



ISSN: 2443-2539

VOLUME 7 | NO. 1 | TAHUN 2020

JURNAL **ADHYASTA** PEMILU

BADAN PENGAWAS PEMILIHAN UMUM
REPUBLIK INDONESIA

*Party-Id dan Tendensi Politik Uang di Provinsi Bali :
Studi Kasus Pilkada Bali Tahun 2018*

Kadek Dwita & Irhamna

*Pelindungan Hak Pilih Penyandang
Disabilitas Mental Dalam Pendekatan
Rangkaian Proses Pasca Putusan
Mahkamah Konstitusi
Nomor 135/PUU-VIII/2015*

Fajri Nursyamsi & M. Nur Ramadhan

*Potret LHKPN Dan LPPDK dalam Pemilihan
Gubernur Dan Wakil Gubernur
di Provinsi Jawa Barat dan Jawa Timur
Tahun 2018 untuk Mewujudkan Pemilu
Berintegritas*

Nurlia Dian Paramitha

*Model Pengintegrasian Penegakan Hukum
Pilkada Serentak Guna Mewujudkan
Keadilan Substantif
(Evaluasi Penegakan Hukum Pilkada
Serentak 2015-2020)*

Agus Riwanto

*Fenomena Rasionalisasi Anggaran
Pilkada Yang Telah Disepakati
(Studi Kasus Di Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur
Dan Kota Tidore Kepulauan)*

Faqih Mujahid & Susilo Harjono

Bagian Analisis Teknis Pengawasan dan Potensi Pelanggaran
Biro Hukum, Humas, dan Pengawasan Internal
Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia

PENGANTAR REDAKSI

Penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak telah berlangsung sejak tahun 2015. Sepanjang penyelenggaraan Pilkada tersebut tidak luput dari sejumlah tantangan dan hambatan yang dihadapi oleh penyelenggara, terutama Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu). Pada sisi pengawasan, persoalan yang dihadapi oleh Bawaslu berkaitan dengan Pengawasan dan Penyelesaian Sengketa Pemilihan berupa praktik politik uang, laporan dana kampanye, netralitas Aparatur Sipil Negara (ASN, pelanggaran yang Terstruktur, Sistematis, dan Masif (TSM), penyelesaian sengketa administrasi dan sengketa proses pemilu. Selain itu, Bawaslu harus melakukan pengawasan terhadap ujaran kebencian (*hate speech and spin*, politisasi SARA, politisasi identitas, konten media sosial (*Social Media*), Pasangan Calon Tunggal. Pada tahun 2020, Bawaslu mendapatkan beban kerja yang lebih ekstra dalam melakukan pengawasan karena penyelenggaraan Pilkada di tengah Pandemi Covid 19. Pada masa ini terjadi banyak penyesuaian mekanisme penyelenggaraan Pilkada dengan mengedepankan protokol kesehatan.

Dengan dinamika penyelenggaraan Pilkada Serentak dalam lima tahun tersebut, Bawaslu melihat urgensi untuk mengadakan penulisan artikel Jurnal Adhyasta Pemilu 2020 yang mengangkat tema Evaluasi Pilkada Serentak 2015-2020. Tujuannya adalah untuk memberikan masukan dalam konteks pengawasan demi perbaikan penyelenggaraan Pilkada Serentak ke depannya. Pada tahun ini, edisi pertama Jurnal Adhyasta Pemilu ditulis oleh Kadek Dwita Apriani dan Irhamna dengan judul *Party Id* dan Tendensi Politik Uang di Provinsi Bali: Studi Kasus Pilkada Bali Tahun 2018. Dalam tulisannya, mereka mencoba membuktikan korelasi antara tingkat loyalitas pemilih terhadap partai politik (*party-identification/party-id*) dengan tingkat toleransi pemilih terhadap politik uang. Artikel selanjutnya ditulis oleh Fajri Nursyamsi dan M. Nur Ramadhan yang berjudul Pelindungan Hak Pilih Penyandang Disabilitas Mental Dalam Pendekatan Rangkaian Proses Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-VIII/2015. Tulisan tersebut membahas penerapan regulasi dalam mengatur dan menjamin perlindungan hak pilih disabilitas mental.

Tulisan lain yang menarik dalam edisi kali ini adalah tulisan Nurlia Dian Paramitha dengan judul Potret LHKPN dan LPPDK dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur di Provinsi Jawa Barat dan Jawa Timur Tahun 2018 Untuk Mewujudkan Pemilu Berintegritas. Dalam tulisan tersebut memberikan kritik dan masukan terhadap model pelaporan dana kampanye yang ada. Berikutnya, tulisan Agus Riwanto yang membahas Model Pengintegrasian Penegakan Hukum Pilkada Serentak Guna Mewujudkan Keadilan Substantif (Evaluasi Penegakan Hukum Pilkada Serentak 2015-2020). Dalam tulisan tersebut mengemukakan kritik terhadap penegakan hukum Pilkada melalui banyak pintu (*justice in many rooms*) yang menyebabkan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, tulisan

ini menawarkan model pengintegrasian penegakan hukum Pilkada dengan menjadikan Bawaslu sebagai semi peradilan (*quasi judiciary*). Edisi pertama ditutup dengan tulisan dari bidang politik yang ditulis oleh Faqih Mujahid dan Susilo Harjono. Tulisan dengan judul Fenomena Rasionalisasi Anggaran Pilkada yang Telah Disepakati (Studi Kasus di Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur dan Kota Tidore Kepulauan). Penulis mencoba menggali sejumlah factor yang menyebabkan adanya rasionalisasi anggaran pilkada di kedua wilayah tersebut.

Kelima tulisan dalam edisi pertama Jurnal Adhyasta Pemilu 2020 menunjukkan keunikan dan kekhasan persoalan yang terjadi sepanjang penyelenggaraan Pilkada Serentak 2015-2020. Tulisan-tulisan tersebut bukan sekadar menjadi catatan untuk perbaikan penyelenggaraan Pilkada, terutama dalam sisi pengawasan, melainkan juga menjadi kebaruan (*novelty*) dalam ranah kepemiluan. Semoga kelima tulisan tersebut dapat memberikan manfaat bagi pembaca. 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
Djoni Irfandi
Bre Ikrajendra
Mulyadi

Redaksi Pelaksana

Rury Uswatun Hasanah
Insan Azzamit
Syah Rizal Humardani
Anjar Arifin

Sekretaris Redaksi

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

<i>Party-Id</i> dan Tendensi Politik Uang Di Provinsi Bali : Studi Kasus Pilkada Bali Tahun 2018 <i>Kadek Dwita & Irhamna</i>	1
Pelindungan Hak Pilih Penyandang Disabilitas Mental Dalam Pendekatan Rangkaian Proses Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-VIII/2015 <i>Fajri Nursyamsi & M. Nur Ramadhan</i>	17
Potret LHKPN Dan LPPDK Dalam Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur Di Provinsi Jawa Barat Dan Jawa Timur Tahun 2018 Untuk Mewujudkan Pemilu Berintegritas <i>Nurlia Dian Paramitha</i>	41
Model Pengintegrasian Penegakan Hukum Pilkada Serentak Guna Mewujudkan Keadilan Substantif (Evaluasi Penegakan Hukum Pilkada Serentak 2015-2020) <i>Agus Riwanto</i>	61
Fenomena Rasionalisasi Anggaran Pilkada Yang Telah Disepakati (Studi Kasus Di Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur Dan Kota Tidore Kepulauan) <i>Faqih Mujahid & Susilo Harjono</i>	83

**PARTY-ID DAN TENDENSI POLITIK UANG DI PROVINSI BALI :
Studi Kasus Pilkada Bali Tahun 2018**

***PARTY-ID AND VOTE BUYING TENDENCY IN BALI: A Case
Study Of 2018 Regional Election***

Kadek Dwita Apriani
FISIP Universitas Udayana, Bali
kadek88@gmail.com

Irhamna
Direktorat Politik dan Komunikasi,
Kementerian PPN/Bappenas, Jakarta
irhamna.irham@gmail.com

Abstract

The symptoms of weakening party-identification (party-id) has been a major phenomenon in Regional Elections in Indonesia. Through the electoral politics perspectives, the weakening of party-id has been identified as one of the factors which contributed to the increasing rate of vote buying at the grassroots level. In other words, the stronger the party-id, the lower the tendency of vote buying. This hypothesis was being tested in Bali, a province hat have the highest percentage of voters with party-id in Indonesia. This study used quantitative methods through surveys to 1080 respondents which proportionally spread across all districts in Bali, conducted in May 2018. The study suggests there is a signifiant correlation between party-id and vote buying tendency. Voters with higher party-id are having the higher chances in accepting vote buying.

Keywords: Bali, regional election, party-id, vote buying

Abstrak

Gejala melemahnya identifikasi pemilih terhadap partai politik (*party-identification/party-id*) telah menjadi fenomena umum dalam penyelenggaraan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) di Indonesia. Dalam konteks politik elektoral, melemahnya *party-id* kerap dipandang memberi kontribusi pada

peningkatan praktik jual beli suara (*politik uang/vote buying*) pada tataran akar rumput. Dengan kata lain, semakin kuat *party-id* maka tendensi terhadap politik uang akan semakin rendah. Hipotesis tersebut coba untuk dibuktikan dengan mengkaji pemilihan kepala daerah di satu wilayah yang dinilai memiliki persentase pemilih dengan *party-id* terbesar di Indonesia yaitu Bali. Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif melalui survei terhadap 1080 responden yang tersebar secara proporsional di seluruh kabupaten/kota di Bali pada bulan Mei tahun 2018. Penelitian ini menemukan adanya hubungan yang signifikan antara identifikasi partai politik dengan sikap pemilih terhadap praktik politik uang dalam Pilkada Bali 2018. Pemilih dengan *party-id* justru memiliki kecenderungan lebih tinggi dalam menerima praktik politik uang.

Kata Kunci : Bali, Pilkada, *party-id*, politik uang

1. Pendahuluan

Lanskap politik dan demokrasi Indonesia pascareformasi telah bergerak menuju proses konsolidasi demokrasi. Proses transisi tersebut juga diperkuat dengan mekanisme elektoral yang tepat melalui Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) secara langsung. Pilkada langsung kerap menjadi momentum untuk melihat kuat lemahnya identifikasi pemilih terhadap partai politik di satu wilayah.

Dalam konteks Indonesia, pengidentifikasian individu terhadap partai mengalami dinamika dari setiap penyelenggaraan Pemilu, kecenderungannya secara keseluruhan identitas kepartaian mengalami penurunan yang tajam. Pada awal Reformasi diketahui angka *party-id* sangat tinggi. Data tahun 1999 menunjukkan *party-id* pemilih di Indonesia berada di kisaran 86 persen. Salah satu penyebab

tingginya tingkat identifikasi partai pada waktu itu adalah mobilisasi yang bersifat partisan dalam balutan euforia demokratisasi. Setelah Pemilu 1999, *party-id* cenderung mengalami penurunan pada rentang waktu 2002-2014 yang salah satunya disebabkan oleh ketidakmampuan atau kegagalan partai politik dalam menjaga ekspektasi konstituen, bahkan pada tahun 2014, *party-id* hanya tinggal sekitar 9 persen (Mujani, Liddle, & Ambardi, 2019). Argumen senada juga diungkapkan Muhtadi (2013) yang menjelaskan bahwa tren penurunan tersebut disebabkan oleh kegagalan partai politik untuk meningkatkan kinerjanya di mata konstituen (Muhtadi, 2013).

Pada sisi lain, Pemilihan Umum (Pemilu) dan Pilkada pascareformasi menunjukkan tren penggunaan politik uang yang semakin tinggi. Muhtadi (2019), mengukur intensitas penggunaan politik uang melalui *Vote Buying Index* secara nasional

dengan prevalensi antara 25-33 persen. Dengan prevalensi tersebut, politik uang di Indonesia merupakan yang ketiga terbesar di dunia (Muhtadi, 2019). Tingginya prevalensi penggunaan politik uang juga berkaitan dengan faktor-faktor sosial-ekonomi seperti tingkat pendidikan dan pendapatan serta sikap permisif masyarakat yang cenderung toleran terhadap relasi patron-klien (Muhtadi, 2013). Lebih lanjut dalam riset yang dilakukan oleh Aspinall (2014), relasi patron-klien tersebut terbentuk dan difasilitasi oleh munculnya fenomena *brokers* yang menjadi *middle man* antara kandidat dan konstituen dalam jaringan pemenangan yang terstruktur (Aspinall, 2014).

Pilkada Bali 2018 diikuti oleh dua pasang kandidat yaitu Ida Bagus Rai Dharmawijaya Mantra - Ketut Sudikerta (Mantra-Kerta) dan I Wayan Koster - Cokorda Artha Ardhana Sukawati (Koster-Ace). Pasangan Mantra-Kerta mengantongi 28 kursi dukungan di DPRD Bali. Terdiri dari Partai Golkar (11 kursi), Demokrat (8 kursi), Gerindra (7 kursi), dan Nasdem (2 kursi). Sementara itu, pasangan Koster-Ace mengantongi 27 kursi, terdiri dari PDIP (24 kursi), Hanura (1 kursi), PAN (1 kursi), dan PKPI (1 kursi). Meskipun memiliki dukungan kursi yang lebih rendah, pasangan Koster-Ace pada akhirnya memenangkan Pilkada Bali 2018 dengan perolehan suara mencapai 57,68 persen (KPU

Provinsi Bali, 2020).

Temuan Muhtadi (Muhtadi, 2013) menyebutkan tendensi politik uang pada masyarakat Bali diduga lebih rendah dibanding masyarakat Indonesia secara umum. Data dari hasil riset yang sama memperlihatkan, sekitar 82 persen pemilih Bali pada tahun 2013 menyatakan bahwa politik uang merupakan suatu hal yang tidak dapat diterima. Lebih lanjut, sebanyak 75 persen pemilih menyatakan menolak bila diberi uang oleh kandidat dalam sebuah pemilihan. Angka ini dapat dilihat sebagai bagian dari argumen dasar yang diangkat oleh penelitian ini bahwa terdapat hubungan yang signifikan antara identifikasi partai politik dan tendensi politik uang.

Data mengenai prevalensi terhadap politik uang di Bali seperti yang dipaparkan di atas telah berumur lebih dari lima tahun. Banyak dinamika politik yang telah terjadi dan kemungkinan mempengaruhi prevalensi tersebut. Oleh karena itu, kami melihat perlunya penelitian lebih lanjut untuk memberikan gambaran mutakhir terkait dengan politik uang di Bali, khususnya pada Pilkada Bali 2018.

Identifikasi partai politik menjadi faktor yang dapat menjelaskan perilaku memilih masyarakat pada masa awal reformasi. Pengaruh faktor ini terus menurun dari pemilu ke pemilu hingga berdasarkan penelitian Mujani dkk., (Mujani, Liddle, & Ambardi, 2019) diketahui

pada tahun 2014, masyarakat yang mengidentifikasi diri dengan partai politik di Indonesia hanya tersisa 14 persen. Meski faktor ini terbaca sangat lemah di level nasional, terdapat catatan Burhanuddin Muhtadi (2013) menyebutkan satu kondisi khusus yang terlihat di Provinsi Bali. Muhtadi (2013) menyebut bahwa temuan risetnya di Bali menunjukkan angka identifikasi partai politik pemilih di Bali jauh melebihi angka rata-rata nasional, namun ia tak menyebutkan berapa persen pemilih Bali yang masih mengidentifikasi diri dengan partai politik tertentu pada saat penelitian tersebut dilaksanakan.

Oleh karena itu, dipandang perlu untuk mengetahui berapa sebenarnya jumlah pemilih di Bali yang masih mengidentifikasi diri dengan partai tertentu serta hubungannya dengan politik uang, seperti yang diuraikan dalam pertanyaan penelitian berikut ini, *bagaimana hubungan antara identifikasi partai politik dengan sikap pemilih terhadap praktik politik uang dalam Pilkada Bali 2018?*

2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif dalam pengumpulan dan pengolahan data. Pengumpulan data melalui survei dilakukan pada bulan Mei 2018 (sebelum Pilkada Bali 2018). Responden pada penelitian ini tersebar secara proporsional di sembilan Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Bali. Total

responden dalam penelitian ini sebanyak 1.080 orang. Responden adalah penduduk Bali yang pada saat penelitian dilakukan berusia 17 tahun atau lebih (telah memiliki hak pilih dalam Pilkada Bali 2018).

Survei ini memiliki toleransi kesalahan (*Margin of Error/MoE*) sebesar ± 3 persen, pada tingkat kepercayaan 95 persen. Teknik pencuplikan data yang digunakan adalah *Multistage Random Sampling*. Teknik ini dipilih karena *sampling frame* yang tidak homogen.

Seluruh kabupaten/kota yang ada di Bali masuk sebagai wilayah pengambilan sampel. Di sembilan kabupaten/kota tersebut diambil 108 desa/kelurahan secara acak sesuai dengan proporsi sampel di kabupaten yang bersangkutan. Selanjutnya, di masing-masing desa/kelurahan diambil 10 responden yang tersebar di *banjar*/kampung yang ada di desa terpilih. Pada masing-masing *banjar* dipilih dua KK, kemudian di KK terpilih diambil responden dengan metode *kish grid*.

Pengolahan data dilakukan dengan menggunakan *Statistical Package for Social Science (SPSS)*. Data yang disajikan berupa data frekuensi, tabulasi silang dan hasil uji *Chi Square* untuk melihat hubungan antar variabel. Penulis menyadari akan adanya kritik terhadap pendekatan kuantitatif dalam melihat tendensi politik uang, dimana sering kali persoalan yang dihadapi adalah masalah *social desirability bias*.

Hal ini coba ditekan dengan bentuk pertanyaan yang tepat untuk disajikan dalam kuesioner.

Sampling dalam penelitian ini dapat dikatakan representatif jika dilihat dari profil responden. Berdasarkan hasil tabulasi frekuensi terlihat bahwa gender responden dalam survei ini berimbang 50:50. Proporsi responden terbesar ada di Kabupaten Buleleng (16,7 persen) dan terkecil pada Kabupaten Klungkung (4,6 persen). Ini sama dengan proporsi jumlah pemilih di Bali berdasarkan Daftar Pemilih Tetap (DPT) Pilkada Bali 2018. Survei ini juga memperlihatkan bahwa pemilih di Bali paling banyak menamatkan pendidikan SMA/Sederajat yaitu sebanyak 39 persen.

3. Konsep dan Teori

Dalam penelitian ini digunakan dua konsep dan satu teori. Dua konsep tersebut adalah *party-id* dan *vote buying*. Teori yang digunakan untuk melihat hubungan antara kedua konsep tersebut adalah teori hubungan *party-id* dan *vote buying* dari Susan Stokes dan Burhanuddin Muhtadi.

3.1. Konsep *Party-Id*

Identifikasi partai politik (*party-id*) merujuk pada kedekatan psikologis seseorang pada partai tertentu (Bone & Ranney, 1981). Kedekatan psikologis seseorang dengan partai politik menurut teori identifikasi partai ini mirip dengan kedekatan psikologis

seseorang dengan agama yang dipeluknya. Dalam konteks tersebut ada yang memiliki identifikasi yang sangat kuat dan ada pula yang sangat lemah atau netral. Dalam konsep identifikasi partai politik ini, pemilih dilihat memiliki konsistensi pilihan partai. Dengan kata lain, pemilih memilih partai yang sama tiap kali pemilu dilaksanakan. Kavanagh (1983) menjelaskan, konsep identifikasi partai ini mirip dengan loyalitas partai atau kesetiaan seorang pemilih terhadap partai tertentu (Kavanagh, 1983).

Konsep identifikasi diri dengan partai politik atau yang disingkat dengan *party-id* merupakan bagian penting dari pendekatan psikologis dalam teori perilaku memilih. Konsep identifikasi dalam hal ini seperti yang dikutip Mujani dari Campbell adalah *orientasi afeksi individu terhadap kelompok penting dalam masyarakat*. Oleh karena itu, definisi konseptual dari identifikasi partai politik (*Party-id*) adalah orientasi afeksi, atau perasaan seseorang terhadap partai politik. *Party-id* dipercaya memiliki pengaruh yang kuat dan luas pada sikap politik (Mujani, Liddle, & Ambardi, 2019).

Identifikasi partai merupakan ikatan psikologis yang stabil antara pemilih dengan partai politik tertentu, sehingga pemilih yang memilikinya tidak lagi dipengaruhi oleh faktor jangka pendek dalam menentukan pilihan politiknya. Identifikasi partai merupakan komponen psikologis yang memberi sumbangan bagi

stabilitas dukungan terhadap partai politik. Identitas partai politik berada pada tingkat sikap atau orientasi (Mujani, Liddle, & Ambardi, 2019).

Identitas kepartaian (*party-identification/party-id*) dapat memunculkan pengaruh yang kuat sebagai variabel independen dalam berbagai sikap politik individu. Identifikasi individu terhadap partai politik dapat berorientasi positif dan negatif. Identifikasi positif terhadap partai memiliki kemiripan dengan identifikasi diri seseorang terhadap agama tertentu. Individu tersebut akan mengidentifikasikan diri mereka sebagai “Saya adalah Partai X”, “Saya adalah Partai Y” seperti mereka mengidentifikasikan diri mereka sebagai “Muslim”, “Kristen”, “Hindu”. Sementara itu, pada individu yang memiliki identifikasi negatif maka dia akan merespons dengan tidak memiliki hubungan/afiliasi dengan partai politik dengan mengidentifikasikan dirinya sebagai “tidak berpartai” (Mujani, Liddle, & Ambardi, 2019).

Faktor identifikasi partai politik dalam perilaku memilih di Indonesia dikatakan kian menurun sejak tahun 1999 hingga 2019 dan dikatakan tidak mampu menjelaskan perilaku memilih masyarakat Indonesia. Jumlah pemilih di Indonesia yang masih memiliki identifikasi partai politik pada rentangan tahun 2014 hanya tersisa 14 persen (Mujani, Liddle, & Ambardi, 2019). Angka

ini merupakan angka yang sangat rendah jika dibandingkan dengan hasil pengukuran pada masa awal reformasi. Pada tahun 1999 sekitar 86 persen pemilih Indonesia mengidentifikasi diri dengan partai tertentu. Kemudian pengukuran berikutnya dilakukan pada tahun 2001 dan diperoleh angka yang jauh berbeda. Pada tahun 2001, pemilih yang merasa dekat dengan partai tertentu atau memiliki *party-id* hanya tersisa 33 persen. Setahun menjelang Pemilu 2004, angka pemilih dengan *party-id* menjadi 55 persen. Mengalami peningkatan cukup signifikan dari dua tahun sebelumnya. Setelah Pemilu 2004, penurunan jumlah pemilih dengan *party-id* di Indonesia kembali terjadi. Pada tahun 2005, hasil survei yang disajikan dalam buku Mujani, Liddle, & Ambardi (2019) memperlihatkan pemilih dengan *party-id* di Indonesia hanya tersisa 30 persen. Angka tersebut terus menurun hingga menjelang Pemilu 2009. Pada tahun pemilu tersebut, jumlah pemilih yang memiliki *party-id* tinggal 18 persen. Menurunnya jumlah pemilih dengan *party-id* ini, menurut Mujani, Liddle, & Ambardi (2019) disebabkan oleh faktor melemahnya daya tarik tokoh-tokoh sentral partai politik yang muncul pada masa sebelumnya. Dinamika perubahan ketokohan partai cukup tinggi, sehingga memperlemah daya ikat psikologis massa dengan partainya (Mujani, Liddle, & Ambardi, 2019).

3.2 Konsep *Vote Buying*

Keberadaan uang telah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari demokrasi. Uang atau sumber daya finansial lainnya telah menjadi salah satu faktor determinan dalam kontestasi elektoral pascareformasi di Indonesia. Cage (2020) secara skeptis bahkan menjelaskan bahwa dalam demokrasi siapa yang membayar maka dia yang menang (Cage, 2020). *Vote Buying* (politik uang/politik transaksional) merupakan bentuk distribusi uang tunai kepada pemilih menjelang pemilihan (Aspinall & Berenschot, 2019).

Dalam konteks demokrasi Indonesia kontemporer, *vote buying* dikenal dengan istilah *serangan fajar*, karena uang dibagikan kepada pemilih yang menjadi target pada pagi hari di hari pemilihan, sebelum mereka datang ke Tempat Pemungutan Suara (TPS). *Vote Buying* menjadi strategi elektoral yang dipilih oleh politisi karena menjadi pilihan rasional, dengan probabilitas keberhasilan yang tinggi. Insentif yang ditawarkan oleh *vote buying* juga lebih besar jika dibandingkan dengan model kebijakan programatik (Kuo, 2020). Lebih lanjut, dalam konteks kebijakan nonprogramatik, *vote buying* dapat didefinisikan sebagai salah satu bentuk klientelisme yang fokus pada dukungan individu pemilih (Stokes, Dunning, Nazareno, & Brusco, 2013).

3.3. Hubungan Antara *Party-id* dan *Vote Buying*

Party-id dan *Vote Buying* memiliki keterkaitan sebagaimana yang dijelaskan oleh Muhtadi (2013), rendahnya *party-id* memiliki kontribusi terhadap meningkatnya praktik politik uang di tingkat massa. Semakin rendah *party-id* seseorang, semakin besar kemungkinan dia menerima praktik politik uang. Sebaliknya, semakin tinggi tingkat *party-id* pemilih maka semakin rendah sikap penerimaannya terhadap politik uang (Muhtadi, 2013). Konsep yang dijelaskan oleh Muhtadi (2013) tersebut mengacu kepada tradisi *swing voter* (Stokes, 2005), bahwa partai politik tidak perlu menghabiskan sumber daya kepada pemilih yang sudah memiliki loyalitas/identifikasi terhadap partai politik tertentu, mereka hanya perlu fokus untuk mengalokasikannya untuk pemilih yang masih belum menentukan pilihan (*swing-voter*).

Pada sisi yang berbeda, terdapat tradisi lain yang disebut dengan *core voter* (Stokes, Dunning, Nazareno, & Brusco, 2013), kondisi saat partai politik cenderung menasar basis massa yang loyal terhadap partai. Strategi ini menurut (Stokes, Dunning, Nazareno, & Brusco, 2013) bukan dilakukan atas dasar ingin melakukan pembelian partisipasi pemilih loyal, melainkan merupakan dampak sikap predatoris tim sukses dalam perburuan rente (Muhtadi, 2020).

Mengacu kepada perdebatan teoretis di atas, tulisan ini menggunakan perspektif *core voters* dari temuan penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Stokes, et.al (2013) dan Muthadi (2020) bahwa pola *vote buying* yang terjadi dalam pelaksanaan Pilkada Bali 2018 menargetkan pada basis massa/konstituen partai yang loyal.

4. Hasil dan Pembahasan

Temuan dalam riset ini akan dibagi ke dalam dua bagian yakni (1) kondisi *party-id* di Provinsi Bali dan (2) kondisi *vote buying* di Provinsi Bali.

4.1. Kondisi *Party-Id* di Provinsi Bali Menjelang Pilkada 2018

Untuk melihat tingkat identifikasi partai politik, pertanyaan yang kami ajukan adalah *apakah anda merasa dekat dengan partai politik tertentu?* Hasilnya adalah masyarakat Bali memiliki tingkat *party-id* yang lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata *party-id* nasional, yaitu 24 persen berbanding 14 persen. Jika hasil tersebut dilihat berdasarkan proporsi gender, maka berdasarkan hasil tabulasi silang, responden laki-laki memiliki perasaan kedekatan yang lebih tinggi (25,7 persen) dibandingkan dengan responden perempuan (22,8 persen).

Sementara itu, jika diurutkan berdasarkan wilayah, maka Kabupaten Tabanan menjadi daerah dengan tingkat *party-*

id tertinggi yang mencapai 40 persen, dan Kabupaten Klungkung menjadi daerah dengan tingkat *party-id* paling rendah di Provinsi Bali, yaitu hanya 6 persen. Secara lebih lengkap, hasil tabulasi silang antara tingkat *party-id* dan wilayah di Provinsi Bali, dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1

Tingkat *Party-Id* Berdasarkan Wilayah di Provinsi Bali

KAB/KOTA	MERASA DEKAT DENGAN PARTAI TERTENTU	
	YA	TIDAK
BADUNG	24.2%	75.8%
BANGLI	35.5%	64.5%
BULELENG	23.3%	76.7%
DENPASAR	8.6%	91.4%
GIANYAR	29.2%	70.8%
JEMBRANA	30.9%	69.1%
KARANGASEM	13.3%	86.7%
KLUNGKUNG	6.0%	94.0%
TABANAN	40.0%	60.0%

Sumber: Diolah oleh Penulis (2020).

Provinsi Bali selama ini dikenal sebagai daerah “merah” karena selalu didominasi oleh PDI-Perjuangan¹ pada hampir setiap gelaran pemilihan umum. Kondisi ini juga terkonfirmasi melalui hasil survei yang dilakukan bahwa 48 persen dari responden yang menyatakan diri merasa dekat dengan partai politik tertentu, mengidentifikasi pilihan

1 PDI-Perjuangan merupakan partai yang memiliki kedekatan dengan pemilih tertinggi (*party-id*) sebesar 25,9 persen pada tahun 2014 (Muhtadi, 2020)

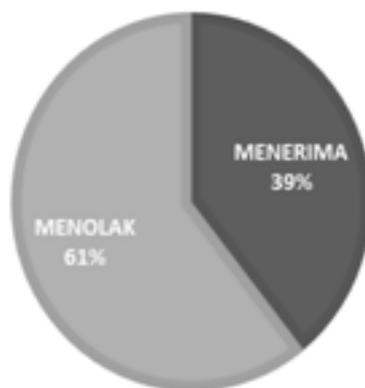
politiknya adalah Partai PDI-Perjuangan. Dari temuan data yang memperlihatkan 24 persen pemilih Bali masih memiliki perasaan dekat dengan partai tertentu dan sebagian besarnya adalah pemilih PDI-Perjuangan, maka asumsi mengenai Bali sebagai wilayah dengan pemilih yang memiliki *party-id* dan daerah basis PDI-Perjuangan dapat dikonfirmasi.

4.2. Kondisi *Vote Buying* di Provinsi Bali Menjelang Pilkada 2018

Untuk mengukur tingkat *vote buying* (jual beli suara/politik uang) dalam Pilkada Bali 2018, pertanyaan yang digunakan dalam survei yang diacu oleh tulisan ini adalah sebagai berikut: *Jika ada kandidat atau tim suksesnya memberikan uang pada Bapak/Ibu agar memilih kandidat Gubernur dan Wakil Gubernur, Apakah Bapak/Ibu akan menerima uang tersebut?*

Dari hasil survei diketahui bahwa 39 persen responden menyatakan mereka menerima jika kandidat atau tim suksesnya menawarkan uang untuk memilih kandidat tersebut. Angka tersebut berarti prevalensi politik uang di Bali dalam Pilkada Bali 2018 lebih tinggi dibandingkan dengan prevalensi politik uang (*Vote Buying Index*) dalam Pemilu 2019 yang hanya berkisar pada rentangan 25-33 persen (Muhtadi, 2020). Data ini menunjukkan perkembangan dari data tentang politik uang di Bali yang pernah dipublikasikan

Muhtadi pada tahun 2013. Data tersebut telah dikemukakan pada bagian terdahulu, bahwa di tahun 2013, jumlah pemilih yang menyatakan menolak politik uang di Bali adalah 75 persen. Pada tahun 2018 jumlah mereka yang menolak praktik politik uang hanya 61 persen. (lihat Gambar di bawah ini)



Gambar 1. Tabulasi Jawaban dari pertanyaan: *Jika ada kandidat atau tim suksesnya memberikan uang pada Bapak/Ibu agar memilih kandidat Gubernur dan Wakil Gubernur, Apakah Bapak/Ibu akan menerima uang tersebut?*

Lebih lanjut, pada tabulasi silang antara gender dan sikap terhadap *vote buying* ditemukan bahwa pemilih perempuan cenderung lebih permisif terhadap politik uang (40,2 persen) dibandingkan dengan pemilih laki-laki (38,5 persen). Data tersebut disajikan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 2

Tabulasi Silang antara Gender dan Sikap Terhadap *Vote Buying*

GENDER	SIKAP TERHADAP POLITIK UANG	
	MENE-RIMA	MENO-LAK
LAKI-LAKI	38.5%	61.5%
PERE-MPUAN	40.2%	59.8%

Sumber: Diolah oleh Penulis (2020)

Sementara itu, pada tingkatan wilayah, Kabupaten Buleleng menjadi daerah dengan tingkat prevalensi politik uang tertinggi di Provinsi Bali, yaitu 56,6 persen, disusul oleh Kabupaten Karangasem dengan 50,4 persen. Kota Denpasar dan Kabupaten Badung menjadi daerah dengan prevalensi politik uang yang relatif rendah yaitu 22,5 persen. Jika angka ini disandingkan dengan prevalensi politik uang di level nasional, maka dapat dikatakan bahwa data awal ini memperlihatkan kecenderungan prevalensi politik uang di dua kabupaten tersebut lebih rendah dari rata-rata nasional. Secara lebih lengkap, hasil tabulasi silang antara sikap responden terhadap politik uang dan wilayah kabupaten/kota dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 3

Prevalensi Politik Uang Berdasarkan Wilayah

KAB/KOTA	SIKAP TERHADAP POLITIK UANG	
	MENE-RIMA	MENO-LAK
BADUNG	22.5%	77.5%
BANGLI	40.9%	59.1%
BULELENG	56.6%	43.4%
DENPASAR	25.9%	74.1%
GIANYAR	41.7%	58.3%
JEMBRANA	46.4%	53.6%
KARANGASEM	50.4%	49.6%
KLUNGKUNG	30.0%	70.0%
TABANAN	30.0%	70.0%

Sumber: Diolah oleh Penulis (2020)

Meningkatnya angka prevalensi politik uang di Provinsi Bali dalam lima tahun terakhir perlu menjadi perhatian khusus bagi para pemangku kepentingan untuk dapat merumuskan strategi kebijakan pembangunan yang tepat untuk menanggulangi dampak tingginya prevalensi politik uang di Provinsi Bali, terutama menjelang pelaksanaan Pilkada Serentak 2020 di enam kabupaten, termasuk Kabupaten Karangasem yang dalam hal ini memiliki prevalensi politik uang yang tergolong tinggi (lebih dari 50 persen).

Temuan penelitian berikutnya yang menarik untuk dikaji lebih lanjut oleh peneliti berikutnya adalah adanya bukti awal di Bali bahwa intensitas akses internet pemilih memiliki hubungan

dengan *party-id* dan toleransi mereka terhadap politik uang.

Mengacu kepada hasil survei yang dilakukan ditemukan data bahwa semakin sering seseorang mengakses internet maka semakin dia tidak merasa memiliki kedekatan dengan partai politik tertentu. Terbukanya akses informasi melalui internet menyebabkan pemilih justru menjauh dari partai politik. Temuan ini juga menjelaskan kegagalan partai dalam melaksanakan fungsi sosialisasi politik, meskipun mereka melakukan rangkaian kampanye dan sosialisasi yang masif melalui berbagai media, tetapi mereka belum mampu untuk meningkatkan *party-id* dari pemilih. Secara lebih lengkap dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 4

Tabulasi Silang Intensitas Akses Internet dan *Party-Id*

INTENSITAS AKSES INTERNET	MERASA DEKAT DENGAN PARTAI TERTENTU	
	YA	TIDAK
SETIAP HARI	15.9%	84.1%
3-4 KALI SEMINGGU	17.1%	82.9%
SEMINGGU SEKALI	21.8%	78.2%
TIDAK PERNAH	25.3%	74.7%
TIDAK JAWAB	56.6%	43.4%

Sumber: Diolah oleh Penulis (2020)

Sementara itu, penelitian ini juga menemukan keterkaitan antara

intensitas akses internet dengan tendensi pemilih untuk menoleransi praktik politik uang. Makin tinggi intensitas akses internet masyarakat, maka makin besar kecenderungan mereka untuk menyatakan menolak praktik politik uang, dan sebaliknya. Data terkait hal tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

Tabel 5

Tabulasi Silang Intensitas Akses Internet dan *Toleransi Vote Buying*

INTENSITAS AKSES INTERNET	SIKAP TERHADAP POLITIK UANG	
	MENE-RIMA	MENO-LAK
SETIAP HARI	15.9%	84.1%
3-4 KALI SEMINGGU	17.1%	82.9%
SEMINGGU SEKALI	21.8%	78.2%
TIDAK PERNAH	25.3%	74.7%
TIDAK JAWAB	56.6%	43.4%

Sumber: Diolah oleh Penulis (2020)

Salah satu keterbatasan penelitian ini adalah belum membahas secara mendalam serta memberikan analisis atas korelasi antara akses internet dan *party-id*. Akan tetapi, penelitian ini, diharapkan dapat menjadi *preliminary research* untuk didalami dalam riset-riset lanjutan tentang hubungan dua variabel tersebut.

4.3. Analisis Hubungan *Party-Id* dan *Vote Buying* dalam Pilkada Bali 2018

Mengacu kepada dapat yang disajikan di dua bagian sebelumnya, dapat dijelaskan

bahwa Bali adalah provinsi dengan tingkat *party-id* yang tinggi serta sekaligus merupakan daerah dengan prevalensi politik uang yang tinggi. Untuk melihat korelasi di antara dua variabel tersebut, penulis melakukan *Uji Chi Square* dengan hasil sebagai berikut:

Tabel 6
Hubungan Antara Party-Id dan Vote Buying

MERASA DEKAT DENGAN PARTAI TERTENTU	SIKAP TERHADAP POLITIK UANG	
	MENE-RIMA	MENO-LAK
YA	48.6%	51.4%
TIDAK	36.3%	63.7%

Sumber: Diolah oleh Penulis (2020)

Dalam *Uji Chi Square* yang dilakukan memperlihatkan angka *Sig* 0.000. Angka Signifikansi tersebut lebih kecil dari 0.05 sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa terdapat hubungan signifikan antara *party-id* dan sikap terhadap politik uang.

Tingginya *party-id* dan tingginya prevalensi politik uang di Bali sejalan dengan tradisi pemikiran *Core Voter* (Stokes, Dunning, Nazareno, & Brusco, 2013), bahwa partai politik fokus untuk mempertahankan basis massa yang sudah mereka miliki. Data survei Pilkada Bali 2018 menunjukkan bahwa pemilih yang memiliki kedekatan dengan partai

politik memiliki kecenderungan yang lebih tinggi untuk menerima politik uang.

Temuan dimana tingkat *party-id* berhubungan dengan prevalensi politik uang di Bali, umumnya terjadi bukan karena partai politik ingin melakukan pembelian partisipasi pemilih loyal, melainkan merupakan dampak sikap predatoris tim sukses dalam perburuan rente.

Temuan menunjukkan perkembangan terakhir yang terjadi di Bali. Jika pada tahun 2013 Muhtadi menyebutkan bahwa *party id* di Bali tergolong tinggi dengan tendensi politik uang yang rendah, dimana 75 persen pemilih menyatakan ini bukan praktik yang dapat diterima, maka pada tahun 2018, Bali telah menjadi wilayah dengan *party id* tinggi dengan prevalensi politik uang yang juga tinggi.

Temuan ini sekaligus memperlihatkan perubahan bentuk dari politik uang di Bali dari semula menyasar kelompok *swing voter* menjadi lebih fokus untuk menggarap *core voter*. Angka identifikasi partai politik masyarakat Bali yang cenderung tinggi ini dapat diasumsikan dalam konteks kinerja partai politik yang lebih baik dalam merawat dan menjaga harapan konstituen sehingga membentuk basis pemilih yang loyal.

Pada sisi lain, tingginya prevalensi politik uang mengindikasikan bahwa masih lemahnya pendidikan politik dan pengawasan partisipatif yang

dilakukan oleh masyarakat sipil. Celah ini perlu dimanfaatkan oleh seluruh pemangku kepentingan untuk meningkatkan sinergi dalam melakukan pendidikan politik dan pendidikan pemilih yang lebih masif untuk meningkatkan kesadaran politik masyarakat serta mendorong partisipasi masyarakat baik dalam penyelenggaraan maupun pengawasan pemilu.

Mengacu kepada Tabel 5 di atas, Bali pada prinsipnya sudah memiliki basis pemilih dengan kemampuan literasi politik yang cukup baik. Sekitar 84,1 persen responden yang memiliki akses internet setiap hari cenderung menolak politik uang. Modal ini dapat diimplikasi melalui sosialisasi yang masif dan tepat sasaran sehingga mampu meningkatkan *awareness* masyarakat dalam menolak politik uang.

5. Simpulan

Penelitian ini menemukan fakta bahwa pada tahun 2018, Bali merupakan daerah dengan tingkat identifikasi partai yang tergolong tinggi di Indonesia, sekaligus menjadi wilayah dengan prevalensi politik uang yang cukup tinggi. Kedua variabel tersebut terlihat berhubungan secara signifikan.

Temuan riset ini juga memperlihatkan terjadinya peningkatan prevalensi politik uang dalam rentangan tahun 2013-2018, dari 25 persen menjadi 38 persen di Provinsi Bali. Hal ini sekaligus menunjukkan

bahwa pemilih di Bali semakin permisif terhadap politik uang. Data tersebut mengonfirmasi pandangan Stokes, Dunning, Nazareno & Brusco (2013), dan temuan Muhtadi (2019), yang menjelaskan bahwa pemilih dengan identifikasi kepartaian yang tinggi (*core voter*) menjadi target dari politik uang. Temuan ini sekaligus membantah temuan awal Muhtadi (2013) dan Stokes (2005) yang menjelaskan bahwa pemilih dengan identifikasi kepartaian yang tinggi (*swing voter*) bukan target dari politik uang. Pada akhirnya, politik uang justru lebih ditoleransi oleh pemilih yang memiliki *party-id*. Tingginya tingkat *party-id* pada satu sisi menunjukkan bahwa partai masih dipercaya oleh pemilih di Bali, tetapi pada sisi lain, tendensi politik uang juga mengalami peningkatan menandakan pragmatisme masyarakat yang meningkat. Fenomena tingginya prevalensi politik uang di wilayah yang memiliki pemilih dengan *party id* ini diduga disebabkan oleh relasi antara calon dan tim sukses yang masih berdasar kepada relasi predatori dalam usaha untuk menguasai sumber daya yang sebesar-besarnya. Dugaan awal ini masih perlu dibuktikan dengan melakukan penelitian lanjutan bermetode kualitatif. Sesuai dengan karakteristiknya, penelitian kualitatif akan mampu memberikan analisis secara lebih mendalam dan komprehensif tentang mengapa pemilih dengan

identifikasi kepartaian yang tinggi justru menjadi sasaran dari praktik politik uang.

DAFTAR PUSTAKA

- Aspinall, E. (2014). When Brokers Betray: Clientelism, Social Networks, and Electoral Politics in Indonesia. *Critical Asian Studies*, 545-570.
- Aspinall, E., & Berenschot, W. (2019). *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*. Ithaca: Cornell University Press.
- Bone, H. A., & Ranney, A. (1981). *Politics and Voters*. USA: McGraw-Hill.
- Cage, J. (2020). *The Price of Democracy: How Money Shapes Politics and What To Do About It*. Massachusetts: Harvard University Press.
- Kavanagh, D. (1983). *Political Science and Political Behaviour*. London: George Allen & Unwin.
- Kitschelt, H., & Wilkinson, S. I. (2007). *Patrons, Clients, and Policies: Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. New York: Cambridge University Press.
- KPU Provinsi Bali. (2020, Oktober 12). *Hasil Pemilihan Gubernur Bali 2018*. Diolah dari bali.kpu.go.id: https://bali.kpu.go.id/bankdata/kategori_bankdata/49
- Kuo, D. (2020). *Clientelism, Capitalism, and Democracy: The Rise of Programmatic Politics in the United States and Britain*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Muhtadi, B. (2013). Politik Uang dan Dinamika Elektoral di Indonesia: Sebuah Kajian Awal Interaksi Antara "Party-ID" dan Patron-Klien. *Jurnal Pusat Penelitian Politik (P2P) LIPI*, 41-57.
- Muhtadi, B. (2019). *Vote Buying in Indonesia: The Mechanics of Electoral Bribery*. Singapore: Palgrave Macmillan.
- Muhtadi, B. (2020). *Kuasa Uang: Politik Uang Dalam Pemilu Pasca-Orde Baru*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.
- Mujani, S., Liddle, W., & Ambardi, K. (2019). *Kaum Demokrat Kritis: Analisis Perilaku Pemilih Indonesia sejak Demokratisasi*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.

Stokes, S. C. (2005). Perverse Accountability: A Formal Model of Machine Politics with Evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 315-325.

Stokes, S. C., Dunning, T., Nazareno, M., & Brusco, V. (2013). *Brokers, Voter, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. New York: Cambridge University Press.

**PELINDUNGAN HAK PILIH
PENYANDANG DISABILITAS MENTAL
DALAM PENDEKATAN RANGKAIAN PROSES PASCA PUTUSAN
MAHKAMAH KONSTITUSI NOMOR 135/PUU-VIII/2015**

***PERSONS WITH MENTAL DISABILITIES RIGHTS TO VOTE
PROTECTION WITH CONTINUUM APPROACH POST OF
CONSTITUTIONAL COURT DECISION NUMBER 135/PUU-VIII/2015***

Fajri Nursyamsi

Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera; Puri Imperium, Office Plaza, Lantai UG
11. Kuningan Madya, Jakarta, 12980
fajri.nursyamsi@jentera.ac.id

Muhammad Nur Ramadhan

Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia (Bawaslu RI); Jl.
M.H.Thamrin Nomor 14, Gondangdia, Menteng
mnr.mnuramadhan@gmail.com

Abstract

The Constitutional Court Decision Number 135 / PUU-XIII / 2015 stated that the requirement for "not being mentally / memory disturbed" to be registered as a voter in Law Number 8 of 2015 is unconstitutional. The decision opens a new perspective on the protection of suffrage for persons with mental disabilities, and acknowledges that mental / memory impairment conditions are not the same between one person and another. The decision is in accordance with the development of thoughts on the legal capacity of persons with disabilities using a continuum approach, which recognizing that everyone is a legal subject, but practically it is necessary to look at the person's ability to exercise their rights, especially in decision making. The Constitutional Court decision has been applied in various regulations related to elections, which cannot be separated from the efforts of disabled people organizations to implement it. However, the changes are still at the administrative level, have not resulted in a change in perspective on the recognition of the legal capacity of persons with mental disabilities. In

practice, there are still cases of persons with mental disabilities who were not registered as voters so that they are forced to be unable to exercise their voting rights. Based on this explanation, it is important to analyze how the legal capacity approach for persons with mental disabilities is used in the Constitutional Court decisions Number 135 / PUU-XIII / 2015, and how this approach should be applied to ensure the protection of the suffrage rights of persons with disabilities. This legal research was conducted using a qualitative approach, using primary sources of law in the form of statutory regulations and other forms of policy, as well as secondary sources of law in the form of literature and other valid and relevant information. This study presents a discussion of the suffrage rights of persons with mental disabilities using a continuum approach that has not been discussed in previous studies, so that it is expected to be able to sharpen the implementation.

Keywords: *Persons with Mental Disabilities, rights to vote, general election, local election, continuum approach.*

Abstrak

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-XIII/2015 menyatakan bahwa syarat “tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya” untuk didaftar menjadi pemilih dalam Undang-Undang Nomor 8 tahun 2015 adalah inkonstitusional. Putusan ini membuka perspektif baru terhadap perlindungan hak pilih bagi penyandang disabilitas mental, dan mengakui bahwa kondisi terganggu jiwa/ingatan tidaklah sama antara satu orang dengan orang lainnya. Putusan Mahkamah Konstitusi sesuai dengan perkembangan pemikiran tentang kapasitas hukum penyandang disabilitas dengan pendekatan *continuum*, yaitu mengakui bahwa setiap orang adalah subyek hukum, tetapi secara praktis tetap perlu melihat kepada kemampuan orang tersebut untuk menggunakan haknya, terutama dalam pengambilan keputusan. Putusan Mahkamah Konstitusi itu sudah diterapkan dalam berbagai regulasi terkait dengan Pemilu, yang tidak dapat dilepaskan dari upaya organisasi penyandang disabilitas untuk mengimplementasikannya. Namun perubahan yang terjadi masih berada dalam level administratif, belum berdampak pada perubahan cara pandang terhadap pengakuan kapasitas hukum penyandang disabilitas mental. Dalam praktiknya masih ditemukan kasus penyandang disabilitas mental yang tidak didaftar sebagai pemilih sehingga terpaksa tidak dapat menggunakan hak pilihnya. Berdasarkan penjelasan itu penting untuk menganalisa bagaimana pendekatan kapasitas hukum bagi penyandang disabilitas mental yang digunakan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi, dan bagaimana pendekatan itu harus diterapkan untuk menjamin perlindungan hak pilih penyandang disabilitas. Penelitian hukum ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif, dengan menggunakan sumber hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan bentuk kebijakan lainnya, serta

sumber hukum sekunder berupa literatur dan informasi lain yang valid dan relevan. Penelitian ini menyajikan pembahasan mengenai hak pilih penyandang disabilitas mental dengan pendekatan *continuum* yang belum dibahas dalam penelitian sebelumnya, sehingga diharapkan mampu mempertajam upaya implementasinya di lapangan.

Kata Kunci: Penyandang Disabilitas Mental, Hak Pilih, Pemilu, Pilkada, Pendekatan *Continuum*.

1. Pendahuluan

Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 135/PUU-VIII/2015 (Putusan MK 135) membawa perspektif baru dalam perlindungan hak pilih penyandang disabilitas mental di Indonesia. Putusan ini mengakui bahwa kondisi terganggu jiwa/ingatannya adalah tidak dapat disamakan antara satu orang dengan orang lainnya, sehingga tidak dapat menjadi syarat untuk mendaftar seseorang menjadi pemilih dalam Pemilihan Umum (Pemilu) dan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada). Putusan MK 135 memberikan peran besar dalam upaya negara memberikan pengakuan terhadap kapasitas hukum orang dengan disabilitas mental, sekaligus melindungi hak pilihnya.

Perubahan yang dibawa oleh Putusan MK 135 selaras dengan perubahan yang juga terjadi pada instrumen hukum internasional dalam memaknai hak pilih bagi penyandang disabilitas mental. Dalam konsep Hak Asasi Manusia (HAM), hak pilih merupakan bagian dari hak sipil politik yang tercantum dalam Konvensi Internasional Hak Sipil dan Politik (*International Convention of Civil and Politic Rights – ICCPR*). Pada awalnya, ICCPR memasukan kondisi gangguan jiwa sebagai alasan untuk membatasi hak pilih penyandang disabilitas

mental (*derogable rights*). Namun setelah pengesahan Konvensi Hak Penyandang Disabilitas (*Convention on The Rights of Persons with Disabilities – CRPD*), maka hak pilih bagi penyandang disabilitas menjadi tidak dapat dibatasi. Bahkan negara wajib untuk menghilangkan sejumlah hambatan pelaksanaan hak pilih penyandang disabilitas, yang berpotensi membatasi atau menghilangkan hak pilih bagi penyandang disabilitas. Dalam konteks hak pilih bagi penyandang disabilitas mental, kewajiban negara adalah mengakui kapasitas hukum, dan berupaya mendukung agar penyandang disabilitas mental mampu untuk mengambil keputusan sendiri secara mandiri.

Selain hal tersebut, Putusan MK 135 juga selaras dengan pendekatan *continuum* (rangkaian proses) dalam menilai kapasitas hukum seorang penyandang disabilitas. Dalam pendekatan ini penyandang disabilitas diakui sebagai subyek hukum, atau pihak yang memiliki hak, tetapi untuk penggunaan haknya perlu dilakukan penilaian, terutama terkait dengan kemampuan pengambilan keputusan. Putusan MK 135 menjadi contoh peran aktif negara dalam menghilangkan hambatan bagi penyandang disabilitas mental untuk memiliki dan menggunakan hak pilihnya, terutama

dalam aspek regulasi. Putusan MK 135 menyatakan syarat “tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya” untuk terdaftar sebagai pemilih dalam Pemilu/Pilkada, yang tercantum dalam Pasal 57 ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 sebagai suatu norma yang inkonstitusional. Putusan MK 135 itu kemudian menjadi rujukan dalam pembentukan UU maupun Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk menghilangkan syarat “tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya” dalam mendaftar Pemilih pada Pemilu/Pilkada.

Namun begitu, dalam praktiknya masih ada penyandang disabilitas mental yang tidak didaftar sebagai pemilih dalam Pilkada 2017 dan 2018, serta Pemilu 2019. Hal itu terjadi karena penyandang disabilitas mental masih dianggap bukan subyek hukum sekaligus tidak mampu untuk mengambil keputusan secara mandiri, terutama dalam melaksanakan hak pilihnya. Praktik itu tidak selaras dengan pendekatan rangkaian proses yang sudah digunakan dalam Putusan MK 135, karena dalam praktik tersebut pendekatan yang dilakukan lebih tepat dikatakan sebagai pendekatan “*All or Nothing*”, yaitu menyeragamkan penyandang disabilitas sebagai pihak yang tidak memiliki hak, sehingga secara otomatis dianggap tidak dapat melaksanakan atau menggunakan haknya tersebut, termasuk hak pilih dalam Pemilu/Pilkada.

Apabila mengambil contoh dari negara lain misalnya di Amerika Serikat, di setiap negara bagiannya memastikan setiap penduduk dengan disabilitas dapat mendaftarkan diri sebagai pemilih dalam Pemilu

Presiden yang diselenggarakan pada 2020 saat ini. Selain itu, praktik baik lainnya adalah menyediakan layanan asistensi bagi penyandang disabilitas, termasuk penyandang disabilitas mental, apabila memerlukan dukungan secara spesifik sesuai kebutuhan untuk menggunakan hak pilihnya. Keseluruhan layanan itu diinformasikan melalui website yang mudah diakses, yaitu di North Carolina (<https://www.ncsbe.gov/voting/help-voters-disabilities>, diakses pada 5 November 2020), di Alabama (<https://www.sos.alabama.gov/alabama-votes/voter/assistance-disability>, diakses pada 5 November 2020), dan di Washington (<https://www.disabilityrightswa.org/publications/assisting-voters-disabilities/>, diakses pada 5 November 2020). Sementara itu di Australia, layanan pendampingan juga tersedia untuk Pemilu yang akan diselenggarakan pada 2021. Pendamping yang akan memberikan informasi terkait kepemiluan atau kebutuhan lain yang diperlukan untuk mendukung penggunaan hak pilih dapat berasal dari petugas penyelenggara Pemilu atau kandidat lain yang dipilih sendiri oleh penyandang disabilitas, sehingga dapat memberikan kenyamanan dalam memberikan pelayanan (<https://www.aec.gov.au/assistance>, diakses pada 5 November 2020).

Berdasarkan penjelasan tersebut, Penulis bermaksud menulis artikel yang menjelaskan bagaimana Putusan MK 135 menjamin hak memilih bagi penyandang disabilitas dan advokasi apa saja yang telah dilakukan agar penyandang disabilitas dapat menggunakan hak memilihnya,

serta untuk mengetahui bagaimana upaya yang harus dilakukan oleh penyelenggara Pemilu/Pilkada, dalam rangka menjalankan Putusan MK 135 sesuai dengan pendekatan yang digunakan dalam memandang kapasitas hukum bagi penyandang disabilitas mental.

Dari hasil pembacaan dan perbandingan, ada 3 poin kebaruan dari penelitian ini dibandingkan dengan penelitian-penelitian yang sudah ada. *Pertama*, Penelitian-penelitian yang sudah ada mendasarkan hak pilih penyandang disabilitas hanya kepada ketentuan dalam Konvensi Internasional Hak Sipil Politik (*International Convention on Civil and Political Rights – ICCPR*) dan CRPD seperti misalnya penelitian berjudul “Peran Progresif Mahkamah Konstitusi dalam Melindungi Hak Pilih Disabilitas Kategori Orang Dengan Gangguan Jiwa dan Pengaruhnya Terhadap Peningkatan Partisipasi Pemilih dalam Pemilu” (Anggono dan tim penyusun, 2019), sedangkan penelitian ini akan merujuk juga kepada prinsip-prinsip dalam komentar umum, baik ICCPR maupun CRPD, serta menjabarkan dinamika diantara keduanya; *Kedua*, penelitian ini akan membahas prinsip pengakuan terhadap kapasitas hukum penyandang disabilitas dan pendekatan *supported decision making* dalam konteks Pemilu/Pilkada di Indonesia, sedangkan penelitian yang ada sebelumnya hanya menjabarkan perihal prinsip *supported decision making* tetapi belum dikaitkan dengan hak pilih dalam Pemilu, seperti dalam penelitian berjudul “Asesmen Hukum Pengampunan Indonesia: Perlindungan Hak Orang dengan Disabilitas

Psikososial” (LBHM, 2020); dan *Ketiga*, penelitian ini tidak hanya melihat teks perubahan regulasi seperti pada penelitian berjudul “Hak Pilih Bagi Penyandang Disabilitas Mental Ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia” (Rahmanto, 2019), tetap akan disertai dengan konteks advokasi yang dilakukan oleh organisasi penyandang disabilitas, yang berdampak terhadap perubahan-perubahan tersebut.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif (*juridic normative*) atau doktrinal, yakni penelitian yang diterapkan khusus pada ilmu hukum (Istanto, 2007). Penelitian ini dilakukan dengan cara menguji dan mengkaji data sekunder berupa hukum positif, asas-asas teori hukum, serta kaidah-kaidah hukum yang berhubungan dengan Kepemiluan, Hak Asasi Manusia dan bidang ilmu lain yang berkaitan dengan hak pilih penyandang disabilitas mental. Penelitian ini juga bersifat deskriptif analitis yang bertujuan untuk menggambarkan dan menganalisis temuan-temuan penelitian secara sistematis, faktual, dan akurat dengan teori-teori hukum positif yang menyangkut permasalahan yang diteliti (Sumardjono, 1989, hlm. 23).

Obyek penelitian akan dianalisa dengan menggunakan peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, serta akan dilengkapi dengan pendekatan konseptual yang berangkat dari suatu konsep hukum yang diajukan baik secara filsafat, asas ataupun teori hukum yang ada (Marzuki, 2006, hlm. 133).

Penelitian ini mendapatkan data dan informasi berdasarkan teknik studi kepustakaan (*library research*), studi internet (*online research*) dan studi lapangan (*field research*). Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer yang berasal dari wawancara dan data sekunder berupa literatur yang relevan. Wawancara dilakukan terhadap penyelenggara Pemilu/Pilkada di tingkat nasional dan daerah untuk mendapatkan informasi terkait dengan kebijakan teknis dan pelaksanaan penghormatan perlindungan hak pilih penyandang disabilitas mental di lapangan, terutama pasca Putusan MK 135. Wawancara juga dilakukan terhadap Ketua dari Organisasi Penyandang Disabilitas mental yang aktif dalam advokasi isu hak pilih penyandang disabilitas mental, untuk mendapatkan informasi dan pengalaman mereka dalam melaksanakan advokasi, sekaligus sebagai bentuk partisipasi langsung penyandang disabilitas dalam penelitian ini sebagai perwujudan dari prinsip *nothing about us without us* yang diusung dalam CRPD. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, yaitu data utama dan autentik seperti peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan; dan bahan hukum sekunder, yaitu data yang mengutip dari sumber lain sehingga tidak bersifat autentik lagi, seperti literatur hukum dan pemberitaan di media.

Dalam penelitian ini juga dilakukan studi terhadap penelitian-penelitian terdahulu dengan lingkup tema yang serupa. Berdasarkan penelusuran, terdapat berbagai publikasi penelitian

yang menganalisa Putusan MK 135. Penelitian-penelitian itu menganalisa secara mendalam Putusan MK dari berbagai perspektif, baik yang bernada pro atau kontra.

3. Perspektif Teori Tentang Kapasitas Hukum

Kapasitas hukum atau *legal capacity* dapat dipahami sebagai kemampuan atau kemungkinan seseorang untuk bertindak dalam kerangka sistem hukum (*Commissioner for Human Right, 2012, hlm. 7*). Kapasitas hukum juga dapat dimaknai sebagai kondisi dimana setiap manusia memiliki hak untuk menentukan pilihannya sendiri, dan pilihan itu diakui secara hukum (Glen, 2015, hlm. 4). Sedangkan dalam pendekatan personal, menurut Quinn, kapasitas hukum juga dianggap mampu membangun konsep martabat diri (*personhood*) seseorang (2010), sehingga kapasitas hukum dalam penggunaannya dapat diibaratkan sebagai pedang sekaligus tameng atau pelindung. Kapasitas hukum diibaratkan sebagai pedang ketika dapat merefleksikan hak seseorang untuk membuat keputusan sendiri, dan keputusan itu diakui oleh orang lain; sedangkan kapasitas hukum diibaratkan sebagai tameng adalah Ketika digunakan sebagai kekuatan bagi seseorang untuk menghentikan atau menolak orang lain agar tidak mengambil keputusan atas nama dirinya (McSherry, 2012, hlm. 23).

Dalam rujukan hukum internasional, konsep kapasitas hukum sudah tercantum dalam *Universal Declaration of Human Rights* (UDHR) yang diadopsi sejak 1948.

Pengadopsian konsep perlindungan terhadap kapasitas hukum dalam UDHR dilakukan sebagai akibat dari pengalaman buruk yang terjadi pada perangduniakedua, yaitu pembunuhan masal terhadap 60.000 orang dengan disabilitas intelektual dan mental (Glen, 2015, hlm. 4). Hampir 40 tahun berselang, konsep penghormatan dan perlindungan terhadap kapasitas hukum penyandang disabilitas mental diperkuat dalam CRPD. Penghormatan dan perlindungan terhadap kapasitas hukum dalam CRPD dianggap membawa perubahan paradigma yang radikal, berbasis pada perubahan cara pandang *medical model* menuju *social model* dalam pengambilan keputusan (Richardson, 2012, hlm. 351).

Artikel 21 UDHR menyatakan bahwa, “hak pilih yang universal dan sama rata” (United Nations, 2015, Artikel 21). Prinsip itu menjamin semua orang memiliki hak untuk berpartisipasi dalam pemerintahan. Konvensi Internasional itu masih menggunakan subyek “setiap orang”, belum khusus menyebutkan penyandang disabilitas. Delapan belas Tahun berselang, perlindungan terhadap hak pilih dikuatkan dengan diadposinya ICCPR. Dalam Artikel 2 paragraf 1 ICCPR disebutkan bahwa,

“setiap negara pihak dalam Konvenan ini mengambil langkah untuk menghormati dan memastikan semua individu di wilayahnya dan merujuk kepada yurisdiksinya untuk mengakui hak-hak yang tercantum dalam Konvensi ini, tanpa ada perbedaan, seperti ras, warna kulit, gender, bahasa,

kepercayaan, pendapat politik atau hal lainnya, kepemilikan, kelahiran, dan status lainnya” (ICCPR, 1966, Artikel 2 paragraf 1).

Sama halnya dengan UDHR, dalam ICCPR penyandang disabilitas tidak disebut secara spesifik sebagai subyek perlindungan. Khusus terkait dengan hak pilih, dalam Artikel 25 huruf b ICCPR disebutkan bahwa,

“Setiap masyarakat harus memiliki hak dan kesempatan, tanpa perbedaan yang telah dijelaskan dalam Artikel 2 dan pembatasan yang tidak masuk akal dalam menggunakan hak memilih dan dipilih dalam Pemilu yang berkala dengan hak pilih yang universal dan setara, harus dilakukan dengan hak suara yang rahasia, jaminan terhadap kebebasan berekspresi dari keinginan para pemilih” (ICCPR, 1966, Artikel 25 huruf b).

Pada 1996, *Office of the High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) mengeluarkan Komentar Umum yang memberikan penjelasan terhadap makna dan jangkauan dari Artikel 25 ICCPR tersebut. Paragraf 4 dari Komentar Umum itu menyatakan bahwa:

“Setiap kondisi yang berlaku untuk pelaksanaan hak yang dilindungi oleh pasal 25 harus didasarkan pada kriteria yang obyektif dan masuk akal. Misalnya, mewajibkan usia yang lebih tinggi untuk pemilihan atau pengangkatan

jabatan tertentu daripada dilaksanakan untuk setiap warga negara dewasa. Pelaksanaan hak-hak ini tidak boleh ditangguhkan atau dikecualikan kecuali atas dasar yang ditetapkan oleh hukum dan yang obyektif dan wajar. Misalnya, ketidakmampuan mental yang sudah mapan mungkin menjadi dasar untuk menolak hak seseorang untuk memilih atau memegang jabatan” (OHCHR, 1996, paragraf 4).

Berdasarkan penjelasan tersebut, kondisi disabilitas mental dapat dijadikan alasan untuk menghilangkan hak memilih dan dipilih pada seseorang. Walaupun Komentar Umum itu juga sudah mencantumkan perlunya penetapan secara hukum serta dengan alasan yang obyektif dan wajar, tetapi dalam pelaksanaannya pembatasan hak pilih bagi penyandang disabilitas mental dilakukan secara diskriminatif.

Sepuluh tahun pasca Komentar Umum terhadap Artikel 25 ICCPR, Majelis Umum PBB memberlakukan CRPD yang secara khusus memberikan penghormatan dan perlindungan terhadap hak pilih penyandang disabilitas, termasuk penyandang disabilitas mental. Penghormatan dan perlindungan hak pilih penyandang disabilitas mental tercantum dalam Artikel 29, yang menyebutkan bahwa, “Negara pihak harus menjamin hak politik penyandang disabilitas dan kesempatan untuk menikmati dalam basis persamaan dengan yang

lainnya, dengan memastikan penyandang disabilitas dalam secara efektif dan partisipasi penuh dalam kehicupan politik dan publik dalam basis persamaan dengan yang lainnya, secara langsung dan bebas dalam memilih representasi, termasuk hak dan kesempatan untuk penyandang disabilitas untuk memilih dan dipilih” (CRPD, 2006, Artikel 29 huruf a).

Lahirnya Artikel 29 CRPD merupakan koreksi terhadap batasan-batasan bagi penyandang disabilitas mental mendapatkan dan menggunakan hak pilihnya yang muncul berdasarkan Komentar Umum Artikel 25 ICCPR.

Pada 2011, *Office of The High Commissioner for Human Rights* (OHCHR) melakukan studi tematis tentang partisipasi dalam kehidupan berpolitik dan bermasyarakat bagi penyandang disabilitas, yang kemudian ditandai dengan nomor PBB A/HRC/19/36. Pada Paragraf 68 dan 69 studi tematis menegaskan bahwa CRPD menjamin hak penyandang disabilitas untuk memilih dalam Pemilu tanpa pengecualian sama sekali. Paragraf 70 menegaskan pentingnya studi tematis ini karena masih banyak negara-negara yang menolak hak penyandang disabilitas mental untuk memilih dalam Pemilu. Sedangkan pada paragraf 71 studi tematis ini merekomendasikan Dewan HAM merevisi Komentar Umum terkait dengan artikel 25 ICCPR (Human Rights Council, 2011, hlm. 15)

Dewan HAM membahas studi tematis tersebut pada sidang ke-19. Pada laporannya, PBB A/HRC/19/2,

khususnya pada paragraph 3 keputusan 19/11 menyebutkan bahwa Dewan HAM mengajak negara-negara untuk menelaah penemuan-penemuan dan rekomendasi tersebut. Pada paragraf 7 keputusan 19/11, Dewan HAM mengajak negara peserta konvensi meninjau kembali pengucilan atau larangan yang ada pada hak berpolitik penyandang disabilitas mental atau intelektual, dan untuk mengambil tindakan-tindakan yang layak (*Human Rights Council*, 2013, hlm. 38).

Dari penjabaran tersebut terlihat bahwa dinamika jaminan penghormatan dan perlindungan hak pilih penyandang disabilitas mental diwarnai dengan perubahan pemaknaan kapasitas hukum penyandang disabilitas mental. Dalam Komentar Umum Artikel 25 ICCPR terlihat penyusunnya ingin menggunakan pendekatan rangkaian proses, dengan mempertimbangkan *legal agency* dari penyandang disabilitas mental. Namun hal itu tidak berhasil dipahami dalam implementasinya yang masih dominan menggunakan pendekatan Semua atau Tidak Sama Sekali (*All or Nothing*). Hal itu kemudian berubah ketika Artikel 29 CRPD diberlakukan, yang secara jelas menggunakan pendekatan Universal.

Pasal 12 paragraf 2 CRPD menyebutkan bahwa setiap negara pihak harus mengakui bahwa seluruh penyandang disabilitas dapat menikmati kapasitas hukumnya secara setara dalam seluruh aspek kehidupan (United Nations, 2006, Pasal 12 paragraf 2). CRPD menempatkan kapasitas mental sebagai suatu hasil dari interaksi individu dan lingkungan

sosial, sehingga apabila ada hambatan dalam aspek kapasitas mental maka yang harus diubah adalah pola interaksi individu dan lingkungan sosialnya, bukan fokus kepada memperbaiki atau menyembuhkan orangnya (Series, 2015, hlm. 80). Perubahan itu harus dilakukan tanpa mengurangi sedikitpun pengakuan terhadap kapasitas hukum orang tersebut. Dalam paragraf 28 Komentar Umum CRPD, Komite CRPD menegaskan bahwa setiap orang, terlepas dari kondisi disabilitas atau kemampuannya dalam mengambil keputusan, memiliki Kapasitas Hukum (*Committee on the Rights of Persons with Disabilities* 2014, par. 28). Penjelasan dalam paragraf 28 inilah yang menegaskan bahwa pelaksanaan kapasitas hukum bukanlah hasil dari penentuan kapasitas mental, sehingga kedua konsep ini tidak boleh digabungkan (Barton-Hanson, 2018, hlm. 282).

Dalam Komentar Umum pasal 12 CRPD, Komite CRPD menegaskan bahwa Kapasitas Hukum terdiri dari dua aspek, yaitu *legal standing* dan *legal agency*. *Legal standing* fokus pada aspek formil, yaitu melihat penyandang disabilitas sebagai subyek hukum atau pemegang hak secara hukum; sedangkan *legal agency* melihat pada aspek materiil, yaitu kemampuan penyandang disabilitas untuk melaksanakan haknya (*Committee on the Rights of Persons with Disabilities* 2014, par. 13). Bobot dalam melihat masing-masing aspek inilah yang mempengaruhi variasi pendekatan yang berkembang di berbagai literatur dalam memahami konsep kapasitas hukum. Ada tiga pendekatan dalam

memahami kapasitas hukum berbasis pada *legal standing* dan *legal agency*, yaitu pendekatan Seluruhnya atau Tidak Sama Sekali (*All or Nothing*), pendekatan Universal, dan pendekatan Rangkaian Kesatuan (*Continuum*) (Browning *et al*, 2014, hlm. 4).

Pendekatan “Seluruhnya atau Tidak Sama Sekali” (*All or Nothing*) merupakan pendekatan klasik yang berbasis kepada asumsi atau praduga bahwa setiap orang dengan disabilitas mental pasti tidak memiliki kapasitas hukum. Dalam pendekatan ini tidak sama sekali mempertimbangkan bobot dalam *legal standing* atau *legal agency*, karena anggapan dasarnya adalah semua penyandang disabilitas, terutama penyandang disabilitas mental, adalah sama (Browning, Bigby and Douglas, 2014, hlm. 4). Dampak dari pandangan ini adalah penyandang disabilitas tidak diakui kapasitas hukumnya, dan dalam mengambil keputusan atas dirinya dapat diambil alih oleh orang lain.

Pendekatan Universal lebih banyak melihat kepada *legal standing* dibandingkan *legal agency*, sehingga argumentasi utamanya lebih melihat pada aspek formil, yaitu setiap orang adalah subyek hukum yang memiliki hak atas kapasitas hukum. Pendekatan ini tidak menekankan kepada kemampuan individu untuk membuat keputusan, tetapi lebih menekankan kepada hak individu untuk membuat keputusan dan dihormati atas keputusannya tersebut (Bach & Kerzner, 2010, hlm. 18). Cara pandang ini menempatkan kapasitas hukum lebih dari sekadar pengambilan

keputusan, tetapi lebih kepada merepresentasikan untuk menjadi manusia seutuhnya (*Commissioner for Human Rights*, 2012). Pendekatan Universal banyak dipengaruhi oleh sudut pandang filosofis, dibandingkan praktis, dimana kapasitas mental tidak dianggap sebagai kondisi diri seseorang, tetapi hasil dari interaksi sosial dan bersifat kontekstual, yang kemudian berdampak kepada kemampuan seseorang dalam mengambil keputusan (Browning *et al*, 2014, hlm. 7). Pendekatan Universal lebih banyak digunakan dalam prinsip-prinsip umum, baik secara internasional seperti dalam UDHR, ICCPR, dan CRPD; maupun dalam konstitusi suatu negara.

Pendekatan Rangkaian Kesatuan atau rangkaian proses berupaya menguatkan kembali pertimbangan terhadap *legal agency* dibandingkan dengan hanya melihat pada *legal standing*. Pendekatan ini tetap mengakui bahwa setiap orang adalah subyek hukum, tetapi tidak berhenti disitu karena dalam aspek praktis perlu melihat kepada kemampuan orang tersebut untuk menggunakan haknya, terutama dalam pengambilan keputusan. Pendekatan ini mengakui bahwa kemampuan seseorang dalam melakukan tindakan hukum tidaklah tetap atau statis, tetapi dapat berubah seiring waktu. Hal itu terjadi karena pengaruh dari lingkungan dan pengalaman individu (Browning *et al*, 2014, hlm. 7). Oleh karena itu, dalam pendekatan ini sangat relevan untuk melakukan penilaian terhadap kapasitas mental seseorang dengan

mempertimbangkan aspek sosial dan faktor kontekstual lainnya, yang sangat mungkin ada perbedaan antara penilaian terhadap satu orang dengan orang lainnya (Browning *et al*, 2014, hlm. 7). Hal itu juga yang membedakan dengan jelas pendekatan rangkaian proses dengan pendekatan Semua atau Tidak Sama Sekali (*All or Nothing*) yang hanya berbasis kepada praduga terhadap status atau label seseorang sebagai seorang penyandang disabilitas, dan menyeragamkan kondisi satu penyandang disabilitas dengan yang lainnya.

Dalam pendekatan rangkaian proses memungkinkan seseorang dinyatakan tidak memiliki kapasitas hukum (Browning *et al*, 2014, hlm. 7). Namun begitu, untuk sampai menyatakan seseorang tidak memiliki kapasitas hukum, bahkan berdampak kepada pembatasan hak orang tersebut, proses yang dilalui tidak mudah. Selain tidak mudah, proses penilaian juga harus didahului dengan serangkaian aktivitas untuk mendukung orang tersebut dapat mengambil keputusan secara mandiri, yang dikenal dengan *Supported Decision Making*. Hal itu juga yang membedakan dengan pendekatan Semua atau Tidak Sama Sekali, yang langsung mengambilalih pengambilan keputusan atas diri seorang penyandang disabilitas atau dikenal dengan *substituted decision making* (Browning *et al*, 2014, hlm. 7).

4. Hasil Pembahasan

Pelindungan hak pilih penyandang disabilitas menjadi salah satu isu kepemiluan yang mengemuka dalam beberapa tahun terakhir,

terutama pasca disahkannya CRPD pada 2006. CRPD membuka pandangan banyak pihak bahwa masih ada kelompok masyarakat yang mengalami hambatan dalam memiliki dan menggunakan hak pilihnya. Berbagai upaya dilakukan untuk memberikan jaminan perlindungan hak pilih penyandang disabilitas di Indonesia. Namun upaya yang dilakukan masih banyak fokus pada disabilitas dengan hambatan mobilitas dan sensorik, baik penglihatan atau pendengaran, dengan penyediaan aksesibilitas berupa fasilitas atau pelayanan. Sedangkan bagi penyandang disabilitas mental, permasalahan yang dihadapi lebih mendalam dari sekadar penyediaan fasilitas atau pelayanan, tetapi harus dimulai dari mengubah cara pandang terhadap kapasitas hukum penyandang disabilitas mental.

Dinamika jaminan perlindungan hak pilih penyandang disabilitas mental sudah terjadi di tingkat internasional, nasional, sampai regional. Dalam bagian ini akan dianalisa bagaimana dinamika penguatan perlindungan hak pilih penyandang disabilitas mental di Indonesia dengan menganalisa pendekatan kapasitas hukum yang digunakan dalam Putusan MK 135. Pembahasan itu akan menjadi basis dalam menjawab bagaimana seharusnya Putusan MK 135 diadaptasi dalam berbagai peraturan pelaksanaan dalam mengatur tahapan-tahapan dalam Pemilu/Pilkada.

Analisa yang dilakukan juga akan mempertimbangkan permasalahan-permasalahan yang masih timbul terkait dengan jaminan perlindungan hak pilih penyandang

disabilitas mental di lapangan setelah 4 tahun keberlakuan Putusan MK 135, dan sudah melewati dua kali Pilkada pada 2017 dan 2018, serta satu kali Pemilu pada 2019.

4.1 Analisa Pendekatan Kapasitas Hukum Penyandang Disabilitas Mental dalam Putusan MK 135

Putusan MK 135 membawa kemajuan terhadap upaya perlindungan hak pilih bagi penyandang disabilitas. Dengan menyatakan bahwa syarat “tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya” untuk terdaftar sebagai pemilih dalam Pilkada inkonstitusional, maka secara tidak langsung MK juga mengakui bahwa penyandang disabilitas mental memiliki *legal standing* sebagai pemegang hak pilih, sehingga harus dapat tercatat dalam daftar pemilih. Selain *legal standing*, Putusan MK 135 juga menilai kapasitas hukum dari aspek *legal agency*, yaitu kemampuan pemilih dalam menggunakan hak pilihnya.

Pada Pertimbangan Hukum paragraf 3.17 Putusan MK 135 disebutkan bahwa,

“Menimbang bahwa di hadapan hukum terutama dalam kaitannya dengan hak untuk memilih dan hak untuk terdaftar dalam daftar pemilihan, yang mengasumsikan adanya kemampuan membuat pilihan, masing-masing kategori gangguan jiwa dan/atau gangguan ingatan sebagaimana diuraikan di atas tidak boleh

diperlakukan secara sama. ... “

Selain itu, dalam pertimbangan hukum 3.21 angka 4, MK juga menyebutkan bahwa,

“tidak semua orang yang sedang mengalami gangguan jiwa dan/atau gangguan ingatan akan kehilangan kemampuan untuk menjadi pemilih dalam pemilihan umum.”

Dari kedua pertimbangan hukum tersebut terlihat bahwa MK sepakat bahwa setiap orang memiliki kemampuan yang berbeda dalam membuat pilihan atau mengambil keputusan, termasuk orang-orang yang sedang terganggu jiwa/ingatannya.

Pengakuan terhadap adanya perbedaan kemampuan tersebut menunjukkan bahwa MK tidak menganut pendekatan “Semua atau Tidak Sama Sekali” dalam memandang kapasitas hukum penyandang disabilitas. Hal itu sudah sejalan dengan prinsip-prinsip HAM, baik yang tercantum dalam Artikel 25 ICCPR maupun Artikel 29 CRPD, yaitu jaminan perlindungan hak pilih penyandang disabilitas mental.

Selain itu, ada hal lain yang perlu dianalisa dalam pertimbangan hukum Putusan MK 135, khususnya dalam menerapkan penilaian pada aspek *legal agency*. Dalam pertimbangan hukum 3.17.1, MK menyatakan bahwa, “... Dibutuhkan keahlian (profesi) tertentu untuk dapat dengan tepat menilai seseorang sedang terganggu jiwa dan/atau ingatannya.”, dan “... Ketiadaan pedoman serta lembaga yang tepat untuk menjalankan ketentuan Pasal 57 ayat (3) huruf a

berpotensi menimbulkan pelanggaran terhadap hak konstitusional calon pemilih untuk terdaftar sebagai calon pemilih.". Di satu sisi pertimbangan dalam Putusan MK ini menegaskan bahwa MK sejalan dengan pendekatan "Continuum", yaitu dalam pelaksanaan hak tetap memerlukan penilaian akan kemampuan dari pemegang hak. Namun, di sisi lain kedua pertimbangan itu tidaklah kontekstual dengan lingkup norma yang sedang diuji.

Putusan MK 135 disusun atas permohonan uji materiil terhadap Pasal yang mengatur terkait dengan pendaftaran pemilih dalam Pilkada. Untuk masuk dalam daftar pemilih Pilkada belumlah perlu untuk mempertimbangkan apakah orang yang terdaftar itu memiliki kemampuan mengambil keputusan (*legal agency*) atau tidak karena masih adanya jarak waktu antara pendaftaran pemilih dengan pemungutan suara, yang masih memungkinkan segala hal terjadi, termasuk kesembuhan bagi yang sebelumnya dianggap tidak mampu mengambil keputusan, atau justru sakit atau kecelakaan yang membuat seseorang kehilangan kemampuannya untuk mengambil keputusan. Selain itu, keberadaan pedoman untuk menilai seseorang mampu mengambil keputusan atau tidak oleh ahli, untuk masuk dalam daftar pemilih, hanya akan memperpanjang birokrasi, dan menambah beban kerja KPU, tetapi hasil pekerjaannya masih berpotensi tinggi untuk berubah, baik disengaja atau tidak disengaja.

Sehingga kehadiran Putusan MK 135 menjadi sumbangsih penting bagi pengakuan hak memilih

penyandang disabilitas dalam penyelenggaraan Pemilu dan Pilkada, dengan harapan kedepan sudah tidak ada lagi yang mempersoalkan keikutsertaan penyandang disabilitas menjadi pemilih dalam Pemilu dan Pilkada.

4.2 Advokasi Implementasi Putusan MK 135 dalam Penyelenggaraan Pilkada dan Pemilu

Terlepas dari kritik tersebut, Putusan MK 135 tetap bermanfaat sebagai pintu masuk untuk membentuk kebijakan lanjutan terkait dengan perlindungan hak pilih penyandang disabilitas mental. Pasca Putusan MK 135 terjadi sejumlah perubahan regulasi untuk menyesuaikan dengan Putusan MK tersebut. Namun perubahan itu tidak terjadi begitu saja, tetapi ada andil dari perjuangan advokasi organisasi penyandang disabilitas, terutama dalam memberikan pemahaman dan menjabarkan situasi yang terjadi di lapangan. Perubahan regulasi tidak langsung terjadi, bahkan ada beberapa diantaranya yang baru berubah setelah didesak oleh organisasi penyandang disabilitas.

Putusan MK 135 terbukti membawa hal positif dalam pelaksanaan Pilkada dan Pemilu, yang terkonfirmasi langsung oleh para penyelenggara Pemilu/Pilkada. Menurut Anggota KPU RI, I Dewa Kade Wiarsa Raka Sandi menyampaikan bahwa, "Putusan MK 135 juga memperkuat pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui praktik Pemilu/Pilkada, dimana dalam pelaksanaannya

termanifestasikan dalam hak pilih warga negara” (Sandi, 2020).

Nur Kholis Madjid, Anggota Bawaslu Kalimantan Selatan, menyampaikan bahwa Putusan MK 135 membuat pemahaman lebih jelas mengenai kondisi gangguan jiwa dan hak memilih (Madjid, 2020). Sedangkan menurut Nurul Amalia, Anggota KPU Provinsi Jawa Timur, berpendapat bahwa, “Putusan MK 135 membantu dalam menjustifikasi syarat-syarat bagi pemilih dari penyandang disabilitas mental, karena pada awalnya bingung mana yang harus pakai surat dokter dan mana yang tidak, yang berdampak kepada perdebatan di lapangan” (Amalia, 2020). Kedua pendapat itu menggambarkan bahwa ada kesulitan ketika syarat itu masih ada berdasarkan ketentuan dalam pasal 57 ayat (3) huruf a UU 8/2015, yaitu menjustifikasi kondisi jiwa/ingatan seseorang, yang dapat berdampak kepada tidak terdaftar sebagai pemilih, yang menurut MK dalam Putusan 135 dapat berdampak kepada hilangnya hak pilih orang tersebut.

Purnomo S. Pringgodigdo, Anggota Bawaslu Provinsi Jawa Timur, dalam wawancara dengan penulis menyampaikan bahwa, “Di tingkat daerah Putusan MK 135 berpengaruh karena ada perintah dari pusat” (Pringgodigdo, 2020). Hal itu juga diakui oleh narasumber lain yang berasal dari lembaga penyelenggara Pemilu/Pilkada di tingkat daerah, sehingga membuktikan bahwa sikap dari KPU RI dan Bawaslu RI akan sangat menentukan implementasi dari suatu Putusan MK yang terkait dengan kepemiluan. Namun begitu,

sikap responsif dari KPU RI dan Bawaslu RI tidak dapat dipisahkan dari aktifnya organisasi penyandang disabilitas mental dalam melakukan advokasi, terutama mendesak KPU RI dan Bawaslu RI untuk segera mengeluarkan sejumlah peraturan pelaksanaan merespon Putusan MK 135 tersebut.

Dampak positif Putusan MK 135 tidak terlepas dari advokasi yang dilakukan oleh jaringan organisasi penyandang disabilitas, khususnya organisasi penyandang disabilitas mental. Yeni Rosa Damayanti, Ketua Perhimpunan Jiwa Sehat (PJS), menyampaikan bahwa upaya advokasi sudah dilakukan seiring dengan proses uji materi terhadap Pasal 57 ayat (3) huruf a UU 8/2015 (2020). Pada saat itu hasil dari advokasi organisasi penyandang disabilitas, KPU RI mengeluarkan Surat Edaran KPU RI Nomor 7 tahun 2016 tentang Penyampaian Formulir Alat Bantu Periksa Pelaksanaan Pemilih Akses bagi Pemilih Penyandang Disabilitas (selanjutnya disebut SE 7/2016). SE 7/2016 dibentuk berdasarkan UU 8/2016, dan pada saat itu Putusan MK 135 belum keluar.

Dalam SE 7/2016 tertulis keharusan melakukan identifikasi pemilih penyandang disabilitas dalam daftar pemilih tetap, dan pemutakhiran data dan daftar pemilih, yang kemudian menjadi pintu masuk bagi organisasi penyandang disabilitas memastikan penyandang disabilitas mental masuk atau terdaftar dalam daftar pemilih tetap. Pelaksanaan SE 7/2016 tidak dapat maksimal karena disahkan ditengah proses yang sedang berjalan, dan ada temuan

bahwa tidak semua KPUD membaca dan memahami isi SE 7/2016 itu, sehingga ditemukan rumah sakit jiwa dan panti yang tidak mendaftarkan penghuninya sebagai pemilih dalam Pilkada 2017 (Damayanti, 2020).

Putusan MK 135 diadopsi dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU 7/2017). Dalam UU itu sudah tidak ada lagi syarat tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya untuk menjadi pemilih, dan penyandang disabilitas dijamin sebagai pemilih dalam Pasal 5 yang menyebutkan bahwa:

“Penyandang disabilitas yang memenuhi syarat mempunyai kesempatan yang sama sebagai Pemilih, sebagai calon anggota DPR, sebagai calon anggota DPD, sebagai calon Presiden/Wakil Presiden, sebagai calon anggota DPRD, dan sebagai penyelenggara Pemilu.”

Pada Pasal 198 UU 7/2017 yang khusus mengatur perihal hak pilih tidak menyinggung terkait dengan syarat “tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya” untuk masuk dalam daftar pemilih, karena syarat hanya mencakup warga negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara sudah genap 17 tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin (Pasal 192 ayat (1) UU 7/2017). Begitupun dalam ketentuan di Bab V UU 7/2017 tentang penyusunan daftar pemilih disebutkan bahwa daftar pemilih disusun berdasarkan data administrasi kependudukan yang dimutakhirkan, yang pelaksanaannya terbuka atas masukan dari masyarakat.

Pasca pergantian Anggota KPU RI untuk periode 2017-2022, advokasi terkait dengan perlindungan hak pilih penyandang disabilitas mental berdasarkan Putusan MK 135 mengalami kemunduran. Hal itu dapat terlihat dari substansi Peraturan KPU Nomor 11 Tahun 2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih di Dalam Negeri dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum (PKPU 11/2018). Dalam Pasal 4 ayat (2) huruf b, ayat (3), dan ayat (4) PKPU 11/2018 mencantumkan kembali syarat “tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya” untuk terdaftar sebagai pemilih.

PKPU 11/2018 mendapat tentangan keras dari PJS yang mewakili organisasi penyandang disabilitas mental, dan mendesak KPU untuk melakukan revisi. Desakan itu direspon positif oleh KPU, dan untuk merealisasikannya PJS dan koalisi organisasi penyandang disabilitas melakukan lobi kepada fraksi-fraksi di DPR untuk menyetujui juga usulan revisi tersebut (Damayanti, 2020). KPU RI akhirnya membentuk PKPU Nomor 37 Tahun 2018 tentang Perubahan atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 11 Tahun 2018 tentang Penyusunan Daftar Pemilih di Dalam Negeri dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum (PKPU 37/2018). PKPU 37/2018 menghapus beberapa ketentuan termasuk menghapus ketentuan Pasal 4 ayat (2) huruf b dan ayat (3) PKPU 11/2018.

Dalam konteks Pilkada, pengaturan terkait hak memilih penyandang disabilitas mental memiliki dinamika tersendiri. Pasca hadirnya Putusan MK 135, KPU tidak langsung menerapkannya kepada

peraturan pelaksanaan Pilkada yang dibentuk. Pada PKPU Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota (PKPU 2/2017) masih menempatkan syarat “tidak sedang terganggu jiwa dan/atau ingatannya” untuk terdaftar sebagai Pemilih. Penyesuaian terhadap Putusan MK 135 baru dilakukan pada saat membentuk PKPU Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 2017 tentang Pemutakhiran Data dan Penyusunan Daftar Pemilih dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota (PKPU 19/2019), yang menghapus syarat “tidak sedang terganggu jiwa dan/atau ingatannya” tersebut. Hal itu memberi andil belum maksimalnya pelaksanaan Putusan MK 135 dalam konteks Pilkada.

4.3 Permasalahan Implementasi Pelindungan Hak Pilih Penyandang Disabilitas Mental Pasca Putusan MK Nomor 135/PUU-VIII/2015

Dampak positif Putusan MK 135 terhadap perubahan perspektif pembentuk kebijakan dalam melihat hak pilih penyandang disabilitas mental, ternyata belum diikuti implementasinya di lapangan. Menurut Anggota KPU RI, I Dewa Kade Wiarsa Raka Sandi, kebijakan memasukan penyandang disabilitas mental dalam daftar pemilih juga banyak dipertanyakan oleh kelompok masyarakat, bahkan sampai

muncul tuduhan keberpihakan dari penyelenggara Pemilu/Pilkada, apalagi jika hasil penghitungan suara berselisih tipis (Sandi, 2020). Nurul Amalia, Anggota KPU Jawa Timur, menyepakati hal itu, tetapi menyampaikan bahwa kritik atau tuduhan itu tidak pernah dapat dibuktikan dan dalam pelaksanaannya, penghitungan suara selalu dihadiri oleh saksi dari masing-masing peserta Pemilu/Pilkada. Kondisi itu menunjukkan bahwa stigma negatif terhadap penyandang disabilitas mental masih menjadi basis untuk menkritik kebijakan memasukan penyandang disabilitas mental sebagai pemilih.

Selain hal tersebut, permasalahan lain yang terjadi dalam pemenuhan hak pilih penyandang disabilitas mental adalah belum tercatatnya dalam administrasi kependudukan, atau perbedaan antara lokasi tinggal dengan domisili dari KTP yang bersangkutan (Damayanti, 2020). Kondisi itu banyak ditemukan di rumah sakit jiwa atau panti-panti yang menampung penyandang disabilitas mental. Secara teknis, permasalahan itu dapat diselesaikan dengan menghubungi KPUD dan dinas kependudukan dan catatan sipil setempat, tetapi karena kondisi para penyandang disabilitas mental yang kerap terisolir di rumah sakit jiwa atau panti, maka sulit untuk melakukannya. Dilain pihak, petugas rumah sakit dan panti tidak memberikan dukungan dalam mengurus hal tersebut.

Permasalahan lainnya adalah adanya keengganan dari keluarga, kerabat, atau masyarakat sekitar untuk mengupayakan pelindungan hak pilih bagi penyandang disabilitas

mental. Nur Kholis Madjid, Anggota Bawaslu Kalimantan Selatan, menyampaikan bahwa ada upaya dari keluarga untuk menyembunyikan anggota keluarganya yang merupakan penyandang disabilitas mental (2020). Rasa malu dan khawatir melakukan Tindakan yang tidak terkontrol menjadi alasan utama dari keluarga tersebut. Selain itu, penyandang disabilitas mental kerap tidak terdaftar dan kemudian tidak menggunakan hak pilihnya adalah karena terisolasi di rumah sakit jiwa atau panti. Kondisi itu dilakukan biasanya berbasis kepada keputusan petugas panti, atau surat hasil pemeriksaan dari dokter atau psikiater, tetapi tidak dilakukan secara maksimal dan orang per orang (Damayanti, 2020).

Kebijakan mengisolasi penyandang disabilitas mental dalam rumah sakit jiwa atau panti berdasar kepada pemahaman bahwa seorang dengan disabilitas mental tidak memiliki kapasitas hukum. Fenomena itu mengkonfirmasi pendekatan “Semua atau Tidak Sama Sekali” untuk menilai kapasitas hukum seorang penyandang disabilitas mental. Dalam pendekatan ini, status atau label sebagai penyandang disabilitas mental menjadi dasar untuk orang lain mengambil alih pengambilan keputusan atas dirinya, atau dikenal sebagai *substitute decision making*. Padahal dalam Pasal 436-446 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menyebutkan bahwa seseorang berada dalam pengampunan adalah hasil dari penetapan pengadilan yang bersifat individual, untuk tujuan tertentu, dan dengan hukum acara yang jelas (Susanti, 2016). Oleh

karena itu, status pengampunan atau bahkan sampai kehilangan kapasitas hukum tidak dapat dilakukan secara sembarangan dan sepihak.

4.4 Jaminan Pelindungan Hak Pilih Penyandang Disabilitas dalam Pemilu/Pilkada dengan Pendekatan Rangkaian Proses

Putusan MK 135 sudah menyatakan bahwa syarat “tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya”, untuk masuk dalam daftar pemilih dalam Pilkada, inkonstitusional. Putusan itu disusun dengan membangun dan memperkenalkan pemahaman baru akan kapasitas hukum penyandang disabilitas mental. Putusan MK 135 menggunakan pendekatan rangkaian proses dalam menganalisa kapasitas hukum penyandang disabilitas mental. Dengan pendekatan itu, MK tidak hanya mempertimbangkan *legal standing* penyandang disabilitas mental sebagai seorang manusia yang harus diakui kapasitas hukumnya, MK juga melihat kepada aspek *legal agency* dalam menentukan kapasitas hukum penyandang disabilitas mental, yaitu melihat kemampuan untuk memiliki dan menggunakan hak pilihnya.

Dalam pendekatan rangkaian proses, seorang penyandang disabilitas satu dengan yang lainnya memiliki kemampuan pengambilan keputusan yang berbeda, sehingga perlu ada penilaian orang per orang untuk menentukan kemampuan pengambilan keputusannya. Dalam konteks hak pilih, maka orang dengan disabilitas mental dapat dinilai seberapa mampu untuk memiliki atau menggunakan hak pilihnya.

Walaupun begitu, berbeda dengan pendekatan “Semua atau Tidak Sama Sekali”, yang lebih mudah menentukan seseorang dengan disabilitas mental tidak memiliki kapasitas hukum sehingga tidak mempunyai hak pilih. Misalnya setiap orang yang berada dalam panti, rumah sakit jiwa, atau tempat pengobatan gangguan jiwa lainnya dianggap tidak memiliki kapasitas hukum, sehingga tidak perlu didaftar sebagai pemilih. Terlebih dengan statusnya itu segala keputusan yang menyangkut dirinya dapat diambilalih oleh orang lain (*substitute decision making*).

Dalam pendekatan rangkaian proses, penilaian kapasitas hukum orang dengan disabilitas mental harus berdasar kepada pengakuan atas statusnya sebagai pemegang hak pilih. Selanjutnya, perlu penilaian dari ahli untuk menentukan tingkat kemampuan orang dengan disabilitas mental dalam mengambil keputusan atas hak pilihnya. Penilaian ini harus dilakukan orang per orang dengan tetap mengutamakan persetujuan dan preferensi pribadi dari penyandang disabilitas mental tersebut. Penilaian yang dilakukan akan menghasilkan informasi dukungan apa yang diperlukan agar orang tersebut dapat mengambil keputusannya sendiri atas hak pilihnya.

Dukungan dalam pengambilan keputusan (*Supported Decision Making*) ini harus berdasar kepada persetujuan atau bahkan permintaan dari orang yang akan didukung, sehingga tidak dapat dipaksakan. Bentuk dukungan dalam hal tersebut diperlukan untuk membantu penyandang disabilitas mental

memahami situasi dan kondisi, informasi, atau hanya sekedar teman diskusi, sampai akhirnya dapat mengambil keputusan sendiri secara mandiri. Namun tidak sampai kepada pengarahan kepada salah satu calon tertentu.

Pendekatan tersebut harus diadaptasikan kepada teknis pelaksanaan dalam tahapan di Pemilu/Pilkada, khususnya dalam tahap pendaftaran pemilih sampai pemungutan suara. Pada tahap pendaftaran pemilih, sesuai dengan Putusan MK 135, dilarang untuk menerapkan syarat “tidak terganggu jiwa/ingatannya”. Oleh karena itu, KPU dan KPUD harus mendaftarkan setiap orang yang memenuhi syarat, yaitu warga negara Indonesia yang pada hari pemungutan suara sudah genap 17 tahun atau lebih, sudah kawin, atau sudah pernah kawin, termasuk penyandang disabilitas mental dimanapun dan bagaimanapun kondisinya pada saat pendaftaran pemilih dilakukan. Dalam tahap pendaftaran pemilih belum perlu untuk menilai *legal agency* atau kemampuan seseorang untuk menggunakan hak pilihnya, karena dalam tahap ini pemilih belum akan menentukan pilihannya.

Setelah masuk dalam daftar pemilih, KPU dan KPUD perlu melakukan identifikasi awal calon pemilih yang merupakan penyandang disabilitas mental. Proses identifikasi ini pada dasarnya tidak mudah dilakukan mengingat disabilitas mental tidak terlihat secara fisik. Dalam praktiknya penyandang disabilitas mental yang teridentifikasi adalah mereka yang sedang berada di panti,

rumah sakit jiwa, atau tempat-tempat pengobatan gangguan jiwa lainnya. Terhadap para penyandang disabilitas mental itu dilakukan penilaian secara orang per orang, dengan tujuan untuk mengetahui dukungan apa saja yang diperlukan agar pada saat pemungutan suara dapat mengambil keputusan secara mandiri, bukan untuk menghakimi bahwa yang bersangkutan penyandang disabilitas mental sehingga tidak memiliki hak pilih. Apabila penyandang disabilitas mental yang bersangkutan sudah setuju untuk mendapatkan dukungan tersebut, maka pemberian dukungan dilakukan dalam periode waktu sebelum pemungutan suara.

Untuk dapat menjalankan pendekatan rangkaian proses dalam pelaksanaan Pemilu/Pilkada, KPU harus menyusun pedoman yang terkait dengan mengidentifikasi pemilih penyandang disabilitas mental, proses penilaian penentuan kebutuhan dukungan secara perorangan, dan proses pemberian dukungan secara perorangan. Selain itu, demi menghadirkan kepastian hukum, maka kepada pihak-pihak yang menghambat pelaksanaan tugas KPU dalam menjalankan pedoman itu masuk dalam kategori menghalang-halangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih, sesuai dengan Pasal 531 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, dengan ancaman hukuman pidana penjara paling lama 2 tahun dan denda paling banyak Rp 24.000.000,00. Tentu dalam pelaksanaannya tidak mengedepankan penghukuman terhadap penyelenggara Pemilu/Pilkada tetapi mendahulukan kepada

penguatan pemahaman dan fasilitas pendukung, agar konsep *supported decision making* dapat dilaksanakan. Selain itu, KPU dan KPUD juga perlu untuk mengalokasikan anggaran untuk memberikan dukungan-dukungan, seperti penyediaan ahli yang melakukan penilaian kebutuhan dukungan, pemberian dukungan pendampingan, pelaksanaan sosialisasi dan edukasi terkait dengan kepemiluan kepada para penyandang disabilitas mental.

5. Kesimpulan

Penghormatan dan perlindungan terhadap hak pilih penyandang disabilitas mental ditentukan oleh bagaimana kapasitas hukum dari penyandang disabilitas mental diakui, baik dalam aspek *legal standing* maupun *legal agency*. Putusan MK 135 sudah membuka pandangan baru dalam mengakui kapasitas hukum penyandang disabilitas mental, yaitu dengan menggunakan pendekatan rangkaian proses, yang tidak hanya mempertimbangkan bahwa seseorang memiliki hak pilih (*legal standing*), tetapi juga mempertimbangkan kemampuan orang itu dalam mengambil keputusan dalam menggunakan hak pilihnya (*legal agency*). Pendekatan rangkaian proses ini juga sudah harus diadaptasi dalam praktik kepemiluan di Indonesia, terutama sebagai pelaksanaan dari Putusan MK 135. Penyesuaian harus dilakukan pada tahapan pendaftaran, kampanye, sampai kepada pemungutan suara.

Adapun 3 hal yang harus dilakukan oleh KPU dan KPUD dalam

mengadaptasi pendekatan rangkaian proses ini, yaitu *pertama* tetap melakukan pendaftaran kepada setiap penduduk yang memenuhi syarat sebagai pemilih, termasuk para penyandang disabilitas mental. *Kedua*, melakukan penilaian terhadap orang per orang penyandang disabilitas mental yang terdaftar, untuk mengetahui dukungan apa yang perlu diberikan oleh penyelenggara Pemilu/ Pilkada agar orang tersebut tetap dapat menggunakan hak pilihnya pada waktu pengambilan suara. Bentuk dukungan ini diberikan atas persetujuan penyandang disabilitas mental yang bersangkutan dan tetap memasukan opsi untuk yang bersangkutan tidak menggunakan hak pilihnya atas pikilannya sendiri. *Ketiga*, menindak setiap orang yang tidak melaksanakan dukungan kepada penyandang disabilitas mental untuk mengambil keputusan secara mandiri sebagai bentuk dari menghalang-halangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih. Selain itu, perlu ada alokasi anggaran untuk pelaksanaan dukungan-dukungan yang dibutuhkan oleh penyandang disabilitas mental dalam melaksanakan hak pilihnya.

DAFTAR PUSTAKA

Artikel, Buku dan Jurnal

- Anggono, Bayu Dwi dkk. (2019). Peran Progresif Mahkamah Konstitusi dalam Melindungi Hak Pilih Disabilitas Kategori Orang Dengan Gangguan Jiwa dan Pengaruhnya Terhadap Peningkatan Partisipasi Pemilih dalam Pemilu. Diakses dari: https://www.mkri.id/index.php?page=download_Penelitian&id=105
- Bach, M. & Kerzner, L. (2010). A new paradigm for protecting autonomy and the right to legal capacity. Diakses dari : <http://www.lco-cdo.org/en/disabilities-call-for-papers-bach-kerzner>.
- Barton-Hanson, Renu. (2018). Reforming Best Interests: The Road Towards Supported Decision Making. *Journal of Social Welfare and Family Law*, 40 (3). hlm. 277-298.
- Browning, M., Bigby, C., & Douglas, J., (2014). Supported Decision Making: Understanding How its Conceptual Link to Legal Capacity is Influencing the Development of Practice. <http://dx.doi.org/10.1080/23297018.2014.902726>
- Commissioner for Human Rights. 2012. *Who Gets to Decide? Right to Legal Capacity for Persons with Intellectual and Psychosocial Disabilities*. Strasbourg, Perancis: Council of Europe.
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities. (2014). General Comment Number 1 Article 12: Equal Recognition Before the Law. Diakses dari: <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/crpd/pages/gc.aspx>
- Glen, Kristin Booth. (2015). *Supported Decision-Making and the Human Right of Legal Capacity*. *Inclusion*, Vol. 3 No. 1, hlm. 2-16. DOI: 10.1352/2326-6988-3.1.2
- Human Rights Council. (2013). Report of the Human Rights Council on its nineteenth session. Diakses dari : <https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session19/Pages/19RegularSession.aspx>
- Human Rights Council. (2011). Thematic study by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights on participation in political and public life by persons with disabilities. Diakses dari: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-36_en.pdf
- Istanto, F. Sugeng. (2007). *Penelitian Hukum*. Yogyakarta, Indonesia: CV Ganda.

- Lembaga Bantuan Hukum Masyarakat. (2020). Asesmen Hukum Pengampunan Indonesia: Perlindungan Hak Orang dengan Disabilitas Psikososial. Diakses dari : https://lbhmasyarakat.org/wp-content/uploads/2020/10/Asesmen-Hukum-Pengampunan-Indonesia_LBHM.pdf
- Marzuki, P.M. (2006). *Penelitian Hukum*. Jakarta. Kencana.
- McSherry, Bernadette. (2012). *Legal Capacity Under the Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Journal of Law and Medicine, September 2012. Diakses dari : https://www.researchgate.net/publication/266798062_Legal_Capacity_Under_the_Convention_on_the_Rights_of_Persons_with_Disabilities
- Rahmanto, Tony Yuri. (2019). Hak Pilih Bagi Penyandang Disabilitas Mental Ditinjau dari Perspektif Hak Asasi Manusia. Diakses dari : <file:///D:/MyDocu/Downloads/570-3052-3-PB.pdf>
- Series, Lucy. (2015). Relationships, Autonomy and Legal Capacity: Mental Capacity and Support Paradigms. *International Journal of Law and Psychiatry*, Vol. 40, hlm. 80-91. <https://doi.org/10.1016/j.ijlp.2015.04.010>
- Quinn, G. (2010, Februari). Personhood & legal capacity: Perspectives on the paradigm shift of Article 12. Diakses dari <http://www.nuigalway.ie/cdlp/documents/publications/Harvard%20Legal%20Capacity%20gq%20draft%202.doc>
- Richardson, G.. (2012). Mental Disabilities and the Law: From Substitute to Supported. *Current Legal Problems*, Vol. 65, hlm. 333–354. doi:10.1093/clp/cus010
- Sumardjono, Maria S.W. (1989). *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*. Yogyakarta, Indonesia: Fakultas Hukum UGM. Yogyakarta.
- Susanti, Bivitri. (2016). *Hak Memilih Untuk Warga Negara Penyandang Disabilitas Mental dan Intelektual*. Disampaikan pada Sidang Pengujian Pasal 57 ayat (3) huruf a UU 8/2015, 4 April 2016.
- United Nations. (1966). *International Covenant on Civil and Political Rights*. Diakses dari <https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20999/volume-999-i-14668-english.pdf>
- United Nations. (2015). *Universal Declaration of Human Rights*. Diakses dari https://www.un.org/en/udhrbook/pdf/udhr_booklet_en_web.pdf
- United Nations. 2006. *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. Diakses dari : <https://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-e.pdf>

Wawancara

Amalia, Nurul. 2020. Wawancara diselenggarakan pada 20 Juli 2020 secara online.

Damayanti, Yeni Rosa. 2020. Wawancara diselenggarakan pada 31 Juli 2020 secara online.

Madjid, Nur Kholis. 2020. Wawancara diselenggarakan pada 16 Juli 2020 secara online.

Pringgodigdo, Purnomo S. Wawancara diselenggarakan pada 20 Juli 2020 secara online.

Sandi, I Dewa Kade Wiarsa Raka. 2020. Wawancara diselenggarakan pada 22 Juli 2020 secara online.

Putusan Mahkamah Konstitusi dan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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.

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2011 tentang Retifikasi Konvensi Hak Penyandang Disabilitas.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005 tentang Ratifikasi Konvensi Hak Sipil dan Politik.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 135/PUU-VIII/2015.

Website

<https://www.ncsbe.gov/voting/help-voters-disabilities>, diakses pada 5 November 2020.

<https://www.sos.alabama.gov/alabama-votes/voter/assistance-disability>, diakses pada 5 November 2020.

<https://www.disabilityrightswa.org/publications/assisting-voters-disabilities/>, diakses pada 5 November 2020.

<https://www.aec.gov.au/assistance>, diakses pada 5 November 2020.

**POTRET LHKPN dan LPPDK
DALAM PEMILIHAN GUBERNUR DAN WAKIL GUBERNUR
DI PROVINSI JAWA BARAT DAN JAWA TIMUR TAHUN 2018
UNTUK MEWUJUDKAN PEMILU BERINTEGRITAS**

Nurlia Dian Paramita

Peneliti Senior Jaringan Pendidikan Pemilih Untuk Rakyat (JPPR)
Jalan Manggarai Utara 1 no H-4, Tebet,
Jakarta Selatan
E-mail: ndipa21@gmail.com

Abstract

Report of State Official Assets (LHKPN) becomes one of the evidences for the amount of financial ownership owned by candidates for head and deputy regional head. This report is submitted as an effort to ensure data transparency and to prevent potential out-of-bounds money circulation during the campaign period. Law 10 of 2016 requires all participants in the head and deputy regional head elections to report the final financing results of activities in the campaign fund stage, namely Report of Receipt and Expenditure of Campaign Funds (LPPDK). Both report formats lead to the creation of elections with integrity. LHKPN does not have a standard assessment of the accuracy of assets owned by regional head candidates. The LPPDK as the final accountability report can only be reviewed from the results of the audit report announced by the KPU. Using a qualitative method, this paper is intended to explain the validity of the model as an instrumentation to create a fair election as well as to convey ideas about a more credible campaign funding reporting for the next local election

Keywords: *Integrity Elections, LHKPN, LPPDK, and the Election of Governor and Vice Governor in 2018*

Abstraksi

Laporan Harta dan Kekayaan Pejabat Negara (LHKPN) menjadi salah satu bukti atas jumlah kepemilikan keuangan yang dimiliki oleh kontestan calon kepala dan wakil kepala daerah. Laporan ini diberikan sebagai upaya transparansi data dan pencegahan tindak pidana korupsi dengan mengacu pada kejujuran calon kepala

daerah. UU 6 tahun 2020 mensyaratkan semua peserta pemilihan kepala dan wakil kepala daerah untuk melaporkan hasil pembiayaan akhir atas aktivitas dalam tahapan dana kampanye yakni pada LPPDK. Kedua format laporan tersebut bermuara pada terciptanya pemilu yang berintegritas. LHKPN tidak memiliki standar penilaian tentang keakuratan harta kekayaan yang dimiliki calon kepala daerah. LPPDK sebagai laporan akhir akuntabilitasnya hanya bisa ditinjau dari hasil laporan audit yang diumumkan oleh KPU. Dengan metode kualitatif, tulisan ini hendak memaparkan kebenaran model pelaporan tersebut sebagai instrument mewujudkan pemilu berintegritas sekaligus menyampaikan gagasan tentang pelaporan pendanaan kampanye Pilkada berikutnya yang lebih kredibel.

Kata Kunci: pemilu berintegritas; LHKPN; LPPDK; dan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Tahun 2018

1. Pendahuluan

Dalam desain kelembagaan pemilu diperlukan sebuah upaya taktis untuk mengatur sirkulasi akuntabilitas atas hasil pemilu. Proses ini memerlukan kerjasama antar pihak guna memastikan peran yang dilakukan dalam mewujudkan integritas pemilu. Dana Kampanye berdasarkan UU 6 tahun 2020 pasal 74 dan 75 adalah Pelaporan aktivitas pendanaan kampanye yang dilakukan Pasangan Calon Kepala Daerah sebagai upaya pengaturan pendanaan kampanye yang dilakukan secara transparan dan akuntabel sesuai standar akuntansi keuangan. Sementara definisi Pada PKPU 13/2020 dijelaskan Dana Kampanye adalah sejumlah biaya berupa uang, barang dan jasa yang digunakan Pasangan Calon dan/atau Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang mengusulkan Pasangan Calon untuk membiayai kegiatan kampanye pemilihan. Terdapat periodisasi dalam pelaporan ini yakni penyerahan LADK, penyerahan LPSDK dan terakhir adalah LPPDK.

Kajian yang dilakukan dalam studi ini fokus kepada LPPDK. Dalam laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye (LPPDK) tersaji laporan aktivitas pembiayaan kampanye yang dilakukan oleh pasangan calon kepala daerah. Sebelum pelaksanaan LPPDK terdapat sebuah upaya untuk menghadirkan aspek kejujuran pasangan calon, yakni regulasi PKPU 13 tahun 2020, yang memberikan Informasi Laporan Harta dan Kekayaan Pejabat Negara (LHKPN). Hal ini didorong sebagai mekanisme untuk menjaga kemandirian partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif dari pengaruh para penyumbang pendanaan pada saat mereka menduduki jabatan publik nanti. Kedua instrumen pelaporan tersebut dirancang untuk mampu mengidentifikasi hal-hal yang dilarang dalam UU 6/2020 serta penggunaan dana yang diluar kewenangan. Sementara informasi kekayaan yang sesuai dengan profil pendapatan juga diperlukan guna mencegah terjadinya korupsi sesuai dengan UU 28/1999 yang kemudian terinternalisasi dalam UU

6/2020 sebagai syarat pendaftaran pencalonan pasangan kepala daerah (Fariz & Ilyas, 2019) memberikan gambaran bahwa korupsi dan pemilu menjadi dua hal yang berkelindan satu dengan yang lainnya apalagi pilkada merupakan momentum transisi elit. Hal ini mengindikasikan bahwa praktek pendanaan kampanye berpotensi menciptakan hubungan koruptif antara penyumbang, parpol, kandidat yang didukungnya serta perilaku koruptif yang terjadi antara peserta pemilu dan voters. (Supriyanto & Wulandari, 2013) mengungkapkan bahwa prinsip transparansi mengharuskan partai politik dan calon bersikap terbuka pada semua proses pengelolaan dana kampanye. Tujuan membuka daftar penyumbang dan laporan dana kampanye adalah menguji prinsip akuntabilitas yaitu memastikan tanggung jawab partai politik dan calon, bahwa dalam membelanjakan dana kampanye itu berlangsung rasional, sesuai etika, dan tidak bertentangan dengan hukum. Forum *Asian Electoral Stakeholder Forum* (AESF III) yang berlangsung di Bali, Indonesia seperti disampaikan (Wardani, 2016), menekankan bahwa pentingnya membangun demokrasi yang berpihak kepada hak-hak sipil, sumber daya dan etika hukum agar demokrasi terus berkembang dengan semangat keluhuran. Forum tersebut juga menghasilkan kesepakatan bahwa transparansi dan integritas merupakan pondasi kunci untuk pemilu yang jujur dan adil, hal ini harus disertai dengan data dan penggunaan informasi teknologi yang mampu

membangun kepercayaan publik serta memberikan keuntungan terhadap pemilu yang transparan dan berintegritas. Hasil penelitian JPPR mengatakan bahwa LPPDK calon kepala daerah tidak transparan. Ditemukan kasus di mana besaran pengeluaran dari hasil pemantauan ternyata jauh lebih besar dibandingkan dengan nilai dalam laporan yang diserahkan pasangan calon. *"Pelaporan dana kampanye hanya dianggap untuk memenuhi syarat. Dan KPU juga tidak melakukan audit lebih jauh terkait laporan dana kampanye tersebut"* (Hafidz, 2015). Sementara (Larasati & Latifah, 2018) juga mengungkapkan sulit untuk mengukur aspek LHKPN karena kekayaan yang tidak dilaporkan sesuai dengan prosedur di setiap tahunnya. Sementara (Dalilah, Selawati, dkk, 2019) menyampaikan bahwa dalam kajiannya terhadap potensi benturan kepentingan pada pendanaan pilkada, yang dilakukan dengan metode *telesurvey* LHKPN pasangan calon Pilkada tahun 2015, 2017 dan 2018 memiliki harta minus. Terdapat calon kepala/wakil kepala daerah yang mengeluarkan pendanaan untuk pilkada melebihi dari harta kas dan total harta kekayaan. Hal ini sejalan dengan kajian ICW (2018) yang mengatakan bahwa data yang diberikan oleh calon kepala daerah diduga banyak yang tidak sesuai dengan kondisi riil. Hal yang paling sering ditemukan adalah melaporkan jumlah kekayaan lebih sedikit dibanding yang sebenarnya. Malah ditemukan kandidat yang melaporkan harta kekayaannya minus. Namun tidak ada lembaga

yang berkewenangan memberikan sanksi. KPK hanya sebatas mengumumkan dan menverifikasi data. Kajian ini bermaksud untuk menemukan apakah LHKPN dan LPPDK dapat menjadi indikator dalam menentukan sebuah pemilu berintegritas atau tidak. Dalam UU 6 Tahun 2020 terdapat aturan yang mengatakan pasangan calon wajib melaksanakan laporan dana kampanye secara transparan dan akuntabel sesuai standar akuntansi keuangan. Dalam hal ini LHKPN diperlukan sebagai “pintu masuk” guna menganalisis jumlah harta kekayaan pasangan calon. Hal ini sebagai petunjuk dalam menganalisa LPPDK apakah laporan yang dihasilkan sesuai dengan kemampuan pendanaan pasangan calon. Kajian ini hendak memberikan uraian apakah benar penyerahan LHKPN yang kemudian dilanjutkan dengan penyerahan LPPDK mampu mendukung terwujudnya pemilu berintegritas.

2. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode kualitatif dengan studi kepustakaan LPPDK Pilgub Pasangan Calon Kepala Daerah 2 paslon Provinsi Jatim dan 4 paslon Provinsi Jabar tahun 2018 yakni dokumen resmi yang dikeluarkan oleh lembaga penyelenggara pemilu, dalam hal ini KPU Provinsi Jabar dan KPU Provinsi Jatim. Studi ini memilih dua Provinsi tersebut dikarenakan jumlah kontestan dengan variasi jumlah LHKPN yang beragam termasuk terdapat calon yang tidak menyerahkan tanda terima dari KPK

saat pencalonan pilkada. Di sisi lain Jawa Barat berdasarkan dari *Jabar Dalam Angka 2020* mempunyai 18 kabupaten dan 9 kota wilayah dengan penduduk mencapai 49.316 juta jiwa dan Jawa Timur sebagaimana dalam *Jatim Dalam Angka 2020* mempunyai 29 kabupaten dan 9 kota dengan jumlah penduduk mencapai 39.699 juta jiwa. Jumlah penduduk dan data LHKPN serta LPPDK paslon diperlukan untuk melihat dampak elektoral yang akan menghasilkan pemerintah daerah yang membangun kesejahteraan masyarakat. Pasangan calon di Jawa Barat berjumlah 4 pasangan dan Jawa Timur berjumlah 2 pasangan calon. Data LHKPN diperoleh dari sumber pemberitaan dari media selama rentang masa pilkada berlangsung. Hal ini dikarenakan pada situs kanal KPK melalui www.kpk.go.id ataupun acch.kpk.go.id penulis tidak mendapatkan informasi pemaparan LHKPN dari sumber tersebut. Selain itu penulis menggunakan data kajian para masyarakat sipil, akademisi dan guna mendapatkan keoptimalan data, tulisan ini juga menggunakan pemberitaan media massa cetak dan *online*.

3. Perspektif Teori

Dalam pasal 22 E ayat 1 UUD 1945 disebutkan “*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, setiap lima tahun sekali*” Hal ini menegaskan bahwa sebagai sebuah negara bangsa, Indonesia teguh mewujudkan demokrasi elektoral yang berintegritas. Reynolds & Reilly (2016) menegaskan bahwa

sistem politik yang akuntabel adalah sistem politik dimana pemerintah bertanggung jawab terhadap pemilih dengan pertanggungjawaban sebesar mungkin. Sementara dalam kajian Norris (2012) dijelaskan bahwa sebuah pemilihan yang diikuti oleh multipartai juga berpotensi menghasilkan politik patronase dimana terdapat keuntungan pribadi yang makin membuncah kemudian berpotensi merusak sektor publik. Yakni melemahkan legitimasi otoritas dan juga norma integritas. Dalam tinjauannya untuk mewujudkan rezim *good governance* sebagai konsekuensi pelaksanaan pemilihan elektoral, organisasi pada birokrasi pemerintah juga harus mampu menempatkan indikator ketidakberpihakan, efektifitas, efisiensi, transparansi dan integritas. Khusus poin terakhir menjadi mekanisme akuntabilitas utama yang mampu menekankan pemilu untuk menghasilkan pemimpin daerah yang berintegritas, mewujudkan kesejahteraan sosial dan meningkatkan ekonomi masyarakat. Pemilu dalam hal ini, Pilkada yang kompetitif, meski sudah mengacu pada standar integritas elektoral, harus menguatkan syarat yang bermakna kebebasan informasi yakni media yang tidak memihak, adanya kelompok otonomi (partai politik, kelompok kepentingan dan gerakan sosial). Dalam kondisi ini pula juga dikatakan bahwa pemilu berintegritas akan mampu meminimalisir tindak perilaku korupsi dan negara memiliki tradisi pemberian jabatan bagi ASN/ birokrat dengan jalur prestasi di

sektor publik. Norris lebih lanjut mengatakan bahwa dalam sebuah pemilihan elit penguasa juga telah mempelajari manipulasi pemilihan dengan mengurangi integritas pemilu sekaligus membatasi gerakan oposisi dan menekan perbedaan pendapat yang disebut sebagai *electoral autocracies* yang mengarah kepada otoritarianisme kompetitif. Hal ini mengingkari proses integritas yang menurut Muhammad (2019) dijalankan dengan prinsip regulasi yang jelas dan tegas, peserta pemilu yang taat aturan, pemilih yang cerdas dan partisipatif, birokrasi netral dan penyelenggara yang kompeten. Sementara dalam *Global Commission on Election* seperti dikutip Pasaribu & Suradinata (2018) disebutkan bahwa integritas pemilu terlihat jika pemilu dapat terlaksana berdasarkan atas prinsip pemilu yang demokratis dan pemenuhan hak pilih universal dan kesetaraan politik pada standar internasional. Termasuk penyelenggara pemilu yang profesional, tidak memihak dan transparan. Sehingga mewujudkan pengadilan konstitusi yang kuat, badan anti korupsi yang tegas, *free and fair election* dan adanya lembaga HAM yang mampu melindungi warganya juga mendukung adanya aspek integritas dalam sebuah proses pemilihan. Lebih lanjut dalam tinjauan Grynasviki (2010, hlm. 1) keberhasilan demokrasi bergantung pada bagaimana representasi calon kepala daerah terpilih mencerminkan kehendak masyarakatnya. *“The success of representative democracy as a political system arguably hinges on the ability of the electorate to*

replace elected officials who fail to act in the public interest with others who will. This sort of democratic accountability requires (1) that ordinary citizens be able to pin credit or blame on the correct set of incumbent officials for their policy choices and (2) that citizens must reasonably believe that challengers will perform better in office."

Sementara masyarakat pemilih mempunyai tantangan untuk memilih karena kandidat petahana memiliki insentif yang disediakan untuk memenangkan pemilihan kepala daerah sehingga ini berpeluang untuk menggagalkan terpilihnya kandidat baru yang mempunyai niat berbuat kebijakan termasuk melakukan perubahan ke arah yang lebih baik jika terpilih. Gaffar (2012) memberikan penekanan bahwa rakyat harus memilih para calon berdasarkan kapasitas dan integritas calon bukan berdasarkan *make up* atau *money politic*. Guna mewujudkan pemilu berintegritas maka penting untuk melihat tahapan teori sebagaimana yang disampaikan oleh Norris (2012). Mengidentifikasi apakah LHPKN dan LPPDK dalam kajian ini mampu memenuhi kualifikasi dalam mewujudkan iklim pemilu sebagaimana dijelaskan pada paragraf sebelumnya.

Dalam UU 6 tahun 2020 pasal 7 huruf j dan 45 ayat 2 huruf c berbunyi "*calon kepala daerah wajib menyerahkan daftar kekayaan pribadi berikut surat tanda terima laporan kekayaan calon yang sudah diperiksa oleh instansi yang berwenang*" yakni mengenai laporan kekayaan daftar pribadi kontestan yang tertuang

dalam LHKPN. Tinjauan Ahmad Suryono (2015) mengatakan bahwa LHKPN adalah sebuah upaya untuk para pejabat negara agar melakukan pelaporan terhadap harta kekayaan dengan penyampaian bersikap jujur, meskipun pada praktiknya dirasakan tidak efektif karena kejahatan atau menyamarkan hasil kejahatan semakin banyak dipilih oleh para pelaku. KPK pada praktiknya mampu melakukan penelusuran namun tidak bisa melakukan penindakan apabila menemukan hal yang janggal dalam proses pemeriksaan.

Sementara berdasarkan PKPU 13 tahun 2020 disebutkan bahwa Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK) adalah pembukuan yang memuat seluruh penerimaan dan pengeluaran Dana Kampanye. Menyajikan dalam bentuk uang, barang dan jasa. Untuk selanjutnya LPPDK diaudit oleh Kantor Akuntan Publik (KAP) yang diproses dalam waktu 15 (lima belas) hari terhitung sejak diterima dari KPU provinsi/ KIP dan KPU kab/kota. Hasil dari proses audit akan diserahkan KPU kepada pasangan calon dengan menginformasikan apakah laporan tersebut layak atau tidak.

Kajian dalam mewujudkan pemilu berintegritas ini dalam kerangka Norris (2012), *Pertama*, organisasi pemerintah dalam hal ini penyelenggara pemilu sebagai pengemban amanat tugas harus melaksanakan tugas secara independen, efektif, efisien dan transparan. Lembaga - lembaga pemerintah beserta penyelenggara pemilu, khususnya KPU dan Bawaslu

mampumengidentifikasitransparansi bentuk LHKPN dan LPPDK. LHKPN dimaksudkan untuk menjelaskan posisi keuangan pasangan calon sebelum mencalonkan diri dan LPPDK menjadi bukti pencatatan transaksi yang dilakukan oleh pasangan calon selama pelaksanaan kampanye berlangsung. *Kedua*, adanya kelompok otonomi yakni gerakan sosial atau kelompok kepentingan yang berperan untuk berkontribusi dalam memberikan kritik atau masukan. Dalam hal ini pada proses pelaporan LHKPN dan LPPDK. *Ketiga*, menghasilkan pemimpin daerah yang menjunjung tinggi akuntabilitas sebagai dasar untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dan naiknya perekonomian masyarakat. Dalam poin ketiga pada kajian ini digunakan sebagai tujuan akhir dari proses penelitian yang berorientasi kepada terwujudnya keberhasilan pembangunan daerah yang terhindar dari potensi *electoral autocracies*.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1. Potret Penyelenggaraan Pelaporan LHKPN

Dalam upaya mewujudkan pencegahan terhadap tindak pidana korupsi, KPK, melalui UU 30 tahun 2002 pasal 6 huruf d "*melakukan tindakan - tindakan pencegahan tindak pidana korupsi*" ini menjadi pijakan kewenangan yang kemudian dipertegas pada pasal 13 huruf a "*melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan penyelenggara negara*". Negara mempunyai

komitmen untuk memberantas korupsi terutama dengan melakukan tindakan pencegahan. Penyelenggara teknis, KPU, menegaskan melalui PKPU 13 tahun 2020 pasal 4 ayat 1 (k) dalam syarat pencalonan "*menyerahkan harta kekayaan pribadi*" kemudian pada pasal 42 ayat 1 (i) "*surat tanda terima penyerahan laporan harta kekayaan penyelenggara negara dari instansi yang berwenang memeriksa laporan harta kekayaan penyelenggara negara sebagai bukti pemenuhan persyaratan calon...*" Hal ini sebagai dokumen administratif untuk melengkapi syarat bakal calon kepala dan wakil kepala daerah. Dalam proses ini dilakukan sebagai komitmen transparansi atas harta kekayaan pribadi individu. KPU hendaknya menerima salinan form LHKPN tidak hanya tanda terima pelaporan. Bawaslu sebagai pengawas pemilu juga diberikan hal yang sama. Untuk selanjutnya salinan form LHKPN digunakan oleh KPU sebagai bagian pendukung laporan dalam LPPDK melalui LADK sebagai termin awal pelaporan yang mencerminkan pendapatan / harta kekayaan pasangan calon. Dengan demikian LHKPN mampu menjadi bagian laporan yang mengidentifikasi apakah pasangan calon melaporkan harta kekayaan sesuai dengan pendapatannya atau tidak. Penting untuk memberikan keluasaan kewenangan kepada KPK sebagai majelis pemeriksa sejak

penyelidikan – penyidikan - hingga penuntutan dalam melakukan penindakan hukum terhadap hasil verifikasi LHKPN. Sementara Bawaslu - PPATK - KPK hendaknya mempunyai jalur khusus pelaporan yang mampu diawasi oleh masyarakat sipil sehingga ada transparansi model pelaporan yang mampu mengkonfirmasi data kebenaran lapangan terhadap data teknis yang dijabarkan oleh KPU. Namun pada klausul Undang-Undang yang menjadi *leading sector* adalah KPK. Sehingga penyerahan bukti form LHKPN hanya berfungsi sebagai identifikasi ketertiban dalam penyerahan berkas pencalonan. Perbawaslu Nomor 10 tahun 2017 pasal ayat 2 (4) *“Pemeriksaan dan penilaian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan memperhatikan kelengkapan, keabsahan, dan kebenaran dokumen pendaftaran pencalonan.”* Menegaskan bahwa fungsi pengawasan Bawaslu pada ranah administratif yakni dokumen tersebut diserahkan secara lengkap dan berkategori benar. Dilansir dari laman *Tirto.id* Afifudin menegaskan *“LHKPN penting untuk menjadi indikator kepatutan dan kelayakan jumlah sumbangan pribadi calon. Pada penyerahan LHKPN, Bawaslu hanya memastikan pasangan calon memastikan lajur form sudah diisi sesuai dengan kaidah penulisan”*. Maka kewenangan untuk menjadikan bagian pendukung laporan dalam LPPDK melalui LADK tidak dapat

dilakukan. Pada studi ini, sumber LHKPN pasangan calon Pilgub Jabar diperoleh dari laman informasi *Tirto.id* yang sumber datanya mengacu kepada *acch.kpk.go.id*.—Tabel yang tersaji dibawah ini:

No	Nama Kandidat Pasangan Calon	Nominal Jumlah
1.	Deddy Mizwar	RP. 23.772.024.525 dan USD 35.385
2.	Dedi Mulyadi	RP.3.164.425.514
3.	Ridwan Kamil	RP.8.282.049.675
4.	UU Ruzhanul Ulum	RP.3.116.778.194
5.	Sudrajat	RP.3.440.294.898 dan USD 295.000
6.	Syaikhu	RP.945.180.581
7.	Tb Hassanudin	RP.9.259.651.793
8.	Anton Charlian	Tidak ditemukan

Sumber: Laporan LHKPN paslon pilgub 2018 (<https://tirto.id/cCZp> & <https://tirto.id/cC5F> <http://www.cnnindonesia.com/>)

Sementara pada laporan Pilgub Jatim diperoleh informasi yang berasal dari laman *kpujatim.go.id* dengan menu akses info pilkada, hanya didapatkan data dengan model tanda terima LHKPN yang berasal dari KPK.

KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI
REPUBLIK INDONESIA
Jl. Kuningan Persada Kav. 4, Setiabudi
Jakarta 12950

TANDA TERIMA
LAPORAN HARTA KEKAYAAN PENYELENGGARA NEGARA

Atas Nama : KHOFIFAH INDAR PARAWANSA
NIK : 3174085905650002
Jabatan : CALON GUBERNUR
Lembaga : KPUD (CALON KEPALA DAERAH)
Jenis Laporan : Periodik - 2018
Tanggal Kirim : 15 Januari 2018

Catatan Hasil Verifikasi Administrasi:
 Lengkap
 Tidak Lengkap

*] Lembar ini adalah bukti resmi penyampaian LHKPN setelah melalui proses verifikasi administrasi.

No	Nama Kandidat	Nominal
1.	Khofifah Indar Parawansa	RP. 23.552.699.762
2.	Emil Lestiarto Dardak	RP. 8.254.061.762
3.	Syaifullah Yusuf	RP. 17.598.885.769
4.	Puti Guntur Soekarno	RP. 1.865.423.077

Sumber: Laporan LHKPN paslon pilgub 2018 (www.kpujatim.go.id)

Berdasarkan rilis tersebut didapatkan bukti 3 calon kandidat yakni Khofifah Indar Parawansa, Emil Lestiarto Dardak dan Syaifullah Yusuf. Untuk kontestan a/n Puti Guntur Soekarno tidak ditemukan tanda terima bukti tersebut. Sehingga untuk memperoleh angka jumlah nominal laporan, diperoleh dari laman informasi *cnn.indonesia.com*. Sumber datanya berasal dari pengumuman rilis media KPU Jatim. Dalam informasi laman tersebut juga menjabarkan bahwa laporan harta kekayaan tersebut telah melalui proses pemeriksaan di Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Sumber: Laporan LHKPN paslon pilgub 2018 (www.cnnindonesia.com)

Penyelenggaraan penyampaian laporan LHKPN Dalam jabatan pemilu berintegritas sebagaimana konsepsi Norris (2012) Dari dua pelaporan diatas dapat dianalisis bahwa proses berawal dari sumber data akses untuk mendapatkan kerincian data dalam jenis-jenis harta kekayaan. Pada informasi LHKPN paslon Jabar diperoleh dari laman website konvensional dengan jumlah nominal masing-masing calon. Sementara informasi LHKPN Paslon Jatim mendapatkan form paslon Jatim dari laman KPU provinsi hanya 3 calon, sementara untuk calon a/n Puti Guntur Soekarno tidak diperoleh form pelaporan. Untuk nominal jumlah kekayaan diperoleh dari laman website konvensional. Melalui data ini sulit untuk mengukur jumlah harta dan dampak terhadap pendapatan yang nantinya bisa digunakan sebagai pijakan awal untuk

melihat instrumen awal pelaporan yakni pada aspek LADK, sumber pendanaan awal dana kampanye. Sementara tampak bahwa penyajian data pada pelaporan LHKPN hanya menginformasikan jumlah harta kekayaan namun tidak ada penilaian akuntabilitas yang dilakukan oleh KPK. Terlebih KPU sebagai penyelenggara teknis pemilihan umum. Sehingga berkas LHKPN bagi penyelenggara pemilu hanya sebatas penerimaan surat tanda lapor dari KPK. Sementara menurut kajian yang disampaikan oleh Suryono (2015) mengungkapkan bahwa LHKPN bagi penyelenggara tidak dapat memberikan efek jera karena sifatnya hanya “benda mati” yakni tidak memberikan pengaruh apapun selain sanksi administratif. Elih Dalilah, dkk (2018) memberikan argumen kuat bahwa dari data tabulasi silang antara data survey (dana pribadi yang dikeluarkan) dan data LHKPN (total harta kas dan total harta kekayaan) studi pada calon pilkada 2015, 2017 dan 2018 terdapat calon kepala/wakil kepala daerah yang melebihi harta kas dan total harta kekayaan. Melalui beberapa kajian diatas data pelaporan LHKPN adalah pendukung keabsahan berkas pencalonan yang dilegitimasi melalui peraturan baik UU 30/2012 mengenai KPK dan UU 6/2020 mengenai pelaksanaan pilkada. Pada proses dan hasil yang diterima dalam penyelenggaraan pilkada, berkas LHKPN hanya mengandalkan kejujuran dari

pasangan calon tanpa seorangpun yang dapat membuktikan apakah data tersebut benar secara realitas dan menunjukkan loyalitas pasangan calon dalam mendukung pelaksanaan pilkada yang berintegritas. Dengan dua perbandingan data diatas baik Prov Jabar dan Prov Jatim, tergambar bahwa muncul ketidakfektifan pelaporan karena data tersebut tidak menunjukkan akuntabilitas kekayaan. Jabaran tersebut hanya sebatas tampilan laporan saja. Di sisi lain penyajian data yang disampaikan oleh kanal KPK *acch.kpk.go.id* juga tidak mudah untuk diakses, sehingga harus bersurat khusus untuk mendapatkan data yang dibutuhkan. 4 pasangan calon di Jabar dan 2 pasangan calon di Jatim, terdapat 1 kandidat Jabar, Anton Charlian yang tidak menyerahkan LHKPN dan 1 kandidat Jatim, Puti Guntur Soekarno tidak didapatkan berapa informasi kekayaan yang dimiliki. Sebagaimana kajian Dalilah (2018) dan Suryono (2015) disampaikan pada paragraf sebelumnya, ditemukan data bahwa tidak ada sanksi administratif kepada 2 kandidat tersebut terkait pelaporan LHKPN. KPU provinsi tidak melakukan proses *check and balances* karena hal ini hanya menjadi syarat formil pencalonan pilkada baik yang diusulkan parpol/perseorangan tanpa unsur pidana.

4.2. Potret Penyelenggaraan Pelaporan LPPDK

Upaya untuk mewujudkan pemilu berintegritas salah satunya diwujudkan dari pelaksanaan proses pendanaan laporan transaksi keuangan yang menjunjung asas transparansi dan akuntabilitas. Landasan hukum terhadap pelaksanaan LPPDK terdapat dalam UU 6/2020 pasal 187 ayat 5, 6, 7 dan 8 yang masing-masing mengatur pembatasan nominal dana kampanye, larangan untuk menerima dan memberi dana kampanye melebihi batas yang ditentukan, larangan memberikan keterangan yang tidak benar dan setiap calon yang menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan diminta untuk menyetorkan kelebihan dana tersebut ke kas negara. Kemudian diperkuat dengan PKPU 13/2020 pasal 1 poin 37 menyebutkan bahwa LPPDK adalah pembukuan yang memuat seluruh penerimaan dan pengeluaran dana kampanye. Dalam hal ini adalah LADK dan LPSDK yang kemudian dikalkulasi akhir menjadi LPPDK. Konsep ini menjunjung tinggi prinsip pilkada yang berintegritas sebagaimana dijelaskan dalam sub bahasan teori yang sudah diulas pada paragraph sebelumnya bahwa dalam kesepakatan *Global Commission on Election* seperti dikutip Pasaribu & Suradinata (2018) dijelaskan bahwa Integritas pemilu terlihat jika pemilu dapat terlaksana berdasarkan atas prinsip pemilu yang demokratis

sehingga menghasilkan badan anti korupsi yang tegas, *free and fair election* dan adanya lembaga HAM yang mampu melindungi warganya juga mendukung adanya aspek integritas dalam sebuah proses pemilihan. Dapat dikatakan bahwa diksi “badan anti korupsi” yang ada dalam teori tersebut mensyaratkan sebuah tata kelola penyelenggaraan yang merujuk kepada sikap anti korupsi.

Penyerahan berkas administratif LADK berupa penyampaian perolehan dana awal kampanye disertai informasi buku rekening tim kampanye pasangan calon. Aturan dalam LADK tidak mengatur batas minimal dana yang berada dalam laporan tersebut. Kepatuhan yang dinilai adalah *supporting* dokumen dan surat pernyataan penyumbang. LADK yang berisikan laporan awal dapat menjadi muara penyelidikan. Kemudian LPSDK sebagai tahapan kedua yakni pembukuan yang memuat seluruh penerimaan yang diterima oleh pasangan calon jumlah laporan sumbangan yang diperoleh pasangan calon. Kemudian Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK) adalah pembukuan yang memuat seluruh penerimaan dan pengeluaran dana kampanye. Studi penelitian ini mendasarkan LPPDK sebagai sumber pertanggungjawaban aktifitas kampanye pasangan calon yang berujud barang, uang dan jasa. Hal ini

dikarenakan terdapat pidana yang menyertai sebagaimana UU 6 tahun 2020 pasal 187 ayat 5 “*Setiap orang yang memberi atau menerima dana Kampanye melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 74 ayat (5), dipidana dengan pidana penjara...*” Dan ayat 6 “*Setiap orang yang dengan sengaja menerima atau memberi dana Kampanye dari atau kepada pihak yang dilarang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1) dan/ atau tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71, dipidana dengan pidana penjara...*” Ayat 7 “*Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar dalam laporan dana Kampanye sebagaimana diwajibkan oleh Undang-Undang ini, dipidana dengan pidana penjara...*” dan Ayat 8 “*Calon yang menerima sumbangan dana Kampanye dan tidak melaporkan kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/ Kota dan/atau tidak menyetorkan ke kas negara, dipidana dengan pidana penjara...*” selain itu juga terdapat aturan di PKPU 13/2020 pasal 54 “*Pasangan Calon yang terlambat menyampaikan LPPDK kepada KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/ Kota sampai batas waktu yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1) dan ayat (2), dikenai sanksi berupa pembatalan sebagai Pasangan Calon*”. Kelima klausul peraturan diatas menjelaskan

secara implisit bahwa bahwa LPPDK menjadi muara terakhir *punishment* pasangan calon yang melakukan pelanggaran dalam pendanaan kampanye. Analisis ICW, Donal Fariz dalam Afiffudin (2019) menyebutkan bahwa potensi manipulasi dana kampanye terjadi dalam 3 tahap yakni pemasukan *income*, pengeluaran *spending* dan pelaporan *reporting*. Pihak KPU telah membuka pelayanan *help desk* untuk membantu tim kampanye paslon dalam menyusun pelaporan dana kampanye. Hal ini dalam rangka mewujudkan pelaporan yang legal, akuntabel dan transparan. Bawaslu sebagai pengawas pemilu meneruskan hasil pengawasan kepada PPATK guna melakukan penelusuran dan memantau aktivitas keuangan rekening pasangan calon. Melalui hal ini Bawaslu juga dapat mendata aktivitas kampanye yang sudah terdaftar melalui *Surat Tanda Terima Pemberitahuan* (STTP) untuk kemudian diukur berapa prakiraan jumlah *cost* dan *buying* yang terjadi. Sehingga akan muncul mekanisme kontrol terhadap pembiayaan yang dimulai dari LADK, LPSDK hingga LPPDK. Namun seperti yang diungkap dalam tesis Nusantara (2019) pengumuman terkait hasil audit yang dilakukan di akhir periode atau setelah pemilu berakhir, membuat informasi terkait daftar penyumbang dan aktivitas penggunaan dana kampanye tidak memberikan nilai informasi yang berharga bagi pemilih karena

baru disampaikan pada bagian akhir jelang seluruh tahapan usai. Selain itu pendeknya waktu pelaporan LPPDK dengan tahapan masa tenang menyebabkan akses pemeriksaan terhadap laporan menjadi sangat terbatas. Hasil audit yang diberikan oleh KAP yang dilakukan selama 15 hari hanya berupa asersi atau tingkat kepatuhan. Bukan audit kebenaran. Belum ada instrument / alat ukur yang disiapkan penyelenggara. Meskipun secara aturan pidana sudah disiapkan secara komprehensif.

Hasil temuan laporan LPPDK pada studi ini dengan menggunakan konsepsi Norris (2012) dimulai dari Hasil laporan tersebut tertuang dalam pengumuman KPU Jabar Nomor 611/ PL.03.5-PU/ 32/ Prov/ VII/ 32/ 2018 tentang hasil audit laporan dana kampanye peserta pemilihan gubernur dan wakil gubernur Jawa Barat tahun 2018.

NO URUT PASANGAN CALON	NAMA PASANGAN CALON	OPINI HASIL AUDIT
1	H. MOCHAMAD RIDWAN KAMIL, ST., M.U.D	PATUH
2	H. UH RUZHANIL ULUM, SE, MAYJEN TNI (PURN) Dr. H. HASANUDDIN, SE., MM - IRJEN POL (PURN) Dr. Drs. H. ANTON CHARLIYAN, MPN	PATUH
3	MAYJEN TNI (PURN) H. SUDRAJAT, MPA, H. AHMAD SYAIKHU	PATUH
4	H. DEDEY MEZWAR, SE., S.Su., M.L.Pd - H. DEDE MURYATI, SH	PATUH

Sumber : keputusan KPU provinsi Jawa Barat tahun 2018

Sementara data yang tersaji dalam LPPDK Pilgub Jatim, KPU provinsi mengumumkan hasil audit yang menyatakan kedua pasangan calon mempunyai opini patuh. Mereka tidak melanggar jumlah maksimal dana kampanye yang ditetapkan oleh KPU Jatim yaitu sebesar RP 494 Miliar. Hasil laporan tersebut diterbitkan

dalam surat pengumuman KPU Nomor 105/ PL.03.5-Pu / 35/ PROV/ VII/ 2018 tentang hasil audit laporan dana kampanye peserta pemilihan gubernur dan wakil gubernur Jawa Timur tahun 2018.

NO URUT PASANGAN CALON	NAMA PASANGAN CALON	OPINI DALAM LAPORAN HASIL AUDIT
1	Dra. KHOFIFAH INДАР PARAWANSA & DR. EMIL ELESTIANTO DARDAK, M.Sc.	PATUH
2	H. SAIFULLAH YUSUF & HJ. PUTI GUNTUR SOEKARNO	PATUH

Sumber : keputusan KPU provinsi Jawa Timur tahun 2018

Tesis yang didapat dari dua laporan, ditemukan bahwa penyelenggara teknis pemilihan, baik KPU Prov Jatim dan KPU Prov Jabar tidak memberikan informasi terbuka kepada publik terkait hasil LPPDK. Sehingga hasil LPPDK hanya diketahui oleh pihak penyelenggara dan auditor. Namun mereka melakukan keterbukaan informasi terhadap hasil audit KPU, yakni memenuhi standar pelaporan dengan narasi Patuh. Hal ini tidak menunjukkan hal yang substansif, cukup pada proses kepatuhan dalam menjalankan proses atau regulasi yang tercantum. Pada kerangka hukum pembedaan atas hasil LPPDK dua paslon di Jatim dan empat paslon di Jabar tidak menemukan hasil yang signifikan. Dalam studi ini penulis mendapatkan akses laporan tersebut melalui data yang dilansir oleh media, bukan dari kanal data kpu "info pilkada" dikarenakan data tersebut tidak ada di lajur yang sudah disediakan. Padahal jika menilik kesiapan aplikasi

SIDAKAM, yang kemudian dapat meminta asistensi tim *helpdesk* kpu yang berada di setiap daerah, seharusnya informasi ini masih bisa diakses dalam beberapa waktu mendatang sebagai dokumen terpadu. Data yang disajikan dalam LPPDK ini melalui pemberitaan pada Pilgub Jabar 2018. Dana kampanye pilkada yang terkumpul keseluruhan pasangan calon adalah Rp. 19,7M. Dalam pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu Jabar (2018) juga dikatakan bahwa ditemukan adanya penerimaan sumbangan dana kampanye yang tidak jelas dari perorangan maupun perusahaan. Sebagaimana UU 6 tahun 2020 Pasal 187 ayat 7 & 8 Hal ini seharusnya dapat menjadi pijakan untuk menindak pasangan calon yang tidak memenuhi ketentuan tersebut, namun aspek penegakan hukum masih sebatas temuan yang sulit untuk dilakukan pembuktian. Tidak ditemukan apakah LPPDK 6 pasangan calon sudah sesuai dengan form pelaporan yang diberikan oleh KPU sebagaimana format Formulir Model LPPDK2-PARPOL dalam PKPU 13 tahun 2020. KPU provinsi Jawa Barat dan Jawa Timur tidak memberikan informasi terkait form LPPDK yang dilaporkan. Sementara hasil informasi dari auditor yang ditunjuk oleh KPU hanya berwujud informasi patuh dan tidak patuh. Ohman (2013) dalam *reporting requirements* hasil studi IDEA mengungkapkan bahwa sesungguhnya model pelaporan transparansi keuangan

itu sederhana, yakni partai politik dan kandidat pasangan calon mengirimkan laporan berkala ke otoritas publik, laporan tersebut menginformasikan kepada semua pemilih tentang pendanaan kompetisi politik. Dalam prakteknya di negara-negara *anglophone* misalnya tidak semuanya menerapkan aturan ideal tersebut, Di Australia tidak ada format pengaturan yang spesifik, sementara di Amerika Serikat laporan keuangan bulanan diperlukan. Tata pengelolaan keuangan di Indonesia juga sesungguhnya mengadopsi aturan tersebut dengan memberikan klasifikasi pelaporan dalam sepanjang masa kontestasi mulai dari Saldo Rekening Khusus Dana Kampanye (RKDK), Laporan Awal Dana Kampanye (LADK), Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK). Dengan klasifikasi tersebut diharapkan mampu menemukan kejanggalan ataupun *private donations* (pendanaan pribadi) dan *public fundings* (pendanaan dari kelompok/ umum) yang melebihi batas yang ditentukan. Bawaslu dalam hasil pengawasan pilkada 2018 seperti diungkap oleh Putra (2018) menemukan sekitar total Rp. 14 Milyar dana kampanye yang di gunakan oleh Paslon di luar rekening khusus yang telah di laporkan ke KPU, dengan rincian Rp10.805.174.636 di gunakan pada tingkat kabupaten/kota dan Rp3.984.157.334 di gunakan pada tingkat provinsi. Hasil pengawasan laporan dana kampanye dari

organisasi masyarakat sipil, Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), Transparency International Indonesia (TII), Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) dan Indonesian Corruption Watch (ICW) sejauh ini hanya dapat dikategorikan menjadi masukan kepada KAP tanpa bisa menjadi prasyarat atas proses audit yang sedang berlangsung. Proses yang dilakukan adalah audit kepatuhan bukan audit kebenaran kampanye. Dalam kajian yang dilakukan Sukmajati & Disyacitta (2019) mengemukakan bahwa laporan tidak mencerminkan realitas yang sebenarnya di lapangan. Hal ini karena sisi kemauan politik (*political will*) yang relatif rendah dan sistem serta mekanisme audit dana kampanye yang diatur tidak memunculkan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Dalam temuan IDEA yang dikaji Ohman (2013) dikatakan bahwa penataan keuangan pendanaan kampanye sangat dipengaruhi oleh sistem politik secara keseluruhan termasuk faktor struktural kelembagaan dan efektifitas peraturan keuangan politik. Termasuk dari *wealthy interests* (orang kaya berpengaruh) dan kurangnya kemauan untuk mengungkap pihak yang terlibat bahkan keengganan mereformasi peraturan. Kajian tersebut menguatkan realitas bahwa meskipun pasal yang berupaya menegakkan aspek pidana pendanaan kampanye seperti dalam UU 6/2020 Pasal 187 ayat

5, 6, 7 dan ayat 8 telah diatur sedemikian rupa namun sampai hari ini belum mampu menjadi alat penyelesaian pertanggung jawaban terkait integritas laporan. Dikarenakan ada regulasi yang tidak sejalan dalam implementasi UU dan jabaran pada peraturan teknis yakni, PKPU Dana kampanye. Rilis data ICW 2018 sudah mencatat potensi korupsi di Pilkada serentak 2018 yakni salah satunya adalah manipulasi laporan dana kampanye. Hal ini membenarkan kondisi obyektif yang terjadi. Faktanya hingga pilkada serentak gelombang ketiga, belum ada kontestan yang mendekam di sel penjara akibat ketidakbenaran laporan dana kampanye. Pendiskualifikasian pencalonan yang dilakukan KPU kabupaten Sinjai, Sulawesi Selatan kepada pasangan pilbub 2018 yakni Sabirin Yahya-Mahyanto, hanya di akibatkan pasangan tersebut tidak menyerahkan laporan akhir penerimaan dan pengeluaran dana kampanye (LPPDK).

Mengacu pada dua tesis terkait hasil temuan model pelaporan LHKPN dan model pelaporan LPPDK pada 6 pasangan calon di kedua provinsi. Regulasi LHKPN masih mengalami kelemahan dari sisi siapa yang berkuasa melakukan penyidikan dan penangkapan. Regulasi LPPDK sudah mempunyai implikasi baik namun implementasi yang diturunkan melalui PKPU masih lemah secara aspek transparansi. Hal ini dikarenakan laporan hanya

bisa diakses oleh pihak KPU dan auditor yang ditunjuk. Dalam menerima salinan pelaporan sebagai KPU beserta jajarannya hanya berkewenangan memeriksa secara form kelengkapan. Fungsi auditor hanya menterjemahkan terhadap laporan yang ada. Form pelaporan LHKPN yang diserahkan kepada KPU tidak memuat jenis harta kekayaan hanya selebar tanda laporan. KPK tidak diberi kewenangan menganalisis terkait hasil kekayaan pasangan calon yang diteruskan kepada pihak KPU selaku pengelola teknis pemilihan.

5. Simpulan

Berdasarkan hasil analisa permasalahan pada bab sebelumnya, LHKPN dan LPPDK sebagai sebuah upaya untuk mewujudkan pemilu berintegritas masih menemukan kendala secara implementasi, khususnya dalam aspek akuntabilitas dan transparansi. Sehingga untuk mewujudkan integritas dalam sistem kontestasi kepemimpinan daerah tidak bisa dijadikan sebagai tolak ukur/ landasan proses. Perlu upaya perlu terobosan untuk menguatkan regulasi dan peran masyarakat sipil untuk memberikan masukan terhadap proses tahapan pelaporan LHKPN dan LPPDK. Secara umum kasus Jatim dan Jabar menunjukkan situasi umum pengelolaan dana kampanye di Indonesia. Terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan, *pertama* LHKPN dilaporkan dua kali sepanjang masa tahapan pilkada, yakni pada saat pendaftaran pasangan calon dan setelah tahapan

dana kampanye selesai di audit oleh KAP yang ditunjuk KPU. Dengan demikian akan tergambar berapa harta kekayaan yang dimiliki oleh para calon kepala daerah. *kedua*, Memperbaiki pola Sistem Informasi Dana Kampanye (SIDAKAM) yang sudah disiapkan oleh KPU. Sistem ini harus di desain online. Sehingga laporan calon kepala daerah, dapat diakses baik oleh penyelenggara, peserta ataupun pemilih selama masa tahapan pilkada berlangsung. *Ketiga*, Pada LPPDK, diperlukan pelaporan awal dana kampanye dengan jurnal buku transaksi harian. Sehingga calon mampu memantau secara lebih rigid. Transaksi yang dilakukan hanya dalam satu akun, yakni a/n calon kontestan atau yang ditunjuk melalui surat kuasa. Sehingga partai politik juga mampu memberikan legitimasi kepada salah satu pihak yang melakukan bentuk pertanggungjawaban dalam laporan tersebut. *Keempat*, Dalam itikad ini perlu untuk melakukan pembenahan kerangka hukum dalam UU Pemilu yang disertai dengan UU Partai Politik, termasuk mengfungsikan unsur yudikatif yang mampu memberikan efek jera kepada partai politik sebagai kontestan pemilu. Dengan ini diharapkan terdapat perubahan dalam bentuk kontrak politik karena tekanan *pressure* masyarakat pemilih yang kritis dan cerdas. Guna menghadirkan sebuah iklim demokratis yang terhindar dari *electoral autocracies* dan kepemimpinan bermental 'pelayan' bagi masyarakat sehingga tujuan pembangunan kesejahteraan daerah tercapai.

DAFTAR PUSTAKA

Buku, Artikel, dan Jurnal

- Adams, J. (2001). *Risk*. London: Routledge.
- Afifuddin, M. (2020). *Membumikan Pengawasan Pemilu Mozaik Pandangan dan Catatan Kritis dari Dalam*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Budiharjo, M. (2013). *Dasar-Dasar Ilmu Politik. Edisi Revisi*, Jakarta: PT Gramedia.
- Dalilah E, Selawati B, dkk. (2019). Benturan Kepentingan Pada Pendanaan Pilkada. *Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS*, 5 (1), Jakarta, hlm 181-188. <https://doi.org/10.32697/integritas.v5i1.391>
- Fernandez, A. (2019, September 16). Problem Akut Partai Politik. *Kompas*. hlm 6
- Fariz, D, Ilyas, F. (2019) Manipulasi Dana Kampanye Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. *Buku Pembiayaan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Bawaslu RI. Hal 25-45.
- Gaffar, M Janedri. (2013). *Demokrasi Dan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: KONstitusi press
- Grynasviki Jeffrey D. (2010). *Partisan Bonds: Political Reputations and Legislative Accountability*. UK: Cambridge University Press
- Herbowo, N, Purnamasari, D. Sinyal Bahaya Politik Uang. (2020, Juni 16). *Kompas*. Hal 4
- Larasati D, Latifah. (2018). Demokrasi dan Organisasi Masyarakat Sipil: Malang Corruption Watch. *Jurnal Sospol*, Vol 4 No. 1, hal 168-184.
- Nusantara, C, Galuh. (2019). Sistem Pelaporan Dana Kampanye Berbasis Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas (Studi Kasus Laporan Dana Kampanye Pasangan Calon Pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Blora tahun 2015). *Kompilasi Ringkasan Tesis Tata Kelola Pemilu Edisi I Tahun 2019* www.journal.kpu.go.id, hal 115-132.
- Norris, P. (2012). *Making Democratic Governance Work How Regimes Shape Prosperity, Welfare, and Peace*. New York: Cambridge University Press
- Ohman, M. (2014). Getting the Political Finance System Right. Falguera. E & Jones.S (Eds), *Funding of Political Parties and Election Campaigns A Handbook on Political Finance* (hlm 12-33). Sweden, Stockholm: International IDEA.
- Pasaribu, Tota, Sumadinata, Setiabudi, dkk. (2018). Pemilu Berintegritas (Studi Pada Pendaftaran Pemilih Terhadap Pengguna Surat Keterangan Domisili Dalam Pilkada Samosir tahun 2015). *Journal of Governance Untirta - Banten* Volume 3, Issue 2, December 2018, hlm 168-183. <http://dx.doi.org/>

- Plutzer, E. (2018). Demographics and the Social Bases of Voter Turnout. Fisher, J & Fieldhouse, E, dkk (Eds), *The Routledge Handbook of Elections, Voting Behavior and Public Opinion* (hlm 69-82). New York: Routledge
- Putra, H. (2018). Mendorong Transparansi dan Akuntabilitas Dana Kampanye pada Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2018. *JPPUMA: Jurnal Ilmu Pemerintahan dan Sosial Politik UMA (Journal of Governance and Political Social UMA)* 6 (2). hlm 112-121. DOI: 10.31289/jppuma.v6i2.1622
- Reynolds, A, Reilly, B. dkk (2016). *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru Internasional IDEA*. Jakarta: Perludem.
- Supriyanto, D & Wulandari, L. (2013). *Basa Basi Dana Kampanye Pengabaian Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas Peserta Pemilu*. Jakarta: Perludem.
- Sukmajati, Mada, Disyacitta, Fikri. (2019). Pendanaan Kampanye Pemilu Serentak 2019 di Indonesia: Penguatan Demokrasi Patronase?. *Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS*, 5 (1), Jakarta. hlm 75-95. <https://doi.org/10.32697/integritas.v5i1.398>
- Tornquist, O.(2005). *The Political Deficit of Substantial Democratisation*. Harris, S & Stokke, K (Eds), *Politicising Democracy The New Local Politics of Democratisation* (hlm 201-222). New York: Palgrave Macmillan
- Suryono, Ahmad. (2018). *Laporan Harta dan Kekayaan Penyelenggara Negara (LHKPN) Progresif Sebagai Tindakan Pencegahan Korupsi*. Kumpulan Tulisan Peran Perguruan Tinggi dalam Upaya Penanggulangan Korupsi, hlm 297-308
- Hafidz, *Buku Laporan Pengawasan Dana Kampanye JPPR Tahun 2015*. Jakarta: JPPR
- Buku Panduan Sistem Integritas Partai Politik (SIPP)*. Jakarta: LIPI-KPK

Website

- Muhammad (2019, Juli 10). Prof Muhammad paparkan lima syarat pemilu berintegritas di acara BICOIPG 2019. Diakses dari <https://dkpp.go.id/prof-muhammad-paparkan-lima-syarat-pemilu-berintegritas-di-acara-bicoipg-2019/> diunduh pada 22 Juli 2020 pukul 20.32 WIB
- Wardani, E, Budi Sri (2016, Agustus 25). 8 Kunci Pemilu Berintegritas Hasil AESF Bali. Diakses dari <https://www.kpu-lampungutara.go.id/2016/08/25/8-kunci-pemilu-berintegritas-hasil-aesf-bali/> diunduh pada 21 Juli 2020 pukul 15.30
- Ade (2018, January 29). LHKPN, Kebijakan Tanpa Taji. Diakses dari <https://antikorupsi.org/id/article/lhkpn-kebijakan-tanpa-taji> diunduh pada 4 juli

2020 pukul 14.30 WIB

Sasmito, E (2018, April 12) KPU Umumkan harta Calon di Pilgub Jatim, Khofifah Paling Kaya. Diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/pilkadaserentak/nasional/20180412145052-32290344/kpu-umumkan-harta-calon-di-pilgub-jatim-khofifah-paling-kaya> diunduh pada 24 juli 2020 pukul 11.30 WIB

Hafidz, M (2015, Desember 8) Laporan Dana Kampanye Pilkada Dinilai Tak Transparan. Diakses dari <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20151208184145-32-96876/laporan-dana-kampanye-pilkada-dinilai-tak-transparan> diunduh pada 23 Juli 2020 pukul 12.30

Bayu, J (2018, Januari 11) ICW Catat 10 Potensi Korupsi di Pilkada Serentak 2018. Diakses dari <https://katadata.co.id/yulistiwa/berita/5e9a560b77d67/icw-catat-sepuluh-potensi-korupsi-di-pilkada-serentak-2018> diunduh pada 27 juli 2020 pukul 10.58

Damaledo, D (2018, Januari 9) Kandidat Pilgub Jawa Barat 2018 Terkaya Versi LHKPN. Diakses dari <https://tirto.id/kandidat-pilgub-jawa-barat-2018-terkaya-versi-lhkpn-cCZp> diunduh pada 24 juli 2020 pukul 11.40 WIB

Sakti, C (2018, Juli 12) KPU Jatim Terima Audit Laporan Dana Kampanye Pilgub Jatim, Dua Paslon Punya 'Opini Patuh'. Diakses dari <https://jatim.tribunnews.com/2018/07/12/kpu-jatim-terima-audit-laporan-dana-kampanye-pilgub-jatim-dua-paslon-punya-opini-patuh>. Diunduh pada 27 juli 2020 pukul 13.10 WIB

Taher, P (2018, Januari 10) "Paslon Tak Bisa Ikut Pilkada 2018 Tanpa Lapor Harta Kekayaan", diakses dari <https://tirto.id/cC1V> diunduh pada 5 oktober 2020 pukul 06.39 WIB

Peraturan

UUD 1945

UU 6 Tahun 2020 Tentang Pilkada

UU 30 Tahun 2012 Tentang KPK

PKPU 13 Tahun 2020 Tentang Pelaksanaan Pilkada dalam kondisi bencana non alam Covid-19

PKPU 5 Tahun 2017 tentang Dana Kampanye Pilkada

SK KPU Jatim Nomor 105/ PL.03.5-Pu / 35/ PROV/ VII/ 2018 tentang hasil audit

laporan dana kampanye peserta pemilihan gubernur dan wakil gubernur Jawa Timur tahun 2018

SK KPU Jabar No 611/ PL.03.5-PU/ 32/ Prov/ VII/ 32/ 2018 tentang hasil audit laporan dana kampanye peserta pemilihan gubernur dan wakil gubernur Jawa Barat tahun 2018.

**MODEL PENGINTEGRASIAN
PENEGAKAN HUKUM PILKADA SERENTAK
GUNA MEWUJUDKAN KEADILAN SUBSTANTIF
(Evaluasi Penegakan Hukum
Pilkada Serentak 2015-2020)**

Agus Riwanto

Hukum Tata Negara dan Pascasarjana Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta
Jl. Ir. Sutami No.36 A Ketingan Surakarta

agusriwanto@yahoo.com dan agusriwanto@staff.uns.ac.id

Abstrak

Penelitian ini akan mengkaji dan mendalami tentang evaluasi praktik penegakan hukum dalam Pilkada Serentak 2015-2020 melalui berbagai pintu (*justice in many rooms*), yakni Bawaslu Propinsi/Kabupaten/Kota, Pengadilan Tata Usaha Negara, Pengadilan Negeri, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu dan Mahkamah Konstitusi. Akibatnya memicu ketidakpastian hukum dan berorientasi pada keadilan prosedural bukan keadilan substantif.

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Pendekatan yang digunakan adalah asas hukum, perundangan, dan konseptual. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan metode studi pustaka. Teknis analisis data dengan menggunakan metode *hermeneutika*, yakni mendeskripsikan secara objektif dan sistematis isi norma dan praktiknya secara interaktif. Di masa mendatang (*ius constituendum*) diperlukan pengintegrasian (*one roof system*) dalam penegakan hukum Pilkada guna mencapai cita-cita keadilan substantif.

Operasionalisasi dari gagasan ini adalah mendisain ulang sistem penegakan hukum Pilkada melalui revitalisasi fungsi Bawaslu yang ada saat ini sebagai Badan Penyelesaian Hukum Pemilihan (BPHP) yang bersifat semi peradilan (*quasi judiciary*).

Adapun kewenangan Bawaslu untuk menyelesaikan kasus pelanggaran administrasi, pelanggaran proses pemilihan, dan kode etik yang putusannya bersifat final dan mengikat. Sedangkan perselisihan hasil Pilkada diselesaikan melalui Mahkamah Agung sesuai ketentuan Pasal 24 UUD 1945 dan Pasal 157 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur,

Bupati dan Walikota. Maka kewenangan Bawaslu didesain lebih berorientasi pada penegakan hukum dengan sanksi administrasi bukan pidana.

Kata Kunci: *Pengintegrasian, penegakan hukum, keadilan substantif dan Pilkada*

Abstract

This research will examine and explore the evaluation of law enforcement practices in the 2015-2020 Concurrent Elections through various doors (justice in many rooms), namely Election Supervisory Board Province/Regency/City, State Administrative Court, District Court, Honorary Board of Election Organizers and Constitutional Court. The result triggers legal uncertainty and is oriented towards procedural fairness rather than substantive justice.

This research is normative legal research. Research approach used is the principle of law, legislation, and conceptual. Data collection techniques are carried out using the library study method. Technical data analysis using hermeneutic methods, namely describing objectively and systematically the content of norms and practices interactively. In the future (ius constituendum) is needed integration (one roof system) in the enforcement of electoral law in order to achieve the ideals of substantive justice.

The operationalization of this idea is to redesign the electoral law enforcement system through the revitalization of Election Supervisory Board current function as a semi-judicial Judicial Settlement Agency.

Election Supervisory Board authority to complete cases of administrative violations, violations of the electoral process, and a code of conduct whose rulings are final and binding. While the dispute of election results is resolved through the Supreme Court in accordance with the provisions of Article 24 of the 1945 Constitution and Article 157 Paragraph (1) of Law Number 10 of 2016 concerning the Election of Governors, Regents and Mayors. Election Supervisory Board authority is designed to focus more on law enforcement with administrative sanctions instead of criminal.

Keywords: *Integration, law enforcement, substantive justice and local elections*

1. Pendahuluan

Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Serentak merupakan amanat ketentuan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang menempatkan frasa “Demokratis” dalam melakukan pemilihan kepala daerah. Pembentuk UU No.32

Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah beserta perubahannya yang terakhir diubah dengan UU No.10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (Selanjutnya disebut UU Pilkada) dimakani sebagai “pemilihan langsung” sebagaimana pemilihan Anggota DPR, DPD,

DPRD Propinsi, DPRD Kabupaten / Kota dan pemilihan presiden dan wakil presiden (Asshiddiqie, 2002, hlm. 22).

Pilihan model Pilkada Serentak di Indonesia dilaksanakan secara bertahap sesuai bukan bersamaan waktunya di 542 daerah otonomi di Indonesia yang terdiri dari: 34 Provinsi; 415 Kabupaten, dan 93 Kota. Salah satu alasannya karena masa kerja kepala daerah di Indonesia tidak sama, sehingga Pilkada tidak dapat dilaksanakan dalam waktu yang sama dan dilaksanakan serentak secara bertahap.

Pilihan kebijakan politik hukum Pilkada Serentak di Indonesia dilaksanakan dalam 4 (empat) tahap yang masing-masing didasarkan pada akhir masa jabatan (AMJ) kepala daerah yang telah berlangsung pada tahun 2015, 2017, 2018 dan 2020 mendatang yaitu:

- a. Serentak Desember 2015 untuk Kepala Daerah yang AMJ Th. 2015 sd. Juni 2016;
- b. Serentak Februari 2017 untuk Kepala Daerah yang AMJ Juli sd Desember 2016 dan Tahu 2017;
- c. Serentak Juni 2018 untuk Kepala Daerah yang AMJ Tahun 2018 dan Tahun. 2019;
- d. Serentak Tahun 2020 untuk hasil pemilihan Tahun 2015.

Dalam penyelenggaraan Pemilu termasuk Pilkada isu yang utama yang memperoleh perhatian publik adalah terkait dengan sistem pemilu, manajemen pemilu,

penegakan hukum pemilu dan aktor pemilu. (Supriyanto, 2012, hlm. 211). Penegakan hukum pemilu merupakan mahkota untuk menggaransi terselenggaranya pemilu yang adil dan demokratis. Maka penegakan hukum pemilu ditujukan agar aktor pemilu dapat mematuhi aneka peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Pemilu dan hak politik dan pilih masyarakat dapat diwujudkan. (Electoral Integrity Group, 2016).

Oleh karena itu dalam penegakan hukum pemilu yang hendak diwujudkan adalah keadilan Pemilu yang mengutamakan pada konsep keadilan substantif dalam proses penyelenggaraan antara aktor pemilu, yakni pemilih, peserta pemilu dan penyelenggara Pemilu.

Dalam mewujudkan keadilan Pemilu yang substantif tersebut diperlukan sistem penegakan hukum (*due process of law*), yakni suatu proses adil dan layak (*fair and proper*) sebagai dasar pengambilan tindakan. Tujuan utama dari *due process of law* adalah untuk memberikan jaminan terbaik bahwa proses penemuan fakta dalam penyelesaian sengketa juga mengakomodir kepentingan yang saling bertentangan diantara para pihak. Maka yang hendak dibangun, tidak hanya mengenai keberadaan suatu, melainkan juga memastikan mekanisme itu dapat berjalan secara patut dan layak. (Siregar, 2019, hlm. 299).

Due process of law yang patut dan layak itu haruslah dirancang secara demokratis

pula, yakni substansi peraturan perundang-undangan yang memadai, lengkap dan tak multitafsir.

Diperlukan pula struktur penegak hukum pemilu, yakni Polisi, Jaksa, Hakim dan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yang berintegritas dan budaya hukum yang menyokongnya, yakni seberapa kuat masyarakat memiliki kesadaran hukum dalam berpartisipasi untuk menjadikan hukum sebagai paradigma dalam menyelesaikan semua aspek pelanggaran hukum dalam Pemilu.

Penyelenggaraan Pilkada di Indonesia yang diintrodusir sejak tahun 2005-2013 melalui UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah dan dilanjutkan dengan mengintrodusir Pilkada Serentak bertahap yang dimulai pada tahun 2015-2020 telah mengadopsi sistem penegakan hukum yang hampir seragam dalam pintu dan kelembagaannya, yakni beragamnya lembaga penegak hukum (LPH) Pilkada dan aparat penegak hukum (APH) Pilkada

Lembaga penegak hukum (LPH) Pilkada, yakni Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan Negeri (PN), Pengadilan Tinggi (PT), Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang bermuara ke Mahkamah Agung Republik Indonesia (MA RI) dan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MK RI). Sedangkan aparat penegak hukum (APH) Pilkada, yakni Bawaslu, DKPP, Polisi, Jaksa dan

Hakim. Masing-masing LPH dan APH memiliki tugas, fungsi dan kewenangan yang berbeda-beda berdasarkan pilihan politik hukum pembuat UU Pilkada.

Pilihan politik hukum pembuat UU Pilkada mengadopsi model LPH dan APH Pilkada yang tidak tunggal. Akibatnya pintu-pintu untuk memperoleh keadilan dalam penyelenggaraan Pilkada disediakan sedemikian rupa, sehingga pencari keadilan (*yustiablen*) atau setiap aktor yang berhubungan langsung dan tidak langsung dengan penyelenggaraan Pilkada, yakni penyelenggara, peserta Pilkada dan publik/setiap warga negara dapat memilih sesuai dengan masalah-masalah hukum Pilkada yang dihadapinya.

Di satu sisi beragamnya pintu memperoleh keadilan dalam Pilkada ini menunjukkan, karena begitu kompleksnya masalah-masalah hukum dalam Pilkada menjadi motif utama agar disediakan pula beragam LPH Pilkada dan APH Pilkada semula mungkin ditujukan untuk mewujudkan keadilan Pilkada Namun, dalam prakteknya justru menjadi problem tersendiri dalam penegakan hukum Pilkada, karena masing-masing LPH dan APH Pilkada tidak memiliki kesamaan persepsi dalam menafsirkan norma UU Pilkada. Maka selain prosedur dan putusannya berbeda-beda. Bahkan berpotensi para pihak termotivasi untuk selalu melakukan uji coba peruntungan dari satu LPH ke LPH Pilkada yang lain Akibatnya tak berkepastian hukum sehingga

berpotensi keadilan substantif tak terwujud.

Sebagai contoh, tingginya jumlah sengketa Pemilu yang dibawa ke MK mengindikasikan bahwa tingkat kepercayaan dan legitimasi terhadap hasil pelaksanaan Pemilu masih rendah. Terjadi peningkatan persentase sengketa Pilkada yang dilaporkan ke MK pada 2015 dan 2017. Pada 2015, dari 264 daerah yang menggelar Pilkada serentak, jumlah perkara sengketa Pilkada yang diajukan ke MK sebanyak 152 perkara (57,5 persen). Sementara itu, pada 2017, dari 101 daerah yang menggelar Pilkada serentak, jumlah perkara sengketa Pilkada yang masuk ke MK sebanyak 60 perkara (59 persen). (Kompas, 2018). Sedangkan pada Pilkada tahun 2018 permohonan sengketa hasil Pilkada yang diajukan ke MK sebanyak 56 permohonan (Kompas, 2018).

Artinya, para peserta Pemilu yang tidak puas dengan penyelenggaraan Pemilu baik dalam prosesnya maupun dalam hasil akhirnya. Banyak pelanggaran dan perselisihan dalam tahapan pemilu yang semestinya diajukan ke penegak hukum lain justru diajukan ke MK. Dalam beberapa permohonan perselisihan hasil Pemilu, para peserta justru memasukkan pelanggaran-pelanggaran administrasi, tindak pidana pemilu dan sengketa dalam tahapan pemilu sebagai dasar gugatan. Padahal, ketiga hal tersebut bukan kewenangan MK. Untuk tindak pidana

pemilu (*election offences*) dapat diselesaikan melalui peradilan pidana seperti kepolisian, penuntut umum, dan pengadilan. Sedangkan, untuk pelanggaran administrasi dapat diselesaikan melalui Komisi Pemilihan Umum Daerah. Sementara, sengketa dalam proses atau tahapan pemilu diselesaikan melalui Badan Pengawas Pemilu atau Panitia Pengawas Pemilu (Zoelva, 2013, hlm. 392-393).

Artikel ini hendak mengkaji dan mendalami tentang implikasi pilihan model beragamnya pintu pencari keadilan dalam Pilkada ini berpotensi terwujudnya keadilan substansial dalam penyelenggaraan Pilkada dan mengusung gagasan model integrasi penegakan hukum Pilkada dengan cara merevitalisasi peran Bawaslu saat ini menjadi semi peradilan (*quasi judiciary*), yaitu Badan Penyelesaian Hukum Pemilihan (BPHP) atau semacam badan tunggal yang menyelesaikan masalah pelanggaran hukum Pilkada, berupa pelanggaran administrasi dan sengketa Pilkada yang putusannya bersifat final dan mengikat.

2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah penelitian hukum normatif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian adalah asas hukum, perundangan, dan konseptual. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan metode studi pustaka. Teknis analisis data dengan menggunakan metode *hermeneutika*, yakni

mendesripsikan secara objektif dan sistematis isi norma dan praktiknya secara interaktif.

3. Perspektif Teori

a. Teori Keadilan Pemilu

Esensi yang hendak dicapai dalam penegakan hukum pemilu adalah mewujudkan keadilan (*fairness*). Keadilan pemilu akan berwujud dalam suatu aturan atau kebijakan yang diterapkan menurut prinsip-prinsip keadilan sebagai *fairness* yang juga bersesuaian dengan prinsip keadilan sosial yang terkandung dalam sila kelima Pancasila. Maka keadilan pemilu dapat dirumuskan sebagai pelaksanaan pemilu yang tunduk pada aturan-aturan (termasuk pembatasan-pembatasan) hukum pemilu yang adil dan memberi ruang kebebasan dan kesetaraan antar warga negara dalam suatu sistem demokrasi yang menguntungkan semua warga negara. (Fahmi, 2016, hlm.183)

Keadilan pemilu juga sampai pada level bagaimana institusi penyelenggara pemilu diisi oleh orang-orang nonpartisan serta mampu bekerja dengan integritas yang terjaga. Bahkan, keadilan pemilu juga menjangkau titik yang paling rumit, di mana rakyat sebagai tumpuan demokrasi memiliki pemahaman yang cukup akan keberadaannya sebagai penentu proses peralihan kekuasaan melalui pemilu yang berjalan secara fair. Dengan demikian, keadilan pemilu mencakup semua aspek yang mempengaruhi bagaimana

pemilu sebagai sebuah kontestasi berjalan secara bebas dan setara. (Fahmi, 2016, hlm.184)

Dalam perpektif hukum keadilan merupakan tema penting karena menempati posisi sentral tentang jawaban atas pertanyaan tujuan hukum. Itulah sebabnya dalam penegakan hukum yang melibatkan tiga aspek: hukum materil, hukum formil dan aparatur hukum, relasi erat ketiganya dapat dijelaskan sebagai berikut:

Pertama, hukum materil (*materil legal substance*) yang mengatur tentang isi norma berupa: perintah, larangan dan sanksi. Kedua, hukum formil (*formil legal substance*) yang mengatur mengenai hukum prosedural. Ketiga, struktur hukum (*structure of law*) yang mengatur tentang fungsi, tugas dan kewenangan aparatur penegak hukum.

Ketiganya tak bisa dipisahkan karena sangat erat hubungannya antara yang satu dengan yang lain. Oleh karena itu ketiganya merupakan suatu rangkaian mozaik yang mutualis-simbiosis. Hukum materil tak mungkin ditegakan tanpa menggunakan hukum prosedural, menjalankan hukum materil dan prosedural itu memerlukan peran aparat penegak hukum yang berintegritas.

Dalam penegakan hukum acapkali mengutamakan menjalankan hukum materil secara ketat apa adanya dengan menerapkannya melalui hukum prosedural oleh aparatur hukum. Penegakan hukum yang lebih mengutamakan bunyi norma

peraturan tanpa penafsiran kontekstual disebut positivistik. Sedangkan penegakan hukum dengan menempatkan tujuan utama keadilan kendati harus memgesampingkan bunyi norma dan hukum prosedural oleh aparat hukum disebut sebagai penegakan hukum substansial.

P e n g e j a w a n t a h a n mengutamakan aspek substansial ini telah melahirkan sejumlah teori substansial dengan berbagai nama antara lain, hukum progresif dan hukum responsif. Hukum Progresif menjalankan hukum dengan tidak sekedar dengan logika melainkan dengan keperpihakan pada manusia karena memang hukum untuk manusia bukan manusia untuk hukum. (Rahardjo, 2012, hlm 9-10) dan (Rahardjo, 2008, hlm. ix-x).

Sedangkan Hukum responsif beranggapan bahwa tujuan dapat dibuat cukup objektif dan cukup berkuasa untuk mengontrol pembuatan peraturan yang adaptif. (Nonet & Selznick, 2003, hlm. 62). Bagi tatanan hukum responsif, hukum merupakan institusi sosial. Oleh karena itu, hukum dilihat lebih dari sekedar suatu sistem peraturan belaka, melainkan juga bagaimana hukum menjalankan fungsi-fungsi sosial dalam dan untuk masyarakatnya.

b. Teori Pilkada Serentak

Pilkada Serentak di Indonesia tidak benar-benar serentak sebagaimana dalam teori pemilu serentak, yakni dilaksanakan secara nasional pada waktu yang sama,

baik, tanggal, bulan dan hari yang sama.

Bahkan serentak ini berbeda pula dalam praktek yang lazim dilakukan oleh banyak negara demokrasi yang stabil. Adapun yang dimaksud serentak dalam tradisi pemilu serentak seharusnya adalah melaksanakan pemilu nasional untuk memilih presiden dan anggota legislatif waktunya bersamaan dan pelaksanaan pemilu lokal untuk memilih kepala daerah dan pemilu parlemen untuk memilih anggota DPRD pada waktu yang bersamaan (*concurrent*) (Samuels, 2000, hlm. 1-20).

Kepentingan jangka panjang yang hendak dituju dari pilihan politik hukum sistem Pilkada Serentak adalah:

Pertama, untuk efisiensi dan efektifitas Anggaran, dengan model serentak akan dapat menghemat biaya yang akan dikeluarkan dalam Pilkada. Kedua, menghemat waktu dan tenaga penyelenggara. Ketiga, menghilangkan kejenuhan pemilih. Keempat, meningkatkan kontrol publik. Kelima, menghasilkan pemerintahan daerah dan pusat yang sama (*concruent*).

Keenam, menghadirkan *Coattail Effect*, (Golder, 2006, hlm. 34-38), yaitu Tindakan Politik yang menimbulkan pengaruh kepada tindakan lain (Pengaruh ikutan). Hal ini terkait dengan faktor psikologi pemilih dalam menentukan pilihan dalam pemilu, dimana pemilih memiliki kecenderungan bagi seorang pemimpin parpol populer yang dicalonkan untuk jabatan ekeskutif (presiden, gubernur,

walikota, bupati) menimbulkan daya tarik pemilih kepada calon lain dari parpol yg sama dalam pemilihan umum. Sebagai contoh, calon presiden (Capres) A akan mempengaruhi keterpilihan calon legislatif (Caleg) dari parpol/koalisi yg mengajukan Capres A.

Pilkada Serentak juga akan dapat mengurangi kesibukan partai politik dalam menangani konflik internal dan mendorong parpol menjalin hubungan dengan konstituen, memperbanyak kesempatan kader-kader parpol berkompetisi, membentuk pemerintah konstruktif dan menciptakan agenda politik lima tahun yang jelas (Zuhro, 2015, hlm. 367).

c. Teori Penegakan Hukum Pilkada

Dari aspek etimologi istilah penegakan hukum diambil dari bahasa Belanda *rechtstoepassing* atau *rechtshandhaving* dan bahasa Inggris *law enforcement*. Adapun pengertian mengandung 2 (dua) sifat makro dan mikro. Sifat makro adalah suatu upaya dalam mewujudkan ditaatinya hukum dan peraturan perundang-undangan oleh seluruh masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sedangkan sifat mikro yakni usaha untuk menjadikan hukum dan peraturan perundang-undangan dalam proses penegakan hukum dari di pengadilan mulai dari proses penyelidikan, penyidikan, penuntutan hingga pelaksanaan putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap (Chaerudin, dkk.,

2008, hlm. 87).

Menurut Soerjono Soekanto, pada hakikatnya inti penegakan hukum terletak pada kegiatan menyasrakan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah-kaidah yang mantap dan mengejawantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. (Soekanto, 2004, hlm. 42).

Terdapat sejumlah persyaratan yang menjadi dasar bagi pembangunan sistem penegakan hukum pemilu yang baik. Persyaratan itu adalah: i) adanya mekanisme dan penyelesaian hukum yang efektif, ii) adanya aturan mengenai sanksi yang jelas atas pelanggaran pemilu, iii) adanya ketentuan terperinci dan memadai untuk melindungi hak pilih, iv) adanya hak bagi pemilih, kandidat, partai politik untuk mengadu kepada lembaga penyelenggara pemilu atau lembaga pengadilan, v) adanya kewenangan untuk mencegah hilangnya hak pilih yang diputuskan oleh lembaga penyelenggara pemilu atau lembaga pengadilan, vi) adanya hak untuk banding, adanya keputusan yang sesegera mungkin, vii) adanya aturan main mengenai waktu yang dibutuhkan untuk memutuskan gugatan, viii) adanya kejelasan mengenai implikasi bagi pelanggaran aturan pemilu terhadap hasil pemilu, dan ix) adanya proses, prosedur, dan penuntutan yang menghargai hak asasi manusia. (Santoso, dkk, 2006,

hlm. 101-102).

Tujuan utama penegakan hukum pemilu adalah untuk memastikan bahwa semua tahapan dan proses pemilu dapat berlangsung sesuai perencanaan dan ditaatinya peraturan yang mengaturnya sehingga tercipta ketertiban dalam semua proses pemilu (*electoral process order*), serta sanksi hukumannya dapat melahirkan efek penjeratan (*deterrence effect*) bagi pelanggarnya dan tak terulang dikemudian hari (Ellis, 2003, hlm. 337-351).

Selain itu tujuan penegakan hukum pemilu juga seperti dinyatakan oleh Gutav Radbruch, yaitu kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*) dan keadilan (*Gerechtigkeit*) (Manullang, 2016, hlm. 127).

Sistem penegakan hukum menggunakan dua model kekuasaan peradilan ini umumnya dianut oleh negara di Eropa, seperti, Jerman, Perancis dan Rusia sebagai negara yang mengalami transisi demokrasi (Nusantara: 2019, hlm.1).

4. Hasil dan Pembahasan

a. Multi Pintu Lembaga dan Aparat Hukum Pilkada

Dalam penegakan hukum Pilkada terdapat berbagai pilihan alternatif (*many rooms to justice*). Lembaga penegak hukum Pilkada (LPH) beragam, yakni Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), Kepolisian Republik

Indonesia (Polri), Kejaksaan Negeri (Kejari) dan Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Pengadilan Tata Usaha Negara bermuara di Mahkamah Agung RI (MA RI). Aparat penegak hukum Pilkada (APH) juga beragam, yakni, Bawaslu, DKPP, Polisi, Jaksa, Hakim.

Adapun lembaga pengadilan yang digunakan untuk menyelesaikan sengketa proses dan tahapan Pilkada dan penyelesaian perselisihan hasil Pilkada juga beragam, yakni di 2 (dua) lembaga kekuasaan kehakiman yang berbeda dan terpisah, yakni Mahkamah Agung (MA) memegang kekuasaan kehakiman (*ordinary court*) menyelesaikan sengketa proses dan tahapan Pilkada dan pidana Pilkada dan Mahkamah Konstitusi (MK) memegang kekuasaan kehakiman dalam perkara ketatanegaraan (*constitutional court*) yang berwenang menyelesaikan perselisihan hasil Pilkada.

Pelaksanaan Pilkada di Indonesia berdasarkan ketentuan Pasal 135 ayat (1) UU 1 Tahun 2015 jo. UU 8 Tahun 2015 jo. UU 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (UU Pilkada) telah mengadopsi 4 (empat) model masalah hukum Pilkada dimana masing-masing model tersebut diatur hukum materil (*legal substance*), hukum formil (*legal procedure*) dan kelembagaan yang melakukan penegakan hukum pilkada (*legal structure*) yang berbeda-beda (*justice in many rooms*).

b. Hukum Materil Pilkada

Pilkada yang berlangsung sejak tahun 2005 hingga tahun 2020 diperkenalkan hukum materi (*legal substance*) yang mengatur tentang kategori perbedaan pelanggaran. Paling tidak terdapat 5 (lima) norma pelanggaran hukum Pilkada, yaitu:

Pertama, Pelanggaran administrasi Pilkada, yaitu pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan Pemilihan dalam setiap tahapan penyelenggaraan Pemilihan di luar tindak pidana pemilihan dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilihan. (Pasal 138 Ayat 1 UU No.10/2016). Namun dalam perkembangan terdapat kualifikasi baru yang semula termasuk tindak pidana diubah menjadi pelanggaran administrasi pemilihan, yakni pemberian uang (*money politic*) yang dilakukan calon jika dilakukan secara terstruktur, sistematis dan masif (TSM) dapat dijatuhi sanksi administrasi pembatalan sebagai calon.

Kedua, sengketa pemilihan, yaitu sengketa Pemilihan terdiri atas: (a). sengketa antarpeserta Pemilihan; dan (b). sengketa antara Peserta Pemilihan dan penyelenggara Pemilihan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota. (Pasal 142 UU Pilkada).

Ketiga, tindak pidana pemilihan, merupakan pelanggaran atau kejahatan terhadap ketentuan pemilihan sebagaimana diatur dalam UU Pilkada. Bentuk tindak

pidana pemilihan misalnya, memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih, melakukan kampanye diluar jadwal yang telah ditetapkan, melakukan intimidasi dan kekerasan terhadap para pemilih, menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih.

Keempat, pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan, pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilihan yang berpedoman pada sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilihan. Subyek pelanggarnya adalah para penyelenggara pemilu/pilkada baik di tingkat pusat hingga tingkat tempat pemungutan suara (TPS).

Kelima, perselisihan hasil Pilkada, yaitu Perselisihan hasil Pemilihan adalah perselisihan antara KPU Provinsi dan/atau KPU Kabupaten/Kota dan peserta Pemilihan mengenai penetapan perolehan suara hasil Pemilihan. Perselisihan penetapan perolehan suara hasil Pemilihan adalah perselisihan penetapan perolehan suara yang signifikan dan dapat mempengaruhi penetapan calon untuk maju ke putaran berikutnya atau penetapan calon terpilih diajukan ke MK RI. (Pasal 156 Ayat 1 dan 2 UU Pilkada).

Dapat digambarkan dalam ragaan berikut ini:

No	Model Hukum Materil Pilkada
1	Pelanggaran Administrasi Pilkada
2	Sengketa Pemilihan
3	Tindak Pidana Pilkada
4	Pelanggaran Kode etik Penyelenggara Pemilihan

c. Hukum Formil Pilkada

Masing-masing jenis pelanggaran tersebut diatur model prosedur penanganan yang berbeda di dalam UU Pilkada.

Pertama, terkait dengan pelanggaran administrasi pemilihan yang menyangkut tentang tata cara yang berkaitan dengan pelaksanaan Pilkada diatur prosedurnya penegakan hukumnya dapat dimulai dari hasil temuan oleh Bawaslu Propinsi/Kabupaten/Kota/Panwas Kecamatan/PPL dan Pengawas TPS dan atau berasal dari laporan adanya dugaan pelanggaran. Adapun yang dapat melaporkan dugaan pelanggaran adalah pemilih, pemantau pemilihan dan peserta pemilihan, yang disampaikan secara tertulis yang memuat paling sedikit nama dan alamat pelapor, pihak pelapor, waktu dan tempat kejadian perkara dan uraian kejadian. Laporan tersebut diatur limitasinya paling lama 7 (hari) sejak diketahui dan atau

ditemukan pelanggaran. Bawaslu Propinsi hingga Pengawas TPS wajib menindaklanjuti laporan paling lama 3 (tiga) hari setelah laporan diterima.

Kedua, terkait dengan sengketa pemilihan, yaitu sengketa Pemilihan antarpeserta Pemilihan; dan sengketa antara Peserta Pemilihan dan penyelenggara Pemilihan sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU Propinsi dan KPU Kabupaten/Kota. Diatur hukum formilnya sama dengan pelanggaran hukum administrasi hanya saja Bawaslu Propinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota diberi wewenang untuk memutuskan sengketa antar peserta Pilkada dengan cara menerima dan mengkaji laporan atau temuan, kemudian mempertemukan pihak yang bersengketa untuk mencapai kesepakatan melalui musyawarah dan mufakat. Jika para pihak tidak menerima putusan Bawaslu dapat melakukan gugatan ke PTTUN dan dapat melakukan kasasi ke Mahkamah Agung RI.

Ketiga, tindak pidana pemilihan merupakan pelanggaran atau kejahatan terhadap ketentuan pemilihan sebagaimana diatur dalam UU Pilkada. Dapat pelapor dapat melaporkan kepada Bawaslu Propinsi dan Bawaslu Kab/Kota. Laporan tersebut dibawa dalam forum Setra Penegakan Hukum (Gakumdu) untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilihan. Anggota Gakumdu terdiri dari: Bawaslu Propinsi,

dan/atau Panwas Kabupaten/ Kota, Kepolisian Daerah dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Tinggi dan/atau Kejaksaan Negeri. Jika terpenuhi unsur pidana penyidik Polri menyampaikan berkas penyidikan ke penuntut umum (Jaksa). Penuntut umum melanjutkan ke Pengadilan Negeri (PN). Para pihak dapat melakukan banding ke Pengadilan Tinggi (PT) putusan PT bersifat final dan mengikat.

Keempat, terkait dengan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilihan, diatur prosedur dan waktunya sebagaimana penanganan pelanggaran administrasi dan pelanggaran sengketa pemilihan Bawaslu dapat meneruskan ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) jika yang melakukan pelanggaran adalah KPU dan jajarannya, atau pelapor dapat melaporkan langsung ke DKPP jika yang melakukan pelanggaran adalah Bawaslu dan jajarannya.

d. Aparat Penegak Hukum Pilkada

Dalam penegakan hukum Pilkada diperkenalkan sejumlah lembaga yang diberi wewenang untuk menyelesaikan permasalahan pelanggaran hukum Pilkada. Aparat penegak hukum (APH) Pilkada yaitu:

Pertama, Bawaslu RI yang memiliki kewenangan Menerima, memeriksa, dan memutus keberatan atas putusan Bawaslu Provinsi terkait pemilihan diskualifikasi. Menindaklanjuti rekomendasi dan/

atau putusan Bawaslu Provinsi maupun Panwas Kabupaten/Kota kepada KPU terkait terganggunya tahapan Pemilihan.

Kedua, Bawaslu Propinsi dan kabupaten/Kota yang memiliki wewenang untuk menyelesaikan pelanggaran tata cara, prosedur, dan mekanisme berkaitan dengan tahapan Pilkada.

Ketiga, Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakumdu) yang keanggotaannya terdiri dari Bawaslu, Kepolisian dan Kejaksaan yang memiliki wewenang dalam menyamakan pemahaman ola penanganan tindak pidana Pilkada.

Keempat, Kepolisian yang diberi wewenang untuk melakukan penyidikan dan melimpahkan penyidikan ke penuntut umum dalam perkara pidana Pilkada,

Kelima, Kejaksaan yang diberi wewenang untuk melimpahkan berkas perkara pidana hasil penyidikan Polri dan setelah dilakukan dakwaan dan tuntutan untuk disampaikan ke pengadilan negeri (PN).

Keenam, Pengadilan Negeri yang diberi wewenang untuk melakukan pemeriksaan, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pilkada.

Ketujuh, Pengadilan Tinggi (PT) yang diberi wewenang untuk memeriksa dan memutus perkara banding pidana Pilkada yang putusannya bersifat terakhir dan mengikat.

Kedelapan, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa antar peserta pemilihan,

sengketa antar peserta pemilihan dengan penyelenggara pemilihan sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU.

Kesembilan, Mahkamah Agung RI yang diberi wewenang untuk memutus upaya hukum pelanggaran administrasi pembatalan calon karena politik uang dan Memberikan putusan atas permohonan kasasi sengketa Pilkada yang bersifat final.

Kesepuluh, Mahkamah Konstitusi RI yang berwenang dalam memeriksa dan mengadili perselisihan hasil pilkada sampai di bentuknya peradilan khusus.

Kesebelas, DKPP yang berwenang dalam menangani pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu.

Kewenangannya akan diuraikan dalam bagan berikut ini:

No.	PILIHAN LEMBAGA	DASAR HUKUM	KEWENANGAN
1.	Bawaslu RI	Pasal 22B huruf b dan huruf <i>jo</i> UU No.10/2010	<ol style="list-style-type: none"> 1. Menerima, memeriksa, dan memutus keberatan atas putusan Bawaslu Provinsi terkait pemilihan diskualifikasi. 2. menindaklanjuti rekomendasi dan/atau putusan Bawaslu Provinsi maupun Panwas Kabupaten/Kota kepada KPU terkait terganggunya tahapan Pemilihan
2.	Bawaslu Propinsi/Kab/Kota	Pasal 138 Ayat (1), (2) dan (3) UU No.1/2015	Menyelesaikan pelanggaran tata cara, prosedur, dan mekanisme berkaitan dengan tahapan Pilkada
3.	Sentra Gakumdu dan PN	Pasal 152 Ayat (1) UU No.10/2016	Menyamakan pemahaman ola penanganan tindak pidana Pilkada
4.	Kepolisian	Pasal 146 Ayat (1), (2) dan (3) UU No.10/2016	Penyidikan dan Melimpahkan penyidikan ke penuntut umum
5.	Kejaksaan	Pasal 146 ayat (4) UU No.10/2016	Melimpahkan berkas perkara ke PN
6.	PN	Pasal 147 Ayat (1) dan (2) UU No.10/2016	Memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana Pilkada
7.	PT	Pasal 148 Ayat (4) dan (5)	Memeriksa dan memutus perkara banding pidana Pilkada terakhir dan mengikat
8.	PTTUN	Pasal 153 Ayat (1) dan Pasal 154 Ayat (1) UU No.10/2016	Menyelesaikan sengketa antar peserta pemilihan, sengketa antar peserta pemilihan dengan penyelenggara pemilihan sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU
9.	MA RI	Pasal 135A ayat (7) dan Pasal 154 Ayat (9) dan (10) UU No.10/2016	<ol style="list-style-type: none"> 1. Memutus upaya hukum pelanggaran administrasi pembatalan calon karena politik uang 2. Memberikan putusan atas permohonan kasasi sengketa KTUN KPU bersifat final
10.	MK RI	Pasal 157 Ayat (3) UU No.10/2016	Memeriksa dan mengadili perselisihan hasil pilkada sampai di bentuknya peradilan khusus
11.	DKPP	Pasal 137 Ayat (1) dan (2) angka 24 UU No.1/2015	Menangani pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu

e. Implikasi Keragaman Pintu Keadilan Pilkada Perspektif Kepastian

Terkait dengan keragaman dalam hal kualifikasi substansi peraturan pelanggaran Pilkada (*legal substance*), keragaman prosedur penanganan dalam penegakan hukum Pilkada (*legal prosdure*) dan keragaman lembaga penegakannya (*legal structure*) yang diberi wewenang untuk menegakkan hukum Pilkada diuraikan di atas menunjukkan, bahwa penegakan hukum Pilkada sangat rumit, birokratik dan dapat berakibat pada ketidakpastian hukum bagi pencari keadilan (*yusttabelen*).

Di satu sisi beragamnya pintu memperoleh keadilan dalam Pilkada ini menunjukkan, karena begitu kompleksnya masalah-masalah hukum dalam Pilkada menjadi motif utama mengapa pembuat UU Pilkada menyediakan aneka pintu yang beragam (*justice in many rooms*) baik dari aspek lembaga penegak hukum (LPH) Pilkada dan aparat penegak hukum (APH) Pilkada agar mewujudkan keadilan Pilkada tercapai. Namun di sisi lain beragamnya LPH dan APH Pilkada ini dalam prakteknya justru menjadi problem tersendiri dalam penegakan hukum Pilkada, karena masing-masing LPH dan APH Pilkada tidak memiliki kesamaan persepsi dalam menafsirkan norma UU Pilkada. Akibatnya selain prosedur dan putusannya berbeda-beda juga berpotensi para pihak termotivasi untuk selalu melakukan uji coba peruntungan dari satu LPH

ke LPH Pilkada yang lain.

Dari perpektif maksud dan tujuan penegakan hukum Pilkada melalui beragamnya pintu keadilan ini menunjukkan tidak jelas filosofis tujuannya: (i) apakah untuk melindungi hak peserta Pilkada; (ii) apakah untuk melindungi hak penyelenggara Pilkada; (iii) apakah untuk melindungi hak pemilih; atau (iv) apakah ditujukan untuk menegakkan ketertiban hukum masyarakat secara umum.

Dalam penegakan hukum Pilkada dengan beragamnya pintu mencari keadilan itu tak mungkin dapat terwujud keempat tujuan itu. Maka idealnya penegakan hukum pilkada harus terlebih dahulu ditentukan tujuan filosofisnya agar dapat diukur dipastikan apa yang hendak diutamakan dalam mencapai dan mewujudkan perlindungan hak-hak tersebut.

f. Implikasi Keragaman Pintu Keadilan Pilkada Perspektif Ekonomi

Dalam kajian teori hukum modern, sistem hukum dan putusan pengadilan bukan saja harus adil kepada siapa pun (*equality before the law*), namun juga harus memerhatikan aspek analisis ekonomi, berupa efektivitas dan efisiensi dalam penegakan hukum.

Hal ini seperti dinyatakan oleh Richard A. Posner (1999) dalam bukunya *Economic Analysis of Law*, yang antara lain menyatakan dalam membuat putusan hukum yang adil selain pertimbangan kemanusiaan juga aspek ekonomi.

Sistem hukum Pilkada harus dibangun berdasarkan asas-asas ekonomi, terutama aspek untung dan rugi. Negara harus menghitung secara matematika ekonomi, apakah sepadan antara kerugian yang ditimbulkan akibat suatu pelanggaran hukum Pilkada dengan biaya yang dikeluarkan oleh negara dalam memproses hukum kasus-kasus Pilkada.

Jika teori ini digunakan untuk menganalisis tentang beragamnya pintu keadilan Pilkada, seharusnya sejak proses di Bawaslu, DKPP, penyidikan di kepolisian, di kejaksaan, dan hingga prokuratur di pengadilan (PN/PT/PTUN) harus terlebih dahulu mengkaji dan mencermati apakah pelanggaran hukum Pilkada itu sebanding dengan biaya (uang/anggaran) yang dikeluarkan negara untuk membiayai Bawaslu, DKPP, Polisi, Jaksa, dan Hakim dalam memproses hukum kasus ini.

Jika didapat hasil biaya negara lebih mahal daripada kerugian dari pelanggaran hukum Pilkada, maka seharusnya keberagaman ini perlu dievaluasi kembali. Dapat dipastikan prosedur yang panjang dan LPH dan APH Pilkada yang beragam menimbulkan biaya ekonomi yang mahal.

g. Implikasi Keragaman Pintu Keadilan Pilkada Perspektif Keadilan Pemilu

Pendekatan hukum dan ekonomi ini telah menjadi tren baru dalam penegakan hukum di negara-negara yang menganut paham hukum Aglosaxon atau model Amerika di benua Amerika, Afrika, maupun Asia.

Hal ini dilakukan terutama untuk menemukan keadilan substansial dan dapat mengalahkan keadilan prosedural.

Maka sebaiknya tidak semua kasus hukum Pilkada diproses di pengadilan. Hanya kasus-kasus hukum yang berat yang memiliki implikasi sosial politik luas di mata publik saja yang diproses di pengadilan. Kasus-kasus pelanggaran Pilkada yang kecil dan tak menimbulkan implikasi sosial yang luas tak perlu diproses di pengadilan.

Ini juga dimaksudkan untuk menghindari diskrepansi sistem hukum Pilkada, yakni aparat penegak hukum (APH) Pilkada biasanya hanya tunduk kepada prosedur hukum yang kaku dan terhadap apa yang dikehendaki oleh teks dalam undang-undang tanpa kreasi untuk mempertimbangkan aspek kemanusiaan dan keekonomian (efektif dan efisiensi).

Itulah sebabnya di negara-negara Aglosaxon aparat hukum diberi ruang yang bebas untuk menerjemahkan makna teks undang-undang disertai dengan aspek moralitas dan independensi yang tinggi. Ini membuat pengadilan di sana relatif tak terjamah aspek suap dan jual beli putusan.

Lebih dari itu, dari perspektif keadilan substanti praktik penegakan hukum Pilkada selama ini terutama dalam upaya hukum seringkali tidak dapat memenuhi rasa keadilan masyarakat, misalnya putusan pengadilan yang baru diputus pasca tahapan Pilkada telah selesai dilaksanakan dan berlapis-lapisnya upaya hukum Pilkada sehingga

kontra-produktif dengan tahapan Pilkada yang dibatasi oleh jangka waktu. Terlebih upaya hukum tersebut terpisah dalam beberapa lingkungan peradilan. Dengan kondisi tersebut, upaya hukum terhadap tahapan Pilkada menghadapi tantangan lebih lanjut dengan pelaksanaan Pilkada serentak karena tahapan proses pemilihan dan upaya hukum atas setiap tahapan pemilihan tersebut akan dilaksanakan secara bersamaan, sehingga bila menggunakan mekanisme peradilan sebagaimana hukum positif saat ini tentu mewujudkan Pilkada yang berkeadilan akan sulit untuk terwujud. (Siregar, 2020, hlm.316).

h. Perlunya Integrasi Sistem Penegakan Hukum Pemilu di Bawaslu

Guna menciptakan model sistem Pilkada Serentak yang demokratis dan adil dan efektif maka perlu dilakukan pembaruan model penegakan hukum pelanggaran administrasi, dan sengketa Pilkada dalam satu sistem penegakan hukum Pilkada yang terpadu dan terintegrasi. Sehingga tidak melahirkan model penyelesaian pelanggaran Pilkada yang tak efektif dan membawa efek jera bagi pelakunya dan dapat menurunkan derajat demokrasi.

Perlunya mengintegrasikan peradilan sengketa pemilu dalam satu atap (*one roof system*) di bawah koordinasi Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) untuk dapat menyelesaikan secara final dan mengikat semua jenis pelanggaran pemilu baik administrasi maupun

sengketa pemilihan dan kode etik penyelenggara pemilu. Model ini akan mempercepat dan mengefektifkan jalannya proses peradilan khusus Pilkada dengan menetapkan hukum acara dan aparatnya secara khusus.

Cara demikian perlu diperkuat dalam rangka untuk mewujudkan : (1) Kemandirian dan ketidakberpihakan; (2) Efisiensi; (3) Profesionalisme; (4) Penangan yang cepat terhadap pertikaian yang ada; (5) Stabil; dan (6) Transparansi. (IDEA, 2000).

Integrasi penegakan hukum Pilkada melalui revitalisasi Bawaslu sebagai lembaga semi peradilan (*quasi judiciary*). Nama ini dipilih sebagai alternatif untuk menghindari nama "Pengadilan" karena akan berkonsekuensi hukum ketatanegaraan yang rumit, terutama perlunya mengamademen Pasal 24 UUD 1945 yang mengatur tentang kekuasaan peradilan di Indonesia terdiri dari dua Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi.

Lebihdariiitu,jikamenggunakan frase Peradilan khusus Pilkada akan membawa konsekuensi pada ketaatan asas sistem peradilan dimana aparaturnya harus berstatus jabatan "hakim" dengan mematuhi aneka prosedur rekrutmennya dan tunduk padak UU No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Maka pengintegrasian Bawaslu sebagai *quasi judiciary* dapat dilakukan dengan cara berdiri sendiri tanpa terkait dengan Pasal 24 UUD 1945 dan UU No.48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan

Kehakiman serta MA RI dan MK RI. Maka pilihan yang tersedia adalah cukup langsung dirumuskannya ke dalam ketentuan UU Pilkada yang perlunya mengintegrasikan kewenangannya saat dalam hal penyelesaian hukum Pilkada terkait pelanggaran administrasi, sengketa pemilihan dan pelanggaran kode etik penyelenggara Pilkada.

Untuk keperluan itu merevitalisasi fungsi Bawaslu yang ada saat ini sebagai semi peradilan yang terintegrasi (*integration of quasi judiciary*) di tingkat daerah Bawaslu Propinsi/Kabupaten/Kota. Guna menghindari penyalahgunaan wewenang dan kontrol maka perlu diatu agar putusan Bawaslu daerah putusannya dapat dilakukan banding di Bawaslu RI. Adapun keanggotaan Bawaslu RI dan Bawaslu daerah dapat menggunakan pendekatan kombinasi antara profesional (Hakim dan Akademisi Hukum) dan non partisan (dari masyarakat sipil), profesional melalui seleksi yang ketat.

Pilihan mengintegrasikan penegakan hukum di Bawaslu ini maka Bawaslu didesain lebih berorientasi pada penegakan hukum dengan sanksi administrasi bukan pidana (Haris, 2019, hlm. 161).

Konsekuensi lain dari pengintegrasian ini maka perlu menghilangkan peran DKPP dan dikurangi kewenangannya dalam soal pengawasan tapi ke penindakan. Sedangkan fungsi pengawasan pemilu diserahkan pada partisipasi publik dan pemantau pemilu. (Riwanto, 2020,

hlm. 285).

Maka ke depan Bawaslu sandaran kehadiran yuridis Bawaslu tetaplah pada ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 sebagai penyelenggara Pemilu yang diberi kewenangan sebagai lembaga penyelesaian sengketa proses pemilihan yang bersifat semi peradilan (*quasi judiciary*) bukan lagi sebagai Badan Pengawas Pemilihan. Bawaslu yang ada saat ini akan direvitalisasi fungsinya sebagai Badan Penyelesaian Hukum Pemilihan (BPHP).

Lebih dari itu, maka perlu menghapuskan fungsi Bawaslu untuk memberikan rekomendasi kepada KPU, namun putusannya bersifat mengikat dan final saat dibacakan. Untuk memperkuat Bawaslu diperlukan penguatan Bawaslu dengan memberikan kewenangan hak panggil paksa kepada setiap pelanggar administrasi, sengketa pemilihan, dan kode etik pemilu.

Sedangkan terhadap pelanggaran tindak pidana Pilkada dapat langsung diproses oleh sistem peradilan pidana yang saat ini ada, yakni melalui pintu penyidikan di kepolisian, penuntut umum (jaksa), dan hakim di pengadilan secara bertingkat.

Sedangkan perselisihan hasil Pilkada diselesaikan melalui Mahkamah Agung sesuai ketentuan Pasal 24 UUD 1945 dan Pasal 157 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

5. Simpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Dalam penyelenggaraan Pilkada secara langsung sejak tahun 2005 hingga Pilkada serentak yang dimulai tahun 2015-2020 ini mengakomodasi 5 (lima) model kualifikasi hukum materil (*legal substance*) pelanggaran, yakni: pelanggaran administrasi Pilkada, sengketa Pilkada, pidana Pilkada, kode etik penyelenggara Pilkada dan perselisihan hasil Pilkada. Pengaturan mengenai hukum prosedur/formil (*legal procedure*) yang berbeda-beda dan pengaturan lembaga penegak hukum (LPH) Pilkada juga berbeda-beda antara lain, Bawaslu RI, Bawaslu Propinsi/Kabupaten/Kota, DKPP, Kepolisian, Kejaksaan, PN, PT, PTTUN, MA, dan MK. Sedangkan aparat penegak hukum (APH) Pilkada juga beragam, yakni Bawaslu, DKPP, Polisi, Jaksa, dan Hakim.
2. Konsekuensi dari beragamnya pintu keadilan (*justice in many rooms*) Pilkada ini berimplikasi pada tak terwujudnya keadilan keadilan pemilu, namun lebih menitikberatkan pada prosedural yang panjang dan bertingkat. Membuat para pencari keadilan mencoba mencari peruntungan di LPH dan APH yang lain dalam kasus Pilkada. Tak efektif dari aspek hukum ekonomi dan tak jelas filosofi tujuan penegakan hukum Pilkada.
3. Diperlukan model integrasi penegakan hukum Pilkada dengan

cara merevitalisasi peran Bawaslu saat ini menjadi semi peradilan (*quasi judiciary*), yaitu Badan Penyelesaian Hukum Pemilihan (BPHP) atau semacam badan tunggal yang menyelesaikan masalah pelanggaran hukum pilkada, berupa pelanggaran administrasi, sengketa Pilkada dan kode etik yang putusannya bersifat final dan mengikat. Maka fungsi pengawasan Bawaslu ditiadakan dan diperkuat aspek penindakan.

4. Penyelesaian pidana Pilkada mengikuti prosedur dalam sistem peradilan pidana yang telah ada dan untuk sengketa perselisihan hasil Pilkada dilaksnakan di Mahkamah Agung.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asshiddiqie, Jimly. (2002). *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*. Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Chaerudin, Syaiful Ahmad Dinar, Syarif Fadillah. (2008). *Strategi Pencegahan Dan Penegakan Hukum Tindak Pidana Korupsi*. Bandung:Refika Editama.
- Electoral Integrity Group. *Towards International Statement of The Principles of Electoral Justice (The Accra Guiding Principles)*.
- Haris, Syamsuddin. (Editor). (2010). *Pemilu Nasional Serentak 2019*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- International IDEA. (2000). *Demokrasi dan Konflik Yang Mengakar: Sejumlah Pilihan Untuk Negosiator*, Seri Buku Pegangan Internasional IDEA. Jakarta.
- Manullang, E. Fernando M. (2016). *Legalisme, Legalitas dan Kepastian Hukum*. Jakarta: Kencana Predana.
- Nonet, Philippe & Philip Selznick. (2003). *Hukum Responsif, Pilihan di Masa Transisi*. Penerjemah Rafael Edy Bosco. Jakarta: Ford Foundation-HuMa.
- Posner, Richard A. (1999). *Economic Analysis of Law* (Edisi Keempat). London: Little Brown and Company.
- Raharjo, Satjipto. (2007). *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. Yogyakarta: Genta Press.
- Rahardjo, Satjipto. (2008). *Membedah Hukum Progresif*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas.
- Riwanto, Agus. (2020). *Kepastian Hukum Dan Tumpang Tindih Putusan Antar Lembaga Peradilan Dalam Perkara Pemilu*. Dalam Ahsanul Minan dkk, *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2019: Perihal Penegakan Hukum Pemilu*. Jakarta: Bawaslu RI.
- Santoso, Topo dkk, (2006). *Penegakkan Hukum Pemilu: Praktik Pemilu 2004, Kajian Pemilu 2009-2014*. Jakarta: Perludem.
- Satjipto Raharjo. (2012). *Hukum Progresif Sebagai Dasar Pembangunan Ilmu Hukum Indonesia*. Dalam Ahmad Gunawan (Penyunting), *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*. Jakarta: Pustaka Pelajar.
- Siregar, Fritz Edward. (2020). *Pilihan Transformasi Badan Peradilan Khusus Pemilu*. Dalam Ahsanul Minan Dkk, *Serial Evaluasi Penyelenggaraan Pemilu Serentak Tahun 2019: Perihal Penegakan Hukum Pemilu*. Jakarta: Bawaslu RI.
- Soekanto, Soerjono. (2004). *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum Cetakan Kelima*. Jakarta : Raja Grafindo Persada.

- Supriyanto, Didik. (2012). Penataan Kembali Sistem Pemilihan dalam Pemilukada. Dalam Achmad Dodi Haryadi, *Demokrasi Lokal, Evaluasi Pemilukada di Indonesia*. Jakarta: Konpress.
- Zuhro, Siti. (2015). Urgensi Pemilihan Kepala Daerah Serentak. Dalam Saldi Isra dkk. *Pemilihan Umum Serentak*. Jakarta: PT. Rajawali Press.

Jurnal

- Ellis, Antony. (2003). *A Deterrence Theory of Punishment*, The Philosophical Quartely, Vol 33, No. 212, Juli.
- Fahmi, Khairul. (2016). *Menelusuri Konsep Keadilan Pemilihan Umum Menurut UUD 1945*, Jurnal Cita Hukum, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Jakarta Vol. 4 No. 2.
- Golder, Matt. (2006). *Presidential Coattails and Legislative Fragmentation*, in American Journal Political Science, vol, 1 1 Januari.
- Samuels, Davids. (2000) *Concurrent Election, Discordant Result: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil*, International Journal of Comparative Politics, Volume 33, Nomor 1.
- Zoelva, Hamdan. (2013). *Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 3, September.

Website

- http://nasional.kompas.com/read/2015/02/17/15003821/RUU.Pilkada_.dan.Pemda.Disahkan.4.Fraksi.Setuju.Tanpa.Catatan, 17 Februari 2015, diakses tanggal 23 Juli 2020.
- [http:// Augustmellar.multiplyjournal.com/item/4](http://Augustmellar.multiplyjournal.com/item/4), hal, 2. Diakses, 30 Juli 2020.
- <https://nasional.kompas.com/read/2018/01/03/17391741/sengketa-pilkada-diprediksi-meningkat-akan-jadi-tugas-berat-bagi-mk>. Diakses pada tanggal, 5 November 2020.
- <https://nasional.kompas.com/read/2018/07/12/07030091/kpu--ada-56-sengketa-pilkada-yang-diajukan-ke-mahkamah-konstitusi>. Diakses pada tanggal, 5 November 2020.
- Nusantara, Abdul Hakim G. *Mahkamah Konstitusi: Perspektif Politik dan Hukum*, dalam perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F824/. Diakses pada tanggal, 6 Oktober 2019.

**FENOMENA RASIONALISASI
ANGGARAN PILKADA YANG TELAH DISEPAKATI**
*(Studi Kasus di Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur dan Kota
Tidore Kepulauan)*

Faqih Mujahid

Analisis Politik Dalam Negeri
Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan
Jl. Medan Merdeka Barat Nomor 15 – Jakarta Pusat 10110
Email : faqih.arutala@gmail.com

Susilo Harjono

Analisis Kebijakan Pertama
Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan
Jl. Medan Merdeka Barat Nomor 15 – Jakarta Pusat 10110
Email : susilo@ugm.ac.id

Abstract

The budget is one aspect that determines the quality of the implementation of regional head elections (Pilkada). The budget problem that arose in the 2020 Pilkada Concurrent was the rationalization carried out by the DPRD on the Pilkada budget which was contained in the Regional Grant Agreement Text (NPHD) even though the NPHD was signed by the Regional Head and Pilkada Organizer (KPU and Bawaslu) as evidence of the budget allocation agreement for the activities of organizing and supervising the Pilkada. Examples of this rationalization practice occurred in 2 (two) regions, namely Ogan Komering Ulu Timur District, South Sumatra Province, and Tidore Islands City, North Maluku Province. There are 2 (two) factors that give rise to the rationalization problem. First, poor communication between the elements of Pilkada organizers (KPU and Bawaslu) together with the Government and the DPRD, which led to a deadlock and made the Central Government have to step in to resolve it. Second, the classic problems experienced by Indonesia in matters of legal governance that are out of sync (disharmony between regulations) have an impact on the quality of Pilkada budget management. Several things that affect the quality of Pilkada budget management include: First, the practice of assigning staff in charge of the Pilkada budget both at the KPU and Bawaslu has not fulfilled the principle

of "the right man on the right place". Second, there is regulatory disharmony, namely the law regulating the authority of the DPRD in carrying out its budgeting functions with the technical regulations of the Minister of Home Affairs regarding Pilkada budgeting. By using a qualitative descriptive research method, the author will examine the rationalization problem from the aspects of communication between institutions and regional election budget management. The author uses political communication theory and election budget management to formulate alternative solutions to these problems and provide a meeting point for Pilkada budget problems in these 2 (two) regions.

Keywords: Budget Rationalization, Political Communication, Pilkada Budget Management.

Abstrak

Anggaran menjadi salah satu aspek yang menentukan kualitas pelaksanaan pemilihan kepala daerah (Pilkada). Permasalahan anggaran yang mencuat pada Pilkada Serentak Tahun 2020 adalah adanya rasionalisasi yang dilakukan oleh DPRD terhadap anggaran Pilkada yang tertuang dalam Naskah Perjanjian Hibah Daerah (NPHD) padahal NPHD tersebut telah ditandatangani oleh Kepala Daerah dan Penyelenggara Pilkada (KPU dan Bawaslu) sebagai bukti kesepakatan alokasi anggaran untuk kegiatan penyelenggaraan dan pengawasan Pilkada. Contoh praktik rasionalisasi tersebut terjadi di 2 (dua) daerah yaitu Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur, Provinsi Sumatera Selatan, dan Kota Tidore Kepulauan, Provinsi Maluku Utara. Terdapat 2 (dua) faktor yang memunculkan permasalahan rasionalisasi tersebut. *Pertama*, komunikasi yang kurang baik antara unsur Penyelenggara Pilkada (KPU dan Bawaslu) bersama Pemerintah dengan DPRD, yang berujung *deadlock* dan menjadikan Pemerintah Pusat harus turun tangan untuk menyelesaikannya. *Kedua*, persoalan klasik yang dialami Indonesia dalam urusan tata hukum yang tidak sinkron (disharmoni antar regulasi) yang berdampak pada kualitas manajemen anggaran Pilkada. Beberapa hal yang mempengaruhi kualitas manajemen anggaran Pilkada tersebut diantaranya : *Pertama*, Praktik penempatan pegawai yang membidangi anggaran Pilkada baik di KPU maupun Bawaslu belum memenuhi Prinsip "the right man on the right place". *Kedua*, adanya disharmoni regulasi, yaitu UU yang mengatur tentang kewenangan DPRD dalam menjalankan fungsi anggaran (*budgeting*) dengan aturan teknis Permendagri tentang penganggaran Pilkada. Dengan menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif, penulis akan menelaah permasalahan rasionalisasi tersebut dari aspek komunikasi antar lembaga dan manajemen anggaran Pilkada. Penulis menggunakan teori komunikasi politik dan manajemen anggaran Pemilu untuk merumuskan alternatif solusi dari permasalahan tersebut dan memberikan titik temu permasalahan anggaran Pilkada pada 2 (dua) daerah tersebut.

Kata Kunci : Rasionalisasi Anggaran, Komunikasi Politik, Manajemen Anggaran Pilkada.

1. Pendahuluan

Pilkada langsung telah menjadi bagian tak terpisahkan dari praktik demokrasi di Indonesia sejak tahun 2005. Suksesi pemimpin daerah yang dilaksanakan secara serentak sejak tahun 2015 telah berlanjut pada tahun 2017, 2018 hingga kondisi *existing* tahun 2020 ini. Penyelenggaraan Pilkada Serentak Tahun 2020 yang merupakan rangkaian gelombang Pilkada Serentak ke-4, dilaksanakan di 270 daerah yakni meliputi 9 Pemilihan Gubernur/Wakil Gubernur, 224 Pemilihan Bupati/Wakil Bupati dan 37 Pemilihan Walikota/Wakil Walikota. Tahapan Pilkada ini sedang berjalan walaupun sempat tertunda akibat adanya bencana nonalam Pandemi Covid-19, dan pada saat yang sama patut dievaluasi sedari awal demi meminimalisir potensi persoalan pada tahapan lanjutan, sekaligus menjadi catatan evaluasi secara keseluruhan untuk Pilkada Serentak di masa yang akan datang.

Salah satu catatan evaluasi pada pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2020 yang sedang berjalan ini adalah pada tahapan pendanaan/penganggaran Pilkada. Topik pendanaan ini menjadi sangat penting mengingat pendanaan Pilkada merupakan kunci bagi Penyelenggara Pilkada (KPU, Bawaslu, dan DKPP) dalam menuntaskan seluruh aspek penyelenggaraan dan pengawasannya.

Permasalahan penyusunan anggaran Pilkada lazimnya berkuat pada hal-hal seperti ketidakseuaian antara usulan anggaran dengan realisasi yang diberikan, keterlambatan pencairan, permainan

politik antara Kepala Daerah sebagai penyedia anggaran melalui hibah daerah dengan Penyelenggara Pilkada, dan tidak optimalnya program/kegiatan akibat minimnya kondisi keuangan daerah dalam hal ini adalah kas daerah (Pudjo Rahayu Risan: 2020).

Pemotongan anggaran dalam NPHD yang sudah disepakati jarang terjadi. Oleh karenanya, persoalan tersebut termasuk fenomena baru dalam penyelenggaraan Pilkada di Indonesia. Maka, pembahasan tersebut menjadi relevan dan kebaruan dalam konteks permasalahan anggaran Pilkada.

Pendanaan Pilkada sesungguhnya telah diatur secara implisit dalam UU No. 10/2016 Jo. UU No. 1/2015 dan UU No. 8/2015 mengenai Pilkada. Pasal 166 Ayat (1) *beleid* tersebut menyebutkan bahwa:

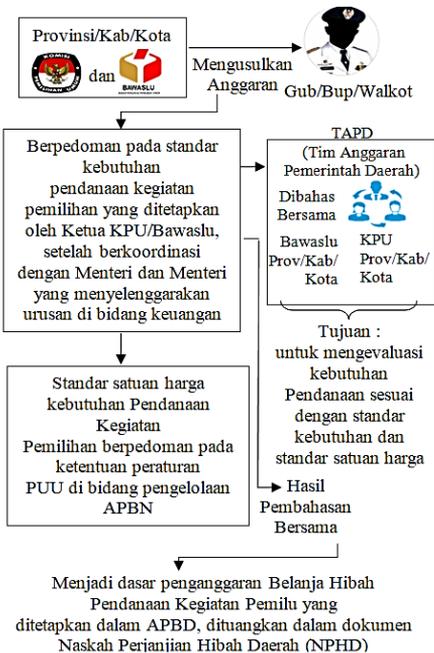
“Pendanaan kegiatan Pemilihan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, dan dapat didukung oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.

Skema pendanaan Pilkada sebagaimana aturan tersebut bermakna bahwa Pilkada merupakan rezim APBD, yang kewenangan alokasinya ada di tangan Pemerintah Daerah, dimana pada kondisi tertentu Pemerintah Pusat dapat memberikan dukungan anggaran. Konsekuensinya, anggaran Pilkada memiliki variasi yang cukup dinamis antar daerah, yang pada hakikatnya mendasarkan diri pada kemampuan keuangan daerah masing-masing.

Dalam level operasional, mekanisme penyusunan anggaran Pilkada telah diatur melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 54/2019 tentang Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota yang Bersumber dari APBD sebagaimana telah disempurnakan dalam Permendagri No. 41/2020 (penyesuaian akibat adanya bencana pandemi Covid-19). Permendagri ini merupakan pengganti dan penyempurna Permendagri No. 44/2015 dan Permendagri No. 51/2015, dan merupakan amanat Pasal 166 Ayat (3) UU No. 10/2016 mengenai Pilkada.

Mekanisme penyusunan anggaran Pilkada dapat dilihat pada bagan berikut :

Bagan 1.1. Mekanisme Penyusunan Anggaran Pilkada



Sumber: Kemendagri, 2020.

Dengan melihat bagan tersebut diatas, maka dapat dijelaskan bahwa hanya terdapat dua aktor utama dalam penyusunan dan pembahasan detail NPHD yaitu Pemerintah Daerah (eksekutif) sebagai penyedia anggaran dan Penyelenggara Pilkada (KPU/Bawaslu) sebagai penerima anggaran. Pada awal pengusulan sampai dengan penyusunan tidak sama sekali melibatkan DPRD.

Mencermati hal tersebut, apabila dibaca dalam kacamata administrasi, mekanisme tersebut sudah cukup hirarkis dan tidak sentralistik. Namun jika dibaca dalam kacamata komunikasi politik, dan dilihat dari sudut pandang legislatif, mekanisme penyusunan anggaran Pilkada tersebut justru menihilkan peran DPRD (Provinsi/Kabupaten/Kota) sebagai lembaga perwakilan yang memiliki fungsi anggaran (*budgetting*) dalam proses “awal” penyusunan anggaran Pilkada. Persepsi penihilan keturutsertaan DPRD inilah yang memicu munculnya persoalan baru di Kabupaten Ogan Komering Ulu Timur (OKU Timur) dan Kota Tidore Kepulauan. DPRD di dua daerah tersebut memprotes *beleid* yang sudah diteken oleh Mendagri ini, sehingga terjadi disharmoni antara DPRD dengan dua pihak sekaligus yakni Pemerintah Daerah (Bupati/Walikota) dan Penyelenggara Pilkada (KPU dan Bawaslu).

Persoalan ini pun terpaksa dibawa ke level atas, di mana Kemendagri mengirimkan surat kepada Kemenko Polhukam nomor 149/SD.V/DIT.II, tanggal 12 Februari 2020, perihal Permohonan Fasilitas

Penyelesaian Permasalahan NPHD, yang pada pokok suratnya menyatakan bahwa Kemendagri meminta fasilitasi permasalahan NPHD di 2 daerah (Kab. Oku Timur dan Kota Tidore Kepulauan) karena ada permasalahan pemotongan anggaran Pilkada dalam APBD. Permasalahan tersebut kemudian diselesaikan melalui koordinasi dan kompromi dengan mediator Kemenko Polhukam.

Persoalan di dua daerah tersebut disebabkan 2 (dua) faktor yakni *pertama* komunikasi politik yang kurang baik dari Penyelenggara Pilkada dan Pemerintah Daerah (eksekutif) kepada DPRD dalam menyusun anggaran Pilkada, dan *kedua* manajemen anggaran Pilkada dihadapkan pada disharmonisasi regulasi. Dalam konteks inilah, tulisan ini disusun untuk menggambarkan sejauh mana hubungan Penyelenggara Pilkada dengan praktik rasionalisasi anggaran oleh DPRD yang telah disepakati dalam NPHD.

Tulisan ini terbagi ke dalam 5 (lima) bagian bahasan, yakni bagian pertama adalah pendahuluan, bagian kedua membahas tentang praktik rasionalisasi NPHD Pilkada di Kab. OKU Timur, dan Kota Tidore Kepulauan, bagian ketiga membahas tentang komunikasi politik antara Penyelenggara Pilkada bersama Pemerintah Daerah (eksekutif) dengan DPRD dalam NPHD Pilkada, bagian keempat membahas tentang manajemen anggaran Pilkada dihadapkan pada disharmonisasi regulasi, dan bagian terakhir yakni penutup. Pada bagian terakhir,

penulis memberikan rekomendasi atau alternatif solusi dalam perbaikan mekanisme penyusunan anggaran Pilkada di masa yang akan datang.

2. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan perspektif deskriptif kualitatif, yakni metode yang digunakan peneliti untuk menemukan pengetahuan atau teori terhadap penelitian pada satu waktu tertentu (Mukhtar 2013: 10).

Penelitian ini secara teknis di dalam pembahasannya menggunakan teknik penulisan Studi Kasus. Jenis data yang digunakan adalah data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data menggunakan wawancara mendalam dan studi dokumentasi. Teknik analisis data menggunakan proses analisis data dan menggunakan hasil wawancara. Adapun ruang lingkup penelitian yakni berada di dua daerah: Kabupaten OKU Timur (Provinsi Sumatera Selatan) dan Kota Tidore Kepulauan (Provinsi Maluku Utara), dengan rentang waktu Tahun 2019 s.d 2020.

3. Perspektif Teori

Para ahli komunikasi mendefinisikan proses komunikasi sebagai "*knowing what he wants to communicate and knowing how he should deliver his message to give it the deepest penetration possible in to the minds of his audience.*" Definisi tersebut mengindikasikan bahwa karakter komunikator selalu berusaha meraih keberhasilan semaksimal mungkin dalam menyampaikan pesan "*the deepest penetration possible.*" Artinya, pengertian

komunikasi bersumber dari gagasan komunikator yang ingin disampaikan pihak penerima dengan segala daya dan usaha, agar pihak penerima mengena, memahami dan menerima lewat pesan-pesan yang disampaikan (Roni Tabroni, 2012).

Adapun politik merupakan pengetahuan yang memiliki objek, subjek, metodologi, sistem, terminologi, ciri, teori yang khas dan spesifik serta diterima secara universal diseluruh dunia, disamping dapat diajarkan dan dipelajari oleh orang banyak (Inu Kencana Syafie, 2010). dengan demikian, menyitir Harsono Suwardi (2010), komunikasi politik dalam arti sempit adalah setiap bentuk penyampaian pesan, baik dalam bentuk lambang-lambang maupun dalam bentuk kata-kata tertulis atau terucapan ataupun dalam bentuk isyarat yang mempengaruhi kedudukan seseorang yang ada dalam suatu struktur kekuasaan tertentu. Sedangkan dalam arti luas, komunikasi politik adalah setiap jenis penyampaian pesan, khususnya yang bermuatan info politik dari suatu sumber kepada sejumlah penerima pesan. Selain itu, Roelofs (dalam Sumarno & Suhandi, 1993) mendefinisikan komunikasi politik sebagai komunikasi yang materi pesan-pesannya berisi politik yang mencakup masalah kekuasaan dan penempatan pada lembaga-lembaga kekuasaan (lembaga otoritatif). Definisi ini menggunakan pendekatan kekuasaan dan kelembagaan.

Seperti yang telah diulas dalam permasalahan, salah satu faktor terjadinya praktik rasionalisasi

anggaran NPHD oleh DPRD adalah kurang baiknya pola komunikasi yang terjalin antara Penyelenggara Pilkada dan eksekutif dengan DPRD. Dengan menggunakan teori komunikasi politik, penulis akan mencermati bagaimana pola komunikasi dalam proses penyusunan NPHD antara Penyelenggara Pilkada dan eksekutif dengan DPRD.

Dalam kajian Heroik M. Pratama, dkk (Jurnal Pembiayaan Pemilu Bawasu RI, 2018) dijelaskan bahwa besar kecilnya anggaran Pemilu sangat tergantung pada aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu. *Cost of Registration and Elections* (CORE) membagi pembiayaan pemilu menjadi tiga kategori, yakni *Core costs (or direct costs)*/biaya inti pemilu adalah biaya yang rutin untuk mengimplementasikan proses pemilu dalam lingkungan pemilu yang stabil, *Diffuse costs (or indirect costs)*/biaya tidak langsung merupakan biaya yang berhubungan dengan penyediaan jasa yang tidak bisa dilepaskan ke dalam anggaran umum dari lembaga yang menyelenggarakan pemilu dan *Integrity costs* yakni biaya yang dibutuhkan untuk menyediakan keamanan, integritas, netralitas politik, dan ranah kompetisi dalam proses pemilu (Wall et.al. 2006, 178).

Heroik juga menyatakan bahwa Indonesia termasuk ke dalam tiga kategori tersebut, karena mulai dari biaya persiapan penyelenggaraan Pemilu, keamanan, sampai dengan biaya hari-H pemungutan dan penghitungan suara masuk ke dalam biaya Pemilu. Hal itu berlaku dalam Pemilu Presiden/Wakil Presiden

dan Pemilu Legislatif serta Pilkada, hanya yang membedakan adalah dalam hal sumber dananya, di mana Pemilu dibebankan ke dalam APBN sedangkan Pilkada dibebankan ke dalam APBD.

Kajian yang ditulis oleh Heroik M. Pratama, dkk tersebut sudah sangat runtut dan gamblang dalam menjelaskan manajemen, metode, alur dan pengelolaan anggaran Pilkada. Hanya saja terdapat bagian yang belum “disentuh” dalam kajian tersebut, yaitu fenomena praktik rasionalisasi anggaran NPHD oleh DPRD. Kajian tersebut baru membandingkan sesuai atau tidaknya usulan anggaran Pilkada dari Penyelenggara Pilkada kepada Pemerintah Daerah dengan anggaran Pilkada yang direalisasikan oleh Pemerintah Daerah dalam NPHD dan APBD yang kemudian dikaitkan dengan Kepala Daerah petahana maupun non-petahana. Oleh karena itu, di dalam tulisan ini penulis akan menganalisis lebih lanjut tentang persoalan anggaran Pilkada yang telah disepakati dalam NPHD namun dirasionalisasi oleh DPRD.

Kasus yang terjadi di Kab. Oku Timur dan Kota Tidore Kepulauan tidak terlepas dari adanya manajemen anggaran Pilkada yang dituangkan dalam Permendagri No. 54/2019. Kebijakan tersebut dinilai oleh DPRD di 2 daerah sebagai kebijakan yang “tidak mengindahkan” peraturan di atasnya yaitu fungsi DPRD dalam penyusunan anggaran (fungsi *budgeting*). Oleh karena itu penulis akan menganalisis lebih lanjut mengenai bagaimana hubungan antara manajemen penganggaran

Pilkada yang kurang baik dengan disharmonisasi regulasi.

Dalam manajemen anggaran Pilkada, aspek lain yang penting adalah berkenaan dengan kapasitas Penyelenggara Pilkada, dimana dapat diukur melalui dua hal. Pertama, *Policy capacity*, yakni kemampuan untuk melakukan proses pengambilan kebijakan, mengkoordinasikannya kepada lembaga terkait, dan memberikan analisis yang akurat atas pengambilan kebijakan tersebut. Kedua, *Implementation authority*, yaitu kemampuan untuk menjalankan serta menegakkan kebijakan yang telah diambil, tidak hanya kepada dirinya sendiri tetapi juga kepada publik (LAN, 2012).

4. Hasil dan Pembahasan

4.1 Praktik Rasionalisasi NPHD Pilkada oleh DPRD di Kab. Oku Timur, Dan Kota Tidore Kepulauan.

Institusi Penyelenggara Pilkada merupakan pihak yang paling bertanggungjawab dalam sukses tidaknya pelaksanaan Pilkada. Namun, dalam konteks praktik rasionalisasi anggaran oleh DPRD pada Pilkada di Kab. OKU Timur dan Kota Tidore Kepulauan, tanggung jawabnya tidak hanya terletak pada Penyelenggara Pilkada tetapi juga eksekutif selaku penyedia anggaran melalui skema hibah daerah.

Berikut adalah data rasionalisasi anggaran yang mengalami pemotongan anggaran oleh DPRD pada pelaksanaan Pilkada Serentak Tahun 2020 :

Tabel 4.1 Rasionalisasi Anggaran Pilkada Tahun 2020 oleh DPRD Kab. Oku Timur dan Kota Tidore Kepulauan.

No	Nama Daerah	Penyelenggara Pilkada	Anggaran Pilkada Sebelum di Rasio-nalisasi (tertutang dalam NPHD)	Anggaran Pilkada Sesudah di Rasio-nalisasi (tertutang dalam Perda APBD)
1.	Kab. Oku Timur	KPU	Rp. 47 M	Rp. 36.15 M
		Bawaslu	Rp. 16.5 M	Rp. 15 M
2.	Kota Tidore kepulauan	KPU	Rp. 17.5 M	Rp. 12 M
		Bawaslu	Rp. 7 M	Rp. 3.5 M

Dari data tersebut, dapat ditegaskan bahwa DPRD di kedua daerah tersebut melakukan rasionalisasi yang berujung pada pemotongan alokasi anggaran untuk Penyelenggara Pilkada (KPU dan Bawaslu) padahal anggaran tersebut telah disepakati dalam NPHD.

Di Kab. Oku Timur, anggaran yang diberikan kepada KPU telah disepakati dalam NPHD Nomor 1/MoU/III/2019 dan nomor 96/PR.07-NK/1608/KPUKAB/ X/2019, tanggal 1 Oktober 2019, dengan nilai anggaran sebesar Rp.47.000.000.000,- dan untuk NPHD Bawaslu dengan nomor 2/MoU/III/2019 dan nomor 01/MoU/Bawaslu

- Prov.SS.12/X/2019, tanggal 23 Oktober 2019, dengan nilai anggaran sebesar Rp.16.500.000.000,-.

Sedangkan yang tertuang dalam Perda APBD Nomor 5 Tahun 2019, tanggal 23 Desember 2019, untuk KPU tertera senilai Rp.36.150.000.000,- dan untuk Bawaslu senilai Rp.15.000.000.000,-. Dengan demikian terjadi pemotongan sebesar Rp.10.850.000.000,- (23,09%), untuk KPU dan Rp.1.500.000.000,- (9,09%) untuk Bawaslu.

Di Kota Tidore Kepulauan, anggaran yang diberikan kepada KPU telah disepakati dalam NPHD nomor 270/1131/01/2019 dan nomor 413/PP.01.2/8272/KPU.Kot/IX/2019, tanggal 30 September 2019, dengan nilai anggaran sebesar Rp.17.500.000.000,- dan untuk Bawaslu tertuang dalam NPHD nomor 270/1132/01/2019 dan nomor KU.00.01/01/BWS-KTK/2019, tanggal 2 Oktober 2019, dengan nilai anggaran sebesar Rp.7.000.000.000,-.

Sedangkan yang tertuang dalam Perda APBD Nomor 8 Tahun 2019, tanggal 27 Desember 2019, untuk KPU tertera senilai Rp.12.000.000.000,- dan Bawaslu senilai Rp.3.500.000.000,-. Dengan demikian, terjadi pemotongan sebesar Rp.5.500.000.000,- (31,43%) untuk KPU, Rp.3.500.000.000,- (50%) untuk Bawaslu.

Tindak lanjut dari pemotongan tersebut diselesaikan dengan cara yang berbeda dan membuahkan hasil yang berbeda pula baik di Kab. Oku Timur maupun di Kota Tidore Kepulauan. Setelah melalui beberapa kali rapat koordinasi oleh Kemenko Polhukam, akhirnya dicapai resolusi bagi Kab. Oku Timur yakni melalui

Berita Acara kesepakatan tertanggal 27 Februari 2020 dengan beberapa poin kesepakatan sebagai berikut :

- Alokasi dukungan sesuai anggaran yang ditetapkan dalam APBD Tahun Anggaran 2020 Kabupaten OKU Timur sebesar Rp. 36.150.000.000,- dan apabila dalam pelaksanaannya terdapat kekurangan, maka akan ditambah dalam APBD Perubahan Tahun Anggaran 2020 sesuai dengan kebutuhan yang akan digunakan dengan batas maksimal sesuai dengan yang ditandatangani pada NPHD sebesar Rp.47.000.000.000,-;
- Alokasi dukungan sesuai anggaran yang ditetapkan dalam APBD Tahun Anggaran 2020 Kabupaten OKU Timur sebesar Rp15.000.000.000,- dan bila dalam pelaksanaannya terdapat kekurangan, maka akan ditambah pada APBD Perubahan Tahun Anggaran 2020 sesuai dengan kebutuhan yang akan digunakan dengan batas maksimal sesuai dengan yang ditandatangani pada NPHD sebesar Rp.16.500.000.000,-.

Sesuai Berita Acara tersebut, dapat diketahui bahwa pada prinsipnya anggaran Pilkada yang tertuang dalam NPHD Kab. Oku Timur menyesuaikan dengan angka yang tercantum dalam APBD. Dengan kata lain, NPHD Pilkada bagi KPU dan Bawaslu Kab. Oku Timur dipotong sesuai kehendak DPRD.

Penyelenggara Pilkada Kota Tidore Kepulauan menggunakan teknik "*bargaining position*" dengan memanfaatkan terbitnya Surat Menteri Keuangan Nomor S-735/

MK.02/2018, tentang Usulan Standar Biaya Honorarium Badan *Ad Hoc* Pemilihan 2020, yang pada pokok suratnya menaikkan standar honorarium petugas *Ad Hoc* Pilkada. Penyelenggara Pilkada di Kota Tidore Kepulauan menggunakan alasan tersebut untuk mempertahankan anggaran sesuai dengan NPHD. Dengan segala diskursus yang ada, alasan tersebut pada akhirnya diterima oleh DPRD. DPRD kemudian merevisi Perda APBD untuk menyesuaikan anggaran Pilkada yang telah disepakati dalam NPHD. Dari pendalaman wawancara dengan salah satu anggota KPU Tidore Kepulauan, DPRD menganggap bahwa lebih baik menyepakati anggaran Pilkada sesuai dengan APBD dibandingkan dengan menambah anggaran honorarium Panitia *Ad Hoc* (wawancara tanggal 6 Agustus 2020).

Dari rasionalisasi anggaran tersebut, beberapa persoalan teknis muncul dan harus dihadapi oleh Penyelenggara Pilkada. *Pertama*, berlarut-larutnya pembahasan tentang rasionalisasi anggaran Pilkada berdampak langsung pada keterlambatan pencairan anggaran, sebab sepanjang DPRD dan Penyelenggara Pilkada serta Eksekutif belum menyepakati nominalnya, proses administrasi transfer anggaran Pilkada dari Pemda tidak dapat dilakukan. Hal ini secara otomatis berdampak terhadap tidak optimalnya beberapa tahapan Pilkada. *Kedua*, dari sisi temporal, belum disepakatinya NPHD jelas akan melahirkan gangguan dalam tahapan/jadwal penyelenggaraan Pilkada yang jauh-jauh hari telah ditetapkan oleh Pusat. Sebagaimana kita kenal bahwa

secara umum tahapan Pilkada terdiri dari tahapan persiapan, pelaksanaan dan pengakhiran. Pada tahapan awal pelaksanaan Penyelenggara Pilkada pasti sudah membutuhkan pencairan anggaran, pada tahapan Pembentukan Badan Penyelenggara Pemilu tingkat kecamatan misalnya, perlu adanya dukungan operasional dalam melakukan *open recruitment*, dan lain-lain. Apabila persiapan anggaran telah bermasalah, maka tidak menutup kemungkinan pada tahapan awal pelaksanaan pun juga bermasalah.

Ketiga, praktik rasionalisasi anggaran juga mengakibatkan berbagai kegiatan strategis yang seharusnya dilakukan oleh Penyelenggara Pilkada terpaksa ditiadakan atau minimal kualitasnya berkurang. Contoh paling nyata yang dapat dilihat adalah berkurangnya kegiatan Bimtek bagi petugas-petugas KPU/Bawaslu, sosialisasi dan pendidikan politik bagi masyarakat/pemilih, atau kegiatan monitoring yang harus dilakukan Penyelenggara Pilkada. Padahal kegiatan bimtek, sosialisasi maupun monitoring sangat penting dalam upaya peningkatan kapasitas dan pengetahuan kepemiluan bagi para petugas Pilkada.

Keempat, menghadapi suplai anggaran yang tersendat, tidak sedikit Penyelenggara Pilkada terpaksa menempuh cara lain untuk menalangi operasional kegiatan yang harus dilaksanakan agar keseluruhan pekerjaan yang dibebankan sesuai *timeline* yang telah ditetapkan terpenuhi. Tentu ini tidak *fair*, sebab di satu sisi Penyelenggara Pilkada dituntut untuk menuntaskan beban

kerja, namun di pihak lain dukungan anggarannya belum jelas.

Pemahaman akan poin-poin penting dari temuan praktik rasionalisasi anggaran di atas patut kita spesifikasikan pada dua hal yang akan digali lebih mendalam pada tulisan berikutnya yakni terkait komunikasi politik dan manajemen anggaran Pilkada. Kedua hal ini sangat strategis dalam pengelolaan kepemiluan khususnya bagi Indonesia yang masih dalam proses konsolidasi demokrasi.

4.2 Komunikasi Politik dalam Permasalahan Rasionalisasi NPHD oleh DPRD di Kab. Oku Timur, dan Kota Tidore Kepulauan.

Dari data-data pemotongan anggaran NPHD oleh DPRD di atas, dapat dikatakan bahwa pola komunikasi Penyelenggara Pilkada dan unsur eksekutif di kedua daerah tersebut dapat dikatakan “tidak berjalan dengan optimal”. Buktinya adalah, praktik rasionalisasi anggaran yang digulirkan oleh DPRD pada akhirnya terkonfirmasi melalui keputusan “kesepakatan lintas sektor” yang sebagian menyetujui perubahan nominal NPHD. Hal ini jelas menunjukkan keputusan yang telah diambil secara prosedural oleh Penyelenggara Pilkada dinegasikan oleh DPRD.

Beberapa alasan yang penulis rangkum dari hasil wawancara dari unsur TAPD di Kab. Oku Timur dan Kota Tidore Kepulauan (wawancara tanggal 6 Agustus 2020) terkait mengapa DPRD melakukan rasionalisasi, yakni *Pertama*, tidak adanya komunikasi dan koordinasi kepada DPRD

dalam penyusunan awal anggaran Pilkada sebelum NPHD disepakati, dikarenakan alat kelengkapan DPRD hasil Pemilu 2019 belum terbentuk sehingga menyulitkan TAPD untuk berkoordinasi dengan DPRD, sementara alokasi anggaran Pilkada telah ditentukan oleh DPRD sebelumnya (DPRD periode 2014-2019). *Kedua*, Rasionalisasi anggaran terinspirasi oleh hasil kunjungan kerja DPRD ke daerah lain dengan membandingkan besaran nominal anggaran disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah. *Ketiga*, DPRD menganggap beberapa program yang telah disusun dan diusulkan oleh Penyelenggara Pilkada dapat dihemat dan dialihkan (*reallocating and refocusing*) ke dalam program lainnya. Usulan program yang menurut DPRD dapat dihemat antara lain sosialisasi dalam bentuk kegiatan jalan sehat, seminar publik, dan lain sebagainya.

Dari penjelasan tersebut, dapat ditarik benang merah bahwa terdapat 2 (dua) persoalan yang menonjol. *Pertama*, pola komunikasi yang sedari awal tidak dilakukan dengan baik. Hal ini menunjukkan bahwa peran Penyelenggara Pilkada dan terutama eksekutif sebagai komunikator penyusunan NPHD kepada lembaga DPRD selaku lembaga yang mempunyai kekuasaan untuk mengesahkan anggaran tidak berjalan semestinya, padahal menurut Roni Tabroni (2012), karakter komunikator yang baik yaitu selalu berusaha meraih keberhasilan semaksimal mungkin dalam menyampaikan pesan. Begitu juga seperti yang dikatakan Roelofs (dalam Sumarno & Suhandi, 1993) bahwa komunikasi

politik merupakan komunikasi yang materi pesan-pesannya berisi politik dan mencakup masalah kekuasaan dan kesesuaian penempatan pada lembaga-lembaga kekuasaan. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa peran eksekutif dalam memfasilitasi penyusunan anggaran NPHD di Kab. Oku Timur dan Kota Tidore Kepulauan belum mampu untuk menempatkan posisi, peran, dan kewenangan masing-masing lembaga dengan baik.

Konteks berpikir sebagaimana di atas telah mempertegas pemahaman kita tentang mengapa rasionalisasi anggaran terjadi dipandang dari kacamata komunikasi politik. Dapat dikatakan bahwa praktik rasionalisasi oleh DPRD pada NPHD Pilkada berawal dari komunikasi antar lembaga yang buruk. Padahal, mengutip Harsono Suwardi (2010), bahwa komunikasi politik merupakan pesan yang dapat mempengaruhi seseorang yang ada dalam suatu struktur kekuasaan tertentu. Pada poin ini, eksekutif dalam hal ini adalah TAPD bersama dengan Penyelenggara Pilkada khususnya di Kab. OKU Timur, belum mampu menciptakan pola komunikasi yang baik antar lembaga dalam proses penyusunan anggaran Pilkada.

Hal ini juga diperkuat dengan mengutip Roelofs (dalam Sumarno & Suhandi, 1993) bahwa komunikasi politik sebagai komunikasi yang materi pesan-pesannya berisi politik yang mencakup masalah kekuasaan dan penempatan pada lembaga-lembaga kekuasaan (lembaga otoritatif), dengan menggunakan teori Roelofs tersebut, maka penyebab terjadinya praktik rasionalisasi di Kab. OKU Timur dan Kota Tidore Kepulauan sebagai dampak

dari ketidakmampuan Pemerintah Daerah dan Penyelenggara Pilkada dalam memposisikan peran kelembagaan DPRD sesuai dengan fungsinya (anggaran).

Kedua, adanya faktor DPRD yang baru terbentuk dari hasil Pemilu 2019 dengan konsekuensi Alat Kelengkapan Dewan belum terbentuk, sehingga menyulitkan Penyelenggara Pilkada dan TAPD untuk berkoordinasi dengan pihak legislatif. Hal ini sesungguhnya juga dapat dinegasikan sebab metode dan cara koordinasi dan komunikasi dengan pihak legislatif memang tidak diatur secara eksplisit dalam Permendagri No. 54/2019. Apabila hal ini tidak diatur lebih lanjut secara spesifik, tidak menutup kemungkinan akan terjadi hal serupa ketika penyelenggaraan Pilkada dilaksanakan tepat setelah proses Pemilu Legislatif diselenggarakan. Hal ini juga berpotensi menjadi celah bagi DPRD untuk melakukan rasionalisasi anggaran Pilkada yang telah disepakati dalam NPHD meski Alat Kelengkapan Dewan-nya telah terbentuk.

Dalam aturan yang ada, dokumen NPHD dipastikan melalui proses pembahasan secara bersama antara Penyelenggara Pilkada dan eksekutif. Pada titik ini, kita dapat menilai bahwa secara kelembagaan kemampuan teknis administratif yang dimiliki kedua pihak telah dilaksanakan sesuai dengan jalurnya. Sayangnya, hal tersebut tidak disertai dengan kemampuan untuk “*communicating*” (mengkomunikasikan) kepada pihak-pihak yang berkepentingan dengan NPHD tersebut. *Das sollen* yang belum terpenuhi adalah baik Penyelenggara

Pilkada maupun Pemerintah Daerah tidak melakukan langkah-langkah komunikasi yang terencana dan terkonek dengan baik kepada DPRD, sehingga ketika dokumen NPHD telah disepakati sesuai *beleid* Permendagri, DPRD merasa terganggu karena fungsi penganggaran dan pengawasan yang dimilikinya dinihilkan.

Hal ini diakui oleh salah satu Komisioner Bawaslu Kota Tidore Kepulauan yang mengatakan bahwa nominal anggaran yang sudah disepakati dalam NPHD tidak dikomunikasikan dengan baik oleh TAPD kepada DPRD (Wawancara dengan Komisioner Bawaslu Kota Tidore Kepulauan, tanggal 6 Agustus 2020).

Ketidakmampuan Penyelenggara Pilkada dan eksekutif dalam menerapkan prinsip komunikasi politik yang baik telah berdampak pada munculnya *deadlock* terkait nominal anggaran Pilkada Serentak dalam NPHD. Dalam fenomena ini, terpaksa Pemerintah Pusat harus turun tangan untuk menengahi kebuntuan yang terjadi. Dengan demikian, otoritas yang lebih tinggi terpaksa harus dilibatkan untuk menjawab dampak yang diakibatkan oleh ketidaksiapan kapasitas Penyelenggara Pilkada dan/atau eksekutif dalam mengkomunikasikan penyusunan anggaran NPHD Pilkada dengan DPRD.

Dari pembahasan tersebut, asal muasal munculnya persoalan rasionalisasi anggaran oleh DPRD dalam NPHD Pilkada adalah karena adanya “komunikasi yang buruk” antara eksekutif dan Penyelenggara Pilkada dengan DPRD. Hal ini terlihat dari ketiga pihak dinilai belum memahami

betul peran, fungsi dan tugas yang melekat pada tanggungjawab masing-masing. Di samping itu, sikap resisten yang dilakukan oleh eksekutif dan Penyelenggara Pilkada kepada DPRD justru menampakkan kegagalan komunikasi politik yang efektif kepada DPRD selaku pemilik fungsi *budgeting* yang diberikan oleh Undang-undang. Ditambah lagi, proses penyelesaian permasalahan sempat memunculkan *deadlock* yang jelas menunjukkan buruknya kualitas para pihak dalam berargumentasi secara efektif.

4.3 Manajemen Anggaran Pilkada dihadapkan pada Disharmoni Regulasi Pilkada.

Proses penyusunan NPHD tentu saja tidak hanya sebatas diartikan sebagai kemampuan teknis aparatur Penyelenggara Pilkada dan eksekutif dalam merencanakan hingga menyusun anggaran, namun bisa dimaknai lebih luas ke dalam manajemen anggaran Pilkada lainnya.

Dari hasil pendalaman informasi kepada salah satu Komisioner KPU dan Bawaslu di di Kab. Oku Timur dan Kota Tidore Kepulauan (wawancara tanggal 6 dan 7 Agustus 2020), pada dasarnya. Secara prosedural, peningkatan kapasitas Penyelenggara Pilkada telah sedemikian rupa dioptimalkan, antara lain dalam konteks penyusunan NPHD melalui berbagai bimbingan teknis (Bimtek) dan sosialisasi dari Penyelenggara Pemilu tingkat pusat terkait penyusunan anggaran Pilkada. Namun pada prakteknya komitmen awal terkait kapasitas aparatur yang disediakan oleh eksekutif kepada Penyelenggara Pilkada untuk melaksanakan tugas perencanaan

dan penyusunan anggaran Pilkada kurang memperhatikan kompetensi, kapasitas dan kapabilitas.

Praktik penempatan pegawai yang membidangi anggaran Pilkada baik di KPU maupun Bawaslu belum memenuhi Prinsip *the right man on the right place*, misalnya staf penyusun anggaran berasal dari Aparatur Sipil Negara (ASN) yang bertanggungjawab dalam menyusun NPHD tidak memiliki kemampuan teknis yang memadai di bidang itu, latar belakang keilmuan yang tidak sesuai. Sebagai contoh, koordinator sekretariat Bawaslu Kab. OKU Timur merupakan ASN dari kecamatan, sedangkan koordinator sekretariat Bawaslu Kota Tidore Kepulauan berasal dari ASN yang mulanya bertugas di Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kab. Halmahera Tengah, dan kebetulan dimutasi ke Pemerintah Kota Tidore Kepulauan (hasil wawancara dengan Bawaslu Kab. OKU Timur dan Bawaslu Kota Tidore Kepulauan).

Hal ini jelas berdampak pada kemampuan lembaga Penyelenggara Pilkada menghadapi situasi darurat seperti pemotongan anggaran Pilkada seperti dialami oleh OKU Timur dan Tidore Kepulauan. Seperti yang disebutkan oleh LAN (2012) bahwa beberapa aspek penting berkenaan dengan kapasitas Penyelenggara Pilkada, antara lain dapat diukur melalui dua hal yaitu *policy capacity* dan *implementation authority*. *Policy capacity* merupakan kemampuan untuk melakukan proses pengambilan kebijakan, mengkoordinasikannya kepada lembaga terkait, dan memberikan analisis yang akurat atas pengambilan kebijakan tersebut. Hal ini

tidak mungkin bisa dilakukan dengan adanya fenomena *“the right man on the right place”*. *Implementation authority* yaitu kemampuan untuk menjalankan serta menegakkan kebijakan yang telah diambil, tidak hanya kepada dirinya sendiri tetapi juga kepada publik.

Kedua, adanya disharmoni regulasi yang menyebabkan anggaran Pilkada tidak dapat dikelola dengan baik. Hal inilah yang dimanfaatkan oleh DPRD untuk melakukan rasionalisasi anggaran Pilkada. Transkrip rapat koordinasi yang membahas penyelesaian permasalahan NPHD di Kemenko Polhukam, tanggal 27 Februari 2020, menyatakan bahwa DPRD di 2 daerah tersebut memprotes mekanisme penyusunan NPHD Pilkada yang tidak melalui komunikasi dan koordinasi dengan DPRD sebelum disepakati dan dibahas dalam rancangan APBD. Sesuai dengan fungsinya merujuk pada UU No. 23/2014 tentang Pemerintah Daerah, DPRD memiliki kewenangan untuk membahas bersama suatu kebijakan publik dan anggaran yang diusulkan oleh Kepala Daerah. Terlebih didalam UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara disebutkan bahwa DPRD dapat mengajukan usul yang mengakibatkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam Rancangan Perda tentang APBD, sehingga dapat dikatakan DPRD memang secara mandatori berwenang untuk mengubah alokasi anggaran Pilkada yang tertuang dalam RAPBD.

Di sisi lain, dalam perkembangan penyelesaian permasalahan NPHD di dua daerah tersebut, Kemendagri melalui Direktorat Jenderal Bina

Keuangan Daerah, tetap mengacu pada Permendagri No. 54/2019 terkait mekanisme NPHD Pilkada yang dalam prosesnya hanya dilakukan antara Pemda (dalam hal ini adalah Kepala Daerah melalui Tim Anggaran Pemerintah Daerah) dengan Penyelenggara Pilkada (KPU dan Bawaslu), tidak dengan DPRD. Jika dirunut, Permendagri tersebut merupakan aturan pelaksanaan dari Pasal 166 ayat (3) UU No. 10/2016 tentang Pilkada, yang artinya Permendagri tersebut mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. (Risalah Rapat Koordinasi Kemenko Polhukam Tanggal 27 Februari 2020).

Kewenangan anggaran DPRD dalam penyusunan APBD dapat merujuk pada ketentuan Pasal 20 ayat (5) UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara, bahwa *“APBD yang disetujui oleh DPRD terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi dan program”*, tidak sampai kepada besaran jumlah nominal anggaran yang dalam hal ini contohnya adalah besaran jumlah nominal anggaran NPHD Pilkada.

Kemendagri juga beranggapan bahwa NPHD merupakan bentuk perjanjian komitmen Pemda yang wajib untuk dilaksanakan dan dapat diubah hanya melalui mekanisme *“addendum”* yang diatur dalam Permendagri No. 54/2019, yang menyebutkan bahwa *“dalam hal terjadi perubahan jumlah pasangan calon dan/atau pemungutan suara ulang, pemilihan lanjutan, dan/atau pemilihan susulan yang*

mengakibatkan perubahan jumlah nilai NPHD dapat dilakukan melalui perubahan/addendum NPHD". Artinya, proses perubahan NPHD harus dengan syarat dan ketentuan serta mengedepankan prinsip kesepakatan bersama. (Risalah rapat Koordinasi Kemenko Polhukam Tanggal 27 Februari 2020).

Dihadapkan pada penjelasan tersebut, DPRD tetap berpendirian tegas pada argumentasi hukumnya dengan mengubah nilai NPHD Pilkada dalam RAPBD. Bahkan DPRD mempertanyakan mengapa aturan yang lebih rendah (Permendagri) bisa mengalahkan aturan yang lebih tinggi dalam hal ini adalah Undang-Undang. (Risalah Rapat Koordinasi Kemenko Polhukam Tanggal 27 Februari 2020).

Atas kondisi pelik tersebut, terjadilah "deadlock" dibarengi adanya protes dari Penyelenggara Pilkada yang tidak sepakat atas pemotongan anggaran tersebut, di mana bagi Penyelenggara Pilkada anggaran tersebut sudah melalui perumusan rasionalisasi sejak awal bersama TAPD dengan landasan aturan-aturan keuangan yang ada, bahkan telah melalui mekanisme konsultasi kepada Penyelenggara Pemilu di tingkat provinsi maupun di tingkat pusat. Di titik inilah penulis dapat melihat kemunculan dua kutub politik yang berbeda.

Penulis memandang polemik dari anggapan DPRD yang menyatakan bahwa terdapat disharmoni regulasi penyusunan NPHD dapat dibenarkan apabila dilihat dari sudut pandang peran dan kewenangan DPRD dalam mengeksekusi anggaran yang tertuang dalam APBD sesuai dengan UU

No. 23/2014 dan UU No. 17/2003, karena dalam Permendagri No. 54/2019 tidak dijelaskan secara detail mengenai ketentuan alur penyusunan NPHD Pilkada yang melibatkan DPRD. Satu-satunya ketentuan pelibatan DPRD disebutkan dalam Pasal 9 Permendagri No. 54/2019 yang pada intinya berisi tentang hal di mana Pemerintah Daerah belum menganggarkan kegiatan Pemilihan (Pilkada) atau telah menganggarkan tetapi belum sesuai dengan standar satuan harga kebutuhan pendanaan kegiatan Pemilihan, maka Pemerintah Daerah dapat melakukan penyesuaian penganggaran mendahului penetapan Perda tentang perubahan APBD dengan cara menetapkan Perkada (Peraturan Kepala Daerah) tentang perubahan penjabaran APBD. Hal tersebut juga berlaku apabila Pemerintah Daerah belum menganggarkan atau telah menganggarkan namun belum sesuai dengan standar satuan harga kebutuhan Kegiatan Pemilihan (Pilkada) dalam Perda APBD-Perubahan sehingga dapat ditempuh dengan mengubah Perkada tentang penjabaran perubahan APBD.

Dari ulasan tersebut, dapat dipahami bahwa konteks Pasal 9 Permendagri No. 54/2019 lahir sebagai semangat untuk memenuhi kebutuhan anggaran Pilkada baik yang telah dianggarkan maupun yang belum dianggarkan, dan bahkan apabila belum sesuai dengan standard dan satuan harga kebutuhan wajib untuk dipenuhi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Artinya, penyesuaian anggaran bersifat penambahan dan

bukan berarti pengurangan karena diperkuat dengan diberikannya ruang untuk dipenuhi dalam APBD-Perubahan.

Jika dilihat dari kacamata Permendagri 54/2019, Kemendagri pun mempunyai alasan yang kuat untuk mempertahankan argumentasinya dengan berposisi resisten terhadap pemotongan anggaran Pilkada dalam APBD oleh DPRD padahal anggaran tersebut telah disepakati dan dituangkan kedalam NPHD, karena memang dalam Permendagri No. 54/2019 tidak diatur tentang NPHD yang telah disepakati dapat diubah (*addendum*) setelah adanya pemotongan oleh DPRD, sebagaimana telah dijelaskan bahwa proses perubahan dapat dilakukan sesuai syarat dan ketentuan dengan beberapa kondisi.

Sudah jelas bahwa adanya rasionalisasi anggaran NPHD oleh DPRD berbanding lurus dengan manajemen anggaran Pilkada yang kurang baik. Hal ini salah satunya dipengaruhi oleh kapasitas dan kapabilitas personil ASN yang ditugaskan sebagai penyusun NPHD bagi penyelenggara Pilkada, selain itu adanya disharmonisasi regulasi, pada poin ini ternyata sangat mempengaruhi kinerja dari pihak eksekutif dan Penyelenggara Pilkada, penjelasannya adalah hal yang seharusnya diatur dalam mekanisme manajemen anggaran Pilkada yang seyogyanya dikomunikasikan kepada DPRD terlebih dahulu akan tetapi pada faktanya tidak diatur atau bahkan luput untuk diatur.

5. Penutup

Praktik rasionalisasi anggaran negara sesungguhnya sah-sah saja, dan lazim dilakukan oleh hampir semua lembaga pemerintahan karena menyesuaikan dengan kondisi yang tengah dihadapi. Dalam konteks kewajaran seperti ini, justru suatu anggaran pemerintah memang didesain untuk adaptif terhadap kebutuhan dan dinamika yang terjadi (Julmansyah, 2003). Namun semua hal tersebut tentu membutuhkan *rule of law*, suatu koridor yang akan menjadi pedoman *do and don't* dalam pelaksanaannya.

Dari hasil kajian penulis, rasionalisasi anggaran yang terjadi di Kab. OKU Timur dan Kota Tidore Kepulauan telah menunjukkan beberapa aspek penting dalam penyelenggaraan Pilkada. *Pertama*, terjadinya rasionalisasi anggaran membuktikan bahwa ada masalah komunikasi yang kurang baik antara di eksekutif dan Penyelenggara Pilkada dengan DPRD. Sebagaimana disinggung oleh Roni Tabroni (2012), dalam rangka memperoleh jalan keluar yang tepat, seharusnya komunikasi politik tetap dilakukan, dan bisa ditempuh dalam banyak format dan cara yang sekiranya memenuhi prinsip *win-win solution*.

Kedua, manajemen anggaran Pilkada yang kurang maksimal diakibatkan karena 2 (dua) faktor utama yaitu, *Pertama*, Persoalan kapasitas Penyelenggara Pilkada dan eksekutif dalam penyusunan anggaran Pilkada. Penempatan pegawai yang diberikan tanggungjawab untuk menyusun anggaran Penyelenggara Pilkada (termasuk NPHD) disinyalir

belum menerapkan asas kompetensi jabatan yang sesuai. Penempatan pegawai tersebut seharusnya mengedepankan prinsip *properly* (ketepatan) dan *capacity* (kapasitas), dan ini membutuhkan sinergi yang baik dengan banyak aktor di daerah. Hal ini sejalan dengan kajian LAN (2012) yang juga menyitir bahwa ke depan, solusi yang lebih komprehensif untuk memperkuat kapasitas Penyelenggara Pilkada memang harus terus dioptimalkan, seiring dengan telah dipermanenkannya kelembagaan KPU dan Bawaslu di tingkat daerah. *Kedua*, Persoalan terbesar yang banyak dikeluhkan oleh daerah adalah adanya celah hukum pada Permendagri No. 54/2019 yang menihilkan peran DPRD dalam proses pembahasan anggaran Pilkada. Hal ini menjadi bukti adanya disharmoni antar regulasi secara vertikal. Alotnya pembahasan NPHD di Kab. OKU Timur dan Kota Tidore Kepulauan harus diselesaikan melalui kuasa Pemerintah Pusat. Ke depan, perlu langkah solusi agar hal serupa tidak terjadi, yakni Pemerintah Pusat menyempurnakan Permendagri No. 54/2019 dan melakukan langkah harmonisasi secara komprehensif dengan peraturan lain yang terkait, sehingga aspirasi dan keterlibatan DPRD tetap dapat diakomodasi. Hal tersebut juga perlu menjadi atensi dan koreksi bagi Kemendagri dalam mengantisipasi agar permasalahan yang sama tidak menjadi polemik dan tidak pula menjalar ke daerah-daerah lain. Kemendagri seyogyanya perlu menyikapi hal ini dengan mengambil langkah penyempurnaan regulasi yang sudah ada dengan menambah aspek pola komunikasi dengan DPRD.

Ketiga, sifat penganggaran Pilkada yang diletakkan sebagai rezim APBD telah berdampak pada berbagai kerumitan penyusunan anggaran. Negara patut mempertimbangkan Pilkada diletakkan dalam rezim APBN, sehingga daerah tidak dibebani dengan biaya politik yang besar untuk menyelenggarakan perhelatan demokrasi. Selain itu, pembiayaan Pilkada melalui APBN juga memperkuat kontrol politik Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah. Skema ini juga akan sekaligus menjawab persoalan disharmoni regulasi, sehingga proses pengusulan dan penetapan anggaran Pilkada akan berjalan lebih lancar dan meminimalkan potensi-potensi *deadlock*. Namun jika ini diterapkan, perlu diwaspadai bahwa pengalihan anggaran ke level pusat, juga bermakna penarikan distribusi kewenangan dari daerah ke tangan pusat. Hal ini cenderung berpotensi tidak sinkron dengan prinsip-prinsip desentralisasi fiskal yang dianut Indonesia (Hadi, Sofyan, & Saragih, Tomy M. (2013).

Keempat, dengan menggunakan kacamata manajemen anggaran Pilkada sebagaimana juga diulas oleh Heroik M. Pratama (2018), posisi kapasitas Penyelenggara Pilkada dinilai sangat penting mengingat proses pembiayaan Pemilu dalam perspektif analisis *Core Costs* harus mampu mewujudkan proses Pemilu dalam lingkungan yang stabil. Hal ini kongruen seperti adagium “syarat dan ketentuan berlaku”, di mana lingkungan Penyelenggara Pilkada sedapat mungkin berada dalam ekosistem yang stabil dalam proses penyusunan anggaran Pemilu dan

keseluruhan pengelolaannya. Jika syarat stabil tidak terpenuhi, pasti akan terjadi kecacatan dalam proses-proses manajemen anggaran yang diampu oleh Penyelenggara Pemilu. Selain itu, dalam kaca mata serupa, pembiayaan Pemilu harus mampu menyediakan jaminan integritas (*Integrity Costs*), sehingga tahapan Pilkada dapat berjalan sesuai dengan konsep yang direncanakan (Wall et.al. 2006, 178).

DAFTAR PUSTAKA

- Mukhtar. (2013). *Metode Praktis Penelitian Deskriptif Kualitatif*. Jakarta: GP Press Group.
- Sumarno & Suhandi, 1993, Pengantar Studi Komunikasi Politik, Bandung: Orba Shakti.
- Lely Arrianie, (2010). *Komunikasi Politik:Politisi dan Pencitraan di Panggung Politik*, (Bandung: Widya Padjadjaran).
- Roni Tabroni, (2012). *Komunikasi Politik Pada Era Multimedia*, (Bandung: Simbiosis Rekatama Media).
- Inu Kencana Syafie, (2010) *Ilmu Politik*, (Jakarta: PT Rineka Cipta).
- M. Pratama, Heroik. dkk. (2018). *Politik Anggaran di Pilkada: Studi Perbandingan Besaran Anggaran Penyelenggaraan Pilkada Serentak 2018 Petahana dan Non-Petahana di 17 Provinsi*, (Jurnal Pembiayaan Pemilu, Bawaslu RI), Bab 11, 2018.
- Tim Penulis. (2002). *Independensi Penyelenggara Pemilu*. Jakarta: IDEA.
- Julmansyah, M. T. (2003). *Politik Anggaran Daerah*. Mataram: Pustaka Konsepsi Nusa.
- Hadi, Sofyan., & Saragih, Tomy M. (2013). *Ontologi Desentralisasi Fiskal Dalam Negara Kesatuan*. Perspektif, Vol. 18, (No. 3).
- LAN (2012). *"Policy Capacity dan Implementation Authority"*. Diunduh dalam laman : <https://id.scribd.com/doc/181955309/Capacity-Building-Birokrasi-Pemerintah-Daerah-Kabupaten-Kota-di-Indonesia-pdf>.
- Rahayu Risan, Pudjo, MSi (2020) dalam Artikel : *"Kendala Pendanaan Pilkada Serentak"*. Diunduh dalam laman : <https://www.ayosemarang.com/read/2020/02/17/52377/kendala-pendanaan-pilkada-serentak-2020>.

Dokumen (Regulasi) :

- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- 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.
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan 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.
- 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.
- Permendagri Nomor 54 Tahun 2019 tentang Pendanaan Kegiatan Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wali Kota yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

- Peraturan Daerah Kab. Ogan Ilir Nomor 5 Tahun 2019 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kab. Ogan Ilir Tahun Anggaran 2020.
- Peraturan Daerah Kota Tidore Kepulauan Nomor 8 Tahun 2019 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Tidore Kepulauan Tahun Anggaran 2020.
- Naskah Perjanjian Hibah Daerah Pemerintah Kabupaten Oku Timur dengan KPU Kab. Oku Timur nomor : 1/MoU/III/2019 dan nomor : 96/PR.07-NK/1608/KPU-KAB/X/2019 tentang Pelaksanaan Dana Hibah Penyelenggaraan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Oku Timur Tahun 2020.
- Naskah Perjanjian Hibah Daerah Pemerintah Kabupaten Oku Timur dengan Bawaslu Kab. Oku Timur nomor : 2/MoU/III/2019 dan nomor : 01/MoU/ Bawaslu - Prov. SS.12/X/2019 tentang Pelaksanaan Dana Hibah Penyelenggaraan Pengawasan Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Oku Timur Tahun 2020.
- Naskah Perjanjian Hibah Daerah Pemerintah Kota Tidore Kepulauan dengan KPU Kota Tidore Kepulauan nomor : 270/1131/01/2019 dan nomor : 413/PP .01.2/8272/KPU.Kot/IX/2019 tentang Pelaksanaan Dana Hibah Penyelenggaraan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Tidore Kepulauan Tahun 2020.
- Naskah Perjanjian Hibah Daerah Pemerintah Kota Tidore Kepulauan dengan Bawaslu Kota Tidore Kepulauan nomor : 270/1132/01/2019 dan nomor : KU.00.01/01/BWS-KTK/2019 tentang Pelaksanaan Dana Hibah Penyelenggaraan Pengawasan Pemilihan Walikota dan Wakil Walikota Kota Tidore Kepulauan Tahun 2020.
- Notulensi/Risalah hasil Rapat Koordinasi Penyelesaian Permasalahan NPHD di Kab. Oku Timur dan Kota Tidore Kepulauan oleh Kemenko Polhukam tanggal 27 Februari 2020.
- Wawancara pihak TAPD, Penyelenggara Pilkada (KPU dan Bawaslu) di Kab. Oku Timur dan Kota Tidore Kepulauan tanggal 6 s.d 7 Agustus 2020.

