



Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

PERIHAL PENYELENGGARAAN KAMPANYE

Editor : Dede Sri Kartini

Penulis:

Arya Fernandes - August Mellaz - Dewa Kade Wiarsa Raka Sandi - Faisal Riza
Fritz Edward Siregar - Hurriyah - I Wayan Widyadarna Putra - Lia Wulandari
Neil Antariksa - Septiana Dwi Putrianti - Sutarmin Hi Ahmad - Yohan Wahyu

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penyelenggaraan Kampanye



P e n e r b i t
 **BAWASLU**
BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM

TIM PENYUSUN

Pengarah

Abhan
Mochammad Afifuddin
Ratna Dewi Pettalolo
Fritz Edward Siregar
Rahmat Bagja

Pembina

Gunawan Suswanto

Penanggung Jawab

Ferdinan Eskol Tiar Sirait

Ketua Tim

Masykuruddin Hafidz

Wakil Ketua

Ilham
Eko Agus Wibisono
Djoni Irfandi
R. Alief Sudewo
Masmulyadi
Bre Ikrajendra

Asisten Peneliti

Syah Rizal
Rury Uswatun Hasanah
Anjar Arifin
M. Qodri Imadudin
Dina Dwi Rahyu
Gusti Ayu Indah Lestari
Tya Lita Aprianti
Rafael Maleakhi
Dinnar Safa Angraeni
Taufiequrrohman
Nasichun Aviv Aluwi
Alifuddin Fahmi Abdillah
Adriansyah Pasga Dagama

Desain dan Tata letak

Ade Candra
Insan Azzamit

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

Perihal Penyelenggaraan Kampanye

@Hak Cipta Dilindungi oleh Undang-Undang
Pengutipan, Pengalihbahasaan dan Penggandaan (copy) Isi Buku ini,
Diperkenankan dengan Menyebutkan Sumbernya

Diterbitkan Oleh:



www.bawaslu.go.id
Cetakan Pertama Desember 2019

ISBN 978-602-52045-8-6



TIM PENULIS

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

Perihal Penyelenggaraan Kampanye

Editor:

Dede Srikartini

Penulis:

Arya Fernandes

August Mellaz

Faisal Riza

Fritz Edward Siregar

Hurriyah

I Dewa Kade Wiarsa Raka Sandi

I Wayan Widyadarna Putra

Lia Wulandari

Neil Antariksa

Septiana Dwi Putrianti

Sutarmin Hi Ahmad

Yohan Wahyu





Kata Pengantar

Pemilu Serentak tahun 2019 merupakan pengalaman elektoral pertama bagi Indonesia, karena Pemilihan Presiden dan Pemilihan Legislatif dilakukan pada hari yang sama. Pengalaman biasanya mengajarkan berbagai hal, baik untuk penyelenggara, peserta maupun rakyat sebagai pemilih. Selain telah memberikan pelajaran yang berharga, Pemilu Serentak 2019 juga telah menyisakan berbagai permasalahan yang harus dicari solusinya agar tidak terulang dalam pemilu-pemilu berikutnya, atau setidaknya pelanggaran-pelanggaran yang terjadi sudah dapat diantisipasi dan menurun baik secara kualitas maupun kuantitas, sehingga memudahkan pengawasan.

Sebagai lembaga yang bertugas untuk melakukan pencegahan dan penindakan, Bawaslu RI merasa perlu untuk mengevaluasi pelaksanaan Pemilu Serentak 2019 melalui serangkaian kegiatan riset, salah satunya mengevaluasi kampanye. Waktu yang panjang untuk berkampanye (6 bulan) ternyata telah menenggelamkan kampanye legislatif, tapi memunculkan bahkan menguatkan politik identitas dan *hoax*. Kampanye tidak sekedar untuk mempengaruhi pilihan pemilih, tapi berubah menjadi narasi-narasi yang membawa SARA untuk menjatuhkan lawan politik. Narasi-narasi tersebut menjadi mudah untuk menyebar dengan dukungan media sosial.

Dari 9 metode kampanye yang ditawarkan KPU, hanya debat capres yang menyita perhatian masyarakat, sementara caleg lebih suka untuk melakukan kampanye *door to door*, bahkan fasilitasi APK yang disediakan negara melalui KPU banyak yang tidak dimanfaatkan oleh caleg dan calon anggota DPD. Politik uang tidak lagi hanya

pemberian uang dan barang tapi sudah berubah menjadi asuransi kesehatan dan voucher umroh. Sementara itu, politik masih memanfaatkan birokrasi dalam memobilisasi suara sehingga pelanggaran terhadap netralitas ASN dan pejabat negara masih harus menjadi perhatian Bawaslu RI. Hal tersebut tidak terlepas dari regulasi yang mengizinkan politik untuk tetap mengintervensi birokrasi yang salah satunya adalah Kepala Daerah menjadi Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) di daerahnya masing-masing.

Semua permasalahan-permasalahan tersebut di atas, baik dari sisi regulasi maupun realitas, dianalisis oleh penulis dengan berbagai latar belakang sehingga layak dibaca dalam buku yang sifatnya evaluative ini. Selamat membaca, semoga bermanfaat bagi perbaikan pemilu evaluatif.



Abhan
Ketua Bawaslu RI

Daftar Isi

Tim Penyusun	I
Tim Penulis	II
Kata Pengantar	III
Daftar Isi	IV
Biodata Penulis	367

Bab 1 Pendahuluan: Kampanye dalam Pemilu Serentak 2019 (<i>Dede Sri Kartini</i>)	3
--	---

Bab 2 <i>Personal Vote</i> dan <i>Candidate-Centered Politics</i> dalam Bingkai Pemilu Serentak (<i>August Mellaz</i>)	25
--	----

Bab 3 Evaluasi Penerapan Fasilitas Kampanye Pemilu 2019 oleh Negara (<i>Lia Wulandari</i>)	53
--	----

Bab 4 Kampanye Calon Presiden dalam Pemilu Serentak 2019 (<i>Arya Fernandes</i>)	81
--	----

Bab 5 Setengah Hati Berantas Politik Uang (<i>Yohan Wahyu</i>)	111
---	-----

Bab 6 Politik Identitas dalam Pemilu Presiden 2019 di Indonesia: Studi Kasus Provinsi Sumatera Barat dan Sulawesi Utara (<i>Hurriyah</i>)	139
--	-----

Bab 7 Mengawasi Media Sosial dalam Proses Pemilu 2019 (<i>Fritz Edward Siregar</i>)	171
---	-----

Bab 8 Netralitas Aparatur Sipil Negara (<i>Septiana Dwiputrianti</i>)	203
--	-----

Bab 9 Efektivitas Pengadaan
Alat Peraga Kampanye yang
Difasilitasi Negara Dalam Kampanye
Pemilu 2019: Studi Kasus Provinsi Bali
(*I Dewa Kade Wiarsa Raka Sandi*) _____ 235

Bab 10 Kampanye Berbiaya Rp. 0:
Studi pada Caleg Dr. Somvir
dari Daerah Pemilihan 5 Kabupaten
Buleleng (*I Wayan Widyadarna Putra*) _____ 265

Bab 11 Netralitas 'Sumber Daya Negara'
dalam Pemilu 2019: Studi Kasus
Pendamping Desa dan Pendamping
Program Keluarga Harapan di Kalimantan Barat
(*Faisal Riza*) _____ 299

Bab 12 Deklarasi Dukungan 11 (Sebelas)
Kepala Daerah Terhadap Capres 01
di Provinsi Riau (*Neil Antariksa*) _____ 327

Bab 13 Politisasi Birokrasi
Dan Wajah Politik Dinasti
di Kabupaten Toli-Toli
Provinsi Sulawesi Tengah:
Anomali Pileg 2019 (*Sutarmin Ahmad*) _____ 361

Bab 1

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penyelenggaraan Kampanye



Pendahuluan : Kampanye dalam Pemilu Serentak 2019

Dede Sri Kartini

Program Studi Ilmu Pemerintahan, FISIP, UNPAD

Mengaitkan pemilu dengan demokrasi setidaknya dapat digambarkan dengan tiga pernyataan berikut ; *pertama*, Le Duc et.al melihat bahwa pemilu dapat mengukur demokrasi secara minimalis bila ada kompetisi antar partai untuk membentuk pemerintahan. Sementara Schumpeter menyatakan bahwa demokrasi akan eksis bila terjadi kompetisi ketika pemilu berlangsung. Przworski menyatakan bahwa negara demokratis adalah negara yang menyediakan berbagai aturan pemilu secara regular untuk kepentingan suksesi kepemimpinan politik (LeDuc, et.al : 2010).

Dengan melihat kaitan antara pemilu dan demokrasi di atas, maka Indonesia relatif sudah memenuhi pernyataan tersebut. Pemilu sebagai proses untuk membentuk pemerintahan baik di Pusat maupun Daerah telah diterjemahkan oleh Indonesia dalam Pemilihan Presiden dan Pemilihan Kepala Daerah yang didalamnya partai sebagai peserta pemilu dengan mengusung kandidat masing-masing, meskipun kompetisi antara partai tersebut relatif terjadi. Kompetisi menjadi bahan perbincangan terutama dalam Pilkada ketika fenomena calon tunggal dan politik dinasti menguat di beberapa daerah. Begitu pula dengan regulasi yang dikeluarkan, tiap kali pemilu berlangsung selalu dipayungi oleh undang-undang pemilu begitu pula dengan Pilkada.

Kampanye sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam pemilu, telah menjadi fokus perhatian ketika Pemilu Serentak 2019 berlangsung, yang menurut penulis memiliki kekhas-an yaitu waktu kampanye yang panjang sekitar 6 bulan- tepatnya dimulai dari 23 September 2018 dan berakhir 13 April 2019-, dan tenggelamnya kampanye Caleg oleh kampanye Pilpres. Apa yang terjadi ketika kampanye Pemilu Serentak 2019 ? akan dijawab oleh tulisan-tulisan yang berasal dari akademisi, pegiat pemilu, dan praktisi yang melibatkan Bawaslu Provinsi.

Uang dan Kampanye

Meskipun uang dipandang sebagai sesuatu yang normal dalam proses demokrasi, tapi ketika uang dihubungkan dengan politik dapat disamakan dengan kecurangan, gratifikasi dan juga korupsi. Skandal keuangan telah mencoreng pemerintahan yang demokratis (Biezen, 2010). Pernyataan Biezen tersebut dapat dipakai ketika menjelaskan negara membiayai kampanye merupakan hal yang normal, karena ingin menciptakan kesetaraan dan keadilan dalam kampanye (*equity and fairness*). Akan terjadi kecurangan manakala uang dipakai untuk membeli suara, atau terjadi gratifikasi ketika penyelenggara pemilu memperoleh uang atau barang atas fasilitas yang diberikan kepada peserta pemilu. Lebih luas lagi terjadi korupsi manakala penyelenggara pemilu memakai uang negara untuk kepentingan pribadi. Beizen juga menyatakan bahwa negara-negara dengan tingkat korupsi yang lebih tinggi harus memiliki norma-norma ketat untuk mengawasi pemasukan dan pengeluaran kegiatan politik, tapi bukan berarti memperbanyak aturan transparansi dan akuntabilitas pada aktor politik.

Membiayai kampanye secara pribadi menurut disertasi Pramono Anung, bervariasi mulai dari ratusan juta rupiah sampai dengan 20 miliar. Hasil penelitian ini meskipun dilakukan pada tahun 2009, tapi menurut penulis, datanya masih dapat dipakai sebagai rujukan, mengingat langkanya penelitian yang sejenis dengan data primer dari kandidat langsung. Hasil penelitian tersebut menyatakan, "biaya kampanye yang dikeluarkan caleg untuk duduk sebagai

legislator pada pemilu 2009, yakni artis dan selebritis sekitar Rp 250 juta hingga Rp 1 miliar, para aktivis partai politik sekitar Rp 600 juta hingga Rp 1,2 miliar, purnawiranan TNI sekitar Rp 800 juta hingga Rp 1,8 miliar, serta para pengusaha sekitar Rp 1,8 miliar hingga Rp 6 miliar”.⁽¹⁾ Data tersebut menunjukkan bahwa ada ketimpangan dalam kepemilikan sumber daya yang dimiliki oleh kandidat, sekaligus menunjukkan juga besarnya biaya kampanye yang dikeluarkan kandidat. Disinilah pentingnya peran negara untuk mewujudkan kesetaraan dan keadilan bagi semua kandidat, sehingga dapat “memberikan kesempatan yang sama bagi semua kandidat” (Jones, 1981). Jones selanjutnya menyatakan bahwa memasukan peran negara dalam kampanye akan menambah keberanian kandidat dalam berkompetisi, mengurangi ketergantungan kandidat terhadap sumbangan pribadi dan kelompok-kelompok kepentingan, dan juga menghentikan kampanye yang berbiaya tinggi. Namun demikian, ada juga yang tidak setuju dengan masuknya uang negara kepada kandidat. Mereka yang tidak setuju menyatakan bahwa pembiayaan kampanye oleh negara hanya akan menimbulkan bias yang baru dalam proses pemilu yaitu menghambat kompetisi dan juga melindungi petahana dalam bentuk bantuan keuangan.

Meskipun negara telah memfasilitasi kampanye, politik uang tetap masih mendominasi pelanggaran pemilu serentak 2019⁽²⁾. Politik uang di Indonesia akan tumbuh subur karena didukung oleh budaya masyarakat yang permisif terhadap politik uang. Mayoritas konstituen di Indonesia yang masih memiliki budaya politik parokial dan perilaku demokrasi yang masih kurang dikalangan aktor politik akan sukar untuk menghindar dari praktek politik uang (Hidayat, 2009 : 129). Disisi lain uang memang memiliki kemampuan untuk mendorong proses demokrasi, tapi uang juga dapat menjadi sumber kecurangan⁽³⁾.

1 <https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/13/04/30/mm2ivn-biaya-kampanye-calon-legislatif-capai-rp-20-miliar>

2 <https://katadata.co.id/berita/2019/02/11/bawaslu-catat-28-pelanggaran-pemilu-2019-politik-uang-terbanyak>

3 <http://www.oecd.org/gov/ethics/Money-in-politics.pdf>

Pelaksanaan Kampanye

Berdasarkan penelitian yang dilakukan Hillygus dan Jackman (2003), bahwa metode kampanye yang berbeda akan memiliki efek yang berbeda pada pemilih, tapi kampanye juga dapat tidak memiliki efek apapun karena pemilih sudah memiliki preferensi tersendiri. Namun Hillygus dan Jackman (2003) menyatakan studi Franklin dan Jacobson menunjukkan kampanye iklan di televisi dapat mempengaruhi pilihan individu.

Dalam Pemilu Serentak 2019 lalu KPU menetapkan 9 (Sembilan) metode kampanye⁴⁾ dan juga tanggal yang dapat digunakan untuk berkampanye sebagai berikut :

1. Pertemuan Terbatas
2. Pertemuan Tatap Muka
3. Penyebaran Bahan Kampanye
4. Pemasangan Alat Peraga Kampanye
5. Kampanye di media sosial
6. Iklan media cetak, media elektronik dan media jalan jaringan
7. Rapat umum
8. Debat pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden
9. Kegiatan lainnya yang tidak melanggar

Semua metode kampanye tersebut dimulai pada tanggal 23 September 2018 dan berakhir 13 April 2019, kecuali iklan media cetak, media elektronik dan media jalan jaringan yang dimulai pada tanggal 24 Maret 2019 begitu juga dengan rapat umum. Namun menurut Arya Fernandez, durasi kampanye yang panjang tidak efektif dalam mempengaruhi ketertarikan pemilih untuk mengikuti kegiatan kampanye.

Pelaksanaan kampanye 2019 juga diwarnai oleh menguatnya *hoax* dan politik identitas. Efek *hoax* sebagai akibat *communication jammed* di media sosial menjadi musuh masyarakat dan negara (Bungin dalam Juditha, 2017), karena efeknya dapat menimbulkan konflik bahkan perpecahan di dalam masyarakat. Namun media social dapat menciptakan

⁴ <https://beritamanado.com/simon-awuy-jelaskan-9-metode-kampanye-yang-sah/>

relasi yang egaliter di ruang politik. Dengan media sosial, seseorang dapat mengkritik sekaligus menghujat pejabat yang tidak disukainya. Batas hierarkis menjadi hilang yang kadang diiringi dengan hilangnya etika dalam menyampaikan kritik terhadap pejabat negara. Begitu juga dengan politik identitas, seolah menjadi efektif sebagai bahan untuk menjatuhkan lawan dalam kampanye. Narasi-narasi yang dibangun dalam Pemilu Serentak 2019 digali oleh Hurriyah dengan mengambil kasus Sumatra Barat dan Sulawesi Utara. Mengawasi *hoax* di media sosial menjadi buah "simalakama", manakala Bawaslu sebagai organ penyelenggara pemilu yang mengemban tugas pengawasan pemilu telah merekomendasikan pemblokiran dan penghapusan konten terhadap situs berkonten isu SARA dan akun media sosial penyebar berita bohong, ujaran kebencian, atau kampanye hitam, disisi lain tindakan tersebut ada yang menggugat bertentangan dengan kebebasan berekspresi. Bagaimana Bawaslu RI menjalankan pengawasan terhadap hal tersebut, akan dikupas oleh Komisioner Bawaslu RI, Fritz Edward Siregar.

Pelanggaran yang dilakukan ASN dalam Pemilu Serentak 2019 menjadi indikator sukarnya aparat birokrasi terlepas dari kepentingan politik. Birokrasi dan demokrasi yang memang bagaikan dua sisi mata uang, begitu mudah untuk membangun relasi yang saling menguntungkan, meskipun secara teoritis tidak boleh saling mengintervensi. Interaksi antara politik dan birokrasi baik formal maupun informal telah mempengaruhi pengambilan keputusan dan perilaku birokrat. Meskipun birokrasi terpisah dari politik, tapi tetap ada kekuasaan yang bertahan dan muncul kembali dalam sejumlah kondisi di berbagai sistem politik. (Peters, 2001). Peters and Pierre (2004) juga menyatakan hal lain kuatnya pengaruh politik terhadap birokrasi yaitu politisi melihat aparat birokrasi sangat sesuai (*compatible*) untuk menjadi partisan, juga negara mengizinkan politisi menguasai birokrasi.

Berbagai Kasus Kampanye di Provinsi

Selain tulisan ini mengevaluasi kampanye dengan skala nasional, kejadian-kejadian selama kampanye di berbagai

provinsi juga diungkap lewat tulisan dari Provinsi Kalimantan Barat, Provinsi Bali, Provinsi Riau dan Sulawesi Tengah. Secara teoritis, tulisan-tulisan di bagian ini saling beririsan dengan tulisan dari sudut pandang skala nasional. Namun, kasus-kasus yang ditampilkan tentunya berbeda.

Tulisan dari Bawaslu Kalimantan Barat secara teoritis sama dengan tulisan netralitas ASN, tapi dilihat dari kasus tentunya berbeda. Dengan mendiskusikan Tenaga Pendamping Desa yang merupakan program Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, dan Tenaga Keluarga Harapan sebagai program Kementerian Sosial, telah dimobilisasi untuk memenangkan salah satu pasangan Capres. Begitu juga dengan artikel dari Provinsi Riau, teori netralitas birokrasi masih dipakai sebagai pisau analisis untuk mengungkap kasus Deklarasi 11 (sebelas) Kepala Daerah untuk mendukung salah satu Capres.

Tulisan dari Bawaslu Provinsi Sulawesi Tengah masih berkaitan dengan birokrasi, tapi birokrasi yang berusaha membangun politik dinasti. Mesin birokrasi bekerja untuk kemenangan caleg dari suku Bantilan, tapi justru malah terjadi penurunan perolehan sura dari calon yang berlatar belakang suku tersebut.

Kasus kampanye Rp. 0 yang berasal dari Provinsi Bali menjadi menarik manakala Bawaslu Provinsi memperoleh temuan dana kampanye yang dikeluarkan tidak sesuai dengan kegiatan kampanye yang dilakukan. Masih di Provinsi Bali, penyediaan Alat Peraga Kampanye (APK) tidak efektif digunakan oleh peserta pemilu. Dengan kata lain, negara perlu mengurangi fasilitasi APK ini.

Keterbatasan Metodologi

Hasil tulisan yang terdapat dalam buku ini pada umumnya menggunakan metode penelitian kualitatif karena dominan menggunakan dokumen-dokumen dan wawancara sebagai sumber data utama (Moleong, 2007; Sugiyono : 2015). Data dalam penelitian kualitatif merupakan sekumpulan informasi yang berasal dari berbagai sumber seperti kata-kata, konsep, dan dokumen lainnya, atas dasar ini data dikelompokkan

menjadi data verbal dan non verbal (Given, 2008).

Meskipun menggunakan data kualitatif, artikel dalam tulisan ini diperkaya oleh hasil survey yang dilakukan oleh CSIS, KOMPAS dan Pusat Kajian Politik Universitas Indonesia. Kami mengakui, data primer melalui survey ataupun wawancara yang dilakukan oleh penulis sendiri akan menjadikan tulisan berkualitas. Namun karena keterbatasan dana dan waktu, maka hanya ada satu penelitian yang melakukan wawancara langsung. Sementara survey tidak dilakukan oleh penulis sendiri sehubungan keterbatasan dana. Kekurangan inilah yang diperkaya oleh survey-survey yang dilakukan oleh institusi penulisnya.

Struktur Bab

Secara teoritis, aturan tentang pembiayaan kampanye dapat dibagi ke dalam 2 kategori yaitu yang berkaitan dengan pengeluaran dan pendapatan (sumbangan dan bentuk-bentuk pendapatan lainnya). Aturan tentang pengeluaran menyangkut pencegahan terhadap kandidat atau partai dari *buying election* dan aturan pendapatan untuk mencegah *buying candidate*. Setiap aturan apapun tipenya untuk mengarahkan kombinasi antara kandidat sebagai individu, anggota partai dan individu sebagai anggota kelompok lainnya. Dengan demikian, semua bentuk aturan akan membatasi atau melarang secara spesifik jenis ataupun jumlah pendapatan dan pengeluaran selama kampanye (LeDuc, 1996).

Mengingat tingginya biaya kampanye yang dikeluarkan oleh peserta pemilu, maka negara memfasilitasi APK, tapi fasilitas ini pada umumnya tidak dimanfaatkan. Jenis-jenis metode kampanye yang disediakan KPU juga tidak terlihat metode mana yang dipakai oleh peserta pemilu, terutama oleh caleg, kecuali debat Presiden/Wakil Presiden.

Kampanye Pemilu Serentak 2019 ditandai oleh pelanggaran-pelanggaran seperti politik identitas, hoax, politik uang dan netralitas ASN. Selain pelanggaran-pelanggaran tersebut masih ada kasus-kasus pelanggaran lain yang terjadi di Kalimantan Barat, Riau, Bali dan Sulawesi Tengah.

Uraian ringkas dari bab 2 sampai dengan bab 13 dapat pembaca lihat dari uraian di bawah ini.

Bab II

Diawali dengan keingintahuan penulis bab ini -August Mellaz- tentang ada tidaknya pengaruh Pemilu Serentak 2019 terhadap peningkatan biaya kampanye pileg, iapun menelusuri data laporan kampanye yang diunggah mealalui website KPU dan dokumen-dokumen lain yang berkaitan. Sebelum menganalisis data-data sekunder tersebut, Mellaz menyatakan bahwa caleg sepenuhnya fokus mengumpulkan sebanyak-banyaknya perolehan suara pribadi atau *personal vote*. Perolehan suara individual menjadi sangat penting, karena akan menentukan tingkat keterpilihan di daerah pemilihanya (dapil). Format kampanye pun berubah menjadi pertemuan tatap muka yang terbatas sehingga kadang bersifat primordial. Era baru dalam berkompetisi pun muncul, yaitu kampanye sebagai media personalisasi kandiad atau *candidate-centered politics*.

Dengan membandingkan LPPDK (Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye) 2014 dan 2019, dana kampanye Pilpres 2014 memiliki porsi sebesar 59,44 persen dari Pilpres 2019, sementara itu terjadi penurunan pembiayaan kampanye pileg partai politik. Data ini sekaligus membuktikan bahwa, ketika wilayah kompetisi pileg menjadi lebih sempit akibat keserentakan pemilu, hal ini berdampak terhadap penurunan biaya kampanye, oleh karena bergeser untuk pilpres dibanding pileg. Meskipun dana kampanye Pemilu Serentak 2019 turun, tapi tetap menunukan konsistensi data yang sama dengan Pileg 2014 yaitu ketergantungan partai politik terhadap sumbangan caleg. Hal ini sekaligus menunjukkan ketidakmampuan hampir semua partai politik memobilisasi penerimaan lain diluar sumbangan caleg. Baik Pileg 2014 dan Pileg 2019 memberikan sinyal kuat hadirnya *candidate-centered politics* dalam kompetisi.

Bab III

Dengan tujuan menciptakan persaingan antar peserta pemilu yang seimbang, negara mengucurkan dana bantuan untuk kampanye dari APBN melalui KPU. Lia Wulandari, penulis bab ini menyatakan bahwa sesuai dengan undang-undang No. 7 Tahun 2017 pasal 275 ayat 2, kegiatan kampanye yang difasilitasi berupa alat peraga di tempat umum; iklan media massa cetak, media massa elektronik, dan internet; serta debat Pasangan Calon tentang materi Kampanye Pasangan Calon. Melalui PKPU Nomor 23 Tahun 2018 pasal 23, fasilitasi kampanye diterjemahkan dengan menyediakan anggaran tertentu untuk kampanye sesuai dengan kemampuan. KPU memfasilitasi alat peraga kampanye (APK) Pilpres dan Pileg 2019 dengan total dana yang akan digunakan mencapai Rp 400 miliar untuk semua peserta pemilu (Pilpres dan Pileg) untuk pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Dana tersebut tidak diserahkan secara langsung ke peserta pemilu dalam bentuk uang, melainkan dalam wujud instrumen Alat Peraga Kampanye, misalnya *billboard*, spanduk, baliho, dan sejenisnya. Untuk tingkat pusat, KPU memfasilitasi metode kampanye lainnya, yaitu iklan kampanye dan debat pasangan calon presiden dan calon wakil presiden yang dilaksanakan melalui anggaran tersendiri.

Dari fasilitasi kampanye tersebut, hanya sebagian kecil calon anggota DPD yang memanfaatkannya. Hal ini dikarenakan keterlambatan peserta dari caleg DPD dalam memberikan desain dan karena mereka tidak memiliki kemampuan untuk membuat desain untuk APK. Begitu juga caleg Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota tidak dapat menggunakan fasilitasi APK ini secara maksimal, akibatnya muncul pelanggaran APK yang mencapai jumlah 62.163 pelanggaran.

Bab IV

Arya Fernandez menyatakan bahwa telah terjadi perubahan dalam proses dan pendekatan kampanye pada Pemilu 2009, 2014 dan 2019. Kampanye yang dilakukan menjadi lebih modern dan professional. Berdasarkan sensus yang dilakukan CSIS terhadap PDIP, Demokrat, Gerindra dan

PAN menunjukkan lemahnya kemampuan partai dalam membuat iklan televisi dan melakukan survei. Hal tersebut berbanding terbalik dengan kuatnya partai dalam mengelola *door to door campaign*.

Dalam pemilu 2019 ada yang berubah dan tetap, perubahan terlihat dari massifnya kampanye melalui media social, dan besarnya penggunaan *big data* oleh kandidat/partai untuk merekam persepsi dan perilaku pemilih serta munculnya kelompok *buzzer* politik yang mempunyai pengaruh tinggi di kalangan warganet. Ada tiga kecenderungan yang terjadi dalam pemilu presiden 2019 lalu, diantaranya, pertama, dari sisi narasi dan isu yang disampaikan kedua pasangan capres/cawapres, tidak terdapat perbedaan signifikan dibandingkan pemilu sebelumnya. Kedua, tidak ada inovasi yang berarti dari sisi pendekatan kampanye kepada pemilih, baik dari sisi strategi dan taktik. Ketiga, dari sisi pemilih, terjadi kejenuhan politik yang ditandai dengan lemahnya keterlibatan publik untuk mengikuti kegiatan-kegiatan kampanye atau menjadi bagian dari tim pemenangan capres/partai.

Bab V

Membuka tulisanya dengan pernyataan “politik uang adalah kanker demokrasi”, Yohan Wahyu penulis bab ini juga mengemukakan bahwa seiring terjadinya pergeseran pemilihan dari anggota legislative sebagai pemegang otoritas electoral dalam Pilkada, menjadi rakyat sebagai pemegang electoral sebagai konsekuensi dari pemilihan langsung maka modus politik uang pun bergeser kepada rakyat yang memiliki hak pilih. Model politik uang juga mengalami pergeseran, seperti pemberian uang tunai bermertamorfosis menjadi pemberian asuransi kecelakaan. Modus-modus politik uanga menyesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan bahkan cenderung mengarah ke korupsi.

Dengan mengutip pendapat dari Edward Aspinall dan Ward Berenschot, ia menulis bahwa Indonesia adalah negara dengan praktek politik uang tertinggi. Regulasi yang lemah dan pemakluman publik akan politik uang, menjadikan sukarnya politik uang diberantas. Namun harapan masih terbersit

akan munculnya gerakan untuk menolak politik uang, seperti deklarasi anti politik uang yang ada di Yogyakarta. Iapun menyarankan, agar ada strategi secara struktural dan kultural dalam memberantas politik uang.

Bab VI

Politik identitas dapat ditelusuri dari Pemilu 1955 tapi muncul dan menguat sejak Pilkada DKI tahun 2017, yang kemudian merembet ke kontestasi di Pemilu Serentak 2019. Dengan mengutip pendapat Ulfen (2006), Hurriyah menyatakan bahwa pasca reformasi 1998, kemunculan kembali politik aliran ditandai oleh karakteristik yang berbeda: alih-alih membedakan antara abangan Geertzian dan santri, politik aliran yang muncul justru membedakan antara pendukung sekularis dan pengikut Islam politik. Karakteristik ini jugalah yang kemudian disematkan dalam dinamika kontestasi pada Pilkada Jakarta 2017 dan Pilpres 2019. Dalam konteks Pilpres 2019, politik identitas tidak saja menjadi narasi kampanye yang dibangun oleh kubu, tetapi juga menjadi alat kampanye untuk menuduh dan melekatkan label politik identitas di kubu lawannya.

Politik identitas yang biasanya beriringan dengan hoaks, oleh Hurriyah diidentifikasi berupa tren mobilisasi isu-isu identitas dan media sosial baik yang datang dari kubu Jokowi maupun kubu Prabowo. Penelitiannya yang dilakukan di Sumatra Barat dan Sulawesi Utara memperlihatkan adanya efek elektoral dari politik identitas. Pada Pilpres 2019, perolehan suara Prabowo di Provinsi ini menguat menjadi 85,92 persen. Tren peningkatan suara ini utamanya diduga karena menguatnya politik identitas di daerah Sumbar, yang bahkan sudah terjadi sejak pilkada 2018. Berdasarkan pendapat seorang antropolog Sulut, kemenangan Jokowi salah satunya dipicu adanya kengerian bila Prabowo menang akan membahayakan Pancasila dan Indonesia akan jatuh kedalam sistem khilafah.

Bab VII

Kemunculan media sosial yang awalnya hanya sekedar dipakai dalam hubungan pertemanan, kini telah merembet ke ranah politik. Momen politik seperti Pemilu Serentak 2019 menjadi media untuk mengekspresikan politik *netizen*. Dengan mengutip dari Hague dan Loader, Fritz menyatakan bahwa kehadiran komunikasi berbasis media sosial ini telah membuat lanskap demokrasi mengalami perubahan signifikan menuju demokrasi partisipatoris yang melibatkan peran serta masyarakat secara horizontal dalam proses penentuan keputusan Bersama atau disebut juga demokrasi digital. Era demokrasi digital telah membuka peluang untuk terjadinya kontradiktif, yaitu antara kebebasan berekspresi dalam mengemukakan pendapat dengan faktor keamanan serta kriminalisasi pencemaran nama baik. Dari sisi kampanye, media sosial telah menjadi alat kampanye yang berbiaya murah dan tepat sasaran. Namun, media sosial menjadi tempat untuk melakukan *hoax*, *black campaign*, *hate speech* dan sebagainya.

Dengan banyaknya laporan media sosial yang memiliki konten seperti tersebut di atas, Bawaslu telah meminta Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo) untuk menutup platform media online dan media sosial yang terbukti melakukan pelanggaran kampanye. Hal tersebut dilakukan, bukanlah untuk membatasi kebebasan berekspresi, tapi juga untuk melindungi kepentingan warga negara lainya. Apalagi apabila tindakan pemerintah tersebut berdasarkan Undang-undang. Konten-konten kampanye apa yang dilarang dalam kampanye telah ada dalam Undang-undang Pemilu No. 7 Tahun 2017 pasal 280 dan sanksinya terdapat dalam pasal 521. Pencantuman sanksi tersebut juga hadir dalam peraturan perundang-undangan lainya.

Bab VIII

Aparatur Sipil Negara yang merupakan pelaksana kebijakan dan pelayan publik dituntut untuk menunjukkan sikap netralnya terhadap kepentingan politik siapapun. Namun kewajiban untuk netral tersebut ternyata sukar untuk dilaksanakan. Tulisan Septiana memperlihatkan, dari

29 provinsi sebagai tempat pelanggaran dilakukan, ada 634 dugaan pelanggaran netralitas ASN. Provinsi dengan pelanggaran terbanyak, dominan berada di Pulau Sulawesi.

Regulasi menjadi faktor penghambat utama untuk terwujudnya netralitas ASN, padahal secara teoritis arena birokrasi dan arena politik tidak boleh saling mempengaruhi. Negara seolah mengizinkan agar birokrasi dapat diintervensi oleh politik. Hal ini tampak dari diberikannya kewenangan Kepala Daerah sebagai PPK (Pejabat Pembina Kepegawaian) yang memiliki fungsi untuk promosi dan mutasi bagi aparat birokrasinya. Adapun penyebab ASN tidak netral berdasarkan kajian KASN adalah : motif mendapatkan/mempertahankan jabatan; adanya hubungan primordial; ketidakpahaman terhadap regulasi tentang netralitas; faktor lain diantaranya seperti tekanan dari atasan dan sanksi yang tidak menimbulkan efek jera. Kendala di tingkat makro seperti patronase politik dan mikro seperti mindset aparat yang harus patuh pada atasan, turut menyumbang pada tidak netralnya ASN.

Bab IX

Dengan menyoroti efektivitas pengadaan APK yang difasilitasi negara di Provinsi Bali, I Dewa Kade Wiarsa Raka Sandi melihat bahwa pengadaan dan pemasangan APK di tempat umum selain menimbulkan permasalahan dalam hal anggaran, juga menimbulkan permasalahan lain seperti rumitnya menentukan lokasi atau zona pemasangan. Dilihat dari sisi substansi dan struktur hukum, pengadaan APK di Provinsi Bali tidak bermasalah, tapi dilihat dari budaya hukum menimbulkan permasalahan seperti lokasi pemasangan, ukuran APK, tempat atau titik pemasangan, dan waktu pemasangan. Dengan ditemukannya 16.634 pelanggaran telah membuktikan bahwa ada permasalahan di tataran *legal culture*.

Data menunjukkan bahwa dari kalangan pengurus partai politik tingkat kabupaten/kota dan peserta perseorangan calon DPD, banyak yang tidak memanfaatkan APK yang difasilitasi oleh negara yang dilakukan melalui KPU, yaitu dengan tidak mengambil APK yang telah dicetak oleh KPU. Sedangkan Tim Kampanye Capres dan Cawapres

tingkat kabupaten/kota memanfaatkan APK yang difasilitasi oleh negara yang dilakukan melalui KPU. Tidak efektifnya penyerapan APK, mengingat di Bali dikenal metode kampanye “*simakrama*” atau tatap muka serta kunjungan dari pintu ke pintu (*door to door*). Tidak sedikit calon peserta Pemilu yang terpilih menyatakan bahwa kampanye yang dilakukannya merupakan kampanye pendekatan individu dan/atau pendekatan terhadap kelompok tertentu dan bukan melalui APK. Bila dilihat dari sisi anggaran, maka dana APK yang terpakai di Provinsi Bali hanya 2,55%.

Bab X

I Wayan Widyardana Putra menyoroti kasus pelaporan dana kampanye Rp. 0 yang dilakukan oleh caleg terpilih dalam Pileg 2019 yang bernama Somvir dari Partai Nasdem, Dapil 5 Buleleng. Dari sisi regulasi laporan ini lolos pemeriksaan Kantor Akuntan Publik (KAP) dan diterima oleh KPU, tapi dari sisi logika jelas tidak masuk akal sehubungan kegiatan kampanye selama 7 bulan yang dilakukan memerlukan biaya. Penulis dalam bab ini menyatakan keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh pengawas pemilu yang hanya sebatas prosedural dan akempanye, sedangkan hasil pengawasan tidak dijadikan alat pembandingan dalam mengaudit laporan dana kampanye. Sementara penilaian apapun yang dikeluarkan KAP adalah sah menurut Undang-undang.

Dari hasil pengawasan yang dilakukan Bawaslu Kabupaten Buleleng, terdapat APK yang terpasang atas nama Somvir yaitu spanduk 7 buah dan billboard 2 buah senilai Rp. 32.100.000, ini membuktikan apa yang dilaporkan jauh berbeda dengan kenyataan. Selain Somvir, ada 144 caleg melaporkan dana kampanye Rp.0, belajar dari kasus Somvir tentunya ratusan caleg tidak melaporkan dana kampanye secara transparan, semuanya lolos dari audit KAP dan laporannya diterima oleh KPU. Dengan demikian, akuntabilitas dalam pelaporan dana kampanye Peserta Pemilu tahun 2019 di Provinsi Bali belum secara maksimal karena belum mampu memberikan penjelasan atas tindakan-tindakan yang dilakukannya,

Bab XI

Terminologi penggunaan sumber daya negara yang dikutip oleh Faisal Riza dari Roy. C Macrldis, diinterpretasikan sebagai kekuatan birokrasi yang memiliki akses terhadap aset, fasilitas, program dan anggaran negara dalam melaksanakan program dan kebijakan pemerintah. Aparat birokrasi yang memihak pada peserta pemilu terjadi manakala sedang melaksanakan program Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal (Kemendes PDT) dan Transmigrasi dan Kementerian Sosial. Kedua kementerian tersebut memang merekrut tenaga dari luar birokrasi tapi mereka memperoleh gaji secara rutin dari negara. Tenaga yang direkrut Kemendes adalah Tenaga Pendamping Desa, sedangkan tenaga yang direkrut oleh Kemensos adalah Tenaga Pendamping Sosial Program Keluarga Harapan (PKH).

Bawaslu Kalimantan Barat menemukan fakta bahwa selama tahapan kampanye, dua jenis tenaga pendamping tersebut di atas terlibat dalam praktek mengkampanyekan, memfasilitasi dan bahkan secara terbuka mendeklarasikan dukungan terhadap peserta pemilu tertentu. Adanya surat dari Kementerian Sosial yang ditujukan kepada Kepala Dinas Sosial di Provinsi dan Kabupaten agar menghimbau para tenaga pendamping PKH untuk mengikuti kompetisi pembuatan video keberhasilan PKH yang salah satu segmennya harus berisikan ucapan terima kasih kepada Pemerintahan Jokowi-JK serta mendistribusikan kalender tahun 2019 yang berisikan gambar Presiden Jokowi, membuktikan adanya pemanfaatan program pemerintah untuk kepentingan kemenangan 01. Bahkan informasi yang masuk ke Bawaslu mensinyalir para tenaga pendamping di level provinsi kerap 'mewajibkan' para tenaga pendamping di level kecamatan dan desa untuk mengkampanyekan dan memilih peserta pemilu tertentu. Bahkan beberapa diantaranya dengan nada ancaman terhadap perpanjangan kontrak para pendamping desa di level bawahnya. khususnya pada level kecamatan dan desa.

Bab XII

Kepala Daerah yang pada umumnya diusung oleh partai politik tentunya memiliki identifikasi yang sama manakala partai politiknya mengusung calon Presiden/Wakil Presiden. Sebagai orang yang diusung oleh partai politik sekaligus juga pejabat negara yang harus netral dengan tidak mendukung salah satu pasangan, Kepala daerah harus dapat membedakan kapan dirinya bertindak sebagai kader partai, kapan sebagai pejabat negara yang harus netral. Perbedaan status inilah yang menjadi permasalahan dukungan 11 (sebelas) Kepala Daerah di Provinsi Riau. Regulasi sudah mengatur agar kepentingan politik tidak tumpang tindih dengan birokrasi, seperti cuti diluar tanggungan negara ketika Kepala Daerah berkampanye untuk kepentingan partainya.

Neil Antariksa menyatakan bahwa terdapat dugaan pelanggaran pemilu oleh 11 (sebelas) orang Kepala Daerah yang mendeklarasikan dukungan kepala Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden Jokowi Dodo – Ma'ruf Amin di Provinsi Riau. Hasil pengawasan Bawaslu Provinsi Riau 11 (sebelas) orang Kepala Daerah diduga telah melanggar ketentuan Pasal 282 dan Pasal 547 Undang-Undang nomor 7 Tahun 2017, dengan membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan *salah satu Peserta Pemilu*. Unsur menguntungkan telah terpenuhi karena tindakan penandatanganan dukungan memberikan keuntungan secara politik kepada salah satu peserta pemilu yang hal ini adalah pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden Jokowi Dodo dan Ma'ruf Amin. Ada dua faktor yang menyebabkan sulitnya Kepala Daerah untuk bersikap netral, yaitu faktor politik dan faktor keberhasilan Jokowi dalam membangun infrastruktur seperti TORA (Tol Sumatra).

Bab XIII

Ada tiga tulisan sebelumnya yang bersinggungan karena mengaitkan birokrasi dengan politik. Secara teoritis, tulisan Septiana, Neil dan Faisal menggunakan netralitas birokrasi karena adanya pemanfaatan birokrasi untuk kepentingan kubu tertentu. Bab ini -yang ditulis oleh Sutarmin Ahmad- meskipun

mengambil kasus mobilisasi birokrasi tapi berbeda dengan tiga tulisan sebelumnya yaitu mengaitkan birokrasi dengan politik dinasti. Marga Bantilan yang menguasai posisi di jabatan pemerintahan dan menjadi anggota DPRD untuk beberapa periode, cenderung mengarah membangun dinasti politik di Kabupaten Toli-Toli, Provinsi Sulawesi Tengah.

Dari hasil pengawasan di beberapa kecamatan, ternyata apabila partai penguasa di kabupaten ini melakukan kampanye, dapat dipastikan ASN banyak yang hadir. Selain itu, ada juga oknum camat yang berkampanye untuk anak dari bupati, dan juga ditemukanya pengerahan kepala desa untuk menghadiri rapat sosialisasi dari partai penguasa. Begitu juga dengan mantan camat dan sekretaris desa yang juga berstatus ASN berkampanye untuk caleg dari marga Bantilan. Namun, usaha pengerahan birokrasi untuk memenangkan marga Bantilan tersebut justru hasilnya mengalami kekalahan, berupa turunya jumlah anggota legislatif yang terpilih. Menurut penulis bab ini, kondisi tersebut terjadi karena marga Bantilan yang menguasai birokrasi tidak memberikan kesejahteraan bagi masyarakat Toli-Toli. Hal tersebut juga ditunjukkan oleh angka IPM yang rendah.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- LeDuc, Lawrence., Richard G. Niemi and Pippa Norris.1996. *The Present and Future of Democratic Elections*. dalam LeDuc, Lawrence et alls (ed). *Comparing Democracies : Elections and Voting in Global Perspective*. London : Sage Publication
- LeDuc, Lawrence, et.al. 2010. Introduction : Building and Sustaining Democracy in LeDuc, Lawrence, et.al. 2010. *Comparing Democracies 3 : Election and Voting in the 21st Century*. London : Sage Publication Ltd.
- Biezen, van Inggrid. 2010. Campaign and Party Finance in LeDuc, Lawrence, et.al. 2010. *Comparing Democracies 3 : Election and Voting in the 21st Century*. London : Sage Publication Ltd.
- Given, Lisa M (ed). 2008. *The Sage Encyclopedia of Qualitative Research Methods*. California : Sage Publication Ltd
- Hidayat, Syarif. Pilkada, Money Politics and The Dangers of "Informal Governance" Prartices. in Erb, Maribeth and Priyambudi Sulistiyanto (ed). 2009. *Deepening Democracy in Indonesia? Direct Election for Local Leaders (Pilkada)*. Singapore : ISEAS Publishing.
- Hillygus, D. Shunshine and Jackman, Simon. 2003. *Voter Decision Making in Election 2000: Campaign Effects, Partisan Activation, and the Clinton Legacy*. American Journal of Political Science. Vol 47, pp. 583-596
- Jones, Ruth. S. 1981. *State Public Campaign Finance: Implications for Partisan Politics*. American Journal of Political Science, Vol. 25, No. 2 , pp.342-361
- Juditha, Christiany. 2017. *Interaksi Komunikasi Hoax di Media Sosial serta Antisipasinya*. Jurnal Pekommas, Vol. 3 No. 1, April 2018: 31-44.
- Moleong, Lexy J. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Rosdakarya
- Peter, B. Guys. 2001. *The Politics of Bureucracy (Fifth edition)*. London : Routledge

- Peter, B. Guys and Jon Pierre. 2004. Politization of the civil service : concepts, causes and consequences. In B. Guys Peter and Jon Pierre (eds). *Politization of Civil Service in Comparative Perspective : The quest for control*. London : Routledge
- Sugiyono. 2015. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan Kombinasi (Mixed Method)*. Bnadung : CV. Alfabeta

Website

<http://www.oecd.org/gov/ethics/Money-in-politics.pdf>. Bruno Wilhelm Speck in coordination with Paloma Baena Olabe for the OECD Policy Forum on "Restoring Trust in Government: Addressing Risks of Influence in Public Decision Making" hosted by the Public Sector Integrity Network, OECD, Paris, 14-15 November 2013.

Biaya Kampanye Calon Legislatif Capai Rp 20 Miliar. <https://www.republika.co.id/berita/nasional/politik/13/04/30/mm2ivn-biaya-kampanye-calon-legislatif-capai-rp-20-miliar>

"Bawaslu Catat 28 Pelanggaran Pemilu 2019, Politik Uang Terbanyak " <https://katadata.co.id/berita/2019/02/11/bawaslu-catat-28-pelanggaran-pemilu-2019-politik-uang-terbanyak>

Simon Awuy Jelaskan 9 Metode Kampanye yang Sah. <https://beritamanado.com/simon-awuy-jelaskan-9-metode-kampanye-yang-sah/>



Bab 2

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penyelenggaraan Kampanye



Pembiayaan Kampanye Pemilu 2019: ***Personal Vote dan Candidate-Centered Politics*** dalam Bingkai Pemilu Serentak

August Mellaz

Sindikasi Pemilu dan Demokrasi (SPD)

Pendahuluan

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 14/PUU-XI/2013 tentang Pemilu Serentak, merupakan satu upaya pencarian format sistem politik Indonesia dari perspektif elektoral paska Reformasi 1998. Terdapat tiga tujuan utama yang ingin disasar melalui putusan tersebut, antara lain: *pertama*, memperkuat efektivitas pemerintahan. Baik penguatan sistem pemerintahan presidensialisme, lembaga perwakilan yang efektif dalam menjalankan peran dan kewenangannya, sistem kepartaian sederhana dan menghindari *bargaining* taktis sesaat yang bersifat jangka pendek. *Kedua*, *original intent* atau penafsiran sistematis pembentuk undang-undang, dan *ketiga*, efisiensi baik meliputi anggaran pembiayaan dan waktu penyelenggaraan pemilu, selain itu diharapkan dapat mengurangi konflik horizontal di masyarakat, serta dalam rangka pelaksanaan hak pilih warga negara secara cerdas sehingga dapat terlibat dalam membangun peta *checks and balances* pemerintahan presidensial¹.

Berdasarkan Putusan MK di atas, terlihat banyak hal yang ingin diraih dalam pembangunan sistem politik melalui keserentakan Pemilu 2019. Oleh karena itu, diperlukan sejumlah kriteria yang perlu disepakati untuk dipergunakan sebagai alat ukur bersama dalam menilai, apakah tujuan-tujuan

¹ Putusan MK No. 14/PUU-XI/2013.

yang ditetapkan tercapai. Salah satu isu yang membutuhkan elaborasi lebih lanjut adalah mengenai pembiayaan dana kampanye pemilu. Apakah pelaksanaan Pemilu Serentak 2019 berkontribusi menekan pembiayaan kampanye, khususnya pileg. Mengingat meski pemilu dilaksanakan secara serentak, namun sistem pileg tidak mengalami perubahan. Dalam artian personalisasi calon legislatif (caleg) tetap menjadi yang utama dalam rangka keterpilihan, maupun sisi pembiayaan kampanye.

Perkembangan kompetisi pileg di Indonesia paska reformasi merupakan satu topik menarik untuk diurai lebih dalam. Ada dua gejala menarik dalam pelaksanaan pileg Indonesia, khususnya ketika membahas tentang kampanye dan pembiayaannya. *Pertama*, peningkatan jumlah pembiayaan kampanye. Dan *kedua*, menguatnya orientasi kampanye berbasis pada caleg. Dua gejala tersebut pada akhirnya membatasi kontrol partai terhadap agenda isu, program, maupun kualifikasi caleg, dan terbatas pada fungsi nominasi. Dampak selanjutnya, muncul ketergantungan partai terhadap pembiayaan kampanye yang bersumber dari sumbangan caleg dibandingkan sumber pembiayaan lain, terutama partai politik.

Caleg sepenuhnya fokus mengumpulkan sebanyak-banyaknya perolehan suara pribadi atau *personal vote*⁽²⁾ dalam pileg. Perolehan suara caleg jadi motif utama, sebab menentukan besar kecilnya peluang keterpilihan sebagai pemenang di daerah pemilihan (dapil). Kampanye menjadi sarana caleg meningkatkan popularitas dan reputasi personal yang membedakannya dengan caleg lain di internal partai. Caleg tidak lagi memiliki insentif untuk bergantung, melakukan asosiasi, dan mengkampanyekan agenda-agenda partai. Kampanye berubah format menjadi pertemuan fokus dan terbatas, tatap muka dengan kelompok-kelompok spesifik di dapil, kemasan isu bersifat sektoral, dan tidak jarang terbangun asosiasi kuat antara caleg dengan basis-basis yang bersifat primordial. Satu era baru muncul dalam kompetisi

² *Personal vote* adalah jumlah suara pemilih yang ingin diraih oleh caleg dalam rangka memenangkan kursi di dapil pada pileg. Hal ini mengacu pada ketentuan bahwa, caleg terpilih adalah yang memperoleh suara terbanyak. Oleh karena keterbatasan padanan istilah dalam bahasa Indonesia, terminologi *personal vote* yang dipakai dalam kajian ini.

pileg Indonesia, yaitu kampanye sebagai media personalisasi kandidat atau *candidate-centered politics*³.

Di sisi lain, muncul sejumlah kecenderungan dari dua pileg terakhir di Indonesia, yaitu tren keterpilihan ulang petahana anggota DPR RI di Indonesia menunjukkan peningkatan pada dua pelaksanaan pileg dengan sistem daftar terbuka. Data Pusat Kajian Politik Universitas Indonesia (Puskapol UI) menunjukkan, tingkat keterpilihan petahana Anggota DPR RI di Pileg 2014 sebesar 43 persen. Sedangkan pendatang baru sebesar 57 persen (Puskapol UI, 2014). Sedangkan pada Pileg 2009, data Forum Masyarakat Perduli Parlemen Indonesia (Formappi), menunjukkan tingkat keterpilihan petahana berada pada kisaran 27,32 persen (Formappi, 2014). Tren keterpilihan petahana pada dua kali pileg secara konsisten mengalami kenaikan.

Sementara itu, berdasarkan analisa terhadap profil Daftar Calon Sementara (DCS) Pileg 2019 yang dilakukan Formappi (2018) tercatat, sebanyak 529 atau 94 persen dari 560 Anggota DPR terpilih periode 2014-2019 kembali maju untuk memperebutkan 575 kursi pada pileg 2019. Dari 529 petahana, 349 di antaranya atau 65,97 persen berada pada nomor urut 1 (satu). Hal ini terkonfirmasi dari data hasil Pileg 2019, di mana sebanyak 299 atau 52 persen petahana DPR periode 2014-2019 terpilih lagi untuk periode 2019-2024 (Kompas/24/9/2019).

Penempatan posisi nomor urut pada dua kali pileg daftar terbuka di Indonesia, menentukan keterpilihan seorang calon. Puskapol UI (2014) mencatat, pada Pileg 2009, sebanyak 363 atau 64,94 persen dari 560 anggota DPR terpilih berada pada nomor urut 1 (pertama). Situasi ini tidak jauh berbeda dengan Pileg 2014 yang mencatat sekitar 62 persen dari calon terpilih, berada pada nomor urut yang sama.

³ *Candidate-center politics* mengacu pada posisi individu caleg sebagai aktor sentral atau utama dalam kampanye di kompetisi pileg. Beberapa kajian menggunakan istilah *candidate-centric* (Colm, 2018), *candidate-centered* (Söderlund, 2015), *personalization of campaign* (Cross and Young, 2014), ataupun *candidate-centered voting* (Shigeo and Snyder, 2012). Oleh karena keterbatasan padanan istilah dalam bahasa Indonesia, terminologi *candidate-centered politics* yang dipakai dalam kajian ini.

Studi Mellaz (2018) dalam memotret pembiayaan kampanye Pileg 2014 menunjukkan orientasi personal kandidat dalam rangka memenangkan kursi melalui suara terbanyak, telah mendorong munculnya dua aspek yang menjadi ciri penting Pemilu 2014, yaitu bentuk-bentuk kampanye berorientasi personal caleg dan pembiayaan kampanye yang ditanggung oleh caleg. Hal ini terkonfirmasi dalam Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK) partai politik Pileg 2014. Berdasarkan data tersebut, tercatat sebesar 82,65 persen dari total Rp 2,1 triliun sumber penerimaan kampanye berasal dari sumbangan caleg. Sedangkan penerimaan yang berasal dari partai politik, tercatat hanya sebesar 7,60 persen, dan 9,75 persen sisanya berasal dari sumbangan perseorangan, kelompok, dan badan usaha. Pada sisi pengeluaran kampanye, dari data Laporan Awal Dana Kampanye (LADK) dengan total Rp 1,2 triliun, tercatat sebesar 80,93 persen merupakan akumulasi aktivitas kampanye yang berorientasi pada sisi personal caleg. Dengan kata lain, pada Pileg 2014 lalu, pengeluaran pembiayaan kampanye merupakan cermin dari belanja yang dilakukan oleh setiap caleg di dapil.

Sayangnya, pergeseran orientasi pemilu yang terjadi sebagai akibat berubahnya sistem, dari orientasi berbasis partai menjadi orientasi berbasis caleg tidak diimbangi dengan instrumen hukum pemilu. Misalnya, dalam kerangka hukum yang mengatur tentang pembiayaan dan audit dana kampanye. Partai sebagai entitas peserta pemilu, menjadi satu-satunya obyek dalam jangkauan Undang-undang Pemilu (UU Pemilu), sedangkan pergeseran orientasi kompetisi yang menjadikan caleg sebagai aktor utama, lepas dari jangkauan. UU Pemilu memberikan kewajiban kepada partai untuk menyusun, melaporkan penerimaan sumbangan, dan pengeluaran pembiayaan kampanye untuk diaudit. Sedangkan untuk caleg, kewajiban tersebut absen dalam regulasi, dan menjadi tanggung jawab partai untuk melakukan konsolidasi.

Ketika orientasi keterpilihan seorang caleg ditentukan sedemikian besar oleh popularitas figur, maka setiap caleg berlomba-lomba meraih popularitasnya. Pembangunan popularitas dan reputasi personal menjadi sentral dalam

kampanye yang dilakukan dan sekaligus dibiayai oleh caleg. Di sisi lain, pembiayaan kampanye tidak lagi murah. Caleg membutuhkan dana besar untuk pembiayaan berbagai pengeluaran, meliputi biaya: tim pemenang, konsultan survei, alat peraga, *merchandise*, saksi, dan termasuk iklan dalam kampanye. Pada titik ini, sekali lagi kerangka hukum pembiayaan kampanye memiliki keterbatasan dalam menjangkau sumber penerimaan dan pengeluaran biaya kampanye para caleg.

Rumusan Masalah dan Metode Penelitian

Apakah perubahan desain pelaksanaan pemilu dari sisi waktu melalui keserentakan, mengubah pola dan besaran pembiayaan kampanye pemilu Indonesia. Tulisan ini ditujukan sebagai upaya mitigasi pembiayaan pileg, khususnya perbandingan dua pemilu, yaitu Pemilu 2014 dan Pemilu 2019 darisisipembiayaan dan kampanye. Sejuahmanakeserentakan pemilu memberi dampak terhadap pembiayaan kampanye pileg, baik dari sisi penerimaan maupun pengeluaran. Hasil kajian ini diharapkan dapat memberi sumbangan evaluatif pelaksanaan pemilu serentak, khususnya dari sisi pembiayaan kampanye, baik pada sisi kajian akademik maupun perumusan advokasi kebijakan di masa mendatang.

Kajian ini disajikan dalam bentuk analisa deskriptif. Sebagai kerangka konsep dalam kajian ini didapatkan studi literatur yang membingkai kaitan antara keserentakan pemilu, pilihan sistem pileg, serta dampaknya terhadap pola kompetisi elektoral dan pembiayaan kampanye. Adapun basis data yang dipergunakan sebagai analisa dan perbandingan, didasarkan pada data sekunder Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK) partai politik pada Pileg 2014 dan Pileg 2019 hasil audit kantor akuntan publik (KAP) yang ditunjuk KPU.

Kerangka Konsep

Sifat Alami Keserentakan Pemilu dan Efek Kompetisi

Pada era pertengahan 1990an, negara-negara di Amerika Latin melakukan rekayasa politik elektoral dengan

menyelenggarakan pelaksanaan pemilu secara serentak, baik secara penuh maupun parsial. Diawali oleh Chile pada 1993, Brazil 1994, dan Ekuador 1998. Sisanya Bolivia, Kosta Rika, Guatemala, Honduras, Nikaragua, Panama, Paraguay, Peru, dan Uruguay tidak diketahui pasti tahun awal penerapannya. Dua negara, yakni Argentina dan Meksiko menerapkan keserentakan secara parsial⁴), sedangkan empat negara: Kolombia, Republik Dominika, El Salvador, dan Venezuela berdasarkan data terakhir tahun 2007 menerapkan pemilu secara terpisah (Payne, et.al, 2007:28-30).

Berdasarkan data 12 negara di Amerika Latin yang melakukan keserentakan pemilu, muncul satu pola bahwa pilpres cenderung mempersempit wilayah kompetisi pileg. Besar kecil kecenderungan tersebut, ditentukan oleh sistem yang dipergunakan untuk pilpres dan kaitannya dengan surat suara untuk memilih dua cabang kekuasaan⁵). Formula keterpilihan pilpres, apakah pluralitas, mayoritas, ataupun kombinasi antar dua formula tersebut (*runoff with reduced threshold*)⁶) berdampak terhadap kompetisi pileg.

Sebagai akibat dari penerapan formula keterpilihan pilpres, muncul insentif maupun disinsentif bagi pola kompetisi partai untuk pileg. Sebagai contoh, penerapan formula pluralitas dalam pilpres, memberikan insentif sejak awal bagi partai kecil-menengah membentuk berkoalisi ataupun beraliansi.

4 Disebut parsial. Untuk Argentina, setengah dari anggota DPR dan sepertiga dari anggota senat dipilih secara bersamaan waktunya dengan pilpres. Sedangkan Meksiko, meskipun pilpres dilakukan secara bersamaan dengan pileg (DPR dan Senat), namun keanggotaan DPR berubah seluruhnya di tengah masa jabatan presiden.

5 Sistem pilpres mayoritas ataukah pluralitas, dan apakah surat suara pilpres dan pileg terpisah atau dalam satu surat suara.

6 Ketentuan *runoff with reduced threshold* merupakan kombinasi formula keterpilihan antara pluralitas dengan mayoritas dalam pilpres. Sebagai contoh, Kosta Rika menerapkan ketentuan konstitusi sejak tahun 1949, bahwa presiden dapat terpilih pada putaran pertama jika memperoleh suara 40 persen atau di bawah mayoritas. Argentina menerapkan ketentuan presiden dapat terpilih pada putaran pertama jika memperoleh 45 persen atau 40 persen suara pemilih dengan jarak 10 persen dari kompetitor terdekatnya. Ekuador 50 persen + 1 atau 45 persen dengan jarak 10 persen suara dari kompetitor terdekat. Nikaragua sejak 1999 menerapkan ketentuan 40 persen atau 35 persen dengan jarak 5 persen suara dibandingkan kompetitor terdekat.

Sebaliknya, formula mayoritas cenderung memunculkan disinsentif aliansi ataupun koalisi, mendorong banyak partai berkompetisi pada pilpres, dan memperebutkan kursi legislatif (Payne et.al, 2007:21-23).

Sifat alamiah keserentakan pemilu memberikan sumbangan terhadap bagaimana pola kompetisi partai, tidak saja untuk pilpres termasuk juga dalam pileg. Figur dan popularitas seorang calon, berpengaruh terhadap dua hal, *pertama* terkait dengan peluang kemenangan kandidat tersebut dalam pemilu, dan *kedua* asosiasi oleh pemilih terhadap partai ataupun koalisi pengusung figur populer capres. Posisi dan personalitas capres menjadi sentral dalam keserentakan, atau sering disebut dengan istilah pilpres sebagai pemilu mayor sedangkan pileg disebut sebagai pemilu minor.

Meski demikian, pola kompetisi dalam keserentakan pemilu hendaknya juga mempertimbangkan pilihan sistem untuk memilih anggota legislatif. Pilihan-pilihan sistem pileg secara mekanik akan menentukan sifat alami kompetisi, baik yang direspon oleh partai, caleg, maupun pemilih. Dampak lanjutan dari pilihan sistem pileg terkait dengan model kampanye dan kecenderungannya dalam konteks pembiayaan kampanye.

Pileg Daftar Terbuka: *Personal Vote* dan *Candidate-Centered Politics*

Paska 1960-an, para sarjana mengamati satu era baru dalam kompetisi pemilu, yaitu munculnya *personal vote* dan *candidate-centered politics* yang mendorong peningkatan kebutuhan pembiayaan kampanye. Kemunculan gejala ini berlangsung secara global, lintas batas negara, dan termasuk sistem pemilu. Studi André, Depauw, dan Martin (2016) menyediakan petunjuk kuat adanya kaitan antara pilihan sistem pemilu terhadap perilaku legislator dalam pemenangan. Apakah satu tipe sistem tertentu mendorong munculnya *party-centered politics* atau sebaliknya, justru memfasilitasi munculnya *candidate-centered politics*. Studi ini awalnya ditujukan untuk mengukur sejauhmana kesenjangan antara klasifikasi sistem pemilu yang didefinisikan para ahli, dengan

pemahaman para legislator sebagai pengguna. Dengan menggunakan survei di 15 negara demokrasi yang dilakukan terhadap 2.326 legislator, ditemukan bahwa daftar tertutup memfasilitasi munculnya *party-centered politics*. Sedangkan daftar terbuka memfasilitasi kemunculan *candidate-centered politics*, yang bahkan lebih tinggi dibandingkan dalam sistem distrik berwakil tunggal atau *single member district* (SMD).

Sejumlah studi lain menegaskan keterkaitan antara penerapan sistem pemilu dengan meningkatnya kebutuhan pembiayaan kampanye. Studi komparasi yang dilakukan Chang dan Golden (2006) menegaskan kaitan erat antara daftar terbuka dengan besar kecilnya jumlah kursi di dapil, sebagai pemicu para caleg untuk mencari sumber-sumber pembiayaan kampanye yang tidak jarang bersifat ilegal. Hal ini dimotivasi oleh harapan besar caleg untuk terpilih di dapil berwakil banyak. Temuan Chang dan Golden tersebut, terkonfirmasi dalam studi Muhtadi (2018: 222-228) yang menunjukkan bahwa peningkatan pembiayaan kampanye pileg di Indonesia, merupakan kaitan antara meningkatnya persaingan internal partai dengan besar kecilnya jumlah konstituen (pemilih) di dapil dalam daftar terbuka. Keterkaitan tersebut menjadi insentif para caleg untuk melakukan *vote buying* dalam meraih kemenangan.

Meningkatnya kebutuhan pembiayaan kampanye sendiri, bukanlah satu fenomena eksklusif yang muncul akibat penerapan daftar terbuka. Studi kasus di Kanada yang dilakukan Cross dan Young (2015: 306-315) menunjukkan, penerapan *single member plurality* (SMP) sebagai satu sistem yang merangsang munculnya *candidate-centered politics* dan berdampak terhadap meningkatnya pembiayaan kampanye. Potret yang sama juga terjadi di Amerika Serikat untuk pemilihan anggota kongres. Dalam studinya, Collens (2014: 62-63) menemukan bahwa, peningkatan pembiayaan kampanye terjadi seiring dengan berubahnya orientasi keterpilihan anggota kongres menjadi *candidate-centered politics*.

Studi Mellaz dan Kartawidjaja (2018) menunjukkan peningkatan pembiayaan kampanye, iklan kampanye, dan sumber pembiayaan dari caleg merupakan konsekuensi

tipologi ataupun karakter organisasi partai. Perkembangan tersebut merupakan respon dan adaptasi partai yang dipengaruhi oleh sejumlah faktor, seperti: memudarnya ideologi, penurunan jumlah kader dan sumbangan organisasi, perkembangan teknologi dan media massa khususnya televisi, orientasi pemilih, penggunaan konsultan politik, profesionalisasi partai, dan termasuk peningkatan berbagai skema negara kesejahteraan di banyak negara. Faktor-faktor tersebut mengubah orientasi kampanye menjadi padat modal, mengandalkan peran konsultan, dan akibat selanjutnya meningkatkan pembiayaan kampanye. Peningkatan kebutuhan pembiayaan kampanye tersebut sepenuhnya harus ditanggung oleh partai ataupun caleg, di tengah situasi sumber daya khususnya finansial partai yang semakin terbatas.

Personal Vote

Penerapan daftar terbuka di Indonesia sejak 2009, mengubah orientasi dan basis kompetisi pemilu. Otoritas partai menjadi terbatas pada dua aspek: *pertama*, tiket untuk nominasi dan *kedua*, penempatan caleg dalam nomor urut daftar partai. Namun, partai tidak lagi memiliki pengaruh ataupun akses penuh untuk mengontrol siapa caleg yang nantinya terpilih. Otoritas tersebut berada di tangan dan kendali pemilih, ketika penentuan caleg terpilih didasarkan pada perolehan suara terbanyak. Pemilih menjadi penentu siapa caleg dalam daftar partai yang diinginkan untuk terpilih. Bisa jadi preferensi pemilih selaras dengan keinginan partai ataupun sebaliknya. Situasi ini secara rasional dihitung dan selanjutnya akan menentukan perilaku para caleg, agar dirinya dan bukan caleg lain yang memperoleh suara terbanyak dari pemilih.

Situasi di atas, menjadi argumen dan basis teori yang dikenal sebagai *personal vote*. Teori ini beranjak pada satu premis. Jika prinsip kompetisi pemilu mengambil satu skema yang memunculkan adanya persaingan internal partai, maka harapan untuk memenangkan kursi mendorong caleg mengejar *personal vote*. Dalam studinya, Chang (2014) mengidentifikasi bahwa daftar terbuka dan distrik berwakil banyak, sebagai sistem yang melekat di dalamnya kompetisi internal partai.

Desain sistem kompetisi tersebut mendorong caleg untuk mengejar *personal vote* atau dengan kata lain perolehan suara personal menjadi obsesi utama caleg. Semakin tinggi suara yang dibutuhkan guna mengamankan kemenangan, berkonsekuensi meningkatkan pembiayaan kampanye.

Pada titik ini, berlaku prinsip siapa yang populer atau dikenal, berpeluang memperoleh suara terbanyak dan terpilih di dapil. Terlebih lagi dalam konteks distrik berwakil banyak, harapan untuk memenangkan salah satu dari sejumlah kursi yang tersedia juga makin besar. Nasib caleg bergantung sepenuhnya pada seberapa besar raihan suara personal dan persepsinya atas ketidakpastian kompetisi pemilu. Dua kombinasi ini memberikan tekanan bagi caleg untuk semakin banyak melakukan dan membiayai kampanye dalam rangka meningkatkan popularitas dan reputasi personalnya. Insentif untuk mengandalkan profil partai hilang. Caleg harus berjuang sendiri menghadapi siapapun pesaingnya, tidak peduli apakah pesaing tersebut pendatang baru, petahana, termasuk petinggi partai sekalipun.

Bagaimana dengan potret kompetisi pileg di Indonesia, apakah mendukung preposisi seperti yang disebutkan di atas. Disertasi Muhtadi (2018: 222-228) mengkonfirmasi tingkat kompetitif dapil pada Pileg 2014. Dengan mengukur *winning margins* (margin kemenangan), diketahui besar atau kecil peluang caleg berkompetisi untuk memenangkan kursi di suatu dapil. Melalui penghitungan di 77 dapil DPR RI pada Pileg 2014 diketahui bahwa, margin kemenangan caleg di mayoritas 48 dapil berada pada angka 0,5 (setengah) persen sampai dengan 2 persen. Angka ini menunjukkan betapa kompetitifnya pertarungan memperebutkan kursi di tingkat dapil. Muhtadi menghitung rata-rata margin kemenangan di 77 dapil DPR RI Pileg 2014 berada pada angka 1,65 persen. Tipisnya selisih margin kemenangan antara pemenang terhadap kompetitor satu partai, diduga kuat menjadi suatu insentif maraknya penggunaan uang oleh caleg dalam rangka *vote buying*.

Candidate-Centered Politics

Motivasi *personal vote* yang dikejar caleg, menjadikan pergeseran lain dalam kompetisi pemilu, dari *party-centered*

politics menjadi *candidate-centered politics*. Pada situasi ini, menjadikan tarikan orientasi dalam kompetisi menempatkan faktor individu caleg sebagai sentral dibandingkan partai.

Söderlund (2018) dalam studinya mencatat dua dimensi penting yang melandasi pergeseran orientasi ini. *Pertama*, terkait dengan pertanyaan siapakah yang menjadi obyek utama dari sistem pemilu, partai atautkah caleg? Untuk mengukur dimensi ini, biasanya secara langsung dapat dikonfirmasi siapa yang lebih penting pada pemilih, caleg atautkah partai? *Kedua*, menyangkut sisi evaluatif individu caleg. Sisi ini berguna bagi pemilih untuk melakukan perbandingan dan penilaian antara satu caleg dengan caleg lainnya. Dimensi ini meliputi: posisi atas isu, kompetensi, pengalaman, keandalan, tampilan fisik, citra, maupun karakteristik demografi.

Dalam kasus paling ekstrim, seperti perkembangan yang terjadi di AS paska 60an atau kerap dikenal dengan sebutan era partai keenam. Hirano dan Snyder (2012) menengarai munculnya *candidate-center politics* seiring dengan penerapan pemilihan langsung (*direct primary*) yang diikuti dengan perubahan pada sejumlah perangkat teknis pemilu, seperti model surat suara dan cara pemberian suara. Perubahan tersebut memicu caleg membangun dan mengembangkan organisasi-organisasi kampanye atau *pseudo-parties* bagi kepentingan pribadinya, menggantikan kelembagaan organisasi partai. Semuanya dipersiapkan dalam menghadapi kontestasi *primary elections*.

Studi tentang transisi demokrasi Indonesia, menyediakan data penting, bagaimana perubahan sistem pemilu mendorong munculnya *candidate-centered politics* dalam kompetisi pileg. Secara dramatis pergeseran perilaku caleg paska 2009 ditujukan sebagai upaya menggalang dukungan suara dengan memanfaatkan sumber-sumber berbasis primordial, seperti: etnis, agama, kedaerahan, maupun bahasa (Fox, 2018).

Meski studi tersebut difokuskan pada politisasi etnis oleh caleg dalam kampanye, namun ada 3 (tiga) kesimpulan penting dalam kajian Fox (2018) yang dapat ditarik. *Pertama*, *candidate-centered politics* pada pileg di Indonesia terbukti

nyata, seiring berubahnya sistem. *Kedua, candidate-centered politics* mendorong peningkatan pembiayaan kampanye yang harus ditanggung caleg. Dan *ketiga, candidate-center politics* memunculkan format baru dalam kegiatan kampanye dibanding pileg sebelumnya. Format kampanye yang sebelumnya mengandalkan rapat-rapat umum dan iklan media massa, berubah bentuk menjadi pertemuan-pertemuan terbatas, pengorganisasian intensif dan tersegmentasi berbasis komunitas pendukung. Iklan kampanye tetap dilakukan, namun pada skala terbatas tingkat dapil, dan ditujukan secara spesifik dalam rangka membangun reputasi personal caleg.

Ciri lain yang dapat dipotret dari menguatnya kemunculan *candidate-centered politics*, menurut Söderlund (2018) dapat dikaitkan dengan beberapa aspek, antara lain: posisi caleg sebagai sentral dalam kampanye dan pemberitaan media massa dibanding organisasi partai; meningkatnya kompetisi antara kepentingan individual caleg dalam pileg dibanding kepentingan bersama; evaluasi terhadap figur caleg menjadi dasar pemberian suara dibandingkan evaluasi terhadap partai; dan ciri, karakter, profil kandidat sebagai penentu utama kompetisi pileg dibandingkan program dan agenda partai.

Ketika harapan untuk terpilih makin terbuka, sedangkan biaya kampanye dalam rangka membangun reputasi personal makin mahal, maka di sinilah titik pertemuan antara *personal vote* dengan kebutuhan pembiayaan kampanye.

Analisa Pembiayaan Kampanye Pileg 2019

Sebelum lebih jauh menyajikan temuan terkait pola tertentu pembiayaan kampanye, sekali lagi penulis ingin menegaskan bahwa basis analisa berdasarkan sumber data sekunder. Oleh karena itu niscaya memunculkan keterbatasan, misalnya pertanyaan tentang sejauhmana data sekunder tersebut mencerminkan realitas pembiayaan kampanye. Meski demikian, terlepas dari keterbatasan yang ada, berdasarkan data yang tersedia ditemukan sejumlah pola dan temuan menarik dalam pembiayaan kampanye pemilu Indonesia.

Ketentuan mengenai dana kampanye pada Pemilu 2019 diatur Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang

Pemilihan Umum. Sumber penerimaan dan sumbangan kampanye pileg dibagi dalam lima komponen, antara lain: partai politik, caleg, perseorangan, kelompok, badan usaha, dan lain-lain. Batasan maksimal sumbangan dana kampanye, yaitu: sumbangan perseorangan Rp 2,5 milyar (pasal 331 ayat 1), sumbangan kelompok dan badan usaha sebesar Rp 25 milyar (pasal 331 ayat 2), sedangkan untuk partai politik dan caleg tidak diatur batasan maksimalnya.

Metode kampanye meliputi 9 (sembilan) jenis aktivitas, antara lain: pertemuan terbatas; pertemuan tatap muka; penyebaran bahan kampanye; pemasangan alat peraga di tempat umum; media sosial; iklan media cetak, media massa elektronik, dan internet; rapat umum; debat pasangan calon; dan kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye pemilu dan ketentuan perundang-undangan (pasal 275 ayat 1).

Penerapan keserentakan antara pilpres dan pileg pada tanggal hari yang sama, menjadikan pilpres sebagai pemilu mayor dan pileg sebagai pemilu minor. Pilpres dan figur personal calon menjadi sentral dalam kompetisi elektoral dan dampaknya mempersempit wilayah kompetisi pileg. Dengan demikian dapat didalilkan, pembiayaan kampanye pemilu serentak untuk pileg teoritis jumlahnya lebih kecil dibandingkan pilpres, sebab orientasi pembiayaan akan lebih difokuskan pada kampanye pilpres.

Kerangka teoritis di atas dapat diterima meskipun perlu dipertimbangkan pilihan sistem yang dipergunakan dalam pileg. Pilihan-pilihan sistem pileg tertentu memiliki pola tersendiri menyangkut corak kampanye, basis orientasi keterpilihan caleg, serta sumber dan jenis pembiayaannya. Meskipun dalam pemilu serentak berlaku dalil, asosiasi pemilih terhadap figur personal capres secara potensial berdampak juga terhadap pilihannya kepada partai atau koalisi pendukung dalam pileg, namun sistem pileg daftar terbuka dengan suara terbanyak, tetap menjadikan pembiayaan kampanye pileg sebagai orientasi utama caleg.

Meskipun keserentakan pemilu berkontribusi mempersempit wilayah kompetisi pileg, namun satu benang merah yang dapat ditarik yaitu baik pilpres maupun pileg

sama-sama menjadikan figur calon sebagai sentral. Dengan demikian, dua sistem pemilu yang dilaksanakan secara serentak membutuhkan banyak aktivitas kampanye dan sebagai efeknya adalah meningkatkan pembiayaan kampanye. Untuk melihat sejauhmana postur pembiayaan kampanye dalam Pemilu Serentak 2019, maka analisa data berdasarkan LPPDK Pileg 2014 dan Pileg 2019 di bawah ini akan memberikan gambaran yang memadai.

Terdapat dua pola pembiayaan kampanye pemilu yang dapat disajikan. *Pertama*, peningkatan jumlah pembiayaan kampanye pilpres di Indonesia. Pada Pilpres 2014 sumbangan penerimaan dari dua pasangan calon sebesar Rp 478.935.586.764 yang terdiri dari Rp 166.559.466.941 berasal dari pasangan Prabowo Subianto-Hatta Rajasa, sedangkan Rp 312.376.119.823 berasal dari pasangan Joko Widodo-Jusuf Kalla.⁷⁾ Biaya kampanye ini mengalami peningkatan sebesar Rp 326 milyar pada Pemilu Serentak 2019 menjadi Rp 805.664.509.298 dengan rincian, Rp 594.883.534.772 adalah dana kampanye pasangan Joko Widodo-Ma'ruf Amin dan Rp 210.780.974.526 merupakan dana kampanye pasangan Prabowo Subianto-Sandiaga Uno. Jika dibandingkan antara dana kampanye Pilpres 2014 dengan Pilpres 2019, maka dana kampanye Pilpres 2014 memiliki porsi sebesar 59,44 persen Pilpres 2019.

Kedua, penurunan pembiayaan kampanye pileg partai politik. Laporan dana kampanye Pileg 2014 tercatat sebesar lebih dari Rp 3 trilyun, Tabel 1 bawah. Pada Pileg 2019, turun sekitar Rp 700 milyar menjadi 2,3 trilyun rupiah, lihat Tabel 2. Dua pola tersebut menguatkan dalil bahwa, pembiayaan kampanye pilpres menjadi yang paling utama dalam pemilu serentak. Ketika wilayah kompetisi pileg menjadi lebih sempit akibat keserentakan pemilu, hal ini berdampak terhadap penurunan biaya kampanye, oleh karena bergeser untuk pilpres dibanding pileg.

7 <https://m.detik.com/news/berita/2694572/audit-dana-kampanye-pilpres-icw-temukan-ketidakwajaran-dari-jokowi-dan-prabowo> diakses pada 20 September 2019

Postur Penerimaan Dana Kampanye: Ketergantungan Partai Pada Caleg

Terdapat satu temuan yang secara konsisten muncul dalam dua kali pelaksanaan pileg di Indonesia, baik Pileg 2014 dan Pileg 2019, yaitu sumbangan caleg menjadi tulang punggung sumber pembiayaan kampanye dibandingkan sumber-sumber penerimaan lainnya yang dimungkinkan oleh undang-undang. Hal ini sekaligus menegaskan bahwa, terdapat ketidakmampuan ataupun keengganan partai politik melakukan diversifikasi dan meyakinkan sumber-sumber lainnya untuk berkontribusi dalam konteks sumbangan dana kampanye.

Khusus dana kampanye pileg, Tabel 1 dan Tabel 2 di bawah menunjukkan bahwa meskipun pembiayaan kampanye Pileg 2019 turun dibanding Pileg 2014, namun tetap muncul satu pola yang konsisten dalam dua kali pemilu, yaitu ketergantungan partai politik terhadap sumbangan dari caleg. Hal ini terlihat pada Tabel 1, dari lebih Rp 3 trilyun penerimaan sumbangan dana kampanye Pileg 2014, tercatat sebesar Rp 2,5 trilyun atau 84,9 persen dari total penerimaan merupakan sumbangan caleg. Partai politik sebagai entitas peserta pemilu memberikan kontribusi sebesar Rp 335,4 milyar atau 10,98 persen dari total penerimaan. Sedangkan penerimaan yang berasal dari sumber-sumber lainnya tercatat tidak signifikan, berkisar antara 2,66 hingga 0,21 persen dibandingkan total penerimaan.

Tabel 1. PENERIMAAN DAN SUMBER SUMBANGAN DANA KAMPANYE PILEG 2014							
Partai Politik	PARTAI	CALEG	PERSEORANGAN	KELOMPOK	BADAN USAHA	LAIN-LAIN	TOTAL
NASDEM	56.640.184.435	153.574.778.019	629.000.000	5.570.000.000	4.000.000	0	216.417.962.454
PKB	55.481.156.786	183.619.326.072	0	0	0	0	239.100.482.858
PKS	3.104.375.803	115.693.372.415	2.245.000.000	0	200.000.000	0	121.242.748.218
PDI Perjuangan	31.624.141.250	327.181.722.596	2.937.190.562	7.166.500.000	20.372.500.000	6.342.607.120	395.624.661.528
GOLKAR	72.498.750.000	328.673.017.636	0	0	1.000.000.000	18.247.699	402.190.015.335
GERINDRA	0	423.986.102.501	4.100.000.000	0	26.998.426.750	0	455.084.529.251
DEMOKRAT	37.723.404.705	258.000.770.140	2.852.972.020	5.943.462.000	4.700.000.000	0	309.220.608.865
PAN	81.304.252	242.037.365.295	4.425.000.000	0	25.472.559.116	0	272.016.228.663
PPP	4.333.252.613	151.242.054.946	0	1.600.000.000	0	0	157.175.307.559
HANURA	64.608.067.370	297.144.618.689	0	0	450.000.000	0	362.202.686.059
PBB	1.226.675.000	68.001.667.631	0	0	2.180.000.000	0	71.408.342.631
PKPI	8.085.119.453	44.877.816.528	0	0	0	0	52.962.935.981
TOTAL	335.406.431.667	2.594.032.612.468	17.189.162.582	20.279.962.000	81.377.485.866	6.360.854.819	3.054.646.509.402
PERSENTASE	10,98%	84,92%	0,56%	0,66%	2,66%	0,21%	100,00%

August Mellaz - Sindikasi Pemilu dan Demokrasi (SPD)

Sumber: Data diolah dari Laporan Audit Dana Kampanye Pemilu 2014 (periode 11 Januari 2013 s/d 17 April 2014) - KPU

Begitu juga dengan Pileg 2019 seperti yang terlihat pada Tabel 2 di bawah. Dari total penerimaan dan sumber sumbangan kampanye dengan nilai total Rp 2,37 triliun tercatat sebesar Rp 1,9 triliun atau 84,13 persen merupakan sumbangan yang berasal dari caleg. Partai politik berkontribusi sebesar Rp 315 milyar atau 13,31 persen dari total. 4 (empat) sumber penerimaan sumbangan lainnya tidak signifikan dalam pembentukan pembiayaan kampanye dengan kisaran 0,83 hingga 0,40 persen dibandingkan total laporan.

Tabel 2. PENERIMAAN DAN SUMBER SUMBANGAN DANA KAMPANYE PILEG 2019							
Partai Politik	PARTAI	CALEG	PERSEORANGAN	KELOMPOK	BADAN USAHA	LAIN-LAIN*	TOTAL
NASDEM	80.610.513.963	177.863.557.751	0	0	1.000.000.000	0	259.474.071.714
PKB	10.000.000	133.587.647.279	1.300.000.000	0	7.425.000.000	0	142.322.647.279
PKS	9.376.131.477	139.666.622.439	1.000.000.000	0	0	0	150.042.753.916
PDI Perjuangan	6.675.680.601	338.339.772.456	0	0	0	9.624.760	345.015.453.057
GOLKAR	72.010.000.000	235.131.587.510	100.000.000	0	395.000.000	2.290.194	307.638.877.704
GERINDRA	1.006.771.946	133.715.077.635	0	0	0	0	134.721.849.581
DEMOKRAT	1.700.957.452	180.871.110.071	7.158.137.000	0	0	2.449.086	189.732.653.609
PAN	100.000.000	168.948.328.526	0	0	0	0	169.048.328.526
PPP	12.413.250.000	64.138.502.526	0	0	0	0	76.551.752.526
HANURA	11.104.310.300	28.858.287.278	13.000.000	9.522.500.000	0	19.236	49.498.116.814
PBB	501.534.722	117.356.000.002	0	0	0	0	117.857.534.724
PKPI	0	1.530.743.254	4.761.004.000	0	0	0	6.291.747.254
PSI	31.922.379.050	42.657.646.880	3.809.570.046	0	6.270.503.540	87.269	84.660.186.785
PERINDO	88.134.658.000	123.606.099.035	0	0	0	16.497.617.400	228.238.374.435
BERKARYA	1.000.000	105.864.300.058	1.200.000.000	0	0	0	107.065.300.058
GARUDA	31.000.000	3.044.515.041	400.000.000	0	0	0	3.475.515.041
TOTAL	315.598.187.511	1.995.179.797.741	19.741.711.046	9.522.500.000	15.090.503.540	16.512.087.945	2.371.635.163.023
PERSENTASE	13,31%	84,13%	0,83%	0,40%	0,64%	0,70%	100,00%

August Mellaz - Sindikasi Pemilu dan Demokrasi (SPD)

Sumber: Data diolah dari Laporan Audit Dana Kampanye Pemilu 2019 (periode 20 Februari 2018 s/d 25 April 2019) - KPU

* Berupa penerimaan Bunga Bank, kecuali Perindo yang berasal dari Lain-lain Komitmen

Pileg 2019 mencatatkan PDI Perjuangan, Golkar, dan Nasdem sebagai partai yang memperoleh sumbangan terbesar dari caleg dibandingkan 13 partai peserta pemilu lainnya. Sumbangan caleg yang paling kecil dicatatkan oleh PKPI dengan nilai Rp 1,5 milyar dan diikuti Garuda Rp 3 milyar. Untuk partai yang baru mengikuti Pileg 2019, tercatat sumbangan caleg yang terbesar dilaporkan oleh Perindo dengan nilai Rp 123 milyar, diikuti Berkarya Rp 105 milyar, dan kemudian PSI Rp 42,6 milyar.

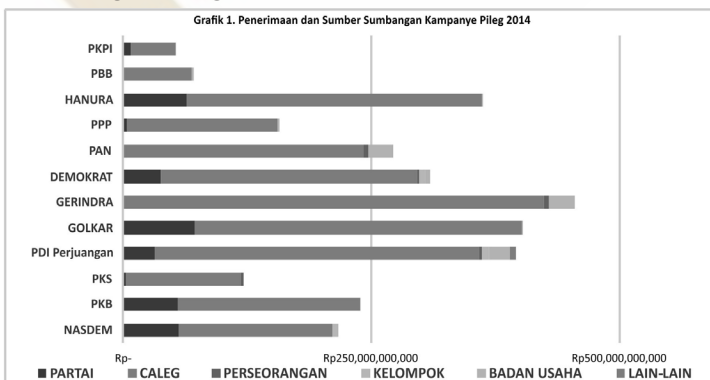
Pada sisi yang bersumber dari partai politik, Perindo menjadi partai dengan sumbangan terbesar, yaitu Rp 88,1 milyar, diikuti oleh Nasdem Rp 80,6 milyar, dan posisi ketiga ditempati oleh Golkar sebesar Rp 72 milyar. Penerimaan yang berasal dari partai dalam jumlah terkecil dicatat oleh PKPI

dengan nilai Rp 0, posisi berikutnya dicatatkan oleh Berkarya dengan nilai Rp 1 juta, dan posisi ketiga oleh PKB dengan nilai Rp 10 juta, lihat Tabel 2.

Dari total Rp 2,37 triliun penerimaan sumbangan kampanye hasil audit KAP pada Pileg 2019, tercatat PDI Perjuangan Rp 345 milyar, Golkar Rp 307,6 milyar, dan Nasdem Rp 259 milyar sebagai tiga partai politik dengan penerimaan sumbangan kampanye terbesar. Sedangkan dari kubu partai pendatang baru, secara berurut tercatat Perindo Rp 228,2 milyar, Berkarya Rp 107 milyar, dan PSI Rp 84,6 milyar sebagai tiga partai dengan penerimaan sumbangan kampanye terbesar.

Sumber Penerimaan Dana Kampanye dan *Candidate-Centered Politics*

Meski secara agregat, penerimaan sumbangan kampanye Pileg 2019 mengalami penurunan dibanding Pileg 2014, namun tetap tidak mengubah orientasi pembiayaan yang bersifat kandidat sentris. Sumbangan penerimaan caleg tetap menjadi tulang punggung pembiayaan kampanye semua partai politik. Dari Grafik 1 di atas dan Grafik 2 di bawah, terlihat sumbangan caleg yang diilustrasikan dengan grafik batang warna oranye mendominasi sumber pembiayaan kampanye pileg. Dari 6 (enam) sumber penerimaan sumbangan kampanye yang diberikan sebagai ruang gerak bagi partai politik, menegaskan ketidakmampuan hampir semua partai peserta pemilu untuk memobilisasi sumber-sumber penerimaan lain di luar sumbangan caleg.

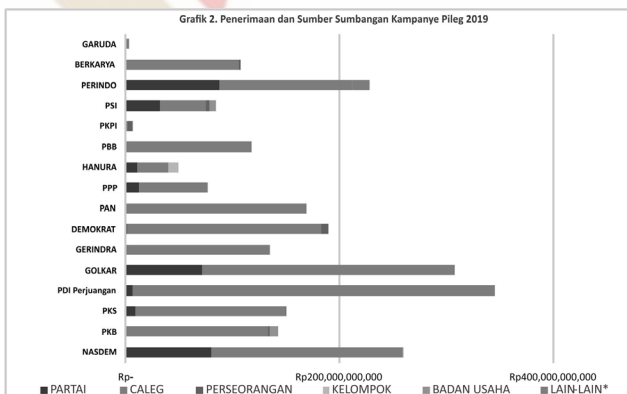


Jika dibandingkan antara Pileg 2014 (Grafik 1) dengan Pileg 2019 (Grafik 2) terlihat sejumlah variasi sumber asal sumbangan pembiayaan kampanye. Pemilu 2014 pada Grafik 1 atas terlihat, sumbangan badan usaha, kelompok, perseorangan, dan lain-lain masih memberikan kontribusi pada total penerimaan sumbangan kampanye partai politik. Hal ini berbeda dengan Pileg 2019 Grafik 2, baik secara relatif maupun absolut tidak terlihat variasi sumber penerimaan sumbangan kampanye dari setiap partai politik.

Sumbangan kampanye dari badan usaha yang pada Pileg 2014 dicatatkan oleh 8 (delapan) dari 12 partai peserta pemilu, sedangkan Pileg 2019 hanya tercatat 4 (empat) dari 16 partai dengan nilai total Rp 15 milyar. Bandingkan dengan asal sumbangan yang sama pada Pileg 2014 yang memiliki nilai Rp 81,3 milyar. Dari 6 (enam) komponen sumber penerimaan, terlihat menguatnya tendensi *candidate centered politics* dalam dua pileg di Indonesia.

Pengeluaran Kampanye dan *Candidate Centered-Politics*

Pengeluaran kampanye terdiri dari tiga komponen utama. *Pertama*, pengeluaran operasi meliputi pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka, media massa cetak dan elektronik, penyebaran bahan kampanye, pemasangan alat peraga, rapat umum, serta kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye dan ketentuan perundang-undangan. *Kedua*, pengeluaran modal. *Ketiga*, lain-lain.



Menguatnya tendensi *candidate-centered politics* pada dua kali pelaksanaan pileg di Indonesia juga tercermin dari pengeluaran kampanye, meskipun pengeluaran kampanye Pileg 2019 mengalami penurunan dibandingkan Pileg 2014. Pada Pileg 2014, terlihat pada Tabel 3 di bawah, total pengeluaran kampanye partai politik tercatat sebesar Rp 2,8 trilyun. Sedangkan pengeluaran kampanye Pileg 2019 tercatat sebesar Rp 2,3 trilyun atau mengalami penurunan kurang lebih Rp 500 milyar, sebagaimana tercatat pada Tabel 4 di bawah.

Dari 9 (sembilan) jenis pengeluaran kampanye, terdapat 6 (enam) jenis pengeluaran yang diasosiasikan dengan kandidat sentris, antara lain: pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka, penyebaran bahan kampanye, pemasangan alat peraga kampanye, kegiatan lain, dan lain-lain. Sedangkan 3 (tiga) jenis pengeluaran lainnya, merupakan asosiasi partai sentris seperti: iklan media massa cetak dan elektronik, rapat umum, dan pengeluaran modal.

Partai Politik	Pertemuan Terbatas	Pertemuan Tatap Muka	Media Massa Cetak dan Media Massa Elektronik	Penyebaran Bahan Kampanye	Pemasangan Alat Peraga	Rapat Umum	Kegiatan Lain	Pengeluaran Modal	Lain-lain	TOTAL PENGUJARAN
NASDEM	0	4.000.000.000	25.105.606.002	6.923.355.500	0	0	188.901.185.911	0	2.192.453	224.932.339.866
PBB	0	62.325.678	46.813.510.786	4.137.063.000	7.300.000	10.071.334.850	38.616.090	0	0	62.788.110.464
PKS	11.875.145.500	521.371.600	7.348.000.000	0	0	0	102.067.397.415	0	2.330.160	121.754.244.675
PKB Perjuangan	0	0	60.728.570.437	8.489.934.000	0	607.400.000	9.170.833.554	197.551.000	325.519.212.596	404.718.515.587
GOLKAR	0	0	29.662.420.538	38.016.075.000	0	5.830.337.500	328.673.017.636	0	6.930.041	402.887.780.715
GERINDRA	0	0	16.943.327.823	13.000.000.000	0	0	425.087.812.501	0	0	455.031.140.324
DEMOKRAT	0	0	33.024.126.300	7.600.000.000	885.000.000	8.197.972.020	257.658.135.957	0	0	307.365.234.277
PAN	106.019.830.456	16.005.611.449	34.675.077.116	62.845.603.134	27.603.337.601	1.688.051.800	23.078.117.131	0	0	271.915.628.667
PPP	0	0	4.009.985.960	0	0	0	151.782.158.946	0	0	155.792.144.906
HANURA	1.887.368.000	5.816.550.000	25.014.811.370	25.563.812.000	131.500.000	4.292.054.627	303.090.328.264	0	0	365.738.634.261
PBB	108.446.500	3.000.000	430.130.000	4.750.000	5.000.000	38.751.200	68.021.866.541	759.075.000	30.807.608	69.402.056.849
PKPI	667.090.300	0	2.214.392.378	2.227.136.775	0	0	2.969.500.000	0	0	8.078.110.453
TOTAL	120.557.880.756	26.408.858.727	285.588.136.710	168.807.729.409	28.632.137.601	30.725.901.997	1.860.419.009.946	956.626.000	325.561.482.858	2.847.657.764.004
Persentase	4,23%	0,93%	10,03%	5,93%	1,01%	1,08%	65,33%	0,03%	11,43%	100,00%

August Mellaz - Sindikasi Pemilu dan Demokrasi (SPD)
Sumber: Data diolah dari Laporan Audit Dana Kampanye Pemilu 2014 (Periode 11 Januari 2013 s/d 17 April 2014) - KPU

Pengeluaran Kampanye	Pertemuan Terbatas	Pertemuan Tatap Muka	Penyebaran Bahan Kampanye	Pemasangan alat Peraga	Kegiatan Lain	Total Candidate-Centered
Candidate centered	120.557.880.756	26.408.858.727	168.807.729.409	28.632.137.601	1.860.419.009.946	2.204.825.616.439
						77,43%
						22,57%

Dari total Rp 2,8 trilyun pengeluaran kampanye Pileg 2014, tercatat sebesar Rp 2,2 trilyun merupakan akumulasi pengeluaran berbasis caleg atau kandidat sentris. Dengan demikian pada kampanye Pileg 2014, sebesar 77,43 persen merupakan pengeluaran yang dilakukan oleh caleg. Sedangkan pengeluaran kampanye yang berorientasi pada partai politik setara dengan 22,57 persen dari total pengeluaran kampanye, Tabel 3 di atas.

Pada Pileg 2019, tendensi pengeluaran kampanye berbasis kandidat sentris semakin menguat. Hal ini dapat dilihat pada Tabel 4 atas, dari total Rp 2,3 triliun LPPDK tercatat sebesar Rp 2,19 triliun atau setara dengan 93,87 persen merupakan pengeluaran kampanye berbasis kandidat sentris. Sedangkan pengeluaran kampanye berbasis partai memiliki porsi 6,13 persen dibandingkan total pengeluaran kampanye. Dengan demikian, terjadi kenaikan sebesar 16,44 persen pengeluaran kampanye berbasis kandidat sentris antara Pileg 2014 dibandingkan Pileg 2019.

Tabel 4. Pengeluaran Kampanye Partai Politik Pileg 2019

Partai Politik	Pertemuan Terbatas	Pertemuan Tatap Muka	Media Massa Cetak dan Media Massa Elektronik	Pembuatan Desain Alat Peraga Kampanye	Penyebaran Bahan Kampanye	Rapat Umum	Kegiatan Lain	Pengeluaran Modal	Lain-lain	TOTAL PENGELUARAN
NASDEM	23.767.110.510	0	29.112.260.609	520.000.000	820.000.000	0	0	0	177.894.123.531	232.113.494.650
PKB	0	0	0	0	0	0	0	0	141.012.647.279	141.012.647.279
PKS	1.116.784.433	0	1.494.760.000	8.365.750.000	25.000.000	0	776.000.000	66.750.000	138.180.825.594	150.025.870.027
PDI Perjuangan	0	0	0	0	0	1.995.000.000	0	0	343.011.553.771	345.006.553.771
GOLKAR	0	0	12.061.587.650	19.289.000.000	36.390.000.000	4.203.808.278	0	0	235.527.375.549	307.471.571.477
GERINDRA	0	100.500.000	0	0	900.000.000	0	0	0	133.745.749.021	134.717.249.021
DEMOKRAT	0	0	3.992.637.000	0	0	0	0	1.380.500.000	184.037.646.377	189.410.785.377
PAN	0	0	0	0	0	0	0	100.000.000	168.948.328.526	169.048.328.526
PPP	0	0	0	0	5.242.500.000	0	0	0	71.309.252.526	76.551.752.526
HANURA	0	0	6.537.500.000	4.241.540.000	274.570.300	0	0	0	38.431.591.123	49.485.201.423
PBB	0	0	0	602.500.000	194.100.000	0	0	0	116.960.000.000	117.756.600.000
PKPI	17.578.000	0	562.000.000	3.572.122.625	524.850.000	0	15.909.112	3.505.000	1.593.701.830	6.289.666.567
PSI	2.900.586.500	6.073.392.752	20.850.294.170	4.717.899.250	2.978.365.192	0	0	47.137.506.564	86.657.844.428	228.116.161.935
PERINDO	0	0	18.050.895.500	29.983.412.000	0	0	4.600.245.000	583.120.000	174.898.489.435	107.159.300.058
BERKARYA	0	0	77.000.000	1.218.000.000	0	0	0	0	105.864.300.058	107.159.300.058
GARUDA	0	0	86.909.862	0	0	0	0	0	3.274.515.041	3.361.424.903
TOTAL	27.802.059.443	6.173.892.752	74.774.949.291	60.577.507.375	77.332.797.492	6.198.808.278	5.392.154.112	2.133.875.000	2.081.798.408.225	2.342.184.451.968
Persentase	1,15%	0,26%	3,19%	2,59%	3,30%	0,26%	0,23%	0,09%	88,88%	100,00%

Anggot: Meliaz - Sindikasi Pemilu dan Demokrasi (SPD)
 Sumber: Data diolah dari Laporan Audit Dana Kampanye Pemilu 2019 (Periode 20 Februari 2018 s/d 25 April 2019) - KPU

Pengeluaran Kampanye	Pertemuan Terbatas	Pertemuan Tatap Muka	Penyebaran Bahan Kampanye	Kegiatan Lain	Lain-lain	Total Candidate-Centered
Candidate centered	27.802.059.443	6.173.892.752	77.332.797.492	5.392.154.112	2.081.798.408.225	2.198.499.312.024
						93,87%
						6,13%

Pileg 2014 mencatatkan nilai sebesar Rp 1,8 triliun atau 65,33 persen dari total pengeluaran kampanye dalam bentuk kegiatan lain yang tidak melanggar ketentuan kampanye dan peraturan perundang-undangan, Tabel 3. Dengan kata lain, jumlah tersebut merupakan kegiatan yang dilaporkan caleg ke partai pada masa kampanye. Sedangkan LPPDK pada Pileg 2019, tercatat pengeluaran lain-lain dengan nilai Rp 2 triliun atau setara dengan 88,88 persen sebagai jenis pengeluaran yang terbesar, Tabel 4. Meskipun dicatat dalam kolom pengeluaran yang berbeda, namun secara prinsip jenis pengeluaran tersebut sama-sama berbasis pada kandidat sentris.

Berdasarkan data LPPDK hasil audit oleh KAP pada Tabel 3 Pileg 2014, tercatat Gerindra Rp 455 milyar, PDI Perjuangan Rp 404 milyar, dan Golkar Rp 402 milyar sebagai tiga besar partai politik dengan pengeluaran kampanye terbesar. Sedangkan pada Tabel 4 Pileg 2019 tercatat PDI Perjuangan Rp 345 milyar, Golkar Rp 307 milyar, dan Nasdem Rp 232 milyar sebagai tiga partai dengan pengeluaran kampanye terbesar. Pengeluaran kampanye terendah Pileg 2019 dicatatkan oleh Garuda Rp 3,3 milyar, sedangkan Pileg 2014 dicatatkan oleh PKPI dengan nilai Rp 8 milyar. Perindo sendiri sebagai partai baru pada Pileg 2019 mencatatkan pengeluaran kampanye sebesar Rp 228 milyar, dan sekaligus menempatkannya pada posisi keempat partai politik dengan pengeluaran kampanye terbesar.

Penurunan Belanja Iklan Kampanye Pileg: Efek Keserentakan

Kompetisi pemilu tentu tidak dapat dilepaskan dari kampanye, khususnya kampanye media massa dan televisi. Iklan kampanye melalui media, terutama televisi menjadi kebutuhan penting bagi partai dalam rangka menyebarkan visi-misi, slogan, ataupun jargon yang dapat menjangkau khalayak lebih luas dibanding jenis-jenis kampanye yang bersifat konvensional, seperti tatap muka maupun rapat-rapat umum.

Dari data LPPDK hasil audit dana kampanye, belanja iklan pada Pileg 2019 mengalami penurunan baik secara agregat maupun absolut dibandingkan Pileg 2014. Tabel 5 bawah memperlihatkan perbandingan pengeluaran kampanye belanja iklan kampanye yang dilakukan oleh seluruh partai politik. Total belanja iklan pada Pemilu 2019 memiliki nilai total sebesar Rp 74,7 milyar atau sekitar seperempat dibanding belanja yang sama pada Pileg 2014 dengan nilai total 285 milyar.

Penurunan secara dramatis belanja iklan kampanye pada Pileg 2019 dibandingkan Pileg 2014 juga terjadi jika dihitung berdasarkan total laporan pengeluaran biaya kampanye. Masih berdasarkan data di Tabel 5, total belanja iklan kampanye Pileg 2019 menempati porsi sebesar 3,19 persen dibandingkan total laporan belanja kampanye partai

Rp 2,34 triliun. Sedangkan pada Pileg 2014, porsi belanja iklan kampanye media menguasai porsi sebesar 10 persen dari laporan pengeluaran dengan nilai total Rp 2,84 triliun.

Hampir dapat dikatakan, belanja iklan kampanye seluruh partai politik Pemilu 2019 mengalami penurunan dibandingkan belanja yang sama pada Pemilu 2014. Satu-satunya partai politik peserta Pileg 2014 yang mengalami kenaikan belanja iklan kampanye pada Pileg 2019 adalah Partai Nasdem, dari Rp 25,1 milyar menjadi Rp 29,1 milyar atau naik sebesar Rp 4 milyar. Posisi ini sekaligus menempatkan Partai Nasdem sebagai partai politik peserta Pileg 2019 dengan belanja iklan kampanye tertinggi, posisi kedua ditempati oleh PSI dengan nilai Rp 20,8 milyar, dan Golkar pada posisi ketiga dengan nilai belanja iklan kampanye media sebesar Rp 12 milyar. PBB menjadi satu-satunya partai peserta di dua pileg yang tercatat tidak melakukan belanja iklan kampanye.

Tabel 5. Belanja Iklan Kampanye Pemilu Legislatif

Partai Politik	Pemilu 2014	Pemilu 2019
NASDEM	25.105.606.002	29.112.260.609
PKB	46.431.510.786	0
PKS	7.348.000.000	1.494.760.000
PDI Perjuangan	60.728.578.437	0
GOLKAR	29.662.420.538	12.061.587.650
GERINDRA	16.943.327.823	0
DEMOKRAT	33.024.126.300	3.992.637.000
PAN	34.675.077.116	0
PPP	4.009.965.960	0
HANURA	25.014.821.370	6.537.500.000
PBB	0	0
PKPI	2.214.392.378	562.000.000
PSI	-	20.850.294.170
PERINDO	-	0
BERKARYA	-	77.000.000
GARUDA	-	86.909.862
TOTAL	285.157.826.710	74.774.949.291
Pengeluaran Kampanye	2.847.657.764.004	2.342.184.451.968
Iklan Kampanye (%)	10,01%	3,19%

August Mellaz - Sindikasi Pemilu dan Demokrasi (SPD)

Sumber: Data diolah dari Laporan Audit Dana Kampanye Pemilu 2014 dan Pemilu 2019 - KPU

Satu hal yang menarik berdasarkan data Tabel 5 di atas, pada Pemilu 2019, dari 16 partai politik peserta pileg terdapat 7 (tujuh) partai politik yang tidak melakukan belanja iklan kampanye media. 5 partai di antaranya, yaitu PKB, PDI Perjuangan, Gerindra, PAN, dan PPP yang pada Pileg 2014 lalu memiliki catatan belanja iklan kampanye media. Sedangkan Perindo menjadi satu-satunya partai peserta baru di Pemilu 2019 yang mencatatkan nol rupiah untuk belanja iklan kampanye.

Dari dua data pileg di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa keserentakan pemilu berdampak terhadap pileg, khususnya pengeluaran belanja iklan kampanye media. Pada pileg, partai politik tidak lagi memiliki insentif untuk menempatkan porsi belanja iklan kampanye lebih besar atau sama dengan dengan pileg sebelumnya. Hal ini terjadi karena kesamaan waktu pelaksanaan masa kampanye pileg dengan pilpres, sehingga magnitudo pilpres yang menjadi paling utama dalam kaitannya dengan kebutuhan kampanye iklan di media.

Kesimpulan

Secara konseptual, dalil keserentakan pemilu yang menjadikan pilpres sebagai sentral, berdampak mempersempit wilayah kompetisi dalam pileg dapat dinyatakan terbukti. Dalil tersebut tercermin secara kuat berdasarkan data LPPDK dua pileg Indonesia. Terjadi pergeseran pola pembiayaan pada Pemilu 2019 dibandingkan Pemilu 2014, baik pilpres maupun pileg. Dalam konteks keserentakan, pembiayaan kampanye Pilpres 2019 mengalami kenaikan, dari Rp 478,9 milyar pada Pilpres 2014 menjadi Rp 805 milyar pada Pilpres 2019. Dengan kata lain, porsi pembiayaan kampanye pada Pilpres 2014 hanya sebesar 59,44 persen dibandingkan Pilpres 2019.

Sebagai dampak dari mempersempit wilayah kompetisi pileg, tercermin pada pembiayaan kampanye pileg. Dari Rp 3 trilyun pada Pileg 2014 menjadi Rp 2,3 trilyun pada Pileg 2019, atau mengalami penurunan sebesar Rp 700 milyar. Penurunan disumbang oleh komponen belanja iklan kampanye. Pileg 2014 tercatat belanja iklan kampanye sebesar Rp 285,5 milyar atau setara 10 persen, sedangkan Pileg 2019 tercatat Rp 74,7 milyar atau setara dengan 3,1 persen dari total pengeluaran kampanye.

Dua data menunjukkan, penerapan pemilu serentak menguatkan dalil bahwa pembiayaan kampanye untuk pilpres menjadi yang paling utama, sehingga meningkatkan jumlahnya. Sedangkan wilayah kompetisi pileg menjadi lebih sempit, sehingga sumber daya pembiayaan kampanye lebih difokuskan untuk pilpres dibanding pileg.

Meskipun keserentakan pemilu pada derajat tertentu memberi insentif bagi penurunan pembiayaan kampanye untuk pileg, namun pilihan sistem yang dipergunakan untuk pileg berpengaruh terhadap tinggi rendahnya kebutuhan pembiayaan kampanye. Pemilu Serentak 2019 menunjukkan satu potret berbasis data, bahwa dua sistem pemilihan, baik pilpres dan pileg merupakan titik pertemuan antara personalisasi figur dan kandidat sentris dalam kompetisi elektoral Indonesia.

Pada sisi penerimaan. Baik Pileg 2014 dan Pileg 2019 memberikan sinyal kuat hadirnya *candidate-centered politics* dalam kompetisi. Hal ini ditunjukkan dengan dominasi sumbangan caleg sebesar Rp 2,5 trilyun atau 84,92 persen dari total Rp 3 trilyun LPPDK Pileg 2014. Demikian juga dengan Pileg 2019, meskipun dari sisi jumlah mengalami penurunan dibanding Pileg 2014, namun Rp 1,9 trilyun sumbangan caleg memiliki porsi setara dengan 84,13 persen dibandingkan total seluruh sumbangan penerimaan kampanye yang tercatat senilai Rp 2,37 trilyun. Partai politik sebagai entitas peserta pemilu hanya mencatatkan sumbangan setara dengan 10,98 persen pada Pileg 2014 dan 13,31 persen pada Pileg 2019.

Pada sisi pengeluaran. Gejala *candidate-centered politics* di Pileg 2019 makin menguat. Data LPPDK 2014 menunjukkan pengeluaran kampanye berbasis caleg sebesar Rp 2,2 trilyun atau setara dengan 77,43 persen dari total pengeluaran senilai Rp 2,84 trilyun. Sedangkan pada Pileg 2019 tercatat Rp 2,19 trilyun atau setara dengan 93,87 persen dari total pengeluaran senilai Rp 2,3 trilyun merupakan pengeluaran berbasis caleg. Pengeluaran kampanye yang menjadi ciri *party-centered politics*, seperti: rapat umum, iklan kampanye, dan pengeluaran modal tercatat sebesar 22,57 persen pada Pileg 2014 dan 6,13 persen pada Pileg 2019.

Rekomendasi

□ Pelaksanaan Pemilu Serentak 2019, meskipun berdampak terhadap menurunnya pembiayaan kampanye pada pileg, tetap belum dapat menjawab menguatnya gejala kandidat sentris, personalisasi kampanye, dan peningkatan

pembiayaan kampanye berbasis caleg.

□ Pileg daftar terbuka dalam pelaksanaan pemilu serentak, hendaknya diiringi dengan perubahan paradigma yang menempatkan caleg sebagai obyek utama setara dengan partai dalam pileg. Dengan demikian, pengaturan hukum pemilu hendaknya didesain dengan tujuan menempatkan caleg dan partai sebagai obyek setara, diikat kewajiban dan kepatuhan yang sama untuk *comply* dengan sistem audit pembiayaan kampanye pemilu.

Daftar Pustaka

- _____. *Anatomi DCS Pemilu Legislatif 2019, Riset Berdasarkan Profil DCS 2019*. Formappi, 24 September 2018.
- André, Audrey., Sam Depauw, and Shane Martin. 2016. *The Classification of electoral systems: Bringing Legislators back in*. Electoral Studies 42.
- Chang, Eric C. C., Mirriam A. Golden. 2006. *Electoral Systems, District Magnitude dan Corruption*. Cambridge University Press, London.
- Chang, Eric C.C. 2014. *Electoral Incentives for Political Corruption under Open-List Proportional Representation*. The Journal of Politics.
- Collens, John Daniel. 2014. *Breaking Free: The Rise of Candidate-Centered Politics*. Dissertation, The University of Georgia.
- Cross, William., Lisa Young. 2015. *Personalization of campaigns in an SMP system: The Canadian Case*. Electoral Studies, an International Journal, Elsevier.
- Fox, Colm. 2018. *Candidate-centric systems and the politicization of ethnicity: evidence from Indonesia*. Democratization, Vol. 25, No. 7, 1190-1209, DOI, Routledge.
- Hirano, Shigeo., James M. Snyder Jr. 2012. *The Direct Primary and Candidate-Centered Voting in U.S. Elections*.
- _____. Laporan Riset. 2014. *Profil Anggota DPR dan DPD RI 2014-2019*. Pusat Kajian Politik Departemen Ilmu Politik FISIP Universitas Indonesia, 26 September 2014.
- Mellaz, August. 2018. *Personal Vote, Candidate-Centered*

- Politics*, dan Pembiayaan Pileg 2014, dalam Mada Sukmajati dan Aditya Perdana (ed). 2018. *Pembiayaan Pemilu di Indonesia*. Bawaslu RI.
- Mellaz, August., Pipit R. Kartawidjaja. 2018. *Tipologi Partai Politik dan Skema Pendanaan Partai Politik: Studi Literatur untuk Rekomendasi Kebijakan Pendanaan Partai Politik di Indonesia*. Sindikasi Pemilu dan Demokrasi-Yayasan TIFA, Jakarta.
- Muhtadi, Burhanuddin. 2018. *Buying Votes in Indonesia: Partisans, Personal Networks, and Winning Margins*. A Thesis for the degree of Doctor of Philosophy, The Australian National University.
- Payne, J Mark., Daniel Zovatto G, and Mercedes Mateo Diaz. 2007. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Inter-American Development Bank, Washington DC.
- _____. *Profil Anggota DPR dan DPD RI 2014-2019*. Pusat Kajian Politik Departemen Ilmu Politik Universitas Indonesia, 26 September 2014.
- Söderlund, Peter. 2018. *Candidate-centered evaluations and party switching: Evidence from the Finnish preferential voting system*.
- _____. *Studi Potensi Benturan Kepentingan Dalam Pendanaan Pilkada 2017*. 2017. Direktorat Penelitian dan Pengembangan KPK.
- <https://m.detik.com/news/berita/2694572/audit-dana-kampanye-pilpres-icw-temukan-ketidakwa-jokowi-dan-prabowo> diakses pada 20 September 2019

Bab 3

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penyelenggaraan Kampanye



Evaluasi Penerapan Fasilitas Kampanye Pemilu 2019 oleh Negara

Lia Wulandari

1. Pengantar

Kampanye merupakan satu tahapan dalam pemilihan umum (pemilu) yang sangat krusial, karena pada tahapan ini peserta pemilu memiliki kesempatan untuk menyampaikan program kerja serta visi misi mereka kepada pemilih agar dapat terpilih dalam pemilu. Pemilu 2019 adalah momentum pertama kalinya implementasi mengenai fasilitas kampanye dalam pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 (UU No. 7/2017) Tentang Pemilihan Umum Pasal 274 Ayat (2) yang menjadi dasar hukum untuk Komisi Pemilihan Umum (KPU) memfasilitasi penyebaran materi kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang meliputi visi, misi, dan program Pasangan Calon melalui laman KPU dan lembaga penyiaran publik. Sedangkan untuk kegiatan kampanye yang dapat difasilitasi oleh KPU dengan dana dari APBN diatur dalam Pasal 275 ayat (2) meliputi pemasangan alat peraga di tempat umum; iklan media massa cetak, media massa elektronik, dan internet; serta debat Pasangan Calon tentang materi Kampanye Pasangan Calon.

KPU sebagai penyelenggara pemilu menerapkan aturan mengenai fasilitas kampanye oleh negara yang diatur dalam undang-undang Pemilu melalui Peraturan KPU (PKPU) dan petunjuk teknis. Dalam PKPU nomor 23 tahun 2018 pasal 23, fasilitas kampanye diterjemahkan dengan menyediakan

anggaran tertentu untuk kampanye sesuai dengan kemampuan. KPU memfasilitasi alat peraga kampanye (APK) Pilpres dan Pileg 2019 dengan total dana yang akan digunakan mencapai Rp 400 miliar untuk semua peserta pemilu (Pilpres dan Pileg) untuk pusat, provinsi, dan kabupaten/kota.¹ Dana tersebut tidak diserahkan secara langsung ke peserta pemilu dalam bentuk uang, melainkan dalam wujud instrumen Alat Peraga Kampanye, misalnya *billboard*, spanduk, baliho, dan sejenisnya. Untuk tingkat pusat, KPU memfasilitasi metode kampanye lainnya, yaitu iklan kampanye dan debat pasangan calon presiden dan calon wakil presiden yang dilaksanakan melalui anggaran tersendiri.

Tujuan dari adanya fasilitasi kampanye oleh negara adalah untuk membuat dan menjamin kompetisi yang lebih adil dalam pemilu antara peserta pemilu yang bertarung dalam arena pemilihan. Adanya perbedaan sumber daya dan sumber daya manusia antara peserta pemilu yang sudah mapan secara finansial dengan peserta pemilu yang tidak memiliki kemampuan finansial yang sama telah lama menjadi permasalahan dalam pelaksanaan pemilu di Indonesia. Hal ini menyebabkan kemampuan masing-masing peserta untuk mengkampanyekan diri mereka kepada pemilih sangat beragam dan banyak peserta pemilu yang memiliki kemampuan finansial yang kurang mengalami kesulitan untuk bersaing dengan peserta pemilu yang memiliki dukungan finansial yang cukup. Oleh karena itu, diharapkan fasilitasi kampanye oleh negara dapat meminimalisir kemungkinan situasi yang tidak adil tersebut, sehingga setiap peserta pemilu diharapkan dapat memiliki kesempatan yang sama dalam melakukan kegiatan kampanye dan mensosialisasikan program kerja serta visi misi mereka kepada pemilih. Namun, pada Pemilu 2019 yang lalu ternyata fasilitasi kampanye masih belum dapat terlaksana dengan maksimal dan masih banyak mengalami kesulitan dalam penerapannya di lapangan. Oleh karena itu, tulisan ini akan membahas mengenai evaluasi kebijakan fasilitasi kampanye oleh negara tersebut.

2. Rumusan Masalah

Pertanyaan dalam studi ini adalah untuk menganalisa bagaimana implementasi peraturan di dalam UU No. 7/2017 tentang Pemilihan Umum mengenai fasilitasi kampanye yang menjadi salah satu anggaran pengeluaran negara dalam Pemilu Serentak 2019 dan mengevaluasi peraturan/kebijakan yang ada untuk perbaikan ke depan. Kampanye yang difasilitasi negara, bukan berarti negara menanggung semua biaya kampanye bagi peserta. Definisi fasilitasi kampanye yang seperti apa yang dapat diimplementasikan di Indonesia. Tulisan ini akan membahas mengenai evaluasi kebijakan fasilitasi kampanye oleh negara, apakah sejauh ini kebijakan tersebut sudah cukup efektif dalam menjamin keadilan atau *fairness* dalam kompetisi antara peserta pemilu? Bagaimana penerapan fasilitasi negara ini diterapkan pada Pemilu 2019? Permasalahan apa yang muncul pada implementasi perubahan kebijakan fasilitasi kampanye ini? Serta bagaimana rekomendasi perbaikan kebijakan terkait fasilitasi kampanye ini sebaiknya dilakukan untuk pemilu yang akan datang?

3. Kajian Literatur

Pemilihan umum merupakan arena kompetisi perebutan kekuasaan negara melalui pemilihan langsung yang dilakukan oleh rakyat terhadap para calon legislatif maupun eksekutif berdasarkan janji kampanye yang ditawarkan oleh masing-masing kandidat. Sebagai kompetisi, pemilu memegang asas *fairness* yang menjamin keadilan dalam berkompetisi antar kandidat peserta pemilu, baik itu partai politik maupun kandidat calon.

Fairness as Equality of Outcome

Prinsip keadilan ini adalah hal mendasar dalam demokrasi yang menjamin *equality of outcome* (misalnya semua partai politik dan kandidat peserta pemilu harus memiliki alokasi yang sama untuk waktu siaran gratis di televisi); tapi bisa juga berdasarkan *fairness* yang berbasis jumlah suara atau dukungan politik yang dimiliki masing-masing partai politik (misalnya siaran gratis di televisi diberikan secara

proporsional kepada partai politik berdasarkan perolehan jumlah suara mereka pada pemilu). Prinsip lainnya adalah *freedom of speech* atau kebebasan berpendapat, termasuk hak untuk berpendapat dan berdiskusi dengan keluarga, teman, tetangga, juga kebebasan untuk berorganisasi dan melakukan kampanye umum, dan menyebarkan informasi kampanye mereka. Melakukan diskusi terbatas dengan keluarga, teman, dan tetangga memang tidak mengeluarkan uang yang banyak tapi aktivitas kampanye ini juga membutuhkan pengeluaran uang untuk biaya perjalanan, akomodasi, dan lainnya. Begitu pula halnya dengan kampanye umum dalam skala besar yang membutuhkan biaya untuk publikasi dan sebagainya untuk mencetak informasi program kerja yang akan dikampanyekan misalnya.

Pertemuan dan diskusi ini membutuhkan pengeluaran dan membuat kandidat dan partai politik dengan dukungan finansial yang besar memiliki kesempatan lebih besar. Beberapa negara membuat peraturan yang dengan tujuan mengurangi peranan uang dalam pemilu, misalnya dengan memberikan batasan kontribusi maksimal yang berasal dari individu dan batasan maksimal untuk kandidat dan partai politik untuk mengeluarkan biaya untuk kampanye. Pembatasan kontribusi finansial dan pengeluaran bagi kandidat dan partai politik ini diatur sedemikian rupa untuk menjamin adanya keadilan dan kesempatan yang sama atau *equality of opportunity* bagi peserta pemilu. Selain itu, untuk memastikan bahwa masing-masing pihak dan setiap kandidat diperlakukan dengan adil adalah dengan memberikan secara tepat peluang dan sumber daya keuangan yang sama untuk masing-masing, ukuran dan popularitas tidak tergantung dari besarnya dana kampanye yang dimiliki oleh seorang kandidat.

Argumen untuk memberikan semua partai dan semua kandidat bagian yang sama dari waktu tayang (iklan) di televisi secara gratis, atau bantuan keuangan, adalah bahwa mereka semua membutuhkan yang setara untuk menyerahkan kasus mereka kepada pemilih. Ini adalah prinsip yang diikuti dalam pemberian fasilitas gratis kepada kandidat parlemen Inggris. Calon yang dicalonkan oleh partai besar dan kecil,

serta kandidat, memiliki hak yang sama. Hasil yang tidak memuaskan dari kebijakan waktu televisi yang sama untuk partai besar dan kecil telah terlihat dalam mendirikan beberapa negara yang sebelumnya Komunis di Eropa Timur dan bekas Uni Soviet.

Pada tabel di bawah berikut ini, dapat terlihat bahwa ada beberapa negara yang telah menerapkan fasilitasi kampanye oleh negara melalui subsidi atau bantuan untuk dapat mengakses media untuk kampanye. Beberapa negara tersebut adalah Korea Selatan, Inggris, Perancis, dan Brazil. Akses yang diberikan oleh negara antara lain adalah akses gratis ke media, subsidi melalui sistem reimburse sesuai dengan persentase perolehan suara pada pemilu, dan lainnya. Selain itu, fasilitasi kampanye juga dapat diberikan melalui fasilitasi tempat pertemuan untuk kampanye, keringanan pajak untuk iklan kampanye, dan subsidi untuk mendorong partisipasi politik perempuan.



BAWA
BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM

Tabel 1.
Perbandingan Pengaturan Subsidi
Kampanye di Beberapa Negara

No.	Ketentuan	Korea Selatan	Inggris	Amerika Serikat	Perancis	Brazil
1	Subsidi Untuk Akses Ke Media	Iklan dibayarkan terlebih dahulu, tetapi ada penggantian khusus untuk pengeluaran media. Pihak dengan perwakilan parlemen menerima akses bersubsidi. Pihak menerima penggantian biaya khusus untuk media, setengah biaya jika mereka mencapai 10% suara dan semua jika mereka mencapai 15%.	Ada, tergantung jumlah kandidat. Hanya untuk partai politik, tidak untuk kandidat. Setiap perusahaan media broadcast dapat menentukan alokasinya.	Tidak ada.	Partai politik dan kandidat mendapatkan akses gratis ke media.	Akses gratis ke radio dan tv tersedia secara permanen, dengan ketentuan khusus dan waktu tambahan selama periode pemilu. Akses non-pemilu yang tersedia kepada pihak dengan perwakilan parlemen. Selama periode pemilu, 33% dari waktu yang dialokasikan atas dasar kesetaraan bagi semua pihak bahwa, selain memiliki perwakilan parlemen, memiliki calon terdaftar, dan 67% sesuai dengan bagian mereka dari kursi dalam pemilu sebelumnya untuk kamar deputi.
2	Bantuan Negara Untuk Kampanye	Pembebasan pajak untuk kontribusi politik. Biaya kampanye tertentu ditanggung oleh pemerintah daerah negara atau pemerintah untuk kandidat. Partai politik warga aula, gimnasium atau pusat budaya, yang dimiliki atau dikelola oleh pemerintah negara bagian atau lokal, untuk rapat-rapat umum. 10% dari subsidi negara kepada partai politik harus digunakan untuk "pengembangan politik perempuan".	The Electoral Commission sesuai dengan undang-undang the Political Parties, Elections And Referendums Act 2000 (PPERA) bagian 12, bertugas untuk menyalurkan dana kepada partai politik yang berhak. Alokasi dana yang diberikan mulai dari £2 juta setiap tahun. Bertujuan untuk membantu proses pembuatan kebijakan. Alokasi dana 2 juta pounds tersebut dibagikan kepada partai-partai sesuai dengan - duduk di legislatif dan memiliki minimal dua kursi dalam House Of Commons.	Keringanan pajak, jadi disebut 527s (berikut bagian 527 dari internal revenue code) adalah organisasi politik dibebaskan dari pajak. Mereka mungkin tidak mengkoordinasikan kegiatan mereka dengan calon atau partai.	Pengurangan pajak, dan penyediaan ruangan. Untuk materi kampanye pengurangan pajak sumbangan dan bantuan untuk kelompok parlemen, dan ruang yang disediakan untuk memasang poster. Jika perbedaan gender di antara kandidat lebih besar dari 2%, subsidi untuk partai politik berkurang oleh 3/4 dari perbedaan ini.	Tempat untuk pertemuan kampanye. Partai-partai politik diberikan penggunaan fasilitas umum untuk pertemuan mereka dan konvensi. Minimal 5% dari subsidi negara harus digunakan untuk mempromosikan partisipasi politik perempuan.

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

4. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan tujuan untuk mendeskripsikan situasi, permasalahan, fenomena atau memberikan informasi terutama terkait dengan fasilitasi kampanye Pemilu 2019 melalui

anggaran negara. Melalui metode kualitatif, diharapkan dapat menemukan pemahaman dan pengetahuan yang lebih mengenai konteks pemilihan.²

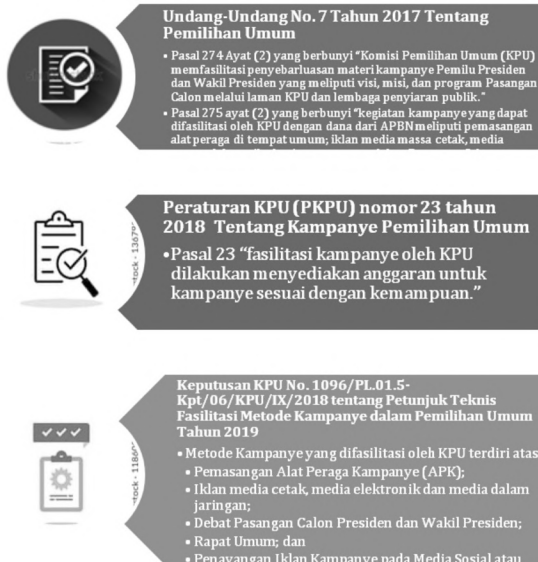
Tahapan riset secara singkat meliputi pertama studi literatur atas studi-studi dan laporan kerja serta laporan advokasi terhadap fasilitasi kampanye oleh negara. Studi pustaka dilakukan atas dokumen-dokumen yang relevan. Pemetaan dan menghimpun dokumen-dokumen dan kajian-kajian untuk mengidentifikasi pola, pelaku dan juga rekomendasi-rekomendasi yang dimunculkan oleh kajian-kajian tersebut. Data yang dikumpulkan dari berbagai sumber terpercaya seperti misalnya data anggaran pemilu, data laporan dana kampanye, data laporan pengawasan pemilu, laporan pemantauan pemilu, serta peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk Pemilu 2019. Selain data-data tersebut, akan dilakukan juga kajian literatur serta studi kasus dari daerah-daerah tertentu sesuai dengan ketersediaan temuan data di lapangan serta studi pustaka dan penelusuran dokumen/kliping media.

Tahapan kedua adalah analisis data-data yang dikumpulkan selama *fieldwork*, serta pemetaan dan menghimpun dokumen-dokumen dan kajian-kajian seputar isu fasilitasi kampanye oleh negara membantu untuk mengidentifikasi pola dan juga rekomendasi-rekomendasi yang dimunculkan oleh kajian-kajian tersebut. Temuan diperoleh dari studi literatur, observasi, dan wawancara terhadap informan yang relevan dengan kajian ini, laporan dana kampanye, pemberitaan media atau studi mengenai pengeluaran dana untuk kampanye dalam pemilu di Indonesia, studi pustaka dilakukan untuk mengumpulkan dokumen-dokumen yang relevan. Setelah data-data divalidasi kemudian dianalisis berdasarkan kerangka analisis yang digunakan untuk memahami proses dan dinamika fasilitasi kampanye oleh negara. Tahapan terakhir adalah penulisan laporan riset yang akan dilakukan oleh peneliti.

5. Temuan dan Analisis

a. Dasar Hukum dan Aturan Fasilitasi Kampanye

Untuk pertama kalinya di Indonesia, melalui Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum muncul satu aturan yang khusus mengatur mengenai fasilitasi kampanye oleh negara,



Gambar 1. Dasar Aturan Hukum Fasilitasi Kampanye Pemilu (diolah dari berbagai sumber)

Pasal 274 Ayat (2) dan pasal 275 ayat (2) mengatur mengenai fasilitasi kampanye ini kemudian menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan kebijakan terkait pelaksanaan pemilu di lapangan yang memberikan tugas baru kepada KPU untuk dapat memberikan fasilitas kampanye kepada peserta pemilu dengan anggaran yang berasal dari APBN. Berdasarkan aturan hukum ini, KPU kemudian mengesahkan Peraturan KPU (PKPU) nomor 23 tahun 2018 Tentang Kampanye Pemilihan Umum. Di dalam PKPU No. 23/2018 ini, pada pasal 23, kemudian KPU mengatur ketentuan bahwa fasilitasi kampanye oleh KPU dilakukan menyediakan anggaran untuk kampanye sesuai dengan kemampuan.

Selain peraturan tersebut, KPU juga menerbitkan Keputusan KPU No. 1096/PL.01.5-Kpt/06/KPU/IX/2018 tentang Petunjuk Teknis Fasilitas Metode Kampanye dalam Pemilihan Umum Tahun 2019. Melalui peraturan ini, disebutkan bahwa metode Kampanye yang difasilitasi oleh KPU terdiri atas pemasangan alat peraga kampanye (apk); iklan media cetak, media elektronik dan media dalam jaringan; debat pasangan calon presiden dan wakil presiden; rapat umum; dan penayangan iklan kampanye pada media sosial atau laman resmi KPU, KPU Provinsi/KIP Aceh, dan KPU/KIP Kabupaten/Kota.

Melalui peraturan yang telah ditetapkan oleh KPU untuk pelaksanaan fasilitas kampanye pada Pemilu 2019 tersebut, disosialisasikan dan diberlakukan dengan jumlah anggaran dan slot kampanye yang sama bagi semua peserta pemilu di semua daerah. Anggaran khusus untuk fasilitas kampanye yang diberikan langsung dari KPU RI di level pusat kepada KPU di daerah dari APBN dari total anggaran 400 miliar rupiah. Pada tingkat Kabupaten/Kota, KPU memberikan fasilitas APK untuk peserta pemilu, berupa baliho maksimal 10 untuk setiap parpol dan spanduk maksimal 16 untuk setiap parpol.³

Setelah diproduksi oleh KPU, APK tersebut selanjutnya dipasang sendiri oleh para peserta pemilu dengan desain dan isi atau konten APK berasal dari peserta pemilu. Selain itu, peserta pemilu juga bisa menambah atau membuat sendiri baliho maksimal lima per desa/kelurahan untuk setiap parpol atau peserta pemilu. Terkait dengan kampanye ada juga yang disebut dengan bahan kampanye seperti leaflet, brosur, kaos atau pakaian, ikat kepala, mug atau wadah minum, ada juga alat makan, alat tulis dan lainnya. Namun setiap alat peraga kampanye tersebut tidak boleh bernilai lebih dari Rp 60 ribu.⁴

Untuk iklan kampanye, fasilitas yang diberikan oleh KPU itu di media cetak, media elektronik (televisi dan radio) KPU akan memfasilitasi iklan sebanyak 3 spot per hari. Menurut Peraturan KPU (PKPU) Nomor 28 Tahun 2018, KPU wajib memfasilitasi iklan kampanye untuk peserta pemilu sebanyak 10 titik per hari setiap platform media. Namun, karena keterbatasan dana, KPU hanya akan memfasilitasi 3 titik

iklan kampanye. Pemilihan media yang difasilitasi KPU akan ditentukan melalui mekanisme lelang. Dengan jumlah paling banyak 4 media, hal ini sesuai dengan kemampuan anggaran yang dimiliki KPU. Peserta pemilu yang akan mendapat fasilitas iklan di media massa ini. Di antaranya capres, parpol peserta pemilu, dan partai lokal Aceh, dan calon legislatif untuk DPD.

Namun, dari realisasi untuk pemasangan iklan kampanye di media ini ternyata tidak dimanfaatkan oleh semua peserta pemilu. Hal ini yang kemudian membuat anggaran fasilitasi kampanye oleh KPU masih menyisakan anggaran yang tidak terpakai. Salah satu penyebabnya adalah karena banyak caleg DPD yang tidak menggunakan fasilitas kampanye di media ini. Hal ini disebabkan karena banyak caleg DPD yang tidak memiliki anggaran dana untuk membuat produksi iklan kampanye untuk media elektronik maupun media cetak. Sehingga, banyak di antara caleg DPD ini yang tidak mempunyai bahan untuk dikampanyekan di media tersebut. KPU hanya memberikan fasilitas anggaran untuk penayangan maupun pemasangan iklan kampanye di media dan tidak termasuk ongkos atau biaya produksi iklan kampanye tersebut.

b. Evaluasi aturan kampanye

Kebijakan fasilitasi kampanye yang diberlakukan sejak Pemilu 2019 sejatinya bertujuan untuk menjamin *fairness, equality of playing field, dan equality of outcome* walaupun masing-masing peserta pemilu memiliki kemampuan yang berbeda secara ekonomi/finansial untuk mendukung kegiatan kampanye mereka kepada pemilih. Tapi di lain pihak, diharapkan agar aturan ini juga tidak membatasi kebebasan peserta pemilu.

Atas dasar prinsip *freedom of speech* ini kemudian selain dibuka ruang bagi peserta pemilu untuk melakukan kampanye dengan biaya mereka sendiri. Sehingga, walaupun iklan kampanye yang telah difasilitasi oleh KPU, peserta pemilu juga dapat memasang iklan sendiri dengan batasan 10 spot per hari.⁵ KPU juga mempersilakan peserta pemilu melakukan iklan kampanye secara mandiri, maksimal 10 titik per hari di setiap platform media. Hal ini berarti bahwa peserta pemilu

diperbolehkan iklan kampanye sebanyak 13 titik di 3 platform media setiap harinya, 3 titik difasilitasi KPU dan 10 titik lainnya iklan kampanye secara mandiri.⁶

Hal ini pada akhirnya menjadi celah hukum bagi peserta pemilu yang memiliki sumber daya yang lebih mampu secara finansial untuk melakukan kampanye yang lebih masif karena mereka mampu. Sementara, untuk peserta pemilu yang kurang mampu hanya dapat mengandalkan fasilitasi kampanye dari KPU. Sehingga asas keadilan dan kesempatan yang sama tetap tidak dapat berjalan dengan maksimal.

Selain itu, walaupun ada batasan iklan kampanye yang telah ditentukan, namun kenyataan di lapangan bila ada pelanggaran tidak dapat secara maksimal dilakukan penindakan dan pemberian sanksi yang tegas karena adanya unsur hukum yang tidak terpenuhi akibat aturan yang mengatur definisi kampanye. Dalam pengaturan kampanye UU No. 7/2017, Pasal mengenai definisi kampanye termasuk citra diri, visi-misi, ajakan memilih, nomor urut, dan logo. Sementara, di lapangan banyak pelanggaran kampanye yang tidak dapat ditangani karena kurang terpenuhi unsur hukum yang dimaksud dalam pasal tersebut.

Tabel 2. Tabel Definisi Peserta Pemilu dan Kampanye (Diolah dari UU No. 7/2017)

UU No. 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum	
Pasal 1	<ul style="list-style-type: none">27. Peserta Pemilu adalah partai politik untuk pemilu anggota DPR, anggota DPRD provinsi, anggota DPRD kabupaten/kota, perseorangan untuk pemilu anggota DPD, dan pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik, gabungan partai politik, untuk pemilu presiden dan Wakil Presiden.28. Pasangan Calon Presiden dan Wakil presiden yang selanjutnya disebut Pasangan Calon adalah pasangan calon peserta Pemilihan Umum presiden dan Wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang telah memenuhi persyaratan.29. Partai Politik Peserta Pemilu adalah partai politik yang telah memenuhi persyaratan sebagai peserta pemilu anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota.30. Gabungan Partai Politik Peserta pemilu adalah gabungan 2 (dua) Partai Politik atau lebih yang bersama-sama bersepakat mencalonkan 1 (satu) pasangan calon.31. Perseorangan Peserta Pemilu adalah perseorangan yang telah memenuhi persyaratan sebagai peserta pemilu anggota DPD.35. Kampanye Pemilu adalah kegiatan peserta pemilu atau pihak dibantu oleh Peserta pemilu untuk meyakinkan dan mengajak peserta pemilu untuk meyakinkan Pemilih dengan menawarkan visi, misi, program dan/atau citra diri Peserta Pemilu.
Pasal 27	<ul style="list-style-type: none">(1) Materi kampanye meliputi:<ul style="list-style-type: none">a. visi, misi, dan program Pasangan Calon untuk Kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;b. visi, misi, dan program partai politik untuk partai politik Peserta Pemilu yang diaksanakan oleh calon anggota DPR, anggota DPRD provinsi, dan anggota DPRD kabupaten/kota; danc. visi, misi, dan program yang bersangkutan untuk kampanye Perseorangan yang dilaksanakan oleh calon anggota DPD.

Sumber: UU No. 7/2017

Selain itu, definisi peserta pemilu yang diatur dalam UU No. 7/2017 juga hanya meliputi partai politik peserta pemilu, calon legislatif DPD, dan pasangan kandidat presiden dan wakil presiden seperti terlihat pada tabel 2 tersebut di atas. Sementara, untuk pemilu legislatif yang memilih anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota menerapkan sistem proporsional dengan suara terbuka. Hal ini membuat aturan mengenai fasilitasi kampanye oleh negara tidak mencakup calon legislatif untuk anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Padahal, pertarungan yang terjadi pada pemilu legislatif lebih banyak dilakukan oleh masing-masing calon legislatif (caleg) sehingga mereka sangat aktif melakukan kegiatan kampanye di lapangan pada masa pemilu. Tetapi, dalam aturan undang-undang hanya partai politik yang termasuk peserta pemilu, sehingga tidak semua aturan kampanye dapat diberlakukan caleg, walaupun masing-masing caleg banyak melakukan kampanye secara individu. Hal ini juga berimbas pada aturan batasan kampanye dan pelanggaran kampanye yang tidak dapat diberlakukan sama terhadap caleg anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

C. Permasalahan dalam Implementasi Fasilitasi Kampanye oleh Negara

1. Pelanggaran Kampanye Terkait Alat Peraga Kampanye

Salah satu metode kampanye yang menjadi fokus dari fasilitasi kampanye oleh negara adalah produksi Alat Peraga Kampanye (APK). Pemasangan APK yang dibiayai oleh negara, secara teknis diatur melalui surat edaran KPU dan dalam implementasinya dilaksanakan oleh KPU Daerah baik KPU Provinsi maupun KPU Kabupaten/Kota. Hal ini sesuai dengan UU No. 7/2017 Pasal 275 ayat (2) yang menjelaskan bahwa fasilitasi kampanye meliputi pemasangan alat peraga di tempat umum; iklan media massa cetak, media massa elektronik, dan internet; serta debat Pasangan Calon tentang materi Kampanye Pasangan Calon.

Pemasangan alat peraga di tempat umum ini kemudian diterjemahkan KPU hanya sebatas pembuatan atau

cetak alat peraga kampanye, sedangkan untuk pembuatan desain, pemasangan, serta pemeliharaan tidak termasuk fasilitas kampanye yang diberikan oleh KPU, tapi para peserta pemilu yang membuat dan melakukan sendiri.

Berdasarkan hasil wawancara dengan KPU Provinsi serta Bawaslu Provinsi terkait implementasi produksi APK ternyata banyak muncul sejumlah masalah terkait dengan hal ini. Salah satu masalah yang muncul adalah masalah teknis yang berkaitan dengan keterlambatan jadwal produksi APK yang ternyata terjadi karena masalah teknis yang rumit. Dari proses pembuatan desain dan penyerahan desain kepada KPU, ada format tertentu yang harus dipenuhi oleh peserta pemilu yang membuat proses pembuatan APK menjadi rumit dan memakan waktu. Sementara itu, bagi peserta pemilu yang menggunakan fasilitas dari KPU, tetap harus mengeluarkan dana untuk memasang APK dan butuh biaya sendiri untuk pemasangan dan pemeliharaan apabila terjadi kerusakan.

Peserta pemilu yang berhak mendapatkan fasilitas APK dari KPU adalah partai politik peserta pemilu, caleg DPD, serta pasangan kandidat calon presiden dan wakil presiden. Namun, yang terjadi pada Pemilu 2019 lalu, banyak di antara caleg DPD yang tidak menggunakan hak mereka tersebut. Hal ini dikarenakan keterlambatan peserta dari caleg DPD dalam memberikan desain dan karena mereka tidak memiliki kemampuan untuk membuat desain untuk APK. Sehingga APK yang diproduksi hanya dimanfaatkan oleh sebagian kecil dari caleg DPD.

Di lain pihak, untuk peserta pemilu dari partai politik, masalah lainnya muncul karena sistem proporsional terbuka membuat caleg untuk Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota tidak dapat menggunakan fasilitas APK ini secara maksimal. Hal ini membuat caleg lebih memilih untuk membuat dan mencetak APK secara mandiri dan mendistribusikannya tidak sesuai dengan tempat yang ditentukan atau dilarang.

Hal ini menimbulkan permasalahan lain yaitu maraknya pelanggaran APK yang sebagian besar dilakukan oleh caleg untuk Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD

Kabupaten/Kota. Berdasarkan data sementara, dari 5 provinsi yaitu Lampung, Bali, Kalimantan Barat, Gorontalo, dan Sulawesi Tenggara, setidaknya ada 62.163 pelanggaran yang terkait dengan APK. Hal ini memperlihatkan bahwa masih banyak APK yang diproduksi secara mandiri oleh masing-masing caleg dan partai politik di luar dari alokasi yang sudah difasilitasi oleh KPU.

Untuk fasilitasi kampanye yang terkait dengan pembuatan APK untuk peserta pemilu yang dilakukan oleh KPU ternyata memang belum diimplementasikan secara maksimal, banyak peserta pemilu yang tidak memanfaatkan sehingga realisasi anggaran banyak tersisa karena tidak terpakai.

2. Fasilitasi Iklan kampanye yang minim digunakan

Secara teknis, fasilitasi kampanye untuk iklan kampanye pada berbagai media ternyata juga masih sedikit yang menggunakan dari peserta kampanye. Dari keterangan yang disampaikan oleh KPU, sebenarnya KPU sudah menyediakan anggaran untuk kampanye di radio, televisi, koran, dan media sosial yang cukup untuk semua peserta pemilu. KPU mendapatkan *rate* iklan layanan masyarakat dari media, sehingga seharusnya dapat digunakan oleh semua peserta pemilu.

Tapi ternyata untuk biaya produksi iklan yang membutuhkan biaya yang cukup besar membuat tidak semua peserta pemilu terutama dari caleg DPD yang memanfaatkan alokasi dana yang sudah disediakan. Hal ini juga yang membuat alokasi anggaran dana yang ada masih tersisa. KPU hanya memberikan fasilitas untuk membiayai slot untuk iklan kampanye di media massa elektronik, media cetak, maupun sosial media.

Sementara itu, di lain pihak, KPU membuka peluang bagi peserta pemilu untuk menyiarkan iklan kampanye secara mandiri di luar dari alokasi dana yang diberikan dari APBN.

Menurut hasil monitoring iklan televisi (TVC) Adstensity dari PT Sigi Kaca Pariwara mencatat bahwa sepanjang periode 24 Maret-13 April 2019 menunjukkan total belanja iklan di 13 stasiun TV nasional pada kampanye terbuka

Pemilu 2019 mencapai Rp 602,98 miliar dengan total 14.234 iklan televisi. Dari data yang ada pada grafik di bawah ini, biaya iklan kampanye di televisi nasional, biaya kampanye yang dikeluarkan oleh partai politik peserta pemilu lebih banyak dari apa yang difasilitasi oleh KPU.⁷

Tabel 3
Total Belanja Iklan Di 13 Stasiun TV Nasional
Periode 24 Maret-13 April 2019⁸

Partai Politik	Jumlah Iklan TV	Jumlah Pengeluaran
PSI	1.277	Rp 42,84 miliar
Perindo	1.220	Rp 82,73 miliar
Hanura	1.053	Rp 40,16 miliar
Nasdem	800	Rp 30,20 miliar
Golkar	659	Rp 35,46 miliar
Garuda	551	
PKB	532	
Demokrat	528	
PDIP	522	
PAN	424	
PKPI	381	
PKS	369	
Berkarya	361	
PBB	348	
PBB	318	
Gerindra	200	Rp 7,71 miliar

Sumber: Katadata

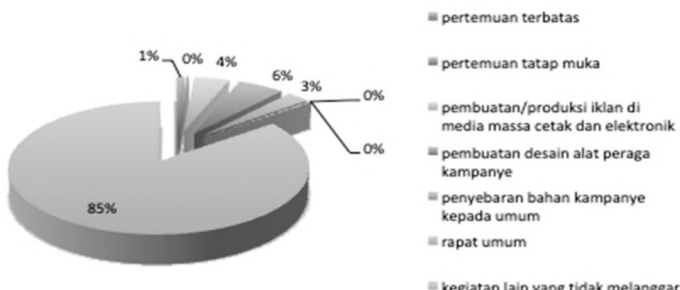
Hal ini memperlihatkan bahwa prinsip *fairness*, *equality of playing field*, dan *equality of outcome* yang menjadi tujuan, ternyata tidak terjadi dengan penerapan fasilitasi kampanye melalui iklan di televisi dan media. Karena terbukanya ruang untuk memasang iklan kampanye pemilu selain fasilitasi oleh KPU, dan juga adanya celah hukum yang hanya membatasi laporan dana kampanye dan laporan kegiatan kampanye yang

dilakukan oleh peserta pemilu sesuai dengan definisi pada pasal 1 UU No. 7/1017.

3. Pengeluaran kampanye terbesar Pemilu 2019

Hasil analisis yang dilakukan terhadap laporan audit dana kampanye peserta Pemilu 2019, dapat terlihat metode kampanye apa saja yang dilaksanakan oleh partai politik peserta pemilu. Dan ternyata, peserta pemilu dari partai politik sebagian besar menggunakan dana kampanye untuk memberikan bantuan kepada caleg. Dari berbagai metode kampanye yang dilakukan, pada grafik di bawah ini, persentase paling tinggi yaitu 85% dari dana kampanye yang dilaporkan adalah untuk kegiatan kampanye lain-lain yang kemudian disalurkan kepada calon legislatif.

Grafik 1
Laporan Dana Kampanye Partai Politik



Sumber: Diolah dari Laporan Audit Dana Kampanye Partai Politik Peserta Pemilu

Pada grafik 1 di atas, terlihat bahwa pengeluaran kampanye terbesar justru melalui metode lain-lain atau kalau membaca dari laporan hasil audit dana kampanye masing-masing parpol peserta pemilu, lain-lain adalah termasuk sumbangan kepada calon anggota DPR, jasa dalam bentuk kampanye calon anggota DPR serta operasi lain-lain. Di sisi lain, celah hukum yang mendefinisikan peserta pemilu pada pasal 1 UU No. 7/1017 mengakibatkan kewajiban pelaporan dana

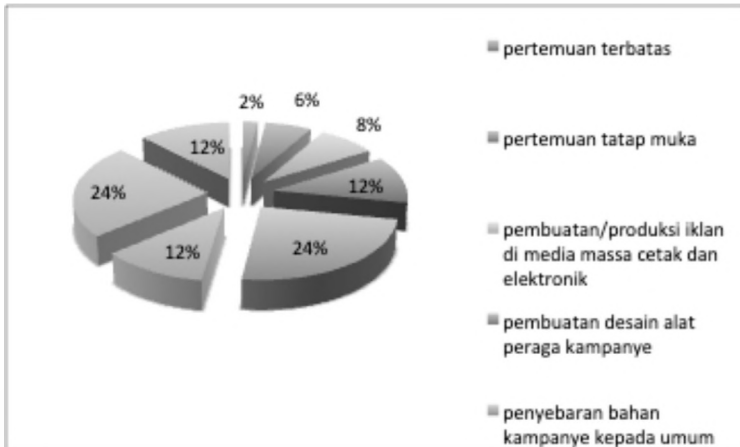
kampanye dan laporan kegiatan kampanye yang dilakukan oleh sesuai dengan definisi peserta pemilu saja, yakni partai politik dan tidak menyentuh calon legislatif sama sekali. Sehingga penggunaan dana kampanye dan kegiatan kampanye yang dilakukan oleh calon legislatif tidak ada laporan yang jelas dan tidak dapat diberlakukan sanksi yang sama untuk peserta pemilu.

Di samping itu, definisi kampanye yang diatur pada pasal 27 juga membatasi pemberlakuan kewajiban dan sanksi berkaitan dengan laporan dana kampanye dan kegiatan kampanye oleh caleg. Dari rata-rata laporan dana kampanye masing-masing partai politik 85% lebih dana kampanye mereka salurkan melalui calon legislatif. Sehingga pelaporannya hanya sebatas laporan bahwa mereka mengirimkan dana tersebut kepada calon legislatif. Sedangkan dari calon legislatif yang menerima bantuan dana dari partai politik peserta pemilu, tidak ada kewajiban untuk memberikan laporan dana kampanye sama sekali.

Hal tersebut menjelaskan bagaimana calon legislatif dapat memperoleh dana kampanye, ternyata partai politik memang lebih terfokus untuk memberikan dukungan dana kampanye kepada calon legislatif untuk dapat lebih aktif melakukan kegiatan kampanye di masing-masing daerah pemilihan. Hal ini memang sejalan dengan sistem pemilu yang menggunakan proporsional dengan suara terbuka, sehingga masing-masing caleg memiliki peluang yang sama untuk mendapatkan kursi sesuai dengan perolehan suara mereka apabila partai politik yang mengusung mendapatkan kursi.

Sementara itu, berbeda halnya dengan metode kampanye yang dilakukan oleh pasangan kandidat calon presiden dan wakil presiden. Pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka, pembuatan iklan, rapat umum, pembuatan APK, dan penyebaran APK hampir sama persentasenya. Hal ini memperlihatkan adanya perbedaan penggunaan metode kampanye antara pemilu legislatif dan pemilu pemilihan presiden dan wakil presiden.

Grafik 2
Laporan Dana Kampanye Presiden dan Wakil Presiden 2019



Sumber: Data diolah dari Laporan Audit Dana Kampanye Kandidat 01 dan 02

Berdasarkan grafik di atas, apabila dibandingkan dengan grafik laporan dana kampanye partai politik peserta pemilu, maka sangat jauh berbeda laporan untuk pengeluaran dana kampanye di antara kandidat pilpres dan parpol peserta pemilu. Pada laporan dana kampanye parpol jelas terlihat bahwa sebagian besar dana kampanye hanya dilaporkan bahwa diberikan kepada calon legislatif yang pada akhirnya tidak dapat dilihat pertanggungjawabannya karena calon legislatif tidak ada laporan dana kampanye yang dapat diakses oleh publik maupun tersedia di lama KPU. Sedangkan laporan kandidat Pilpres 2019 lebih memperlihatkan pengeluaran dana kampanye yang sesuai dengan pengeluaran di lapangan. Hal ini setidaknya terlihat dari persentase metode kampanye yang mereka laporkan dalam laporan dana kampanye yang telah diaudit dan diumumkan oleh KPU.

Celah hukum yang ada dalam definisi peserta pemilu dan kampanye membuka kesempatan untuk laporan dana kampanye yang diberikan kepada caleg dari masing-masing

parpol. Sehingga, pada akhirnya dana kampanye yang totalnya lebih dari 85% dari pengeluaran kampanye parpol tidak dapat diaudit ataupun dikenakan sanksi atau aturan pembatasan dana kampanye.

4. Efisiensi Debat Capres-Cawapres

Selain pembuatan APK dan iklan di media, fasilitasi kampanye jug termasuk penyelenggaraan debat kandidat calon presiden dan wakil presiden. Pelaksanaan debat bukan pertama kali ini dilakukan, setiap penyelenggaraan pemilihan kepala daerah dan pilpres dilaksanakan secara langsung, KPU juga telah menyelenggarakan debat kandidat untuk setiap pemilihan tersebut. Untuk Pilpres 2019, debat kandidat dilaksanakan lima kali debat capres-cawapres selama Januari hingga April 2019, sebelum memasuki masa tenang, 14 April 2019.

Tabel 4.
Jadwal dan Tema Lima Putaran Debat Pilpres 2019

No.	Tanggal Pelaksanaan	Tempat	Stasiun TV Yang Menyiarkan	Isu Yang Dibahas
1	17 Januari 2019	Hotel Bidakara, Jakarta	Kompas TV, TVRI, RRI, dan RTV	hukum, HAM, korupsi, dan terorisme
2	17 Februari 2019	Hotel Sultan, Jakarta	RCTI, Global TV, MNCTV, dan iNews TV	energi dan pangan, sumber daya alam dan lingkungan hidup, serta infrastruktur

No.	Tanggal Pelaksanaan	Tempat	Stasiun TV Yang Menyiarkan	Isu Yang Dibahas
3	17 Maret 2019	Hotel Sultan, Jakarta	Trans TV, Trans 7, dan CNN Indonesia	pendidikan, kesehatan, ketenagakerjaan, sosial dan budaya
4	30 Maret 2019	Shangri-La Hotel Jakarta	Metro TV, SCTV, dan Indosiar	ideologi, pemerintahan, pertahanan dan keamanan, serta hubungan internasional.
5	13 April 2019	Hotel Sultan, Jakarta	tvOne, ANTV, BeritasatuTV dan NET TV	ekonomi dan kesejahteraan sosial, keuangan dan investasi, perdagangan, serta industri

Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Walaupun pelaksanaan debat telah dilakukan di Indonesia sejak Pilpres 2004, namun ternyata masih banyak persoalan yang terjadi di lapangan berkaitan dengan teknis dan pembiayaan. Salah satunya adalah anggaran biaya penyelenggaraan debat yang sangat tinggi. Untuk satu pelaksanaan debat pertama, KPU bisa mengeluarkan biaya kurang lebih lima empat ratus juta rupiah.⁹ Anggaran tersebut termasuk biaya akomodasi, konsumsi untuk pengamanan acara dan media massa, serta perlengkapan seminar untuk undangan. Penyelenggaraan acara debat tersebut dilaksanakan melalui mekanisme tender oleh Panitia Lelang pada Unit Layanan Pengadaan KPU.¹⁰

Selain itu, biaya debat juga termasuk biaya produksi yang diserahkan ke televisi. Hal ini menjadi pertanyaan

karena menurut pengalaman sejak Pilpres 2004, 2009, dan 2014 lalu seharusnya KPU cukup memiliki kapabilitas untuk menyelenggarakan sendiri acara debat kandidat presiden dan wakil presiden. Walaupun KPU harus membayarkan biaya produksi acara, tapi televisi juga tetap mendapatkan pendapatan melalui iklan. Hal ini dilakukan dengan argumentasi untuk *cost-share* dengan iklan dengan televisi. Sementara itu penayangan iklan saat pelaksanaan debat, dari hasil monitoring iklan televisi (TV) Adstensity selama dua kali acara debat kandidat mencatat bahwa iklan yang tayang selama acara berlangsung berhasil meraup pendapatan Rp118,03 miliar pada 7 stasiun TV nasional yang menayangkan langsung acara melalui iklan saja.¹¹

Sementara itu, dari hasil survei yang dilakukan oleh Centre for Strategic & International Studies (CSIS) pada bulan Maret 2019, hanya sekitar 60,7% dari 1960 orang yang menjadi target survei pernah menyaksikan debat kandidat Pilpres 2019.¹² Padahal selama Januari-Maret 2019 KPU telah menyelenggarakan tiga kali debat kandidat Pilpres 2019.

Namun demikian, debat kandidat dalam Pilpres 2019 menjadi media kampanye yang cukup baik untuk kandidat pasangan capres dan cawapres menyampaikan visi dan misi serta program kerja yang akan mereka lakukan selama lima tahun ke depan kepada masyarakat secara luas. Terlepas dari kekurangan dalam penyelenggaraan, debat kandidat juga menjadi sarana pendidikan politik yang lebih luas lagi kepada masyarakat, bukan hanya pemilih tapi juga untuk pendidikan politik warga secara umum.

6. Kesimpulan dan rekomendasi

Kampanye merupakan proses yang penting dalam pemilu sebagai sarana bagi partai politik maupun kandidat yang berkompetisi dalam pemilu untuk menarik simpati dan suara dari para pemilih agar dapat terpilih dan mendapatkan posisi sebagai pimpinan dalam pemerintahan. Oleh karena itu, setiap peserta pemilu akan mengupayakan segala cara untuk memenangkan suara yang cukup untuk mendapatkan kursi pimpinan. Tapi pengeluaran kampanye ini merupakan pengeluaran terbesar yang dilakukan oleh partai politik. Dan

dalam perubahan undang-undang pemilu melalui pengesahan UU No. 7/2017, fasilitasi kampanye dianggarkan melalui anggaran negara. Namun, masih banyak persoalan yang muncul di lapangan dan ternyata tidak menjamin terjadinya fairness seperti yang diinginkan.

Pemilu 2019 merupakan pemilu serentak pertama di Indonesia sekaligus pertama kalinya kampanye pemilu mendapatkan fasilitasi dari dana anggaran negara. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 (UU No. 7/2017) Tentang Pemilihan Umum, pasal 275 ayat (2) yang menjelaskan bahwa fasilitasi kampanye meliputi pemasangan alat peraga di tempat umum; iklan media massa cetak, media massa elektronik, dan internet; serta debat Pasangan Calon tentang materi Kampanye Pasangan Calon.

Namun, ternyata masih banyak persoalan di lapangan yang terjadi berkaitan dengan fasilitasi kampanye. Persoalan pertama, terkait dengan pembuatan APK untuk peserta pemilu yang dilakukan oleh KPU ternyata memang belum diimplementasikan secara maksimal, banyak peserta pemilu yang tidak memanfaatkan sehingga realisasi anggaran banyak tersisa karena tidak terpakai. Hal ini disebabkan karena pemasangan alat peraga diterjemahkan KPU hanya sebatas pembuatan atau cetak alat peraga kampanye, sedangkan untuk pembuatan desain, pemasangan, serta pemeliharaan tidak termasuk fasilitasi kampanye yang diberikan oleh KPU, tapi para peserta pemilu yang membuat dan melakukan sendiri. Tapi, banyak di antara caleg DPD yang tidak menggunakan hak mereka tersebut. Hal ini dikarenakan keterlambatan peserta dari caleg DPD dalam memberikan desain dan karena mereka tidak memiliki kemampuan untuk membuat desain untuk APK. Pemasangan alat peraga di tempat umum perlu ada, tapi perlu ada pembatasan yang jelas dan tegas.

Pelanggaran pemasangan alat peraga kampanye masih banyak terjadi di lapangan. Oleh karena itu perlu ada aturan yang lebih jelas dan tegas mengenai hal ini. Pelanggaran administratif paling banyak berkaitan dengan pelanggaran APK.

Di sisi lain, peserta pemilu yang berhak mendapatkan fasilitasi APK dari KPU adalah partai politik peserta pemilu, caleg DPD, serta pasangan kandidat calon presiden dan wakil presiden. Sementara itu, caleg DPR, DPR Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota lebih memilih untuk membuat dan mencetak APK secara mandiri dan mendistribusikannya tidak sesuai dengan tempat yang ditentukan atau dilarang. Hal ini menimbulkan permasalahan lain yaitu maraknya pelanggaran APK yang sebagian besar dilakukan oleh caleg untuk Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Perlu ada redefinisi peserta kampanye untuk pemilu legislatif dengan sistem proporsional terbuka. Sebagian besar dana kampanye (85%) dialirkan melalui calon legislatif, hal ini karena memang sistem proporsional terbuka membuat kompetisi bukan hanya antar parpol tapi juga antar caleg lebih berat. Oleh karena itu, caleg yang juga sangat aktif melakukan kampanye harus termasuk sebagai peserta pemilu. Dengan demikian, semua peraturan terkait kampanye dapat juga diberlakukan kepada caleg. Selama ini, sebagian besar dari semua pelanggaran yang dilakukan oleh caleg tidak dapat diberikan sanksi pidana yang tegas karena bukan termasuk peserta pemilu.

Persoalan kedua, permasalahan juga muncul berkaitan dengan fasilitasi kampanye untuk iklan kampanye pada berbagai media ternyata juga masih sedikit yang menggunakan dari peserta kampanye. Hal ini dikarenakan biaya produksi iklan yang membutuhkan biaya yang cukup besar membuat tidak semua peserta pemilu terutama dari caleg DPD yang memanfaatkan alokasi dana yang sudah disediakan. Hal ini juga yang membuat alokasi anggaran dana yang ada masih tersisa. KPU hanya memberikan fasilitas untuk membiayai slot untuk iklan kampanye di media massa elektronik, media cetak, maupun sosial media.

Fairness yang diharapkan pun ternyata tidak terjadi karena KPU membuka peluang bagi peserta pemilu untuk menyiarkan iklan kampanye secara mandiri di luar dari alokasi dana yang diberikan dari APBN. Biaya iklan kampanye di televisi nasional, biaya kampanye yang dikeluarkan oleh partai politik

peserta pemilu lebih banyak dari apa yang difasilitasi oleh KPU.

Ketiga adalah pengeluaran kampanye terbesar Pemilu 2019 peserta pemilu dari partai politik sebagian besar menggunakan dana kampanye untuk memberikan bantuan kepada caleg. Berdasarkan hasil analisis yang dilakukan terhadap laporan audit dana kampanye peserta Pemilu 2019, dapat terlihat metode kampanye apa saja yang dilaksanakan oleh partai politik peserta pemilu. Dan ternyata, persentase paling tinggi yaitu 85% dari dana kampanye yang dilaporkan adalah untuk kegiatan kampanye lain-lain yang kemudian disalurkan kepada calon legislatif. Hal ini menjadi masalah karena peraturan terkait pembatasan dana kampanye, kewajiban pelaporan dana kampanye, serta sanksi terkait pelanggaran tidak dapat diberlakukan kepada calon legislatif yang menerima bantuan dana dari partai politik peserta pemilu, tidak ada kewajiban untuk memberikan laporan dana kampanye sama sekali.

Dan keempat adalah persoalan mengenai pelaksanaan debat kandidat untuk Pilpres 2019. Masih banyak persoalan yang terjadi di lapangan berkaitan dengan teknis dan pembiayaan. Salah satunya adalah anggaran biaya penyelenggaraan debat yang sangat tinggi. Di satu sisi KPU harus membayarkan biaya produksi acara, tapi televisi juga tetap mendapatkan pendapatan melalui iklan. Hal ini dilakukan dengan argumentasi untuk *cost-share* dengan iklan dengan televisi.

Selain bentuk dan metode fasilitasi kampanye yang sudah dilakukan oleh KPU dalam Pemilu 2019 tersebut, masih ada banyak alternatif metode fasilitasi kampanye yang dapat dilakukan. Misalnya seperti yang dilakukan oleh Brazil, akses gratis ke radio dan televisi tersedia secara permanen, dengan ketentuan khusus dan waktu tambahan selama periode pemilu. Akses non-pemilu yang tersedia kepada pihak dengan perwakilan parlemen. Selama periode pemilu, 33% dari waktu yang dialokasikan atas dasar kesetaraan bagi semua pihak bahwa, selain memiliki perwakilan parlemen, memiliki calon terdaftar, dan 67% sesuai dengan bagian mereka dari kursi dalam pemilu sebelumnya. Dengan demikian, negara tidak perlu mengeluarkan anggaran khusus yang berjumlah besar

untuk fasilitasi kampanye. Sementara itu, televisi dapat meraup keuntungan dari penayangan debat kandidat misalnya seperti yang terjadi pada Pilpres 2019 lalu, iklan yang tayang selama acara berlangsung berhasil meraup pendapatan Rp118,03 miliar pada 7 stasiun TV nasional yang menayangkan langsung acara melalui iklan saja.¹³

Selain itu, bentuk fasilitasi kampanye dapat diberikan berupa fasilitas untuk kampanye misalnya penggunaan secara gratis aula, gimnasium atau pusat budaya, yang dimiliki atau dikelola oleh pemerintah negara bagian atau lokal, untuk rapat-rapat pertemuan kampanye.

Hal yang perlu diperhatikan dalam pemberian fasilitas kampanye adalah bahwa fasilitasi kampanye bertujuan untuk memberikan *fairness, equality of playing field, dan equality of outcome* bagi setiap peserta pemilu. Oleh karena itu, negara dapat memberikan fasilitas dengan membuat aturan yang menjamin implementasinya dapat dilakukan di lapangan dengan baik.

1 Fitria Chusna Farisa . "Dana Fasilitasi Alat Peraga Kampanye KPU Capai Rp 400 miliar." Diperoleh dari:<https://nasional.kompas.com/read/2018/09/25/22023521/dana-fasilitasi-alat-peraga-kampanye-kpu-capai-rp-400-miliar> (Diakses pada 1 Maret 2019)

2 William G. Tierney and Randall F. Clemens. 2011, *Qualitative Research and Public Policy: The Challenges of Relevance and Trustworthiness*. Maret ,2011, Center for Higher Education Policy Analysis, California

3 "KPU Akan Fasilitasi Alat Peraga Kampanye Pemilu 2019." Diperoleh dari: <https://www.suaramerdeka.com/smcetak/baca/128150/kpu-akan-fasilitasi-alat-peraga-kampanye-pemilu-2019> (Diakses pada 1 Maret 2019)

4 "KPU Batasi Pemasangan Alat Peraga Kampanye Pemilu 2019 di Desa dan Kelurahan." <https://www.liputan6.com/pileg/read/3680682/kpu-batasi-pemasangan-alat-peraga-kampanye-pemilu-2019-di-desa-dan-kelurahan> (Diakses pada 1 Maret 2019)

5 Dwi Andayani. "KPU akan Fasilitasi Iklan Kampanye di Media Cetak, TV, dan Radio." Diperoleh dari: <https://news.detik.com/berita/d-4428690/kpu-akan-fasilitasi-iklan-kampanye-di-media-cetak-tv-dan-radio> (Diakses pada 1 Maret 2019)

6 Fitria Chusna Farisa. "Keterbatasan Dana, KPU Hanya Fasilitasi 3 Titik Iklan Kampanye Peserta Pemilu", Diperoleh dari: <https://nasional.kompas.com/>

read/2019/02/15/03043381/keterbatasan-dana-kpu-hanya-fasilitasi-3-titik-iklan-kampanye-peserta-pemilu. (Diakses pada 1 Maret 2019)

7PSI Teratas Kampanye di TV, Gerindra Terhemat Diperoleh dari: <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2019/04/22/psi-teratas-kampanye-di-tv-gerindra-terhemat>(Diakses pada 1 Maret 2019)

8 *Ibid.*

9 Kompas, 16 Februari 2019

10 Kompas, 16 Februari 2019

11 Perolehan Iklan Televisi Melonjak 3 Kali Lipat pada Debat Capres Kedua, <https://www.tribunnews.com/pilpres-2019/2019/02/21/perolehan-iklan-televisi-3-melonjak-3-kali-lipat-pada-debat-capres-kedua>.

12 Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Laporan Hasil Survei Nasional: Pertarungan antara Elektabilitas dan Mobilisasi Pemilih Periode Survei: 15- 22 Maret 2019.

13 Perolehan Iklan Televisi Melonjak 3 Kali Lipat pada Debat Capres Kedua, <https://www.tribunnews.com/pilpres-2019/2019/02/21/perolehan-iklan-televisi-3-melonjak-3-kali-lipat-pada-debat-capres-kedua>.



Bab 4

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penyelenggaraan Kampanye



Kampanye Calon Presiden dalam Pemilu Serentak 2019

Oleh Arya Fernandes

Peneliti Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS

I. Pendahuluan

Di tengah kompetisi politik yang tinggi antara calon presiden, pelaksanaan pemilu serentak nasional pada 17 April 2019, berlangsung secara lancar dan demokratis. Tingkat partisipasi pemilih dalam pemilu presiden mengalami kenaikan dari 70% pada pemilu 2014 menjadi 81% pada pemilu 2019. Capaian tersebut patut diapresiasi mengingat terjadinya tren penurunan partisipasi pemilih sejak 2004 sampai 2014. Berdasarkan data Komisi Pemilihan Umum (KPU) partisipasi pemilih mengalami penurunan sejak 2004. Pada putaran pertama pemilu presiden 2004, tingkat partisipasi sebesar 79,7% mengalami penurunan menjadi 74,4% pada putaran kedua pilpres. Pada pilpres 2009, partisipasi turun lagi menjadi 72% dan 70% pada pemilu 2014.

Berbeda dengan pemilu 2014 lalu, pada tahun 2019, pemilu presiden dilaksanakan pada hari yang sama dengan pemilu legislatif dan DPD. Pemilu serentak tersebut dikenal juga dengan pemilu lima kotak (Pemilu presiden, DPR-RI, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota). Sementara, dalam pemilu 2014, pemilu presiden dilaksanakan tiga bulan setelah dilaksanakannya pemilu legislatif. Dalam pemilu 17 April 2019 lalu, Presiden Joko Widodo yang berpasangan dengan

KH. Ma'ruf Amin kembali terpilih dengan perolehan suara sebesar 55,50% dan pasangan Prabowo Subianto-Sandiaga Uno sebesar 44,50%.⁽¹⁾ Perolehan Jokowi mengalami kenaikan sebesar 2,35% suara dibandingkan pemilu sebelumnya. Pada pemilu 2014, Jokowi mendapatkan perolehan suara sebesar 53,15% dan Prabowo sebesar 46,85%.⁽²⁾

Tulisan di bawah ini melihat bagaimana pelaksanaan pemilu nasional serentak pada hari yang sama mempengaruhi pola dan gaya kampanye calon presiden, serta bagaimana keterlibatan publik dalam kampanye. Tulisan ini berpendapat bahwa pelaksanaan pemilu serentak dengan durasi kampanye yang panjang, tidak efektif dalam mempengaruhi ketertarikan pemilih untuk mengikuti kegiatan-kegiatan kampanye yang dilakukan oleh calon dan partai. Pelaksanaan kampanye juga tidak menunjukkan adanya perubahan signifikan terhadap kenaikan dan penurunan suara capres/cawapres. Selain alasan teknis mengenai durasi kampanye yang panjang, rendahnya keterlibatan publik dalam kampanye dan rendahnya pengaruh kampanye juga dipengaruhi oleh tidak adanya inovasi kampanye yang dilakukan oleh calon dan partai serta terjadinya kejenuhan politik pemilih karena tingginya penyebaran berita hoaks dalam pemilu.

Tulisan dibagi dalam beberapa bagian, yaitu bagian pertama adalah pendahuluan. Bagian kedua, kajian literatur yang mengkaji bagaimana pendekatan-pendekatan yang dilakukan untuk mengukur profesionalitas dan perubahan-perubahan tahapan kampanye. Bagian kedua membahas perubahan-perubahan penting dalam kampanye 2014 dan 2019 dan faktor apa yang mempengaruhi perubahan tersebut. Bagian ketiga membahas profesionalisme dan efektivitas kampanye pemilu yang dilaksanakan dalam pemilu serentak dan metode kampanye yang dilakukan oleh kandidat dan partai. Bagian keempat adalah rekomendasi dan penutup.

1 Keputusan KPU RI No. 1185/PL.01.9-Kpt/O6/KPU/VI/2019 tentang Penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Terpilih Dalam Pemilihan Umum Tahun 2019

2 Keputusan KPU RI No. 535/Kpts/KPU/Tahun 2014 tentang Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan Perolehan Suara dan Hasil Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014

II. Kajian Literatur

Bagian ini melihat perubahan dan cara dalam mengukur terjadinya perubahan kampanye pemilu. Faktor pemilu yang dilaksanakan secara langsung dan munculnya media baru mengubah cara kandidat dan partai dalam mempengaruhi perilaku publik dalam memilih. Dalam tulisan ini, definisi kampanye menggunakan konsep yang dirumuskan oleh Nimmo (2001), yaitu kampanye adalah aktivitas individu atau kelompok (*the campaigner*) dalam suatu konteks khusus (*the campaign setting*) yang dirancang untuk memengaruhi perilaku banyak orang (*the audience*). Menggunakan definisi tersebut, terdapat tiga variabel penting dalam menganalisis kampanye, yaitu (1) aktor/pelaku yang terdiri dari manajer kampanye profesional (*the pros*), politisi dan staf partai (*the pols*) dan relawan (*the vols*); (2) isu kampanye, dan; (3) pemilih.

Sejak pemilu 2004 sampai 2019 menunjukkan adanya perubahan cara kandidat dan partai dalam mempersuasi dan memobilisasi pemilih dalam kampanye. Perubahan-perubahan juga tampak dari metode yang digunakan kandidat dalam mengorganisir tim kampanye: yang berubah dari penggunaan relawan partai menjadi penggunaan tenaga profesional dari luar partai, serta kombinasi antara relawan partai dan kelompok profesional.

Karena tulisan ini ingin melihat perubahan dari sisi aktor, isu dan tema kampanye, penulis mengelaborasi pendekatan Farrell dan Webb (2000) untuk melihat perubahan kampanye, yaitu teknis, sumber daya, dan tema kampanye (Lihat Tabel 1). Farrell dan Webb mengembangkan tiga tahapan untuk melihat perubahan kampanye. Pada tahapan pertama ditandai dengan dominasi partai politik dalam mengelola kampanye (*party-centered campaign*) yang berubah menjadi dikelola secara profesional oleh konsultan profesional pada tahap kedua dan ketiga. Pada tingkat sumber daya kampanye, partai menggunakan anggota atau relawan partai yang fokus pada kampanye di tingkat lokal dan kurang berkoordinasi dengan pusat. Pada tahap ini, partai politik masih mengandalkan *feeling* dan intuisi dalam membuat strategi pemilu dan belum memanfaatkan jasa lembaga

survei atau konsultan kampanye profesional. Di tahap ini, kampanye partai masih menggunakan panggung-panggung di lapangan terbuka dengan menghadirkan pimpinan partai dan menargetkan pemilih yang berlatar sosial (*cleavage*) tertentu dengan gaya komunikasi propaganda. Pada tahap kedua, pemilih yang disasar sudah berubah menjadi pemilih yang beragam (*catch-all*) dengan strategi marketing.

Tahap kedua (*stage 2*) kampanye ditandai dengan kehadiran televisi dan mulai dilibatkannya konsultan kampanye profesional dan lembaga survei sebagai tim kampanye. Secara teknis, kampanye sudah disiapkan sejak lama oleh kelompok ahli (spesialis) kampanye dan menggunakan televisi sebagai medium utama kampanye. Kandidat dan pimpinan partai juga sudah dilatih dalam berkomunikasi dengan media massa. Pada tingkat sumber daya kampanye, kampanye sudah dikelola oleh staf profesional partai dan calon sudah menggunakan jasa konsultan kampanye profesional. Struktur organisasi kampanye sudah terkoordinir secara nasional dengan menerapkan narasi kampanye yang digunakan pada semua level. Berbeda dengan *stage 1*, pada *stage 2* kampanye sudah menggunakan pendekatan "*selling*" dalam konsep marketing politik dan tidak lagi menggunakan cara-cara propaganda. Seperti ditulis Farrel dan Webb (2000), pada tahap ini, target pemilih tidak lagi didasarkan pada basis sosial tetapi pemilih yang beragam (*catch-all*).

Pada tahap 3, kampanye ditandai dengan kehadiran dan penggunaan teknologi baru dalam komunikasi, seperti satelit dan internet. Pada tingkat ini, kampanye sudah dipersiapkan dalam waktu yang lama dan permanen (*permanent campaign*). Divisi-divisi kampanye sudah dikelola secara baik dan terencana dan struktur organisasi kampanye umumnya diisi oleh konsultan kampanye profesional. Pada tingkat ini, penggunaan *new media* dan televisi sering calon dan sasaran pemilih yang ditarget menjadi lebih spesifik dengan menekankan pada aspek program kampanye (*product oriented*).

Tabel 1
Tahapan Kampanye Pemilu

Kategori	Stage 1	Stage 2	Stage 3
Teknis			
Persiapan kampanye	Singkat, <i>ad hoc</i>	Lama (1-2 tahun sebelum pemilu)	Kampanye yang permanen
Penggunaan media	Kampanye langsung dan tidak langsung oleh partai melalui pers, iklan, billboards dan surat kabar	Menekankan kampanye tidak langsung melalui iklan dan kampanye langsung melalui metode public relations, dan konferensi pers	Menekankan kampanye secara langsung melalui iklan yang sudah menargetkan pemilih, direct mail, video mail, TV cable. Sementara kampanye tidak langsung seperti dilakukan pada tahap sebelumnya
Sumber daya			
Organisasi kampanye	Struktur tim kampanye berada di tingkat lokal, belum ada standarisasi, menggunakan staf partai dan mengandalkan kerewanan	Struktur kampanye berada di tingkat nasional, staf partai masih terlibat dan digaji secara profesional	Struktur berada di tingkat nasional dengan operasi kampanye di tingkat lokal, pengelolaan kampanye sudah profesional

Penggunaan konsultan	Keterlibatan konsultan masih terbatas, partai politik dominan dalam kampanye	Tumbuhnya konsultan spesialis, politisi masih terlibat	Posisi konsultan begitu dominan dalam kampanye
Evaluasi (feedback kampanye)	Kampanye mengandalkan canvassing dan belum adanya penggunaan survei, dan politisi masih mengandalkan intuisi	Besarnya penggunaan survei dan menjadi lebih saintifik	Penggunaan survei semakin menguat terutama dari sisi teknik, dan mulai ada riset menggunakan internet
Tema			
Kegiatan kampanye	Rapat umum	Debat calon di televisi	Debat TV, rapat umum, dan kegiatan kampanye lebih bersifat lokal
Sasaran pemilih	Pemilih berdasarkan basis sosial tertentu	Catch-all, pemilih yang ditarget lebih beragam dari semua kategori	Pemilih ditarget berdasarkan kategori pemilih tertentu
Komunikasi kampanye	Propaganda	Konsep selling	Konsep pemasaran

(Sumber: diadaptasi dari Farrell dan Webb, 2000)

Dalam tiga pemilu terakhir sejak Pemilu 2009, 2014 dan 2019, proses dan pendekatan kampanye mengalami perubahan menjadi lebih modern dan profesional. Sejumlah sarjana mengukur profesionalisme dan modernisasi kampanye berdasarkan penggunaan riset ilmiah dan keterlibatan tenaga profesional dari luar partai dalam mendesain strategi kampanye

kandidat (Gibson dan Rommele, 2009 dan Nooris, 2000). Dua pemilu terakhir menunjukkan terjadinya modernisasi kampanye yang ditunjukkan dari besarnya keterlibatan kelompok profesional dalam mendesain strategi politik dan adanya penggunaan riset ilmiah melalui survei untuk membaca dan memprediksi perilaku dan kecenderungan pemilih.

Peran kelompok profesional atau yang biasa disebut konsultan politik tersebut terjadi karena adanya perubahan struktur partai dari partai massa (*mass party*) menjadi partai yang berorientasi elektoral (*professional-electoral party*) (Negrine, 2007). Sementara menurut Abbe dan Herrson (2003) dan Farrell dkk (2001), peran dan pengaruh para konsulan dalam kampanye modern dipengaruhi karena munculnya teknologi baru, seperti televisi, internet dan media sosial.

Dalam kasus Indonesia, peran konsultan profesional menjadi strategis karena rendahnya kemampuan partai dalam melakukan metode riset dan pembuatan iklan politik dalam kampanye (CSIS, 2016). Sensus partai politik yang dilakukan CSIS pada empat partai politik, yaitu PDIP, Demokrat, Gerindra, dan PAN dengan mewawancarai pimpinan partai politik pada level provinsi dan kabupaten/kota menunjukkan lemahnya kemampuan partai dalam membuat iklan televisi dan melakukan survei serta kuat dalam mengelola *door to door campaign*. Dari skala 0 sampai 10, di mana 0 menunjukkan tidak mampu dan 10 menunjukkan mampu, kemampuan partai dalam mengelola *door to door* rata-rata sebesar 8.5 dan kemampuan membuat iklan politik sebesar 4.4 (Lihat tabel 2)

Tabel 2
Skala Kemampuan Partai Mengelola Kampanye
Menurut Partai Politik

Keterangan	Mean (Skala 0-10)
Mengelola Door to Door Campaign	8.5
Membuat iklan surat kabar	7.6
Membuat iklan radio	6.9

Melakukan candidate research	6.7
Melakukan opposition research	6.3
Melakukan survey	5.9
Membuat iklan televisi	4.4

Secara umum, pendekatan kampanye yang dilakukan di Indonesia banyak mendapatkan pengaruh dari model kampanye di tingkat global, terutama kampanye dalam pemilu di Amerika Serikat. Menurut Plasser dan Senft (1999), pendekatan para konsultan global untuk melihat kampanye di Amerika sudah berubah dari sekadar *shooing model* menjadi *adoption model*. Hal tersebut tampak dari pengadopsian strategi kampanye Bill Clinton pada pemilu 1992 yang banyak diadopsi oleh Partai SPD di Jerman pada pemilu 1998 dan Partai New Labour di Inggris pada 1997.

Berdasarkan jasa dan layanan kampanye serta motivasi dan keahlian konsultan, Johnson (2000) membagi tiga kriteria konsultan, yaitu *strategists* (peramu strategi), *specialists* (spesialis), dan *vendors*. Konsultan bertipe *strategists* mempunyai keahlian dalam membangun narasi dan pesan kampanye. Dalam praktiknya, konsultan bertipe ini melayani jasa sebagai konsultan *general* dari hulu ke hilir kampanye, mulai dari mengelola staf dan relawan, melakukan survei, FGD, merancang tema dan pesan kampanye, hingga melakukan *direct-mail* kepada pemilih. Tipe kedua adalah konsultan bertipe *specialists* secara khusus hanya memberikan jasa-jasa khusus saja, seperti jasa dalam melakukan proses *fundraising* (penggalangan dana), *candidate* dan *opposition research*, *media buying*, *voter contact* (mobilisasi massa), dan *speech writing*. Tipe ketiga adalah *vendors*. Konsultan tipe ini lebih banyak memberikan jasa seperti layanan teknologi informasi, misalnya mendesain dan mengelola *website*, melakukan pendataan pemilih, membuat *software* kampanye & layanan teknologi informasi lainnya. Dalam pelaksanaan kampanye, para *strategist* dan *specialists* memiliki kode etik hanya melayani satu kandidat atau partai dalam satu daerah pemilihan yang sama. Berbeda dengan konsultan tipe *vendors* yang bisa saja

menawarkan jasa dan layanannya kepada siapapun secara profesional. Di Indonesia, Fernandes (2016), menemukan bahwa konsultan politik lebih banyak yang bertipe *strategist/generalist* yang umumnya memberikan layanan umum kepada klien, baik partai atau kandidat.

III. Yang berubah dan tetap dalam kampanye Pemilu 2019

Dalam kompetisi elektoral, petahana biasanya lebih mudah untuk mendesain program-program populer yang dapat menguntungkan secara politik di pemilu berikutnya. Petahana juga mendapatkan keistimewaan sebagai pejabat publik yang mempunyai tingkat *exposure* yang tinggi dari media. Dengan kekuatan pendanaan dan dukungan sumber daya manusia terbaik, petahana dapat membentuk tim kampanye yang profesional. Saat memimpin, kadang sulit dibedakan: apakah petahana tengah memimpin (*governing*) atau (*campaigning*). Dari sisi program, petahana mendapatkan keuntungan karena program/kebijakan dapat menjadi *jualan* saat kembali bertarung di pemilu berikutnya. Dari sisi waktu, persiapan tim petahana dan penantang dalam menyiapkan tema dan narasi kampanye terkesan terburu-buru tanpa persiapan yang matang. Hal tersebut tampak dari terjadinya perubahan narasi kampanye kedua calon dalam merespon manuver politik lawan.

Dari sisi penggunaan media, perubahan terlihat dari massifnya kampanye melalui media sosial. Hal tersebut terjadi karena terjadinya peningkatan akses publik terhadap platform sosial media. Data survei nasional CSIS pada 2017 dan 2019 menunjukkan naiknya akses publik dari 30% (2017) menjadi 35% (2019). Tingkat penetrasi *facebook* mengalami kenaikan tinggi pada pemilih milenial dari 81% pada 2017 menjadi 93% pada 2018. Perubahan yang terasa dalam pemilu 2019 lalu juga terkait besarnya penggunaan *big data* oleh kandidat/partai untuk merekam persepsi dan perilaku pemilih serta munculnya kelompok *buzzer* politik yang mempunyai pengaruh tinggi di kalangan warganet.

Ada tiga kecenderungan yang terjadi dalam pemilu presiden 2019 lalu, diantaranya, pertama, dari sisi narasi dan

isu yang disampaikan kedua pasangan capres/cawapres, tidak terdapat perbedaan signifikan dibandingkan pemilu sebelumnya. Kedua, tidak ada inovasi yang berarti dari sisi pendekatan kampanye kepada pemilih, baik dari sisi strategi dan taktik. Ketiga, dari sisi pemilih, terjadi kejenuhan politik yang ditandai dengan lemahnya keterlibatan publik untuk mengikuti kegiatan-kegiatan kampanye atau menjadi bagian dari tim pemenangan capres/partai. Bila diturunkan dari sisi pemilih milenial, survei CSIS pada tahun 2019, menunjukkan terjadinya penurunan ketertarikan milenial terlibat dalam kegiatan-kegiatan kampanye, baik aktivitas di sosial media atau kegiatan kampanye secara langsung.

Dari sisi pelaku kampanye, terjadi perubahan yang cukup berarti dibandingkan pemilu sebelumnya. Dalam pemilu 2019 lalu, tim pemenangan kedua calon banyak diisi oleh anggota partai. Hal tersebut dapat dilihat dari struktur inti Tim Kampanye Nasional (TKN) pasangan Joko Widodo-Ma'ruf Amin yang sebagian besar diisi oleh anggota partai politik. Hal yang sama juga terjadi dalam struktur Badan Pemenangan Nasional (BPN) pasangan Prabowo – Sandiaga. Sementara pada pemilu 2014, tim pemenangan calon banyak diisi oleh para relawan politik. Perubahan tersebut memicu terjadinya perubahan cara kandidat dalam berkampanye dan bersosialisasi kepada pemilih, yang tampak dari banyaknya alokasi pendanaan kampanye kepada partai politik dan basis pembentukan jaringan relawan yang berdasarkan jejaring partai.

Dari sisi partai politik, keserentakan pemilu mengubah cara partai dalam berkampanye. Bagi partai-partai yang mempunyai asosiasi kuat dengan calon presiden seperti PDI Perjuangan dan Gerindra, posisi Jokowi dan Prabowo sebagai calon presiden menjadi berkah yang dapat dimanfaatkan ketika berkampanye. Namun, hasil pemilu menunjukkan tidak kuatnya efek ekor jas antara keterpilihan presiden dengan perolehan partai, seperti PDI Perjuangan dan Gerindra. Perolehan suara PDIP dan Gerindra, misalnya tidak mengalami kenaikan secara signifikan dibandingkan pemilu sebelumnya. Data KPU menunjukkan kenaikan suara kedua partai tersebut tidak sampai 1%. Suara PDI Perjuangan hanya naik sebesar

0.38% dari 18.95% pada Pemilu 2014 menjadi 19.33% pada 2019. Sementara Gerindra naik sebesar 0,76% suara dari 11,81% pada 2014 menjadi 12,57% pada pemilu 2019 (Lihat tabel 3).

Tabel 3
Perolehan Suara Partai dalam Pemilu 2014 dan Pemilu 2019

Partai	Pemilu 2014	Pemilu 2019
PDIP	18.95	19.33
GOLKAR	14.75	12.31
GERINDRA	11.81	12.57
DEMOKRAT	10.19	7.77
PKB	9.04	9.69
PAN	7.59	6.84
PKS	6.79	8.21
NASDEM	6.72	9.05
PPP	6.53	4.52
HANURA	5.26	1.54
PBB	1.46	0.79
PKPI	0.91	0.22
PERINDO		2.67
BERKARYA		2.09
PSI		1.89
GARUDA		0.50

Peran konsultan profesional lebih besar pada pemilu 2014 dibandingkan pemilu 2019 lalu. Dari sisi aktor, pemilu 2014 lebih kompetitif karena tidak adanya petahana yang maju dan adanya dorongan untuk membuat perubahan politik dalam pemilu. Sebagian konsultan menjadikan pemilu 2014 sebagai eksperimen kampanye yang bisa diduplikasi pada pilkada di level daerah. Peran konsultan di 2014 juga membesar karena pada saat itu sosial media mengalami pertumbuhan yang besar dibandingkan pemilu 2009. Begitu juga terjadinya kenaikan

akses publik terhadap televisi dan medium informasi lainnya. Dalam pemilu tersebut, pengaturan terkait penayangan iklan politik capres di televisi belum diatur secara ketat, seperti dalam pemilu 2019. Dari sisi biaya, biaya yang dikeluarkan kandidat untuk melakukan iklan di televisi juga lebih besar pada pemilu 2014, karena pada pemilu 2019 terdapat pembatasan dari sisi iklan, baik dari sisi waktu dan adanya subsidi negara terhadap iklan.

Menggunakan definisi Nimmo (2001), tulisan ini menganalisis perubahan yang terjadi pada tiga variabel penting dalam kampanye, yaitu aktor/kandidat, isu dan pemilih serta perubahan yang terjadi karena terdapatnya perubahan dari sisi regulasi kepemiluan. Setidaknya terdapat beberapa perubahan regulasi yang terjadi dalam pemilu 2019, yaitu (a) perubahan waktu pelaksanaan. Pada pemilu 2014, pemilu presiden dilaksanakan tiga bulan setelah pemilu legislatif. Sementara pada pemilu 2019, berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi (MK), pemilu presiden dilaksanakan serentak dengan pemilu legislatif pada hari yang sama. Keserentakan tidak mempengaruhi cara publik memilih partai atau caleg. Data Puskapol UI pada 2019 menunjukkan, dari 5 partai di 80 dapil menunjukkan 66% pemilih mencoblos nama caleg, dan 34% memilih lambang partai. Data Puskapol di 2014 juga menunjukkan hal yang sama dimana banyak pemilih yang memilih caleg dibandingkan partai; (b) perubahan mekanisme konversi suara dari metode *quota hare* menjadi *sainte lague* yang bisa berimplikasi pada basis dukungan partai di sejumlah daerah pemilihan; (c) perubahan angka *parliamentary threshold* dari 3,5 persen pada 2014 menjadi 4 persen pada pemilu 2019.

Dari sisi aktor dapat dibagi pada beberapa kelompok, yaitu peserta kampanye yaitu calon presiden dan caleg serta tenaga profesional dari luar partai, seperti konsultan profesional dan lembaga survei. Sejak adanya pemilihan langsung dan penggunaan sistem pemilu dengan proporsional terbuka, faktor kampanye bertumpu pada figur calon, yang terlihat sejak pemilu 2004 sampai 2019. Menurut Ufen (2010), efek sistem pemilu, seperti pemilihan secara langsung dan penggunaan sistem proporsional tertutup atau terbuka mempengaruhi pola

kampanye calon. Penggunaan sistem proporsional terbuka misalnya mengubah pola kampanye dari *party-centered campaign* menjadi *candidate-centered campaign*. Dalam kasus Indonesia menurut Ufen (2010), personalisasi kampanye dipengaruhi oleh amandemen konstitusi yang mengubah metode pemilihan dari legislatif menjadi dipilih secara langsung oleh masyarakat. Sebelum UUD 1945 diamenden, Presiden dipilih oleh MPR dan kepala daerah dipilih oleh DPRD.

Dari sisi pengelolaan, pemilu 2019 terjadi kombinasi antara personalisasi (*personalized campaign*) yang bertumpu pada figur capres dengan *party-centered campaign* yang tampak dari pembentukan TKN dan BPN. Bila dilihat dari struktur dan mobilisasi pemilih, peran partai lebih terasa dibandingkan pemilu 2014. Pemilu 2019 juga menunjukkan terjadinya perubahan strategi kampanye partai politik yang sudah berani menggarap basis daerah lawan. Hal tersebut tampak dari kebijakan BPN 'memindahkan' pusat kampanyenya ke Jawa Tengah dan TKN yang secara khusus menggarap basis Prabowo di Jawa Barat. Di tengah polarisasi politik dan menguatnya politik identitas, strategi tersebut relatif berhasil, Jokowi berhasil menahan laju suara Prabowo di Jawa Barat. Di dua pemilu, suara Prabowo mengalami stagnasi di Jawa Barat. Pada pemilu 2019 Prabowo mendapatkan sebesar 59,93% dan 59,78 (2004).³ Sementara strategi BPN relatif kurang berhasil mengembosi suara Jokowi di Jawa Tengah yang tampak dari kenaikan suara Jokowi di atas 10 persen.

Yang tetap dalam pemilu serentak 2019 adalah masih tingginya kebutuhan kandidat dan partai untuk menggunakan hasil riset opini publik dalam merancang strategi dan isu kampanye. Sejak pemilu presiden pertama yang dipilih secara langsung oleh publik, hasil survei lembaga survei yang kredibel, berhasil memprediksi pemenang pemilu dengan hasil yang tidak terlalu jauh dengan penghitungan manual yang dilakukan oleh KPU. Penggunaan lembaga survei secara kelembagaan oleh partai politik dipelopori oleh Partai Golkar pada masa

³ Lihat, katadata.co.id, *Jokowi Menang Pilpres, Ini Daftar Perolehan Suara di Semua Provinsi*, 21 Mei 2019, dan kompas.com, *Ini Hasil Rekapitulasi di 33 Provinsi*, 22 Juli 2014.

kepemimpinan Jusuf Kalla. DPP Golkar saat itu menerbitkan Petunjuk Pelaksanaan (Juklak) Nomor 5 tahun 2006 yang berisi kewajiban partai menggunakan metode survei dalam seleksi dan penetapan kandidat kepala daerah. Penggunaan survei berpengaruh terhadap persentasi kemenangan Golkar dari 37 persen pada Februari 2006 menjadi 47 persen pada 2007 (Mietzner, 2009). Efektivitas kampanye juga ditentukan dari penyediaan data-data survei yang kredibel. Kandidat yang disupply dengan data-data survei yang kredibel akan mampu mendesain dan strategi kampanye yang efektif. Kandidat juga menggunakan hasil survei untuk mengumpulkan fundraising politik. Kandidat yang mendapatkan tingkat elektabilitas yang tinggi biasanya dapat mudah mengumpulkan sumber pendanaan politik (Trihartono, 2014).

Hal lain yang tetap dalam kampanye pemilu 2019 adalah penggunaan lembaga konsultan profesional oleh kandidat. Penggunaan konsultan dalam pemilu 2019 mulai meluas, dari konsultan politik dan media pada 2014 menjadi konsultan teknologi informasi, *big data* spesialis dan konsultan sosial-media. Pemilu 2019 dengan meningkatnya akses pemilih terhadap media sosial, membuat perhatian kandidat untuk menggarap pemilih di sosial media menjadi meningkat. Dari sisi partai politik, kebutuhan untuk menggunakan jasa konsultan politik dilatarbelakangi karena terbatasnya sumber daya profesional partai yang mempunyai keahlian teknis, seperti survei, pembuatan iklan, pengolahan *big data*, dan sebagainya atau fokus partai terhadap pengelolaan pemilih. Inovasi dan adaptasi sosial media dalam kampanye mulai dilakukan partai politik dalam pemilu 2019. Partai Golkar misalnya menggunakan *big data* yang bersumber dari media sosial untuk menyusun strategi kampanye yang menyesuaikan perubahan demografi pemilih yang ditandai dengan bertambahnya pemilih milenial dan meningkatnya akses publik terhadap internet dan sosial media.⁽⁴⁾

Keserentakan pemilu juga mempengaruhi strategi politik yang digunakan oleh caleg. Dalam wawancara lapangan kepada caleg yang terpilih dan tidak terpilih, penulis

⁴ Kompas, *Caleg Pakai Data Digital*, 30 Januari 2019

menemukan bahwa faktor pengalaman, jaringan politik, dan kekuatan finansial adalah tiga hal penting yang harus dimiliki oleh calon anggota legislatif. Luasnya daerah pemilihan dan panjangnya waktu kampanye membuat kandidat harus selektif dalam memilih target dan waktu kampanye serta alokasi dana untuk kampanye. Dari sisi regulasi, peningkatan angka *parliamentary threshold* membuat kompetisi tidak hanya terjadi di internal, tetapi juga di eksternal partai. MSR, seorang caleg yang diwawancarai di Jakarta, mengatakan bahwa persaingan di internal partai jauh lebih tinggi dibandingkan eksternal partai. Untuk menyiasati beratnya kontestasi internal, calon biasanya menggunakan strategi tandem dengan DPRD lokal, selain dapat menghemat biaya politik juga memudahkan strategi *canvassing* kandidat ketika bergerak di 'darat'.

Pertarungan pileg memang tinggi. Selain menghadapi kompetisi di internal yang ketat, seperti bertarung dengan petahana, tokoh lokal (mantan kepala daerah) atau anak dari kepala daerah, caleg juga harus bertarung dengan caleg yang berlatar pengusaha. Data Kompas dan Formappi misalnya menunjukkan terjadinya kenaikan caleg berlatar pengusaha dari 49,1 persen pada pemilu 2014 menjadi 62 persen pada pemilu 2019.⁵ Hal tersebut menunjukkan tingginya akomodasi partai untuk mencalonkan caleg berlatar pengusaha karena tingginya biaya kampanye dalam pemilu.

Bagi calon yang berasal dari partai pengusung presiden, calon biasa mendapatkan keuntungan dari panjangnya waktu kampanye karena calon mempunyai waktu yang panjang dalam menyosialisasikan calon presiden yang dia dukung, sehingga bisa mengakapitalisasi isu bahwa dia adalah bagian dari tim capres. Di daerah yang menjadi basis politik sang capres, caleg tersebut akan mudah mendapatkan perhatian dari pemilih.

"Ongkos kampanye tinggi, beruntung karena *social-network* sudah ada, saya memanfaatkan jaringan politik yang sudah terbangun. Saya memanfaatkan jaringan sekolah, karena saya tidak mempunyai afiliasi dengan organisasi kemasyarakatan. Saya memanfaatkan

⁵ Kompas, Caleg Pengusaha Hadapi Pragmatisme, 29 September 2019

pelaksanaan pilpres dan pileg serentak, dan bersyukur di tengah jalan, ditunjuk sebagai tim pemenang presiden sebagai salah satu juru bicara, sehingga itu menjadi ruang bagi saya untuk bersosialisasi dan tampil di stasiun televisi nasional.” (Wawancara)

Sementara keserentakan pemilu presiden dan legislatif, membuat partai-partai yang tidak memiliki asosiasi dengan calon presiden membuat strategi lain, seperti Partai Demokrat yang membebaskan kadernya untuk menunjukkan dukungan kepada calon presiden/wakil presiden. Perubahan juga terjadi dari sisi desain atribut kampanye, calon-calon yang maju di daerah dengan tingkat polarisasi politik yang tinggi di daerah pemilihan, cenderung tidak secara terbuka menunjukkan dukungan dalam pilpres. Hal itu terlihat dalam atribut kampanye kandidat yang tidak menggunakan foto-foto calon presiden/wakil presiden tertentu.

Tidak solidnya dukungan partai koalisi Prabowo yang lebih mengutamakan pileg dibandingkan pilpres salah satunya terjadi karena khawatir akan kehilangan kursi di dapil yang menjadi basis Jokowi. Partai-partai di koalisi Prabowo misalnya, yang tidak mempunyai asosiasi kuat dengan capres tertentu cenderung akan *flexible* dalam berkampanye dan fokus pada kemenangan partai. Pernyataan politisi PKS Nasir Jamil, misalnya: “....masa depan partai ada di DPR bukan presiden. Apalagi partai tidak ikut mengusung capres-cawapres, jadi masa depan ada di calegnya sendiri. Kami tetap akan mendekati dan meyakinkan (memilih Prabowo) tetapi itu tidak mengikat. Karena situasi sangat cair, pintar-pintar saja membawa diri di lapangan”.⁽⁶⁾

Beratnya pemilu legislatif yang beriringan dengan pemilu presiden juga membuat kerja politik caleg menjadi lebih berat. Jajak pendapat menggunakan telpon yang diadakan Kompas di 16 kota di Indonesia pada 26-27 September 2018 menunjukkan sebesar 72.2 persen responden lebih tertarik mengikuti pemberitaan mengenai pemilu presiden, 5.1 persen pemilu legislatif, 16,1 persen tertarik mengikuti pemberitaan

6 Kompas, Partai Utamakan Pileg, 14 September 2019

keduanya, 5,8 perseb tidak tertarik keduanya dan 0,8 persen tidak tahu.

Perilaku pemilih juga menentukan strategi yang akan dipilih oleh kandidat. Pemilih yang tidak konsen pada visi-misi dan program kandidat juga akan terefleksi dari strategi yang akan dipilih oleh kandidat. Salah seorang calon anggota DPR yang penulis wawancarai menyatakan bahwa saat melakukan kampanye, dia tidak mengkampanyekan program, tetapi rekam jejak dan pengalamannya. Calon yang diwawancarai juga mengatakan bahwa yang dia jual kepada pemilih adalah rekam jejaknya, bukan program—karena menurutnya pemilih tidak peduli dengan program yang ditawarkan.

“Saya menggunakan pendekatan lain untuk mempersuasi pemilih. Saya mengatakan, saya bisa menjadi anggota DPR, ini rekam jejak saya. Saya pernah jadi ketua organisasi, jadi dosen, dan sekarang jadi kader xxx, dan jubir” (Wawancara)

Waktu kampanye yang panjang juga mempengaruhi tingkat alokasi dana kampanye. Kampanye yang panjang membuat biaya yang dikeluarkan kandidat akan menjadi besar. Dari sisi pembiayaan politik, waktu pemilu serentak membuat kampanye menjadi lebih mahal, karena kandidat harus meyakinkan pemilih, pada saat pemilih berfokus pada kampanye pilpres. “Biaya kampanye memang mahal untuk melakukan promosi. Untuk atribut saja mahal. Untuk biaya atribut (kalender, kaos, baliho), saya habis sekitar Rp 3 miliar. Biaya Rp 3 miliar, belum termasuk biaya tim, dan sebagainya. Saya dapat dana dari relasi yang sudah saya bangun sejak lama karena mereka sadar kualitas saya, bukan dana yang yang didapatkan dari imbal balik proyek.”

Fenomena kampanye yang keras tentu menyulitkan bagi calon yang tidak memiliki kekuatan finansial dan tidak mempunyai pengalaman politik langsung. Ketatnya pemilihan tersebut, membuat banyak caleg yang terpilih adalah para petahana, aktor politik lokal, seperti mantan kepala daerah, keluarga dari dinasti politik dan umumnya mempunyai

kekuatan finansial atau punya relasi kepada sumber pendanaan politik.

Dari sisi pelaksanaan kampanye, biaya kampanye masih terbilang mahal untuk melakukan aktivasi kampanye pada dapil yang luas. Dalam wawancara dengan seorang caleg disampaikan bahwa biaya yang dikeluarkan untuk atribut kampanye pada level DPR-RI mencapai Rp 3 miliar. Belum lagi kandidat harus mengeluarkan biaya untuk sumbangan kepada partai dalam proses kandidasi untuk mendapatkan nomor urut satu. Proses kandidasi yang tertutup akan mempengaruhi pembiayaan dalam proses seleksi.

“Proses (pencalonan) di partai sangat paternatislistik, patron-klien, beruntung saya kenal tokoh yang mampu mendominasi nama saya. Saya menyadari bahwa nomor urut ternyata penting untuk memudahkan pemilih. Di beberapa partai, saya melihat ada sumbangan ke partai politik untuk mendapatkan nomor urut satu. Saya merasa meskipun saya bukan kader, ada akomodasi yang dilakukan partai untuk mendominasi saya di nomor urut satu, karena dianggap tokoh profesional dari luar partai. Saya mendapatkan nomor urut atas nominasi tokoh penting dari internal partai.” (Wawancara)

Dari sisi isu dan program kampanye, pemilu 2019 menunjukkan rendahnya minat publik untuk mengetahui program kampanye capres. Survei telepon harian *Kompas* pada 10-11 Oktober 2018 di 16 kota besar di Indonesia, dengan jumlah responden sebesar 457 menunjukkan mayoritas publik mengaku tidak tahu dengan visi, misi, dan program pasangan calon. Hanya 15.8 persen yang mengetahui program petahana dan 11.6 yang mengetahui program penantang. Penantang misalnya gagal menggunakan isu ekonomi sebagai isu utama kampanye, padahal punya modal karena 11.2 persen publik mengaku tertarik dengan isu penantang soal perbaikan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja baru. Rendahnya pengenalan publik terhadap program petahana dan penantang,

menunjukkan beberapa hal, pertama, bagi pemilih, program dan gagasan capres tidak menjadi motivasi utama dalam memilih. kedua, kandidat tidak berhasil menerjemahkan kebutuhan publik melalui visi dan misi yang diingat publik. Padahal sebesar 72.7 persen publik mengeluhkan isu ekonomi (harga bahan pokok, lapangan kerja) dan kesejahteraan sosial (kemiskinan, kesehatan dan lingkungan hidup) sebagai masalah bangsa yang paling mendesak untuk diselesaikan.⁷⁾

Dari sisi program yang ditawarkan calon, pemilu 2019 lalu tidak banyak mengalami perubahan. Visi, misi, dan program calon tidak banyak berbeda dari pemilu sebelumnya. Program calon pada pemilu 2014 dan 2019 tidak terdapat perbedaan yang mencolok. Visi dan misi Jokowi misalnya, laporan Kompas menunjukkan lima dari tujuh visi dan misi di 2019 mempunyai kesamaan dengan 2014, misalnya Indonesia Berdaulat; Indonesia Mandiri, Indonesia Berkepribadian; Indonesia berlandaskan gotong royong, dan peningkatan kualitas manusia Indonesia. Program yang baru ditawarkan pada 2019 adalah ekonomi produktif, mandiri dan berdaya saing serta pembangunan merata dan berkeadilan. Sementara, tiga dari enam visi dan misi Prabowo juga memiliki kesamaan dengan 2014 seperti: Indonesia berdaulat; Indonesia adil, makmur, bermartabat dan religius (2019); dan Indonesia aman. Program yang terdengar baru adalah: perekonomian nasional yang adil dan makmur; Indonesia cerdas, sehat, berkualitas, produktif dan berdaya saing; dan keadilan di bidang hukum.

Kampanye pilpres 2019 menunjukkan tidak jelasnya narasi isu dan program yang hendak dibangun oleh calon tampak dari penantang. Padahal, penantang mempunyai banyak hal yang bisa membuat pasangan tersebut membuat diferensiasi yang bisa mendapatkan perhatian pemilih. Dari sisi petahana, isunya juga tidak begitu jelas bagi publik. Namun, petahana diuntungkan karena tingginya tingkat kepercayaan dan kepuasan publik terhadap kinerja pemerintah.

Kampanye pilpres 2019 hanya kuat dari sisi perang diksi antar-calon untuk mempengaruhi aspek emosional dan psikologi pemilih. Aspek emosional untuk membangun

⁷ Kompas, Kampanye Bermutu Belum Datang, 15 Oktober 2018.

narasi politik itu tampak dari penggunaan diksi "Gundorowo", "Tempe Setipis ATM", dan lain-lain. Dari sisi penantang, untuk membuat diferensiasi kampanye, Prabowo membuat narasi soal tingginya angka korupsi di Indonesia dengan mengatakan tingkat korupsi di Indonesia sudah seperti kanker stadium empat yang ia sampaikan dalam sebuah pertemuan yang digelar majalah *the Economist*.⁸ Namun, satu bulan menjelang pemilihan, tema korupsi tersebut tidak masuk dalam narasi politik yang disampaikan Prabowo. Bila diperhatikan, narasi politik penantang acap kali berubah, yaitu mulai dari ekonomi, korupsi hingga agama. Dengan tingginya kebutuhan publik dalam merespon isu-isu di bidang ekonomi, sebagai penantang, Prabowo-Sandi tidak menerjemahkan dengan baik konsen publik mengenai perekonomian dalam program kampanye.

Dari sisi medium informasi kampanye, tidak banyak perubahan. Televisi masih menjadi faktor utama yang menjadi rujukan utama pemilih dalam memilih. Survei-survei yang dilakukan sebelum pemilu menemukan televisi dianggap sebagai rujukan informasi utama pemilih. Namun, terdapat perkembangan yang cukup besar, di mana terjadi peningkatan yang tinggi dari sisi akses publik terhadap sosial media dan internet.

Program debat calon presiden yang disiarkan secara langsung oleh sejumlah televisi mampu menarik perhatian pemilih. Survei nasional CSIS pada Maret 2019 pada 1960 responden yang tersebar secara proporsional di 34 provinsi di Indonesia menunjukkan sekitar 60.7 persen responden mengaku pernah menonton debat calon presiden/wakil presiden. Dari sisi demografi, survei Indikator Politik Indonesia menunjukkan bahwa pemilih laki-laki, muda, berpendidikan menengah ke atas, dan tinggal di perkotaan cenderung menganggap debat lebih penting dibandingkan segmen pemilih lain.⁹

Dalam debat pertama yang dianggap penting untuk memberikan efek kejut kepada pemilih, kandidat berani

8 Kompas, Prabowo Janji Pemerintahan Bersih, 28 November 2018

9 Burhanuddin Muhtadi, "Efek Elektoral Debat Capres", *Kompas*, 17 Januari 2019

melakukan serangan kepada lawan politiknya, ataupun mengklarifikasi sejumlah isu negatif yang dilemparkan rivalnya. Calon juga melakukan serangan atau mendegradasi posisi lawan. Misalnya pernyataan Jokowi terkait HAM: "Kita masih memiliki beban pelanggaran HAM berat masa lalu. Tidak mudah menyelesaikannya karena masalah kompleksitas hukum, masalah pembuktian, dan waktu yang terlalu jauh". Sementara Prabowo menyampaikan: "Pemerintah adalah presiden, adalah *chief of law and enforcement officer*, adalah penanggung jawab pelaksana dan penegakan hukum".

Debat idealnya ada ruang bagi publik untuk melihat perbedaan program dan pendekatan yang dilakukan oleh kandidat dalam menyelesaikan persoalan-persoalan publik. Melalui debat, publik dapat melihat program calon mana yang lebih masuk akal dan lebih baik. Namun, operasionalisasi dalam program kampanye kandidat dalam debat politik tidak terlalu terlihat.

Dari sisi pemilih, efek debat tidak banyak berpengaruh terhadap keterpilihan kandidat karena persepsi positif terhadap petahana. Tulisan Djayadi Hanan dalam "Debat dan Fundamental Pilpres" di harian Kompas 22 Januari 2019 menjelaskan bahwa efek debat dalam pilpres 2019 dipengaruhi oleh evaluasi terhadap kinerja petahana, evaluasi publik situasi ekonomi, dan keamanan. Menurut Djayadi prestasi petahana dari sisi kinerja relatif baik dengan tingkat kepuasan berkisar diantara 65-70 persen. Selain itu, persepsi masyarakat terhadap keamanan dan ekonomi juga relatif baik.

Besarnya pengaruh media sosial dalam kampanye pemilu 2019 tampak dari pertarungan tagar #2019GantiPresiden dengan #2019TetapJokowi. Dari sisi branding, Jokowi menggunakan tagline Indonesia Maju dan Prabowo menggunakan tagline Indonesia Sejahtera. Kemampuan penantang untuk menggunakan tagar #2019GantiPresiden, tidak bertahan lama.

Dari sisi pemilih, secara umum, menunjukkan perubahan pada pemilih yang kurang tertarik dalam mengikuti kegiatan-kegiatan kampanye. Survei CSIS menunjukkan adanya tren pemilih yang menunjukkan pemilih kurang antusias untuk

terlibat dalam kegiatan-kegiatan kampanye atau aktivitas politik lainnya, seperti menjadi bagian dari tim sukses atau relawan calon atau partai. Lemahnya partisipasi pemilih juga dipengaruhi oleh tidak adanya diferensiasi kampanye kandidat, terutama dalam pemilu legislatif. Data agregat survei nasional CSIS menemukan hanya 12,6 persen publik yang mengaku tertarik untuk menghadiri pertemuan atau orasi capres/partai; 17.2 persen (tertarik menggunakan kaos, striker atau atribut); 6 persen (tertarik menjadi relawan politik); 7,1 persen (tertarik menunjukkan preferensi politik di sosial media); 5,1 persen (tertarik memforward berita politik); 3.8 persen (tertarik menulis pendapat tentang capres/partai); 3.6 persen (tertarik membagikan video, infografis tentang partai/kandidat) dan 6.2 persen (tertarik mengomentari berita online). Dari sisi variabel yang diuji, keterlibatan publik secara umum lebih besar dalam mengguna atribut atau kaos.

Dari sisi keterlibatan milenial dalam kampanye, juga menunjukkan turunya keterlibatan publik antara tahun 2018 dan 2019. Penurunan keterlibatan milenial terjadi di hampir semua variabel kampanye yang diuji, yang diduga karena jenuhnya pemilih terhadap pertarungan kampanye yang keras dan polarisasi yang tinggi antar pendukung pasangan calon. Penurunan tersebar aktivitas milenial terjadi pada aktivitas di sosial media dan internet. Misalnya, terjadi penurunan aktivitas milenial dalam mengomentari berita online dari 14.7 persen pada September 2018 menjadi 9.6 persen pada Maret 2019. Penurunan juga terjadi pada aktivitas menulis pendapat di media sosial dari 9.3 persen menjadi 5.3 persen (lihat tabel 4)

Tabel 4
Perbandingan Keterlibatan Milenial dalam Aktivitas
Kampanye 2018 dan 2019

No	Aktivitas	September 2018	Maret 2019
1	Mengomentari berita yang Anda baca secara online terkait calon presiden atau partai politik tertentu	14.7%	9.6%
2	Memforward atau memposting berita mengenai calon presiden atau partai politik tertentu	9.9%	7.9%
3	Memforward atau membagikan video, infografis, atau kartun yang terkait dengan calon presiden atau partai politik tertentu	7.1%	5.5%
4	Menunjukkan dukungan politik di media sosial	15.4	11.1%
5	Menggunakan atribut, kaos, striker politisi/ partai	17.4%	15.4%
6	Menghadiri pertemuan, kampanye, dan orasi oleh capres/partai	14.8%	12.3%
7	Menjadwi relawan capres/partai	5.7%	3.8%

Dari sisi interaksi calon dengan pemilih, ditemukan partisipasi pemilih untuk terlibat dalam kegiatan-kegiatan politik yang dilakukan oleh calon, relatif kecil. Misalnya

hanya 12.7 persen dari responden yang mengaku pernah berkomunikasi/bertemu dengan calon anggota legislatif, dan 8.7 persen yang secara langsung menyampaikan pendapat atau aspirasi kepada calon anggota DPR. Begitu juga dari sisi keterlibatan publik dalam sosialisasi kampanye yang dilakukan oleh kandidat atau tim sukses, juga rendah. Hanya 9.7 persen responden yang mengaku pernah terlibat dalam kegiatan tersebut. Selain partisipasi, keterlibatan publik dalam aktivitas politik atau kampanye darat atau berinteraksi dengan anggota DPR, juga tidak begitu besar.

Sementara dari sisi ketertarikan menjadi relawan politisi, terdapat perbedaan antara milenial dan non-milenial. Survei Maret 2019, menunjukkan tingkat keterlibatan non-milenial lebih besar dibandingkan milenial, di mana sekitar 3.8% milenial mengaku tertarik dan 7.1% non milenial mengaku tertarik. Secara umum, survei nasional CSIS 2019 menemukan bahwa pemilih milenial lebih cenderung tertarik mengekspresikan preferensi politiknya melalui sosial media dan pemilih non-milenial cenderung mengekspresikan melalui cara yang tradisional, seperti menghadiri pertemuan atau menggunakan atribut capres atau parta tertentu. Faktor demografi, ekspresi dan keterlibatan dalam kampanye juga menunjukkan perbedaan. Dari sisi jenis kelamin misalnya, pemilih laki-laki lebih banyak terlibat dalam aktivitas kampanye, dibandingkan pemilih perempuan. Begitu juga dari sisi karakter tempat tinggal. Pemilih yang berada di perkotaan lebih tertarik mengikuti kampanye dibandingkan pemilih yang tinggal di daerah pedesaan. Sementara dari sisi karakteristik pendukung, pemilih Prabowo Subianto, lebih aktif melakukan aktivitas kampanye di sosial media dibandingkan pemilih Jokowi.

IV. Penutup dan Rekomendasi

Keserentakan pemilu antara pemilu legislatif dan presiden pada waktu yang sama membuat timbulnya ketidakadilan politik, karena caleg dari partai yang tidak mempunyai asosiasi dengan calon presiden harus bekerja keras dibandingkan partai yang dapat mengusung calon presiden. Sementara, partai yang berasal atau mempunyai asosiasi

kuat dengan capres tertentu, dapat lebih mudah membangun imej dan melakukan mobilisasi pemilih. Dari sisi pencalonan, agar setiap partai mendapatkan keuntungan yang sama, solusi yang bisa dilakukan menurut saya adalah menurunkan syarat pencalonan presiden, spartai-partai menengah dapat mencalonkan presiden sehingga jumlah presiden dapat lebih dari tiga pasangan calon. Solusi lainnya yang bisa ditempuh untuk memperbanyak jumlah calon presiden adalah membuat regulasi yang memungkinkan partai politik yang lolos *parliamentary threshold* dapat mengajukan nama calon presiden pada pemilu berikutnya.

Pelajaran penting dalam pemilu 2019 adalah beredarnya informasi hoaks yang tidak teratasi, baik informasi hoaks yang dituduhkan ke penyelenggara dan peserta/calon. Ke depan perlu dipikirkan cara yang efektif untuk menahan atau mengurangi penyebaran informasi bohong dalam kampanye, seperti meningkatkan literasi digital di kalangan pemilih dan partai serta membuat edukasi kepada pemangku kepentingan dalam bidang pemilu, seperti penyelenggara, peserta dan media massa dan media sosial. Selain itu, perlu juga dirancang strategi kolaborasi antara penyelenggaraan dan penyedia platform media sosial untuk mengadvokasi model kampanye pemilu yang fair dan bertanggung jawab.

Terakhir, durasi kampanye yang panjang tidak linear dengan tingginya keterlibatan publik dalam kampanye. Ke depan, perlu dipertimbangkan untuk memperpendek durasi kampanye, karena dua hal, yaitu menekan biaya kampanye dan menghindari munculnya polarisasi politik secara akut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Farrell, Davil M dan Paul Webb. Political Parties as Campaign Organizations dalam Parties Without Partissans, ed. Russell Dalton dan Martin Wattenberg. Oxford, UK: Oxford University Press, 2000.
- Johnson, Dennis W, The Business of Political Consulting dalam Campaign Warriors, Political Consultants in Election, ed. James A. Thurber dan Candice J. Nelson. Washington: The Brooking Institution, 2000.
- Nimmo, Dan. Political Persuader, the Technique of Modern Election Campaigns. New Jersey: Transaction Publishers, 2001.
- Norris, Pippa. A Virtuous Circle, Political Communications in Postindustrial Societies. New York: Cambridge University Press, 2000.
- Plasser, F., Scheucher C. and Senft C, Is there a European style of political marketing? A survey of political managers and consultants dalam Handbook of Political Marketing, ed. Bruce I. Newman. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 1999.

Jurnal Ilmiah

- Abbe, Owen G dan Paul Herrnsen. "Campaign Professionalisme in State Legislative Elections," State Politics and Policy Quarterly. Vol.3, No.3, Fall 2003.
- Farrell, David M, Robin Kolodny, dan Stephen Medvic. "Parties and Campaign Professionals in a Digital Age: Political Consultants in the United States and Their Counterparts Overseas," The Harvard International Journal of Press/Politics. Vol 6 No. 4, 2001.
- Gibson, Rachel dan Andrea Rommele. "Measuring the Professionalization of Political Campaigning," Party Politics 15 (3), 2009.
- Mietzner, Marcus. "Political Opinion Polling in Post-Authoritarian Indonesia: Catalyst or Obstacle to

Democratic Consolidation?," *Bijdragen tot de Taal-, Land-en Volkenkunde (BKI)*, Vol.165, No.1, 2009.

Trihartono, Agus. "Beyond Measuring the Voice of the People: The Evolving Role of Political Polling in Indonesia's Local Leader Elections," *Southeast Asian Studies*. Vol 3, No. 1, April 2014.

Ufen, Andreas. "Electoral Campaigning in Indonesia: The Professionalization and Commercialization after 1998," *Journal of Current Southeast Asian Affairs* 29, No. 4, 2010.

Makalah dan Laporan

CSIS, "Laporan Survei Nasional: Tiga Tahun Jokowi, Kenaikan Elektoral dan Kepuasan Publik," 2017.

CSIS, "Laporan Survei Nasional: Preferensi Politik Pemilih Jelang Pemilu Presiden," 2019.

CSIS, "Laporan Survei Nasional: Preferensi Sosial, Ekonomi dan Politik Pemilih Milenial," 2018.

CSIS, "Laporan Survei Nasional: Preferensi Sosial, Ekonomi dan Politik Pemilih Milenial," 2019.

Surat Kabar dan Internet

"Caleg Pakai Data Digital," *Kompas*, 30 Januari 2019

"Caleg Pengusaha Hadapi Pragmatisme," *Kompas*, 29 September 2019

"Ini Hasil Rekapitulasi di 33 Provinsi," www.kompas.com, 22 Juli 2014.

"Jokowi Menang Pilpres, Ini Daftar Perolehan Suara di Semua Provinsi" www.katadata.co.id, 21 Mei 2019

"Kampanye Bermutu Belum Datang," *Kompas*, 15 Oktober 2018.

"Partai Utamakan Pileg," *Kompas*, 14 September 2019

"Prabowo Janji Pemerintahan Bersih," *Kompas*, 28 November 2018

Burhanuddin Muhtadi, "Efek Elektoral Debat Capres", *Kompas*, 17 Januari 2019

Dokumen Negara

Keputusan KPU RI No. 1185/PL.01.9-Kpt/O6/KPU/VI/2019
tentang Penetapan Pasangan Calon Presiden dan Wakil
Presiden Terpilih Dalam Pemilihan Umum Tahun 2019

Keputusan KPU RI No. 535/Kpts/KPU/Tahun 2014 tentang
Penetapan Rekapitulasi Hasil Penghitungan
Perolehan Suara dan Hasil Pemilihan Umum Presiden
dan Wakil Presiden tahun 2014



Bab 5

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penyelenggaraan Kampanye



Setengah Hati Berantas Politik Uang

Oleh Yohan Wahyu

Pendahuluan

Mengapa begitu penting politik uang harus diberantas? Sebab politik uang adalah kanker demokrasi!. Begitu dasyatnya kanker menggerus tubuh, begitu pula politik uang menggerogoti tubuh demokrasi yang dibangun dengan darah dan air mata sejak reformasi 1998 lahir. Politik uang menggerus nilai-nilai demokrasi. Ia menggeser nilai demokrasi yang menekankan kejujuran dan keadilan. Politik uang juga merusak moralitas politik yang semestinya menjadi landasan ruang gerak bagaimana politik itu dijalankan.

Sejarah politik uang beriringan dengan penerapan partisipasi publik dalam pemilihan langsung, khususnya sejak diterapkannya pemilihan kepada daerah secara langsung pada 2005. Sebelumnya, politik uang sebetulnya juga terjadi antar sesama anggota legislatif sebagai pemegang otoritas elektoral. Namun, sejak penerapan pemilihan langsung oleh rakyat, modus politik uang bergeser ke pemilih yang punya hak suara, sehingga berdampak negatif sampai saat ini.

Apakah politik uang efektif memengaruhi pilihan orang? Banyak studi yang mengupas hal ini. Salah satunya adalah kompilasi laporan penelitian yang dieditori Aspinall dan Sukmajati (2016) yang mengulas modus operandi politik uang dan patronase dalam Pileg 2014 di sejumlah daerah di Indonesia. Laporan penelitian ini mengupas banyak modus politik uang yang tak melulu soal pemberian uang tunai semata. Praktiknya, bahkan sudah berkembang dalam wujud pemberian jasa, seperti asuransi, pengobatan gratis, janji

pemberian proyek, bantuan pembangunan, jalan atau tempat ibadah, bahkan sampai kegiatan sosial seperti perlombaan dan sebagainya.

Studi yang tidak jauh berbeda juga dilakukan oleh Centre for Strategic and International Studies (CSIS) yang melakukan studi soal pengaruh politik uang di Pilkada 2018. Hasilnya, definisi politik uang tidak saja berkaitan soal pemberian keuntungan materi, namun juga dalam bentuk diskresi kebijakan-kebijakan. Hal ini umumnya dilakukan oleh para petahana yang maju kembali dalam kontestasi dengan memanfaatkan pengaruh dan jabatannya untuk memudahkan proses elektoralnya di dalam kontestasi politik tersebut.

Tidak heran jika kemudian peringatan keras dikemukakan Roben Hodess (2004) yang melihat politik uang sangat berbahaya karena pejabat publik yang melakukan akan sangat berpotensi mengembalikan modal. Timbal balik ekonomi politik dengan penggunaan sumber daya kekuasaan akan menjadi praktik yang tak terelakkan. Alhasil, hal ini berdampak pada anggaran pembangunan yang seharusnya diamanahkan untuk masyarakat akan terkorupsi melalui berbagai modus aneka rupa kebijakan termasuk kebijakan anggaran. Di sinilah praktik politik uang menemukan relasinya dengan praktik korupsi.

Lihat saja di setiap menjelang konstetasi politik, baik itu pemilihan kepala daerah, pemilihan anggota legislatif, maupun pemilihan presiden dan wakil presiden, isu politik uang menjadi musuh bersama, terutama bagi para kontestan maupun masyarakat sipil. Di Pemilu 2019 lalu dua organisasi keagamaan terbesar di Indonesia, Nahdlatul Ulama dan Muhammadiyah, keduanya bertekad mewujudkan Pemilu 2019 yang bebas dari politik transaksional. Politik uang disadari menjadi ancaman terbesar yang mengganggu pemilu dan menurunkan kualitas demokrasi.

Kesadaran itu terlihat dari upaya Lembaga Kajian dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (Lakpesdam PBNU) dan Madrasah Antikorupsi Pemuda Muhammadiyah yang secara terpisah melakukan kampanye antikorupsi. Lakpesdam PBNU,

misalnya, menggerakkan kiai dan nyai muda untuk mengampanyekan politik antikorupsi menjelang pemilihan legislatif dan pemilihan presiden. Para ulama muda di sejumlah pesantren juga diminta menyampaikan pesan kepada jemaah dan santri agar tak menerima uang dan barang dari calon anggota legislatif ataupun calon presiden, bahkan terlibat dalam politik transaksional lainnya.

Gerakan yang sama juga bisa ditemui dan dilakukan oleh Madrasah Antikorupsi Pemuda Muhammadiyah yang secara rutin mengampanyekan antikorupsi di kalangan anak muda. Menjelang pemilihan legislatif dan pemilihan presiden, Madrasah Antikorupsi menyusun strategi khusus guna mengawasi penyelenggara pemilu dan memastikan mereka tidak turut dalam kecurangan lewat pemilu transaksional.

Upaya-upaya ini pun bukan berarti tidak membuahkan hasil. Secara kesadaran kolektif publik, politik uang adalah salah dan harus dilawan. Namun, bukan berarti ia mudah dihilangkan. Catatan data yang dikelola oleh Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) menangkap, praktik politik uang tetap melekat dalam kontestasi politik, termasuk di Pemilihan Umum 2019. Boleh jadi kampanye politik uang sudah cukup menguatkan kesadaran publik bahwa praktik ini tidak layak dilakukan untuk kontestasi politik. Kekuasaan semestinya diraih dengan cara kesadaran publik, tidak dengan cara pragmatisme publik.

Meskipun demikian, politik uang juga berkembang menyesuaikan diri dengan perkembangan jaman. Bayangkan, model-model baru praktik politik uang sudah melewati garis-garis batas yang tak mampu dijangkau oleh aturan hukum untuk menjerat praktik politik uang ini. Modus baru politik uang pun ditemukan dalam penyelenggaraan Pemilu 2019. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) menyebut modus ini bukan lagi membagi-bagikan uang tunai kepada para pemilih, namun diiming-imingi dengan pemberian asuransi kecelakaan.

PPATK menemukan satu calon anggota legislatif yang diduga melakukan politik uang dengan cara membagikan asuransi kecelakaan atau kesehatan kepada masyarakat.

Secara konvensional, politik uang sebelumnya dilakukan dengan menggunakan uang langsung diberikan kepada masyarakat. Nah, temuan PPATK ini metode baru, pelaku memberikan kepada orang untuk dijamin asuransi kesehatan dengan imbal balik mereka harus memilih si pemberi di pemilu.

Temuan PPATK ini merupakan hasil kerja sama antara KPU dengan PPATK untuk memudahkan penelusuran kejadian politik uang dalam pesta demokrasi, meskipun hingga kini politik uang masih menggunakan cara-cara konvensional yang sulit dilacak PPATK. Catatan Kepolisian juga mengkonfirmasi hal tersebut. Laporan yang masuk kepada pihak kepolisian terkait tindak pidana Pemilu 2019 sebanyak kurang lebih 554 laporan. Dari jumlah tersebut sebanyak 132 laporan dinyatakan tindak pidana pemilu, sehingga dilanjutkan prosesnya ke Polri. Dari jumlah tersebut sebanyak 31 kasus adalah kasus politik uang, dan modusnya masih dengan cara-cara konvensional.

Kajian ini akan lebih fokus bagaimana praktek politik uang terjadi selama masa kampanye di Pemilu 2019. Salah satu yang menjadi fokus adalah bagaimana aturan soal politik uang ini ternyata juga memberikan kontribusi terhadap masih lemahnya pemberantasan, atau setidaknya perlawanan terhadap praktik politik uang. Bagaimanapun gerakan kesadaran publik terhadap bahaya politik uang, sepanjang aturan yang mengatur soal ini masih cenderung lemah dan ambigu, sulit kiranya kita bisa berharap banyak akan terjadi penghilangan terhadap praktik politik uang ini.

Politik Uang

Politik uang atau politik transaksional di Indonesia menjadi salah satu yang tertinggi di dunia. Setidaknya ini diungkapkan oleh dua peneliti politik Indonesia, Edward Aspinall dan Ward Berenschot. Keduanya mengungkapkannya dalam bukunya *Democracy for Sale: elections, clientelism, and the state in Indonesia*. Edward mengatakan, politik uang di Indonesia hampir menyamai Filipina. Termasuk dalam bentuk serangan fajar dalam setiap perhelatan pemilu. Politik uang, sambung Edward, banyak terjadi di berbagai negara di dunia. Bedanya,

di negara lain transaksional terjadi dalam bentuk akses dan fasilitas, sehingga harus menyatakan kesetiaan kepada partai berkuasa. Sementara di Indonesia, peran partai sangat lemah. Alhasil partai seringkali tidak mempunyai kontrol terhadap anggaran yang mereka keluarkan.

Ward Berenschot menambahkan, politik transaksional tidak hanya dalam bentuk uang saja. Politik transaksional meliputi proyek pemerintah (untuk membangun jalan, penyedia barang, dan lainnya), pekerjaan, layanan umum, akses terhadap program kesejahteraan sosial, penggunaan dana bantuan sosial, kemudahan administrasi, dan tentu uang itu sendiri.

Tentu, dari pendapat peneliti politik ini, definisi politik uang tak bisa dilepaskan dari korupsi politik. Hal ini terkait praktek di lapangan yang berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah lain. Tidak heran jika kemudian proses hukum terhadap pelaku politik uang sulit menjangkau, baik pelaku, apalagi aktor kunci sebagai pendesain atau pelaku utama praktik politik uang tersebut. Tidak heran jika kemudian politik uang tak ubahnya sebagai bagian dari perilaku korupsi itu sendiri. Meminjam definisi yang dilakukan Arnold Herdenheimer dalam Rosyad (2017), korupsi diartikan sebagai penyalahgunaan kekuasaan atau sumberdaya publik untuk kepentingan pribadi.

Ada juga yang mendefinikan politik uang sebagai tindakan jual beli suara pada sebuah proses politik dan kekuasaan. Publik sendiri memahami politik uang sebagai praktek lumrah sebagai pemberian uang atau barang sekadar sebagai imbalan kepada pemilih untuk mendapatkan keuntungan politis. Namun pengalaman di lapangan memang menunjukkan bagaimana praktek pemberian uang menjadi sesuatu yang biasa diketahui sebagai "bagian" dalam proses kontestasi politik.

Pendiri Perludem, Didik Supriyanto (2014) menyebutkan, berdasarkan aktor dan wilayah operasinya, politik uang bisa dibedakan menjadi empat lingkaran. Pertama, transaksi antara elit ekonomi (pemilik uang) dengan pasangan calon yang akan menjadi pengambil kebijakan/

keputusan politik. Kedua, transaksi antara pasangan calon dengan partai politik yang mempunyai hak untuk mencalonkan. Ketiga, transaksi antara pasangan calon dan tim kampanye dengan petugas-petugas yang mempunyai wewenang untuk menghitung perolehan suara. Keempat, transaksi antara calon dan tim kampanye dengan massa pemilih (pembelian suara).

Di lingkaran keempat inilah yang biasa dikenal sebagai *political buying* atau pembelian suara langsung kepada pemilih (*vote buying*). Menurut Didik, ada sejumlah jenis yang masuk kategori jual beli suara tersebut, diantaranya pemberian uang transportasi kampanye, janji membagi uang/barang, pembagian sembako atau semen untuk membangun tempat ibadah, serangan fajar dan lain-lain. Modus jual beli suara ini terjadi dan berlangsung dari pemilu ke pemilu. Sayangnya, berbagai kejadian politik uang sulit tersentuh penegakan hukum. Salah satunya adalah sulitnya pembuktian akibat tidak adanya batasan yang jelas mengenai politik uang, disamping sebagian masyarakat menganggap sebagai sesuatu yang lumrah, bahkan lebih memprihatinkan masyarakat semakin permisif dengan praktek politik uang dan jual beli suara di pemilu.

Salah satu studi menarik soal politik uang juga tergambar dari apa yang dilakukan Edward Aspinall dan Mada Sukmajati bersama tim (2015). Penelitian mereka soal fenomena politik uang yang terjadi pada pemilu legislatif 2014. Penelitian dilakukan di sejumlah daerah yang hasilnya fenomena politik uang terjadi di hampir semua daerah yang dijadikan basis penelitian. Ada simbiosis mutualisme antara calon dan pemilih yang masing-masing saling membutuhkan dengan tingkat ketergantungan yang cukup tinggi. Salah satu gejala yang muncul dari penelitian ini, pemilih berpeluang mengubah pilihannya mendekati hari pencoblosan pilkada dengan tawaran uang, barang, atau janji.

Politik uang juga menjadi fenomena yang tidak bisa dilepaskan dengan budaya patron-klien di Indonesia. Menurut Burhanuddin Muhtadi, mengutip Omobowale menyebutkan, patron-klien adalah produk sosial-budaya di mana kelompok yang mempunyai keistimewaan tertentu

(patrons) memberikan uang atau keuntungan sebagai imbalan atas loyalitas pengikutnya (clients) (Muhtadi, 2013). Sementara Muhtadi sendiri menawarkan relasi antara identitas kepartaian yang lemah yang menjadi ruang bagi menguatnya praktek politik uang. Terlepas dari pragmatisme politik dari pemilih, politik uang juga tidak lepas dari lemahnya kedekatan psikologi pemilih dengan ideologi partai. Pendek kata partai gagal membangun *positioning* di mata pemilih, sehingga tidak ada kedekatan emosional dan ideologis antara partai dengan pemilih. Lemahnya identitas kepartaian ini membawa konsekuensi pemilih ataupun konstituen tidak jarang mengabaikan instruksi dan arahan partai. Hal ini tak lain karena pemilih kurang mau mengidentifikasi dirinya dengan partai tertentu.

Lemahnya identitas kepartaian sebenarnya juga bisa dibaca dari hasil pemilu yang berubah-ubah. Kita lihat sejak pemilu di era reformasi, peraih suara terbanyak pemilihan umum kerap berganti. Lihat saja dari empat pemilu terakhir yang mengalami perubahan penguasaan kemenangan. Litbang Kompas (2016) mencatat, meskipun menjadi dua kali pemenang pemilu, penguasaan suara pemilih PDI Perjuangan di Pemilu 2014 masih lebih rendah (menurun) dibandingkan dengan awal mula keikutsertaan partai ini dalam Pemilu 1999. Hal yang sama juga dialami partai politik peserta pemilu lainnya.

Perspektif Publik

Dalam memandang soal politik uang, publik sebenarnya secara umum menolak praktik ini sebagai bagian dari komitmen demokrasi yang harus dilakukan dengan cara adil dan bersih. Namun, dalam kesadarannya, praktik ini juga mendapat permakluman dari publik. Setidaknya lembaga survei Indikator Politik Indonesia merilis data terkait perilaku pemilih Indonesia terhadap praktik politik uang. Hasilnya mengkhawatirkan, sebanyak 41,5 persen responden permisif terhadap politik uang. Survei itu dilakukan kepada 400 responden dengan mengambil populasi di 39 daerah pemilihan (dapil) pada September-Oktober 2013.

Menurut responden yang permisif, politik uang dianggap sebagai hal yang wajar. Dari 41,5 persen responden yang mengaku bisa menerima politik uang, ditanyakan kepada mereka apakah akan menerima uang atau barang yang diberikan. Hasilnya, sebanyak 55,7 persen mengaku akan menerima, namun memilih calon berdasarkan hati nuraninya. Lalu, sebanyak 28,7 persen mengaku akan menerima dan memilih calon yang memberikan uang/barang. Sebanyak 10,3 persen akan menerima, namun memilih calon yang memberi uang lebih baik. Hanya 4,3 persen yang mengaku tidak akan menerima pemberian dan 1 persen tidak menjawab. Salah satu faktor yang memengaruhi responden berperilaku permisif terhadap politik uang adalah karena kurang dekatnya partai politik terhadap responden atau pemilih. Jika saja para pemilih merasa dekat dengan parpol, maka keinginan untuk memilih tanpa diberi uang akan semakin tinggi.

Temuan ini menarik sekaligus juga mengkhawatirkan kita bersama bahwa masyarakat kita cenderung permisif dengan praktik politik uang. Hal ini juga diperkuat oleh hasil riset Litbang Kompas terkait hal yang sama. Riset ini digelar saat Pemilihan Kepada Daerah DKI Jakarta 2017. Salah satu hasil riset menyebutkan bagaimana sikap responden yang sebagian besar menolak praktek jual beli suara atau politik uang, meskipun mereka ditawari pemberian tersebut. Hal ini disebutkan dalam survei dimana sebanyak 53,6 persen responden menolak jika ada pemberian uang atau barang dengan tujuan memberikan suara ke pemberi uang atau barang tersebut saat pemilu.

Penolakan ini menjadi potret bagaimana perilaku masyarakat kita secara normatif memang menolak upaya elite, kandidat, atau partai politik ketika akan memberikan uang atau barang untuk memengaruhi pilihan politiknya. Namun menariknya ada kelompok responden dalam survei juga mengaku mereka akan tetap menerima pemberian uang atau barang tersebut tanpa harus memenuhi permintaan si pemberi untuk memberikan hak suaranya kepada si pemberi uang atau barang tersebut. Kelompok responden ini berkisar di angka 19,9 persen. Menariknya, tetap ada sekelompok responden yang menerima pemberian tersebut dan mengalihkan dukungan

suaranya ke si pemberi.

Masih adanya sikap masyarakat yang menerima politik uang ini memperkuat sinyalemen sikap permisif publik terhadap praktek korupsi. Apalagi survei Litbang Kompas yang mencatat politik uang tak ubahnya praktek korupsi yang sudah membudaya. Penilaian ini disampaikan oleh separuh lebih responden (59,9 persen) yang melihat korupsi adalah bagian budaya Indonesia yang turun temurun, susah dihilangkan, seperti halnya catatan sejarah di era sejarah pergerakan dimana benih-benih praktek korupsi mulai tumbuh dan berkembang. Tentu saja ini mengkhawatirkan karena praktik ini akan lebih susah dihilangkan jika kemudian publik sendiri memaknainya sebagai hal yang lumrah, biasa, bahkan sudah menjadi budaya.

Menariknya, kekhawatiran ini semakin nampak ketika kita lihat data Badan Pusat Statistik yang merekam bagaimana karakter masyarakat kita melihat praktek yang masuk dalam kategori korupsi ini. Dari data pergerakan Indeks Perilaku Anti Korupsi (IPAK), Indonesia sedikit mengalami penurunan. Di Tahun 2018 ini angka indeks perilaku anti korupsi berada di skor 3,66, menurun sedikit dibandingkan kondisi 2017 yang mencapai 3,71. Secara umum angka IPAK ini menunjukkan rentang 0-5. Semakin mengarah ke angka 5 memiliki arti semakin anti terhadap korupsi. Sebaliknya jika semakin mendekati angka 0 bermakna semakin permisif terhadap korupsi.

Data BPS menunjukkan bagaimana tren pergerakan angka IPAK Indonesia dari tahun 2013-2018. Angka indeks tahun 2017 sebesar 3,71 pada skala 0 sampai 5. Angka ini lebih tinggi dibandingkan capaian tahun 2015 sebesar 3,59. Namun, angkanya merosot sampai 2018. IPAK sendiri disusun berdasarkan dua dimensi yakni persepsi dan pengalaman. Pada 2017, baik indeks persepsi maupun indeks pengalaman meningkat. IPAK masyarakat perkotaan lebih tinggi (3,86) dibanding masyarakat perdesaan (3,53). Semakin tinggi pendidikan, semakin anti korupsi: IPAK penduduk berpendidikan SLTP ke bawah sebesar 3,58; SLTA sebesar 3,99; dan di atas SLTA sebesar 4,09. Hal ini menguatkan pentingnya pendidikan antikorupsi untuk meningkatkan kembali indeks perilaku anti korupsi.

Dari data IPAK ini jelas sekali korupsi bisa dilawan dengan pendidikan antikorupsi itu sendiri. Namun, harus diakui tidak semudah membalikkan telapak tangan. Jika korupsi kemudian masih dipahami sebagai budaya, mau tidak mau gerakan antikorupsi juga harus menjadi budaya baru sebagai antitesis dari pemahaman publik selama ini yang memaknai politik uang dan korupsi sebagai hal yang lumrah dan biasa. Sayangnya, regulasi kita terkait praktek politik uang belum cukup kuat dan secara serius untuk membersihkan praktik ini. Setidaknya pada masa kampanye Pemilu 2019, undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum kurang progresif. Nah, inilah menurut hemat penulis menjadi salah satu sumber betapa lemahnya penegakan hukum terkait politik uang ini.

Regulasi Tak Agresif

Jika merujuk regulasi terkait politik uang ini, kita bisa melihat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, tampak aturan terkait politik uang tidak begitu agresif untuk membatasi politik uang. Regulasi dalam undang-undang pemilu ini hanya sekedar mengurangi potensi semata. Tidak heran jika kemudian salah satu hal yang sebenarnya turut “menyumbang” kurang agresifnya pemberantasan politik uang adalah perangkat hukum yang kurang greget tersebut.

Kita bisa lihat dari sejumlah hal terkait politik uang ini. Pertama, dalam hal obyek yang dijerat. Dalam UU/7/2017 obyek yang dimaksud terkait politik uang hanya pemberi, sedangkan penerima tidak dijerat sama sekali. Artinya, jika ada kasus politik uang, setidaknya pengakuan dari si penerima, maka si penerima tidak bisa dijerat dengan undang-undang pemilu terkait isu politik uang ini. Inilah salah satu kelemahan terkait upaya menjerat politik uang. Hal ini semakin menegaskan betapa upaya pemberantasan politik uang sangat dibatasi oleh aturan-aturan terkait politik uang itu sendiri. Dari sisi pemberi pun, undang-undang ini masih terlalu lemah karena tidak bisa semua orang yang memberi uang atau barang bisa dijerat dengan pasal ini. Dilihat dari pelaku, undang-undang ini hanya menjerat si pemberi, bahkan tidak bisa semua orang

dijerat karena harus anggota tim kampanye atau pelaksana kampanye. Jadi jika si pemberi uang bukan anggota tim sukses kampanye dan dilakukan di luar hari pemungutan suara, dia tidak dikenai pasal-pasal terkait politik uang.

Sebaliknya, frase setiap orang hanya berlaku dan dikenakan hanya pada saat hari pemungutan suara. Artinya peluang menjerat semua orang dalam tindak pidana politik uang hanya dikenakan satu hari saja, yakni saat hari pemungutan suara. Di luar hari itu hanya tim kampanye resmi yang terdaftar di KPU. Jika ada orang pemberi dan dia bukan tim sukses maka dia tidak bisa dijerat sebagai pelaku politik uang. Lebih tragisnya lagi, sekali lagi seperti yang sudah disinggung di atas, si penerima tidak menjadi obyek dari aturan politik uang ini. Di Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 ini hanya pemberi yang dikenai dan bisa dijerat politik uang.

Praktis, secara berlapis dalam undang-undang ini definisi politik uang menjadi sempit. Lapis pertama, dia hanya menjerat pemberi atau orang yang memberi janji. Lapis kedua, hanya di masa kampanye, termasuk masa tenang dan hari pemungutan suara. Jika tindakan pemberian uang dilakukan sebelum masa kampanye, tindakan tersebut tidak masuk dalam kategori. Apalagi jika kemudian politik uang dilakukan sebelum tahapan pemilu, ia tak bisa dijerat dengan aturan ini.

Tabel 1
Politik Uang : Pelaksana, Peserta, dan Tim Kampanye

Pasal	KETERANGAN
278 ayat 2	Selama Masa Tenang dilarang menjanjikan atau memberikan imbalan kepada pemilih untuk: tidak menggunakan hak pilihnya, memilih pasangan calon, memilih partai politik peserta pemilu tertentu, memilih calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten /kota tertentu, dan/atau memilih calon anggota DPD tertentu.

280 ayat 1 huruf j	Pelaksana, peserta, dan tim kampanye pemilu dilarang menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye pemilu.
284	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, dijatuhi sanksi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.
515	Setiap orang yang dengan sengaja pada saat pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

523	<ul style="list-style-type: none">• Sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung dipidana pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).• Sengaja pada Masa Tenang menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada Pemilih secara langsung ataupun tidak langsung dipidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan denda paling banyak Rp48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah).• Setiap orang di hari pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih untuk dipidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
-----	---

Sumber: Diolah dari Undang-undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Aturan mengenai politik uang dalam UU Pemilu terkesan kurang progresif jika dibandingkan dengan UU No 10/2016 tentang Pilkada. UU Pemilu melarang politik uang, tetapi sanksi pidananya tidak diatur detail. Sementara kalau kita bandingkan dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah, undang-undang ini lebih progresif karena pemberi dan penerima bisa dihukum. Namun, di UU Pemilu, hanya pemberinya yang dikenai hukuman. Kedua, terkait dengan pelaku politik uang, UU Pilkada menyebutkan unturnya adalah setiap orang, sehingga siapa pun bisa dijerat. Adapun di UU Pemilu disebutkan, pelakunya tim kampanye atau pelaksana kampanye.

Tabel 2
Aturan Soal Politik Uang

Hal	UU No 10/2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah	UU No 7/2017 tentang Pemilihan Umum
Obyek yang dijerat	Pemberi dan Penerima	Hanya Pemberi
Sanksi Pidana	Diatur detail	Tidak diatur detail
Pelaku Politik Uang	Setiap orang	Tim Kampanye/ Pelaksana Kampanye
Batasan Waktu	masa kampanye, masa tenang, dan hari pemungutan suara	masa kampanye, masa tenang, dan hari pemungutan suara

Sumber : Diolah dari perundang-undangan

Dari perbandingan di atas jelas sekali, regulasi dalam undang-undang Pemilu menjadi batu ganjalan bagi upaya pemberantasan politik uang. Data Badan Pengawas Pemilihan Umum mencatat, setidaknya sudah ada 24 putusan yang menyangkut kasus pidana pemilu terkait politik uang yang ditangani Bawaslu di Pemilu 2019. Dari 24 putusan tersebut, 23 diantaranya sudah berkekuatan hukum tetap dan hanya satu yang masih dalam proses banding ketika Laporan Data Pelanggaran Pemilu dari Bawaslu dipublis pada 20 mei 2019.

Untuk itulah kemudian penulis memadamng perluasan terhadap materi hukum dalam aturan politik uang di dalam undang-undang pemilihan umum ini menjadi pilihan yang rasional untuk membuka kembali peluang agar regulasi pemilu menyangkut politik uang lebih ketat lagi, setidaknya seperti yang ada dalam regulasi undang-undang pemilihan kepala daerah. Hal ini penting untuk dilakukan untuk memperkuat komitmen kita menjadikan kontestasi demokrasi bersih dari praktik-praktik kotor ini.

Kasus Politik Uang

Belum kuatnya regulasi di undang-undang pemilihan umum sedikit banyak memang menjadi kelemahan dalam memberantas praktik politik uang. Padahal isu politik uang ini masuk kategori yang paling membutuhkan perhatian lebih. Indeks Kerawanan Pemilu 2019 yang dikeluarkan oleh Bawaslu menyebutkan isu politik uang menempati isu paling strategis ketiga dengan bobot 29 persen setelah isu hak pilih (74 persen) dan isu logistik pemilu (47 persen). Isu politik uang ini terekam terjadi di 150 kabupaten/kota dari 514 kabupaten/kota di Indonesia. Tentu saja data ini yang berhasil direkam. Boleh jadi kasus-kasus serupa terjadi lebih dari 150 kabupaten/kota tersebut.

Maraknya kasus politik uang yang menjadikan isu ini sebagai hal yang strategis dalam pelaksanaan Pemilu 2019 juga tertangkap dalam banyak kejadian sepanjang tahapan Pemilihan Umum 2019. Lihat saja pada kejadian yang menimpa seorang calon legislatif bernama Mandala Shoji yang juga artis nasional. Mandala maju menjadi calon legislatif dari Partai Amanat Nasional di daerah pemilihan DKI Jakarta II. Dalam kesempatan kampanye, Mandala membagi-bagikan kupon umroh kepada konstituennya. Nah, disinilah pangkal persoalannya. Mandala kemudian dijerat pasal politik uang dan kemudian divonis 3 bulan penjara dan dicoret dari daftar calon legislatif.

Boleh jadi pemahaman calon legislatif terhadap batasan politik uang juga tidak sepenuhnya komprehensif. Kupon yang notabene tidak berbentuk uang bisa jadi dimaknai bukan sebagai praktik politik uang, namun sejatinya apapun yang diberikan kontestan pemilu saat kampanye, baik oleh langsung sang kontestan maupun tim sukses resminya, praktik tersebut masuk kategori politik uang.

Hal baru lainnya soal praktik politik uang adalah pemberian fasilitas ibadah yang selama ini boleh jadi dimaknai sebagai aktifitas ibadah, pemberian yang lumrah, baik sebagai infaq maupun sodaqoh. Namun sekali lagi aktifitas ini tetap berpotensi terjerat praktik politik uang selama dapat dibuktikan. Hal ini terjadi di Kota Tidore, Maluku Utara dimana ramai di

sosial media seorang calon legislatif mengamuk karena tidak mendapatkan suara satu pun di tempat pemungutan suara di wilayah masjid dimana dia menyumbangkan karpet buat masjid. Akibatnya, si caleg marah-marah di kompleks masjid, dan jamaah pun kemudian ramai-ramai mengembalikan karpet sumbangan ke luar masjid. Sebuah potret bagaimana kemudian politik uang pun masuk dalam wilayah-wilayah ruang ibadah yang sedikit banyak akan berpotensi melahirkan kericuhan di lapangan.

Berikut ini sejumlah kasus politik uang yang berhasil dihimpun dari pemberitaan media sepanjang masa kampanye di Pemilihan Umum 2019.

Tabel 3
Sejumlah Kasus Politik Uang di Pemilu 2019

Waktu	Kasus
18 Desember 2018	Artis yang sekaligus calon legislatif dari Partai Amanat Nasional Mandala Shoji divonis tiga bulan penjara dan denda Rp 5 juta subsidi satu bulan kurungan. Mandala dinilai bersalah pada kasus pelanggaran pemilu berupa bagi-bagi kupon umrah saat kampanye pada Oktober 2018.

Januari 2019	<p>Penyumbang dengan identitas tidak jelas atau diduga fiktif ini ditemukan oleh Sekretariat Nasional Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) di dua pasangan calon yang berkontestasi di Pemilihan Presiden 2019. Di pasangan Joko Widodo-KH Ma'ruf Amin, JPPR menemukan 18 penyumbang yang tidak jelas. Sementara di kubu Prabowo Subianto-Sandiaga Uno, ditemukan 12 penyumbang perseorangan dan dua penyumbang kelompok yang tidak jelas identitasnya atau diduga fiktif. Besar sumbangan dari penyumbang dengan identitas tidak jelas di kubu Jokowi-Ma'ruf ini Rp 7.770.475. Sementara di kubu Prabowo-Sandi, nilainya Rp 27.360.500.</p>
28 Januari 2019	<ul style="list-style-type: none">• Caleg Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangandari daerah pemilihan (dapil) DKI Jakarta II, Masinton Pasaribu mengatakan, rancangan biaya kampanyenya di Pemilu 2019 naik hingga sepuluh kali lipat dibandingkan Pemilu 2014. Jika saat Pemilu 2014 ia mengeluarkan Rp 500 juta, kali ini biaya yang perlu ia siapkan sekitar Rp 5 miliar. Itu belum termasuk untuk biaya saksi partai yang harus ditanggung secara gotong royong.• Caleg dari Fraksi Partai Keadilan Sejahtera, Nasir Djamil, mengatakan, estimasi biaya kampanyenya untuk pemilu kali ini naik tiga kali lipat dibandingkan Pemilu 2014. Apalagi, ia pindah dapil dari Aceh I ke dapil Aceh II. Untuk kampanye di dapil barunya, Nasir memperkirakan butuh biaya sekitar Rp 5 miliar.

<p>5 April 2019</p>	<ul style="list-style-type: none">• Di sejumlah wilayah kabupaten di Sulawesi Barat, ada pendataan warga yang untuk setiap suara dihargai uang Rp 100.000 hingga Rp 500.000.• Calon anggota legislatif DPR dari Partai Gerindra, Basri Kinas Mappaseng melaporkan ke Bawaslu bahwa di daerah pemilihannya di DKI II—meliputi Jakarta Pusat, Jakarta Selatan, dan Luar Negeri—, dirinya pernah ditawari oleh lima orang Indonesia di Malaysia yang menjadi perantara dan mengaku bisa memberikan suara antara 20.000-50.000 suara. Harga yang ditawarkan mulai dari 15 ringgit hingga 25 ringgit Malaysia.
<p>14-16 April 2019</p>	<ul style="list-style-type: none">• Kepolisian Negara RI melalui Sentra Penegakan Hukum Terpadu menemukan 19 kasus dugaan politik uang yang melibatkan 49 orang di sejumlah wilayah di Indonesia. Tujuan utama praktik itu adalah untuk memenangkan calon anggota legislatif tertentu. Total uang yang disita dalam penangkapan itu sekitar Rp 3,6 miliar.• Badan Pengawas Pemilu Jawa Tengah menemukan 27 dugaan kasus politik uang di 16 kabupaten dan kota di Jawa Tengah selama masa tenang Pemilu 2019.

<p>15 April 2019</p>	<ul style="list-style-type: none">• Polisi menetapkan Wakil Bupati Padang Lawas Utara, Sumatera Utara, Hariro Harahap sebagai tersangka politik uang bersama 13 orang lainnya. Mereka diduga menyiapkan politik uang guna mengarahkan pemilih ke salah satu calon anggota DPRD Padang Lawas Utara. Barang bukti yang disita dalam kasus ini adalah 205 amplop berisi uang Rp 150.000 hingga Rp 300.000 tiap amplop, kartu nama calon anggota DPRD, stempel berlogo partai dan pasangan calon presiden/wakil presiden, serta kalender kampanye.• Seorang berinisial CL dibawa ke Polres Metro Jakarta Utara karena diduga membagikan uang ke masyarakat agar memenangkan calon tertentu. Jumlahnya 80 amplop, masing-masing amplop berisi Rp 500.000.
--------------------------	---

Sumber : Diolah dari pemberitaan

Jika dilihat dari kasus-kasus di atas tampak praktik politik uang tidak mudah dihapuskan dalam keseharian di masyarakat kita. Tampak modus-modus transaksi politik uang juga mengalami transformasi menyesuaikan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat kita. Namun, cara-cara konvensional masih tetap terjadi, yakni dengan modus pemberian uang secara langsung yang dibungkus dalam amplop maupun kertas. Model ini masih banyak ditemui dari kasus-kasus politik yang muncul.

Selain itu, modus-modus baru sebenarnya juga mulai muncul dari praktik politik uang. Sejumlah informasi di lapangan juga menyebutkan pemberian uang saat ini juga bisa dilakukan dengan cara elektronik. Uang elektronik atau pemberian pulsa juga menjadi modus dari politik uang yang juga marak dilakukan oleh para kontestasi. Tentu saja, upaya ini

menjadi tantangan sendiri bagi penegak hukum pidana pemilu untuk membuktikan kasus politik uang yang dilakukan dengan cara transaksi secara digital ini.

Selain pemberian uang atau barang, pemberian jasa atau bantuan juga masuk dalam kategori politik uang. Sejumlah kasus pemberian jasa bisa disebutkan seperti kegiatan cek kesehatan gratis dari calon legislatif ke konstituen. Seperti halnya yang dilakukan oleh seorang calon legislatif dari Partai Gerindra di Kecamatan Pallangga dan Barombong, Kabupaten Gowa, Sulawesi Selatan. Sang caleg menggelar terapi bekam secara gratis untuk warga yang membutuhkan. Bantuan dilakukan dengan berkeliling desa, membawa ahli bekam yang sudah teruji dan berpengalaman dari Komunitas Diabetes dan Stroke Kabupaten Gowa. Secara substantif kegiatan ini bisa masuk kategori pemberian barang, meskipun masih bisa diperdebatkan.

Modus lainnya adalah dengan pemberian bantuan pembangunan infrastruktur atau bangunan fisik di lokasi tempat dimana daerah pemilihan si calon legislatif. Sebagai contoh ini dilakukan oleh seorang caleg dari Partai Perindo di Kelurahan Taratara, Kecamatan Tomohon Barat, Kota Tomohon, Sulawesi Utara. Caleg ini memberikan bantuan kepada warga berupa bahan bangunan untuk pembangunan jalan, mulai dari semen, kerikil, dan juga besi. Pendekatan-pendekatan ini tentu masuk kategori kampanye yang bertujuan untuk menarik simpati dan pada ujungnya meminta dukungan suara di pemilu. Selengkapnya contoh dan modus politik uang bisa digambarkan dalam tabel berikut ini :

Tabel 4
Modus Politik Uang

Modus	Lokasi	Caleg	Kasus	Keterangan
Pemberian Uang Tunai dalam Amplop	Kabupaten Lombok Timur, NTB	Muhammad Ali Akbar, caleg DPRD Kabupaten Lombok Timur Dapil I dari PKS	Terjaring operasi tangkap tangan (OTT) oleh masyarakat dan Pengawas Tempat Pemungutan Suara (TPPS) karena melakukan money politics dengan bagi bagi uang Rp 25.000, Senin (15/4/2019)	<ul style="list-style-type: none"> • caleg yang bersangkutan telah mengakui memberikan amplop putih berisi uang sebesar Rp 25.000 serta stiker foto sang caleg lengkap dengan logo partainya. • caleg yang bersangkutan terancam dicoret dari kepesertaan jika terbukti melakukan money politics.
	Kabupaten Padang Lawas Utara (Paluta), Sumut	Wakil Bupati Padang Lawas Utara Hariro Harahap dan istrinya yang juga caleg DPRD Paluta, Masdoripa Harahap	Operasi tangkap tangan (OTT) Satgas Antimoney Politics Polres Tapsel yang mengamankan empat pria : SH, MH, IMH dan R. Kemudian menyusul ditahan wakil bupati Paluta yang diduga terlibat dalam pemberian uang	<ul style="list-style-type: none"> • Wakil Bupati Paluta ditetapkan sebagai tersangka (16/4/2019) • Polisi menyita sekitar 200 amplop berisi uang 200 ribu beserta kartu nama istri Hariro, Masdoripa Harahap, yang merupakan caleg DPRD Paluta.
	Jakarta	Carles Lubis, aspri H. Muhammad Taufik, politikus dan Ketua DPD DKI Jakarta Partai Gerindra.	Penyidik Gakkumdu dan Anggota Bawaslu Jakut mengamankan Carles Lubis, aspri M Taufik di kawasan Warakas Jakarta. Carles ditangkap dengan barang bukti 80 amplop berisi uang @ Rp 500.000,00. Uang tersebut merupakan money politic yang akan dibagikan kepada ketua-ketua RW.	Dalam proses interogasi terhadap Carles Lubis didapat nama Jafar (pensiunan tni ad) anggota PPIR (sayap Gerindra pimpinan Musa bangun) yang diduga ada terlibat dalam pengumpulan Ketua RW dan Tokoh Warga Masyarakat. Keduanya mengaku suruhan Muhammad Taufik (16/4/2019)
Pelayanan Kesehatan Gratis	Kecamatan Pallangga dan Barombong, Kabupaten Gowa, Sulawesi Selatan.	Djaya Jumain, caleg Gerindra	Menggelar terapi bekam secara gratis untuk warga yang membutuhkan	Bantuan dilakukan dengan berkeliling desa, membawa ahli bekam yang sudah teruji dan berpengalaman dari Komunitas Diabetes dan Stroke Kabupaten Gowa
Pembagian sembako gratis	Kec. Padaherang, Kota Bandung, Jawa Barat	Seorang ibu-ibu peserta senam rutin di kompleks perumahan	Menggelar senam rutin mengguang yang disertai kampanye caleg (14 April 2019)	Setelah senam, ibu ibu tersebut membagi bubuk deterjen merk boom yang ditempel contoh surat suara yang menunjukkan cara memilih caleg tersebut.
Bantuan fasilitas tempat ibadah	Kota Tidore, Maluku Utara	Caleg dari Partai Nasdem	Bantuan karpet masjid kepada DKM Masjid Nurul Bahas, Tidore.	Caleg ngamuk di masjid tersebut karena tidak mendapat suara sama sekali saat pemilu (20/4/2019)
Pemberian Bantuan Pembangunan Infrastruktur	Kelurahan Taratara, Kecamatan Tomohon Barat,	Caleg Perindo, Hendrik Kawilarang Luntungan dan Regina Dini Kaparang	Bantuan kepada warga berupa bangunan pembangunan jalan (6/4/2019)	Bantuan yang diberikan untuk masyarakat lingkungan 5 di Kelurahan Taratara berupa semen, kerikil dan juga besi.
Pembagian Hadiah/Door prize/Trophy/ Voucher	Jakarta	calon legislatif dari Partai Amanat Nasional Mandala Shoji	Mandala membagi-bagikan bagi-bagi kupon atau voeucher umrah saat kampanye pada Oktober 2018.	Divonis tiga bulan penjara dan denda Rp 5 juta subsidier satu bulan kurungan (18/12/2018). Mandala dinilai bersalah pada kasus pelanggaran pemilu berupa bagi-bagi kupon umrah saat kampanye

Sumber : diolah dari pemberitaan

Gencarnya modus politik uang sedikit banyak memang semakin membuat kita pesimis praktik ini dihilangkan dalam proses politik. Namun bukan berarti penolakan terhadap praktik ini minim. Setidaknya tabel di bawah ini membuktikan ada kesadaran kolektif dalam masyarakat kita terkait bahaya politik uang. Menariknya, kesadaran ini lahir dari wilayah desa yang selama ini identik dengan praktik politik uang yang longgar. Sejumlah desa, terutama di wilayah Provinsi DI Yogyakarta bisa menjadi proyek percontohan bagi upaya menggalakkan perlawanan terhadap praktik politik uang. Gerakan desa anti politik uang ini bisa ditularkan ke wilayah-wilayah lainnya.

Tabel 5
Sejumlah Gerakan Anti Politik Uang

Waktu	Lokasi	Keterangan
4 Oktober 2018	Warga Desa Sardonoharjo, Kabupaten Sleman, DI Yogyakarta	Mendeklarasikan diri sebagai desa antipolitik uang, menyusul inisiatif yang dilakukan sejumlah desa lain. Gerakan ini dibuat untuk mengantisipasi kemungkinan maraknya praktik politik uang menjelang Pemilu 2019.
22 April 2018	Desa Murtigading di Kabupaten Bantul	Mendeklarasikan diri sebagai desa antipolitik uang
30 September 2018	Desa Candibinangun di Kabupaten Sleman	Mendeklarasikan diri sebagai desa antipolitik uang.
20 Januari 2019	Desa Hargomulyo di Kabupaten Kulon Progo	Mendeklarasikan diri sebagai desa antipolitik uang.

Sumber : diolah dari pemberitaan

Masyarakat di sejumlah daerah di atas adalah potret bagaimana masyarakat desa terus melahirkan inisiatif untuk mendorong pemilu yang lebih bermartabat. Munculnya inisiatif ini karena lahirnya keresahan dari warga terkait munculnya sejumlah praktik yang patut diduga sebagai bentuk politik uang di tengah masyarakat. Salah satu praktik itu adalah pemberian bantuan dalam berbagai bentuk dari calon anggota legislatif kepada masyarakat. Namun, praktik semacam itu tidak mudah untuk dilaporkan karena sebagian anggota masyarakat ternyata mendukung praktik tersebut. Sebut saja di Desa Sardonoharjo, di salah satu dusun, terjadi transaksi dan ada warga yang melaporkan hal itu. Tetapi, warga yang melapor ini

justru *dibully* masyarakat dan dia tidak diundang di rapat RW dan RT lagi. Akhirnya kasus itu tidak bisa terbongkar. Dengan adanya gerakan desa antipolitik uang, tentu kita bisa berharap warga bisa menolak praktik politik uang dan berani melaporkan peristiwa semacam itu ke Bawaslu.

Tentu saja, lahirnya desa antipolitik uang ini diharapkan diperkuat dengan dukungan aparat desa dengan melahirkan sejumlah perangkat peraturan desa atau dalam bentuk peraturan kepada desa yang mengatur pelaksanaan gerakan desa antipolitik uang. Di dalamnya akan diatur sejumlah langkah untuk meminimalkan praktik politik uang. Tentu, langkah ini tidak sekadar berorientasi jangka pendek atau pada Pemilu 2019 saja. Gerakan itu diharapkan terus dipertahankan dalam jangka panjang, termasuk dalam pemilihan kepala desa yang selama ini menjadi tradisi demokrasi yang sudah melekat dalam masyarakat desa.

Solusi dan Rekomendasi

Dari rangkaian kajian terkait politik uang di atas, penulis melihat perlu dilakukan upaya struktural dan kultural untuk memberantas praktik politik uang ini. Dua langkah ini penting dilakukan karena problem selama ini memang berkulat di dual hal tersebut. Dari aspek struktural, kita memiliki problem dalam regulasi kita yang berbeda dalam menghadapi kasus politik uang. Perbedaan cara pandang undang-undang yang mengatur pemilihan kepada daerah dan pemilihan umum menjadi potret secara regulasi kita masih lemah dalam upaya menghalau praktik politik uang.

Di sisi lain, secara kultural kita juga dihadapkan pada problem lemahnya kesadaran masyarakat akan bahaya politik uang. Budaya saling memberi dan saling menerima sebagai tradisi yang melekat dalam hubungan kekerabatan di masyarakat kita, sedikit banyak menjadi beban bagi upaya pemberantasan politik uang. Untuk itu startegi pendekatan kultural menjadi langkah yang strategis untuk penguatan perlawanan terhadap praktik politik uang.

Kampanye pemilu semestinya menjadi fase yang steril dari praktik politik uang. Untuk itu upaya revisi terhadap

undang-undang pemilihan umum terkait politik uang mau tidak mau harus menjadi langkah awal guna mempersiapkan kontestasi politik di pemilu yang lebih bersih dan beradab. Perlu juga dibuka peluang memperluas definisi pelaku politik uang, seperti halnya yang terjadi dalam undang-undang pemilihan kepala daerah. Setiap orang bisa dijerat, baik sebagai pemberi maupun penerima politik uang.

Batasan tahapan pemilihan umum juga kalau bisa dimungkinkan untuk diperluas. Bisa saja sejak tahapan pemilihan itu dimulai, pantauan terhadap politik uang sudah berlaku, jadi tidak hanya terjadi antara kontestan dan pemilih, namun juga antar kontestan dan penyelenggara pemilu. Sejumlah kasus yang menjerat penyelenggara menjadi sinyalemen perlunya perluasan regulasi terkait politik uang ini.

Untuk itu, berikut ini tiga rekomendasi yang bisa dijadikan agenda ke depan untuk memperkuat komitmen dalam pemberantasan politik uang. Pertama, semua elemen masyarakat, terutama partai politik harus selalu berkomitmen untuk melakukan pendidikan politik ke masyarakat. Agenda ini harus melibatkan semua pemangku kepentingan: negara, partai politik, dan *civil society*. Kedua, sanksi pidana terhadap pelaku politik uang diusahakan seberat-beratnya, tidak sekadar pidana penjara. Bisa saja kemudian praktik politik uang dimasukkan dalam ranah tindak pidana korupsi, sehingga perlu didorong masuk dalam ranah hukum UU Tipikor. Kemudian yang ketiga adalah perlunya partai politik melakukan proses rekrutmen dan kaderisasi yang benar dengan konsep yang matang dan harus mulai mencari sumber-sumber dana yang tidak sekadar berburu anggaran negara dalam bentuk proyek. Ketiga agenda ini penting untuk dilakukan secara bersama dan serentak sebagai bagian utuh dalam pemberantasan praktik politik uang.

Yohan Wahyu

Peneliti kajian politik di Litbang Kompas. Peminat masalah partai politik dan pemilu. Bisa dikontak di yohan.wahyu@kompas.com

REFERENSI

- Aspinal, Edward., Sukmajati, Mada, 2015, Politik Uang di Indonesia Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014, Polgov, UGM
- Mietzner, Marcus, 2013, Money, Power, and Ideology. Political Parties in Post-Authoritarian Indonesia, NUS Press and Nias Press
- Nainggolan, Bestian., Wahyu, Yohan, 2016, Partai Politik Indonesia 1999-2019-Konsentrasi dan Dekonsentrasi Kuasa, Litbang Kompas
- Nichter, Simon, 2008, Vote Buying or Turnout Buying? Machine Politics and Secret Ballot, American Political Science Review Vol.102, No.1 AGK, 2018, Awal Mula Munculnya Politik Uang di Indonesia, dilihat 15 Oktober 2018, <https://daimca.com/2018/04/23/awal-mula-munculnya-politik-uang-di-indonesia>
- Perdana, Aditya, Sukmajati, Mada (ed), 2018, Pembiayaan Pemilu di Indonesia, Bawaslu

Laporan

- Laporan Kinerja Bawaslu 2017
- Laporan dan analisis survei Polmark Research Center, Pemilih Makin Mandiri, Politik Uang Tak Efektif. Catatan dari Sejumlah Survei, 2018
- Data Pelanggaran Pemilu Tahun 2019, 20 Mei 2019, Bawaslu

BERITA

- <https://www.voaindonesia.com/a/ppatk-temukan-modus-baru-politik-uang-dalam-pemilu-2019/4863564.html> diunduh 1 Juli 2019
- <https://dokumen.tips/documents/pengaruh-politik-uang-terhadap-partisipasi-pemilih-pada-pemilu.html> diunduh 1 Juli 2019
- Kompas 20 April 2019, Polri Temukan 19 Kasus Politik Uang
- Kompas 17 April 2019, Politik Uang Marak
- Kompas 11 Februari 2019, Politik Uang, Kebijakan, dan Calon Petahana, Noory Okthariza (Peneliti Departemen

- Politik dan Perubahan Sosial, CSIS, Jakarta)
- Kompas 11 April 2019, Politik Uang dan Pasar Bebas Pemilu, Achmad Maulani (Wakil Sekretaris Lakpesdam Pengurus Besar Nahdlatul Ulama)
 - Kompas 6 April 2019, Politik Uang di Pileg Diduga Makin Masif
 - Kompas 29 Januari 2019, Biaya Kampanye Caleg di Pemilu 2019 Melonjak Drastis.
 - Kompas 22 Januari 2019, Identitas Penyumbang Diduga Fiktif
 - Kompas 6 Februari 2019, Desa-desa di DIY Tolak Politik Uang



Bab 6

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penyelenggaraan Kampanye



Politik Identitas dalam Pemilu Presiden 2019 di Indonesia: Studi Kasus Provinsi Sumatera Barat dan Sulawesi Utara

Hurriyah

Selama beberapa tahun terakhir, politik identitas menjadi ciri baru dalam pemilu di berbagai negara, termasuk Indonesia. Meski pengaruh identitas dalam politik elektoral di Indonesia bisa ditelusuri sejak Pemilu 1955, namun istilah politik identitas baru ramai diperbincangkan pada Pilkada Jakarta 2017 dan berlanjut pada Pemilu 2019 lalu. Maraknya politik identitas ini menjadi tantangan serius bukan saja dalam upaya mewujudkan pemilu yang bersih, tetapi juga untuk mewujudkan demokrasi yang berkualitas. Ditengah minimnya kampanye programatik, sentimen politik identitas (terutama agama dan etnis) seringkali menjadi pilihan strategi yang efektif bukan saja untuk mendekatkan dan membangun militansi pemilih, tetapi juga untuk menciptakan polarisasi politik yang tajam diantara kelompok pemilih. Menguatnya tren politik identitas ini memunculkan ketertarikan untuk menjelaskan dinamika politik elektoral dengan menggunakan konsep ini, termasuk di Indonesia.

Apa yang sebenarnya menjadi penyebab menguatnya politik identitas dalam politik elektoral dan bagaimana efek elektoralnya dalam dinamika kontestasi di tingkat lokal? Untuk menjawab kedua pertanyaan tersebut, studi ini menggunakan pendekatan studi kasus kolektif -dengan mengambil kasus

yang memiliki karakteristik dan tren yang sama, yakni Provinsi Sumbar dan Provinsi Sulawesi Utara. Tujuannya adalah mengumpulkan data yang bisa menjadi basis untuk memahami persepsi aktor maupun masyarakat mengenai politik identitas dan responnya terhadap politisasi identitas dalam pemilu. Kedua tujuan ini penting karena Indonesia sedang menghadapi tantangan pertentangan identitas sosial dan polarisasi politik yang dapat menghambat demokrasi dan berpotensi menuju ke arah perpecahan antar kelompok. Metode yang digunakan adalah pendekatan kualitatif, dimana data utama bersumber dari wawancara mendalam kepada dua kategori informan, yakni aktor politik (tim kampanye, elit partai, caleg, dan kelompok relawan), serta non aktor (akademisi, peneliti, penyelenggara pemilu, masyarakat sipil, dan jurnalis). Data yang dihasilkan dari wawancara mendalam kemudian dilengkapi dengan pengawasan cermat terhadap literatur-literatur terkait, baik yang bersifat teoretik maupun empirik, dokumen resmi dan tidak resmi dari tim kampanye paslon, pemberitaan media massa cetak dan media daring, serta laporan riset-riset terdahulu.

Ide Politik Identitas

Dalam literatur ilmu politik, istilah politik identitas digunakan untuk merujuk pada perjuangan kelompok untuk menegaskan dan menuntut pengakuan atas identitas mereka (Neofotistos 2013; Cressida 2016). Konsekuensinya, perjuangan identitas seringkali lebih menonjolkan politik perbedaan diantara kelompok, yang bahkan berpotensi memunculkan ancaman intoleransi, rasisme, dan kekerasan (Heller 1995). Perjuangan individu-individu untuk menuntut pengakuan identitas bahkan bisa berkembang menjadi perasaan kebencian akibat penghinaan atas martabat mereka. Meskipun perasaan kebencian tersebut adalah kondisi yang alamiah, namun ia bisa berkembang menjadi politik kebencian ketika ada peran aktor-aktor politik, yang posisinya merupakan elit yang merepresentasikan kelompok dan berperan penting menentukan tujuan dan taktik gerakan politik identitas (Wiarda 2016).

Dalam konteks politik identitas, elit atau aktor politik ini bertindak seperti *entrepreneur of identity* (Besson 1990; Reicher&Hopkins 2001 dikutip Prasetyawan 2018), yakni para wirausahawan yang mendefinisikan identitas sosial dan membentuk mobilisasi massa, dan melakukan strategi-strategi yang oportunistik tentang bagaimana memobilisasi identitas untuk meningkatkan statusnya. Dengan demikian, politisasi identitas tidak hanya berwujud sebagai ekspresi perasaan atau pandangan kelompok tentang pengalaman tertentu misalnya diskriminasi, tetapi juga sebagai kendaraan instrumental dan oportunistik bagi elite yang berorientasi pada kepentingan pribadi (Weinstock, 2006). Persis disinilah Fukuyama melihat keterkaitan antara faktor elit dan munculnya politik kebencian yang kerap mewarnai perjuangan politik identitas, karena para elit menjadi praktisi politik kebencian yang memobilisasi pengikut dengan membangun persepsi bahwa martabat kelompok telah dihina (Fukuyama 2018).

Menurut para sarjana, sebagaimana dikutip Herdiansah (2017), politik identitas bisa memunculkan permasalahan bahkan ancaman bagi sistem demokrasi liberal karena tiga hal berikut: *pertama*, sifat dari politik identitas yang cenderung lebih memberi batasan ketimbang membebaskan individu; *kedua*, persoalan klaim representasi dan legitimasi dalam perjuangan politik identitas yang bisa menimbulkan ambiguitas terkait kepentingan dan tujuan perjuangan politik identitas; serta *ketiga*, potensi dimanipulasinya politik identitas oleh elit politik untuk mencapai kepentingannya, mengingat klaim-klaim identitas seringkali dibentuk dan disalahgunakan oleh elit untuk memelihara kekuasaan dan otoritasnya dalam menghadapi potensi pertentangan baik dari dalam maupun luar kelompok.

Jejak Politik Identitas dalam Pemilu di Indonesia

Pengaruh sentimen identitas dalam pemilu di Indonesia sesungguhnya bisa dilacak sejak munculnya politik aliran (Geertz 1960) yang mengkarakterisasi ideologi partai-partai politik pada Pemilu 1955 (Feith 1957). Namun pasca reformasi 1998, kemunculan kembali politik aliran ditandai

oleh karakteristik yang berbeda: alih-alih membedakan antara abangan Geertzian dan santri, politik aliran yang muncul justru membedakan antara pendukung sekularis dan pengikut Islam politik (Ufen 2006). Karakteristik ini jugalah yang kemudian disematkan dalam dinamika kontestasi pada Pilkada Jakarta 2017 dan Pilpres 2019. Bedanya, jika pada Pemilu 1555 politik aliran mengkarakterisasi perbedaan ideologi partai, di kedua pemilu terakhir politik aliran justru turut mengkarakterisasi perbedaan diantara kedua kubu pendukung, yakni “nasionalis” versus “islamistis” atau “sekularis” versus “agama”. Yang terjadi akhirnya adalah polarisasi berdasarkan pembelahan agama (Pepinsky 2019).

Beberapa studi menyajikan temuan menarik bagaimana dan sejauh mana sentimen identitas (yang saling berkelindan dengan fenomena hoaks dan ujaran kebencian) mengkarakterisasi politik elektoral di Indonesia. Studi menarik dari Lim (2017) menyebutkan pentingnya faktor media sosial yang tak hanya memperkuat identitas *online* bersama, tapi juga memperdalam perbedaan dan mempertajam permusuhan dan intoleransi satu sama lain, hingga menyebabkan munculnya politik identitas berupa nasionalisme kesukuan. Studi Lim juga menekankan faktor aktor dalam media sosial seperti selebriti mikro dan *buzzer*⁽¹⁾. Meskipun para *buzzer* bukanlah pemain tunggal dalam penyebaran politik identitas, namun perannya sangat penting dalam memobilisasi sentimen identitas *online* melalui pembingkaihan dan amplifikasi isu-isu di media sosial.⁽²⁾

Secara empirik, kasus Pilkada Jakarta tahun 2007 dan 2012 memperlihatkan pentingnya faktor etnisitas kandidat

¹ Buzzer adalah istilah umum dan salah satu aktor penting dalam dunia pemasaran digital, namun kemudian mulai direplikasi dalam kontestasi politik di Indonesia seiring berkembangnya penggunaan media sosial oleh masyarakat.

² Menurut CIPG (2017), *buzzer* berperan penting mengamplifikasi pesan atau isu melalui tiga strategi utama: berkicau dengan tagar unik dan membangun percakapan; (2) membuat atau memanfaatkan situs berita tertentu untuk meningkatkan kredibilitas konten; dan (3) memanfaatkan jaringan *buzzer* yang terhubung melalui aplikasi pesan seperti Whatsapp dan Telegram untuk menyebarkan konten

dalam memengaruhi perilaku pemilih di Jakarta, meskipun hubungannya sangat dinamis dan tergantung kepada perubahan situasi politik saat pilkada (Prasetyawan 2014). Dalam kasus Pilkada Jakarta 2017, pengaruh politik identitas bahkan lebih kuat dan tidak hanya terkait identitas etnis tetapi juga agama. Analisis terhadap hasil pilkada berdasarkan data populasi kelurahan memperlihatkan temuan menarik: Anies menang di sekitar 80 persen dari total kelurahan di Jakarta, dan mengumpulkan suara di kelurahan dengan lebih dari 87 persen populasi Muslim. Sebaliknya, Ahok hanya menang di kelurahan dengan populasi muslim kurang dari 87 persen. Dengan kata lain, ada kecenderungan yang sangat kuat untuk kelurahan dengan populasi Muslim yang besar untuk memilih Anies, dan bagi mereka yang memiliki populasi muslim yang lebih kecil untuk memilih Ahok (Prasetyawan 2018).

Menurut Hurriyah (2017), peran para praktisi politik kebencian dalam kasus Pilkada 2017 sangat signifikan dalam membangun persepsi dan narasi terkait penistaan agama, menyebarkan sentimen *xenophobic* untuk mendorong tumbuhnya rasa marah dan benci, serta mempromosikan sentimen etno-religius sebagai penanda identitas dan katalisator untuk perjuangan politik melawan pemerintahan Ahok di Jakarta dan Jokowi di tingkat nasional. Besarnya partisipasi massa lintas kelas dalam serangkaian aksi demonstrasi bertajuk "Aksi Bela Islam" yang dimotori oleh Gerakan Nasional Pengawal Fatwa Majelis Ulama Indonesia (GNPF-MUI) sepanjang 2016-2017 misalnya, memperlihatkan bagaimana narasi populisme dibangun dan dibingkai dengan menggunakan sentimen agama dan narasi soal *ummah* yang termarginalisasi mampu menggerakkan massa (Kusumo dan Hurriyah 2018). Disinilah peran aktor politik sebagai wirausawan identitas menjadi penting: menciptakan daerah pemilihan berdasarkan simbol-simbol Islam; mendefinisikan identitas sosial; serta membentuk mobilisasi massa dengan simbol-simbol yang ditujukan untuk mengidentifikasi Muslim yang "lebih saleh" dan "kurang saleh" dalam komunitas. (Prasetyawan 2018).

Politik Identitas dalam Pilpres 2019: Narasi, Strategi dan Perspektif Aktor

Sama halnya dengan Pilkada Jakarta 2017, narasi identitas juga sangat kental dalam kampanye Pemilu 2019, terutama pada Pilpres. Dalam konteks Pilpres 2019, politik identitas tidak saja menjadi narasi kampanye yang dibangun oleh kubu, tetapi juga menjadi alat kampanye untuk menuduh dan melekatkan label politik identitas di kubu lawannya. Terkait hal ini, studi Puskapol UI (2019) di beberapa daerah menemukan hasil menarik terkait persepsi aktor-aktor di kedua kubu dalam memandang penyebab politik identitas dan politisasi identitas dalam kampanye. Di satu sisi, kedua kubu saling mengakui bahwa maraknya politik identitas sangat dipengaruhi oleh polarisasi politik yang terjadi pada Pilpres 2014 dan Pilgub Jakarta 2017 -yang dinamikanya terus dirawat oleh kedua kubu hingga Pemilu 2019. Di sisi lain, kedua kubu menggunakan strategi saling serang, tuding dan tuduh soal siapa yang melakukan politisasi isu identitas dalam kampanye. Masing-masing kubu mengklaim bahwa pihaknyalah yang benar dan yang menjadi korban dari kampanye identitas yang dilakukan pihak lawan. Dalam perspektif tim kampanye Jokowi misalnya, kubu Prabowo dituding menggunakan propaganda rusia dengan strategi *firehose of falsehood* atau semburan kebohongan untuk memengaruhi persepsi pemilih. Kubu Prabowo juga dituding menyebarkan *politics of fear* (politik ketakutan) dalam kampanye. Sementara dalam perspektif tim kampanye Prabowo, kubu Jokowi lah yang justru melakukan politik identitas (termasuk dengan manuvernya memilih cawapres dari kalangan ulama) namun melakukan upaya *playing victim* terkait isu identitas. Kubu Prabowo juga menganggap kubu Jokowi kerap menggunakan tudingan hoaks sebagai strategi untuk melemahkan serangan kampanye negatif dari kubu Prabowo.

Terlepas dari saling tuding antara kedua kubu, pemetaan terhadap isu-isu di media sosial justru memperlihatkan bagaimana sentimen identitas ternyata digunakan oleh kedua kubu untuk saling menyerang, memunculkan ketakutan dan kebencian terhadap kubu lawan, bahkan kerap disertai hoaks

dan ujaran kebencian (Lihat Tabel 1). Selain sentimen identitas, perang udara antara kedua kubu juga dipenuhi oleh perdebatan terkait olok-olok politik atau *gimmick* yang ditampilkan oleh kedua kandidat, seperti istilah “cebong” vs “kampret”, “politisi sontoloyo” dan “politik genderuwo”, “sandiwara uno”, “jaenudin ngaciro”, atau sebutan “raja utang”, “tukang bohong”, “pemimpin penipu”, “koalisi prabohong”, dan lain sebagainya.

Tabel 1.

Tren mobilisasi isu-isu identitas dan hoaks di media sosial

Tuduhan kepada kubu Jokowi	Tuduhan kepada kubu Prabowo
Pendukung penista agama	Jamaah Monaslimin
Jokowi keturunan PKI	Asal usul keluarga Prabowo Cina-Kristen
Jokowi antek asing-aseng	Prabowo ultra nasionalis
Jokowi nggak bisa ngaji	Prabowo nggak bisa ngaji
Kebangkitan PKI	Talibanisasi Indonesia
Tenaga kerja asing dari Cina	Ancaman NKRI bersyariah
Anti-Islam	Didukung ulama garis keras
Islam Nusantara dan liberal	Islam fundamentalis dan radikal
Bacaan alfatekah	Bacaan sholawat Prabowo (hulai salam)
Jokowi tidak bisa menjadi imam shalat	Prabowo Jumatan dimana
Pembakaran bendera Tauhid	Pendukung HTI
Tidak ada lagi yang menyembah Allah	Mendukung calon tertentu sebagai jihad
Partai Setan vs Partai Allah	Cara berwudhu Sandiaga Uno
Kriminalisasi ulama	Capres hasil ijtima' ulama
Pendukung perzinahan dan perkawinan sejenis	Pendukung poligami

Penghayat kepercayaan	Santri pos-Islamis/ Santri Milenial
Islam "Penyembah Kuburan"	Tidak menghormati kuburan pendiri NU
Politik identitas dengan menjadikan ulama sebagai wapres	Politik identitas dengan memilih calon yang didukung ijtima ulama
Poros Beijing	Poros Mekkah
Pengurusan makam para wali	Pendukung khilafah dan ISIS
Larangan tahlilan dan adzan	Perda keagamaan (perda Syariah/perda injili)
Menghapus kolom agama dan pendidikan agama di sekolah	Prabowo natalan dan Rocky Gerung ceramah ke masjid

Sumber: data diolah dari berbagai sumber, 2019

Gencarnya narasi kampanye identitas di berbagai platform media sosial memperlihatkan bagaimana isu-isu identitas dikelola dalam konten-konten kampanye digital melalui mobilisasi pasukan buzzer. Meskipun kerap disangkal oleh kedua tim kampanye, namun temuan beberapa studi memperlihatkan bagaimana keterlibatan pasukan *buzzer* dan *influencer* di kedua kubu sangat signifikan dalam memproduksi dan mengamplifikasi narasi dan konten kampanye sebagai strategi memenangkan perang udara di berbagai platform digital (Lim 2017, Drone Emprit 2019). Dengan kemampuan, keahlian dan jaringan yang mereka miliki, para *buzzer* menggunakan berbagai strategi mutakhir untuk memperlebar percakapan di media sosial, menciptakan atmosfer kehebohan (semisal perang tagar dan menciptakan *trending topic*), serta adu argumentasi di media sosial. Jika melihat politisasi isu-isu identitas di Tabel 1, bisa dibayangkan keberadaan pasukan *buzzer* turut mendorong penyebaran hoaks, ujaran kebencian, dan kicauan berbau SARA -yang memang menjadi strategi yang dihalalkan sebagian pemain pada industri ini (Tirto, 2/11/2017).

Efek Elektoral Politik Identitas pada Pilpres 2019

Meskipun beberapa studi menyebutkan politik identitas tidak akan berpengaruh secara elektoral dalam Pilpres 2019 (Fernandes 2017), namun studi ini justru melihat adanya efek elektoral dari politik identitas. Hasil akhir pemilu memperlihatkan adanya tren peningkatan/penurunan suara yang signifikan dari dua kandidat di daerah-daerah yang memiliki basis pemilih mayoritas pemeluk agama tertentu. Jika dikombinasikan dengan hasil dari Pilpres 2014, hasil Pilpres 2019 menunjukkan adanya tren dukungan pemilih yang nampaknya dipengaruhi oleh faktor politik identitas, terutama agama. Di daerah-daerah dengan basis pemilih muslim mayoritas seperti Aceh dan Sumbar, dukungan terhadap Prabowo bahkan jauh mengungguli perolehan suara Jokowi, sebaliknya di daerah-daerah dengan basis pemilih mayoritas non-muslim seperti Sulut, NTT dan Papua, Jokowi mendapatkan dukungan jauh lebih tinggi dari Prabowo.

Dari 12 provinsi yang dimenangkan Prabowo, Aceh dan Sumbar menempati urutan terbesar perolehan suara dengan jumlah total melebihi 80 persen, yakni Aceh sebesar 85,59 persen dan Sumbar sebesar 85,92 persen. Namun jika dilihat dari tren peningkatan suara, provinsi Aceh menempati urutan teratas dengan peningkatan suara dari sebelumnya 54,39 persen pada Pilpres 2014 menjadi 85,59 persen pada Pilpres 2019. Dengan kata lain, peningkatan suara Prabowo di provinsi Aceh mencapai 31,20 persen. Sebagai satu-satunya provinsi yang mendapatkan hak khusus untuk menerapkan syariat Islam di Indonesia, karakteristik penduduk di Aceh adalah mayoritas muslim dimana agama memegang peran dan pengaruh penting dalam kehidupan sosial budaya dan politik disana. Daerah dengan peningkatan suara terbesar kedua adalah provinsi Sulsel, dimana Prabowo pada Pilpres 2014 hanya meraih suara sebesar 28,57 persen namun meningkat menjadi 57 persen pada Pilpres 2019. Dengan kata lain, peningkatan suara Prabowo di provinsi Sulsel mencapai 28,45 persen. Meskipun secara karakteristik penduduk Sulsel juga tergolong mayoritas muslim taat, namun jika ditelusuri lebih jauh, ada dugaan kuat bahwa faktor keluarga Jusuf Kalla (JK)

menjadi faktor yang cukup menentukan kemenangan Prabowo di provinsi tersebut. Selain karena JK tidak lagi berkompetisi pada Pilpres 2019, dukungan yang diberikan oleh keluarga JK seperti Erwin Aksa kepada Prabowo dinilai berpengaruh terhadap peningkatan suara Prabowo.

Sementara itu, dari 34 provinsi, Jokowi mengalami kekalahan di 13 provinsi, yakni Aceh, Sumbar, Riau, Jambi, Bengkulu, Sumsel, Jabar, Banten, NTB, Kalsel, Sulsel, Sulteng dan Malut. Jumlah ini bertambah dibandingkan pada Pilpres 2014. Tren perolehan suara Jokowi di 21 provinsi yang dimenangkannya menunjukkan kecenderungan peningkatan yang relatif kecil. Dari 21 provinsi, hanya ada tiga daerah yang menunjukkan tren peningkatan suara lebih dari 20 persen, yakni provinsi Gorontalo sebesar 23,5 persen, provinsi Sulut sebesar 23,3 persen, dan provinsi NTT sebesar 22,54 persen. Sementara jika dianalisis dari sisi identitas agama dan etnik, sama halnya dengan Prabowo, Jokowi juga berhasil memenangkan lebih dari 70 persen suara pemilih di provinsi dengan mayoritas penduduk non-muslim. Ada setidaknya enam provinsi yang memberi kemenangan besar bagi Jokowi, yakni provinsi Bali sebesar 91,68 persen, Papua sebesar 90,66 persen, NTT sebesar 88,57 persen, Papua Barat sebesar 79,81 persen, dan Sulut sebesar 77,24 persen. Provinsi yang juga memenangkan Jokowi dengan persentase lebih dari 70 persen adalah Jateng (Jawa Tengah), daerah dimana Jokowi berasal dan pernah menjadi walikota di Solo selama dua periode. Di provinsi tersebut, Jokowi mendapatkan suara mencapai 77,29 persen.

Dari sini bisa dilihat bahwa secara agregat, Jokowi menang di provinsi-provinsi dengan sejumlah besar pemilih non-Muslim, sementara Prabowo menang di provinsi-provinsi dengan sejumlah besar pemilih Muslim. Namun demikian, ada kecenderungan bahwa provinsi dengan mayoritas muslim yang mendukung Prabowo adalah mereka yang memiliki kecenderungan konservatisme Islam dan karakteristik sebagian penduduknya adalah muslim taat beragama, serta berpartisipasi dalam gerakan Aksi Bela Islam melawan mantan gubernur Jakarta Basuki Tjahaja Purnama pada 2016 dan 2017 (Arifianto 2019). Dari data hasil pemilu ini, bisa disimpulkan bahwa tren

perolehan suara kedua kandidat menunjukkan kecenderungan mengerasnya pembelahan agama (*religious cleavage*) diantara dua kelompok pemilih, dimana kampanye Prabowo menarik bagi kelompok pemilih muslim, dan kampanye Jokowi menarik bagi pemilih non-muslim (Pepinsky 2019).

Kasus 1: Provinsi Sumbar

Secara elektoral, provinsi Sumbar yang mayoritas penduduknya merupakan orang Minangkabau bisa dibilang merupakan daerah basis suara bagi Prabowo. Pada Pilpres 2014, Prabowo berhasil memenangkan 76,92 persen suara. Pada Pilpres 2019, perolehan suara Prabowo di provinsi ini menguat menjadi 85,92 persen. Tren peningkatan suara ini utamanya diduga karena menguatnya politik identitas di daerah Sumbar, yang bahkan sudah terjadi sejak pilkada 2018 (Prokabar.com 24/10/18). Sementara itu, Jokowi mengalami kekalahan telak dengan total perolehan suara hanya sebesar 14,08 persen. Dari 19 kabupaten/kota yang ada di Sumbar, Jokowi dan PDIP hanya menang di satu kabupaten saja, yakni Kepulauan Mentawai yang mayoritas penduduknya non-muslim.

Jika ditilik dari hasil Pemilu 2019, efek elektoral politik identitas di Sumbar bahkan tidak hanya bisa dilihat dari perolehan suara pilpres tetapi juga hasil pileg. Jika Prabowo dan partai-partai pengusungnya berhasil memenangkan pilpres dan pileg di Sumbar, hasil suara Jokowi dan partai-partai pengusungnya justru kebalikannya. Untuk perolehan kursi DPR-RI, PDIP yang merupakan parpol pengusung utama Jokowi, harus kehilangan kursi yang dimiliki sebelumnya pada Pemilu 2014: dari sebelumnya dua kursi di DPR-RI menjadi nihil; dari menjadi hanya tiga kursi. Demikian pula dengan Partai Golkar, yang kehilangan satu kursinya di DPR-RI dan dua kursinya di DPRD Provinsi. Sebaliknya, partai-partai pengusung Prabowo justru berhasil menguasai perolehan kursi untuk DPR-RI, dengan Gerindra di peringkat pertama, lalu Demokrat dan PKS di peringkat ketiga dan keempat. Di tingkat provinsi, empat partai pengusung Prabowo juga berhasil menguasai perolehan kursi di DPRD provinsi, dengan komposisi berikut: Gerindra 14 kursi; PKS 10 kursi; PAN 10 kursi dan Partai Demokrat 10 kursi.

Berdasarkan hasil wawancara penulis, mayoritas informan di Sumbar mengkonfirmasi besarnya efek Pilkada Jakarta 2017 dalam penyebaran isu-isu identitas yang berkembang di Sumbar, terutama yang berkaitan dengan isu agama. Diantara berbagai isu yang sangat diperbincangkan masyarakat di Sumbar adalah isu penistaan agama dan kriminalisasi ulama. Kedua isu ini dianggap sangat melekat dengan citra PDIP dan pemerintahan Jokowi, sementara bagi masyarakat Minang kedua isu ini tidak bisa ditolerir karena dianggap berkaitan dengan martabat agama. Selain itu, isu Islam Nusantara dan kebijakan peminggiran agama dari ranah publik (misalnya penghapusan pelajaran agama, pelarangan jilbab, dan pembatalan perda Syariah) juga menjadi isu utama lain yang banyak diperbincangkan masyarakat selama masa kampanye. Meskipun kebenaran isu-isu tersebut kadang masih diperdebatkan kebenarannya, namun mayoritas informan menyatakan bahwa isu-isu tersebut sangat mewarnai diskursus publik selama masa kampanye dan memengaruhi persepsi negatif orang Minang terhadap Jokowi.

Faktor Budaya dan Agama

Ada setidaknya dua faktor utama yang bisa menjelaskan mengapa politik identitas menjadi sangat berpengaruh dalam perilaku memilih masyarakat di Sumbar, yakni agama dan budaya. Kedua faktor ini bahkan saling berkaitan dan berkelindan, dan tidak bisa dipisahkan antara yang satu dengan yang lain. Hal ini dikarenakan bagi orang Minangkabau, budaya dan agama menjadi satu kesatuan nilai/norma yang sangat memengaruhi aspek pemikiran dan kehidupan sosial-politik-budaya masyarakat disana. Studi ini menemukan ada setidaknya dua nilai utama dari agama-budaya orang Minangkabau yang berperan dalam konteks politik identitas pada Pemilu 2019. Nilai pertama adalah falsafah *Adat Basandi Syara', Syara' Basandi Kitabullah; Agama Mangato, Adat Mamakai* (Adat bersendi hukum, hukum bersendi Al-Quran; Agama mengatur, Adat menerapkan), dimana nilai ini mencerminkan posisi dan kedudukan agama dalam budaya masyarakat Minang, Sementara nilai kedua adalah falsafah

Takah-Tageh-Tokoh (wibawa-tegas-teladan), yakni sebuah cara pandang umum masyarakat Minang dalam memilih kriteria pemimpin. Perpaduan pandangan agama dan budaya ini, dalam pandangan para akademisi di Sumbar menjadi penyebab utama mengapa preferensi memilih masyarakat Sumbar lebih condong ke Prabowo daripada Jokowi.

Menurut sebagian kalangan, perasaan antipati masyarakat Sumbar kepada Jokowi justru muncul karena masyarakat Sumbar mempraktikkan perasaan religius dalam melihat keberadaan dan pengaruh lingkaran dalam Jokowi (yang terdiri dari kelompok multikultur, agama dan pemikiran) terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan agama, ulama, atau kelompok-kelompok Islam (CNN Indonesia, 23/4/2019). Sebagai misal, narasi Ketua PSI soal penolakan poligami dan perda berbasis agama, dipandang sangat melukai perasaan masyarakat Sumbar karena dianggap melecehkan ajaran agama Islam. Demikian pula dengan narasi Islam Nusantara yang menurut pandangan mayoritas masyarakat Sumbar tidak sesuai dengan ajaran asli dan mirip ajaran sinkretisme. Persepsi negatif bahkan perasaan antipati terhadap Jokowi juga bersumber dari cara pandang masyarakat Sumbar dalam melihat kelayakan seorang pemimpin. Bagi mayoritas orang Minang, sebagai pemimpin Jokowi dianggap tidak mandiri dalam bersikap. Padahal bagi orang Minang, pemimpin mestilah sosok yang memiliki kriteria 'takah-tageh-tokoh', dimana seorang pemimpin harus memiliki karakter tegas, ramah, berkarisma, semangat, disiplin dan bertanggungjawab.

Dalam konteks Pilpres 2019, persepsi masyarakat Sumbar melihat karakter tersebut ada pada sosok Prabowo yang berlatar belakang militer, berwibawa, dan sangat nasionalis (CNN Indonesia, 23/4/2019). Selain itu, hasil *ijtima ulama* yang menyatakan dukungan kepada Prabowo juga menjadi salah satu alasan yang memengaruhi perilaku memilih masyarakat Sumbar pada Pilpres 2019, mengingat kedudukan ulama dalam masyarakat Minangkabau termasuk diutamakan, ditinggikan dan didengar pandangannya. Itupula sebabnya ketika MUI Sumbar menolak ide Islam Nusantara

dan mempersepsikannya sebagai upaya mendikotomikan dan menstigmatisasi umat Islam di wilayah-wilayah tertentu, mayoritas masyarakat Sumbar mengikuti pandangan tersebut (CNN Indonesia, 25/07/2018)

Penyebaran Politik Identitas: Antara Media Sosial, Surau dan Lapau

Meskipun media sosial tetap menjadi sumber utama masuknya arus informasi terkait isu-isu politik identitas, keberadaan lapau dan surau (masjid) juga berperan penting sebagai sumber informasi utama isu-isu politik bagi masyarakat Sumbar. Bisa dibayangkan, surau dan lapau juga menjadi tempat utama dimana isu-isu politik biasa dibahas dan diperbincangkan, termasuk isu-isu krusial dalam Pilpres 2019. Hal ini dikarenakan dalam kultur masyarakat Minang, lapau dan surau sangat lekat dalam kehidupan masyarakat, bahkan menjadi faktor penting yang membangun sistem kehidupan dan sistem pengetahuan dalam masyarakat Minangkabau. Bagi masyarakat Minang, tradisi melapau tidak terlepas dari tradisi ke surau. Kedua hal tersebut sangat berarti terutama bagi anak laki-laki Minangkabau: di surau anak laki-laki belajar agama, sholat dan mendengarkan cerita tentang pengalaman orang Minangkabau (laki-laki) yang pulang merantau; sedangkan di lapau, anak laki-laki bercerita tentang bisnis, politik, atau kondisi sosial masyarakat (Tampubolon 2018: 19). Bagi masyarakat Minang, lapau menjadi ranah internal sama halnya surau, yakni ruang yang ada secara geografis tempat masyarakat berinteraksi dan berdiskusi, membahas beragam topik termasuk politik.

Hasil wawancara penulis menemukan bahwa salah satu pola penyebaran informasi yang lazim terjadi selama masa Pilpres adalah melalui ceramah para pemuka agama yang dilakukan baik di surau maupun di mimbar ceramah umum. Meskipun isi ceramah jarang yang menghimbau secara langsung untuk memilih Prabowo, namun cukup banyak ceramah yang menyampaikan cerita dan narasi kepemimpinan yang secara tidak langsung mengarah untuk tidak memilih Jokowi. Demikian pula halnya dengan lapau, dimana pola

penyebaran informasi terjadi melalui komunikasi dan interaksi langsung antara para pengunjung lapau. Penggunaan lapau dan surau sebagai arena pertarungan narasi antara kelompok pendukung Jokowi dan Prabowo juga terjadi selama masa kampanye. Mobilisasi kelompok-kelompok relawan ke lapau dan surau bahkan menjadi salah satu strategi yang dilakukan oleh kubu Jokowi untuk menjangkau pemilih di Sumbar (Haluan, 21 Oktober 2018).

Pertarungan Narasi Antar Kelompok Aktor

Berdasarkan hasil wawancara dengan kedua tim kampanye paslon di Sumbar, studi ini menemukan ada perbedaan persepsi antara tim Jokowi dan Prabowo dalam menyikapi politisasi isu-isu identitas dan pengelolaannya dalam strategi kampanye kedua tim paslon. Dalam pandangan tim kampanye Jokowi, menguatnya politik identitas di Sumbar sangat dipengaruhi oleh persepsi dan narasi yang dibangun melalui media sosial soal citra negatif Jokowi dan partai pendukungnya. Munculnya narasi bahwa "*partai pendukung Jokowi adalah partai penista agama*" serta maraknya isu kebangkitan PKI dan sekte baru Islam Nusantara misalnya, dipandang sebagai kampanye kampanye hitam yang menyerang Jokowi. Selain itu, isu ekonomi juga dibingkai bukan hanya sebatas soal tantangan lapangan pekerjaan dan kenaikan harga bahan pokok, tetapi juga dibingkai dengan opini kegagalan pemerintah dan isu hoaks seperti invasi tenaga kerja asing dari China. Di sisi lain, tim kampanye Jokowi di Sumbar melihat bahwa faktor basis elektoral nampaknya menjadi pertimbangan utama bagi tim kampanye nasional (TKN) dalam mengelola kampanye di Sumbar: cenderung setengah hati karena menganggap Sumbar tidak potensial secara elektoral, sehingga luput mengantisipasi potensi Sumbar sebagai sumber berkembangnya narasi nasional terkait politik identitas (wawancara dengan wakil ketua TKD).

Sementara itu, tim kampanye Prabowo menganggap bahwa isu-isu hoaks tentang Jokowi lebih merupakan eksekusi negatif dari perang udara yang sudah ada di media sosial jauh sebelum badan pemenangan daerah (BPD) di Sumbar

berkampanye. Meskipun kerap dituduh memobilisasi dukungan pemuka agama dan menggunakan masjid sebagai tempat kampanye, tim kampanye Prabowo berdalih bahwa ceramah-ceramah bernuansa kampanye itu dilakukan secara sukarela dan merupakan inisiatif para pemuka agama, bukan hasil mobilisasi politik. Sebaliknya, mereka justru menuding kubu Jokowi yang memobilisasi para tokoh agama yang pro-Jokowi untuk mengkampanyekan Jokowi secara massif. Mobilisasi yang dilakukan bahkan menyentuh birokrasi, dimana ASN (aparatur sipil negara), kepala daerah, dan bahkan kepolisian kerap dilibatkan untuk berkampanye baik secara langsung maupun tidak langsung (wawancara dengan wakil ketua BPD).

Tabel 2.
Perang Narasi dan Strategi antar Aktor Pendukung di Sumbar

Kont-estasi	Tim Kampanye Jokowi (TKD)	Tim Kampanye Prabowo (BPD)
Perang Narasi	Memilih Jokowi halal	Prabowo hasil ijtima ulama
	Jokowi berhasil membangun infrastruktur	Jokowi tidak memiliki ketakahan
	Ma'ruf Amin tokoh ulama dan tokoh MUI	Ma'ruf Amin mempromosikan Islam Nusantara
	Sumbar adalah wujud Islam Nusantara	Islam Nusantara tidak sesuai dengan Islam sesungguhnya
	Jokowi giat membangun di Sumbar	Pembangunan infrastruktur tidak berdampak di Sumbar

Strategi saling tuduh	Kubu Prabowo mempolitisasi tempat ibadah	Kubu Jokowi mempolitisasi birokrasi
	Kubu Prabowo bermain politik identitas	Kubu Jokowi bermain politik uang
	BPD memobilisasi pemuka agama dan pemuka adat	TKD memobilisasi ASN, kepala daerah dan kepolisian

Sumber: diolah dari hasil wawancara dengan TKD dan BPD, 2019

Kasus 2: Provinsi Sulawesi Utara

Secara elektoral, provinsi Sulut memperlihatkan tren pergeseran suara yang sangat menarik. Meskipun Jokowi berhasil memenangkan dua kali Pilpres di Sulut, tingkat kemenangan Jokowi pada Pilpres 2019 melonjak hingga 23.36 persen, dari sebelumnya 53.88 persen pada Pilpres 2014 menjadi 77.24 persen pada Pilpres 2019. Sebaliknya, Prabowo mengalami penurunan suara yang tajam: dari sebelumnya 46.12 persen pada Pilpres 2014 menjadi hanya 22.76 persen pada Pilpres 2019. Jika dilihat berdasarkan persebaran suara, perolehan suara Jokowi unggul hampir di semua kabupaten/kota, kecuali di empat kabupaten/kota: Kab. Bolaang Mongondow, Kab. Bolaang Mongondow Selatan, Kab. Bolaang Mongondow Timur, dan Kota Kotamobagu. Secara komposisi penduduk, keempat daerah tersebut merupakan basis pemilih muslim di Sulut, sementara 11 kabupaten/kota lainnya mayoritas penduduknya adalah Kristen, dengan etnis mayoritas dari suku Minahasa.

Berbeda dari provinsi Sumbar dimana kemenangan Prabowo dicitrakan sebagai efek dari politik identitas, kemenangan Jokowi di Sulut jarang dikaitkan dengan faktor politik identitas. Namun demikian, politik identitas justru dianggap sebagai faktor signifikan yang memengaruhi penurunan suara Prabowo dan partai-partai pengusungnya di Sulut. Untuk perolehan kursi DPR-RI, tidak ada satupun partai pengusung Prabowo yang berhasil memenangkan kursi.

Padahal di tahun 2014, Partai Demokrat dan Pan berhasil meraih satu kursi di DPR-RI. Sebaliknya, PDIP dan Nasdem yang merupakan pendukung Jokowi berhasil menambah jumlah kursinya di DPR-RI: PDIP meningkat dari dua kursi pada Pemilu 2014 menjadi tiga kursi pada Pemilu 2019, dan Nasdem yang tadinya tidak memiliki kursi di Pemilu 2014 meningkat menjadi dua kursi pada Pemilu 2019. Di tingkat provinsi dan kabupaten/kota, partai-partai pengusung Jokowi berhasil menguasai perolehan kursi, sebaliknya partai-partai pengusung Prabowo banyak yang kehilangan kursinya di DPRD provinsi dan kabupaten/kota.

Dalam pandangan banyak kalangan, kemenangan Jokowi di provinsi Sulut lebih banyak dipengaruhi oleh persepsi positif terhadap kinerja pemerintahan Jokowi terutama dalam hal pembangunan infrastruktur, termasuk di daerah Sulut. Merujuk pada hasil survei SMRC, pada Maret 2019, ada sekitar 64 persen warga Sulut yang menyatakan puas dengan kondisi ekonomi nasional, dan sekitar 53 persen menyatakan puas dengan kondisi ekonomi rumah tangga (Manado Post, 23/4/2019). Apalagi, tim kampanye Jokowi di Sulut sangat gencar mengkampanyekan cerita-cerita keberhasilan pembangunan infrastruktur pemerintahan Jokowi, bahkan menjadikannya sebagai konten utama kampanye di Sulut. Dalam pandangan mereka, bentuk kampanye programatik tersebut dipilih karena memang karakteristik politik masyarakat di Sulut lebih melihat pada pertimbangan rasionalitas dan faktor kinerja ketimbang semata-mata ketokohan ataupun ikatan agama dan etnis.

Namun jika ditelusuri lebih jauh, faktor politik identitas tetap mempengaruhi diskursus publik selama masa kampanye. Namun dalam konteks Sulut, isu-isu identitas ini justru memunculkan persepsi dan citra negatif terhadap kubu Prabowo. Ada semacam konstruksi citra secara nasional bahwa Prabowo cenderung pada politik identitas. Konstruksi semacam ini juga gencar disuarakan oleh tim kampanye Jokowi melalui media arus utama dan media daring, termasuk di provinsi Sulut. Diantara berbagai isu yang kerap diperbincangkan masyarakat di Sulut adalah kedekatan Prabowo Subianto dengan kelompok Islam yang dianggap

garis keras seperti Front Pembela Islam (FPI) pimpinan Rizieq Shihab atau Hizbut Tahrir Indonesia (HTI) yang mencita-citakan negara Islam ala khilafah. Mengutip pandangan antropolog Sulut, dominasi kelompok Islam semacam itu memunculkan kengerian karena dianggap bisa membahayakan kehidupan Pancasila dan membuat Indonesia jatuh ke dalam sistem khilafah (Tirto, 11/5/2019). Berdasarkan hasil wawancara penulis, faktor kekhawatiran akan ancaman fundamentalisme ini pulalah yang menjadi penyebab munculnya penolakan terhadap Prabowo, meskipun Prabowo sendiri masih memiliki ikatan etnis dan agama yang sama dengan masyarakat Minahasa-Kristen di Sulut.

Bagi masyarakat Sulut yang mayoritasnya bersuku Minahasa dan beragama Kristen, isu kebangkitan fundamentalisme dan radikalisme Islam tidak hanya dianggap menakutkan tetapi juga tidak bisa ditolerir karena berpotensi membahayakan kultur egaliter, kerukunan beragama dan toleransi yang telah mengakar kuat dalam kehidupan masyarakat Sulut. Apalagi, dalam kehidupan masyarakat Sulut dikenal falsafah "*si tou timou tou*" (seorang manusia menjadi manusia dalam perannya menghidupkan orang lain), yang dimaknai sebagai ruh komunal yang membentuk tradisi *mapalus* dimana masyarakat bekerja bersama demi kepentingan bersama. Masyarakat Sulut juga memiliki kearifan lokal yang tercermin dalam prinsip "*torang samua basudara*" (kita semua bersaudara), yang dipraktikkan masyarakat Sulut dalam bentuk sikap saling menghargai perbedaan baik suku dan agama.

Politik Identitas Pragmatis

Politik identitas dalam dinamika elektoral sendiri sesungguhnya telah lama berkembang dalam masyarakat Sulut. Namun demikian, sifatnya sangat cair, tidak kaku, serta tidak mengancam terjadinya konflik antar umat beragama. Mengutip Syuhudi (2016), politik identitas di Sulut tidak diikat oleh faktor primordial agama atau etnis, melainkan lebih diikat oleh faktor kepentingan. Sebaliknya, ketika ada kepentingan bersama yang mengikat antar kelompok identitas, mereka bisa

bersatu untuk memenangkan pilihan politiknya. Itu sebabnya dalam beberapa hal, kelompok-kelompok identitas bisa terlihat bersaing dan terpecah belah demi mendapatkan sumber ekonomi (proyek, dan lain-lain) atau pertarungan di panggung politik (melihat massa sebagai sumber daya politik), tetapi juga dalam beberapa hal bisa saling membagi kekuasaan. Dengan kata lain, ketika agama atau etnis tertentu menjadi kepentingan, politik identitas juga potensial untuk muncul.

Dalam konteks Pilpres 2019, karakteristik politik identitas yang pragmatis ini menjadi relevan untuk menjelaskan mengapa Prabowo yang notabene berdarah Minahasa-Kristen sulit mendapatkan dukungan mayoritas masyarakat Sulut, bahkan juga sebagian pemilih muslim di yang ada di Sulut. Dalam pandangan umum masyarakat Sulut, kerukunan beragama dan toleransi masyarakat di Sulut merupakan kepentingan bersama bagi semua kelompok identitas di Sulut: Muslim dan Kristen, Minahasa dan suku lainnya. Dalam hal ini, keberadaan institusi sosio-religi seperti BKSAUA (Badan Kerja Sama Antar Umat Beragama), FKUB (Forum Keragaman Umat Beragama), dan BAMAG (Badan Musyawarah Antar Gereja), sangat berperan penting dalam mempromosikan kerukunan antar umat beragama di Sulut.

Dalam konteks politik identitas, sebagian kalangan menilai bahwa kerukunan yang tercipta di Sulut sebenarnya adalah kerukunan simbolik atau kerukunan pasif. Artinya, masyarakat masih dalam tataran "dirukunkan", bukan rukun atas inisiatif sendiri. Masyarakat juga menjadi rukun karena ketika terjadi keributan atau timbul gejala konflik, ada lembaga resmi dan informal yang "memaksa" untuk rukun, yakni pemerintah setempat, tokoh agama, aparat keamanan, serta institusi sosio-religi seperti BKSAUA, FKUB dan BAMAG, yang memang selalu terlihat berperan aktif menyikapi berbagai persoalan yang bisa mengancam lahirnya perpecahan (Syuhudi 2016). Selama masa kampanye Pemilu 2019, ketiga institusi ini cukup aktif melakukan upaya represif dan preventif dalam menangkal politisasi isu-isu identitas. Begitu pula dengan institusi agama kristen (sinode), yang mengeluarkan himbauan melalui surat penegasan bahwa gereja maupun pemuka agama

tidak diperbolehkan melakukan aktivitas politik (Wawancara dengan Kepala Kesbangpol).

Pertarungan Narasi Antar Kelompok Aktor

Seperti halnya di Sumbar, pertarungan narasi antar tim kampanye Jokowi dan Prabowo juga terjadi sepanjang masa kampanye di Sulut. Demikian pula dengan strategi saling tuduh terkait politisasi isu-isu identitas. Dalam pandangan tim kampanye Prabowo, TKN dan TKD sangat gencar melakukan pembingkaihan opini di media sosial bahwa kubu Prabowo menggunakan kampanye politik identitas. Padahal menurut mereka, justru kubu Jokowi lah yang sebenarnya memainkan isu identitas sebagai upaya menyerang kubu Prabowo, strategi *politics of fear* dengan menyebarkan isu semisal terwujudnya negara Islam jika Prabowo menang atau pembatasan aktivitas keagamaan orang Kristen atau isu pembatasan pendirian gereja. Bertentangan dengan opini bahwa Jokowi menang karena kampanye programatik, tim kampanye Prabowo justru melihat adanya politisasi rumah-rumah ibadah di Sulut. Meskipun tidak dilakukan secara terbuka, namun dalam kegiatan doa bersama di gereja, cukup sering ditemukan pendeta mengajak jemaat untuk mendoakan salah satu kandidat capres. Dalam konteks pileg, politisasi gereja dan perebutan dukungan pendeta ini justru terjadi lebih masif, yang menyebabkan dinamika kontestasi dan politisasi agama dalam konteks pileg dan pilpres cenderung berbeda di Sulut. Faktor dukungan pendeta dan denominasi gereja sangat penting dalam penentuan rekomendasi partai terhadap seorang caleg, yang pada akhirnya juga bisa memengaruhi jemaat gereja (wawancara dengan ketua BPD Kota Manado dan tokoh Penatua).

Selain politik identitas, tim kampanye Prabowo juga menuduh kubu Jokowi melakukan mobilisasi kepala daerah dan ASN sebagaimana yang terjadi di berbagai daerah. Di Sulut sendiri, dukungan kepala daerah di 14 kabupaten/kota terhadap Jokowi sangat masif karena mereka ditunjuk sebagai koordinator pemenangan daerah oleh TKN. Jabatan strategis kepala daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) di dalam struktur birokrasi pemerintahan juga mengakibatkan

rentannya praktik mobilisasi ASN di Sulut. Keterlibatan ASN dalam kampanye ini misalnya dikonfirmasi oleh Bawaslu Provinsi Sulut yang menyebutkan bahwa pelanggaran netralitas ASN termasuk yang paling banyak dibandingkan jenis pelanggaran lainnya (Wawancara dengan Komisioner Bawaslu Sulut).

Tabel 3.
Perang Narasi dan Strategi antar Aktor Pendukung di Sulut

Kont-estasi	Tim Kampanye Jokowi (TKD)	Tim Kampanye Prabowo (BPD)
Perang Narasi	Jokowi pemimpin nasionalis	Prabowo putra daerah
	Jokowi berhasil membangun infrastruktur	Program infrastruktur keberhasilan SBY dan program Kepala Daerah
	Jokowi korban politik identitas	Prabowo korban politik identitas
Strategi saling tuduh	Kubu Prabowo bermain politik identitas	Kubu Jokowi memanfaatkan hubungan kekerabatan
	Kubu Prabowo didukung Islam garis keras	Kubu Jokowi mempolitisasi rumah ibadah dan birokrasi
	Kubu Prabowo mengagendakan islamisasi negara	Kubu Jokowi menciptakan ketakutan soal isu islamisasi dan khilafah

Sumber: diolah dari hasil wawancara dengan TKD dan BPD, 2019

Faktor Pemilu Serentak?

Meskipun jejak politik identitas sudah terlihat pada pemilu-pemilu sebelumnya, namun pemberitaan media dan opini sebagian kalangan juga menyoroti faktor keserantakan pemilu. Meskipun tidak dianggap sebagai faktor determinan, penyelenggaraan pemilu serentak dinilai berkontribusi terhadap

meningkatnya intensitas kampanye bernuansa politisasi identitas, SARA, berita bohong dan ujaran kebencian. Studi ini menemukan ada setidaknya tiga aspek dalam pemilu serentak yang mempengaruhi politik identitas: substansi regulasi yang belum tegas dan detail mengatur mengenai kampanye SARA, penyelenggaraan masa kampanye yang terlalu panjang, dan keserentakan pemilu yang berdampak pada terpinggirnnya isu pemilu legislatif.

Temuan studi ini serupa dengan hasil studi Puskapol UI yang menyebutkan bahwa kedua kubu timses memandang faktor desain dan regulasi Pemilu Serentak 2019 sebagai penyebab maraknya politisasi identitas dalam kampanye kedua kubu. ketentuan ambang batas suara pencalonan presiden yang diyakini berkontribusi mempertajam polarisasi diantara paslon; *kedua*, keserentakan pemilu yang membuat isu pemilu legislatif, parpol, bahkan isu-isu lokal menjadi terpinggirkan dan tertutupi oleh pilpres; *ketiga*, durasi masa kampanye yang terlalu panjang dan menyebabkan strategi politik identitas menjadi pilihan paling mudah untuk menjaga emosi dan militansi pemilih; dan *terakhir*, keterbatasan regulasi pemilu yang belum memuat aturan yang tegas dan detail soal kampanye SARA (Puskapol 2019).

Dari dua produk kebijakan terkait pemilu 2019 yang ada (UU No. 7/2017 tentang Pemilu dan PKPU No. 4/2017 tentang Kampanye Pilkada), belum ada penjabaran yang detail tentang definisi, ruang lingkup dan cakupan kampanye SARA, selain hanya memuat pasal-pasal tentang larangan kampanye SARA. Dari sisi substansi, kedua aturan itu belum menyentuh banyak problem sensitif dalam kampanye, sehingga rentan memunculkan pelanggaran kampanye. Padahal jika dilihat dari pengalaman pemilu-pemilu sebelumnya, politisasi SARA dalam kampanye yang sangat masif justru dimungkinkan salah satunya karena faktor lemahnya regulasi pemilu yang mengatur soal ini. Dalam konteks Pemilu 2019, Bawaslu RI sebenarnya sudah merespon isu politisasi identitas ini dengan memasukkan dimensi kerawanan SARA sebagai salah satu aspek kerawanan dalam Pemilu 2019. Dalam laporannya, Bawaslu bahkan mengidentifikasi ada 90 (17,5 persen)

Kabupaten/Kota yang dikategorikan Rawan Tinggi, dan 424 (82,5 persen) Kabupaten/Kota yang dikategorikan Rawan Sedang (IKP 2019: 13). Selain itu, hasil evaluasi Bawaslu juga merekomendasikan diberikannya kewenangan yang lebih *rigid* dan jelas agar Bawaslu dapat menindak pelanggaran pemilu yang berhubungan dengan SARA (Bawaslu 2017). Namun sayangnya, aspek-aspek ini belum tersentuh dalam UU Pemilu Serentak.

Dalam UU No.7/2017, kampanye SARA hanya diatur dalam Pasal 280 yang menegaskan bahwa pelaksana, peserta, dan tim kampanye dilarang menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon, dan/atau peserta pemilu yang lain, ataupun menghasut dan mengadu domba perseorangan ataupun masyarakat. Jika dikaji lebih jauh, ketentuan ini belum memuat ketentuan tegas yang mengatur soal subjek pelaku; kedua terkait ruang lingkup dan cakupan kampanye SARA, dan ketiga terkait aspek penegakan dan pengawasan terhadap kampanye SARA. Di satu sisi, ketentuan ini membatasi definisi tentang siapa saja yang bisa dijadikan sebagai subjek pelaku kampanye SARA, yakni peserta dan timses. Konsekuensinya, pelaku yang bukan termasuk timses tidak dapat dikenakan sanksi pelanggaran kampanye SARA. Padahal, mengacu pada hasil studi Bawaslu (2017), masifnya politik SARA di ruang publik justru karena diproduksi dan dikapitalisasi oleh elit-elit politik politik seperti konsultan politik, anggota partai politik, tim sukses, dan elite ormas tertentu sehingga memberikan dampak ketegangan sosial di masyarakat. Demikian pula dengan pengaturan terkait media sosial, dimana UU No.7/2017 belum mengatur secara khusus mengenai ketentuan berkampanye di media sosial. Padahal, studi yang sama dari Bawaslu juga sudah menunjukkan besarnya pengaruh media sosial dalam penyebaran konten kampanye SARA, terutama dalam tahapan kampanye. Keterbatasan regulasi ini pada akhirnya menyebabkan pengawasan terhadap kampanye identitas tidak bisa dilakukan oleh Bawaslu secara efektif.

Penutup

Maraknya politisasi isu identitas, penyebaran berita bohong dan ujaran kebencian yang terjadi sepanjang masa kampanye Pilpres 2019 di Indonesia ternyata memiliki dinamikanya masing-masing. Di satu sisi, faktor pertarungan narasi identitas dan persepsi antar kelompok elit/aktor di tingkat nasional memiliki pengaruh yang cukup besar terhadap dinamika kontestasi di tingkat lokal. Namun di sisi lain, faktor lokalitas, yakni nilai-nilai budaya lokal yang bersumber dari pandangan agama dan budaya ternyata juga berperan penting dalam memoderasi atau justru mengeraskan sentimen identitas dalam Pilpres 2019. Kasus Sumbar dan Sulut memperlihatkan bagaimana dinamika isu-isu politik identitas yang memengaruhi diskursus publik selama masa kampanye sangat dipengaruhi oleh pertarungan narasi di tingkat nasional: melalui media sosial yang dikelola pasukan *buzzer* sebagai arena perang udara, serta media arus utama yang menjadi arena perang tim kampanye Jokowi dan Prabowo. Namun demikian, kasus Sumbar dan Sulut juga memperlihatkan bagaimana faktor lokalitas memiliki pengaruh yang berbeda terhadap persepsi soal politik identitas.

Di Sumbar, falsafah *adat basandi syara', syara' basandi kitabullah* dan *takah-tageh-tokoh* yang bersumber dari nilai-nilai budaya dan agama masyarakat Minang sangat memengaruhi cara pandang mereka terhadap kepemimpinan Jokowi di satu sisi, serta preferensi memilih mereka yang condong kepada Prabowo yang dianggap merepresentasikan identitas Islam di sisi lain. Dalam kacamata politik identitas, faktor budaya-agama masyarakat Minang ini pada akhirnya semakin mengeraskan sentimen identitas yang memengaruhi pilihan politik mereka dalam Pilpres 2019. Di Sulut, falsafah *torang samua basudara* dan *si tou timou tou* yang bersumber dari nilai-nilai budaya masyarakat Minahasa justru sangat berperan dalam memoderasi pengaruh politik identitas di Sulut, sehingga tidak menimbulkan ketegangan dalam masyarakat Sulut yang multikultur dan agama. Meskipun demikian, kedua kasus juga memperlihatkan adanya pengaruh elektoral dari politik identitas meskipun dalam konteks yang berbeda.

Selain itu, kedua kasus juga memperlihatkan bagaimana persoalan regulasi pemilu juga nampaknya menjadi faktor penting yang menyebabkan maraknya praktik politisasi identitas. Tidak jelasnya definisi kampanye SARA, subjek dan ruang lingkungannya dalam aturan regulasi pada akhirnya membuat regulasi yang ada tidak mampu menjangkau subjek pelaku kampanye identitas. Keterbatasan regulasi juga bahkan menyebabkan pengawasan terhadap kampanye identitas tidak bisa dilakukan oleh Bawaslu secara efektif. Berangkat dari sini, penguatan regulasi yang mengatur jelas dan tegas soal politisasi identitas dalam pemilu menjadi pekerjaan rumah yang penting bagi para pengambil kebijakan, mengingat Indonesia saat ini sedang menghadapi tantangan pertentangan identitas sosial dan polarisasi politik yang dapat menghambat demokrasi dan berpotensi menuju ke arah perpecahan antar kelompok.



Referensi

- Bawaslu RI (2017). *Potensi Penggunaan Suku, Agama, Ras dan Antar Golongan dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak Tahun 2018*. Penerbit Bawaslu-RI
- Bawaslu RI (2019). *Indeks Kerawanan Pemilu 2019*. Penerbit Bawaslu-RI
- Feith, Herbert (1957). *The Indonesian Elections of 1955*. New York: Ithaca
- Fernandes, Arya (2018). "Politik Identitas dalam Pemilu 2019: Proyeksi dan Efektivitas". *CSIS Election Series*, No. 01.
- Fukuyama, Francis (2018). *Identity: The Demand for Dignity and the Politics of Resentment*. New York: Farrar, Straus & Giroux.
- Geertz, Clifford. (1976). *The Religion of Java*. Chicago: University of Chicago Press.
- Heller, Agnes dan Sonja Punsher. 1995. *Biopolitical Ideologies and their Impact on the New Social Movements*. A New Handbook of Political Societies. Oxford, Blackwell.
- Herdiansah, A.G (2017). Politisasi Identitas dalam Kompetisi Pemilu di Indonesia Pasca 2014, *Jurnal Adhyasta Pemilu*, 3(2).
- Herdiansah, A.G, et.al (2017). Pembelahan Ideologi, Kontestasi Pemilu, dan Ancaman Keamanan Nasional: Spektrum Politik Indonesia Pasca 2014?, *Jurnal Wacana Politik*, 2(1).
- Heyes, Cressida (2016). *Identity Politics*. The Stanford Encyclopedia of Philosophy. <https://plato.stanford.edu/entries/identity-politics/>
- Hurriyah (2018). *What's Driving The 2016 Islamist Mobilization? A Discussion on the Politics of Resentment*. Makalah pada the 2nd International Conference on Social and Political Issues, Bali, 29-30 Oktober 2018.
- Kusumo, Ranga Kusumo dan Hurriyah (2018). "Populisme Islam di Indonesia: Studi Kasus Aksi Bela Islam oleh GNPF-MUI Tahun 2016-2017, *Jurnal Politik*, 4(1).
- Lim, Merlyna (2017). Freedom to Hate: Social Media, Algorithmic Enclaves, and the Rise of Tribal Nationalism in Indonesia. *Critical Asian Studies*. 49(3).

- Pepinsky, Tom (2019). *Religion, Ethnicity, and Indonesia's 2019 Presidential Election*. <https://www.newmandala.org/religion-ethnicity-and-indonesias-2019-presidential-election/>
- Prasetyawan, Wahyu (2014), "Ethnicity and Voting Patterns in the 2007 and 2012 Gubernatorial Elections in Jakarta, *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 33(1).
- Prasetyawan, Wahyu (2018). *Populism or Identity Politics: Explaining Electoral Politics in Indonesia*, <https://kyotoreview.org/yav/populism-identity-electoral-politics-indonesia/>
- Puskapol UI (2019). Mengelola Politik Identitas dalam Pemilu 2019. Lembar Fakta. <https://www.puskapol.ui.ac.id/wp-content/uploads/2019/07/FACTSHEET-POLITIK-IDENTITAS.pdf>
- Tampubolon, Nurbadariah (2018). Tradisi Melampau: Kebertahanan Tradisi Minangkabau di Kota Medan. Tesis Magister. Departemen Sosiologi Universitas Sumatera Utara.
- Ufen, Andreas. (2008). Political Party and Party System Institutionalization in Southeast Asia: Lessons for Democratic Consolidation in Indonesia, the Philippines and Thailand. *The Pacific Review*, 21(3).
- Vasiliki Neofotistos (2013). *Identity Politics*. Oxford Bibliographies. Oxford University Press.
- Weinstock, D. M. (2006). The Real World of (Global) Democracy. *Journal of Social Philosophy*, 37 (1).
- Wiarda, Howard J. (2016). *Political Culture, Political Science, and Identity Politics: An Uneasy Alliance*. Abingdon: Routledge.
- "Deklarasikan Rajo di Padang, Pramono Anung: Relawan Turun ke Lapau dan Surau", *Harian Haluan*, 21 Oktober 2018, <https://www.harianhaluan.com/news/detail/71760/deklarasikan-rajo-di-padang-pramono-anung-relawan-turun-ke-lapau-dan-surau>
- "Di Balik Fenomena Buzzer: Memahami Lanskap Industri dan Pengaruh Buzzer di Indonesia". CIPG, 2017
- "Menakar Kekalahan Telak Jokowi dari Prabowo di Sumatra Barat", *CNN Indonesia*, 23 April 2019. <https://www.>

[cnnindonesia.com/nasional/20190423074454-32-388689/menakar-kekalahan-telak-jokowi-dari-prabowo-di-sumatra-barat](https://www.cnnindonesia.com/nasional/20190423074454-32-388689/menakar-kekalahan-telak-jokowi-dari-prabowo-di-sumatra-barat)

- "Mengapa Prabowo kalah di Minahasa Kampung Halaman Nenek Moyangnya", *Tirto*, 11 Mei 2019. <https://tirto.id/mengapa-prabowo-kalah-di-minahasa-kampung-halaman-nenek-moyangnya-dnz1>
- "MUI Sumbar: Islam Nusantara Tidak Dibutuhkan di Ranah Minang", *CNN Indonesia*, 25 Juli 2018, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180725184710-20-316977/mui-sumbar-islam-nusantara-tidak-dibutuhkan-di-ranah-minang>
- "Pemilu 2019: Kenapa dukungan untuk Prabowo begitu kuat di Sumatra Barat?", *BBC Indonesia*, 18 April 2019, <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-47974094>
- "Penggunaan Isu Agama Untuk Kepentingan Politik Berdampak pada Kohesi Sosial". *Kompas*, 24 November 2018.
- "Persepsi Publik Soal Jokowi dan Islam? Ini Hasil Surveinya". *Republika*, 11 Oktober 2017.
- "Politik di Era Industri Buzzer", *Tirto*, 2 November 2017. <https://tirto.id/politik-di-era-industri-buzzer-czqF>
- "Menanti Narasi Kampanye Positif". *Kompas*, 26 November 2018.
- "Analisis Cyber Troops Jokowi vs Prabowo 1-31 Desember". *Drone Emprit*, 2019
- "Ketua HMI: Presiden Jokowi memecah belah umat Islam", *BBC Indonesia*, 9 November 2016. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-37910983>



Bab 7

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penyelenggaraan Kampanye



Mengawasi Media Sosial dalam Proses Pemilu 2019

Fritz Edward Siregar,
Anggota Badan Pengawas Pemilu RI

Pendahuluan

Saat ini peradaban manusia dihadirkan dengan adanya fenomena baru yang mampu mengubah hampir setiap aspek kehidupan manusia, yaitu perkembangan teknologi informasi melalui media internet.⁽¹⁾ Kondisi ini menjadikan lahirnya suatu tatanan dunia baru yang sering disebut dengan dusun global (*global village*) yang di dalamnya dihuni oleh warga negara yang disebut warga jaringan (*netizent*). Salah satu komunikasi berbasis internet yang banyak digunakan adalah media sosial. Ragam media sosial yang tengah berkembang dan banyak diminati orang adalah Facebook, Instagram, Twitter, Youtube, Whats App, dan sebagainya. Melalui media sosial setiap orang dapat dengan mudah mengakses informasi dan komunikasi serta mengekspresikan pikiran dan pendapatnya tanpa ada hambatan ruang dan waktu.

Meskipun media sosial ini dihadirkan dalam rangka hubungan pertemanan, namun eksistensinya telah merambah ke ranah politik kekuasaan. Bahkan dalam pandangan kritis Ruben, kemajuan komunikasi digital akan membawa pada pemberian semangat baru demokrasi.⁽²⁾ Kehadiran

¹ Tim Lindsey dkk. (2006). *Hak kekayaan Intelektual Suatu Pengantar*. Bandung: Asian Law Group Pty Ltd -Penerbit Alumni. h. 162.

² Wilhelm, Anthony G. (2003). *Demokrasi di Era Digital, Tantangan*

komunikasi berbasis media sosial ini telah membuat lanskap demokrasi mengalami perubahan signifikan menuju demokrasi partisipatoris yang melibatkan peran serta masyarakat secara horizontal dalam proses penentuan keputusan bersama. Demokrasi yang demikian ini disebut oleh Hague dan Loader sebagai demokrasi digital.⁽³⁾ Atas nama demokrasi, setiap orang dapat secara bebas mengekspresikan pikiran dan pendapatnya ke dalam ruang-ruang digital.

Sekalipun penggunaan media sosial di berbagai bidang menjanjikan berbagai kemudahan, tidak berarti media sosial sebagai suatu sistem teknologi informasi bebas dari permasalahan. Kehadiran media sosial ternyata juga membawa dampak negatif dengan membuka peluang lahirnya tindakan-tindakan anti-sosial dan perilaku kejahatan yang sifatnya baru yang justru tidak hanya sekedar meresahkan *cyber community* itu sendiri, namun lebih dari itu juga meresahkan alat kekuasaan negara atas nama keamanan dan ketertiban umum. Pada titik ini, tampak terlihat dengan jelas kondisi yang kontradiktif dimana euforia kebebasan berekspresi di Internet dihadapkan pada ketegangan antara kebebasan berekspresi dalam mengemukakan pendapat di satu pihak dan faktor keamanan serta kriminalisasi tuduhan pencemaran nama baik di pihak lain.⁽⁴⁾

Di Indonesia, berbagai tindakan anti sosial dan perilaku kejahatan tersebut diantaranya kerap terjadi pada saat ajang kontestasi politik lima tahunan (pemilu), khususnya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Fenomena *black campaign*, *hoax* maupun *hate speech*, nyatanya telah menjadi pemandangan keseharian yang hadir dalam ruang-ruang media sosial masyarakat. Pemilu bukan lagi sebagai pesta demokrasi yang menyenangkan, justru menjadi ajang menebar kebencian dan fitnah ke masyarakat. Akibatnya masyarakat mengalami polarisasi ke dua kutub yang saling berseteru dan dalam

Kehidupan Politik di Ruang Cyber. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. h...

³ Hague, B. N. & Loader, B. D. (1999). *Digital democracy: Discourse and the decision making in the information age*. New York, NY: Routledge. h. 6.

⁴ AJI Indonesia. (2013). *Internet, Media Online, dan Demokrasi di Indonesia: Position Paper Aliansi Jurnalis Independen Indonesia Atas Persoalan Tata Kelola Internet di Indonesia*. Jakarta: AJI Indonesia. h. 12.

keadaan-keadaan tertentu menimbulkan eskalasi ketegangan yang mengarah kepada gangguan ketertiban dan keamanan negara. Dalam konteks ini, negara melalui organ pemerintahan kerap mengambil tindakan tegas berupa pembatasan penggunaan media sosial dengan cara memblokir (*blocking*), memfilter (*filtering*), pengawasan (*surveillance*), meminta penghapusan konten (*takedown requests*), memperlambat (*throttling*), atau mematikan layanan internet dan selular (*shutting down internet and mobile service*). Bahkan dalam keadaan tertentu melakukan penangkapan (*arrests*).

Persoalannya menjadi menarik manakala tindakan pemerintahan itu dikaitkan dengan kebebasan berekspresi dari warga negara atas nama demokrasi yang secara konstitusional telah dijamin oleh konstitusi. Pertanyaan yang patut diajukan, apakah tindakan pembatasan penggunaan media sosial oleh pemerintah atas nama menjaga kepentingan umum dapat dibenarkan. Pertanyaan yang demikian urgen untuk dijawab, sebab dalam penyelenggaraan Pemilu tahun 2019, Bawaslu sebagai organ penyelenggara pemilu yang mengemban tugas pengawasan pemilu telah merekomendasikan pemblokiran dan penghapusan konten terhadap situs berkonten isu SARA dan akun media sosial penyebar berita bohong, ujaran kebencian, atau kampanye hitam. Hingga saat ini tercatat paling tidak ada sekitar 7 ribu akun ujaran kebencian dan 120 akun media sosial yang direkomendasikan untuk di-*takedown*.

Dengan menggunakan metode penelitian kualitatif, tulisan ini lebih menekankan pada penggunaan data-data sekunder sebagai bahan untuk dianalisis. Sebagaimana dijelaskan oleh King, et.all (1994), data adalah sekumpulan informasi yang diperoleh secara sistematis. Data dalam hal ini dipakai untuk mengevaluasi pelanggaran kampanye melalui media sosial dan media online.

Demokrasi dan Kebebasan Berekspresi

Demokrasi sebagai tatanan politik adalah model yang tepat untuk mengelola kehidupan kenegaraan. Demokrasi menyediakan ruang bagi warga negara untuk mengekspresikan pikirannya secara bebas. Bahkan dalam catatan Fishkin, warga dimungkinkan mendapat referensi untuk turut

ambil bagian dalam penentuan kebijakan-kebijakan publik, melalui ketersediaan informasi yang berkualitas.⁽⁵⁾ Pada titik ini, demokrasi tidak semata dimaknai sebagai demokrasi perwakilan, namun lebih dari itu demokrasi telah mengalami diferensiasi menuju demokrasi yang berbasis pada ekspresi ruang publik. Demokrasi yang berakar pada ruang publik ini oleh Habermas disebut sebagai demokrasi deliberatif. Bagi Habermas, demokrasi harus memiliki dimensi deliberatif, yaitu setiap pengambilan keputusan harus disahkan terlebih dahulu dalam diskursus publik. Hal itu dimaksudkan untuk menciptakan hukum yang sah.⁽⁶⁾

Munculnya ide pemikiran demokrasi deliberatif tidak lepas dari cara berpikir komunitarian. Pierre & Peters, menulis "*In some ways ideas about deliberative democracy comprise a subset of communitarian thinking. The basic idea of creating a locus for making decisions at a low level of aggregation appears compatible with communitarian thinking.*" Hal mendasar dari bekerjanya demokrasi deliberatif ini adalah adanya pelibatan publik dalam pengambilan keputusan melalui debat dan dialog terbuka (*involving the public in making decisions through open debate and dialogue*).⁽⁷⁾ Dengan lain perkataan, sumber legitimasi bukanlah ditentukan oleh kehendak individu, melainkan pada konsensus yang diperoleh melalui permusyawaratan itu sendiri, seperti yang diungkap Bernard Manin, "...the source of legitimacy is not the predetermined will of individuals, but rather the process of its formation, that is, deliberation itself".⁽⁸⁾ Pada titik ini, resiprositas menjadi prinsip utama dari demokrasi

5 Fishkin, J. S. (2009). *When the people speak: Deliberative democracy & public consultation*. New York, NY: Oxford University Press, h. 14.

6 Pandangan tersebut merupakan kritik atas pendapat Rousseau bahwa sumber legitimasi adalah kehendak umum sehingga, bagaimanapun prosesnya, jika sebuah produk hukum dinyatakan sebagai kehendak umum, berarti produk tersebut sudah terlegitimasi. Lihat Wimmy Haliim, "Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Membentuk Demokrasi Dan Hukum Yang Responsif", *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 42 (1), Juni 2016, h. 21.

7 Pierre, J. & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. New York, NY: St. Martin's Press, h. 150.

8 Manin, B. (1987). "On Legitimacy and Deliberation". *Political Theory*, 15 (3), h. 351ff.

deliberatif. Dengan sendirinya, negara tidak lagi menentukan hukum dan berbagai kebijakan politik lainnya dalam ruang tertutup yang nyaman (*splendid isolation*), melainkan semua *civil society* memainkan pengaruh yang signifikan dalam proses pembentukan hukum dan kebijakan politik itu.⁹

Watak demokrasi deliberatif yang berakar pada ruang publik ini pada dasarnya berkorelasi dengan kebebasan sipil (*civil liberties*). Menurut Frank Bealey, elemen kebebasan sipil meliputi kebebasan untuk mengemukakan pendapat (*freedom of expression*), kebebasan pers (*freedom of press*), kebebasan untuk berserikat (*freedom of assembly*), dan kebebasan untuk berkeyakinan/beribadah (*freedom of worship*).¹⁰ Bagi negara-negara demokrasi modern, setiap warga negara dijamin untuk mengekspresikan kebebasan sipil yang disandangnya, tanpa intimidasi dan ancaman. Kebebasan berekspresi merupakan hak dasar manusia yang harus dipenuhi dan dihormati. Bahkan telah menjadi patokan universal yang tertuang dalam *Universal Declaration of Human Rights*, dimana "Everyone has the right to freedom of opinion and expression; this right includes freedom to hold opinion without interference and to seek, receive, and impart information and ideas through any media and regardless of frontiers."

Meskipun kebebasan berekspresi dalam tataran implementasinya tidak sedikit yang mendapatkan ancaman, baik itu yang berasal dari pemegang otoritas kekuasaan (*supreme coercive authority*) karena dipandang akan mengganggu hegemoni politik kekuasaan, maupun yang berasal dari sesama masyarakat sipil – disebut John Stuart Mill sebagai "*tyranny of the majority*" – namun yang dapat dipastikan bahwa demokrasi selalu menyediakan ruang bagi warga negara untuk mengekspresikan haknya secara bebas, termasuk ikut dalam proses pembentukan hukum dan kebijakan-kebijakan publik. Hanya saja harus diakui, bagaimana setiap individu

9 Fatkhurohman, "Mengukur Kesamaan Paham Demokrasi Deliberatif, Demokrasi Pancasila Dan Demokrasi Konstitusional", *Jurnal Konstitusi*, Vol. IV, No. 2, November 2011, h. 43

10 Maswadi Rauf dkk., (2012). *Indeks Demokrasi Indonesia 2010 Kebebasan yang Bertanggung Jawab dan Substansial: Sebuah Tantangan*. Jakarta: Badan Pusat Statistik, h. 24.

warga negara menuangkan ekspresi kebebasan sipilnya ini, dalam praktiknya sangat bergantung dengan kebijakan yang ditetapkan oleh negara sebagai pemegang otoritas kekuasaan.

Pembatasan Penggunaan Media Sosial

Di era digital saat ini, media internet khususnya media sosial telah memberikan warna tersendiri bagi bekerjanya sistem demokrasi dalam negara. Dave Evans dalam bukunya berjudul "*Social Media Marketing an Hour a Day*" mengungkapkan bahwa media sosial sering dihubungkan dengan kebebasan demokrasi informasi karena mengubah seseorang dari pembaca konten, menjadi penerbit konten. Ini merupakan pergeseran dari mekanisme siaran, berakar pada percakapan antara penulis, orang, dan teman sebaya. Unsur fundamental media sosial adalah: *pertama*, media sosial melibatkan saluran sosial yang berbeda dan online menjadi saluran utama. *Kedua*, media sosial berubah dari waktu ke waktu, artinya media sosial terus berkembang. *Ketiga*, media sosial bersifat partisipatif. "penonton/ khalayak" mempunyai hak bicara dianggap kreatif, sehingga dapat memberikan komentar.⁽¹¹⁾

Dalam konteks kekinian, media sosial yang didukung oleh kekuatan teknologi komunikasi telah menjadi ruang bagi penyebaran opini, diskursus, tempat berkumpul, hingga mengorganisasi massa. Tak pelak media sosial telah menjelma menjadi alat komunikasi yang efektif dalam mempengaruhi opini publik dalam ruang-ruang demokrasi. Keadaan demikian merupakan konsekuensi dari pemenuhan kewajiban positif negara dalam mempromosikan atau memfasilitasi hak atas kebebasan berekspresi, termasuk sarana media sosial berbasis internet yang dibutuhkan untuk menyalurkan hak tersebut. Dalam konteks pemilu misalnya, media sosial telah dijadikan partai politik sebagai sarana kampanye untuk mempengaruhi pemilih guna mendapatkan dukungan dan kemenangan dalam persaingan politik. Keberadaan media sosial memungkinkan sosialisasi politik atau kampanye lebih tepat sasaran dengan biaya yang relatif murah. Singktanya, pemanfaatan media

¹¹ Evans, Dave, (2008). *Social Media Marketing an Hour a Day*, Canada: Wiley Publishing, Inc. h. 34.

sosial dalam kampanye telah menjadi kata kunci untuk membangun jaringan komunikasi politik guna memenangkan kompetisi di dunia politik. Bagi Burke, pilihan menggunakan media sosial untuk membangun jaringan komunikasi politik yang kuat merupakan hal yang wajar dalam upaya meraih dukungan. Jaringan komunikasi politik ini dimaknai oleh Burke sebagai pola sistematis yang mengatur hubungan antar individu, maupun kelompok dalam pertukaran informasi politik. Terbentuknya jaringan komunikasi politik dengan menggunakan media sosial merupakan alasan praktis untuk menumbuhkan partisipasi yang mendorong kontribusi dan umpan balik, keterbukaan tanpa jarak antar sumber berita dan khalayak yang dapat menguatkan diskusi.⁽¹²⁾

Lepas dari pelbagai efek positifnya, kehadiran media sosial dalam kampanye juga berpotensi menjadi alat propaganda yang bersifat destruktif. *Black campaign, hoax, hate speech, rumors, bullying*, fitnah, dan isu sara, telah menjadi sisi gelap dari kehadiran media sosial dalam dunia politik. Sisi gelap media sosial ini semakin pekat di tengah minimnya tingkat literasi masyarakat. Dalam konteks Pemilu 2019, Bawaslu setidaknya telah menerima sekitar 610 laporan konten-konten hoax yang muncul di media sosial. Dari jumlah tersebut, terdapat 187 konten yang telah dilaporkan kepada masing-masing platform media sosial, seperti *Facebook, Twitter, Instagram*, dan *Youtube* untuk dilakukan *take down*. Bawaslu telah meminta bantuan Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo) untuk memberikan sanksi kepada platform yang tidak melakukan *take down*. Lebih dari itu, berdasarkan rekomendasi Bawaslu, Kemenkominfo telah menutup situs www.jurdil.org. Tindakan penutupan atau *take down* terhadap konten pada platform media online atau media sosial dilakukan karena terbukti melanggar larangan kampanye atau melakukan kegiatan yang dapat mengganggu proses pelaksanaan pemilu sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Bahkan Kemenkominfo telah melakukan pembatasan terhadap akses

¹² Burke, Peter. (2000). *Sejarah Sosial Media*. Jakarta: Penerbit Yayasan Obor Indonesia. h. 380

platform fitur sosial media dan layanan *messanging*, dengan memperlambat *download* dan *upload* video. Pembatasan tersebut dilakukan secara bertahap dan bersifat sementara. Adapun alasan pembatasan penggunaan media sosial oleh pemerintah adalah demi menjaga keamanan dan ketertiban negara.

Pembatasan konten media online atau media sosial juga masih dipraktikkan negara-negara di belahan dunia lain. Brasil misalnya, melakukan pembatasan konten online, khususnya dalam konteks penyelenggaraan pemilu. Bahkan Iran, Kuba, dan Cina tetap menjadi salah satu negara paling ketat di dunia dalam hal kebebasan internet. Pemerintah pada negara-negara tersebut kerap memblokir pesan teks dan memfilter konten, terutama konten-konten yang berpotensi mengancam keberlangsungan jalannya pemerintahan. Bahkan tidak sedikit yang berujung pada penangkapan.⁽¹³⁾ Dari sisi bentuknya, Sanja Kelly dkk., mengidentifikasi paling tidak ada 10 bentuk pembatasan terhadap penggunaan internet oleh pemerintah, sebagai berikut:

1. *Blocking and filtering*
2. *Cyberattacks against regime critics*
3. *New laws and arrests for political, religious, or social speech online*
4. *Paid progovernment commentators manipulate online discussions*
5. *Physical attacks and murder*
6. *Surveillance*
7. *Takedown requests and forced deletion of content*
8. *Blanket blocking of social media and other ICT platforms*
9. *Holding intermediaries liable*
10. *Throttling or shutting down internet and mobile service.*⁽¹⁴⁾

¹³ Sanja Kelly, ect. (ed). (2013). *Full Report Freedom on The Net 2013 A Global Assesment of Internet and Digital Media*. New York: Freedom House. h. 3.

¹⁴ *Ibid.* h. 3-7.

Dari sepuluh bentuk pembatasan tersebut, yang paling umum digunakan pemerintah untuk membatasi penggunaan media online atau media sosial adalah *blocking and filtering, surveillance, takedown requests and forced deletion of content, blanket blocking of social media and other ICT platforms* dan *throttling or shutting down internet and mobile service*. Hanya saja harus diakui bahwa tindakan pembatasan terhadap penggunaan media internet ini di beberapa negara tertentu tidak dilakukan semata-mata demi alasan menjalankan perintah undang-undang, melainkan untuk mengamankan kepentingan rezim penguasa yang otoriter. Namun demikian pembatasan kebebasan berekspresi pengguna media online dan media sosial umumnya dilakukan atas dasar alasan penegakan hukum dan alasan ketertiban umum dan keamanan nasional.

Hal yang patut dipertanyakan lebih lanjut, apakah alasan penegakan hukum atau alasan ketertiban umum dan keamanan nasional dapat dijadikan sebagai argumen justifikasi terhadap tindakan pembatasan penggunaan media online atau media sosial. Bukankah tindakan pembatasan tersebut bertentangan secara diametral dengan kebebasan berekspresi bagi warga negara. Untuk menjawab hal tersebut, penulis memulai dengan pernyataan bahwa sebuah negara disebut demokratis jika ia menyediakan sebuah ruang publik yang “netral” bagi setiap warga negara untuk menyampaikan pendapatnya, gagasannya, bahkan mengkritik kekuasaan. Pilihan atas sistem demokrasi yang demikian dengan sendirinya tentu mensyaratkan terjaminnya kebebasan berekspresi.

Kebebasan berekspresi merupakan elemen yang penting dalam demokrasi. Kebebasan berekspresi merupakan hak warga negara yang mencakup kebebasan untuk menyampaikan opini, pandangan atau gagasan tanpa adanya intervensi/campur tangan, hak untuk mencari, menerima, dan menyampaikan informasi, melalui media apapun, tanpa memandang batas-batas wilayah. Kebebasan berekspresi ini dapat dilihat dari dua acara, yakni; hak untuk mengakses, menerima, dan menyebarkan informasi dan hak mengekspresikan diri melalui medium apapun.⁽⁴⁵⁾ Bahkan dalam pandangan kritis Selian &

15 Tim ELSAM. (2013) *Buku Saku Kebebasan Berekspresi di Internet*.

Melina, kebebasan berekspresi merupakan menjadi salah satu elemen yang penting dalam berlangsungnya demokrasi serta partisipasi publik dalam melaksanakan haknya secara efektif baik dalam hal partisipasinya dalam pengambilan sebuah kebijakan publik atau dalam hal pemungutan suara. Apabila masyarakat tidak memiliki kebebasan untuk mengemukakan pendapatnya atau menyalurkan aspirasinya maka dapat dikatakan bahwa proses demokrasi dalam suatu negara tidak berjalan baik serta dapat menimbulkan suatu pemerintahan yang otoriter.⁽¹⁶⁾

Benar bahwa kebebasan berekspresi khususnya kebebasan untuk mengemukakan pendapat, termasuk dalam media internet ini telah diakui secara universal dalam *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR). Di dalam UDHR disebutkan bahwa "*Setiap orang berhak atas kebebasan mempunyai dan mengeluarkan pendapat; dalam hal ini termasuk kebebasan menganut pendapat tanpa mendapat gangguan, dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan keterangan-keterangan dan pendapat dengan cara apapun dan dengan baik memandang batas-batas*". Akan tetapi kebebasan berekspresi tersebut tidaklah bersifat mutlak. Dalam UDHR sendiri dikatakan bahwa kebebasan berekspresi itu tidak berarti bebas sebebas-bebasnya. Kebebasan berekspresi pun mempunyai batasan. Pasal 19 ayat (2) UDHR menyatakan:

In the exercise of his rights and freedom, everyone shall be subject to such limitations as are determined by law solely for the purpose of securing due recognition and respect for the rights and freedoms of others and of meeting the just requirements of morality, public order, and the welfare in democratic society.

Dengan demikian, setiap orang memiliki kebebasan berekspresi untuk menyampaikan opini, pandangan atau

Jakarta: ELSAM. h. 17.

¹⁶ Selian, D.L., & Melina, C. (2018). "Kebebasan Berekspre di Era Demokrasi: Catatan Penegakan Hak Asasi Manusia", *Lex Scientia Law Review*. Volume 2 No. 2, November, h. 193.

gagasan, hak untuk mencari, menerima, dan menyampaikan informasi melalui media apapun, sepanjang tidak bertentangan dengan batasan-batasan yang ditentukan oleh hukum. Dalam konteks ini, hukum menjadi pembatas bagi kebebasan berekspresi. Hukum disini dimaknai sebagai undang-undang sebagai terjemahan dari konstitusi yang merupakan resultante dan kristalisasi dari kehendak rakyat. Tujuan pembatasan tersebut tidak lain adalah untuk mengamankan pengakuan dan penghormatan terhadap ekspresi hak-hak dan kebebasan orang lain. Selain itu juga untuk memenuhi persyaratan moral yang adil, ketertiban umum, dan kesejahteraan dalam tatanan masyarakat demokratis. Disamping undang-undang sebagai pembatas, kebebasan berekspresi juga dibatasi oleh nilai moralitas yang hidup dan berkembang dalam masyarakat. Nilai moralitas merupakan spirit yang membuat kebebasan berekspresi itu tetap terpelihara. Nilai moralitas menuntun bagaimana warga masyarakat itu seharusnya berperilaku.

Pemaknaan kebebasan berekspresi atas nama kebebasan sipil (*civil liberties*) bukanlah dalam makna yang sebebaskan-bebasnya seperti yang diagungkan di negara-negara Barat, melainkan menghendaki kebebasan berekspresi yang bertanggung jawab (*responsible freedom of expression*). Dalam makna yang demikian, setiap warga negara bebas untuk mengekspresikan hak-hak sipilnya, namun dilakukan dalam batas-batas yang dipersyaratkan oleh hukum positif yang berlaku dalam negara dan nilai-nilai moral yang hidup dan bersemi dalam kehidupan masyarakat politik. Dengan lain perkataan, setiap warga negara bebas mengemukakan pendapatnya dalam ruang-ruang publik, termasuk dengan menggunakan media sosial sebagai sarana komunikasi, namun ekspresi kebebasan tersebut hendaknya diwujudkan dengan cara-cara yang tidak melanggar asas dan norma hukum serta tidak bertentangan dengan nilai-nilai kesucilaan, kesopanan dan kepatutan yang telah melembaga dalam kehidupan sosial masyarakat. Hak atas akses dan menggunakan internet harus dijamin untuk semua dan tidak boleh menjadi subjek setiap pembatasan kecuali dinyatakan oleh hukum, diperlukan dalam masyarakat yang demokratis untuk melindungi keamanan

nasional, ketertiban umum, kesehatan dan moral publik, atau untuk melindungi hak-hak dan kebebasan orang lain.

Pemikiran yang demikian sesungguhnya juga telah menjadi standar tuntutan bagi warga negara Indonesia dalam konstitusi, sebagaimana yang tertulis dalam Pasal 28 J ayat (2) UUD 1945, sebagai berikut:

“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis”.

Pasal 29J ayat (2) UUD 1945 memberikan pembatasan terhadap kebebasan berekspresi warga negara. Namun pembatasan tersebut harus dilakukan dengan undang-undang. Tujuannya adalah untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis. Pembatasan sebagaimana tertuang dalam Pasal 28J itu mencakup sejak Pasal 28A sampai dengan Pasal 28I UUD 1945. Oleh karenanya, hal yang perlu ditekankan di sini bahwa hak-hak asasi manusia yang diatur dalam UUD 1945 tidak ada yang bersifat mutlak. Pikiran yang demikian juga diatur dalam ketentuan Pasal 73 UU HAM, yang pada dasarnya mengatur pembatasan ekspresi kebebasan hak asasi manusia.

Pada titik inilah pembatasan penggunaan media internet atau media sosial menemukan justifikasinya. Dalam dimensi filosofis, setiap orang bisa saja mengekspresikan pendapatnya sebebaskan-bebasnya melalui media sosial, namun harus diingat bahwa kebebasan ekspresi seseorang juga dibatasi oleh kebebasan ekspresi orang lain. Setiap warga negara pada hakikatnya memiliki hak dan kebebasan berekspresi yang tidak dirampas oleh warga negara lain. Untuk menjamin

perlindungan dan penghormatan terhadap hak setiap warga negara, maka negara wajib hadir dalam bentuk melakukan pembatasan terhadap penggunaan media online atau media sosial, sepanjang diperintahkan oleh undang-undang. Oleh karena itu, tindakan pemerintah yang demikian bukanlah diartikan sebagai tindakan pemerintah yang sewenang-wenang atau otoriter, melainkan dapat dipandang sebagai tindakan yang absah menurut hukum. Menjadi berbeda manakala tindakan pembatasan penggunaan media online atau media sosial itu dilakukan pemerintah tanpa dasar hukum yang jelas. Hal demikian sejalan dengan ajaran hukum administrasi pemerintahan, dimana berbagai tindakan pemerintah hanya memiliki keabsahan menurut hukum manakala tindakan tersebut didasarkan pada adanya kewenangan pemerintahan yang bersumber dari undang-undang. Dengan lain perkataan, yang menjadi ukuran justifikasi terhadap pembatasan penggunaan media online atau media sosial adalah apakah tindakan pembatasan tersebut merupakan tindakan yang diperintahkan undang-undang atau tidak. Jika dilakukan atas dasar perintah undang-undang, maka tindakan pembatasan tersebut merupakan tindakan pemerintahan yang absah di mata hukum, sehingga dengan sendirinya dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Kampanye, Hoaks dan Hate Speech dalam Pemilu

Aturan Kampanye Melalui Media Sosial

Seperti yang telah dijelaskan di atas, Indonesia menjamin kebebasan berekspresi warga negaranya. Akan tetapi, bukan berarti setiap orang dapat berekspresi dengan sembarang, tetapi harus dapat bertanggungjawab atas ekspresi melalui kontennya. Hal ini berlaku terhadap semua aspek, termasuk kampanye. Akan tetapi, masih banyak pihak yang membuat konten yang tidak bertanggungjawab seperti hoaks dan *hate speech*. Oleh karena itu, hal ini diresponi dengan larangan berkampanye di media sosial yang termuat pada Pasal 28o ayat (1) huruf a, b, c, dan d UU Nomor 7 Tahun 2017 Tentang

Pemilu (UU Pemilu). Dalam pasal tersebut, dijelaskan bahwa sebuah konten dilarang apabila mempersoalkan Pancasila, Pembukaan UUD 1945, dan NKRI, melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan NKRI, menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon dan/atau Peserta Pemilu yang lain, dan menghasut dan mengadu domba perseorangan atau pun masyarakat. Apabila seseorang melakukan hal-hal yang dilarang tersebut, ada sanksi yang akan dikenakan. Sanksi tersebut termaktub pada pasal 521 UU Pemilu 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 Rp. 24.000.000,- (dua puluh empat juta rupiah).

Artinya, Pelaksana, Peserta Pemilu, dan/atau Tim Kampanye yang dengan sengaja melanggar dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 tahun dan denda paling banyak 24 juta rupiah.

Dasar Kewenangan

Sebagai lembaga pengawas pemilu, Bawaslu memiliki kewenangan untuk mengawasi setiap proses pemilu termasuk media sosial. Kewenangan Bawaslu untuk mengawasi media sosial diatur dalam Perbawaslu No. 28 Tahun 2018, antara lain yang muatannya ialah mengawasi akun media sosial yang didaftarkan di KPU dan mengawasi akun media social selain yang didaftarkan di KPU.

Contoh akun media sosial resmi yang diawasi Bawaslu ialah akun Instagram @jokowi.amin dan @indonesiaadilmakmur. Apabila ditilik, kedua akun resmi ini tidak mengandung konten *hate speech* atau pun unsur SARA. Tidak hanya akun resmi, Bawaslu juga mengawasi akun-akun tidak resmi atau biasa disebut bodong. Bawaslu kerap kali menemui konten hate speech dalam akun-akun bodong tersebut. Saat proses pemilu 2019, Bawaslu melaporkan bahwa terdapat 127 akun sosial penyebar hoaks.⁽¹⁷⁾ Laporan ini disampaikan kepada Kominfo

17 "Bawaslu Laporkan 127 Akun Medsos Penyebar Hoaks," *Republika.co.id*,

atau ke platform media sosial agar akun-akun tersebut di *take down*.

Dalam rangka melaksanakan fungsi pencegahan, Bawaslu menyusun Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) sebagai rangkaian riset yang dilakukan sebagai dasar merumuskan kebijakan, program, dan strategi pengawasan di bidang kepemiluan.⁽¹⁸⁾ Dalam IKP juga dimuat tingkat kerawanan Ujaran Kebencian dan Politisasi Sara se-Kabupaten/Kota di Indonesia. Tingkat kerawanan tersebut mendasarkan pada subdimensi relasi kuasa di tingkat lokal, kampanye, dan partisipasi pemilih. Tingkat kerawanan ujaran kebencian dan politisasi SARA dalam data IKP 2019 menunjukkan sebagai berikut. Terdapat 90 kabupaten/kota di Indonesia (17,5%) termasuk kategori rawan tinggi. Sedangkan, ada 424 kabupaten/kota di Indonesia (82,5%) yang dikategorikan rawan tinggi terhadap Ujaran Kebencian dan Politisasi Sara.

Selain itu, Bawaslu juga mengeluarkan Surat Edaran kepada Kominfo dan *platform* media sosial untuk mengingatkan saat masa kampanye akan berakhir. Surat Edaran itu berisi bahwa pada masa tenang dan hari pemilihan tidak boleh ada konten di media sosial yang berisi kampanye pemilu. Oleh karena itu, platform media sosial perlu men-*take down* konten yang berisi kampanye. Apabila ada konten di sosial media yang berisi kampanye, penyebar konten akan diberikan sanksi sebagaimana diatur pada Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Dari beberapa penjelasan di atas, dapat diketahui bahwa dalam mengawasi proses pemilu, kampanye di media sosial merupakan ranah pengawasan Bawaslu.

Sanksi Pidana Bagi Pembuat dan Penyebar Kontent Disinformasi

Ada beberapa sanksi bagi penyebar hoaks dan *hate speech* yang diatur dalam beberapa undang-undangan Indonesia. Pertama, pada Pasal 14 UU 1 Tahun 1946 disebutkan apabila 27 Maret 2019, diakses pada 14 Oktober 2019, <https://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/pp17u3320/bawaslu-laporkan-127-akun-medsos-penyebar-emhoakse>.

¹⁸ Bawaslu RI (2018), IKP 2019: Indeks Kerawanan Pemilu 2019 Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden, Jakarta: Bawaslu, h. iii

dengan sengaja menyiarkan berita bohong yang menimbulkan keonaran ditengah masyarakat dipidana paling lama sepuluh tahun. Dalam ayat keduanya diundang-undang yang sama, apabila seorang menyebarkan berita yang dapat menimbulkan keonaran atau sepatutnya dapat disangka berita tersebut bohong, dipidana paling lama tiga tahun. Selain itu, apabila seseorang menyiarkan kabar yang tidak pasti, kabar yang berlebihan, atau yang tidak lengkap yang mengakibatkan keonaran dipidana paling lama dua tahun. Berikut penjelasan lengkapnya.

- (1) *Barang siapa, dengan menyiarkan berita atau pemberitahuan bohong, dengan sengaja menerbitkan keonaran dikalangan rakyat, dihukum dengan hukuman penjara setinggitingginya sepuluh tahun.*
- (2) *Barang siapa menyiarkan suatu berita atau mengeluarkan pemberitahuan, yang dapat menerbitkan keonaran dikalangan rakyat, sedangkan ia patut dapat menyangka bahwa berita atau pemberitahuan itu adalah bohong, dihukum dengan penjara setinggi-tingginya tiga tahun.*

Pasal 15 UU 1 Tahun 1946

Barang siapa menyiarkan kabar yang tidak pasti atau kabar yang berlebihan atau yang tidak lengkap, sedangkan ia mengerti setidaknya tidaknya patut dapat menduga, bahwa kabar demikian akan atau mudah dapat menerbitkan keonaran dikalangan rakyat, dihukum dengan hukuman penjara setinggitingginya dua tahun.

Selain itu, mengenai penyebaran hoaks dan *hate speech* juga diatur dalam KUHP, yaitu sebagai berikut.

Pasal 310 KUHP

- (1) *Barangsiapa sengaja merusak kehormatan atau nama baik seseorang dengan jalan menuduh dia melakukan sesuatu perbuatan dengan maksud yang nyata akan tersiarnya tuduhan itu, dihukum karena menista dengan hukuman*

penjara selama-lamanya sembilan bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 4.500,-

- (2) *Kalau hal ini dilakukan dengan tulisan atau gambar yang disiarkan, dipertunjukkan pada umum atau ditempelkan, maka yang berbuat itu dihukum karena menista dengan tulisan dengan hukuman penjara selama-lamanya satu tahun empat bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp 4.500,-*

Pasal 311 ayat (1) KUHP

Barangsiapa melakukan kejahatan menista atau menista dengan tulisan, dalam hal ia diizinkan untuk membuktikan tuduhannya itu, jika ia tidak dapat membuktikan dan jika tuduhan itu dilakukannya sedang diketahuinya tidak benar, dihukum karena salah memfitnah dengan hukuman penjara selama-lamanya empat tahun.

Selain itu, ada undang-undang yang dinilai 'karet,' tetapi seringkali dikenakan kepada pelaku penyebar hoaks atau *hate speech* ialah UU ITE. Dalam pasal 28 ayat (2) UU ITE diatur bahwa apabila ada seseorang yang dengan sengaja menyebarkan informasi yang tujuannya menimbulkan rasa kebencian atau permusuhan individu akan dipidana penjara paling lama 6 tahun dan/atau denda paling banyak 1 miliar. Berikut bunyi pasalnya:

Pasal 28 ayat (2) UU ITE

Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak menyebarkan informasi yang ditujukan untuk menimbulkan rasa kebencian atau permusuhan individu dan/atau kelompok masyarakat tertentu berdasarkan atas suku, agama, ras, dan antargolongan (SARA).

Pasal 45A ayat (2) UU ITE

Pidana penjara paling lama 6 tahun dan/atau denda paling banyak 1 miliar rupiah.

Pada pasal 27 ayat (3) UU ITE melarang setiap orang yang dengan sengaja menyebarkan atau membuat dapat

diaksesnya informasi yang berbasis elektronik yang memuat penghinaan atau pencemaran nama baik. Apabila dilanggar, pelaku akan dikenakan pidana penjara paling lama 4 tahun dan/ atau denda paling banyak 750 juta rupiah. Berikut bunyi pasal tersebut.

Pasal 27 ayat (3) UU ITE

Setiap Orang dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/ atau membuat dapat diaksesnya Informasi Elektronik dan/atau Dokumen Elektronik yang memiliki muatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik

Pasal 45 ayat (3) UU ITE

Dipidana penjara paling lama 4 tahun dan/atau denda paling banyak 750 juta rupiah

Hoaks Pemilu Tidak Hanya terjadi di Indonesia

Momen kampanye pemilu memberikan lahan yang subur untuk menebar hasutan kebencian (*hate speech*).⁽¹⁹⁾ Pihak yang dapat memberi pengaruh atas *hate speech* ialah pejabat, partai politik, kandidat/ calon, *opinion makers*, hingga organisasi masyarakat.⁽²⁰⁾ Terlebih lagi media massa, khususnya media sosial memiliki dampak yang cukup besar atas penyebaran *hate speech*.⁽²¹⁾

Kejadian ujaran kebencian pada proses pemilu terjadi pada banyak negara. Salah satunya Nigeria. Nigeria merupakan salah satu negara yang menganut demokrasi dan merasakan *hate speech* menjadi tantangannya.⁽²²⁾ Ujaran kebencian seringkali mewarnai pemilu di Nigeria melalui media massa. Perbincangan ujaran kebencian selalu meningkat dan mengkristal selama proses pemilu yang menyebabkan kekerasan dan menghambat

¹⁹ Vasu Mohan dan Catherine Barnes, (2018), *Countering Hate Speech in Elections: Strategies for Electoral Management Bodies*, Arlington: IFES, h. 6

²⁰ Ibid

²¹ Ibid

²² Isola, Olusola (2018), Tackling the Problem of Hate Speech During Election in Nigeria, https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/policy_brief_-_tackling_the_problem_of_hate_speech_during_elections_in_nigeria_o.pdf

rekonsiliasi politik setelah pemungutan suara.⁽²³⁾ Misalnya saja pada pasca Pemilu 1999, kekerasan terjadi dipicu ujaran kebencian. Meskipun begitu, Nigeria sudah memiliki Undang-Undang Pemilu yang mengatur di dalamnya mengenai larangan ujaran kebencian, yaitu sebagai berikut.

A political campaign or slogan shall not be tainted with abusive language directly or indirectly likely to injure religious, ethnic, tribal, or sectional feelings. Abusive, intemperate, slanderous, or base language or insinuations or innuendoes designed or likely to provoke violent reaction or emotions shall not be employed or used in political campaigns.⁽²⁴⁾

Selain di Nigeria, Jepang juga memiliki Undang-Undang Pemilu (*Public Offices Election Law*). Undang-undang ini menyatakan agar para kandidat tidak mengucapkan ujaran kebencian terhadap orang lain melalui TV atau radio.⁽²⁵⁾ Hampir sama di Amerika Serikat, Mahkamah Agung Amerika Serikat menyatakan hate speech bukan termasuk hak kebebasan berekspresi yang sebagaimana termaktub dalam *First Amendment*.⁽²⁶⁾ Dalam yurisprudensi itu, Mahkamah Agung juga menyatakan bahwa merendahkan etnis, ras, jenis kelamin, agama, usia, cacat, atau hal serupa merupakan ujaran kebencian. Akan tetapi, Pemerintah tidak boleh membatasi warganya untuk *offensive speech*. Artinya, yurisprudensi melindungi seseorang yang mengekspresikan pemikiran yang dibenci.⁽²⁷⁾

Menurut data IFES, Brazil termasuk kategori negara *partly free* dalam kebebasan berinternet. *Blogger* atau *Information & Communication Technologies (ICT) user* dilarang menulis

23 Ibid.

24 Vasu Mohan dan Catherine Barnes, *supra* note 17.

25 Ibid.

26 Ibid, h. 13.

27 Ibid.

hal-hal yang berbau politik atau sosial.⁽²⁸⁾ Apabila melanggar, blogger atau ICT tersebut dapat ditangkap hingga dipenjara. Hal ini pernah terjadi, pihak berwenang Brazil menangkap dua direktur Google di Brazil karena tidak menurunkan konten yang dilarang tersebut.⁽²⁹⁾

Hasil Penelusuran Hoaks dan Ujaran Kebencian

Finding dari Indonesia Indikator

Bawaslu dan jajaran Badan Pengawas Pemilu di setiap tingkat, melakukan patroli di media social. Bawaslu juga bekerja sama dengan Indonesia Indikator untuk melakukan pengawasan. Media sosial yang menjadi fokus pengawasan ialah Twitter, Instagram, dan Facebook. Apabila mengamati pola data hoaks yang tersebar di media sosial, akan terlihat tiga kurun waktu krusial penyelenggaraan Pemilu 2019. Pertama, masa kampanye (23 September 2018 – 13 April 2019). Kedua, masa tenang (14-17 April 2019). Terakhir, masa pengumuman (21-22 Mei 2019). Berikut penjelasan masing-masing kurun waktu penyelenggaraan Pemilu 2019.

Pada masa kampanye, terdapat 43 varian isu yang diperbincangkan di media sosial. Perbincangan utama pada masa kampanye ini ialah serangan sisi personal dua kandidat Presiden, yaitu Jokowi dan Prabowo. Di Twitter, tiga isu teratas yang diperbincangkan adalah Islam Radikal Dibalik Prabowo, Jokowi PKI, dan Jokowi Pro Asing. Akumulasi perbincangan di Twitter sebanyak 806.472 perbincangan. 56% perbincangan di Twitter pada masa mengarah pada kubu 02. Sementara di Facebook, tiga isu teratas ialah Islam Radikal Dibalik Prabowo, Jokowi PKI, dan Hoaks Ratna Sarumpaet. Akumulasi perbincangan di Facebook sebanyak 143.665. Isu hoaks lebih banyak diarahkan kepada kubu 02 dengan persentase 58%. Di Instagram, penyebaran isu hoaks terhadap dua kandidat ini lebih berimbang. Tiga isu teratas ialah Jokowi PKI, Jokowi Pro Asing, dan Prabowo Keturunan China. Pada media sosial Instagram Jokowi PKI menjadi narasi hoaks teratas yang muncul diperbincangkan. Serangan Jokowi PKI muncul dari berbagai

²⁸ Ibid, h. 14

²⁹ Ibid, h. 6

komentar serampangan tanpa adanya konteks spesifik. Berbagai unggahan seputar politik yang terkait dengan 01 akan selalu diasosiasikan sebagai Jokowi PKI.

Pada masa tenang, ada 12 varian isu yang berkembang. Intensitas isu hoaks masih muncul tinggi dan cenderung menyebar dominan di media sosial Twitter. Ada 73.932 unggahan di media sosial Twitter, 10.389 unggahan Facebook, dan 1.672 unggahan Instagram. Selama masa tenang ini, isu hoaks lebih mengarah ke kubu 01. Tiga isu teratas di Twitter dan Instagram ialah Peretasan Akun UAS, Kisruh *Quick Count*, dan Hoaks Keragaman Jokowi. Sementara di Facebook tidak jauh berbeda, tiga isu yang seringkali beredar ialah Peretasan Akun UAS, Kisruh *Quick Count*, dan Prabowo Pro Khilafah.

Sedangkan pada masa pengumuman hasil pemilu, akumulasi perbincangan diperoleh dari 6 varian isu yang berkembang. Twitter masih menduduki posisi pertama sebagai media penyebaran hoaks. Rincian intensitas perbincangan mencapai 4.649 kicauan di media sosial Twitter, 1.422 unggahan Facebook, dan 213 unggahan media sosial Instagram. Isu hoaks yang menyebar selama masa pengumuman hasil Pilpres 2019 terkonsentrasi pada isu demo yang dilakukan di depan Gedung Bawaslu. Ancaman pembunuhan terhadap Jokowi menjadi isu hoaks teratas yang menyebar. Isu ini menguat salah satunya didorong oleh video viral seorang pendemo yang menancam akan memenggal kepala Jokowi.

Finding dari Kementerian Informasi

Selama proses pemilu, Kementerian Informasi juga melakukan patrol pengawasan dan menemukan 2457 isu hoaks yang beredar. Data ini dihimpun dari Agustus 2018 – Juni 2019. Bulan April 2019 menjadi bulan yang paling banyak beredar isu hoaks, yaitu sebanyak 501 isu. Disusul dengan bulan Maret 2019 sebanyak 453 isu dan Mei sebanyak 402 isu. Isu hoaks yang beredar tidak hanya seputar pemilu, tetapi juga banyak hal lainnya. Ada 13 kategori isu hoaks yang beredar, yaitu politik, kesehatan, pemerintahan, fitnah, kejahatan, agama, bencana alam, mitos, internasional, penipuan, pendidikan, dan lain-lain. Dari 13 kategori itu, tiga kategori yang memiliki isu terbanyak

ialah politik sebanyak 813 isu, pemerintahan sebanyak 328 isu, dan kesehatan sebanyak 267 isu.

Pada pasca pengumuman hasil rekapitulasi KPU, ditemukan 245 isu hoaks. Ada tiga klasifikasi hoaks dalam rentang 20 Mei – 10 Juni 2019, yaitu Bohong 22 Mei, Provokasi/Hasut dan Hoaks lain. Isu hoaks ini tersebar dalam empat media sosial, yaitu Facebook, Instagram, Twitter, dan Youtube. Total URL penyebaran isu hoaks dari keempat media tersebut sebanyak 4595 URL. Menurut Keminfo, Facebook menjadi media penyebaran isu hoaks yang massif digunakan apabila dengan media sosial lainnya, dengan URL terbanyak yaitu 1615 URL.

Tahapan Pelaporan Sebuah Konten

Didalam menyampaikan dan menilai, apakah sebuah content di media social, merupakan pelanggaran atau tidak, Bawaslu menerapkan tiga langkah sebelum sebuah konten di laporkan ke platform atau diambil tindak lanjut lainnya sesuai peraturan perundang-undangan.

Pertama, memenuhi unsur kriteria hoaks atau ujaran kebencian. Hoaks merupakan sebuah disinformasi atau berita yang tidak benar. Dan cara untuk menentukan apakah sebuah berita itu tidak benar, adalah melakukan klarifikasi terhadap pihak-pihak yang disebutkan secara nyata dalam content tersebut. Itulah kenapa, kerjasama dengan berbagai pihak itu sangat diperlukan untuk melakukan cek fakta atau klarifikasi terhadap sebuah content. Lalu, bagaimana dengan sebuah content yang diduga melakukan ujaran kebencian (*hate speech*)?

Tidaklah mudah untuk menentukan kapan sebuah content itu merupakan bagian dari penyampain hak politik (*political speech*) ataukah sebuah ujaran kebencian (*hate speech*). Bawaslu melakukan diskusi terpimpin dengan berbagai stakeholder. Dengan mengacu kepada berbagai dokumen konvensi internasional yang telah dipakai dalam praktek ketataegaraan, akhirnya, Bawaslu menentukan beberapa kriteria ujaran yaitu sebagai berikut.

1. Mengidentifikasi identitas (*protected character*) yang diserang;
2. Mengidentifikasi konten dan bahasa yang digunakan;
3. Mengukur dampak yang mungkin timbul atas ujaran kebencian;
4. Membuktikan kausalitas antara ekspresi kebencian dengan dampak yang ditimbulkannya;
5. Membuktikan intensi dari penyebar ujaran kebencian;
6. Mengukur jangkauan penyebaran ujaran kebencian di masyarakat dan pengaruh penyebar ujaran kebencian di masyarakat.

Keenam kriteria ini lah yang dipergunakan dalam nentuan sebuah konten apakah mengandung unsur ujaran kebencian atau tidak.

Kedua, apabila unsur disinformasi ataupun hate speech tersebut terpenuhi, maka akan dilakukan proses penurunan content atau diteruskan kepada pihak berwajib untuk penindakan pidana berdasarkan peraturan sebagaimana yang dijelaskan diatas.

Kerja Bersama Dalam Melakukan Pengawasan

Untuk melakukan pengawasan media sosial, Bawaslu tidak dapat melakukannya sendiri. Keterlibatan Bawaslu dalam melakukan pengawasan di media sosial diawali dilakukan pada Januari 2018 dengan ditanda tangannya Memorandum of Action antara Bawaslu, Kominfo, KPU dan seluruh platform media sosial yang ada di Indonesia. Deklarasi ini berisi tiga komitmen para stakeholder, yaitu melawan hoaks, informasi menyesatkan dan informasi yang menimbulkan permusuhan berdasarkan SARA dalam seluruh rangkaian penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Kedua, para *stakeholder* bekerjasama meningkatkan literasi, edukasi dan sosialisasi untuk melawan hoak, informasi menyesatkan dan informasi yang menimbulkan permusuhan berdasarkan SARA. Terakhir, platform media sosial siap mendukung langkah pemerintah dan penyelenggara pemilu.

Deklarasi ini ditandatangani pada 31 Januari 2018 oleh seluruh platform media sosial, yakni Google Indonesia, Facebook Indonesia, Twitter Indonesia, Telegram Indonesia, BBM Indonesia, LINE Indonesia, BIGO Live Indonesia, Live Me Indonesia, METUBE. Dari pihak pemerintah, deklarasi ditandatangani oleh Bawaslu, KPU, dan Keminfo. Melalui MoA ini, pintu terbuka bagi Bawaslu untuk melakukan pengawasan di media sosial dan memberikan akses untuk dapat menyampaikan pelaporan ke berbagai platform.

Sejak MoA ditandatangani, Bawaslu semakin aktif mengajak kerjasama dengan beberapa platform media sosial, NGO, maupun instansi pemerintahan dalam melakukan fungsi pengawasan. Berikut kerjasama yang telah dilakukan Bawaslu dengan para stakeholder dalam kurun waktu 2018-2019.

Bawaslu bekerjasama dengan Google dalam pengawasan media social. Wujud kerjasama Bawaslu dengan Google dan stakeholder lainnya ialah menciptakan program Pintar Memilih. Melalui program ini, ada dua kegiatan yang dilakukan. *Pertama*, menciptakan *website* Pintar Memilih (pintarmemilih.id). Web "Pintar Memilih" merupakan *website* yang berisikan informasi seputar Pemilu. Misalnya, info mengenai calon legislatif, cara memilih di luar atau pun dalam negeri, partai yang ikut serta dalam Pemilu 2019, jadwal Pemilu 2019, hingga informasi untuk melaporkan konten-konten yang berisi ujaran kebencian dan disinformasi ke Bawaslu. *Website* ini merupakan hasil kerja sama antara Google, Perludem, Mafindo, Indonesia Youth IGF, Kok Bisa, KPU, dan Bawaslu.

Kedua, mengadakan roadshow Pintar Memilih. Bawaslu, Google, Perludem, Mafindo, dan YouthIGF Indonesiamelakukan *roadshow* ke 8 kampus di Indonesia untuk mengkampanyekan pentingnya **pemilih muda** terlibat dalam Pemilu 2019 dan memberikan pengetahuan terkait **disinformasi/misinformasi** di media sosial selama perhelatan Pemilu 2019.

Bawaslu juga menjalin kerjasama dengan Facebook. Dalam kerja sama antara Bawaslu dengan Facebook, ada lima kegiatan yang dilakukan. *Pertama*, mengadakan *roundtable discussion* dengan **KPU dan Kementerian Komunikasi dan Informatika** untuk menyamakan persepsi terkait penanganan

konten negatif di media sosial dalam penyelenggaraan Pemilu 2019. Kedua, menggelar program “Laju Digital.” Program ini merupakan pelatihan literasi digital di 15 kota/ kabupaten besar di Indonesia. **Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota** menjadi peserta dalam pelatihan ini.

Ketiga, ikut serta dalam acara Facebook Summit. Acara ini merupakan seminar dalam rangka meningkatkan **literasi digital anak muda**. Dalam acara tersebut Bawaslu juga berkesempatan untuk berdiskusi dengan petinggi **WhatsApp** terkait dengan Pemilu 2019. Keempat, mengadakan Pelatihan Media Sosial. Facebook memberi pelatihan mengenai penanganan konten bagi Bawaslu Provinsi dan pelatihan kehumasan bagi Bawaslu RI. Terakhir, Facebook membantu Bawaslu untuk melakukan **penurunan konten organik yang melanggar UU Pemilu**, serta menurunkan **iklan kampanye** yang masih ditayangkan pada **masa tenang**.

Selain Google dan Facebook, Bawaslu juga mengajak kerjasama Twitter. Patroli media sosial yang dilakukan Indonesia Indikator bersama Bawaslu menunjukkan penyebaran isu hoaks banyak ditemukan di Twitter. Oleh karena itu, Bawaslu meminta bantuan **Twitter** untuk melakukan **penurunan konten organik** yang melanggar **UU Pemilu**.

Selain media sosial, Bawaslu juga bekerja sama dengan beberapa instansi pemerintahan yaitu Kominfo, **BIN, TNI, POLRI, KEMENKOPOLHUKAM, dan BSSN**. Dalam kerjasama antara Bawaslu dan Kominfo, ada 4 kegiatan yang dilakukan yaitu: *Pertama*, Kominfo dan Bawaslu RI melakukan **rapat bersama dengan platform media sosial** untuk mensosialisasikan terkait dengan aturan-aturan pada saat **masa tenang**, terutama larangan untuk menayangkan iklan kampanye pada saat masa tenang. *Kedua*, Bawaslu RI membantu Kementerian Komunikasi dan Informatika untuk melakukan **klarifikasi terhadap beberapa isu hoaks** terkait Pemilu 2019 yang viral di media sosial. *Ketiga*, Bawaslu melakukan patroli media sosial dengan membantu Kementerian Komunikasi dan Informatika untuk melakukan **klarifikasi terhadap beberapa isu hoaks** terkait Pemilu 2019 yang viral di media sosial. *Terakhir*, Pemblokiran Website OC. Bawaslu RI bekerja

sama dengan Kementerian Komunikasi dan Informatika untuk melakukan pemblokiran terhadap *website jurdil2019.org* yang melakukan **penyalahgunaan sertifikasi sebagai Pemantau Pemilu** dengan menayangkan hasil perhitungan cepat.

Selain itu, Bawaslu RI juga bekerja sama dengan NGO dalam melakukan fungsi pengawasannya. Bawaslu telah membuat **MoU dan perjanjian kerja sama** dengan **Perludem dan Masyarakat Anti Fitnah Indonesia (Mafindo)** dalam rangka pengawasan media sosial pada Pemilu 2019. Bawaslu RI juga bekerja sama dengan **Indonesia Indicator** untuk melakukan **patroli di media social**. Dari patroli tersebut menghasilkan data penyebaran isu hoaks selama proses pemilu.

Selain bekerja sama dengan beberapa pihak, Bawaslu juga mengeluarkan surat edaran. Dalam rangka melakukan **pengawasan di media sosial pada saat masa tenang**, Bawaslu menerbitkan **Surat Edaran** yang ditujukan kepada *platform* media sosial dan Kominfo:

- Surat Edaran Nomor 0852/K.Bawaslu/PM.00.00/IV/2019;
- Surat Edaran Nomor 0853/ K.Bawaslu/PM.00.00/IV/2019;
- Surat Edaran Nomor 0122/K.Bawaslu/HK.01.00/IV/2019; dan
- Surat Edaran 0121/K.Bawaslu/HK.01.00/IV/2019

Surat Edaran tersebut pada intinya berisi himbauan kepada *platform* media sosial untuk **menurunkan konten-konten yang berisikan kampanye pada masa tenang dan hari pemungutan suara**.

Hasilnya, pada Pemilu 2019 Bawaslu RI dalam pengawasan di Media sosial menerima 3.507 Laporan, dan telah menindaklanjuti 174 laporan dan 29 laporan telah diturunkan oleh platform. Dalam iklan kampanye, Bawaslu telah menindaklanjuti sebanyak 147 iklan kampanye di media social, dan 134 iklan kampanye telah diturunkan oleh platform medsos. Bawaslu telah melakukan klarifikasi terhadap 13 isu disinformasi/misinformasi.

Saran dan Rekomendasi

Dalam melakukan fungsi pengawasan terhadap Pemilu 2019, Bawaslu tidak menjalaninya dengan mulus. Beberapa tantangan yang dihadapi ialah belum terdapat pemahaman yang sama pada jajaran *stakeholder* dalam menangani konten-konten di media sosial. Para *stakeholder* perlu duduk bersama untuk menyamakan persepsi dalam menangani konten di media sosial. Lalu, masyarakat belum paham apa yang dimaksud dengan ujaran kebencian dan disinformasi. Ketidaktahuan masyarakat ini menyebabkan langgengnya hoaks dan *hate speech* di media sosial. Selain itu, *take down* konten pada dasarnya hanya meredam peredaran konten negatif, namun tidak menghapuskan konten negatif sampai ke akarnya.

Sistem demokrasi memberi ruang warga negaranya untuk memiliki kebebasan berekspresi dalam media apa pun. Akan tetapi, belum semua warga negara dapat memahami arti kebebasan berekspresi yang sebenarnya. Masih ada sebagian yang mengartikan kebebasan ekspresi yaitu menyatakan sebebas-bebasnya. Hal ini yang masih menjadi PR yaitu memberi pemahaman kebebasan berekspresi dengan tanggung jawab.

Saat kebebasan berekspresi melewati batas – seperti *hate speech* – tentu hukum perlu ditegakkan. Seperti yang telah berlangsung selama ini, apabila ada seseorang yang melakukan *hate speech*, akan dikenakan sanksi pidana penjara.

Seperti yang telah dijelaskan di atas, Bawaslu RI telah menetapkan beberapa kriteria untuk menyatakan suatu pernyataan dapat dikatakan *hate speech*. Akan tetapi, belum tentu kriteria ini dimaknai sama oleh kriteria *hate speech* oleh platform media sosial. Oleh karena itu, perlu penyamaan persepsi antara *stakeholders* dan kesepakatan mengenai kriteria *hate speech*.

Referensi:

- AJI Indonesia. (2013). *Internet, Media Online, dan Demokrasi di Indonesia: Position Paper Aliansi Jurnalis Independen Indonesia Atas Persoalan Tata Kelola Internet di Indonesia*. Jakarta: AJI Indonesia.
- Burke, Peter. (2000). *Sejarah Sosial Media*. Jakarta: Penerbit Yayasan Obor Indonesia.
- Evans, Dave. (2008). *Social Media Marketing an Hour a Day*, Canada: Wiley Publishing, Inc.
- Fatkhurohman. (2011). "Mengukur Kesamaan Paham Demokrasi Deliberatif, Demokrasi Pancasila Dan Demokrasi Konstitusional", *Jurnal Konstitusi*, Vol. IV, No. 2, November.
- Fishkin, J. S. (2009). *When the people speak: Deliberative democracy & public consultation*. New York, NY: Oxford University Press.
- Hague, B. N. & Loader, B. D. (1999). *Digital democracy: Discourse and the decision making in the information age*. New York, NY: Routledge
- Manin, B. (1987). "On Legitimacy and Deliberation". *Political Theory*, 15 (3).
- Maswadi Rauf dkk. (2012). *Indeks Demokrasi Indonesia 2010 Kebebasan yang Bertanggung Jawab dan Substansial: Sebuah Tantangan*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Pierre, J. & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics and the state*. New York, NY: St. Martin's Press.
- Kelly, Sanja, (ed). (2013). *Full Report Freedom on The Net 2013 A Global Assesment of Internet and Digital Media*. New York: Freedom House.
- King, Gary (1994). *Designing Social Inquiry : Scientific Inference in Qualitative Research*. New Jersey : Princeton University Press
- Selian, D.L., & Melina, C. (2018). "Kebebasan Berekspresi di Era Demokrasi: Catatan Penegakan Hak Asasi Manusia", *Lex Scientia Law Review*. Volume 2 No. 2, November.
- Tim ELSAM. (2013) *Buku Saku Kebebasan Berekspresi di Internet*. Jakarta: ELSAM.
- Tim Lindsey dkk. (2006). *Hak kekayaan Intelektual Suatu*

Pengantar. Bandung: Asian Law Group Pty Ltd -Penerbit Alumni.

Wilhelm, Anthony G. (2003). *Demokrasi di Era Digital, Tantangan Kehidupan Politik di Ruang Cyber*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Wimmy Haliim, "Demokrasi Deliberatif Indonesia: Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Membentuk Demokrasi Dan Hukum Yang Responsif", *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 42 (1), Juni 2016.





Bab 8

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penyelenggaraan Kampanye



Netralitas Aparatur Sipil Negara

Septiana Dwiputrianti
Asisten Komisioner Komisi Aparatur Sipil
Negara (KASN)
email : tiana.dwi@kasn.go.id

Latar Belakang

Visi pembangunan Indonesia tahun 2045 berdaulat, maju, adil dan makmur, membutuhkan Aparatur Sipil Negara (ASN) yang profesional, netral dan berintegritas agar pemerintah dapat berjalan efektif dalam mewujudkan visi tersebut. Parameter tata kelola pemerintahan dalam mengukur efektifitas pemerintah adalah melalui 5 (lima) hal, yaitu: (1) kualitas pelayanan publik, (2) kualitas aparatur sipil negara (ASN), (3) derajat kemandirian ASN dari intervensi politik, (4) kapasitas perumusan dan implementasi kebijakan negara, serta (5) kredibilitas dari komitmen pemerintah pada kebijakan pemerintahan. Poin ketiga dari parameter ini menunjukkan bahwa netralitas merupakan salah satu isu yang dewasa ini menjadi perhatian besar mengingat tingginya jumlah pelanggaran netralitas di kalangan Pegawai Negeri Sipil (PNS) dalam pilkada serentak yang dilakukan sejak 3 (tiga) tahun terakhir (2016-2018) dan Pilpres serta Pileg tahun 2019.

Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN), Pasal 2, telah mengatur 13 (tiga belas) asas ASN dalam penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN, salah satunya adalah netralitas ASN. Pasal 9, ayat 2 menyatakan bahwa pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik. Selain itu, Pasal 87 ayat 4 menegaskan bahwa PNS diberhentikan dengan tidak hormat karena menjadi anggota dan/atau pengurus

partai politik. Dalam penjelasan UU ASN dinyatakan juga bahwa 'Dalam upaya menjaga netralitas ASN dari pengaruh partai politik dan untuk menjamin keutuhan, kekompakan, dan persatuan ASN, serta dapat memusatkan segala perhatian, pikiran dan tenaga pada tugas yang dibebankan, ASN dilarang menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik'. Sebagai aparatur pemerintah yang paling dekat dengan masyarakat, ASN memberikan pelayanan publik secara langsung dan berinteraksi dengan masyarakat. Netralitas terhadap politik harus dimiliki oleh ASN agar tidak terlibat menjadi anggota partai politik dan terhindar dari kepentingan-kepentingan politik yang mengarahkan ASN untuk dapat memobilisasi (massa)/masyarakat untuk kepentingan politik tertentu". Semua ketentuan ini mengakibatkan dilematis bagi ASN/PNS, di satu sisi mereka adalah mahluk politik yang memiliki preferensi politik dalam menentukan, di sisi lainnya sebagai profesi ASN/PNS mereka harus bersikap netral / keberpihakan dari partai/pihak tertentu.

Masih Tingginya Pelanggaran Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN)

Dilema seorang ASN masih berlanjut ketika ia berhadapan dengan Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yaitu pejabat yang mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Pegawai ASN dan pembinaan manajemen ASN di Instansi Pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam birokrasi, pegawai ASN berada dalam posisi yang dilematis dan terombang ambing oleh kepentingan politik. Di satu sisi, mereka adalah pegawai yang harus tetap bersikap netral dan bekerja secara profesional dan berkinerja tinggi dalam menjalankan pemerintahan dan pelayanan publiknya. Di sisi lain, ASN ini diangkat, ditempatkan, dipindahkan dan diberhentikan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK) yang berstatus pejabat politik. Kondisi seperti ini membuat karier mereka sering dikaitkan dengan kepentingan politik PPK.

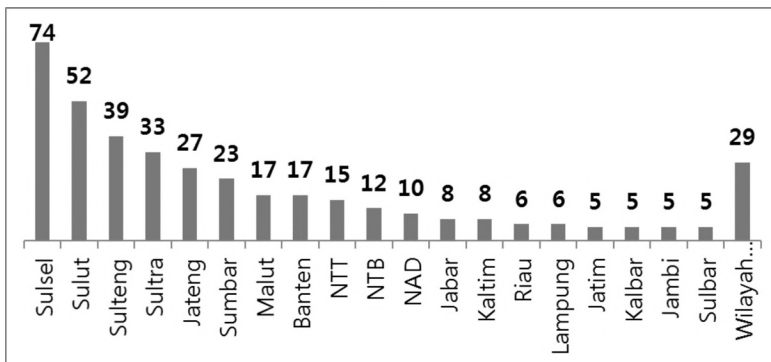
ASN adalah pelaksana kebijakan dan pemegang kekuasaan dan kewenangan dalam pengelolaan anggaran dan

sumber daya di dalam birokrasi. Hal ini mengakibatkan pegawai ASN dapat dijadikan sebagai 'alat' bagi pejabat politik untuk dapat tetap mempertahankan/mendapatkan kewenangan dan kekuasaannya. Upaya untuk penegakan netralitas ASN menjadi begitu penting agar ASN dapat menjalankan tugasnya, walau hal ini tidaklah mudah. Resiko yang ditanggung ASN bila tidak bersikap netral atau sebaliknya bila bersikap netral, menjadi dilematis bagi ASN.

Tingginya pelanggaran netralitas ASN masih menjadi topik yang cukup menarik dan banyak mendapatkan sorotan. Pelanggaran ini terjadi, terutama menjelang, pada saat, dan setelah pelaksanaan Pilkada yang berlangsung pada tahun 2015, 2017 dan 2018. Isu Netralitas ASN menjadi hal yang akan terus berlanjut ke depan dan strategis, karena penyelenggaraan pemilu anggota legislatif dan presiden/wakil presiden tahun 2019 ini, serta pilkada serentak gelombang keempat tahun 2020 dan gelombang kelima tahun 2024. Sementara itu, pegawai ASN dituntut untuk bersikap netral dapat menjalankan tugasnya secara profesional oleh sebab itu penegakan netralitas ASN menjadi begitu penting.

Jumlah pelanggaran asas netralitas oleh ASN per provinsi samapi dengan awal tahun 2019 (berdasarkan jumlah ASN yang terlibat) masih relatif tinggi. Terutama dalam penyelenggaraan Pilkada serentak, dan ini tercermin dari data pengaduan terhadap pelanggaran netralitas ASN yang telah dilaporkan kepada KASN, yang secara kumulatif mulai dari tahun 2015 sampai dengan bulan Juli 2019 sebagaimana terlihat dalam Grafik 1 sebagai berikut:

Grafik 1
Data Pelanggaran Netralitas ASN per Provinsi
pada Tahun 2019
(Berdasarkan Jumlah ASN yang Terlibat)



Sumber: diolah oleh Bidang Pengkajian dan Pengembangan KASN dari Data Bidang Pengaduan dan Penyelidikan per Juli 2019.

Berdasarkan data yang diperoleh dari Bawaslu (2019), informasi terkait pelanggaran Netralitas ASN (per individu) dalam pelaksanaan pemilihan umum calon pasangan Presiden-Wakil Presiden dan Anggota Legislatif yang baru saja dilaksanakan, ternyata ASN menunjukkan masih belum bisa bersikap netral. Data menunjukkan bahwa ASN di 29 provinsi pada tahun 2019, terdapat 634 dugaan pelanggaran netralitas ASN (berdasarkan jumlah rekomendasi yang dikeluarkan). Adapun 10 (sepuluh) besar pelanggaran berada di beberapa provinsi sebagai berikut (berdasarkan jumlah ASN per orang yang terlibat/ jumlah rekomendasinya per orang):

1. Provinsi Sulawesi Utara 104 Rekomendasi
2. Provinsi Sulawesi Selatan 52 Rekomendasi
3. Provinsi Maluku Utara 44 Rekomendasi
4. Provinsi Jawa Tengah 39 Rekomendasi
5. Provinsi Banten 31 Rekomendasi
6. Provinsi Sulawesi Tengah 30 Rekomendasi
7. Provinsi Sulawesi Tenggara 30 Rekomendasi
8. Provinsi Sumatera Barat 25 Rekomendasi

9. Provinsi Aceh 23 Rekomendasi

10. Provinsi Gorontalo 19 Rekomendasi

Berdasarkan data di atas dapat disimpulkan bahwa dominasi pelanggaran ada di Pulau Sulawesi (Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Gorontalo).

PENGERTIAN NETRALITAS ASN

Mengacu pada penjabaran di atas maka definisi netralitas menurut perundang-undangan adalah sebagai berikut: Setiap ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun (Pasal 2 Huruf f, UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN). Adapun definisi Netralitas menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah keadaan dan sikap netral, dalam arti tidak memihak, atau bebas. Netralitas ASN juga mengandung makna *impartiality* yaitu bebas kepentingan, bebas intervensi, bebas pengaruh, adil, objektif, dan tidak memihak (KASN, 2018). Sementara itu, Marbun dalam Sri Hartini (2009) menyampaikan bahwa netralitas adalah bebasnya Pegawai Negeri Sipil dari pengaruh kepentingan partai politik tertentu atau tidak memihak untuk kepentingan partai politik tertentu atau tidak berperan dalam proses politik⁽¹⁾.

Apabila dikaitkan dengan penyelenggaraan Pilkada, netralitas dapat didefinisikan sebagai perilaku tidak memihak, atau tidak terlibat yang ditunjukkan birokrasi pemerintahan dalam masa kampanye kandidat kepala daerah di ajang pemilukada baik secara diam-diam maupun terang-terangan⁽²⁾. Menurut La Ode Muh. Yamin (2013), ada dua indikator utama dari netralitas politik, yaitu:

- a. Tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta

¹ Sri Hartini, Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS), Jurnal Dinamika Hukum Vol. 9, No. 3 (2009) *Publisher*; bahan ini diambil dari Watunglawar, Matias Neis Dalam Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi Dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN, Jember (2015)

² Muh. Amin, La Ode. 2013. *Netralitas birokrat pemerintahan pada Dinas Pendidikan Kota Makassar dalam pemilukada di kota makassar (pemilihan Walikota Makassar tahun 2008)*. Makassar dalam <http://103.195.142.17/handle/123456789/6824> (diakses pada Selasa, 24 April 2018)

kampanye baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS.

- b. Tidak memihak, dalam arti tidak membantu dalam membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka pemenangan salah satu calon pasangan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye.

Esensi Netralitas (KASN, 2018) adalah:

- a. Komitmen, integritas moral dan tanggungjawab pada pelayanan publik
- b. Menjalankan tugas secara professional dan tidak berpihak
- c. Tidak melakukan pelanggaran konflik kepentingan dalam tugasnya
- d. Tidak menyalahgunakan tugas, status, kekuasaan dan jabatannya⁽³⁾:

Berkaitan dengan definisi lain dari netralitas disampaikan juga oleh Rina Martini (2015), lebih dikaitkan dengan netralitas birokrasi, disebutkan bahwa Netralitas birokrasi yakni menempatkan pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik yang tidak dipengaruhi oleh kekuatan politik. Kenetralan birokrasi penting untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara efektif dan efisien. Dalam perkembangan konsep netralitas birokrasi telah lama menjadi perdebatan oleh para pakar. Garis tegas telah memisahkan dua kelompok yakni menyangkut netralitas birokrasi dalam politik dan birokrasi memihak pada kekuatan dominan⁽⁴⁾.

3 Prasojo, Eko. FGD Sistem Pengawasan KASN Terhadap Pelaksanaan Asas Netralitas ASN, Jakarta 21 Mei 2018

4 Martini, Rina (2015). *Netralitas Birokrasi Pada Pilgub Jateng 2013*. Jurnal Ilmu

Pandangan birokrasi harus netral dari pengaruh politik dipelopori antara lain oleh W. Wilson dan Hegel, sedangkan yang sebaliknya dipelopori antara lain oleh Karl Marx, James Svava dan Goerge Edward II. Pandangan kelompok Wilson didasarkan birokrasi hanya sebagai pelaksana kebijakan yang tidak boleh mengambil kebijakan politik. Sedangkan kelompok lainnya mempertanyakan apakah birokrasi harus netral bila selalu dalam kehidupan politik ? sehingga birokrasi harus memihak pada pihak dominan⁽⁵⁾.

Disisi lain, Francis Rourke berpendapat bahwa birokrasi dapat berperan membuat kebijakan politik dan melaksanakannya. Hal ini diperkuat pendapat Rourke bahwa netralisasi birokrasi dari politik adalah hampir tidak mungkin. Namun memihaknya birokrasi pemerintah kepada kekuatan politik atau pada golongan yang dominan membuat birokrasi tidak steril. (Miftah Toha; 1993) Banyak virus yang terus menggrogotinya seperti: pelayanan yang memihak, jauh dari obyektifitas, terlalu birokratis (bertele-tele) dan sebagainya, akibatnya mereka merasa lebih kuat sendiri, kebal dari pengawasan dan kritik⁽⁶⁾.

Sejauh ini definisi dan kerangka konseptual tentang netralitas ASN masih sangat dominan dikaitkan dengan aspek politik. Padahal jika mengacu kepada konsep dasar netralitas yaitu imparialitas, maka cakupannya akan lebih luas. Menurut Sofian Effendi (2018) menyampaikan bahwa "Netralitas mengacu pada imparial yang artinya itu adil, obyektif, tidak bias dan tidak berpihak pada siapapun, tidak hanya dalam politik, tapi juga dalam pelayanan publik (tidak diskriminatif), pembuatan kebijakan (tidak berpihak pada kelompok tertentu), dan manajemen ASN (menerapkan merit sistem)". Secara lebih rinci, Netralitas memiliki aspek aspek sebagai berikut:

- a. Netralitas dalam politik
- b. Netralitas dalam pelayanan publik
- c. Netralitas dalam manajemen ASN

Sosial

5 Ibid

6 Ibid

- d. Netralitas dalam pengambilan keputusan dan kebijakan⁽⁷⁾

NETRALITAS DALAM ASPEK POLITIK DALAM BIROKRASI

Rina Martini (2015) mengungkapkan bahwa sebagai penyelenggara aktivitas pemerintahan, idealnya pemerintah independent dari kepentingan politik. Artinya ASN selaku pelaksana kebijakan dari pemerintah harus menjalankan tugasnya secara netral dari aspek politik, termasuk bertindak sesuai asas imparsialitas dalam menjalankan kebijakan pemerintah⁽⁸⁾

La Ode Muh. Yamin (2013) ada dua indikator utama dari netralitas politik, yaitu:

- a. Tidak terlibat, dalam arti tidak menjadi tim sukses calon kandidat pada masa kampanye atau menjadi peserta kampanye baik dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS.
- b. Tidak memihak, dalam arti tidak membantudalam membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan salah satu pasangan calon, tidak mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap salah satu pasangan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkup unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat, serta tidak membantu dalam menggunakan fasilitas negara yang terkait dengan jabatan dalam rangka pemenangan salah satu calon pasangan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah pada masa kampanye.

Thurid Hustedt dan Heidi Houlberg (2014) meneliti tentang politisasi birokrasi yang terjadi di Jerman, Denmark, Belgia dan Inggris. Penelitian ini menghasilkan tipologi tentang politisasi di dalam birokrasi, diantaranya ialah:

7 Hazell, Robert, Ben Worthy & Mark Glover. (2010). *Impartiality (The Impact of the Freedom of Information Act on Central Government in the UK : Does FOI work?)*. London: Palgrave McMillan

8 <http://www.ssc.govt.nz/political-neutrality-guidance> diakses pada pukul 12.52 WIB tanggal 24 April 2019

1. Politisasi Formal (Sistem Rekrutmen)

Politisasi jenis ini bersumber dari regulasi yang memang dibuat untuk melakukan rekrutmen birokrat berdasarkan kepentingan politik. Dengan terlembaganya aturan main yang tidak berdasarkan sistem merit, Menteri dapat memilih birokrat sesuai dengan loyalitasnya terhadap kepentingan partai (Hustedt & Houlberg, 2014 : 749)

Sebagai contoh, birokrasi di pemerintahan Jerman modern masih kental dengan nuansa politis. Ini tidak lepas dari warisan model birokrasi zaman Prusia, dimana peraturan perundang-undangan kala itu membolehkan adanya politisasi di dalam birokrasi dan ditambah lagi sampai saat ini keinginan untuk merubah sistem birokrasi berdasarkan sistem merit masih minim (Hustedt & Houlberg, 2014 : 753) Dalam beberapa kasus, bila pemerintahan berganti, Menteri bisa sewaktu waktu langsung memecat birokrat yang dianggap tidak sejalan dengan visi partai penguasa baru, meski dengan pertimbangan yang tidak masuk akal sekalipun. Tidak jarang staf-staf Menteri direkrut tidak melalui pertimbangan kemampuan dan kompetensi, melainkan justru karena faktor kedekatan pribadi. Hal ini dapat terjadi karena peraturan formalnya melegalkan tindakan tersebut (Hustedt & Houlberg, 2014: 753)

2. Politisasi Fungsional (Perilaku ASN)

Inisiatif politis birokrat adalah ciri khas dari politisasi fungsional. Misalnya, keahlian “khusus” yang dimiliki birokrat sengaja ditawarkan kepada politisi selaku pembuat kebijakan. Keahlian yang ditawarkan birokrat adalah rekomendasi. Hanya saja rekomendasi ini sifatnya politis, karena tergantung dengan selera elite politik yang berkuasa (Hustedt & Houlberg, 2014 : 756-757)

3. Politisasi Administratif (Perilaku Penasehat Menteri/ Ministry Adviser)

Politisasi administratif terjadi ketika rekomendasi yang diberikan birokrat berada di tahap ministerial adviser. Disinilah kemudian rekomendasi kebijakan dipolitisasi

sebelum diterima pembuat kebijakan. Pada titik ini terdapat intermediate layer, dimana ada sebuah jabatan politik dikenal sebagai ministerial adviser. Tugas utama ministerial adviser adalah menyesuaikan rekomendasi kebijakan sesuai dengan agenda politik pemerintah (filterisasi). Kondisi ini beresiko memunculkan konflik antara ministerial adviser dengan birokrat (Hustedt & Houlberg, 2014 : 750-752).

LARANGAN TERKAIT PEMILU BAGI APARATUR SIPIL NEGAR (ASN)

Menurut UU Nomor 5 Tahun 2014 pasal 2 huruf f disebutkan bahwa netralitas adalah salah satu asas dalam penyelenggaraan dan kebijakan manajemen ASN. Di dalam penjelasan UU ASN menyebutkan "asas netralitas adalah bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun". Dalam kedudukannya sebagai ASN, sebagaimana yang terdapat dalam UU ASN Pasal 9 butir 2 disebutkan "pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik"; menjalankan tugas secara profesional dan tidak berpihak sebagai prinsip nilai dasar (Pasal 4 huruf d, UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN); melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (Pasal 5 ayat 2 huruf d, UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN). Dalam melaksanakan tugasnya, ASN harus mengikuti perintah atasan atau pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan etika pemerintah (Pasal 5 ayat 2 huruf e, UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN). Hal ini mengakibatkan ASN harus bisa melaksanakan tugasnya dengan menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan dalam melaksanakan tugasnya (Pasal 5 ayat 2 huruf h, UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN); Pegawai ASN harus bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik (Pasal 9 butir 2, UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN).

Adapun berbagai larangan terkait pemilu bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor

- 53 Tahun 2011 tentang Disiplin PNS, adalah sebagai berikut:
1. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan cara :
 - a. Ikut serta sebagai pelaksana kampanye
 - b. Menjadi peserta kampanye dengan menggunakan atribut partai atau atribut PNS
 - c. Sebagai peserta kampanye dengan mengerahkan PNS lain; dan/atau
 - d. Sebagai peserta kampanye dengan menggunakan fasilitas Negara (Pasal 4 Angka 12 PP Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil)
 2. Memberikan dukungan kepada calon Presiden/Wakil Presiden dengan cara :
 - a. Membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
 - b. Mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat (Pasal 4 Angka 13 PP Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil).
 3. Memberikan dukungan kepada calon anggota Dewan Perwakilan Daerah atau calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah dengan cara memberikan surat dukungan disertai foto kopi Kartu Tanda Penduduk atau Surat Keterangan Tanda Penduduk sesuai peraturan perundangundangan (Pasal 4 Angka 14 PP Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil);
 4. Memberikan dukungan kepada calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, dengan cara:
 - a. terlibat dalam kegiatan kampanye untuk mendukung calon Kepala Daerah/Wakil Kepala

- Daerah;
- b. menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatan dalam kegiatan kampanye;
 - c. membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye; dan/atau
 - d. mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap pasangan calon yang menjadi peserta pemilu sebelum, selama, dan sesudah masa kampanye meliputi pertemuan, ajakan, himbauan, seruan, atau pemberian barang kepada PNS dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat.

(Pasal 4 Angka 15 PP Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil)

Adapun larangan terkait pemilu bagi ASN berdasarkan Surat Edaran Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPANRB), serta Surat Edaran Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN, 2018) adalah sebagai berikut:

1. Kampanye/sosialisasi media sosial (posting, share, berkomentar, like, dll);
2. Menghadiri deklarasi calon;
3. Ikut sebagai panitia/pelaksana kampanye;
4. Ikut kampanye dengan atribut PNS;
5. Ikut kampanye dengan menggunakan fasilitas negara;
6. Menghadiri acara partai politik (parpol);
7. Menghadiri pengerahan dukungan parpol ke pasangan calon (paslon);
8. Mengadakan kegiatan mengarah keberpihakan (melakukan ajakan, himbauan, seruan, pemberian barang)
9. Memberikan dukungan ke caleg/calon independent kepala daerah dengan memberikan KTP;
10. Mencalonkan diri dengan tanpa mengundurkan diri;
11. Membuat keputusan yang menguntungkan/

- merugikan paslon;
12. Menjadi anggota/pengurus partai politik;
 13. Mengerahkan PNS untuk ikut kampanye;
 14. Pendekatan ke parpol terkait pencalonan dirinya atau orang lain;
 15. Menjadi pembicara/narasumber dalam acara papol;
 16. Foto bersama paslon dengan mengikuti symbol tangan/geraan yang digunakan sebagai bentuk keberpihakan.

Dari review kebijakan tersebut di atas, maka regulasi menegaskan bawah ASN tidak berpihak dan tidak memihak kepada pengaruh atau kepentingan apapun dan siapapun, bebas dari pengaruh dan intervensi semua golongan dan partai politik, melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, melaksanakan tugasnya sesuai dengan perintah atasan atau pejabat yang berwenang sejauh tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan dan etika pemerintah, dan ASN melaksanakan tugasnya dengan menjaga agar tidak terjadi konflik kepentingan.

METODOLOGI

Metode yang digunakan pada kajian ini adalah *Mixed Method* yang menggabungkan metode secara kualitatif dan kuantitatif. Menurut Creswell (2008) dalam Sugiyono (2011:404) dalam Sirih (2015) menyebutkan metode penelitian campuran adalah suatu metode penelitian yang mengkombinasikan atau menggabungkan antara metode kuantitatif dan metode kualitatif untuk digunakan secara bersama sama dalam suatu kegiatan penelitian sehingga diperoleh data yang lebih komprehensif, valid, reliable, dan objektif.

Creswell (2008) dalam Sugiyono (2011) dalam Sirih (2015) mengklasifikasikan metode kombinasi ke dalam dua model utama, yaitu model *sequential* (kombinasi berurutan) dan model *concurrent* (kombinasi campuran tidak berurutan). Model *sequential* adalah suatu prosedur penelitian dimana peneliti mengembangkan hasil penelitian dari satu metode ke metode yang lain secara berurutan dalam waktu yang berbeda.

Sedangkan metode kombinasi model *concurrent* adalah suatu prosedur penelitian dimana peneliti menggabungkan data kuantitatif dan kualitatif dengan cara dicampur dalam waktu yang sama.

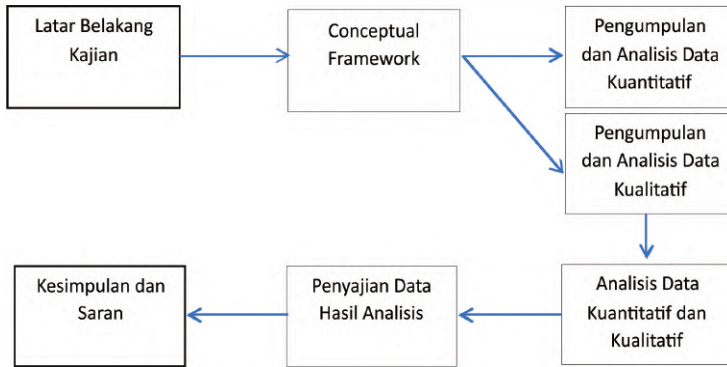
Model penelitian campuran yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode campuran *concurrent* tidak berimbang (*embedded design*). Menurut Creswell (2008) dalam Sugiyono (2011:407) dalam Siroh (2015) menyebutkan metode *concurrent embedded design* adalah metode penelitian yang mengkombinasikan penggunaan metode kualitatif dan kuantitatif secara simultan atau bersama sama tetapi bobot dan metodenya berbeda, kedua data tersebut dikumpulkan pada saat yang sama tetapi data tersebut independent dan terpisah. Dalam hal ini metode kuantitatif digunakan untuk menggali data primer dan metode kualitatif digunakan untuk mendapatkan data sekunder guna mendukung dan memperkuat data primer yang didapat.

Pengumpulan data dalam kajian ini dilaksanakan menggunakan metode sebagai berikut:

- 1) Review Literatur dan Analisis Perundang-undangan
- 2) *Focus Group Discussion (FGD)*; dan
- 3) Wawancara mendalam (*In-depth interview*)
- 4) *Survey*

Analisis data adalah suatu proses pencarian pola dalam data, kebiasaan yang berulang, benda atau ilmu pengetahuan (Neuman, 2007). Seperti yang disebutkan diawal, penelitian ini menggunakan *mixed method* dengan pendekatan *concurrent embedded design* artinya mengkombinasikan penggunaan metode kualitatif dan kuantitatif secara simultan atau bersama sama tetapi bobot dan metodenya berbeda, kedua data tersebut dikumpulkan pada saat yang sama tetapi data tersebut independent dan terpisah. Secara sederhana teknik analisis data *mixed method* dengan pendekatan *concurrent embedded design* adalah sebagai berikut:

Gambar 1
Mixed method dengan pendekatan Concurrent Embedded Design

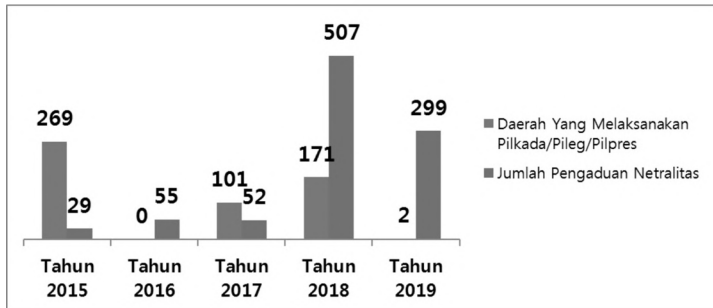


Sumber: *mixed method dengan pendekatan concurrent embedded design* (Sugiyono, 2011)

PELANGGARAN NETRALITAS PEGAWAI APARATUR SIPIL NEGARA

Grafik 2 menunjukkan data pengaduan netralitas ASN yang masuk telah masuk ke bagian Pengaduan dan Penyelidikan di KASN mulai tahun 2015 sampai dengan Juli tahun 2019. Warna merah menunjukkan jumlah pengaduan pelanggaran netralitas ASN yang masuk, sedangkan grafik warna biru menunjukkan jumlah pilkada/pileg/pilpres. Data menunjukkan bahwa pada tahun 2015 sampai dengan tahun 2017 jumlah pengaduan masih relatif sedikit, tidak lebih dari 55 jumlah pengaduannya, dimana pada Tahun 2015 hanya ada 29 pelanggaran, Tahun 2016 terdapat 55 pelanggaran, dan Tahun 2017 terdapat 52 pelanggaran netralitas ASN. Namun, jumlah pengaduan meningkat sangat tinggi, sampai tercatat 507 laporan pelanggaran Netralitas ASN pada tahun 2018. Pada tahun 2019, jumlah pengaduan terkait kasus pilpres/pileg berjumlah 299 laporan.

Grafik 2
Jumlah Aduan Pelanggaran Netralitas ASN dan Banyaknya Pilkada/Pilpres/Pileg Tahun 2015-2019



Sumber: Diolah oleh Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem, berdasarkan data bidang pengaduan dan penyelidikan di KASN, 2019

Grafik 2 di atas terlihat bahwa trend aduan pelanggaran netralitas ASN mengalami kenaikan dari tahun ke tahun. Menarik untuk dilihat bahwa jumlah daerah yang melaksanakan pilkada pada Tahun 2018 tidak sebanyak pada Tahun 2015 dan 2017, tetapi jumlah aduan yang masuk justru lebih banyak pada Tahun 2018 dan 2019. Ada beberapa faktor yang bisa menjelaskan hal tersebut, yaitu:

- a. Terbitnya Surat Edaran dari Kementerian PANRB dan Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) pada Tahun 2017 yang berisi larangan-larangan bagi ASN dalam Pilkada serentak berdasarkan pada aturan yang berlaku (Undang-Undang dan PP), sehingga dengan adanya surat edaran tersebut, masyarakat, LSM, maupun bagi ASN itu sendiri mempunyai acuan dalam ikut melakukan pengawasan terhadap netralitas ASN di lingkungan terdekatnya. Surat edaran tersebut juga menjadi acuan bagi Bawaslu maupun LSM/NGO yang bergerak dalam pengawasan pemilu.
- b. Semakin berkembangnya penggunaan media sosial yang mendorong terjadi keberpihakan. Ini terlihat dari tingginya data pelanggaran terhadap netralitas

melalui media social pada tahun 2018 seperti ikut berkampanye/mensosialisasikan salah satu pasangan calon melalui media sosial.

- c. Semakin cerdasnya masyarakat. Pengalaman Pilkada serentak 2015 dan 2017 menjadi pembelajaran tersendiri bagi masyarakat, sehingga pada pilkada 2018 masyarakat semakin teredukasi, terbuka, dan kritis, dan semakin berani mengadukan ke KASN atas pelanggaran netralitas ASN yang terjadi di lingkungan terdekatnya.

PENYEBAB PELANGGARAN NETRALITAS ASN

Beberapa faktor penyebab ASN tidak netral, antara lain (hasil kajian KASN, 2018):

- a. Motif Mendapatkan/Mempertahankan Jabatan Patronasi politik terjadi karena Kepala Daerah adalah pejabat politik yang sekaligus menjabat sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). PPK memiliki kewenangan dan kekuasaan dalam mempromosikan, memutasi, mendemosi pegawai ASN. Hal ini mengakibatkan pegawai ASN dalam situasi dilematis. Di satu sisi, mereka harus bersikap netral dalam arti tidak menunjukkan keberpihakan terhadap kepala daerah yang meminta dukungan pada saat pelaksanaan Pilkada, di sisi lain, karier mereka berada di tangan kepala daerah.

- b. Adanya hubungan primordial Pelanggaran ASN terhadap asas netralitas juga dipicu oleh hubungan kekeluargaan, kesamaan pejabat politik, baik hubungan di dalam organisasi maupun di luar organisasi yang mengganggu profesionalisme dalam menjalankan tugas. Dampak dari primordialisme adalah lemahnya penegakan asas netralitas, PPK tidak menindaklanjuti dan memberikan sanksi terhadap pelanggaran netralitas yang dilakukan oleh ASN, termasuk tidak melaksanakan rekomendasi yang sudah diberikan KASN.

- c. Ketidakhahaman terhadap regulasi berkaitan dengan Netralitas
Beberapa pegawai ASN menyatakan bahwa mereka belum mengetahui dan memahami peraturan berkaitan

dengan netralitas ASN yang dikeluarkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Reformasi Birokrasi (PAN-RB) tahun 2016 dan KASN tahun 2017. Sosialisasi terkait peraturan tersebut telah dilakukan oleh KASN bekerjasama dengan Kementerian Dalam Negeri, Kementerian PAN-RB, dan Bawaslu sejak tahun 2016, namun masih banyak pegawai ASN yang belum memahami ketentuan yang ada karena tidak disosialisasikan kembali di internal instansinya masing - masing.

- d. Faktor lain seperti adanya tekanan dari atasan; rendahnya integritas ASN; anggapan ketidaknetralan adalah sebagai hal lumrah; dan sanksi yang diberikan tidak menimbulkan efek jera.

JENIS JABATAN ASN DAN SANKSI TERHADAP PELANGGARAN NETRALITAS ASN

Berdasarkan data yang diperoleh dari Bawaslu (2019), jumlah dan jabatan ASN yang terlapor pelanggaran Netralitas pada masa kampanye pemilu 2019 yang sudah dikelompokkan dalam berbagai jabatan struktural dan jabatan fungsional adalah sebagai berikut:

- a. Camat 54 orang
(15 camat yang kasus Makasar bisa dimasukkan disini, mbak, tidak apa 6000 kata lebih dikit)
- b. Guru 52 orang
- c. Pengawas /Eselon IV (Kepala Seksi/Kepala Sub Bagian) 43 orang
- d. Jabatan Pimpinan Tinggi Pratama / Eselon II (Kepala Dinas/Kepala Badan) 70 orang
- e. Staf ASN/PNS 195 orang
- f. Sekretaris Dinas 16 orang
- g. Sekretaris Desa/Kelurahan 10 orang
- h. Kepala Sekolah 27 orang
- i. Dokter 5 orang
- j. Lurah 14 orang
- k. Dosen 22 orang
- l. Administrator / Eselon III (Kepala Bidang/ Kepala Bagian) 39 orang

Data menunjukkan bahwa pelanggaran tertinggi ada pada kelompok staf atau pelaksana, yaitu sebanyak 195 ASN. Peringkat tertinggi kedua, adalah pejabat struktural yang melakukan pelanggaran tertinggi pada jabatan Pimpinan Tinggi Pratama (JPTP) atau eselon 2 sebanyak 70 orang, peringkat kedua pada jabatan administrator sebanyak 39 orang dan peringkat ketiga pada jabatan pengawas sebanyak 43 orang. Adapun jabatan fungsional yang banyak melanggar asas netralitas adalah guru plus kepala sekolah dan dosen, sebanyak 79 orang dan 22 orang, diikuti oleh dokter sebanyak 5 orang.

Berdasarkan jumlah dan jenis jabatan ASN yang melakukan pelanggaran netralitas, maka pengenaan sanksi terhadap pelanggaran tersebut dapat dikelompokkan menjadi 5 (lima) jenis sanksi sebagai berikut:

- a. Sanksi sedang berupa penundaan kenaikan gaji berkala (KGB) selama 1 tahun sebanyak 29 orang
- b. Sanksi sedang berupa penundaan kenaikan pangkat selama 1 tahun sebanyak 6 orang
- c. Sanksi Pemberhentian sebagai ASN sebanyak 8 orang
- d. Sanksi ringan berupa teguran tertulis maupun lisan sebanyak 61 orang
- e. Sanksi sedang berupa penundaan gaji maksimal 1 tahun sebanyak 29 orang

Adapun sanksi berupa pemberhentian sebagai ASN adalah karena ASN tersebut terbukti dalam keterlibatan dalam partai politik, baik sebagai pengurus maupun sebagai pasangan calon atau calon legislatif.

Kendala Netralitas ASN

Beberapa kendala dalam penegakan asas netralitas ASN dapat dibedakan menjadi 2 (dua) tingkat, yaitu di tingkat Makro dan di tingkat Mikro.

KENDALA DI TINGKAT MAKRO

Patronasi politik menghambat penerapan asas netralitas ASN. Sistem politik yang berlaku menelan biaya yang sangat tinggi. Hal ini mengakibatkan para calon kepala daerah/pejabat politik harus memiliki modal yang cukup

banyak untuk dapat memenangkan pemilu. Pejabat politik khususnya kepala daerah yang terpilih memiliki kewenangan dan kekuasaan dalam mengelola sumberdaya ASN. Hal ini sangat memungkinkan bagi mereka menggunakan kekuasaan tersebut dengan memobilisasi dukungan pegawai ASN yang mempunyai kewenangan atas anggaran dan asset negara/daerah. Hal ini menyulitkan pegawai ASN untuk bersikap netral. Hal ini juga menyebabkan beberapa kasus dari tindak lanjut rekomendasi KASN yang masih banyak belum dilaksanakan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK), yaitu Menteri, Kepala/Ketua Lembaga, Gubernur, Bupati/ Walikota yang dalam hal ini adalah pejabat politik. Data mengenai tindak lanjut rekomendasi Komisi ASN yang telah dilaksanakan oleh PPK terkait pelanggaran netralitas adalah sebanyak 114 rekomendasi, masih ada sebanyak 12 rekomendasi belum dilaksanakan oleh PPK. Adapun yang masih dalam proses tindak lanjut oleh PPK sebanyak 396 rekomendasi (data per Juli 2019, Bidang Pengaduan dan Penyelidikan KASN)

KENDALA DI TINGKAT MIKRO

Kendala di tingkat mikro dalam menegakkan asas netralitas antara lain adalah sebagai berikut:

- 1) Mindset pegawai ASN yang cenderung berpihak pada atasan yang diwariskan oleh birokrasi politik pada era pemerintahan orde baru. Banyak ASN tidak memahami prinsip-prinsip netralitas dan tidak menyadari bahwa apa yang mereka lakukan melanggar ketentuan yang berlaku.
- 2) Kesadaran pegawai ASN yang masih rendah akan pentingnya bersikap netral dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik serta menganggap keberpihakan merupakan sesuatu yang lumrah.
- 3) Sikap sebagian pegawai ASN yang lebih mengutamakan cara mudah dalam mencapai karier yang lebih tinggi dengan menunjukkan loyalitas kepada atasan dari pada menunjukkan profesionalitas dan kinerja.
- 4) Keengganan masyarakat dalam melaporkan

pelanggaran netralitas ASN karena ketidaktahuan ataupun factor budaya yang membuat pengawasan masyarakat tidak berfungsi secara efektif. masyarakat Indonesia yang enggan untuk melaporkan kasus pelanggaran netralitas yang ada di lingkungan terdekatnya bisa dikatakan juga sebagai permasalahan tersendiri dalam sistem pengawasan netralitas ASN. Temuan berupa keengganan masyarakat dalam melaporkan kasus pelanggaran yang ada ini didapatkan dari hasil diskusi dengan para ASN di Universitas Padjadjaran - Bandung. Ada beberapa faktor yang melatarbelakangi hal ini bisa terjadi, yaitu:

- a) Kultur masyarakat Indonesia yang “merasa tidak enak” kepada sesama rekan kerja/tetangga/kerabat, dianggapnya jika melaporkan pelanggaran netralitas yang terjadi di lingkungan terdekatnya akan merusak hubungan yang selama ini terjalin, ataupun alasan emosional lainnya. Banyak kasus pelanggaran netralitas ASN tidak terungkap karena kultur ini.
 - b) Pelanggaran netralitas ASN dianggap sebagai hal lumrah. Masih banyak masyarakat Indonesia yang menganggap kasus pelanggaran netralitas yang terjadi di lingkungan sekitarnya sebagai hal biasa dan tidak perlu dibesar besarkan termasuk tidak perlu dilaporkan kepada lembaga terkait.
- 5) Sistem pengawasan terhadap pelanggaran netralitas ASN yang belum optimal yang disebabkan terbatasnya kemampuan KASN yang tidak mempunyai perwakilan di daerah dan hanya didukung oleh pegawai dan anggaran dalam jumlah yang terbatas.
 - 6) Rekomendasi KASN diabaikan oleh Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). Akibatnya pemberian sanksi kepada ASN yang melakukan pelanggaran menjadi tidak efektif dan tidak menimbulkan efek jera.

KESIMPULAN DAN SARAN STRATEGI PENEGAKAN NETRALITAS PEGAWAI ASN

Untuk strategi makro, perlu dilakukan advokasi agar dilakukan reformasi dalam sistem politik, khususnya terkait pemilu, serta penerapan sistem merit dalam manajemen ASN. Untuk mikro, selain perbaikan secara struktur juga pembentukan budaya yang mendorong ASN menjadi netral⁹⁾. Pengawasan Netralitas pegawai ASN menjadi salah satu hal yang harus dikuatkan dalam mengatasi permasalahan netralitas ASN agar reformasi birokrasi di pemerintahan berjalan dengan cepat. Banyaknya pelanggaran yang terjadi 3 tahun terakhir ini menjadi *evidence* bahwa perlunya pengawasan Netralitas ASN yang efektif, kolaboratif, dan komprehensif. Rekomendasi yang bisa diberikan adalah melalui strategi jangka pendek dan jangka menengah dan panjang, dengan deskripsi sebagai berikut:

Strategi Jangka Pendek

a. Membangun Sistem pelaporan dan *whistle blower* pelanggaran netralitas ASN:

- 1) Keengganan pelapor karena resiko yang tinggi saat harus melaporkan pelanggaran membutuhkan sistem pelaporan berbasis aplikasi yang anonymous.
- 2) Penyederhanaan sistem pelaporan dan penanganan dugaan pelanggaran dan pembentukan peraturan teknis pemeriksaan pelanggaran netralitas agar lebih efektif dan efisien baik dari aspek waktu maupun biaya.

b. Meningkatkan pemahaman pegawai terhadap asas netralitas ASN melalui:

- 1) Pembuatan buku saku/brosur/leaflet yang dibagikan kepada pegawai ASN;
- 2) Pembangunan *e-learning* tentang Netralitas ASN untuk memudahkan pegawai memahami ketentuan yang berlaku;
- 3) Pelaksanaan sosialisasi kepada instansi-instansi pemerintah baik pusat maupun daerah;
- 4) Pengintegrasian modul pelajaran netralitas dalam diklat

9

kepemimpinan;

- 5) intensifikasi kegiatan promosi dan advokasi melalui media baik cetak, elektronik maupun online.

Meningkatkan pemahaman pegawai ASN terhadap asas netralitas ASN juga merupakan upaya pengawasan preventif. Hal ini disebabkan karena salah satu hasil temuan dalam kajian ini adalah kurang pengetahuan dan pemahaman pegawai ASN terhadap peraturan berkaitan Netralitas Pegawai ASN. Penguatan pengawasan pada internal instansi melalui peningkatan peran inspektorat dalam membina dan mengawasi pegawai ASN; Peningkatan partisipasi masyarakat dalam melakukan pengawasan dengan meningkatkan kemudahan mereka dalam menyampaikan melalui: e-lapor, WA center, SMS center, ataupun membangun sistem pengaduan berbasis media sosial (*twitter, facebook, instagram, youtube*). Pengembangan sistem informasi yang memudahkan untuk menelusuri data pelanggaran (*e-tracking* pelanggaran netralitas ASN) untuk dapat digunakan dalam membuat keputusan terkait pengembangan karier pegawai.

Regulasi mengenai netralitas pegawai ASN sudah relatif cukup banyak dan jelas, namun di tataran implementasi kebijakan banyak sekali kelemahannya. Sistem pemerintahan dan politik di Indonesia mengakibatkan birokrasi tidak dapat bergerak secara profesional. Pengawasan yang sangat lemah mengakibatkan pelanggaran netralitas ASN tidak ditindak secara tegas. Law Enforcement harus ditegakkan secara tegas dan tidak main-main. Tantangan untuk para pimpinan negeri ini untuk berkomitmen dalam menegakkan netralitas dan tidak mencampuri penyelenggaraan birokrasi dengan urusan politik. Tantangan ini, dapat diatasi salah satunya dengan membangun Sistem pengawasan yang berjalan dengan sistematis, menyeluruh dari mulai pengaduan/temuan sampai rekomendasi atas pelanggaran yang terjadi. Adanya proses monitoring yang berkala dan disertai proses evaluasi sebagai upaya perbaikan sistem pengawasan yang ada. Proses monitoring yang berkala bisa dilakukan melalui pengembangan sistem informasi yang memudahkan untuk menelusuri data pelanggaran (*e-tracking* pelanggaran netralitas ASN).

c. Membangun kolaborasi yang efektif dengan instansi lain yang terkait, Kementerian PANRB, Kementerian Dalam Negeri, BKN, dan Bawaslu.

Langkah yang perlu dilakukan antara lain adalah membangun kolaborasi dengan instansi terkait dan mempertegas peran masing-masing. Instansi yang ikut melaksanakan pengawasan netralitas ASN idealnya memiliki kejelasan mengenai batas – batas dalam tugas, fungsi, dan kewenangan antara satu dengan yang lainnya supaya terbentuk sistem pengawasan netralitas pegawai ASN yang dan bersinergi antar instansi yang terkait. Penjelasan mengenai tugas dan fungsi dari masing masing instansi yang memiliki keterkaitan dalam pengawasan netralitas ASN bisa dilihat pada Tabel 12.

Strategi Jangka Panjang

Penegakan asas netralitas akan lebih efektif apabila perbaikan dalam sistem pengawasan diikuti dengan upaya yang bersifat lebih fundamental dan memerlukan waktu yang lebih lama, antara lain dengan mendorong:

- a. Peninjauan kembali kedudukan Kepala Daerah sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK). PPK jangan dipegang oleh pejabat politik; Politisasi birokrasi terjadi pada saat sebelum dan setelah Pilkada berlangsung. Pada saat sebelum Pilkada, seringkali Paslon memanfaatkan ASN untuk menjadi *'vote getter'* melalui fungsi pemerintahan. Selanjutnya, pasca Pilkada seringkali ASN dimanfaatkan oleh PPK terpilih untuk mengatur proyek-proyek pemerintah. Dari data yang berhasil dihimpun, terdapat sebanyak 1.559 ASN terkena kasus pelanggaran hukum yang ada di Indonesia. Langkah strategis lainnya juga nampaknya perlu melakukan peninjauan kembali kedudukan kepala daerah (pejabat politik) sebagai Pejabat Pembina Kepegawaian (PPK).

- b. Pemberian sanksi yang lebih berat kepada pegawai yang melanggar;
- c. Penerapan sistem merit dalam manajemen ASN secara lebih komprehensif untuk mengurangi peluang terjadinya pengangkatan dalam jabatan berdasarkan patronase politik.
- d. Reformasi bidang politik (*political reform*) yang untuk meningkatkan kualitas demokrasi dan mengatasi masalah pemilihan umum yang berbiaya tinggi. Reformasi Birokrasi sulit ditegakkan jika pemerintah hanya fokus pada area *Civil Service Reform*, padahal yang lebih fundamental dan perlu secepatnya dibenahi adalah *Political Reform*. Apabila sistem politik dan sistem kepartaian tidak dibenahi maka Reformasi Birokrasi akan sulit diwujudkan.



DAFTAR PUSTAKA

- Agus Purwanto, Erwan dan Ratih Sulistyastuti. (2007). Metode Penelitian Kuantitatif, Untuk Administrasi Publik, Dan Masalah-masalah Sosial. Yogyakarta: Gaya Media.
- Alan Bryman. (2012). Social Research Methods Fourth Edition. New York: Oxford University Press Inc.
- Badan Pengawas Pemilihan Umum. 2017. Evaluasi Netralitas ASN Pada Pilkada 2017. Jakarta: Bawaslu.
- Baskara, Bayu Yosa. (2017). Pengaruh Pengawasan Preventif, Pengawasan Detektif Dan Penganggaran Berbasis Kinerja Terhadap Efektifitas Pengendalian Anggaran. (Studi Empiris Pada Skpd Kota Dumai). Jurnal JOM Fekon Vol. 4 No. 1 (Februari) 2017
- Cottingham, J. (1983). Ethics and Impartiality. *Philosophical Studies: An International Journal for Philosophy in the Analytic Tradition*, 43(1), 83-99. Retrieved from <http://www.jstor.org/stable/4319575>
- Creswell, John W. (2014). Research Design Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches. London: SAGE Publications
- Christensen, Jørgen Grønnegaard. (March 26-31, 1999). Bureaucratic Autonomy as A Political Asset. *Presented at the Workshop Politicians, Bureaucrats, and Institutional Reform, ECPR Joint Sessions*. Mannheim: Universitat Mannheim
- Djohan, Djohermansyah. FGD Sistem Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Aspek Politik, Pelayanan Publik, dan Manajemen ASN, Jakarta 5 September 2018
- Edison. 2011. Meritokrasi vs Politisasi Jabatan Karir Dalam Birokrasi Lokal : Sebuah Paradoks Netralitas Birokrasi. *Jurnal Kebijakan dan Administrasi Publik* vol. 16 no. 1, 67-76. Universitas Gadjah Mada.

- Hazell, Robert, Ben Worthy & Mark Glover. (2010). *Impartiality (The Impact of the Freedom of Information Act on Central Government in the UK: Does FOI work?)*. London: Palgrave MacMillan
- Herbasuki. (2015). Identifikasi Kondisi Dan Upaya Penguatan Pengawasan Dalam Rangka Reformasi Birokrasi Di Kabupaten Pekalongan. *Gema Publica Jurnal Manajemen Dan Kebijakan Publik*, Vol. 1, No. 1, Oktober 2015
- Hustedt, T., & Salomonsen, H. H. (2014). Ensuring Political Responsiveness: Politicization Mechanisms in Ministerial Bureaucracies. *International Review of Administrative Sciences*, 80(4), 746–765. <https://doi.org/10.1177/0020852314533449>
- Ikhsanudin, A. 2016. Bawaslu RI : Ada 53 PNS Tidak Netral di Pilkada Serentak 2017. <https://news.detik.com/berita/d-3364328/bawaslu-ri-ada-53-pns-tidak-netral-di-pilkada-serentak-2017>, diakses pada 12 Juni 2017.
- Institute for Government. 2014. In defence of Civil Service neutrality: the importance of trust and professionalism with Martin Donnelly, Permanent Secretary. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/events/defence-civil-service-neutrality-importance-trust-and-professionalism-martindonnelly>, (diakses pada 18 Juni 2017)
- Kompas.com. 2015. Daerah yang menggelar Pilkada Serentak. <http://regional.kompas.com/read/2015/07/26/10083221/Pendaftaran.Calon.Dimulai.Ini.269.Daerah.yang.Gelar.Pilkada.Serentak.2015?page=all>, diakses pada 12 Juli 2017.
- Komara, Endang. (2019). Kompetensi Profesional Pegawai ASN (Aparatur Sipil Negara) di Indonesia. *Jurnal Mimbar Pendidikan* Vol.4 Nomor 1 tahun 2019.

- Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN). 2018. Kajian Netralitas Aparatur Sipil Negara pada Pilkada 2017 (Studi Kasus: Malang, Makassar, Takalar, Bali). Jakarta: Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN)
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia. 2006. Netralitas Birokrasi dalam Pilkada Langsung Indonesia 2005 (Studi Kasus Malang, Gowa dan Kutai Kartanegara). Jakarta.
- Lesmana, Tjipta. FGD Sistem Pengawasan Netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN) Dalam Aspek Politik, Pelayanan Publik, dan Manajemen ASN, Jakarta 5 September 2018
- Miftah Thoha. (1993). *Kepemimpinan dalam Manajemen: Suatu Pendekatan Perilaku*. Jakarta: Raja Grafindo Pustaka
- Mohapatra, M.K. 1965. The Doctrine of Civil Services Neutrality Under Democratic Socialism in India. The Indian Journal of Political Science, Vol. 26, No. 4, Conference Number: xxvii Indian Political Science Conference: Mysore, 28th, 29th, & 30th DECEMBER, 1965 (October-December, 1965), pp. 138-142. Indian Political Science Association.
- Muh. Amin, La Ode. 2013. *Netralitas birokrat pemerintahan pada Dinas Pendidikan Kota Makassar dalam pemilukada di kota makassar (pemilihan Walikota Makassar tahun 2008)*. Makassar dalam <http://103.195.142.17/handle/123456789/6824> (diakses pada Selasa, 24 April 2018)
- Neuman, W.L. (2003) *Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches*. Allyn and Bacon, New York.
- Peters, B. Guy. (2008). *The Politics of Bureaucracy*. Pennsylvania: University of Pittsburgh

- Prasodjo, Eko & Laode Rudita. 2014. Civil State Apparatuslaw: Building the Professionalism of Civil State Apparatus. *Jurnal Kebijakan dan Manajemen PNS* vol. 8, 13-29. Badan Kepegawaian Negara.
- Prasojo, Eko. FGD Sistem Pengawasan KASN Terhadap Pelaksanaan Asas Netralitas ASN, Jakarta 21 Mei 2018
- R. Martini. (2015). Netralitas Birokrasi pada Pilgub Jateng 2013. *Jurnal Ilmu Sosial*, vol. 14, no. 1, pp. 66-78, Februari.
- Republik Indonesia. 2004. *Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 2004 Tentang Pembinaan Jiwa Korps dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil*. Sekretariat Negara. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2010. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 53 Tahun 2010 Tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil*. Kemenhumkam. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2014. *Undang Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (ASN)*. Kemenhumkam. Jakarta.
- Republik Indonesia. 2016. *Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati Dan Walikota Menjadi Undang-Undang*. Kemenhunkam. Jakarta.
- Rothstein, B. and Teorell, J. (2008), What Is Quality of Government? A Theory of Impartial Government Institutions. *Governance*, 21: 165-190. doi:10.1111/j.1468-0491.2008.00391.x
- Sabrina, Ching Yuen Luk. 2012. Questions of Ethics Pubic Management: The Case Study Of Hongkong. *Public Personnel Management* vol 41 No.2 . SAGE Journals. USA

Siroh, Lies Mustaf. (2015). Pengaruh Penggunaan Media Komik Pada Pembelajaran. Bandung: Universitas Pendidikan Indonesia

Sumual, Meytha Margaretha., Martha Ogotan., Stefanus Sampe. (2016). Fungsi Pengawasan Dalam Meningkatkan Disiplin Kerja Pegawai (Suatu Studi Di Kantor Camat Sario). Jurnal Administrasi Publik Vol 3 Nomor 38 Tahun 2016.

Sri Hartini, Penegakan Hukum Netralitas Pegawai Negeri Sipil (PNS), *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 9, No. 3 (2009) *Publisher; bahan ini diambil dari Watunglawar, Matias Neis Dalam Perwujudan Asas Netralitas Birokrasi Dalam UU Nomor 5 Tahun 2014 Tentang ASN, Jember (2015)*

Toye, John. (2006). *Modern Bureaucracy*. Helsinki: The United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER)

Thoha, M. (2007). *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.

Tribunnews.com. (2019). KPK Diminta Usust Tunttas Kasus Jual Beli Jabatan di Kemenag. Diakses dari <http://www.tribunnews.com/nasional/2019/06/13/kpk-diminta-usut-tuntas-kasus-jual-beli-jabatan-di-kemenag>

Zuhro, Siti et. al. (2007). *Profesionalitas dan Netralitas Birokrasi: Menuju Daya Saing Ekonomi Daerah, Studi di Empat Provinsi*. Jakarta: The Habibie Center dan Hanns Seidel Foundation

Bab 9

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penyelenggaraan Kampanye



Efektivitas Pengadaan Alat Peraga Kampanye yang Difasilitasi Negara Dalam Kampanye Pemilu 2019: Studi Kasus Provinsi Bali

I Dewa Kade Wiarsa Raka Sandi, S.T., S.H., M.Si.
Koordinator Divisi Hukum, Data, dan Informasi
Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Bali
bali@bawasluhdi.id

1. Pendahuluan

Pasca reformasi tahun 1998 hingga saat ini, sistem pemerintahan yang dianut oleh bangsa dan negara Indonesia adalah sistem politik demokrasi langsung dengan Pemilu sebagai salah satu sarana perwujudannya. Diberlakukannya demokrasi langsung dalam Pemilu, memberikan angin segar bagi masyarakat, mengingat hak asasi dan hak politik warga negara Indonesia secara tegas diakui dan dilindungi oleh negara. Setiap warga negara diberikan ruang yang sedemikian luas dalam praktik penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara, termasuk dalam pemilihan para pemimpin dan wakil-wakil rakyat melalui Pemilu.

Sistem pemerintahan demokrasi, secara konseptual merupakan sistem bernegara dimana kedaulatan berada di tangan rakyat. Prinsipnya dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Salah satu perwujudan konkret pelaksanaan demokrasi di suatu negara adalah melalui Pemilu. Rakyat dapat menentukan pilihannya secara langsung dalam suatu pesta demokrasi yang disebut dengan Pemilu, karena asas Pemilu di Indonesia adalah Luber dan Jurdil, yang diselenggarakan secara

berkala sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pelaksanaan Pemilu, baik Pemilu legislatif maupun Pemilu presiden dan wakil presiden pada tahun 2004 merupakan tonggak awal dimulainya sejarah politik di Indonesia. Hal ini dikarenakan pada era tersebut terpilihnya pasangan calon presiden dan wakil presiden didahului oleh terpilihnya anggota-anggota legislatif diantaranya DPR, DPD, dan DPRD. Hal itu, telah menuntaskan demokratisasi di bidang lembaga-lembaga politik di Indonesia. Dapat dikatakan bahwa demokratisasi telah berhasil membentuk pemerintah Indonesia dengan mengedepankan nilai-nilai demokratis yang penting melalui pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945⁽¹⁾. Dalam praktiknya, pelaksanaan amanat konstitusi tersebut diterjemahkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang dijadikan sebagai dasar penyelenggaraan Pemilu.

Keterpilihan calon baik calon anggota legislatif maupun calon presiden dan wakil presiden dalam Pemilu, tidak lepas dari upaya kampanye yang dilakukan oleh para calon beserta tim kampanyenya. Secara etimologi kata kampanye berasal dari bahasa Perancis, yaitu "*campaign*" yang artinya lapangan atau operasi militer. Istilah kampanye banyak digunakan untuk berbagai kegiatan baik dalam pemasaran bisnis, pemilihan pemimpin seperti Pileg, Pilpres, dan Pilkada, kegiatan sosial, dan berbagai kegiatan lainnya.⁽²⁾ Kegiatan kampanye yang dilakukan oleh masing-masing peserta Pemilu dan partai politik pengusungnya, pada umumnya menggunakan metode dan strategi tertentu yang disusun dan dijadikan sebagai acuan dalam kegiatan kampanye. Strategi kampanye yang sudah disusun, diterapkan secara langsung maupun tidak langsung kepada publik, khususnya pemilih dalam bentuk yang beragam seperti tulisan, simbol-simbol, gambar, pertemuan tatap muka dan lain sebagainya. Pilihan bentuk-bentuk kampanye, sesuai

1 Prof. Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, PT Gramedia Pustaka Utama, h.135.

2 Maxmanroe, 2014, Pengertian Kampanye Secara Umum, Tujuan, Fungsi, dan Jenis-Jenis Kampanye, diakses dari URL: <https://www.maxmanroe.com/vid/sosial/pengertian-kampanye.html>, pada tanggal 1 Agustus 2019

dengan strategi masing-masing tim kampanye peserta Pemilu.

Dalam Pasal 1 angka 21 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 33 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 23 Tahun 2018 tentang Kampanye Pemilihan Umum menyatakan bahwa: "Kampanye Pemilu yang selanjutnya disebut Kampanye adalah kegiatan Peserta Pemilu atau pihak lain yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu untuk meyakinkan Pemilih dengan menawarkan visi, misi, program, dan/atau citra diri Peserta Pemilu." Berdasarkan pengertian tersebut, maka pada prinsipnya tujuan kampanye adalah meyakinkan pemilih agar peserta Pemilu, dalam hal ini calon yang bersangkutan, dipilih oleh pemilih pada hari-h Pemilu.

Berbicara tentang kampanye Pemilu tidak akan bisa lepas kaitannya dengan pembahasan tentang APK. Mengapa? Karena pemasangan APK di tempat umum merupakan salah satu metode atau bentuk kampanye yang hampir selalu digunakan oleh peserta Pemilu dari Pemilu ke Pemilu. Secara yuridis, merujuk pada Pasal 1 angka 28 Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 33 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 23 Tahun 2018 tentang Kampanye Pemilihan Umum, menyatakan bahwa:

"Alat Peraga Kampanye adalah semua benda atau bentuk lain yang memuat visi, misi, program, dan/atau informasi lainnya dari Peserta Pemilu, simbol atau tanda gambar Peserta Pemilu, yang dipasang untuk keperluan Kampanye yang bertujuan untuk mengajak orang memilih Peserta Pemilu tertentu."

Dalam Pasal 275 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah diatur bahwa pemasangan APK di tempat umum, iklan media massa cetak, media massa elektronik, dan internet, serta debat pasangan calon tentang materi Kampanye pasangan calon difasilitasi oleh KPU. Artinya, dapat didanai dari anggaran KPU yang bersumber dari APBN. Selanjutnya ketentuan tersebut ditindaklanjuti oleh KPU dengan cara memfasilitasi pengadaan

atau pencetakan APK yang desain dan jumlahnya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) tentang kampanye.

Selain pemasangan APK di tempat umum, dalam Pemilu 2019 terdapat bentuk-bentuk kampanye lainnya yang sah dan diatur dalam peraturan perundang-undangan. Adapun bentuk kampanye tersebut meliputi pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka, penyebaran bahan kampanye, terdapat pula kampanye di media, iklan media cetak, media elektronik dan media jalan jaringan, rapat umum, debat pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan kegiatan lainnya yang tidak melanggar. Seluruh bentuk-bentuk kampanye tersebut di atas, baik yang difasilitasi anggaran negara maupun yang didanai secara mandiri oleh peserta Pemilu dapat dilakukan oleh peserta Pemilu sesuai tahapan, jadwal, dan peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan kampanye Pemilu 2019.

Dalam kampanye Pemilu 2019 di Provinsi Bali, pelaksanaan fasilitasi kampanye dalam bentuk APK yang anggarannya bersumber pada APBN belum banyak diangkat ke permukaan, baik mengenai jumlah anggaran yang tersedia, berapa jumlah yang terserap atau terpakai, dan berapa jumlah anggaran yang tersisa. Selain itu, juga belum pernah dilakukan suatu penelitian mengenai tingkat efektivitas penggunaan anggaran negara dalam fasilitasi pengadaan APK oleh KPU Provinsi Bali maupun KPU Kabupaten/Kota se-Bali.

Berdasarkan data hasil pengawasan dan penindakan pelanggaran pada masa kampanye, termasuk dalam kampanye Pemilu 2019 di Provinsi Bali, pengadaan dan pemasangan APK di tempat umum selain menimbulkan permasalahan dalam hal anggaran, juga menimbulkan permasalahan lain seperti rumitnya menentukan lokasi atau zona pemasangan. Pemasangan APK juga seringkali mengganggu estetika dan kebersihan kawasan kabupaten/kota karena tidak dipasang pada tempat yang tepat, serta tidak dilakukan pemeliharaan secara optimal. Selain itu, tidak jarang membahayakan masyarakat pengguna jalan dan menimbulkan sampah plastik bekas akibat adanya APK yang tercecer selama maupun

setelah masa kampanye.

Pada hakekatnya, tujuan diselenggarakannya kampanye adalah untuk memperkenalkan visi, misi, program, serta mempengaruhi konstituen agar pada hari pemungutan dan penghitungan suara di TPS memilih peserta Pemilu tertentu. Mengingat kompleksnya permasalahan yang terjadi akibat penggunaan APK sebagai sarana kampanye dalam Pemilu 2019, maka hal itu perlu dievaluasi secara mendasar dan komprehensif, untuk menemukan pilihan-pilihan metode atau bentuk-bentuk kampanye yang lebih efektif dan efisien ke depan. Evaluasi tersebut sangat penting dilakukan, termasuk evaluasi terhadap fasilitasi APK dalam Pemilu 2019 di Provinsi Bali.

Tujuannya evaluasi lainnya adalah agar model atau bentuk-bentuk kampanye yang dikembangkan dan difasilitasi oleh negara, tidak membebani keuangan negara secara berlebihan, serta tidak mengganggu estetika dan kebersihan kawasan baik di kabupaten/kota maupun di pedesaan. Perlu dipikirkan cara-cara baru agar kampanye berjalan dengan tertib dan lancar, dimana berbagai eksekusi negatif yang mungkin terjadi dapat dicegah sedini mungkin.

Berdasarkan latar belakang dan uraian sebagaimana telah dipaparkan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan menganalisis permasalahan dengan judul "Efektivitas Pengadaan Alat Peraga Kampanye yang Difasilitasi oleh Negara dalam Kampanye Pemilu 2019: Studi Kasus Provinsi Bali".

2. Rumusan Masalah

Adapun yang menjadi pokok permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah eksistensi pengadaan alat peraga kampanye yang difasilitasi oleh negara dalam kampanye Pemilu 2019 di Provinsi Bali dalam perspektif sistem hukum?
- b. Bagaimanakah efektivitas pengadaan alat peraga kampanye yang difasilitasi oleh negara dalam kampanye Pemilu 2019 di Provinsi Bali?

3. Tujuan Penulisan

Bertitik tolak dari latar belakang masalah dan rumusan masalah di atas, tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis pengadaan alat peraga kampanye yang difasilitasi oleh negara dalam kampanye Pemilu 2019 di Provinsi Bali dalam perspektif sistem hukum.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis efektivitas pengadaan alat peraga kampanye oleh negara dalam kampanye Pemilu 2019 di Provinsi Bali.

4. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum empiris. Metode empiris yaitu suatu metode dengan melakukan observasi atau penelitian secara langsung ke lapangan guna mendapatkan kebenaran yang akurat dalam proses penulisan penelitian. Penelitian hukum empiris menurut Bahder Johan Nasution yaitu ingin mengetahui sejauh mana hukum itu bekerja di dalam masyarakat.⁽³⁾

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan fakta (*the fact approach*) dan pendekatan perundang-undangan (*the statute approach*). Pendekatan fakta adalah pendekatan yang dilakukan dengan melihat langsung di lapangan berdasarkan fakta dan data yang terdapat di KPU dan Bawaslu di tingkat Provinsi Bali dan di kabupaten/kota se-Bali.

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung oleh penulis di lapangan yang dilakukan dengan cara wawancara di KPU dan Bawaslu di tingkat Provinsi Bali dan kabupaten/kota se-Bali. Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui data yang perlu pengolahan terlebih dahulu serta penelitian kepustakaan (*library research*)⁽⁴⁾ yaitu dengan mengkaji bahan-bahan bacaan yang ada kaitannya dengan permasalahan hukum dalam penelitian ini yang diperoleh dari buku-buku,

³ Bahder Johan Nasution, 2008, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*, Mandar Maju Bandung, h.3.

⁴ I Made Pasek Diantha, 2018, *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Disertasi*, Swasta Nulus, Denpasar, h. 4.

peraturan perundang-undangan, literatur hukum, dokumen-dokumen resmi pemerintah, dan hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan yang menunjang serta berkaitan dengan penelitian untuk menyempurnakan data yang di dapat dari lapangan.⁽⁵⁾

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan teknik wawancara dan teknik studi dokumen. Data tersebut kemudian diidentifikasi dan dikumpulkan untuk dijadikan sumber utama di dalam membahas pokok permasalahan. Analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif yaitu data yang diperoleh dilapangan ditulis dalam bentuk uraian atau laporan yang terperinci dan sistematis, selanjutnya data tersebut dianalisa dan dihubungkan antara satu dengan yang lainnya. Kemudian nantinya ditarik kesimpulan untuk menjawab masalah yang ada dan disajikan secara deskriptif analisis.⁽⁶⁾

PEMBAHASAN

2.1. Pengadaan Alat Peraga Kampanye yang Difasilitasi Negara dalam Kampanye Pemilu 2019 di Provinsi Bali Dalam Perspektif Sistem Hukum

Lawrence M. Friedman dalam teori sistem hukumnya menyebutkan bahwa sistem hukum terdiri atas perangkat *legal substance* (substansi hukum), *legal structure* (struktur hukum), dan *legal culture* (budaya hukum). Ketiga komponen ini mendukung berjalannya sistem hukum di suatu negara. Secara realitas sosial, keberadaan sistem hukum yang terdapat dalam masyarakat mengalami perubahan-perubahan sebagai akibat pengaruh, apa yang disebut dengan modernisasi atau globalisasi baik itu secara evolusi maupun revolusi.⁽⁷⁾ Aspek utama dari suatu sistem hukum adalah substansinya.⁽⁸⁾

⁵ Ali H. Zainuddin, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, h. 30.

⁶ Hadi Sutrisno dan Sri Diamuli, 1997, *Metodologi Research*, Jilid III, Gama University Press, Yogyakarta, h. 59.

⁷ Saifullah, 2007, *Refleksi Sosiologi Hukum*, Bandung, Refika Aditama, h. 26.

⁸ Achmad Ali, 2002, *Keterpurukan Hukum di Indonesia*, Jakarta,

Substansi yang dimaksud adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang mengikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum.

Dalam konteks Indonesia, berbicara struktur hukum maka hal tersebut merujuk pada struktur institusi-institusi penegakan hukum, seperti kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia, termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya, terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat, dan sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan, tanpa adanya dukungan budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.

Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat ke arah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik.⁽⁹⁾

Bekerjanya hukum bukan hanya merupakan fungsi perundang-undangannya belaka, melainkan aktifitas birokrasi pelaksanaannya.⁽¹⁰⁾ Unsur-unsur tersebut menurut Lawrence M. Friedman sebagai faktor penentu apakah suatu sistem hukum dapat berjalan dengan baik atau tidak.⁽¹¹⁾ Soerjono Soekanto, mengatakan ketiga komponen ini merupakan bagian faktor-faktor penegakan hukum yang tidak bisa diabaikan karena jika

Ghalia Indonesia, h.8.

⁹ Munir Fuady, 2003, *Aliran Hukum Kritis: Paradigma Ketidakberdayaan Hukum*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, h. 40.

¹⁰ Achmad Ali, *Op.Cit.*, h. 97.

¹¹ *Ibid.*, h. 9.

diabaikan akan menyebabkan tidak tercapainya penegakan hukum yang diharapkan.⁽¹²⁾

Berdasarkan teori tersebut di atas, berikut akan dibahas pengaturan bentuk-bentuk kampanye dalam Pemilu 2019 yang terdapat pada Pasal 275 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, menyatakan bahwa:

- (1) Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 dapat dilakukan melalui:
 - a. pertemuan terbatas;
 - b. pertemuan tatap muka;
 - c. penyebaran bahan Kampanye Pemilu kepada umum;
 - d. pemasangan alat peraga di tempat umum;
 - e. media sosial;
 - f. iklan media massa cetak, media massa elektronik, dan internet;
 - g. rapat umum;
 - h. debat Pasangan Calon tentang materi Kampanye Pasangan Calon; dan
 - i. kegiatan lain yang tidak melanggar larangan Kampanye Pemilu dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, huruf f, dan huruf h difasilitasi KPU, yang dapat didanai oleh APBN.
- (3) Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 267 dapat dilakukan melalui:
 - a. pertemuan terbatas;
 - b. pertemuan tatap muka;
 - c. penyebaran bahan Kampanye Pemilu kepada umum;
 - d. pemasangan alat peraga di tempat umum;
 - e. media sosial;
 - f. iklan media massa cetak, media massa elektronik, dan internet;

¹² Soerjono Soekanto, 1983, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta, Rajawali, h. 5.

- g. rapat umum;
 - h. debat Pasangan Calon tentang materi Kampanye Pasangan Calon; dan
 - i. kegiatan lain yang tidak melanggar larangan Kampanye Pemilu dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (4) Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, huruf f, dan huruf h difasilitasi KPU, yang dapat didanai oleh APBN.

Ketentuan peraturan perundang-undangan ini memberikan tolok ukur mengenai pada tingkat sistem hukum manakah permasalahan fasilitasi APK oleh negara yang dilakukan melalui KPU muncul. Berikut disajikan tabel mengenai jumlah APK/APS yang diterbitkan di Provinsi Bali selama masa kampanye Pemilu 2019.

Tabel 1.
Total APK/APS yang Diterbitkan
Kabupaten/Kota se-Bali

No	Provinsi Kabupaten/Kota	APK/APS						Yang Diterbitkan	Bahan Kampanye Diterbitkan	Total Bahan Kampanye yang Diterbitkan
		Bendera	Balho	Spanduk	Umbul-Umbul	Billboard	Lainnya			
1.	Provinsi Bali	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2.	Buleleng	596	1158	511	22	40	192	2519	331	331
3.	Karangasem	176	200	134	0	28	49	587	6	6
4.	Bangli	6	86	133	0	3	14	242	67	67
5.	Gianyar	792	885	439	0	0	16	2132	31	31
6.	Denpasar	678	345	467	355	2	1887	3724	80	80
7.	Tabanan	2281	2090	750	103	16	82	5322	58	58
8.	Badung	1106	276	143	36	4	12	1577	81	81
9.	Klungkung	69	70	48	0	1	41	229	0	0
10.	Jembrana	86	150	63	0	2	1	302	0	0
	TOTAL	5790	5260	2688	516	96	2294	16634	654	654

Sumber: Bawaslu Kabupaten/Kota se-Provinsi Bali, 2019

Dilihat secara saksama, pengaturan mengenai fasilitasi APK oleh negara yang dilakukan melalui KPU jelas diatur dalam ranah substansi hukumnya, yakni melalui eksistensi Pasal 275 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan

Umum. Dengan demikian maka aspek substansi hukum terkait efektivitas pengadaan APK oleh negara dalam kampanye Pemilu 2019 di Provinsi Bali tidak ditemukan atau tidak terdapat permasalahan.

Apabila dianalisis melalui struktur hukumnya, pengaturan mengenai fasilitasi APK oleh negara yang dilakukan melalui KPU di tingkat provinsi dan di tingkat kabupaten/kota se-Bali terhadap calon presiden dan wakil presiden, partai politik, dan calon perseorangan DPD menunjukkan bahwa KPU di tingkat provinsi dan di tingkat kabupaten/kota se-Bali telah melaksanakan amanat dari Pasal 275 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum untuk memfasilitasi APK pada Pemilu Tahun 2019. Terhadap pelaksanaan fasilitasi APK tersebut pun telah dilakukan pengawasan dengan baik oleh struktur hukum yang terdapat di Provinsi Bali yang tidak hanya melibatkan pihak Kepolisian saja, namun juga Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota se-Bali, sehingga dilihat dari unsur struktur hukumnya, juga tidak ditemukan permasalahan berarti dalam fasilitasi APK oleh negara yang dilakukan melalui KPU.

Beranjak dari dua unsur tersebut, apabila dilihat dalam budaya hukum masyarakat Indonesia pada umumnya dan masyarakat Bali pada khususnya, fasilitasi pengadaan APK oleh negara yang dilakukan melalui KPU, kerap kali menimbulkan berbagai permasalahan. Permasalahan banyak terjadi dan ditemukan pada tahapan implementasi atau pelaksanaan fasilitasi APK di lapangan. Dalam Pemilu 2019, rancangan atau desain APK disiapkan oleh peserta Pemilu. Pencetakan dilakukan oleh KPU dengan menggunakan anggaran KPU yang bersumber dari APBN. Sedangkan pemasangan APK di zona atau titik-titik yang telah ditentukan oleh KPU, perawatan atau pemeliharaan selama masa kampanye, menjadi kewajiban dan tanggung jawab peserta Pemilu. Selain APK yang difasilitasi oleh KPU, peserta Pemilu juga dimungkinkan mengadakan APK tambahan sepanjang tidak melanggar ketentuan dan tata cara kampanye Pemilu 2019.

Sejumlah permasalahan APK yang terjadi antara lain permasalahan administrasi yang meliputi pelanggaran dari segi lokasi pemasangan, ukuran APK, tempat atau titik pemasangan, waktu pemasangan dan lain-lain. Tidak sedikit APK yang dipasang selama masa kampanye Pemilu 2019 di Provinsi Bali, baik yang didata oleh KPU maupun berdasarkan hasil pengawasan Bawaslu di tingkat provinsi dan di tingkat kabupaten/kota se-Bali, bermasalah sehingga harus ditertibkan keberadaannya. Budaya hukum masyarakat yang masih rendah untuk menaati ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku menjadi penyebab utama pelanggaran-pelanggaran administrasi pemasangan APK. Tercatat dalam kampanye Pemilu 2019, jumlah total pelanggaran APK mencapai angka 16.634 (enam belas ribu enam ratus tiga puluh empat). Melihat banyaknya pelanggaran terkait dengan APK di Provinsi Bali, hal itu secara praktis menunjukkan bahwa kegagalan sistem hukum yang terjadi terdapat pada lapisan *legal culture* (budaya hukum). Budaya hukum ini pun dimaknai sebagai suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Hal ini menunjukkan bahwa permasalahan benar-benar terjadi pada tataran budaya hukum masyarakatnya yang berdampak pada tidak efektifnya fasilitasi APK oleh negara yang dilakukan melalui KPU Provinsi Bali maupun oleh KPU Kabupaten/Kota se-Bali.

2.2. Efektivitas Pengadaan Alat Peraga Kampanye yang Difasilitasi oleh Negara dalam Kampanye Pemilu 2019 di Provinsi Bali

Salah satu fungsi hukum selain sebagai kaidah maupun sebagai sikap atau perilaku adalah membimbing perilaku manusia. Masalah pengaruh hukum tidak hanya terbatas pada timbulnya ketaatan atau kepatuhan pada hukum, tapi mencakup efek total dari hukum terhadap sikap tindak atau perilaku baik yang bersifat positif maupun negatif. Efektivitas penegakan hukum sangat berkaitan erat dengan efektivitas hukum. Agar hukum itu efektif, maka diperlukan aparat penegak hukum untuk menegakkan sanksi atas pelanggaran

yang terjadi. Suatu sanksi dapat diaktualisasikan kepada masyarakat dalam bentuk ketaatan (*compliance*), dengan kondisi tersebut menunjukkan adanya indikator bahwa hukum tersebut adalah efektif.

Soerjono Soekanto menggunakan tolak ukur efektivitas dalam penegakan hukum pada lima hal yakni:⁽¹³⁾

1. Faktor Hukum

Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian Hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidaklah semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja.⁽¹⁴⁾

2. Faktor Penegakan Hukum

Dalam berfungsinya hukum, mentalitas atau kepribadian petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, ada masalah. Selama ini ada kecenderungan yang kuat di kalangan masyarakat untuk mengartikan hukum sebagai petugas atau penegak hukum, artinya hukum diidentikkan dengan tingkah laku nyata petugas atau penegak hukum. Sayangnya dalam melaksanakan wewenangnya sering timbul persoalan karena sikap atau perlakuan yang dipandang melampaui wewenang atau perbuatan lainnya yang dianggap melunturkan citra dan

¹³ Soerjono Soekanto, 2007, Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, h. 5.

¹⁴ *Ibid.*, h.8.

wibawa penegak hukum. Hal ini disebabkan oleh kualitas yang rendah dari aparat penegak hukum tersebut.⁽¹⁵⁾

3. Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung
Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras, Menurut Soerjono Soekanto bahwa para penegak hukum tidak dapat bekerja dengan baik, apabila tidak dilengkapi dengan kendaraan dan alat-alat komunikasi yang proporsional. Oleh karena itu, sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual.⁽¹⁶⁾
4. Faktor Masyarakat
Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian di dalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum. Persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum yang tinggi, sedang, atau kurang. Adanya derajat kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum bersangkutan.
5. Faktor Kebudayaan
Kebudayaan pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana yang merupakan konsepsi-konsepsi yang abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dituruti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Maka, kebudayaan Indonesia merupakan dasar atau mendasari hukum adat yang berlaku. Disamping itu berlaku pula hukum tertulis (peraturan perundang-undangan), yang dibentuk

¹⁵ *Ibid.*, h. 21.

¹⁶ *Ibid.*, h. 37.

oleh golongan tertentu dalam masyarakat yang mempunyai kekuasaan dan wewenang untuk itu. Hukum perundang-undangan tersebut harus dapat mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar dari hukum adat, agar hukum perundang-undangan tersebut dapat berlaku secara aktif.

Kelima faktor di atas saling berkaitan dengan eratnya karena merupakan hal pokok dalam penegakan hukum dan sekaligus sebagai tolok ukur dari efektivitas penegakan hukum. Dalam menjawab efektif atau tidaknya fasilitasi APK oleh negara yang dilakukan melalui KPU, perlu dijabarkan mengenai peserta Pemilu yang difasilitasi APK oleh KPU di tingkat provinsi dan di tingkat kabupaten/kota se-Bali. Berikut disajikan tabel mengenai peserta Pemilu yang difasilitasi APK oleh KPU berikut dengan keterangannya apakah APK yang disediakan, diambil keseluruhan/tidak mengambil/tidak ada.

Tabel 2.
Tabel Peserta Pemilu dan Jumlah APK
yang Difasilitasi Negara

No.	Provinsi Kabupaten/ Kota	Peserta Pemilu	Jumlah APK	Keterangan
1.	Provinsi Bali	Tim Kampanye Capres dan Cawapres tingkat Kabupaten/Kota	32	Diambil keseluruhan
		Pengurus Partai Politik tingkat Kabupaten/Kota	176	Diambil keseluruhan
		Perseorangan DPD	110	Diambil keseluruhan

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

2.	Kota Denpasar	Tim Kampanye Capres dan Cawapres tingkat Kabupaten/Kota	20	Diambil keseluruhan
		Pengurus Partai Politik tingkat Kabupaten/Kota	160	PAN dan PKPI tidak mengambil
		Perseorangan DPD	0	Tidak ada
3.	Kabupaten Badung	Tim Kampanye Capres dan Cawapres tingkat Kabupaten/Kota	26	Diambil keseluruhan
		Pengurus Partai Politik tingkat Kabupaten/Kota	26	PAN, Partai Garuda, PKPI, dan PBB tidak mengambil
		Perseorangan DPD	10	Diambil keseluruhan
4.	Kabupaten Tabanan	Tim Kampanye Capres dan Cawapres tingkat Kabupaten/Kota	52	Diambil keseluruhan
		Pengurus Partai Politik tingkat Kabupaten/Kota	416	Diambil keseluruhan
		Perseorangan DPD	220	Peserta Nomor Urut 39 tidak mengambil
5.	Kabupaten Jembrana	Tim Kampanye Capres dan Cawapres tingkat Kabupaten/Kota	52	Diambil keseluruhan
		Pengurus Partai Politik tingkat Kabupaten/Kota	338	Diambil keseluruhan
		Perseorangan DPD	220	Peserta Nomor Urut 26, 27, 29, 35, 37, 38, 39 tidak mengambil

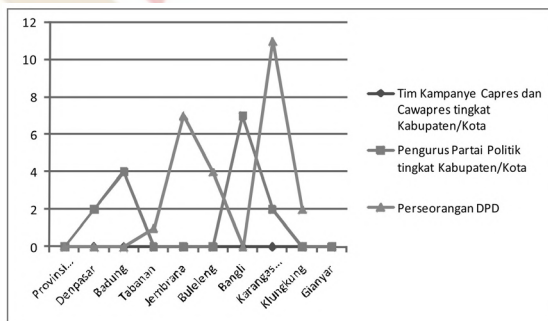
Perihal Penyelenggaraan Kampanye

6.	Kabupaten Buleleng	Tim Kampanye Capres dan Cawapres tingkat Kabupaten/Kota	56	Diambil keseluruhan
		Pengurus Partai Politik tingkat Kabupaten/Kota	416	Diambil keseluruhan
		Perseorangan DPD	230	Peserta Nomor Urut 26, 27, 29, 35 tidak mengambil
7.	Kabupaten Bangli	Tim Kampanye Capres dan Cawapres tingkat Kabupaten/Kota	52	Diambil keseluruhan
		Pengurus Partai Politik tingkat Kabupaten/Kota	364	PKB, Partai Berkarya, PKS, PPP, PSI, PAN, dan Partai Demokrat tidak mengambil
		Perseorangan DPD	220	Peserta Nomor Urut 25, 26, 29, 41 tidak mengambil
8.	Kabupaten Karangasem	Tim Kampanye Capres dan Cawapres tingkat Kabupaten/Kota	54	Diambil keseluruhan
		Pengurus Partai Politik tingkat Kabupaten/Kota	416	PAN dan PKPI tidak mengambil
		Perseorangan DPD	198	Peserta Nomor Urut 21, 25, 26, 27, 28, 29, 32, 34, 35, 38, 39 tidak mengambil

9.	Kabupaten Klungkung	Tim Kampanye Capres dan Cawapres tingkat Kabupaten/Kota	52	Diambil keseluruhan
		Pengurus Partai Politik tingkat Kabupaten/Kota	390	Diambil keseluruhan
		Perseorangan DPD	220	Peserta Nomor Urut 31 dan 39 tidak mengambil
10.	Kabupaten Gianyar	Tim Kampanye Capres dan Cawapres tingkat Kabupaten/Kota	28	Diambil keseluruhan
		Pengurus Partai Politik tingkat Kabupaten/Kota	336	Diambil keseluruhan
		Perseorangan DPD	154	Peserta Nomor Urut 7 tidak mengambil

Sumber: KPU Kabupaten/Kota se-Provinsi Bali

Diagram 1.
Peserta Pemilu dan Jumlah APK yang Difasilitasi Negara namun tidak diambil di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.



Sumber: KPU Kabupaten/Kota se-Provinsi Bali, diolah oleh Penulis

Data menunjukkan bahwa pada tingkatan Provinsi Bali, untuk APK yang difasilitasi oleh negara diambil keseluruhan. Namun, di tiap kabupaten/kota di Provinsi Bali terdapat peserta Pemilu, utamanya dari kalangan pengurus partai politik tingkat kabupaten/kota dan peserta perseorangan calon DPD, banyak yang tidak memanfaatkan APK yang difasilitasi oleh negara yang dilakukan melalui KPU, yaitu dengan tidak mengambil APK yang telah dicetak oleh KPU. Sedangkan Tim Kampanye Capres dan Cawapres tingkat kabupaten/kota memanfaatkan APK yang difasilitasi oleh negara yang dilakukan melalui KPU. Data menunjukkan bahwa Tim Kampanye Capres dan Cawapres tingkat kabupaten/kota mengambil APK tersebut.

Melihat tabel tersebut di atas, dapat diketahui bahwa ternyata tidak sedikit peserta Pemilu yang telah difasilitasi APK oleh negara melalui KPU, akan tetapi tidak mengambil APK yang telah disediakan tersebut. Angka terbesar ditunjukkan oleh peserta calon perseorangan DPD yang kemudian disusul oleh peserta Pemilu dari partai politik yang *notabena* telah difasilitasi, namun tidak mengambil dan tidak memanfaatkan dengan baik momentum tersebut.

Berdasarkan data tersebut di atas, efektivitas hukum pengadaan APK oleh negara dalam kampanye Pemilu 2019 di Provinsi Bali dapat dikatakan tidak efektif, mengingat fasilitas ini malah tidak dimanfaatkan dengan baik oleh peserta Pemilu. Apabila dikaitkan dalam teori efektivitas hukum oleh Soerjono Soekanto, hal yang menjadi faktor terbesar tidak efektifnya pengadaan APK oleh negara disebabkan oleh faktor kebudayaan. Hal ini dikarenakan budaya kampanye masyarakat Indonesia, khususnya di Bali yang dapat meningkatkan elektabilitas peserta Pemilu hingga saat ini, bukan semata-mata APK, melainkan melalui kampanye dengan metode "*simakrama*" atau tatap muka serta kunjungan dari pintu ke pintu (*door to door*). Tidak sedikit calon peserta Pemilu yang terpilih menyatakan bahwa kampanye yang dilakukannya merupakan kampanye pendekatan individu dan/atau pendekatan terhadap kelompok tertentu dan bukan melalui APK. Selain itu, metode kampanye melalui pemanfaatan teknologi informasi, media cetak, media elektronik, dan media

sosial juga mulai gencar dilakukan. Pergeseran tren kampanye ini telah dirasakan sejak 10 tahun terakhir dan masih dirasa cukup efektif pada tahun 2019.

Berbicara soal efektivitas fasilitasi APK oleh negara melalui lembaga KPU, maka pertama-tama harus dapat diukur sejauh mana hukum itu ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya. Tatkala banyak yang ternyata melanggar ketentuan hukum terkait, maka hukum tersebut dianggap tidaklah lagi efektif. Sehingga tujuan akhir dari diketahuinya tingkat efektivitas tersebut adalah pembaharuan hukum. Salah satunya dengan upaya melakukan revisi terhadap peraturan perundang-undangan sebagai salah satu bentuk konkret dari hukum.

Apabila dilihat secara saksama, tidak diambilnya APK yang telah difasilitasi negara dipengaruhi oleh berbagai faktor, salah satunya adalah elektabilitas partai politik dan para peserta Pemilu. Pemasangan APK tak mampu menjamin konstituen untuk memilih partai politik dan para calon peserta Pemilu tertentu. Selain itu, untuk memasang APK dan memeliharanya selama masa kampanye juga bukan merupakan hal yang mudah. Diperlukan SDM dan biaya yang tidak sedikit mengingat panjangnya jangka waktu atau masa kampanye. Hal ini menyebabkan tidak sedikit peserta Pemilu Tahun 2019 di Provinsi Bali yang tidak mengambil dan tidak memasang APK yang telah difasilitasi negara melalui KPU.

Beranjak dari hal tersebut, yang menjadi perhatian selanjutnya adalah proses pengadaan dan anggaran APK. Dalam Pemilu 2019, KPU Provinsi dan KPU kabupaten/kota se-Bali memiliki anggaran khusus untuk mencetak APK guna memfasilitasi peserta Pemilu. Namun demikian, bagi pedang bermata dua, anggaran tersebut selain memberikan fasilitasi bagi peserta Pemilu, juga menimbulkan permasalahan dalam eksekusi yang kurang optimal oleh KPU. Pasalnya, anggaran yang dialokasikan tidak mampu diserap sesuai alokasi dan target yang telah ditetapkan. Selain itu, APK yang telah difasilitasi juga banyak yang tidak dimanfaatkan dengan baik oleh peserta Pemilu, yaitu dengan tidak mengambil APK yang telah dicetak oleh KPU.

Dalam penelitian ini, nilai atau tingkat efektivitas realisasi anggaran fasilitasi APK yang tersedia, dihitung dengan cara membandingkan dana yang terpakai dengan alokasi dana yang tersedia, adapun rumusnya adalah sebagai berikut:⁽¹⁷⁾

$$\text{Efektivitas} = \frac{\text{Dana Terpakai}}{\text{Alokasi Dana}} \times 100\%$$

Keterangan:

Kriteria tingkat efektivitas anggaran belanja sebagai berikut:

- a) Jika hasil perbandingan lebih dari 100%, maka anggaran belanja dikatakan sangat efektif;
- b) Jika hasil pencapaian antara 90% s.d. 100%, maka anggaran belanja dikatakan efektif;
- c) Jika hasil pencapaian antara 80% s.d. 90%, maka anggaran belanja dikatakan cukup efektif;
- d) Jika hasil pencapaian antara 60% s.d. 80%, maka anggaran belanja dikatakan kurang efektif;
- e) Jika hasil pencapaian di bawah 60%, maka anggaran belanja dikatakan tidak efektif.⁽¹⁸⁾

Berikut disajikan tabel mengenai efektivitas fasilitasi APK oleh negara dan anggaran APK dalam kampanye Pemilu 2019 di Provinsi Bali dan kabupaten/kota se-Bali:

No	Provinsi Kabupaten/ Kota	Jumlah Anggaran Alat Peraga Kampanye			
		Alokasi (Rp)	Terpakai (Rp)	Sisa	
				Jumlah (Rp)	Efektivitas (%)
1.	Provinsi Bali	3.710.700.000	94.655.880	3,616,044,120	2,55%
2.	Kota Denpasar	274.030.000	52.904.000	221.126.000	19,30%

¹⁷ Sumenge, 2013, Analisa Efektivitas dan Efisiensi Pelaksanaan Anggaran Belanja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Minahasa Selatan, Jurnal EMBA, Vol. 1 No. 3, h. 74.

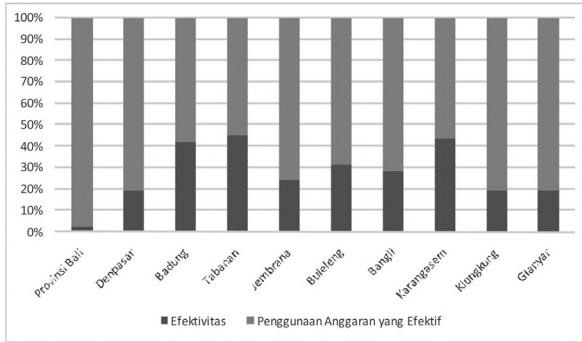
¹⁸ *Ibid.*, h. 81

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

3.	Kabupaten Badung	309.080.000	130.200.000	178.880.000	42,12%
4.	Kabupaten Tabanan	320.876.000	144.624.000	176.252.000	45,07%
5.	Kabupaten Jembrana	320.876.000	78.705.000	242.171.000	24,52%
6.	Kabupaten Buleleng	320.876.000	100.865.600	220.010.400	31,43%
7.	Kabupaten Bangli	316.160.000	90.440.000	225.672.000	28,60%
8.	Kabupaten Karangasem	205.876.000	89.784.000	116.092.000	43,61%
9.	Kabupaten Klungkung	302.444.000	57.594.000	244.850.000	19,04%
10.	Kabupaten Gianyar	320.876.000	62.705.000	258.171.000	19,54%

Sumber: KPU Kabupaten/Kota se-Provinsi Bali

Diagram 2.
Tingkat Efektivitas Penggunaan Anggaran Fasilitas APK oleh Negara.



Sumber: KPU Kabupaten/Kota se-Provinsi Bali, diolah oleh Penulis

Berdasarkan tabel tersebut di atas, anggaran yang dialokasikan dalam memfasilitasi peserta Pemilu Tahun 2019 tidak memenuhi sasaran. Lebih disayangkan lagi adalah bahwa hasil pencapaian rata-rata Provinsi Bali dan kabupaten/kota se-Bali berada di bawah 60%, yang artinya bahwa anggaran belanja yang tersedia dikatakan tidak efektif. Banyaknya sisa anggaran menunjukkan bahwa anggaran yang telah dialokasikan, dalam realisasinya tidak sesuai dengan konsep awal. Hal itu terjadi karena fasilitas yang diberikan tidak sepenuhnya sesuai dengan kebutuhan dan kondisi di lapangan.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan pada hari Senin, 27 Agustus 2019 kepada narasumber Anggota KPU Provinsi Bali atas nama Gede John Darmawan, S.H. menyatakan bahwa fasilitas APK oleh negara untuk Parpol sangat efektif karena hampir semua Parpol mengambil fasilitas APK yang dicetak oleh KPU, hanya saja perlu aturan yang lebih ketat terkait pemasangan APK diluar fasilitas tersebut. Terkait dengan fasilitas APK untuk calon perseorangan DPD kurang efektif karena fasilitas APK yang telah dicetak tidak diambil oleh yang bersangkutan. Hal ini dikarenakan tidak semua calon perseorangan DPD memiliki tim kampanye di kabupaten/kota. Bahkan apabila ditotalikan untuk fasilitas APK yang tidak

diambil di Bali bila dinominalkan mencapai Rp50.000.000,00-an.

Beralih ke anggaran yang tidak digunakan secara maksimal, KPU beranggapan bahwa bukan permasalahan terkait efektif atau tidaknya, tapi terkait efisiensi anggaran. Karena KPU mendapatkan penawaran dalam pencetakan APK lebih murah secara nominal. sehingga jumlah anggaran di Rencana Kerja dan Anggaran menggunakan pola *maximal price*, sedangkan KPU sendiri dapat melakukan penghematan anggaran tanpa mengurangi hak dari Peserta Pemilu itu sendiri. Terkait dengan rencana kedepan, KPU berpendapat bahwa fasilitasi APK oleh negara melalui KPU tetap dibutuhkan, namun perlu disesuaikan peruntukannya.

Apabila dilihat dengan menggunakan teori hukum progresif, seyogyanya kesalahan penganggaran fasilitasi APK pada Pemilu 2019 dapat menjadi pembelajaran untuk Pemilu tahun-tahun berikutnya, sehingga realisasinya benar-benar efektif dan efisien. Teori hukum progresif ini digunakan dalam memberikan sumbangan pemikiran mengenai *tag line* dari teori hukum progresif itu sendiri yaitu "hukum untuk manusia dan bukan manusia untuk hukum." Artinya bahwa pembentukan suatu peraturan perundang-undangan harus memperhatikan kebutuhan masyarakatnya. Hal ini menjadikan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan sebagai manifestasi hukum menjadi efektif dan bermanfaat di masyarakat. Dengan demikian, segala peraturan perundang-undangan yang tidak memberikan manfaat baik serta kurang efektif dapat dikaji dan dijadikan dasar untuk melakukan revisi terhadap peraturan perundang-undangan terkait.⁽¹⁹⁾ Berdasarkan hal tersebut, ke depan diperlukan upaya pembenahan penggunaan APBN dan fasilitasi negara terhadap kegiatan-kegiatan Pemilu sehingga benar-benar sesuai dengan rencana dan dapat terwujud dengan baik. Tabel ini juga telah memberikan gambaran betapa kurang efektifnya pengadaan APK oleh negara dalam kampanye Pemilu 2019 di Provinsi Bali.

¹⁹ Sudjiono Sastroatmojo, *Konfigurasi Hukum Progresif*, Artikel dalam Jurnal Ilmu Hukum, Vol.8 No 2 September 2005, h. 186.

PENUTUP

a. Simpulan

1. Pengadaan APK yang difasilitasi oleh negara dalam kampanye Pemilu 2019 di Provinsi Bali, dalam perspektif sistem hukum, menimbulkan sejumlah permasalahan. Permasalahan terjadi khususnya pada lapisan *legal culture* (budaya hukum). Permasalahan yang terjadi pada tataran budaya hukum masyarakat, berdampak pada tidak efektifnya fasilitasi APK oleh negara yang dilakukan melalui KPU Provinsi Bali dan KPU Kabupaten/Kota se-Bali.
2. Pengadaan APK yang difasilitasi oleh negara melalui KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota se-Bali dalam kampanye Pemilu 2019 di Provinsi Bali dalam perspektif hukum progresif ternyata tidak efektif. Hal itu dapat dilihat dari tingginya jumlah APK yang difasilitasi atau dicetak oleh KPU, akan tetapi tidak diambil atau tidak dipasang oleh peserta Pemilu. Selain itu, juga dapat dilihat dari rendahnya tingkat persentase (%) realisasi atau jumlah anggaran yang terpakai, jika dibandingkan dengan alokasi yang tersedia. Dikatakam rendah karena angka rata-ratanya di bawah 60% (enam puluh persen).

b. Rekomendasi

Merujuk pada teori hukum progresif, bahwa sesungguhnya hukum adalah untuk manusia, dan bukan manusia untuk hukum. Sepantasnya hukum yang menyesuaikan terhadap kehidupan manusia, sehingga apabila terdapat suatu aturan yang tidak ditepati oleh masyarakat, hendaknya agar segera dilakukan penyesuaian dengan upaya revisi.

Fasilitasi negara dalam kampanye hendaknya tidak semata-mata dimaknai sebagai membiayai pengadaan/pencetakan APK peserta Pemilu. Aspek yang tidak kalah penting adalah melakukan pengaturan, memberikan pendidikan politik, serta pencegahan dan penindakan dalam rangka penegakkan hukum secara adil kepada semua peserta

Pemilu. Selain itu, perlu dipertimbangkan pembatasan model kampanye dalam bentuk pemasangan APK di tempat umum, karena selain menimbulkan banyak permasalahan, juga terbukti tidak efektif.

Temuan terkait fakta tidak efektifnya fasilitasi APK oleh negara dalam kampanye Pemilu 2019 di Provinsi Bali, diharapkan dapat dijadikan sebagai masukan bagi penyempurnaan peraturan perundang-undangan tentang kampanye pada Pemilu yang akan datang.



DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Venus A. 2004. *Manajemen Kampanye Panduan Teoritis dan Praktis dalam Mengefektifkan Kampanye Komunikasi*. Bandung: Simbiosis Rekatama Media.
- Diantha, I Made Pasek. 2018. *Metode Penelitian Hukum dan Penulisan Disertasi*. Denpasar: Swasta Nulus.
- Utomo Idipta Sriwidiyanto Budi. 2013. *Pengaruh Iklan Politik Alat Peraga Kampanye Luar Ruang Terhadap Pengeruh Pemilih Pemula Pilkada Kota Malang Tahun 2013*. Malang: Universitas Brawijaya.
- Ulum Ihyaul MD. 2004. *Akuntansi Sektor Publik*. Malang: UMM Press.
- Indrati S. Maria Farida. 2010. *Ilmu Perundang-Undangan 1 Jenis Fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius.
- Budiardjo, Miriam. 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Ruslam, Rosady. 2002. *Kiat & Strategi Kampanye Public Relations*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Rahardjo, Satjipto. 2007. *Biarkan Hukum Mengalir*. Jakarta: Kompas.
- Santoso, Sigit. 2011. *Creative Advertising – Petunjuk Teknis Mempersiapkan Iklan Cetak dan Elektronik dengan Efisien*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182; Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109).

JURNAL

- Sudjiono Sastroatmojo, Konfigurasi Hukum Progresif, Artikel dalam Jurnal Ilmu Hukum, Vol. 8 No. 2 September 2005.
- Sumenge, 2013, Analisa Efektivitas dan Efisiensi Pelaksanaan Anggaran Belanja Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA) Minahasa Selatan, Jurnal EMBA, Vol. 1 No. 3.

INTERNET

- Maxmanroe. 2014. *Pengertian Kampanye Secara Umum, Tujuan, Fungsi, dan Jenis-Jenis Kampanye*. URL: <https://www.maxmanroe.com/vid/sosial/pengertian-kampanye.html>, pada tanggal 1 Agustus 2019.
- Haryanto Alexander. 2018. *Mengenal Metode Sainte Lague untuk Penghitungan Suara di Pileg 2019*. URL: <https://tirta.id/mengenal-metode-sainte-lague-untuk-penghitungan-suara-di-pileg-2019-cSN1>, pada tanggal 5 Agustus 2019.



Bab 10

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penyelenggaraan Kampanye



KAMPANYE BERBIAYA RP. 0 (Studi pada Caleg Dr. Somvir dari Daerah Pemilihan 5 Kabupaten Buleleng)

*I Wayan Widyardana Putra, Koordinator Divisi
Pengawasan, Hubungan Masyarakat dan Hubungan Antar
Lembaga Bawaslu Provinsi Bali*

Pendahuluan

Sebuah kontestasi politik identik dengan *cost politic* atau biaya yang dikeluarkan oleh peserta kontestasi untuk bertarung dalam rangka memenangkan suara pemilih agar bisa menguasai sejumlah posisi yang diperebutkan. Adalah menjadi sebuah rahasia umum bahwa biaya yang dikeluarkan peserta kontestasi tidaklah sedikit, bahkan beberapa anggapan mengatakan besarnya biaya yang dikeluarkan mempunyai korelasi disaat mereka mampu berkuasa dengan berusaha mengembalikan apa yang mereka keluarkan saat kontestasi. Regulasipun mengatur beberapa hal terkait kampanye dibebberapa sisi, bahkan Negara membiayai untuk itu, misalnya APK dan debat serta iklan media cetak dan elektronik yang dibiayai oleh Negara tanpa harus menutup peluang mereka membiayai sendiri hal tersebut dengan pengaturan yang ada. Semua ini dilakukan agar meminimalisir beban partai politik dengan harapan disaat mereka berkuasa akan lebih fokus untuk kebaikan dan kepentingan rakyat secara utuh. Disisi lain pengaturan kampanye khususnya dana

kampanye mengatur berbagai hal misalnya dari mana dan seberapa besar sumbangan dana kampanye yang boleh diterima peserta pemilu. Berpijak dari hal tersebut regulasi mengatur kewajiban warga masyarakat, peserta pemilu, KPU dan Bawaslu. Semangat dari diaturnya dana kampanye dan pelaporan dana kampanye dari pemilu ke pemilu masih bersifat administratif semata. Hal ini tercermin dari setiap pelaporan dana kampanye bagi peserta pemilu masih berkisar pada ketaatan terhadap waktu dan prosedur dan belum menyentuh sisi substansinya, padahal harapan dan tujuan akhir pengaturan ini adalah kepada transparansi dan efisiensi sehingga terbentuknya atau terpilihnya orang-orang atau partai yang akan berkuasa benar-benar bisa membawa bangsa ini ke arah yg lebih baik dalam kurun waktu minimal disaat mereka berkuasa dan mampu memberikan kontribusi terhadap perbaikan proses berdemokrasi yang sehat, elegan, dan bermartabat. Regulasi juga tidak memberikan kontribusi yang maksimal dalam proses pengawasan pemilu dimana kewenangan pengawas pemilu hanya mengawasi prosedur dan ketaatan waktu pelaporan saja.

Kontestasi politik pemilu ataupun pemilihan dari pandangan penulis masih menyisakan beberapa hal yang sekiranya bisa menjadi pembelajaran kita bersama untuk memberikan saran dan masukan terkait hal ini, dari sisi pemilu posisi pengawas pemilu dalam mengawasi kampanye dan dana kampanye masih terbentur pada sisi batasan kewenangan dan luasnya cakupan wilayah pengawasan. Dalam pemilu khususnya pengaturan dana kampanye yang diatur regulasinya adalah peserta pemilu dalam hal ini partai politik, namun secara faktual yang berkampanye adalah para Calon Legislatif yang jumlahnya sangat banyak dan tersebar di berbagai Daerah Pemilihan yang berbeda. Bahkan dalam satu hari mereka melakukan

kegiatan kampanye dalam berbagai bentuk dan tersebar diberbagai wilayah yang harus diakui secara jujur oleh jajaran pengawas pemilu pasti ada yang terlewatkan dalam proses pengawasan. Dalam pengawasan Alat Peraga Kampanye (APK) yang mereka cetak sendiri bisa dipastikan Pengawas Pemilu punya catatan yang akan dijadikan catatan minimal jika diperbandingkan dengan dana kampanye Rp. 0 yang disampaikan peserta pemilu. Berbeda saat pemilihan, karena peserta pemilihan hanya beberapa pasang dan luasan wilayahnya terbatas maka pengawasan yang dilakukan disaat kampanye akan mampu menghasilkan catatan-catatan yang lebih detail dari Pengawas Pemilu.

Catatan Pemilu 2019 khususnya di Provinsi Bali masih terdapat partai politik yang dalam laporan dana kampanye calon DPRD Provinsi berjumlah Rp. 0. Penulis membatasi pada parpol yang bertarung pada DPRD tingkat Provinsi, karena ada *anomaly* terjadi disaat yang sama ada Calon Legislatif melaporkan dana kampanyenya Rp. 0 namun terpilih. Semua data dari Peserta Pemilu khususnya Calon Legislatif akan kita perbandingkan dengan catatan hasil pengawasan serta hasil audit Kantor Akuntan Publik (KAP) dengan harapan dapat memberikan gambaran minimal apa dan bagaimana sebenarnya efektifitas regulasi terkait dana kampanye. Posisi dan kewenangan Bawaslu serta pengaturan yang dilakukan oleh KPU dalam mewujudkan transparansi pelaporan dana kampanye, dan bagaimana pula peran partai politik dalam mengatur ketaatan calegnya dalam melaporkan dana kampanye yang benar sesuai dengan fakta lapangan yang terjadi.

Tulisan ini mungkin tidak bisa memberikan gambaran utuh terkait semua proses khususnya pelaporan dana kampanye namun penulis berharap kita secara bersama mendapatkan catatan pinggir bahwa

yang terjadi masih menyisakan banyak hal yang harus diperbaiki. Laporan dana kampanye Rp. 0 belum tentu tidak benar secara substansi, begitu pula laporan dana kampanye yang ada nilainya belum tentu juga benar secara substansi. Berdasarkan pengalaman Pemilu ke Pemilu secara prosedural semua Peserta Pemilu pasti akan mampu melaporkan dengan baik tanpa hambatan namun sudah saatnya kita beranjak tidak sekedar pada urusan prosedural semata, penulis sepakat prosedur penting namun substansi juga penting untuk mendewasakan kita dalam proses berdemokrasi tidak sekedar pada demokrasi prosedural namun sudah beranjak pada demokrasi substansial.

Beranjak dari kasus yang terjadi di Provinsi Bali terkait pelaporan dana kampanye sebesar Rp. 0 oleh Calon Legislatif untuk pemilihan DPRD Provinsi dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Pasal 329 ayat (1) disebutkan bahwa kegiatan Kampanye Pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota didanai dan menjadi tanggung jawab peserta pemilu¹. Kewajiban Peserta Pemilu khususnya Partai Politik ini sepertinya belum dilaksanakan secara maksimal, ini dapat dilihat dari 144 orang Calon Legislatif yang melaporkan dana kampanyenya Rp.0. Untuk itu penelitian ini berusaha menjawab beberapa permasalahan, antara lain:

1. Bagaimana kewenangan Pengawas Pemilu dalam pengawasan dana kampanye Peserta Pemilu?
2. Bagaimana kasus Caleg yang melaporkan dana kampanye sebesar Rp. 0, khususnya dalam pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi di Bali?

Untuk memecahkan permasalahan diatas penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif, metode penelitian kualitatif adalah penelitian yang berlandaskan pada filsafat

¹ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

post positivisme, digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya eksperimen) dimana peneliti adalah sebagai instrumen kunci, pengambilan sampel sumber data dilakukan secara *purposive* dan *snowball*, teknik pengumpulan dengan tri-anggulasi (gabungan), analisis data bersifat induktif atau kualitatif, dan hasil penelitian kualitatif lebih menekankan makna dari pada generalisasi⁽²⁾. Data yang diperlukan dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh peneliti secara langsung (dari tangan pertama). Dalam penelitian ini data primer diperoleh dari wawancara langsung, yaitu cara pengumpulan data dengan mengadakan kontak langsung (tatap muka) dengan sumber data, misalnya mendengarkan ceramah langsung atau tanya jawab. Dalam penelitian ini wawancara langsung dilakukan peneliti terhadap narasumber (Pengawas Pemilu Kabupaten/Kota). Sementara data sekunder adalah data yang diperoleh peneliti dari sumber yang sudah ada. Dalam penelitian ini data sekunder diperoleh dari studi dokumen atau teks yang merupakan kajian yang menitik beratkan pada analisis atau interpretasi bahan tertulis berdasarkan konteksnya. Bahan bisa berupa catatan yang terpublikasikan, buku teks, surat kabar, majalah, surat-surat, film, catatan harian, naskah, artikel, dan sejenisnya. Dalam penelitian ini studi dokumen diperoleh dari laporan hasil pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten/Kota dan laporan dokumen-dokumen dana kampanye dari KPU Provinsi Bali⁽³⁾.

Kampanye tidak bisa lepas dari adanya sejumlah dana yang harus dikeluarkan Peserta Pemilu dan Calon untuk mendukung kegiatan kampanyenya, seperti pencetakan bahan kampanye dan penyediaan konsumsi. Namun disisi lain dalam laporan dana kampanye yang diserahkan Peserta Pemilu kepada KPU Provinsi Bali

² Sugiyono. 2011. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Afabeta

³ Faizal. 2018. *Memahami Perbedaan Data Primer dan Data Sekunder*. Diakses dari: <http://www.sharingid.com/memahami-perbedaan-data-primer-dan-sekunder/> pada tanggal 15 Agustus 2019

terdapat calon yang tidak mengeluarkan dana kampanye sama sekali atau laporan pengeluaran dana kampanyenya Rp. 0. Seperti yang terjadi di Dapil 5 Buleleng, terdapat 35 Caleg yang melaporkan dana kampanye Rp. 0, bahkan salah satu Caleg yang berasal dari Partai Nasdem, yaitu Dr. Somvir berhasil terpilih. Kondisi ini sedikit kontradiktif dengan meriahnya masa kampanye Pemilu 2019 yang berlangsung selama 7 (tujuh) bulan, terhitung sejak bulan September 2018 sampai dengan bulan April 2019 dengan banyaknya atribut peserta Pemilu di jalan raya serta berbagai bentuk kampanye yang mereka lakukan. Kondisi ini pula yang menimbulkan pertanyaan terkait integritas peserta pemilu dalam melaporkan dana kampanye dalam tahapan kampanye Pemilu 2019. Konsep yang komprehensif untuk mendefinisikan Electoral Integrity (Integritas Pemilu) hingga saat ini masih terus diperdebatkan oleh banyak ahli politik. Salah satu konsep yang sangat berpengaruh adalah konsep yang ditawarkan oleh *Global Commission on Election, Democracy and Security* dalam *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*, dimana Integritas Pemilu diartikan sebagai *“an election that is based on the democratic principles of universal suffrage and political equality as reflected in international standards and agreements, and is professional, impartial, and transparent in its preparation and administration throughout the electoral cycle”*⁽⁴⁾. Dalam salah satu publikasi ACE Electoral Knowledge Network, berjudul ACE Encyclopaedia : Electoral Integrity (2013) integritas pemilu tidak bisa muncul begitu saja. Mekanisme untuk mendorong dan menjaga integritas dalam setiap aspek proses pemilihan harus terus dilakukan di dalam

⁴ Global Commission. 2012. *The Report of The Global Commission on Election, Democracy and Security*. Diakses dari: <http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/7358-v~The Report Of The Global Commission on Elections Democracy Security septembre 2012 .pdf> pada tanggal 18 Agustus 2019

badan resmi yang mengatur atau menyelenggarakan pemilu. Mekanisme ini memungkinkan untuk memantau tindakan administrasi pemilu; memastikan pengawasan proses pemilu oleh sektor atau lembaga pemerintah lainnya, masyarakat sipil, dan media; dan menyelesaikan sengketa atas pelanggaran, baik secara administratif maupun secara hukum⁵.

Selain terkait integritas Pemilu, kasus ini juga berkaitan dengan akuntabilitas dalam pelaporan dana kampanye yang dilakukan Peserta Pemilu kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang kemudian diaudit oleh Kantor Akuntan Publik (KAP) yang ditunjuk. Menurut Osborne, akuntabilitas lebih dari sekadar menjalankan pengendalian terhadap organisasi publik dan program publik, akuntabilitas juga merupakan sarana yang memandu bagi organisasi dalam usahanya untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi program. Hal ini dapat ditinjau sebagai upaya untuk membuat catatan-catatan atas kesalahan yang dilakukan pada pelaksanaan suatu program di masa lalu yang kemudian menjadi panduan untuk mereduksi angka kesalahan tersebut di masa mendatang⁶. Dalam tulisan yang lain, Starling menjelaskan bahwa persamaan kata yang tepat untuk akuntabilitas adalah kemenjawaan (*answerability*). Konsep ini menegaskan bahwa organisasi pada sektor publik dituntut untuk memberikan jawaban terhadap pihak-pihak yang berkepentingan dengan organisasi tersebut. Dengan kata lain, organisasi sektor publik hendaknya mampu memberikan penjelasan atas tindakan-tindakan yang dilakukannya terutama terhadap pihak-pihak yang dalam sistem politik telah diberikan kewenangan untuk melakukan penilaian dan evaluasi terhadap organisasi publik⁷. Pemikir berikutnya adalah Henry yang menjelaskan bahwa akuntabilitas merupakan refleksi dari pemerintah yang memiliki misi yang jelas dan menarik serta berfokus pada kebutuhan masyarakat. Pemerintah hendaknya

⁵ *Ibid*

⁶ Osborne, S. P. (ed.). 2010. *The New Public Governance?: Emerging Perspective on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge. New York, NY. Hal. 430

⁷ Starling, G. 2008. *Managing the Public Sector 8th edition*. Thompson Wadsworth. Boston, M.A. Hal. 169

meningkatkan akuntabilitasnya terhadap kepentingan publik dalam konteks hukum, komunitas, dan nilai bersama⁸⁾.

Dalam tulisan ini akuntabilitas dapat diartikan sebagai kemampuan organisasi publik (Peserta Pemilu) dalam memberikan penjelasan atas tindakan-tindakan yang dilakukannya terutama terhadap pihak-pihak yang dalam sistem politik telah diberikan kewenangan untuk melakukan penilaian dan evaluasi terhadap organisasi publik.

Koppel dalam Aman, Al-Shbail, dan Mohammed menjelaskan bahwa akuntabilitas memiliki sejumlah dimensi, di antaranya: transparansi, pertanggungjawaban, pengendalian, tanggung jawab, dan responsivitas. Pertama, transparansi yang merujuk pada kemudahan akses untuk mendapat informasi terkait dengan fungsi dan kinerja dari organisasi. Kedua, pertanggungjawaban yang merujuk pada praktik untuk memastikan individu dan atau organisasi bertanggung jawab atas tindakan dan aktivitasnya, memberikan hukuman pada tindakan yang salah dan memberikan penghargaan atas kinerja yang baik. Ketiga adalah pengendalian, yang merujuk pada situasi bahwa organisasi melakukan secara tepat apa yang menjadi perintah utamanya. Keempat adalah tanggung jawab, yang merujuk pada organisasi hendaknya dibatasi oleh aturan hukum yang berlaku. Kelima, adalah responsivitas yang merujuk pada organisasi menaruh minat dan berupaya untuk memenuhi harapan substantif para pemangku kepentingan yang bentuknya berupa artikulasi permintaan dan kebutuhan. Kelima dimensi inilah yang membantu mengukur sejauh mana sebuah organisasi pada sektor publik mampu menjalankan akuntabilitasnya⁹⁾.

Fakta yang terjadi dilapangan bahwasannya terdapat Calon Anggota DPRD Provinsi Bali yang melaporkan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK) berjumlah Rp.0 yang berdasarkan dari hasil Audit Kantor

8 Henry, N. 2007. *Public Administration and Public Affairs, 10th edition*. Pearson Prentice Hall. Upper Saddle River, NJ. Hal.109

9 Aman, A., T. A. Al-Shbail, dan Z. Mohammed. 2013. *Enhancing Public Organization Accountability through E-Government System*. International Journal of Conceptions on Management and Social Science, 1(1): 15-21. Hal.17-18

Akuntan Publik (KAP) dinyatakan LPPDK tersebut sudah sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan. Melihat hal ini, jika dikaitkan dengan kewenangan Badan Pengawas Pemilihan Umum sesuai dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, bahwasannya sesuai pasal 97 huruf b angka 5 memberikan tugas kepada Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi untuk melakukan pengawasan tahapan kampanye dan dana kampanye. Kewenangan tersebut kemudian dijabarkan kembali didalam Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 29 Tahun 2018 tentang Pengawasan Dana Kampanye Pemilihan Umum pasal 15 ayat (1) dan (2) menyebutkan Pengawas Pemilu melakukan pengawasan terhadap LPPDK sesuai dengan tingkatannya terhadap laporan transaksi penerimaan dan pengeluaran dimulai dari masa Kampanye hingga berakhirnya masa Kampanye. Pengawasan dimaksud dilakukan dengan cara⁽¹⁰⁾ :

- a. memastikan kepatuhan pelaporan;
- b. memastikan ketepatan waktu pelaporan;
- c. memastikan penerimaan Dana Kampanye tidak berasal dari sumber yang dilarang;
- d. memeriksa terkait kelebihan sumbangan;
- e. memeriksa kelengkapan laporan;
- f. memeriksa kesesuaian pengeluaran dengan laporan;
- g. memeriksa identitas pemberi sumbangan;
- h. memeriksa kesesuaian sumbangan dengan jumlah nominal batasan Dana Kampanye;
- i. mencatatkan kelebihan sumbangan dan sumbangan yang tidak sah; dan
- j. memeriksa bukti laporan penerimaan dan pengeluaran Dana Kampanye.

Selain itu, pengawas pemilu juga mempunyai kewenangan untuk mengawasi Kantor Akuntan Publik, hal ini tercantum dalam pasal 16 ayat (1) dan (1) yang menyebutkan Pengawas Pemilu melakukan pengawasan terhadap penunjukan KAP dan pelaksanaan audit oleh KAP, pengawasan

¹⁰ Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 29 Tahun 2018 tentang Pengawasan Dana Kampanye Pemilihan Umum

dilakukan dengan cara⁽¹¹⁾ :

- a. memastikan KAP tidak berafiliasi secara langsung ataupun tidak langsung dengan Peserta Pemilu;
 - b. memastikan akuntan publik pada KAP yang ditunjuk bukan merupakan anggota atau Pengurus Partai Politik, atau Gabungan Partai Politik pengusul Pasangan Calon;
 - c. akuntan publik yang melakukan audit telah mendapatkan sertifikasi audit Dana Kampanye dari Asosiasi Profesi Akuntan Publik Indonesia;
 - d. memastikan KAP melakukan verifikasi dan konfirmasi kebenaran Dana Kampanye
 - e. memastikan ketepatan waktu masa audit laporan Dana Kampanye;
 - f. memberikan rekomendasi hasil pengawasan Pangawas Pemilu kepada KAP melalui KPU, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota;
 - g. memastikan audit tidak melibatkan jasa pihak ketiga sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - h. memastikan KAP melaporkan hasil audit kepada KPU, KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota paling lama 15 (lima belas) hari sejak diterimanya laporan Dana Kampanye dari KPU Provinsi atau KPU Kabupaten/Kota
- Sesuai dengan peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 24 Tahun 2018 pasal 56 ayat (1) dan (2) menyebutkan bahwa Audit Dana Kampanye Pemilu dilakukan oleh Akuntan Publik dengan menggunakan standar perikatan asurans. Audit ditujukan untuk menilai kepatuhan pelaporan dana kampanye sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai dana kampanye⁽¹²⁾.

Melihat dari aturan tersebut diatas, kewenangan untuk melakukan audit dana kampanye berada di Kantor Akuntan Publik (KAP). Penilaian apapun yang dikeluarkan oleh Kantor Akuntan Publik adalah sah menurut undang-undang. Dan kewenangan

¹¹ *Ibid*

¹² Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 24 Tahun 2018 tentang Dana Kampanye Pemilihan Umum

pengawas pemilu hanya pada tatatran memastikan prosedural mengenai dana kampanye. Sedangkan secara fakta hasil pengawasan kampanye yang dilakukan oleh pengawas pemilu selama berlangsungnya tahapan kampanye, pengawas pemilu mencatat kegiatan kampanye apa yang saja yang dilakukan oleh peserta pemilu. Fakta yang ditemukan bahwasanya calon Anggota DPRD Provinsi yang dalam laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanyenya berjumlah Rp.0 secara hasil pengawasan kampanye Calon anggota DPRD Provinsi yang bersangkutan tercatat pernah melakukan kegiatan kampanye maupun pemasangan Alat Pergara Kampanye ataupun penyebaran bahan kampanye (Tabel 2). Namun disisi lain, karena Kantor Akuntan Publik sudah menyatakan bahwa laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye Calon yang bersangkutan sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan tentang dana kampanye maka pengawas pemilu tidak bisa berbuat banyak.

Hubungan antara uang dan politik menjadi salah satu masalah serius bagi pemerintahan demokratis. Penyelenggaraan pemilihan umum yang bebas, sebagai salah satu instrumen demokrasi yang paling penting, contohnya, selalu membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Ini dirasakan terutama oleh negara-negara yang tengah mengalami proses transisi menuju demokrasi, dimana banyak hal berubah, seperti meningkatnya jumlah peserta pemilu. Di luar anggaran yang disediakan oleh negara untuk penyelenggaraan pemilu, persaingan yang semakin ketat memaksa partai-partai untuk membelanjakan lebih banyak uang guna meraih dukungan pemilih.

Kondisi tersebut nampaknya berbanding terbalik dengan yang terjadi di Provinsi Bali, dimana dari total jumlah 547 caleg yang bertarung memperebutkan 55 kursi DPRD Provinsi, terdapat 144 orang calon anggota DPRD provinsi yang melaporkan dana kampanyenya sebesar Rp. 0. Bahkan salah satu calon dari Dapil 5 Kabupaten Buleleng berhasil meraih kursi anggota DPRD Provinsi. Berikut ini adalah nama partai dan calon anggota DPRD Provinsi yang melaporkan dana kampanyenya sebesar Rp. 0:

Tabel 1.
Daftar Partai Politik dan Calon Anggota DPRD Provinsi Bali yang
Laporan Dana Kampanyenya Rp. 0

NO	DAPIL	NAMA PARTAI	NAMA CALON	STATUS
1	DAPIL 1	NASDEM	NI KETUT SARIWATI	TIDAK TERPILIH
		NASDEM	KADEK DEWI SAPUTRI	TIDAK TERPILIH
		GERINDRA	NOVITA ARIYANI, A.Md.PAR	TIDAK TERPILIH
		GERINDRA	IDA AYU NARA AMBARYANI, SH	TIDAK TERPILIH
		GERINDRA	NI PUTU SUKANASIH	TIDAK TERPILIH
		DEMOKRAT	DRS. I GUSTI KETUT AGUNG KARMAJAYA	TIDAK TERPILIH
		DEMOKRAT	NI MADE DWI ARI LESTARI	TIDAK TERPILIH
		PERINDO	I WAYAN SUKARYA, S.SOS	TIDAK TERPILIH
		PERINDO	DUWI APRIANTI	TIDAK TERPILIH
		PERINDO	I GST AYU NYM. ARYANI,SE	TIDAK TERPILIH
		PAN	GUNAWAN	TIDAK TERPILIH

NO	DAPIL	NAMA PARTAI	NAMA CALON	STATUS
		PAN	RISKA AJENG PURWITASARI	TIDAK TERPILIH
		PPP	ABDUR ROZAK,S.Th.I	TIDAK TERPILIH
		PPP	IDA RAFIDAH,S. KM.,M.Kes	TIDAK TERPILIH
		PPP	RIFAI, S.Pd.,M.Pd	TIDAK TERPILIH
		PSI	NI LUH WAYAN KARYAWATI	TIDAK TERPILIH
		PBB	ABDUL JALIL,HR	TIDAK TERPILIH
JUMLAH		8 Parpol	17 Caleg	
2	DAPIL 2	NASDEM	I GUSTI PUTU WIJA	TIDAK TERPILIH
		NASDEM	IDA BAGUS PUTU ASTAWA SURYAPUTRA	TIDAK TERPILIH
		GERINDRA	I GUSTI AYU WINTARI	TIDAK TERPILIH
		DEMOKRAT	NI WAYAN PURNAMAYANTI	TIDAK TERPILIH
		PERINDO	NI PUTU ANIK WIDIANTARI,SE	TIDAK TERPILIH
		PERINDO	I WAYAN SUATA	TIDAK TERPILIH
		PPP	WILDAN AKHIRIN	TIDAK TERPILIH
		PPP	SYAHIDA	TIDAK TERPILIH

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

NO	DAPIL	NAMA PARTAI	NAMA CALON	STATUS
		PSI	NI PUTU MULYANI	TIDAK TERPILIH
		PSI	A.A NGURAH BAGUS SOMIANATA	TIDAK TERPILIH
		PSI	GEDE MANGKU ARTADANA	TIDAK TERPILIH
		PSI	MADE DHARMA SATYA VARUNI	TIDAK TERPILIH
JUMLAH		5 Parpol	12 Caleg	
3	DAPIL 3	NASDEM	NI LUH GEDE MURTINI	TIDAK TERPILIH
		NASDEM	NI PUTU INTAN SRI HANDAYANI	TIDAK TERPILIH
		GERINDRA	NI NYOMAN SUMINI	TIDAK TERPILIH
		GERINDRA	IDA AYU PUTU SUTAMIANI	TIDAK TERPILIH
		GERINDRA	DRS. I MADE KHUSYADI	TIDAK TERPILIH
		DEMOKRAT	NI WAYAN JULI ADNYANA	TIDAK TERPILIH
		DEMOKRAT	I GST BAGUS ARIJAYA DIATMIKA	TIDAK TERPILIH
		PERINDO	I WAYAN SUEDEN,S.H.,M.H	TIDAK TERPILIH
		PERINDO	I DEWA AYU MIMI PERMATASARI	TIDAK TERPILIH
		PPP	WIWIN,S.Pd	TIDAK TERPILIH

NO	DAPIL	NAMA PARTAI	NAMA CALON	STATUS
		PSI	MADE DHARMA SATYA VARUNI	TIDAK TERPILIH
		PSI	NI KADE AYU PURMITASARI	TIDAK TERPILIH
JUMLAH		5 Parpol	12 Caleg	
4	DAPIL 4	DEMOKRAT	NI KADEK WIDYAWATI	TIDAK TERPILIH
		PERINDO	NI NYOMAN PARISADI	TIDAK TERPILIH
		PERINDO	NI KOMANG RATNA DEWI	TIDAK TERPILIH
		PPP	PANJI NURHADI PRATAMA	TIDAK TERPILIH
		PPP	LISA SILVIA,S.Pd	TIDAK TERPILIH
		PPP	SITI SAHRAH	TIDAK TERPILIH
		PSI	GUSTI AYU NYOMAN SINTYA DEWI	TIDAK TERPILIH
JUMLAH		4 Parpol	7 Caleg	
5	DAPIL 5	NASDEM	I MADE TEJA	TIDAK TERPILIH
		NASDEM	PUTU DIAN FITRI PRATIWI	TIDAK TERPILIH
		NASDEM	DESAK MD SRI WAHYUNI	TIDAK TERPILIH
		NASDEM	SOMVIR	TERPILIH
		NASDEM	LUH WIDIAWATI	TIDAK TERPILIH

NO	DAPIL	NAMA PARTAI	NAMA CALON	STATUS
		GERINDRA	NI PUTU ANIK SUPARDEWI	TIDAK TERPILIH
		GERINDRA	LUH PUTU EKA DEWI PARAMITHA	TIDAK TERPILIH
		GERINDRA	GUSTI MADE JAYA ASTIKA	TIDAK TERPILIH
		GERINDRA	SILVIA HEDDY YUNITHA	TIDAK TERPILIH
		GERINDRA	KADEK AGUS HERRY SUSANTO, SH	TIDAK TERPILIH
		GERINDRA	NI MADE SUMARNI	TIDAK TERPILIH
		GERINDRA	I NYOMAN SUKA MERTA PUTRA	TIDAK TERPILIH
		GERINDRA	I KETUT MAHARSANA	TIDAK TERPILIH
		GERINDRA	I WAYAN RUMIANA	TIDAK TERPILIH
		DEMOKRAT	IR. PUTU ARTAWA	TIDAK TERPILIH
		DEMOKRAT	YUNI ASTUTI	TIDAK TERPILIH
		DEMOKRAT	KETUT MASAN	TIDAK TERPILIH
		PERINDO	NI MADE SITIARI, S.H	TIDAK TERPILIH
		PERINDO	KADEK YUNTIN SUARTINI	TIDAK TERPILIH

NO	DAPIL	NAMA PARTAI	NAMA CALON	STATUS
		PAN	I KETUT JENGISKAN	TIDAK TERPILIH
		PAN	SITI ROHANA KOMARIA	TIDAK TERPILIH
		PAN	NI PUTU ONI LIANTINI	TIDAK TERPILIH
		PAN	BRAHMA PUTRA	TIDAK TERPILIH
		PAN	PUTU NINIK SUARDANI	TIDAK TERPILIH
		PAN	MADE UDI ADNYANA	TIDAK TERPILIH
		PAN	GUSTI AYU PUTU RINA KUSUMASTUTI	TIDAK TERPILIH
		PPP	MIRNA AZIZAH KARMILA,AMD.Keb	TIDAK TERPILIH
		PPP	AKHMAD SYAIFULLOH	TIDAK TERPILIH
		PPP	SANTOSO	TIDAK TERPILIH
		PSI	PETRUS NAINGGOLAN	TIDAK TERPILIH
		PSI	KETUT SRI NOVIARI	TIDAK TERPILIH
		PSI	GEDE REDIANA YASA	TIDAK TERPILIH
		PSI	ISMIYANTI	TIDAK TERPILIH

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

NO	DAPIL	NAMA PARTAI	NAMA CALON	STATUS
		GARUDA	DESAK PUTU SURIWATI	TIDAK TERPILIH
		GARUDA	MOHAMAD MAULIDI	TIDAK TERPILIH
JUMLAH		8 Parpol	35 Caleg	
6	DAPIL 6	NASDEM	NI LUH PUTU AYU ANTARI DEWI	TIDAK TERPILIH
		GERINDRA	ANAK AGUNG AYU ARI MAS, SE	TIDAK TERPILIH
		DEMOKRAT	NI KETUT SENI ANGGRENI	TIDAK TERPILIH
		DEMOKRAT	I WAYAN ARDIKA	TIDAK TERPILIH
		PERINDO	JERO BALIN KOMANG UTARIANI	TIDAK TERPILIH
		PPP	SAIFUR RAHIM	TIDAK TERPILIH
		PPP	HENY LUTFIANA	TIDAK TERPILIH
		PSI	I KETUT PRAMASASTRA RB PADANG	TIDAK TERPILIH
		PSI	I NYOMAN JATIGUNA,ST	TIDAK TERPILIH
		PSI	NI KADEK SENIWATI	TIDAK TERPILIH
		GARUDA	ARIATI	TIDAK TERPILIH
		GARUDA	A.A GEDE ADI PALGUNA ROTAMA	TIDAK TERPILIH
JUMLAH		7 Parpol	12 Caleg	

NO	DAPIL	NAMA PARTAI	NAMA CALON	STATUS
7	DAPIL 7	NASDEM	NI PUTU LASTIAWATI	TIDAK TERPILIH
		NASDEM	NI KETUT INDAH WATI	TIDAK TERPILIH
		NASDEM	IDA BAGUS MEGENG ADNYANA	TIDAK TERPILIH
		NASDEM	IDA AYU RATIH RATNADEWI	TIDAK TERPILIH
		GERINDRA	NI WAYANTINI KUSUMAYANI,SE	TIDAK TERPILIH
		GERINDRA	NI WAYAN RAI	TIDAK TERPILIH
		GERINDRA	I NYOMAN TEGTEG	TIDAK TERPILIH
		GERINDRA	ANAK AGUNG BAGUS MAHAPUTRA, SH	TIDAK TERPILIH
		GERINDRA	NI NYOMAN SUKERTI, S.Sos	TIDAK TERPILIH
		DEMOKRAT	I KOMANG JAWI	TIDAK TERPILIH
		DEMOKRAT	I MADE DARBA	TIDAK TERPILIH
		DEMOKRAT	NI KADEK WIDNYANI	TIDAK TERPILIH
		PERINDO	NI LUH EKA SUGIANTI	TIDAK TERPILIH
		PERINDO	NI WAYAN NONORIATI	TIDAK TERPILIH

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

NO	DAPIL	NAMA PARTAI	NAMA CALON	STATUS
		PPP	MUCHTAR BS	TIDAK TERPILIH
		PPP	NOVIYANTY INDRASARI CARDINATA	TIDAK TERPILIH
		PSI	I NYOMAN SUMANTARA,SH	TIDAK TERPILIH
		PSI	NI NYOMAN ASTITI ASIH	TIDAK TERPILIH
		PSI	I PUTU DEDDY OKTARIANA	TIDAK TERPILIH
		PSI	EVI SINTA PRATIWI	TIDAK TERPILIH
		PSI	I MADE ANDY KURNIAWAN	TIDAK TERPILIH
		PSI	NI KOMANG EKA JULIANI	TIDAK TERPILIH
		GARUDA	IDA AYU PUTRI SARUTI	TIDAK TERPILIH
JUMLAH		7 Parpol	23 Caleg	
8	DAPIL 8	NASDEM	RINI ARYATI	TIDAK TERPILIH
		GERINDRA	NI LUH PUTU ARTATI	TIDAK TERPILIH
		PERINDO	DEWA MADE WIBAWA PUTRA	TIDAK TERPILIH
		PERINDO	LUH ULAN RATNA YANTI	TIDAK TERPILIH
		PAN	ABDULLAH SIDIK	TIDAK TERPILIH

Perihal Penyelenggaraan Kampanye

NO	DAPIL	NAMA PARTAI	NAMA CALON	STATUS
		PAN	DEDE HERI GUNAWAN RAHMAT	TIDAK TERPILIH
		PAN	KALISTA DWI ASMORO SUSI	TIDAK TERPILIH
		PPP	ROBBY FIRLIYANTO	TIDAK TERPILIH
		PPP	ZUHRAH	TIDAK TERPILIH
		PSI	I WAYAN TERIMA	TIDAK TERPILIH
		PSI	NI MADE NOVIYANTI	TIDAK TERPILIH
		GARUDA	MADE DWI INDRASARI	TIDAK TERPILIH
JUMLAH		7 Parpol	12 Caleg	
9	DAPIL 9	NASDEM	ANAK AGUNG GEDE PUTRA	TIDAK TERPILIH
		GERINDRA	NI NYOMAN KARINI,S.PD	TIDAK TERPILIH
		GERINDRA	I MADE WIJA	TIDAK TERPILIH
		GERINDRA	IR. ANAK AGUNG SRI MARWATI	TIDAK TERPILIH
		DEMOKRAT	IR. PANDE NGURAH KARYAWAN	TIDAK TERPILIH
		DEMOKRAT	DEWA AYU PUTU SWANDEWI	TIDAK TERPILIH
		PERINDO	I DEWA PUTU WARDANA	TIDAK TERPILIH

NO	DAPIL	NAMA PARTAI	NAMA CALON	STATUS
		PERINDO	I WAYAN SUAMBA, SH	TIDAK TERPILIH
		PERINDO	I.B.A. ASCANA, SH	TIDAK TERPILIH
		PERINDO	DEWA AGUNG AYU PUTRA ASTINI	TIDAK TERPILIH
		PPP	SARIFUDIN	TIDAK TERPILIH
		PPP	NURLAILI MAFTUHA	TIDAK TERPILIH
		PSI	NI NYOMAN AYU CHARLIE AFINA PINATIH	TIDAK TERPILIH
		GARUDA	NI NYOMAN SUARTINI, S.Pd	TIDAK TERPILIH
JUMLAH		7 Parpol	14 Caleg	

Sumber: Dioah Penulis dari Formulir DC1 Pemilihan Anggota DPRD Provinsi

Adanya 144 dari 547 Caleg atau sebesar 26% dari jumlah calon anggota DPRD Provinsi di Bali yang melaporkan besaran dana kampanyenya sebesar Rp. 0 berdasarkan hasil pengawasan 16 orang atau 11 % diantaranya ternyata melakukan kegiatan kampanye, yaitu melalui kegiatan tatap muka dan pemasangan APK. Sementara sisanya, berdasarkan hasil wawancara dengan Bawaslu Kabupaten Buleleng, Bawaslu Kota Denpasar dan Bawaslu Kabupaten Badung disebutkan bahwa calon anggota DPRD Provinsi yang melaporkan dana kampanyenya Rp. 0 tersebut memang calon-calon yang tidak aktif pada masa kampanye. Lebih jelasnya mengenai calon-calon yang melaporkan dana kampanyenya sebesar Rp.0 namun melakukan kegiatan kampanye adalah sebagai berikut:

Tabel 2.
Hasil Pengawasan Bawaslu Kabupaten/Kota pada Tahap Kampanye terhadap Calon Anggota DPRD Provinsi yang Melaporkan Dana Kampanyenya Rp. 0

DAPIK	NAMA PARTAI	NAMA CALON	KETERANGAN	LPPDK	HASIL PENGAWASAN	ESTIMASI BIAYA KAMPANYE
DAPIL 3 (TABANAN)	NASDEM	NI PUTU INTAN SRI HANDAYANI	TIDAK TERPILIH	Rp. 0	Dari fakta hasil pengawasan kampanye yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Tabanan, bahwa calon yang bersangkutan tercatat terdapat Alat Peraga Kampanye yang terpasang atas nama yang bersangkutan sebanyak 4 buah dalam bentuk Baliho	1.200.000
DAPIL 3 (TABANAN)	PERINDO	IWAYAN SUEDEN,S.H.,M.H	TIDAK TERPILIH	Rp. 0	Dari fakta hasil pengawasan kampanye yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Tabanan, bahwa calon yang bersangkutan tercatat terdapat Alat Peraga Kampanye yang terpasang atas nama yang bersangkutan sebanyak 31 buah dalam bentuk Baliho sebanyak 20 buah, dalam bentuk spanduk sebanyak 11 buah	9.960.000
DAPIL 5 (BULELENG)	NASDEM	IMADE TEJA	TIDAK TERPILIH	Rp. 0	Dari fakta hasil pengawasan kampanye yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Buleleng, bahwa calon yang bersangkutan tercatat melakukan kampanye dalam bentuk tatap muka dan simakrama sebanyak 20 kali dengan rata-rata jumlah peserta kampanye yang hadir sejumlah 10 s.d 100 orang dan tercatat terdapat Alat Peraga Kampanye yang terpasang atas nama yang bersangkutan sebanyak 6 buah.	50.000.000
DAPIL 5 (BULELENG)	NASDEM	SOMVIR	TERPILIH	Rp. 0	Dari fakta hasil pengawasan kampanye yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Buleleng, bahwa calon yang bersangkutan tercatat terdapat Alat Peraga Kampanye yang terpasang atas nama yang bersangkutan sebanyak 9 buah (Spanduk 7 buah, Billboard 2 buah)	32.100.000
DAPIL 5 (BULELENG)	GERINDRA	LUH PUTU EKA DEWI PARAMITHA	TIDAK TERPILIH	Rp. 0	Dari fakta hasil pengawasan kampanye yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Buleleng, bahwa calon yang bersangkutan tercatat terdapat Alat Peraga Kampanye yang terpasang atas nama yang bersangkutan sebanyak 2 buah dalam bentuk baliho	600.000

Perihal Penyelenggaraan Kampanye

DAPIL 5 (BULELENG)	PERINDO	NI MADE SITIARI, S.H	TIDAK TERPILIH	Rp. 0	Dari fakta hasil pengawasan kampanye yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Buleleng, bahwa calon yang bersangkutan tercatat terdapat Alat Peraga Kampanye yang terpasang atas nama yang bersangkutan sebanyak 15 buah dalam Spanduk, Baliho dan Pamplet	900.000
DAPIL 5 (BULELENG)	PAN	I KETUT JENGISKAN	TIDAK TERPILIH	Rp. 0	Dari fakta hasil pengawasan kampanye yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Buleleng, bahwa calon yang bersangkutan tercatat melakukan kampanye dalam bentuk tatap muka 1 kali dengan jumlah peserta lebih kurang 300 orang dan tercatat terdapat Alat Peraga Kampanye yang terpasang atas nama yang bersangkutan sebanyak 18 buah dalam bentuk Baliho	7.500.000
DAPIL 5 (BULELENG)	PAN	GUSTI AYU PUTU RINA KUSUMASTUTI	TIDAK TERPILIH	Rp. 0	Dari fakta hasil pengawasan kampanye yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Buleleng, bahwa calon yang bersangkutan tercatat terdapat Alat Peraga Kampanye yang terpasang atas nama yang bersangkutan sebanyak 3 buah dalam Spanduk dan Baliho	1.440.000
DAPIL 6 (BANGLI)	PSI	I NYOMAN JATIGUNA,ST	TIDAK TERPILIH	Rp. 0	Dari fakta hasil pengawasan kampanye yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Bangli, bahwa calon yang bersangkutan tercatat melakukan kampanye dalam bentuk tatap muka sebanyak 1 kali dengan jumlah peserta lebih kurang 20 orang dan tercatat terdapat penyebaran bahan kampanye sebanyak lebih kurang 20 buah dalam bentuk kartu nama dan baju kaos	1.800.000
DAPIL 7 (KARANGASEM)	NASDEM	IDA AYU RATIH RATNADEWI	TIDAK TERPILIH	Rp. 0	Dari fakta hasil pengawasan kampanye yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Karangasem, bahwa calon yang bersangkutan tercatat melakukan kampanye dalam bentuk Simakrama sebanyak 1 kali dengan jumlah peserta lebih kurang 150 orang.	3.750.000
DAPIL 7 (KARANGASEM)	DEMOKRAT	I KOMANG JAWI	TIDAK TERPILIH	Rp. 0	Dari fakta hasil pengawasan kampanye yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Karangasem, bahwa calon yang bersangkutan tercatat melakukan kampanye dalam bentuk Simakrama sebanyak 5 kali	12.500.000

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019

DAPIL 8 (KLUNGKUNG)	PERINDO	LUH ULAN RATNA YANTI	TIDAK TERPILIH	Rp. 0	Dari fakta hasil pengawasan kampanye yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Klungkung, bahwa calon yang bersangkutan tercatat terdapat Alat Peraga Kampanye yang terpasang atas nama yang bersangkutan sebanyak 1 buah dalam bentuk Spanduk	60.000
DAPIL 8 (KLUNGKUNG)	GARUDA	MADE DWI INDRASARI	TIDAK TERPILIH	Rp. 0	Dari fakta hasil pengawasan kampanye yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Klungkung, bahwa calon yang bersangkutan tercatat terdapat Alat Peraga Kampanye yang terpasang atas nama yang bersangkutan sebanyak 1 buah dalam bentuk Spanduk	60.000
DAPIL 9 (GIANYAR)	GERINDRA	NI NYOMAN KARINI,S.PD	TIDAK TERPILIH	Rp. 0	Dari fakta hasil pengawasan kampanye yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Gianyar, bahwa calon yang bersangkutan tercatat terdapat Alat Peraga Kampanye yang terpasang atas nama yang bersangkutan sebanyak 1 buah dalam bentuk Baliho	300.000
DAPIL 9 (GIANYAR)	GERINDRA	IR. ANAK AGUNG SRI MARWATI	TIDAK TERPILIH	Rp. 0	Dari fakta hasil pengawasan kampanye yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Karangasem, bahwa calon yang bersangkutan tercatat melakukan kampanye dalam bentuk Tatap Muka sebanyak 1 kali dengan jumlah peserta lebih kurang 150 orang dan tercatat terdapat Alat Peraga Kampanye yang terpasang atas nama yang bersangkutan sebanyak 1 buah dalam bentuk Baliho	4.050.000
DAPIL 9 (GIANYAR)	PERINDO	I DEWA PUTU WARDANA	TIDAK TERPILIH	Rp. 0	Dari fakta hasil pengawasan kampanye yang dilakukan oleh Bawaslu Kabupaten Gianyar, bahwa calon yang bersangkutan tercatat terdapat Alat Peraga Kampanye yang terpasang atas nama yang bersangkutan sebanyak 3 buah dalam Baliho	900.000

Sumber: Dioah Penulis dari Hasil Pengawasan Kampanye Bawaslu Kabupaten/Kota

Tujuan penyerahan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK) peserta pemilu 2019 kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) agar terciptanya pemilu yang transparan dalam penggunaan dana kampanye. Azas pemilu adalah akuntabel, transparan, bertanggung jawab, dan terbuka. Salah satunya dalam praktik pemilu ini adalah kampanye itu didanai oleh pembiayaan yang pasti. Baik dari sumber dananya dari mana hingga penggunaannya. Oleh

karena itu, peserta pemilu yang berkampanye menggunakan dana dari sumbangan mana pun diminta untuk bersikap bertanggung jawab untuk menyebutkan berapa dana yang masuk, dari siapa, dan digunakan untuk apa saja. Pada Pemilu Tahun 2019 nampaknya belum bisa dilakukan secara maksimal, hal ini dapat dilihat pada uraian yang telah disampaikan pada Tabel 2. Dalam konsep akuntabilitas disebutkan organisasi pada sektor publik dituntut untuk memberikan jawaban terhadap pihak-pihak yang berkepentingan dengan organisasi tersebut. Dengan kata lain, organisasi sektor publik hendaknya mampu memberikan penjelasan atas tindakan-tindakan yang dilakukannya terutama terhadap pihak-pihak yang dalam sistem politik telah diberikan kewenangan untuk melakukan penilaian dan evaluasi terhadap organisasi publik. Dalam kasus ini Peserta Pemilu telah mampu memenuhi kewajibannya melaporkan dana kampanye secara tepat waktu. Namun dalam laporan tersebut terdapat substansi, yaitu besaran dana kampanye yang dilaporkan menimbulkan keraguan akan kebenarannya. Karena apa yang dilaporkan berbeda kenyataannya dengan yang terjadi di lapangan. Artinya, akuntabilitas dalam pelaporan dana kampanye Peserta Pemilu tahun 2019 di Provinsi Bali belum secara maksimal karena belum mampu memberikan penjelasan atas tindakan-tindakan yang dilakukannya (Peserta Pemilu) terutama terhadap pihak-pihak yang dalam sistem politik telah diberikan kewenangan untuk melakukan penilaian dan evaluasi terhadap organisasi publik (KPU dan KAP).

Dari sisi dimensi akuntabilitas yang meliputi transparansi, pertanggungjawaban, pengendalian, tanggung jawab, dan responsivitas beberapa unsur juga belum dapat dipenuhi secara masimal. Transparansi yang merujuk pada kemudahan akses untuk mendapat informasi terkait dengan fungsi dan kinerja dari organisasi menjadi dimensi yang juga belum bisa dilaksanakan secara maksimal dalam pelaporan dana kampanye. Bawaslu sebagai salah satu penyelenggara Pemilu belum dapat mengawasi pelaporan dana kampanye secara maksimal, karena kesulitan untuk memperoleh akses informasi terkait penggunaan dana kampanye pada saat

pengawasan kampanye serta akses dalam audit laporan dana kampanye oleh KAP.

Kedua, pertanggungjawabanyang merujuk pada praktik untuk memastikan individu dan atau organisasi bertanggung jawab atas tindakan dan aktivitasnya, memberikan hukuman pada tindakan yang salah dan memberikan penghargaan atas kinerja yang baik. Dimensi ini belum berjalan secara maksimal pada pelaporan dana kampanye Pemilu tahun 2019 hal ini karena dalam pelaporan LPPDK tidak terdapat alat yang dapat digunakan untuk memastikan laporan Calon Legislatif dapat dipertanggung jawabkan. Partai Politik sebagai oraganisasi yang bertanggung jawab atas pelaporan dana kampanye dalam regulasi internanya belum mengatur secara tegas baik ketentuan maupun sanksi apabila calon yang berasal dari partai tersebut tidak mampu menyusun laporan dana kampanye secara benar.

Ketiga adalah pengendalian, yang merujuk pada situasi bahwa organisasi melakukan secara tepat apa yang menjadi perintah utamanya. Dalam hal ini partai politik mampu memenuhi tugasnya melaporkan dana kampanye tepat waktu namun masih diragukan ketepatan dari konten yang dilaporkan. Undang-Undang sebagai pengendali dan sumber hukum tertinggi dalam pelaksanaan Pemilu belum secara tegas mengatur dana kampanye begitu pula Partai Politik yang merupakan pilar demokrasi belum mempunyai sistem pengendalian untuk menunjukkan akuntabilitas pelaporan dana kampanye.

Keempat adalah tanggung jawab, yang merujuk pada organisasi hendaknya dibatasi oleh aturan hukum yang berlaku. Dalam pelaporan dana kampanye pemilu sudah diatur secara jelas mengenai dana kampanye mulai dari besaran hingga apa saja yang diperbolehkan dan tidak diperbolehkan dari dana kampanye. Namun dalam prakteknya aturan tersebut belum mampu dilaksanakan secara tepat akibat masih adalah celah dalam regulasi nasional maupun regulasi internal partai.

Kelima, adalah responsivitas yang merujuk pada organisasi menaruh minat dan berupaya untuk memenuhi harapan substantif para pemangku kepentingan yang

bentuknya berupa artikulasi permintaan dan kebutuhan. Dalam dimensi terakhir ini peserta pemilu telah mampu memenuhi harapan masyarakat dan penyelenggara Pemilu bahwa peserta Pemilu secara administratif telah melakukan kewajibannya untuk melaporkan dana kampanye.

Dalam kasus di Bali ini terdapat permasalahan dana kampanye ini menjadi perhatian khusus mengingat terdapat calon yang melaporkan LPPDK sebesar Rp. 0 namun berhasil terpilih menjadi anggota DPRD Provinsi Bali dan tidak lama setelahnya terdapat masyarakat yang melaporkan calon tersebut atas tuduhan *money politics*. Calon tersebut adalah Somvir dari Partai Nasdem yang berhasil terpilih sebagai anggota DPRD Provinsi dari Dapil 5 Kabupaten Buleleng. Sebagaimana laporan dugaan Pelanggaran Pemilu, Laporan Nomor: 007/LP/PL/Prov/17.00/VI/2019 tanggal 25 Juni 2019 dalam 2 (dua) klarifikasi yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi Bali Somvir yang merupakan seorang guru yoga mengaku bahwa sama sekali tidak mengeluarkan dana kampanye dalam masa kampanye Pemilu tahun 2019. Adapun alat praga kampanye Somvir yang terpasang selama kampanye diduga merupakan alat peraga yang dibuat oleh murid-muridnya yang dia sendiri tidak mengetahui sehingga tidak bisa melaporkan hal tersebut dalam LPPDK. Sementara untuk tuduhan *money politics* Somvir juga membantah mengenai hal tersebut. Oleh karena adanya perbedaan pendapat hukum¹³⁾ dari masing-masing institusi (Bawaslu Provinsi Bali, Kepolisian dan Kejaksaan) dalam Sentra Gakkumdu Provinsi Bali terhadap Laporan dugaan

¹³ Menurut anggota Sentra Gakkumdu Kepolisian Daerah Bali bahwa pasal yang disangkakan, yang membuat LPPDK adalah Partai Politik sehingga subjek hukumnya adalah Partai Politik bukan terlapor. Sementara menurut anggota Sentra Gakkumdu dari Kejaksaan Tinggi Bali bahwa hasil klarifikasi yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi Bali, bahwa mereka sependapat dengan pendapat dengan anggota Sentra Gakkumdu Kepolisian Daerah Bali (Berita Acara Pembahasan Kedua Sentra Gakkumdu Provinsi Bali Nomor: 003 tanggal 10 Juli 2019)

pelanggaran Pidana Pemilu dengan register Nomor: 007/LP/PL/Prov/17.00/VI/2019 Tanggal 25 Juni 2019 atas nama Terlapor Dr. Somvir, maka Laporan *a quo* tidak dapat ditingkatkan ke tahap Penyidikan. Kasus ini dapat dilihat bahwa tujuan pelaporan LPPDK lebih dari sekedar syarat administrasi yang harus dilengkapi oleh Parpol dan Caleg, bahwa lebih dari itu ada akuntabilitas yang harus ditunjukkan peserta Pemilu dalam sebuah proses demokrasi agar tidak menimbulkan masalah dikemudian hari.

Apa yang terjadi di Provinsi Bali terkait adanya 144 calon anggota DPRD yang melaporkan dana kampanyenya sebesar Rp. 0 namun 16 orang diantaranya berdasarkan hasil pengawasan Bawaslu Kabupaten/Kota menunjukkan terdapat kesalahan dalam sistem pelaporan dana kampanye Pemilu tahun 2019. Dari sisi aturan Dari sisi aturan khususnya Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 29 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 24 Tahun 2018 tentang Dana Kampanye Pemilihan Umum sudah sangat jelas hukum yang mengatur penggunaan dan pelaporan dana kampanye. Namun ada sejumlah oknum yang dapat mengesampingkan prosedur yang terdapat dalam aturan hukum tersebut sehingga pelaporan dana kampanye menimbulkan ketimpangan, dimana dalam laporan dana kampanye terdapat Calon Legislatif yang tidak mengelurakan dana kampanye sama sekali namun dalam tahapan kampanye mereka melakukan kegiatan kampanye.

Jika masalah dana kampanye seperti yang terjadi di Provinsi Bali terus berlanjut, maka upaya konsolidasi demokrasi akan sulit diwujudkan. Tanpa akuntabilitas, kompetisi yang terbangun akan lebih bersifat prosedural dan lemah dalam hal substansi. Pemilu, partai politik, dan berbagai instrumen politik demokratis lainnya kemudian hanya menjadi bagian dari sebuah rutinitas pergantian kekuasaan. Kecurangan-

kecurangan yang terjadi akan menimbulkan sinisme publik terhadap proses politik, yang akan menjadi ancaman bagi masa depan demokrasi.

Berdasarkan pemikiran di atas, diperlukan pengaturan yang memaksa semua aktor politik bersikap transparan dan akuntabel dalam hal dana politik, terutama yang digunakan untuk kegiatan kampanye pemilu. Salah satunya pemberian kewenangan kepada Bawaslu selaku pengawas pemilu untuk melakukan kerja sama dengan KAP selaku auditor dana kampanye. Data hasil pengawasan dilapangkan oleh Bawaslu dan jajarannya dapat dijadikan data pembanding oleh KAP dalam mengaudit dana kampanye partai politik.

Selain kerja sama dengan auditor upaya lain yang dapat dilakukan dalam perbaikan sistem pelaporan dana kampanye adalah pemberian akses bagi Bawaslu dan jajaran dalam kampanye yang dilakukan peserta pemilu terkait besaran penggunaan dana kampanye. Sehingga dalam akhir tahapan data tersebut bisa dihimpun dan dijadikan data pembanding dengan data yang dilaporkan Peserta Pemilu.

Disamping dua upaya diatas, perlu juga dilakukan perbaikan regulasi dengan tujuan untuk mewujudkan persaingan yang setara (*equal opportunity*) di antara peserta pemilu. Dan untuk menciptakan sebuah sistem yang jujur, dimana partai ataupun kandidat dapat berpartisipasi dan berperilaku secara transparan dan akuntabel terhadap masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Aman, A., T. A. Al-Shbail, dan Z. Mohammed. 2013. *Enhancing Public Organization Accountability through E-Government System*. International Journal of Conceptions on Management and Social Science, 1(1): 15-21.
- Faizal. 2018. *Memahami Perbedaan Data Primer dan Data Sekunder*. Diakses dari: <http://www.sharingid.com/memahami-perbedaan-data-primer-dan-sekunder/> pada tanggal 15 Agustus 2019
- Global Commission. (2012). *The Report of The Global Commission on Election, Democracy and Security*. Diakses dari: http://www.operationspaix.net/DATA/DOCUMENT/7358~v~The_Report_Of_The_Global_Commission_on_Elections_Democracy_Security_septembre_2012.pdf pada tanggal 18 Agustus 2019
- Henry, N. 2007. *Public Administration and Public Affairs, 10th edition*. Pearson Prentice Hall. Upper Saddle River, NJ.
- Osborne, S. P. (ed.). 2010. *The New Public Governance?: Emerging Perspective on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge. New York, NY.
- Starling, G. 2008. *Managing the Public Sector 8th edition*. Thompson Wadsworth. Boston, M.A.
- Sugiyono. 2011. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R&D*. Bandung: Alfabeta
- Peraturan Perundang-Undangan:
Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 29 Tahun 2018 tentang Pengawasan Dana Kampanye Pemilihan Umum
Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 24 Tahun 2018 tentang Dana Kampanye Pemilihan Umum
Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Bab 11

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penyelenggaraan Kampanye



**Netralitas 'Sumber Daya Negara' dalam
Pemilu 2019
(Studi Kasus Pendamping Desa dan
Pendamping Program Keluarga Harapan di
Kalimantan Barat)**

Oleh

Faisal Riza

*(Koordinator Divisi Pengawasan, Humas dan Hubal
Bawaslu Kalimantan Barat)*

E-mail : ichal_1999@yahoo.com

Pendahuluan

Salah satu tujuan reformasi adalah menghadirkan pemilu yang adil dan demokratis, dimana rangkaian sistem hukum pemilu yang digunakan sebagai instrumen penegakan pelanggaran dan kejahatan pemilu agar semua komponen yang terlibat dalam proses pemilu (*stake holders*) dapat mematuhi prosedur tata cara pemilu yang disepakati bersama melalui UU Pemilu.

Roy. C Macridis menyebutkan sejumlah persyaratan untuk mewujudkan pemilu yang demokratis, antara lain yaitu ;⁽¹⁾

1. Ada pengakuan terhadap hak pilih universal. Semua warga negara, tanpa pengecualian yang bersifat ideologis dan politis, diberi hak untuk memilih dan

1 Roy. C Macridis dalam Contemporary Political Ideologies: Movements and Regimes, sebagaimana dikutip oleh Eep Saifullah Fatah dalam Evaluasi Pemilu OrdeBaru, Mengapa 1996-1997 terjadi pelbagai kerusuhan?; Laboratorium Fisip UI bekerjasama dengan Mizan, 1997

dipilih dalam pemilu.

2. Ada keleluasaan untuk membentuk "tempat penampungan" bagi pluralitas aspirasi masyarakat pemilih. Masyarakat memiliki alternatif pilihan saluran aspirasi politik yang leluasa. Pembatasan jumlah kontestan Pemilu yang hanya mempertimbangkan alasan yuridis formal dengan menafikkan perkembangan riil aspirasi masyarakat adalah sebuah penyelewengan dari prinsip ini.
3. Tersedia mekanisme rekrutmen politik bagi calon-calon wakil rakyat yang demokratis.
4. Ada kebebasan bagi pemilih untuk mendiskusikan dan menentukan pilihan.
5. Ada lembaga atau panitia pemilihan yang independen.
6. Ada keleluasaan bagi setiap kontestan untuk berkompetisi secara sehat.
7. Penghitungan suara yang jujur.
8. Netralitas birokrasi

Untuk mewujudkan pemilu yang demokratis diperlukan sebuah sistem pemilu yang demokratis pula. Ramlan Subakti menyebutkan bahwa sebuah pemilu dapat dikatakan adil dan demokratis apabila dalam penyelenggaraannya memenuhi memenuhi empat parameter berikut, yakni:⁽²⁾

Pertama, predictable procedures, yakni pengaturan setiap tahapan pemilu mengandung kepastian hukum.

Kedua, free and fair election, yakni setiap hal yang perlu diatur semua ketentuan bermakna tunggal, tidak bermakna ganda, konsisten dan tidak saling bertabrakan, serta berasaskan luber dan jurdil.

Ketiga, complaint mechanism, yakni pengaturan proses pemilu yang memuat mekanisme penyelesaian sengketa dengan prosedur dan keputusan yang adil dan cepat untuk semua jenis dan bentuk sengketa pemilu.

Raul Cordenillo and Andrew Ellis juga menambahkan unsur *electoral integrity* sebagai variabel penting untuk memastikan

² Ramlan Subakti, 2008, *Perekayasaan Sistem Pemilu Untuk Pembangunan Tata Politik Demokrasi*, Partnership, Jakarta.

kerangka sistem pemilu yang setara dan adil, adanya administrasi pemilu yang adil, transparan, dan tidak memihak; dan tersedianya sistem penegakan hukum pemilu.⁽³⁾

Pentingnya netralitas birokrasi sebagaimana disebutkan oleh Roy. C Macrldis, maka penggunaan sumber daya negara merupakan 'barang haram' dilakukan oleh kontestan manapun dalam berkompetisi. Sumber daya negara yang dimaksud adalah kekuatan birokrasi yang memiliki akses terhadap asset, fasilitas, program dan anggaran negara dalam melaksanakan program dan kebijakan pemerintah.

Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum pada dasarnya telah meletakkan garis 'demarkasi' terhadap upaya politisasi birokrasi dalam penyelenggaraan Pemilihan Umum. Netralitas Aparatus Sipil Negara (ASN) serta larangan penggunaan fasilitas pemerintah secara tegas disebutkan di dalamnya. Bahkan Undang-undang No 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara juga mengatur tentang kewajiban ASN netral dari kepentingan politik. Baik dalam Pemilihan Umum maupun dalam Pemilihan Kepala Daerah.

Realitasnya, praktek penyelenggaraan pemilu serentak tahun 2019 memaksa kita untuk kembali mendiskusikan isu politisasi birokrasi yang dalam kamus demokrasi menjadi barang haram. Khususnya pada keterlibatan sumber daya manusia yang terlibat sebagai bagian dari program yang dilahirkan dari birokrasi. Fenomena yang ditemui pada Pemilu tahun 2019, keterlibatan tersebut nyata dan cukup rentan dijadikan alat untuk kepentingan politik tertentu.

Gagasan reformasi terhadap sistim politik indonesia pasca orde baru, sejatinya karena penguasa pada saat itu menjadikan birokrasi sebagai mesin politik. Hal ini terepresentasikan dan dikanalisis oleh kekuatan politik yang disebut "Golongan Karya"⁽⁴⁾. Namun perjalanan 21 tahun reformasi, nampaknya isu keterlibatan birokrasi dalam pusaran politik baru pada makna "Netralitas Aparatur Sipil Negara dan TNI/Polri" dan belum

3 Raul Cordenillo and Andrew Ellis (eds). 2012. The Integrity of Elections: The Role of Regional Organizations. Sweden: IDEA.

4 Muhamad Hisyam (2003). Krisis Masa Kini dan Orde Baru. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

beranjak ke tingkat yang lebih *advanced*

Artikel ini ingin mengajak diskusi lebih jauh tentang praktik netralitas birokrasi yang terwujud dalam program pendampingan kementerian yaitu Tenaga Pendamping Desa dan Tenaga Pendamping Sosial Program Keluarga Harapan (PKH).

Sejatinya, kehadiran dua tenaga pendamping ini merupakan konsekuensi dari pelaksanaan program pemerintah yang dimiliki oleh Kementerian Desa dan Kementerian Sosial . Untuk itu, keberadaannya dilakukan dengan cara melakukan rekrutmen tenaga yang berasal dari luar birokrasi.

Peran strategis dari keduanya dalam menjalankan kerjanya berinteraksi dengan banyak penerima manfaat program, menjadikannya rentan sebagai agen dalam mengkampanyekan para peserta pemilu baik yang bersifat *party* (partai, calon perseroangan dan atau pasangan calon) maupun *candidate* (*caleg*).

Bawaslu Kalimantan Barat menemukan fakta bahwa selama tahapan kampanye, dua jenis tenaga pendamping tersebut terlibat dalam praktek mengkampanyekan, memfasilitasi dan bahkan secara terbuka mendeklarasikan dukungan terhadap peserta pemilu tertentu.

Tujuan , Ruang Lingkup dan Metodologi Riset

Setidaknya ada 3 (tiga) tujuan penulisan ini , yakni :

1. Menggambarkan bahwa konsepsi tentang netralitas birokrasi yang baru mengadopsi konsepsi netralitas ASN belum cukup mampu memastikan netralitas birokrasi sebagaimana asas pemilu yang demokratis dan adil.
2. Bahwa praktek pelanggaran netralitas birokrasi berpotensi kuat pada kasus keterlibatan sumber daya negara yang yang direpresentasikan oleh program dan praktik pendampingan oleh pendamping desa dan pendamping sosial Program Keluarga Harapan dalam Pemilu tahun 2019
3. Mengeksplorasi kelemahan regulasi terhadap

status dan kedudukan dua jenis pendamping tersebut dalam perspektif penegakan hukum pemilu yang diadopsi oleh undang-undang pemilu dan aturan turunannya.

4. Menggambarkan upaya yang dapat dilakukan oleh Bawaslu Kalimantan barat dalam menghadapi situasi demikian.

Dari latar tersebut di atas, tulisan ini bertumpu pada empat pertanyaan kunci antara lain:

1. Sejuahmana potensi dan peran Tenaga Pendamping Desa dan Pendamping Program Keluarga Harapan yang melanggar asas netralitas birokrasi dalam proses Pemilu tahun 2019 ?
2. Faktor apa saja yang mendorong terjadinya pelanggaran netralitas birokrasi yang dilakukan oleh dua jenis Tenaga Pendamping tersebut di atas dalam Pemilu tahun 2019?
3. Sejuahmana regulasi yang mengatur dua jenis pendamping ini cukup mampu memastikan netralitasnya dan mencegah terjadinya penggunaan fasilitas negara ?
4. Mekanisme dan strategi apa saja yang dilakukan oleh Bawaslu Kalbar dalam melakukan pencegahan terjadinya penyalahgunaan fasilitas negara dalam dua jenis program pendampingan tersebut ?

Dengan pendekatan deskriptif kualitatif , data *primer* yang digunakan dalam tulisan ini berasal dari hasil temuan pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu Kalimantan Barat. Sementara data *sekunder* berasal dari berita / *content* di media assa maupun media sosial serta dokumen dan regulasi yang terkait dengan tugas pokok dan fungsi kedua pendamping tersebut maupun yang terkait dengan aturan kampanye pemilihan umum.

Selanjutnya penulis menggambarkan pertanyaan penelitian diatas dengan melakukan identifikasi dan analisis terhadap aktifitas, faktor serta aktor yang terlibat dalam praktek pelanggaran asas netralitas birokrasi yang direpresentasikan oleh dua jenis pendamping tersebut . Penulis juga mencoba

melakukan analisis terhadap regulasi untuk kedudukan dan status para tenaga pendamping tersebut.

Dikotomi Politik – Birokrasi dalam Pemilu, Status quo?

Dalam perkembangan ilmu politik dan ilmu administrasi, sebuah gagasan dari Woodrow Wilson pada tahun 1887 mulai berkembang. Gagasan ini akhirnya membawa perubahan besar bagi pemerintahan di Amerika Serikat. Wilson menjelaskan bahwa sejatinya disiplin administrasi publik merupakan produk perkembangan ilmu politik. Meskipun demikian, Wilson menegaskan bahwa keduanya harus dipisahkan.

Gagasan ini kemudian dikenal sebagai dikotomi politik-administrasi. Dalam kaitannya dengan pemerintah, Wilson mengemukakan bahwa pemerintah memiliki dua fungsi yang berbeda, yaitu fungsi politik dan fungsi administrasi. Fungsi politik terkait dengan pembuatan kebijakan (*public policy making*) atau pernyataan apa yang menjadi keinginan negara (*has to do with policies or expression of the state will*). Sedangkan fungsi administrasi terkait dengan pelaksanaan kebijakan (*has to do the execution of these policies*).⁵

Selanjutnya, karena adanya pemisahan antara birokrasi sebagai pelaksana fungsi administrasi publik dan politisi sebagai pelaksana fungsi politik, maka prinsip netralitas birokrasi menjadi penting untuk ditaati. Dengan demikian, partai politik dalam pemerintahan harus dipandang sebagai master dari birokrasi pemerintahan, dan birokrasi tidak boleh terkontaminasi oleh warna politik yang datang silih berganti.

Disisi lain, Weber menjelaskan konsep birokrasi yang ideal dicirikan sebagai berikut: *pertama*, sistem pembagian kerja dikembangkan melalui spesialisasi kerja yang jelas. *Kedua*, birokrasi memiliki aturan yang jelas. *Ketiga*, jabatan dalam birokrasi diisi oleh orang yang secara teknis kompeten atau profesional. *Keempat*, para pegawai memandang tugas sebagai karir hidup. *Kelima*, sumber legitimasi dalam birokrasi sifatnya bukan tradisional dan bukan kharismatik, tetapi legalitas.

⁵ Seperti yang dikutip oleh Riris Khatarina, Netralitas Birokrasi dalam Pemilu Legislatif 2009 (Studi di Kabupaten Labuhan Batu),

Konsep birokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Weber tersebut sangat penting dalam menempatkan birokrasi dalam penegakan demokrasi. Untuk dapat menempatkan birokrasi dalam penegakan demokrasi, kata kunci yang penting adalah netralitas. Netralitas birokrasi maksudnya adalah dibersihkannya birokrasi dari keterlibatannya dalam permainan politik.⁽⁶⁾

Menurut Asmerom dan Reis, netralitas birokrasi memerlukan beberapa karakteristik penting yaitu

"Politic and policy are separated from administration; public servants are appointed and promoted on the basis of merit rather than on the basis of party affiliation or contributions; public servants do not engage in partisan political activities; public servants do not express publicly their personal views on government policies or administration; public servants provide for the right and objective advice to their political masters in private and confidence. In return, political executives protect the anonymity of public servants by publicly accepting responsibility for departmental decisions".⁽⁷⁾

Sebagaimana karakteristik yang dikemukakan oleh Asmerom dan Reis di atas, maka ciri-ciri birokrasi yang netral akan terlihat dari apakah sebuah institusi pemerintahan menerapkan sistem *merit* dan bukan *spoil*. Sistem *merit* adalah sebuah sistem yang dipergunakan oleh sebuah pemerintahan untuk merekrut dan melakukan promosi birokrat (ASN) berbasiskan kompetensi, yaitu menekankan pada pengetahuan, keterampilan, kemampuan, dan pengalaman, bukan didasarkan pada hubungan kekerabatan atau patrimonial.

Sehubungan birokrasi mempunyai watak atau sifat yang berbeda dengan demokrasi, maka secara teori, posisi dan peran birokrasi dalam demokrasi dapat dibedakan dalam

6 Joko Widodo, Good Governance Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada era Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Penerbit Insan Cendekia, Surabaya, 2001.

7 Ibid, hal.15

tiga macam, yaitu sebagai birokrat, sebagai politisi, dan sebagai profesi.⁽⁸⁾ Sebagai birokrat, berarti hanya semata-mata bertugas melaksanakan apa yang menjadi kebijakan politik yang dibuat oleh para politisi. Sebagai politisi berarti tidak hanya melaksanakan kebijakan politik namun juga ikut menentukan dalam menetapkan apa yang menjadi arah, tujuan, sasaran, dan substansi kebijakan politik. Sedangkan sebagai profesi, menunjuk kepada suatu okupasi tertentu yang menuntut adanya persyaratan khusus seperti profesi lainnya.

Terkait dengan peran sebagai politisi, di Indonesia memang peran ini melekat kuat dalam diri birokrat. Hal ini disebabkan karena empat hal yaitu; *pertama*, birokrasi menguasai dan memiliki data dan informasi yang diperlukan untuk membuat kebijakan politik. *Kedua*, birokrasi menguasai sumber keuangan. *Ketiga*, birokrasi menguasai sumber daya manusia. Dan *keempat*, birokrasi menguasai dan memiliki sarana dan prasarana yang diperlukan dalam membuat kebijakan politik. Karena itulah, partai politik sangat kuat keinginannya untuk menguasai birokrasi.

Relasi antara keduanya haruslah didasarkan pada kepentingan yang obyektif atas visi dan misi yang diinginkan oleh penguasa. Bukan kepentingan subyektif atas kepentingan politik praktis si penguasa. Birokrasi tidak boleh berubah 'sikap'nya dalam memberikan pelayanan kepada siapapun yang memerintah, karena birokrasi harus bekerja di atas rel profesionalitas. (Thoha, 2014, 182)⁽⁹⁾.

Apabila birokrasi memihak kepada salah satu kekuatan politik tertentu yang sedang memerintah, sementara itu diharapkan birokrasi pemerintah memberikan pelayanan kepada rakyat secara adil dan merata sesuai dengan tugas dan fungsi negara pada umumnya, maka saat itulah terjadi dengan apa yang disebut sebagai politisasi birokrasi.

Konsep pemisahan inilah yang menurut Mustopdjijaja harus didasarkan pada moralitas para penyelenggara kebijakan

8 Joko Widodo, Op cit hal. 114

9 Thoha. 2014. Birokrasi Politik dan Pemilihan Umum di Indonesia, Penadamedia Group : Jakarta.

⁽¹⁰⁾. Karena itu faktor penting dalam pemisahan tersebut adalah terjadinya "Reformasi Mental Birokrasi", dalam artian, setiap proses penyelenggaraan pemerintahan memerlukan nilai pengabdian aparatur negara maupun warga negara dalam mewujudkan *clean government* dan *good governance*. Dalam mengaktualisasikan dan membumikan berbagai dimensi nilai yang terkandung dalam konstitusi negara kita, sesuai posisi dan peran masing-masing dalam negara dan bermasyarakat bangsa.

Lebih lanjut Mustopadjijaja menyatakan, reformasi birokrasi secara konseptual membatasi dirinya dengan politik dalam lingkup urusan-urusan publik yang ditangani birokrasi, dan secara aktual interaksi politik birokrasi dikedepankan dalam urusan atau hubungan dengan lembaga-lembaga yang ada dalam masyarakat dan dunia usaha, bukan kepentingan kekuatan politik tertentu.

Birokrasi sebagai sebuah sistem pelaksanaan organisasi yang rasional seperti pendapat Weber, tentu memerlukan aparatur yang mengelolanya. Dalam pemerintahan birokrasi juga sering disebut sebagai *Rule by Official* (pemerintahan oleh pejabat) atau *Administration by Official* (administrasi oleh Pejabat) (Benveniste, 1997:4)⁽¹¹⁾. Dalam regulasi kita, aparatur birokrasi kita dibedakan secara tegas dalam dua perspektif yakni aparatur sipil dan militer. Dalam menjalankan fungsinya, aparatur ini dibiayai oleh negara. Karena itu **Lance Castle** secara tegas menjelaskan apa itu aparatur birokrasi - sebagaimana yang dia lihat birokrasi pada era orde baru-, memberikan definisi aparatur birokrasi sebagai: "*Orang yang mendapatkan gaji dari pemerintah untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan (The salaried people who are charged with the function of government)*".⁽¹²⁾

¹⁰ seperti yang dikutip oleh Dida Daniarsyah, Bureaucratic Political and Neutrality of Bureaucracy In Indonesia, Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi Volume V No. 2 / Desember 2015

¹¹ Benveniste, Bureaucracy dikutip oleh Mustofa

¹² Konsep Lance Castle tentang birokrat dalam melihat pemilu di era orde baru seperti dikutip dalam laman <https://wgsuacana.wordpress.com/tag/birokrasi/> diunduh pada 01 Agustus 2019

Dalam konteks UU Pemilu, larangan keterlibatan aparatur birokrasi dalam politik secara umum dibedakan pada 3 kategori yakni Aparatur Sipil Negara, TNI-POLRI. Untuk aparatur TNI dan POLRI secara tegas tidak memiliki hak politik (hak dipilih-memilih) . Sementara Aparatur Sipil Negara masih memiliki hak memilih meski dilarang melakukan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap Peserta Pemilu sebelum, selama dan sesudah masa kampanye.(Pasal 283 poin (1)).⁽¹³⁾

Keberadaan aparatur birokrasi ini selanjutnya oleh negara disebut sebagai Aparatur Sipil Negara yang diatur secara khusus dalam sebuah Undang-Undang, yakni Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara (UU ASN). Undang-undang ini menjelaskan pada prinsipnya , status ASN terdiri dari dua : *Pertama*, Pegawai Tetap yang memiliki Nomor Induk Pegawai secara nasional. Atau yang biasa disebut Pegawai Negeri Sipil (PNS) dan *Kedua*, Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bebas dari KKN, menyebutkan ada 7 asas penyelenggaraan negara , yakni (1) Asas Kepastian hukum , (2) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, (3) Asas Kepentingan Umum, (4) Asas Kepentingan Umum, (5) Asas Proporsionalitas, (6) Asas Profesionalitas dan (7) Asas Akuntabilitas.⁽¹⁴⁾

Sumber daya negara yang dimaksud oleh penulis adalah semua asset dan program yang pembiayaannya dibawah kendali birokrasi dan dibiayai oleh keuangan negara. Karena itu penggunaannya haruslah ditujukan kepada kepentingan obyektif dari sebuah program bukan kepentingan subyektif kekuasaan atau kekuatan politik tertentu.

Program pendampingan desa dan pendampingan sosial keluarga harapan hakikatnya merupakan manifestasi dari penyelenggaraan negara dalam menjalankan mandat yang diberikan oleh Undang-Undang. Yakni Undang-undang

¹³ Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

¹⁴ Pasal 3 , UU nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Desa dan Undang-undang Kesejahteraan Sosial. Karena itu Penyelenggaraannya haruslah didasarkan pada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.

Keterlibatan sumber daya negara dalam program pendampingan tersebut baik sumber daya manusia, sumber daya keuangan dan asset dimaksudkan untuk mencapai tujuan (goals) dari visi dan misi eksekutif dalam menjalankan mandat undang-undang. Karena itu jelas tidak boleh disalahgunakan untuk kepentingan politik tertentu yang tentu akan melanggar asas-asas pemerintahan yang baik.

Konsepsi penyelenggaran negara dalam menjalankan dikotomi politik dan birokrasi sebagaimana kerangka teori di atas, nyatanya mendapat tantangan dalam pemilu tahun 2019 ini. Konsep dan pelaksanaan reformasi birokrasi sebagai syarat untuk memastikan prinsip *clean* dan *good governance* yang kini tengah berjalan sepertinya belum berjalan dengan baik dan masih menyisakan persoalan jika dikaitkan dengan fenomena pelanggaran asas netralitas para tenaga pendamping yang terjadi pada pemilihan umum tahun 2019 tersebut.

Program Pendampingan di Kalimantan Barat

Dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota. berkewajiban untuk melakukan Pendampingan Desa dalam rangka pembangunan, pemberdayaan masyarakat desa.

Pendampingan yang dilakukan pemerintah sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Tahun 2015 bertujuan; (a) Meningkatkan kapasitas, efektivitas dan akuntabilitas Pemerintahan Desa dan pembangunan Desa; (b) Meningkatkan prakarsa, kesadaran dan partisipasi masyarakat Desa dalam pembangunan desa yang partisipatif; (c) Meningkatkan sinergi program pembangunan Desa antarsektor; dan (d) Mengoptimalkan aset lokal Desa secara emansipatoris.

Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal (PDT) dalam menjalankan amanah UU Desa, kemudian melakukan program rekrutmen pendamping desa yang dibagi

menjadi 4 klaster yakni Pendamping Desa Tingkat Provinsi yang disebut Tenaga Ahli (TA) Provinsi, Tingkat Kabupaten Tenaga Ahli (TA) Kabupaten, Tingkat Kecamatan Pendamping Desa Paemberdayaan (PDP) dan Pendamping Desa Tenaga Infrastruktur (PDTI) dan Tingkat Desa Pendamping Lokal Desa (PLD). Di Kalimantan Barat total pendamping desa tersebut mencapai 1098 Personil.

Sementara itu, program pendampingan lainnya juga dibuat oleh Kementerian Sosial dengan tujuan melakukan proteksi sosial dan pengentasan kemiskinan. Untuk kepentingan itu, kementerian sosial melakukan perekrutan tenaga pendamping sosial yang bertugas sebagai mendampingi para penerima manfaat program PKH. Setidaknya ada 3 klaster tenaga pendamping. Tingkat Provinsi (Koordinator Wilayah), tingkat Kabupaten/kota (Koordinator Kabupaten/Kota) dan Pendamping Sosial (tingkat kecamatan).

Untuk memastikan peran strategis pendamping dari sisi pengaruhnya kepada penerima manfaat program, maka perlu untuk mengetahui tugas dan fungsi dari pendamping tersebut. Secara singkat, salah satu tugas pendamping adalah memverifikasi dan memperbaharui data penerima manfaat program sekaligus melakukan pendampingannya.⁽¹⁵⁾

Di Kalimantan Barat, jumlah personilnya mencapai 813 orang yang mendampingi sekitar 156 ribu kepala keluarga penerima manfaat program yang antara lain Kepala Keluarga Penerima Program Kartu Indonesia Sehat dan Keluarga Harapan. Itu artinya seorang pendamping sosial di kecamatan mendampingi 200-300-an Kepala Keluarga penerima manfaat yang jika dikaitkan dengan hak pilih itu artinya pendamping berpotensi mempengaruhi minimal 2-3 orang pemilih.

Sasaran program ini yaitu keluarga dan/atau seseorang yang miskin dan rentan serta terdaftar dalam data terpadu program penanganan fakir miskin, dengan memiliki komponen kesehatan, pendidikan, dan/atau kesejahteraan sosial.

Pemberian bantuan untuk program PKH ini bersifat tunai, dimana si penerima manfaat akan mendapat bantuan tunai

¹⁵ Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan

dengan jumlah nominal berbeda tergantung dari komponen yang meliputinya.

Komponen-komponen tersebut telah diatur dalam Peraturan Menteri Sosial Nomor 01 Tahun 2018.

- (1) Kriteria komponen kesehatan sebagaimana dimaksud meliputi:
 - a. ibu hamil/menyusui; dan
 - b. anak berusia 0 (nol) sampai dengan 6 (enam) tahun.
- (2) Kriteria komponen pendidikan sebagaimana dimaksud meliputi:
 - a. anak sekolah dasar/madrasah ibtidaiyah atau sederajat;
 - b. anak sekolah menengah pertama/madrasah tsanawiyah atau sederajat;
 - c. anak sekolah menengah atas/madrasah aliyah atau sederajat; dan
 - d. anak usia 6 (enam) sampai dengan 21 (dua puluh satu) tahun yang belum menyelesaikan wajib belajar 12 (dua belas) tahun.
- (3) Kriteria komponen kesejahteraan sosial meliputi:
 - a. lanjut usia mulai dari 60 (enam puluh) tahun; dan
 - b. penyandang disabilitas diutamakan penyandang disabilitas berat.

Singkatnya, penerima manfaat yang paling banyak memiliki komponen berbanding lurus dengan jumlah bantuan yang diterima. Dalam hitungan penulis jika semua komponen tersebut dimiliki maka kepala keluarga penerima manfaat akan mendapat bantuan berkisar 12-15 juta per tahun.

Dengan perannya dalam mem-verifikasi penerima manfaat program, keberadaan tenaga pendamping yang direkrut ini khususnya para pendamping sosial di tingkat kecamatan tentu rentan digunakan oleh peserta pemilu dalam mendulang suara pemilih yang sekaligus penerima manfaat program.

'Konsolidasi Politik' Pendamping Desa

Pendampingan merupakan pengertian lain dari upaya fasilitator dalam melakukan pemberdayaan entitas dampungannya. Tulisan ini ingin meminjam pengertian pemberdayaan dari Prijono & Pranarka (1996: 77) menyatakan bahwa: pemberdayaan mengandung dua arti. Pengertian yang pertama adalah *to give power or authority*. kedua, *to give ability to or enable*.¹⁶⁾ Pemaknaan pengertian pertama meliputi memberikan kekuasaan, mengalihkan kekuatan atau mendelegasikan otoritas kepada pihak yang kurang/ belum berdaya. Di sisi lain pemaknaan pengertian kedua adalah memberikan kemampuan atau keberdayaan serta memberikan peluang kepada pihak lain untuk melakukan sesuatu.

Pemberdayaan berorientasi pada tindakan yang nyata untuk merubah ketidakberdayaan menjadi lebih berdaya. Baik Aspek *Knowledge (pengetahuan)*, *Attitude (sikap mental)* dan *Practice (keterampilan)*.

Dalam hal itu pula, upaya transformasi yang diiringi dengan perubahan mindset atau persepsi menjadi instrumen bagi pendamping dalam merubah pola pikir entitas dampungannya. Tentu saja tidak terkecuali persepsi tentang pilihan politik .

Pendamping Desa adalah personil yang direkrut oleh Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal dengan melalui mekanisme seleksi yang terbuka. Dengan 7 kategori yang dibutuhkan. Secara umum, Tenaga Pendamping Desa bertugas melakukan pendampingan pemerintah desa dalam menjalankan tata kelola pemerintahan desa dengan instrumen antara lain penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) serta mendorong partisipasi masyarakat untuk terlibat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa secara partisipatif.

Rekrutmen pendamping desa untuk Kalimantan Barat dalam catatan penulis telah berlangsung 3 kali, yakni pada tahun 2016, 2017 dan 2018 . Pada tahun 2016 inilah proses rekrutmen pendamping desa menjadi sorotan public karena

¹⁶ Prijono, Onny S. & A.M.W. Pranarka (eds.) 1996 dalam Sri Winarni , *Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial*, Vol. 1, No. 1, Januari-Juni 2012

dianggap tidak transparan.⁽¹⁷⁾ Banyak pendamping desa yang lulus padahal tidak mengikuti tes dan tidak memenuhi kriteria. Bahkan ada yang tercatat sebagai anggota partai politik. Kejadian tersebut terjadi hampir di seluruh Indonesia.⁽¹⁸⁾

Dari fenomena tersebut, Kementerian Desa dan PDT untuk tahun berikutnya, melakukan proses seleksi dengan cukup ketat dengan cara melibatkan perguruan tinggi di masing-masing daerah dan dengan sistem yang lebih transparan. Namun demikian, hingga pemilu 2019 lalu, persepsi publik ternyata masih menyisakan keraguan bahwa dengan keterlibatan perguruan tinggi dapat 'bebas' dari kepentingan politik dalam merekrut tenaga pendamping tersebut.

Untuk melihat sejauhmana pengaruh pendampingan ini mewarnai pilihan para entitas dampungannya, artikel ini mencoba untuk terlebih dulu menguraikan apa dan bagaimana sebenarnya tugas para pendamping ini.

Tugas Pendamping Desa menurut Peraturan Menteri Desa dan PDT nomor 3 tahun 2015 antara lain :⁽¹⁹⁾

1. *Mendampingi desa dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan terhadap pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat Desa;*
2. *Mendampingi desa dalam melaksanakan pengelolaan pelayanan sosial dasar, pengembangan usaha ekonomi desa, pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tepat guna, pembangunan sarana prasarana desa, dan pemberdayaan masyarakat desa;*
3. *Melakukan peningkatan kapasitas bagi Pemerintahan Desa, lembaga kemasyarakatan desa dalam hal pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa;*
4. *Melakukan pengorganisasian di dalam kelompok-kelompok masyarakat desa;*

¹⁷ <https://www.suarapemredkalbar.com/berita/kalbar/2016/03/17/tenaga-pendamping-dana-desa-dituding-berafiliasi-dengan-parpol>

¹⁸ <https://tirto.id/upaya-partai-berebut-pengaruh-lewat-pendamping-dana-desa-cwCQ>

¹⁹ Peraturan Menteri Desa dan PDT Nomor 3 Tahun 2015 psl. 12

5. *Melakukan peningkatan kapasitas bagi Kader Pemberdayaan Masyarakat desa dan mendorong terciptanya kader-kader pembangunan desa yang baru;*
6. *Mendampingi Desa dalam pembangunan kawasan perdesaan secara partisipatif; dan*
7. *Melakukan koordinasi pendampingan di tingkat kecamatan dan memfasilitasi laporan pelaksanaan pendampingan oleh Camat kepada pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.*

Secara praksis, ada dua level pendampingan desa yang bersentuhan langsung dengan pemerintahan desa dan masyarakat, yaitu di level kecamatan dan level desa. Di level kecamatan, ada 2 kategori, yakni Pendamping Desa Pemberdayaan (PDP) dan Pendamping Desa Tenaga Infrastruktur (PDTI). Sementara di level Desa disebut dengan Pendamping Lokal Desa (PLD) biasanya bertugas juga untuk beberapa desa. Dua entitas ini melakukan rekrutmen para relawan (*volunteer*) dari masyarakat yang bertugas membantu para pendamping dalam menjalankan tugas dan fungsinya khususnya mendorong partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan desa.

Pada mulanya rekrutmen pendamping desa tidak terlepas dari peran kekuatan-kekuatan partai politik baik di level lokal maupun nasional. Meskipun proses tersebut melalui jenjang seleksi yang profesional, namun tidak dapat dinafikan ada warna politik tertentu yang mempengaruhi proses seleksi tersebut. Bahkan transparansi dalam proses perekrutan ini sempat menjadi isu yang mengemuka⁽²⁰⁾

Dengan demikian, dalam momentum pemilu, warna tersebut berpotensi mempengaruhi perilaku politik para tenaga pendamping desa ini dalam menjalankan tugasnya sebagai pendamping. Potensi tersebut ternyata terjadi di Kalimantan Barat.

Bawaslu Kalimantan Barat menemukan bahwa sebagian

²⁰ <https://news.detik.com/berita/d-3218637/pendamping-desa-keluhkan-perekrutan-komisi-v-dpr-akan-panggil-kemendes>

besar tenaga pendamping 'digiring' untuk mendukung kontestan tertentu. Hal ini terkonfirmasi bahwa pada tanggal 19 Januari 2019 di hotel Kapuas Palace Pontianak, telah dideklarasikan Barisan Relawan Desa 01 (Brigade 01) yang isinya sebagian besar adalah tenaga pendamping desa. Mulai dari level provinsi hingga level desa. Bahkan deklarasi tersebut juga dihadiri oleh Ketua Umum Partai Politik tertentu yang kebetulan menjadi Dewan Pembina Pusat Brigade 01⁽²¹⁾ yang pada saat bersamaan pada lokasi yang sama juga menggelar kegiatan kepartaian.

Bahkan informasi yang masuk ke Bawaslu mensinyalir para tenaga pendamping di level provinsi kerap 'mewajibkan' para tenaga pendamping di level kecamatan dan desa untuk mengkampanyekan dan memilih peserta pemilu tertentu. Bahkan beberapa diantaranya dengan nada ancaman terhadap perpanjangan kontrak para pendamping desa di level bawahnya. Khususnya pada level kecamatan dan desa.

'Penumpang Politik' dalam Program Keluarga Harapan (PKH)

Jika dibandingkan proses rekrutmen pendamping desa, pendamping sosial PKH lebih terbuka dan lebih akuntabel. Bahkan Kementerian Sosial telah memiliki aturan terkait netralitas SDM PKH yang dituangkan dalam Peraturan Direktur Jendral Perlindungan dan Jaminan Sosial Nomor 01/LJS/08/2018 Tentang Kode Etik Sumber Daya Manusia PKH. Pada Pasal 10 poin 1 menyebutkan bahwa SDM PKH dilarang :

"Terlibat dalam aktivitas politik praktis seperti pengurus dan/atau anggota Partai Politik, menjadi juru kampanye, melakukan kampanye, mendaftar menjadi calon anggota legislatif pusat ataupun daerah, mendaftar menjadi calon anggota Dewan Perwakilan Daerah, mendaftar menjadi calon pada Pemilihan Kepala Daerah, Pemilihan Kepala Desa dan sebutan lainnya;"

Sesuai ruang lingkup tugasnya, Pendamping Sosial PKH di tingkat kecamatan yang mendampingi 200-300-an Kepala Keluarga Penerima Manfaat melakukan

²¹ Lihat twitter : BRIGADE01 Kalbar (@JOIN_Kalbar)

berbagai aktifitas pendampingan yang cukup intensif. Mulai dari melakukan verifikasi penerima manfaat, memastikan penyaluran, penggunaan bantuan, pendampingan hingga melakukan evaluasi penerima manfaat. Dari posisinya yang strategis tersebut dalam berinteraksi dengan penerima manfaat, pendamping PKH memiliki peran strategis dalam mempengaruhi pilihan politik si penerima manfaat.

Tentu saja secara statistik, tulisan ini tidak dimaksudkan untuk menyajikan seberapa banyak jumlah penerima manfaat yang dipengaruhi oleh si pendamping dalam menentukan pilihannya pada saat pemilu, namun secara faktual penulis dapat memastikan hal ini terjadi untuk di beberapa daerah. Sebut saja di Kota Pontianak⁽²²⁾, Kabupaten Ketapang⁽²³⁾, Kabupaten Kubu Raya dan Kabupaten Mempawah⁽²⁴⁾.

Sementara itu, sisi lain, Bawaslu juga menemukan adanya surat dari Kementerian Sosial yang ditujukan kepada Kepala Dinas Sosial di Provinsi dan Kabupaten agar menghimbau para tenaga pendamping PKH untuk mengikuti kompetisi pembuatan video keberhasilan PKH yang salah satu segmennya harus berisikan ucapan terima kasih kepada Pemerintahan Jokowi-JK⁽²⁵⁾ serta mendistribusikan kalender tahun 2019 yang berisikan gambar Presiden Jokowi.⁽²⁶⁾

22 Bawaslu Provinsi mendapatkan rekaman video pengakuan salah satu penerima manfaat program tersebut yang diarahkan oleh salah satu pendamping PKH

23 Pemberian bantuan Kelompok Usaha Bersama oleh PKH yang disertai foto salah satu caleg DPR RI dari partai golkar pernah diupload oleh salah satu akun facebook caleg tersebut, Bawaslu Ketapang melakukan klarifikasi beberapa pihak namun kasus tak dapat diteruskan karena dianggap tidak memenuhi unsur pelanggaran.

24 Dari pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu Kalbar, terdapat praktik dimana tenaga pendamping PKH dikumpulkan dan dikonsolidasikan oleh beberapa calon legislatif dari peserta pemilu tertentu, Bawaslu Kubu Raya masih belum menemukan unsur pelanggaran

25 Surat Dirjen Perlindungan dan Jaminan Sosial Direktorat Jaminan Sosial Keluarga Nomor 110/LJS-JLS-50/01/2019 tertanggal 22 Januari 2019

26 Untuk pembagian kalender ini, Bawaslu kalbar pernah meminta kepada Dinas Sosial agar menghimbau para tenaga pendamping menunda pembagian kalender tersebut setelah tanggal 17 April 2019

Jika dikaitkan dengan kode etik PKH di atas, praktek tersebut sejatinya dapat dikategorikan sebagai upaya mempromosikan sebagaimana konsep kampanye dalam regulasi pemilu yakni upaya mempromosikan visi, misi, program dan citra diri dalam rangka mempengaruhi pemilih, maka secara sederhana dapat disimpulkan bahwa telah terjadi praktek kampanye yang menggunakan sumber daya negara baik secara implisit. Di sinilah konsepsi kampanye dalam regulasi menjadi persoalan tersendiri.

Dalam Undang – Undang Pemilu tahun 2017 kampanye pemilu adalah “ kegiatan peserta pemilu atau pihak lain yang ditunjuk oleh peserta pemilu untuk meyakinkan pemilih dengan menawarkan visi, misi, program dan / atau citra diri peserta pemilu “, definisi ini tentu hanya berlaku jika subyek yang melakukan adalah peserta pemilu atau pihak yang ditunjuk oleh peserta pemilu.

Dalam kompetisi pilpres, konsepsi kampanye seperti tersebut di atas, memberikan ruang bagi petahana untuk ‘lebih leluasa’ mempromosikan ‘keberhasilan’ program yang dibuatnya. Sepanjang tidak menampilkan citra diri (- *dalam Peraturan KPU, konsep citra diri diatur secara akumulatif* -) maka kegiatan kompetisi video testimoni priogram keluarga harapan tersebut dalam regulasi belum dapat dikategorikan sebagai kampanye.

ASN dan Status Pendamping

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menjelaskan bahwa status ASN terdiri dari dua yakni Pegawai Negeri Sipil dan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).⁽²⁷⁾ Secara sederhana, perbedaan keduanya karena statusnya yang tetap dan tidak tetap serta kepemilikan nomor induk pegawai secara nasional atau tidak.⁽²⁸⁾

Jika dilihat dari status dan mekanisme rekrutmennya, tenaga pendamping dilakukan dengan mekanisme perjanjian kerja. Secara norma, maka keberadaan

²⁷ UU ASN, Psl.6

²⁸ Op.cit Psl.7

pendamping jelas merupakan ASN dengan status PPPK . Namun secara teknis hal ini belum tentu membuat status pendamping otomatis menjadi PPPK. Karena secara teknis, Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) yang mengatur keberadaan PPPK.

Dalam PP ini menyiratkan bahwa rekrutmen PPPK melalui proses seleksi secara terbuka dan ditetapkan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang pendayagunaan aparatur negara. Bahkan PP ini menyebutkan secara tegas bahwa syarat untuk menjadi PPPK adalah tidak boleh terlibat dalam politik praktis.⁽²⁹⁾

Itu artinya untuk saat ini, status ASN untuk Pendamping Desa dan Pendamping Sosial PKH harus melalui penetapan dari kementerian yang berwenang dalam hal ini kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KEMENPAN dan RB). Hingga tulisan ini terbit penetapan status tersebut belum terjadi.

Dalam konteks netralitas aparatur negara, situasi '*obscur*' dua pendamping ini menjadi problema tersendiri dalam penegakan hukum pemilu. Di sisi lain, dari aspek status , netralitas ASN yang menjadi prinsip mutlak dalam Undang-Undang Pemilu tidak dapat dikenakan kepada tenaga pendamping tersebut. Sisi lain,, fasilitas yang menyertai para tugas pendamping jelas merupakan sumber daya negara yang berasal dari keuangan negara. Kewenangan serta program yang menyertainya berpotensi besar untuk terjadinya pelanggaran terhadap asas netralitas dan imparialitas birokrasi.

Pencegahan dan Dinamikanya

Melihat situasi tersebut di atas, untuk memastikan asas pemilu yang adil , maka Bawaslu Provinsi Kalimantan Barat melakukan beberapa upaya untuk memastikan netralitas para pendamping tersebut. Dalam konteks itu, Bawaslu Kalbar melakukan koordinasi dengan Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Provinsi Kalimantan Barat dan Dinas

²⁹ PP 49 Tahun 2018 , Psl. 16

Sosial Provinsi Kalimantan Barat. Hasil koordinasi tersebut ternyata menghasilkan beberapa kesepakatan antara lain dengan diterbitkannya surat edaran dari dinas tersebut.

Selain itu Bawaslu juga melakukan pemanggilan kepada Koordinator Tenaga Ahli Pendamping Desa di tingkat Provinsi Kalimantan Barat untuk mengklarifikasi keberadannya sebagai Koordinator Wilayah Brigade 01 dan kegiatan deklarasi mendukung salah satu peserta pemilu tertentu. Pada saat yang bersamaan tim tenaga ahli dari pendamping desa tingkat nasional juga datang dan melakukan audensi dengan Bawaslu Kalbar terkait peristiwa tersebut. Proses pemanggilan ini cukup memberikan efek psikologis sendiri⁽³⁰⁾ bagi para pendamping desa. Meski, proses tersebut tidak dilanjutkan sebagai temuan pelanggaran.

Dari paparan tersebut di atas, proses penegakan hukum dalam konteks dua pendamping ini memang tidak didapatkan regulasi yang mendukungnya, karena itu Bawaslu Kalimantan Barat mengedepankan strategi pencegahan antara lain :

1. Mendorong Dinas terkait untuk menegaskan netralitas para pendamping dengan mengeluarkan surat edaran kepada pendamping tersebut untuk tidak terlibat dalam kegiatan kampanye untuk peserta pemilu tertentu⁽³¹⁾
2. Meminta kepada dinas terkait untuk mencegah berbagai upaya / kegiatan yang bersifat mempromosikan citra diri peserta pemilu petahana
3. Bekerjasama dengan Dinas terkait untuk mensosialisasikan pengawasan pemilu di berbagai pertemuan yang melibatkan para pendamping tersebut
4. Melibatkan para pendamping di kegiatan sosialisasi pengawasan pemilu yang dilakukan oleh Bawaslu
5. Melakukan kampanye melalui media massa dan media sosial pentingnya netralitas birokrasi dalam kampanye

³⁰ Hal ini ditunjukkan dengan audiensi para tenaga ahli pendamping desa di tingkat kementerian desa di kantor bawaslu untuk menegaskan netralitas para pendamping desa

³¹ Surat Himbauan Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Prov Kalbar Nomor. 414.2/059/DPMP-C dan Surat Dinas Sosial Prov Kalbar Nomor 460/85/DS/LJS/1/2019

pemilu

Isu netralitas pendamping ini sendiri sempat menjadi polemik di media massa, karena adanya resistensi dari salah satu organisasi kepemudaan yang menyatakan agar Bawaslu tidak terlalu mengurus para tenaga pendamping tersebut.⁽³²⁾ Ini menunjukkan bahwa ada sensitifitas politik terhadap upaya Bawaslu dalam melakukan pengawasan netralitas tenaga pendamping.

Catatan Akhir

Praktik netralitas pendamping desa dan pendamping PKH dalam pemilu ini memberikan kesimpulan sebagai berikut :

1. Dalam Pemilu 2019, prinsip netralitas birokrasi dalam pemilu hanya baru dimaknai dengan dua konsepsi utama, yakni netralitas PNS dan larangan penggunaan fasilitas negara dalam bentuk asset fisik. Sementara penggunaan program yang menyertai fasilitas birokrasi belum tersentuh atau setidaknya belum diatur sedemikian rupa agar tidak dimasuki oleh kegiatan dukung-mendukung peserta pemilu tertentu, baik parpol maupun pasangan calon.
2. Pendamping Desa maupun Pendamping Sosial PKH sejatinya merupakan aparatur negara (*state apparatus*) bagian dari birokrasi yang dilarang terlibat dalam kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap peserta pemilu tertentu. Meski secara norma keberadaanya belum dapat disebut sebagai Aparatur Sipil Negara karena belum adanya penetapan dari otoritas yang berwenang yang mengatur aparatur sipil negara
3. Ketidakjelasan status ini mengakibatkan praktik politik yang dilakukan oleh tenaga pendamping dalam mempengaruhi kelompok dampingannya tidak dapat didekati dengan

³²http://rri.co.id/post/berita/628859/pemilu_2019/kritik_kinerja_bawaslu_pmi_kalbar_siap_turunkan_anggota_untuk_tertibkan_apk.html

penegakan hukum pemilu karena belum ada regulasi yang mengatur secara detil aspek pelanggaran apa yang dilakukan

4. Melihat kekosongan hukum ini, maka Bawaslu Kalbar hanya dapat melakukan tindakan pencegahan dengan melakukan upaya mendorong Dinas terkait untuk mengeluarkan surat edaran yang menegaskan prinsip profesionalitas dan prinsip imparialitas sebagai standar etik tenaga pendamping yang dimiliki oleh masing-masing kementerian terkait. Selain itu, melakukan sosialisasi berkerjasama dengan Dinas terkait baik di tingkat provinsi dan kabupaten untuk melakukan sosialisasi pengawasan pemilu kepada para tenaga pendamping tersebut.

Dari eksplorasi tersebut di atas, setidaknya ada 3 rekomendasi yang menjadi catatan penting dalam tulisan ini, antara lain :

1. Untuk memastikan prinsip pemilu yang *fair play*, Undang-Undang Pemilu ke depan perlu memasukkan perluasan makna dari penggunaan fasilitas negara yang tidak hanya dibatasi sebagai asset fisik semata , namun juga penggunaan program pemerintah yang notabene dibiayai oleh keuangan negara
2. Dalam jangka pendek, perlu ada regulasi teknis terkait dengan status pendamping desa dan pendamping sosial yang hingga kini belum diangkat sebagai Pekerja Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK), meskipun keberadaannya secara prinsip merupakan bagian dari birokrasi yang harus netral dari kegiatan politik praktis. Dalam konteks pemilihan kepala daerah serentak mendatang , jika kondisi ini dibiarkan maka keberadaan pendamping ini berpotensi juga digunakan oleh kontestan yang akan berkompetisi pada pilkada mendatang, terutama bagi incumbent.

3. Di Kementerian terkait yang memiliki program pendampingan ini sendiri, perlu didorong adanya mekanisme pengawasan internal yang lebih intensif dan *standar operational procedure* yang *rigid*, untuk menghindari penggunaan sumber daya negara yang meliputi SDM, fasilitas, asset dan program, digunakan oleh kepentingan politik para elit yang akan berkontestasi dalam pemilu.



Daftar Pustaka

- Dida Daniarsyah, *Bureaucratic Political and Neutrality of Beuracracy in Indonesia*, Jurnal Ilmu Politik dan Komunikasi Volume V No. 2 / Desember 2015
- Fatah, Eep Saifullah, Evaluasi Pemilu Orde Baru, Mengapa 1996-1997 terjadi pelbagai kerusuhan?; Laboratorium Fisip UI - Mizan, 1997 Bandung
- Hisyam, Muhamad, Krisis Masa Kini dan Orde Baru. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia 2003 Jakarta
- I Wayan Gede Suacana, <https://wgsuacana.wordpress.com/tag/birokrasi/>
- Mustafa, Delly DR , Birokrasi Pemerintahan, Alfabeta 2013 Bandung
- Mawa Kresna, <https://tirto.id/upaya-partai-berebut-pengaruh-lewat-pendamping-dana-desa-cwCO>
- Peraturan Menteri Sosial Nomor 1 Tahun 2018 tentang Program Keluarga Harapan
- Peraturan Menteri Desa dan PDT Nomor 3 Tahun 2015
- Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2018 tentang Manajemen Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja
- Prijono, Onny S.& A.M.W. Pranarka (eds.1) 1996 dalam Sri Winarni, Jurnal Ilmu Kesejahteraan Sosial, Vol. 1, No. 1, Januari-Juni 2012
- Raul Cordenillo and Andrew Ellis (eds). 2012. *The Integrity of Elections: The Role of Regional Organizations*. Sweden: IDEA
- Surbakti, Ramlan 2008, *Perekayasaan Sistem Pemilu Untuk Pembangunan Tata Politik Demokrasi*, Partnership, Jakarta.
- Solichan Arif, <https://jatim.sindonews.com/read/12654/1/pkh-didesak-dibubarkan-ini-reaksi-koordinator-pendamping-pkh-jatim-1563505667>
- <https://www.suarapemredkalbar.com/berita/kalbar/2016/03/17/tenaga-pendamping-dana-desa-dituding-berafiliasi-dengan-parpol>
- Thoha, Miftah. Birokrasi Politik dan Pemilihan Umum di Indonesia, Penadamedia Group, 2014 Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Aparatur Sipil Negara

Widodo, Joko, Good Governance Telaah dari Dimensi Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi pada Era Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Penerbit Insan Cendekia, Surabaya, 2001.

Wisnu Prasetyo, <https://news.detik.com/berita/d-3218637/pendamping-desa-keluhkan-perekrutan-komisi-v-dpr-akan-panggil-kemendes>



Bab 12

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penyelenggaraan Kampanye



DEKLARASI DUKUNGAN 11 (SEBELAS) KEPALA DAERAH TERHADAP CAPRES 01 DI PROVINSI RIAU

Neil Antariksa, AM,d, SH., MH

Anggota Bawaslu Provinsi Riau (Koordinator Divisi
Pengawasan, Humas dan Hubungan Antar lembaga)

Email: neilantariksa69@gmail.com

A. Latar Belakang

Jabatan adalah lingkungan kerja yang bersifat tetap dalam lingkungan suatu instansi negara. Pada instansi negara, dalam menjalankan roda pemerintahan terdapat jabatan sesuai dengan instansi serta tingkatannya dan kewenangannya. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Karena itu jabatan eksekutif, jabatan legislatif, dan jabatan yudikatif sering disebut juga kekuasaan eksekutif kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudikatif.⁽¹⁾

Pejabat menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan jabatannya. Seorang pejabat memiliki kewenangan hukum. Karena kewenangannya itu pejabat berhak melakukan sesuatu, yang dibarengi dengan pelaksanaan kewajiban pada lapangan hukum publik. Sebagai contoh seorang polisi berhak menangkap seseorang yang mengganggu ketertiban umum. Hak menangkap seseorang itu timbul karena jabatannya sebagai anggota kepolisian selaku penjaga keamanan dalam kesatuan polisi. Bukan karena

¹ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2005, hal. 100-101

orangnya yang menangkap akan tetapi karena jabatannya.⁽²⁾

Seorang yang memegang jabatan berhak menggunakan jabatannya sesuai dengan tupoksinya. Penggunaan jabatannya itu, ia berkewajiban mempertanggung jawabkan tindakan-tindakan jabatannya, berdasarkan hal itu Utrecht memberikan sifat " *duurzam* " (tidak dapat berubah), dalam arti bahwa jabatan itu tidak dapat diubah dengan begitu saja, *duurzam* menjamin kontinuitas jabatan. Jika satu jabatan melekat pada diri seseorang, maka orang itu disebut pejabat. Namun kontinuitas jabatan tidak tergantung kepada orang tetapi bersifat tetap dan terus menerus. Pejabat dapat berganti tetapi konstan.⁽³⁾

Menurut Lord Acton, karakter dari kekuasaan itu "... *tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*."⁽⁴⁾ Karena kekuasaannya, seorang pejabat terpilih pasti melakukan tindakan dalam kapasitas jabatannya. Misalnya, ketika melakukan tindakan memerintah bawahannya pejabat tadi dapat memerintah dengan sesuai atau tidak sesuai dengan prosedurnya. Tidak sesuai prosedur artinya menyalahi peraturan-peraturan yang berlaku.

Pejabat memang tidak semua yang memerintah tidak sesuai dengan prosedur, akan tetapi sebagian besar para pejabat menyalahgunakan kewenangannya, yang seharusnya pejabat menjaga integritas moral dalam menjaga amanah yang disandangnya, sehingga dalam meletakkan tugas dan wewengannya, ia tidak berbenturan dengan Undang-Undang, atau peraturan-peraturan hukum lainnya. Akan tetapi ada kekhawatiran bahwa pejabat-pejabat pemerintahan seperti Gubernur, Bupati dan Walikota di Indonesia cenderung menyalahgunakan jabatan atau kekuasaannya (*abuse of public and political power*).⁽⁵⁾ Untuk kepentingan pribadinya, sehingga ia menjalankan tugas dan wewengannya yang berbenturan

² Farried Ali, *Hukum Tata Pemerintahan Dan Proses Legislatif Indonesia*, Rajawali Pers, 1996, Jakarta, hal 44.

³ *Ibid*

⁴ Firdaus, *Pertanggung Jawaban Presiden Dalam Negara Hukum Demokrasi*, Yrama widya, Bandung, 2007, hal 141

⁵ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakkan Hukum Dan Kebijakan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan*, Kencana, Jakarta, 2007, hal.177

dengan aturan-aturan yang berlaku.

Bupati dan Walikota contohnya sebagai Kepala Daerah, tidak tersentuh hukum atau kebal terhadap hukum. Secara aturan memang seorang kepala daerah sekaligus sebagai pejabat publik memiliki hak politik dan diperbolehkan untuk berkampanye menyatakan atau mendukung salah satu kandidat Capres tertentu, namun ada rambu-rambu yang harus dipatuhi sebagaimana ketentuan Pasal 281 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 mewajibkan cuti diluar tanggungan negara dan tidak menggunakan fasilitas negara. Rambu-rambut tersebut juga dipertegas Peraturan KPU No.23 Tahun 2018, Pasal 62 juga menyebutkan bahwa Menteri dan Kepala Daerah yang terlibat sebagai anggota Tim Kampanye dan/atau Pelaksana Kampanye dapat diberikan cuti di luar tanggungan Negara, Pasal 63 juga menyatakan kepala daerah dilarang menjadi Ketua Tim Kampanye.

Kepala Daerah merupakan pejabat publik dan sekaligus kader partai sah saja mengatakan dukungan politiknya terhadap salah satu capres tertentu, namun tetap memperhatikan rambu-rambu larangan bagi Kepala Daerah yang juga sebagai pejabat birokrasi. Birokrasi merupakan instrumen untuk bekerjanya suatu administrasi, dimana birokrasi bekerja berdasarkan pembagian kerja, hirarki kewenangan, impersonalitas hubungan, pengaturan perilaku, dan kemampuan teknis dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai penyelenggara administrasi pemerintahan.

Menurut Henry Mintzberg birokrasi pada dasarnya memiliki lima elemen dasar sebagai berikut: satu, *the strategic-apex*, atau pimpinan puncak yang bertanggungjawab penuh atas berjalannya roda organisasi: dua, *the middle-line*, pimpinan pelaksana yang bertugas menjembatani pimpinan puncak dengan bawahan: tiga, *the operatingcore*, bawahan yang bertugas melaksanakan pekerjaan pokok yang berkaitan dengan pelayanan dan produk organisasi: empat, *the technostructure*, atau kelompok ahli seperti analis, yang bertanggungjawab bagi efektifnya bentuk-bentuk tertentu standardisasi dalam organisasi: lima, *the supportstaff*, atau staf pendukung yang ada pada unit, membantu menyediakan

layanan tidak langsung bagi organisasi.⁽⁶⁾

Pelaksanaan pemilu (Pemilihan Umum) yang dilakukan secara serentak pada bulan April 2019 jelas menjadi ajang pertarungan politik bagi setiap pasangan calon untuk memperoleh simpati masyarakat untuk mendapatkan dukungan. Sebagaimana kita ketahui pada pemilu yang dilakukan secara serentak ini masyarakat akan memilih Presiden dan Wakil Presidennya untuk masa jabatan 5 (lima) tahun kedepan. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2019 ini diikuti oleh 2 Pasangan calon yang sering dikenal dengan Pasangan 01 dan Pasangan 02.

Pelanggaran-pelanggaran saat pemilu jelas akan terjadi sehingga diperlukan pengawasan yang ketat dari Badan Pengawas Pemilu baik dari tingkat pusat sampai tingkat daerah, agar pelanggaran pada setiap tahapan dapat diminimalisir diperlukan upaya pencegahan dari sedini mungkin. Salah satu pelanggaran yang sempat heboh diprovinsi Riau adalah adanya dekralasi dukungan yang dilakukan 11 (sebelas) Kepala Daerah di Provinsi Riau kepada Pasangan calon Presiden Dan Wakil Presiden Nomor urut 01 Ir. H. Joko Widodo dan Prof. K.H. Ma'ruf Amin pada Pemilu tahun 2019 menunjukkan bahwa birokrat merupakan alat yang cukup baik untuk memenangkan kandidat pasangan calon tentu dalam helatan pemilu.

Melihat fenomena yang terjadi pada pemilu presiden dan wakil Presiden tahun 2019 di Provinsi Riau, Kepala daerah sebagai pimpinan disuatu daerah seharusnya dapat bersikap netral. Adanya pengaruh jabatan sebagai kepala daerah tidak jarang dijadikan sebagai kendaraan oleh oknum-oknum elit daerah untuk mewujudkan agenda kekuasaannya apalagi rata-rata kepala daerah saat mencalonkan diri menjadi Kepala daerah melalui jalur partai sehingga jika partai mengusung salah satu calon untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden tidak jarang melibatkan atau meminta bantuan kepala daerah untuk memperoleh suara yang banyak didaerah yang dipimpin kepala daerah tersebut.

Dengan dasar kenyataan dan paradigma inilah penulis tertarik untuk membahas lebih lanjut dan lebih meluas lagi ke

dalam sebuah karya tulis ilmiah berupa riset evaluasi pemilu yang berjudul: "*Deklarasi Dukungan 11 (Sebelas) Kepala Daerah Terhadap Capres 01 Di Provinsi Riau*"

B. Rumusan Masalah

Dari latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas, maka dapat dijabarkan beberapa rumusan masalah pokok sebagai berikut:

1. Mengapa Kepala Daerah sebagai Pejabat Negara sulit untuk bersikap netral pada Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Provinsi Riau?
2. Apa faktor-faktor yang menyebabkan Kepala Daerah sebagai Pejabat Negara sulit untuk bersikap netral pada Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Provinsi Riau?

C. Kerangka Teori

1. Teori Pengawasan Pemilu

Secara umum, 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). Tujuan pengawasan pemilu adalah untuk 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. Pengertian pengawasan menurut George R. Terry yang dikutip Muchsan SH menyatakan sebagai berikut; "*Control is to determine what is accomplished evaluate it, and apply corrective measure, if needed to result in keeping with the plan*" Dalam pengertiannya pengawasan menitik beratkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang dicapai, dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana. Dengan demikian tindakan pengawasan itu tidak dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan, akan tetapi

justru pada akhir suatu kegiatan setelah kegiatan tersebut menghasilkan sesuatu.

Hendry fanyol menyebutkan: *“Control consist in veryfying wether everything accur in comformity with the plan asopted, the instruction issued and principles established. It has for object to point out weaknesses and errors in to recttivy then and prevent recurrence”* Adapun maksud dari pengertian diatas adalah realitas bahwa hakikat merupakan suatu tindakan menilai (menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Melalui pengawasan tersebut akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang akhirnya kesalahan-kesalahan tersebut akan dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali. Sementara itu Newman berpendapat bahwa *“control is assurance that the perfomance conform to plan”*. Ini berarti bahwa titik berat pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana. Karena itu, pengawasan merupakan suatu tindakan yang dilakukan selama proses suatu kegiatan sedang berjalan.

Agar pemilu berjalan demokratis dan menjamin terlaksananya pemilu yang jujur, adil, umum, bebas dan rahasia tentu saja tidak semudah yang direncanakan lebih dari itu pemilu memerlukan sebuah pengawasan. Penjelasan lebih detail tentang pengawasan dapat dilihat dari pendapat Arifin Abdul Rahman bahwa maksud dari pengawasan itu adalah:⁽⁷⁾

- 1) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.
- 2) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip yang telah ditetapkan.
- 3) Untuk mengetahui apakah kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalannya, sehingga dapat diadakan perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan yang salah.
- 4) Untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan

⁷ Viktor M. Situmorang dan Jusuf Jufri, *Aspek Hukum Pengawasan melekat*, (Jakarta: PT. Rineka Cipta, 1994) hal.23

efisien dan apakah tidak dapat dilakukan perbaikan-perbaikan lebih lanjut sehingga mendapat efisiensi yang lebih benar.

Fungsi pengawasan adalah untuk mencegah sekecil dan sedini mungkin terjadinya suatu penyimpangan dalam pelaksanaan suatu pekerjaan atau tugas. Persoalannya tanpa pengawasan proses pelaksanaan suatu pekerjaan atau tugas bisa saja menyimpang atau bertentangan prosedur dan ketentuan yang berlaku. Adapun tujuan pengawasan pemilu pada pemilihan umum serentak tahun 2019 adalah untuk:⁽⁸⁾

1. Memastikan terselenggaranya Pemilu secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, adil, dan berkualitas, serta dilaksanakannya peraturan perundang-undangan mengenai Pemilu secara menyeluruh;
2. Mewujudkan Pemilu yang demokratis; dan
3. Menegakkan integritas, kredibilitas penyelenggara, transparansi penyelenggaraan dan akuntabilitas hasil Pemilu.

Mekanisme kerja pengawasan pengawas pemilu dalam pemilihan umum serentak tahun 2019 termuat dalam tata kerja pengawasan yang meliputi:⁽⁹⁾

1. Pengawasan penyelenggaraan Pemilu dilaksanakan dengan menggunakan strategi Pencegahan dan Penindakan.
2. Pengawasan penyelenggaraan Pemilu meliputi:
 - a. penyusunan standar tata laksana pengawasan;
 - b. pelaksanaan pengawasan tahapan Pemilu;
 - c. rekapitulasi dan analisis hasil pengawasan; dan
 - d. publikasi hasil pengawasan.
3. Pengawas Pemilu melakukan Kegiatan pengawasan penyelenggaraan Pemilu yang meliputi:
 - a. perencanaan;

8 <http://tesisdesertasi.blogspot.co.id/2008/08/pengertian-pengawasan.html>.

9 Peraturan Badan Pengawas pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 21 tahun 2018 tentang Pengawasan Penyelenggaraan pemilu

- b. pelaksanaan; dan
 - c. evaluasi dan laporan.
4. Perencanaan meliputi:
- a. penyusunan kalender pengawasan;
 - b. penyusunan alat kerja; dan
 - c. identifikasi potensi kerawanan pelanggaran Pemilu.
5. Pelaksanaan meliputi:
- a. pengawasan secara langsung dengan:
 - memastikan seluruh tahapan Pemilu dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - memastikan kelengkapan, kebenaran keakuratan serta keabsahan dokumen yang menjadi obyek pengawasan pada masing-masing tahapan penyelenggaraan Pemilu; dan
 - melakukan investigasi dugaan pelanggaran;
 - b. membuat analisa hasil pengawasan; dan/atau
 - c. menentukan ada tidaknya unsur dan jenis pelanggaran.

2. Teori Demokrasi

Secara etimologis, istilah demokrasi berasal dari bahasa Yunani, "*demos*" berarti rakyat dan "*kratos*" atau "*kratein*" berarti kekuasaan. Konsep dasar demokrasi berarti "rakyat berkuasa" (*government of rule by the people*). Demokrasi ialah pemerintahan dimana kekuasaan negara terletak di tangan sejumlah besar dari rakyat dan menjalankan kekuasaan itu untuk kepentingan "semua orang". Tapi di sini muncul pula perebutan kursi kedudukan, muncul pemimpin-pemimpin gadungan, pemimpin-pemimpin palsu yang mengelabui mata rakyat dengan janji-janji palsunya sehingga negara akan kacau dan timbulnya anarkis.⁽¹⁰⁾

Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab dengan demokrasi, hak

¹⁰ Cakra Arbas, *Jalan Terjal Calon Independen Pada Pemilu di Provinsi Aceh*, Cetakan I, PT. Sofmedia, Medan, 2012, hlm. 1.

masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi negara dijamin. Oleh karena itu, istilah demokrasi selalu memberikan posisi penting bagi rakyat walaupun secara operasional implikasinya di berbagai negara tidak selalu sama. Demokrasi juga sebagai dasar hidup bernegara memberi pengertian bahwa pada tingkat akhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah-masalah pokok yang mengenai kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat. Jadi negara demokrasi adalah negara yang dilakukan oleh rakyat sendiri atau atas persetujuan rakyat karena kedaulatan berada di tangan rakyat.⁽¹¹⁾

Demokrasi yang di idealkan harusnya diletakkan dalam koridor hukum. Tanpa hukum, demokrasi justru dapat berkembang kearah yang keliru karena hukum dapat ditafsirkan secara sepihak oleh penguasa atas nama demokrasi. Oleh karena itu, berkembang konsepsi mengenai demokrasi yang berdasar atas hukum yang bahasa inggrisnya biasa disebut istilah *constitutional democracy*.⁽¹²⁾

Perkembangan pengertiannya sendiri dari istilah demokrasi pada dasarnya tidak terjadi perubahan, yaitu sistem pemerintahan di mana dipegang oleh rakyat atau setidaknya rakyat diikutsertakan di dalam pembicaraan masalah-masalah pemerintahan.⁽¹³⁾ Hendry B. Mayo memberikan definisi mengenai demokrasi sebagai sistem politik sebagai berikut : "*A democratic political system is one in which public policies are made on a majority basis, by representative subject to effective popular control at periode elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom*". (Sistem politik demokrasi adalah sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan

¹¹ Moh. Mahfud MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Indonesia*, Cetakan II, Rineke Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 19.

¹² Jimly Asshiddieqie, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 297;

¹³ Joeniarto, *Demokrasi Dan Sistem Pemerintahan Negara*, Cetakan III, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm. 32.

atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik).⁽¹⁴⁾

Lebih lanjut, Hendry B. Mayo menyatakan bahwa demokrasi dinyatakan oleh beberapa nilai, yakni:⁽¹⁵⁾

1. Menyelesaikan perselisihan dengan damai dan secara melembaga (*institutionalized peaceful settlement of conflict*);
2. Menjamin terselenggaranya perubahan secara damai dalam suatu masyarakat yang sedang berubah (*peaceful change in changing society*);
3. Menyelenggarakan pergantian pemimpin secara teratur (*orderly succession of rulers*);
4. Membatasi pemakaian-pemakaian kekerasan sampai minimum (*minimum of coercion*);
5. Mengakui serta menganggap wajar adanya keanekaragaman (*diversity*) dalam masyarakat yang tercermin dalam keanekaragaman pendapat, kepentingan, serta tingkah laku;
6. Menjamin tegaknya keadilan.

Untuk melaksanakan nilai-nilai demokrasi perlu diselenggarakan beberapa lembaga negara, yakni:⁽¹⁶⁾

- a) Pemerintahan yang bertanggung jawab;
- b) Suatu dewan perwakilan rakyat yang mewakili golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan dalam masyarakat dan yang dipilih dengan pemilihan umum yang bebas dan rahasia dan atas sekurang-kurangnya dua calon untuk setiap kursi;
- c) Suatu organisasi politik yang mencakup satu atau lebih partai politik;
- d) Pers dan media massa yang bebas untuk menyatakan pendapat;
- e) Sistem peradilan yang bebas untuk menjamin hak-hak asasi dan mempertahankan keadilan.

¹⁴ Hendry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York 1960, hlm. 70.

¹⁵ Hendry B. Mayo, *An Introduction to Democratic Theory*, Oxford University Press, New York 1960, hal 70 dalam Ni'matul, Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 244.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 245.

Demokrasi modern, timbul oleh dan setelah revolusi Perancis pada ide kedaulatan rakyat dari J.J. Rousseau, struktur ketatanegaraan digariskan dalam bentuk konstitusi, dengan maksud supaya dapat terjamin hak-hak rakyat dan tidak dilanggar oleh penguasa negara. Demokrasi mempunyai 2 (dua) pengertian, yaitu:⁽¹⁷⁾

- 1) Demokrasi dalam arti materil, bahwa inti dari demokrasi itu justru terletak dalam jaminan yang diberikan terhadap hak-hak yang berdasar pada pengakuan kemerdekaan tiap-tiap orang yang menjadi warga negara.
- 2) Demokrasi dalam arti formil, bahwa hanya sekedar mengandung pengakuan, faktor yang menentukan dalam negara ialah kehendak rakyat, yang kemudian menjadi sebagian besar dari rakyat, akan tetapi dengan tidak ada sesuatu pembatasan untuk menjamin kemerdekaan seseorang.

Pada zaman modern ini, kedua pengertian itu dikombinasikan, yaitu unsur formil yang ditandai dengan adanya sistem pemilihan umum "setengah ditambah satu" dan unsur materilnya yang ditandai dengan keharusan adanya "fair play" dalam pembentukan kekuasaan dan pimpinan negara.

3. Teori Birokrasi

Pendefinisian umum birokrasi berasal dari kata *bureaucracy*, dalam bahasa Inggris *bureau* dan *cracy*, yang diartikan sebagai suatu organisasi yang memiliki rantai komando dengan bentuk piramida, dimana lebih banyak orang berada di tingkat bawah daripada tingkat atas, biasanya ditemui pada instansi yang sifatnya administratif maupun militer. Birokrasi dipandang dalam multi paradigma, birokrasi dapat dikaji dari sisi individu (aktor-aktor) dan sisi organisasi (kelompok atau *interest group*). Birokrat adalah pelaksana birokrasi, birokrat tidak terpisahkan dari birokrasi yang pada dasarnya merupakan institusi sebagai pelayan masyarakat

¹⁷ Cakra Arbas, *Jalan Terjal Calon Independen Pada Pemilukada di Provinsi Aceh*, Op.Cit. hlm. 15.

yang fungsinya melayani kepentingan masyarakat. Hal ini seperti dikatakan oleh Mill dalam *Consideration On Representatif Government* yang mengungkapkan bahwa pekerjaan menjalankan pemerintahan oleh orang-orang yang memerintah secara professional merupakan esensi birokrasi.⁽¹⁸⁾ Pernyataan tersebut menyatakan bahwa birokrasi dalam peran dan fungsinya adalah makhluk yang bertugas menjalankan tugas-tugas negara yang merepresentasikan kepentingan publik.

Dalam abad ke-19, terdapat beberapa penulis dan pemikir yang sangat berpengaruh terhadap perkembangan teori birokrasi, antara lain yaitu Gaetano Mosca dan Max Weber. Mosca dalam bukunya membagi semua pemerintahan menjadi dua tipe yaitu feodal dan birokratis berdasarkan kepada kelas yang memerintah. Dalam sistem pemerintahan feodal, kelas yang memerintah adalah kelas yang sederhana yang memonopoli fungsi-fungsi ekonomi, politik, militer atau administrasi. Setelah masyarakat berkembang menjadi lebih kompleks dan mempunyai fungsi terpisah satu sama lain, maka pemerintahan dijalankan oleh birokrasi, yaitu sekelompok pejabat yang digaji.⁽¹⁹⁾

Max Weber menjelaskan mengenai birokrasi tidak terlepas dari birokrasi weberian menekankan, bagaimana seharusnya birokrasi itu secara professional dan rasional dijalankan. Konsep birokrasi oleh Weber masih menjadi acuan sampai sekarang ini walaupun mendapat kritikan dari ilmuwan lainnya. Pemaknaan terhadap birokrasi sebagai organ pelayan bagi masyarakat luas tentu merupakan pemaknaan yang bersifat idealis. Pernyataan ini tidak salah ketika Max Weber memandang birokrasi sebagai organisasi yang rasional dan sebagai mekanisme sosial yang memaksimalkan efisiensi dan juga bentuk organisasi sosial yang memiliki ciri khas.⁽²⁰⁾ Menurut Weber dalam buku Miftah Thoha, Birokrasi dan

18 Martin Albrow" *Birokrasi, Cetakan ketiga*, Tiara Wacana Yogyakarta, 1996. hlm. 8

19 *Ibid.* hlm. 22

20 Moeljarto Tjokrowinoto" *Birokrasi Dalam Polemik*, Pustaka Pelajar, 2004, hlm. 112

Politik Indonesia, tipe ideal birokrasi weberian yang identik dengan sebutan birokrasi rasional dengan ciri sebagai berikut: 1) Individu pejabat secara personal yang bebas namun tidak bebas dalam penggunaan kekuasaan untuk kepentingan pribadi, 2) Hierarkis, 3) Penugasan berbeda tiap jenjang hierarki, 4) Adanya uraian tugas untuk setiap pejabat, 5) Rekrutmen dengan ujian berdasar kualitas, 6) Hak gaji untuk pejabat/pegawai, 7) Adanya promosi jabatan, 8) Adanya sistem kontrol yang ketat.⁽²¹⁾ Max Weber menyatakan bahwa birokrasi merupakan sarana paling rasional untuk pelaksanaan kontrol imperatif atas tindakan manusia dan dapat mencapai derajat efisiensi teknis yang tertinggi. *The purely bureaucratic type of from a purely technical point of view, capable of attaining the highest degree of efficiency and is in this sense formally the most rational known means of carrying out imperative control over human beings*⁽²²⁾.

Birokrasi dari tipe Weber banyak diartikan sebagai *officialdom* atau kerajaan pejabat, dimana kekuasaan terpusat ditangan para pejabat dan birokrasi terjebak pada tatanan pola hirarki otoritas dan kekuasaan. Posisi birokrasi dengan kekuasaannya pada hirarki teratas masyarakat pada hirarki paling bawah atau dengan kata lain kekuasaan itu ada pada setiap hirarki jabatan. Birokrasi merupakan instrument yang sangat penting dalam tubuh pemerintahan untuk menjalankan fungsi pemerintahan. Kelebihan organisasi birokrasi yang dimaksudkan oleh Weber dengan ciri-cirinya yang dipandang superior dibandingkan dengan organisasi lain dalam masyarakat terletak pada hal berikut ini yaitu ketepatan, kecepatan, kejelasan dan pengetahuan tentang kearsipan, kontinuitas, penyimpangan, kesatuan, subordinasi yang ketat, pengurangan friksi dan biaya material serta personal. Semuanya merupakan prinsip-prinsip optimum yang menjadi pegangan administrasi birokratis dibandingkan dengan semua

21 Miftah Thoha, MPA" *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Rajawali, 2003, hlm. 17

22 Max Weber, *From Max Weber: Essays in Sociology*, Edited by H.H. Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University press. 1947 hlm. 337

bentuk administrasi organisasi kehormatan dan organisasi sukarela. Birokrasi terlatih memiliki kelebihan berkat prinsip-prinsip tersebut (Albrow 1989, hal. 21). Weber juga menyatakan birokrasi pemerintah bukanlah kekuatan politik melainkan berbagai instrument politik. Artinya birokrasi itu harus berfungsi sebagai *agent* bukannya sebagai *master*. Birokrasi lebih banyak menekankan pada aspek teknis administratif dan teknik operasional dari politik. Birokrasi yang netral diartikan dimana kekuatan politik itu seharusnya dibebaskan dari pengaruh dan keterjalinan ikatan politik dengan kekuatan-kekuatan politik yang sewaktu-waktu bisa masuk ke birokrasi (Thoha 1992, h.156).

Berbicara mengenai birokrasi Hegel juga berpendapat bahwa birokrasi sebagai suatu jembatan yang menghubungkan antara negara (pemerintah) dengan masyarakatnya. Adapun masyarakat itu sendiri terdiri dari kelompok-kelompok profesional, usahawan dan kelompok lain yang mewakili bermacam-macam kepentingan partikular (khusus). Diantara keduanya, birokrasi pemerintah merupakan medium yang dipergunakan untuk menghubungkan kepentingan partikular dengan kepentingan general (Thoha 2008, h.22). Keberadaan birokrasi pemerintahan dijadikan sebagai mediator yang menghubungkan kedua kepentingan general (pemerintah) dan partikular (kekuatan politik dalam masyarakat). Dengan kata lain birokrasi Hegelian menekankan posisi birokrasi adalah posisi yang netral terhadap kekuatan-kekuatan masyarakat lainnya. Analisis Hegelian menggambarkan bahwa administrasi negara atau birokrasi sebagai suatu jembatan antara negara dengan masyarakat rakyatnya (*the civil Society*). Masyarakat rakyat terdiri atas para profesional dan pengusaha yang mewakili dari berbagai kepentingan khusus, sedangkan negara mewakili kepentingan-kepentingan umum. Di antara kedua hal ini, birokrasi pemerintah merupakan perantara (medium) yang memungkinkan pesan-pesan dari kepentingan khusus tersebut tersalurkan ke kepentingan umum. Dalam buku Dr.Ahmad Sumargono, SE, MM, Affandi beranggapan bahwa birokrat diibaratkan sebagai mesin dari kendaraan birokrasi

pemerintah yang padadasarnya sebuah mesin haruslah loyal terhadap institusinya dan netral dalam menjalankan tugas-tugasnya. Netral yang dimaksud tidak dipengaruhi oleh politik yang dominan dan tidak ikut serta dalam platform partai politik, tetapi mempunyai sikap dan perilaku melayani rakyat sepuh hati (Sumargono 2009, h.13).

Menurut Tjokrowinoto, ada empat fungsi birokrasi, yaitu;

- a. Fungsi Instrumental yaitu menjabarkan perundang-undangan dan kebijaksanaan publik dalam kegiatan rutin untuk memproduksi jasa, pelayanan, komoditi atau mewujudkan situasi tertentu.
- b. Fungsi Politik yaitu memberi input berupa saran, informasi, visi dan profesionalisme untuk mempengaruhi sosok kebijaksanaan.
- c. Fungsi Katalis *Public Interest* yaitu mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan publik dan mengintegrasikan atau menginkorporasikannya dalam kebijaksanaan dan keputusan pemerintah.
- d. Fungsi Enterpreneurial yaitu member inspirasi bagi kegiatan-kegiatan inovatif dan non rutin serta mengaktifkan sumber-sumber daya potensial untuk mencapai tujuan yang optimal.⁽²³⁾

Dari berbagai macam pengertian yang muncul dalam teori birokrasi, dapat disistematisasikan dalam tiga kategori, yaitu 1) Birokrasi dalam pengertian baik dan rasional (*bureaucratic rationality*) seperti yang terkandung dalam pengertian birokrasi oleh Hegel dan Weber; 2) Birokrasi dalam pengertian sebagai suatu penyakit (*bureau pathology*); dan 3) Birokrasi dalam pengertian netral (*value free*), artinya tidak terkait dengan pengertian baik ataupun buruk.⁽²⁴⁾

D. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kepala Daerah sebagai Pejabat Negara sulit untuk bersikap netral pada Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

²³ *Ibid.* hlm. 54

²⁴ Priyo Budi Santoso, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru Perspektif Kultural dan Struktural*, Cetakan III, Rajawali Pers, 1997 hlm.14

Fenomena dukungan sejumlah kepala daerah terhadap calon Presiden dan Wakil Presiden tertentu menimbulkan polemik baru pada pesta politik akbar Pilpres 2019 yang lalu. Sejumlah Kepala Daerah bahkan secara vulgar mendeklarasikan dukungannya secara terbuka hingga masuk ke struktur tim kampanye di daerah. Masuknya jajaran kepala daerah ke dalam tim kampanye capres dan cawapres bukan hanya akan mengganggu jalannya roda pemerintahan di daerah, tetapi juga berpotensi memunculkan konflik di tengah masyarakat.

Proses pemilihan umum yang semestinya dijalani dengan jujur, adil, dan damai justru berpotensi dirusak oleh perilaku kepala daerah yang tidak menjunjung tinggi aturan dan etika dalam tata kelola pemerintahan. Keterlibatan kepala daerah dalam politik praktis tersebut dapat membuka celah penyalahgunaan kekuasaan hanya untuk sekedar memenangkan pasangan capres dan cawapres tertentu. Padahal, Kepala Daerah mestinya dapat bersikap lebih bijak dengan tidak mendeklarasikan dukungannya sehingga dapat meminimalisir terjadinya konflik kepentingan dan benturan sosial.

Dukungan para Kepala Daerah yang paling mencolok adalah kepada pasangan Jokowi Dodo dan Ma'ruf Amin. Pasangan tersebut telah mendapatkan dukungan secara terbuka dari 11 (sebelas) Kepala Daerah di Provinsi Riau pada tahapan kampanye tahun 2018. Secara legal formal, Kepala Daerah memang memiliki hak untuk mendukung salah satu kandidat namun hak tersebut diatur secara ketat dalam undang-undang. Misalnya dalam Pasal 299 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu tertuang hak kepala daerah dalam berkampanye tetapi diwajibkan cuti diluar tanggungan negara. Lebih lanjut lagi, dalam Peraturan KPU No.23 Tahun 2018, Pasal 62 juga menyebutkan bahwa Menteri dan Kepala Daerah yang terlibat sebagai anggota Tim Kampanye dan/atau Pelaksana Kampanye dapat

diberikan cuti di luar tanggungan negara. Lebih tegas lagi, dalam Pasal 63 disebutkan bahwa kepala daerah dilarang menjadi Ketua Tim Kampanye.

Pentingnya aturan yang mengatur tentang wajib cuti bagi seorang Kepala Daerah yang merupakan sebagai pejabat negara untuk menghindari implikasi negatif di daerah. Beberapa Implikasi negatif yang sangat luas di daerah. *pertama*, politisasi birokrasi. Keterlibatan kepala daerah sebagai bagian tim kampanye sangat potensial menyebabkan pelanggaran aturan berupa arahan atau ajakan kepada Aparatur Sipil Negara (ASN). Kepala daerah tersebut secara sengaja atau tidak sengaja memberikan arahan atau imbauan bernuansa kampanye kepada para bawahannya ketika rapat. Padahal, UU No.5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, Pasal 2 huruf f secara tegas telah memperingatkan para ASN bahwa salah satu asas penyelenggaraan kebijakan dan manajemen ASN adalah "netralitas". Asas netralitas ini bermakna bahwa setiap pegawai ASN tidak berpihak dari segala bentuk pengaruh manapun dan tidak memihak kepada kepentingan siapapun. *Kedua*, terganggunya penyelenggaraan pemerintahan. Meskipun kepala daerah pendukung salah satu pasangan capres dan cawapres masih dapat melakukan kampanye dengan syarat cuti terlebih dahulu namun dalam praktiknya kepala daerah yang masih berpakaian dinas tetap berpotensi melakukan kampanye terselubung. Baik cuti maupun tidak cuti, kepala daerah bisa saja memanfaatkan berbagai program dan infrastruktur yang dimiliki untuk memenangkan pasangan capres dan cawapres yang didukung. Akibatnya, konsentrasi aparatur pemerintahan di daerah yang semestinya menjalankan fungsi pelayanan publik secara baik justru terganggu konsentrasinya dan bahkan ikut terseret politik praktis kepala daerah. *Ketiga*, diskriminasi program daerah. Keberpihakan kepala daerah juga berpotensi menimbulkan masalah maladministrasi

yakni penyalahgunaan kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Misalnya dengan melakukan diskriminasi pemberian pelayanan publik kepada masyarakat sebagai akibat dari tercemarnya netralitas dan tatanan birokrasi di daerah. Hal yang paling ditakutkan adalah timbulnya pemaksaan kepada masyarakat untuk memilih calon presiden tertentu jika ingin mendapatkan manfaat dari program pemerintah daerah seperti bantuan sosial. *Keempat*, munculnya ketidakharmonisan kebijakan antar kepala daerah dalam level provinsi. Perbedaan dukungan politik antara Gubernur dengan Walikota dan/atau Bupati di suatu Provinsi tidak hanya akan menimbulkan persesteraan secara politik praktis tapi juga dapat menciptakan benturan kebijakan antara daerah. Persaingan politik antar kepala daerah misalnya, dapat menghambat perencanaan dan implementasi kebijakan pembangunan infrastruktur lintas daerah. *Kelima*, disharmonisasi dan diskriminasi kebijakan antara pusat dengan daerah. Imbas politik praktis kepala daerah lainnya adalah terjadinya disharmonisasi dan diskriminasi program pemerintah pusat terhadap daerah. Bisa dibayangkan ketika capres dan cawapres tertentu yang didukung kepala daerah tidak berhasil memenangkan kontestasi politik pemilu. Maka pemerintah pusat yang dikuasai oleh lawan politik kepala daerah tersebut berpotensi akan melakukan "balas dendam" dengan menciptakan kebijakan yang diskriminatif, misalnya berupa pengurangan dana transfer ke daerah dan bantuan sosial kepada daerah tersebut. *Keenam*, benturan sosial. Hal yang paling ditakutkan dari perilaku politik praktis kepala daerah adalah timbulnya gesekan dan benturan horizontal antar kelompok masyarakat. Dalam masa kampanye misalnya, kelompok masyarakat yang berseberangan dengan pilihan politik kepala daerah dapat memunculkan persepsi bahwa kepala daerah berupaya menghambat dan mengganggu proses

kampanye kelompok tersebut dengan mengerahkan pasukan keamanan secara berlebihan.

Dari enam point implikasi negatif diatas, terdapat dugaan pelanggaran pemilu oleh 11 (sebelas) orang Kepala Daerah yang mendeklarasikan dukungan kepala Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden Jokowi Dodo – Ma'ruf Amin di Provinsi Riau. Hasil pengawasan Bawaslu Provinsi Riau 11 (sebelas) orang Kepala Daerah diduga telah melanggar ketentuan Pasal 282 dan Pasal 547 Undang-Undang nomor 7 Tahun 2017, dengan membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan *salah satu Peserta Pemilu*.

Pasal 282

"pejabat negara, pejabat struktural, dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri, serta kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Peserta Pemilu selama masa Kampanye";

Pasal 547

"Setiap Pejabat Negara yang dengan sengaja membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Peserta Pemilu dalam masa kampanye, dipidana dengan Pidana Penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp.36.000.000 (tiga puluh enam juta rupiah)".

Pengawasan yang dilakukan oleh jajaran Bawaslu Provinsi Riau di tempat kegiatan Dekralasi Relawan Projo (Pro Jokowi) dan Peduli Kasih Korban Bencana Lombok, Bali dan Dunggala bertempat di Hotel Aryaduta Jl. Diponegoro Pekanbaru pada tanggal 10 Oktober 2018 dengan sasaran pengawasan penggunaan fasilitas pemerintah, Netralitas ASN, Izin Cuti Kepala Daerah yang mengikuti kegiatan kampanye dan Pengawasan tertahadap ketaatan terhadap aturan hukum lainnya dalam pelaksanaan kampanye Pemilu Tahun 2019.

Deklarasi Projo Riau (Pro Jokowi) dan Peduli Kasih Korban Bencana Lombok, Palu dan Dunggala tersebut, dihadiri 11 (sebelas) orang Kepala Daerah terdiri dari Syamsuar Bupati Siak, H.M. Harris Bupati Pelalawan, Azis Zainal Bupati Kampar, Firdaus Walikota Pekanbaru, Sukiman Bupati Rokan Hulu, Amril Mukminin Bupati Bengkalis, Zulkifli AS Walikota Dumai, H.M.Wardan Bupati Indragiri Hilir, Mursini Bupati Kuantan Singingi, Suyatno Bupati Rokan Hilir dan Irwan Nasir Bupati Kepulauan Meranti. Deklarasi dukungan kepada calon Presiden dan Wakil Presiden Jokowi Dodo dan Ma'ruf Amin dilakukan penandatanganan naskah deklarasi dalam bentuk spanduk dan kertas yang bertuliskan nama jabatan sebagai Bupati/ Walikota bukan atas nama pribadi. Untuk melengkapi dugaan pelanggaran tersebut, Bawaslu Provinsi Riau terlebih dahulu melakukan Investigasi dengan meminta keterangan terhadap Pelaksana Kegiatan yakni ketua pelaksanaan projo, Ketua DPD Projo sebagai Penanggungjawab kegiatan, KPU Riau dan Pengawas yang hadir melakukan pengawasan serta mengumpulkan dan mencari kembali bukti-bukti pendukung. Alat Bukti dan Barang Bukti yang berhasil dikumpulkan berupa: 1 (satu) berkas Surat pemberitahuan acara kegiatan Projo Riau yang di tujukan ke Bawaslu Provinsi Riau (terlampir), 1 (satu) lembar *Screshot* foto yang di tanda tangani Bupati/Walikota se-Riau kecuali Bupati Indragiri Hulu, 4 (empat) buah foto dokumentasi kegiatan deklarasi Projo Riau dan 1 (satu) file rekaman video Kegiatan Deklarasi Projo Riau. 11 (sebelas) orang Kepala Daerah diduga melanggar ketentuan Pasal 521 yang berbunyi” *Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim Kampanye Pemilu yang 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 Rp. 24.000.000, 00 (dua puluh empat juta rupiah); dan Pasal 547 berbunyi "Setiap pejabat negara yang dengan sengaja membuat keputusan dan/atau melakukan tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Peserta Pemilu dalam masa Kampanye, dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah)".

Pengawasan yang dilakukan fokus pada ketentuan Pasal 280 Ayat (1) huruf h menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan. Fasilitas pemerintah yang dimaksud tertuang dalam Pasal 304 Ayat (2) berupa" a) sarana mobilitas, seperti kendaraan dinas meliputi kendaraan dinas pejabat negara dan kendaraan dinas pegawai, serta alat transportasi dinas lainnya, b) gedung kantor, rumah dinas, rumah jabatan milik Pemerintah, milik pemerintah provinsi, milik pemerintah kabupaten/kota, kecuali daerah terpencil yang pelaksanaannya harus dilakukan dengan memperhatikan", prinsip keadilan, c) sarana perkantoran, sandi/telekomunikasi radio daerah dan milik pemerintah provinsi/kabupaten/kota, dan peralatan lainnya; dan d) fasilitas lainnya yang dibiayai oleh APBN atau anggaran pendapatan dan belanja daerah. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka fasilitas negara yang dilarang digunakan dalam melaksanakan kampanye dukungan kepada salah satu pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden oleh Kepala Daerah selaku pejabat negara hanya terbatas pada bunyi ketentuan Pasal 304 ayat (2) sedangkan nama jabatan bupati/walikota tidak termasuk dalam kualifikasi atau jenis fasilitas negara yang dilarang oleh Pasal 304 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Hal ini sejalan menurut pendapat ahli pidana Dr. Erdianto Efendi, SH., M.Hum yang menyatakan bahwa terhadap nama jabatan bisa saja dianalogikan jabatan Bupati/ Walikota termasuk fasilitas Pemerintah, akan tetapi didalam ketentuan

Pasal diatas, tidak disebutkan secara tegas dan terang bahwa nama jabatan sebagai fasilitas Pemerintah. Oleh karena itu nama jabatan Bupati/ Walikota dalam konteks ini tidak dapat disebut sebagai fasilitas Pemerintah.

Berdasarkan analisa sebagaimana diuraikan diatas maka dugaan pelanggaran penggunaan fasilitas milik pemerintah yang dilakukan oleh para 11 (sebelas) orang Kepala Daerah dinyatakan tidak terbukti dan tidak memenuhi unsur pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam ketentuan bunyai Pasal 521 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017.

Ketentuan menjalani cuti diluar tanggungan negara bagi seorang Kepala Daerah yang melaksanakan kampanye pemilihan Presiden dan Wakil Presiden juga menjadi fokus pengawasan yang Bawaslu Provinsi Riau. Kepada Daerah Bupati/Walikota dan Wakil Bupati/ Bupati merupakan pejabat negara mempunyai hak untuk melakukan kampanye, sebagaimana terdapat dalam Pasal 122 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara menyatakan *"bupati dan walikota termasuk kategori pejabat negara, dengan demikian maka bupati dan walikota yang berstatus sebagai anggota partai politik berhak untuk melaksanakan kampanye baik sebagai peserta kampanye, pelaksana kampanye maupun sebagai tim kampanye"*. Dalam Undang-Undang nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilu Pasal 299 Ayat (2) menyatakan *"Pejabat Negara lainnya yang berstatus sebagai anggota Partai Politik mempunyai hak melaksanakan Kampanye"*. Secara legal formal, Kepala Daerah memang memiliki hak untuk melakukan kampanye dan mendukung salah satu pasangan kandidat calon Presiden dan Wakil Presiden namun hak tersebut diatur secara ketat diwajibkan mengambil cuti diluar tanggungan negara. Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2018 Pasal 1 angka 4 menyebutkan *"Cuti adalah keadaan tidak masuk kerja berdasarkan izin atau dari pejabat*

*yang dalam pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum". Kewajiban cuti Kepala Daerah diatur lebih lanjut dalam Pasal 35 ayat (1), Pasal 35 Ayat (2) Pasal 35 Ayat (3), Pasal 36 ayat (1), Pasal 36 ayat (2), Pasal 38 ayat (1), Pasal 38 ayat (2), Pasal 39 ayat (1), Pasal 39 ayat (2), Pasal 40 ayat (1), Pasal 40 ayat (2), Pasal 41 dan Pasal 42 Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2018 tentang tata cara pengunduran diri dalam pencalonan anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Anggota Dewan Perwakilan Daerah, Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Presiden, dan Wakil Presiden, permintaan ijin dalam pencalonan presiden dan wakil presiden, serta cuti dalam pelaksanaan kampanye pemilihan Umum. Ditinjau dari ketentuan Pasal 60 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan "*Masa jabatan kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 59 ayat (1) adalah selama 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan*".*

Bahwa berdasarkan hasil pemeriksaan terhadap 11 (sebelas) orang Kepala Daerah Bawaslu Provinsi Riau menemukan fakta bahwa bahwa seluruh terlapor memiliki hak untuk melaksanakan kampanye pada pemilihan umum tahun 2019 karena seluruhnya adalah anggota Partai Politik yang ada di Provinsi Riau ataupun Kabupaten/Kota yang ada di seluruh Provinsi Riau, yang dibuktikan dengan Kartu Tanda Anggota Partai Politik.

Berdasarkan ketentuan diatas cuti tidak membuat keadaan seorang Kepala Daerah tidak lagi menjabat sebagai seorang kepala daerah, sebab masa jabatan kepala daerah adalah selama 5 (lima) tahun. Berdasarkan ketentuan Pasal 78 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang menyebabkan seseorang berhenti sebagai kepala daerah adalah meninggal dunia, permintaan sendiri atau diberhentikan. Sehingga dalam keadaan

cuti seorang bupati atau walikota tetap merupakan seorang pejabat negara; Bahwa selanjutnya dikaitkan dengan fakta mengenai penandatanganan pernyataan dukungan yang ditandatangani oleh 11 (sebelas) orang kepala Daerah maka berdasarkan ketentuan Pasal 122 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara maka 11 (sebelas) orang kepala Daerah dapat dikualifikasi atau disebut sebagai Pejabat Negara, dengan demikian unsur setiap pejabat Negara dalam hal ini terpenuhi; Bahwa unsur dengan sengaja sebagaimana dimaksud dalam Pasal 547 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum, terpenuhi dengan ditandatanganinya pernyataan dukungan oleh sebelas orang Bupati/Walikota dengan sadar dan tanpa paksaan. Hasil klarifikasi yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi Riau mengungkapkan fakta fakta bahwa 11 (sebelas) orang kepala Daerah tersebut mengakui tanda tangan pada dokumen pernyataan dukungan untuk Calon Presiden dan Wakil Presiden Jokowi-Ma'ruf Amin tertanggal 10 Oktober 2018.

Bahwa berdasarkan bukti P-3 dan bukti P-4, 11 (sebelas) orang kepala Daerah melakukan perbuatan menandatangani pernyataan dukungan terhadap Calon Presiden dan Wakil Presiden Jokowi-Ma'ruf Amin pada dokumen pernyataan dukungan, maka perlu dilihat dan diperiksa apakah perbuatan menandatangani pernyataan dukungan tersebut merupakan sebuah keputusan dan/atau tindakan pejabat Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 547 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum. Bahwa Unsur tindakan; tidak terpenuhi meskipun telah dilakukan pembubuhan tandatangan pada dokumen dukungan pada berkas berbentuk kertas HVS. hal ini diperkuat oleh keterangan ahli Hukum pidana Dr. Erdianto Efendi SH, M.Hum yang dimintai keterangannya sebagai ahli yang menyatakan bahwa tindakan penandatanganan

pernyataan dukungan adalah bukan berhungungan dengan ada atau tidak adanya nama jabatan dalam pernyataan tersebut, tetapi lebih terletak kepada apakah pada saat menandatangani pernyataan tersebut yang bersangkutan secara administrasi sedang menduduki jabatan atau tidak yang disebabkan oleh adanya cuti diluar tanggungan negara. Jika mereka melakukan perbuatan pada masa cuti maka perbuatan tersebut tidak dianggap sebagai perbuatan pejabat negara. Pencantuman nama jabatan dalam pernyataan tersebut tidak membawa implikasi yuridis karena dia tidak punya kewenangan sebagai pejabat negara selama masa cuti.

Bahwa mengenai unsur menguntungkan telah terpenuhi karena tindakan penandatanganan dukungan memberikan keuntungan secara politik kepada salah satu peserta pemilu yang hal ini adalah pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden Jokowi Dodo dan Ma'ruf Amin. Mengenai unsur peserta pemilu dinyatakan terpenuhi yaitu dengan dukungan yang diberikan kepada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden Jokowi Dodo dan Ma'ruf Amin. Unsur masa kampanye telah terpenuhi berdasarkan tahapan, program dan jadwal pemilu yang diatur dalam PKPU nomor 32 tahun 2018 maka tanggal 10 Oktober 2018 berada dalam tahapan masa kampanye yang terhitung dimulai sejak tanggal 23 September 2018 sampai dengan 14 April 2019.

Bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 303 ayat (2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum menyatakan: "*cuti bagi gubernur atau wakil gubernur, bupati atau wakil bupati, walikota atau wakil walikota yang melaksanakan kampanye dapat diberikan 1 (satu) hari kerja dalam setiap minggu selama kampanye*".

Bahwa berdasarkan hasil investigasi, pemeriksaan dan pengumpulan bukti-bukti serta klarifikasi terhadap para Terlapor 11 (sebelas) orang

Bupati/Walikota yang menandatangani pernyataan dukungan terhadap pasangan calon Presiden dan Calon Wakil Presiden Jokowi Dodo dan Ma'ruf Amin tertanggal 10 Oktober 2018, Bawaslu Provinsi Riau menemukan fakta bahwa 11 (sebelas) sebelas orang terlapor telah memiliki izin cuti untuk melaksanakan kampanye pada tanggal 10 Oktober 2018 yang diterbitkan oleh Gubernur Riau pada tanggal 8 Oktober 2018 dan 9 Oktober 2018.

2. Faktor yang menyebabkan Kepala Daerah sebagai Pejabat Negara sulit untuk bersikap netral pada Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

Dukungan 11 (sebelas) orang Kepala Daerah di Riau kepada Calon Presiden Dan Calon Wakil Presiden Nomor Urut 01 Jokowi Dodo dan Ma'ruf Amin beberapa waktu masih menimbulkan polemik dan tanda tanya besar pada masyarakat yang seharusnya Kepala Daerah untuk bersikap Netral dan tidak memihak dalam pemilu tahun 2019. Beberapa faktor yang menyebabkan Kepala Daerah sebagai Pejabat Negara sulit untuk bersikap Netral adalah sebagai berikut:

- a. Faktor Politik

Kepala Daerah tak bisa lepas dari pejabat publik dan sekaligus sebagai kader partai Politik. Esensinya mereka ini adalah makhluk politik atau bagian dari Partai politik yang mempunyai hak politik untuk menyatakan dukungannya kepada siapa yang dikehendaki termasuk kepada sesama Kader separtainya. Fenomena yang terjadi di Riau 7 (tujuh) dari 11 (sebelas) orang Kepala Daerah yang mendeklasifikasi dukungannya pasangan kepada Calon Presiden Dan Calon Wakil Presiden Nomor Urut 01 Jokowi Dodo dan Ma'ruf Amin adalah kader Partai Politik di daerah yang mengukung Pasangan Capres Nomor Urut 01 Jokowi Dodo dan Ma'ruf Amin, seperti H. Syamsuar Bupati Siak (Golkar) H.M. Harris Bupati Pelalawan (Golkar),

Azis Zainal Bupati Kampar (PPP), Amril Mukminin Bupati Bengkalis, (Golkar) H.M. Wardan Bupati Indragiri Hilir (Golkar), Mursini Bupati Kuantan Singingi (PPP) dan Suyatno Bupati Rokan Hilir (PDIP). Sedangkan 2 (dua) orang Kepala Daerah dari Partai Demokrat (Firdaus Walikota Pekanbaru) menyatakan dukungan kepada Calon Presiden Dan Calon Wakil Presiden Nomor Urut 01 Jokowi Dodo dan Ma'ruf Amin karena alasan untuk kepentingan masyarakat, daerah dan pembangunan daerah diatas kepentingan pribadi dan kepartaian.⁽²⁵⁾ Zulkifli AS Walikota Dumai (Demokrat) juga menyatakan alasannya Jokowi Dodo dan Ma'ruf Amin adalah dukungan secara pribadi, hal ini sejalan dengan keputusan DPP Partai Demokrat yang membebaskan para kadernya untuk menentukan pilihan capres dan cawapres saat pemungutan suara. Sementara Irwan Nasir Bupati Kepulauan Meranti (PAN) menyatakan dukungannya kepada Joko Widodo – Ma'ruf dengan alasan adalah merupakan sikap pribadi untuk dukungan keberlanjutan pembangunan di Riau dan Meranti dimasa yang akan datang.⁽²⁶⁾ H. Sukiman Bupati Rohul (Gerindra) menyatakan dirinya tak hadir di deklarasi dukungan Jokowi di Pekanbaru beberapa waktu saat itu ia tengah berada di Jakarta Ia mengaku tidak ada memberikan dukungan pada pasangan calon nomor urut 01 Jokowi Dodo dan Ma'ruf Amin.⁽²⁷⁾

- b. Faktor Keberhasilan
Keberhasilan Jokowi dalam memimpin selama 5 (lima) tahun pada periode pertama menjadi salah

²⁵<https://www.cakaplah.com/berita/baca/2018/10/15/walikota-pekanbaru-firdaus-blakblakkan-kenapa-dukung-jokowimaruf-amin#sthash.d55vsikH.4cmciZLA.dpbs>

²⁶ <https://pekanbaru.tribunnews.com/2018/10/11/ketua-pan-riau-irwan-nasir-ungkap-alasan-ikut-deklarasi-dukung-jokowi-maruf-amin>.

²⁷ <https://www.wartaekonomi.co.id/read199907/bupati-rokan-hulu-ngaku-tak-dukung-jokowi-maruf.html>

satu faktor 11 (sebelas) orang Kepala Daerah yang mendekralasikan dukungannya pasangan kepada Calon Presiden Dan Calon Wakil Presiden Nomor Urut 01 Jokowi Dodo dan Ma'ruf Amin Drs. H. Syamsuar Gubernur Riau terpilih menyebutkan alasan semua kepala daerah di wilayah itu mendukung Jokowi adalah Kinerja serta program dari pemerintahan Jokowi-Jusuf Kalla dinilai telah berpihak kepada daerah. Misalnya infrastruktur, ekonomi kerakyatan seperti TORA (tol sumatra) sudah terealisasi 4.000 ha dari target 10.000 ha, pembangunan infrastruktur senilai Rp 14,8 miliar, penetapan Pelabuhan Tanjung Buton sebagai proyek strategis nasional, perhutanan sosial, replanting sawit dan kelapa.⁽²⁸⁾

E. KESIMPULAN

Kesimpulan yang diperoleh dari penelitian dan pembahasan terhadap Deklarasi Dukungan 11 (Sebelas) Kepala Daerah Terhadap Capres 01 Di Provinsi Riau adalah tidak terdapat adanya pelanggaran yang berkaitan tentang kepemiluan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, karena pada saat dilaksanakan kegiatan dekralasi dukungan 11 (Sebelas) Kepala Daerah tersebut sedang berstatus cuti diluar tanggungan negara. Namun tindakan 11 (Sebelas) Kepala Daerah tersebut telah melanggar peraturan perundang-undangan lainnya yaitu melanggar Pasal 1 angka 3, Pasal 61 Ayat (2) dan Pasal 67 huruf c Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah karena cuti diluar tanggungan negara tidak membuat keadaan seorang Kepala Daerah tidak lagi menjabat sebagai seorang kepala daerah, sebab masa jabatan kepala daerah adalah selama 5 (lima) tahun.

Sulitnya seorang Kepala Daerah sebagai Pejabat Negara untuk bersikap netral pada Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden 2019 dikarenakan seorang Kepala Daerah

²⁸ <https://kabar24.bisnis.com/read/20181010/78/847769/gubernur-riau-terpilih-dukung-jokowi-ini-alasannya>

sebagai pejabat public/negara dan sekaligus juga sebagai kader Partai Politik. Hal ini terbukti 7 (tujuh) dari 11 (sebelas) orang Kepala Daerah yang mendekralasikan dukungannya pasangan kepada Calon Presiden Dan Calon Wakil Presiden Nomor Urut 01 Jokowi Dodo dan Ma'ruf Amin adalah kader Partai Politik di daerah yang mengusung Jokowi Dodo dan Ma'ruf Amin sebagai presiden dan Wakil Presiden.

Faktor lain yang menyebabkan Kepala Daerah sebagai Pejabat Negara sulit untuk bersikap netral pada Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden di Provinsi Riau adalah Faktor Keberhasilan Jokowi dalam memimpin selama 5 (lima) tahun pada periode pertama karena Kinerja serta program dari pemerintahan Jokowi-Jusuf Kalla dinilai telah berpihak kepada daerah. Misalnya Pembangunan infrastruktur, ekonomi kerakyatan seperti TORA (tol sumatra), penetapan Pelabuhan Tanjung Buton sebagai proyek strategis nasional, perhutanan sosial, replanting sawit dan kelapa.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

Ali, Farried, 1996, *Hukum Tata Pemerintahan Dan Proses Legislatif Indonesia Rajawali Pers, Jakarta*

Arief Barda Nawawi, 2007, *Masalah Penegakkan Hukum Dan Kebijakan*

Arbas, Cakra, 2012, *Jalan Terjal Calon Independen Pada Pemilukada di Provinsi Aceh*, Medan

Asshiddieqie Jimly, 2011, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Sinar Grafika, Jakarta

Albrow, Martin" 1996, *Birokrasi, Cetakan ketiga*, Tiara Wacana Yogya

Budiarjo Meriam, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, Gramedia, Jakarta

Firdaus, 2007, *Pertanggung Jawaban Presiden Dalam Negara Hukum Demokrasi*, Yrama widya, Bandung

Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Kejahatan, Kencana, Jakarta

Joeniarto, 1984, *Demokrasi Dan Sistem Pemerintahan Negara*, Jakarta,

Manan, Bagir, 2005 *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, UII Press, Yogyakarta

Mahfud MD, 2003, *Demokrasi Dan Konstitusi Indonesia*, Jakarta

Mayo B Hendry, 1990, *An Introduction to Democratic Theory*, New York

M. Situmorang Viktor dan Jusuf Jufrif, 1994, *Aspek Hukum Pengawasan melekat*, Jakarta

Santoso, Priyo Budi, 1997, *Birokrasi Pemerintah Orde Baru Perspektif Kultural dan Struktural*, Cetakan III, Rajawali Pers.

Thoha, Miftah, MPA 2003, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Rajawali.

Tjokrowinoto, Moeljarto, 2004, *Birokrasi Dalam Polemik*, Pustaka Pelajar.

Weber, Max, 1974. From Max Weber: *Essays in Sociology*, Edited by H.H. Gerth and C. Wright Mills. New York: Oxford University press.

Peraturan dasar dan Peraturan Perundang-undangan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

Peraturan Badan Pengawas pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 21 tahun 2018 tentang Pengawasan Penyelenggaraan pemilu

Internet

<http://tesisdesertasi.blogspot.co.id/2008/08/pengertian-pengawasan.html>.

<https://www.cakaplah.com/berita/baca/2018/10/15/walikota-pekanbaru-firdaus-blakblakkan-kenapa-dukung-jokowimaruf-amin#sthash.ds5vsikH.4cmciZLA.dpbs>

<https://pekanbaru.tribunnews.com/2018/10/11/ketua-pan-riau-irwan-nasir-ungkap-alasan-ikut-deklarasi-dukung-jokowi-maruf-amin>.

<https://www.wartaekonomi.co.id/read199907/bupati->

[rokan-hulu-ngaku-tak-dukung-jokowi-maruf.html](#)

<https://kabar24.bisnis.com/read/20181010/78/847769/gubernur-riau-terpilih-dukung-jokowi-ini-alasannya>

<https://www.google.com/>



Bab 13

Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019
Perihal Penyelenggaraan Kampanye



**POLITISASI BIROKRASI DAN WAJAH
POLITIK DINASTI
DI KABUPATEN TOLI-TOLI PROVINSI
SULAWESI TENGAH
(ANOMALI PILEG 2019)**

Oleh : Sutarmin Ahmad
Koordinator Divisi Pengawasan, Humas dan Hubal Bawaslu
Provinsi Sulawesi Tengah
Email: sutarminahmad78@gmail.com

PENDAHULUAN

Proses demokratisasi selalu menampilkan wajah ganda, pada satu sisi ia menjanjikan menghadirkan perubahan kesejahteraan ke arah yang lebih baik dan nyata, tetapi, di sisi lain, tidak jarang kelompok yang berkuasa selama periode rezim non demokratik yang tidak mendapatkan keuntungan ekonomi dan politik, mulai memanfaatkan kondisi yang ada untuk kepentingan pribadi dan kelompok. Mengatasnamakan putra daerah, otonomi daerah, distribusi pemerataan kesejahteraan, dan lain-lain, mereka berpolah persis seperti rezim otoritarian yang pernah berkuasa pada masa sebelumnya (Agustino,2010). Transformasi kekuasaan dengan label konstitusional mengemuka pasca reformasi, proses demokrasi berupa Pemilihan Umum, Pemilihan Kepala Daerah di berbagai daerah, politisasi birokrasi tergambar seperti penelitian Yamin dan Agustino (2002) di Kabupaten Takalar, Penelitian Kadarsih,dkk (2014) tentang Netralitas ASN dalam Pilkada Jawa Tengah, dan Penelitian Katharina (2012)

tentang Pembinaan ASN oleh Kepala daerah di Provinsi Riau dan Sulawesi Tenggara, menunjukkan sisi politisasi birokrasi yang digiring menguntungkan petahana.

Sejarah pelibatan birokrasi dalam sebuah kemenangan kontestasi, memiliki akar sejarah yang panjang. Di mulai sejak zaman kerajaan-kerajaan, dimana raja sebagai pemegang kuasa tertinggi dalam birokrasi dimanifestasikan sebagai Tuhan yang harus dipatuhi segala perintahnya dan dijauhi segala larangannya, rakyat dimanifestasikan sebagai hamba segala perintah dan larangannya. Hubungan ini menuntut kepatuhan tanpa syarat dari seorang hamba kepada Tuhannya, yang dideskripsikan sebagai "*manunggaling kawula dan gusti* (bersatunya rakyat dan Tuhan)" (Ngadisah dan Darmanto, 2008). Hubungan ini kemudian berkembang menjadi hubungan *patron-client* (hubungan bapak-anak), hubungan yang menuntut kepatuhan mutlak, pola hubungan ini memunculkan tipe birokrasi yang disebut birokrasi patrimonial. Hubungan yang menguntungkan posisi bapak ini ternyata dilanggengkan oleh pemerintahan sesudahnya, siklus hubungan berat sebelah ini berlangsung sejak masa kolonialisme, masa kemerdekaan, bahkan sampai era reformasi hingga sekarang.

Dalam demokrasi yang ideal, seharusnya rakyat memiliki peluang yang lebih besar untuk terlibat dalam proses politik. Artinya terbuka ruang partisipasi bagi seluruh strata masyarakat untuk ikut dalam kontestasi memperebutkan jabatan-jabatan politik mulai dari level regional hingga level nasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Namun, dalam prakteknya, masyarakat masih terhalang oleh status atau hak-hak sosialnya sebagai akibat dari adanya fenomena *political dynasty*. Jika demokrasi dimaknai sebagai kekuasaan politik atau pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, maka dinasti politik menciptakan pragmatism politik dengan mendorong kalangan kerabat kepala daerah untuk menjadi pejabat publik (Susanti, 2017). Transisi dari rezim non demokratik yang sentralistik menuju pemerintahan dan kehidupan politik yang sungguh-sungguh demokratis tidak mudah dilalui. Berbagai hambatan dan distorsi mewarnai lanskap politik dan agenda konsolidasi

demokrasi di Indonesia. Hambatan problematis sekaligus distorsi demokratisasi dan penataan kehidupan politik karena fenomena politik dinasti seperti diurai diatas.

Fenomena politik dinasti di aras local dalam lanskap paradoks konsolidasi dan perkembangan demokrasi di Indonesia, merujuk pada data yang dirilis oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) terbukti cukup massif (meluas), yakni bahwa pada akhir tahun 2013 silam terdapat 57 Kepala Daerah yang melakukan praktik politik dinasti. Data ini meningkat di awal tahun 2016 lalu menjadi lebih dari 65 daerah sebagaimana diungkapkan Siti Zuhro dalam seminar Korupsi dan Dinasti Politik di kantor PP Muhammadiyah Jakarta, 19 September 2016 (Zuhro, 2016) dalam Sutisna (2017).

Kehadiran dinasti politik yang melingkupi perebutan kekuasaan di level regional hingga nasional mengakibatkan substansi dari demokrasi sendiri sulit diwujudkan. Tumbuh suburnya dinasti politik khususnya di daerah tidak terlepas dari peran partai politik dan regulasi tentang Pilkada. Oligarki di tubuh partai politik menyebabkan mekanisme kandidasi dan pencalonan tidak berjalan sebagaimana mestinya. Selama ini terdapat kecenderungan pencalonan kandidat oleh partai politik berdasarkan keinginan elit partai, bukan melalui mekanisme yang demokratis dengan mempertimbangkan kemampuan dan integritas calon. Secara bersamaan, dinasti politik terus membangun jejaring kekuasaannya dengan kuat agar tetap dapat mempertahankan kekuasaannya dalam tubuh partai baik di tingkat daerah maupun pusat. Sehingga dapat dipastikan dinasti politik mampu menguasai dan mematikan demokrasi dalam partai politik. Dalam konteks masyarakat sendiri juga muncul sinyalemen upaya menjaga status quo di daerahnya dengan mendorong kalangan keluarga atau orang dekat kepala daerah menggantikan petahana.

Studi tentang dinasti politik di Banten pernah dilakukan, setidaknya oleh tiga peneliti, yakni Leo Agustino bertajuk "Dinasti Politik Pasca-Otonomi Orde Baru: Pengalaman Banten" (Majalah Prisma, 2010) dan Politik Lokal dan Otonomi Daerah (2014); Yoes C. Kenawas, bertajuk "The Rise of Political Dynasties in a Democratic Society" (Paper pada Simposium

Arryman Fellow, 2014); dan Abdul Hamid bertajuk *Observation of Democratic Decentralization in Indonesia during 2009–2014: Political Dynasty in Banten Province and Populism in Jakarta Province* (Disertasi, 2016).

Kabupaten Toli-Toli merupakan salah satu Kabupaten di Provinsi Sulawesi Tengah, sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, Pemilihan Kepala Daerah telah dilaksanakan sebanyak 4 kali, dan *trah* Bantilan mendominasi kontestasi pemilihan kepala Daerah. Raja Bantilan merupakan raja di Kabupaten Toli-Toli yang berkuasa sejak zaman Belanda. Dengan strata bangsawan dan status ningrat, keluarga Raja Bantilan memiliki akses terhadap kekuasaan, pendidikan dan penghidupan yang baik sejak dulu. Proliferasi dominasi kekuasaan *trah* Bantilan tidak hanya berhenti pada pemilihan Kepala daerah saja, namun pada pemilihan legislatif. Pada 4 kali pemilihan Kepala Daerah, atau 20 tahun terakhir, yang memenangkan kontestasi adalah Ma'ruf Bantilan dan Muhamad Saleh Bantilan, yang dapat dimaknai sebagai kebangkitan politik dinasti.

Dalam sejarah Pemilu, upaya mempertahankan *status quo*, segala hal bisa dilakukan demi kelanggengan kekuasaan petahana. Temuan Bawaslu Toli-Toli pada pemilu 2019 terdapat upaya menggerakkan birokrasi sebagai mesin pemenangan kontestan atau yang kita kenal sebagai politisasi birokrasi. Politisasi birokrasi merupakan sebuah proses yang berlangsung semenjak pemilihan umum pertama kali dilaksanakan pada tahun 1955. Politisasi birokrasi mewarnai kontestasi pemilu pada rezim Orde Lama, Orde Baru, sampai Rezim Reformasi. dan kini, politisasi birokrasi berlanjut pada Pemilihan Umum 2019, termasuk di Kabupaten Toli-Toli.

Membandingkan dengan studi-studi terdahulu, kebaruan ilmiah pada kajian artikel ini adalah berkenaan dengan politisasi birokrasi, proliferasi politik dinasti pada birokrasi dan runtuhnya politik dinasti, yang merupakan anomali dalam sebuah perhelatan pesta demokratis, mengingat penggerakan birokrasi sebagai mesin pemenangan non formal dalam kontestasi pemilu justru kontra produktif dengan hasil pemilu 2019.

Dengan demikian, maka tujuan penelitian ini adalah untuk mendalami dan mengeksplorasi bagaimana politik dinasti di Kabupaten Toli-Toli, dalam melanggengkan kekuasaan menggunakan birokrasi sebagai mesin pemenangan dalam pemilihan umum 2019, justru berbanding terbalik dengan hasil akhir pemilu 2019.

METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan pendekatan Kualitatif. Metode ini dipilih mengingat ruang lingkup permasalahan yang cukup luas dan memiliki keterkaitan fenomenologis yang multidimensi di antara isu-isu, data/informasi, fakta dan peristiwa-peristiwa empiriknya. Dengan metode ini diharapkan pokok dan ruang lingkup permasalahan penelitian dapat dieksplorasi dan difahami secara utuh, komprehensif dan mendalam. Data dalam penelitian ini dieksplorasi dan dihimpun (data collection) dengan berbagai teknik yang lazim digunakan dalam penelitian kualitatif, tetapi disesuaikan penggunaannya dengan jenis dan ruang lingkup data yang dibutuhkan. Untuk berbagai data sekunder seperti literatur- literatur kajian sejenis dan rujukan-rujukan yang bernilai akademik (buku, jurnal dan laporan-laporan karya ilmiah seperti tesis dan disertasi), dokumen-dokumen berbagai peraturan perundangan yang relevan, serta sumber-sumber tertulis lainnya seperti berita dan artikel opini di media masa, dan lain-lain akan dikumpulkan dengan menggunakan teknik studi dokumen. Sedangkan untuk berbagai data primer akan digunakan teknik wawancara semi-terstruktur (semistructure interview); dan dilakukan dengan tatap muka langsung dengan narasumber penelitian. Wawancara dalam penelitian akan dilakukan dengan teknik *topic guides*, dimana wawancara akan lebih fokus pada topik, bukan pada pertanyaan. Di samping kedua teknik pengumpulan data tersebut, untuk memperoleh gambaran, terutama "suasana psiko-politik" yang utuh mengenai lokasi (place) penelitian sehingga peneliti dapat menangkap dan memahami "situasi sosiopolitik" yang mungkin dibutuhkan dalam tahapan analisis data dan penyajian hasil penelitian, peneliti juga akan melakukan pengamatan langsung (observation) terhadap

lokasi penelitian.

Narasumber atau informan serta besaran jumlahnya dalam penelitian ini dipilih berdasarkan karakteristik yang lazim digunakan dalam pendekatan kualitatif. Mengikuti sebagian saran Spradley (Sugiyono, 2008), narasumber dalam penelitian ini adalah orang-orang yang memiliki keterlibatan mendalam dan luas dengan isu dinamika kepolitikan lokal (Banten); memahami konteks dan substansi pokok permasalahan yang diteliti; serta dapat diperkirakan mampu bersikap obyektif dalam memberikan pandangan dan penyikapan terhadap setiap aspek dari isu penelitian yang ditanyakan. Adapun teknik analisis data dalam penelitian ini akan menggunakan model yang ditawarkan Miles dan Huberman (Sugiyono, 2008), suatu teknik dimana data dianalisis secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, atau peneliti menganggap data dan informasi yang diperlukan memadai (data jenuh). Model ini terdiri dari tiga rangkaian terpadu, yaitu: penyederhanaan data (data reduction), penyajian data (display data), dan penarikan kesimpulan atau verifikasi (*conclusion drawing/verification*).

Kajian Literatur

Susanti (2017) menjelaskan bahwa dinasti politik dan politik dinasti adalah dua hal yang berbeda. Dinasti politik adalah sistem reproduksi kekuasaan yang primitif karena mengandalkan darah dan keturunan dari hanya beberapa orang. Politik dinasti adalah proses mengarahkan regenerasi kekuasaan bagi kepentingan golongan tertentu (contohnya keluarga elite) yang bertujuan mendapatkan atau mempertahankan kekuasaan. Dinasti politik merupakan musuh demokrasi karena dalam demokrasi, rakyatlah yang memilih para pemimpinnya. Marcus Mietzner (2009) dalam paper yang berjudul *Indonesia's 2009 Elections: Populisme, Dynasties and the Consolidation of the Party System*, menilai bahwa kecenderungan politik dinasti cukup menguat dalam politik kontemporer Indonesia. Praktik politik dinasti menurutnya tidak sehat bagi demokrasi, antara lain karena kontrol terhadap pemerintah yang diperlukan dalam demokrasi, misalnya checks and balances, menjadi

lemah. Dinasti politik dalam dunia politik modern dikenal sebagai elit politik yang berbasiskan pertalian darah atau perkawinan sehingga sebagian pengamat politik menyebutnya sebagai oligarkhi politik.

Pablo Querubin (2010) dalam Sutisna (2017) mendefinisikan dinasti politik sebagai sejumlah kecil keluarga yang mendominasi distribusi kekuasaan dalam area geografis tertentu. Mark R. Thompson (2012) menjelaskan dinasti politik hanya sebagai jenis lain dari transisi (peralihan) kekuasaan politik, langsung maupun tidak langsung, yang melibatkan anggota keluarga. Definisi ini tidak jauh berbeda dengan yang dirumuskan Yasushi Asako dkk (2012) yang mendefinisikan dinasti politik secara sederhana sebagai sekelompok politisi yang mewarisi jabatan publik dari salah satu anggota keluarga mereka. Kebangkitan dinasti politik, sebagaimana ditunjukkan oleh banyak hasil studi yang dilakukan para ahli di berbagai negara memang memiliki hubungan sangat erat dengan kepentingan keluarga atau politik kekerabatan. Kepentingan keluarga kerap, jika tidak selalu, menjadi basis muasal pertumbuhan, perkembangan dan perluasan dinasti politik dalam suatu sistim politik demokrasi. Dalam tradisi politik kekerabatan, anggota keluarga yang sudah menjadi penguasa atau menduduki jabatan publik pada umumnya akan melakukan praktik nepotisme dengan memberikan berbagai perlakuan istimewa kepada anggota keluarga atau kerabatnya, bukan untuk mensejahterakan rakyat dan memajukan daerahnya, melainkan dalam rangka membangun dan memperkuat jejaring kekuasaannya.

Dari sinilah kemudian embrio dinasti politik itu muncul. Dalam studi Eisenstadt S.N. dan Roniger Luis (1984) dikemukakan, bahwa pemberian prioritas kepada anggota keluarga dan kerabat dalam kehidupan politik itu didasarkan pada 4 (empat) argumentasi, yakni: (1) Kepercayaan (*trusty*); (2) Kesetiaan (*loyalty*); (3) Solidaritas (*solidarity*); (4) Proteksi (*protection*).

Praktik dinasti politik menimbulkan berbagai ancaman problematis dalam kehidupan politik di aras lokal. Dalam kerangka konsolidasi demokrasi lokal, praktik dinasti politik

mempersempit ruang partisipasi publik sekaligus menegasikan salah satu prinsip dasar demokrasi, yakni kesetaraan politik. Selain itu, dinasti politik juga hanya akan memperkokoh gejala oligarkis di daerah yang berpotensi melemahkan mekanisme check and balance karena jabatan-jabatan politik dikuasai oleh satu keluarga. Dalam pandangan Amich Alhumami (2016), peneliti sosial di University of Sussex Inggris politik kekerabatan atau dinasti politik tidak sesuai dengan prinsip meritokrasi. Sebab, proses rekrutmen didasarkan pada sentimen kekeluargaan, bukan kompetensi. Menurutnya, jika terus berlanjut, gejala ini bisa kontraproduktif bagi ikhtiar membangun sistem demokrasi modern. Dominasi kekuasaan oleh sekelompok elit lokal atau keluarga yang demikian itu pada akhirnya akan menimbulkan kerawanan terjadinya berbagai bentuk penyalahgunaan (korupsi) kekuasaan politik maupun ekonomi. Senada dengan pandangan di atas, merujuk pada kajian John T. Sidel (1999) tentang local bossism misalnya, dapat disimpulkan bahwa kehadiran model-model oligarkis, personalisme dan klientilisme -- yang kesemuanya menjadi ruh (esensi) dari karakteristik dinasti politik-- telah menghambat proses konsolidasi dan pembangunan demokrasi di tingkat lokal. Dalam bukunya yang lain, Sidel bahkan menuding praktik dinasti sebagai pihak paling bertanggung jawab atas maraknya gejala personalisasi politik dan lemahnya kapasitas negara dan institusi politik. Proses pengambilan keputusan tak lagi didasarkan pada proses rasionalitas instrumental, tetapi didasarkan pada keputusan individual dari aktor-aktor dinasti yang berkuasa. Pelembagaan partai politik juga tersumbat karena asas meritokrasi ditundukkan oleh hubungan darah dan hubungan keluarga. Kemudian dalam konteks ekonomi lokal, praktik dinasti politik juga dapat melahirkan kapitalisme klientilistik sebagai bagian dari kronisme, di mana pelaku investasi ekonomi tidak serta merta bebas melakukan aktivitasnya karena senantiasa dimintai upeti oleh kerabat kepala daerah.

Leo Agustino (2014) melihat, bahwa praktik dinasti politik memberi pengaruh buruk pada pembangunan sosial politik dan sosial-ekonomi, karena peluang politik dan ekonomi

setiap warga negara menjadi amat terbatas sebab dimonopoli oleh penguasa serta keluarga dan para kerabatnya. Bukan hanya amat terbatas, peluang-peluang itu juga diasumsikan akan dimonopoli oleh penguasa dan kelompok-kelompok (keluarga, saudara, dan kerabat) yang dekat dengan pemegang kekuasaan. Selain itu, amalan ini juga bukan saja memastikan seseorang dapat memonopoli sumber ekonomi dan politik, tetapi juga memudahkan mereka mendapat tempat atau kedudukan dalam kekuasaan dan menggunakan sumber politik dan ekonomi pada tataran lebih luas. Hal ini dimaknai politik berlandaskan kerapatan kekeluargaan, kekerabatan, atau persaudaraan dapat mencetus hadirnya dinasti politik. Makna dinasti politik dalam tulisan ini mirip dengan "dinasti" dalam arti politik tradisional. Penguasa berupaya meletakkan keluarga, saudara, dan kerabat, pada jabatan-jabatan strategis dengan tujuan membangun sebuah "kerajaan" politik di dalam pemerintahan baik local maupun nasional. Upaya itu dilakukan agar mereka yang menjadi anggota dinasti politik dapat saling "menjaga" dan kekal dalam kekuasaan (eksekutif, legislatif maupun yudikatif), di samping mampu mengendalikan departemen dan dinas sesuai dengan keinginan dinasti politik yang sedang dibangun. Mendudukan keluarga atau saudara dalam jabatan-jabatan strategis akan memudahkan penguasa mengontrol dan mengendalikan semua hal yang diperlukan sang penguasa.

Kelompok elit adalah kelompok yang memiliki kemampuan untuk mempengaruhi proses pembuatan keputusan politik. Sehingga mereka relatif mudah menjangkau kekuasaan atau bertarung memperebutkan kekuasaan (Mietzner, 2009). Mekuatnya jaringan politik yang dibangun oleh dinasti politik berdasarkan kedekatan politik keluarga menyebabkan tertutupnya rekrutmen politik bagi orang-orang di luar dinasti. Hal ini sebagaimana dijelaskan oleh Turner (dalam Bathoro, 2011), bahwa suatu jaringan mempunyai pengaruh penting terhadap dinamika transisi kekuasaan politik yang bisa berdampak terhadap tertutupnya rekrutmen politik. Robert A Dahl (1982: 10-11) dalam bukunya yang berjudul "*Dilemma of Pluralist Democracy: Autonomy vs Control*" mengemukakan

beberapa kriteria mewujudkan suatu sistem demokratis yang terkonsolidasi, yaitu: 1) *control over government decisions about policy is constitutionally vested in elected officials*, 2) *elected officials are chosen in frequent and fairly conducted elections in which coercion is comparatively uncommon*, 3) *practically all adults have the right to vote in the election of office*, 4) *practically all adults have the right to run for elective offices in the government, though age limits may be higher for holding office than for the suffrage*, 5) *citizens have a right to express themselves without the danger of severe punishment on political matters broadly defined, including criticism of officials, the government, the regime, the socioeconomic order, and the prevailing ideology*, 6) *citizens have a right to seek out alternative sources of information. Moreover, alternative sources of information exist and are protected by law*, dan 7) *to achieve their various rights, including those listed above, citizens also have a right to form relatively independent associations or organizations, including independent political parties and interest groups*. Kriteria *democracy political order* yang dikemukakan oleh Robert A. Dahl dapat dipergunakan sebagai kerangka acuan dalam mewujudkan demokrasi dalam suatu pemerintahan yang demokratis.

Bagaimana birokrasi lahir? Menurut Budi Setyono (2005), pada dasarnya birokrasi lahir sebagai produk dari sebuah proses sosial yang panjang dan kompleks yaitu dari serangkaian prosedur yang berliku dan menyangkut kontekstualitas sosial yang universal, dan dijelaskan sebagai berikut : manusia sebagai individu sekaligus sebagai makhluk sosial jelas tidak mungkin bisa hidup sendiri. Dia membutuhkan orang lain untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhannya dan juga agar bisa tetap eksis. Ketika individu-individu tersebut ternyata mempunyai kepentingan dan kebutuhan yang sama, maka mereka berkomitmen untuk membentuk sebuah komunitas sosial yang selanjutnya komunitas sosial ini disebut sebagai negara. Sehingga Negara (Pemerintah) dibentuk berdasar pada kontrak sosial, dimana pada kontrak ini negara diberi kuasa untuk mempunyai beberapa fungsi antara lain fungsi keamanan, ketertiban, keadilan, pekerjaan umum,

kesejahteraan, dan pemeliharaan Sumber Daya Alam dan lingkungan.

Pemimpin dan aparaturnya ini berfungsi mengatur konflik, menegakkan peraturan dan mencapai tujuan. Untuk menjamin terlaksananya fungsi-fungsi itu pemerintahan negara memerlukan organ pelaksana yang mengoperasionalkan fungsi tersebut secara riil. Disinilah organisasi birokrasi muncul.

Dari situ terlihat bahwa organisasi birokrasi mempunyai dua wajah yang berbeda. Gejala dalam Madzhab Kekuasaan bertolak belakang dengan gejala dalam Madzhab Kebutuhan Rakyat. Madzhab yang satu memperhatikan dan melindungi rakyatnya dan berusaha menyejahterakannya, madzhab yang lain mengorbankan rakyatnya dan memuja atasannya. Oleh karena itu ada perbedaan pendapat dalam memberikan makna kepada organisasi birokrasi. Makna-makna itu antara lain :

Makna Positif , Birokrasi diberi makna positif ketika organisasi birokrasi dikatakan sebagai organisasi legal-rasional yg bekerja secara efisien dan efektif. Birokrasi adalah organisasi yang membantu masyarakat dalam mencapai tujuan-tujuannya secara efektif dan efisien. Makna ini muncul seiring dengan munculnya pendapat dari Max Weber tentang *big organization* yang legal rasional. Pendukung makna positif ini adalah Max Weber dan Harold Laski.

Makna Negatif Birokrasi diberi makna negative ketika organisasi birokrasi dikatakan sebagai organisasi yang penuh dengan patologi (penyakit), organisasi tambun, boros, tidak efisien dan tidak efektif, korup, dan lain-lain. Birokrasi adalah alat penguasa untuk menindas rakyatnya, yang berarti harus selalu tunduk dan patuh pada penguasa dan tidak perlu memperhatikan rakyatnya. Oleh karena birokrasi dipandang tidak bermanfaat bagi rakyat, bahkan merugikan rakyat, maka harus digulingkan. Pendukung makna negatif ini adalah Karl Max dan Hegel.

Makna Netral (value free), Keseluruhan pejabat negara pada cabang eksekutif atau setiap organisasi yang berskala besar yang pegawainya digaji oleh pemerintah (Negara). Birokrasi dipandang sebagai organisasi yang menjalankan

pekerjaan teknis administrative dari kehidupan pemerintah (Negara). Pendukung dari makna netral ini adalah generasi Martin M. Blau, dll.

Politisasi birokrasi berarti membuat agar organisasi birokrasi bekerja dan berbuat (baca: patuh dan taat) sesuai dengan kepentingan politik yang berkuasa. Politisasi birokrasi berada didua sisi; berasal dari sisi partai politik yang mengintervensi birokrasi atau dari eksekutif itu sendiri yang mempolitisir birokrasi untuk kepentingannya (kekuasaan) sendiri. Tetapi keduanya memiliki kepentingan yang sama yaitu melanggengkan atau mempertahankan kekuasaan.

Mengapa gejala politisasi birokrasi di Indonesia harus diwaspadai? Menurut pendapat Mahrus Irsam dalam <<http://www.indopubs.com/archives>>, ada argumentasi yang bisa diajukan yaitu :

Pertama, karena di sepanjang sejarah politik Indonesia para penguasa, baik sipil maupun militer, selalu menjadikan birokrasi sebagai sasaran yang empuk bagi politisasi. Minimal melalui politisasi, sebuah birokrasi dapat digiring untuk dijadikan basis pendukung bagi partai sang menteri (merangkap pengurus partai) di dalam pemilihan umum yang akan datang.

Kedua, politisasi birokrasi itu menjadi hambatan bagi tumbuhnya proses profesionalisasi di dalam birokrasi. Tegasnya sejak dari tahun 1950 hingga dewasa ini profesionalisasi birokrasi belum pernah menjadi titik perhatian dari para politisi yang memimpin birokrasi. Biasanya para politisi beranggapan bahwa profesionalisasi hanya akan merugikan atau membatasi ruang gerak politisasi yang akan dilancarkannya di dalam birokrasi tersebut. Kedua faktor tersebut telah mengakibatkan birokrasi belum terjamah oleh proses profesionalisasi selama setengah abad.

Berdasarkan pengalaman selama setengah abad itu dapat digambarkan adanya tiga tipe politisasi terhadap birokrasi di Indonesia (Ibid), yaitu :

Pertama, politisasi secara terbuka. Dikatakan secara terbuka karena ada upaya-upaya yang dilakukan secara langsung dan tidak ada hal yang harus ditutup-tutupi. Tipe politisasi secara

terbuka ini berlangsung pada periode Demokrasi Parlementer (1950-1959), dimana pada masa ini, para pemimpin partai politik (parpol) bersaing untuk memperebutkan posisi menteri yang langsung memimpin sebuah kementerian. Setelah menduduki kursi menteri, maka sang menteri akan berusaha sekuat tenaga memperlihatkan kepemimpinannya dan kebijakan yang ditempuhnya sehingga para pegawai di kementerian tersebut tertarik untuk masuk dan menjadi anggota ke dalam partai sang menteri. Dengan kondisi seperti itu maka akhirnya didapati beberapa kementerian menjadi basis atau didominasi oleh suatu partai politik seperti misalnya yang jelas terlihat adalah Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Pertanian didominasi oleh PNI, Kementerian Agama didominasi secara bergantian oleh NU atau Masyumi, Kementerian Luar Negeri didominasi secara bergantian oleh PSI dan PNI.

Kedua, politisasi setengah terbuka. Tipe politisasi ini dijalankan oleh para pemimpin partai politik pada masa periode Demokrasi Terpimpin. Dikatakan setengah terbuka karena politisasi birokrasi hanya diperuntukkan bagi parpol-parpol yang mewakili golongan-golongan Nasionalis, Agama, dan Komunis (Nasakom). Namun golongan yang terakhir ini di satu pihak secara formal memiliki hak untuk menempatkan beberapa pemimpin atau tokohnya ke dalam kabinet dan kemudian melakukan politisasi birokrasi. Tetapi di lain pihak, golongan Komunis tidak pernah menikmati hak tersebut karena masuknya PKI ke dalam kabinet selalu ditentang oleh dua golongan yang lain (nasionalis & agama). Selain itu juga ditentang pihak militer. Tampaknya Sukarno juga tidak bisa berbuat apa pun terhadap penolakan itu. Bahkan dalam banyak hal, Sukarno mengikuti sikap golongan nonkomunis. Sebagai jalan tengah, Sukarno menempatkan pemimpin atau tokoh organisasi satelit PKI, misalnya Baperki, untuk memimpin sebuah kementerian dan kemudian melakukan politisasi. Dengan demikian secara tidak langsung PKI dapat melakukan politisasi birokrasi melalui Baperki.

Ketiga, politisasi secara tertutup. Politisasi tipe ini berlangsung pada masa Orde Baru. Pada masa mulai dari tingkat pusat (Presiden Suharto) sampai ke tingkat Desa atau

kelurahan (lurah/kepala desa) semuanya diwajibkan untuk menjadi anggota yang sekaligus pembina Golkar. Memang terdapat dua buah partai lagi, yaitu PPP dan PDI, akan tetapi sejak mulai diterima menjadi pegawai negeri setiap orang sudah dihadang untuk membuat pernyataan tertulis di atas kertas yang bermeterai. Di atas kertas tersebut dinyatakan bahwa calon pegawai tersebut tidak akan masuk menjadi anggota parpol.

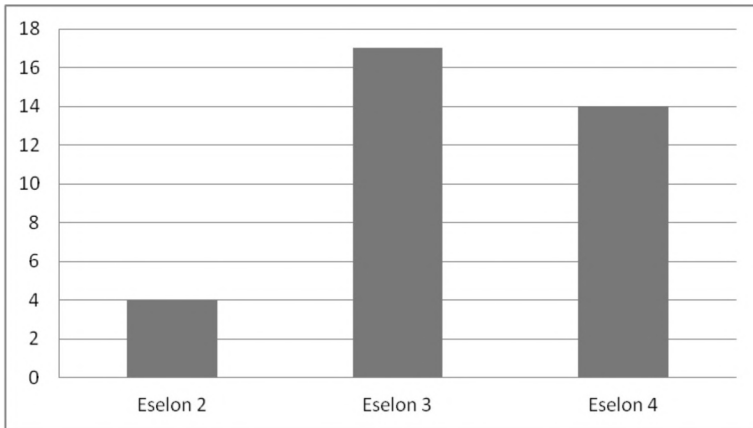
Meskipun diakui bahwa penerapan kebijakan monoloyalitas birokrasi pada masa orde baru ikut membantu menciptakan stabilitas dan kemampuan umum pemerintah yang memungkinkan pemerintah didukung birokrasi melakukan pembangunan di berbagai bidang tetapi kinerja birokrasi hanya menguntungkan penguasa dan bukan rakyat. Hal ini berbeda dengan era orde lama yang sangat sulit melakukan pembangunan karena anggota birokrasi terpecah belah ke dalam berbagai afiliasi politik (partai-partai politik berbasis Nasakom).

Politisasi Birokrasi dan Politik Dinasti di Kabupaten Toli-Toli.

Starting point kemunculan fenomena politik dinasti di Kabupate Toli-Toli di mulai sejak Ma'ruf Bantilan berkuasa, yang diawali melalui mekanisme pemilihan bupati oleh DPRD Kabupaten Toli-Toli pada tanggal 11 Desember 1999. Keterpilihan Ma'ruf Bantilan yang merupakan putera asli Toli-Toli merupakan peletak dasar pondasi politik dinasti, hingga masa berakhir jabatan pada 11 Desember 2004. Ketika proses pilkada langsung dilakukan, Ma'ruf Bantilan terpilih kembali untuk periode jabatan kedua 12 September 2005-12 September 2010. Keterpilihannya pada periode kedua kepemimpinannya, fenomena proliferasi kekuasaan muncul, tidak hanya pada ranah legislatif akan tetapi juga di eksekutif, sampai kepemimpinannya berakhir dan tidak bisa mencalonkan diri kembali karena terganjal regulasi pencalonan di Undang-Undang Pilkada.

Proliferasi kekuasaan ke ranah eksekutif, dimungkinkan karena *trah* Bantilan memiliki akses yang sangat dekat dengan kekuasaan, selain itu tentunya memenuhi persyaratan dalam

rekrutmen birokrasi. Dominasi keluarga Bantilan sangat terasa dalam kebijakan dan tata kelola pemerintahan.



Grafik sederhana diatas menunjukkan gejala proliferasi *trah* Bantilan ke jabatan jabatan eksekutif, terdapat 38 jabatan di tingkatan eselon II,III dan IV yang di kuasai oleh mereka-mereka yang masih memiliki hubungan kekerabatan dengan Bantilan.

Dominasi *trah* Bantilan terus berlanjut dengan terpilihnya Mohammad Saleh Bantilan sebagai Bupati Toli-Toli melalui pilkada langsung untuk periode 12 September 2010 – 12 September 2015. Mohammad Saleh Bantilan (*sepupu satu kali*) dari Ma'aruf Bantilan sebelumnya memiliki jabatan pada tahun 2004-2009 sebagai Ketua DPRD Kabupaten Toli-Toli. Proliferasi kekuasaan *trah* Bantilan tetap menguat.

Pada Pemilihan Umum Tahun 2014, tercatat 5 orang yang masih memiliki hubungan kekerabatan dengan *trah* Bantilan terpilih sebagai anggota DPRD Kabupaten Toli-Toli dari 30 kursi yang di perebutkan, termasuk Nurmawati Bantilan yang terpilih sebagai anggota DPD-RI Dapil Sulawesi Tengah untuk yang kedua kalinya. Artinya pada periode Pemilihan Umum 2014, terpilih 5 orang sebagai anggota legislatif DPRD Kabupaten Toli-Toli, dan Noorsidah Bantilan (isteri Ma'ruf Bantilan) terpilih menjadi Wakil Ketua DPRD. Melengkapi keterpilihan saudara-suaranya di DPRD, Nurmawati Dewi Bantilan (anak Ma'ruf Bantilan) terpilih sebagai anggota DPD

RI Daerah Pemilihan Provinsi Sulawesi Tengah

Tabel 1.
Trah Bantilan di Pemilihan Legislatif 2014-2019

No	Nama	Hubungan Kekerabatan	Jabatan
1	Ir.Hj.Nursida Bantilan	Kakak Ipar/Isteri Ma'ruf Bantilan	Wkl.Ketua DPRD
2	Asmaul Hi.Tawil	Sepupu	Anggota DPRD
3	Ismail Bantilan	Sepupu	Anggota DPRD
4	Hj.Resna Pabelu	Ipar	Anggota DPRD
5	Christy Eltisa Patras	Ipar	Anggota DPRD
6	Hj.Nurmawaty Dewi Bantilan	Keponakan	Anggota DPD RI

Sumber : Bawaslu Toli-Toli,2019.

Tabel 2.
Trah Bantilan di Pemilu 2019-2024

No	Nama	Hubungan Kekerabatan	Jabatan
1	Asmaul Hi.Tawil	Sepupu Bupati	Anggota DPRD
2	Moh.Nurmansyah Bantilan	Sepupu	Anggota DPRD
3	Eflin Flora Tambuwun	Keponakan Bupati	Anggota DPRD

Sumber : KPU Kab.Toli-Toli,2019.

Catatan hasil pengawasan Bawaslu Kabupaten Toli-Toli menunjukkan terdapat upaya pemanfaatan birokrasi sebagai mesin pemenangan calon dari peserta pemilu tertentu. Panitia Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan Baolan menemukan seorang yang notabene Aparatur Sipil Negara (ASN) yang menduduki jabatan sangat strategis Eselon II di Kabupaten Toli-Toli diduga sedang berkampanye untuk memenangkan isterinya yang juga sebagai calon anggota legislatif dari Partai Amanat Nasional. Partai yang dipimpin oleh Mohamad Saleh Bantilan (Bupati Toli-Toli). Terdapat sebuah fenomena menarik, apabila partai penguasa yang melakukan kampanye, maka dipastikan banyak ASN hadir. Temuan Pengawas Pemilu di Kelurahan Tambun menemukan Lurah ikut hadir pada kampanye partai.

Di Kecamatan Ogodeide, temuan Pengawas Pemilihan Umum Kecamatan menemukan oknum Camat melakukan sosialisasi dan mengkampanyekan kepada masyarakat agar memilih calon anggota legislatif dari partai penguasa yang sekaligus anak dari Bupati Toli-Toli. Catatan pengawasan dari Panwascam Kecamatan Toli-Toli Utara menunjukkan bahwa terdapat upaya pengerahan para Kepala-Kepala Desa untuk menghadiri rapat sosialisasi peserta pemilu dari partai penguasa. Hasil pengawasan dari Panwascam Kecamatan Dampal Utara menemukan kondisi yang sama, apabila Partai Amanat Nasional yang melakukan kampanye atau sosialisasi maka dapat dipastikan bahwa kegiatan itu akan dihadiri oleh ASN dan Kepala-Kepala Desa.

Temuan pengawas pemilu Kecamatan Toli-Toli Utara menunjukkan bahwa terdapat Mantan Camat yang merupakan ASN aktif, terlibat mengkampanyekan secara aktif calon anggota legislative Usman Bantilan dari Partai Amanat Nasional. Sekretaris Desa Salumpaga yang merupakan ASN terlibat secara aktif berkampanye bagi pemenangan caleg yang sama. Di Kecamatan Basidondo, temuan pengawas pemilu Kecamatan menemukan Kepala Desa Kayulompa terlibat secara aktif memberikan dukungan dan berkampanye bagi pemenangan Yapto Bantilan yang notabene adalah anak dari Bupati Toli-Toli. Yapto sebelumnya pernah dituntut pidana

pemilu pada proses pemilu 2014, karena terlibat dalam aktivitas *money politic* di Kabupaten Sigi. Pada pemilihan Umum 2014, Yapto Bantilan mencalonkan sebagai anggota Dewan Perwakilan Daerah Daerah Pemilihan Sulawesi Tengah. Dalam catatan pengawasan, setiap kali Yapto melakukan kegiatan kampanye dan sosialisasi terdapat ASN yang membantu pelaksanaan kegiatannya.

Rayadi (2011) menyebutkan politisasi birokrasi di negara berkembang sudah menjadi strategi dalam perebutan kekuasaan pemerintah, Konstelasi kekuasaan seperti ini yang membuat birokrasi tidak mempunyai akuntabilitas terutama kepada rakyat dan masyarakat pada umumnya. Adapun yang amat menonjol ialah diperkuatnya kewajiban untuk melakukan responsibilitas terhadap pejabat pada hierarki atas. Pejabat birokrasi diangkat oleh pejabat yang berkuasa pada hierarki tertinggi dalam departemennya. Oleh karena itu, ada semacam kewajiban mutlak untuk tunduk dan bertanggung jawab pada pejabat atasan tersebut. Dalam *The Political System of Empires I* (1963), S.N. Eisentadt menyusun klasifikasi birokrasi menurut keterlibatannya dalam proses politik, yakni:

1. Birokrasi berorientasi sebagai abdi bagi penguasa dan strata sosial yang utama;
2. Sepenuhnya tunduk pada penguasa;
3. Bersifat otonom dan berorientasi pada keuntungan sendiri;
4. Berorientasi pada diri sendiri, tetapi secara umum juga melayani negara (polity) ketimbang pada strata tertentu.

Pertanyaan kritisnya adalah mengapa setelah melibatkan birokrasi sebagai bagian mesin pemenangan mengapa hasil pemilu justru jauh dari harapan?. Mengutip Sutisna (2017), dalam kasus Toli-Toli terdapat kemiripan dengan praktik Politik Dinasti di Provinsi Banten, terdapat proliferasi hingga ke arena kekuasaan legislatif dan eksekutif. Studi tentang Politik Dinasti yang dilakukan oleh Leo Agustino (2010), mengkaji dua hal penting dari fenomena politik dinasti di Provinsi Banten yaitu asal muasal kemunculan politik dinasti dan dampak ekonomi yang ditimbulkan.

Jika menggunakan pendekatan dari pendapat Leo Agustino tentang dampak ekonomi dari politik dinasti, maka alat ukur yang kompatibel dengan menurunnya perolehan suara pemilu 2019 adalah alat ukur kesejahteraan. Hasil studi ini menjelaskan bahwa semua responden menjawab bahwa kabupaten Toli-Toli sepanjang 20 tahun tidak terdapat peningkatan kesejahteraan yang signifikan. Pendapat publik sebagai respon dapat dijelaskan melalui peringkat nilai Indeks Pembangunan Manusia (IPM) Badan Pusat Statistik Provinsi Sulawesi Tengah Tahun 2018. BPS Provinsi Sulawesi Tengah merilis peringkat Indeks Pembangunan Manusia Kabupaten Toli-Toli dengan nilai 64,6 yang merupakan peringkat 12 dibandingkan dengan 12 kabupaten/kota yang lain. IPM digunakan sebagai indikator untuk menilai aspek kualitas dari pembangunan dan untuk mengklasifikasikan apakah sebuah negara termasuk negara maju, negara berkembang, atau negara terbelakang dan juga untuk mengukur pengaruh dari kebijakan ekonomi terhadap kualitas hidup. (Direktorat Analisis dan Pengembangan Statistik BPS, 2015). IPM diperkenalkan oleh salah satu lembaga dari Perserikatan Bangsa-Bangsa pada tahun 1990 dan dipublikasikan secara berkala dalam laporan tahunan Human Development Report (HDR).

Dengan menggunakan pendekatan elit yang memposisikan isu dinasti politik dalam kerangka kajian mengenai peranan elit politik dalam struktur masyarakat, Leo menyimpulkan bahwa kemunculan dinasti politik di Banten tidak terlepas dari peran dan ketokohan Chasan Sohib (ayahanda Ratu Atut) sebagai elit lokal yang dengan ambisinya berhasil mengendalikan kehidupan ekonomi-politik pasca Banten menjadi provinsi tahun 2000. Ambisi Sohib untuk menguasai panggung kepolitikan Banten ini menemukan "jalan mudahnya" dengan terbukanya kesempatan yang disediakan atau tercipta oleh sebab terjadinya proses perubahan politik dari era otoritarian ke era demokrasi. Dalam konteks Toli-Toli, sejalan dengan pendapat Leo diatas, pembangunan politik dinasti Bantilan tidak terlepas dari figur Ma'ruf Bantilan, yang juga menemukan jalan tol kemudahan peletakan dasar politik dinasti dengan proses perubahan politik dari otoritarianisme

ke era demokrasi.

Benang merah dari dua keadaan ini adalah kepemimpinan yang lahir sebagai hasil produk politik dinasti, bila mampu menghadirkan kesejahteraan public tidak akan menimbulkan resistensi, namun berkaca pada variable kesejahteraan seperti angka Indeks Pembangunan Manusia, kedua daerah ini belum mampu menghadirkan kesejahteraan bagi warganya. Studi yang dilakukan oleh Lande, sebagaimana dikutip oleh Leo, 2100 menjelaskan politik dinasti yang berkuasa di Filipina, setidaknya terdapat 24 dinasti yang saling mengait dan menguasai pemerintahan Filipina, Kondisi yang sama menurut Lowder terdapat di Kota Cuenca, kota terbesar ketiga di Ekuador kerja paling menarik bagi kelompok elite Cuenca, dan menjadi rebutan beberapa dinasti politik, adalah menduduki jabatan kepala daerah eksekutif yang memiliki otonomi tinggi dan mempunyai wewenang luas dalam mendistribusikan sumber-sumber politik dan ekonomi. Dengan dikuasanya posisi penting itu, implementasi kebijakan serta pekerjaan yang bersifat *high patronage* dalam ekonomi serta politik dapat dilakukan sesuai keinginan mereka yang berkuasa. Oleh karena itu, praktik korupsi dan nepo tisme di Cuenca sulit diberantas selama mekanisme dinasti politik berlangsung seperti itu. Kajian di atas mendedahkan sekaligus memberi pelajaran penting bahwa politik keluarga yang berdiaspora menjadi dinasti politik cenderung mengkhianati amanat rakyat.

Ray Rangkuti, berpendapat bahwa maraknya dinasti politik dinilai dapat menghambat regenerasi perkembangan suatu daerah. Pasalnya, perkembangan daerah tersebut hanya akan bertumpu pada satu kelompok. Hal itu diungkapkan Direktur Lingkaran Madani Indonesia Ray Rangkuti dalam diskusi Lawan Korupsi Tolak Dinasti Politik di kampus Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, tahun lalu. Rangkuti mengambil sampel bagaimana besaran dana APBD tidak linear dengan pertumbuhan kesejahteraan masyarakat di Provinsi Banten, besaran APBD tidak membuat pembangunan fasilitas public berjalan baik, kondisi masyarakat yang tidak sejahtera, hingga akses pendidikan dan kesehatan menjadi kurang perhatian. Berbanding terbalik dengan Provinsi yang

tumbuh tanpa dinasti politik seperti provinsi Jawa Barat, Kabupaten Purwakarta, Kota Surabaya dan Kabupaten Bantaeng.

Hal senada juga disampaikan oleh Dini Suryani, 2019. Ketika Orde Baru runtuh, praktik dinasti justru semakin menyubur, tetapi kali ini di tingkat lokal, seiring dengan perubahan hubungan pusat-daerah yang semula tersentralisasi menjadi desentralisasi melalui kebijakan otonomi daerah. Politik dinasti semakin subur ketika pilkada langsung diberlakukan sejak tahun 2005. Politik dinasti muncul di banyak wilayah misalnya di Dinasti Limpo di Sulawesi Selatan, Dinasti Narang di Kalimantan Tengah, Dinasti Sjahroeddin di Lampung, ataupun Dinasti Fuad di Bangkalan (Madura). Tetapi menurut saya, politik dinasti yang paling masif terjadi di Banten dengan Dinasti Chasan Sochib (Kelompok Rau). Dampak dari dinasti politik lebih banyak dampak negatif, karena politik dinasti akan mengaburkan atau bahkan meniadakan fungsi *checks and balances* dalam pemerintahan. Kita tentu sulit mengharapkan seorang anggota DPRD dari dinasti A mengkritisi eksekutif yang juga berasal dari dinasti A di mana mereka memiliki hubungan kekerabatan. Dan *checks and balances* yang buruk akan mengarah ke praktik korupsi, sebagaimana yang terjadi di Banten.

Pelibatan birokrasi untuk melanggengkan politik dinasti seperti yang terjadi di Kabupaten Toli-Toli mungkin akan berkorelasi positif dengan hasil pemilu 2019 jika pemerintah daerah yang memainkan peran politik dinasti dapat menghadirkan kesejahteraan bagi seluruh masyarakatnya tanpa sekat diskriminasi. Nurrochman, 2017, menjelaskan sekilas tidak ada yang salah dengan politik dinasti. Terlebih jika mengacu pada dalil demokrasi bahwa setiap warga negara memiliki hak yang sama untuk dipilih dan memilih. Namun, tidak dapat dimungkiri bahwa dinasti politik yang berkembang selama ini telah mencederai esensi demokrasi itu sendiri. Demokrasi dicirikan oleh setidaknya tiga karakter. Pertama, pembagian kekuasaan ala trias politika yakni eksekutif, yudikatif dan legislatif. Hal ini dimaksudkan agar terjadi proses *check and balances* antar lembaga pemerintah. Kedua,

demokrasi dicirikan dengan suksesi kepemimpinan yang terbuka, melalui mekanisme pemilihan umum yang adil, jujur dan terbuka. Ketiga, rakyatlah pemegang kedaulatan, bukan pemerintah apalagi politisi.

Dengan maraknya dinasti politik, tiga pilar demokrasi itu berada dalam ancaman besar. Sistem *check and balances* dipastikan tidak akan berjalan efektif manakala semua lini dikuasai orang-orang yang sekerabat. Rapat-rapat atau sidang-sidang yang sedianya menentukan hajat hidup orang banyak justru lebih mirip arisan keluarga. Jika sudah demikian, maka sudah sepatutnya kita mengucapkan selamat tinggal *good governance*. Sekali lagi jika politik dinasti telah tumbuh maka *sayonara* untuk kesejahteraan.

Kesimpulan

Praktik mementingkan keluarga dan kerabat di banyak tempat biasanya berujung pada tumbuhnya dinasti politik yang memacu nepotisme dan korupsi ekonomi serta politik. Praktek politik dinasti dalam mempertahankan kekuasaannya membutuhkan birokrasi sebagai bagian dari mesin kemenangan. Politisasi Birokrasi dalam bentuk pelibatan ASN terjadi dalam proses Pemilihan Umum di Kabupaten Toli-Toli terjadi berdasarkan catatan hasil pengawasan jajaran Bawaslu Kabupaten Toli-Toli pada Pemilu 2019. Meskipun terdapat upaya politisasi birokrasi berwujud pelibatan ASN namun hasil pemilu memperlihatkan sebuah hasil yang anomali. Justeru terdapat penurunan perolehan kursi bagi wajah politik dinasti. Hasil perolehan suara pemilu 2019 berdasarkan studi ini menunjukkan terdapat resistensi politik dari masyarakat lokal ketika pemerintah dari hasil sebuah produk politik dinasti gagal menghadirkan kesejahteraan.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustino, Leo. 2010. Dinasti Politik Pasca-Otonomi Orde Baru: Pengalaman Banten. Prisma, Majalah Pemikiran Sosial Ekonomi Vol 29, Juli 2010 . Jakarta. Penerbit LP3ES. 2010.
- _____. 2014. Patronase Politik Era Reformasi: Analisis Pilkada Di Kabupaten Takalar Dan Provinsi Jambi Jurnal Administrasi Publik Volume 11 Nomor 2, Oktober 2014 Issn 1412-7040 69.
- Djati, Wasisto Raharjo. 2013. "Revivalisme Kekuatan Familisme dalam Demokrasi: Dinasti Politik di Aras Lokal." *Jurnal Sosiologi MASYARAKAT*, Vol.18, No.2, Juli 2013: 203-231.
- <https://www.dw.com/id/lipi-politik-dinasti-di-indonesia-kian-subur/a-50506709> diakses 7 November 2019.
- <https://nasional.kontan.co.id/news/dinasti-politik-hambat-perkembangan-daerah>. Diakses 8 November 2019
- Kenawas, Yoes C. 2015. The Rise of Political Dynasties in a Democratic Society. Equality Development and Globalization Studies (EDGS). Evanston: EDGS
- Mahrus Irsam dalam <<http://www.indopubs.com/archives>>, diakses Agustus 2019
- Ngadisah, dan Darmanto. 2008. Birokrasi Indonesia. Jakarta : Penerbit Universitas Terbuka
- Nurrochman. 2017. Politik Dinasti, Anomali Demokrasi. Beritagar.id.
- Rina Martini. 2013 "Politisasi Birokrasi Di Indonesia," *Politika: Jurnal Ilmu Politik*, Vol. 1, No. 1, Pp. 118-133.
- Setiyono, B. 2004. Birokrasi Dalam Perspektif Politik dan Administrasi. Pusat Kajian Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik (Puskodak), Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Diponegoro
- Susanti, Martien Herna. 2017. "Dinasti Politik dalam Pilkada di Indonesia". *Journal of Government and Civil Society*, Vol. 1, No. 2, 111-119. *Journal of Government and Civil Society* Vol. 1, No. 2, September 2017, pp. 111-119

- Dinasti Politik dalam Pilkada di Indonesia
Martien Herna Susanti
Dinasti Politik dalam Pilkada di Indonesia
Martien Herna Susanti *Journal of Government and Civil Society*
Vol. 1, No. 2, September 2017, pp. 111-119
- Sutisna, A. 2017. Gejala Proliferasi Dinasti Politik di Banten Era
Kepemimpinan Gubernur Ratu Atut Chosiyah. *Artikel
Politik Indonesia Universitas Negeri Semarang.*
- Sugiyono. (2008) *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan
R&D*, Bandung: Alfabeta..
- Weber, Max. : [http://kolomsosiologi.blogspot.com/2011/04/
max-weber-biografi-singkat-karya-karya.html](http://kolomsosiologi.blogspot.com/2011/04/max-weber-biografi-singkat-karya-karya.html). diakses
Agustus 2019.
- Yudiatmaja, W.E. 2015. Politisasi Birokrasi: Pola Hubungan
Politik dan Birokrasi di Indonesia. *Jurnal Ilmu
Administrasi Negara.*



Biodata
Penulis



Fritz Edward Siregar adalah anggota Bawaslu, Divisi Hukum periode 2017-2022. Ia lahir di Medan, Sumatera Utara, 27 November 1976. Fritz merupakan pengajar hukum tata negara di STH Indonesia Jentera. Dalam dunia pemilu, Fritz mengawali karirnya sebagai Staf Khusus di Sekretariat Panitia Pengawas Pemilihan Umum Tingkat Pusat tahun 1999 dan sebagai pemantau pemilu tahun 2004.

Dede Sri Kartini lahir di Bandung 12 Januari 1967, menyelesaikan studi S3 di Program Studi Ilmu Politik Universitas Gadjah Mada dengan disertasi tentang Perilaku Memilih. Saat ini sebagai Ketua Prodi Ilmu Pemerintahan Pasca Sarjana Fisip Unpad. Mengajar Sistem Kepartaian dan Pemilu sejak 1993 sampai sekarang.

Aktivitas Kepemiluan :

1. Mengikuti kegiatan di Bawaslu sejak tahun 2016 dalam merumuskan IKP 2016, IKP 2019 dan penulisan Riset Pemilu Serentak 2019.
2. Menjadi nara sumber untuk KPU dan Bawaslu Kota/ Kabupaten
3. Memberikan Penyuluhan tentang Sosialisasi Pemilu di Perdesaan dalam rangka Pengabdian Kepada Masyarakat di Kabupaten Bandung.
4. Melakukan penelitian yang berkaitan dengan pemilu seperti perilaku memilih, rekrutmen kepala daerah, konsistensi antara janji kampanye dengan kebijakan publik.
5. Menghadiri berbagai seminar internasional, diantaranya Best Paper dalam *International Conference Democracy Accountability and Governance (ICODAC)*, dengan judul **Participation of "Y" Generation in 2018 General Election.**

August Mellaz lahir di Surabaya, 25 Agustus 1976. Direktur Eksekutif Sindikasi Pemilu dan Demokrasi (SPD). Sejak 1999 menekuni kajian kepemiluan, khususnya keterkaitan antar variabel-variabel yang menjadi elemen teknis sistem pemilu. Email: mellazmail@gmail.com. Pengalaman Kepemiluan: Sekjen KIPP Jawa Timur, program officer SFCGI, konsultan pemilu, saksi ahli di MK, dan tim ahli UU Pemilu No. 7/2017.

Tulisan

1. Pembiayaan Pemilu di Indonesia, Bawaslu, 2018.
2. Tipologi Partai Politik dan Skema Pendanaan Partai Politik, SPD-TIFA, 2018.
3. Keterwakilan Perempuan di Parlemen dalam Sistem Pemilu yang Berbeda. Studi komparasi Lima Negara Asia Tenggara: Kamboja, Malaysia, Indonesia, Filipina, dan East Timor, Kemitraan, 2013.
4. Ambang Batas Perwakilan dan Penyederhanaan Sistem Kepartaian, Perludem-Kemitraan, 2011.

Lia Wulandari adalah lulusan Ilmu Politik, Fisip Universitas Indonesia pada tahun 2008. Saat ini bekerja sebagai koordinator nasional program SP4N-LAPOR, SIPP, dan Kode Etik ASN di Yappika-ActionAid sejak 2019. Aktif meneliti tentang pemilihan sejak membantu Puskapol UI (2006)serta Perludem (2011). Fokus kajian pemilihan yang ditekuni selama ini adalah dana kampanye, keuangan partai politik, transparansi, demokrasi, dan politik perempuan yang dituliskan dalam beberapa buku yang diterbitkan Perludem. Alumni Lee Kuan Yew School Of Public Policy, National University of Singapore ini juga pernah menjadi research manager Center for Digital Society, Fisipol UGM (2018).

Arya Fernandes adalah peneliti Departemen Politik dan Perubahan Sosial, CSIS sejak 2014 sampai sekarang. Sebelum bergabung dengan CSIS, ia pernah menjadi Manajer Riset Charta Politika Indonesia pada 2009-2014. Ia juga pernah tercatat sebagai Research Advisor IDEA Group Indonesia (2013-2014). Sebelumnya, pada tahun 2008 ia menjadi wartawan pada harian Media Indonesia. Dalam keorganisasi profesi, ia tercatat sebagai pengurus Perhimpunan Survei Opini Publik Indonesia (Persepi). Ia memiliki pengalaman melakukan riset opini publik pada skala nasional, baik survei pemilihan presiden/wakil presiden, pemilu legislatif, atau isu sosial lainnya. Ia memiliki ketertarikan riset pada tema partai, legislatif, politik lokal, dan telah menulis untuk sejumlah media massa nasional.

Yohan Wahyu

Pria kelahiran Pasuruan, Jawa timur ini aktif sebagai peneliti di Litbang Kompas sejak 2004. Mantan aktifis mahasiswa ini menyelesaikan pendidikan terakhirnya di Magister Ilmu Politik Universitas Airlangga, Surabaya. Minat kajian utamanya terkait partai politik dan pemilu di Indonesia. Selain melakukan riset, juga aktif terlibat dalam tim penulisan buku, diantaranya buku "Profil DPR and DPD 2014-2019, Latar Belakang Pendidikan dan Karir", Penerbit Buku Kompas (2015), "Otobiografi Mochtar Riady : Manusia Ide", Penerbit Buku Kompas (2015), "Partai Politik Indonesia 1999-2019 Konsentrasi dan Dekonsentrasi Kuasa", Penerbit Buku Kompas (2016) sekaligus sebagai editornya, dan "Pembiayaan Pemilu di Indonesia", Bawaslu (2018). Penulis dapat dihubungi melalui email yohan.wahyu@kompas.com atau yohanwahyu76@gmail.com.

Hurriyah, adalah Dosen Tetap di Departemen Ilmu Politik FISIP UI sekaligus Wakil Direktur Pusat Kajian Politik UI. Hurriyah menamatkan studi ilmu politik di Program Sarjana Ilmu Politik FISIP UI pada tahun 2004 dan studi magister di di Asia Europe Institute, University of Malaya pada tahun 2009. Saat ini Hurriyah sedang menempuh program doktoral di Pascasarjana Sosiologi FISIP UI. Adapun fokus riset Hurriyah meliputi isu demokratisasi, civil society, representasi politik, HAM dan politik Islam. Hurriyah bisa dihubungi di hurriyah@ui.ac.id.

Septiana Dwi Putrianti adalah Asisten Komisioner Bidang Pengkajian dan Pengembangan Sistem, Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN), sejak 2016 - sekarang. Beasiswa Pemerintah Australia untuk *Master of Commerce (by Honours)*, University of Wollongong (2007-2009) dan *Doctor of Philosophy* dari *Crawford School of Public Policy, the Australian National University (ANU)* (2004-2010). Memulai karir sebagai PNS Januari 1994 di Lembaga Administrasi Negara (LAN-RI). Dosen tetap di STIA LAN Bandung (2000-sekarang). Pernah menduduki jabatan Kepala Pusat Kajian dan Manajemen Kebijakan, Kepala Pusat Pengembangan Analisis Kebijakan, dan Kepala Pusat Inovasi Tata Pemerintahan (2013-2014) di LAN-RI. Aktif dalam konferensi

akademik dan praktisi, serta asosiasi profesi baik tingkat nasional maupun internasional.

I Dewa Kade Wiarsa Raka Sandi, S.T., S.H., M.Si. adalah anggota Bawaslu Bali, Koordinator Divisi Hukum, Data dan Informasi Ia lahir di Jembrana, 21 November 1970. Email: dewarakasandi@gmail.com dan dewarakasandi@yahoo.com.

Riwayat Pendidikan:

1. SDN 1 Yeh Sumbul (Tamat 1984);
2. SMPN 1 Mendoyo (Tamat 1987);
3. SMAN 1 Negara (Tamat 1990);
4. S-1 Teknik Kimia, Fakultas Teknik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta (Tamat 1999);
5. S-1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Udayana, Denpasar (Tamat 2016);
6. S-2 Kajian Budaya, Program Pascasarjana, Universitas Udayana, Denpasar (Tamat 2016);
7. S-3 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Udayana, Denpasar (Angkatan 2017/dalam proses).

Pengalaman Kerja/Organisasi :

1. Anggota KPU Provinsi Bali (2008 – 2013);
2. Ketua KPU Provinsi Bali (2013 – 2018);
3. Anggota Tim Pemeriksa Daerah Provinsi Bali (2015 – 2018);
4. Anggota Bawaslu Provinsi Bali (2018 – 2023).

Karya Tulis/Penelitian :

1. Pengaturan Sistem dan Tahapan Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang (Tahun 2015. Sekripsi S1 Fakultas Hukum, Universitas Udayana, Denpasar);
2. Politik Sengketa Hukum dalam Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kabupaten Jembrana 2010 (Tahun 2016. Tesis S-2 Kajian Budaya, Universitas Udayana, Denpasar);
3. Wacana Perempuan dalam Pemilu Tabanan 2010

- (Tahun 2014. Jurnal Kajian Budaya {*Indonesian Journal of Cultural Studies*}, Vol. 10 No. 19. Januari 2014. Program S2 dan S3 Kajian Budaya Universitas Udayana. ISSN 1693-8453);
4. Nyontreng di Hari Suci: Potret Pelaksanaan Pemilu 2009 di Bali (Tahun 2011. Buku ini ditulis bersama-sama Anggota KPU Provinsi Bali lainnya dan diterbitkan oleh KPU Provinsi Bali);
 5. Meretas Pemilu Berkualitas dan Berintegritas: Jejak Pileg dan Pilpres di Bali (Tahun 2014. Buku ini ditulis bersama-sama Anggota KPU Provinsi Bali lainnya dan diterbitkan oleh KPU Provinsi Bali);
 6. Pentingnya Pemilu yang Demokratis dan Akuntabel (Tahun 2015. Majalah Suara KPU Bali, Triwulan I Tahun 2015);
 7. Pentingnya Sistem Pilkada yang Komprehensif dan Berkelanjutan (Tahun 2016. Majalah Suara KPU Bali, Triwulan I Tahun 2016);
 8. Pergulatan Maksi Sengketa *E-Voting* dalam Pemilukada Kabupaten Jembrana 2010 (Tahun 2016. Kontribusi makalah dalam Seminar Nasional Kajian Budaya 2016 dengan tema "Isu Strategis dan Jejak Epistemologis *Cultural Studies*", yang diselenggarakan oleh Program S3 Kajian Budaya, Universitas Udayana, Denpasar);
 9. Evaluasi Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2015 di Provinsi Bali (Tahun 2016. Artikel evaluasi Pilkada/Laporan ke DKPP);
 10. Politik Hukum Peradilan Khusus Pilkada dalam Sistem Peradilan Indonesia (Dalam Proses. Penelitian disertasi pada Program S3 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Udayana, Denpasar).

I Wayan Widyadana Putra, SE adalah anggota Bawaslu Provinsi Bali. Ia lahir di Karangasem, 30 Maret 1975. Riwayat Pendidikan : SD N 5 Karangasem lulus tahun 1987, SMPN 2 Amlapura lulus tahun 1990, SMA N 1 Karangasem lulus tahun 1993, dan S1 Universitas Warmadewa lulus tahun 2000. Pengalaman Kepemiluan : a. Anggota Panwaslu Kabupaten

Karangasem Dalam Rangka Pilgub Bali 2013, Tahun 2012-2013
b. Anggota Panwaslu Kabupaten Karangasem Dalam Rangka Menerima Pendelegasian Pengawasan Pemilu Legislatif 2014, Tahun 2013
c. Anggota Bawaslu Provinsi Bali Tahun 2013 – 2018
d. Anggota TPD DKPP Tahun 2016, Tahun 2017 dan Tahun 2018
e. Anggota Bawaslu Provinsi Bali, Tahun 2018-2023

Faisal Riza , ST MH

Sebagai jurnalis kampus dan bagian dari gerakan pers mahasiswa di kampus pada saat itu akrab dengan isu-isu perlawanan politik terhadap orde baru . Termasuk pada isu bobrohnya sistem pemilu pada orde baru akhirnya pasca tuturnya Soeharto pada tahun 1999 sempat bergabung dengan berbagai lembaga pemantau pemilu yakni KIPP dan Forum Rektor.

Setelah lulus kuliah, lebih banyak bekerja di CSO untuk berbagai agenda isu. Antara Lain Literasi Media, Advokasi Anggaran , advokasi keterbukaan informasi publik, advokasi keadilan Sumber daya Alam dan sebagainya.

Dalam perjalanannya, pernah melakukan beberapa kegiatan riset tentang demokrasi, politik dan pemilihan antara lain Riset Relasi Politik Sipil – Militer , Vilters Tahun 2001, Riset Partai Politik dan Sistem Pemilu, PUSKAPOL UI Tahun 2004. Kemudian pada tahun 2013 pernah diminta oleh KPU Kalbar, untuk menjadi tim seleksi KPU Kabupaten Kubu Raya dan menjadi tim seleksi Panwaslu tahun 2015 oleh Bawaslu Kalbar. Selama menjadi kordinator divisi pengawasan dan Hubungan antar lembaga Bawaslu Kalbar, sempat menulis beberapa artikel tentang pengawasan pemilu yang dimuat di media lokal maupun buku. Antara lain Tantangan Pengawasan Dana Kampanye (pontianakpost) , Pengantar buku Hoax : Nyanyian para Hantu (Sugeng Rohadi) , Pengantar buku Pemilih Awas, Pemilu Berintegritas (Bawaslu Kalbar).

Neil Antariksa adalah anggota Bawaslu Propinsi Riau. Ia menamatkan kuliah dan mendapatkan gelar Sarjana Muda Teknik Sipil. Neil juga menamatkan kuliah S1 dan S2 Jurusan Hukum Tata Negara. Email : neilantariksa69@gmail.com

Pengalaman organisasi dan kepemiluan

1. Votter Education kerjasama dgn LP3ES untuk wilayah propinsi riau
2. Ketua Pengawas Pemilu Kec. Tenayan Raya dua periode 2011 dan 2016
3. Pengurus KNPI Propinsi Riau
4. RIS PNPM Mandiri 2010 - 2011
5. Kepala Satuan Provost Resimen Mahasiswa Batalyon 041 Indra Buana Universitas Riau
6. Sekretaris jendral Senat Mahasiswa Perguruan Tinggi UNRI
7. Ketua LSM Sebati Negeri

Sutarmin Hi Ahmad lahir di Urulepe, sebuah desa digugusan Kepulauan Togean Kabupaten Tojo Una-Una Provinsi Sulawesi Tengah. Menyelesaikan pendidikan terakhir di Pasca Sarjana Fakultas Kehutanan Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Memulai pekerjaan di Conservation International Indonesia Program 2003-2005 sebagai Community Development Assistant, Yayasan Bina Sains Hayati Indonesia-Depok 2006-2007 sebagai Community Organizer dan . Fasilitator pada Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat 2009-2013. Pengalaman bekerja membawanya ke seluruh pelosok negeri sesuai dengan hobinya yang suka travelling dan bekerja dengan masyarakat.

Pengalaman kepemiluan sebagai Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) tahun 1997 dan Panitia Pemutakhiran Data Pemilih 1999, Pemantau Pemilu tahun 1999. Pada tahun 2017 diberikan tanggung jawab sebagai Komisioner Badan Pengawas Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Tengah periode 2017-2022.

Pemilu serentak merupakan rekayasa kelembagaan untuk merealisasikan berbagai tujuan Pemilu. Dengan adanya rekayasa kelembagaan tersebut, apakah kampanye yang merupakan salah satu cara untuk mempengaruhi pilihan, diselenggarakan sesuai dengan aturan? Untuk mempengaruhi pilihan tersebut, selain program yang ditawarkan juga ada “tawaran” lain yang mengarah pada politik uang, hoax, dan politik identitas. Hoax dan politik identitas semakin mudah menyebar dengan perkembangan media sosial yang tidak diimbangi oleh kedalaman informasi masyarakat. Niat negara untuk membuat kesetaraan dalam pembiayaan kampanye juga tidak tercapai, karena banyak caleg dan anggota DPD yang tidak memanfaatkannya. Caleg lebih suka untuk menggunakan metode kampanye yang bersifat kandidat center. Sementara itu, penggunaan birokrasi untuk memobilisasi suara masih sulit untuk dihindari. Berbagai hal yang berkaitan dengan kampanye tersebut, dibahas secara mendalam dalam buku ini.

Buku ini merupakan salah satu dari serial buku yang diterbitkan oleh Bawaslu. Terdapat 7 serial buku yang fokus pada berbagai tema strategis dari penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019. 7 Serial buku evaluasi penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 mendeskripsikan dan merefleksikan berbagai masalah, kendala dan tantangan di dalam penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019. Selain itu, buku-buku bunga rampai yang ditulis oleh para kontributor yang berasal dari beragam latar belakang juga menjelaskan berbagai upaya yang telah dilakukan oleh Bawaslu dari tingkat pusat sampai tingkat daerah dalam pelaksanaan tugas, fungsi dan wewenangnya untuk mewujudkan pemilu yang luber dan jurdil di Indonesia.



Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia
Jl. MH. Thamrin No. 14 Jakarta Pusat 10350
Telepon: 021 - 3905889 / 3907911

ISBN 978-602-52045-8-6

