

PENGANTAR REDAKSI

Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) kembali menerbitkan Jurnal Adhyasta Pemilu di tahun 2019. Pada kesempatan ini, Bawaslu mengangkat tema Evaluasi Pemilu Serentak 2019 yang ditinjau dari aspek politik dan hukum. Edisi II diawali dengan tulisan dari M. Nurul Fajri dan Muhammad Ichsan Kabullah dengan judul PKK , Potensi Pemanfaatan Keuangan Negara dan Neo-Ibuisme Negara di Sumatera Barat. Tulisan tersebut mengurai fenomena istri kepala daerah dan wakil kepala daerah di Sumatera Barat yang menjadi calon anggota legislatif. Istri kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut berpotensi secara langsung dan tidak langsung telah memanfaatkan keuangan negara serta mencerminkan munculnya neo-ibuisme negara.

Tulisan selanjutnya berjudul Persepsi Pemilih Milenial dalam Pemilu Serentak 2019 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Artikel yang ditulis oleh Moch. Edward Trias Pahlevi, Wildhan Khalyubi, dan Muhammad Iqbal Khatami menjelaskan bahwa terdapat empat persepsi kaum milenial yang terbentuk dalam pelaksanaan pemilu serentak. Pertama, generasi millennial di DIY mengatakan sebagian besar mendapatkan informasi pemilu melalui media sosial. Kedua, faktor yang mendasari pemilih millennial datang ke TPS menyadari pemilu sebagai sarana penting bagi demokrasi. Ketiga, Pemilih millennial mengatakan mengalami kendala kebingungan dalam menentukan pilihannya di TPS akibat banyaknya kandidat calon yang merupakan efek dari pemilu serentak 5 surat suara sekaligus. Terakhir, enerasi millennial mengakui menemukan praktek politik uang dan menganggap politik uang sebagai hal yang biasa.

Muhammad Nur Ramadhan mengangkat topik Evaluasi Penegakan Hukum Pidana Pemilu dalam Penyelenggaraan Pemilu 2019 dengan menggunakan pendekatan yuridis. Artikel tersebut memaparkan pelaksanaan penanganan dugaan tindak pidana pemilu dalam penyelenggaraan pemilu serentak 2019. Selain itu, tulisan tersebut menjelaskan bahwa terdapat beberapa kelemahan dalam penanganan dugaan tindak pidana pemilu melalui Sentra Penegakkan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu), berupa perbedaan pemahaman antar unsur dalam Sentra Gakkumdu dan pola hubungan antara Sentra Gakkumdu.

Artikel hukum yang juga ditampilkan dalam Edisi II adalah tulisan Irwan Hafid dan Dendy Prasetyo Nugroho. Mereka menjelaskan mengenai isu mahar politik yang ditinjau dari politik hukum pidana. Berdasarkan artikel tersebut mengemukakan bahwa pengaturan sanksi yang hanya bersifat administratif terhadap pelaku mahar politik dalam UU Pemilu dinilai kurang tepat. Selain itu, penulis merekomendasikan untuk diterapkan penegakan hukum dan instrumen hukum yang tegas.

Edisi II ditutup dengan artikel politik yang ditulis oleh Andy Ilman Hakim dan Deydeandy L. Iztighfari. Artikel dengan judul Dilema Pengawasan Partisipatif: Ikatan Patrimonial dan Masyarakat yang Terkooptasi di Jawa Timur tersebut menjelaskan tingkat partisipasi masyarakat tidak berbanding lurus dengan temuan dan laporan

pelanggaran. Penulis menemukan bahwa ada tiga aspek penting yang menyebabkan rendahnya tingkat keterlibatan masyarakat dalam proses pelaksanaan pengawasan partisipatif, yaitu aspek inovasi pengawasan Bawaslu di tingkat daerah, kondisi sosio kultur masyarakat Jawa Timur yang patrimonial, dan praktik politik uang dan praktik intimidasi kepada masyarakat oleh kontestan pemilu.

Kelima artikel di atas mempunyai perspektif dan analisis yang menarik. Keberadaan sejumlah artikel tersebut diharapkan menjadi opsi bacaan bagi masyarakat umum, terutama yang menaruh minat dengan kepemiluan. Selain itu, tulisan tersebut diharapkan memberikan manfaat dalam bidang ilmu pengetahuan. Selamat membaca!

DEWAN REDAKSI

Mitra Bestari

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

Penanggung Jawab

Mochamad Afifuddin

Pemimpin Redaksi

Ferdinand Eskol Tiar Sirait

Dewan Redaksi

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

Redaksi Pelaksana

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

Sekretaris Redaksi

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

Produksi dan Sirkulasi

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

DAFTAR ISI

PKK, Potensi Pemanfaatan Keuangan Negara dan Neo-Ibuisme Negara di Sumatera Barat <i>M. Nurul Fajri & Muhammad Ichsan Kabullah</i>	83
Persepsi Pemilih Milenial dalam Pemilu Serentak 2019 di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta <i>Moch. Edward Trias Pahlevi, Wildhan Khalyubi & Muhammad Iqbal Khatami</i>	99
Evaluasi Penegakan Hukum Pidana Pemilu dalam Penyelenggaraan Pemilu 2019 <i>Muhammad Nur Ramadhan</i>	115
Penegakan Hukum Mahar Politik dalam Pilpres 2019 Ditinjau dari Politik Hukum Pidana <i>Irwan Hafid & Dendy Prasetyo Nugroho</i>	129
Dilema Pengawasan Partisipatif: Ikatan Patrimonial dan Masyarakat yang Terkooptasi di Jawa Timur <i>Andy Ilman Hakim & Deydeandy L. Iztighfari</i>	145

PKK, POTENSI PEMANFAATAN KEUANGAN NEGARA DAN NEO-IBUISME NEGARA DI SUMATERA BARAT

M. Nurul Fajri

*Peneliti Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas
mnurulfajri7@gmail.com*

Muhammad Ichsankabullah

*Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas
muhammadichsankabullah@soc.unand.ac.id*

Abstract

This paper elaborate on the phenomenon of the wife of the regional head and deputy regional head in West Sumatra who are candidates for legislative members. These wives may directly or indirectly who have utilized the state's budget and reflects appear the new state ibuisism. This is inseparable from the weak side associated with campaign rules in realizing intergrity and fair election. There were eight wives of regional heads and deputy regional heads in West Sumatra advancing as candidates for legislative members in the 2019 elections. This has increased dramatically when looking at the 2014 elections where only one wife of regional heads advanced as candidates for legislative members. Despite having various electoral strategies, this phenomenon provides a dangerous signal for the use of state budget for electoral political interests. Nevertheless, the wife of the regional head is automatically become the Chairperson of the Family Empowerment and Welfare Movement (TP PKK) along with the wife of the deputy regional head. In the other hand, PKK is one of the instruments of institutionalizing the new state ibuisism. In other words, the increasing trend in advancing the wife of the regional head and deputy regional head also requires adjustments to the rules regarding the campaign. Because, the state facilities or government programs delivered, like government advertising programs, are not allowed to use them for political campaign activities. Moreover, the phenomenon can be open our eyes that the new state ibuisism which is facilitated by the loophole of the rule of law

Keyword: *wife, election, campaign*

Abstrak

Tulisan ini akan mengurai fenomena istri kepala daerah dan wakil kepala daerah di Sumatera Barat yang menjadi calon anggota legislatif. Istri kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut berpotensi secara langsung dan tidak langsung telah memanfaatkan keuangan negara serta mencerminkan munculnya neo-ibuisme negara. Hal tersebut tidak terlepas dari adanya sisi lemah terkait dengan aturan kampanye dalam mewujudkan pemilu yang jujur dan adil. Terdapat delapan istri kepala daerah dan wakil kepala daerah di Sumatera Barat maju sebagai calon anggota legislatif pada Pemilu tahun 2019. Hal ini mengalami peningkatan drastis apabila melihat pemilu tahun 2014 dimana hanya satu istri kepala daerah yang maju sebagai calon anggota legislatif. Fenomena ini justru membuka kemungkinan terjadinya pemanfaatan keuangan negara untuk kepentingan politik elektoral. Sebab istri kepala daerah secara otomatis merupakan Ketua Umum Tim Penggerak Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (TP PKK) beserta istri wakil kepala daerah di daerah. Sementara di sisi lain, PKK merupakan salah satu instrumen pelembagaan ibuisme negara. Dengan kata lain, peningkatan tren majunya istri kepala daerah dan wakil kepala daerah, juga memerlukan penyesuaian aturan tentang kampanye. Tujuannya agar aktivitas kampanye yang dilakukan tidak memanfaatkan fasilitas negara atau program pemerintah seperti memanfaatkan iklan-iklan program pemerintah daerah. Selain itu juga dapat membuka mata kita tentang lahirnya neo-ibuisme negara yang terfasilitasi oleh lemahnya aturan hukum

Kata kunci: istri, pemilu, kampanye,

1. Pendahuluan

Pada Pemilu tahun 2019, sebanyak delapan istri kepala daerah/wakil kepala daerah di Sumatera Barat maju sebagai calon anggota legislatif (caleg) pada Pemilihan Legislatif (Pileg) 2019. Adapun dari kedelapan istri kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut tiga orang di antaranya maju pada pileg sebagai caleg DPR RI, empat orang maju sebagai caleg DPRD provinsi dan satu orang maju sebagai caleg DPRD kota. Mereka yang maju sebagai caleg DPR RI ialah Nevi Zuairina (istri Gubernur Sumatera Barat, Irwan Prayitno), yang maju dari PKS;

Lisda Hendrajoni (istri Bupati Kabupaten Pesisir Selatan, Hendrajoni) maju dari Partai NasDem; Suriati Muzni Zakaria (istri Bupati Kabupaten Solok Selatan) maju dari Partai NasDem.

Sementara itu, yang maju pada pileg untuk DPRD provinsi Sumatera Barat ialah, Harneli (istri Walikota Kota Padang, Mahyeldi Ansharullah) maju dari PKS; Yunisra Syahiran (istri Bupati Pasaman Barat, Syahiran) maju dari Partai Gerindra, Emi Irdinansyah (istri Bupati Tanah Datar, Irdinansyah Tarmidzi) maju dari Partai NasDem, Candra Gumilarti (istri Wakil Bupati Kabupaten Tanah Datar, Trianda Farhan Satria) maju dari PKS. Dan yang

maju pada pileg untuk DPRD kota ialah Elfia Safitri (istri Wakil Walikota Kota Solok, Reinier) yang maju dari PKPI.

Berdasarkan hasil Pileg 2019, tiga di antara delapan istri kepala daerah/wakil kepala daerah tersebut berhasil memperoleh kursi di parlemen. Mereka ialah Nevi Zuairina berhasil memperoleh suara tertinggi di PKS dari daerah pemilihan (dapil) Sumatera Barat II. Bahkan Nevi Zuairina sendiri berhasil mengalahkan caleg petahan dari PKS pada dapil yang sama, yakni Refrizal. Selain Nevi, dari dapil Sumatera Barat I Lisda Hendrajoni berhasil memperoleh suara tertinggi di Partai NasDem dengan mengalahkan caleg petahana dari partai pengusungnya, yakni Endre Saiful. Terakhir yang berhasil memperoleh kursi di parlemen ialah, Yunisra Syahiran.

Dibanding dengan Pileg 2014, jumlah istri kepala daerah/wakil kepala daerah yang maju pada Pileg 2019 ini jelas meningkat tajam. Dari sembilan belas kabupaten dan kota di Sumatera Barat ditambah provinsi, pada Pileg 2014 istri kepala daerah/wakil kepala daerah yang ikut berkontestasi hanya berjumlah satu orang. Adapun satu orang tersebut ialah Betty Sadiq Pasadigoe yang merupakan Istri Bupati Kabupaten Tanah Datar, Sadiq Pasadigoe. Betti maju untuk memperebutkan kursi DPR RI dari Partai Golkar. Pada Pileg 2014 tersebut, Betti berhasil memperoleh kursi DPR RI dengan lolos secara langsung dan memperoleh suara tertinggi di antara semua caleg DPR RI di Sumatera Barat. Betti Shadiq Pasadigoe pada Pileg 2014 memperoleh 77.663 suara. Sementara itu untuk Lisda Hendrajoni pada Pileg 2019 berhasil memperoleh 37.326 suara dan Nevi Zuairina berhasil memperoleh 52.141

suara. Sementara itu, Yunisra Syahiran berhasil memperoleh 27.967 suara.

Namun begitu meningkatnya jumlah istri kepala daerah/wakil kepala daerah yang ikut berpartisipasi sebagai caleg pada Pileg 2019 ini layak mendapatkan apresiasi. Sebab dari sisi jumlah, jika dibandingkan secara keseluruhan keberadaan mereka dalam kaca mata keterwakilan perempuan di parlemen mampu mendapatkan tempat dalam pilihan konstituen. Karena tiga di antara delapan istri kepala daerah/wakil kepala daerah yang maju berhasil memperoleh kursi di DPR/DPRD. Bahkan dengan sistem konversi suara *sainte lague* yang diadopsi dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), semakin menunjukkan bahwa istri kepala daerah/wakil kepala daerah tersebut punya kemampuan untuk memperoleh kursi di parlemen. Akan tetapi, ada hal yang patut disorot lebih dalam terkait potensi pemanfaatan APBN, APBD dan/atau APB Desa oleh istri kepala daerah/wakil kepala daerah dalam proses kontestasi yang mereka jalankan sebagai caleg.

Sebagaimana kita ketahui, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Masyarakat Melalui Gerakan Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (Permendagri PKK) mengatur bahwa istri kepala daerah secara langsung diangkat menjadi Ketua Tim Penggerak Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (TP PKK). Posisi Ketua TP PKK jelas strategis secara politik karena keberadaan PKK secara struktur organisasi berjenjang dari tingkat pusat hingga ke tingkat kelurahan atau desa. Akan tetapi kegiatan PKK yang pendanaan bersumber dari APBN, APBD dan APB

Desa berpotensi untuk disalahgunakan untuk kepentingan politik elektoral istri kepala daerah/wakil kepala daerah. Khususnya untuk kepentingan kampanye.

Tidak adanya kewajiban untuk mundur atau cuti dari jabatan Ketua TP PKK apabila maju sebagai caleg merupakan celah hukum yang untuk dapat memanfaatkan fasilitas atau keuangan negara untuk kepentingan kampanye. Khususnya dalam hal pemanfaatan kegiatan serta iklan layanan masyarakat milik pemerintah dengan legitimasi sebagai Ketua atau Pengurus TP PKK.

Tidak hanya itu, fenomena ini seakan melahirkan bentuk baru atau lahirnya kembali politik ibuisme negara. Di mana dalam tulisan ini selanjutnya akan disebut sebagai neo-ibuisme negara. Pandangan neo-ibuisme negara ini berangkat dari teori ibuisme negara Julia Suryakusuma (2011) yang mengkaji keberadaan organisasi perempuan seperti PKK, Dharma Wanita dan lainnya sebagai bentukan negara sebagai bentuk domestifikasi perempuan, alih-alih melakukan pemberdayaan perempuan.

Oleh karena itu tulisan ini hendak melihat celah hukum dalam pengaturan kampanye dengan pengaturan pemberdayaan masyarakat melalui gerakan pemberdayaan dan kesejahteraan keluarga yang berpotensi semakin menjauhkan Pemilu dari prinsip jujur dan adil serta melihatnya dari perspektif neo-ibuisme. Karena besarnya kemungkinan adanya pemanfaatan APBN, APBD dan APB Desa hingga jaringan birokrasi untuk kepentingan pemenangan Pemilu. Apalagi kemungkinan tersebut seakan mendukung neo-ibuisme di Sumatera Barat

2. Metode Penelitian

Jenis yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*juridic normative*). Alasannya, penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder (Soekanto dan Mamudji, 2006, hlm. 13). Walaupun demikian, penelitian hukum normatif sesungguhnya tidak menutup ruang digunakannya data primer sebagai konfirmasi terhadap data sekunder yang digunakan. Sedangkan dari sudut pandang bentuk, tipe penelitian ini adalah penelitian preskriptif. Penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada (Waluyo, 2002, hlm. 13). Sifat penelitian ini sejalan dengan karakteristik ilmu hukum yang bersifat preskriptif. Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum (Marzuki, 2006, hlm. 22).

Dalam menganalisa permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu pendekatan penting dalam penelitian hukum normatif. Pendekatan perundang-undangan merupakan pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang akan menjadi fokus sekaligus tema sentral dalam penelitian ini. Pendekatan ini dilakukan tentunya akan menelaah semua peraturan perundang-undangan atau regulasi yang bersangkutan

paut dengan isu hukum yang hendak diteliti. Sementara pendekatan konseptual dilakukan karena belum adanya aturan hukum yang mengatur tentang apa yang hendak diteliti. Dengan demikian pendekatan konseptual berangkat dari sebuah konsep hukum yang diajukan baik secara falsafi, asas ataupun teori hukum yang ada (Marzuki, 2006, hlm. 133).

3. Perspektif Teori

Untuk membedah permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini maka teori yang akan digunakan adalah teori keadilan pemilu dan teori ibuisme negara. Ramlan Surbakti (2014) sekalipun tidak memberikan definisi keadilan pemilu namun menyebutkan tujuh kriteria pemilu yang adil, yaitu: (1) kesetaraan antarwarga negara, baik dalam pemungutan dan penghitungan suara maupun dalam alokasi kursi DPR dan DPRD dan pembentukan daerah pemilihan; (2) kepastian hukum yang dirumuskan berdasarkan asas pemilu demokratis; (3) persaingan bebas dan adil antarkontestan pemilu; (4) partisipasi seluruh pemangku kepentingan dalam seluruh rangkaian penyelenggaraan tahap pemilu; (5) badan penyelenggara pemilu yang profesional, independen, dan imparial; (6) integritas pemungutan, penghitungan, tabulasi, dan pelaporan suara pemilu; (7) penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan tepat waktu. Adapun yang menjadi titik tekan dari pendapat Ramlan Surbakti tersebut adalah terkait kesetaraan antarwarga negara dijelaskan sebagai kesetaraan baik dalam pencalonan, pemungutan, penghitungan maupun alokasi kursi DPR dan DPRD. Sementara persaingan

yang bebas dan adil diartikan sebagai suatu kontestasi di mana para kontestan berangkat dan bersaing dari titik tolak atau titik star yang sama

Adapun teori ibuisme negara yang dimaksud adalah sebagaimana yang diungkapkan oleh Julia Suryakusuma (2011) berfokus kepada gerakan PKK dan Dharma Wanita yang memang dibentuk oleh negara pada masa Orde Baru sebagai upaya mendomestifikasi perempuan. Menampilkan seolah-oleh perempuan memiliki peran serta aktif dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Namun sejatinya justru dimaksudkan untuk mengontrol gerakan perempuan secara politik, ekonomi, sosial dan budaya. Perempuan disibukan dengan aktivitas yang privat dan disaat bersamaan secara tidak sadar juga dimobilisasi untuk mendukung kekuasaan.

Oleh Julia (2011, hlm,10) disebutkan bahwa Ibuisme Negara adalah ideologi jender yang menciptakan stereotip kaku-baku dan bersifat sangat membatasi karena tujuannya memang untuk mengontrol dan menciptakan suatu tatanan yang hierarkis. Ideologi jender ini, yang mengandung unsur-unsur "pengiburumahtangaan" dan "ibuisme", mengarah pada proses "domestikasi", suatu konsep yang lebih tepat untuk konteks Indonesia. Adapun domestikasi mempunyai implikasi penjinakan, segregasi, dan depolitisasi kaum perempuan (Suryakusuma, 2011, hlm 9)

Berangkat dari majunya delapan istri kepala daerah/ wakil kepala daerah di Provinsi Sumatera Barat sebagai caleg pada Pileg 2019, secara strategi elektoral sampai kepada keberhasilan memperoleh kursi di parlemen memunculkan ibuisme negara dalam bentuk yang berbeda

atau yang disebut dengan Neo-Ibuisme Negara. Jika konsep Ibuisme Negara yang dituangkan oleh Julia berpijak pada fondasi domestikasi perempuan dengan intervensi negara melalui organisasi-organisasi perempuan, maka dalam konteks Neo-Ibuisme Negara proses domestikasi terjadi dalam selubung sikap politik istri kepala daerah dan wakil kepala daerah yang maju sebagai caleg pada Pileg 2019 yang tetap bergantung pada suami, partai politik dan tim pemenangan.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1 PKK dan Kampanye

Lolosnya tiga istri kepala daerah di Sumatera Barat pada Pileg 2019 merupakan hal yang positif dari sisi keterwakilan perempuan di Parlemen. Namun begitu beberapa catatan patut disorot tentang bagaimana kemudian strategi elektoral para istri kepala daerah tersebut memberikan gambaran adanya ketidakadilan dari sisi sumber daya politik yang dimiliki antar sesama caleg khususnya caleg perempuan.

Patut dimaklumi jika menjamurnya fenomena caleg perempuan yang merupakan istri kepala daerah/wakil kepala daerah merupakan salah satu konsekuensi dari diadopsinya sistem *sainte lague* dalam UU Pemilu. Sistem *sainte lague* sederhananya menuntut partai politik peserta pemilu untuk berlomba memperoleh suara teratas agar bisa diikuti dalam perhitungan pembagian kursi berdasarkan dapil. Hal itu tentulah dengan menempatkan caleg yang memang sudah memiliki popularitas dan elektabilitas yang mumpuni. Dari kacamata partai politik dan apa yang

telah dijelaskan sebelumnya wajar jika istri kepala daerah/wakil kepala daerah dipandang sebagai orang yang strategis untuk menaikkan suara partai politik agar dapat membawa partai diikutsertakan dalam perhitungan pengalokasian kursi. Dalam wawancara dengan R (30 Mei 2019), menyatakan bahwa PKS memang ada instruksi dari Presiden Partai dan pengurus pusat agar setiap istri kepala daerah dan wakil kepala daerah dari PKS yang bukan PNS atau pegawai BUMN/D dimajukan sebagai caleg pada Pemilu 2019.

Memajukan istri kepala daerah/wakil kepala daerah sebagai caleg jelas memberikan insentif politik lebih bagi caleg sendiri maupun bagi partai politik yang mengusung. Sebab keberadaan istri kepala daerah/wakil kepala daerah tentu telah cukup dikenal oleh masyarakat, khususnya di wilayah tempat dimana suami mereka menjadi kepala daerah/wakil kepala daerah. Nevi Zuarina (wawancara 31 Mei 2019) mengakui bahwa salah satu modal politik yang ia punyai adalah orang mengenalnya sebagai istri gubernur dan aktivitasnya di PKK selama lebih kurang 8 tahun sejak Irwan Prayitno menjadi Gubernur Sumatera Barat tahun 2010. Ia dikenal dan memperkenalkan diri sebagai istri gubernur dan ibu ketua PKK provinsi setiap kali turun ke masyarakat pada masa kampanye. Menurut Nevi itu adalah investasi yang dia sudah tanam sejak Irwan Prayitno menjadi gubernur.

Lain halnya dengan Suriati yang dipinang oleh Partai Nasdem. Menurut M (wawancara 7 April 2019) salah satu alasan yang disampaikan oleh Partai Nasdem untuk meyakinkan Suriati agar berkenan maju sebagai caleg

adalah Suriati berdasarkan hasil survei internal Partai Nasdem merupakan figur perempuan paling populer di antara nama-nama yang potensial maju dari Kabupaten Solok Selatan. Menurut dugaan Suriati hal tersebut merupakan yang dapat dimaklumi dengan alasan selama ini dirinya aktif sebagai Ketua TP PKK Kabupaten Solok Selatan. Apalagi struktur PKK yang sampai ke tingkat Nagari (Desa) diakui oleh Suriati mungkin sebagai salah satu faktor dirinya populer di mata masyarakat.

Baik Nevi maupun Suriati secara tidak langsung mengakui bahwa PKK merupakan modal politik yang dimiliki mereka untuk berkompetisi dalam Pileg 2019. Hal yang sama juga diungkap R bahwa instruksi DPP PKS untuk memajukan istri kepala daerah/wakil kepala daerah dari PKS merupakan salah satu bentuk kebijakan yang membaca bahwa istri kepala daerah/wakil kepala daerah merupakan kandidat yang potensial dan sudah memiliki modal politik yang kuat untuk berkompetisi. Modal politik yang diungkap oleh R sifatnya beragam, terutama aktivitas istri kepala daerah dan wakil kepala daerah di berbagai organisasi, khususnya PKK. Menurut Firmanzah (2010, hlm. LV) di tengah-tengah persaingan politik yang semakin intens, maka kehadiran modal politik menjadi sangat penting. Modal politik akan menentukan sampai seberapa jauh dan lama persaingan politik akan berlangsung. Dalam hal ini, pihak yang memiliki modal politik relatif lebih besar dibandingkan dengan pesaingnya akan diuntungkan.

Keberadaan istri kepala daerah sebagai Ketua TP PKK di daerahnya masing-masing jelas keuntungan tersendiri dibandingkan caleg lainnya. Tidak hanya

sekedar bergerak secara politik dalam kampanye sebagaimana yang didefinisikan oleh UU Pemilu dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 23 Tahun 2018 *jo* Pemilihan Umum Nomor 28 Tahun 2018 *jo* Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 33 Tahun 2018 tentang Kampanye Pemilihan Umum (PKPU Kampanye), aktivitas PKK yang sejatinya merupakan kewenangan pemerintah sebagaimana dinyatakan pada Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2017 tentang Gerakan Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (Perpres PKK) menyentuh banyak sektor di tengah-tengah masyarakat yang dapat menjadi isu kampanye.

Jangkauan gerakan PKK yang terbilang luas dan hampir menyentuh semua aspek kehidupan masyarakat sebagaimana dinyatakan pada Pasal 11 Perpres PKK yang menyatakan bahwa:

Gerakan PKK dilaksanakan melalui 10 (sepuluh) program pokok pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga yang meliputi:

- a. penghayatan dan pengamalan Pancasila;
- b. gotong royong;
- c. pangan;
- d. sandang;
- e. perumahan dan tata laksana rumah tangga;
- f. pendidikan dan keterampilan;
- g. kesehatan;
- h. pengembangan kehidupan berkoperasi;
- i. kelestarian lingkungan hidup; dan
- j. perencanaan sehat.

Ruang lingkup program yang luas tersebutlah kemudian menjadi peluang terbukanya potensi pemanfaatan

APBN, APBD dan/atau APB Desa untuk kepentingan politik elektoral istri kepala daerah. Kesadaran diamini oleh penelitian Ani Sotjipto dan Shelly Adelina (2013, hlm 29) yang menyatakan jika gigantisme gerakan PKK disebabkan oleh strukturnya yang mencakup wilayah pusat, provinsi, kabupaten, kecamatan, hingga desa/kelurahan. Secara operasional, ia dilaksanakan oleh Tim Penggerak PKK yang diketuai oleh istri pemimpin daerah setempat secara fungsional dan otomatis. Karena statusnya yang kurang otonom itulah, kerja PKK jadi kurang maksimal. PKK kerap kali digunakan partai politik untuk mendulang suara, baik selama maupun setelah Orde Baru berkuasa.

Dengan kata lain, sadar atau tidak sadar, aktivitas istri kepala daerah sebagai Ketua TP PKK pada masa kampanye pemilu atau lebih tepatnya sejak daftar caleg tetap ditetapkan oleh KPU telah menyatu menjadi aktivitas politik istri kepala daerah selama masa kampanye. Namun tidak dapat dielakan bahwa aspek longgarnya regulasi kampanye sejauh inilah yang memberikan peluang tersebut. Pasal 1 angka 21 PKPU Kampanye mendefinisikan 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.

Dari sisi subjek disebutkan bahwa yang melakukan kampanye adalah peserta pemilu atau pihak lain yang ditunjuk oleh peserta pemilu. Sementara itu Pasal 1 angka 15 PKPU Kampanye menyatakan bahwa 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 atau Gabungan Partai Politik untuk Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Selanjutnya tentang pihak lain yang ditunjuk oleh peserta pemilu sebagai pelaksana kampanye didefinisikan pada Pasal 1 angka 22 yang menyatakan Pelaksana Kampanye adalah pihak-pihak yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu untuk melakukan kegiatan Kampanye. Definisi subjek pelaksana kampanye di sini jelas terbilang longgar, sebab caleg anggota DPR dan DPRD tidak menjadi salah satu subjek yang dianggap menjadi subjek pelaksana kegiatan kampanye. Sehingga keberadaan istri kepala daerah atau wakil kepala daerah di PKK menjadi sulit dipisahkan secara kedudukan maupun aktivitas dengan kegiatan kampanye mereka masing-masing.

Dari bentang empirik yang terlihat sepanjang masa kampanye pileg, enam istri kepala daerah di Sumatera Barat yang maju sebagai caleg pada Pileg 2019 tampak secara tegas menampilkan identitas Ketua TP PKK dalam iklan layanan masyarakat yang dibuat oleh instansi pemerintahan yang ada di daerah. Bahkan tidak jarang foto, jenis huruf dan warna dasarnya yang digunakan pada baliho kampanye mereka sebagai caleg sama persis dengan baliho iklan layanan masyarakat yang dibuat atas nama pemerintah daerah dengan legitimasi sebagai Ketua TP PKK. Sementara jika merujuk pada PKPU Kampanye terkait dengan Alat Peraga Kampanye atau APK 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. Definisi APK dalam PKPU Kampanye jelas memuat beragam unsur yang mendetail serta bersifat kumulatif dan opsional.

Unsur yang jelimet atau detail tersebut memang membantu memberikan ruang lingkup yang jelas. Akan tetapi dari sisi lain, aspek mendetail dan kumulatif demikian itu memberikan banyak celah untuk siapa saja memanfaatkan ini sebagai celah. Karena kualifikasi yang disebut APK dan bukan APK hanya dapat dibuktikan apakah suatu benda atau bentuk lain tersebut memenuhi semua unsur sebagai APK atau bukan. Jika tidak semua unsur APK terpenuhi maka benda atau bentuk lain tersebut tidak dapat dikatakan sebagai APK.

Besarnya kemungkinan Ketua TP PKK memanfaatkan fasilitas atau keuangan negara jelas tidak berimbang dan rentan menjauh dari terwujudnya asas pemilu yang jujur dan adil. Apalagi bila berkaca pada penganggaran PKK yang bersumber dari APBN, APBD dan APB Desa sebagai mana diatur pada Pasal 18 Perpres PKK yang menyatakan:

Sumber pendanaan yang diperlukan dalam pelaksanaan Gerakan PKK dibebankan pada:

- a. anggaran pendapatan dan belanja negara untuk tingkat pusat;
- b. anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk tingkat provinsi dan kabupaten/kota;
- c. anggaran pendapatan dan belanja desa untuk tingkat desa; dan
- d. sumber lain yang sah, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Lemahnya pengaturan tentang kampanye sebagaimana yang diatur dalam PKPU Kampanye jelas memberikan ruang yang leluasa untuk melakukan kamuflase politik atas nama PKK. Padahal proses pengiklanan caleg dan upaya memasarkan atau memperkenalkan caleg kepada pemilih dilakukan dengan memanfaatkan legitimasi yang berbeda (bukan caleg). Yang secara esensi sejatinya tetap ingin memperkenalkan diri sebagai caleg dan membangun citra di masyarakat terkait isu-isu tertentu tanpa ada ajakan untuk memilih dan simbolisasi politik elektoral.

Sisi lemah pengaturan tentang kampanye tersebut seakan menutup mata, bahwa kampanye, APK atau bahan kampanye hanya sekedar pencantuman foto caleg, visi dan misi, program, simbol partai, tanda gambar, yang bertujuan untuk mengajak memilih. Untuk melihat ini agar lebih substansial patut kiranya melihat bagaimana perspektif *marketing politic* dan iklan politik mendukung aktivitas politik partai atau politisi. *Marketing politic* ialah penekanan penggunaan metode *marketing* untuk membantu politikus maupun partai politik agar lebih efisien dan efektif dalam membangun hubungan dua arah dengan konstituen dan masyarakat (Firmanzah, 2006, hlm.128). Hubungan dalam perspektif ini dimaknai sangat luas dari pertemuan-pertemuan pada masa kampanye pemilu maupun dengan komunikasi tidak langsung seperti dengan pemberitaan-pemberitaan dan kehadiran di media masa dalam waktu yang sangat panjang sebagai bagian dari kampanye politik (Sufyanto, 2015, hlm. 215).

Meskipun tidak metode satu-satunya dalam berkampanye, pertemuan tatap muka dan iklan melalui baliho atau media

massa dinilai paling efektif. Setidaknya itulah yang diakui oleh Nevi dan Suriati serta yang tampak dari aktivitas kampanye Lisda dan Yunisra. Aktivitas kampanye tatap muka atau aktivitas tatap muka lainnya yang bukan dideklarasikan sebagai kegiatan kampanye kerap dilegitimasi sebagai Ketua TP PKK. Begitu juga dengan iklan melalui baliho atau media massa

yang merupakan iklan layanan masyarakat milik pemerintah ataupun murni untuk kebutuhan kampanye. Sehingga wajar jika penyalahgunaan anggaran dan aktivitas PKK yang dananya bersumber dari APBN, APBD dan APB Desa sangat rentan terjadi. Apalagi secara struktur organisasi PKK yang mulai dari tingkat pusat sampai kepada tingkat kelurahan atau desa.

Tabel 1. Struktur PKK berdasarkan Permendagri No. 1 Tahun 2013

Tingkat	Struktur	Pengisi
Pusat	Ketua Umum	Istri Menteri Dalam Negari
	Ketua, Sekretaris Umum, Sekretaris, Bendahara, Anggota	laki-laki atau perempuan bersifat sukarela yang mampu dan peduli terhadap upaya kesejahteraan keluarga dan tidak mewakili suatu organisasi, lembaga, dan Partai Politik.
Provinsi	Ketua Umum	Istri Gubernur
	Wakil Ketua I	Istri Wakil Gubernur
	Wakil Ketua II, III dan IV, Sekretaris, Bendahara dan Anggota	laki-laki atau perempuan bersifat sukarela yang mampu dan peduli terhadap upaya kesejahteraan keluarga dan tidak mewakili suatu organisasi, lembaga, dan Partai Politik.
Kabupaten/Kota	Ketua Umum	Istri Bupati/Walikota
	Wakil Ketua I	Istri Wakil Bupati/Wakil Walikota
	Wakil Ketua II, III dan IV, Sekretaris, Bendahara dan Anggota	laki-laki atau perempuan bersifat sukarela yang mampu dan peduli terhadap upaya kesejahteraan keluarga dan tidak mewakili suatu organisasi, lembaga, dan Partai Politik.
Kecamatan	Ketua Umum	Istri Camat
	Wakil Ketua I, II, III dan IV, Sekretaris, Bendahara dan Anggota	laki-laki atau perempuan bersifat sukarela yang mampu dan peduli terhadap upaya kesejahteraan keluarga dan tidak mewakili suatu organisasi, lembaga, dan Partai Politik.
Kelurahan	Ketua Umum	Istri Lurah
	Wakil Ketua I, II, III dan IV, Sekretaris, Bendahara dan Anggota	laki-laki atau perempuan bersifat sukarela yang mampu dan peduli terhadap upaya kesejahteraan keluarga dan tidak mewakili suatu organisasi, lembaga, dan Partai Politik.
Desa	Ketua Umum	Istri Lurah
	Wakil Ketua, Sekretaris, Bendahara dan Anggota	laki-laki atau perempuan bersifat sukarela yang mampu dan peduli terhadap upaya kesejahteraan keluarga dan tidak mewakili suatu organisasi, lembaga, dan Partai Politik.

Dalam penelitian Sufyanto (2015, hlm, 361) mengungkap bahwa bentuk kepopuleran yang dibangun aktor politik yaitu dengan menampilkan dirinya secara ideal di depan publik, dan menyampaikan pesan menarik yang mampu membangun simpati publik. Hampir seluruh aktor politik berkeyakinan iklan politik melalui media baliho adalah cara yang efektif untuk mempopulerkan dirinya. Kaefektifan itu menurut seluruh aktor politik, karena biaya paling murah, hanya komunikasi satu arah sehingga tidak perlu argumen, tidak berisiko sebagaimana kampanye mengumpulkan masa dan bisa pesan apa saja tanpa harus memiliki pengetahuan apa yang disampaikan.

Sepuluh program gerakan PKK yang luas yang menyentuh aspek-aspek dasar manusia memang sangat efektif untuk membangun citra ideal untuk menyampaikan pesan dan membangun simpati publik. Setidak melalui imbauan seperti *“menjaga kesehatan dan kebersihan lingkungan”*, *“ayo makan ikan”* dan lainnya jelas sederhana, mudah dimengerti dan tidak akan memunculkan perdebatan. Dalam pantauan penulis selama masa kampanye, baliho-baliho semacam ini tampak menjamur dari instansi pemerintah daerah yang di dalamnya menampilkan sosok Ketua TP PKK yakni, istri kepala daerah yang maju sebagai caleg dalam Pileg 2019.

Besarnya potensi pemanfaatan keuangan negara oleh istri kepala daerah/wakil kepala daerah melalui PKK membuat kita harus memikir ulang beberapa hal penting sebagai perbaikan. Pertama, terkait dengan perbaikan regulasi kampanye. Perbaikan regulasi kampanye, khususnya di level teknis jelas perlu dilakukan. Hal tersebut

khususnya terkait dengan redefinisi serta rekualifikasi unsur kampanye dan APK. Meski membutuhkan aspek konkrit dan detail terkait dengan unsur agar memberikan ruang lingkup yang jelas, upaya redefinisi dan rekualifikasi unsur mesti dicarikan padanan yang bisa menjangkau kelemahan yang tampak pada saat ini.

Kedua, mempertimbangkan mundur atau cuti bagi istri kepala daerah/wakil kepala daerah jika maju sebagai caleg dalam pemilu. Meski bukan pejabat negara, penyelenggara negara, ASN, anggota Polri dan TNI atau karyawan/i BUMN atau BUMD, hal ini cukup berasal. Karena pada diri seorang istri kepala daerah/wakil kepala daerah melekat fasilitas negara sebagai istri. Tidak hanya itu, keberadaan istri kepala daerah/wakil kepala daerah di PKK adalah sisi lain potensi pemanfaatan keuangan negara untuk kepentingan politik elektoral seperti yang telah disebutkan sebelumnya di atas. Namun begitu, pilihan kedua ini dapat dijadikan pilihan ketiga apabila gerakan PKK secara struktur organisasi dapat direvitalisasi dengan demokratisasi organisasi dan kepemimpinan serta reformasi politik anggaran yang fundamental (Soetjipto dan Adelina, 2013, hlm 213).

4.2 PKK dan Ibuisme Negara

Majunya delapan istri kepala daerah/wakil kepala daerah di Sumatera Barat pada Pileg 2019 sejatinya mengulang apa yang sudah diungkap oleh Julia Suryakusuma tentang Ibuisme Negara. Ibuisme Negara adalah ideologi jender yang menciptakan stereotip kaku-baku dan bersifat sangat membatasi karena tujuannya memang untuk mengontrol dan menciptakan

suatu tatanan yang hierarkis. Ideologi jender ini, yang mengandung unsur-unsur “pengiburumahtangaan” dan “ibuisme”, mengarah pada proses “domestikasi”, suatu konsep yang lebih tepat untuk konteks Indonesia (Suryakusuma, 2011: hlm 10).

Khusus tentang PKK yang menjadi salah objek analisis munculnya Ibuisme Negara, dari sisi sejarah serta bagaimana gerakannya PKK pada masa orde baru sebagai upaya penjinakan, segregasi dan depolitisasi perempuan (Julia Suryakusuma, 2011: hlm 9). Peran PKK penting karena merupakan lembaga perantara tunggal antara negara dengan kaum wanita desa. Yang diperantarai adalah kekuasaan negara melalui berbagai wilayah pengaruh, yaitu sosial, budaya, ideologi, politik dan ekonomi. Tak kalah signifikan adalah kontradiksi yang segera terlihat jelas ketika kita mencermati PKK. Di satu sisi PKK adalah “gerakan” dalam arti tidak punya keanggotaan terdaftar seperti lazimnya organisasi. Inilah citra yang ditonjolkan oleh pemerintah. Di sisi lain badan pengelolaannya merupakan struktur hierarki yang meluas (Suryakusuma, 2011, hlm. 27) dari Presiden sampai ke tingkat kelurahan dan desa. Pada masa Orde Baru struktur ini dibuat sangat hierarkis agar kontrol terhadap gerakan perempuan melalui PKK dapat lebih dikontrol atau dalam arti bersifat sentralistik.

Meskipun secara historis sebagaimana yang diungkap oleh Julia PKK adalah bentuk lain dari domestifikasi perempuan dan alat kontrol negara terhadap perempuan dan suami-suami mereka di pemerintahan, akan tetapi dalam penelitian Soetjipto dan Adelina (2013) keberadaan PKK di level mikro memberikan manfaat karena

berhadapan dengan masalah-masalah kongkrit di daerah dan menunjukkan sifat kesukarelawanan. Akan tetapi hal tersebut berada dalam kondisi yang anomali bahkan ironi karena menurut Soetjipto dan Adelina (2013, hlm, 7) PKK pun dihadapkan pada posisi yang sulit karena, meski diketuai istri pemimpin daerah, acap kali terkendala oleh keterbatasan dana. Bahkan, Tim Penggerak PKK pun kerap menjalankan program yang sangat berat, tanpa jam kerja yang pasti, secara sukarela. Gambaran kesukarelawanan PKK tersebut jelas merupakan sebuah ironi jika disandingkan dengan para pimpinan level atas PKK, yakni istri kepala daerah. Kesukarelawanan juga salah satu bentuk modalitas politik. Legitimasi Ketua TP PKK inilah yang tampak dipakai oleh istri kepala daerah sebagai salah satu instrumen memperkenalkan diri kepada masyarakat. Melalui gerakan PKK.

Dalam konteks Ibuisme Negara, keberadaan PKK sebagai instrumen kekuasaan untuk mempertahankan domestifikasi perempuan secara sentralistik, alih-alih memberdayakan perempuan di sektro publik. Sementara hari ini, pemanfaatan PKK dalam konteks untuk keperluan Pileg 2019 cenderung terdistribusi atau desentralisasi melalui partai politik dan para kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memanfaatkan istri kepala daerah/wakil kepala daerah. Kontrol yang dijalankan terhadap gerakan perempuan melalui PKK bukan lagi untuk menjaga stabilitas politik seperti pada masa Orde Baru, namun lebih untuk menjadikan PKK sebagai salah satu sumber daya politik yang menjanjikan secara hierarkis, aksesibilitas kepada konstituen serta isu lewat sepuluh gerakan pokok PKK.

Fakta tersebut tampak dari keterangan R sebagaimana telah disebutkan di atas, bahwa PKS memang memberikan instruksi kepada kadernya yang duduk di eksekutif sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah untuk memajukan istrinya yang bukan PNS atau karyawan BUMN/D untuk maju sebagai caleg. Begitu juga tampak dari Partai Nasdem khusus untuk Sumatera Barat, mereka memajukan tiga orang istri kepala daerah dalam Pileg 2019, yaitu Lisda Hendrajoni, Suriati Muzni Zakari dan Emi Irdinansyah. Namun begitu, iklim yang lebih kompetitif seperti pada Pileg 2019 ini sejatinya tidak memberikan apa-apa untuk pemajuan politik perempuan, terkhusus pada istri kepala daerah/wakil kepala daerah yang diusung sebagai caleg pada Pileg 2019.

Sebab dari wawancara dengan beberapa istri kepala daerah/wakil kepala daerah yang sempat ditemui, tidak satupun menunjukkan kemandirian mereka maju sebagai caleg karena aspek kapasitas dan personalitas. Tapi cenderung melekat pada bayangan suami mereka sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah serta (PKK). Selain menggunakan PKK sebagai salah satu sumber daya politik utama yang melekat kepada mereka karena menjadi istri kepala daerah dan wakil kepala daerah, instruksi partai sebagaimana yang diungkap oleh R terhadap kader PKS, Suriati yang mengakui dilamar oleh Partai Nasdem melalui suaminya karena elektabilitasnya sebagai Ketua TP PKK bahkan hingga ke Elfia Safitri yang maju atas permintaan suaminya yang merupakan Wakil Walikota Solok sekaligus Ketua PKPI Kota Solok dengan harapan mendapatkan satu fraksi di DPRD. Dalam tesis Suryakusuma (2011) secara tersirat disimpulkan

bahwa PKK adalah bentuk domestifikasi perempuan oleh negara pada masanya. Sementara dalam pandangan Soetjipto dan Adelina (2013), PKK tidak sepenuhnya pelebagaan domestifikasi tersebut. PKK juga memberikan dampak positif melalui gerakan kesukarelawanannya.

Majunya istri kepala daerah/wakil kepala daerah sebagai caleg pada Pileg 2019 jika mengacu pada aturan kampanye hari ini jelas memberikan ruang besar potensi pemanfaatan keuangan negara untuk kepentingan kampanye. Sementara keberadaan mereka dilirik bukan semata-mata karena kapasitas, tapi karena atribut sebagai istri kepala daerah/wakil kepala daerah. Pesolan PKK sebagai modalitas politik istri kepala daerah/wakil kepala daerah di Sumatera Barat dan kapasitas caleg memang sejatinya adalah dua hal yang berbeda. Namun sepanjang aturan tentang kampanye tidak mengalami perbaikan, PKK tidak mengalami revitalisasi, maka secara tidak langsung negara berpotensi selalu terlibat mengukuhkan praktek Neo-Ibuisme Negara lewat majunya istri kepala daerah/wakil kepala daerah dalam pemilu.

5. Simpulan

Berdasarkan apa yang sudah dijelaskan pada bagian pembahasan dapat disimpulkan bahwa, langkah merekrut istri kepala daerah/wakil kepala daerah menjadi caleg pada Pileg 2019 adalah langkah yang menguntungkan bagi partai politik untuk dapat memperoleh kursi. Namun keberadaan istri kepala daerah/wakil kepala daerah sebagai bagian dari organisasi PKK sangat rentan memanfaatkan APBN, APBD dan APB Desa untuk kepentingan kampanye karena aturan tentang kampanye hari ini

masih memiliki banyak celah serta terlalu formal terhadap aspek konten visual yang berhubungan dengan pemilu dan ajakan memilih. Tidak hanya itu, fenomena tersebut juga mengungkap adanya neo-ibuisme negara dengan sifat yang lebih cair dan terdesentralisasi kepada partai-partai dan kepala daerah/wakil kepala daerah dengan tetap memanfaatkan organ dan gerakan PKK melalui istri kepala daerah/wakil kepala daerah.

Perubahan regulasi kampanye agar lebih mampu menjangkau aspek lebih substansial amat sangat penting agar menciptakan pemilu yang lebih jujur dan adil. Selain itu juga perlu

dipertimbangkan apakah kedepan, apabila istri kepala daerah/wakil kepala daerah maju sebagai caleg perlu mengundurkan diri atau cuti dari jabatan yang anggaran kelembagaannya berasal dari APBN, APBD dan/atau APB Desa. Apalagi jika dilihat secara lebih dalam lagi, fenomena majunya istri kepala daerah/wakil kepala daerah sebagai caleg pada Pileg 2019 di Sumatera Barat, dalam kacamata ibuisme negara lebih mencerminkan politisasi perempuan dibandingkan dengan politik perempuan itu sendiri serta bangkitnya ibuisme negara model baru (Neo-Ibuisme Negara).

DAFTAR PUSTAKA

- Firmanzah. (2010). *Persaingan, Legitimasi Kekuasaan, dan Marketing Politik*. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia.
- Firmanzah. (2006). *Marketing Politik: Antara Pemahaman dan Realitas*. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia
- Marzuki, P.M. (2006). *Penelitian Hukum*. Jakarta. Kencana.
- Soekanto, S. dan Mamudji, S. (2006). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta. Rajagrafindo Persada.
- Soetjipto, Ani W. Dan Adelina, Shelly, (2013) *Suara dari Desa: Menuju Revitalisasi PKK*, Tangerang Selatan. Marjin Kiri.
- Sufyanto. (2015). *Selebritisasi Politik*. Ujung Berung: Bandung. Nusa Media.
- Surbakti, R. (2014, Februari 14). Pemilu Berintegritas dan Adil. *Kompas*. hlm. 6
- Suryakusuma, J. (2011). *Ibuisme Negara: Konstruksi Sosial Keperempuanan Orde Baru*. Depok: Komunitas Bambu.
- Waluyo, B. (2002). *Penelitian Hukum dalam Praktik*. Jakarta. Sinar Grafika.

PERSEPSI PEMILIH MILENIAL DALAM PEMILU SERENTAK 2019 DI PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA

Moch. Edward Trias Pahlevi

*Peneliti Komite Independen Sadar Pemilu
Jalan Randu, RT 4/5 Mejing Wetan, Ambarketawang, Gamping, Sleman,
Daerah Istimewa Yogyakarta
mochedwaardtriaspahlevi@gmail.com*

Wildhan Khalyubi

*Mahasiswa Magister Ilmu Politik Universitas Indonesia
Gedung B (Tapi Omas Ihromi) Lantai 2 Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Indonesia, Depok, Jawa Barat
wildhan.khalyub@gmail.com*

Muhammad Iqbal Khatami

*Mahasiswa Ilmu Komunikasi Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Kampus Terpadu UMY, Jl. Brawijaya, Kasihan, Kabupaten Bantul, Daerah Istimewa
Yogyakarta
iqbalkhatami1998@gmail.com*

Abstract

The 2019 General Elections are legislative elections and presidential elections that are held simultaneously on the same day. This is done by the Constitutional Court Decision Number 14/PUU-X/2013 on the implementation of the elections, which aims for budget efficiency, influencing commitment to strengthen political parties in permanent coalition to strengthen their power base in state institutions, and also strengthen the presidential system. This research examines the issue of millennial voter generation in the 2019 simultaneous general election. This research use qualitative research methods. The findings of this research are: (1) Millennial generation in the Special Region of Yogyakarta said that most of them get electoral information through social media, (2) The underlying factor for millennial voters came to the polls, which

was to realize the election as an important means for democracy, (3) Millennial voters said they have problems, namely confusion in determine their choice at the polling station due to the many candidates who are the effects of the simultaneous election of 5 ballots, (4) Millennial generation admit find the practice of money politics and regard money politics as a matter of course.

Keywords: *millennial generation, money politics, voter issues, 2019 simultaneous election*

Abstrak

Pembahasan milenial menjadi trend di pemilu serentak 2019, istilah milenial kerap dijadikan sebagai program kegiatan dalam menarik simpati pemilih milenial baik penyelenggara pemilu maupun aktor politik. Penelitian ini meneliti Persepsi pemilih Milenial dalam pemilihan umum serentak 2019. Penelitian ini menggunakan metode penelitian kuantitatif. Hasil temuan penelitian ini yaitu: (1) Generasi Milenial di DIY mengatakan sebagian besar mendapatkan informasi pemilu melalui media sosial, (2) Faktor yang mendasari pemilih milenial datang ke TPS menyadari pemilu sebagai sarana penting bagi demokrasi, (3) Pemilih Milenial mengatakan mengalami kendala kebingungan dalam menentukan pilihannya di TPS akibat banyaknya kandidat calon yang merupakan efek dari pemilu serentak 5 surat suara sekaligus, (4) Generasi Milenial mengakui menemukan praktek politik uang dan menganggap politik uang sebagai hal yang biasa.

Kata Kunci : generasi milenial, isu pemilih, pemilu serentak 2019, politik uang

1. Pendahuluan

Istilah milenial menjadi tren banyak kalangan, para politisi menggunakan kata-kata milenial dalam setiap program kampanye atau merubah cara berpakaian mendadak menjadi milenial demi dapat mendapatkan suara pemilih milenial. Sama halnya dari sisi penyelenggara pemilu, program penyelenggara pemilu mendadak merubah kata-kata milenial menjadi sebuah program untuk mengajak pemilu milenial untuk tidak golput dan menjadi bagian pengawasan partisipatif atau biasa disebut pemilih aktif.

Namun istilah milenial yang dipake oleh aktor politik dan penyelenggara pemilu masih hanya sebatas formalitas, banyak dari aktor politik maupun penyelenggara pemilu tidak memahami bagaimana cara berkomunikasi yang baik dalam memberikan pendidikan politik maupun sosialisasi kepada generasi milenial. Cara yang digunakan masih dengan metode lama atau formalitas dalam pemenuhan program kerja. Menurut Rankin (2013) karakteristik milenial berbeda dengan generasi sebelumnya (*baby boomers*) salah satunya ialah komunikasi kolaborasi bukan satu arah. Artinya informasi yang diberikan tidak hanya satu arah atau monoton namun dikemas dengan model dua arah saling berkolaborasi dan juga dikemas dengan tampilan yang menarik tidak membosankan. Era milenial sangat dekat dengan digital application dewasa ini menjadi isu utama dalam berbagai lini. Akan tetapi di sisi lain, generasi millennial rentan akan *social media harassment* hingga persoalan *cybercrime* yang memberikan pengaruh negatif terhadap kematangan pikir generasi muda. Informasi yang

didapatkan mereka terkait isu politik lebih besar informasi saling hujat atau menjatuhkan lawan politik dibandingkan informasi mendidik seputar informasi pemilu maupun pendidikan politik yang benar. Survei yang dilakukan oleh Komite Independen Sadar Pemilu perilaku milenial di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) jumlah pemilih milenial sekitar 52% pemilih milenial dari jumlah DPT di DIY. Jumlah ini bukan jumlah yang sedikit.

Di Pemilu serentak 2019 ini Milenial masih di rasa menjadi sasaran tembak oleh penyelenggara pemilu dan aktor politik. Menurut Raharjo (2019) Generasi milenial yang memiliki karakter cepat, instan dalam menerima informasi, tidak loyal dalam sesuatu hal salah satunya ialah partai politik. Pemilih milenial akan dihadapkan pemilu serentak yang begitu rumit, di hadapkan oleh calon legislatif yang begitu banyak, serta minimnya informasi politik yang mendidik didapatkan. Maka penelitian ini akan menjelaskan "PERSEPSI PEMILIH MILLENNIAL DALAM PEMILU SERENTAK 2019 DI PROVINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA"

2. Metode Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kuantitatif dengan pendekatan deskriptif. Metode penelitian kuantitatif merupakan salah satu jenis penelitian yang spesifikasinya adalah sistematis, terencana dan terstruktur dengan jelas sejak awal hingga pembuatan desain penelitiannya.

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif dengan tujuan untuk mendeskripsikan objek penelitian ataupun hasil penelitian. Untuk pengumpulan data, ia menggunakan angket/kuisisioner

dengan memberikan 6 pernyataan kepada responden. Penyebaran dilakukan selama 3 hari saat pemungutan suara 17 April 2019 lalu.

Para responden dipilih secara purposif di lima kabupaten dan kotamadya di Daerah Istimewa Yogyakarta (dikenal sebagai Daerah Istimewa Yogyakarta atau DIY) yaitu Kota Yogyakarta, Sleman, Kulonprogo, Bantul, dan Gunung Kidul. Mereka adalah Generasi Milenial yang berusia 17-35 tahun. Memilih lokasi ini sebagai daerah penelitian didasarkan pada pertimbangan bahwa DIY adalah salah satu kota pendidikan di Indonesia yang mengalami perubahan cepat di antara wilayah lain. Oleh karena itu, anak muda di DIY dapat menjadi tolok ukur utama untuk kualitas pandangan anak muda tentang pemilu 2019.

Jumlah responden adalah 400 dari 1.019.965 pemilih muda di DIY. Hasil responden 400 didapatkan hasil dari perhitungan rumus slovin. Berikut perumusan responden melalui perhitungan rumus slovin :

$$n = \frac{N}{1+N(d)^2}$$

Keterangan:

n = besar sampel

N = besar populasi

d = tingkat signifikansi

$$n = \frac{1.019.965}{1+1.019.695(0,05)^2}$$

$$n = \frac{1.019.695}{1+1.019.695(0,0025)}$$

$$n = \frac{1.019.695}{1+2.549,23}$$

n= 399.8 (dibulatkan menjadi 400)

setelah mendapatkan jumlah responden hasil responden di bagi menjadi 5 kabupaten kota secara proposional berikut hasil pembagian wilayah responden masing-masing kabupaten kota:

Tabel 1. Hasil pembagian responden

Nama Kabupaten/Kota	Jumlah Responden
Kota Yogyakarta	80
Kab Gunung kidul	80
Kab Bantul	80
Kab Sleman	80
Kab Kulon Progo	80

Teknik sampling yang digunakan dalam penelitian ini nonprobability sampling dengan teknik purposive sampling. Penulis memilih teknik Purposive Sampling yang menetapkan pertimbangan-pertimbangan atau kriteria-kriteria tertentu yang harus dipenuhi oleh sampel-sampel yang digunakan dalam penelitian ini. Dalam hal kriteria responden, responden yang dipilih berusia 17 – 35 tahun dengan syarat masuk dalam kategori pemilih Daftar pemilih tetap (DPT) dan Daftar pemilih tambahan (DPK). Artinya responden memiliki hak 5 surat suara yaitu surat suara calon presiden dan wakil presiden, DPR RI, DPD RI, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/kota. Penelitian kualitatif ini menggunakan analisis pendekatan Grounded Theory. Grounded Theory merupakan kumpulan prosedur yang sistematis dan mengembangkan pemikiran berlandaskan induktif, tujuan utama dari grounded theory adalah menjelaskan fenomena dengan mengidentifikasi, mengkategorikan hubungan dan proses dalam penelitian

3. Perspektif Teori

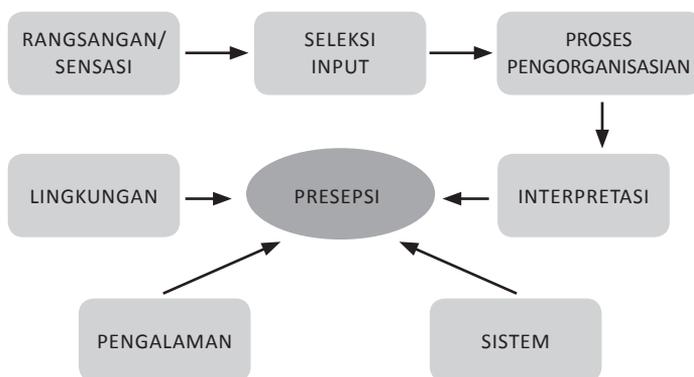
3.1 Teori Persepsi

Dalam pandangan Rivai (2009:54) persepsi adalah suatu proses yang ditempuh seseorang atau individu untuk mengorganisasikan dan menafsirkan kesan atau pesan indera mereka agar memberikan makna bagi lingkungan mereka. Persepsi itu agar memberikan makna bagi lingkungan mereka. Persepsi itu penting dalam studi perilaku organisasi karena perilaku orang yang didasarkan pada persepsi mereka mengenai apa itu realitas dan bukan mengenai realitas itu sendiri.

Persepsi pada hakikatnya adalah proses kognitif yang dialami oleh setiap orang di dalam memahami informasi tentang lingkungan nya baik lewat penglihatan, pendengaran, penghayatan, perasaan, dan penciuman. Kunci untuk memahami persepsi adalah terletak pada pengenalan bahwa persepsi itu merupakan suatu penafsiran yang unik terhadap situasi, dan bukannya suatu pencatatan yang benar terhadap situasi.

Proses Pembentukan Persepsi menurut Damayanti (2017:10) digambarkan sebagai berikut:

Tabel 2. Faktor Tebentuknya persepsi



Sumber: diolah oleh Damayanti (2017:10)

Proses pembentukan persepsi menurut Damayanti (2017:11) dimulai dengan penerimaan rangsangan dari panca indera yang dimiliki, setelah itu diberikan respon sesuai dengan penilaian dan pemberian arti terhadap rangsang lain. Setelah diterima rangsangan atau data yang ada diseleksi. Untuk menghemat perhatian yang digunakan rangsangan-rangsangan yang telah diterima diseleksi

lagi untuk diproses pada tahapan yang lebih lanjut. Setelah diseleksi rangsangan diorganisasikan berdasarkan bentuk sesuai dengan rangsangan yang telah diterima. Setelah data diterima dan diatur, proses selanjutnya individu menafsirkan data yang diterima dengan berbagai cara. Dikatakan telah terjadi persepsi setelah data atau rangsang tersebut berhasil ditafsirkan

3.2 Generasi Milenial

Generasi Milenial lahir pada era *internet booming* dimana banyak digunakan teknologi seperti email, sms, instant message, hingga media sosial yang terhubung dengan internet.

Howe dan Strauss pada tahun 2000 menjelaskan Generasi Milenial lahir pada tahun 1982-2000 (Koeller, 2012).

Ciri-ciri umum generasi milenial yaitu Generasi Millennial lebih percaya *User Generated Content (UGC)*, kritis terhadap politik atau pemilu, dengan mendapatkan informasi melalui internet. Dan generasi milenial wajib memiliki media sosial sebagai sarana informasi kehidupan

4. Hasil dan Pembahasan

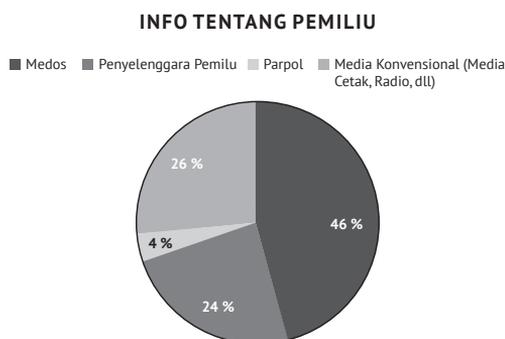
4.1 Persepsi Generasi Milenial dalam Mendapatkan Informasi Pemilu Serentak 2019

Persepsi adalah proses seseorang atau individu dan menginterpretasikan stimulasi ke dalam suatu gambaran yang berarti dan koheren dengan dunia sekitarnya. Persepsi merupakan faktor psikologis yang mempengaruhi perilaku seseorang. Dalam ilmu psikologi dan kognitif persepsi adalah proses untuk memperoleh, menginterpretasi, menyeleksi dan mengorganisasi informasi. Faktor terjadinya persepsi Pandangan Damayanti (2017:10) menjelaskan proses persepsi dimulai dari penerimaan rangsangan informasi Setelah diteruma rangsangan atau data yang ada diseleksi.

Untuk menghemat perhatian yang digunakan rangsangan-rangsangan yang telah diterima diseleksi lagi untuk diproses pada tahapan yang lebih lanjut. Setelah diseleksi rangsangan diorganisasikan berdasarkan bentuk sesuai dengan rangsangan yang telah diterima. Setelah data diterima dan diatur, proses selanjutnya individu menafsirkan data yang diterima dengan berbagai cara. Dikatakan telah terjadi persepsi setelah data atau rangsang tersebut berhasil ditafsirkan.

Isu pemilu biasanya dibicarakan di media mainstream atau media sosial dan akhirnya dibicarakan oleh siapa saja. Dan akhirnya informasi terkait pemilu menjadi bias dan kebenarannya harus dikonfirmasi oleh pihak yang bersangkutan. Generasi Milenial salah satu Generasi yang sedang menjadi tren dalam bidang pemilu di 2019 ini. Jumlah mereka cukup besar dalam pemilu 2019 ini menjadi incaran banyak pihak, seperti kandidat politik dan penyelenggara pemilu yang mendadak banyak program menggunakan istilah milenial. Karakteristik Milenial yang mudah mencerna semua informasi yang didapatkan ini menjadi salah satu kekhawatiran mendapatkan informasi yang salah. Survei yang dilakukan oleh peneliti Generasi Milenial di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sekitar 46% mengakui mendapatkan informasi terkait Pemilu berasal dari media sosial, 26% media konvensional, 24% penyelenggara Pemilu, dan terkecil 4% berasal dari partai politik. berikut tabel hasil penelitian:

Tabel 3. Info Tentang Pemilu



Sumber: diolah penulis

Temuan ini menjadi salah satu tolak ukur bahwa Generasi Milenial mendapatkan informasi pemilu berasal dari media sosial yang justru kebenaran dan kevalidan informasi masih dipertanyakan, apalagi jika mendapatkan informasi pemilu di media sosial yang akunnya dalam kategori akun robot (fake account). Maka kesempatan Generasi Milenial terkena imbas hoax juga cukup tinggi. Informasi yang didapatkan melalui penyelenggara pemilu hanya 24% dan partai politik 4% menjadi tugas besar mereka untuk memikirkan konsep literasi politik atau sosialisasi politik dengan menggunakan memanfaatkan media sosial. Media sosial yang di penuhi buzzer yang kebenarannya tidak bisa di pertanggung jawabkan peran partai politik dan penyelenggara pemilu bisa memaksimalkan instrumen ini untuk memberikan pendidikan politik yang baik. Penyelenggara pemilu memiliki kepentingan untuk memberikan tahapan sosialisasi kepada generasi milenial tentu harus memikirkan konsep penyampaian informasi yang inovatif dan kreatif pada generasi milenial. Sedangkan aktor politik dapat memanfaatkan media sosial sebagai sarana kampanye yang efektif

dibandingkan dengan memasang banyak baliho yang belum tentu dipahami oleh generasi milenial.

Menurut Heryanto (2018) Fenomena peralihan komunikasi politik atau informasi politik beralih kepada teknologi digital merupakan kemunculan fenomena “third age of political communication” di mana komunikasi politik beralih ke jaringan internet atau media sosial. Menurut Flew (2005) mendefinisikan ada 3 generasi komunikasi politik, pertama retrorika politik, kedua media mainstream, ketiga media sosial.

Kekhawatiran kesalahan mendapatkan informasi terkonfirmasi kejadian Pemugutan suara ulang akibat mendapatkan pesan informasi hoax melalui media sosial. banyak kalangan Generasi Milenial mendapatkan informasi melalui pesan Broadcast Whatsapp terkait data pemilih sesuai putusan Mahkamah Konstitusi (MK) yang menyatakan bahwa orang yang tidak memiliki Form A5 (pindah memilih) dapat menggunakan Hak suaranya hanya menunjukkan E-KTP saja, tentunya informasi ini merupakan informasi hoax karena berdasarkan putusan MK No 20/ PUU-XV II/2019 yang dapat menggunakan E-KTP saja adalah sesuai dengan domisili KTP. Informasi hoax melalui media sosial ini mengakibatkan KPPS juga ikut terbawa informasi ini dan mengakibatkan PSU (Pemungutan suara ulang di beberapa wilayah di Daerah Istimewa Yogyakarta. (Temuan KISP)

Dari analisis temuan penelitian di atas bahwa Generasi Milenial mendapatkan Informasi melalui penyelenggara pemilu hanya 24%, justru ini menjadi evaluasi penyelenggara pemilu bahwa sosialisasi yang dilakukan KPU maupun Bawaslu

belum mampu mengedukasi pemilih khususnya Generasi Milenial, karena bisa disimpulkan Generasi Milenial merupakan pengguna medsos terbanyak maka penyelenggara pemilu harus mampu menghadirkan informasi yang mampu menasar Generasi Milenial melalui media sosial itu sendiri. Konten sosialisasi kreatif digital yang menarik perhatian pemilih milenial harus dapat dihadirkan oleh penyelenggara pemilu agar pemilih tertarik untuk membaca informasi tahapan pemilu. Selain itu, peran partai politik sangat minim dalam memberikan informasi pemilu kepada pemilih milenial.

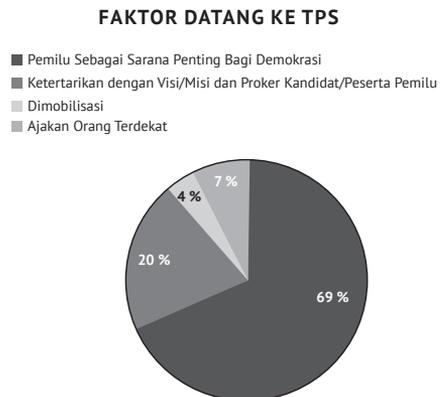
4.2 Faktor Partisipasi Pemilih pada Pemilu Serentak 2019

Partisipasi menjadi hal yang menarik ketika kita melihat bagaimana partisipasi masyarakat terutama generasi milenial dalam pemilu serentak 2019. Kita dapat melihat dari segi faktor apa saja yang mempengaruhi masyarakat untuk hadir ke Tempat Pemungutan Suara (TPS) dan menggunakan hak pilihnya dalam pesta demokrasi. Kemudian melihat bagaimana generasi milenial sebagai pemegang presentasi hak pilih terbesar mengambil peran partisipasinya. Lalu, yang tidak kalah penting adalah melihat tipologi pemilih pada generasi milenial.

Secara tipologi partisipasi dibagi menjadi tiga (3) menurut Mujani (2007) partisipasi aktif, partisipasi pasif, Golongan putih. Partisipasi aktif pemilih terlibat dan mengikuti dalam proses politik ataupun kebijakan politik. sedangkan partisipasi pasif pemilih hanya sebatas menunaikan kewajiban. Golongan putih kelompok aktif tidak peduli dengan urusan politik

Secara khusus dalam temuan penulis melakukan Pemantauan dan Penelitian terkait hal di atas pada hari pemungutan suara 17 April 2019 yang hasilnya adalah sebagai berikut:

Tabel 4. Faktor Datang ke TPS



Sumber: Hasil Penelitian Lapangan

Pada Tabel di atas dapat dilihat temuan bahwa kedatangan pemilih ke Tempat Pemungutan Suara (TPS) pada saat pemilu didasari oleh beberapa faktor. Menariknya dari semua faktor tersebut tidak sepenuhnya berasal dari diri pemilih itu sendiri. Antara lain sebanyak 4% pemilih mengaku datang ke TPS karena ajakan orang terdekat. Adapun pengaruh dari luar lainnya adalah sebanyak 7% karena mengaku adanya mobilisasi dari kelompok kepentingan tertentu yang menuntun datang ke TPS dengan memilih calon kandidat tertentu. Ironisnya hanya 20% pemilih datang ke TPS karena tertarik dengan visi misi dari calon kandidat yang akan menjadi wakil atau pemimpin mereka di pemerintahan. Selanjutnya, faktor yang cukup signifikan adalah sebanyak 69% pemilih menganggap Pemilu sebagai sarana penting bagi demokrasi. Maka terdapat dua permasalahan besar yang perlu menjadi perhatian bersama yaitu:

a. Pemilu sebagai Sarana Penting bagi Demokrasi

Pemilih Milenial menyadari bahwa pemilu sebagai salah satu bagian penting dalam proses perputaran kepemimpinan yang harus dilalui sebagai negara demokrasi. Dilihat dari sisi tipologi partisipasi fenomena ini masuk dalam fenomena tipologi pasif. Mereka hanya menyadari bahwa pemilu itu penting namun tidak bertindak lebih jauh. Memilih sebagai menunaikan tanggung jawab secara pemahaman utuh mengapa mereka memilih mereka tidak memahami. Sebagai contoh mereka mengetahui lebih dulu visi misi atau latar belakang calon fenomena ini hanya melihat pada output, dalam arti hanya menaati peraturan pemerintah, menerima dan melaksanakan saja setiap keputusan pemerintah.

Kesadaran pentingnya Pemilu sebagai sarana berdemokrasi kerap kali tidak dibarengi dengan pengetahuan mendalam terhadap visi, misi, dan program kerja kandidat. Dibuktikan dengan hasil temuan penulis pada generasi milenial, pemilih milenial memang memiliki tingkat partisipasi yang tinggi dalam menggunakan hak suaranya pada Pemilu Serentak 2019, namun mereka justru tergolong kedalang pemilih yang pasif. Mereka hanya terlibat tanpa mengetahui siapa kandidat yang akan mereka pilih, bagaimana program kerja kedepan dan seperti apa visi dan misi yang akan dibangun untuk kesejahteraan rakyat. Generasi milenial menganggap pemilu sebagai sarana mewujudkan demokrasi,

namun di sisi lain generasi milenial kekurangan basis informasi untuk menentukan pilihannya. Dengan media yang begitu luas, informasi yang begitu majemuk namun tidak diimbangi oleh edukasi dari partai politik dengan baik, akhirnya generasi milenial menjadi pemilih yang pasif.

b. Minimnya Ketertarikan dengan Visi dan Misi dan program kerja kandidat

Selanjutnya, Angka temuan 20% pada ketertarikan generasi milenial terhadap visi, misi dan program kandidat Pemilu ini juga menjadi catatan penting bagi partai politik yang dianggap visi misi yang disampaikan tidak dapat diterima dan dipahami dengan baik oleh generasi milenial. Artinya ada komunikasi politik yang kurang baik dari kandidat atau partai politik kepada Generasi Milenial. Komunikasi politik yang dilakukan oleh aktor politik tidak dipahami dengan baik oleh Generasi Milenial. Visi misi yang ditampilkan hanya sebatas formalitas tidak mengena kepada Generasi Milenial.

Rendahnya ketertarikan pemilih dengan Visi, Misi dan Program Kerja Kandidat peserta pemilu menurut penulis didasari Kampanye yang tidak relevan lagi dengan kehidupan sosial masyarakat saat ini. Penyajian kampanye melalalui baliho ataupun spanduk di jalanan sudah tidak menjadi daya tarik suatu kampanye yang menarik lagi dalam pandangan Generasi Milenial. Dengan memasang foto dengan warna yang sama dan gambaran program yang hampir semuanya sama mengakibatkan pemilih milenial justru enggan untuk melirik baliho tersebut dan

cenderung apatis.

Mengambil inisiatif untuk memaksimalkan media sosial sebagai ranah kampanye sangat cocok untuk menarik simpati Generasi Milenial dalam memberikan pemahaman terkait visi misi dan program. Di sisi lain Kampanye di media sosial lebih murah dan sangat digemari oleh Generasi Milenial karena media sosial salah satu komoditas yang pasti dimiliki oleh Generasi Milenial. Tampilan kampanye yang inovatif, kreatif dan edukatif lebih cocok diterima oleh Generasi Milenial.

Selanjutnya kampanye dengan tatap muka serta melakukan kegiatan yang identik dengan Generasi Milenial juga cocok dibandingkan memasang baliho dan mengatasnamakan Calon Milenial. Karakter dari Generasi Milenial menurut Raharjo (2019) Generasi Milenial memiliki sifat Kolaborasi dibandingkan hanya menjadi pendengar satu arah. Karakter ini bisa dimanfaatkan oleh Aktor Politik maupun penyelenggara pemilu untuk berkolaborasi program dengan Generasi Milenial dibandingkan menerapkan metode ceramah dalam penyampaian materi

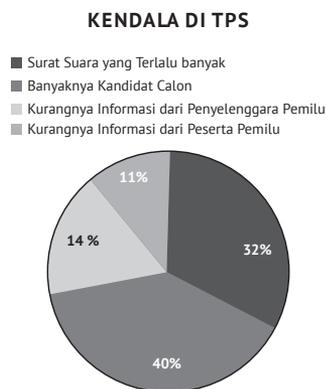
Maka dapat ditarik benang merah bahwa partisipasi pemilih milenial dalam pemilu serentak 2019 termasuk ke dalam golongan pemilih pasif yang menyadari bahwa pemilu itu penting sebagai sarana demokrasi. Namun mereka gagal memahami lebih dalam terkait visi, misi, dan program kerja calon anggota legislatif yang aka menjadi representasi mereka. Ini tentu menjadi Pekerjaan rumah bagi banyak pihak, diantara Partai

Politik, kader partai yang menjadi perwakilan, dan juga partisipasi aktif millenial dalam mencari tahu lebih signifikan

4.3 Kendala Pemilih Milenial di Tempat Pemungutan Suara pada Pemilu Serentak 2019

Persepsi Pemilih Milenial dalam memandang pemilu serentak 2019 banyak kendala yang mereka hadapi faktor utama sesungguhnya ialah pengetahuan dan pemahaman terkait politik. Serta latar belakang kandidat politik atau visi misi tidak dipahami oleh Generasi Milenial. Dalam temuan penulis Kendala Pemilih Milenial di tempat pemungutan suara sebagai berikut:

Tabel 5. *Kendala Pemilih Milenial di Tempat Pemungutan Suara (TPS)*



Sumber: Hasil Penelitian Lapangan

a. Banyaknya Kandidat Calon

Data hasil temuan yang dilakukan oleh penulis menyatakan sebanyak 40% pemilih milenial mengatakan banyaknya kandidat calon menjadi salah satu kendala dalam memilih, setelah itu 32% mengatakan kendala mereka di TPS adalah karena surat suara yang terlalu banyak, sebanyak

17% mengatakan kurangnya informasi dari penyelenggara pemilu, disusul 11% kurangnya informasi dari peserta pemilu. Dapat dilihat bahwa yang signifikan yaitu sebanyak 40% pemilih milenial menganggap bahwa banyaknya kandidat calon menjadi kebingungan mereka khususnya di pemilihan legislatif. Isu-isu yang berkembang hanya selalu membahas pertarungan pilpres yang pada akhirnya isu lokal tertinggal.

Kami melihat harus ada pembenaran sistem Pemilu di Indonesia. Ada opsi lain yang menarik untuk ditawarkan sesungguhnya yaitu pemilu yang dilakukan secara serentak dengan pemisahan pemilu nasional dan lokal. Dalam analisis penulis, pemisahan pemilu nasional dan serentak akan berefek pada pembahasan isu-isu lokal akan menjadi topik pembahasan inti dari partai politik maupun caleg untuk merebut hati pemilih karena pada saat itu suasana dan media sedang menyorot pemilu nasional maupun lokal. Pemahaman terkait isu-isu lokal pada pemilu 2019 hampir nyaris tidak menjadi pembahasan yang seksi, isu nasional lebih terasa dibandingkan lokal

Kedua, dengan terjadinya pemilu secara terpisah antara nasional dan lokal serentak, menjadikan durasi antarpemilu menjadi lebih pendek, yang semula sekali selama 5 tahun menjadi dua kali dalam lima tahun dengan tenggang waktu dua sampai tiga tahun. Hal ini tidak saja memudahkan pemilih bersikap rasional, tetapi juga memudahkan pemilih untuk menghukum parpol

yang jika parpol hasil pemilu nasional kinerjanya buruk. Mereka dapat menghukum di tingkat daerah. *Ketiga*. Dengan penyatuan pemilu anggota legislatif dengan pemilihan kepala daerah akan mendorong parpol untuk bersungguh-sungguh melakukan kerjasama dalam memenangkan pemilu. Sebab kader parpol yang menjadi calon DPRD harus melakukan kampanye dengan cara bersamaan melalui parpolnya. Dengan situasi demikian memaksa parpol tidak hanya solid saat pemilu namun juga saat pasca pemilu.

b. Surat Suara yang Terlalu Banyak

Pelaksanaan Pemilu 2019 secara serentak mengharuskan pemilih memilih 5 surat suara dirasa menjadi sebuah hambatan yang dirasakan oleh pemilih, tak terkecuali pemilih milenial. Berdasarkan hasil penelitian penulis, sebanyak 32% pemilih milenial menganggap bahwa kendala yang dialami mereka adalah banyaknya surat suara yang harus dipilih pada saat di Tempat Pemungutan Suara (TPS). Dengan banyaknya pilihan daftar nama calon legislatif dan pemahaman pemilih milenial yang minim terkait visi, misi, dan latar belakang calon legislatif. Penulis memberikan kesimpulan bahwa banyaknya pilihan dalam daftar surat suara sebagai fenomena Sindrom Warung nasi padang. Pemilih milenial disuguhkan banyak pilihan dan bingung menentukan pilihan.

c. Kurangnya Informasi dari Penyelenggara Pemilu dan Peserta Pemilu

Pada praktiknya, penyelenggara Pemilu dan partai politik dianggap

belum maksimal dalam memberikan informasi dan mecerdaskan pemilih. Pemahaman-pemahaman mengenai demokrasi, pemilu, Selain itu, kemudahan untuk mendapatkan pemahaman-pemahaman tersebut juga merupakan bagian dari sebuah hak asasi manusia, tidak terkecuali generasi milenial di Indonesia..

Temuan lapangan sebanyak 17% pemilih milenial menganggap bahwa kendala yang mereka alami pada Pemilu 2019 adalah kurangnya informasi yang diberikan oleh penyelenggara pemilu. Selain penyelenggara pemilu, sebanyak 11% dari pemilih milenial menganggap bahwa partai politik sebagai peserta pemilu kurang memberikan informasi kepada pemilih milenial. Menjadi Evaluasi bagi penyelenggara pemilu bahwa penyampaian informasi kepada pemilih milenial perlu gaya baru salah satunya melalui media sosial. Dan juga sosialisasi perlu memperhatikan substansi materi yang tidak monoton. Masih banyak penyelenggara pemilu dalam melakukan sosialisasi hanya sebatas pemenuhan kewajiban program bukan sebuah target keberhasilan secara kualitas

d. Perlunya Pendidikan Politik Jangka Panjang

Peran partai politik dalam hal ini di bidang pendidikan politik tidak berjalan dengan masif atau berkelanjutan. Masyarakat menganggap bahwa jika partai politik sudah bergerak, maka itu tandanya tahun politik akan segera datang. Sayangnya, partai politik saat ini hanya berpikiran musim

tanam (kampanye) dan menanti musim panen (perolehan suara pada pemilihan umum). Seharusnya partai politik bukan hanya bekerja lima tahun sekali, namun setiap waktu dalam lima tahun. Pasca pemilihan umum, biasanya kerja-kerja partai politik semakin tidak terlihat. Setelah penghitungan suara dan hasil pemilihan umum muncul, partai politik hanya tinggal menghitung kursi yang kiranya akan didapat.

Pembuat kebijakan (*decision makers*) juga diharapkan mampu mendesain ulang sistem pemilu yang dirasa gagal dan dianggap sebagai sebuah tragedi demokrasi. Selain banyak jatuhnya korban jiwa baik yang wafat maupun yang sakit, permasalahan-permasalahan teknis juga harus diperhatikan dan dievaluasi.

4.4 Praktek Politik Uang Dalam Pandangan Generasi Milenial

Politik uang merupakan momok yang sangat menakutkan bagi proses demokrasi yang ada di Indonesia, politik dan uang adalah merupakan dua hal yang berbeda namun tidak dapat dipisahkan antara satu sama lainnya. Karena untuk berpolitik orang membutuhkan uang dan dengan uang orang dapat berpolitik. Tawar-menawar politik yang tidak didukung pertimbangan kompetensi, akan segera berubah menjadi tawar-menawar dagang biasa yang salah satu wujudnya adalah politik uang.

Dalam pandangan Kumolo (2015) Politik uang merupakan salah satu bentuk suap, yaitu pertukaran uang dengan maksud untuk menentukan posisi seseorang , mengatasnamakan

kepentingan rakyat namun hanya untuk kepentingan pribadi. Atau politik uang sebagai upaya untuk mempengaruhi orang lain dalam hal ini masyarakat dengan menggunakan imbalan materi dapat diartikan jual-beli suara dalam pemilihan umum atau pemilihan kepala daerah.

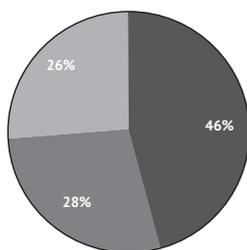
Politik uang seakan telah menjadi budaya masyarakat Indonesia ketika menghadapi pesta demokrasi seperti Pemilu dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Budaya ini telah terjadi saat orde baru hingga pasca reformasi. Masyarakat Indonesia memandang pemilu adalah bagian dari kesempatan atau aji mumpung untuk mendapatkan keuntungan uang dari calon legislatif. Ironinya praktik haram ini ditularkan hingga ke generasi yang dianggap sebagai Generasi Y dan Z atau biasa yang sering dikenal sebagai Generasi Milenial. Generasi Milenial ini seakan menjadi sasaran utama para pelaku politik untuk mempengaruhi pilihan suara dengan menggunakan uang.

Dalam penelitian lapangan penulis menemukan bahwa rata-rata Generasi Milenial mengetahui atau melihat praktik politik uang itu terjadi saat pemilu serentak 2019. Berikut temuan:

Tabel 6. *Pemberian Politik uang pada pemilu serentak 2019*

PEMBERIAN POLITIK UANG

■ Ada ■ Tidak Ada ■ Tidak Tahu



Sumber: Hasil Penelitian Lapangan

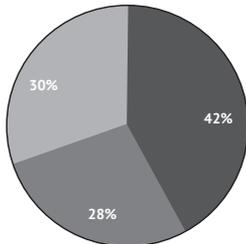
Temuan penelitian ini mengisyaratkan bahwa politik uang di DIY sangat marak terjadi, dalam pandangan Muhtadi (2018) dengan menggunakan sistem proposional terbuka akan mengakibatkan persaingan antar caleg baik di internal dan eksternal semakin kompetitif, dan membuat para kandidat mengambil cara untuk melakukan politik uang atau suap. Dalam Pemilu yang disertakan lima surat suara, mengakibatkan banyaknya calon khususnya di legislatif membuat pemilih menjadi bingung dalam menentukan suaranya. Dalam hasil wawancara kami dengan Generasi Milenial di DIY mereka tidak mengetahui latar belakang calon dan juga visi misi para calon, kebingungan ini di tangkap oleh para politisi dan dimanfaatkan sebagai sasaran politik uang.

Menjadi mengkhawatirkan apabila Generasi Milenial, sebagai penerus bangsa selanjutnya justru tanpa disadari terjangkau praktik politik uang maka pupuslah harapan bangsa Indonesia terbebas dari perilaku korupsi. Penulis mendefinisikan politik uang sebagai salah satu penyakit awal dari terjadinya korupsi. Namun masih banyak Generasi Milenial tidak menyadari dampak dari praktik politik uang ini akan merusak bangsa dan negara. Temuan kami terkait pandangan generasi milenial terhadap politik uang cukup miris, mereka menganggap itu hal yang biasa dalam pemilihan umum dan mereka tidak peduli dengan urusan tersebut. Berikut tabel temuan lapangan:

Tabel 7. Pandangan terhadap politik uang

PANDANGAN TERHADAP POLITIK UANG

■ Biasa Saja/Hat yang Wajar ■ Masalah Besar ■ Prihatin



Sumber: Hasil Penelitian Lapangan

Temuan tabel diatas tentu sangat mengkhawatirkan, bahwa generasi milenial masih banyak tidak peduli dengan praktik suap dalam pemilu. Tentu ini menjadi tanggung jawab semua elemen baik pemerintah, penyelenggara pemilu, parpol, dan lembaga swadaya masyarakat (LSM). Literasi politik sangat dibutuhkan Generasi Milenial dalam memandang istilah politik yang luas. Partai politik memiliki kewajiban dalam memberikan pendidikan politik diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 tentang partai politik atas perubahan Undang-Undang nomor 2 tahun 2008 tentang partai politik, Pendidikan Politik adalah proses pembelajaran dan pemahaman tentang hak, kewajiban, dan tanggung jawab setiap warga negara dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Proses pencegahan politik uang juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 pasal 93 tugas Badan Pengawas Pemilu ialah mencegah terjadinya politik uang. Artinya pendidikan politik khususnya terkait politik uang Bawaslu memiliki tanggung jawab.

Analisis dari temuan bahwa Generasi Milenial sangat minim dalam

mendapatkan literasi politik. literasi politik yang harus didapatkan generasi milenial Ada beberapa jenis pengetahuan yang idealnya dimiliki seseorang dan hal tersebut secara politik akan membuat masyarakat melek: pertama, informasi mendasar tentang sejumlah isu, siapa yang memegang kekuatan, dari mana uang tersebut datang, bagaimana sebuah institusi berjalan, kedua bagaimana untuk menjadi terlibat secara aktif menggunakan pengetahuan dan memahami kealamian isu, ketiga bagaimana untuk memprediksi jalan yang paling efektif atas penyelesaian isu, keempat bagaimana untuk mengenali seberapa baik objektif kebijakan telah diraih dan isu-isu yang sudah beres, kelima memahami penyakit-penyakit demokrasi yang merusak bangsa dan negara salah satunya politik uang dan korupsi pemilu.

5. Simpulan

Generasi Milenial merupakan generasi yang hidup dalam arus informasi yang serba cepat. Teknologi digital membuat cara perilaku generasi milenial menjadi berubah menginginkan hal yang praktis. Tentu perilaku generasi milenial dalam teknologi akan mempengaruhi cara tindakan partisipasi politik mereka. Menurut Flew (2005) mendefinisikan ada 3 generasi komunikasi politik, pertama retrorika politik, kedua media mainstream, ketiga media sosial. Media sosial sebagai jalan baru untuk mendapatkan informasi khususnya terkait tahapan pemilu dan juga seputar politik. Di sini tentunya pola komunikasi pemerintah, penyelenggara pemilu, partai politik mulai memikirkan konten kreatif digital yang menysasar pemilih milenial. Penyelenggara pemilu

khususnya Bawaslu dan KPU memberikan pentingnya pendidikan pengawasan dan juga tahapan pemilu agar pemilih milenial tidak mendapatkan informasi hoax melalui media sosial. Karena informasi yang tidak valid sumbernya sangat mudah berkeliaran di dunia maya, disinilah pentingnya penyelenggara pemilu suatu lembaga resmi memberikan kebenaran informasi. Demokrasi digital (*Cyberdemocracy*) merupakan arah baru demokrasi kedepan Indonesia, Bawaslu, KPU, dan partai politik harus merubah gaya komunikasi yang lebih kreatif, inovatif dan kreatif berbasis digital kedepannya. Persoalan politik uang juga menjadi perhatian penting bagi semua kalangan, generasi milenial

merupakan harapan untuk memutus rantai budaya korupsi pemilu yang telah mendarah daging. Sikap generasi milenial yang tidak peduli terkait permasalahan politik uang merupakan tanggung jawab penyelenggara pemilu, pemerintah dan partai politik dalam memberikan pendidikan politik. literasi politik bagi kelompok muda atau milenial melibatkan sejumlah hal : pertama mengetahui bagaimana keputusan politik dibuat dalam masyarakat lokal, nasional, internasional, kedua mengembangkan seperangkat pribadi yang memiliki nilai-nilai politik dan memiliki keterampilan serta kepercayaan diri menerapkan dalam praktik, ketiga memahami penyakit demokrasi yang merusak bangsa seperti korupsi pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

- Damayanti. (2017). Faktor Kegagalan Persepsi pada Pembentukan Citra Partisipan dalam Debat Politik di Televisi. *Journal Desain*.
- Flew, T. (2005). *New Media: An Introduction*, Second edition. *Oxford University*, 11.
- Koeller, M. (2012). *From Baby Boomers to Generation Y Millennials: Ideas on How Professors Might Structure Classes for this Media Conscious Generation*. *North American Business Press*.
- Kumolo, T. (2015). *Politik Hukum Pilkada Serentak*. Bandung: PT Mizan Publika.
- Muhtadi, B. (2018). *Buying Votes in Indonesia: partisans, Personal Networks and Winning margins*. Australian National University.
- Mujani, S. (2007). *Muslim demokrat: Islam, budaya demokrasi, dan partisipasi politik di Indonesia pasca Orde Baru*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Raharjo, B. (2019). *Kaum Milenial dan Emak-Emak Bingung Nyoblos Pileg*.
- Rankin, D. (2013). *US Politics and Generation Y: Engaging the Millennials*. USA: Lynne Rienner Publishers.
- Rivai, V. (2009). *Kepemimpinan Dan Perilaku Organisasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.

EVALUASI PENEGAKAN HUKUM PIDANA PEMILU DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU 2019

Muhammad Nur Ramadhan

Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia
Jalan M.H. Thamrin No. 14 Jakarta Pusat
mnr.mnuramadhan@gmail.com

Abstract

This paper will analyze the implementation of alleged treatment of election crimes in the implementation of election 2019. There are several weaknesses in the handling of alleged election crimes through the Integrated Law Enforcement Center (Sentra GAKKUMDU), first related to differences in understanding among the elements in Sentra Gakkumdu and both patterns of relations between Sentra Gakkumdu, become One of the obstacles indicators in election criminal law enforcement. On the other hand, there are challenges that should be promptly responded in the future democracy process, which is about the electoral law enforcement through the Sentra Gakkumdu which is still a big question in Democracy journey in Indonesia. Findings in the election 2019, there is a weakness of the electoral law enforcement, it is reflected in some cases that are handled through the Sentra Gakkumdu namely the termination of the declaration of Governor and 5 (five) regional head supports one of the presidential candidate in West Sulawesi (Sulbar) and the termination of cases of alleged violations in the stage of the campaign conducted by 12 (twelve) regional head in West Sumatera (Sumbar). Both cases can be the benchmark to evaluate the law enforcement in the implementation of the 2019 election. Analysis in this study was written based on a quality study with a juridical approach, which is to look at a series of primary legal resources in the form of legislation, other regulations related to political parties, both from aspects Institutional and implementation of elections. In addition, this study also considers secondary legal resources in the form of related literature, with the information provided from other relevant news sources. This analysis is expected to describe in detail the problem of the electoral law in the elections faced in the 2019 election and can be the answer to the problem.

Keywords: *criminal law enforcement, election 2019, sentra gakkumdu.*

Abstrak

Tulisan ini akan menganalisa pelaksanaan penanganan dugaan tindak pidana pemilu dalam penyelenggaraan pemilu serentak 2019. Terdapat beberapa kelemahan dalam penanganan dugaan tindak pidana pemilu melalui Sentra Penegakkan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu), pertama terkait perbedaan pemahaman antar unsur dalam Sentra Gakkumdu dan kedua pola hubungan antara Sentra Gakkumdu yang menjadi salah satu indikator halangan dalam penegakan hukum pidana pemilu. Disisi lain, terdapat tantangan yang harus segera direspon dalam proses demokrasi kedepan, yakni mengenai penegakkan hukum pemilu melalui Sentra Gakkumdu yang masih menjadi pertanyaan besar dalam perjalanan demokrasi di Indonesia. Temuan dalam pemilu 2019, terdapat dinamika yang terjadi dalam penegakkan hukum pemilu, hal tersebut tercermin dalam beberapa contoh kasus yang ditangani melalui Sentra Gakkumdu yakni penghentian kasus deklarasi Gubernur dan 5 (lima) kepala daerah mendukung salah satu paslon presiden di Sulawesi Barat (Sulbar) dan penghentian kasus dugaan pelanggaran pada tahapan kampanye yang dilakukan oleh 12 (dua belas) kepala daerah di Sumatera Barat (Sumbar). Kedua kasus tersebut dapat menjadi tolak ukur untuk mengevaluasi penegakkan hukum dalam penyelenggaraan Pemilu 2019. Analisa dalam penelitian ini ditulis berdasarkan kajian kualitatif dengan pendekatan yuridis, yaitu melihat kepada serangkaian sumber hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, peraturan lain yang terkait dengan partai politik, baik dari aspek kelembagaan maupun pelaksanaan Pemilu. Selain itu, kajian ini juga mempertimbangkan sumber hukum sekunder berupa literatur yang terkait, dengan dilengkapi informasi dari sumber pemberitaan lain yang relevan. Analisa ini diharapkan dapat menjabarkan secara rinci permasalahan penegakkan hukum Pemilu yang dihadapi pada Pemilu 2019 dan dapat menjadi jawaban atas permasalahan yang ada.

Kata Kunci : pemilu 2019, penegakkan hukum pidana, sentra gakkumdu.

1. Pendahuluan

Sebagai konsekuensi dari negara hukum dengan demikian bahwa setiap sikap, kebijakan dan perilaku alat negara serta penduduk harus berdasarkan atas hukum. Begitu pula dengan hal-hal yang menyangkut kegiatan penindakan terhadap setiap pelanggaran perkara pidana pemilihan umum atau penyimpangan terhadap peraturan perundang-undangan pemilu melalui proses pidana yang melibatkan peran dari pada aparat penegak hukum Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Lembaga Masyarakatan (LP). (Achmad Sulchan, 2014)

Pemilihan Umum (pemilu) pada hakekatnya adalah sarana kedaulatan rakyat, sehingga tidak satu pun negara di dunia ini yang mengklaim dirinya sebagai negara demokratis yang tidak menyelenggarakan Pemilu. Pemilu dihadirkan sebagai instrumen untuk memastikan adanya transisi dan rotasi kekuasaan berjalan demokratis. Selain itu, Pemilu juga merupakan sarana untuk mendorong akuntabilitas dan kontrol publik terhadap negara. Haywood menjelaskan fungsi pemilu dari dua arah: *bottom-up* dari masyarakat terhadap negara, dan *top-down* dari negara terhadap masyarakat. (Tim Pengkajian Hukum BPHN, 2015)

Untuk menjamin pemilihan umum yang bebas dan adil diperlukan perlindungan bagi para pemilih, maupun bagi rakyat umumnya dari segala ketakutan, intimidasi, penyupan, penipuan, dan praktek-praktek curang lainnya, yang akan mempengaruhi kemurnian hasil pemilihan umum. Salah

satu syarat pokok demokrasi adalah adanya sistem pemilihan umum yang jujur dan adil (*free and fair elections*). Pemilu jujur dan adil dapat dicapai apabila tersedia perangkat hukum yang mengatur proses pelaksanaan pemilu; sekaligus melindungi para penyelenggara, kandidat, pemilih, pemantau, dan warga negara pada umumnya dari ketakutan, intimidasi, kekerasan, penyupan, penipuan, dan berbagai praktik curang lainnya yang akan mempengaruhi hasil pemilu. Oleh karena itu, pemilu yang jujur dan adil membutuhkan peraturan perundang-undangan pemilu beserta aparat yang bertugas menegakkan peraturan perundang-undangan pemilu tersebut.

Sebaliknya, jika pemilihan dimenangi melalui cara-cara curang (*malpractices*), sulit dikatakan bahwa para pemimpin atau para legislator yang terpilih di parlemen merupakan wakil-wakil rakyat dan pemimpin sejati. Guna melindungi kemurnian pemilu yang sangat penting bagi demokrasi itulah para pembuat undang-undang telah menjadikan sejumlah perbuatan curang dalam pemilu sebagai suatu tindak pidana. Dengan demikian, undang-undang tentang pemilu di samping mengatur tentang bagaimana pemilu dilaksanakan, juga melarang sejumlah perbuatan yang dapat menghancurkan hakikat *free and fair election* itu serta mengancam pelakunya dengan hukuman. (Ramlan Surbakti, 2011)

Berdasarkan pengalaman praktik penyelenggaraan pemilu selama ini, munculnya masalah-masalah penegakan hukum pemilu tersebut disebabkan beberapa faktor: pertama, batasan terjadi-tidaknya pelanggaran tidak pasti sehingga

menimbulkan multitafsir yang berujung pada kontroversi; kedua, mekanisme dan prosedur penanganan pelanggaran tidak jelas sehingga penanganannya pun tidak mudah; ketiga, lembaga penegak hukum pemilu tidak disiapkan dengan baik sehingga kedodoran dalam menangani kasus-kasus yang terjadi; keempat, sanksi hukum atas terjadinya pelanggaran sangat ringan sehingga tidak memberi efek jera. (Topo Santoso, 2006)

Permasalahan yang sama juga muncul dalam penanganan perkara tindak pidana pemilu. Dengan rentang waktu penanganan perkara yang relatif singkat, maka diharapkan setiap laporan dugaan terjadinya tindak pidana pemilu yang dilaporkan kepada Bawaslu dapat diproses dengan cepat guna menentukan terdapat atau tidaknya cukup dasar untuk meneruskan laporan tersebut kepada Kepolisian untuk dilakukan penyidikan. Namun demikian, dalam penerapannya sering kali terjadi perbedaan penafsiran terhadap kasus posisi serta ketentuan pidana yang diduga dilanggar, sehingga akhirnya banyak dugaan pelanggaran pemilu yang tidak dapat dilanjutkan karena lampaunya waktu penanganan yang ditentukan oleh Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatur tentang pembentukan Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) dengan tujuan untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana pemilu antara Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Namun demikian dalam pelaksanaannya, masih sering timbul kendala klasik berupa ego sektoral dari unsur-unsur yang tergabung dalam Gakkumdu sehingga pada akhirnya

menyebabkan terhambatnya pelaksanaan tugas-tugas yang dipercayakan kepada Gakkumdu.

Dalam tulisan ini, akan melakukan analisis terhadap evaluasi penegakan hukum pemilu dalam penyelenggaraan pemilu tahun 2019. Tulisan ini akan menyajikan alur berpikir dari beberapa subbab dalam bab pembahasan tulisan ini, adapun subbab tersebut adalah sebagai berikut:

- Tugas, kewenangan dan hambatan Sentra Gakkumdu dalam penegakan hukum pemilu;
- Dinamika dan Fakta penegakkan hukum Pemilu oleh Sentra Gakkumdu;
- Kritik terhadap mekanisme penanganan dugaan tindak pidana Pemilu dalam Pemilu 2019.

Sehingga diakhir tulisan ini akan menyajikan kesimpulan yang menggambarkan evaluasi dari penegakan hukum pemilu yang dilakukan dalam Pemilu Serentak 2019.

2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam artikel ini adalah sebagai berikut.

2.1 Metode Pendekatan

Artikel ini menggunakan pendekatan yuridis normatif (Soerjono Soekanto, 1986), yaitu menguji dan mengkaji data sekunder berupa hukum positif, azas-azas dan teori hukum, serta kaidah-kaidah hukum yang berhubungan dengan Hukum Kepemiluan dan bidang ilmu lain yang berkaitan dengan penegakkan hukum pemilu dan Sentra Gakkumdu.

2.2 Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu suatu penelitian

yang bertujuan untuk menggambarkan dan menganalisis fakta-fakta mengenai keadaan objek yang diteliti secara sistematis, faktual, dan akurat dengan teori-teori hukum positif yang menyangkut permasalahan yang diteliti. (Maria S.W. Suamrdjono, 1989) Dalam tulisan ini penulis akan menggambarkan permasalahan yang timbul dalam penegakkan hukum pemilu. Kemudian, permasalahan tersebut dianalisis berdasarkan hukum positif yaitu UU Pemilu, mekanisme penegakkan hukum dalam penyelenggaraan Pemilu.

2.3 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini dilakukan berdasarkan teknik studi kepustakaan (*library research*), studi internet (*online research*) dan studi lapangan (*field research*). Studi kepustakaan dan studi internet dilakukan untuk mengumpulkan data yang berupa:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan yang sifatnya mengikat masalah-masalah yang akan diteliti berupa peraturan perundang-undangan, (Ronny Hanitijo Soemitro, 1983) diantaranya yang akan digunakan dalam penelitian ini sebagai berikut:
 - 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
 - 2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum;
 - 3) Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakkan Hukum Terpadu; dan
 - 4) Peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan.
- b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang diperoleh dari buku-buku mengenai ketentuan hukum yang erat kaitannya dengan sumber

hukum primer dan dapat menunjang dalam menganalisis dan memahami bahan hukum primer, seperti Naskah Akademik Undang-Undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari hukum dan seterusnya, serta pendapat para ahli yang terhimpun dalam buku-buku hukum, khususnya mengenai hukum keimigrasian, maupun buku-buku keimigrasian non-hukum, makalah, artikel, jurnal serta bahan-bahan lain yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer di atas.

- c. Bahan hukum tersier seperti ensiklopedia dan kamus yang berkaitan dengan masalah-masalah yang akan dibahas. (Amirudin & Zainal Asikin, 2004

3. Perspektif Teori

3.1 Sistem Keadilan Pemilu

Sistem keadilan pemilu merupakan instrumen yang penting untuk menegakan hukum dan menjamin sepenuhnya prinsip demokrasi melalui pemilihan umum yang bebas, jujur, dan adil. (Orozco-Henriquez, 2010) Berkenaan dengan pelaksanaan mekanismenya, sedikitnya terdapat tiga mekanisme yang digunakan dalam pelaksanaan sistem keadilan pemilu.

Ketiga mekanisme tersebut memiliki kekhasan yang berbeda, dua diantaranya memiliki kekhasan formal sedangkan sisanya berciri khas informal. Untuk lebih jelasnya, ketiga mekanisme sistem keadilan pemilu tersebut dapat dijabarkan sebagaimana berikut ini:

- a. mekanisme formal atau korektif (misalnya mengajukan dan memproses gugatan pemilu): jika dilaksanakan, mekanisme ini akan

menghasilkan keputusan untuk membatalkan, mengubah, atau mengakui adanya ketidakberesan dalam proses pemilu;

- b. mekanisme penghukuman atau punitif (misalnya dalam kasus pelanggaran pidana): jika dilaksanakan, mekanisme ini akan menjatuhkan sanksi kepada pelanggar, baik badan maupun individu yang bertanggung jawab atas ketidakberesan tersebut, termasuk tanggung jawab (*liability*) pidana atau administratif terkait dengan pemilu; dan
- c. mekanisme alternatif: mekanisme ini dapat dipilih oleh pihak-pihak yang bersengketa.

Sehingga pada esensinya dapat dijelaskan bahwa sistem keadilan pemilu menyiapkan mekanisme yang ditujukan untuk menanggulangi kesalahan/kekeliruan atau bahkan kecurangan yang terjadi dalam proses pemilihan. Mekanisme-mekanisme tersebut sangat berpengaruh dalam melindungi legitimasi pemilihan umum dalam hal terjadi kekeliruan ataupun kecurangan.

Berkenaan dengan hal tersebut, diperlukan lembaga yang menjadi pelaksana dari sistem keadilan pemilu untuk menangani gugatan yang timbul. Kembali merujuk pada hasil studi International IDEA atas model-model lembaga yang berperan dalam melaksanakan peradilan pemilu, maka secara sederhana dapat dikatakan bahwa Bawaslu sebagai penyelenggara Pemilu dapat dikategorikan sebagai lembaga yang menjalankan tujuan dari sistem keadilan Pemilu, yang secara spesifik dijalankan oleh Sentra Gakkumdu yang didalamnya terdapat unsur-unsur penegak hukum

lainnya yakni kepolisian dan kejaksaan dalam menjalankan fungsinya untuk menegakkan keadilan Pemilu.

3.2 Teori penegakan hukum

Makna inti dan arti penegakan hukum terletak pada menyasrakan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. (Soerjono Soekanto, 2011) Kaedah-kaedah tersebut kemudian menjadi pedoman atau patokan bagi perilaku atau sikap tindak yang dianggap pantas, oleh yang seharusnya. perilaku atau sikap tindak tersebut bertujuan untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian.

Dapat disimpulkan bahwa, penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan perundang-undangan, walaupun di dalam kenyataan di Indonesia kecenderungannya adalah demikian, masalah pokok daripada penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut: (Soerjono Soekanto, 2011)

- a. Faktor hukumnya sendiri, yang di dalamnya dibatasi pada undang-undang saja.
- b. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk maupun yang menerapkan hukum.
- c. Faktor sarana dan prasarana yang mendukung penegak hukum.
- d. Faktor masyarakat, yakni lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan.
- e. Faktor kebudayaan, yakni sebagai

hasil karya cipta dan rasa yang di dasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.

Kelima faktor tersebut saling berkaitan dengan erat, karena merupakan esensi dari penegak hukum, juga merupakan tolak ukur dari pada efektifitas penegak hukum. Penegakan hukum sebagaimana dikemukakan Mertokusumo yang dikutip oleh Sajipto Rahardjo mempunyai makna yaitu bagaimana hukum dilaksanakan, sehingga dalam penegakan hukum tersebut harus diperhatikan unsur-unsur kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. (Sajipto Rahardjo, 1986)

Penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan keinginan hukum menjadi kenyataan, yang disebut sebagai keinginan hukum di sini tidak lain adalah pikiran-pikiran pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan hukum itu. Perumusan Pemikiran pembuat undang-undang (hukum) yang dituangkan dalam peraturan hukum akan turut menentukan bagaimana penegakan hukum itu dijalankan.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1 Kewenangan, Tugas, dan Hambatan Sentra Gakkumdu Dalam Penegakan Hukum Pemilu

- **Kewenangan dan Tugas Sentra Gakkumdu**

Merujuk pada Peraturan Bawaslu No. 31/2018 tentang Sentra Penegakkan Hukum Terpadu, Sentra Gakkumdu merupakan pusat dari kegiatan penegakan hukum terhadap tindak pidana Pemilu yang terdiri dari unsur Bawaslu, Polri, dan

Kejaksaan Agung Republik Indonesia (Pasal 1 angka 2 Perbawaslu 31/2018) Walaupun kewenangan penanganan pelanggaran Pemilu terdapat pada Bawaslu, proses penanganan pelanggaran dan tindak pidana Pemilu wajib melewati Sentra Gakkumdu. Jika prosedur dalam Sentra Gakkumdu terlewati, maka penanganan pelanggaran Pemilu cacat prosedur.

Tindak pidana Pemilu itu sendiri terdapat pada Buku Kelima mengenai Tindak Pidana Pemilu, Bab II mengenai Ketentuan Pidana Pemilu sebanyak 66 pasal yaitu dari pasal 488 sampai dengan pasal 554 UU Pemilu, yang antara lain yaitu:

- a) Mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya Kampanye Pemilu;
- b) Peserta Pemilu yang melakukan Kampanye Pemilu di luar jadwal yang telah ditetapkan oleh KPU;
- c) Dengan kekerasan, ancaman kekerasan, atau menggunakan kekuasaan yang ada pada saat pendaftaran Pemilih menghalangi seseorang untuk terdaftar sebagai Pemilih; dan
- d) 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 (politik uang/*money politics*).

Kewenangan yang dimiliki oleh Sentra Gakkumdu dalam penanganan tindak pidana Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Bawaslu No. 31/2018 adalah melakukan penyelidikan,

penyidikan, penuntutan dan eksekusi terhadap putusan Pengadilan atas tindak pidana Pemilu. Penyelidikan dilakukan sejak Penyidik dan Penuntut Umum Sentra Gakkumdu mendampingi Bawaslu dalam menerima temuan atau laporan tindak pidana Pemilu. (M. Yuhdi, 2014)

Sedangkan tugas Sentra Gakkumdu dalam penanganan tindak pidana Pemilu dimulai dari mendampingi Bawaslu dalam menerima temuan atau laporan dugaan tindak pidana Pemilu. Kemudian, dalam jangka waktu paling lama 1x24 jam sejak laporan tersebut diterima melakukan Pembahasan I untuk memastikan keterpenuhan syarat formil dan syarat materilnya. Pembahasan itu sendiri adalah kegiatan pada Gakkumdu untuk menindaklanjuti temuan atau laporan dalam rangka penanganan dugaan tindak pidana Pemilu bertujuan menyamakan pendapat dan mengambil keputusan. Terhadap temuan atau laporan tersebut, Bawaslu melakukan pengkajian.

Setelah proses penyelidikan, dilakukan pembahasan II dengan jangka waktu 14 hari kerja sejak temuan atau laporan didaftarkan kemudian dilaksanakan rapat pleno untuk memutuskan apakah akan ditingkatkan ke penyidikan atau tidak. Jika laporan tersebut ditingkat ke porses penyidikan, maka akan diterbitkan Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan (SPDP). Terhadap hasil penyidikan tersebut kemudian dilakukan pembahasan III untuk diputuskan apakah akan berlanjut ke penuntutan atau tidak. Kemudian, berkas perkara tersebut dilimpahkan kepada Pengadilan Negeri, sedangkan Penuntutan dilakukan oleh Jaksa Sentra Gakkumdu.

Terhadap putusan pengadilan, Sentra Gakkumdu melakukan pembahasan yang

terakhir yaitu pembahasan IV selamalamanya 1x24 jam setelah putusan pengadilan, yang bertujuan untuk menentukan sikap apakah akan melakukan upaya hukum atau melaksanakan putusan tersebut. Pada tahapan terakhir, Sentra Gakkumdu menjalankan (eksekusi) putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) paling lama 3 (tiga) hari setelahnya.

Untuk melakukan tugas dan kewenangannya tersebut, Sentra Gakumdu didukung dengan penempatan personil dari Bawaslu, Kejaksaan, dan Polri. Anggota Bawaslu yang ditempatkan di Sentra Gakkumdu adalah anggota divisi penindakan pelanggaran yang menjabat sebagai *leading sector*. Sedangkan, Penyidikan dilakukan oleh Penyidik Sentra Gakkumdu dari unsur Polri khususnya Penyidik Tindak Pidana Pemilu pada Bareskrim Polri. Pada tahap penuntutan dan eksekusi dilakukan oleh Penuntut Umum Gakkumdu dari unsur Kejaksaan, tepatnya Jaksa Penuntut Umum (JPU) dibawah Jampidum. Jumlah personil penyidik kepolisian tersebut memiliki Batasan, yakni di tingkat pusat adalah sebanyak 15 orang, pada tingkat provinsi sebanyak 9 orang, dan pada tingkat kabupaten/kota sebanyak 6 orang. Adapun untuk personil dari Kejaksaan memiliki Batasan yakni di tingkat pusat sebanyak 15 orang, pada tingkat provinsi sebanyak 5 orang, dan pada tingkat kabupaten/kota sebanyak 3 orang. Masing-masing penyidik dan jaksa tersebut berkualifikasi tersendiri, diperbantukan sementara, bekerja penuh waktu, dan tidak diberikan tugas lain oleh lembaga induknya selama bertugas di Sentra Gakkumdu.

- **Hambatan Sentra Gakkumdu**

Berdasarkan tugas dan wewenang yang dimiliki, perjalanan Sentra Gakkumdu bukan tanpa hambatan, hal tersebut juga dikatakan oleh Nelson Simanjuntak (Anggota Bawaslu RI Tahun 2012 – 2017), yakni terdapat suatu kecenderungan bahwa penegakan hukum atas pelanggaran pidana pemilu justru tersendat atau terhambat di Sentra Gakkumdu. Sentra Gakkumdu itu sendiri dalam kenyataannya tidak banyak membantu. (2018)

Unsur kepolisian dan kejaksaan yang menjadi bagian dari Sentra Gakkumdu memiliki kekhawatiran tidak dapat memenuhi bukti pemidanaan pelanggaran pemilu, sehingga mereka menjadi sangat defensif dalam menerima laporan tindak pidana pemilu untuk diproses di penyidikan. Masing-masing unsur Sentra Gakkumdu masih memperlakukan Sentra Gakkumdu-nya itu sendiri berdasarkan kepentingan sektoral tiap-tiap Lembaga (tidak secara komprehensif dan menyeluruh). (2018)

Jika berkaca pada Pemilu tahun 2019 lalu, terdapat beberapa kendala dalam operasional Sentra Gakkumdu dalam hal penanganan tindak pidana Pemilu serta eksistensinya itu sendiri secara umum, antara lain yaitu:

1. Masih kurangnya koordinasi dalam penanganan pelanggaran dan penyelesaian tindak pidana Pemilu antara Bawaslu dengan kepolisian dan kejaksaan;
2. Adanya beberapa daerah yang belum memiliki Kepolisian RI Tingkat Provisi (Polda)/ Kepolisian RI Tingkat Kota/Kabupaten (Polres) dan/atau Kejaksaan Tinggi (Kejati)/Kejaksaan Negeri (Kejari) sehingga mengalami

kendala dalam koordinasi dengan Polda/Polres dan atau Kejati/Kejari di daerah induk;

3. Kondisi demografis dan geografis serta minimnya peralatan komunikasi di beberapa provinsi/kabupaten/kota yang menghambat kegiatan Sentra Gakkumdu;
4. Masih adanya ketidakpercayaan publik mengenai efektifitas Sentra Gakkumdu;
5. Adanya kelemahan dalam tata kerja dan pola hubungan dalam Sentra Gakkumdu yang membuat penanganan tidak maksimal; dan
6. Adanya subjektifitas tertentu dari unsur-unsur yang ada didalam Sentra Gakkum dalam menangani suatu kasus-kasus tertentu.

4.2 Dinamika dan Fakta Penegakkan Hukum Pemilu oleh Sentra Gakkumdu

Setelah dalam subbab sebelumnya dijelaskan mengenai kewenangan, tugas, dan hambatan yang dihadapi oleh Sentra Gakkumdu dalam penanganan dugaan pelanggaran dalam Pemilu 2019 secara teoritis, dalam subbab ini akan menjelaskan secara singkat mengenai dinamika penegakan hukum pemilu dan memberikan contoh kasus penanganan pelanggaran yang dilakukan oleh Sentra Gakkumdu dimana penanganannya menemui hambatan-hambatan sehingga proses penanganannya dapat dikatakan tidak efektif.

Dinamika yang terjadi di lapangan tidaklah semulus teori-teori yang telah disampaikan diatas. Sebagaimana dalam subbagian sebelumnya telah dipaparkan mengenai hambatan-hambatan yang dialami oleh Sentra Gakkumdu ternyata

dalam praktiknya, terdapat kasus-kasus yang menimbulkan spekulasi ditengah masyarakat, terdapat dua kasus yang penulis paparkan dalam tulisan ini, yaitu pertama kasus yang terjadi di Sulawesi Barat terkait dugaan tindak pidana yang melibatkan 5 (lima) kepala daerah, dan yang kedua yaitu dugaan tindak pidana yang melibatkan 12 (dua belas) kepala daerah di Kota Padang. Menariknya dari kedua kasus tersebut adalah bahwa kedua kasus tersebut sama-sama melibatkan kepala daerah dan terhadap dugaan tindak pidana yang sama yakni dugaan adanya keterlibatan kepala daerah dalam tahapan kampanye, adapun kasus-kasus yang dimaksud adalah sebagai berikut:

- **Penghentian kasus deklarasi Gubernur dan 5 (lima) kepala daerah di Sulawesi Barat.**

Bahwa kasus tersebut bermula dari temuan Bawaslu Provinsi Sulawesi Barat yang mendapatkan informasi beredarnya video yang berisikan dukungan terhadap salah satu paslon presiden dan wakil presiden yang dilakukan oleh gubernur dan lima kepala daerah di Sulawesi Barat yang diduga melanggar Pasal 547 UU Pemilu. Berdasarkan temuan tersebut diadakan pembahasan pertama Sentra Gakkumdu yang menyimpulkan untuk dilakukan pendalaman kasus sehingga dibutuhkan keterangan saksi dan ahli.

Dalam pembahasan kedua Sentra Gakkumdu Bawaslu Provinsi Sulawesi Barat menyatakan bahwa tindakan tersebut memenuhi konstruksi Pasal 547 UU Pemilu, sedangkan pendapat berbeda disampaikan oleh unsur kepolisian dan kejaksaan di Sentra Gakkumdu, sehingga dalam pembahasan kedua Sentra Gakkumdu mengambil kesimpulan

bahwa kasus *a quo* tidak memenuhi unsur tindak pidana pemilu.

- **Penghentian kasus dugaan pelanggaran pada tahapan kampanye yang dilakukan oleh 12 (dua belas) kepala daerah di Kota Padang.**

Kasus kedua, yakni dugaan pelanggaran di wilayah Kota Padang. Hal tersebut berawal dari diadakannya kampanye rapat umum salah satu paslon di Kota Padang yang dihadiri oleh dua belas kepala daerah, terhadap hal tersebut Bawaslu Kota Padang melakukan penelusuran atas surat izin cuti dua belas kepala daerah yang mengikuti kampanye rapat umum paslon presiden dan wakil presiden.

Terhadap hasil penelusuran tersebut, Bawaslu Kota Padang menemukan adanya dugaan pelanggaran terhadap Pasal 521 dan 547 UU Pemilu, dan hasil penelusuran tersebut ditingkatkan statusnya menjadi Temuan dan selanjutnya dibahas dalam Sentra Gakkumdu. Dalam pembahasan pertama hingga Sentra Gakkumdu berkesimpulan bahwa temuan *a quo* tidak memenuhi unsur tindak pidana pemilu, padahal Bawaslu memiliki keyakinan secara nyata bahwa tindakan yang dijadikan temuan tersebut merupakan tindakan yang termasuk tindak pidana pemilu, namun akibat dari adanya ketidaksepahaman diantara unsur Sentra Gakkumdu maka penanganan dugaan tindak pidana tersebut dihentikan.

4.3 Kritik terhadap mekanisme penanganan dugaan tindak pidana Pemilu dalam Pemilu 2019.

Setelah dalam dua subbab sebelumnya dijelaskan mengenai hambatan-hambatan yang dialami oleh Sentra Gakkumdu

dan juga contoh kasus yang penulis uraikan, maka dalam subbab ini mencoba memberikan catatan yang bisa menjadi acuan kedepannya guna menjadikan penegakkan hukum lebih efektif.

Penulis beranggapan muara paling krusial dari semua permasalahan ini adalah bertolak dari dua hal, yakni pemahaman dari masing-masing unsur-unsur dalam Sentra Gakkumdu dan kelembagaan Sentra Gakkumdu itu sendiri.

Perbedaan pemahaman antara masing-masing unsur dalam Sentra Gakkumdu merupakan masalah mendasar dari kelemahan penanganan dugaan tindak pidana pemilu dalam Pemilu 2019, hal tersebut menurut penulis dikarenakan masing-masing unsur menggunakan pedoman yang berbeda dalam melihat suatu kasus dugaan tindak pidana pemilu.

Ketiga unsur dalam Sentra Gakkumdu memiliki keyakinan tersendiri atas pedoman yang berasal dari masing-masing instansi yang kemudian harus dilakukan penelitian selanjutnya “apakah pedoman-pedoman tersebut terdapat perbedaan satu dengan yang lainnya?”, hal tersebut patut dianalisa lebih lanjut.

Selanjutnya permasalahan yang kedua, terkait desain kelembagaan dari Sentra Gakkumdu itu sendiri. Dibutuhkan suatu desain komperhensif yang dapat digunakan agar dapat memaksimalkan penegakan hukum pemilu. Konsep yang digunakan oleh UU Pemilu untuk Sentra Gakkumdu merupakan hal yang sarat dengan kepentingan didalamnya. Berkumpul tiga lembaga dengan kewenangan yang berbeda diantara ketiganya yang sangat mungkin terjadi gesekan dan dapat mengabaikan keadilan pemilu itu sendiri.

Dalam hal ini perlu suatu konsep yang lebih sederhana daripada mengumpulkan tiga lembaga (Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan) dalam satu wadah dengan kekuasaan yang sama, sebagai perbandingan penulis merasa Sentra Gakkumdu perlu mengadopsi struktur organisasi dalam penegakkan hukum di Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dimana unsur Kepolisian diperbantukan dalam lembaga KPK, sehingga hal tersebut dapat menekan celah mengambil keputusan sesuai kepentingan pribadi atau golongan, dan personil yang ditempatkan akan lebih fokus untuk menangani kasus Pemilu saja, tidak tercampur dengan kewajibannya menangani kasus diluar urusan Pemilu seperti fakta yang terjadi di lapangan.

5. Simpulan

Terdapat beberapa hambatan yang dihadapi oleh Sentra Gakkumdu dalam mencapai tujuan untuk menegakkan hukum pemilu. Seperti dicontohkan dari kedua kasus yang dipaparkan dalam bab sebelumnya terlihat bahwa penegakan hukum pemilu masih menjadi “pekerjaan rumah” yang harus segera diselesaikan dalam konteks penyelenggaraan pemilu yang berintegritas. Sehingga di masa depan perlu dilakukan penyamaan persepsi antar unsur di Sentra Gakkumdu.

Kedepan perlu ada perbaikan atas atas dua hal, yakni penyamaan pemahaman antara unsur-unsur di Sentra Gakkumdu dan yang kedua perlu penyempurnaan dari konsep kelembagaan Sentra Gakkumdu. Apabila penyamaan pemahaman dari suatu pasal tindak pidana pemilu tidak dapat dilakukan maka perlu segera dipikirkan terkait konsep baru penegakan pemilu

yang lebih efektif sehingga pemilu yang berkualitas dan berintegritas dapat terwujud.

Tak kalah penting, usulan untuk mereformasi kelembagaan Sentra Gakkumdu, bahwa penting untuk tidak menempatkan tiga unsur kekuatan

dalam satu wadah yang sejajar, hal tersebut tentu memicu adanya ego sektoral yang sangat tinggi sehingga perlu dipikirkan tentang kemungkinan adanya transformasi lembaga Sentra Gakkumdu kedepan.

DAFTAR PUSTAKA

- Amirudin dan Zainal Asikin. (2004). *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Djamali, R. Abdoel. (1984). *Pengantar Hukum Indonesia*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Kanter, E.Y. dan S. R. Sianturi. (2002). *Asas Asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*. Storia Grafika. Jakarta.
- Orozco-Henriquez. *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Internasional IDEA*. 2010.
- Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum Nomor 31 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakkan Hukum Terpadu
- Rahardjo, Satjipto. (1986). *Ilmu Hukum*. Cetakan Kedua. Alumni, Bandung.
- Santoso, Topo. dkk. (2006). *Penegakan Hukum Pemilu Praktik Pemilu 2004*. Kajian Pemilu 2009-2014. Jakarta: Perludem.
- Soekanto, Soerjono. (1986). *Pengantar Penelitian Hukum*. UI-Press. Jakarta.
- _____. (2011). *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. PT. Rajagrafindo Persada. Jakarta.
- Soemitro, Ronny Hanitijo. (1983). *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta. Ghalia Indonesia.
- Sumardjono, Maria S.W. (1989). *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*. Fakultas Hukum UGM. Yogyakarta.
- Surbakti, Ramlan. dkk. (2011). *Penanganan Pelanggaran Pemilu*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
- Sulchan, Achmad. (2014). *Rekonstruksi Penegakan Hukum Terhadap Perkara Pidana Pemilihan Umum Berbasis Nilai Keadilan*. Jurnal Pembaharuan Hukum. Volume 1 Nomor 3. Sept-Des 2014.
- Tim Pengkajian Hukum BPHN. (2015). *Laporan Akhir Pengkajian Hukum Tentang Tinjauan Terhadap Efisiensi Pelaksanaan Pemilu Di Indonesia*. Jakarta: BPHN.
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum.
- Yuhdi, M. (2014). *Tugas Dan Wewenang Kejaksaan Dalam Pelaksanaan Pemilihan Umum*. Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan.

PENEGAKAN HUKUM MAHAR POLITIK DALAM PILPRES 2019 DITINJAU DARI POLITIK HUKUM PIDANA

Irwan Hafid

*Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia
Jl. Cik Ditiro No. 1 Yogyakarta
irwan.hafidz@gmail.com*

Dendy Prasetyo Nugroho

*Pusat Studi Kejahatan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
Jl. Taman Siswa No. 158 Yogyakarta
dendyprasetyonugroho90@gmail.com*

Abstract

The issue of political dowry, relatively, becomes a sustainable warning of problems in every general election in Indonesia. Such as the issue of Sandiaga Uno, who provided political dowry in the 2019 presidential election. The allegation was started by the Deputy of General-secretary of the Party of Democrat, Andi Arief, who stated that Sandiaga Uno had provided 500 billion rupiahs to PAN and PKS respectively so that those two parties would support him to nominate as the Candidate of Vice President for Prabowo Subianto. Political dowry has been a serious issue and almost constantly becomes an interesting topic to be reported and studied in every general election. Although it is popular, the issue of political dowry is a case that is relatively difficult to prove its truth (court decisions). In fact, explicitly, political dowry has been regulated in Article 228 on Law Number 7 of 2017 concerning the General Election (Election Law). However, it does not expressly provide a deterrent effect to the political dowry actors. This reality becomes the basis of encouragement in conducting this research. The theory used in this research is legal politics and law enforcement. While the method used is normative legal research with a statutory, conceptual, and comparative approach. The output of this paper is that the handling of political dowry cases in the presidential election needs a serious concern. And then, the regulation on sanctions, which still be administrative in nature, against the actors of political dowry in the

Election Law is considered to be inappropriate. So that criminal policy is needed to strengthen the law enforcement and strict legal instruments against criminal acts of political dowry in the future election (ius constituendum)

Keywords: *election, dowry, politics, sanction, criminal*

Abstrak

Isu mahar politik relatif menjadi catatan permasalahan yang terus berkelanjutan dalam setiap pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia. Seperti halnya isu pemberian mahar politik Sandiaga Uno dalam pemilihan umum presiden tahun 2019. Dugaan tersebut bermula dari cuitan twitter Wakil Sekretaris Jendral Partai Demokrat, Andi Arief, yang menyatakan bahwa Sandiaga Uno diduga telah memberikan uang sebesar masing-masing Rp. 500 Miliar kepada PAN dan PKS, agar kedua partai tersebut mendukungnya maju sebagai Calon Wakil Presiden Prabowo Subianto. Mahar politik merupakan persoalan serius dan hampir selalu menjadi topik pemberitaan dan kajian yang menarik dalam setiap pemilu. Meskipun mahar politik termasuk isu populer, persoalan mahar politik merupakan kasus yang relatif susah untuk dibuktikan dalam ranah hukum (putusan pengadilan). Padahal secara eksplisit, mahar politik telah diatur dalam Pasal 228 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu). Namun hal tersebut tidak secara tegas memberikan efek jera terhadap pelaku mahar politik. Realitas tersebut kiranya menjadi basis dorongan dilakukannya penulisan ini. Teori yang digunakan dalam penelitian ini ialah teori politik hukum dan penegakan hukum. Sementara metode yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Adapun *output* dari tulisan ini, bahwa penanganan terhadap kasus mahar politik dalam pemilihan umum presiden perlu menjadi perhatian serius. Selain itu, pengaturan sanksi yang hanya bersifat administratif terhadap pelaku mahar politik dalam UU Pemilu dinilai kurang tepat. Sehingga kedepan diperlukan politik hukum pidana dalam memperkuat penegakan hukum dan instrumen hukum yang tegas dan lugas terhadap tindak pidana mahar politik pada pemilu yang akan datang (*ius constituendum*).

Kata Kunci: pemilu, mahar, politik, sanksi, pidana

1. Pendahuluan

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh empat urgensi permasalahan. *Pertama*, salah satu ciri umum negara yang menganut sistem demokrasi ialah ditandai dengan adanya pemilu. Dengan pemilu rakyat dapat menjalankan kedaulatannya secara utuh (Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945). Namun implementasi kedaulatan tersebut tidak sepenuhnya dapat terealisasi. Sebab mobilisasi partai politik terkadang lebih mendominasi dalam memegang peranan kedaulatan rakyat. Kemampuan finansial (*financial capability*) kandidat calon pemimpin justru dijadikan salah satu tolak ukur bagi partai politik untuk memilih kandidat yang ingin dicalonkan. Akibatnya, kedaulatan rakyat secara tidak langsung terdegradasi oleh kedaulatan finansial dari kalangan pemodal tersebut. Sehingga, visi, misi, serta kualitas pengalaman para calon bisa dikatakan bukanlah satu-satunya parameter utama dalam menentukan seorang pemimpin.

Kedua, dalam setiap pelaksanaan kontestasi politik, baik dalam pilkada maupun pemilu, isu mahar politik hampir selalu menjadi topik yang menarik untuk diberitakan kepada publik. Seperti halnya dugaan pemberian mahar politik sebesar masing-masing Rp. 500 miliar dari Sandiaga Uno, kepada Partai Amanat Nasional (PAN) dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS), agar kedua partai bersedia mendukungnya maju sebagai Calon Wakil Presiden pendamping Prabowo Subianto dalam Pilpres 2019 (Nainggolan, 2018). Beberapa kasus lain juga pernah mencuat di media, diantaranya kasus mahar politik dalam pilkada serentak 2018 yang melibatkan Siswandi dalam pilkada Kota

Cirebon, Yan Mandenas dalam pilkada Papua, La Nyalla Mattalitti dalam pilkada Jawa Timur, dan Jhon Krisli dalam pilkada Palangkaraya (Vionita & Khasanah, 2018). *Ketiga*, secara regulasi, aturan terkait mahar politik ternyata masih menyisakan permasalahan mendasar yang harus segera dituntaskan. Substansi problem mahar politik ini, bermula dari kurang komprehensifnya UU Pemilu mengatur terkait sanksi pidana pemilu. Artinya, UU Pemilu hanya memberi sanksi yang bersifat administratif terhadap pelanggaran mahar politik (Pasal 228). Disisi lain, regulasi mahar politik dalam UU Pemilu ternyata inkonsisten dengan rumusan mahar politik dalam UU No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 10 Tahun 2015 tentang Penetapan Perppu No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (UU Pilkada). Sebab dalam pasal 47 *juncto* pasal 187B-187C UU Pilkada, justru diatur secara tegas terkait sanksi pelanggaran pidana mahar politik, baik administratif, denda, maupun pidana bagi pemberi dan penerima mahar politik.

Keempat, penegakan hukum terhadap mahar politik seringkali terkendala karena rumitnya dalam pembuktian. Sehingga isu mahar politik seringkali muncul, namun tenggelam tanpa penjelasan kronologi secara utuh kepada publik. Bahkan dari sekian banyak isu mahar politik, hingga saat ini belum ada satupun kasus yang berhasil dilanjutkan ke ranah hukum (Utama, 2018). Seperti kasus Sandiaga Uno yang berakhir di Bawaslu karena dinilai tidak terbukti secara hukum, kasus La Nyalla Mattalitti diberhentikan oleh Bawaslu karena yang bersangkutan tidak pernah menghadiri panggilan untuk

memberi keterangan atau mengadukan kasusnya kepada Bawaslu (Nugraheny, 2018). Bahkan dalam kasus mahar politik yang melibatkan Jhon Krisli, harus berakhir karena Panwaslu Palangkaraya kalah voting dalam menentukan cukup tidaknya alat bukti pada saat pembahasan di Gakkumdu (Karana, 2018). Padahal yang bersangkutan mengaku sudah pernah dimintai mahar oleh salah satu partai politik yang mengusungnya.

Berangkat dari uraian tersebut, maka penulisan ini dimaksudkan untuk menganalisis bagaimana realitas penegakan hukum tindak pidana mahar politik serta bagaimana rumusan kebijakan atau politik hukum pidana terhadap tindakan mahar politik dalam UU Pemilu di Indonesia. Adapun tujuan dari penulisan naskah ini, secara teoritis diharapkan dapat memberikan uraian yang utuh mengenai konsep politik hukum pidana terhadap tindakan mahar politik dalam UU Pemilu serta penegakan hukumnya kedepan. Sedangkan secara praktis, tulisan ini diharapkan dapat menjadi bahan referensi dan penelitian lebih lanjut oleh akademisi, penyelenggara pemilu, para penggiat anti korupsi, serta masyarakat pada umumnya.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang mengkaji politik hukum pidana serta praktek penegakan hukum tindak pidana mahar politik di Indonesia. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, serta bahan hukum tersier. Sementara pendekatan yang digunakan ialah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conseptual approach*), dan

pendekatan perbandingan (*comparative approach*). Kemudian bahan hukum dikumpulkan dengan dua cara, yakni studi dokumen dan studi literatur yang terkait dengan mahar politik di Indonesia. Setelah itu, temuan hasil penelitian yang diperoleh dari ketiga bahan hukum di atas, selanjutnya dianalisis secara deskriptif kualitatif melalui tiga alur kegiatan, yakni reduksi bahan hukum, penyajian bahan hukum, serta penarikan kesimpulan.

3. Perspektif Teori

3.1 Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum dapat dirumuskan sebagai suatu usaha untuk melaksanakan hukum sebagaimana mestinya, mengawasi pelaksanaannya, serta memulihkan hukum supaya ditegakkan kembali (Rahmanto, 2019). Lebih lanjut Satjipto Rahardjo menegaskan, bahwa penegakan hukum merupakan satu usaha untuk mewujudkan ide atau konsep hukum menjadi kenyataan (Rahardjo, 2009). Ide atau konsep tersebut merupakan pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam bentuk peraturan-peraturan hukum.

Sementara Peter Mahmud Marzuki memaknai penegakan hukum sebagai suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide tentang keadilan dan kepastian dalam hukum (Marzuki, 2012). Dari beberapa pendapat tersebut dapat dipahami bahwa penegakan hukum merupakan upaya yang bertujuan untuk meningkatkan ketertiban serta kepastian hukum dalam masyarakat. Dimana hal tersebut dapat dilakukan dengan menertibkan fungsi, tugas dan wewenang lembaga-lembaga yang bertugas menegakkan hukum menurut

proporsi, ruang lingkup, serta sistem yang dapat mendukung tujuan yang hendak dicapai oleh hukum (Roihanah, 2015).

Dalam praktek penegakannya, hukum sering kali bersinggungan bahkan tarik-menarik dengan kepentingan diluar hukum, seperti halnya kepentingan antara politik dan hukum. Dalam pandangan Satjipto Rahardjo (1996) politik seringkali tampak memiliki konsentrasi energi yang lebih dominan terhadap hukum, sehingga politik sangat menentukan bekerjanya hukum, bahkan penegakan hukum. Sementara disisi yang lain, Marc Galanter berpendapat bahwa jika dilihat dari kenyataan lapangan, penegakan hukum merupakan sesuatu yang kompleks sehingga hal tersebut juga perlu dilihat dari sudut lain (Galanter, 1974).

Dalam bahasa Lawrence M. Friedman, memahami hukum, termasuk memahami penegakan hukum harus diletakkan dalam konteks sistem hukum, diantaranya struktur hukum (*legal structure*), substansi hukum (*legal substance*), dan kultur atau budaya hukum (*legal culture*) (Friedman, 1986). Struktur hukum, yaitu kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum dengan berbagai macam fungsi untuk mendukung bekerjanya sistem hukum. Substansi hukum, merupakan aturan atau materi hukum. Sementara budaya hukum adalah nilai dan sikap yang mempengaruhi tegaknya atau bekerjanya hukum, baik kultur internal (penegak hukum) maupun kultur eksternal (budaya masyarakat).

Oleh sebab itu, menerima hukum begitu saja tanpa mengamati kenyataan tentang bagaimana sesungguhnya pesan dan kemauan hukum itu dijalankan, sama artinya dengan membuat mitos tentang hukum (Chambliss & Siedman, 1971).

Sehingga dalam penegakan hukum, juga harus diperhatikan variabel-variabel lain yang terkait, seperti faktor manusia, institusi, politik, budaya, dan hukum itu sendiri. Sebab hukum bukan hanya untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas, yaitu untuk harga diri manusia, kebahagiaan, dan kesejahteraan masyarakat pada umumnya.

3.2 Teori Politik Hukum

Uraian tentang politik hukum sudah banyak didefinisikan oleh para ahli dalam berbagai literatur. Moh. Mahfud M.D, mendefinisikan politik hukum sebagai *legal policy* atau garis kebijakan resmi tentang hukum yang akan diberlakukan, baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara (Mahfud, 2012). Sedangkan menurut Sudarto, politik hukum merupakan upaya untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu (Sudarto, 2007). Berangkat dari pengertian tersebut, maka substansi politik hukum pada dasarnya: *Pertama*, merupakan kebijakan resmi suatu negara dalam menetapkan hukum yang akan diberlakukan saat ini (*ius constitutum*). *Kedua*, kebijakan tersebut juga berhubungan dengan hukum yang dicita-citakan (*ius constituendum*). *Ketiga*, politik hukum bertujuan mewujudkan peraturan yang lebih baik dalam mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dalam perspektif hukum pidana, Peter Hoefnagels menggunakan istilah politik hukum pidana (*criminal policy*) untuk merespon pentingnya perubahan hukum dalam konteks pencegahan kejahatan. Dalam konteks ini, istilah politik hukum pidana disebut sebagai

the rational organization of the social reactions to crime (Hoefnagels, 1973). Atau dalam istilah lain, Hoefnagels (1973) juga memaknai sebagai *a policy of designating human behavior as crime or criminal policy is the science of crime prevention*.

Sebagai bagian dari politik hukum, Sudarto (1986) menyebut bahwa politik hukum pidana juga mengandung arti, bagaimana membuat dan merumuskan suatu aturan hukum pidana yang baik, yang akan diberlakukan dalam suatu waktu tertentu guna memenuhi keadilan dalam masyarakat. Sementara menurut Marc Ancel, politik hukum pidana merupakan suatu ilmu sekaligus seni yang mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik agar dijadikan pedoman, baik oleh pembuat undang-undang, pengadilan, serta para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan (Arief, 1992).

Bertalian dengan itu, Mulder berpendapat bahwa substansi politik hukum pidana (*strafrechts politiek*) ialah garis kebijakan untuk: *Pertama*, seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu diubah atau diperbaharui. *Kedua*, apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana. *Ketiga*, cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana dilaksanakan (Hamdan, 1999).

Berdasarkan uraian tersebut, Sudarto (2007) menegaskan bahwa inti dari politik hukum pidana ialah perbuatan apa yang tepat untuk dijadikan tindak pidana, sanksi apa yang seharusnya dikenakan terhadap pelanggar ketentuan pidana, serta bagaimana prosedur yang harus ditempuh agar pelaku dapat dikenai

sanksi pidana. Kaitannya dengan politik hukum pidana terhadap tindakan mahar politik di Indonesia, maka akan dilihat rumusan perbuatan, sanksi, hingga prosedur hukum yang akan diberlakukan dalam aturan mahar politik kedepan (*ius constituendum*).

4. Hasil Dan Pembahasan

4.1 Penegakan Hukum Tindak Pidana Mahar Politik dalam Pilpres 2019

Istilah mahar politik secara umum dapat dimaknai sebagai transaksi di bawah tangan (*illicit deal*) dari calon yang diusung kepada partai politik agar bersedia menjadi perahu dalam memperebutkan jabatan politik (*elected office*) (Azra, 2016). Mahar politik tidak ditemukan dalam kamus perundang-undangan, sebab istilah ini secara implisit hanya dipadankan dengan frasa imbalan dalam UU Pemilu, dimana aturan tersebut masih menyisakan problem mendasar hingga saat ini. Padahal praktik mahar politik sangat mencederai nilai demokrasi serta merupakan benih-benih munculnya praktik korupsi. Bahkan rasanya tidak berlebihan jika dikatakan bahwa calon yang terpilih melalui mahar politik (*political dowry*) dan/atau politik uang suatu saat akan melakukan korupsi politik demi untuk menutupi tingginya modal pencalonan yang tidak wajar atau mahar politik (Yusfitriadi, 2018).

• Aspek Hukum Mahar Politik

Konsep pengaturan tindak pidana mahar politik telah diatur dalam pasal 228 UU Pemilu, yang menyatakan bahwa parpol dilarang menerima imbalan dalam bentuk apa pun pada proses pencalonan presiden dan wakil presiden. Larangan sebagaimana dimaksud juga berlaku

secara mutatis mutandis terhadap seleksi calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota (Pasal 242). Jika hal tersebut dilanggar, maka parpol yang bersangkutan secara administratif dilarang untuk mengajukan calon pada periode berikutnya (Pasal 228 ayat (2)). Jika ditelusuri lebih lanjut dalam pasal-pasal yang mengatur tindak pidana pemilu (Pasal 488-554 UU Pemilu), ada sekitar 66 pasal yang mengatur subjek, objek, denda, dan masa hukuman yang dianggap melanggar kepastian hukum dan keadilan dalam Pemilu. Sayangnya, dalam aturan tersebut tidak ditemukan pasal-pasal yang mengeksplorasi lebih jauh terkait mahar politik. Bertalian dengan itu, pasal yang mendekati ialah pasal 525 UU Pemilu, yang mengatur ancaman pidana bagi orang yang memberikan sumbangan dana melebihi batas yang sudah ditentukan.

Dalam konteks mahar politik, sumbangan dana kampanye tidak serta merta dapat diidentifikasi sebagai mahar politik. Karena sumbangan dana kampanye telah tegas diatur dalam pasal 327 UU Pemilu. Dimana sumbangan perorangan dibatasi hingga 2,5 milyar dan perusahaan hingga 25 milyar. Jika melanggar diancam pidana penjara hingga dua tahun (Pasal 525). Secara praktis, pasal 525 UU Pemilu tidak bisa dikorelasikan terhadap pasal 228 UU Pemilu. Karena sumbangan dana kampanye telah secara legal diatur oleh UU Pemilu, sementara legalitas dan rumusan terkait mahar politik masih belum secara komprehensif diatur dalam UU Pemilu.

Jika ketentuan mahar politik dalam UU Pemilu dibandingkan dengan mahar politik dalam rumusan UU Pilkada, maka terdapat inkonsistensi aturan yang

sangat mendasar. Dalam pasal 47 *juncto* pasal 187B dan 187C UU Pilkada, telah diatur tegas terkait rumusan tindak pidana mahar politik, dimana pemberi dan penerimanya dapat dijatuhi sanksi, baik sanksi secara administratif, denda, maupun pidana. Sementara UU Pemilu hanya mengatur sanksi administratif bagi penerimanya saja.

Dengan demikian, rumusan mahar politik dalam UU Pemilu menunjukkan kelemahan regulasi dibandingkan UU Pilkada, diantaranya: *Pertama*, tidak ada sanksi yang tegas dan jelas terhadap pemberi mahar politik, kecuali terhadap penerima. *Kedua*, hanya diatur sanksi administratif, tanpa sanksi pidana. *Ketiga*, sanksinya bersifat percuma, karena tidak dapat langsung diberlakukan kecuali dalam pemilu berikutnya. Larangan tanpa sanksi yang tegas, cenderung tidak dapat memberi manfaat apa-apa dalam menjamin lahirnya pemimpin bangsa yang berintegritas dan berkualitas dari hasil pemilu.

• **Penegakan Hukum Mahar Politik**

Berdasarkan data Bawaslu, bahwa dari 514 kabupaten/kota di 34 provinsi di Indonesia memiliki konteks sosial politik masyarakat dengan tingkat kerawanan pelanggaran pemilu yang bervariasi. Dalam konteks mahar politik, jika dinilai dari adanya laporan atau temuan Bawaslu tentang praktik mahar politik, maka angka kerawanan mahar politik berada di angka 46,53%. Sementara jika dilihat dari adanya pemberitaan media massa, maka tingkat kerawanan mahar politik berada di angka 38,11% (Bawaslu, 2018). Selain itu, berdasarkan hasil survei KPK ditemukan bahwa 20 responden mengakui telah mengeluarkan biaya mahar antara Rp.

50 – 500 juta, per kursi, dalam kontestasi Pilkada Serentak 2018 (Dalilah, 2018). Meskipun demikian, penegakan hukum terhadap praktik mahar politik seringkali masih terkedala dengan sulitnya pembuktian. Seperti halnya dalam kasus yang diduga melibatkan Sandiaga Uno. Kasus tersebut berawal dari cuitan twitter Wasekjen Partai Demokrat, Andi Arief yang menyatakan bahwa PAN dan PKS diduga menerima uang masing-masing sebesar 500 miliar sebagai mahar politik, agar kedua partai bersedia mendukung Sandiaga Uno sebagai calon wakil presiden Prabowo Subianto. Peristiwa ini kemudian dilaporkan oleh Frits Bramy Daniel kepada Bawaslu pada 14 Agustus 2018.

Laporan dengan nomor: 01/LP/PP/RI/ 00.00/VIII/2018 tersebut kemudian di proses oleh Bawaslu pada 16 Agustus 2018 karena diduga telah melanggar pasal 228 ayat (1) dan ayat (4) UU Pemilu. Sesuai ketentuan Pasal 18 Perbawaslu Nomor 7 Tahun 2018, maka Bawaslu kemudian melakukan kajian awal berupa klarifikasi terhadap para saksi, yaitu Frits Bramy Daniel, Ade Ardiansyah Utama, Steven Gleen Tunas, dan Andi Arief. Dari semua saksi, hanya Andi Arief yang tidak dapat dimintai keterangan. Selain itu, Bawaslu juga melakukan koordinasi dengan Bareskrim untuk mendiskusikan perihal klasifikasi dugaan mahar politik tersebut. Tetapi Bareskrim menilai bahwa kasus tersebut tidak dapat diproses secara pidana karena pasal mahar politik dalam UU Pemilu tidak mengandung ketentuan pidana sebagaimana aturan mahar politik dalam Pasal 47 *juncto* Pasal 187B dan 187C UU Pilkada (Putusan DKPP, 2019). Oleh karena itu, Bawaslu kemudian menilai dalam kajian akhir bahwa kasus

tersebut tidak dapat ditindaklanjuti karena tidak terbukti secara hukum, sehingga secara yuridis tidak memenuhi unsur pelanggaran pemilu. Atas hasil kajian ini, pelapor (Seteven G. Tunas) tidak puas dan kemudian mengadukan Bawaslu kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) atas dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Atas laporan tersebut, maka pada tanggal 2 Januari 2019, DKPP mengeluarkan putusan dengan Nomor: 233/DKPP-PKE-VII/2018 untuk menjatuhkan sanksi peringatan kepada Bawaslu, karena dinilai melanggar Pasal 11 huruf b, huruf c, huruf d, dan Pasal 15 huruf e Peraturan DKPP Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum. Adapun pertimbangan DKPP ialah, bahwa frasa “tidak terbukti atau belum ditemukan cukup bukti” dalam hasil kajian akhir Bawaslu, perlu dilakukan kajian secara materil dan lebih mendalam dalam penggunaannya (bukan perihal semantik semata). Selain itu, Bawaslu seharusnya melakukan upaya lebih jauh untuk menghadirkan Andi Arief sebagai saksi utama dalam kasus mahar politik tersebut.

Dalam konteks ini, Bawaslu yang diberi amanah sebagai lembaga dalam mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh Indonesia (Pasal 1 angka 17 UU Pemilu) perlu menjadikan penegakan hukum mahar politik sebagai salah satu perhatian serius dalam menangani pelanggaran pemilu. Dalam menangani tindak pidana pemilu tersebut, Bawaslu dibantu oleh Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Gakkumdu) yang berfungsi sebagai forum koordinasi antara Internal Bawaslu, Kepolisian RI, serta Kejaksaan RI dalam penegakan hukum pemilu

(Pasal 486 ayat (1) UU Pemilu). Karena jika merujuk pada data Bawaslu, hingga November 2019 terdapat sekitar 20.999 laporan dan temuan dugaan pelanggaran pemilu (Bawaslu, 2019). Sekitar 16.423 merupakan pelanggaran administrasi dan 2.798 kasus termasuk pidana pemilu. Dari hasil penanganan pelanggaran, Bawaslu memutuskan 16.134 sebagai pelanggaran administrasi, 582 telah diproses secara pidana, serta 1 kasus terkait mahar politik berhasil diproses oleh Bawaslu. Meskipun demikian, satu kasus mahar politik tersebut masih menyisakan kebenaran materiil yang belum secara utuh dapat diungkap. Padahal akar pokok masalah pemilu di Indonesia, salah satunya berasal dari praktik tindak pidana mahar politik (Taher, 2018).

Adapun salah satu kendala dalam mengungkap mahar politik: *Pertama*, kasus tersebut tersimpan rapat di internal partai dan tidak akan muncul ke permukaan publik, sebelum ada salah satu pihak yang dikecewakan. Karena pada dasarnya, sifat dasar mahar politik ialah simbiosis mutualisme (saling menguntungkan) antara parpol dengan sosok yang akan diusung. *Kedua*, merupakan isu liar yang sumir dicari kebenaran buktinya. Bahwa oknum itu nyata adanya, namun sangat susah ditelusuri keberadannya. Karena seringkali pihak yang melemparkan isu adanya dugaan mahar politik seringkali tidak dapat diklarifikasi untuk memberikan keterangan lebih lanjut. Akibatnya, proses klarifikasi bisa jadi hanya dilakukan melalui keterangan pihak lain (*testimonium de auditu*). Sehingga kasus tersebut hanya menjadi isu atau bola panas yang berkeliaran, yang tidak memiliki kekuatan pembuktian, serta tidak jelas ujungnya.

4.2 Politik Hukum Pidana Terhadap Mahar Politik di Indonesia

Untuk menjawab rumusan ini, teori Friedman (1986) terkait sistem hukum akan dielaborasi dengan kerangka berfikir politik hukum dalam memformulasikan norma serta penegakan hukum tindak pidana mahar politik di Indonesia kedepan. Menurut Friedman, dalam memahami hukum sekaligus penegakan hukum tidak bisa hanya dipahami aspek norma hukumnya saja. Perlu ada pemahaman sistem hukum yang menyeluruh sebagai satu kesatuan sistem, baik substansi hukum, struktur hukum, dan kultur hukum.

• Substansi Hukum

Pertama, pentingnya pendekatan hukum pidana dalam pengaturan sanksi tindak pidana mahar politik. Kerangka hukum dan sanksi terhadap pelanggaran tindak pidana pemilu merupakan aturan dasar *International Electoral Standards* yang harus dipenuhi dalam undang-undang (International IDEA, 2002). Dalam konteks ini, UU Pemilu hanya mengatur sanksi yang bersifat administratif terhadap pelanggaran tindak pidana mahar politik (penerima). Sementara bagi pemberi hanya diatur norma larangan tanpa ada sanksi apapun (Pasal 228 ayat (4)). Namun dalam UU Pilkada, pelaku mahar politik justru dijerat dengan sanksi administratif, denda, sekaligus pidana (Pasal 47, 187B, 187C).

Jika ditelusuri dalam risalah sidang pembahasan RUU Pemilu, isu sanksi mahar politik bukan termasuk dalam 15 isu krusial dalam penyusunan substansi RUU Pemilu. Dari 67 kali rapat pembasan RUU Pemilu, isu *presidential threshold* selalu menjadi perhatian utama serta

pembahasan paling alot di DPR (DPR RI, 2017). Namun dalam naskah akademik RUU Pemilu, justru ditegaskan bahwa rumusan pidana terkait pemilu perlu dijabarkan secara komprehensif guna menyesuaikan dengan perkembangan hukum, misal perluasan subjek dan sanksinya (Kemendagri, 2016).

Menurut Maria Farida Indrati, bahwa perumusan aturan sanksi (pidana) dalam undang-undang merupakan ketentuan yang tidak mutlak (Indrati, 2007). Artinya tergantung pada masing-masing rumusan. Namun menurut ketentuan Pasal 5 UU. No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (PUU), bahwa dikenal asas kejelasan tujuan dan kejelasan rumusan. Selain itu, dalam Pasal 6 ayat (1) PUU tercantum asas ketertiban dan kepastian hukum. Sehingga, meskipun sanksi pidana bersifat tidak mutlak, tetapi sanksi tersebut relatif sangat diperlukan guna pemenuhan terhadap asas-asas dalam pembentukan hukum terkait pemilu.

Pada dasarnya, efektivitas sanksi pelanggaran pemilu tidak bisa hanya diukur dari kategori sanksi tertentu. Tetapi secara teoritis, hukum pidana merupakan sanksi pamungkas (*ultimum remedium*) dalam penegakan hukum (Bemmelen, 1984). Namun tingginya tingkat kecenderungan penggunaan sanksi pidana dari pemilu ke pemilu, ternyata tidak juga cukup efektif menekan pelanggaran pemilu (Santoso, 2014). Kekhawatiran yang muncul bahwa penggunaan sanksi pidana hanya mengikuti kecenderungan peraturan terdahulu, tanpa dilakukan kajian yang mendalam tentang efektivitas aturan pidana tersebut. Karena tidak sedikit norma yang sebetulnya cukup sanksi administratif, tanpa diancam sanksi

pidana. Namun disisi lain, penggunaan sanksi administratif juga belum tentu menjadi pilihan yang paling tepat dalam mengatasi pelanggaran pemilu.

Bertalian dengan itu, Wirjono Prodjodikoro berpendapat bahwa norma atau kaidah hukum tata negara atau hukum tata usaha negara pertamanya harus ditanggapi dengan sanksi administratif, namun jika sanksi tersebut belum mencapai tujuan neraca kemasyarakatan, maka sanksi pidana harus digunakan untuk lebih memperkuat agar norma tersebut dapat dipatuhi (Prodjodikoro, 2003). Dengan kata lain, penggunaan sanksi pidana juga berperan untuk melindungi norma yang sudah ada sebelumnya, khususnya sanksi administratif mahar politik dalam pemilu. Jika dikaji lebih lanjut, ternyata tindakan pemberian mahar kepada partai politik bisa dikatakan jauh dari konteks administrasi pemilu, bahkan tindakan tersebut justru cenderung hampir serupa dengan tindakan pemberian uang (*money politics*) atau tindakan suap atau gratifikasi yang kesemuanya merupakan tindakan pidana murni. Disisi yang lain, pentingnya sanksi pidana mahar politik dalam UU Pemilu juga semakin diperkuat dengan tindakan koordinasi antara Bawaslu dengan Bareskrim Polri dalam penanganan dugaan pemberian mahar politik oleh Sandiaga Uno. Padahal dalam UU Pemilu secara tegas tidak disebutkan sanksi pidana. Namun, Bawaslu masih berupaya untuk menginterpretasi sanksi pidana mahar politik UU Pilkada untuk dikorelasikan dengan UU Pemilu. Dengan kata lain, tindakan Bawaslu justru semakin membuka ruang pentingnya rumusan sanksi pidana mahar politik dalam UU Pemilu kedepan, baik dirumuskan secara

kumulatif atau bersifat alternatif dengan sanksi lainnya.

Kedua, perlu merumuskan dengan jelas batasan perbedaan frasa imbalan, sumbangan dana kampanye, serta dana saksi. Meskipun hampir sebagian besar partai politik menolak adanya istilah mahar politik dilekatkan pada partainya, namun *Indonesia Corruption Watch* menilai bahwa dana mahar diduga terus mengalir dengan kamufase dana atau biaya saksi (Fatmawati, 2018). Terminologi imbalan diatur dalam pasal 228 UU Pemilu, sumbangan dana kampanye dalam pasal 327 UU Pemilu, sementara dana saksi tidak ditemukan pengaturannya dalam undang-undang. Sehingga, rumusan diantara ketiga terminologi tersebut harus diperjelas definisi dan aturannya, karena hal tersebut sangat erat kaitannya dengan mahar politik.

- **Struktur Hukum**

Dalam konteks pemilu, entitas struktur hukum tersebut tentu tidak terlepas dari KPU, Bawaslu, serta DKPP. Bahkan dalam konteks penegakan hukum pidana pemilu, juga meliputi kepolisian dan kejaksaan dalam wadah Gakkumdu. Hadirnya anggota kepolisian, kejaksaan, dan internal Bawaslu dalam satu komposisi Gakkumdu tersebut, harus dapat bekerjasama dengan baik, serta harus bebas dari konflik kepentingan (ego sektoral) antar lembaga. Untuk menjamin itu, maka Bawaslu dalam komposisi Gakkumdu harus mempunyai peranan yang lebih dominan dalam mengambil keputusan penegakan hukum tindak pidana terkait pemilu.

Bertalian dengan itu, koordinasi antara penyelenggara pemilu dan para penegak hukum lainnya perlu ditingkatkan. Sebab

kompleksitas permasalahan dalam pemilu, menjadikan Bawaslu tidak bisa hanya bekerja sendirian tanpa bantuan dari semua elemen penting suksesnya pemilu. Sehingga fungsi koordinasi menjadi sangat penting, agar semua elemen tersebut berjalan beriringan dalam mensukseskan pelaksanaan pemilu. Selain itu, Bawaslu juga perlu untuk meningkatkan kesadaran sosial, efektifitas, efisiensi kelembagaan, kesadaran organisasi, integritas, keberanian dan ketegasan, kepercayaan diri, serta jiwa kepemimpinan harus dimiliki oleh personal sumber daya Bawaslu, karena hal tersebut sangat membantu dalam meningkatkan performa dalam kelembagaan Bawaslu.

Bertalian dengan penegakan hukum tindak pidana mahar politik, Bawaslu perlu membuat strategi khusus untuk mengatasi persoalan tersebut. Hal itu dapat dimulai dengan membuat kesepakatan tujuan bahwa mahar politik merupakan persoalan pokok dari pelanggaran pidana pemilu. Kemudian perlu dibentuk sentra pengaduan khusus bagi peserta pemilu yang menjadi korban mahar politik, misalnya di inisiasi oleh Gakkumdu. Karena dari wadah tersebut penyelidikan terkait mahar politik bisa dikembangkan lebih lanjut. Selain itu, aparat penegak hukum harus terlibat aktif dalam menyisir praktik mahar politik. Karena jika hanya menunggu laporan (korban), akan sangat terbatas untuk memperoleh informasi. Sebab dalam sebagian kasus, terdapat korban yang tidak bersedia melapor karena juga takut terjerat pidana. Dalam konteks ini, penegak hukum harus jeli untuk mendapatkan bukti yang relevan atau meminta keterangan dari pihak lain yang juga mengetahui praktik tersebut.

- **Budaya Hukum**

Kaitannya dengan budaya hukum pemilu di Indonesia, beberapa hal penting harus menjadi perhatian serius dalam merumuskan politik hukum pidana dalam penegakan hukum mahar politik. Salah satunya menghilangkan budaya politik uang. Praktek ini hampir mendominasi setiap lini pengisian posisi jabatan politik, jabatan non-politik, dan jabatan publik lainnya. Suburnya budaya ini, juga tidak terlepas dari cara pandang masyarakat yang permisif terhadap politik uang, yang telah dianggap sebagai budaya dalam berpolitik. Akibatnya ongkos politik menjadi mahal dan kepemimpinan diukur dari modal. Budaya ini sangat merugikan masyarakat serta dapat mereduksi nilai-nilai demokrasi.

Upaya tersebut dapat dilakukan melalui reformasi sistem pembiayaan pemilu serta menetapkan tujuan politik (*political goals*) dalam pembiayaan pemilu (Ballington, 2014). Sistem pembiayaan partai politik yang jelas, diharapkan dapat memunculkan pemimpin yang ideal naik ke permukaan publik, tanpa harus dibebani dengan syarat mahar politik. Lahirnya pemimpin tersebut kiranya mampu menjadi pemimpin yang transformatif dalam mengaktualisasikan karakter pemimpin yang memiliki sikap kenegarawanan dan karakter kepemimpinan konstitusional yang demokratis dan inspiratif di Indonesia.

5. Simpulan

Munculnya kasus mahar politik dalam setiap pelaksanaan pemilu di Indonesia, tentu tidak terlepas dari

karakter politik hukum UU Pemilu dalam suatu negara. Lemahnya regulasi, tidak jelasnya rumusan pasal mengenai subjek, objek, sanksi, serta rendahnya komitmen aparat penegak hukum untuk mengusut tuntas problem mahar politik, justru hanya menjadikan kasus tersebut sebagai isu musiman yang tidak jelas ujungnya, bahkan hampir tidak pernah terungkap kepada publik.

Oleh sebab itu, ditengah kompleksitas persoalan mahar politik tersebut (Pilpres 2019), kedepan diperlukan pendekatan politik hukum pidana dalam penegakan hukumnya. Dengan kata lain, penegakan hukum mahar politik tersebut tidak bisa hanya dimaknai dengan penegakan undang – undang atau revisi rumusan, aturan, dan sanksi hukumnya saja. Namun juga perlu ada pemahaman hukum yang menyeluruh sebagai satu kesatuan sistem, yakni penegakan substansi hukum, struktur, serta kulturnya. Hal tersebut, juga sejalan dengan konsep politik hukum pidana yang dikemukakan oleh Sudarto (2007), yakni merumuskan ulang perbuatan dan sanksi (substansi), serta prosedur penegakan hukumnya (substansi, struktur, dan kultur). Sehingga, politik hukum pidana yang harus dibangun dalam penegakan hukum mahar politik kedepan ialah merumuskan frasa mahar politik, melekatkan sanksi pidana (alternatif atau kumulatif) dalam UU Pemilu, menguatkan kelembagaan Bawaslu dalam penanganan tindak pidana pemilu, serta menghilangkan budaya politik uang dengan upaya reformasi sistem pembiayaan pemilu di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief, B.N. (1992). *Bahan Bacaan Politik Hukum Pidana*. Jakarta: Pascasarjana Universitas Indonesia.
- Azra, A. (2016, Maret 03). *Mahar Politik, Politik Mahar*. Kompas.com. Diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2016/03/16/10594231/Mahar.Politik.Politik.Mahar?page=all>.
- Ballington, J. dkk. (2014). Getting the Political Finance System Right. Dalam E. Falguera., S. Jones., & M. Ohman. (Eds). *Funding of Plitical Parties and Eletion Campaign: A Handbook on Political Finance* (hlm.33-34). Stockholm, Sweden: International IDEA.
- Bawaslu. (2019, November 05). *Update Data Pelanggaran Pemilu Tahun 2019 per 4 November 2019*. Bawaslu. Diakses dari <https://www.bawaslu.go.id/id/hasil-pengawasan-pemilu/update-data-pelanggaran-pemilu-tahun-2019-4-november-2019>.
- Bawaslu. (2018). *Indeks Kerawanan Pemilu 2019*. Jakarta: Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia.
- Bemmelen, J.M.V. (1984). *Hukum Pidana 1: Hukum Pidana Material Bagian Umum*. Bandung: Binacipta.
- Chambliss, W.J. & Siedman, R.B. (1971). *Law, Order, and Power*. Reading, Mass, Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company.
- DPR RI. (2017). *Risalah Resmi Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Masa Persidangan Ke-V Tahun Sidang 2016-2017*. Jakarta: Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- Dalilah, E., dkk. (2018). Benturan Kepentingan pada Pendanaan Pilkada. *Jurnal Antikorupsi Integritas, Vol. 5, No. 1*, hlm. 181-188.
- Fatmawati, N.I. (2018, Januari 16). *ICW: Mahar Politik Kerap Dikamuflase Jadi Biaya Saksi*. Detik.com. Diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-3817765/icw-mahar-politik-kerap-dikamuflase-jadi-biaya-saksi>.
- Friedman, L.M. (1986). *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russel Sage Foundation.
- Galanter, M. (1974). Why The 'Have' Come Out Ahead: Speculations on The Limits of Legal Change. *Law and Society Review, Vol. 9, No. 1*, hlm. 95-160.
- Hamdan, M. (1999). *Politik Hukum Pidana*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Hoefnagels, G.P. (1973). *The Other Side of Criminology: An Inversion of The Concept of Crime*. New York: Springer Bussines Media.
- Indrati, M.F. (2007). *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*. Yogyakarta: Kanisius.
- International IDEA. (2002). *International Electoral Standards: Guidelines for Reviewing the Legal Framework of Elections*. Stockholm: International IDEA.
- Kemendagri. (2016). *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang*

- Penyelenggaraan Pemilihan Umum*. Jakarta: Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia.
- Karana. (2018, Februari 06). *Kasus Dugaan Mahar Politik Pilkada Palangkaraya Dihentikan*. Tempo. Diakses dari <https://pilkada.tempo.co/read/1057960/kasus-dugaan-mahar-politik-pilkada-palangkaraya-dihentikan/full&view=ok>.
- Marzuki, P.M. (2012). *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana Persada.
- Mahfud, M.D. (2012). *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Nainggolan, Y. dkk. (2018). Sengkarut Mahar Politik dalam Pemilu di Indonesia. Dalam A.T. Muchtar (Ed). *Update Indonesia: Tinjauan Bulanan Ekonomi, Hukum, Keamanan, Politik, dan Sosial* (hlm. 16-18). Jakarta, Indonesia: The Indonesia Institute Centre for Public Policy Research.
- Nugraheny, D.E. (2018, Februari 16). *Bawaslu Hentikan Kasus Dugaan Mahar Politik La Nyalla*. Republika. Diakses dari <https://www.republika.co.id/berita/nasional/pilkada/18/02/16/p47not335-bawaslu-hentikan-kasus-dugaan-mahar-politik-la-nyalla>.
- Peraturan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2018 tentang Penanganan Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilihan Umum.
- Peraturan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2017 tentang Kode Etik dan Pedoman Perilaku Penyelenggara Pemilihan Umum.
- Prodjodikoro, W. (2003). *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*. Bandung: Refika Aditama.
- Putusan Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) Republik Indonesia Nomor: 233/DKPP-PKE-VII/2018 tentang Dugaan Pelanggaran Kode Etik Penyelenggara Pemilihan Umum. Diputuskan dalam Rapat Pleno pada 02 Januari 2019 dan Dibacakan dalam Sidang Kode Etik Terbuka untuk Umum pada 16 Januari 2019.
- Rahmanto, T.Y. (2019). Penegakan Hukum Terhadap Tindak Pidana Penipuan Berbasis Transaksi Elektronik. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol. 19, No. 1*, hlm. 31-52.
- Rahardjo, S. (2009). *Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Rahardjo, S. (1996). *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Roihanah, R. (2015). Penegakan Hukum di Indoensia: Sebuah Harapan dan Kenyataan. *Justitia Islamica, Vol. 12, No. 1*, hlm. 40-52.
- Santoso, T. (2014). *Peranan Hukum Pidana dalam Proses Demokrasi*. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Sudarto. (2007). *Hukum dan Hukum Pidana*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Sudarto. (1986). *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Taher, A.P. (2018, Januari 18). *Mengapa Sulit Mengungkap Praktik Mahar Politik di Pilkada?*. Tirto.id. Diakses dari <https://tirto.id/mengapa-sulit-mengungkap-praktik-mahar-politik-di-pilkada-cDpu>.
- Utama, A. (2018, Januari 12). *Mahar Politik untuk Partai di Indonesia, Antara Ada dan*

- Tiada. BBC. Diakses dari <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-42664437>
- 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).
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas 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 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 130, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5898).
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234).
- Vionita, L.A. & Khasanah, U. (2018). Analisis Hukum Pidana terhadap Praktik Mahar Politik. *Al-Jinayah: Jurnal Hukum Pidana Islam, Vol. 4, No. 2*, hlm. 204-219.
- Yusfitriadi. (2018). Audit Dana Kampanye Pilkada Serentak 2015 di Indonesia: Studi Kasus di 11 Kabupaten/Kota. Dalam M. Sukmajati dan A. Perdana (Ed). *Pembiayaan Pemilu di Indonesia (203-223)*. Jakarta, Indonesia: Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia.

DILEMA PENGAWASAN PARTISIPATIF: IKATAN PATRIMONIAL DAN MASYARAKAT YANG TERKOOPTASI DI JAWA TIMUR

Andy Ilman Hakim

Program Studi Ilmu Politik FISIP Universitas Brawijaya Malang
andyilmanhakim@ub.ac.id

Deydeandy L. Iztighfari

Program Pascasarjana Ilmu Politik FISIP Universitas Indonesia
deydeandy@gmail.com

Abstract

The concept of participatory oversight focuses on people's involvement in election monitoring. This means that the people are not only built on awareness to exercise their right to vote, but also to be actively involved in the entire election process. The implementation of participatory oversight has been running and implemented since the 2009 elections. However, there are still various problems, especially in East Java Province. The number of people in East Java who use voting rights is very high, but the data shows that East Java is the province with the highest of election violations and people's involvement in reporting violations is very weak. This research uses a qualitative approach to analyze the problem of people's involvement in election monitoring. The research findings show the three important aspects that cause low people's involvement in the election monitoring process in East Java. First, there is no work innovation from Bawaslu at regional level. Second, patrimonial society. Third, found the practice of money politics and intimidation to the people by the political elite hurts society. The negative impact creates the problem of election monitoring by the public in East Java, as an impact of co-opted communities.

Keywords: *monitoring, participatory, people, election*

Abstrak

Konsep pengawasan partisipatif menitikberatkan pada keterlibatan masyarakat di dalam fungsi pengawasan Pemilu. Artinya, masyarakat tidak saja dibangun kesadarannya untuk menggunakan hak pilih, namun juga turun tangan terlibat aktif di dalam mengawasi proses Pemilu. Implementasi konsep pengawasan partisipatif sebenarnya sudah berjalan dan diterapkan sejak Pemilu 2009. Namun, dalam penyelenggaraannya di Pemilu Serentak tahun 2019 masih mengalami berbagai permasalahan, terutama di Provinsi Jawa Timur. Tingkat partisipasi memilih masyarakat Jawa Timur yang hadir menggunakan hak suara terbilang sangat tinggi. Ironinya, pada Pemilu Serentak 2019 data Bawaslu menunjukkan bahwa Jawa Timur menjadi provinsi tertinggi dalam aspek temuan pelanggaran namun rendah dalam aspek laporan pelanggaran dari masyarakat kepada Bawaslu di tingkat daerah. Ini menandakan bahwa keterlibatan masyarakat di dalam proses pengawasan Pemilu masih sangat lemah. Menggunakan pendekatan kualitatif, penelitian ini hadir untuk menganalisis persoalan yang muncul dalam konteks implementasi pengawasan partisipatif di wilayah Jawa Timur. Temuan penelitian menunjukkan bahwa ada tiga aspek penting yang menyebabkan rendahnya tingkat keterlibatan masyarakat dalam proses pelaksanaan pengawasan partisipatif di tingkat daerah. Pertama, berkaitan dengan persoalan kinerja Bawaslu di tingkat daerah dalam aspek inovasi pengawasan. Kedua, berkaitan dengan kondisi sosio kultur masyarakat Jawa Timur yang patrimonial. Ketiga berkaitan dengan praktik politik uang dan praktik intimidasi kepada masyarakat oleh kontestan pemilu. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa rendahnya partisipasi politik masyarakat dalam aspek pengawasan di Jawa Timur banyak dipengaruhi oleh kondisi sosio-kultur dan masyarakat yang terkooptasi.

Kata Kunci : pengawasan, partisipatif, masyarakat, pemilu

1. Pendahuluan

Beberapa negara dunia ketiga telah mengalami fase perkembangan masyarakat sipil sebagai dampak dari penerapan demokrasi prosedural. Prosedur utama demokrasi adalah pemilihan para pemimpin secara kompetitif oleh rakyat yang mereka pimpin (Huntington, 1991). Proses sirkulasi elit yang semula sama sekali tidak melibatkan partisipasi rakyat akibat praktik tata kelola pemerintahan otoriter, kini menuntut terlibatnya rakyat secara luas di setiap proses-proses politik negara. Sementara kesadaran masyarakat sangat terbatas mengenai aturan main di dalam proses politik, terutama di negara berkembang yang tengah berupaya menciptakan konsolidasi demokrasi. Beberapa persoalan mendasar kemudian muncul di setiap perhelatan politik, pemilu misalnya. Kontestasi yang melibatkan seluruh warga negara, seketika menuntut masyarakat untuk bertransformasi menggugah kesadaran politiknya mengatasi berbagai ketimpangan sosial, politik, maupun ekonomi.

Persoalan mendasar namun vital, yang melingkupi negara-negara berkembang dalam upaya menuju penerapan demokrasi secara substantif terletak pada aspek individu. Bay (dalam Varma, 1999) dalam menempatkan kemerdekaan individual manusia sebagai tujuan politik yang mendasar. Menurutnya, penegakan demokrasi yang benar haruslah di dahului dengan suatu rekonstruksi sosial yang radikal yang akan memungkinkan pencapaian kepuasan yang sesungguhnya dan martabat yang tinggi sebagai warga negara yang demokratis (Bay, 1958). Negara tidak

saja membuka akses politik seluas-luasnya untuk rakyat, namun juga turut andil mempermudah penciptaan iklim psikologis yang mampu membangkitkan pengembangan diri rakyat itu sendiri. Partisipasi aktif pada gilirannya menjadi kesempatan masyarakat mengembangkan kemampuan, yang pada akhirnya mengarah pada kesejahteraan dan kebaikan masyarakat dalam komunitas politik.

Secara ideal, partisipasi masyarakat secara luas di setiap tingkatan proses pemilu (*full participation*) merupakan indikator penting mewujudkan pemilu demokratis. Proses kompetisi elit dalam perebutan kekuasaan pada konteks ini menempatkan rakyat sebagai pemilik kedaulatan tertinggi. Evaluasi terhadap kinerja elit, ketidakpuasan rakyat, bahkan intervensi rakyat secara langsung terhadap proses kompetisi tersebut dapat dilakukan secara absah melalui proses pemilu. Penekanan partisipasi politik tidak saja terbatas pada tingkat kehadiran masyarakat pemilih di dalam bilik suara (*turn out voter*). Sementara ruang yang diberikan negara membuka peluang masyarakat untuk mengawasi seluruh tingkatan di dalam proses pemilu. Partisipasi aktif masyarakat memungkinkan tidak adanya warga negara yang terpinggirkan, mempersempit praktik manipulasi suara, bahkan praktik-praktik kompetisi yang tidak sehat. Sehingga penting bagi masyarakat untuk terlibat penuh di dalam proses-proses politik baik melalui pemilihan maupun pengangkatan.

Fenomena yang terjadi pada Pemilu Serentak tahun 2019 di Indonesia justru mengalami anomali partisipasi masyarakat. Berdasarkan hasil jurnalistik

kompas, KPU menyebutkan angka partisipasi pada pemilu 2019 mengalami peningkatan dari pemilu sebelumnya. Jika pada Pemilu 2014 partisipasi berada pada angka 70% untuk pilpres dan 75% untuk pileg, pada Pemilu Serentak 2019 angka partisipasi meningkat hampir 10% menjadi 81% (Farisa, 2019). Sementara Bawaslu RI (2019) telah merilis data pelanggaran nasional berkaitan dengan Laporan Dugaan Pelanggaran dan Temuan Dugaan Pelanggaran. Dari total 7.598 laporan/temuan dugaan pelanggaran, jenis pelanggaran yang telah diproses Bawaslu meliputi 458 pelanggaran pidana, 149 pelanggaran kode etik, 5.319 pelanggaran administrasi, 134 pelanggaran masih dalam proses, 730 pelanggaran hukum lainnya, serta 798 kategori bukan pelanggaran.

Tabel 1.1. Data Pelanggaran Pemilu Tahun 2019

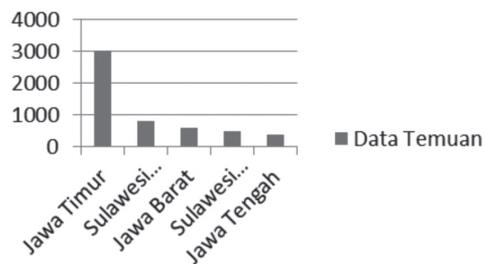
Penerimaan Laporan	Penerimaan Temuan	Laporan/ Temuan yang Diregistrasi
1.329 Laporan	7.183 Temuan	7.598 Temuan/ Laporan

Sumber: Bawaslu RI, 2019.

Data diatas mengkonfirmasi di samping tingginya angka partisipasi masyarakat, juga ditemukan tingginya angka pelanggaran pada proses penyelenggaraan Pemilu. Lebih spesifik, data memberikan gambaran perbandingan tingkat laporan masyarakat dan temuan Bawaslu terhadap dugaan pelanggaran sangat timpang. Artinya tidak banyak masyarakat terlibat aktif di dalam mengawal proses-proses Pemilu. Dari seluruh provinsi di Indonesia, Jawa Timur adalah provinsi dengan

tingkat pelanggaran tertinggi dalam pelaksanaan Pemilu 2019, yaitu sebesar 3.002 temuan (Bawaslu RI, 2019). Sangat ironis saat angka temuan pelanggaran tinggi sementara data laporan dugaan pelanggaran dari masyarakat kepada Bawaslu sangat rendah. Sementara Ketua KPU Jawa Timur menyebut angka partisipasi masyarakat Jawa Timur pada Pemilu 2019 meningkat pesat mencapai 82,35% (Amaluddin, 2019). Rumusan masalah ini membuka ruang untuk menganalisis masalah-masalah partisipasi masyarakat yang berkaitan dengan implementasi pengawasan partisipatif yang sudah berjalan pada Pemilu Serentak 2019 di Jawa Timur.

Jumlah Pelanggaran Tertinggi'



Gambar 1. Data Temuan Tertinggi
Sumber: Bawaslu RI, 2019

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif yang bersifat deskriptif analisis dengan menggunakan paradigma interpretatif. Dengan sudut pandang interpretatif peneliti ingin memahami dan memaknai secara mendalam tentang fenomena yang terjadi di lingkungan sosial dalam bentuk deskripsi dan penjelasan mengenai fenomena yang akan dikaji. Selanjutnya, Creswell (2008, hlm. 15) menjelaskan bahwa metode kualitatif adalah suatu

proses penelitian dan pemahaman berdasarkan pada metodologi yang menyelidiki suatu fenomena sosial dan masalah manusia. Pendekatan kualitatif dipilih dalam penelitian ini karena mampu mengeksplorasi secara mendalam dan detail terhadap sebuah fenomena tertentu, khususnya penjelasan mengenai evaluasi pengawasan partisipatif sebagai fungsi pengawasan Pemilu 2019 di Provinsi Jawa Timur.

Sumber data dalam penelitian ini diperoleh melalui wawancara mendalam (*depth interview*) dan studi kepustakaan. Data primer yang digunakan merupakan hasil penjelasan Informan penelitian dari kegiatan wawancara mendalam, antara lain hasil wawancara bersama Komisioner Bawaslu di beberapa kota/kabupaten di Jawa Timur, praktisi/akademisi yang *concern* di bidang politik dan pemilu khususnya di Jawa Timur, serta tenaga ahli DPR RI dan tim sukses salah satu pasangan calon di dapil XI Jawa Timur. Studi kepustakaan juga diperlukan sebagai data sekunder, berasal dari dokumen-dokumen seperti data laporan pelanggaran Pemilu 2019 yang dirilis oleh Bawaslu RI, karya jurnalistik beberapa media massa, serta studi literatur seperti jurnal maupun hasil penelitian terdahulu.

3. Perspektif Teori

Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan untuk membantu menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan rendahnya keterlibatan masyarakat dalam aspek kontrol yaitu pengawasan proses-proses pemilu. Pertama, teori partisipasi politik membantu menganalisis urgensi pengawasan partisipatif. Serta teori elit di dalam iklim demokrasi untuk

menganalisis posisi, peran, dan motivasi elit di dalam proses kompetisi. Konsep dasar keberadaan kelas elit dalam tatanan kehidupan masyarakat bersandar pada kenyataan adanya pembagian kategori secara luas yang mencakup sekelompok kecil manusia yang menduduki posisi untuk memerintah dan sejumlah besar massa yang diperintah. Lebih spesifik, komposisi di dalam kelompok penguasa selain elit yang berkuasa itu sendiri, juga ada elit tandingan. Atau dalam bahasa Pareto, elit tandingan dimaknai sebagai lapisan atas di dalam kelas masyarakat yang disebut dengan istilah *non-governing elite* atau elit yang tidak memerintah. Keberadaan komposisi ini mengarahkan fokus pada pendekatan pergantian elit yang memungkinkan kompetisi antar elit dan dampaknya pada masyarakat yang lebih besar (Varma, 1999, hlm.200).

Menurut Mosca, sebagaimana dikutip oleh Varma (1999, hlm.204) dalam suatu masyarakat politik yang besar, semakin kecil proporsi yang memerintah untuk diatur maka semakin sulit bagi masyarakat untuk mengorganisir reaksi mereka terhadap kelompok elit tersebut. Penguasaan minoritas atas mayoritas dilakukan dengan cara yang terorganisasi, yang menempatkan mayoritas tetap berdiri saja di belakang, apalagi kelompok minoritas biasanya terdiri dari individu-individu yang superior. Individu superior tersebut mencoba menemukan basis moral dan hukum bagi keberadaannya dalam benteng kekuasaan serta mewakilinya sebagai konsekuensi yang perlu dan logis atas doktrin-doktrin dan kepercayaan-kepercayaan yang secara umum telah dikenal dan diterima, yang kemudian dengan cerdas diatur untuk menipu massa.

Suatu perubahan dari bentuk demokrasi yang ada saat ini kepada demokrasi partisipasi akan memerlukan: (1) perubahan kesadaran rakyat, yang tadinya memandang diri mereka sebagai penerima pasif atas segala sesuatu yang diberikan oleh kekuasaan menjadi agen perubahan sosial yang aktif melalui bentuk partisipasi yang positif dalam proses pengambilan keputusan oleh negara; (2) pengurangan secara besar-besaran segala ketimpangan yang ada (Varma, 1999, hlm.222-223). Partisipasi politik tidak saja menjadi salah satu aspek penting dalam sebuah tatanan negara demokrasi, namun juga menekankan adanya keterlibatan masyarakat dalam segala proses tahapan kebijakan, mulai dari pembuatan keputusan, penilaian keputusan, hingga peluang untuk ikut serta dalam pelaksanaan keputusan (Huntington dan Nelson, 1994). Lebih lanjut, Weiner (1971, hlm. 164) menjelaskan bahwa partisipasi politik mengacu pada tindakan sukarela, berhasil atau tidak berhasil, terorganisir atau tidak terorganisir, berepisode atau berkelanjutan, menggunakan metode yang sah atau tidak sah, yang dimaksudkan untuk memengaruhi pilihan kebijakan publik, administrasi urusan publik, atau pilihan pemimpin politik di setiap tingkat pemerintahan, lokal atau nasional. Dapat dikatakan keterlibatan masyarakat di seluruh proses politik dimaksudkan untuk memperkuat tatanan demokrasi.

Bentuk partisipasi dalam kegiatan politik diklasifikasikan ke dalam dua konteks yaitu konvensional dan non-konvensional (Almond, dalam Mas'ood dan MacAndrews, 2008). Misalnya secara normal berbentuk pemberian hak suara, diskusi politik, kampanye, membentuk dan

bergabung dalam kelompok kepentingan, serta melakukan komunikasi individual dengan pejabat politik. Selain itu juga dalam bentuk partisipasi politik yang tidak lazim dilakukan dalam kondisi normal, bahkan dapat berupa kegiatan ilegal, penuh kekerasan dan revolusioner. Misalnya pengajuan petisi, demonstrasi, konfrontasi, mogok kerja, tindakan kekerasan politik terhadap harta benda hingga tindakan kekerasan politik terhadap manusia.

Dalam konteks pemilu, mengacu pada standar internasional tentang pemilu demokratis yang dipublikasikan oleh *Organization for Security and Cooperation in Europe/OSCE* (2010), mengungkapkan bahwa salah satu prinsip yang harus dirujuk dan dijadikan komitmen bersama antara pemerintah, penyelenggara pemilu, partai politik peserta pemilu, kandidat politik, pemantau pengawas pemilu dan masyarakat luas (warga negara) adalah terciptanya pemilu yang bebas (*free elections*). Prinsip *free elections* dalam hal ini merangkum bentuk-bentuk partisipasi politik dalam pemilu yang tidak terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan keterlibatan menjadi peserta pemilu dan pemberian hak suara semata, melainkan juga memastikan berjalannya fungsi pengawasan atas setiap tahapan pemilu.

Pengawasan pemilu yang efektif dipercaya sebagai instrumen yang mampu menghadirkan jaminan atas pelaksanaan pemilu yang demokratis. Surbakti & Fitrianto (2015) menjelaskan absennya jaminan bahwa setiap pemilu pastilah demokratis, mendorong kebutuhan sebuah instrumen yang mampu memberikan jaminan legitimasi demokratis dari pelaksanaan pemilu tersebut. Instrumen tersebut harus

mampu menjamin dan mempromosikan transparansi, akuntabilitas, kredibilitas dan integritas dari pelaksanaan pemilu. Jaminan ini menjadi penting karena berimplikasi pada kepercayaan publik terhadap proses pemilu, hasil pemilu dan juga kepada demokrasi itu sendiri.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1 Sejumlah Masalah Klasik

Sejumlah catatan yang menunjukkan upaya Bawaslu RI menciptakan sistem pengawasan partisipatif dilakukan dengan menciptakan instrumen pengawasan yang berjudul Panduan Pengawasan Partisipatif. Instrumen tersebut memuat beberapa program besar misalnya Gowaslu, Forum Warga Pengawas Pemilu, GEMPAR, Pengabdian Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu, Panduan Pengelolaan Media Sosial, Pojok Pengawasan Pemilu dan Saka Adhyasta Pemilu atau Gerakan Pramuka Daerah (Bawaslu RI, 2017). Secara substantif, arah program diatas mendorong keterlibatan masyarakat seluas mungkin untuk turut mengawasi penyelenggaraan Pemilu, terutama Pemilu Serentak 2019. Meskipun yang terimplementasi di wilayah kota/kabupaten di Jawa Timur tidak demikian. Implementasi pengawasan partisipatif di daerah, terbatas pada sosialisasi dan FGD yang cenderung tidak terukur sasaran dan *output* programnya, minim inovasi, serta cenderung tidak berdampak signifikan (FW dan AF, Wawancara 2019). Terbukti, dari 3.002 temuan dugaan pelanggaran di Jawa Timur, hanya 55 laporan masyarakat yang diterima Bawaslu tingkat kota/kabupaten (Bawaslu Jatim, 2019). Ketimpangan tersebut mengkonfirmasi adanya sejumlah persoalan di dalam kinerja Bawaslu tingkat kota/kabupaten.

Beberapa temuan yang menjadi alasan klasik misalnya rendahnya pemahaman dan kesadaran masyarakat tentang Pemilu. Partisipasi kerap kali hanya dimaknai sebatas aktivitas menyalurkan hak suara (mencoblos), belum ke hal-hal yang lebih substantif seperti pengawalan untuk menghindari praktik curang dalam pemilu (TH, Wawancara 2019). Di samping itu, persoalan lama berkaitan dengan minimnya anggaran yang diakui oleh informan berdampak pada tidak efektifnya program sosialisasi oleh Bawaslu di tingkat daerah. Kesadaran politik masyarakat di tingkat bawah cenderung lebih berorientasi mengharap imbalan materi dibanding proaktif secara sukarela mengawal proses-proses Pemilu (FW, Wawancara 2019). Sejumlah persoalan diatas seolah tidak pernah menemui titik akhir dan selalu muncul di setiap penyelenggaraan pemilu.

4.2 Kultur Patrimonial

Di samping sejumlah persoalan kinerja Bawaslu, aspek sosio-kultural di Jawa Timur menarik untuk dilihat sebagai salah satu indikator yang memengaruhi rendahnya keterlibatan masyarakat di dalam seluruh proses Pemilu. Berdasarkan pendapat ahli, terdapat tiga perspektif sosio-kultural Jawa Timur yang paling dominan, yakni budaya Arek, Tapal Kuda (Pandalungan) dan Mataraman. Ketiga wilayah subkultur tersebut tentunya merepresentasikan karakteristik masyarakat yang berbeda. Merujuk pada penelitian Zuhro (2009) mengenai nilai-nilai budaya politik lokal menjelaskan, wilayah Arek yang meliputi Surabaya, Malang, Jombang, Mojokerto, Gresik dan sekitarnya, secara umum lekat dengan budaya *arek*-nya

yang artikulatif dan ekspresif, sebuah karakteristik masyarakat yang terbuka, egaliter dan relatif mudah menerima nilai-nilai demokrasi. Di Provinsi ujung timur pulau Jawa itu juga dikenal dengan istilah *bloko suto* (sikap apa adanya), sebuah sikap yang menggambarkan keterbukaan, transparansi dan keberanian melakukan koreksi terhadap pihak lain tanpa harus dibayang-bayangi perasaan *ewuh pakewuh* dan melanggar tatakrama sopan santun.

Sementara itu, di wilayah Tapal Kuda seperti Probolinggo, Lumajang, Jember, Bondowoso, Situbondo lebih menunjukkan budaya “mendalungan” ketimbang Arek. Penduduk di daerah-daerah tersebut sebagian adalah hasil perkawinan campuran antara suku Jawa dan Madura atau penduduk Madura yang tinggal di luar pulau Madura tapi masih berada di wilayah Jawa Timur. Meskipun tidak persis sama dengan budaya Arek, dalam beberapa hal menunjukkan kemiripan dalam hal keterbukaan dan mengekspresikan keinginannya. Selain itu, yang menarik adalah masyarakat “mendalungan” juga cenderung bersifat komunal, patuh dan taat pada kyai atau tokohnya. Sedangkan di kawasan Mataraman, daerah yang secara geografis berdekatan dengan Jawa Tengah, seperti di Kediri, Blitar, Tulungagung, Trenggalek, Madiun dan kawasan sekitarnya mengalami semacam proses akulturasi dengan budaya Jawa Tengah-an yang cenderung feodal. Akan tetapi, identitas ke-Jawa Timur-an tetap dominan sehingga nilai-nilai egalitarianisme yang menjadi salah satu pilar penting demokrasi mudah ditemukan di sebagian besar wilayah Jawa Timur.

Dalam Pemilu Serentak 2019, angka partisipasi di ketiga kawasan tersebut (Arek, Mataraman dan Pandalungan) secara umum memperlihatkan adanya peningkatan partisipasi memilih. Total presentase partisipasi memilih di Jawa Timur meningkat yaitu mencapai 82,35% (Amaluddin, 2019). Namun, secara bersamaan, di ketiga wilayah subkultur tersebut menunjukkan perbedaan dalam aspek keterlibatan masyarakat dalam mengawal proses pemilu.

Tabel 1.2. *Data Pelanggaran Pemilu Tahun 2019 Berdasarkan Subkultur Wilayah*

Sub Kultur Jawa Timur	Jumlah Temuan Pelanggaran	Jumlah Laporan Pelanggaran
Arek		
Kota Surabaya	344	6
Kab. Gresik	757	5
Kota Malang	119	1
Kab. Malang	1149	3
Kota Batu	137	2
Mataraman		
Kab. Magetan	542	0
Kab. Madiun	151	1
Kab. Bojonegoro	237	0
Kab. Tuban	315	0
Kab. Kediri	641	0
Pandalungan		
Kota Pasuruan	159	0
Kab. Situbondo	150	0
Kab. Pamekasan	119	0
Kab. Sampang	75	1

Sumber: Bawaslu Jatim, 2019

Dari data ketiga kawasan subkultur di atas (Arek, Mataraman dan Pandalungan), menggambarkan perbedaan keterlibatan

masyarakat dalam melaporkan dugaan pelanggaran pemilu. Data Bawaslu Jawa Timur (2019) tersebut menunjukkan bahwa temuan laporan masyarakat mengenai dugaan pelanggaran pemilu didominasi oleh kabupaten/kota yang masuk dalam subkultur Arek. Hal ini berkorelasi dengan kajian Zuhro (2009) yang menjelaskan bahwa perilaku politik massa di daerah Arek lebih rasional dibandingkan daerah Mataraman dan Pendalungan yang realitas perilaku politiknya sering berbenturan dengan kultur yang patrimonial. Menurut Zuhro (2009), partisipasi politik di Jawa Timur cenderung banyak dipengaruhi oleh ketokohan atau kharismatik seorang tokoh.

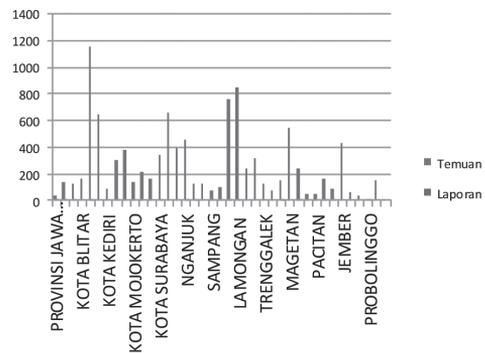
4.3 Masyarakat yang Terkooptasi

Masalah - masalah partisipasi masyarakat Jawa Timur dalam pengawasan pemilu, sebagaimana paparan temuan di atas, tidak serta merta menitikberatkan pada persoalan prosedural semata. Ada persoalan-persoalan serius di dalam praktik politik yang terjadi di Jawa Timur sehingga berdampak pada independensi masyarakat di dalam mengawal proses pemilu di setiap tingkatan. Data menunjukkan ketimpangan perbandingan antara jumlah pelanggaran kontestan pemilu dengan laporan masyarakat, terjadi di seluruh wilayah kota/kabupaten di Jawa Timur. Artinya hampir di seluruh wilayah kota/kabupaten respon masyarakat terhadap tingginya praktik pelanggaran pemilu sangat rendah. Padahal angka partisipasi memilih masyarakat Jawa Timur sangat tinggi yaitu mencapai 82,35% tingkat kehadiran di bilik suara.

Fenomena partisipasi semacam ini menunjukkan adanya anomali. Tingginya partisipasi politik masyarakat dalam menentukan hak pilihnya tidak secara

otomatis diikuti oleh keterlibatannya di dalam proses-proses mengawal suaranya. Sehingga meski tingkat partisipasi memilih sangat tinggi tidak menjamin penyelenggaraan pemilu berjalan secara *fair*.

Gambar 2. Data Perbandingan Jumlah Temuan dan Laporan Pelanggaran Pemilu 2019 di Jawa Timur



Sumber: Bawaslu Jawa Timur, 2019

Informan TH (2019) dalam hasil wawancara menjelaskan tingginya partisipasi memilih masyarakat salah satunya disebabkan oleh kondisi kultural masyarakat Jawa Timur yang komunal. Kondisi yang sedemikian memungkinkan masyarakat beramai-ramai bersama-sama turut hadir ke TPS.

“mereka akan *aware* ketika yang menjadi kontestan pemilu adalah orang dekatnya, baik itu teman, saudara, tetangga, satu organisasi, sehingga ikatan emosional itu terbentuk dan menggerakkan warga masyarakat yang komunal tersebut turut hadir memberikan hak suara. Bagaimana dengan yang tidak memiliki ikatan emosional tadi, biasanya salah satu intervensi yang menjadi alasan memilih karena politik uang (Wawancara TH, 31 Juli 2019).

Salah satu yang menjadi temuan penting di dalam penelitian ini adalah maraknya praktik politik uang. Praktik politik semacam ini sudah mengakar dan tumbuh subur di setiap perhelatan demokrasi prosedural. Di Kota Probolinggo misalnya, hasil kuesioner yang dibagikan Bawaslu Kota Probolinggo sebagai upaya pencegahan pelanggaran Pemilu Serentak 2019 menunjukkan fakta bahwa masyarakat sekitar sangat permisif dengan praktik politik uang.

“Pada Pemilu Serentak 2019 lalu, kami menemukan uang di dalam tas milik istri seorang caleg yang disiapkan untuk dibagikan kepada masyarakat. Ketika ditanyakan kepada masyarakat, mereka mau saja menerima, dan sebenarnya mereka mengharap uang-uang semacam itu. Seperti hasil kuesioner yang dibagikan Bawaslu saat sebelum Pemilu, memang masyarakat disini sudah terbiasa dengan praktik politik uang yang terjadi sebelumnya-sebelumnya, dan itu alasan mengapa mereka mau datang ke TPS (Wawancara AF, 27 Juli 2019).

Praktik politik semacam ini terjadi hampir di tiap kota/kabupaten di Jawa Timur. Informan - informan penelitian membenarkan adanya praktik tersebut yang banyak terjadi di wilayah desa-desa. Masyarakat biasanya menceritakan praktik politik uang kepada teman terdekat. Sekaligus mengkonfirmasi ketidakmungkinan masyarakat melaporkan dugaan praktik politik uang kepada Bawaslu saat proses Pemilu berlangsung meskipun hal itu terjadi di depan mata. Ini dikarenakan selain mereka terlibat sebagai penerima, mereka

juga diuntungkan karena mendapatkan uang. Kondisi semacam ini berhubungan logis dengan pasifnya masyarakat di dalam proses pengawasan dan pelaporan.

Temuan penelitian berikutnya terjadi di wilayah Madura yaitu adanya manipulasi penghitungan hasil perolehan suara calon anggota DPR RI dapil Jawa Timur XI yang kasusnya saat ini tengah menunggu proses sidang sengketa di Mahkamah Konstitusi dan DKPP. Salah seorang informan menyebutkan dugaan adanya peran elit lokal dan penyelenggara pemilu setempat di dalam proses memanipulasi penghitungan hasil suara.

“C1 hasil rekap suara di TPS, kemudian naik ke kecamatan masih aman. Ketika sudah di tingkat kabupaten berubah suaranya. *Local strong man* ini mengkooptasi penyelenggara pemilu dengan mengkondisikan hasil rekapitulasi tingkat kabupaten. Saat penghitungan di TPS dan kecamatan terbuka, masyarakat bisa ikut lihat, tapi begitu rapat pleno tertutup di kabupaten suara sudah berubah (Wawancara R, 4 Agustus 2019).”

Berkaitan dengan kesaksian seseorang untuk melaporkan dugaan pelanggaran pemilu tersebut diakui informan R (2019) ditemukan adanya intimidasi, terutama untuk bersaksi ke Sidang Mahkamah Konstitusi. Praktik intimidasi kepada masyarakat sehingga menimbulkan rasa takut dan keterancaman pada keselamatan seseorang memang terjadi. Ia menjelaskan praktik kompetisi politik tidak sehat di Madura pada Pemilu Serentak 2019 lalu terjadi dalam dua bentuk, yaitu atas (melalui manipulasi penghitungan suara) dan bawah (melalui praktik politik uang).

Jelas kiranya bahwa fenomena diatas menunjukkan persoalan demokrasi yang sangat serius. Mengingat praktik politik uang dan intimidasi terhadap masyarakat pada akhirnya sangat berdampak pada keleluasaan masyarakat untuk aktif bergerak menciptakan suasana pemilu yang *fair*. Kedua temuan tersebut mengkonfirmasi hubungan sebab-akibat secara logis perihal rendahnya tingkat laporan masyarakat terhadap dugaan pelanggaran kontestan pemilu, sementara temuan pelanggaran yang diperoleh Bawaslu di masing-masing kota/kabupaten sangat tinggi.

Jika fenomena di atas di sandingkan dengan pendekatan elit di dalam proses kompetisi, maka logis jika proses politik dianggap sebagai permainan elit. Para tokoh yang bertindak sebagai kontestan pemilu menjalankan peran dengan sumberdaya yang mereka miliki untuk mengamankan kepentingan pribadi mereka. Bagi Schumpeter demokrasi secara sederhana adalah suatu mekanisme pasar. Para pemilih adalah konsumen, para politisi adalah wiraswastanya (Schumpeter, 1952, hal. 269). Linier dengan mekanisme ini, kompetisi di dalam proses politik dimaknai sebagai kompetisi antar elit untuk memburu keuntungan. Keuntungan dalam konteks kompetisi elektoral adalah meraih dukungan massa untuk memperoleh suara terbanyak. Elit akan mengusahakan apapun yang mereka yakini untuk meraih sebesar-besarnya dukungan (Downs, 1957, hal. 295-296).

5. Simpulan

Simpulan utama dari penelitian ini terdiri dari beberapa aspek pokok. Masalah-masalah implementasi pengawasan partisipatif di Jawa Timur

secara substantif disebabkan karena beberapa faktor. Pertama, tidak adanya inovasi kinerja yang dilakukan oleh Bawaslu di tingkat daerah dalam mengimplementasikan pengawasan partisipatif sehingga sejumlah masalah klasik yang terjadi di setiap penyelenggaraan pemilu masih seringkali ditemui. Misalnya alasan minimnya anggaran dalam pelibatan masyarakat yang berdampak pada tidak efektifnya proses sosialisasi, serta rendahnya pemahaman masyarakat.

Kedua, karakter sosio-kultural masyarakat Jawa Timur yang patrimonial, dimana realitas perilaku politik massa yang sebagian besar berada di wilayah kabupaten sering berbenturan dengan kultur yang patrimonial. Partisipasi politik di Jawa Timur cenderung banyak dipengaruhi oleh ketokohan atau kharismatik seorang tokoh.

Ketiga, kondisi masyarakat yang terkooptasi. Selain akar persoalan yang berkaitan dengan pengetahuan masyarakat dan berdampak pada ketidaktahuan masyarakat mengenai aturan main di dalam proses politik, praktik politik uang menciptakan masyarakat yang permisif terhadap praktik-praktik pelanggaran pemilu dan pasif dalam penegakannya. Di samping itu juga ditemukannya intimidasi oleh kontestan pemilu kepada masyarakat pemilih sehingga menimbulkan rasa takut dan keterancaman keamanan diri. Keseluruhan persoalan diatas mengkooptasi masyarakat Jawa Timur baik secara psikologis maupun sosiologis, dan menjadikan tidak terlibatnya masyarakat di dalam partisipasi politik di seluruh tingkatan pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

- Amaluddin. (2019, Mei 13). Partisipasi Pemilih di Jatim Melampaui Capaian Nasional. Diakses dari <https://m.medcom.id/pemilu/news-pemilu/zNAL57zK-partisipasi-pemilih-di-jatim-melampaui-capaian-nasional>.
- Bawaslu RI. (2018, Januari 14). Panduan Pusat Pengawasan Partisipatif. Diakses dari <https://bawaslu.go.id/id/publikasi/panduan-pusat-pengawasan-partisipatif>.
- Bawaslu RI. (2019, Mei 2). Hasil Pengawasan Pemilu 2019. Diakses dari <https://www.bawaslu.go.id/id/hasil-pengawasan/pemilu-2019>.
- Creswell, J. W. (2008). *Educational Research. Planning, Conducting, and Evaluating Qualitative & Quantitative Approach*. London: Sage Publications.
- Downs, Anthony. (1957). *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, Publishers.
- Farisa, F. (2019, Mei 2007). KPU Sebut Partisipasi Pemilih pada Pemilu 2019 Mencapai 81 Persen diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/27/16415251/kpu-sebut-partisipasi-pemilih-pada-pemilu-2019-capai-81-persen>.
- Huntington, S. P. (1991). *The Third Wave: Democratization in The Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- Huntington, S. P., & Nelson, J. M. (2014). *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Junaidi, Veri. (2013). *Pelibatan dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu*. Jakarta: Perludem dan The Asia Foundation.
- Mas'ood Mohtar., & MacAndrews, C. (2008). *Perbandingan Sistem Politik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University.
- Megantoro, Widi. (2014). *Peran Bawaslu dan Dinamika Hubungan Kelembagaannya dalam Proses Pengawasan Pemilu Pasca Reformasi di Indonesia* (Tesis). Depok, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.
- Nurhasim, M. (2016, Oktober 4). Partisipasi Pemilih pada Pemilu 2014: Studi Penjajakan. Diakses dari <http://lipi.go.id/publikasi/partisipasi-pemilih-pada-pemilu-2014-studi-penjajakan/14478>.
- OSCE. (2010). *Election Observation Handbook*. Warsaw Poland: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR).
- Schumpeter, Joseph. (1952) *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York, Harper.
- Surbakti, Ramlan., & Fitrianto, Hari. (2015). *Transformasi Bawaslu dan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan Pemilu*. Jakarta: Kemitraan Partnership.
- Varma, S.P. (1999). *Teori Politik Modern*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Weiner, Myron. (1971). *Political Participation: Crises of the political process in Leonard Binder and others, Crises and Sequences in Political Development*. Princeton University Press.
- Wawancara dengan AF pada tanggal 27 Juli 2019.
- Wawancara dengan FW pada tanggal 2 Juli 2019.
- Wawancara dengan R pada tanggal 4 Agustus 2019.
- Wawancara dengan TH pada tanggal 31 Juli 2019.
- Zuhro, R. Siti, dkk. (2009). *Demokrasi Lokal: Perubahan dan Kesenambungan Nilai-Nilai Budaya Politik Lokal di Jawa Timur, Sumatera Barat, Sulawesi Selatan dan Bali*. Yogyakarta: Ombak.