

Membongkar  
**Mafia**  
dan **Oligarki**  
dalam  
Pemilu 2019

Membongkar  
**Mafia**  
dan **Oligarki**  
dalam  
Pemilu  
2019



Editor : Gregorius Sahdan

**MEMBONGKAR MAFIA DAN OLIGARKI  
DALAM PEMILU 2019**

**MEMBONGKAR MAFIA DAN OLIGARKI DALAM PEMILU 2019**

Editor:  
Gregorius Sahdan

Kata Pengantar: Dr. Guno Tri Tjahjoko

Ilustrasi Sampul: Adi Cahyano  
Tata Letak: Suji

xxxiv, 246 hlm; 15,5 x 23 cm

ISBN: 978-979-19193-7-1  
Cetakan I, Desember 2019 @all right reserved  
Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

The Indonesian Power for Democracy (IPD), Jl. Godean  
KM 8.5 Brintik RT 04 RW 23 No. 11 Sidokarto,  
DI Yogyakarta, Telpon: 0274-282345,  
[www.ipd-indonesia.org](http://www.ipd-indonesia.org), FB: IPD Demos,  
Twitter: IPD Demos, Instagram: IPD Demos.

**MEMBONGKAR MAFIA DAN OLIGARKI  
DALAM PEMILU 2019**

**Editor:  
Gregorius Sahdan**

**Kontributor Tulisan:  
Gregorius Sahdan, W. Riawan Tjandra, Fikri Disyacitta,  
Rijel Samaloisa, Fatih Gama Abisono, Guno Tri Tjahjoko,  
Suryo Adi Pramono, Yuniati Setiyaningsih dan Leo Agustino,  
Muhtar Haboddin dan Akhmad Imron Rozuli, Arlan Siddha**

**Kata Pengantar:  
Dr. Guno Tri Tjahjoko**

**Diterbitkan oleh:  
The Indonesian Power for Democracy (IPD)**



**MEMBONGKAR MAFIA DAN OLIGARKI  
DALAM PEMILU 2019**

**Editor:  
Gregorius Sahdan**

**Kontributor Tulisan:  
Gregorius Sahdan, W. Riawan Tjandra, Fikri Disyacitta,  
Rijel Samaloisa, Fatih Gama Abisono, Guno Tri Tjahjoko,  
Suryo Adi Pramono, Yuniati Setiyaningsih dan Leo Agustino,  
Muhtar Haboddin dan Akhmad Imron Rozuli, Arlan Siddha**

**Kata Pengantar:  
Dr. Guno Tri Tjahjoko**

**ISBN: 978-979-19193-7-1  
Cetakan I, Desember 2019 @all right reserved  
Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang**

**The Indonesian Power for Democracy (IPD), Jl. Godean  
KM 8.5 Brintik RT 04 RW 23 No. 11 Sidokarto,  
DI Yogyakarta, Telpon: 0274-282345,  
[www.ipd-indonesia.org](http://www.ipd-indonesia.org), FB: IPD Demos,  
Twitter: IPD Demos, Instagram: IPD Demos.**

Dicetak oleh:  
Lintang Pustaka Utama (Telp. 0274-624801)

**SAMBUTAN BUPATI DOGIYAI  
YAKOBUS DUMUPA, S.IP**

**PEMILIHAN UMUM SEBAGAI ARENA  
MEMPERKUAT KEWARGAAN  
DAN SARANA MEWUJUDKAN KEBAHAGIAAN  
HIDUP**

\*\*\*\*\*



Pemilihan Umum (PEMILU) tahun 2019 barusan berlalu, tetapi rakyat tetap mengingatnya dalam memori mereka. Secara konseptual, PEMILU sebenarnya seringkali didefinisikan sebagai upaya untuk melakukan pembangunan dan pendalaman demokrasi. Ada banyak ilmuwan politik yang mengaitkan PEMILU sebagai usaha pembangunan demokrasi. Larry Diamond, sosiolog politik berkebangsaan Amerika dalam bukunya; *“Developing Democracy-Toward Consolidation”* (Johns Hopkins University Press, 1999) mengatakan bahwa PEMILU merupakan bagian dari pembangunan demokrasi. Melalui PEMILU, demokrasi secara terus-menerus direvisi, diperbaharui dan dimodifikasi agar sesuai dengan kepentingan masyarakat. PEMILU juga sering dianggap sebagai bagian dari pendalaman demokrasi atau yang oleh Archon Fung menyebutnya dengan istilah *Deepening Democracy* (Archon Fung, 2001).

Pembangunan demokrasi melalui PEMILU di Indonesia tentu saja tidak bisa dianggap sudah berhasil atau sebaliknya dianggap sudah gagal. Bagaimanapun, kita adalah negara yang sedang belajar dalam

banyak hal, termasuk dalam hal PEMILU. Bahkan saya sendiri masih melihat negara kita terus belajar dari negara lain, baik dalam ekonomi, politik maupun juga dalam PEMILU. Indonesia sendiri sampai dengan saat ini masih dikategorikan sebagai negara “State Making”, yakni negara yang selalu berusaha dan berproses untuk menjadi lebih baik. Entah sampai kapan usaha dan proses menjadi lebih baik ini akan terus dilakukan, tetapi yang jelas, kita terus melakukan transformasi dalam segala bidang termasuk dalam bidang PEMILU. Sampai dengan PEMILU tahun 2019, kita sebenarnya sudah memasuki tiga fase PEMILU yang mana masing-masing fase itu memiliki karakter dan makna sendiri dalam proses *state making* Indonesia.

Dalam kaitannya dengan PEMILU sebagai upaya pendalaman demokrasi (*deepening democracy*) atau saya lebih suka menyebutnya dengan memperkuat hak warga dalam politik dan pemerintahan, PEMILU kita sebenarnya sudah memberikan perhatian khusus terhadap hak warga negara dalam politik dan pemerintahan. Sejak tahun 2004 misalnya, PEMILU kita mengalami pergeseran metode PEMILU dari metode *close list proportional* ke metode *open list proportional*. Perubahan ini menggeser kekuasaan partai politik. Jika sebelumnya partai politik berkuasa atas penentuan calon jadi dalam PEMILU, maka penggunaan metode terbuka sangat tergantung kepada suara terbanyak. Perubahan lainnya adalah diterapkannya *affirmatif action* atau politik keberpihakan terhadap perempuan. Sejak PEMILU tahun 2004, melalui Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Legislatif, untuk pertama kalinya ada afirmasi politik 30% kursi pencalonan partai politik untuk perempuan dan afirmasi 30% perempuan untuk mencapai 30% di parlemen (*Detik*, 20 Desember 2010). Walaupun sampai dengan saat ini, persentase perempuan di parlemen belum mencapai 30%, namun afirmasi politik terhadap perempuan merupakan bagian dari pendalaman demokrasi, dimana hak-hak politik warga diberikan ruang dalam politik dan pemerintahan. Demikian juga dengan pemilihan dengan “sistem Noken” dalam PEMILU di Papua. Pemilihan dengan sistem

Noken merupakan bagian dari politik rekognisi terhadap masyarakat Papua yang memperoleh hak pilih. Walaupun dalam praktiknya pemilihan dengan sistem Noken ini tidak luput dari kelemahan seperti peluang penguasaan dan pengendalian suara oleh orang kuat (kepala suku) dan yang mempunyai modal, tetapi setidaknya ada hak warga negara yang diakui dan dihormati dalam pemilihan dengan sistem Noken ini. Para pemilih sebagai warga negara memiliki posisi tawar yang kuat dan mereka bisa menentukan kepada siapa suara mereka dibagi dan diberikan. Penguatan hak warga negara dalam pemilihan dengan sistem Noken, tentu saja merupakan kritikan terhadap model demokrasi representatif yang kadang mandat rakyat disabotase melalui kebijakan ekonomi dan politik yang tidak berpihak kepada masyarakat kecil. Keabsahan pemilihan dengan sistem Noken ini telah diakui keberadaan dan keberlakuannya melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 47/81/PHPU.A/VII/2009. Alasan pengakuan terhadap pemilihan dengan sistem Noken ini antara lain sebagaimana dibacakan dalam sidang pembacaan putusannya bahwa, “Karena mekanisme pemungutan suara didasarkan pada hukum adat setempat dan tidak diatur dalam undang-undang PEMILU, tapi konstitusi memberikan pengakuan terhadap perlindungan masyarakat adat dan hak-hak konstitusional.”

Satu hal yang tidak kalah penting adalah bahwa PEMILU tidak hanya instrumen dan sarana penegakan kedaulatan rakyat, tetapi ruang bagi warga negara untuk memperoleh kebahagiaan. PEMILU sebagai arena pembentukan pemerintahan baru, hendaknya terus-menerus menjadikan rakyat sebagai subyek di dalamnya dan rakyat sebagai bagian yang sangat penting dalam menentukan siapa yang menjadi pemimpin mereka. Jika PEMILU dipahami sebagai sarana bagi rakyat untuk memperoleh kebahagiaan, dimana pemimpin yang dihasilkan dalam PEMILU merupakan hasil pilihan rakyat yang jujur, adil dan demokratis, maka PEMILU seharusnya tidak membuat rakyat pilu, susah, menderita dan berkonflik. Dalam PEMILU tahun 2019, kita masih menghadapi berbagai macam konflik yang disebabkan oleh perbedaan pilihan politik. Padahal pilihan politik yang berbeda

harusnya dimaknai sebagai esensi dari demokrasi yang menghargai perbedaan. Tetapi kembali lagi bahwa kita semua sedang berproses untuk menjadi lebih baik. Konflik yang terjadi dalam PEMILU juga perlu dipahami sebagai upaya untuk membangun sistem PEMILU yang lebih kredibel dan berintegritas. Untuk menciptakan sistem PEMILU yang kredibel dan berintegritas, dibutuhkan peranserta semua warga negara, termasuk pemerintah, penyelenggara PEMILU, pengawas PEMILU dan kelompok-kelompok masyarakat sipil. Dengan begitu, segala kekurangan dalam PEMILU dapat dikoreksi, diperbaiki dan dimodifikasi untuk menghasilkan PEMILU yang bermakna dan bermanfaat bagi masyarakat. PEMILU yang bermakna dan bermanfaat bisa dilihat dari pemerintahan yang dihasilkan atau yang dibentuk melalui PEMILU, apakah mereka menjadi pemerintahan yang bekerja untuk mewujudkan kesejahteraan dan kebahagiaan bagi rakyat atau tidak.

Dosen saya, Sutoro Eko, selalu menganalogikan PEMILU sebagai sarana yang membuat rakyat pilu atau beliau sering menyebutnya dengan istilah; “PEMILU bikin pilu”. Munculnya istilah ini tentu saja bisa dipahami karena dari setiap penyelenggaraan PEMILU di Indonesia, selalu terjadi konflik dan pertikaian antara anak bangsa. PEMILU yang seharusnya menjadi instrumen untuk mempersatukan keluarga, sering juga menjadi penyebab terjadinya konflik antar keluarga atau antar saudara yang disebabkan oleh perbedaan pilihan politik. Hal ini bisa dimaklumi bahwa karena usia kita dalam berdemokrasi (liberal) masih sangat muda dan tentu saja segala kekurangannya akan diperbaiki di masa yang akan datang. Demikian juga dengan istilah PEMILU yang melahirkan mafia dan oligarki sebagaimana disorot dalam buku ini. Munculnya mafia dan oligarki, tentu saja karena persyaratan-persyaratan PEMILU kita masih terlalu longgar dan masih memberikan peluang yang lebih besar terhadap proses politik yang oligarkis dan dikendalikan oleh dinasti tertentu.

Ini merupakan sebuah buku yang hebat, makanya saya memberikan apresiasi terhadap para penulis yang berkontribusi

dalam buku ini. Bagi saya, buku ini tidak hanya menjadi referensi yang tepat bagi mahasiswa yang mempelajari PEMILU dan politik, tetapi juga sangat berguna bagi masyarakat awam yang memiliki pengetahuan yang terbatas terkait dengan PEMILU. Buku ini sangat berguna bagi kita dalam melakukan pembangunan dan pendalaman demokrasi di Indonesia. Akhirnya, saya mengucapkan terimakasih kepada *The Indonesian Power for Democracy* (IPD) yang memberikan kesempatan kepada saya untuk memberikan sambutan sebagai pengantar penerbitan buku ini. Untuk mengapresiasi hadirnya buku ini dengan harapan buku ini berkontribusi menciptakan hidup yang bahagia, saya titipkan puisi berikut ini kepada IPD dan para penulis serta para pembaca sekalian.

### ***NYANYIAN KEBEBASAN***

*Sekarang kubayangkan sebuah harapan di sana  
Ketika kau bercerita tentang masa depan  
Setiap langkah yang kau susuri tak akan sia-sia  
Apalagi kau lalui dengan yakin tanpa lelah*

*Jangan ragu, walau jalan masih panjang  
Teruslah melangkah memikul nasib bangsa  
Kabut pekat yang kau lihat di depan sana  
Sebentar akan sirna dilahap sinar cakrawala*

*Masa depan yang bahagia tak akan pernah lari  
Di sana, dia menunggu dalam alunan melodi cinta  
Ketika kau sampai di sana besok subuh  
Sambutlah mentari pagi dengan nyanyian kebebasan*

*(Puri Gardenia, Port Numbay, 16/03/2013)*

Membongkar Mafia dan Oligarki dalam Pemilu 2019

Marilah kita hidup dan berkarya untuk memuliakan TUHAN, menghormati sesama manusia dan menghargai alam semesta. Salam bahagia!

**Mowanemani, 24 November 2019**

**KATA PENGANTAR**

**INTEGRITAS MATI:  
BANGKITNYA MAFIOSO DAN OLIGARKI**

**Dr. Guno Tri Tjahjoko**  
**(Dosen Prodi Ilmu Pemerintahan STPMD “APMD”  
Yogyakarta)**

\*\*\*\*\*

Judul buku ini sangat kontroversial, karena memakai kata *mafia* dalam konteks Pemilu<sup>1</sup>. Padahal kata mafia berkonotasi negatif dan sering diasosiasikan dengan tindak kejahatan yang dilakukan oleh sekelompok orang. Dari sisi etimologi kata mafia berarti merujuk pada kata *la costa nostra* (*hal kami, Italia*). Semula kata ini ditujukan untuk menyebut organisasi rahasia di Sisilia dan Amerika. Konon organisasi mafia ini didirikan dalam rangka memberikan perlindungan ilegal terhadap tindak kejahatan dan penegakan hukum, sehingga mereka dikenal sebagai mafia hukum. Semula bisnis para *mafioso*

---

<sup>1</sup>Daniele, Gianmarco, and Gemma Dipoppa. "Mafia, elections and violence against politicians." *Journal of Public Economics* 154 (2017): 10-33; De Feo, Giuseppe, and Giacomo Davide De Luca. "Mafia in the ballot box." *American Economic Journal: Economic Policy* 9.3 (2017): 134-67; Acemoglu, Daron, Giuseppe De Feo, and Giacomo De Luca. *Weak States: Causes and Consequences of the Sicilian Mafia*. No. w24115. National Bureau of Economic Research, 2017; Moro, Francesco N., Andrea Petrella, and Salvatore Sberna. "The politics of mafia violence: explaining variation in mafia killings in southern Italy (1983–2008)." *Terrorism and political violence* 28.1 (2016): 90-113; Schneider, Jane. "Fifty years of mafia corruption and anti-mafia reform." *Current Anthropology* 59.S18 (2018): S16-S27; Prete, Federica LO. "The Crime Of Electoral Political-Mafia Exchange: Discipline, Critical Issues And Reform." *Curentul Juridic* 64.1 (2016): 32-42.

bergerak di bidang perjudian, penipuan, perdagangan narkoba dan penggelapan dana.

Namun seiring dengan perkembangan jaman kata *mafia* digunakan juga dalam dunia olahraga, pendidikan, sosial budaya, politik dan lain-lain. Tampaknya cara kerja *mafia* sistematis, rapi dan di belakang layar, sehingga orang awam tidak tahu bagaimana para *mafioso* ini melakukannya<sup>2</sup>. Pelebelan kata mafia dalam Pemilu 2019 merupakan tindakan yang kurang bijak dan tampaknya kurang relevan. Namun realitanya cara kerja elite politik, panitia seleksi, penyelenggara pemilu dan oknum-oknum ormas agama menggunakan cara-cara yang mirip dengan para mafioso. Mereka mengeliminasi lawan/orang lain yang berbeda suku, agama dan asal-usul ormas, mengatur komposisi penyelenggara pemilu mulai dari ranah nasional, provinsi, Kabupaten/Kota dan bersekongkol dengan elite politik.

Sesungguhnya pemilu adalah ajang pergantian kekuasaan secara konstitusional lima tahunan, idealnya dilakukan dengan cara-cara yang profesional dan berintegritas<sup>3</sup>. Tulisan dalam buku ini

---

<sup>2</sup>Mete, Vittorio. "4. Italy: politics, local government and mafias." *Handbook of Organised Crime and Politics* (2019): 72; Newell, James L. "The causes and explanations of political corruption." *Corruption in contemporary politics*. Manchester University Press, 2018; Prete, Federica LO. "The Crime Of Electoral Political-Mafia Exchange: Discipline, Critical Issues And Reform." *Curentul Juridic* 64.1 (2016): 32-42; Coluccello, Rino. "The Popular Legitimation of the Mafia: The Beati Paoli and the Mafioso as an Avenger." *Challenging the Mafia Mystique*. Palgrave Macmillan, London, 2016. 89-117; Moro, Francesco N., Andrea Petrella, and Salvatore Sberna. "The politics of mafia violence: explaining variation in mafia killings in southern Italy (1983–2008)." *Terrorism and political violence* 28.1 (2016): 90-113; Mannino, Giuseppe, and Serena Giunta. "Psychodynamics of the mafia phenomenon: psychological–clinical research on environmental tapping and white-collar crime." *World Futures* 71.5-8 (2015): 185-201.

<sup>3</sup>Daniller, Andrew M., and Diana C. Mutz. "The Dynamics of Electoral Integrity: A Three-Election Panel Study." *Public Opinion Quarterly* 83.1 (2019): 46-67; Frank, Richard W., and Ferran Martínez i Coma. "How election dynamics shape perceptions of electoral integrity." *Electoral Studies* 48 (2017): 153-165; i Coma, Ferran Martínez, and Carolien Van Ham. "Can experts judge elections? Testing the validity of expert judgments for measuring election integrity." *European*

menunjukkan temuan sebaliknya. Maraknya tindakan politik uang dalam pemilihan Presiden dan Legislatif mengindikasikan adanya perilaku *mafioso*. Pembelian suara (*vote buying*) oleh tim sukses atau pertarungan para *botoh* terhadap kemenangan caleg yang didukungnya dapat merusak kualitas demokrasi di Indonesia.

Cara kerja para *mafioso* tampaknya terefleksi di balik Pemilu, dimana adanya persekongkolan antara panitia seleksi penyelenggara pemilu dengan ormas agama dan elite politik, agar meloloskan kadernya. Penempatan kader-kader di ranah penyelenggara pemilu dimaksudkan, agar ormas agama dapat mengintervensi proses pelaksanaan Pemilu. Seperti halnya cara kerja *mafia* bola dapat mengintervensi pengaturan skor hasil sebelum selesai dilangsungkan pertandingan,

Tidak bisa disangkal cara kerja ormas agama yang mengintervensi penyelenggara pemilu dan panitia seleksi ini merupakan cerminan dari persekongkolan 'jahat' untuk merebut kekuasaan dengan cara yang tidak jujur<sup>4</sup>. Pertanyaannya mengapa ormas agama dan elite

---

*journal of political research* 54.2 (2015): 305-325; Van Ham, Carolien, and Staffan Lindberg. "When Guardians Matter Most: Exploring the conditions under which electoral management body institutional design affects election integrity." *Irish Political Studies* 30.4 (2015): 454-481; Fortin-Rittberger, Jessica, Philipp Harfst, and Sarah C. Dingler. "The costs of electoral fraud: establishing the link between electoral integrity, winning an election, and satisfaction with democracy." *Journal of elections, public opinion and parties* 27.3 (2017): 350-368; Breedon, Kimberly, and A. Christopher Bryant. "Counting the Votes: Electronic Voting Irregularities, Election Integrity, and Public Corruption." *U. Mem. L. Rev.* 49 (2018): 979.

<sup>4</sup>Pahlevi, Indra. "Lembaga Penyelenggara Pemilihan Umum Di Indonesia: Berbagai Permasalahannya." *Jurnal Politika Dinamika Masalah Politik Dalam Negeri dan Hubungan Internasional* 2.1 (2016); Irwansyah, Irwansyah, Yuslim Yuslim, and Asrinaldi Asrinaldi. "Pola Penetapan Tim Seleksi Anggota KPU Kabupaten/Kota Dalam Rekrutment Anggota KPU." *NUSANTARA: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial* 6.2 (2019): 329-343; Savirani, Amalinda. *POLITISASI DALAM REKRUTMEN BADAN PENYELENGGARA PEMILU AD HOC (Kajian Pola Rekrutmen PPK, PPS & KPSS di Tanjung Jabung Timur-Jambi Pada Pilkada 2015)*. Diss. Universitas Gadjah Mada, 2018; Alia, Nurul. "THE INDEPENDENCE AND INTEGRITY OF THE GENERAL ELECTION COMMISSION IN CONDUCTING GENERAL ELECTIONS: WITH SPECIAL REFERENCE TO

politik ngotot ingin menguasai para penyelenggara pemilu dengan cara yang tidak jujur? Mengapa oknum-oknum ini menggunakan cara-cara *mafioso* dalam menguasai penyelenggara pemilu?

Di mata kaum awam persekongkolan antara ormas agama dan elite politik tidak muncul ke permukaan, karena kerja mereka sistematis, rapi dan di balik layar. Ibarat buah durian matang, walaupun disembunyikan akan tetap bau juga. Bau sedap durian tersebut yang dicium aromanya oleh orang yang ada di sekitarnya. Persekongkolan untuk pengaturan para penyelenggara pemilu tersebut mulai dari hulu sampai ke hilir, dimana elite politik bermain mata dengan panitia seleksi. Sementara itu ormas agama tidak mau ketinggalan juga bermain mata dengan elite politik, agar kader yang didukungnya jadi penyelenggara pemilu.

Sepandai-pandai tupai meloncat-loncat, akhirnya jatuh juga ke kubangan. Terbukti persekongkolan pengaturan penyelenggara pemilu bermasalah di semua Provinsi maupun Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia. Penyelenggaraan pemilu yang mengorbankan ratusan orang meninggal, karena kelelahan dalam proses penghitungan suara. Munculnya ratusan korban penyelenggara pemilu di tingkat bawah (KPPS) merupakan tragedi kemanusiaan<sup>5</sup>, namun hal ini seperti lenyap di udara dan dibelokkan dengan isu mereka adalah pahlawan

---

REVIEW LAWS AND REGULATIONS." (2018); Wahyanto, Yudho, and Yusa Djuyandi. "DINAMIKA DAN KETERLIBATAN ORGANISASI MASYARAKAT DALAM PROSES SELEKSI ANGGOTA KOMISI PEMILIHAN UMUM PADA TINGKAT LOKAL (Studi Kasus di Provinsi Jawa Tengah Periode 2013-2018)." *Jurnal Tapis: Jurnal Teropong Aspirasi Politik Islam* 15.1 (2019): 68-90.

<sup>5</sup>Susanto, Andrie. "Disproporsionalitas Beban Tugas KPPS Studi Integritas Pemilu." *Jurnal Politik Indonesia* 2.1 (2017): 9-19; Pandiangan, Andreas. "KELOMPOK PENYELENGGARA PEMUNGUTAN SUARA (KPPS) PEMILU 2019: TANGGUNGJAWAB DAN BEBAN KERJA." *The Journal of Society & Media* 3.1 (2019): 17-34; Bucang, Yustina. "KASUS MENINGGALNYA USETIANUS KETUA KPPS PEJUANG DEMOKRASI 06 DESA KEBONG KECAMATAN KELAM PERMAI DI RSUD ADE M DJOEN SINTANG KALIMANTAN BARAT." (2019); Benuf, Kornelius. "Harmonisasi Hukum: Pemilu Serentak dan Ketenagakerjaan, Analisis Yuridis terhadap Kematian KPPS Tahun 2019." *Gema Keadilan* 6.2 (2019): 196-216.

demokrasi. Dengan kompensasi uang puluhan juta para keluarga korban mendapat santunan. Ironis dan tragis.

### **Matinya Integritas**

Integritas adalah sikap atau perilaku yang benar, jujur dan adil. Artinya orang yang berintegritas harus benar, jujur dan adil terhadap diri dan orang lain. Dalam penyelenggaraan pemilu, integritas adalah suatu keniscayaan, sebab tanpa penyelenggara, elite politik dan peserta pemilu yang berintegritas, maka hasil pemilu tidak berkualitas<sup>6</sup>. Hasil pemilu yang tidak berkualitas menyebabkan tidak adanya 'trust' masyarakat terhadap para pemimpin. Hasil pemilu yang tidak ada 'trust' dari masyarakat memunculkan oligarki<sup>7</sup> yang membajak kedaulatan rakyat.

Pemilu yang berintegritas adalah sarana dimana rakyat memberikan amanah kepada para pemimpin yang berdaulat bukan para pemimpin yang dipilih oleh rakyat, tetapi rakyatlah yang memiliki kedaulatan.

Pemilu yang berintegritas akan menghasilkan kualitas pemimpin yang baik pula. Namun temuan dalam buku ini menunjukkan adanya keterputusan elektoral antara pemilih dan yang dipilih. Tidak ada hubungan antara pemilih dan pemimpin yang dipilih atau telah terjadi keterputusan elektoral. Dengan kata lain

---

<sup>6</sup>Van Ham, Carolien. "Getting elections right? Measuring electoral integrity." *Democratization* 22.4 (2015): 714-737; Heinrich, Finn, and A. J. Brown. "Measuring accountability performance and its relevance for anti-corruption: introducing a new integrity system-based measure." *Crime, Law and Social Change* 68.3 (2017): 359-381; Hicken, Allen, and Noah L. Nathan. "Clientelism's red herrings: Dead ends and new directions in the study of non-programmatic politics." *Forthcoming, Annual Review of Political Science* (2019); Norris, Pippa, Richard W. Frank, and Ferran Martínez i Coma, eds. *Advancing electoral integrity*. Oxford University Press, 2014; Norris, Pippa. "The new research agenda studying electoral integrity." *Electoral Studies* 32.4 (2013): 563-575.

<sup>7</sup>**Oligarki** adalah bentuk pemerintahan (pemilu) yang kekuasaan politiknya secara efektif dipegang oleh kelompok elit kecil dari masyarakat, baik dibedakan menurut kekayaan, keluarga, atau militer. Istilah ini berasal dari kata dalam bahasa Yunani untuk "sedikit" dan "memerintah".

aspirasi pemilih/rakyat selaku pemilik kedaulatan tidak tersampaikan dalam pengambilan kebijakan publik. Kalau rakyat selaku pemilik kedaulatan tidak lagi berkuasa, maka hal ini merupakan tanda lonceng kematian demokrasi di Indonesia. Politik tanpa mengutamakan integritas akan memunculkan persaingan perebutan kekuasaan yang mengabaikan nilai-nilai moral. Bila nilai-nilai moral diabaikan, politik akan memunculkan serigala-serigala (*lupus-lupus*) yang saling memangsa sesama. Sesungguhnya yang bersaing bukan hanya elite politik *an sich* dalam merebut kekuasaan, namun di balik semua itu antar ormas agama juga berebut kekuasaan melalui penguasaan penyelenggara pemilu.

Memperhatikan persaingan yang ketat antar kandidat dalam Pilpres memunculkan *satire* merendahkan satu dengan yang lainnya. Istilah *cebong* dan *kampret* mewarnai kampanye Pilpres dan menunjukkan rendahnya moralitas elite politik. Kata *cebong* (anak katak) diviralkan untuk menjelekkkan para pendukung Jokowi. Sebaliknya sebagai balasan atas sindiran pendukung Prabowo tersebut dimunculkan-mereka menyebut dengan *kampret*. Kata *kampret* (anak kelelawar) adalah julukan untuk para pendukung Prabowo yang hanya bisa berkoar-koar. Perang sindiran yang merendahkan antar para pendukung dalam kampanye Pilpres tersebut telah memecah masyarakat menjadi dua. Hal ini mengindikasikan bahwa elite politik tidak memberikan pendidikan politik yang baik kepada masyarakat. Selaras dengan hal tersebut para tokoh agama dan masyarakat yang seharusnya menjadi penengah dan peneduh, malah sebaliknya mereka ikut mendukung salah satu calon kandidat. Pemilu 2019 telah memberi catatan buruk, khususnya matinya integritas di antara penyelenggara pemilu, elite politik dan peserta pemilu. Bila berpolitik tidak mengutamakan integritas, maka akan memunculkan manusia yang buas. Dalam bahasa Hobbes, manusia buas, disebut dengan serigala (*lupus*). Dalam imaji Hobbes, manusia adalah serigala yang tidak bisa diatur dan bertendensi saling memangsa. Oleh karena itu Hobbes menjuluki dengan istilah *homo homini lupus* - manusia adalah serigala bagi sesamanya.

## Hidupnya Oligarki

Oligarki ialah kekuasaan hanya dikuasai oleh sekelompok orang - kekuasaan tidak untuk melayani rakyat. Dalam oligarki kekuasaan hanya berlaku untuk diri dan kelompok. Hasil pemilu 2019 telah memunculkan oligarki, dimana amanah rakyat untuk hidup sejahtera akan dibelokkan untuk kepentingan elite. Partai pendukung pemerintahlah yang mengendalikan dan mengatur jalannya pemerintahan selama lima tahun ke depan. Para oligarki atau elite politik yang menguasai dari hulu sampai ke hilir semua sentra kekuasaan. Demokrasi liberal yang diterapkan di Indonesia terbukti membangkitkan para oligarki. Demokrasi liberal dengan mengedepankan *one person, one vote, one value* menghasilkan kedaulatan elite politik bukan kedaulatan rakyat. Sesungguhnya demokrasi liberal tersebut bertentangan dengan nilai-nilai budaya dan kearifan lokal di Indonesia. Demokrasi asli Indonesia, menurut Hatta berdasarkan kebiasaan masyarakat desa yang mengedepankan musyawarah, mufakat, rapat dan gotong royong. Sebaliknya demokrasi liberal berdasarkan budaya barat, dimana peranan individu dominan dalam menentukan pilihan pemimpin. Perbedaan budaya demokrasi tersebut seolah dianggap tidak ada, sehingga yang terjadi munculnya *lupus-lupus* yang saling menerkam. Seolah amanah rakyat yang disampaikan melalui caleg dalam pemilu sirna dan janji-janji untuk mensejahterakan mereka hanya utopi. Bukan rakyat yang berdaulat, tetapi para elite yang berdaulat. Rakyat tetap hidup miskin, menderita dan terpinggirkan, sementara hasil pemilu telah membangkitkan para oligark atau para lupus-lupus yang rakus. Aristoteles menyebut elite ialah yang menanggung semua beban masyarakat. Semua beban dan tanggungjawab dalam masyarakat dialah yang menanggungnya. Sebaliknya hasil pemilu 2019 mengindikasikan adanya bagi-bagi kekuasaan antar elite politik dan abai amanah mensejahterakan rakyat. Semoga para *lupus-lupus* atau oligarki ini bertobat dan kembali ke jalan yang benar.

Kaki merapi 7 November 2019  
*eagle fight alone*



# KATA PENGANTAR EDITOR PEMILU DAN DILEMA DEMOKRASI ELEKTORAL

**Gregorius Sahdan**

**Direktur The Indonesian Power for Democracy (IPD)**

Kita telah berpengalaman dalam menjalankan pemilu. Pengalaman ini tidak serta membuat pemilu kita menjadi lebih baik dan berkualitas daripada pemilu di negara yang lain. Penyelenggaraan pemilu kita bahkan terkesan hanya rutinitas belaka. Rutinitas yang diulang setiap lima tahun sekali. Belum ada pengakuan yang mengatakan bahwa pemilu kita makin berkualitas dan makin demokratis ketimbang pemilu-pemilu sebelumnya, terutama setelah pemilu pertama tahun 1955 dan setelah pemilu Orde Baru. Kita bahkan telah melakukan perubahan banyak hal dalam pemilu, mulai dari perubahan sistem pemilu, sampai dengan perubahan penyelenggara pemilu dan bahkan pemilu telah memiliki struktur pengawasan yang sangat lengkap dan jelas. Sejak pemilu 1955 sampai dengan pemilu 2019, masih ada 3 isu sentral dan usang dalam pemilu kita yaitu; *Pertama*, partisipasi politik warga yang hanya tinggi dalam statistik, tetapi lemah dalam kualitas. Partisipasi masih lebih banyak digerakan oleh instrumen mobilisasi bukan kesadaran dan kesukarelaan sebagai warga negara. Walaupun alat mobilisasi terus mengalami perubahan, seperti dulu pada pemilu Orde Baru senjata sebagai alat mobilisasi, pasca Orde Baru uang merupakan instrumen utama yang digunakan sebagai alat mobilisasi. *Kedua*, pemilu kita masih dikuasai dan dikendalikan oleh mafia dan oligarki. Padahal kita sudah melakukan perubahan sistem pemilu dari sistem proporsional

tertutup pada pemilu Orde Baru ke sistem proporsional terbuka sejak pemilu 2004. Perubahan ini, tentu saja bertujuan untuk memotong dan mengurangi mafia dan oligarki dalam pemilu. Misalnya dalam pemilu Orde Baru partai menjadi mafia dan sangat oligarkis, karena partai berkuasa penuh dalam menentukan siapa yang menjadi wakil kita di parlemen. Tetapi kini, mafia dan oligarki masih terus terjadi sekalipun kita sudah menggunakan sistem proporsional daftar terbuka, dimana calon anggota parlemen yang jadi merupakan pengumpul suara terbanyak. **Ketiga**, konflik masih mewarnai penyelenggaraan pemilu kita. Konflik menunjukkan bahwa masyarakat kita belum dewasa dalam berdemokrasi. Perbedaan pilihan politik tidak dianggap sebagai kematangan kita dalam berdemokrasi, tetapi dipandang sebagai musuh. Pemilu seharusnya membuat masyarakat bahagia, karena menjadi momentum pergantian kepemimpinan dan arena untuk melahirkan individu yang berbakat menjadi anggota parlemen.

Buku ini menghadirkan kajian yang komperhensif terhadap pemilu 2019, mulai dari pendekatan yang digunakan dalam pemilu sampai dengan pemerintahan dan parlemen yang dibentuk melalui pemmilu. Dalam Bab 1 menghadirkan tulisan Gregorius Sahdan dengan judul; “Pendekatan Baru Dalam Pemilu 2019 dan Implikasinya Terhadap Penyelenggara Pemilu dan Pemerintahan”. Sahdan mengatakan bahwa penggunaan pendekatan baru dalam Pemilu 2019 seperti penggabungan Pemilu Presiden dengan Pemilu Legislatif, perubahan metode perhitungan kursi dari metode Kuota Hare ke Metode Sainte Lague, peningkatan ambang batas parlemen atau *Parliamentary Treshold* 3,5% menjadi 4% dan penambahan jumlah kursi legislatif dari 560 pada pemilu 2014 menjadi 575 pada pemilu 2019 disusun di atas kerangka pikir; untuk menciptakan pemilu yang lebih efisien, menjamin sistem keterwakilan politik yang lebih representatif, menyederhanakan partai politik tanpa mengurangi partisipasi partai dalam pemilu dan membentuk aksesibilitas kursi perwakilan yang lebih menjamin daerah dengan tingkat geografis yang luas, tetapi keterwakilan politiknya rendah. Implikasinya, pemilu kita tidak lebih sebagai arena yang memperkuat posisi struktur elite,

mempertahankan oligarki dan klientelisme dalam kekuasaan. Produk parlemen dan pemerintahan yang dihasilkan bercorak elitisme, oligarkisme dan klientelisme yang ditopang dengan kekuatan represi untuk mempertahankan kekuasaan dan dalam menghadapi tekanan oposisi.

Bab 2 menghadirkan tulisan W. Riawan Tjandra dengan judul; “Memutus Siklus Politik Uang Membongkar Oligarki Dalam Pemilu”. Menurut Riawan, politik uang merupakan instrumen bagi pemilu yang menggeser kedaulatan rakyat dan membuat pemilu dikendalikan mafia dan oligarki. Pengaturan tentang dana pemilu tidak menjadi isu konstitusi namun justru didelegasikan menjadi isu legislasi. Hal itu tentu berbeda pula dengan anggaran pendidikan yang menjadi isu konstitusi. Pengaturan mengenai dana kampanye dalam sistem legislasi pemilu ternyata tak segera memutus siklus politik uang yang memiliki efek bola salju terhadap kerusakan sosial dan sistem politik di Indonesia. Meskipun bukan merupakan satu-satunya opsi, alokasi dana untuk Partai Politik bisa menjadi salah satu strategi untuk memperbaiki carut marutnya sistem politik, namun, tentu saja juga harus diikuti dengan perbaikan menyeluruh terhadap sistem demokrasi sehingga tidak memungkinkan aliran siklus politik uang termasuk politik gentong babi yang memiliki daya efek merusak sangat dahsyat terhadap sistem politik.

Bab 3 menghadirkan kajian Fikri Disyacitta dengan judul; “Pemantauan Berbasis Organisasi Masyarakat Sipil Terhadap Praktik Korupsi Pemilu 2019-Sebuah Pemetaan Konseptual”. Menurut Fikri, peran organisasi masyarakat sipil dalam konteks negara demokratis telah diakui sebagai salah satu pilar penting dalam memantau potensi terjadinya korupsi pemilu. Konsep korupsi pemilu dapat dirumuskan menjadi peta jalan (*roadmap*) bagi organisasi masyarakat sipil agar mampu bekerja efektif dalam melakukan pengawalan terhadap proses pemilu.

Bab 4 menampilkan kajian Rijel Samaloisa dengan judul; “Evaluasi Kritis Pemilu 2019-PERTARUNGAN IDEALISME VS PRAGMATISME”. Menurut Rijel, pemilu 2019 merupakan

pemilu serentak pertama di Indonesia, dimana pemilih melakukan pencoblosan surat suara secara bersamaan baik untuk Presiden/Wakil Presiden, maupun DPR RI/DPD RI, dan DPRD Provinsi/Kab/Kota. Berbagai anasir menunjukkan bahwa praktik pemilu serentak tersebut berlangsung tidak mudah, penuh tantangan, dan mengalami banyak persoalan. Di antara, adanya praktik pemilu yang sama sekali berbeda dengan sebelumnya baik dari segi teknis pelaksanaan, situasi politik, kondisi sosial masyarakat, dan pola-pola kampanye yang menghasilkan potensi kerawanan pada variasi dan tingkatan yang berbeda pula. Indonesia mengukuhkan dirinya sebagai salah satu negara yang menganut paham demokrasi. Sejak tahun 1955 Indonesia telah melaksanakan Pemilu sebagai instrumen demokrasi sebanyak 12 kali.

Bab 5 menghadirkan kajian Fatih Gama Abisono dengan judul; “Keterputusan Elektoral, Limitasi Sistem Pemilu dan Kerapuhan Kelembagaan Partai-Analisis Untuk Reformasi Sistem Representasi”. Fatih mengatakan bahwa fenomena keterputusan elektoral sebagai sinyal bagi gagalnya pemilu dalam menghadirkan wakil-wakil yang kredibel dan berintegritas. Keterputusan elektoral sendiri merupakan situasi manakala pemilu tidak lagi dinilai memiliki makna penting dalam kaitannya dengan perubahan pasca elektoral oleh warga. Gejala ini ditandai dengan merosotnya kepercayaan publik pada institusi perwakilan. Argumen utama dalam artikel ini adalah keterputusan elektoral terjadi bukan sepenuhnya karena sistem pemilu gagal dalam menghasilkan sosok wakil yang kredibel. Keterputusan elektoral berakar dari perilaku partai politik yang gagal melembagakan dirinya termasuk di hadapan akar rumput. Hal ini ditandai dengan rapuhnya tautan politik antara politisi dengan pemilih pada masa elektoral dan atau konstituen di luar masa elektoral. Keterputusan elektoral juga diperparah dengan cara pandang umum terhadap pemilu sendiri. Sejauh ini pemilu hanya didudukkan dalam kerangka prosedur memilih wakil. Ia terjebak dalam proseduralisme demokrasi. Dalam cara pandang demikian, sesungguhnya perubahan sistem pemilu apapun yang dipilih menjumpai limitasinya. Limitasi

tersebut terjadi mana kala pemilu belum dimaknai secara substantif, sebagai instrumen pembaruan mandat rakyat kepada wakil untuk memperjuangkan agenda rakyat di ranah politik sehari-hari paska elektoral dan menyediakan kerangka akuntabilitas bagi wakil kepada pemberi mandat.

Bab 6 menengahkan kajian Guno Tri Tjahjoko dengan judul; “Dilema Demokrasi-Agamanisasi dan Negeranisasi Dalam Pemilu”. Guno mengatakan bahwa intervensi organisasi masyarakat (ormas) agama dan negara dalam Pemilu 2019 berdampak kurang independennya penyelenggaraan pemilu. Pengaruh ormas agama mewujud dalam proses seleksi penyelenggara pemilu yang menjadikan mereka tidak profesional dan kurang berintegritas, karena mereka memiliki dua tuan. Selaras dengan hal tersebut pengaruh elite politik (negara) terhadap penyelenggara semakin menguatkan kemandegan demokrasi yang substansial.

Bab 7 menampilkan tulisan Suryo Adi Pramono dengan judul; “Partisipasi Politik Hadapi Oligarki dan Potensi Konflik-Kisah Tim Sukses Dalam Pemilu Legislatif 2019”. Menurut Suryo, pemilu 2019 adalah bagian mekanisme pergantian elite politik di dalam transisi demokrasi Indonesia pasca-reformasi. Seperti Pemilu 2014, pemilu 2019 sarat dengan kontestasi baik antar partai maupun intern partai, sebagai implikasi keputusan MK mengenai mekanisme penentuan menurut suara terbanyak, bukan lagi nomor urut calon. Oleh karena itu, dinamika pemenangan caleg oleh tim sukses menjadi menarik untuk dipelajari untuk pembaruan khasanah pengetahuan mengenai demokrasi, baik dalam pengertian *expanding democracy* maupun *deepening democracy*. Di sini dipaparkan kerja mikro dari tim sukses yang disamakan dengan sebutan “Bahtera Rakyat”. Meskipun mengeluarkan modal ekonomi tidak sedikit, namun Bahtera Rakyat tidak menggunakan “politik uang” (*money politics*) dalam pemilu. Aspek modal sosial, kapitalisasi kelebihan caleg, retorika dan persuasi, *need analysis* pemilih, *in-grouping* tim sukses dan relawan, signifikansi kapasitas psiko-spiritual, dan kalkulasi target suara menjadi beberapa hal penting dalam mendulang suara. Temuan Suryo bahwa politik

biaya tinggi dalam pemilu akan melanggengkan posisi kaum elite ekonomi dan politik, sirkulasi elite kalau pun terjadi hal itu pun di kalangan elite (ekonomi dan politik), masyarakat permisif dan politik uang merebak kian meluas, demokrasi mengalami pendangkalan, dan relasi kuasa antara caleg dengan para oligarki terjadi di lapangan. Partisipasi politik bisa jadi sesungguhnya adalah mobilisasi politik oleh para elite politik dan oligarki tersebut.

Bab 8 menengahkan kajian Yuniati Setiyaningsih dan Leo Agustino dengan judul; “Affirmative Action Setengah Hati-Sistem Proporsional Terbuka Dalam Gurita Patriarki”. Menurut Yuni dan Leo, keterwakilan politik perempuan pada hakikatnya merupakan suatu diskursus global dan merupakan suatu bentuk perjuangan hak asasi manusia berkaitan dengan hak asasi manusia, maka setiap laki-laki dan perempuan mempunyai hak yang sama untuk memberikan dan menjalankan hak politiknya. Hal ini terlihat dari kuatnya keinginan dan semangat untuk menciptakan suatu restrukturalisasi politik baru secara global. Terciptanya suatu struktur politik baru di mana perempuan memiliki peran, suara serta simbol di dalam proses pengambilan keputusan di wilayah perwakilan politik. Semangat *gender equality* ini, tercermin dalam Konferensi Beijing 1995 yang mengangkat isu representasi perempuan di ranah politik. Konferensi Beijing ini telah melahirkan sistem kuota gender (*gender qouta*) guna mendorong angka representasi perempuan dalam ranah politik yang selama ini dianggap tabu. Hasil dari konferensi ini kemudian diadopsi oleh lebih dari 100 negara di dunia dan termasuk Indonesia. Yuni dan Leo secara khusus mengeksplorasi tidak terpenuhinya kuota 30% perempuan di dalam keterwakilan politik di Indonesia. Mereka mengkritisi kebijakan *affirmative action* di dalam sistem pemilu proposional terbuka yang diklaim sebagai jalan pembebasan bagi perempuan untuk mengakses kekuasaan politik di lembaga legislatif.

Bab 9 menampilkan kajian Muhtar Haboddin dan Akhmad Imron Rozuli dengan judul; “Menakar Partisipasi Pemilih Dalam Pemilu 2019”. Haboddin dan Imron mengatakan bahwa rendahnya pengetahuan pemilih terhadap sosok caleg merupakan tantangan

tersendiri dalam pelaksanaan pemilu. Dikatakan tantangan karena pemilih yang tidak memiliki pengetahuan yang memadai terhadap caleg, sehingga mudah dimobilisasi oleh golongan elite untuk kepentingan dirinya sendiri. Di sisi yang lain, bisa juga dibaca kegagalan partai politik dalam menjalankan pendidikan politik. Salah satu fungsi partai politik adalah melakukan pendidikan politik kepada pemilih secara berkala dan berkelanjutan. Namun, fakta berkata lain, kegiatan partisipasi politik biasa dilakukan oleh partai politik dan KPU menjelang pemilu. Alasannya karena baru mempunyai dana untuk kegiatan pendidikan politik. Karena pendidikan pemilih dilaksanakan secara mendadak dan temporer, maka bisa dibayangkan bila pemilih tidak memiliki kapasitas untuk mengetahui sosok caleg, partai politik, dan penyelenggara pemilu.

Bab 10 sebagai bab penutup menghadirkan kajian Arlan Siddha dengan judul; “Dewan Perwakilan Rakyat dan Demokrasi Paranoid”. Menurut Siddha, Dewan Perwakilan Rakyat hasil pemilu 2019, sebagai produk demokrasi paranoid. Istilah demokrasi paranoid hendak mengkritik praktik demokrasi elektoral-prosedural yang bersandar pada mekanisme representasi. Dalam model demokrasi elektoral-prosedural yang mengabaikan partisipasi kritis konstituen, representator merasa dirinya dipilih oleh rakyat dan merasa berjuang demi kepentingan rakyat. Pada kenyataannya, representator hanya memperjuangkan kepentingannya sendiri. Siddha mengatakan bahwa demokrasi paranoid menampilkan level ketersesatan dan kelemahan demokrasi kita yang menghasilkan wakil rakyat yang oleh kalangan milenial beberapa waktu yang lalu disebut dengan; “Dewan Penipu Rakyat”. Munculnya dewan penipu rakyat ini merupakan hasil dari demokrasi elektoral yang semata-mata mengutamakan representasi dan mengabaikan pentingnya kesadaran kritis konstituen untuk memilih wakil rakyat yang benar-benar memperjuangkan kepentingannya.

Kami menyadari bahwa masih banyak bagian dari pemilu 2019 yang perlu dievaluasi untuk membangun dan mengembangkan sistem pemilu ke depan yang lebih berkualitas dan berintegritas. Kami sadar bahwa buku ini memiliki banyak kekurangan dan segala kekurangan

tersebut merupakan potensi bagi pembaca yang budiman untuk menghasilkan buku pemilu yang lebih baik. Kami berterimakasih kepada para penulis yang sudah berkontribusi dalam penulisan buku ini. Terimakasih juga kepada kru IPD yang senangtiasa bekerja cerdas dan profesional dalam menyukseskan wokrshop dan menjadikan hasil kajian yang dipaparkan dalam workshop menjadi buku. Kami juga berterimakasih kepada semua pihak yang dengan sukarela membantu pendanaan penerbitan buku ini. Semuanya dilakukan untuk menciptakan Indonesia yang lebih baik.\*\*\*

## DAFTAR SINGKATAN

|          |                                               |
|----------|-----------------------------------------------|
| APBD     | : Anggaran Pendapatan Belanja Daerah          |
| APBN     | : Anggaran Pendapatan Belanja Negara          |
| BLBI     | : Bantuan Likuiditas Bank Indonesia           |
| BNI      | : Bank Negara Indonesia                       |
| BPK      | : Badan Pemeriksa Keuangan                    |
| BPP      | : Bilangan Pembagi Pemilih                    |
| BPP      | : Bilangan Pembagi Pemilih                    |
| BT       | : Bahtera Rakyat                              |
| DPD      | : Dewan Perwakilan Daerah                     |
| DPR      | : Dewan Perwakilan Rakyat                     |
| DPRD     | : Dewan Perwakilan Rakyat Daerah              |
| DPT      | : Daftar Pemilih Tetap                        |
| FITRA    | : Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran |
| GBHN     | : Garis-Garis Besar Haluan Negara             |
| Gerindra | : Gerakan Indonesia Raya                      |
| GMKI     | : Gerakan Mahasiswa Kristen Indonesia         |
| Golkar   | : Golongan Karya                              |
| Golput   | : Golongan Putih                              |
| Hanura   | : Hati Nurani Rakyat                          |
| ICW      | : Indonesia Corruption Watch                  |
| IKP      | : Indeks Kerawanan Pemilu                     |
| IPC      | : Indonesian Parliamentary Center             |
| JPPR     | : Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat    |
| KIP      | : Komisi Indipenden Pemilu                    |
| KIPP     | : Komite Indipenden Pemantau Pemilu           |
| KKN      | : Korupsi Kolusi Nepotisme                    |
| KODE     | : Konstitusi dan Demokrasi                    |

## Membongkar Mafia dan Oligarki dalam Pemilu 2019

|          |                                                    |
|----------|----------------------------------------------------|
| KPK      | : Komisi Pemberantasan Korupsi                     |
| KPPS     | : Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara          |
| KPU      | : Komisi Pemilihan Umum                            |
| KTP      | : Kartu Tanda Penduduk                             |
| KUHP     | : Kitab Undang-Undang Hukum Pidana                 |
| LADK     | : Laporan Awal Dana Kampanye                       |
| LPPDK    | : Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye |
| LPSDK    | : Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye       |
| LSM      | : Lembaga Swadaya Masyarakat                       |
| MA       | : Mahakamah Agung                                  |
| MPR      | : Majelis Permusyawaratan Rakyat                   |
| Nasdem   | : Nasional Demokrat                                |
| OPOVOV   | : <i>one person, one vote, one value</i>           |
| P4       | : Partai Politik Peserta Pemilu                    |
| PAN      | : Partai Amanat Nasional                           |
| PBB      | : Partai Bulan Bintang                             |
| PDI-P    | : Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan            |
| Pemilu   | : Pemilihan Umum                                   |
| Perindo  | : Persatuan Indonesia                              |
| PERLUDEM | : Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi           |
| PERPPU   | : Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undangan   |
| PKB      | : Partai Kebangkitan Bangsa                        |
| PKPI     | : Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia          |
| PKPU     | : Peraturan Komisi Pemilihan Umum                  |
| PKS      | : Partai Kesjahteraan Sosial                       |
| PNRI     | : Percetakan Negara Republik Indonesia             |
| PPATK    | : Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan  |
| PPI      | : Partai Pemuda Indonesia                          |
| PPP      | : Partai Persatuan Pembangunan                     |
| PR       | : <i>Proportional Representation</i>               |
| PSI      | : Partai Solidaritas Indonesia                     |
| PSI      | : Partai Solidaritas Indonesia                     |
| PUSAD    | : Pusat Studi Agama & Demokrasi                    |

## Daftar Singkatan

|         |                                               |
|---------|-----------------------------------------------|
| RUU     | : Rancangan Undang- Undang                    |
| SKK     | : Syarat Kecakapan Khusus                     |
| SPD     | : Sindikasi Pemilu dan Demokrasi              |
| TPS     | : Tempat Pemungutan Suara                     |
| UB      | : Usaha Bersama                               |
| UNDP    | : <i>United Nations Development Programme</i> |
| UU      | : Undang- undang                              |
| UUD     | : Undang- Undang Dasar                        |
| YAPPIKA | : Yayasan Persahabatan Indonesia Kanada       |



## DAFTAR ISI

|                                                                                                                                                    |        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| SAMBUTAN BUPATI DOGIYAI.....                                                                                                                       | v      |
| KATA PENGANTAR.....                                                                                                                                | xi     |
| KATA PENGANTAR EDITOR.....                                                                                                                         | xix    |
| DAFTAR SINGKATAN.....                                                                                                                              | xxvii  |
| DAFTAR ISI.....                                                                                                                                    | xxx    |
| DAFTAR TABEL.....                                                                                                                                  | xxxiii |
| <br>                                                                                                                                               |        |
| BAB I PENDEKATAN BARU DALAM PEMILU 2019 DAN<br>IMPLIKASINYA TERHADAP PENYELENGGARAAN<br>PEMILU DAN PEMERINTAHAN<br>Gregorius Sahdan.....           | 1      |
| <br>                                                                                                                                               |        |
| BAB II MEMUTUS SIKLUS POLITIK UANG<br>MEMBONGKAR OLIGARKI DALAM PEMILU<br>W. Riawan Tjandra.....                                                   | 29     |
| <br>                                                                                                                                               |        |
| BAB III PEMANTAUAN BERBASIS ORGANISASI<br>MASYARAKAT SIPIL TERHADAP PRAKTIK KORUPSI<br>PEMILU 2019: KONSEP DAN PRAKTIKNYA<br>Fikri Disyacitta..... | 47     |
| <br>                                                                                                                                               |        |
| BAB IV EVALUASI KRITIS PEMILU 2019: PERTARUNG-<br>AN IDEALISME VS PRAGMATISME<br>Rijel Samaloisa.....                                              | 67     |

|                                                                                                                                           |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| BAB V KETERPUTUSAN ELEKTORAL, LIMITASI SISTEM PEMILU DAN KERAPUHAN PELEMBAGAAN PARTAI: ANALISIS UNTUK REFORMASI SISTEM REPRESENTASI ..... |     |
| Fatih Gama Abisono.....                                                                                                                   | 87  |
| <br>                                                                                                                                      |     |
| BAB VI DILEMA DEMOKRASI: AGAMANISASI DAN NEGARANISASI DALAM PEMILU                                                                        |     |
| Guno Tri Tjahjoko .....                                                                                                                   | 115 |
| <br>                                                                                                                                      |     |
| BAB VII PARTISIPASI POLITIK HADAPI OLIGARKI, DAN POTENSI KONFLIK: KISAH TIM SUKSES DALAM PEMILU LEGISLATIF 2019                           |     |
| Suryo Adi Pramono.....                                                                                                                    | 135 |
| <br>                                                                                                                                      |     |
| BAB VIII AFIRMATIVE ACTION SETENGAH HATI: SISTEM PROPORSIONAL TERBUKA DALAM GURITA PATRIARKI.....                                         |     |
| Yuniati Setyaningsih dan Leo Agustino.....                                                                                                | 173 |
| <br>                                                                                                                                      |     |
| BAB IX MENAKAR PARTISIPASI PEMILIH DALAM PEMILU 2019                                                                                      |     |
| Muhtar Haboddin dan Akhmad Imron Rozuli.....                                                                                              | 205 |
| <br>                                                                                                                                      |     |
| BAB X DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAN DEMOKRASI PARANOID                                                                                      |     |
| Arlan Siddha .....                                                                                                                        | 221 |
| <br>                                                                                                                                      |     |
| BIODATA PENULIS .....                                                                                                                     | 235 |

## DAFTAR TABEL

|                                                                                                                              |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabel 1. Profil Beberapa Anggota DPR RI yang terpilih pada pemilu 2019 Klientelisme dan Penguasaan Orang Kaya.....           | 7   |
| Tabel 2. Perbandingan Jumlah Kursi Perwakilan Hasil Pemilu 2014 dan 2019.....                                                | 12  |
| Tabel 3. Keunggulan dan Kelemahan Metode Kuota Hare dan Metode Sainte Lague.....                                             | 15  |
| Tabel 4. Hasil Pemilu Legislatif 2014 dan 2019.....                                                                          | 16  |
| Tabel 5. Hasil Pemilu 2009 dan 2014.....                                                                                     | 17  |
| Tabel 6. Penggunaan Metode Sainte Lague/Webster dalam Pemilu 2019 Dapil DIY dengan 8 Kursi Perwakilan yang diperebutkan..... | 18  |
| Tabel 7. Partai Peserta Pemilu dan Peningkatan Ambang Batas.....                                                             | 20  |
| Tabel 9. Partai yang lolos <i>Parliamentary Trsehold</i> Dalam Pemilu 2009 .....                                             | 22  |
| Tabel 10. Partai yang lolos <i>Parliamentary Trsehold</i> Dalam Pemilu 2014 .....                                            | 23  |
| Tabel 11. Partai yang lolos <i>Parliamentary Trsehold</i> Dalam Pemilu 2019 .....                                            | 24  |
| Tabel 12. Data Pemilu 2009, 2014 dan 2019 .....                                                                              | 26  |
| Tabel 1. Implikasi <i>Good Financial Governance</i> Terhadap Pengelolaan Parpol.....                                         | 43  |
| Tabel 1. Masyarakat Mendefinisikan Perilaku Korupsi.....                                                                     | 52  |
| Tabel 1. Jumlah Suara Memilih Partai dan Calon Legislatif dalam Pemilu Legislatif Provinsi DIY 2019.....                     | 101 |

|          |                                                                                                                     |     |
|----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Tabel 2. | Sumber dan Jumlah Dana Kampanye Peserta Pemilu Legislatif 2019.....                                                 | 104 |
| Tabel 3. | Ringkasan temuan Pola Kampanye, Pengendalian Kompetisi oleh Partai, Keterpaduan Caleg dan Sumber Dana Kampanye..... | 106 |
| Tabel 1. | Dinamisme Undang-undang Pemilu dan Undang-undang Partai Politik di Indonesia.....                                   | 177 |
| Tabel 1. | Partisipasi pemilih Di Asia Tenggara .....                                                                          | 211 |
| Tabel 3. | Partisipasi pemilih dalam pilpers 2004-2014.....                                                                    | 213 |
| Tabel 2. | Partisipasi pemilih dalam pemilu 1955-2014 .....                                                                    | 213 |
| Tabel 4. | Pemilih sangat setuju caleg mantan koruptor diumumkan .....                                                         | 214 |
| Tabel 5. | Pemilih sangat setuju caleg mantan koruptor diumumkan .....                                                         | 215 |
| Tabel 6. | Partisipasi pemilih dalam pemilu.....                                                                               | 216 |
| Tabel 7. | Antusiasme pemilih menyambut pemilu 2019 .....                                                                      | 217 |
| Tabel 8. | Apa yang paling Anda harapkan pemilu 2019.....                                                                      | 217 |
| Tabel 1. | Politik Uang Dalam Pemilu 2019 .....                                                                                | 223 |
| Tabel 2. | Artis di Parlemen Hasil Pemilu 2019 .....                                                                           | 226 |
| Tabel 3. | Provinsi Termiskin di Indonesia Berdasarkan Survei Badan Pusat Statistik.....                                       | 228 |
| Tabel 4. | Nama Anggota DPR Hasil Pemilu 2019 dengan Suara Terbanyak.....                                                      | 230 |

# **BAB I**

## **PENDEKATAN BARU DALAM PEMILU 2019 DAN IMPLIKASINYA TERHADAP PENYELENGGARAAN PEMILU DAN PEMERINTAHAN**

**Gregorius Sahdan**

\*\*\*\*\*

### **Abstrak**

Tulisan ini secara khusus ingin menyoroti penggunaan pendekatan baru dalam Pemilu 2019 dan implikasinya terhadap penyelenggaraan pemilu dan pemerintahan. Pendekatan baru tersebut antara lain adalah; penggabungan Pemilu Presiden dengan Pemilu Legislatif, perubahan metode perhitungan kursi dari metode Kuota Hare ke Metode Sainte Lague, peningkatan ambang batas parlemen atau *Parliamentary Treshold* 3,5% menjadi 4% dan penambahan jumlah kursi legislatif dari 560 pada pemilu 2014 menjadi 575 pada pemilu 2019. Penggunaan pendekatan baru tersebut disusun di atas kerangka pikir; untuk menciptakan pemilu yang lebih efisien, menjamin sistem keterwakilan politik yang lebih representatif, menyederhanakan partai politik tanpa mengurangi partisipasi partai dalam pemilu dan menjamin aksesibilitas kursi perwakilan yang lebih menjamin daerah dengan tingkat geografis yang luas, tetapi keterwakilan politiknya rendah. Implikasinya, pemilu kita tidak lebih sebagai arena yang memperkuat posisi struktur elite, mempertahankan oligarki dan klientelisme dalam kekuasaan. Produk parlemen dan pemerintahan yang dihasilkan bercorak elitisme, oligarkisme dan klientelisme yang ditopang dengan kekuatan represi untuk mempertahankan kekuasaan dan dalam menghadapi tekanan oposisi.

## Latar Belakang

Pemilu pada dasarnya merupakan sarana kedaulatan rakyat untuk membentuk pemerintahan baru yang lebih stabil dan efektif. Pemilu juga merupakan instrumen bagi masyarakat untuk memilih wakil-wakil mereka di dalam parlemen. Pemilu 2019 di Indonesia merupakan pintu masuk untuk melakukan konsolidasi pemerintahan yang demokratis, terutama setelah fase-fase pemilu transisional dari pemilu 1999, 2004, 2009 dan 2014 yang masih menimbulkan masalah terkait dengan stabilitas politik dan pemerintahan yang masih penuh dengan guncangan. Guncangan dalam pemerintahan transisional, nampak dari berbagai masalah yang muncul paska pemilu antara lain; masalah Papua, kebakaran hutan, friksi politik antara oposisi dengan pemerintah, radikalisme melalui gerakan extraparlamen oleh kelompok yang tidak puas dengan hasil pemilu, korupsi dalam pemerintahan dan sebagainya. Terkait dengan masalah pemberantasan korupsi, beberapa kelompok dan tokoh masyarakat melakukan pertemuan dengan Presiden di Istana Negara mendesak Presiden mengeluarkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undangan (PERPPU) tentang KPK.<sup>1</sup> Pertemuan ini, dilatari oleh kenyataan bahwa UU KPK hasil Revisi UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK, dianggap melemahkan KPK.<sup>2</sup> Tetapi bagaimanapun, setiap persoalan yang muncul paska pemilu dapat dianggap sebagai bentuk delegitimasi pemilu, sebagai instrumen yang *legitimate* dan sah dalam membentuk pemerintahan baru. Friksi politik dan konflik yang terjadi paska pemilu, jelas berpengaruh terhadap kinerja pemerintahan baru dan menimbulkan pertanyaan apakah pemilu belum menjadi syarat mutlak dalam menjamin pemerintahan baru

---

<sup>1</sup>Dalam sejarahnya, Pemerintahan Sukarno mengeluarkan 144 Perppu, Soeharto 8 Perppu, B.J. Habibie 3 Perppu, Abdurrahman Wahid 3 Perppu, Megawati Soekarnoputri 4 Perppu, Susilo Bambang Yudhoyono 19 Perppu dan Joko Widodo 4 Perppu.

<sup>2</sup>Kompas 25 September 2019 memberitakan penolakan KPK terhadap UU Revisi. Menurut KPK ada 26 poin dari UU Revisi yang melemahkan KPK antara lain adalah berkurangnya kewenangan KPK dalam melakukan pemberantasan korupsi.

yang stabil dan efektif dalam menjalankan kekuasaan? Berbagai gejolak dan masalah paska pemilu, membawa kita ke pertanyaan ada apa dengan pemilu kita? Apakah pemilu kita dipercaya mampu membentuk pemerintahan yang efektif? Berbagai pertanyaan tersebut membawa kita masuk ke dalam substansi pemilu kita. Apakah pemilu kita sudah dijalankan secara demokratis dan berintegritas?

Sejak era *state making* pada tahun 1945-1965, *institutional building* 1966-1997 sampai dengan masa transisi demokrasi 1998-2019, pemerintah kita penuh dengan guncangan politik yang luar biasa. Berbagai bentuk guncangan politik, tidak hanya menguji kapasitas negara dalam mengelola keberagaman dan pluralitas politik demokrasi Indonesia, tetapi juga hendak memastikan bagaimana kita menjalankan pemilu yang lebih menjamin lahirnya pemerintahan yang stabil dengan demokrasi yang lebih terkonsolidasi.

Dalam perspektif saya, konsolidasi demokrasi hanya akan tercipta melalui pemilu yang demokratis dan pemerintahan yang dibentuknya lebih representatif terhadap kedaulatan rakyat. Selain pemilu, kita belum memiliki mekanisme legal formal yang dapat mengatur dengan jelas penyerahan kedaulatan kepada pemerintah.<sup>3</sup> Pemerintah di sini didefinisikan sebagai mereka yang terpilih dan mendapat mandat dari rakyat untuk menjalankan kekuasaan dan mengemban tugas mewakili rakyat dalam mengontrol dan mengendalikan pemerintahan supaya menghindari terjadinya penyalagunaan kekuasaan atau apa yang oleh John E.E. Dalberg atau Lord Action (1834-1902) sebagai *abouse of power*.

Penyalagunaan kekuasaan sering dilakukan oleh mereka yang memiliki kekuasaan atau Lord menyebutnya dengan istilah: "*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*". *Abouse of power* adalah penyalagunaan kekuasaan dan kewenangan oleh pejabat pemerintah untuk kepentingan pribadi maupun kelompok tertentu. Menurut Lord, setiap kekuasaan memiliki kecenderungan

---

<sup>3</sup>Pemerintah di sini dimaksudkan sebagai mereka yang terpilih dalam pemilu dan mendapat mandat untuk menjalankan kekuasaan dan mewakili rakyat dalam mengontrol pemerintahan.

untuk melakukan korupsi dan kekuasaan mutlak cenderung tidak bisa dikontrol. Pemilu merupakan alat untuk membatasi kekuasaan mutlak dan supaya kekuasaan berjalan sesuai dengan kehendak rakyat dan bisa dikontrol.<sup>4</sup> Di sini, kedaulatan rakyat didefinisikan sebagai kekuasaan rakyat dalam mengontrol dan mengendalikan pemerintahan oleh wakil-wakil mereka di parlemen. Indonesia memiliki dua kali pengalaman *abuse of power* yaitu pada era Orde Lama (Soekarno) dan Orde Baru (Soeharto). Pada masa Orde Lama, *abuse of power* terjadi karena diterapkannya demokrasi terpimpin yang ditandai oleh kepemimpinan yang sulit dikontrol akibat melemahnya peran partai politik. Dalam rentang 1959-1966 dimana demokrasi terpimpin diterapkan, mereka yang berbeda pandangan dengan pemerintah direpresi oleh negara. Hal yang sama terjadi pada masa pemerintahan Orde Baru, dimana partai politik dan badan legislatif dikebiri dan dikontrol ketat oleh pemerintah. Era ini disebut dengan *executive heavy*, yaitu suatu bentuk pemerintahan dimana pemerintah berkuasa penuh atas legislatif. Badan legislatif dicap sebagai kumpulan anak, menantu, ipar dan istri. Disamping itu, juga dicap sebagai 5D yaitu; “datang, duduk, dengar, duit dan diam”. Di sini pemilu, belum menjadi sarana kedaulatan rakyat dan pemilu hanya sekedar instrumen untuk melanggengkan kekuasaan. Perwakilan politik kita pun belum mencerminkan aspirasi dan kehendak rakyat. Untuk membentuk perwakilan politik yang menjamin kedaulatan rakyat, berikut merupakan persyaratan pemilu yang sangat penting; (1) ada jaminan terhadap setiap warga negara yang berbakat untuk berkontestasi dan berkompetisi dalam pemilu; (2) berjalannya proses rekrutmen dan kaderisasi di partai politik; (3) pemilu dijalankan dengan prinsip-prinsip demokrasi; (4) adanya penyelenggara pemilu yang berintegritas dan bertindak independen dan profesional; (5) adanya kebebasan memilih dan dipilih bagi warga negara yang memenuhi persyaratan undang-undang; (6) penyelenggaraan pemilu yang bebas dari intimidasi, intervensi dan kecurangan; (7) tidak adanya praktik politik uang.

---

<sup>4</sup>Politiktoday.com, 26 September 2018.

Undang-undang pemilu No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang menggabungkan tiga undang-undang yang mencerminkan pengaturan yang berbeda yaitu; UU Pemilu Presiden No.42 Tahun 2008, UU No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu dan UU No.8 Tahun 2012 tentang Pemilu Legislatif dianggap sebagai undang-undang yang membatasi peserta kontestasi dalam pemilu, memberi ruang masuknya kader yang tidak kompeten dalam pemilu, lahirnya penyelenggara pemilu yang tidak independen, kurang berintegritas dan profesional, kurang demokratis, memberi ruang terjadinya praktik intimidasi, intervensi dan kecurangan, dan terjadinya politik uang yang dilakukan secara sistematis.<sup>5</sup> Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) menemukan modus baru politik uang dalam pemilu 2019 seperti iming-iming pemberian asuransi kecelakaan. Dengan demikian, secara legal formal kita memiliki pengaturan pemilu yang memberi ruang terjadinya *abouse of power*, bagi pemerintah yang terpilih (Presiden dan wakil-wakil rakyat). Di sini, pemilu kita tentu saja belum banyak menghasilkan perubahan mendasar terkait bagaimana pemilu benar-benar menjadi sarana kedaulatan rakyat. Pemilu masih dijadikan sebagai sarana kedaulatan uang, instrumen untuk melanggengkan kekuasaan sekelompok orang atau individu tertentu dan bahkan pemilu masih dijadikan sebagai alat politik untuk melegalkan kekuasaan dan kewenangan pemerintah melakukan penindasan dan represi terhadap kelompok masyarakat yang berseberangan dengan pemerintah. Lebih parah lagi, pemilu hanya ditempatkan sebagai sarana untuk merebut dan menguasai sumberdaya (*resources*) dan alat kekuasaan untuk menguasai hajat hidup orang banyak. Hal ini bisa ditunjukkan oleh berbagai kasus, dimana pemilu belum menghasilkan watak pemerintahan yang demokratis. Tindakan represi dan otoritarian dalam menggunakan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus urusan publik, masih banyak terjadi paska pemilu.<sup>6</sup> Dengan kata lain, pemilu disamping

---

<sup>5</sup>VOA 5 April 2019; Voa memberitakan bahwa PPATK menemukan modus baru dalam pemilu 2019.

<sup>6</sup>Kontras 14 Oktober 2019 mengatakan bahwa: “Polisi merupakan aktor

belum menjadi sarana kedaulatan rakyat, juga belum menghentikan represi negara sebagai aktor utama kekerasan terhadap masyarakat. Dalam pasal 4 UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu, dikatakan bahwa tujuan pemilu kita adalah untuk; (1) memperkuat sistem ketatanegaraan yang demokratis; (2) mewujudkan pemilu yang lebih adil dan berintegritas; (3) menjamin konsistensi pengaturan sistem pemilu; (4) memberikan kepastian hukum dan mencegah duplikasi dalam pengaturan pemilu; (5) mewujudkan pemilu yang efektif dan efisien.

Dalil-dalil mewujudkan pemilu berintegritas, demokratis, efektif dan sebagainya, justru pemilu kita belum menjadi tumpuan harapan rakyat untuk melahirkan sistem politik yang menjamin kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Meminjam bahasa Edward Aspinnall dan Ward Berenschot,<sup>7</sup> pemilu kita hanya menghasilkan *“democracy for sale”*, sebuah model demokrasi yang dikuasai dan dikendalikan oleh orang kaya. Data berikut sekedar gambaran bagaimana pemilu kita memperkuat produksi dan penguasaan orang kaya dalam sistem politik dan pemerintahan, khususnya dari kalangan milenial. Lihat data pada Tabel 1.

Menarik bahwa, para milenial yang memenangkan kursi legislatif ini membangun struktur kekuasaan politik mereka melalui keluarga inti. Model klientelisme seperti ini, sebenarnya sudah menjadi corak dan ciri khas Indonesia, dimana bangunan politik merupakan perwujudan dari bangunan kekuasaan dan kapital. Pertama-tama mereka mengejar jabatan dalam parlemen dan pemerintahan, kemudian menjadikan jabatan dalam parlemen dan pemerintahan itu untuk membangun dan memperkuat struktur kepemilikan kapital keluarga. Dengan kata lain, politik merupakan peluang dan kesempatan untuk memperkuat struktur modal keluarga dan dengan modal (uang) yang didapat dari kekuasaan dan jabatan

---

penembakan mahasiswa di Kendari Dalam Demo 26 September 2019. Baca Tirto, 14 Oktober 2019.

<sup>7</sup>Edward Aspinnall dan Ward Berenschot; *“Democracy For Sale-Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*, Cornell University Press, 2019.

Tabel 1. Profil Beberapa Anggota DPR RI yang terpilih pada pemilu 2019 Klientelisme dan Penguasaan Orang Kaya

| <b>Nama Anggota DPR Terpilih (26 tahun)</b> | <b>Harta Kekayaan</b> | <b>Partai Pengusung</b> | <b>Hubungan Keluarga</b>                             |
|---------------------------------------------|-----------------------|-------------------------|------------------------------------------------------|
| Putri Komarudin                             | 40 milyar             | Golkar                  | Anak mantan Ketua DPR RI Ade                         |
| Rizki Natakusumah (24 tahun)                | 9,6 milyar            | Demokrat                | Anak Anggota DPR Dimiyati Natakusumah                |
| Hillary Brigitta (23 tahun)                 | 9 milyar              | Nasdem                  | Anak Bupati Kabupaten Talud                          |
| Muhammad Rahul (23 tahun)                   | 7 milyar              | Gerindra                | Anak Wakil Ketua Komisi VII Muhhammad Nasir          |
| Farah Nahlia (23 tahun)                     | 17 milyar             | PAN                     | Anak Dirtipidter Bareskrim Polri Brigjen Fadil Imran |
| Arkanata Akram (24 tahun)                   | 198 juta              | Nasem                   | Anak Gubernur Kaltara Irianto Lambarie               |
| Fachry Konggoasa (24 tahun)                 | 400 juta              | PAN                     | Anak Bupati Konawe Kery Saiful Konggoasa             |
| Adrian Paruntu (25 tahun)                   | 1,6 milyar            | Golkar                  | Anak Bupati Minahasa Selatan Christiany Paruntu      |
| Bramantyo S (26 tahun)                      | 2,5 milyar            | Nasdem                  | Anak Mantan Dirut BNI Gatot M.Suwondo                |
| Dyah Roro Esti (26 tahun)                   | 1,2 milyar            | Golkar                  | Anak Wakil Ketua Komisi VII DPR Satya Widya Yudha    |

Data: Dari berbagai sumber

politik, memberikan penguatan terhadap struktur keluarga untuk masuk dan mempertahankan kekuasaan dan kedudukan politik. Politik tidak lain merupakan pintu masuk untuk merebut dan menguasai sumberdaya negara (APBN). Implikasinya, proses politik anggaran juga banyak didesain untuk kepentingan keluarga dan memperkuat penguasaan keluarga dalam struktur kapital negara. Model ini merupakan ciri khas dari kapitalisme yang tumbuh subur di Indonesia, bukan dari kemampuannya dalam menggerakkan inovasi dan dalam menciptakan alat produksi, tetapi dari pemeliharanya terhadap pola klientelisme yang menguasai sistem politik. Akhirnya, kita tidak sadar bahwa pemilu kita hanya melahirkan wakil rakyat

yang menjadi alat kepentingan keluarga dan pemilu tidak lebih sebagai arena untuk memberikan pengesahaan terhadap klientelisme oligarki (sekelompok keluarga) yang menguasai sumberdaya dan hajat hidup orang banyak dalam sistem politik Indonesia.

### **Penggabungan Pemilu dan Ketersesatan**

Untuk pertama kalinya, pemilu 2019 menggabungkan pemilu legislatif dengan pemilu Presiden secara bersamaan. Penggabungan ini berangkat dari pemikiran untuk efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemilu sebagaimana tercantum dalam pasal 4 UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu<sup>8</sup>. Berdasarkan data yang ada, anggaran yang digunakan dalam pemilu 2014 sebesar 15,62 triliun dan dana yang digunakan dalam pemilu 2019 sebesar 25,59 triliun.<sup>9</sup> Biaya ini naik sebesar 61% dibandingkan dengan anggaran untuk pemilu 2014. Dengan demikian, penggabungan pemilu dengan alasan efisiensi justru menimbulkan pembengkakan anggaran, jika dibandingkan dengan biaya yang digunakan dalam pemilu 2014. Penggabungan pemilu justru menimbulkan kerumitan yang berdampak pada beberapa persoalan serius; (1) menambah waktu kerja bagi petugas pemilu di lapangan terutama bagi KPPS; (2) waktu yang dibutuhkan pemilih di TPS cukup lama; (3) jumlah kertas suara yang dipegang pemilih di TPS cukup banyak (5 kertas suara); (4) pemilih tidak mempunyai cukup waktu untuk mencermati pilihannya dalam kertas suara; dan sebagainya.

Dampak yang lebih serius dari penggabungan pemilu legislatif dengan pemilu Presiden adalah kurangnya perhatian pemilih terhadap pemilu legislatif dan lebih memperhatikan pemilu Presiden. Dalam pemilu legislatif yang menjadi sorotan publik adalah adanya bekas terpidana korupsi yang mencalonkan diri menjadi anggota legislatif.<sup>10</sup> Pencalonan mantan terpidana korupsi menjadi anggota legislatif

---

<sup>8</sup>Dalil menciptakan pemilu yang efektif dan efisien justru menimbulkan pemborosan.

<sup>9</sup>Detik, 27 Maret 2019.

<sup>10</sup>Baca Detik, 27 Februari 2019

merupakan dampak dari keputusan Mahkamah Agung (MA) melalui penerbitan putusan uji materi Pasal 4 ayat 3 Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No.20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR dan DPRD Kabupaten/Kota terhadap Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang memperbolehkan mantan napi korupsi untuk mencalonkan diri menjadi anggota legislatif. Dampak dari keputusan tersebut ada sekitar 81 nama mantan terpidana korupsi mencalonkan diri menjadi anggota legislatif, terdiri dari 23 caleg eks koruptor tingkat DPRD Provinsi, 49 caleg eks koruptor tingkat DPRD Kabupaten/Kota dan 9 calon anggota DPD. Dari 16 partai peserta pemilu, 14 partai tercatat mengajukan 72 caleg berlatar belakang napi korupsi. Dua partai yang tidak mengajukan eks koruptor adalah Partai Nasional Demokrat (Nasdem) dan Partai Solidaritas Indonesia (PSI). Partai yang paling banyak mencalonkan eks koruptor adalah Partai Hanura (11 nama eks koruptor).<sup>11</sup> Partai ini terbukti tidak lolos *parliamentary threshold* dalam pemilu 2019. Di sisi yang lain, pengaturan tentang ambang batas pemilihan presiden (*presidential threshold*), sebesar 20% dari kursi DPR, atau 25% suara sah nasional menciptakan persaingan politik yang tidak sehat. Pengaturan ini menghasilkan pembatasan jumlah pasangan kandidat Presiden dan Wakil Presiden yang bertarung dalam pemilu. Pasangan yang berhasil lolos menjadi peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden hanya dua yaitu Pasangan Joko Widodo dan Ma'ruf Amin dengan Prabowo dan Sandiaga Salahudin Uno. Pembatasan arena kontestasi yang terlalu rigid menyebabkan variasi pilihan masyarakat terbatas. Pengaturan ini, jelas membatasi alternatif pilihan masyarakat di luar pasangan kandidat yang memenuhi persyaratan "*Presidensial Threshold*".

Implikasinya, para pemilih yang tidak puas terhadap kedua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden mengambil rute "tidak memilih" alias Golput. Jika dilihat dari data partisipasi pemilih, partisipasi pemilih dalam pemilu 2019 meningkat sebesar 10% dibandingkan dengan partisipasi pemilih dalam pemilu 2019.

---

<sup>11</sup>Kompas 8 Maret 2019

Partisipasi pemilih dalam pemilu 2019 mencapai 81%, sedangkan partisipasi pemilih dalam pemilu 2014 mencapai 70%.<sup>12</sup>Peningkatan partisipasi ini lebih disebabkan oleh tingginya friksi politik antara pendukung pasangan kandidat Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian, partisipasi politik yang tinggi dalam pemilu 2019 lebih disebabkan oleh penajaman konflik politik, ketimbang oleh faktor lain seperti kinerja mesin partai. Tingginya friksi dan konflik politik mempermudah pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam memobilisasi massa, baik untuk tujuan kampanye maupun dalam memperkuat konsolidasi dukungan politik. Partisipasi pemilih yang tinggi yang disebabkan oleh konflik politik yang tajam, jelas berpengaruh terhadap kohesi dan stabilitas politik paska pemilu. Pemerintahan hasil pemilu, tentu saja membutuhkan kemampuan yang kuat dalam menciptakan politik yang stabil, tanpa merepresi kepentingan kelompok yang kalah.

### **Penambahan Jumlah Kursi Perwakilan**

Pemilu 2019 melahirkan penambahan kursi perwakilan DPR dari 560 kursi menjadi 575 kursi. Penambahan 15 kursi didistribusikan di beberapa provinsi di luar Jawa, seperti Jambi, Lampung, Kalimantan Barat, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara dan Nusa Tenggara Barat. Penambahan alokasi kursi perwakilan untuk daerah luar Jawa, disamping untuk memperkuat keterwakilan politik daerah pinggiran, juga diharapkan memberikan kontribusi terhadap penguatan fungsi perwakilan di perlemen.<sup>13</sup>

Menurut Andrew Reynold, keterwakilan politik bisa hadir dalam bentuk; Pertama, representasi *geografis* yang mengisyaratkan bahwa setiap daerah, entah itu kota kecil atau kota besar, sebuah provinsi atau sebuah dapil, mempunyai anggota-anggota badan legislatif yang dipilih dan yang pada akhirnya bertanggung jawab kepada daerah mereka; Kedua, pembagian *ideologis* dalam masyarakat bisa diwakili dalam badan legislatif, entah itu melalui perwakilan dari

---

<sup>12</sup>Kompas, 27 Mei 2019, Detik 14 Juni 2019.

<sup>13</sup>BBC, 21 Juli 2017.

partai-partai politik atau wakil-wakil independen atau kombinasi keduanya; Ketiga, sebuah badan legislatif mungkin merepresentasikan situasi *politis-partai* yang ada dalam suatu negara sekalipun partai-partai politik tidak mempunyai sebuah basis ideologis; Keempat, konsep representasi *deskriptif* memandang bahwa badan legislatif hingga batas tertentu harus menjadi “cermin bangsa” yang mestinya memandang, merasakan, berpikir dan bertindak dalam cara yang mencerminkan rakyat secara keseluruhan.<sup>14</sup>

Dengan kata lain, penambahan kursi perwakilan dalam pemilu 2019 merupakan bagian dari upaya mendesain sistem pemilu yang lebih menjamin keterwakilan politik secara geografis. Tetapi masalahnya, parlemen kita sampai dengan saat ini masih dianggap lemah dalam menjalankan fungsi perwakilan politiknya. Ada banyak penyebab yang membuat parlemen kita tidak mengalami transformasi dan reformasi dalam menjalankan fungsinya antara lain; (1) model rekrutmen anggota parlemen belum menggunakan prinsip-prinsip demokrasi yang rasional dan terbuka; (2) pengaruh politik klientelisme dan patronase dalam penyusunan calon anggota legislatif di partai politik masih sangat kuat; (3) proses rekrutmen dan kaderisasi di partai yang tidak berjalan; (4) mekanisme internal dan kelembagaan partai masih belum menjalankan prinsip-prinsip organisasi modern; (5) partai masih mengandalkan kandidat yang memiliki uang; (6) partai masih mencalonkan calon anggota legislatif yang terbukti pernah menjadi terpidana korupsi; (7) partai belum memiliki sistem rekam jejak dari kandidat yang dicalonkan dalam pemilu legislatif. Implikasi dari fungsi keterwakilan politik yang rendah berpengaruh terhadap kinerja anggota parlemen. Sampai dengan saat ini, anggota dewan kita masih dicap sebagai kumpulan “maling uang rakyat” ketimbang sebagai wakil rakyat yang menjalankan fungsi representasinya dengan baik. Berikut ini merupakan data tentang perbandingan kursi perwakilan hasil pemilu 2014 dengan pemilu 2019.

---

<sup>14</sup>Reynolds dalam International IDEA: “Desain Sistem Pemilu”, Perludem, 2016.

Tabel 2. Perbandingan Jumlah Kursi Perwakilan Hasil Pemilu 2014 dan 2019

| Tingkat        | Institusi                                                    | Kursi yang diperebutkan |               |
|----------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------|---------------|
|                |                                                              | 2014                    | 2019          |
| Nasional       | Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)                         | 692                     | 711           |
|                | Dewan Perwakilan Rakyat                                      | 560                     | 575           |
|                | Dewan Perwakilan Daerah                                      | 132                     | 136           |
| Provinsi       | Dewan Perwakilan Daerah Provinsi (DPRD Provinsi)             | 2.112                   | 2.207         |
| Kabupaten/Kota | Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten/Kota (DPRD Kabupaten/Kota) | 16.895                  | 17.610        |
| Total          |                                                              | <b>20.389</b>           | <b>20.528</b> |

Data diolah dari berbagai sumber.

Penambahan jumlah kursi MPR dari 659 menjadi 711 sejalan dengan penambahan jumlah kursi anggota DPR dari 560 menjadi 575 dan penambahan jumlah kursi DPD dari 132 menjadi 136, karena penambahan provinsi baru yaitu Provinsi Kalimantan Utara. Sedangkan penambahan jumlah kursi DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota, lebih disebabkan oleh pemekaran daerah dan peningkatan jumlah penduduk dari pemilu sebelumnya.

### Perubahan Metode Perhitungan Kursi

Dalam pemilu 2019, kita tidak lagi menggunakan sistem perhitungan kursi dengan Metode Kuota Hare<sup>15</sup> seperti yang

---

<sup>15</sup>Dalam sistem pemilu proporsional seperti Indonesia, ada dua rumpun metode penghitungan suara yang bisa digunakan, yaitu Kuota dan Divisor. Pada rumpun metode penghitungan kuota ini terdapat dua teknik penghitungan suara, yakni Kuota Hare dan Kuota Droop. Kuota Hare ini merupakan salah satu teknik penghitungan suara yang tidak asing di Indonesia karena metode ini paling sering digunakan dari pemilu ke pemilu. Kuota Hare adalah metode konversi suara dengan cara dihitung berdasarkan jumlah total suara yang sah (vote atau v) dibagi dengan jumlah kursi yang disediakan dalam suatu distrik (seat atau s). Dalam hal ini, terdapat dua tahapan yang perlu dilalui untuk mengkonversi suara menjadi kursi di parlemen melalui teknik penghitungan Kuota Hare atau yang lebih dikenal dengan istilah Bilangan Pembagi Pemilih (BPP) ini. Pertama, menentukan harga

biasa digunakan dalam pemilu sebelumnya, tetapi menggunakan *Metode Sainte Lague*. Perubahan metode perhitungan kursi terkait dengan derajat proporsionalitas suara, jumlah perolehan kursi partai politik, dan sistem kepartaian, dimana sampai dengan pemilu 2014, pemilu kita dianggap sebagai pemilu dengan tingkat kesenjangan proporsionalitas suara yang tinggi dengan jumlah kursi yang rendah.<sup>16</sup> Penggunaan Metode Sainte Lague, diharapkan mampu memberikan proporsionalitas suara yang representatif dan melahirkan sistem kepartaian yang demokratis dan kompetitif yang ditandai oleh; (1) kepemimpinan partai yang demokratis; (2) kompetisi politik yang sentrifugal; (3) keanggotaan partai yang bersifat terbuka; (4) desentralisasi pengambilan kebijakan; (5) model pengambilan kebijakan yang tidak birokratis dan kaku; (6) menghargai pluralisme dan tidak hirarkis. Richard S. Kartz (2015) mengusulkan perlunya menghubungkan kembali teori kedaulatan rakyat tentang demokrasi dan sistem partai kompetitif untuk membangun sistem perwakilan politik yang lebih representatif.

---

satu kursi dalam satu daerah pemilihan dengan menggunakan rumus  $v/s$ . Pada tahap kedua: menghitung jumlah perolehan kursi masing-masing partai politik dalam satu daerah pemilihan dengan cara jumlah perolehan suara partai di satu daerah pemilihan di bagi dengan hasil hitung harga satu kursi. Sebagai ilustrasi, katakanlah ada sembilan partai politik yang bertarung dalam satu dapil dan memperebutkan enam kursi. Jumlah total suara di dapil tersebut adalah 866.454 dan BPP-nya 144.409. Partai yang mendapatkan suara melebihi BPP hanya dua parpol: Partai F yang mendapatkan 222.213 suara dan Partai I dengan 186.477 suara. Enam partai lainnya perolehan suaranya tidak mencapai BPP. Misalnya, Partai A mendapatkan suara 31.484, Partai B (41.028 suara), Partai C (103.617 suara), Partai D (79.846 suara), Partai E (31.436 suara), Partai G (88.418 suara), dan Partai H (81.935 suara). Cara mengkonversi perolehan suara menjadi kursi di parlemen dilakukan dengan dua tahap. Pertama, yang mendapatkan kursi di dapil tersebut adalah Partai F dan I yang memperoleh suaranya di atas BPP. Artinya, masih ada sisa 4 kursi yang masih dapat diperebutkan. Sisa 4 kursi yang belum dikonversi ini kemudian menjadi hak partai yang memperoleh suara tertinggi berikutnya, yaitu Partai C, Partai D, Partai G, dan Partai H. Sedangkan Partai A, B, dan E sama sekali tidak mendapatkan jatah kursi.

<sup>16</sup>Abdul Azis dalam Tirto, 5 Juli 2017; "Istilah Kuota Hare dan Sainte Lague dalam RUU Pemilu".

Metode Sainte Lague yang masuk dalam kategori Metode Divisor, menggunakan cara penghitungan nilai rata-rata tertinggi. Artinya, kursi-kursi yang tersedia pertama-tama diberikan kepada partai politik yang mempunyai jumlah suara rata-rata tertinggi, kemudian rata-rata tersebut akan terus menurun berdasarkan nilai bilangan pembagi. Prosedur ini berlaku terus sampai semua kursi terbagi habis. Berbeda dengan rumpun metode penghitungan suara Kuota, metode penghitungan Divisor tidak menerapkan harga satu kursi sebagai bilangan pembagi untuk mencari perolehan kursi masing-masing partai. Metode penghitungan Divisor memiliki bilangan tetap untuk membagi perolehan suara masing-masing partai dengan logika jumlah perolehan suara tertinggi dari hasil pembagian diurutkan sesuai dengan alokasi kursi yang disediakan dalam satu daerah pemilih. Penggunaan metode ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Pemilu), pasal 420 menyebutkan bahwa penetapan perolehan kursi tiap partai politik yaitu; “membagi suara sah setiap Partai Politik Peserta Pemilu dengan bilangan pembagi 1 dan diikuti secara berurutan oleh bilangan ganjil 3,5,7 dan seterusnya, hasil pembagian diurutkan berdasarkan jumlah nilai terbanyak (ranking), nilai terbanyak pertama mendapat kursi pertama, nilai terbanyak kedua mendapat kursi kedua, nilai terbanyak ketiga mendapat kursi ketiga, dan seterusnya sampai jumlah kursi di daerah pemilihan habis terbagi.” Metode yang terkenal juga dengan sebutan Metode Webster ini, sederhananya adalah nilai rata-rata tertinggi yang digunakan untuk menentukan jumlah kursi yang telah dimenangkan dalam suatu pemilihan umum. Di Eropa, istilah ini berasal dari matematikawan Prancis André Sainte-Laguë. Sementara di Amerika Serikat istilah ini berasal dari negarawan dan senator Daniel Webster. Webster pertama kali mengusulkan metode ini pada tahun 1832, dan pada 1842 metode ini mulai digunakan dalam pembagian kursi kongres di Amerika Serikat. Sementara itu, André Sainte-Laguë memperkenalkan metode ini di Prancis pada tahun 1910. Tampaknya publik di Prancis dan Eropa belum pernah mendengar informasi mengenai metode Webster hingga masa berakhirnya Perang Dunia II.

Berikut ini merupakan gambaran keunggulan dan kelemahan metode Kuota Hare dan Metode Sainte Lague.

Tabel 3. Keunggulan dan Kelemahan Metode Kuota Hare dan Metode Sainte Lague

| Kuota Hare                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Sainte Lague                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kelebihan                                                                                                                                                                                                                                                          | Kelemahan                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Kelebihan                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     | Kelemahan                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Memiliki tingkat proporsionalitas yang tinggi</li> <li>2. Menggunakan BPP sebagai standar suara untuk mendapatkan kursi perwakilan</li> <li>3. Memberlakukan prinsip kesetaraan yang sama untuk semua partai.</li> </ol> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Memiliki potensi konflik yang tinggi akibat adanya penggabungan sisa suara (stembus accord)</li> <li>• Memiliki cara perhitungan yang rumit</li> <li>• Melahirkan pembelahan politik antara yang suara tertinggi dengan yang terendah.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Potensi konfliknya rendah</li> <li>• Tidak menggunakan Bilangan Pembagi Pemilih (BPP)</li> <li>• Tidak mengenal istilah "stembus-accord" (penggabungan sisa suara)</li> <li>• Tidak menggunakan perhitungan yang rumit</li> <li>• Memiliki tingkat proporsionalitas yang tinggi</li> <li>• Tidak menggunakan largest remainder atau sisa suara terbanyak.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kurang mengafirmasi kelompok perwakilan politik yang lemah seperti perempuan</li> <li>• Kurang menjamin kualitas perwakilan politik</li> <li>• Lebih berorientasi pada proporsionalitas suara ketimbang dukungan terhadap afirmasi politik.</li> </ul> |

Data diolah dari berbagai sumber.

Berikut ini merupakan hasil pemilu 2014 dan hasil pemilu 2019 yang bisa menjadi gambaran kita dalam melihat keunggulan dan kelemahan metode Kuota Hare dan metode Sainte Lague, metode mana yang paling proporsionalitas antara jumlah suara dengan jumlah kursi perwakilan. Lihat tabel 4.

Jika dilihat dari tabel tersebut di bawah, tiga partai besar dalam pemilu 2014 yaitu PDIP, Golkar dan Gerindra, dan tiga partai besar dalam pemilu 2019 yaitu PDIP, Gerindra dan Golkar memperoleh proporsionalitas kursi yang sejalan dengan proporsionalitas suara yang mereka peroleh dalam pemilu. Partai yang mengalami peningkatan

Tabel 4. Hasil Pemilu Legislatif 2014 dan 2019

| No | Partai   | Jumlah Suara Pemilu |            | Persentase Suara (%) |       | Jumlah Kursi |      | (+/-)  |
|----|----------|---------------------|------------|----------------------|-------|--------------|------|--------|
|    |          | 2014                | 2019       | 2014                 | 2019  | 2014         | 2019 |        |
| 01 | PDI-P    | 23.681.471          | 27,053,961 | 18,95                | 19.33 | 109          | 128  | (+) 19 |
| 02 | Gerindra | 14.760.371          | 17,594,839 | 11,81                | 12.57 | 73           | 78   | (+) 5  |
| 03 | Golkar   | 18.432.312          | 17,229,789 | 14,75                | 12.31 | 91           | 85   | (-) 6  |
| 04 | PKB      | 11.298.957          | 13,570,097 | 9,04                 | 9.69  | 47           | 58   | (+) 11 |
| 05 | Nasdem   | 8.402.812           | 12,661,792 | 6,72                 | 9.05  | 35           | 59   | (+) 23 |
| 06 | PKS      | 8.480.204           | 11,493,663 | 6,79                 | 8.21  | 40           | 50   | (+) 10 |
| 07 | Demokrat | 12.728.913          | 10,876,507 | 10,19                |       | 61           | 54   | (-) 7  |
| 08 | PAN      | 9.481.621           | 9,572,623  | 7,59                 | 6.84  | 49           | 44   | (-) 4  |
| 09 | PPP      | 8.157.488           | 6,323,147  | 6,53                 | 4.52  | 39           | 19   | (-20)  |

Data Dari Berbagai Sumber antara lain: Kompas, Detik dan Tempo.

suara dalam pemilu 2019 yaitu PDIP dan Gerindra memperoleh penambahan jumlah kursi 19 dan 5 kursi. Sedangkan Golkar yang mengalami pengurangan suara dalam pemilu 2019, memperoleh pengurangan 6 kursi perwakilan. Tiga partai dengan suara terendah dalam pemilu 2014 yaitu PKS, Nasdem dan PPP (minus Hanura yang tidak memenuhi ambang batas parlemen dalam pemilu 2019), memperoleh penambahan jumlah kursi sebanyak 10 dan Nasdem memperoleh penambahan kursi 23, sangat proporsional, sesuai dengan penambahan kursinya. Sedangkan PPP yang menderita pengurangan suara dalam pemilu 2019, juga mengalami pengurangan 20 jumlah kursi. Untuk memperjelas perbandingan ini, berikut ini perbandingan hasil pemilu 2009 dengan pemilu 2014 dengan menggunakan metode Kuota Hare. Jika dilihat dari tiga pemenang pemilu 2014 yaitu Partai Demokrat, Partai Golkar dan PDIP, dapat dikatakan bahwa Partai Demokrat dan Golkar mendapat pengurangan kursi sejalan dengan pengurangan jumlah suara dalam pemilu. Sedangkan PDIP mendapat penambahan jumlah kursi sejalan dengan penambahan jumlah suara dalam pemilu. Apabila dilihat dari tiga partai terkecil dalam pemilu 2014 yaitu PPP, PKB dan Gerindra, masing-masing mendapat penambahan kursi sejalan dengan peningkatan jumlah suara dibandingkan dengan suara mereka dalam pemilu 2019. PPP

mendapat tambahan 2 kursi dalam pemilu 2014, PKB mendapat tambahan 20 kursi dan Gerindra mendapat tambahan 47 kursi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa baik metode Kuota Hare maupun metode Sainte Lague sama-sama berkontribusi terhadap proporsionalitas kursi perwakilan sesuai dengan jumlah suara yang mereka peroleh dalam pemilu. Untuk memperjelasnya, bisa dilihat dalam tabel berikut.

Tabel 5. Hasil Pemilu 2009 dan 2014

| No | Partai   | Jumlah Suara Pemilu |            | Persentase Suara (%) |       | Jumlah Kursi |      | (+/-)  |
|----|----------|---------------------|------------|----------------------|-------|--------------|------|--------|
|    |          | 2014                | 2009       | 2014                 | 2009  | 2014         | 2009 |        |
| 01 | PDI-P    | 23.681.471          | 14.600.091 | 18,95                | 14,03 | 109          | 95   | (+) 14 |
| 02 | Gerindra | 14.760.371          | 4.646.406  | 11,81                | 4,46  | 73           | 26   | (+) 47 |
| 03 | Golkar   | 18.432.312          | 15.037.757 | 14,75                | 14,45 | 91           | 107  | (-) 16 |
| 04 | PKB      | 11.298.957          | 5.146.122  | 9,04                 | 4,94  | 47           | 27   | (+) 20 |
| 05 | Nasdem   | 8.402.812           | -          | 6,72                 | -     | 35           | -    | -      |
| 06 | PKS      | 8.480.204           | 8.206.955  | 6,79                 | 7,88  | 40           | 57   | (-) 17 |
| 07 | Demokrat | 12.728.913          | 21.703.137 | 10,19                | 20,85 | 61           | 150  | (-) 89 |
| 08 | PAN      | 9.481.621           | 6.254.580  | 7,59                 | 6,01  | 49           | 43   | (+) 6  |
| 09 | PPP      | 8.157.488           | 5.533.214  | 6,53                 | 5,32  | 39           | 37   | (+) 2  |

Data diolah dari berbagai sumber.

Penggunaan Metode Sainte Lague/Webster dalam pemilu 2019, jelas tidak banyak mempengaruhi proporsionalitas suara dan kursi perwakilan di parlemen. Sekedar menjadi catatan untuk bahan evaluasi penggunaan metode konversi suara menjadi pemilu, berikut merupakan hasil pemilu 2019 Dapil DIY dengan menggunakan Metode Webster. Lihat tabel 6 berikut.

Tabel 6. Penggunaan Metode Sainte Lague/Webster dalam Pemilu 2019 Dapil DIY dengan 8 Kursi Perwakilan yang diperebutkan

| No | Partai   | Jumlah Suara | Jumlah Kursi |   |   | Pemenang Kursi Perwakilan                                                                       |
|----|----------|--------------|--------------|---|---|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
|    |          |              | 1            | 3 | 5 |                                                                                                 |
| 1  | PDI-P    | 654.088      | 1            | 1 |   | 1. My Esti Wijayanti dengan total 176.306 suara<br>2. Idham Samawi dengan raihan 158.425 suara. |
| 2  | Gerindra | 191.346      |              |   | 1 | Andika Pandu Puragabaya 69.925 suara                                                            |
| 3  | Golkar   | 152.903      |              |   | 1 | Gandung Pardiman 65.535 suara.                                                                  |
| 4  | PKB      | 264.698      | 1            |   |   | Sukanto meraih 85.941 suara.                                                                    |
| 5  | Nasdem   | 166.680      |              |   | 1 | Subardi 67.920 suara                                                                            |
| 6  | PKS      | 229.815      | 1            |   |   | Sukanta 73.425 suara.                                                                           |
| 7  | Demokrat | 62.708       |              |   |   | Tidak dapat kursi perwakilan                                                                    |
| 8  | PAN      | 237.731      | 1            |   |   | Hanafi Rais dari PAN mendapat 171.316 suara                                                     |
| 9  | PPP      | 62.357       |              |   |   | Tidak lolos Parliamentary Treshold 4% suara pemilu 2019.                                        |
| 10 | PSI      | 45.347       |              |   |   |                                                                                                 |
| 11 | Perindo  | 27.364       |              |   |   |                                                                                                 |
| 12 | Berkarya | 60.611       |              |   |   |                                                                                                 |
| 13 | PBB      | 9.378        |              |   |   |                                                                                                 |
| 14 | Garuda   | 8.675        |              |   |   |                                                                                                 |
| 15 | Hanura   | 6.987        |              |   |   |                                                                                                 |
| 16 | PKPI     | 3.667        |              |   |   |                                                                                                 |

Data: Detik, 13 Mei 2019

Berdasarkan data tersebut di atas, PDIP mendapatkan 2 kursi perwakilan, sedangkan PKB, PAN, PKS, Gerindra, Nasadem, dan Golkar masing-masing mendapatkan satu kursi perwakilan. Jadi jelas bahwa penggunaan Metode Webster memang lebih mengandalkan penyesuaian kuota daripada prosedur divisor suksesif (*successive-divisor procedures*) sebagaimana digunakan dalam metode Sainte-Lague, tetapi kedua metode ini memproduksi hasil yang identik. Karena itu bagi mereka yang lebih memperhatikan hasil daripada prosedur yang senyatanya digunakan dalam pembagian kursi, kedua metode ini dapat menjadi pilihan yang tidak perlu dipertentangkan. Hanya saja, penggunaan Metode Kuota Hare sering menimbulkan konflik akibat dari ketidakpuasan terhadap distribusi suara sisa.

Negara demokrasi yang menggunakan Metode Sainte-Lague, antara lain negara-negara Skandinavia, Selandia Baru, dan Negara Bagian Bremen, Jerman.<sup>17</sup>Dari data di atas, penggunaan Metode Webster merugikan PDIP dan menguntungkan Golkar dan Nasdem yang memiliki suara rata-rata di bawah PDIP.

### **Peningkatan Ambang Batas Parlemen**

Ambang batas parlemen atau disebut dengan *parliamentary threshold* adalah ambang batas perolehan suara minimal partai dalam pemilu agar diikutkan dalam penentuan perolehan kursi di parlemen (Dewan Perwakilan Rakyat). *Threshold* biasanya dilihat dari presentase perolehan suara di pemilu. Menurut Kacung Marijan<sup>18</sup>, yang dimaksud *electoral threshold* adalah batas minimal suatu partai atau orang untuk memperoleh kursi (wakil) di parlemen. Maksudnya, agar orang atau partai itu mampu menjalankan fungsinya sebagai wakil karena mendapat kekuatan memadai di lembaga perwakilan (di Indonesia dikenal dengan istilah *parliamentary threshold*). Hanta Yuda mengatakan bahwa, dalam logika politik pemerintahan, sebenarnya bukan jumlah parpol peserta pemilu yang harus dibatasi, tetapi jumlah ideal kekuatan parpol yang perlu diberdayakan atau dirampingkan di parlemen. Pendukung aturan ambang batas parlemen berpendapat bahwa adanya batas minimal mencegah kelompok-kelompok kecil dan radikal di parlemen. Hal ini dianggap baik karena akan menyederhanakan parlemen, serta membantu terbentuknya pemerintahan dan parlemen yang stabil. Para kritik sistem ini berpendapat bahwa sistem ini cenderung meniadakan wakil rakyat untuk para pendukung partai kecil.

Penggunaan aturan ambang batas parlemen di Indonesia pertama kali digunakan dalam pemilu 2009. Berdasarkan Pasal 202 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, ambang batas parlemen ditetapkan sebesar 2,5% dari jumlah suara sah secara nasional dan hanya diterapkan dalam penentuan perolehan kursi DPR dan tidak berlaku untuk DPRD

---

<sup>17</sup>Bagian ini dikutip dari buku; “Memaksimalkan Derajat Keterwakilan Partai Politik Dan Meningkatkan kuntabilitas Calon Terpilih”

<sup>18</sup>Detik, 27 April 2018

Provinsi dan Kabupaten/Kota. Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun Tahun 2012, ambang batas parlemen ditetapkan sebesar 3,5% dan berlaku nasional untuk semua anggota DPR dan DPRD. Setelah digugat oleh 14 partai politik ke Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Konstitusi kemudian menetapkan ambang batas 3,5% tersebut hanya berlaku untuk DPR dan ditiadakan untuk DPRD. Pasal 414 ayat 1 UU No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu mengatakan bahwa partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara paling sedikit 4% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR. Dengan demikian, penggunaan ambang batas parlemen dalam pemilu di Indonesia terus mengalami peningkatan. Peningkatan ini terjadi untuk membunuh partai secara legal-formal, karena secara alamiah sistem politik kita cenderung melahirkan banyak partai untuk berpartisipasi dalam pemilu. Data berikut menggambarkan penggunaan ambang batas parlemen berpengaruh secara signifikan terhadap pengurangan jumlah partai di parlemen, sebagai bukti bahwa sistem politik kita belum memiliki kemampuan yang memadai untuk menjamin keterwakilan politik yang lebih representatif. Pembunuhan partai secara legal konstitusional melalui penerapan ambang batas parlemen, merupakan salah satu bukti kegagalan kita untuk membangun sistem politik yang lebih adil dan menjamin pluralitas. Kita sebenarnya gagal membangun sistem politik yang modern yang menjamin heterogenitas dalam masyarakat dengan menerapkan sistem pemilu yang lebih adil. Tabel berikut merupakan bukti kekejaman penggunaan ambang batas parlemen sebagai arena pembunuhan partai. Lihat data pada tabel 7.

Tabel 7. Partai Peserta Pemilu dan Peningkatan Ambang Batas

| Partai Peserta Pemilu 2009 | Ambang Batas Parlemen | Partai Lolos Ambang Batas | Pemilu 2014 | Ambang Batas Parlemen | Partai Lolos Ambang Batas | Pemilu 2019 | Ambang Batas Parlemen | Partai Lolos Ambang Batas |
|----------------------------|-----------------------|---------------------------|-------------|-----------------------|---------------------------|-------------|-----------------------|---------------------------|
| 38 Partai                  | 2,5%                  | 9 Partai                  | 12 Partai   | 3,5                   | 10 partai                 | 16 Partai   | 4%                    | 9 Partai                  |

Data: diolah dari berbagai sumber

Secara filosofis, penggunaan ambang batas parlemen diperlukan untuk menjamin sistem perwakilan politik yang lebih aspiratif dan mendorong pengurangan partai secara legal konstitusional. Hal ini terjadi sebagai dampak dari banyaknya partai politik di Indonesia yang semuanya memiliki keinginan untuk mengikuti pemilu dan merebut kekuasaan di pemerintahan. Paska reformasi 1998, pemilu dan parlemen kita melahirkan banyak partai seperti atom atau jamur di musim hujan. Pengetatan dan pembatasan partai politik melalui persyaratan yang sangat ketat bagi partai politik dalam mengikuti pemilu dianggap sebagai kejahatan pemilu, karena menutup peluang bagi setiap masyarakat untuk mendirikan partai politik dan ikut berpartisipasi menjadi peserta pemilu. Pembunuhan partai secara konstitusional dalam pemilu, mencerminkan kegagalan kita menyederhanakan pengelompokan politik dan meluasnya fragmentasi politik dalam masyarakat. Di sisi yang lain, corak sistem politik kita yang oligarkis dan klientelistik, mendorong pengelompokan politik dan kepentingan untuk mendirikan partai baru guna mempertahankan pengaruh dan kekuasaan mereka atas sistem politik yang masih bercorak tradisional. Dalam corak sistem politik yang tradisional ini, partai didirikan untuk menjamin kepentingan keluarga, kroni dan bisnis mereka dalam pemerintahan. Mendirikan partai lebih mudah mendapatkan keuntungan dan mengembalikan modal yang berlipat, ketimbang mendirikan perusahaan tambang. Partai politik melampaui perusahaan tambang, menghasilkan keuntungan berlipat ganda melalui penjualan suara, perebutan kursi dan pencalonan politik di dalam pemilihan kepala daerah dan presiden. Pemilu legislatif, pemilu kepala daerah dan pemilu presiden, merupakan musim panen bagi partai politik yang diperoleh dari model pencalonan yang sentralistik, hirarkis dan mengandalkan kekuasaan pemimpin partai. Dengan demikian, peningkatan ambang batas parlemen, bukanlah rute yang tepat untuk menciptakan sistem kepartaian yang kompetitif dan modern. Cara yang paling tepat adalah dengan melakukan reformasi partai, institusionalisasi partai dan memperbaiki pola rekrutmen partai dari sistem rekrutmen yang tertutup ke sistem rekrutmen yang terbuka. Reformasi dan institusionalisasi partai, akan mengakhiri penguasaan partai oleh oligarki

dan dinasti politik tertentu, dan mendorong modernisasi partai yang lebih sejalan dengan aspirasi rakyat. Institusionalisasi dan modernisasi partai diperlukan agar partai politik lebih aspiratif, lebih akuntabel dan lebih transparan. Partai politik yang dimodernisasi secara luas, akan memunculkan kepemimpinan yang demokratis dan membatasi keinginan masyarakat untuk mendirikan partai baru. Hampir semua partai politik kita masih sangat elitis, oligarkis dan klientelis, sehingga menutup peluang bagi warga negara yang lain untuk aktif dan berkompetisi dalam partai. Jalan termudah yang mereka lakukan adalah dengan mendirikan partai baru, sebagaimana dilakukan oleh PSI atau Partai Solidaritas Indonesia yang didirikan paska pemilu 2014. Partai yang diketuai oleh mantan presenter berita Grace Natalie ini, cenderung mengambil target partisipan kalangan anak muda, perempuan dan lintas agama, sebagai upaya untuk melawan elitisme, oligarkisme dan klientelisme yang berakar kuat dalam partai politik di Indonesia. Salah satu cara untuk memodernisasi partai adalah memaksa partai untuk melakukan regenerasi kepemimpinan partai secara periodik melalui undang-undang pemilu. Kekuasaan ketua partai harus dibatasi untuk mencegah warga negara lain atau anggota partai yang lain untuk tidak mengikuti pemilu. Berikut adalah data partai-partai yang memenangkan pemilu 2009, 2014 dan 2019 melalui penggunaan dan peningkatan *parliamentary threshold*. Lihat tabel 9.

Tabel 9. Partai yang lolos *Parliamentary Threshold* Dalam Pemilu 2009

| No. | Partai                                | Jumlah suara | Persentase suara | Jumlah kursi | Persentase kursi |
|-----|---------------------------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|
| 1   | Partai Demokrat                       | 21.703.137   | 20,85%           | 150          | 26,79%           |
| 2   | Partai Golongan Karya                 | 15.037.757   | 14,45%           | 107          | 19,11%           |
| 3   | Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan | 14.600.091   | 14,03%           | 95           | 16,96%           |
| 4   | Partai Keadilan Sejahtera             | 8.206.955    | 7,88%            | 57           | 10,18%           |
| 5   | Partai Amanat Nasional                | 6.254.580    | 6,01%            | 43           | 7,68%            |
| 6   | Partai Persatuan Pembangunan          | 5.533.214    | 5,32%            | 37           | 6,61%            |
| 7   | Partai Kebangkitan Bangsa             | 5.146.122    | 4,94%            | 27           | 4,82%            |
| 8   | Partai Gerakan Indonesia Raya         | 4.646.406    | 4,46%            | 26           | 4,64%            |
| 9   | Partai Hati Nurani Rakyat             | 3.922.870    | 3,77%            | 18           | 3,21%            |

Data dari berbagai sumber.

Jika dilihat dari data tersebut, nampak jelas bahwa partai yang memperoleh suara adalah partai yang selama ini elitis, oligarkis dan klientelis, dimana produksi penguasaan mereka terhadap kursi di parlemen lebih disebabkan karena cara pembunuhan yang tragis terhadap partai yang lain melalui penerapan ambang batas parlemen. Ada sekitar 38 partai yang tidak lolos ambang batas parlemen dalam pemilu 2009 dan total suara mereka mencapai 19.048.653. Dengan kata lain, suara yang terbuang dalam pemilu 2009 merupakan pemenang kedua yang tidak memperoleh kursi perwakilan di parlemen. Kasus yang sama terjadi dalam pemilu legislatif 2014. Data berikut menggambarkan hasil ambang batas parlemen dalam pemilu 2014. Lihat tabel 10.

Tabel 10. Partai yang lolos *Parliamentary Trsehold* Dalam Pemilu 2014

| No. | Partai                                | Jumlah suara | Persentase suara | Jumlah kursi | Persentase kursi |
|-----|---------------------------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|
| 1   | Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan | 23.681.471   | 18,95            | 109          | 19,5             |
| 2   | Partai Golongan Karya                 | 18.432.312   | 14,75            | 91           | 16,2             |
| 3   | Partai Gerakan Indonesia Raya         | 14.760.371   | 11,81            | 73           | 13,0             |
| 4   | Partai Demokrat                       | 12.728.913   | 10,19            | 61           | 10,9             |
| 5   | Partai Kebangkitan Bangsa             | 11.298.957   | 9,04             | 47           | 8,4              |
| 6   | Partai Amanat Nasional                | 9.481.621    | 7,59             | 49           | 8,7              |
| 7   | Partai Keadilan Sejahtera             | 8.480.204    | 6,79             | 40           | 7,1              |
| 8   | Partai NasDem                         | 8.402.812    | 6,72             | 35           | 6,3              |
| 9   | Partai Persatuan Pembangunan          | 8.157.488    | 6,53             | 39           | 7,0              |
| 10  | Partai Hati Nurani Rakyat             | 6.579.498    | 5,26             | 16           | 2,9              |

Data dari berbagai sumber.

Berdasarkan data tersebut, pembunuhan partai melalui ambang batas parlemen memperkuat struktur elitis, oligarki dan klientelis dalam parlemen kita dengan jumlah suara yang terbuang mencapai 2.968.844. Demikian juga dengan hasil pemilu 2019 sebagaimana nampak dalam tabel berikut. Lihat tabel 11.

Tabel 11. Partai yang lolos *Parliamentary Trsehold* Dalam Pemilu 2019

| Urutan | Partai                                  | Jumlah suara | Persentase suara | Jumlah kursi | Persentase kursi |
|--------|-----------------------------------------|--------------|------------------|--------------|------------------|
| 1      | 3 Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan | 27,053,961   | 19.33            | 128          | 22.26            |
| 2      | 2 Partai Gerakan Indonesia Raya         | 17,594,839   | 12.57            | 78           | 13.57            |
| 3      | 4 Partai Golongan Karya                 | 17,229,789   | 12.31            | 85           | 14.78            |
| 4      | 1 Partai Kebangkitan Bangsa             | 13,570,097   | 9.69             | 58           | 10.09            |
| 5      | 5 Partai NasDem                         | 12,661,792   | 9.05             | 59           | 10.26            |
| 6      | 8 Partai Keadilan Sejahtera             | 11,493,663   | 8.21             | 50           | 8.70             |
| 7      | 14 Partai Demokrat                      | 10,876,507   | 7.77             | 54           | 9.39             |
| 8      | 12 Partai Amanat Nasional               | 9,572,623    | 6.84             | 44           | 7.65             |
| 9      | 10 Partai Persatuan Pembangunan         | 6,323,147    | 4.52             | 19           | 3.30             |

Data dari berbagai sumber.

Dari data tersebut menunjukkan bahwa kursi di parlemen hanya dibagi habis oleh 9 partai. Sedangkan sisanya sebanyak 7 Partai seperti Partai Persatuan Indonesia, Partai Berkarya, Partai Solidaritas Indonesia, Partai Hati Nurani Rakyat, Partai Bulan Bintang, Partai Gerakan Perubahan Indonesia dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia mengantongi suara terbuang sebanyak 10.531.100 suara. Ini setara dengan 50 kursi perwakilan atau partai pemenang kedelapan.

### Rentang Dapil dan Kursi Perwakilan

Rentang dapil atau *district magnitude* sangat mempengaruhi arena kontestasi dalam setiap pemilu. Pemilu dengan rentang dapil yang luas atau terlalu tinggi, akan menciptakan persaingan yang kurang sengit. Sebaliknya, pemilu dengan rentang dapil yang sempit atau tidak terlalu luas menciptakan persaingan yang sangat sengit. Menurut Powell, fungsi utama dari pemilu adalah meminta pertanggungjawaban (akuntabilitas) pemerintah dan memungkinkan pandangan pemilih diwakili diparlemen. Sistem pemilihan umum mayoritarian pada dasarnya mengharuskan penyelenggara negara

terpilih akuntabel kepada pemilih sedangkan sistem pemilihan umum proporsional (*Proportional Representation*, PR) memfasilitasi sistem parlemen menjadi representasi konstituen secara ideologis. Sistem pemilihan umum mayoritarian ditandai oleh empat karakteristik berikut: Besaran Dapil Tunggal (*single-member constituency*), Calon sebagai Peserta Pemilu, suara diberikan kepada calon, dan penggunaan formula mayoritarian (penetapan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak) atau pluralitarian (suara lebih banyak). Dalam sistem seperti ini sangat jelas siapa mewakili siapa, sekaligus siapa akuntabel kepada siapa. Dalam sistem mayoritarian dan pluralitarian, calon terpilih akuntabel kepada konstituen. Kalau konstituen bersifat majemuk, calon terpilih cenderung lebih akuntabel kepada mayoritas pemilih dari suatu konstituen. Karena itu para pemilih cenderung menggunakan suaranya sebagai instrumen untuk memberikan insentif (*reward*) kepada calon yang dinilai memenuhi janjinya dan memberikan disinsentif (*punishment*) kepada calon yang dinilai ingkar janji. Hal yang terakhir ini akan terjadi apabila jumlah partai yang mengajukan calon sangat sedikit. Sistem pemilihan umum proporsional (PR) ditandai oleh empat karakteristik berikut: Besaran Dapil Madya atau Besar, Partai Politik sebagai Peserta Pemilu, dan penggunaan model Pencalonan sistem daftar (tertutup atau terbuka), memberikan suara kepada partai dan/atau calon, dan menggunakan formula perwakilan berimbang (proporsional). Sistem pemilihan umum seperti ini niscaya menempatkan partai politik dalam posisi sentral. Tidak saja karena partai politiklah yang bertindak sebagai peserta pemilu, tetapi juga karena partai politiklah yang menentukan siapa calon yang masuk dalam daftar. Karena itu, dalam sistem PR, calon terpilih tidak akuntabel secara langsung kepada konstituen, melainkan akuntabel melalui partai politik. Formula pemilihan atau metode pembagian kursi setiap dapil kepada P4 (Partai Politik Peserta Pemilu) yang digunakan sangat beragam. Akan tetapi semuanya berdasarkan prinsip bahwa: setiap partai politik mendapatkan kursi proporsional dengan jumlah suara sah yang diperolehnya. Karena itu pemilih cenderung memberikan suaranya kepada partai berdasarkan

pertimbangan bahwa partai itu bertindak mewakili aspirasi dan pandangan konstituen.

Pada pemilu 2009, rentang dapil berkisar antara 3-10 kursi perwakilan yang dihitung sesuai dengan jumlah penduduk dengan Daerah pemilihan Pemilihan Umum Anggota DPR adalah provinsi atau gabungan kabupaten/kota dalam 1 provinsi, dengan total 77 daerah pemilihan. Hal ini berlaku juga dalam pemilu legislative 2014. Dapil Anggota DPR dalam pemilu 2019 naik menjadi 80 dan jumlah kursi untuk setiap daerah pemilihan berkisar antara 3-10 kursi. Berikut adalah data terkait dengan pemilu 2009, 2014 dan 2019.

Tabel 12. Data Pemilu 2009, 2014 dan 2019

| No | Uraian                    | Jumlah      |             |                     |
|----|---------------------------|-------------|-------------|---------------------|
|    |                           | 2009        | 2014        | 2019                |
| 01 | Jumlah Pemilih            | 121.588.366 | 139.573.927 | 192.828.520         |
| 02 | Jumlah yang tidak Memilih | 49.677.075  | 46.152.097  | 37.107.467 (19,24%) |
| 03 | Jumlah Pemilih Terdaftar  | 171.265.441 | 185.826.024 | 192.866.254         |
| 04 | Jumlah Suara Sah          | 104.099.785 | 124.972.491 | 139.971.260         |
| 05 | Jumlah Suara Tidak Sah    | 17.488.581  | 14.601.436  | 17.503.953          |

Data: Dari berbagai sumber

Jika dilihat dari data Golput atau mereka yang tidak menggunakan hak pilihnya, pemilu 2019 mencatat rekor tingkat Golput yang rendah mencapai 19,24%, dari pemilu 2014 yang mencapai 30,42% yang naik dari pemilu 2009 mencapai 27,45%. Dengan kata lain, dari pemilu 2009 sampai dengan pemilu 2019 yang menang dalam pemilu kita sebenarnya adalah kelompok Golput yang tidak menggunakan hak pilihnya disebabkan oleh berbagai hal antara lain; ketidakpuasan terhadap sistem pemilu, ketidakpuasan terhadap kandidat dan pembatasan hak pilih oleh sistem administrasi yang kaku.

## **Kesimpulan**

Penggunaan pendekatan baru dalam pemilu 2019 yang dimulai dengan penggabungan pemilu legislatif dengan pemilu presiden, perubahan metode perhitungan kursi dari metode Kuota Hare ke Metode Sainte Lague, peningkatan ambang batas parlemen atau *Parliamentary Treshold* 3,5% menjadi 4% dan penambahan jumlah kursi legislatif dari 560 pada pemilu 2014 menjadi 575 pada pemilu 2019 menghasilkan sistem politik dan pemerintahan yang elitis, oligarkis dan klientelis. Hasil pemilu yang elitis, bisa dilihat dari pemerintahan yang terbentuk melalui pemilu, merupakan hasil kongsi politik yang bersifat terbatas dan hanya memperkuat struktur sosial masyarakat yang dikuasai kelas pemilik modal. Seperti kata Edward Aspinall, kita telah membuat pemilu yang mengesahkan penguasaan orang kaya terhadap orang miskin. Demikian juga dengan struktur parlemen kita, elitisme, oligarkisme dan klientelismenya, nampak dari penguasaan parlemen oleh mereka yang berdasi, kelas menengah ke atas dan mereka yang mempunyai uang.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hasil dari pemilu kita adalah memperkuat elitisme, oligarkisme dan klientelisme dalam pemerintahan dan dalam parlemen. Melihat hasil pemilu seperti ini, kita tidak perlu mengharapkan akan ada perubahan yang monumental yang dihasilkan oleh parlemen dan pemerintah ke depan, selain mereka membuat kebijakan ekonomi politik yang memperkuat struktur elitisme, oligarkisme dan klientelisme dalam masyarakat (negara). Karena itu, agenda penting yang harus kita lakukan adalah memperkuat masyarakat sipil melalui pendidikan politik sebagai upaya untuk menandingi dan mencegah terjadinya kerusakan negara akibat kerakusan dan kenakalan sekelompok orang yang sangat berkuasa dalam pemerintahan dan dalam parlemen.#

### **Daftar Pustaka**

- Aspinall, Edward dan Ward Berenschot. 2019. DEMOCRACY FOR SALE-Elections, Clientelism, and the State in Indonesia. Cornell University Press, Ithaca and London.
- Agustino, Leo. Pemilihan Umum di Indonesia tahun 2014. Prisma, Survei 2014.
- Budiman, Arief. Integritas Pemilu 2014. Makalah disampaikan di Universitas Jember, 2014
- Gimpel, G. James. Election Year Stimuli and The Timing of Voter Registration. Sagepublication, 2007.
- Mair, Peter. Party System Changes. Oxford, 2002.
- Reilly, Benyamin. 2006. Democracy and Divercity: Political Enginerig In The Asia-Pacific. Oxford.
- Ramlan, Surbakti (dkk).2011. Memaksimalkan Derajat Keterwakilan Partai Politik Dan Meningkatkan Akuntabilitas Calon Terpilih. Kemitraan, Jakarta.
- Richard, S.Kartz dan William Crotty. 2015. Handbook Partai Politik. Nusamedia, Bandung.
- IFES. Laporan Survei Nasional Pemilu 2014 di Indonesia. Ifes, Jakarta 2015.
- KPU Kabupaten Cilacap. Cerdas Memilih Pemilu DPR, DPRD dan DPD Dalam Pemilu 2014.
- Undang-undang Pemilu No.3 Tahun 1999
- Undang-Undang Pemilu No.7 Tahun 2017

## **BAB II**

# **MEMUTUS SIKLUS POLITIK UANG MEMBONGKAR OLIGARKI DALAM PEMILU**

**W. Riawan Tjandra**

\*\*\*\*\*

### **Abstrak**

Berbeda dengan pemilu yang menjadi isu konstitusi, dana pemilu tidak menjadi isu konstitusi namun justru didelegasikan menjadi isu legislasi. Hal itu tentu berbeda pula dengan anggaran pendidikan yang menjadi isu konstitusi. Pengaturan mengenai dana kampanye dalam sistem legislasi pemilu ternyata tak segera memutus siklus politik uang yang memiliki efek bola salju terhadap kerusakan sosial dan sistem politik di Indonesia. Meskipun bukan merupakan satu-satunya opsi, alokasi dana untuk Partai Politik bisa menjadi salah satu strategi untuk memperbaiki carut marutnya sistem politik, namun, tentu saja juga harus diikuti dengan perbaikan menyeluruh terhadap sistem demokrasi sehingga tidak memungkinkan aliran siklus politik uang termasuk politik gentong babi yang memiliki daya efek merusak sangat dahsyat terhadap sistem politik.

**Kata Kunci:** dana pemilu, politik uang dan sistem politik

### **Latar Belakang**

Pemilu sejatinya merupakan agenda untuk memperbarui kontrak politik antara elite politik yang menjadi wakil dengan konstituen. Dalam Pemilu rakyat ingin memastikan bahwa kuasa yang hendak diberikan kepada sang wakil sungguh-sungguh menjadi representasi dari kehendak rakyat yang diwakili. Pemilu merupakan isu konstitusional, bukan sekadar isu legislasi maupun persoalan teknis semata-mata. Konstitusi mengatur eksistensi Pemilu dalam

beberapa ketentuan. Pemilu sebagai sarana untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden diatur pada Pasal 6A UUD Negara RI 1945. Ketentuan tersebut mengatur beberapa hal: *Pertama*, Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat; *Kedua*, Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum; *Ketiga*, Pasangan calon Presiden dan wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara disetiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden; *Keempat*, Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden; *Kelima*, Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang. Pada prinsipnya, ketentuan tersebut mengatur mengenai model pilpres, mekanisme pilpres dan persyaratan pilpres.

Ketentuan mengenai pemilu legislatif (DPR dan DPD) diatur pada pada Pasal 19 ayat (1) UUD Negara RI 1945 dan Pasal 22 C UUD Negara RI 1945. Khusus mengenai rezim Pemilu sendiri diatur secara tegas pada Pasal 22E UUD Negara RI 1945. Pasal 22E UUD Negara RI 1945 mengatur bahwa *pertama*, Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali; *Kedua*, Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan wakil presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; *Ketiga*, Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik; *Keempat*, Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan; *Kelima*, Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi

pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri; Dan *keenam*, Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang. Ketentuan tersebut memberikan *delegative van wetgeving* pengaturan mengenai Pemilu kepada undang-undang.

Pemilu senantiasa membutuhkan pendanaan yang besar. Hanya saja isu mengenai pendanaan pemilu tidak dijadikan isu konstitusional, namun dianggap cukup dijadikan sebagai isu legislasi di bawah norma konstitusi maupun regulasi operasional yang dikeluarkan oleh Komisi Pemilihan Umum. Meskipun Pemilu merupakan salah satu fondasi utama sistem demokrasi konstitusional bagi UUD pasca reformasi. Namun, berbeda dengan pengaturan mengenai pembiayaan pendidikan yang dijadikan sebagai isu konstitusional yang diatur pada Pasal 31 ayat (4) UUD Negara RI 1945 yang mengatur bahwa Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional, pendanaan Pemilu tidak dijadikan materi muatan konstitusi. Sementara itu, dalam penyelenggaraan Pemilu selalu terdapat problem terkait pendanaan Pemilu yang terutama berkaitan dengan praktik politik uang yang hampir tak pernah lepas dari praktik penyelenggaraan Pemilu.

Komisi Pemilihan Umum menganggap persoalan pendanaan dalam Pemilu merupakan suatu hal yang krusial dan harus diatur dalam sebuah Peraturan Komisi Pemilihan Umum secara khusus, yaitu melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 24 Tahun 2018 yang diamandemen melalui PKPU Nomor 29 Tahun 2018 tentang Dana Kampanye Pemilihan Umum. Hal itu dilakukan untuk mengoperasionalkan pengaturan mengenai dana kampanye dalam UU No 7 Tahun 2017 yang cukup ketat dalam mengatur persoalan dana kampanye. Pengaturan mengenai dana kampanye Pilpres misalnya, diatur dalam cukup banyak ketentuan dalam UU Pemilu tersebut, yaitu pada Pasal 325 sampai dengan Pasal 339 UU Pemilu. Hal itu membuktikan bahwa pembentuk UU Pemilu memiliki *concern* terhadap pendanaan pemilu. Hanya saja, mengapa

meskipun telah terdapat pengaturan secara restriktif-limitatif terkait pendanaan atau pembiayaan kampanye Pemilu masih selalu terdapat persoalan seputar politik uang (*money politics*).

### **Pemilu dan Siklus Politik Uang**

Pendapat yang mengemukakan bahwa pendanaan kampanye Pemilu terlalu longgar sejatinya terbantahkan dengan melihat relatif lengkapnya pengaturan mengenai dana kampanye dalam UU Pemilu maupun yang diatur khusus oleh Komisi Pemilihan Umum. Namun, praktik politik uang masih selalu menjadi bagian dari siklus Pemilu di Indonesia yang seringkali mencoreng wajah sistem Pemilu di Indonesia. Perlu dianalisis bagaimana memetakan siklus politik uang tersebut dan langkah-langkah yang dinilai efektif untuk mengatasinya.

### **Dana Kampanye dan Politik Uang**

UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu tidak memberikan definisi stipulatif yang memberikan pengertian yuridis mengenai dana kampanye. Namun, mengatur relatif lengkap mengenai dana kampanye. 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.<sup>1</sup> Rekening Khusus Dana Kampanye adalah rekening yang menampung penerimaan Dana Kampanye berupa uang, yang dipisahkan dari rekening Pasangan Calon atau Partai Politik atau Gabungan Partai Politik. Laporan Awal Dana Kampanye, selanjutnya disingkat LADK, adalah pembukuan yang memuat informasi Rekening Khusus Dana Kampanye, sumber perolehan saldo awal atau saldo pembukaan, rincian perhitungan penerimaan dan pengeluaran yang diperoleh sebelum pembukaan Rekening Khusus Dana Kampanye, dan penerimaan sumbangan yang bersumber dari Pasangan Calon dan/atau Partai Politik atau Gabungan

---

<sup>1</sup>KPU, Buku Saku Dana Kampanye Pemilihan Gubernur, Wakil Gubernur Bupati, Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, tt.

Partai Politik dan pihak lain.<sup>2</sup>Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye, selanjutnya disingkat LPSDK, adalah pembukuan yang memuat seluruh penerimaan yang diterima Pasangan Calon setelah LADK disampaikan kepada KPU Provinsi/KIP Aceh atau KPU/KIP Kabupaten/Kota.<sup>3</sup> Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye, selanjutnya disingkat LPPDK, adalah pembukuan yang memuat seluruh penerimaan dan pengeluaran Dana Kampanye.<sup>4</sup>

Kegiatan Kampanye Pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota didanai dan menjadi tanggung jawab Partai Politik Peserta Pemilu masing-masing. Dana Kampanye Pemilu bersumber dari: a. partai politik; b. calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari partai politik yang bersangkutan; dan c. sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain. Kampanye Pemilu dapat berupa uang, barang dan/atau jasa. Dana kampanye Pemilu berupa uang sebagaimana dimaksud ditempatkan pada rekening khusus dana, kampanye Partai Politik peserta pemilu pada bank. Kampanye Pemilu berupa sumbangan dalam bentuk barang dan/atau- jasa dicatat berdasarkan harga pasar yang wajar pada saat sumbangan itu diterima. Dana Kampanye Pemilu dicatat dalam pembukuan penerimaan dan pengeluaran khusus dana Kampanye pemilu yang terpisah dari pembukuan keuangan partai politik. Pembukuan dana Kampanye pemilu dimulai sejak 3 (tiga) hari setelah partai politik ditetapkan sebagai Peserta pemilu dan ditutup 7 (tujuh) hari sebelum penyampaian laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye Pemilu kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU.

Beberapa ketentuan penting mengenai pengaturan dana kampanye dalam UU Pemilu meliputi: Dana Kampanye yang berasal dari perseorangan tidak boleh melebihi Rp2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah). Dana Kampanye yang berasal dari kelompok, perusahaan, atau badan usaha non pemerintah tidak boleh

---

<sup>2</sup>Ibid.

<sup>3</sup>Ibid

<sup>4</sup>Ibid.

melebihi Rp 25.000.000.000,- (dua puluh lima miliar rupiah). Perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha non pemerintah yang memberikan sumbangan dana harus melaporkan sumbangan tersebut kepada KPU. Pemberi sumbangan harus mencantumkan identitas yang jelas. Ketentuan-ketentuan tersebut telah mengatur secara lengkap batasan mengenai dana masuk yang boleh dipergunakan untuk kampanye. Hal itu sangat penting agar terdapat kejelasan dana yang dipergunakan untuk kampanye. Tanpa kejelasan sumber dana kampanye, akan terjadi potensi *moral hazard* dalam mendapatkan sumber-sumber dana kampanye. Selain itu, dengan pengaturan secara jelas sumber-sumber dana kampanye akan terjadi *equality*, transparansi dan akuntabilitas dalam memperoleh sumber-sumber dana kampanye. Dana kampanye harus dapat dibatasi karena secara tidak langsung akan mempengaruhi partisipasi pemilu. Norma yang mengatur pembatasan dana kampanye dibutuhkan untuk menciptakan keadilan bagi penyelenggaraan pemilu.

Penerimaan dana kampanye berkaitan dengan dari mana sumber dana kampanye, pembatasan sumbangan, dan larangan sumbangan yang diperoleh oleh masing-masing calon anggota legislatif yang mengikuti pemilu. Pengaturan penerimaan dana kampanye bertujuan untuk memastikan bahwa dana kampanye yang digunakan oleh partai politik peserta pemilu maupun calon anggota legislatif, benar-benar dana yang sah menurut undang-undang. Hal ini dimaksudkan karena penggunaan dana kampanye yang didapat dengan cara tidak sah adalah sebuah pelanggaran dan menimbulkan ketidaksetaraan bagi calon peserta pemilu.<sup>5</sup> Pertanggungjawaban ini menjadi sangat penting, apabila berkaitan dengan persoalan dana kampanye. Semakin masif, terstruktur, dan sistematis kampanye dilakukan tentunya akan membutuhkan dana yang tidak sedikit jumlahnya. Hal ini ditujukan

---

<sup>5</sup>Irwan Anjalline, dkk., Pengaturan Dana Kampanye Pemilihan Umum Sebagai Tanggung Jawab Calon Anggota Legislatif Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, *e Journal Lentera Hukum*, 2014, I (1): 42-53.

untuk menjangkau ruang lingkup masyarakat yang luas, khususnya di negara kita yang merupakan wilayah kepulauan yang sangat luas.<sup>6</sup>

Dana yang digunakan peserta pemilu dapat berasal dari peserta pemilu maupun sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain yang diatur oleh peraturan perundangundangan. Namun, dari dana yang dikumpulkan muncul berbagai persoalan mengenai keabsahan dana tersebut, maupun pengaruh dana yang disumbangkan terhadap tanggung jawab peserta pemilu. Disamping partai politik membutuhkan dana besar untuk membiayai kampanye, di pihak lain besarnya dana kampanye yang disumbangkan pada partai politik membuat partai politik terjebak dalam kepentingan penyumbang dan seakan melupakan kepentingan rakyat. Dana haram seperti hasil korupsi, pencucian uang, penyuaipan hingga besarnya pengaruh dana yang disumbangkan terhadap pengaruh kebijakan calon peserta pemilu harus menjadi perhatian khusus. Kasus-kasus korupsi besar yang sering menjadi topik utama media massa nasional, seperti kasus BLBI, Kasus Bank Century, kasus Hambalang, kasus SKK Migas diyakini banyak kalangan mempunyai keterkaitan dengan aliran dana kampanye. Tentunya, kita tidak ingin pemilu yang di-*gadang-gadang* menjadi salah satu ciri negara demokrasi tercoreng dengan praktek-praktek kotor untuk membiayai kegiatan kampanye yang pada akhirnya menodai makna demokrasi itu sendiri.<sup>7</sup>

Pengaturan dana kampanye sangat diperlukan agar dapat mewujudkan beberapa hal berikut:(1). Mendorong kemandirian, transparansi dan akuntabilitas; (2). Mendorong sistem persaingan yang seimbang (*equal opportunity*); (3). Mewujudkan sistem keuangan yang dapat mencegah korupsi (*investive corruption*) dengan membatasi partai/kandidat dari pengaruh berlebihan (kooptasi) donatur/ penyumbang; (4). Mewujudkan sistem yang dapat membebaskan pemilih dari politik uang (*vote buying*).<sup>8</sup>

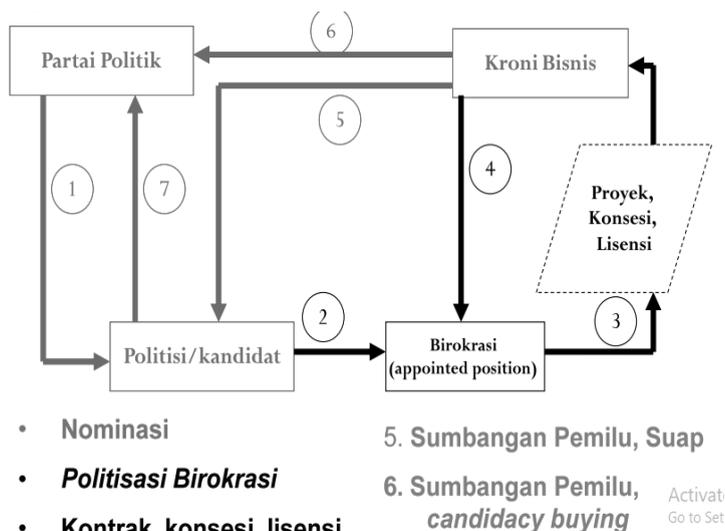
---

<sup>6</sup>Ibid.

<sup>7</sup>Ibid.

<sup>8</sup>Abdullah Dahlan, Pengawasan Dana Kampanye Pemilu Sebagai Upaya Meningkatkan Integritas Pemilu, ICW, 2013

Gambar 1. Lingkaran Setan Korupsi Politik (Implikasi)



(Sumber: Abdullah Dahlan, Pengawasan Dana Kampanye Pemilu Sebagai Upaya Meningkatkan Integritas Pemilu, ICW, 2013)

Jika tidak dilakukan pengaturan secara ketat mengenai sumber dana kampanye, dikhawatirkan terjadi berbagai praktik anomali bahkan koruptif dalam memperoleh sumber-sumber pendanaan kampanye. Salah satu praktik korupsi politik yang dapat menyebabkan Pemilu yang tidak curang adalah “politik gentong babi” (*pork barrel politics*). Istilah “gentong babi” (*pork barrel*) mengacu pada pengeluaran yang diusahakan oleh politisi atau anggota parlemen untuk konstituennya sebagai imbalan atas dukungan politik, baik dalam bentuk kampanye atau suara pada pemilihan umum. Tujuannya agar mereka dapat terpilih kembali dalam pemilu berikutnya. Praktik politik ini terus dikecam karena cenderung menguntungkan kepentingan pribadi daripada kepentingan umum serta rawan penyelewengan dan salah sasaran.<sup>9</sup>

<sup>9</sup>Hendri F. Isnaeni, “Gentong Babi” di Parlemen – Dana Aspirasi di Indonesia, “gentong babi” di Babi di Amerika, <https://historia.id/politik/articles/quot-gentong-babi-quot-di-parlemen-DppeD>

Politik “gentong babi” kali pertama diperkenalkan dalam apa yang disebut *Bill Bonus*. Pada 1817 Wakil Presiden Amerika Serikat John C. Calhoun mengusulkan *Bill Bonus* yang isinya penggelontoran dana untuk pembangunan jalan raya yang menghubungkan Timur dan Selatan ke Barat Amerika. Dananya akan diambil dari laba bonus Second Bank of the United States (Bank Kedua Amerika Serikat). RUU tersebut diveto oleh Presiden James Madison. *Bill Bonus* kedua terjadi pada awal 1931. Saat itu para veteran yang tergabung dalam *American Legion* dan *Veterans of Foreign Wars* mendesak pemerintah untuk membayar kompensasi kepada mereka yang berjuang pada Perang Dunia I. Desakan para veteran itu mendapat dukungan anggota Kongres dari Texas, John Wright Patman. Pada 1932, Patman memperkenalkan *Veteran's Bonus Bill*. Presiden Herbert Hoover menentanginya. Usaha Patman gagal. Patman berusaha lagi saat Franklin Delano Roosevelt berkuasa. Kali ini dia mendapat dukungan dari anggota Partai Demokrat, Huey Long, dan Pastor Charles Coughlin. Roosevelt bergeming, bahkan memvetonya. Pada 1936, Kongres akhirnya menyetujui pengucuran dana kompensasi untuk para veteran setelah masa veto Roosevelt berakhir. Departemen Keuangan mencairkan dana sebesar US\$ 1,5 milyar dalam bentuk cek Treasury untuk 4 juta veteran berdasarkan Adjusted Compensation Payment Act (UU Pembayaran Kompensasi).<sup>10</sup>

Sebenarnya istilah “gentong babi” sudah digunakan Edward Everett Hale dalam kisah populer, *The Children of the Public* (1910), sebagai metafora sederhana untuk setiap bentuk pengeluaran publik untuk warga. Tapi istilah itu menjadi konsumsi publik setelah dipopulerkan oleh Chester Collins Maxey dalam artikel “A Little History of Pork” dalam *National Municipal Review* pada 1919. Menurut Maxey, frasa “gentong babi” berasal dari praktik memberikan daging babi asin kepada para budak kulit hitam pada masa Perang Saudara (1861-1865). Istilah “gentong babi” bernada menghina dan merendahkan. Pada masa itu, para tuan pemilik budak memberikan daging babi yang telah diasinkan kepada para budak kulit hitam

---

<sup>10</sup>Ibid.

untuk diperebutkan. Perilaku para legislator yang mencari subsidi pemerintah untuk kepentingan politik pribadi bisa disamakan dengan perilaku para budak yang memperebutkan daging tersebut. Praktik “gentong babi” kemudian diadopsi oleh beberapa negara. Filipina, menurut Benny Subianto dalam *Skandal “Gentong Babi” Filipina*, sudah menerapkannya sejak 1930. Bahkan, dananya dikelola oleh lembaga *Priority Development Assistance Fund* (PDAF). Setiap tahun, pemerintah Filipina menganggarkan 70 juta peso atau sekitar US\$ 1,5 juta per anggota Kongres (DPR). Sedangkan Senator mendapat jatah 200 juta peso atau sekitar US\$ 5 juta per orang untuk dana pembangunan di daerah masing-masing. Para anggota Kongres dan Senator kemudian membuat rencana proyek pembangunan, yang akan didanai dengan skema “gentong babi” ini. Tujuannya tak lain hanya untuk menyenangkan konstituen agar terpilih kembali pada pemilihan mendatang.<sup>11</sup>

Di negara-negara lain, praktik “gentong babi” juga disebut *patronage* (patronase). Di Denmark, Swedia, dan Norwegia disebut “election pork” atau “babi pemilihan”, di mana para politisi mengumbar janji-janji sebelum pemilihan berlangsung. Di Finlandia disebut “politik gorong-gorong”, yang mengacu pada politisi nasional berkonsentrasi pada masalah-masalah lokal. Rumania menyebutnya “sedekah pemilihan”. Sedangkan di Polandia disebut “sosis pemilu”.<sup>12</sup> Politik uang seperti yang pernah dikenal dengan sebutan “gentong babi” sesungguhnya merupakan “parasit dalam sistem demokrasi”. Kegagalan dalam pengelolaan sistem pendanaan pemilu menjadi sebab utama dalam mewujudkan tata kelola pemilu yang bersih. Partai Politik (Parpol) merupakan perangkat demokrasi konstitusional yang menjembatani aspirasi rakyat/konstituen di ranah privat dengan kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah maupun parlemen. Parpol juga menjadi institusi yang menjadi kanal yang penting bagi masuknya seorang kandidat politik yang berakar dari rakyat untuk menjadi elite pemimpin politik baik di ranah legislatif maupun

---

<sup>11</sup>Ibid

<sup>12</sup>Ibid

eksekutif di Pusat dan Daerah. Sedemikian strategisnya peranan Parpol dalam sistem demokrasi konstitusional telah menempatkan Parpol menjadi salah satu komponen dari sistem demokrasi.

Di sisi lain, wajah suram sistem demokrasi juga nyaris tak mungkin lepas dari sumbangan yang berasal dari masih cukup banyaknya kegagalan manajemen Parpol. Kini, lembaga pemasyarakatan dipenuhi oleh banyak mantan aktivis Parpol yang pernah menduduki berbagai kekuasaan di lingkungan legislatif maupun eksekutif yang terseret berbagai kasus korupsi politik. Upaya untuk memperbaiki kondisi tersebut hanya bisa ditempuh melalui perbaikan sistem pelembagaan Parpol (*party system institutionalization*) dan sistem kepartaian (*party system*). Penguatan derajat pelembagaan akan berdampak terhadap sistem kepartaian. Upaya penguatan pelembagaan tersebut salah satunya dapat didorong dengan memperkuat keuangan Parpol yang bersumber dari keuangan negara sembari mendorong terjadinya transformasi pengelolaan kepartaian berdasarkan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Prinsip pengaturan dana kampanye/dana politik yang harus digunakan sebagai rujukan meliputi: pembatasan maksimum jumlah sumbangan perorangan dan badan hukum; larangan menerima sumbangan dari sumber-sumber tertentu; pemisahan rekening partai politik dan rekening kampanye; pembatasan belanja (maksimum belanja dan politik uang); kewajiban melakukan tertib pencatatan, pelaporan dan audit; jaminan akses publik; sanksi (administratif dan pidana).

### **Memperkuat Pendanaan Partai Politik**

Salah satu cara – meskipun tentu saja bukan satu-satunya cara – untuk memutus siklus korupsi politik adalah dengan memperkuat sistem pendanaan partai politik. Dasar pemikiran untuk meningkatkan besaran pendanaan bagi Parpol sejatinya harus dikaitkan sebagai strategi untuk memperbaiki pola pengelolaan organisasi Parpol, khususnya melalui perbaikan sistem pengelolaan

keuangan Parpol. Ingrid van Biezen<sup>13</sup> mencatat bahwa: *The increasing amount of money needed for parties to continue ensuring the democratic process is coupled with a decrease in revenue. In recent years, political parties have suffered from a growing disengagement of citizens from conventional politics, which can be seen from the substantial decline in the number of party members. As a consequence of the erosion of their membership organisations, parties have lost a substantial share of their reservoir of volunteers who would work for the party as unpaid employees or who would carry out labour-intensive campaigning activities. To compensate, they have recruited larger numbers of paid professionals, which has made party activity more expensive. At the same time, the decline in membership has deprived parties of an important source of revenue by reducing significantly the amount of income derived from membership subscriptions.*

Pendanaan Parpol dengan skema pembiayaan publik melalui alokasi pembiayaan dari APBN dengan sejumlah persyaratan yang ketat dapat mendorong tumbuhnya transparansi, partisipasi dan akuntabilitas dalam pengelolaan dana Parpol. Aliran uang negara ke dalam tubuh Parpol akan menggerakkan perangkat instrumen supervisi, monitoring dan evaluasi sekaligus pengawasan intensif terhadap penggunaan uang negara yang diinjeksikan ke dalam tubuh Parpol tersebut. Hal itu akan berdampak terhadap transplantasi nilai-nilai maupun pola pengelolaan keuangan negara dengan menggunakan standar anggaran berbasis prestasi kerja (*performance budgeting*). Politik uang dalam Pemilu terjadi melalui rantai kebijakan penganggaran, seperti yang sangat terkenal dengan sebutan “politik gentong babi” sebagaimana diuraikan di atas. Di negeri asalnya, Amerika Serikat, praktik ini menyebabkan penggunaan anggaran yang tak wajar. Misalnya, ada usulan proyek pembuatan toilet di Gunung McKinley yang menghabiskan anggaran US\$ 800.000, pembuatan perahu kuno purba sebesar US\$ 2 juta, dan studi mengapa orang tak bersepeda ke kantor dengan anggaran US\$ 1 juta. Karena

---

<sup>13</sup>Biezen, Ingrid van, 2003, *Financing Political Parties and Election Campaigns – Guidelines*, Council of Europe Publishing, Germany.

itu, “gentong babi” menjadi isu kampanye calon presiden Amerika Serikat pada 2008. Bahkan tim kampanye McCain membuat *game online* “gentong babi”: “Pork Invaders” untuk menyerang Obama. Lewat *game* ini, McCain ingin menyampaikan pesan bahwa dirinya menentang pemborosan anggaran negara melalui “gentong babi”.<sup>14</sup> Praktik-praktik buruk dalam pendanaan politik merupakan akar terjadinya korupsi politik yang menyebabkan terjadinya praktik-praktik penganggaran koruptif yang nilainya fantastis, misalnya kasus korupsi KTP elektronik yang melibatkan aktor utama politisi Setyo Novanto dan sejumlah nama politisi maupun birokrat yang merugikan negara triliunan rupiah. Proyek Kartu Tanda Penduduk (KTP) elektronik atau yang biasa disebut e-KTP melibatkan peran Kementerian Dalam Negeri sebagai pelaksana, pada tahun 2011-2012. Anggaran untuk proyek ini mencapai Rp5,9 triliun. Saat itu tender pengadaan e-KTP dimenangkan konsorsium PT Percetakan Negara Republik Indonesia (PNRI). Konsorsium ini terdiri dari Perum PNRI, PT Sucofindo, PT Sandhipala Arthapura, PT Len Industri, dan PT Quadra Solution sebagai penyedia perangkat keras dan perangkat lunak. KPK menduga ada aliran dana dari pemenang tender tersebut ke sejumlah pihak, termasuk wakil rakyat di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dari nilai proyek Rp5,9 triliun, KPK menyebut dana yang dikorupsi mencapai Rp2,3 triliun.<sup>15</sup> Banyaknya nama politisi yang disebut terlibat dalam menerima aliran dana korupsi KTP elektronik menyebabkan terjadinya kerusakan sosial dan struktur politik di Indonesia. Kekisruhan proses seleksi pimpinan KPK pada tahun 2019 dan lahirnya undang-undang revisi dari UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang berdampak menyebabkan KPK sekarat, bukan tak mungkin juga terjadi sebagai “efek bola salju” sebagai respons para elite politik terhadap langkah KPK untuk menuntaskan korupsi KTP elektronik. Pengisian pimpinan KPK yang bermasalah sebagai hasil pilihan DPR dan revisi UU KPK merupakan permainan politik

---

<sup>14</sup>Hendri F. Isnaeni, Op.Cit.

<sup>15</sup>Dikutip sebagian dari <https://www.bbc.com/indonesia/trensosial-39218275>

yang diduga dilakukan oleh sejumlah elite politik yang berusaha untuk melemahkan KPK agar tidak efektif lagi untuk melakukan pemberantasan korupsi yang selama ini menyeret sejumlah nama elite politik.

### **Mengintegrasikan Sistem Pengelolaan Anggaran Berbasis Kinerja dalam Pembiayaan Partai Politik**

Perlunya penguatan pendanaan Partai Politik dinilai dapat menjadi salah satu cara efektif untuk memutus siklus politik uang pada sumbernya. Tanpa adanya sumber pembiayaan yang memadai, Partai Politik akan mengalami kesulitan pembiayaan yang ujung-ujungnya akan dibiayai melalui sumber pendanaan yang diperoleh melalui cara-cara koruptif. Namun, dalam mengalokasikan sumber pembiayaan dari APBN yang *notabene* merupakan keuangan negara perlu diikuti dengan mengintegrasikan konsep anggaran berbasis kinerja agar mendorong Partai Politik mengelola keuangan Partai Politik yang bersumber dari keuangan negara dengan mengacu pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara yang baik (*good financial governance*).

Beberapa parameter kunci dalam penerapan performance based budgeting dapat dicatat sebagai berikut: (1) **Input Measures.** *These are the volume of resources used or total expenditures (costs) consumed to achieve a given output;* (2) **Output Measures.** *These are the quantifying of goods and services performed or delivered to customers;* (3) **Effectiveness Measures.** *These are the indices that assess how well a program achieved its goals and objectives; e.g., percent of wetlands preserved as a result of permit issuance; percent of inmates convicted of another crime after release, percent of placements successful after 30 days, etc.;* (4) **Efficiency Measures.** *These are indices that assess or compare how much output was achieved per unit of input (costs); e.g. cost per complaint processed, cost per license issued, cost per prisoner incarcerated, etc.;* (5) **Workload Measures.** *These are indices that assess the level of effort required to carry out an activity; e.g., number of applications processed, number of inspections completed, number of miles patrolled, etc.* Parameter-parameter dalam pelaksanaan *performance based budgeting*

tersebut bisa ditempatkan sebagai indikator-indikator untuk menakar kualitas pelaksanaan program-program Parpol.

Tabel 1. Implikasi *Good Financial Governance* Terhadap Pengelolaan Parpol

| No | <i>Good Financial Governance</i>                                 | Implikasi Terhadap Pengelolaan Parpol                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----|------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | Akuntabilitas berorientasi pada hasil                            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mendorong cara-cara pencapaian secara efektif sistem perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan program/kegiatan Parpol.</li> <li>• Membantu mengembangkan instrumen evaluasi program/kegiatan dalam tubuh Parpol</li> <li>• Mengembangkan parameter yang efektif terhadap realisasi visi dan misi Parpol dalam sistem demokrasi</li> </ul>                             |
| 2  | Profesionalitas                                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mendorong perwujudan sistem kompetensi organisasi</li> <li>• Merekonstruksi keterkaitan antara kompetensi personalia dengan bidang tugas dalam struktur organisasi</li> <li>• Memastikan sistem kompetisi berbasis ukuran-ukuran profesional dalam organisasi</li> </ul>                                                                                             |
| 3  | Proporsionalitas                                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mendorong terwujudnya keseimbangan antara kapasitas sumber daya manusia dengan beban kerja organisasi</li> <li>• Memastikan pola rekrutmen politik berbasis karakter ideologis dan organisasi, visi serta misi Parpol</li> </ul>                                                                                                                                     |
| 4  | Keterbukaan dalam Pengelolaan Keuangan Negara                    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mendorong terwujudnya sistem pengelolaan keuangan Parpol secara transparan, partisipatif dan akuntabel.</li> <li>• Mengembangkan parameter penilaian kualitas program/kegiatan Parpol menjadi lebih terukur (<i>more measurable</i>)</li> <li>• Mendorong pertanggungjawaban pelaksanaan mandat politik Parpol terhadap anggota, konstituen maupun publik</li> </ul> |
| 5  | Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengintegrasikan secara efektif pengawasan penggunaan keuangan negara oleh BPK berdasarkan indikator penggunaan anggaran negara .</li> <li>• Mendorong tumbuhnya prinsip kehati-hatian dan kecermatan dalam pengelolaan keuangan Parpol</li> <li>• Mendorong struktur organisasi Parpol lebih bertanggungjawab dalam penggunaan keuangan negara</li> </ul>           |

Perbaiki struktur organisasi Parpol dengan menginternalisasikan nilai-nilai tata kelola organisasi Parpol yang baik dapat diwujudkan melalui sejumlah persyaratan dan monitoring serta evaluasi penggunaan pendanaan Parpol yang bersumber dari keuangan negara yang ditingkatkan besaran nilai nominalnya secara bertahap dengan menggunakan sistem *stick and carrot*. Pasal 12A PP No. 83 Tahun 2012 telah mengatur standar transparansi dalam pengelolaan dana Parpol. Pasal 12A PP No. 83 Tahun 2012 mengatur: (1) Partai Politik wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran bantuan keuangan yang bersumber dari dana APBN dan APBD kepada BPK secara berkala 1 (satu) tahun sekali untuk diperiksa paling lambat 1 (satu) bulan setelah tahun anggaran berakhir; (2) Pemeriksaan atas laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sudah selesai dilakukan oleh BPK paling lama 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir; (3) BPK menyampaikan hasil pemeriksaan atas laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) kepada Partai Politik paling lama 1 (satu) bulan setelah pemeriksaan selesai dilakukan.

Penguatan pendanaan Partai Politik memang bukan satu-satunya opsi untuk memutus siklus politik uang, namun bisa menjadi langkah awal untuk menata sistem demokrasi di Indonesia. Politik uang bisa menjadi salah satu variabel yang menyebabkan tumbuhnya oligarkhi politik dan hegemoni partai-partai politik yang pada gilirannya justru dapat merusak sistem demokrasi konstitusional, meskipun konstitusi menempatkan peran penting Partai Politik sebagai salah satu pilar demokrasi sipil. Selain melalui penguatan pendanaan Partai Politik, upaya untuk memutus siklus politik uang juga dapat dilakukan melalui perbaikan sistem pembiayaan demokrasi dan berbagai strategi perbaikan pada pendanaan kampanye serta pengawasan yang efektif terhadap dana pemilu dengan dilengkapi sanksi yang tegas agar dapat menimbulkan efek jera bagi para pelaku politik uang. Namun, tentu saja berbagai sistem pendukung pemilu dan sistem sosial di masyarakat juga perlu ditopang oleh

pengintegrasian nilai-nilai demokrasi dan sistem tata kelola politik yang baik (*good political governance*) dalam kehidupan berdemokrasi.

### **Kesimpulan**

1. Kegagalan dalam pengelolaan sistem pendanaan pemilu menjadi sebab utama dalam mewujudkan tata kelola pemilu yang bersih. Partai Politik merupakan perangkat demokrasi konstitusional yang menjembatani aspirasi rakyat/konstituen di ranah privat dengan kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah maupun parlemen. Parpol juga menjadi institusi yang menjadi kanal yang penting bagi masuknya seorang kandidat politik yang berakar dari rakyat untuk menjadi elite pemimpin politik baik di ranah legislatif maupun eksekutif di Pusat dan Daerah.
2. Penguatan pendanaan Partai Politik memang bukan satu-satunya opsi untuk memutus siklus politik uang, namun bisa menjadi langkah awal untuk menata sistem demokrasi di Indonesia. Politik uang bisa menjadi salah satu variabel yang menyebabkan tumbuhnya oligarkhi politik dan hegemoni partai-partai politik yang pada gilirannya justru dapat merusak sistem demokrasi konstitusional. Selain melalui penguatan pendanaan Partai Politik, upaya untuk memutus siklus politik uang juga dapat dilakukan melalui perbaikan sistem pembiayaan demokrasi dan berbagai strategi perbaikan pada pendanaan kampanye serta pengawasan yang efektif dengan dilengkapi sanksi yang tegas agar dapat menimbulkan efek jera bagi para pelaku politik uang.

## Daftar Pustaka

- Abdullah Dahlan, *Pengawasan Dana Kampanye Pemilu Sebagai Upaya Meningkatkan Integritas Pemilu*, ICW, 2013
- Biezen, Ingrid van, 2003, *Financing Political Parties and Election Campaigns – Guidelines*, Council of Europe Publishing, Germany.
- Hendri F. Isnaeni, “Gentong Babi” di Parlemen – Dana Aspirasi di Indonesia, “gentong babi” di Babi di Amerika, <https://historia.id/politik/articles/quot-gentong-babi-quot-di-parlemen-DppeD>
- Irwan Anjalline, dkk., Pengaturan Dana Kampanye Pemilihan Umum Sebagai Tanggung Jawab Calon Anggota Legislatif Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, *e- Journal Lentera Hukum*, 2014, I (1): 42-53.
- OECD, tt, *Framework on Financing Democracy: Supporting Public Policies and Averting Policy Captures*.
- Riawan Tjandra, W., 2014, *Hukum Keuangan Negara*, PT Grasindo, Jakarta.

# **BAB III**

## **PEMANTAUAN BERBASIS ORGANISASI MASYARAKAT SIPIL TERHADAP PRAKTIK KORUPSI PEMILU 2019: SEBUAH PEMETAAN KONSEPTUAL**

**Fikri Disyacitta**

\*\*\*\*\*

### **Abstrak**

Peran organisasi masyarakat sipil dalam konteks negara demokratis telah diakui sebagai salah satu pilar penting dalam memantau potensi terjadinya korupsi pemilu. Namun, telaah akademis mengenai sejauh mana kapasitas organisasi masyarakat sipil dalam melakukan monitoring terhadap praktik korupsi pemilu masih memerlukan pengkajian mendalam. Artikel ini kemudian mencoba mengelaborasi konsep korupsi pemilu dan mensinkronisakannya dengan konsep mengenai pemantauan organisasi masyarakat sipil. Dari kemudian dapat dirumuskan suatu tawaran peta jalan (*roadmap*) bagi organisasi masyarakat sipil agar mampu bekerja efektif dalam melakukan pengawalan terhadap proses pemilu. Secara metodologis, artikel ini menggunakan analisis data sekunder yang bersumber pada dokumen resmi dan pemberitaan media sebagai basis pijakan. Sebagai bahan diskusi, pada bagian akhir tulisan ini disajikan contoh kasus Koalisi Masyarakat Sipil untuk Pemilu Serentak 2019 yang terlibat melakukan pemantauan terhadap praktik korupsi pemilu pada Pemilu 2019.

**Kata kunci:** Organisasi masyarakat sipil, korupsi pemilu, pemantauan

### **Pendahuluan**

Dalam sebuah konferensi pers pada bulan Maret 2019 silam, Laode Muhammad Syarif selaku wakil ketua KPK merilis bahwa sebanyak 60% kasus korupsi yang diproses oleh lembaga anti rasuah

tersebut berasal dari sektor politik dengan perincian pelaku 70 orang anggota DPR, 1 anggota DPD, 165 anggota DPRD, dan 108 orang merupakan kepala daerah (KompasTV, 2019). Salah satu faktor tingginya angka korupsi yang dilakukan oleh politisi khususnya ketika menjelang masa pemilu adalah konsekuensi dari mahalnya pembiayaan pemilu. Dalam praktiknya, pendanaan pemilu di Indonesia cenderung bersifat kandidat sentris. Partai politik yang diidealkan membantu membiayai kebutuhan para kandidatnya untuk berlaga, justru memanfaatkan perhelatan pemilu sebagai momentum mengakumulasi dana lewat praktik mahar politik (Sjafrina, 2019). Kandidat yang membutuhkan rekomendasi dari partai politik untuk maju berkontestasi seakan tidak memiliki pilihan lain selain menyetorkan sejumlah uang mengingat mekanisme rekrutmen di internal partai politik sendiri tidak berlangsung secara terbuka. Di sisi lain, pemilu di Indonesia tidak memiliki tradisi yang kuat dalam mengorganisasikan penggalangan sumbangan dari konstituen di akar rumput atau lazim disebut metode *fundraising*.

Situasi demikian membuat kandidat harus memutar otak untuk mencari pemasukan tambahan, di antaranya melalui sumber-sumber ilegal seperti korupsi. Selain itu, keinginan memenangkan pemilu kerap membuat kandidat tidak segan mengalokasikan pengeluaran khusus untuk melakukan jual beli suara baik kepada pemilih maupun penyelenggara ketika masa kampanye hingga penghitungan suara. Kasus Bowo Sidik Pangarso dari Fraksi Golkar adalah ilustrasi yang tepat untuk menggambarkan bagaimana mahalnya belanja politik membuat politisi beralih ke pendanaan ilegal dan menganggarkan uang untuk melancarkan strategi jual beli suara. Dirinya memanfaatkan uang suap hasil meloloskan kerja sama pengangkutan distribusi pupuk senilai Rp8.000.000.000. Uang tersebut lalu dipecah ke dalam amplop-amplop kecil berisi pecahan uang senilai Rp20.000 hingga Rp50.000 yang sedianya hendak dipergunakan untuk melakukan serangan fajar di daerah pemilihan Jawa Tengah demi meraup suara di Pemilu Legislatif 2019 (Sarwanto, 2019).

Meski tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penindakan seperti KPK atau Sentra Gakumdu, organisasi masyarakat

sipil sebagai salah satu unsur pemantau proses elektoral tidak tinggal diam begitu saja melihat fenomena korupsi pemilu yang trennya kian meningkat dan modus operasinya semakin canggih. Organisasi masyarakat sipil yang berfokus pada isu korupsi pemilu berikhtiar agar pemilu tidak dimaknai sebagai demokrasi prosedural belaka, tetapi harus substantif dan menjadi arena kompetisi yang adil sekaligus sehat baik bagi peserta pemilu maupun pemilih. Sebagai ilustrasi, ketika tengah berlangsung tahapan klarifikasi dari partai politik peserta Pemilu 2019 kepada KPU terkait aduan dan masukan masyarakat, LSM dan elemen masyarakat sipil yang bergabung di bawah naungan Koalisi Masyarakat Sipil untuk Pemilu Bersih menginisiasi penyerahan petisi bertajuk “Koruptor Kok Nyaleg” pada lembaga KPU sebagai wujud keprihatinan mereka terhadap putusan Bawaslu yang meloloskan mantan terpidana kasus korupsi untuk mencalonkan diri kembali (Rachman, 2018).

Usaha menjaga marwah pemilu dari praktik-praktik korupsi oleh masyarakat sipil hingga menjadi salah satu kekuatan yang rekomendasinya diperhitungkan hari ini oleh para pemangku kepentingan tidaklah muncul dari ruang kosong. Secara historis, meskipun tidak spesifik menyuarakan transparansi pemilu, embrio organisasi masyarakat sipil anti-korupsi dapat dilacak sejak masa Orde Baru. Sebagaimana dicatat oleh Setiyono dan McLeod (2010), inisiatif dimulai pada tahun 1970 saat sekelompok akademisi Universitas Indonesia yang berhimpun dalam dewan mahasiswa mengadakan seminar yang menghasilkan kritik terhadap maraknya korupsi politik di dalam lembaga pemerintahan kala itu. Gelombang protes ini kemudian membuat Suharto terpaksa berkompromi dengan membentuk komite anti-korupsi pada tahun yang sama dan mendudukkan perwakilan aktivis akademisi di dalamnya. Meski bersifat semu karena komite ini hanya bersifat *lip service* serta tidak memiliki kewenangan riil, namun peristiwa ini merupakan titik bersejarah bagi organisasi masyarakat sipil karena dapat memaksa pemerintah untuk duduk mendengarkan tuntutan.

Memasuki era Reformasi, gerakan anti-korupsi yang ada masih belum terlembagakan, berbasis aliansi mahasiswa dengan masyarakat, bersifat lokal bahkan anomik, dan bergerak sporadis. Barulah pasca-Reformasi, organisasi yang mengkhususkan diri dalam pengawasan korupsi mengkonsolidasikan diri menjadi lembaga formal seperti Indonesia Corruption Watch (ICW). Pada perkembangannya, organisasi masyarakat sipil mulai melibatkan diri dalam aktivitas pemantauan pemilu. ICW dan Transparency International Indonesia misalnya, tekun memberikan konferensi pers maupun hasil kajian yang dapat diakses oleh publik untuk menginformasikan adanya potensi pelanggaran yang erat kaitannya dengan praktik korupsi pemilu. Pada prinsipnya, seluruh masyarakat tanpa terkecuali berhak untuk memantau jalannya pemilu sebagai bentuk pemenuhan hak politik. Hanya saja, ada ketentuan regulasi berdasarkan Pasal 435-447 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang mensyaratkan lembaga atau kelompok terlebih dahulu harus mengantongi akreditasi dan rekomendasi dari Bawaslu bila ingin melakukan pemantauan proses pemilu sampai dengan tahap pemungutan suara hingga penghitungan suara di TPS. Meskipun terkesan membatasi partisipasi umum, di satu sisi kebijakan ini bertujuan melindungi integritas organisasi masyarakat sipil dan pelaksanaan pemilu itu sendiri. Berangkat dari uraian pada latar belakang di atas, artikel ini kemudian memunculkan dua rumusan masalah yakni: secara konseptual, bagaimanakah cara korupsi pemilu beroperasi? Sejauh mana kemampuan organisasi masyarakat sipil di Indonesia dalam melakukan pemantauan terhadap praktik korupsi pemilu yang terjadi pada Pemilu 2019?

### **Korupsi Pemilu sebagai Cabang Korupsi Politik**

Sebelum membahas bagaimana mekanisme bekerjanya korupsi pemilu, terlebih dahulu perlu dipaparkan definisi dan batasan mengenai apa yang disebut sebagai korupsi pemilu. Terminologi “korupsi pemilu” dan “korupsi politik” kerap kali dipahami sebagai sinonim oleh para akademisi ilmu politik ketika

mencoba mengelaborasi fenomena korupsi. Akan tetapi, tepatkah cara pandang yang menumbuhkan dua frasa tersebut? Artikel ini berpendapat bahwa korupsi politik merupakan sebuah konsep besar yang di dalamnya tercakup pula korupsi pemilu. Sehingga kedua istilah yang kerap tumpang tindih penggunaannya tersebut perlu dipahami secara berbeda meskipun pada beberapa aspek memiliki persamaan. Dari segi pelakunya, Philp dalam Heidenheimer dan Johnston (2007) mendefinisikan korupsi politik sebagai, “tindakan pejabat publik (A) yang mengingkari kepercayaan konstituen (B) atau mencederai kepentingan publik dengan menyalahgunakan jabatan untuk keuntungan sendiri, atau memberikan akses sumber daya kepada pihak ketiga (C) yang semestinya tidak mereka peroleh dengan cara-cara yang bertentangan dengan peraturan hukum”. Amundsen (1999) secara lebih tegas berargumen bahwa ciri khas korupsi politik yang diistilahkannya sebagai *grand corruption* adalah selalu melibatkan aktor pembuat kebijakan politik. Dari segi ruang lingkupnya, ia berpendapat bahwa korupsi politik terjadi di tingkat atas dalam sistem politik sebuah negara. Bentuk-bentuk korupsi politik yang umum terjadi, lanjut Amundsen, meliputi penyalahgunaan kuasa politik untuk menyelewengkan sumber daya negara dalam rangka memperkaya diri maupun perilaku pembuat kebijakan yang secara sistematis berusaha untuk memanipulasi hukum dan mengakali mekanisme institusi politik agar dapat melegitimasi tindakan yang menguntungkan pribadi sendiri atau kelompok.

Adapun Kurer dalam Heywood (2015) berpendapat, korupsi politik merupakan penyalahgunaan fungsi, wewenang, atau amanat publik yang menyalahi norma sosial, politik, dan kultural. Meski definisi yang diajukan terdengar sederhana, menjadi menarik ketika Kurer mengaitkan konsep korupsi politik dengan perilaku politisi dan pemilih. Dirinya mengajukan kritik terhadap perspektif bercorak Weberian yang cenderung melihat bahwa korupsi politik hanya dapat dilakukan oleh mereka yang secara formal duduk sebagai pejabat publik. Kurer berargumen bahwa siapapun yang memiliki kekuatan sebagai publik dan berpotensi melanggar kesepakatan

publik dapat melakukan korupsi politik. Konsekuensi tawaran konsep Kurer ini serius: pemilih, yakni masyarakat yang de facto tidak berposisi sebagai pejabat namun memiliki hak dan kekuatan untuk mengangkat seorang pejabat publik lewat pemilu, dapat menjadi pelaku korupsi politik. Sebab, seringkali perilaku korup yang dilakukan seorang pejabat politik merupakan respon dari perilaku pemilih yang mendukungnya. Dalam konteks ini, pemilih ingin mendapatkan imbal balik keuntungan dari hasil korupsi yang dilakukan oleh pejabat yang bersangkutan sehingga terus mendukung pencalonannya dalam setiap pemilihan. Mengambil kasus di Afrika, pada tabel 1 berikut Kurer mengilustrasikan bagaimana masyarakat sebagai pemilih bisa bertransformasi menjadi pelaku korupsi politik. Meskipun 61% memandang politik gentong babi adalah perbuatan salah yang layak dijatuhi hukuman, akan tetapi sebanyak 24% lain mengaku dapat memaklumi perbuatan tersebut meski tahu bahwa secara hukum itu salah.

Tabel 1. Masyarakat Mendefinisikan Perilaku Korupsi

| <b>Untuk Setiap Pernyataan mengenai Tindakan di Bawah Ini, Mohon Diisikan Salah Satu: Apakah Tindakan tersebut Bernilai Sama Sekali Tidak Salah, Salah Namun dapat Dimaklumi, Salah dan Layak Dihukum, atau Tidak Tahu</b> | <b>Sama Sekali Tidak Salah</b> | <b>Salah, Namun dapat Dimaklumi</b> | <b>Salah dan Layak Dihukum</b> | <b>Tidak Tahu</b> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------|-------------------|
| <i>Seorang pejabat publik memutuskan untuk mengadakan proyek pembangunan di daerah pemilihan tempat loyalis dan rekan-rekannya banyak tinggal</i>                                                                          | 13%                            | 24%                                 | 61%                            | 2%                |
| <i>Seorang pejabat pemerintah memberikan posisi pekerjaan pada anggota keluarganya meskipun ia tidak memiliki kualifikasi yang dibutuhkan</i>                                                                              | 5%                             | 18%                                 | 75%                            | 2%                |
| <i>Seorang pejabat pemerintah meminta tambahan uang untuk mengerjakan hal yang seharusnya merupakan kewajiban tugasnya</i>                                                                                                 | 5%                             | 16%                                 | 77%                            | 2%                |

Sumber: Kurer dalam Heywood (2015).

Baik Philp, Amundsen, dan Kurer, ketiganya bersepakat bahwa dalam korupsi politik, ada unsur wewenang serta kepentingan publik yang dilanggar demi kepentingan pribadi. Namun ketika menunjuk siapa pelakunya, Philp dan Amundsen berpendirian bahwa pejabat publik atau otoritas pembuat kebijakanlah yang paling mungkin melakukannya karena memiliki kemampuan secara riil untuk mengakses sumber daya negara. Sebaliknya, Kurer berargumen bahwa pelaku tidak hanya terbatas pada pejabat publik yang memiliki kewenangan saja. Masyarakat sebagai pemilih juga bisa melakukan korupsi politik ketika berinteraksi dengan pejabat publik pada saat masa pemilu. Kontribusi konseptual Kurer memang sudah sedikit mengulas bahwa korupsi politik dapat terjadi dalam relasi antara pemilih dan politisi. Hanya saja, penjelasan yang diberikan masih berada dalam kerangka korupsi politik yang bersifat umum karena ia tidak mengeksplorasi modus operandi korupsi yang dilakukan oleh pejabat publik, pemilih, penyelenggara, dan peserta pemilu.

Lantas, apakah yang dimaksud dengan korupsi pemilu? Sutter (2003) menggunakan istilah *election misconduct* untuk merujuk perilaku korupsi yang rentan terjadi pada tahap pemungutan suara (menyuap pemilih) dan tahap penghitungan surat suara (penyelenggara pemilu sengaja memanipulasi perolehan suara dengan tujuan menguntungkan pihak tertentu). Sedangkan U.K. AID (2015) memakai padanan kata *electoral manipulation* yang memasukkan tindak penyalahgunaan sumber daya negara, jual beli suara, dan manipulasi dana kampanye sebagai bentuk korupsi pemilu. Sutter dan U.K. AID memang sudah memberikan contoh-contoh praktis, namun belum memberikan kerangka konseptual yang solid. Salah satu tawaran untuk memahami korupsi pemilu datang dari Badoh dan Dahlan (2010). Keduanya memberikan rumusan bahwa yang dimaknai sebagai korupsi pemilu ialah segala rupa aktivitas peserta pemilu maupun pihak lain yang memberikan, menjanjikan imbalan berupa uang, barang, jasa, jabatan, dan keuntungan lainnya secara langsung maupun tidak langsung, kepada pemilih, penyelenggara, pegawai, dan instansi lain yang terkait dengan pemilu yang bertujuan

untuk mempengaruhi pilihan dan atau proses pemilu sehingga menguntungkan peserta pemilu atau kelompok lainnya. Dari segi waktu, keduanya berpendapat bahwa korupsi pemilu terjadi sebelum politisi memperoleh kekuasaan.

Benang merah antara Sutter, U.K. AID, serta Badoh dan Dahlan adalah kesemuanya bermufakat bahwa korupsi pemilu mengandung unsur patronase, yakni adanya janji imbalan kepada pihak lain untuk mempengaruhi proses pemilu sehingga menguntungkan pihak tertentu. Perbedaan di antara ketiganya mulai sedikit terlihat dalam aspek pada tahap apakah korupsi pemilu terjadi. Sutter beranggapan bahwa tahap paling rawan terjadinya korupsi pemilu adalah ketika pemungutan dan penghitungan suara. U.K. AID dan Badoh dan Dahlan menyatakan tidak sesempit itu. Pada intinya sebuah tindakan dapat disebut sebagai korupsi pemilu sepanjang peristiwanya terjadi sebelum politisi mendapatkan kekuasaan formal. Sehingga, mulai dari tahap pengumpulan biaya untuk kampanye dan operasional pemilu sudah bisa dikategorikan korupsi jika dana diperoleh melalui sumber atau cara ilegal. Meski demikian, ada problem dalam penentuan tahap suatu kegiatan bisa dimasukkan sebagai bentuk korupsi pemilu yang dikemukakan oleh ketiganya. Ketika korupsi pemilu hanya dibatasi sampai pada penghitungan suara ataupun sebelum politisi dinyatakan secara resmi sebagai pemenang pemilu yang menandai bahwa sejak saat itu yang bersangkutan memperoleh kekuasaan, maka hal ini mengabaikan modus korupsi pemilu yang mampu beroperasi pasca-penetapan kemenangan kandidat untuk menghindari pengawasan dari aparat penegak hukum dan pemantauan masyarakat sipil.

Sebagai upaya menjawab limitasi tersebut, U.S. Agency for International Development (2003) menyajikan kerangka pikir seperti terpampang pada Skema 2, untuk memberikan pemahaman bagaimana uang bekerja, baik secara legal maupun ilegal. Kerangka ini sangat membantu terutama dalam memetakan pada tahapan atau titik mana saja yang rentan terjadi korupsi politik. Pada dimensi pendapatan, secara konseptual umumnya ada 6 sumber pembiayaan yang diakui sah menurut hukum seperti penyumbang besar,

penyumbang kecil atau menengah, gaji atau sumbangan dari pejabat, iuran partai atau usaha partai, penggalangan dana publik, dan biaya pribadi kandidat. Sumber-sumber ilegal, diantaranya yang disebutkan adalah pemanfaatan sumber daya negara oleh peserta pemilu, sering dialamatkan pada kandidat petahana yang memiliki kesempatan lebih terbuka dalam mengakses beragam fasilitas negara dibandingkan kompetitornya. Sebagai ilustrasi yang sempat menimbulkan polemik ketika Pemilu Presiden 2019 adalah Pasal 304 UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menyebutkan bahwa pada masa kampanye baik presiden, wakil presiden, pejabat negara, hingga pejabat daerah tidak diperkenankan. Namun pada Pasal 305 di UU yang sama, dinyatakan bahwa presiden petahana yang sedang melakukan kampanye tetap berhak mendapatkan fasilitas kesehatan, protokoler, dan keamanan, termasuk menggunakan pesawat kepresidenan sebagai moda transportasi untuk turun ke konstituen.

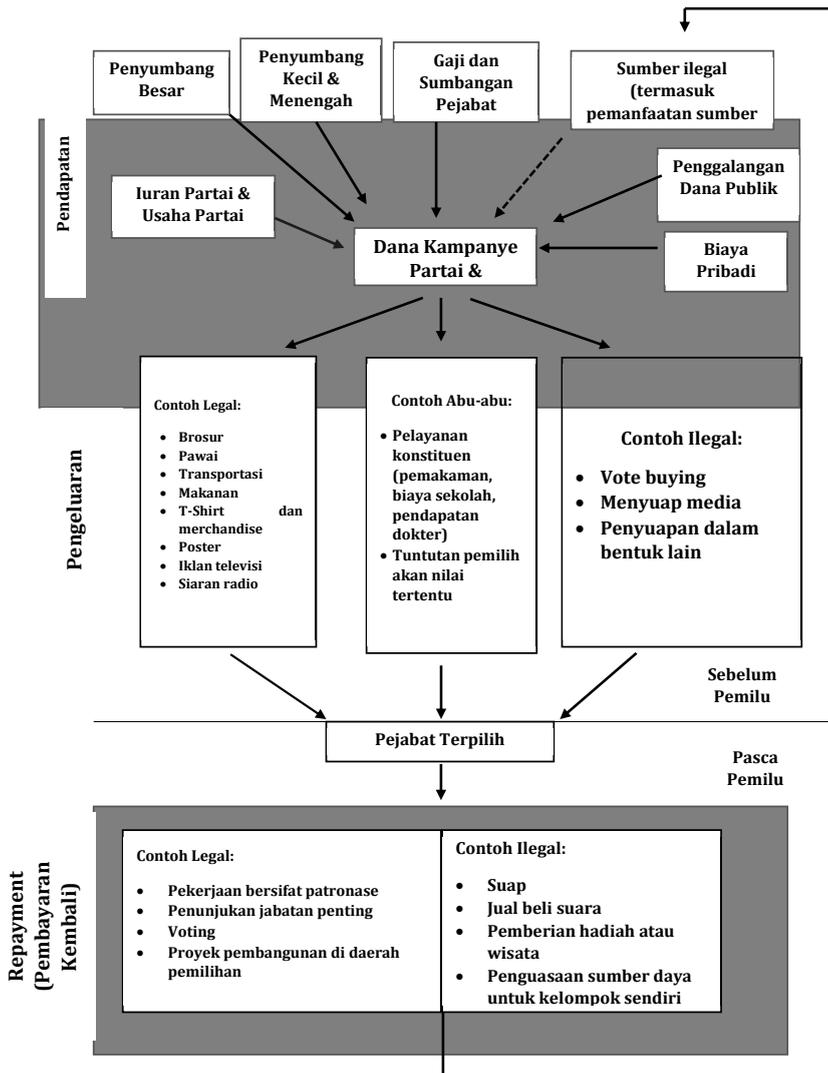
Sekalipun demikian, bukan berarti kandidat atau partai politik yang bukan petahana lantas tidak berpotensi melakukan korupsi pemilu. Sebab, sumber pembiayaan legal sekalipun bisa menjadi korupsi pemilu. Donasi dari penyumbang besar atau pejabat yang dominan kepada kandidat berpotensi menciptakan relasi patronase, terlebih jika disertai dengan konsesi bersifat mengikat. Sehingga dalam konteks Indonesia mengacu pada UU Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, sumbangan untuk kampanye kandidat yang berasal dari perseorangan dibatasi tidak boleh lebih dari Rp2.500.000.000 sedangkan sumbangan dari kelompok dan perusahaan atau badan usaha non pemerintah tidak boleh lebih dari Rp25.000.000.000 Hal ini berlaku dalam pemilihan calon presiden maupun calon legislatif. Pada dimensi pengeluaran yang jamak terjadi selama masa sebelum hari pemilihan, ada tiga kemungkinan pos alokasi belanja yang dianggarkan oleh kandidat. Pertama adalah contoh legal yang diperkenankan undang-undang seperti memasang iklan di media massa, konsumsi, dan kegiatan kampanye terbuka. Kedua, kegiatan bersifat abu-abu yang berpotensi tergelincir menjadi ilegal seperti pemberian pelayanan bagi konstituen. Ketiga, belanja untuk

pengeluaran ilegal seperti jual beli suara, menyuap media supaya menyebarkan disinformasi, atau menyuap penyelenggara dan pengawas pemilu.

Bertolak belakang dengan argumen Sutter, U.K. Aid, dan Badoh dan Dahlan, pasca-pemilu korupsi pemilu masih dapat berlangsung. Sebab, pada tahap ini ada aktivitas yang disebut sebagai *repayment* atau pembayaran kembali. Sukmajati dan Disyacitta (2019) mengelaborasi bahwa dalam beberapa kasus, insentif material baru diberikan kepada para pemilih oleh peserta pemilu setelah yang bersangkutan dinyatakan resmi terpilih oleh penyelenggara. Bentuk imbalan yang diberikan oleh pejabat terpilih ini dapat bersifat legal seperti penunjukan di pos jabatan strategis, proyek pembangunan di daerah pemilihan, hingga pemberian pekerjaan bersifat patronase. Adapun imbalan bersifat ilegal yang lazim diistilahkan dengan “pasca-bayar” bisa berupa uang suap, pemberian hadiah atau perjalanan wisata, sampai dengan monopoli sumber daya negara sehingga membatasi kesempatan kelompok lain yang dianggap berbeda pilihan politik untuk mengaksesnya. Dari penjelajahan konseptual ini, maka penulis kemudian merumuskan bahwa *korupsi pemilu merupakan salah satu perwujudan dari korupsi politik yang terjadi ketika peserta pemilu atau pihak lain menjanjikan dan atau memberikan insentif material baik langsung maupun tidak langsung kepada pihak lain dalam rangka mempengaruhi proses pemilu secara ilegal sejak tahap pengumpulan dana kampanye hingga pasca-pemilu sehingga menguntungkan peserta atau pihak lain*. Definisi konseptual ini nantinya akan berguna untuk membantu memahami sampai pada tahap apakah organisasi masyarakat sipil mampu melakukan pemantauan dan mendeteksi beraneka rupa praktik korupsi pemilu yang terjadi pada Pemilu 2019.

Secara teoritik, demokrasi dianggap sebagai sistem yang efektif dalam meminimalisasikan praktik korupsi di sektor publik (termasuk pemilu) maupun privat. Menurut McMann et.al. (2019), prasyarat agar demokrasi sebagai sebuah sistem dapat dioperasionalkan untuk meminimalisasikan potensi korupsi adalah dengan meningkatkan indeks hak berserikat dan hak menyampaikan pendapat bagi

Skema 1. Rancang Bangun Konsep Pemantauan Berbasis Organisasi Masyarakat Sipil Bagaimana Uang dapat Mempengaruhi Proses Pemilu



masyarakat sipil. Sebab, terpenuhinya kedua hak dasar tersebut membuka peluang bagi setiap warga negara untuk saling berorganisasi, bertukar informasi mengenai kondisi politik terkini secara bebas, dan menyuarakan aspirasi mengenai korupsi yang tengah terjadi. Tetapi ironisnya, meningkatnya indeks hak berserikat dan hak berpendapat juga diiringi dengan tingginya kesempatan untuk melakukan korupsi di antara warga negara. Kebebasan berserikat plus mengekspresikan diri membuat oknum-oknum di masyarakat lebih mudah mencari kroni yang memiliki kepentingan sama daripada di negara bercorak otoritarian yang membatasi kemerdekaan berkumpul dan mengakses informasi. Lantas, bagaimanakah cara mencegah pelaku korupsi di alam masyarakat demokratis agar tidak terserap ke jabatan publik melalui mekanisme pemilu?

McMann et.al. (2019) merekomendasikan agar kualitas pemilu senantiasa ditingkatkan dari waktu ke waktu dengan cara menyelenggarakannya secara rutin, bebas, dan adil, sehingga dengan sendirinya mekanisme akuntabilitas publik akan berjalan. Melalui pemilu berkualitas, masyarakat sipil dapat memantau peserta pemilu yang terlibat melakukan korupsi pemilu dan kemudian menghukumnya dengan tidak lagi memilihnya. Meski normatif, paparan makro tersebut setidaknya memberikan gambaran bahwa upaya pemantauan terhadap korupsi pemilu akan bekerja efektif bila masyarakat sipil diperkenankan mengorganisasikan diri secara sukarela ke dalam kelompok-kelompok asosiasi serta bebas mengakses dan atau mendistribusikan informasi dalam rangka mengawal proses elektoral. Menggunakan nalar Tocquevillean, Pippidi (2013) memetakan empat tantangan yang harus dihadapi dewasa ini oleh organisasi masyarakat sipil yang menggunakan aksi kolektif dalam memantau korupsi politik, termasuk di dalamnya korupsi pemilu.

Pertama, organisasi masyarakat sipil tidak saling berkolaborasi untuk melakukan pemantauan korupsi pemilu, namun malah bersaing satu sama lain demi eksistensi kelompoknya masing-masing. Kedua, iklim masyarakat yang partikularistik. Dalam masyarakat demikian, individu merasa lebih nyaman mengkooptasikan

diri dengan sistem koruptif dan patron politik yang ada demi mendapatkan keuntungan material daripada turut serta bergabung dengan organisasi masyarakat sipil. Ketiga, memanfaatkan media massa sebagai sarana menyebarkan informasi terkait korupsi pemilu menjadi lebih sulit belakangan. Meski saat ini pilihan media komunikasi lebih bervariasi dan sensor negara sudah menjadi hal usang di negara-negara demokratis, ada hambatan baru yang muncul: kepemilikan media massa baik secara langsung ataupun tidak langsung oleh tokoh politik yang memiliki kepentingan menaikkan citra diri dan partainya, khususnya menjelang pemilu. Keempat, minimnya kapasitas organisasi masyarakat sipil dalam mengkontekstualisasikan pengalaman di negara maju dengan negara berkembang. Cara berpikir *one size fits all* ini kerap menyebabkan program pencegahan dan pemantauan korupsi pemilu oleh organisasi masyarakat sipil tidak efektif. Padahal, masing-masing negara memiliki mekanisme elektoral, kelembagaan pemilu, dan aktor-aktor politiknya yang khas sehingga organisasi masyarakat sipil semestinya mampu mengimprovisasikan pengetahuan dengan realitas politik sehingga mampu melakukan pemantauan atau bahkan memprediksi potensi korupsi pemilu dengan melihat pola yang sudah terjadi di negaranya. Dari dua konsep besar tersebut, setidaknya ada beberapa aspek yang perlu diperhatikan bagi organisasi masyarakat sipil jika ingin memperkuat kapasitasnya dalam melakukan pemantauan terhadap korupsi pemilu. Pertama, kemampuan mengakses dan menyebarkan informasi mengenai korupsi pemilu pada publik. Kedua, kolaborasi kerja antarorganisasi masyarakat sipil adalah kunci. Ketiga, menggalang dukungan masyarakat. Keempat, bersinergi dengan media massa arus utama.

### **Kiprah Koalisi Masyarakat Sipil untuk Pemilu Serentak 2019**

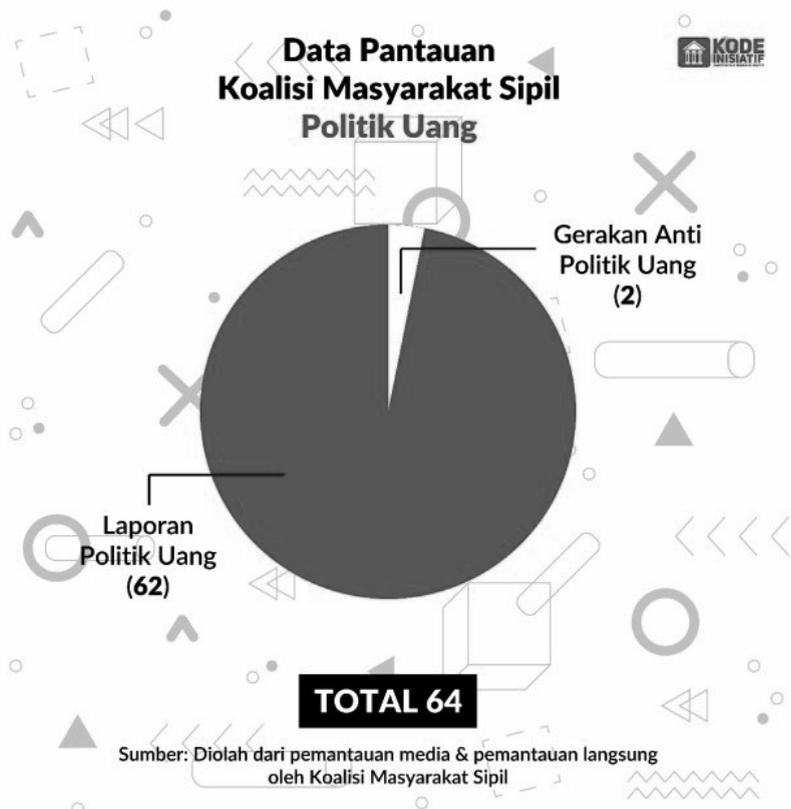
Tidak dapat dipungkiri bahwa Pemilu 2019 yang lalu seakan menjadi momentum bagi berbagai organisasi masyarakat sipil dari berbagai latar belakang isu untuk melibatkan diri dalam kegiatan pemantauan pemilu. Termasuk organisasi yang tidak secara khusus memiliki latar belakang advokasi isu di bidang kepemiluan seperti

organisasi ekstra mahasiswa Gerakan Mahasiswa Kristen Indonesia (GMKI). Ungkapan ini bukanlah sekedar isapan jempol belaka. Data komparasi yang dihimpun dari berbagai sumber menunjukkan, pada Pemilu 2004 organisasi yang mendapatkan akreditasi sebagai pemantau berjumlah 25 lembaga, pada Pemilu 2009 menurun menjadi 19 lembaga, pada Pemilu 2014 tetap hanya 19 lembaga yang berpartisipasi secara resmi (Agustyati et.al., 2015). Pada Pemilu 2019, terjadi lonjakan partisipasi. Tercatat ada 51 organisasi masyarakat sipil yang telah diakreditasi oleh Bawaslu sehingga berhak melakukan pemantauan pemilu hingga ke tingkat TPS (Farisa, 2019).

Salah satu organisasi masyarakat sipil yang terlibat aktivitas pemantauan adalah Koalisi Masyarakat Sipil untuk Pemilu Serentak 2019. Dilansir dari situs resmi Yappika (2019), organisasi ini merupakan aliansi dari beberapa LSM pemerhati masalah kepemiluan yakni Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR), Mata Rakyat Indonesia, KODE Inisiatif, Sindikasi Pemilu dan Demokrasi (SPD), ICW, KIPP Indonesia, Yappika, Indonesian Parliamentary Center (IPC), LIMA, Tepi Indonesia, dan Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA). Cara kerja gabungan organisasi ini adalah sebagai berikut. Relawan melakukan pemantauan di lapangan sejak diberlakukannya masa tenang pada tanggal 14-16 April 2019, disusul dengan pemantauan media untuk melihat tren isu sepanjang H-1 hingga Hari-H Pemungutan Suara yang dimulai pada pukul 09:00 WIB. Khusus pemantauan pemilu di luar negeri, Koalisi Masyarakat Sipil untuk Pemilu Serentak 2019 menggunakan metode pemantauan media mulai tanggal 8-14 April. Hasilnya, seperti terlihat pada Skema 2, Koalisi Masyarakat Sipil untuk Pemilu Serentak 2019 berhasil menerima 62 laporan dari masyarakat dan 2 laporan dari gerakan anti-politik uang tentang adanya temuan korupsi pemilu, yakni penggunaan politik uang di berbagai daerah di Indonesia. Dari total 64 temuan tersebut, gabungan LSM ini mengidentifikasi bahwa dominasi pelaku politik uang adalah dari unsur tim kampanye seperti di wilayah Probolinggo, Ponorogo, Situbondo, Karo, Lubuklinggau, Ciamis, dan Jakarta Utara. Sedangkan di Sumatra Utara, pelaku

politik uang adalah calon anggota legislatif sendiri. Jumlah temuan ini bukannya semakin berkurang malah terus bertambah. Terakhir tercatat, terdapat 93 temuan penggunaan politik uang oleh tim kampanye kandidat di berbagai daerah di seluruh Indonesia dengan modus pembagian sembako atau barang-barang berstiker gambar kandidat kepada calon pemilih tepat beberapa saat sebelum TPS resmi dibuka (Bayu, 2019).

Skema 2. Hasil Pantauan Sementara Koalisi Masyarakat Sipil untuk Pemilu Serentak 2019 terhadap Praktik Politik Uang



Sumber: YAPPIKA (2019).

Jika dikaitkan dengan konsep yang telah dikonstruksikan pada bagian sebelumnya, maka dapat dilakukan analisis sebagaimana berikut. Koalisi Masyarakat Sipil untuk Pemilu Serentak 2019 berhasil melacak pelaku korupsi pemilu, yakni tim sukses dan kandidat sendiri dengan insentif material seperti sembako dalam upayanya membentuk relasi klientelistik yang bertujuan untuk mempengaruhi proses elektoral demi keuntungan pribadi. Hanya saja, merujuk pada temuan data sekunder, gabungan organisasi ini seakan hanya bisa bergerak pada dimensi pengeluaran peserta pemilu yang bersifat ilegal saja. Ada semacam –jika dapat diistilahkan- titik buta atau *blankspot* bagi organisasi masyarakat sipil ketika mencoba memantau dimensi pendapatan dan *repayment*. Padahal, tentu akan menarik bilamana Koalisi Masyarakat Sipil untuk Pemilu Serentak 2019 bergerak pula dua dimensi itu. Melakukan pemantauan atas kandidat petahana atau mantan terpidana kasus korupsi yang berlaga kembali dapat menjadi titik berangkat yang *feasible* dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil dalam mengobservasi apakah ada penyelewengan fasilitas negara yang dilakukan oleh kandidat bersangkutan. Mengingat dari segi rekam jejak, mereka lebih memiliki pengetahuan dan kemampuan mengakses sumber daya publik. Sedangkan bagi kandidat baru, Koalisi Masyarakat Sipil untuk Pemilu Serentak 2019 dapat melakukan analisis melalui dokumen Laporan Awal Dana Kampanye (LADK) yang dapat dikonfirmasi dengan metode wawancara kepada kandidat atau tim sukses bila ditemukan potensi manipulasi data. Adapun kevakuman pemantauan oleh organisasi masyarakat sipil pada dimensi *repayment*, semestinya sudah tidak terjadi lagi. Sebabnya, terdapat indikasi bahwa belakangan ini, pelaku korupsi pemilu mulai bisa membaca pola bahwa pemantauan dan pengawasan akan meningkat ketika dimensi pengeluaran yang lazimnya terjadi sejak masa kampanye hingga penghitungan suara. Namun, pasca penetapan perolehan suara terbanyak oleh KPU, intensitas pemantauan mulai mengendur. Celah inilah yang dimanfaatkan oleh pelaku korupsi pemilu untuk melakukan sistem “pasca-bayar”, yakni pemberian uang atau insentif material lain setelah kandidat dinyatakan terpilih.

Salah satu metode yang umum digunakan dalam “pasca-bayar” adalah pemilih memotret surat suara yang telah dicoblos untuk kemudian dijadikan bukti supaya bisa ditukarkan dengan uang, atau dapat berwujud hak monopoli istimewa atas sumber daya negara bagi tim sukses yang berjasa memenangkan sang kandidat.

Lantas, apa kiranya yang menyebabkan adanya *blankspot* sehingga organisasi masyarakat sipil seperti Koalisi Masyarakat Sipil untuk Pemilu Serentak 2019 hanya dapat memantau korupsi pemilu di dimensi pengeluaran dan modus yang ditemukan pun relatif masih konvensional? Jika menggunakan konseptualisasi mengenai pemantauan, maka dapat dilakukan analisis berikut. Pertama, dalam aspek kompetensi untuk mengakses informasi dan kaitannya dengan dukungan publik, organisasi masyarakat sipil nampak tidak mengalami kesulitan untuk mendapatkan laporan temuan di dimensi pengeluaran karena masyarakat memiliki inisiatif melaporkan korupsi pemilu yang terjadi di sekitarnya dalam bentuk jual beli suara. Namun, ketika memasuki dimensi pendapatan dan *repayment*, bantuan dari masyarakat saja tidak cukup. Akses terhadap informasi seperti transfer dana bank yang mencurigakan menjelang Pemilu 2019 atau distribusi *e-money* yang tidak kasat mata, memerlukan bantuan lembaga negara yang berwenang serta memiliki infrastruktur memadai seperti PPATK (Lazuardi, 2019). Kedua, kasus Koalisi Masyarakat Sipil untuk Pemilu Serentak 2019 sudah menunjukkan adanya komitmen antarorganisasi masyarakat sipil untuk saling mendukung satu sama lain. Model gabungan organisasi ini idealnya sangat membantu, terutama menyangkut persoalan personil atau sumber daya manusia di lapangan. Ketiga, terkait soal kolaborasi dengan media massa arus utama, Koalisi Masyarakat Sipil untuk Pemilu 2019 dapat menjadi contoh. Gabungan organisasi ini dapat mengakses media sebagai sarana untuk mempublikasikan hasil temuannya. Tidak kurang media online seperti Gatra.com, detik.com, dan CNN Indonesia bersedia memberitakan temuan organisasi tersebut pada publik.

## **Kesimpulan**

Memang bukan tugas yang mudah bagi organisasi masyarakat sipil untuk melaksanakan pemantauan terhadap praktik korupsi pemilu. Pemilu 2019 membuktikan, kemampuan pelaku korupsi pemilu dalam bersiasat membaca celah yang terdapat di dimensi pendapatan dan *repayment*, efektif membuat organisasi masyarakat sipil seolah menemui titik buta sehingga transaksi ilegal yang terjadi pada dua dimensi itu seakan tidak terlihat, namun terasa benar menyilaukan. Berdasarkan uraian di atas, secara desain konseptual titik buta ini kiranya dapat diatasi secara gradual lewat agenda penguatan kapasitas pemantauan organisasi masyarakat sipil melalui dukungan masyarakat, kolaborasi antarorganisasi, kerjasama dengan lembaga negara yang berwenang, serta kemampuan mengakses media massa sebagai sarana menyebarkan informasi pada masyarakat. Sebagai penutup, kajian ini boleh dikatakan adalah semacam provokasi ilmiah bagi akademisi. Sebab, konteks ketika tulisan ini dibuat adalah masih sedikitnya organisasi masyarakat sipil yang membuka temuannya mengenai Pemilu 2019 kepada publik sehingga tidak memungkinkan untuk membuat suatu studi komparasi antarorganisasi.

## **Daftar Pustaka**

- Amundsen, I. (1999). Political Corruption: An Introduction to the Issues. Retrieved from <https://www.cmi.no/publications/file/1040-political-corruption.pdf>.
- Agustyati, K., et.al. (2015). Potret Partisipasi Organisasi Masyarakat Sipil dalam Pemantauan Pemilu 1999-2014. Jakarta: Kemitraan Partnership dan Perludem.
- Badoh, I.Z.F. & Dahlan, A. (2010). Korupsi Pemilu di Indonesia. Jakarta: Indonesia Corruption Watch.
- Bayu, D.J. (2019, April 18). Koalisi Masyarakat Nilai Penyelenggaraan Pemilu 2019 Semrawut. *Katadata*. Retrieved from <https://katadata.co.id/berita/2019/04/18/koalisi-masyarakat-nilai-penyelenggaraan-pemilu-2019-semrawut>.

- Farisa, F.C. (2019). Ini 51 Lembaga Pemantau Pemilu yang Telah Terverifikasi Bawaslu. *Kompas.com*. Retrieved from <https://nasional.kompas.com/read/2019/03/26/20415841/ini-51-lembaga-pemantau-pemilu-yang-telah-terverifikasi-bawaslu?page=all>
- Heidenheimer, A.J., & Johnston, M. (2007). *Political Corruption: Concepts and Contexts*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Heywood, P.M. (ed.). (2015). *Routledge Handbook of Political Corruption*. New York: Taylor & Francis Group.
- Lazuardi, I.T. (2019, April 5). PPATK Ungkap Modus Baru Politik Uang: Beri Asuransi dan E-Money. *Tempo.co*. Retrieved from <https://nasional.tempo.co/read/1192803/ppatk-ungkap-modus-baru-politik-uang-beri-asuransi-dan-e-money/full&view=ok>.
- KompasTV. (2019, March 16). KPK: 60% Kasus Korupsi dari Sektor Politik [Video file]. Retrieved from [https://www.youtube.com/watch?v=XjvwCJ\\_AP14](https://www.youtube.com/watch?v=XjvwCJ_AP14).
- McMann, K.M., et.al. (2019). Why Low Levels of Democracy Promote Corruption and High Levels Diminish It. *Political Research Quarterly*, 00 (0), 1-15. Retrieved from <https://doi.org/10.1177%2F1065912919862054>.
- Pippidi, A.M. (2013). Controlling Corruption Through Collective Action. *Journal of Democracy*, 24 (1), 101-115. Retrieved from <https://www.journalofdemocracy.org/articles/controlling-corruption-through-collective-action/>.
- Rachman, D.A. (2018). Tolak Eks Koruptor Jadi Caleg, Koalisi Masyarakat Sipil Serahkan Petisi Dukungan ke KPU. *Kompas.com*. Retrieved from <https://nasional.kompas.com/read/2018/08/31/14430741/tolak-eks-koruptor-jadi-caleg-koalisi-masyarakat-sipil-serahkan-petisi>.
- Sarwanto, A. (2019, April 2). Laporan Mendalam: Ongkos Mahal Politik Wakil Rakyat. *CNN Indonesia*. Retrieved from <https://www.cnnindonesia.com/longform/nasional/20190402/>

- laporanmendalam-ongkos-mahal-politik-wakil-rakyat/index.html.
- Setiyono, B., & McLeod, R. (2010). Civil Society Organisations' Contribution to the Anti-Corruption Movement in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 46 (3). Retrieved from <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/00074918.2010.522504>.
- Sjafrina, A.G.P. (2019). Dampak Politik Uang terhadap Mahalnya Biaya Pemenangan Pemilu dan Korupsi Politik. *Jurnal Antikorupsi Integritas*, 5 (1), 43-53. Retrieved from <https://jurnal.kpk.go.id/index.php/integritas/article/view/389>.
- Sukmajati, M., & Disyacitta, F. (2019). Pendanaan Kampanye Pemilu Serentak 2019 di Indonesia: Penguatan Demokrasi Patronase. *Jurnal Antikorupsi Integritas*, 5 (1), 75-95. Retrieved from <https://jurnal.kpk.go.id/index.php/integritas/article/download/398/73/>.
- Sutter, D. (2003). Detecting and Correcting Election Fraud. *Eastern Economic Journal*, 29 (3), 433-451. Retrieved from [https://www.jstor.org/stable/40325425#metadata\\_info\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/40325425#metadata_info_tab_contents).
- U.K. AID. (2015). Why Corruption Matters: Understanding Causes, Effects and How to Adress Them. London: The Department for International Development.
- U.S. Agency for International Development. (2003). Money in Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies. Washington DC: USAID.
- Yappika. (2019). Siaran Pers Crisis Center Koalisi Masyarakat Sipil untuk Pemilu Serentak 2019. *Yappika*. Retrieved from <https://yappika-actionaid.or.id/siaran-pers-crisis-center-koalisi-masyarakat-sipil-untuk-pemilu-serentak-2019/>.

## **BAB IV**

### **EVALUASI KRITIS PEMILU 2019: PERTARUNGAN IDEALISME VS PRAGMATISME**

**Rijel Samaloisa**

\*\*\*\*\*

#### **Abstrak**

Pemilu 2019 merupakan pemilu serentak pertama di Indonesia, dimana pemilih melakukan pencoblosan surat suara secara bersamaan baik untuk Presiden/Wakil Presiden, maupun DPR RI/DPD RI, dan DPRD Provinsi/Kab/Kota. Berbagai anasir menunjukkan bahwa praktik pemilu serentak tersebut berlangsung tidak mudah, penuh tantangan, dan berpotensi mengalami banyak persoalan. Di antara tantangan yang dihadapi adalah adanya praktik pemilu yang sama sekali berbeda dengan sebelumnya baik dari segi teknis pelaksanaan, situasi politik, kondisi sosial masyarakat, dan pola-pola kampanye yang menghasilkan potensi kerawanan pada variasi dan tingkatan yang berbeda pula. Indonesia mengukuhkan dirinya sebagai salah satu negara yang menganut paham demokrasi. Sejak tahun 1955 Indonesia telah melaksanakan Pemilu sebagai instrumen demokrasi sebanyak 12 kali.

**Kata Kunci:** Evaluasi, Kritis, Pemilu, Pertarungan, Idealisme, dan Pragmatisme.

#### **Ritualisasi Pemilu**

Pemilu 2019 merupakan pemilu serentak pertama di Indonesia, dimana pemilih melakukan pencoblosan surat suara secara bersamaan baik untuk Presiden/Wakil Presiden, maupun DPR RI/DPD RI, dan DPRD Provinsi/Kab/Kota. Berbagai anasir menunjukkan bahwa praktik pemilu serentak tersebut berlangsung tidak mudah, penuh tantangan, dan berpotensi mengalami banyak persoalan. Di antara tantangan yang dihadapi adalah adanya praktik pemilu yang sama

sekali berbeda dengan sebelumnya baik dari segi teknis pelaksanaan, situasi politik, kondisi sosial masyarakat, dan pola-pola kampanye yang menghasilkan potensi kerawanan pada variasi dan tingkatan yang berbeda pula.

Indonesia mengukuhkan dirinya sebagai salah satu negara yang menganut paham demokrasi. Sejak tahun 1955 Indonesia telah melaksanakan Pemilu sebagai instrumen demokrasi sebanyak 12 kali. Indonesia telah menjalankan praktek Pemilu sejak tahun 1955 hingga saat ini (website KPU), sebagai berikut:

- 1955: Sistem Pemilu 1955 adalah pemilu pertama yang diselenggarakan dalam sejarah kemerdekaan bangsa Indonesia yang baru berusia 10 (sepuluh) tahun. Pemilu 1955 dilaksanakan pada masa Demokrasi Parlementer pada kabinet Burhanuddin Harahap. Pemungutan suara dilakukan 2 (dua) kali, yaitu untuk memilih anggota DPR pada 29 September 1955 dan untuk memilih anggota Dewan Konstituante pada 15 Desember 1955. Asas Pemilu 1955 dilaksanakan dengan asas: a. Jujur, artinya bahwa pemilihan umum harus dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. b. Umum, artinya semua warga negara yang telah memenuhi persyaratan minimal dalam usia, mempunyai hak memilih dan dipilih. c. Berkesamaan, artinya bahwa semua warga negara yang telah mempunyai hak pilih mempunyai hak suara yang sama, yaitu masing-masing satu suara.
- Dasar Hukum Penyelenggaraan a. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota DPR sebagaimana diubah dengan UU Nomor 18 Tahun 1953. b. Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 1954 tentang Menyelenggarakan Undang-Undang Pemilu. c. Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 1954 tentang Cara Pencalonan Keanggotaan DPR/Konstituante oleh Anggota Angkatan Perang dan Pernyataan Non Aktif/Pemberhentian berdasarkan penerimaan keanggotaan pencalonan keanggotaan tersebut, maupun larangan mengadakan Kampanye Pemilu

terhadap Anggota Angkatan Perang. Pemilu anggota DPR diikuti 118 peserta yang terdiri dari 36 partai politik, 34 organisasi kemasyarakatan, dan 48 perorangan.

- Pemilu 1971. Sistem Pemilu 1971 merupakan pemilu kedua yang diselenggarakan bangsa Indonesia. Pemilu 1971 dilaksanakan pada pemerintahan Orde Baru, tepatnya 5 tahun setelah pemerintahan ini berkuasa. Pemilu yang dilaksanakan pada 5 Juli 1971 ini diselenggarakan untuk memilih Anggota DPR. Sistem Pemilu 1971 menganut sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem stelsel daftar, artinya besarnya kekuatan perwakilan organisasi dalam DPR dan DPRD, berimbang dengan besarnya dukungan pemilih karena pemilih memberikan suaranya kepada Organisasi Peserta Pemilu. b. Asas Pemilu 1971 dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, dan rahasia (LUBER). 1) Langsung, artinya bahwa pemilih langsung memberikan suaranya menurut hati nuraninya, tanpa perantara, dan tanpa tingkatan. Dasar Hukum 1) TAP MPRS No. XI/MPRS/1966 2) TAP MPRS No. XLII/MPRS/1966 3) UU Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat 4) UU Nomor 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD
- PEMILU 1977. Pemilu kedua pada pemerintahan Orde Baru ini diselenggarakan pada tanggal 2 Mei 1977. Sama halnya dengan Pemilu 1971, pada Pemilu 1977 juga menggunakan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar. Asas Pemilu Pemilu 1977 dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, dan rahasia. Dasar Hukum; (1) Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara Bidang Politik, Aparatur Pemerintah, Hukum dan Hubungan Luar Negeri; (2) Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/1973 tentang Pemilihan Umum; (3) Undang-undang Nomor 3/1975 Tentang Partai Politik dan Golongan Karya; (4) Undang-undang Nomor 5/1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di daerah; (5) Undang-undang Nomor 8/1974 tentang Pokok-pokok

Kepegawaian; (6) Undang-undang Nomor 5/1979 tentang Pemerintahan Desa.

- Pada Pemilu 1977, ada fusi atau peleburan partai politik peserta Pemilu 1971 sehingga Pemilu 1977 diikuti 3 (tiga) peserta Pemilu, yaitu : 1) Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang merupakan fusi/penggabungan dari: NU, Parmusi, Perti, dan PSII. 2) Golongan Karya (GOLKAR). 3) Partai Demokrasi Indonesia (PDI) merupakan fusi/penggabungan dari: PNI, Parkindo, Partai Katolik, Partai IPKI, dan Partai Murba
- Pemilu 1982. Pemilu 1982 merupakan pemilu ketiga yang diselenggarakan pada pemerintahan Orde Baru. Pemilu ini diselenggarakan pada tanggal 4 Mei 1982. Sistem Pemilu 1982 tidak berbeda dengan sistem yang digunakan dalam Pemilu 1971 dan Pemilu 1977, yaitu masih menggunakan sistem perwakilan berimbang (proporsional). Asas Pemilu Pemilu 1982 dilaksanakan dengan asas Langsung, Umum, Bebas, dan Rahasia. Dasar Hukum; (1) Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara dan Ketetapan MPR Nomor VII/MPR/1978 Tentang Pemilu; (2) Undang-undang Nomor 2 Tahun 1980 tentang Pemilihan Umum; (3) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1980 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1976. d. Badan Penyelenggara Pemilu Struktur organisasi penyelenggara Pemilu 1982 sama dengan struktur organisasi penyelenggara Pemilu 1977, yaitu terdiri dari PPI, PPD I, PPD II, PPS, Pantarlih, dan KPPS serta PPLN, PPSLN, dan KPPSLN. e. Peserta Pemilu 1982 1) Partai Persatuan Pembangunan (PPP). 2) Golongan Karya (Golkar). 3) Partai Demokrasi Indonesia (PDI).
- Pemilu 1987. Pemilu keempat pada pemerintahan Orde Baru dilaksanakan pada tanggal 23 April 1987. Sistem Pemilu yang digunakan pada tahun 1987 masih sama dengan sistem yang digunakan dalam Pemilu 1982; yaitu menganut sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar. Asas Pemilu 1987 dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, dan rahasia. Dasar Hukum; (1) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1983

tentang GBHN dan Ketetapan MPR Nomor III/ MPR/1983 tentang Pemilihan Umum; (2) UU Nomor 1 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas UU Nomor 15 Tahun 1969 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 4 Tahun 1975 dan UU Nomor 2 Tahun 1980; (3) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1980 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1976. Peserta Pemilu 1987 1) Partai Persatuan Pembangunan. 2) Golongan Karya 3) Partai Demokrasi Indonesia .

- Pemilu 1992. Pemilu kelima pada pemerintahan Orde Baru dilaksanakan pada tanggal 9 Juni 1992. Sistem Pemilu yang digunakan pada tahun 1992 masih sama dengan sistem yang digunakan dalam Pemilu 1987, yaitu menganut sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel terdaftar. Pemilu 1987 dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, dan rahasia. Dasar Hukum. 1) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1988 tentang GBHN dan Ketetapan MPR Nomor III/ MPR/1988 tentang Pemilu. 2) UU Nomor 1 Tahun 1980 tentang Perubahan Atas UU Nomor 15 Tahun 1969 sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 4 Tahun 1975 dan UU Nomor 2 Tahun 1980. 3) Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1985. 4) Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 1985 5) Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1990. Peserta Pemilu 1992. 1) Partai Persatuan Pembangunan. 2) Golongan Karya. 3) Partai Demokrasi Indonesia.
- Pemilu 1997. Pemilu keenam pada pemerintahan Orde Baru ini dilaksanakan pada tanggal 29 Mei 1997. Sistem Pemilu yang digunakan pada tahun 1997 masih sama dengan sistem yang digunakan dalam Pemilu 1992, yaitu menganut sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar. Pemilu 1997 dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, dan rahasia. Dasar Hukum. 1) Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1993 tentang GBHN dan Ketetapan MPR Nomor III/ MPR/1993 tentang Pemilu. 2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1996 tentang Pemilihan Umum. 3) Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1985 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 16 Tahun

1969 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975 dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1985. Peserta Pemilu 1997. 1) Partai Persatuan Pembangunan. 2) Golongan Karya. 3) Partai Demokrasi Indonesia

- Pemilu 1999 merupakan pemilu pertama pada masa reformasi. Pemungutan suara dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999 secara serentak di seluruh wilayah Indonesia. Sistem Pemilu 1999 sama dengan Pemilu 1997 yaitu sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan stelsel daftar. Pemilu 1999 dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dasar Hukum. 1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik. 2) Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. 3) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD. Peserta Pemilu tahun 1999 diikuti oleh 48 Partai Politik.
- Pemilu 2004 merupakan pemilu pertama yang memungkinkan rakyat memilih langsung wakil mereka untuk duduk di DPR, DPD, dan DPRD serta memilih langsung presiden dan wakil presiden. Pemilu 2004 diselenggarakan secara serentak pada tanggal 5 April 2004 untuk memilih 550 Anggota DPR, 128 Anggota DPD, serta Anggota DPRD (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2004-2009. Sedangkan untuk memilih presiden dan wakil presiden untuk masa bakti 2004-2009 diselenggarakan pada tanggal 5 Juli 2004 (putaran I) dan 20 September 2004 (putaran II). Pemilu 2004 dilaksanakan dengan sistem yang berbeda dari pemilu-pemilu sebelumnya. Pemilu untuk memilih Anggota DPR dan DPRD (termasuk didalamnya DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota) dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Partai politik mendapatkan kursi sejumlah suara sah yang diperolehnya. Perolehan kursi ini diberikan kepada calon yang memenuhi atau

melebihi nilai BPP. Apabila tidak ada, maka kursi diberikan kepada calon berdasarkan nomor urut. Pemilu untuk memilih Anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak. Pemilu 2004 dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Dasar Hukum. 1) Undang-undang No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. 2. Undang-undang No. 12 Thn 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. 3) Undang Undang Nomor 23 tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden Dan Wakil Presiden. Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2004 diikuti oleh 24 partai politik.

- Pemilu 2009 merupakan pemilu ketiga pada masa reformasi yang diselenggarakan secara serentak pada tanggal 9 April 2009 untuk memilih 560 Anggota DPR, 132 Anggota DPD, serta Anggota DPRD (DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota) se-Indonesia periode 2009-2014. Sedangkan untuk memilih presiden dan wakil presiden untuk masa bakti 2009-2014 diselenggarakan pada tanggal 8 Juli 2009 (satu putaran). Pemilu 2009 untuk memilih Anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dilaksanakan dengan sistem perwakilan berimbang (proporsional) dengan sistem daftar calon terbuka. Kursi yang dimenangkan setiap partai politik mencerminkan proporsi total suara yang diperoleh setiap partai politik. Mekanisme sistem ini memberikan peran besar kepada pemilih untuk menentukan sendiri wakilnya yang duduk di lembaga perwakilan. Calon terpilih adalah mereka yang memperoleh suara terbanyak. Untuk memilih Anggota DPD dilaksanakan dengan sistem distrik berwakil banyak. Distrik disini adalah provinsi, dimana setiap provinsi memiliki 4 (empat) perwakilan. b. Pemilu 2009 dilaksanakan dengan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. c. Dasar Hukum. 1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum; 2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik; 3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD; 4) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan

Wakil Presiden. Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Tahun 2009 diikuti oleh 44 partai, 38 partai merupakan partai nasional dan 6 partai merupakan partai lokal Aceh.

- Pemilu legislatif terakhir yang telah berhasil diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) adalah pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD pada 9 April 2014. Banyak pihak memberikan apresiasi atas penyelenggaraan pemilu legislatif 2014 yang berjalan lancar, aman, dan damai. Pemilu diselenggarakan untuk memilih 560 kursi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) di 77 daerah pemilihan; memilih 132 kursi anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang tersebar di 33 provinsi. Di tingkat provinsi, pemilu juga diselenggarakan untuk memilih 2.112 kursi yang diperebutkan pada 259 daerah pemilihan. Pada tingkat kabupaten/kota, pemilu dilakukan untuk memilih 16.895 kursi yang tersebar pada 2.102 daerah pemilihan. Penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD juga sangat fantastis, karena pemilu dilaksanakan untuk memilih calon anggota DPR sebanyak 6.720 orang; 946 orang calon anggota DPD, 25.644 orang calon anggota DPRD Provinsi; dan 210.720 orang calon anggota DPRD Kabupaten/Kota.

### **Menjaga Ritual Tetapi Tetap Gagal**

Secara esensial perjalanan panjang sistem demokrasi dan sistem pemilu tetap tidak membawa perubahan politik berarti, selain semakin prosedural dan administratif belaka. Pemilu di Indonesia, mestinya berupaya mengejar pencapaian demokrasi ideal model Dahl (1956), yakni; (1). Partisipasi efektif; (2) Persamaan suara; (3). Pemahaman yang efektif dan rasional terhadap kebijakan-kebijakan relevansi dan konsekuensinya; (4). Pengawasan agenda setiap orang secara eksklusif; (5). Pelibatan orang dewasa dan berakal baik dalam sistem demokrasi; (6). Untuk menghasilkan demokrasi ideal tersebut sangat tergantung pada proses sirkulasi elit. Memang pemilu di Indonesia telah mengantarkan perubahan dan pertumbuhan berdemokrasi di Indonesia ke arah, sebagai berikut;

- Demokrasi terpimpin (1959-1965), dimana presiden mendominasi kekuasaan, terbatasnya peranan partai politik, meluasnya peranan TNI/Polri sebagai unsur sosial politik, menguatnya dominasi PKI.
- Demokrasi Stabilitas Politik (1965-1999) dimana unsur stabilitas politik menjadi panglima, sehingga mengekang partai politik berkembang, media massa dan rakyat dibayangi rasa takut untuk berpendapat dan kritik, sehingga penguasa tidak ada yang mengingatkan, akibatnya mental penguasa menjadi degradasi, munculnya KKN, political trust menurun.
- Demokrasi reformasi (1999-2019) pada masa ini terjadi penyesuaian demokrasi dengan letupan konflik yang tersimpan selama masa Orde Baru, sehingga masih mencari bentuk menuju demokrasi yang lebih liberal, sistem dan prosedur demokrasi dibenahi dengan teknologi dan biaya mahal.
- Demokrasi Digital (2019), peran digital terhadap kinerja pemerintah, termasuk rekrutmen elite, sehingga semua proses pemerintah semakin transparan, lebih aktif berpartisipasi. Masyarakat dapat memberi kritik dan masukan kepada pemerintah. Namun sayang, kebebasan bermedia tersebut juga tidak bisa menghindari dari liberalisasi sosial, padahal demokrasi liberal tidak sama dengan masyarakat liberal.

Dalam tulisan *Democracy and Its Critics*, Dahl (1989), meyakini jika memelihara demokrasi itu ternyata menuntut prasyarat, baik kecakapan pelaksana, penegakan hukum, kecukupan informasi yang benar tentang proses dan kandidat, ketuntasan Daftar Pemilih Sementara, dan sarana fasilitas pemungutan suara yang memadai, keamanan yang kondusif di bidang sosial politik. Pelaksanaan pemilu 2019, jauh-jauh hari sudah diprediksikan akan terjadi berbagai penyimpangan. Hal tersebut sudah diintip oleh Bawaslu, atas berbagai potensi kerawanan pemilu. Pelaksanaan pemilu yang berintegritas, akuntabel, dan berkualitas merupakan salah satu tujuan yang hendak dicapai dari praktik demokrasi substantif. Namun, seperti kita ketahui bersama bahwa pendalaman demokrasi di sebuah negara

bangsa termasuk Indonesia tidak selamanya berjalan mulus. Secara teoritis dan empiris masih banyak ditemui hambatan-hambatan yang mengganggu proses dan hasil pemilu. Akibat dari adanya gangguan tersebut, substansi atau kualitas demokrasi menjadi tidak atau belum terwujud dengan ideal, karena itulah Bawaslu membuat Indeks Kerawanan Pemilu (IKP) Bawaslu .

Masalah kerawanan pemilu, sudah dijelaskan dalam UU Pemilu No. 7 Tahun 2017, yakni “Segala hal yang menimbulkan gangguan dan berpotensi menghambat proses pemilihan umum yang inklusif dan benar.” Penyusunan IKP 2019 merupakan penyempurnaan dari IKP-IKP sebelumnya. Pada IKP 2015 dimensi yang diukur meliputi (i) Profesionalitas Penyelenggara Pemilu, (ii) Politik Uang, (iii) Akses Pengawasan, (iv) Partisipasi Masyarakat, dan (v) Keamanan Daerah; dan pada IKP 2017 dan IKP 2018, dimensi yang diukur adalah (i) Kontestasi, (ii) Partisipasi, dan (iii) Penyelenggaraan Pemilu. Sedangkan IKP 2019 menitikberatkan pada 4 (empat) dimensi utama —yang dijadikan sebagai alat ukur yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu yang demokratis, berkualitas, dan bermartabat. Keempat dimensi tersebut, adalah: (i) Konteks Sosial Politik, (ii) Penyelenggaraan Pemilu yang Bebas dan Adil, (iii) Kontestasi, dan (iv) Partisipasi.

Oleh karena itu, kualitas sebuah pemilu salah satunya dipengaruhi oleh sejauh mana para penyelenggara pemilu dapat memberikan jaminan bahwa pemilu berlangsung secara aman, damai, jujur, adil, bebas, rahasia dan demokratis. Jaminan itu menjadi penting karena pada dasarnya arah penyelenggaraan pemilu dapat mengayomi dan mewadahi semua hak-hak politik warga negara dan pemilih sesuai dengan prinsip kesetaraan—*one person, one vote, one value* (OPOVOV)—dan prinsip-prinsip keadilan politik. Pengaturan dan manajemen penyelenggaraan pemilu menjadi salah satu faktor agar pemilu dapat mewujudkan harapan seperti itu. Dalam teknis kepemiluan, manajemen penyelenggaraan pemilu diwujudkan pada *electoral cycle* yang sesuai dengan kaidah-kaidah pemilu yang demokratis dan berkualitas. Electoral cycle tersebut meliputi

sejauhmana legal frame work atau electoral law (kerangka pengaturan) dapat menjadi pedoman yang memberikan jaminan kualitas bagi tahapan-tahapan pemilu yang lain seperti registrasi pendaftaran pemilih; pendidikan politik; perencanaan dan pelaksanaan pemilu oleh KPU; kampanye; pencalonan atau kandidasi; verifikasi partai politik; kemudahan bagi kelompok perempuan dan difabel; jaminan pemberian dan penghitungan; dan perselisihan pemilu serta kegiatan-kegiatan pasca pemilu.

Di Indonesia, pengambilan keputusan warga negara dalam memilih pemimpin dilakukan setiap 5 tahun sekali. Yakni, melalui pemilihan umum (Pemilu) dengan kategori pemimpin yang berasal dari eksekutif dan legislatif. Pemilihan eksekutif terdiri dari pemilihan calon presiden dan wakilnya, serta pemilu legislatif terdiri dari anggota dewan perwakilan rakyat atau daerah. Pada 2014 lalu, pemilihan legislatif dan eksekutif diselenggarakan secara terpisah. 9 April 2014 untuk pemilihan legislatif dan 9 Juli 2014 untuk pemilihan eksekutif. Namun, atas putusan Mahkamah Konstitusi (MK) dalam gugatannya nomor 14/PUU-XI/2013 yang diputus pada 23 Januari 2014, sehingga membatalkan Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan (2), Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 112 UU Nomor 42/2008 tentang Pilpres yang mengatur pelaksanaan Pemilihan Presiden (Pilpres) tiga bulan setelah pelaksanaan Pemilihan Legislatif (Pileg) alias tidak serentak. Atas putusan MK tersebut, Pemilu tahun ini dilaksanakan secara serentak untuk pemilihan legislatif dan eksekutif. Pada Rabu, 17 April kemarin warga negara Indonesia memenuhi hak dan kewajibannya untuk menentukan suara mereka dalam Pemilu 2019 secara serentak dalam memilih pileg maupun pilpres.

Berbagai polemik dan problematik Pemilu 2019 bermunculan diantaranya, *pertama* dalam pemilu serentak tersebut, pemilih memiliki hak dan kewajiban untuk memilih dalam 5 surat suara yakni presiden dan wakilnya untuk pemilihan eksekutif, lalu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tingkat Kab/Kota untuk pemilihan legislatif yang masing-masing surat

suaranya dibedakan melalui warna yakni abu-abu, hijau, kuning, merah dan biru.

Polemik dan kerawanan pemilu tersebut membawa makna apa yang disebutkan oleh William Liddle (2012) yakni:

Hal pertama yang harus dikatakan adalah bahwa gagasan warga yang aktif bertindak merupakan esensi demokrasi. Secara universal, demokrasi memiliki empat prinsip utama, yaitu kesetaraan rakyat, kebebasan individual, pemerintahan konstitusional, dan pengawasan rakyat. Keempat prinsip utama ini saling berkelindan: jika satu prinsip saja lemah, maka demokrasi akan timpang. Kesetaraan dan kebebasan sipil harus dijamin dalam konstitusi, dan dipastikan keberlangsungannya oleh pemerintahan konstitusional. Hal itu ditopang oleh pengawasan rakyat yang mensyaratkan adanya kesetaraan dan kebebasan individu. Maka demokrasi menjadi kurang/tidak bermutu jika prinsip-prinsipnya tidak bekerja secara simultan.

Kurang bermutunya suatu sistem demokrasi terlihat dari kurang bermutunya pelaksanaan pemilu seperti syarat Liddle, terlihat dari berbagai problem dan kerawanan pemilu terjadi. Persoalan informasi menjadi sangat krusial maknanya atas pembentukan kinerja pemilu itu sendiri. Sosialisasi dan pengetahuan yang minim membuat masyarakat tidak mengenali siapa saja calon legislatif pada pemilu tahun ini. Meski banyak *banner* yang bertebaran di pinggir jalan raya sebagai media kampanye dalam bentuk komunikasi politik untuk mengenalkan siapa saja calon legislatif tersebut. Tetapi, hal tersebut tidak sesuai dengan kenyataannya, masyarakat masih belum mengenali, kampanye tersebut dinilai belum efektif. Berikut persoalan serius terjadi dalam pemilu 2019 yang dikutip dan dihimpun dari beberapa media :

1. Surat Suara Tercoblos di Gowa, Panitia penyelenggara pemilu menemukan surat suara Pilpres tercoblos di Kompleks Berlian Indah TPS 42 Janetallasa, Pallangga Gowa, Sulawesi Selatan. Masyarakat yang sudah mengantre di TPS itu pun terpaksa

dibubarkan. Surat suara tercoblos ditemukan oleh salah satu warga yang akan menuju bilik suara. Ia pun mengembalikan surat tersebut ke panitia dan melaporkannya ke Babinsa yang berada di lokasi. Kapolres Gowa AKBP Shinto Silitonga mengatakan pemeriksaan surat suara tercoblos tersebut diserahkan ke Bawaslu daerah setempat. Dengan ini, KPU langsung mengganti surat suara yang tercoblos tersebut.

2. Kotak Suara Dibawa Kabur di Sampang. Indikasi kecurangan pelaksanaan pemilu di Sampang terjadi di beberapa TPS. Misalnya di TPS 13 Desa Bapelle Kecamatan Robatal. Tanpa alasan yang jelas, dua orang yang diduga pendukung Caleg membawa kabur satu kotak suara menggunakan mobil Ertiga nopol M 1697 HI. Pelaku berhasil diamankan setelah petugas mengejar hingga di depan kantor kecamatan. Polisi langsung membawa kotak suara ke tempat yang steril. Kendati begitu, KPU meminta Bawaslu untuk memproses segala laporan dugaan pelanggaran pemilu secara konstitusional serta aturan yang berlaku. Ditusuk karena dituduh Sembunyikan Kunci Kotak Suara. Tindak kekerasan karena adanya indikasi kecurangan terjadi di Kelurahan Selangit, Kecamatan Selangit, Kabupaten Musirawas, Sumatera Selatan, Ketua Kelompok Pemilihan Kecamatan (KPPS), Rio Habibi, ditusuk oleh seorang anggota perlindungan masyarakat (Linmas), Febrian. Alasannya, Rio dituduh menyembunyikan kunci kotak suara ketika pemungutan suara akan berlangsung. Kapolda Sumatera Selatan, Irjen Pol Zulkarnain Adinegara, mengatakan peristiwa itu berlangsung sekitar pukul 07.00 WIB. Mulanya Febrian yang bertugas sebagai Linmas di TPS 08 diperintahkan untuk mencari kunci kotak suara. Namun, dari tiga kunci yang ada, Febrian hanya menemukan dua kunci. Febrian curiga jika satu kunci lagi disembunyikan oleh Rio. Karena kecurigaan itu, Febrian emosi dan menusuk Rio di bagian dada.
3. Kotak Suara Berisi Surat Suara Pilpres Hilang. Indikasi kecurangan juga ditemukan di Sumatera Selatan. KPU Sumsel menyatakan, lima kotak berisi surat suara capres-cawapres pada lima TPS di

Kelurahan Kenten laut, Kecamatan Talang Kelapa, Kabupaten Banyuasin, hilang dan belum diketahui keberadaannya. TPS yang tidak kebagian surat suara capres-cawapres tersebut adalah TPS 09-013. Kurang lebih, ada 1.364 DPT yang tidak dapat menyalurkan hak pilihnya untuk pemilihan presiden-wakil presiden. Akibat kejadian itu, ada dua TPS yang mau tetap melanjutkan empat pemilihan legislatif tanpa pemilihan presiden-wakil presiden. Namun, tiga TPS lainnya memutuskan untuk tidak memilih sampai semua surat suara lengkap.

4. Polemik Surat Suara di Malaysia yang Tercoblos 01. Polemik surat suara Pemilu 2019 Indonesia di Selangor, Malaysia, tercoblos ramai diperbincangkan. Hal itu mencuat usai beredar sebuah video berdurasi lima menit yang memperlihatkan surat suara yang tercoblos disimpan dalam sebuah rumah toko (ruko) tak berpenghuni. Dalam video itu, tampak surat suara pemilihan presiden (pilpres) tercoblos untuk pasangan 01, Joko Widodo-Ma'ruf Amin. Sementara untuk pemilihan legislatif (pileg) DPR RI tercoblos untuk caleg bernama Achmad dari Partai NasDem dengan nomor urut 03 dan caleg DPRD DKI NasDem nomor 02. Pemilu di luar negeri memang sudah dimulai sejak awal atau early voting tanggal 8-14 April. Untuk Malaysia pemilihan baru akan dilakukan pada Minggu, 14 April. Teknis pencoblosan di luar negeri dibagi menjadi tiga macam. Pertama mencoblos secara langsung di TPS yang ada di KBRI/KJRI, kedua mencoblos melalui kotak suara keliling (KSK) dan ketiga mencoblos via pengiriman via pos.
5. Petugas KPPS Coblos Surat Suara di Boyolali. Di media sosial beredar sebuah video yang menunjukkan seorang petugas Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) sedang mencoblos surat suara di bilik sebuah Tempat Pemungutan Suara (TPS). Dari video yang beredar, terlihat dalam satu bilik, ada lebih dari satu orang dan seorang petugas KPPS juga ikut berdiri di belakang bilik. Seorang pria berbaju batik tampak mencoblos satu per satu surat suara. Pria tersebut lalu menyerahkan surat suara

pada pemilih untuk dimasukkan dalam kotak suara. Dalam video tersebut, terlihat juga sejumlah warga yang duduk di sekitar bilik. Dari hasil penyelidikan, Bawaslu menemukan bahwa peristiwa itu terjadi di TPS 8 Dukuh Winong, Desa Karangjati, Kecamatan Wonosegoro, Boyolali. Dalam video berdurasi sekitar 3 menit itu, pria yang mencoblos diduga merupakan anggota KPPS dari salah satu daerah di Boyolali.

6. Pembongkaran Kotak Suara Sebelum Waktu Pencoblosan. Ada permasalahan pembongkaran kotak suara sebelum waktunya, dan dugaan pencoblosan surat suara oleh KPPS. Peristiwa ini terjadi di 5 TPS di Kabupaten Melawi, yang berada di Kecamatan Pinoh Selatan dan Kecamatan Belimbing, Pontianak 5 TPS ini termasuk dari 13 TPS yang bermasalah. Penyebabnya beragam, dari surat suara hilang hingga logistik lain belum tersedia.
7. Hak Pilih Warga Palu Dicuri. Sejumlah warga yang akan mencoblos menggunakan e-KTP di TPS 19, Jalan Kelapa Gading, Kelurahan Kabonena, Kecamatan Ulujadi, Kota Palu, Sulawesi Tengah, protes. Salah seorang dari mereka mengaku hak pilihnya 'dicuri' oleh oknum tidak bertanggung jawab.
8. Kisruh di Sydney. Kisruh pada pelaksanaan pemilu di Sydney, Australia, memunculkan petisi di internet agar proses tersebut diulang. Dalam petisi disebut, ketidakmampuan PPLN dianggap membuat ratusan orang tidak bisa menggunakan hak pilihnya. Petisi di *Change.org* yang dibuat oleh akun "The Rock" itu menyebut ratusan warga Indonesia di Sydney tidak diizinkan melakukan haknya, padahal sudah antre di depan Tempat Pemungutan Suara (TPS) di Townhall, Sydney. "Proses yang panjang dan ketidakmampuan PPLN Sydney sebagai penyelenggara menyebabkan antrean tidak bisa berakhir sampai jam 6 sore waktu setempat. Sehingga ratusan orang yg sudah mengantri sekitar 2 jam tidak dapat melakukan hak dan kewajibannya untuk memilih karena PPLN dengan sengaja menutup TPS tepat jam 6 sore tanpa menghiraukan ratusan pemilih yg mengantri di luar," bunyi petisi tersebut. Petisi itu

menuntut dilakukannya pemilu ulang 2019 di Sydney, Australia.. Ada 22 TPS yang tersebar di Sydney. TPS1, TPS2, TPS3, dan TPS 4 berlokasi di gedung KJRI Sydney sedangkan 18 TPS lainnya menyewa gedung. Kericuhan terjadi di TPS dengan gedung sewaan.

Konflik pemilu tersebut akhirnya terjadi, meskipun pemilu 2019 adalah Pemilu pertama yang dilakukan serentak antara Pemilihan Presiden (Pilpres) dan Pemilihan Legislatif (Pileg) di Indonesia. Direktur Jenderal Anggaran (Dirjen Anggaran) Askolani memaparkan jumlah anggaran yang terkait dengan pesta demokrasi ini. Dengan persiapan sejak tahun 2017, total anggaran penyelenggaraan, di luar anggaran pendukung dan pengawasan, hingga tahun 2019 berjumlah Rp. 25,59 triliun. Dana yang besar tersebut, banyak diserap untuk partisipasi pemilih dalam menyusun DPT.

Semua kekisruhan dan ketegangan dalam pemilu tahun 2019, sesuai dengan apa yang dijelaskan oleh Collin Crouch (2016); *the Danger of Electoral process*

*The high level of widespread political involvement of the early years, which was in any case partly a residue of the intensified public character of life during war itself, could not be sustained for many years. Elites soon learned how to manage and manipulate. People became disillusioned, bored or preoccupied with the business of everyday life. The growing complexity of issues after the major initial achievements of reform made it increasingly difficult to take up informed positions, to make intelligent comment, or even to know what 'side' one was on. Participation in political organizations declined almost everywhere, and eventually even the minimal act of voting was beset by apathy. Nevertheless the basic democratic imperatives of an economy dependent on the cycle of mass production and mass consumption sustained by public spending maintained the main policy impetus of the mid-century moment until the mid-1970s. Politically oriented campaigns and lobbies which, though not seeking to influence or organise votes, do work directly to affect government policy. Vitality of this kind is evidence of a strong liberal society; but*

*this is not the same as a strong democracy. Since we have become so accustomed to the joint idea of liberal democracy we tend today not to see that there are two separate elements at work. Democracy requires certain rough equalities in a real capacity to affect political outcomes by all citizens. Liberalism requires free, diverse and ample opportunities to affect those outcomes. These are related and mutually, Maximal democracy certainly cannot flourish without strong liberalism. But the two are different things, and at points even conflict.*

### **Sebuah Catatan Kritis Kecacatan Pemilu 2019**

Berdasarkan kajian Bawaslu di atas secara administrasi prosedur sudah tertata dengan standar mutu, tetapi belum berdampak pada hasil pemilihan para elite politik yang berkapasitas dan integritas tinggi.

1. Demokrasi tidak ideal karena sistem pemilu yang cacat fungsi.
2. *Irrepresentative people*: dimana wakil rakyat yang terpilih sebagian besar tidak memiliki akar konstituen yang kuat
3. *Transactional actor*: yakni para wakil rakyat yang terpilih mendapat suara dikarenakan transaksi uang bukan karena kapasitasnya
4. *Capacity less*: yakni sebagian wakil rakyat yang terpilih memiliki kapasitas politik yang rendah, karena sebagian besar tidak memiliki pengalaman dalam kehidupan berpolitik kenegaraan.

### **Kesimpulan**

Melihat proses pemilu 2019, terdapat 3 pelemahan demokrasi; *Pertama*, keterikatan warga dengan proses politik makin berkurang, ditandai oleh partisipasi dalam pemilu semakin menurun, ketidakpercayaan terhadap partai politik meningkat, kesenjangan makin tinggi dalam hubungan keterwakilan politik. Keputusan bertindak warga terkait keputusan politik — bertindak, pasif, menolak bertindak — masih sulit dipahami apalagi di tengah maraknya politik transaksional dalam pemilihan langsung. *Kedua*, untuk menjelaskan perilaku dan tindakan para aktor politik yang terkait dengan proses perumusan kebijakan politik di level nasional dan lokal. Ada banyak

variasi isu yang terlibat, besar kecilnya ruang lingkup kepentingan, kekuatan yang berpengaruh (laten atau manifes), tipe dan peran aktor yang terlibat dalam prosesnya, ruang publik yang digunakan, serta sumberdaya politik yang dikontestasikan. *Ketiga*, demokrasi partisipatoris makin gencar dikampanyekan belakangan ini. Beberapa lembaga internasional seperti UNDP dan World Bank, mulai beralih dari *good governance* ke arah mempromosikan *democratic governance* (tatakelola politik yang demokratis). Asumsinya *governance* tidaklah cukup dengan “sekedar” baik saja, tidak cukup melatih para birokrat agar mereka capable, tidak cukup memperkuat performa layanan publik pemerintah daerah, tetapi warga tetap terpinggirkan dalam perencanaan program pembangunan.

### **Daftar Pustaka**

- Adinda Tenriangke Muchtar, INDONESIA 2018 @2018, The Indonesian Institute Tim Penulis Peneliti The Indonesian Institute, Diterbitkan oleh: The Indonesian Institute
- Colin Crouch, *Coping with Post-Democracy*, 2016, download tanggal 10 Oktober 2019
- Titi Anggraini (Perludem), *Menuju Pilkada Serentak 2021 Substansi dan Strategi Perubahan UU No 1/2015 Tim Revisi Undang-Undang Pilkada*
- Topo Santoso, *Kajian Kebijakan: Sistem Penegakan Hukum Pemilu [2009 – 2014]* Tim Peneliti PERLUDEM Koordinator: Jakarta, September 2006
- Liddle, William, *Memperbaiki Mutu Demokrasi di Indonesia Sebuah Perdebatan*, Pusat Studi Agama & Demokrasi (PUSAD) Yayasan Wakaf Paramadina Jakarta, 2012
- Coppedge, Michel dan John Gerring, (et. all), “Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach,” dalam *Perspectives on Politics*, Vol. 9, No. 2, Juni 2011.
- Dahl, Robert A, 1956, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago and London: The University of Chicago Press.

Dahl, Robert A., "Poliarchy, Pluralism, and Scale," dalam *Scandinavian Political Studies*, Vol. 7 – New Series – No. 4, 1984, hlm. 227.

Dahl, Robert A., *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press. 1989. Pp. viii, 397. \$29.95.

Dryzek, John S., "Revolution Without Enemies: Key Transformation in Political Science," dalam *American Political Science Review*, Vol. 100, No. 4, November 2006.

Berbagai berita koran online

UU No. 7 tahun 2017



# **BAB V**

## **KETERPUTUSAN ELEKTORAL, LIMITASI SISTEM PEMILU DAN KERAPUHAN PELEMBAGAAN PARTAI; ANALISIS UNTUK REFORMASI SISTEM REPRESENTASI**

**Fatih Gama Abisono**

\*\*\*\*\*

### **Abstrak**

Artikel ini hendak menguji fenomena keterputusan elektoral sebagai sinyal bagi gagalnya pemilu dalam menghadirkan wakil-wakil yang kredibel dan berintegritas. Keterputusan elektoral sendiri merupakan situasi manakala pemilu tidak lagi dinilai memiliki makna penting dalam kaitannya dengan perubahan paska elektoral oleh warga. Gejala ini ditandai dengan merosotnya kepercayaan publik pada institusi perwakilan. Argumen utama dalam artikel ini adalah keterputusan elektoral terjadi bukan sepenuhnya terjadi karena sistem pemilu gagal dalam menghasilkan sosok wakil yang kredibel. Keterputusan elektoral berakar dari perilaku partai politik yang gagal melembagakan dirinya termasuk dihadapan akar rumput. Hal ini ditandainya dengan rapuhnya tautan politik antara politisi dengan pemilih pada masa elektoral dan atau konstituen di luar masa elektoral. Keterputusan elektoral juga diperparah dengan cara pandang umum terhadap pemilu sendiri. Sejauh ini pemilu hanya didudukkan dalam kerangka prosedur memilih wakil. Ia terjebak dalam proseduralisme demokrasi. Dalam cara pandang demikian, sesungguhnya perubahan sistem pemilu apapun yang dipilih menjumpai limitasinya. Limitasi tersebut terjadi mana kala pemilu belum dimaknai secara substantif: sebagai instrumen pembaruan mandat rakyat kepada wakil untuk memperjuangkan agenda rakyat di ranah politik sehari-hari paska elektoral dan menyediakan kerangka akuntabilitas bagi wakil kepada pemberi mandat. Artikel ini sekaligus menawarkan kerangka penguatan sistem representasi melalui perekayasa sistem pemilu.

## **Prawacana**

Dilantiknya anggota DPR periode 2019-2024 langsung disergap oleh ketidakpercayaan publik. Hasil Survey Litbang Kompas pada akhir September 2019 menyatakan bahwa 53,3 % responden tidak yakin bahwa anggota DPR 2019-2024 mampu mendengarkan dan menyalurkan aspirasi masyarakat (Kompas, 2019: 3). Responden yang meyakini DPR dapat mendengarkan dan menyalurkan aspirasi masyarakat hanya 35,3% serta yang tidak menjawab sebesar 11,2%. Masih dalam survey yang sama, publik mengharapkan DPR berpihak pada kepentingan rakyat (34, 4%), membawa perubahan (27, 2%), tidak korupsi (18, 1 %) serta disiplin dan semangat kerja (16, 7 %) (Kompas, 2019: 3).

Situasi ketidakpercayaan tersebut melanjutkan tren merosotnya kepercayaan publik terhadap DPR dari waktu ke waktu. Apalagi pada penghujung masa jabatan periode 2014-2019, DPR menghadapi puncak kemarahan publik. DPR dinilai tidak sensitif terhadap kehendak publik terkait beberapa kinerja parlemen: Rancangan Undang-Undang (RUU) seperti RUU KUHP, RUU Penghapusan Kekerasan Seksual (PKS), RUU Pertanahan, serta yang paling memicu kontroversi adalah mengesahkan revisi UU KPK. DPR Periode 2014-2019 misalnya, juga disorot sebagai salah satu lembaga publik yang paling tidak dipercaya publik oleh berbagai lembaga survey. Pada Juni 2017 misalnya, Saiful Mujani Research Consulting (SMRC) merilis jajak pendapat terhadap tingkat kepercayaan publik terhadap lembaga negara. Hasilnya menempatkan DPR pada peringkat dua sebagai lembaga paling tidak dipercaya publik (Survey SMRC <http://databoks.katadata.co.id/datapublish>, 2017). DPR hanya unggul dari Partai Politik yang menjadi lembaga dengan tingkat kepercayaan publik terendah. Pada Juli 2018, Lingkaran Survey Indonesia merilis data serupa yang lagi-lagi DPR sebagai salah satu lembaga yang tidak dipercaya publik (Kompas.com, 2018)

Rendahnya kepercayaan publik terhadap DPR sesungguhnya menjadi sinyal bagi hadirnya situasi keterputusan elektoral. Keterputusan elektoral sendiri merupakan situasi manakala pemilu

tidak lagi dinilai memiliki makna penting dalam kaitannya dengan perubahan paska elektoral oleh warga. Keterputusan tersebut terjadi bukan karena dihindari oleh apatisisme warga, namun justru karena warga secara rasional telah menimbang bahwa pemilu tidak memberikan insentif perubahan dan manfaat yang bisa dipetik paska elektoral. Bisa jadi, pemilih tetap ke bilik suara untuk memilih dan angka partisipasi pemilih (*turn out*) cukup tinggi atau meningkat. Namun, sekali lagi momentum tersebut tidak bermakna bagi warga untuk menghasilkan perubahan paska elektoral. Ringkasnya, warga sebagai pemilih menilai bahwa antara politik elektoral dengan politik paska elektoral adalah dua arena yang terpisah. Keterputusan elektoral tersebut memunculkan pertanyaan: Apakah Pemilu gagal menghadirkan wakil-wakil rakyat yang memiliki kredibilitas dalam menjalankan fungsi representasi? Ataukah disebabkan oleh variabel lain?

### **Krisis Representasi dan Keterputusan Elektoral: Rapuhnya Political Linkage dan Lemahnya Pelembagaan Partai**

Praktik representasi oleh lembaga perwakilan di Indonesia sudah terlihat begitu rapuh. Kerapuhan tersebut menciptakan situasi sebagaimana oleh Tornquist Dkk (2009:1) disebut representasi mengambang yang terjadi karena pembangunan institusi publik sangat elitis sementara di tingkat warga terjadi fragmentasi. Demikian pula oleh Knights (2005: 30-31) yang menyatakan situasi yang ada *misrepresentation*. *Misrepresentation* dicirikan oleh perilaku wakil rakyat yang tidak memperjuangkan kepentingan konstituen yang diwakilinya dan korupsi anggota parlemen. Hal tersebut jelas membuat hubungan wakil dengan warga semakin jauh. Ringkasnya, praktik representasi yang terjadi bersifat semu.

Disamping adanya representasi semu, praktik representasi juga mengalami kemacetan yang ditandai menguatnya gejala eksklusi dalam relasi anggota parlemen, konstituen, dan partai politik. Gejala eksklusi tersebut terlihat dengan adanya fakta anggota parlemen dan partai politik melayani agendanya tersendiri dan respon terhadap

tuntutan masyarakat terlihat lamban bahkan acapkali bertentangan dengan kehendak publik. Pada sisi lain, artikulasi aspirasi masyarakat melalui parlemen seringkali tidak jelas “nasibnya”. Pada gilirannya, situasi itu membuat derajat keterwakilan anggota parlemen semakin lemah.

Lemahnya fungsi perwakilan parlemen pada akhirnya menjadi sinyal negatif berupa ancaman krisis demokrasi representasi dalam bentuk tergerusnya kepercayaan publik terhadap institusi perwakilan. Jamak ditemui terbongkarnya praktik korupsi oleh anggota parlemen baik di tingkat lokal maupun pusat, membuat masyarakat tidak merasa memiliki wakil untuk memperjuangkan kepentingannya. Anggota parlemen sebagai agen representasi yang seharusnya bekerja mewakili kepentingan konstituen atau publik secara luas gagal menunjukkan kinerja yang memuaskan di mata publik. Masyarakat tidak percaya terhadap kinerja wakil mereka serta memperjuangkan masalah yang dihadapi konstituennya (Mainwaring, Bejarano, Pizarro Leongomez (Eds.), 2006:15).

Situasi tersebut memunculkan situasi keterputusan elektoral sebagaimana telah dijelaskan pada bagian pengantar tulisan ini. Keterputusan elektoral bersumber dari nalar politisi yang menempatkan politik elektoral sebagai instrumen kemenangan pertarungan kekuasaan semata. Bagi para politisi, momen elektoral bukanlah instrumen untuk memperbarui kontrak politik dengan rakyat yang akan dipertanggungjawabkannya pada masa paska elektoral apabila terpilih sebagai pemimpin daerah. Visi dan misi yang ditawarkan politisi pada saat kampanye hanya menjadi gincu pemanis pada saat kampanye. Para politisi yang bersaing dalam pemilu misalnya, tidak menimbang apakah visi yang dikampanyekan sungguh menjawab ekspektasi publik dan apakah mereka memiliki kapasitas yang memadai untuk merealisasikan program yang ditawarkan pada saat kampanye.

Kajian yang dilakukan oleh Departemen Politik Pemerintah UGM (2014) tentang *Perilaku Pemilih dan Political Linkage di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Magelang* mengafirmasi keterputusan

elektoral di Yogyakarta. Studi yang didukung The Asia Foundation tersebut menunjukkan temuan bahwa lebih dari 85% warga menyatakan bahwa mereka tidak pernah menagih janji kampanye politisi setelah mereka terpilih. Selanjutnya, kajian tersebut juga menyimpulkan bahwa (JPP UGM, 2014): *pertama* masyarakat tak merasa butuh menagih janji dari para politisi dan parpol. Paska elektoral, masyarakat kembali pada urusan mereka untuk memenuhi kesejahteraan mereka sendiri, tanpa perlu mengaitkan dengan apapun yang pernah dijanjikan oleh calon pada saat kampanye; *Kedua*, mempertegas absennya rakyat dalam proses demokrasi paska pemilu. Masyarakat hanya hadir pada saat hari-H pencoblosan. Setelah pelantikan, maka tidak ada kepentingan yang mengikat politisi kepada masyarakat pemilih, dan sebaliknya; *ketiga*, temuan tersebut memperkuat absennya pola keterkaitan antara politisi dengan masyarakat (*political linkage*). Paska terpilih, politisi merasa dapat melakukan apapun dengan pengawasan minim dari masyarakat. Pada saat yang sama, masyarakat merasa mampu menyelesaikan persoalan publik yang mereka hadapi tanpa melibatkan para politisi.

Hasil survey tersebut menunjukkan bahwa linkage politik yang terbangun -antara politisi dengan warga – sangatlah rapuh. *Linkage* politik yang terbentuk belumlah mengarah pada *programmatic linkage* sebagaimana dinyatakan oleh Kitschelt (2000). *Linkage* yang terbentuk bisa jadi dibangun dari pola tautan klientistik atau ataupun kharismatik. Kitschelt mengidentifikasi tiga jenis linkage yakni: klientistik, programmatik dan karismatik. Pertama, *linkage* klientistik. *Linkage* klientistik merupakan pola hubungan yang politisi dengan warga yang diwakilinya melalui cara pemberian keuntungan material agar warga yang diwakilinya itu memberikan dukungan terhadapnya. Kedua, *linkage* programatik. Pola relasi politisi dengan konstituen berdasarkan program kebijakan yang menguntungkan semua warga negara, termasuk mereka yang tidak memilihnya. Ketiga, *linkage* karismatik. Pola relasi antara politisi dengan konstituennya dibangun berdasarkan pada kualitas personal politisi.

Dalam konteks *political linkage*, keterputusan elektoral mensituasikan masa elektoral menjadi arena pertarungan tersendiri bagi para politisi. Pada masa pemilu, para politisi memilih cara-cara pragmatis, membeli dukungan suara pemilih melalui praktik *money politics* dengan beragam wajah. Praktik tersebut bekerja dalam berbagai modus seperti *vote buying*, *pork barrel*, dan *club goods* yang ditopang dengan patronase politik antara politisi dan pemilih. Praktik *money politics* menjadi instrumen mobilisasi kemenangan semata dengan menukar imbalan menjadi perolehan suara. Nalar dibalik praktek pembelian suara tersebut mengandaikan politisi tidak perlu mempertanggungjawabkan apa yang mereka kerjakan paska elektoral. Dalih yang acapkali dilontarkan, politisi telah membeli suara para pemilih: apa yang telah dibeli sepenuhnya menjadi milik pembeli suara. Warga sebagai penjual suara tidak memiliki hak untuk menuntut politisi sebagai pembeli suara paska elektoral.

Dampak dari keterputusan elektoral tersebut memunculkan paradoks representasi paska elektoral. Paradoksal representasi terjadi karena para wakil terpilih tidak berpegang pada kontrak politik pada saat pemilu berlangsung dan cenderung melayani agendanya sendiri. Janji politik pada masa kampanye yang seharusnya dilandasi oleh visi dan misi pada masa elektoral, akhirnya terlepas dari kontrak politik yang disepakati antara warga dengan wakil terpilih. Kalaulah wakil melayani tuntutan warga, bekerja melalui pola klientistik yang sangat terbatas. Hanya warga yang terhubung dengan jejaring kultural maupun politik si wakil saja yang dapat mengakses beragam bantuan oleh wakil. Warga yang tidak memiliki akses terhadap wakil, dibiarkan bergelut dengan persoalan keseharian seperti persoalan layanan kesehatan, pendidikan lapangan pekerjaan, air bersih, kesempatan berusaha yang terbatas, transportasi publik, pangan dan sebagainya.

Keterputusan elektoral yang menandai rapuhnya *linkage antara* politisi dan konstituen sesungguhnya menghantar pada problem mendasar hubungan antara partai dengan pemilih atau konstituennya. Kajian ini justru menemukan bahwa keterputusan elektoral berakar dari lemahnya partai melembagakan dirinya di hadapan pemilih

maupun konstituen. Konstruksi partai yang menempatkan pemilih dan konstituen bukan sebagai subyek otonom justru melemahkan partai. Pemilih maupun konstituen belum diperlakukan sebagai bagian penting dari partai untuk memperkuat eksistensinya. Pandangan ini telah menggelincirkan partai dalam kondisi yang semakin terasing dari basis eksistensinya yakni konstituen.

Perilaku partai politik dari Pemilu ke pemilu menegaskan orientasi partai politik dalam corak kompetisi daripada konstituensi. Ukuran keberhasilan partai tidak lagi dibatasi pada kemampuannya membangun basis massa yang luas, kader terdidik, aktif, dan terintegrasi dalam kerja-kerja partai untuk mempengaruhi kebijakan publik. Dalam format kompetisi, keberhasilan partai diukur dari kemampuannya memenangkan atau memperoleh mayoritas kursi yang diperebutkan dalam pemilu.

Tekanan kompetisi dalam Pemilu membuat posisi dan peran ideologi bagi partai politik lainnya artefak yang sempurna. Kuno tapi berharga, utopis tapi dipercaya adanya. Cara pandang terhadap ideologi kini mendua, tidak lagi dibatasi sebagai seperangkat nilai yang memandu produksi simbol dan identitas untuk mengonsolidasikan para pemilih partai, namun juga ditilik dari sisi keterbatasan dan eksklusivitasnya. Sebagian besar partai meyakini Ideologi tidak bisa 'dijual' langsung kepada konstituen. Konsekuensinya, partai dan kader harus menerjemahkannya secara operasional ke dalam berbagai kebijakan-kebijakan publik. Bersentuhan dengan warga di tingkat *grassroot* tentu tidak mungkin berbicara soal ideologi, yang paling tepat adalah berbicara tentang praksis terapan dari ideologi tersebut.

Pergeseran cara pandang ini membuat partai politik perlu merumuskan nilai-nilai baru, bukan karena usangnya nilai lama atau utopianya sehingga perlu menemukan nilai yang lebih absolut atau yang lebih konkrit, namun lebih karena keterbatasannya untuk memperluas basis dukungan. partai agar juga dapat diterima oleh pemilih di luar basis tradisionalnya untuk mendongkrak kapasitas kompetisi dari partai. Alhasil, Pemilu adalah soal memenangkan kompetisi, bukan menawarkan jalan ideologis bagi pemilih.

Dari sini, partai mengajukan wacana baru untuk mengonstruksi kembali ideloginya. Pada dasarnya ini adalah proyek de-idelogisasi partai politik. Proyek ini sebenarnya sudah mulai terlihat tandandanya sejak Pemilu 2004, namun jadi kian terang sejak Pemilu 2014. De-ideologisasi adalah proyek sinkretisme untuk memangkas jarak antarideologi yang melabeli eksistensi partai-partai politik utama. De-idelogisasi pada partai politik dan menguatnya tipologi partai sebagai *catch all party* yang ditandai pada wacana ideologi tidak lagi dicirikan dari sisinya yang kaku, siap saji, apalagi dogma (lihat Krouwel, 2006). Partai politik lebih menempatkan atau menyembunyikan ideologi mereka sebagai nilai intrinsik saja ke dalam platform dan program partai. “Pembiasaan” ideologi ke dalam bentuk platform dan program, diharapkan dapat mengerangakai keberagaman pemilih. Fenomena pembiasaan ideologi dapat ditengarai sebagai jawaban partai terhadap ketatnya kompetisi pemilu. Partai berupaya mencitrakan dukungannya terhadap inklusivisme dan keberagaman agar dapat bertahan atau kukuh eksistensinya di mata pemilih.

De-ideologisasi tampaknya berhasil yang dalam kajian ini dapat dilihat dari hanya sedikit saja narasumber, yang secara baik mampu menangkap akar idelogi partai politik di Indonesia dalam pembilahan nasionalis dan agama. Nampaknya partai memang mengaburkan atau menyembunyikannya. Sebagian besar pemilih tidak mengenal dengan baik kecuali mempersepsikan karakteristik pendukung partai berbasis agama dan partai non-agama. Dalam konteks pelembagaan partai, reifikasi berupa pengetahuan publik tentang peran partai dalam perumusan kebijakan maupun kontestasi politik tidak tampak (lihat Randall & Svasand, 2002). Masalahnya, apakah pemilih sepenuhnya abai atau tidak peduli sama sekali terhadap ideologi partai? Sebagian besar pemilih memang mengaku tidak mengenal ideologi partai, namun tidak lantas berarti bahwa pemilih tidak membutuhkan kejelasan platform dan program partai karena mereka membutuhkan adanya partai yang programatik.

De-ideologisasi telah membuat jarak idelogis antarpolitical lebih mendekat, meski untuk kepentingan pragmatis perluasan basis

pendukung. Kondisi ini mengakibatkan sulitnya mencari perbedaan antarpartai. Platform dan program yang diusung partai relatif tidak berbeda satu sama lain seperti contohnya: sama pedulinya terhadap ekonomi kerakyatan, sama mendukung pemberantasan korupsi, sama mempromosikan kesetaraan gender, sampai sama memperjuangkan hak warga terhadap pelayanan publik yang berkualitas.

Pemilih kesulitan menemukan platform dari setiap partai, bahkan pada partai yang sudah dipilihnya berulang kali. Ini terjadi pada banyak partai. Bagi sebagian pemilih, bahkan, menilai bahwa pada dasarnya semua partai politik itu sama. Paling jauh, pemilih hanya dapat mengidentifikasi perbedaan fokus dari janji kampanye para calon legislatif secara lintas partai. Partai politik saat ini tidak memiliki perbedaan ideologi dan program yang jelas. Partai yang dasarnya Islam atau nasionalis sama saja tidak ada bedanya. Dalam kondisi ini, lalu bagaimana partai akan berhubungan dengan kelompok pendukung atau kelompok populis tertentu atau pemilih pada umumnya? Relasi seperti apa yang akan dikembangkan oleh partai untuk meraih dukungan pemilih? Pada situasi yang sama, bagaimana pemilih akan menentukan pilihan politiknya?

Partai bukan tidak menyadari keterbatasan dari pilihan de-ideologisasi. Bagi partai lama, cara ini dinilai masih aman dan tidak akan menggeser kesetiaan pendukung utama partai. Party ID pada pendukung utama masih dinilai bisa diandalkan. Pada partai-partai lama, pergeseran suara antarpemilu pada pemilih basis (*ideological voting*) relatif tidak terlalu signifikan. Partai lama masih dapat mengandalkan hubungannya dengan kelompok populis tertentu yang menjadi basis sosial partai secara tradisional (lihat Randall dan Svasand, 2002) dihubungkan dengan PAN, misalnya, meyakini bahwa basis pendukung utamanya tetap akan berada pada massa ormas Muhammadiyah yang tidak akan mudah berpindah ke partai lain karena meyakini kedekatan antara PAN dan Muhammadiyah.

Belum lagi, sebelum pemilu, umumnya partai juga terus merawat para pendukung utamanya. Meminjam tangan para anggotanya yang ada di parlemen, partai membidik konstituen

di wilayah yang ditengarai sebagai kantong suara partai. Partai memerintahkan agar anggota legislatif rutin melakukan penjarangan aspirasi, meski ini memang sudah kewajibannya. Selain itu, pola umum untuk menjaga dukungan adalah pemberian berbagai bantuan riil sesuai kebutuhan masyarakat.

Persoalannya, cara merawat konstituen partai ternyata juga tidak beranjak menuju relasi ideologis maupun programatik. Karakter relasi yang dikembangkan oleh partai melalui para anggotanya di parlemen adalah pola tanam dan balas budi. Karakter patronase-klientelistik cenderung dominan yang ditandai dengan menempatkan pemilih secara pasif yang kepentingannya terbatas pada kebutuhannya memperoleh bantuan. Alih-alih mengintegrasikan konstituen dalam kerja-kerja programatik, partai melalui anggota legislatifnya lebih menempatkan konstituen sebagai tempat membalas budi sambil menabung jasa untuk momen pemilu berikutnya. Bagi partai, lubang yang ditimbulkan hasil proses de-ideologisasi masih bisa ditutupi oleh tingginya kesetiaan konstituen dengan didukung oleh praktik-praktik pemberian bantuan yang diharapkan dapat membentuk pola klientelistik.

Partai juga mengembangkan strategi figur, terutama digunakan untuk memperluas dukungan. Strategi ini umumnya menyasar para pemilih secara umum, bukan konstituen. Strategi figur dikendalikan secara nasional dengan mengidentifikasi partai pada ketokohan figur tertentu. Pada tingkat lokal, figur nasional selanjutnya dikombinasikan dengan figur lokal, baik pada figur calon legislatif maupun *vote getter*. Pada strategi figur, umumnya partai juga memasukkan unsur personalisme sebagai karakter pelembagaan partainya. Banyak nama tokoh dipasarkan partai ke pemilih untuk menggaet dukungan secara umum, mulai Joko Widodo untuk PDIP, sosok Prabowo lekat dengan Partai Gerindra, hingga figur SBY identik dengan Partai Demokrat. Lemah kuatnya daya tarik figur akan menentukan preferensi pemilih.

Bagi pemilih, de-ideologisasi partai jelas mempersempit alat ukur untuk menentukan preferensinya. Sebagian pemilih bahkan

sudah cenderung rasional dengan beranggapan yang terpenting adalah konsistensi partai politik memperjuangkan hak-hak masyarakat. Pemilih lebih ingin melihat hasil kerja dari partai politik setelah proses pemilu. Faktanya, pemilih sebenarnya memang tidak lagi membatasi untuk menempatkan faktor ideologi sebagai penentu utama. Tepat seperti prediksi partai, banyak pemilih sebenarnya masih menentukan preferensi politiknya karena faktor sosialisasi politik (kebiasaan) yang berlangsung lama dalam dirinya, keluarga, *peer group*, atau lingkungannya dan juga ditopang oleh faktor figur.

Akhirnya, ideologi memang tidak lagi ditempatkan sebagai basis kompetisi oleh partai politik maupun menjadi basis pertimbangan oleh para pemilih. Keraguan partai politik untuk menunjukkan identitas ideologinya sebenarnya berjalan seiring dengan perubahan perilaku pemilih yang ingin lebih rasional. Sayangnya, peluang ini justru terhambat oleh tindak partai politik yang berupaya menjebak kesetiaan pemilih dengan bantuan partai berpola klientelistik. Atas nama kompetisi, kejelasan ideologi dan konsistensi platform partai yang dapat memandu lahirnya partai programatik akhirnya ditanggalkan.

### **Pemilu 2019: Kompetisi Terbuka, Lemahnya Kendali Partai, dan Lahirnya Politisi miskin Visi**

Tudingan bahwa perubahan sistem pemilu menjadi proporsional daftar terbuka dengan suara terbanyak (proporsional terbuka) sejak pemilu 2009, telah memporakporandakan sendi kohesivitas partai tidak sepenuhnya benar. Perubahan sistem pemilu tidak berkorelasi kuat terhadap menajamnya kompetisi antarcalon legislatif pada internal partai yang menggerogoti kelembagaan partai. Temuan kajian pada Pemilu 2019 ini menunjukkan kesimpulan berbeda. Perubahan sistem pemilu menjadi proporsional daftar terbuka memang memiliki limitasi dalam mendorong kerangka akuntabilitas partai terhadap konstituennya. Rapuhnya pelembagaan partai dengan konstituennya yang ditandai dengan de-ideologisasi, menjadi akar dari lemahnya kohesivitas partai. Partai cenderung mengambil opsi pragmatis dalam konteks kemenangan elektoral dengan memilih strategis kemenangan

berbasis kandidat yang memiliki efek bumerang dengan menggerogoti sendi-sendi kohesivitas partai. Pertanyaannya, apa yang sebenarnya digerogoti? Institusi partai sebagai agen representasi ataukah institusi oligarkhis dan watak partai yang malas mengakar ke masyarakat?

Pada awalnya, sebagian besar partai kontestan Pemilu tidak keberatan dengan sedikit perubahan sistem pemilu. Partai juga tidak keberatan dengan modifikasi sistem proporsional dengan kombinasi daftar terbuka agar preferensi pemilih terhadap calon legislatif tertentu dapat diwadahi yang berlaku sejak Pemilu 2009. Prinsip *delegate* tetap berlaku pada tingkat partai (peserta pemilu adalah partai politik), namun dikombinasikan dengan prinsip *trustee* dalam pemilihan kandidat (preferensi pemilih terhadap daftar calon legislatif yang diajukan partai politik). Ketidaksiapan partai justru muncul pada penegasan prinsip *trustee* dalam daftar terbuka, yang menghendaki suara terbanyak sebagai penentu. Partai yang awalnya membuka diri, tiba-tiba goyah. Para elit partai yang awalnya masih percaya diri karena “dilindungi” mekanisme BPP, tidak siap menerima konsekuensi pendalaman prinsip *trustee* melalui penguatan instrumen suara terbanyak. Oligarkhi partai, yang sebelumnya berlindung di balik sistem proporsional tertutup, menunjukkan reaksinya. Partai yang sekian lamanya tidak pernah mengakar sontak terancam dan tiba-tiba saja menyuarakan bahwa sistem proporsional daftar terbuka dengan murni suara terbanyak, telah menggerogoti kelembagaan partai.

Respon partai terhadap tantangan pemilih yang semakin otonom mewujud dalam pilihan strategi pemenangan saat pemilu legislatif 2019 lalu. Kajian ini menemukan, strategi pemenangan dengan mengandalkan figur calon legislatif, cenderung dipilih partai. Kondisi tersebut didorong kegagalan partai membangun pelebagaan partai di tingkat akar rumput sehingga partai tidak memiliki kendali terhadap konstituen. Strategi ini dipilih, karena partai memang telah lama ‘mengambang’ sehingga membutuhkan aktor antara yang menghubungkan dengan pemilih. Akibatnya, partai membutuhkan aktor antara yakni calon legislatif. Bagi partai politik, calon legislatif dikonstruksikan sebagai sumber daya sekaligus medium untuk

memperbarui negosiasi dengan pemilih. Partai politik melepaskan peran negosiasi dengan pemilih kepada calon legislatif.

Calon legislatif pada gilirannya menjadi medium bagi partai untuk melakukan negosiasi ulang dengan pemilih, setelah partai nyaris absen dari kehidupan pemilih sejak pemilu sebelumnya. Strategi berbasis kandidat ini umumnya mengoptimalkan modal calon legislatif, baik sosial dan kultural yang bersifat atributif, jejaring baik sosial maupun menggunakan struktur formal organisasi, hingga kapasitas pembiayaan calon yang bersangkutan. Beragam modal ini selanjutnya diorganisasikan oleh tim sukses yang dibentuk oleh calon legislatif untuk meramu dan mengemas isu-isu kampanye, termasuk dikombinasikan dengan penawaran material berupa bantuan barang maupun uang. Pengemasan komoditas isu yang ditawarkan kepada pemilih biasanya mengambil isu sektoral seperti pendidikan, kesehatan dan ekonomi kerakyatan. Ada pula calon legislatif yang membawa isu spesifik soal bersifat lokal yang masih hangat sebagai isu publik. Penyampaian penawaran isu maupun tawaran material tersebut didistribusikan melalui berbagai medium oleh tim pemenangan yang dibentuk sampai tingkat RT.

Pilihan strategi tersebut justru mendorong kontestasi di internal partai terbuka lebar. Bagi para kandidat, menjangkir suara pemilih sebanyak mungkin adalah satu-satunya pilihan. Strategi yang sepenuhnya mengandalkan figur dan kreativitas kandidat ini dinilai efektif menggagalkan dukungan pemilih, sekalipun membawa resiko memperlemah eksistensi partai di hadapan pemilih. Dengan segala kreativitasnya, para kandidat mengerahkan seluruh sumber daya, mengemas kampanye untuk mengarahkan minat pemilih, mengajukan penawaran-penawaran semenarik mungkin, dan bernegosiasi dengan pemilih.

Etika politik dan penegakan norma hukum dalam kontestasi elektoral, ideologi, platform, dan program partai tidak berada dalam benak para kandidat. Situasi tersebut, membuka peluang munculnya konflik-konflik karena kompetisi di tingkat internal menjadi aktual. Ringkasnya, proses kompetisi yang begitu tajam justru memunculkan

pelaku politik gagal bertransformasi menjadi kader ideologis partai dan hanya sekedar menjadi pelaku bebas di panggung politik. Pertanyaannya, bagaimana dengan kendali partai terhadap para calon legislatif?

Temuan kajian ini menunjukkan lemahnya kendali partai tidak hanya bekerja dalam relasi antara partai dan pemilih. Partai juga lemah mengendalikan dan mengelola kompetisi internal para kandidatnya. Bahkan, partai cenderung melepaskan kendali terhadap konstetasi antarcalon legislatif. Dalam situasi ini, mandat partai yang memuat garis ideologi partai, platform, dan program partai yang dititipkan kepada calon legislatif tidak mendapatkan ruang aktualnya. Calon legislatif cenderung bermain dengan agenda kekuasaan masing-masing.

Relasi antara partai dan calon legislatif tidak dibangun dari spirit ideologis yang mengandaikan kesamaan gagasan politik dan operasionalisasinya secara programatik. Ruang negosiasi berlangsung pada proses transaksional semata. Dalam perspektif pemilih yang otonom, keberadaan calon legislatif juga tidak serta merta dapat dimaknai sebagai representasi partai yang telah lama menghilang dalam konstituen/pemilih. Memori kolektif pemilih mencatat pergantian kekuasaan melalui pemilu tidak membawa dampak berarti. Tak mengherankan, pemilih mengambil opsi insentif jangka pendek. Pemilih memang telah kehilangan basis material tentang sosok partai sebagai pembawa perubahan.

Eksistensi partai dihadapkan pada tantangan menguatnya otonomi calon legislatif dalam relasinya dengan pemilih di tengah kompetisi yang kian terbuka mengalami krisis. Lemahnya pengendalian partai, sekali lagi, bukan sepenuhnya disebabkan dari sistem pemilu namun karena rapuhnya tata relasi kekuasaan di internal partai, sehingga oligarki partai berkembang dalam lemahnya pelebagaan partai sejak di luar masa pemilu. Lebih-lebih partai gagal membangun dan merawat konstituen sebagai pemilih ideologis. Hasil strategi pemenangan berbasis kandidat terbukti menggerakkan perolehan suara tiap partai. Sebagai ilustrasi, hasil Pemilu 2019 untuk DPRD

DIY menunjukkan preferensi pemilih yang mencoblos kandidat jauh lebih besar dibandingkan yang mencoblos partai politik. Dalam Tabel tersebut PSI relatif berimbang karena hanya memasang calon-calon legislatifnya di 5 daerah pemilihan dari 7 daerah pemilihan untuk DPRD DIY (lihat Tabel).

Tabel 1. Jumlah Suara Memilih Partai dan Calon Legislatif dalam Pemilu Legislatif Provinsi DIY 2019

| No | Partai   | Suara Partai | %    | Suara Caleg | %    | Total   |
|----|----------|--------------|------|-------------|------|---------|
| 1  | PKB      | 64809        | 30,6 | 146657      | 69,4 | 211466  |
| 2  | PDIP     | 186774       | 28,5 | 467873      | 71,5 | 654647  |
| 3  | Golkar   | 42611        | 22,5 | 146659      | 77,5 | 189270  |
| 4  | Nasdem   | 29715        | 22,1 | 104880      | 77,9 | 134595  |
| 5  | Gerindra | 62629        | 28,1 | 166054      | 71,9 | 223183  |
| 6  | PKS      | 51569        | 21,9 | 184519      | 78,2 | 236088  |
| 7  | PAN      | 45035        | 19,3 | 188281      | 80,7 | 233216  |
| 8  | Demokrat | 18503        | 23,6 | 59831       | 76,4 | 78334   |
| 9  | PSI      | 21487        | 50,4 | 21182       | 49,6 | 42669   |
|    | Total    | 523132       | 26,1 | 1485936     | 73,9 | 2003468 |

Sumber: KPU, Penetapan Hasil Pemilu Legislatif 2019 untuk DPRD DIY, data diolah. Partai yang diambil adalah partai yang memperoleh kursi di DPRD DIY pada pemilu legislatif 2019 lalu.

Strategi kemenangan yang bertumpu pada kandidat mendorong terbukanya konstestasi di internal partai begitu tinggi, dibandingkan dengan konstestasi antarpartai. Persaingan antarcalon legislatif sesama partai bahkan menjadi kanibal. Hal ini membuat rasa tidak aman bagi calon legislatif karena relasi antaranggota partai bisa rusak karena persaingan. Antarcalon legislatif saling mengintai. Sekalipun sudah menjadi daerah binaan salah satu calon legislatif, ada kecenderungan untuk tetap dimasuki dan ditebas suaranya. Pada kampanye terbuka, persaingan juga terasa ketat karena antarcalon legislatif saling beradu jumlah massa yang dihadirkan dengan memakai kaos bergambar diri calon legislatif tersebut. Padahal, dana yang dikeluarkan calon

legislatif untuk kampanye terbuka relatif besar. Persaingan di internal partai semakin terbuka bahkan kasus-kasus pelanggaran di lapangan tidak lagi dapat teratasi. Kegagalan partai mengelola konflik internal, semakin meminggirkan eksistensi partai di hadapan calon legislatif.

Menghadapi situasi konfliktual tersebut, beberapa partai sebenarnya telah menetapkan rambu-rambu meskipun tidak cukup efektif mengatasi konflik antarcalon legislatif. Beberapa partai membuat semacam *code of conduct* bagi calon legislatif. *Pertama*, harus berkompetisi secara sehat. *Kedua*, melarang kampanye hitam dan upaya menjatuhkan sesama calon legislatif, termasuk antara kader dan non kader. *Ketiga*, memberikan kewenangan calon legislatif untuk berinteraksi dengan seluruh masyarakat. *Keempat*, partai membuat zonasi atau kewilayahan. Suatu daerah yang telah digarap/dimasuki calon legislatif separtai tidak boleh digarap atau diambil alih. Cara ini sekaligus untuk memperbesar perolehan suara ke partai. Meski diatur, praktiknya tidak sesederhana itu dan tidak dapat diterapkan dengan mudah. Tim sukses calon legislatif bisa bekerja dimanapun dan tak terkendali. Pada akhirnya zonasi hanya untuk mekanisme pertanggungjawaban dalam menggaet suara dan bukan sebagai mekanisme untuk mengendalikan persaingan antar calon legislatif.

Dalam pandangan partai, sistem proposional terbuka dinilai tidak menghargai kaderisasi partai serta menilai sistem ini tidak memberi insentif bagi kader partai. Hal ini disebabkan sistem proporsional terbuka dengan menggunakan suara terbanyak, tidak dapat menjamin kader terbaik dapat lolos menjadi anggota legislatif. Meskipun kader partai yang telah lama aktif dan berprestasi, kontribusi kader akhirnya menjadi tidak berarti. Partai tidak dapat meraba, siapa nanti yang akan disiapkan di fraksi. Bisa saja orang yang sudah disiapkan oleh partai justru tidak berhasil begitu juga sebaliknya. Alhasil, antusiasme kader partai untuk terlibat dalam kandidasi meredup dan tidak mau aktif di partainya.

Pada Pemilu Legislatif 2019 lalu misalnya, dari 55 anggota DPRD DIY Periode 2019-2024, terdapat 30 wajah baru atau sekitar 54,5%. Sementara 25 anggota DPRD adalah petahana yang menjabat

pada periode 2014-2019 (Tribunnews, Agustus 2019). Sedangkan dari 575 anggota DPR RI 2019-2024 terpilih, sebanyak 286 orang atau 49,74 persen merupakan wajah baru atau non-petahana. Sebanyak 298 orang atau 50,26 persen merupakan petahana (Kompas.com, September 2019). Ini kemungkinan akan berefek terkait kualitas pengambilan keputusan dari calon legislatif terpilih yang bisa jadi tidak dikehendaki atau tidak diprediksi sebelumnya oleh partai. Banyak partai mengakui tidak siap dengan liarnya kompetisi pada pemilu legislatif 2019 lalu.

Kendali partai terhadap kandidat semakin lemah manakala dukungan partai terhadap para calon legislatif sangat minimal. Sejumlah partai misalnya, hanya menyediakan tenaga ahli, yakni menyediakan tim advokasi/hukum guna menangani kecurangan yang kemungkinan akan terjadi; serta memberikan fasilitasi dalam bentuk data kepengurusan dari anak ranting hingga kabupaten yang bisa digunakan calon legislatif untuk membentuk tim sukses. Dukungan terbatas juga oleh partai terhadap calon legislatif pada pemilu legislatif lalu dalam bentuk pelibatan calon legislatif pada dapil terkait pada kegiatan partai, seperti kampanye terbuka atau tertutup. Beberapa partai juga memfasilitasi pembiayaan acara partai yang dapat dimanfaatkan oleh calon legislatif untuk berkampanye. Calon legislatif tidak dimintai dana untuk kegiatan kampanye tersebut. Selain itu, pengurus partai juga siap hadir dan membantu bilamana calon legislatif membutuhkan kehadiran pengurus untuk kampanye individual. Dalam konteks pemilu, partai tidak memiliki kekuatan daya penentu untuk memberikan dukungan penuh kepada calon legislatif tertentu.

Lemahnya kendali partai terhadap calon legislatif dapat pula dilihat dari penerimaan dana kampanye. Dana kampanye yang dilaporkan kepada KPU, sebagian besar bersumber dari calon legislatif. Dalam Pemilu 2019 lalu misalnya, sembilan partai dengan jumlah dana kampanye terbesar untuk Pemilihan legislatif tingkat pusat mengakui sebagian besar pendanaan kampanye bertumpu pada calon legislatif (lihat tabel 2). Ini membuat posisi tawar calon

legislatif lebih kuat dibanding partai. Sumber dana kampanye dari calon legislatif karena sumber penerimaan partai terbatas dari bantuan negara dan iuran anggota Dewan. Saat kampanye, porsinya lebih banyak ditanggung oleh calon legislatif.

Tabel 2. Sumber dan Jumlah Dana Kampanye Peserta Pemilu Legislatif 2019

| No | Partai   | Sumber Pendanaan                                                   | Jumlah (Milyar Rp) | Total (Milyar Rp) |
|----|----------|--------------------------------------------------------------------|--------------------|-------------------|
| 1  | PDIP     | Caleg                                                              | 345                | 345               |
| 2  | Golkar   | Caleg                                                              | 235                | 307               |
|    |          | Sumber keuangan internal partai, perorangan & badan non pemerintah | 72                 |                   |
| 3  | Nasdem   | Caleg                                                              | 177                | 259,47            |
|    |          | Sumber keuangan internal Partai                                    | 82                 |                   |
| 4  | Perindo  | Tidak ada keterangan                                               | -                  | 228               |
| 5  | Demokrat | Caleg                                                              | 180                | 190               |
|    |          | Sumber keuangan internal Partai                                    | 10                 |                   |
| 6  | PAN      | Tidak ada keterangan                                               | -                  | 169               |
| 7  | PKS      | Tidak ada keterangan                                               | -                  | 150               |
| 8  | PKB      | Caleg                                                              | 133                | 142               |
|    |          | Perorangan                                                         | 1,3                |                   |
|    |          | Badan usaha Non Pemerintah                                         | 7                  |                   |
| 9  | Gerindra | Caleg                                                              | 133                | 134               |
|    |          | Sumber keuangan internal Partai                                    | 1                  |                   |

Sumber: KPU, Laporan Penerimaan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK) Pemilu Legislatif 2019, diolah dari berbagai media

Fakta tersebut menunjukkan bahwa biaya pemenangan seorang calon legislatif adalah tanggungjawab masing-masing. Belum lagi, setiap calon legislatif juga dibebani sumbangan wajib untuk operasional kampanye partai. Kondisi ini membuat calon legislatif cenderung mengabaikan garis kebijakan partai. Kandidat merasa kurang terikat dengan partai yang mengusungnya, lantaran partai kurang dapat memfasilitasi para kandidat. Ironisnya, bahkan partai

juga sengaja, atau setidaknya membiarkan konflik antarcalon legislatif dalam satu partai. Penggunaan strategi konflik dalam mengelola relasi antarcalon legislatif juga diakui oleh beberapa partai. Partai mengadu antarcalon legislatif agar lebih kompetitif, supaya mereka bertarung habis-habisan untuk mendapatkan suara.

Strategi berbasis kandidat dan lemahnya kendali partai telah memunculkan calon legislatif yang bertarung hanya untuk dirinya, abai membawa dan menerjemahkan platform partainya melalui seperangkat program kepada pemilih. Pertarungan terbuka antarcalon legislatif pada pemilu 2019 telah memporak-porandakan sendi-sendi kohesivitas partai. Mandat partai tidak berjalan di lapangan, karena masing-masing berpikir untuk kepentingan dirinya sendiri. Partai menggugat arumen MK tentang yang berhak duduk adalah calon legislatif yang memiliki suara terbanyak. Padahal peserta pemilu itu adalah partai politik, bukan calon legislatif.

Pada gilirannya, calon legislatif lepas dari kendali partai, hanya bermain untuk agenda kekuasaan masing-masing. Indikasi tersebut tampak dari pola kampanye yang dijalankan calon legislatif cenderung tidak mengedepankan program. Banyaknya calon legislatif yang menghampiri warga tidak berbanding lurus dengan upayanya menjelaskan visi dan misinya. Bahkan ada sebagian calon legislatif yang tidak mengetahui platform partainya. Calon legislatif ada juga yang tidak turun langsung menyapa pemilih. Mereka mengandalkan tim sukses yang mendatangi rumah-rumah warga dan mengarahkan untuk memilih calon bersangkutan melalui alat peraga yang dibawanya. Tim sukses hanya memberi tanda gambar diri dan uang yang hadir tanpa kehadiran calon legislatif, apalagi program yang ditawarkan

Selain tidak mengedepankan program, metode kampanye sosialisasi banyak dipilih oleh calon legislatif bersama tim sukses yang dikombinasikan dengan pemberian imbal balik berupa uang atau barang. Menjelang hari pencoblosan, para calon legislatif baru akan membeli suara pemilih yang berujung meminta dukungan suara. Bahkan calon legislatif menjanjikan nilai tertentu yang akan diberikan

berdasarkan jumlah suara yang nantinya diterima/dicoblos. Pola relasi transaksional antara calon legislatif dan pemilih di atas hanya melahirkan personalisasi politik. Calon legislatif hanya bekerja untuk agenda kekuasaan masing-masing. Calon legislatif, sekalipun akhirnya terpilih, tidak merasa terikat tanggung jawab dengan pemilih karena sudah selesai setelah transaksi material. Personalisasi politik yang lahir dari proses semacam ini dapat diduga hanya akan melahirkan politisi yang otonom namun miskin visi.

Tabel 3. Ringkasan temuan Pola Kampanye, Pengendalian Kompetisi oleh Partai, Keterpaduan Caleg dan Sumber Dana Kampanye

| Pola Kampanye Caleg                                                                                                                                                                                            | Pengendalian Partai dalam Kompetisi antarcaleg                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  | Keterpaduan Partai dan Caleg                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Sumber Dana Kampanye                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kombinasi program, bantuan komunitas, namun cenderung pembelian suara.</li> <li>• Kombinasi program dan pembelian suara, namun cenderung bantuan komunitas</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pengaturan zonasi kampanye tapi tidak efektif.</li> <li>• Ada mekanisme mengelola kompetisi, namun samar dan tidak efektif.</li> <li>• Tidak ada pengendalian, justru mempertajam kompetisi antarcaleg.</li> <li>• Kode etik dan pakta integritas larangan money politics, namun tidak efektif.</li> <li>• Ada mekanisme mengelola kompetisi sejak tahap kandidasi melalui pemilu internal.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak ada pengaturan dan tidak ada fasilitasi</li> <li>• Fasilitasi minimal partai dan tidak efektif:                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kampanye terpadu dan kolektif.</li> <li>- Kampanye bersama, pelibatan kegiatan partai, dan pendampingan,</li> <li>- Fasilitasi data pemilih dan pengurus partai.</li> <li>- Fasilitasi tim advokasi, kampanye media, APK bersama.</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sepenuhnya mengandalkan sumbangan caleg</li> <li>• Kombinasi sumbangan caleg dengan:                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kas partai</li> <li>- Perorangan</li> <li>- Badan usaha non pemerintah</li> </ul> </li> </ul> |

### Jebakan Formalisme: Limitasi Dalam Perekrasan Sistem Pemilu

Demokrasi elektoral di Indonesia telah terdeteksi sejak lama mengalami kemacetan. Demokrasi model ini menempatkan momen elektoral sebatas prosedur kompetisi untuk memilih agen representasi secara demokratis. Indikator kesuksesan demokrasi semacam ini

diletakkan dalam koridor nilai akuntabilitas dan transparansi proses penyelenggaraan pemilu. Pendek kata, pemilu yang demokratis diukur dengan adanya tingkat partisipasi pemilih (*voters turn out*) yang melangsungkan hak pilihnya secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil dalam kerangka proses. Penekanan pada dimensi proses acapkali mengabaikan dimensi hasil politik, berupa terpilihnya agen representasi yang siap menjalankan mandat yang diberikan oleh pemilih. Dalam konteks tersebut dimensi representasi dalam pemilu memudar seiring mengentalnya proseduralisme dalam demokrasi elektoral.

Perspektif formal semacam ini, sekaligus mengabaikan substansi pemilu sebagai peristiwa siklus untuk menyegarkan mandat rakyat guna menjamin bekerjanya representasi wakil rakyat. Dalam konteks tersebut, pemilu diharapkan dapat menghasilkan wakil-wakil rakyat yang siap mengaktivasi fungsi-fungsi konstituensi di luar masa elektoral. Jikalau hal tersebut terjadi, persoalan sehari-hari yang membelit warga dapat terurai dengan kehadiran wakil melalui perjuangan programatik di sidang-sidang parlemen. Secara faktual, pemilu semacam ini justru menghasilkan agen representasi yang cenderung elitis, melayani agenda kekuasaannya sendiri, bahkan korup.

Perspektif ini juga membatasi dirinya dalam hal kemampuannya menjangkau kerangka perbaikan perilaku partai politik sebagai aktor kunci demokrasi. Pemilu sebagai instrumen sesungguhnya dapat digunakan untuk melakukan perekayasaan untuk memperkuat pelembagaan partai politik dihadapan pemilih, di dalam internal partai, serta eksistensi partai di ranah publik. Sayangnya, pilihan perekayaan sistem pemilu untuk memperkuat partai politik cenderung dihindari dan hanya dilakukan secara minima. Bahkan didesain untuk tujuan mengatur kompetisi demi melanggengkan kekuasaan elit politik dengan membentuk kartel oligarkis.

Upaya perekayasaan sistem pemilu untuk memperkuat kerangka pelembagaan partai politik sesungguhnya juga telah dilakukan, namun sekali lagi sangat minimal. Penggunaan sistem pemilu proporsional

terbuka dengan suara terbanyak pada pemilu 2009 sampai 2019 perlu diletakkan secara historis, pada besarnya kekecewaan terhadap institusi partai yang oligarkhis, elitis, sentralistis, tidak programatik, dan tidak berakar pada konstituen. Sistem pemilu proporsional tertutup (*closed-list PR*) yang digunakan pada pemilu-pemilu orde baru dan pemilu 1999 diyakini telah memperkuat karakter ini.

Sistem pemilu proporsional semi terbuka dengan formula bilangan pembagi pemilih (BPP) sebagaimana diberlakukan pada pemilu 2004 juga belum berkontribusi signifikan terhadap perbaikan institusi partai. Keterbukaan politik era reformasi belum mampu meruntuhkan tembok *floating mass* sepanjang masa Orde Baru yang mengasingkan partai politik sebagai bagian dari kehidupan politik sehari-hari warga (*everyday life politics*). Partai politik tetap saja masih menikmati *previelege* untuk mengelola urusan publik tanpa harus berakar pada konstituen dan/atau pemilih.

Dalam evolusi sistem pemilu di Indonesia, sistem pemilu proporsional terbuka dengan suara terbanyak pada pemilu 2014 dan 2019, yang diawali secara “aksidental” pada pemilu 2009 karena keputusan Mahkamah Konstitusi, diharapkan berdampak pada percepatan transformasi institusi partai. Partai diharapkan melapangkan jalan menjadi partai yang demokratis dan akuntabel dalam pengelolaan kekuasaan di internal partai, mandiri secara institusi, memiliki kejelasan orientasi dan program dalam penggunaan kekuasaan politik, serta berakar kinerjanya dalam memperjuangkan kepentingan publik. Sistem pemilu ini diharapkan bisa menekan partai untuk memperkuat kapasitas kelembagaannya agar kompetitif dalam pemilu. Belum lagi, kompetisi dalam sistem pemilu 2014 dan 2019 juga dilengkapi dengan menaikkan elemen *threshold* karena kebutuhan penataan sistem kepartaian, khususnya penyederhanaan jumlah partai di parlemen. Apa lacur, upaya ini terbilang gagal. Harapan tekanan kompetisi akan mendorong perbaikan kualitas institusi partai justru dijawab dengan upaya melanggengkan *status quo* dengan penggunaan politik uang secara lebih massif dan ekstensif sebagai sumberdaya utama dalam kompetisi.

Pragmatisme semacam ini oleh partai politik dalam pemilu adalah penggerogotan terhadap kedaulatan rakyat dan kian memperdalam jurang keterasingan pada partisipasi pemilih. Keterasingan pemilih tak lagi sebatas pada penjelasan rutinitas partisipasi sebagai wujud rasa tanggungjawab sebagai warga negara atau anggota masyarakat yang baik (*"civic duty"*) dalam pemahaman pemilu sebagai ritus. Partisipasi memilih dilakukan tidak untuk apapun selain untuk memilih itu sendiri (Mujani, Liddle, dan Ambardi, 2012). Politik uang memperdalam keterasingan pemilih karena menutup ruang bagi lahirnya pemilih yang rasional, kritis, dan retrospektif. Motif partisipasi untuk memilih dalam pengaruh politik uang tidak lebih dari aksi mendulang keuntungan atau kepuasan sesaat, instan, jangka pendek, dan aksi menjual kehormatan diri.

### **Sejumlah Rekomendasi: Agenda Memperkuat Sistem Representasi**

Berangkat dari paparan diatas, kajian ini menawarkan tiga isu yang bisa diperdalam untuk berkontribusi bagi peningkatan kualitas sistem representasi pada demokrasi elektoral. *Pertama*, desain kompetisi dalam sistem pemilu perlu diperkuat interkoneksinya dengan kebutuhan perekayasaan terhadap penguatan kualitas kelembagaan partai. Tingkat kompetisi yang makin tinggi dalam sistem pemilu karena kebutuhan penyederhanaan sistem kepartaian perlu ditopang oleh kualifikasi partai politik yang memadai. Pergeseran tipe partai sebagaimana diindikasikan oleh kajian ini ternyata belum memiliki dampak signifikan terhadap kinerja partai dalam pemilu karena tidak disokong oleh kualitas kelembagaan partai yang baik.

Instrumen penghubung antara ketatnya kompetisi dalam sistem pemilu dan pelembagaan partai, secara teoritis, dapat dilakukan dengan mengadaptasi dimensi pelembagaan partai secara lebih komprehensif dan terukur sebagai persyaratan partai peserta pemilu. Pengujian, penilaian, dan pembuktian kelayakan partai tidak lagi sepenuhnya bergantung pada "seleksi alamiah" yang tercermin pada hasil pemilu (*output*), namun sedari awal telah mengakomodasi variabel kualitas kelembagaan partai (*input*) ke dalam sistem seleksi

dan persyaratan kualifikasi partai peserta pemilu. Pemahaman umum yang melihat dinamika kelembagaan partai sepenuhnya menjadi domain internal dan otonomi partai perlu dicermati kembali. Saat partai politik hendak terlibat sebagai peserta pemilu, maka otonomi partai semestinya menjadi relatif. Artinya, kualitas partai politik harus dapat diuji, dinilai, dan dibuktikan kualitasnya terlebih dahulu untuk dapat berkompetisi dalam Pemilu. Dukungan regulasi bagi rekayasa kelembagaan ini sebenarnya sudah tersedia dalam peraturan perundang-undangan tentang pemilu dan partai politik, hanya saja interkoneksi keduanya kurang dioptimalkan.

*Kedua*, desain pembiayaan politik organisasi partai politik (*political party financing*) dalam kerangka pengendalian politik uang yang menggunakan sumber dana publik sebagaimana ditunjukkan pada program/proyek berciri *pork barrel* saat masa pemilu dan di luar masa pemilu. Bentuk program/proyek/dana *pork barrel* sering digunakan atau diklaim oleh partai politik (anggota legislatif) untuk melanggengkan hubungan klientelistik dengan konstituen pascapemilu. Bagi partai politik, hal ini wajar dilakukan sebagai bentuk tanggung jawab konkrit dari calon legislatif terpilih, pun demikian bagi dalam anggapan pemilih.

Bagi partai, program/proyek/dana *pork barrel* harus dilegalkan untuk menambal celah dalam sistem perencanaan pembangunan yang dinilai cenderung teknokratis dan *government driven* dibanding pendekatan berbasis kebutuhan atau usulan masyarakat. Bagi partai, upaya mendorong adanya program/proyek/dana *pork barrel* juga dianggap penting karena keterbatasan keuangan partai politik. Lebih jauh, partai mendesak agar belanja publik dapat mengakomodasi alokasi dana bagi program/proyek *pork barrel* yang lazim dikenal dengan nama Dana Aspirasi atau Program Pembangunan Daerah Pemilihan (PPDP). (Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan, 2015). Meski UU MD3 tahun 2014 hanya mengatur dana PPDP atau Dana Aspirasi bagi anggota DPR, temuan studi lain menunjukkan praktik serupa juga muncul di DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota (Aspinall dan Sukmajati, 2015).

Program/proyek/dana *pork barrel* oleh partai politik menjadi problematik karena bersumber dari anggaran publik. Pertanyaannya, jika hasil pemilu adalah barang publik, maka bukankah semestinya anggaran pemerintah tidak bisa secara spesifik memprioritaskan konstituen partai pemenang pemilu atau calon legislatif yang berhasil mendapatkan kursi? Bukankah sumber penerimaan dalam anggaran pemerintah bersumber dari seluruh warga negara? Jika demikian makna publik terhadap hasil pemilu, lalu bagaimana janji kampanye dapat ditunaikan? Padahal materi janji kampanye para calon legislatif umumnya memang tidak programatik namun berupa komitmen barang-barang material termasuk menjanjikan akses proyek dan anggaran dalam model politik *pork barrel* kepada pemilih.

Penataan ulang terhadap posisi program/proyek/dana *pork barrel* tentunya membutuhkan kajian lebih lanjut. Paling tidak, isu ini perlu mempertimbangkan tiga konteks, yaitu: (1) konteks keterpaduan dalam sistem perencanaan pembangunan, yang menjadi domain pemerintah, antara pendekatan teknokrasi (*government driven*) dan partisipatif (usulan masyarakat, termasuk usulan melalui partai politik); (2) konteks hubungan kewenangan antara lembaga eksekutif dan legislatif dalam pembahasan anggaran publik, terlebih karena kepala pemerintahan juga dipilih melalui pemilu tersediri; (3) konteks pembiayaan organisasi partai politik pada masa pemilu dan di luar masa pemilu (*political party financing*).

*Ketiga*, kinerja parlemen dari hasil pemilu perlu dicermati untuk melihat sejauhmana dampak dari politik pragmatis, transaksional, dan klientelistik yang terbangun antara partai, calon legislatif, dan pemilih dalam proses pemilu terhadap kinerja representasi. Selepas pemilu-pemilu sebelumnya, kinerja partai politik di parlemen tidak banyak terekam jejaknya dalam informasi yang dimiliki pemilih. Pemilih sulit menemukan eksistensi partai politik pada luar masa pemilu. Dalam berbagai kajian, parlemen bahkan dinilai sebagai lembaga dengan performa buruk, termasuk pada mencuatnya berbagai kasus korupsi yang melibatkan anggota parlemen. Dengan kata lain, jejak representasi yang solid menghubungkan kepentingan publik

dengan kinerja parlemen tidak terlihat atau lebih banyak terekspos sisi negatifnya.

Bagaimana fenomena ini bisa berlangsung berikut dinamikanya tentu membutuhkan pencermatan dengan kajian tersendiri. Secara institusional, pencermatan dapat dilakukan mempertimbangkan beberapa konteks dalam sistem representasi, yaitu: (1) konteks pengaruh antara sistem kepartaian yang terbentuk dari hasil pemilu, model/tipe koalisi di parlemen, dan model/tipe representasi yang dibaca melalui 3 (tiga) fungsi utama dari parlemen, yaitu legislasi, penganggaran, dan pengawasan; (2) model/tipe representasi yang terbentuk di parlemen sebagaimana dimaksud dalam konteks poin kesatu tersebut, secara siklis, akan terhubung kembali pengaruhnya dengan pelembagaan partai dan pilihan tipe partai; (3) konteks pengaruh hasil hasil pemilu presiden dan/atau pemilihan kepala daerah terhadap pola/model koalisi dan kinerja representasi oleh parlemen.

### **Daftar Pustaka**

- Aspinall, E & Mada Sukmajati (eds) (2015). *Politik Uang di Indonesia, Patronase dan Klientisme dalam Pemilu Legislatif 2014*. Yogyakarta: Polgov, DPP, FISIPOL, UGM.
- Galih, Bayu (2019). *Anggota DPR Terpilih Terdiri dari 50,26 Persen "Wajah Lama", 80,52 Persen Laki-laki*, Kompas.com, tanggal 4 September 2019, Pukul 15:46 diakses dari <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/04/15462151/anggota-dpr-terpilih-terdiri-dari-5026-persen-wajah-lama-8052-persen-laki> pada tanggal 13 Oktober 2019, pukul 21: 53
- Jurusan Politik Pemerintah UGM – The Asia Foundation (2014). *Laporan Riset Perilaku Pemilih dan Political Linkage di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Magelang*.- Tidak dipublikasikan.
- Kitschelt., H, (2000) *Linkages Between Citizens And Politicians In Democratic Politics*. Comparative Political Studies 33.

- Knights, Mark (2006). *Representation and Misrepresentation in Later Stuart Britain: Partisanship and Political Culture*. Oxford: Oxford University Press.
- Komisi Pemilihan Umum (2019). *Laporan Penerimaan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK) Pemilu Legislatif 2019*, diolah dari berbagai media.
- Komisi Pemilihan Umum (2019). *Penetapan Hasil Pemilu Legislatif 2019 untuk DPRD DIY, data diolah*. Diakses dari <https://pemilu2019.kpu.go.id/#/dprdprov/penetapan-hasil/wilayah/> pada tanggal 13 Oktober 2019, pukul 21: 16.
- Krouwel, Andre. (2006). *Party Models*. In *Handbook of Party Politics*, Edited By Richard S. Katz And William Crotty. London: Sage
- Mujani, S., William Liddle, Kuskridho Ambardi (2012). *Kuasa Rakyat: Analisis Perilaku Memilih dalam Pemilu Legislatif dan Pemilihan Presiden Pasca Orde Baru*. Jakarta: Mizan.
- SMRC (2017). *TNI, Presiden dan KPK Lembaga Paling Dipercaya Publik*, diakses dari <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2017/06/09/smrc-tni-presiden-dan-kpk-lembaga-paling-dipercaya-publik> pada tanggal 14 OKtober 2019, pukul 19.31
- Sukmana, Yoga. (2018). *Survei LSI: DPR, Lembaga Negara dengan Tingkat Kepercayaan Terendah*, Kompas.com, 31/07/2018, Pukul 17:24 WIB diakses dari: <https://nasional.kompas.com/read/2018/07/31/17242921/survei-lsi-dpr-lembaga-negara-dengan-tingkat-kepercayaan-terendah?page=all>. pada 14 Oktober 2019, Pukul 20: 21
- Törnquist, Olle, Webster, Neil, and Stokke, Kristian (Eds.) (2009). *Rethinking Popular Representation*. Palgrave Macmillan.
- Mahar, M. Ikhsan (2009). *Menanti Pembuktian DPR*, dalam Harian Kompas, Edisi 4 Oktober 2019, Hal 3.
- Mainwaring, Scott., Ana Maria Bejarano, Eduardo Pizarro Leongomez (Eds.). (2006). *The Crisis of Democratic Representation in The Andes*. California: Stanford University Press.

- Randall, Vicky, dan Lars Svasand. (2002). *Party Institutionalization in New Democracies*, dalam *Jurnal Party Politics*, Vol.8 No.1, pp. 5-29. London: Sage Publication.
- Wahid Susilo (2019). *KPU DIY Tetapkan Calon Terpilih Anggota DPRD DIY Pemilu 2019, Banyak Nama Baru*, **Kompas.com**, **12 Agustus 2019, pukul 17:39 diakses dari** <https://jogja.tribunnews.com/2019/08/12/kpu-diy-tetapkan-calon-terpilih-anggota-dprd-diy-pemilu-2019-banyak-nama-baru?page=2>  
Pada 13 Oktober 2019, pukul 21: 23

# **BAB VI**

## **DILEMA DEMOKRASI: AGAMANISASI DAN NEGARANISASI DALAM PEMILU**

**Guno Tri Tjahjoko**

\*\*\*\*\*

*“And the integrity of elections is absolutely essential for deepening democracy”*

*(Kofi A. Annan, 2012)*

### **Abstrak**

Artikel ini memaparkan tentang intervensi organisasi masyarakat (ormas) agama dan negara dalam Pemilu 2019 yang berdampak kurang independennya penyelenggara. Independensi penyelenggara menjadi keniscayaan untuk mewujudkan Pemilu yang jujur, adil, berkualitas dan berintegritas. Pengaruh ormas agama mewujud dalam proses seleksi penyelenggara Pemilu yang menjadikan mereka tidak profesional dan kurang berintegritas, karena mereka memiliki dua tuan. Selaras dengan hal tersebut pengaruh elite politik (negara) terhadap penyelenggara semakin menguatkan kemandegan demokrasi yang substansial.

**Kata kunci :** *agamanisasi, negaranisasi, integritas, independen*

### **Pendahuluan**

Pemilihan Umum (Pemilu) yang berintegritas merupakan esensi yang absolut untuk memperkokoh tegaknya demokrasi di suatu negara. Yang dimaksud dengan Pemilu berintegritas menurut Annan (2012) ialah penyelenggaraannya didasarkan pada prinsip jujur, adil, langsung, umum, bebas dan rahasia. Pemilu yang berintegritas diselenggarakan oleh para

penyelenggara yang profesional, mandiri dan transparan. Selaras dengan hal tersebut secara teoritik Pemilu adalah konflik yang dilembagakan, supaya konflik tidak merebak ke masyarakat. Pemilu bukanlah sekedar ritual lima tahunan, namun merupakan pergantian kekuasaan yang dilegalkan dan dikontestasikan antar elite politik. Oleh karena natur Pemilu ini merupakan arena bagi elite untuk berebut kekuasaan, oleh karena itu Pemilu sarat dengan konflik kepentingan.

Pemilu 2019 telah memberikan pembelajaran yang baik tentang adanya konflik kepentingan antar elite politik tersebut. Dengan adanya dua calon Presiden dan Wakil Presiden hal ini berpotensi para pendukung terbelah dua yang terimbas kepada masyarakat yang terpecah belah. Dukungan massa terhadap kandidat hal yang wajar selama mereka tidak melampaui batas-batas yang tidak melanggar hukum, Namun isu suku, agama, ras dan golongan telah diinstrumentasi oleh para *buzzer* untuk saling menyerang dan menjatuhkan kandidat yang lain. Ironinya para pendukung percaya dengan isu-isu yang direkayasa oleh para *buzzer* tanpa mengecek kebenarannya terlebih dahulu. Konflik antar elite telah merebak ke dalam masyarakat yang berdampak memecah persatuan dan kesatuan yang telah terbina bertahun-tahun. Penggunaan para *buzzer* dalam kampanye menjadi salah satu penyulut perpecahan dalam masyarakat. Tampaknya instrumentasi isu agama dan etnis menjadi pelumas untuk memobilisasi massa. Oleh karena itu dalam konteks penyelenggaraan Pemilu 2019 peranan organisasi masyarakat agama (ormas) menjadi penting dalam mengendalikan dan mengatur proses seleksi penyelenggara Pemilu. Tampaknya konflik tidak hanya terjadi di antara para elite politik yang berebut kursi kekuasaan saja. Oleh karena elite politik menginstrumentasi agama sebagai modal sosial, maka para tokoh ormas agama pun saling berebut kekuasaan. Hal ini terefleksi dengan adanya konflik kepentingan yang merebak diantara ormas agama tertentu yang ingin menguasai para penyelenggara Pemilu, baik pada tataran Nasional, provinsi maupun Kabupaten/ Kota. Di sisi lain, ada ormas agama yang ingin mengendalikan pemerintahan melalui pelibatan kader-kadernya dalam pemerintahan.

## **Refleksi Kritis Pemilu 2019**

Oleh karena itu refleksi kritis terhadap Pemilu 2019, penulis paparkan adanya tiga masalah mendasar yang memengaruhi kualitas dan integritas penyelenggara pemilu di Indonesia. Adapun masalah yang penulis temukan dalam proses demokratisasi tersebut, yakni: *pertama, intervensi elite politik terhadap penyelenggara Pemilu*. Oleh karena Pemilu merupakan kontestasi perebutan kekuasaan baik di ranah eksekutif dan legislatif baik secara Nasional dan lokal, maka suatu keniscayaan hal ini sarat dengan kepentingan politik. Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 selayaknya penyelenggara Pemilu harus netral, independen dan berintegritas. Artinya penyelenggara Pemilu menempatkan diri sebagai penyelenggara yang tidak berpihak kepada peserta Pemilu. Oleh karena itu idealnya kajian kritis penyelenggaraan pemilu dimulai dari proses rekrutmen penyelenggara yang independen. Harus dipastikan bahwa proses seleksi para penyelenggara bebas dari intervensi elite politik. Sementara elite politik berupaya memengaruhi anggota panitia seleksi yang diharapkan mampu menghasilkan penyelenggara yang loyal terhadapnya. Intervensi elite politik ini mewujudkan ketika anggota DPR menentukan pilihan penyelenggara Pemilu. Kandidat penyelenggara yang telah diseleksi oleh panitia seleksi (pansel) tersebut seperti sudah disiapkan sebelumnya. Karena antara pansel dan anggota DPR sudah ada 'main mata' - artinya anggota pansel pun juga bisa tidak independen, karena dia titipan dari elite politik.

*Kedua, intervensi ormas agama terhadap rekrutmen penyelenggara Pemilu*. Selaras dengan hal tersebut, ormas agama yang memiliki kepentingan terhadap Pemilu 2019 juga mengadakan lobi-lobi politik terhadap elite politik. Tentu hal ini disadari oleh para pemimpin agama, sebab dengan merebut kursi penyelenggara pemilu, maka hasil pemilu bisa diatur. Ormas agama yang tidak berpolitik dalam ranah legislatif berupaya keras menguasai seluruh jajaran penyelenggara pemilu baik di ranah Nasional, Provinsi dan Kabupaten/Kota. Intervensi ormas agama dimulai dari intervensi terhadap pansel dan mengatur hasil seleksi penyelenggara pemilu. Di ranah Nasional,

ormas agama ini memainkan peranan penting dalam penentuan penyelenggara pemilu. Mereka mampu mengadakan tawar menawar politik terhadap elite politik (DPR) yang akan menentukan para penyelenggara. Sementara itu rekrutmen penyelenggara di ranah Provinsi dan Kabupaten/Kota diatur sedemikian rupa, agar pannel berpihak kepada putusan ormas agama. Seperti sudah ada disain besar-di Provinsi atau Kabupaten/Kota dengan komisioner lima (5) orang, maka komposisinya tiga (3) orang dari ormas agama dan dua (2) orang dari unsur yang lain, sedangkan di daerah dengan tujuh (7) orang komisioner, maka empat (4) orang harus dikuasai ormas. Skenario ini tampak nyata di seluruh Indonesia dan hal ini menunjukkan adanya upaya penguasaan terhadap penyelenggara Pemilu. Sebab dengan pengaturan komposisi 3:2 atau 4:3 dalam pengambilan keputusan akan dimenangkan oleh komisioner hasil rekayasa ormas agama tersebut.

*Ketiga, intervensi Negara.* Selain intervensi ormas agama terhadap penyelenggara Pemilu - negara dalam hal ini direperesentasikan pemerintah ikut intervensi terhadap penyelenggara pemilu. Proses seleksi para penyelenggara pemilu dimulai dari pembentukan panitia seleksi (pansel). Pansel inilah yang rawan disusupi kepentingan elite politik pendukung pemerintah, oleh karena penetapannya ditentukan oleh Presiden. Penetapan pansel oleh Presiden bukan berarti kedap terhadap intervensi elite politik. Penetapan pansel tersebut juga mendapat masukan dari partai politik pendukung pemerintah. Dengan demikian penetapan pansel tersebut sudah ada kepentingan pemerintah dan elite politik. Argumen dibalik penetapan pansel tersebut ialah hendaknya mereka memilih orang-orang yang direstui oleh pemerintah atau elite politik. Dalam hal ini, pemerintah (negara) memiliki kepentingan melanggengkan kekuasaannya. Hasil seleksi oleh pansel tersebut diserahkan kepada Presiden, sebelum dipilih oleh DPR. Dengan sistem rekrutmen pansel seperti itu, maka sejak dini intervensi negara dalam proses seleksi tidak bisa terelakkan.

## **Dilema Demokrasi**

Oleh karena rekrutmen penyelenggara pemilu merupakan bagian dari proses demokratisasi, maka ada baiknya kita kerangkai artikel ini dengan teori demokrasi. Secara ringkas demokrasi didefinisikan sebagai kedaulatan tertinggi dari, oleh dan untuk rakyat. Oleh karena itu demokrasi bermuara dari kepentingan dan kebutuhan masyarakat, maka idealnya demokrasi seharusnya dilaksanakan oleh penyelenggara yang berintegritas dan berkualitas. Tanpa adanya penyelenggara yang berintegritas, maka hasil pemilu yang berkualitas hanya utopia belaka.

Menurut Diamond (1999) demokrasi terdiri dari dua hal, yakni: (1) *electoral democracy* dan (2) *liberal democracy*. Yang dimaksud dengan *electoral democracy* ialah sistem pemerintahan dalam suatu negara bangsa, dimana masyarakat memilih langsung pemimpin negara melalui pemilihan yang jujur dan adil. Pemilihan yang jujur dan adil tersebut mengidentikkan adanya upaya penyelenggara dan kontestasi antar kandidat yang berintegritas. Diharapkan dengan sistem Pemilihan yang transparan dan aksesibel tersebut, maka masyarakat dapat mengontrol jalannya Pemilihan secara bertanggungjawab. Selain itu masyarakat akan mendapatkan informasi tentang pemimpin yang tidak saja taat regulasi, namun berintegritas. Konsepsi Pemilihan langsung yang diterapkan dalam pemilu ini seperti sistem *electoral democracy* yang diterapkan di Athena yang tentunya ada kelebihan dan kekurangannya. Kelebihan dari sistem pemilihan langsung ini ialah masyarakat mengenal kandidat dan jejak rekamnya. Hal ini bisa ditengarai dengan jumlah penduduk yang relatif sedikit, maka interaksi antara masyarakat dengan pemimpin bisa dilakukan secara intensif. Kekurangan dari sistem Pemilihan langsung ini ialah jika jumlah penduduk ratusan ribu atau jutaan, maka kecil kemungkinan interaksi kandidat dengan masyarakat. Semakin besar jumlah penduduk, maka semakin kecil interaksi antara kandidat dengan masyarakat. Artinya masyarakat ikut menentukan juga kualitas pemimpin yang akan dihasilkan melalui pemilu. Dengan kata lain pemilihan langsung tidak menjamin

munculnya pemimpin yang berintegritas. Hal ini selaras dengan pikiran Aristoteles yang mengkritik pemilihan langsung pemimpin negara, justru akan menghasilkan oligarki elite politik, dimana tujuan untuk mensejahterakan masyarakat cenderung terabaikan. Pemilihan langsung haruslah dibarengi dengan penyelenggara yang independen dan berintegritas. Tanpa penyelenggara yang independen dan berintegritas, maka hasil pemilu dapat disalahgunakan.

Selaras dengan pemikiran tersebut, Schumpeter mengkritisi penerapan sistem *electoral democracy*, karena sistem ini akan meniadakan kontestasi antar partai politik. Dengan kata lain kehadiran parpol tidak dibutuhkan lagi, karena masyarakat memilih langsung pimpinan Negara. Selain itu Schumpeter juga mengajukan kritik bahwa sistem *electoral democracy* ini juga meniadakan adanya kontrol terhadap kekuasaan. Ada kecenderungan pemilihan langsung oleh masyarakat tersebut, justru menghasilkan kepemimpinan yang diktator. Oleh karena itu pemimpin perlu dikontrol oleh masyarakat yang memilihnya dalam suatu kontrak sosial. Dengan adanya kontrak sosial yang jelas antara masyarakat dengan pemerintah, maka kecenderungan pemimpin yang korup dan absolut akan diminimalisir. Selaras dengan hal tersebut, diperlukan kritik terhadap sistem demokrasi yang tidak bisa terlepas dari sistem budaya yang mewarnainya. Oleh karena pemilu menghasilkan oligarkhi, maka para penyelenggara perlu dikuasai untuk memastikan bahwa hasil pemilu menguntungkan ormas agama dan elite politik. Yang dimaksud dengan *liberal democracy* menurut Diamond (1999) ialah kebebasan dan kesetaraan masyarakat sipil memilih anggota legislatif dan eksekutif. Pemilihan tersebut dilakukan secara berkala, dimana masyarakat diberikan kesempatan untuk mendirikan parpol dan menyalurkan aspirasinya. Dalam sistem *liberal democracy* tersebut peranan parpol sangat penting, karena melalui mereka aspirasi masyarakat diperjuangkan. Selaras dengan pandangan Diamond tersebut, menurut Dahl (1982) demokrasi yang ideal mencakup lima hal, yakni : (1) persamaan hak sipil, (2) partisipasi efektif, (3) transparansi informasi, (4) kebebasan masyarakat sipil mengakses

kebijakan pemerintah dan (5) kesetaraan masyarakat di hadapan hukum.

Kelima kriteria tersebut didasarkan pada premis mayor bahwa penerapan demokrasi dalam suatu negara hendaknya mengacu pada kemajemukan, historisitas dan demokrasi kota. Dalam konteks ini Dahl mengembangkan pemikiran bahwa demokrasi tidak tunggal melainkan ada unsur legislatif, yudikatif, eksekutif dan lembaga Negara lain (*poliarkhi*). Dahl berasumsi bahwa dalam masyarakat yang majemuk (plural) diperlukan suatu sistem demokrasi yang mengekspresikan suara masyarakat secara bebas dan jujur. Artinya masyarakat perlu diberi kewenangan untuk menyampaikan aspirasinya melalui parpol yang berkontestasi dalam pemilihan yang jujur dan adil. Selaras dengan pikiran Dahl tersebut diatas, Sartori berpendapat bahwa dasar *liberal democracy* ialah kebebasan (*liberty*) dan kesetaraan (*equality*). Oleh karena *liberal democracy* menekankan pada kebebasan dan kesetaraan, maka sistem ini berimplikasi pada mewujudnya *one person, one vote, one value*. Artinya suara individu diindikasikan dengan kedaulatan rakyat dan memiliki peran yang sangat penting dalam menentukan terpilihnya seorang pemimpin, namun konsep *one person, one vote, one value* ini tidak dengan sendirinya bebas dari kelemahan. Kritik terhadap penerapan sistem demokrasi juga dipaparkan oleh Gould. Menurut Gould (1990) sistem *liberal democracy* lebih mengedepankan individualisme dan tidak mengutamakan kepentingan umum. Dampaknya kepentingan orang banyak cenderung dinafikan, sebab parpol pemenang pemilu cenderung mengutamakan kepentingan parpol daripada kepentingan masyarakat.

Sejalan dengan pemikiran Gould, Lijphart (1977) mendefinisikan demokrasi '*government by and for people*'. Artinya demokrasi dimaknai oleh Lijphart sebagai bentuk pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat. Definisi Lijphart tersebut memunculkan pertanyaan siapa yang dimaksud rakyat? Jawaban atas pertanyaan tersebut ialah mereka yang mayoritas menang dalam Pemilu. Hal ini memunculkan dilema bagaimana sikap mayoritas

terhadap minoritas? Oleh karena itu Lijphart menawarkan konsep perlunya konsensus demokrasi, dimana mayoritas pemenang dalam Pemilu hendaknya mengakomodasi kepentingan kelompok minoritas dalam pemerintahan. Parpol pemenang Pemilu perlu membuat *grand coalition* dengan tujuan mengakomodasi semua kepentingan kelompok dalam masyarakat. Dilema demokrasi juga dipaparkan Cunningham, dimana penerapan sistem demokrasi memunculkan eksekusi negatif, yakni : konflik horisontal dan vertikal, tidak efektifnya pemerintahan, maraknya *money politics* dan munculnya politik pencitraan. Munculnya dampak negatif tersebut mengindikasikan adanya kelemahan pada aktor dan sistemnya. Cunningham mengkritisi sistem demokrasi dari perspektif relasi individu terhadap dampak sosial. Cunningham menawarkan konsepsi tentang *holistic socialism*, dimana individu sebagai pribadi secara internal dan eksternal (sosial) harus tercukupi kesejahteraannya. Artinya semakin masyarakat demokratis, idealnya kecukupan kesejahteraan individu secara materi dan non materi tercukupi. Jadi ada korelasi antara demokrasi dengan kecukupan kesejahteraan individu.

Dalam tradisi pemikiran liberal tersebut di atas, demokrasi mensyaratkan kontestasi, khususnya dalam pengisian jabatan publik. Diamond, Linz dan Martin Lipset memaparkan suatu negara menganut sistem demokrasi haruslah: (1) melembagakan kompetisi antar elit atau kelompok dalam rangka mendudukkan elit dalam pemerintahan dengan tanpa paksaan atau kekerasan, (2) kontestasi ini dimaknai sebagai partisipasi dalam memilih pemimpin mereka secara langsung, berkala melalui pemilu dan (3) adanya kebebasan sipil dan politik, dimana masyarakat bebas mengemukakan pendapat, kebebasan pers dan kebebasan untuk membentuk dan bergabung dengan partai politik. Dalam konteks merebut kekuasaan melalui Pemilu/Pilkada, elit harus berkompetisi secara jujur dan adil. Sebab kontestasi antar elit tersebut dipantau oleh masyarakat, sehingga elit yang melakukan tindakan tidak jujur, misal : kampanye hitam atau *money politics*, maka dia akan kena sanksi tidak akan dipilih oleh masyarakat.

Sejalan dengan pernyataan bahwa kontestasi adalah keniscayaan, Downs menjelaskannya dengan pendekatan *rational choice* secara menarik. Agar bisa memenangkan persaingan antar elite dalam Pemilu/Pilkada, kontestan harus mengkalkulasi kekuatan dan kelemahan modal (ekonomi) yang dimiliki pesaing. Elite harus mengetahui berapa kekuatan modal (ekonomi) yang dimiliki pesaingnya. Selain itu elit harus mempertimbangkan kekuatan dan kelemahan diri sendiri yang dibandingkan dengan kekuatan lawan. Setelah mempertimbangkan kondisi internal dan eksternal tersebut, dengan memperhatikan modal lawan, maka elite dapat memutuskan tujuan akhir. Tujuan akhir dalam persaingan antar elite di pemilu ialah menang. Dengan elite memfokuskan pada kemenangan, maka diharapkan dia akan mampu menyusun strategi secara efektif.

Dari paparan teori dan kritik terhadap demokrasi tersebut tampaknya ada sisi yang teori yang kosong, yakni para pakar politik tidak menuliskan tentang bagaimana peran ormas agama dan negara dalam proses seleksi penyelenggara Pemilu di negara Asia (Indonesia). Artikel ini merupakan refleksi dan evaluasi kritis terhadap pemilu 2019, yang berupaya mengisi kekosongan teori demokrasi, khususnya proses rekrutmen penyelenggara pemilu yang rawan terhadap kepentingan ormas, elite politik dan negara. Intervensi ormas agama terhadap rekrutmen penyelenggara pemilu memicu konflik kepentingan. Hal ini menimbulkan kerawanan dalam masyarakat dan memandulkan integritas dan kemandirian penyelenggara pemilu dalam konteks Indonesia.

### **Proses Agamanisasi dan Negaranisasi**

Agamanisasi adalah suatu upaya elite agama menginstrumentasi agama dalam memengaruhi kebijakan-kebijakan publik. Dalam konteks proses seleksi para penyelenggara pemilu, elite ormas agama memiliki kepentingan untuk menguasai para penyelenggara pemilu. Para penyelenggara inilah 'wasit' yang menentukan hasil pemilu. Oleh karena itu penguasaan para wasit pemilu penting artinya bagi mereka, sebab mereka dapat mengatur hasil skor

pertandingan sebelum pertandingan dimulai-siapa yang menang dan kalah dalam suatu pertandingan sudah dapat diprediksi. Upaya mengendalikan para wasit pemilu yang dilakukan oleh ormas agama, membangkitkan ormas agama lain dalam memengaruhi para politisi atau kekuasaan. Selaras dengan hal tersebut ormas agama yang lain berupaya memengaruhi melalui jalur parlemen atau eksekutif. Di satu sisi, ormas agama menguasai para penyelenggara dari Sabang sampai Merauke dengan motif politik untuk mengendalikan para penyelenggaranya, agar mereka bisa menempatkan kader-kader mereka di parlemen.

Sementara itu ormas agama yang lain melobi partai politik atau dilobi partai politik, agar ada kadernya yang menjadi anggota legislatif atau eksekutif. Memperhatikan fenomena politisasi ormas agama tersebut, hal ini mengindikasikan mandegnya demokratisasi di ranah masyarakat. Sejatinya peran agama itu bukan untuk menguasai penyelenggara pemilu atau mendudukkan kadernya dalam kekuasaan. Kehadiran ormas agama ialah dalam rangka mencerahkan umat melalui pendidikan, kesehatan dan pembinaan secara spiritual, moral dan etik. Hadirnya ormas agama dalam suatu negara bukanlah untuk mengintervensi kebijakan-kebijakan politik melalui penyelenggara maupun lembaga negara. Idealnya ormas agama mandiri dan tidak ikut mencampuri urusan politik, sebab bila hal ini terjadi, maka kotak pandora akan terbuka dan rawan adanya konflik horisontal yang mengatasnamakan agama. Instrumentasi agama dalam ranah politik sangat berbahaya, karena akan memecah belah persatuan dan kesatuan masyarakat.

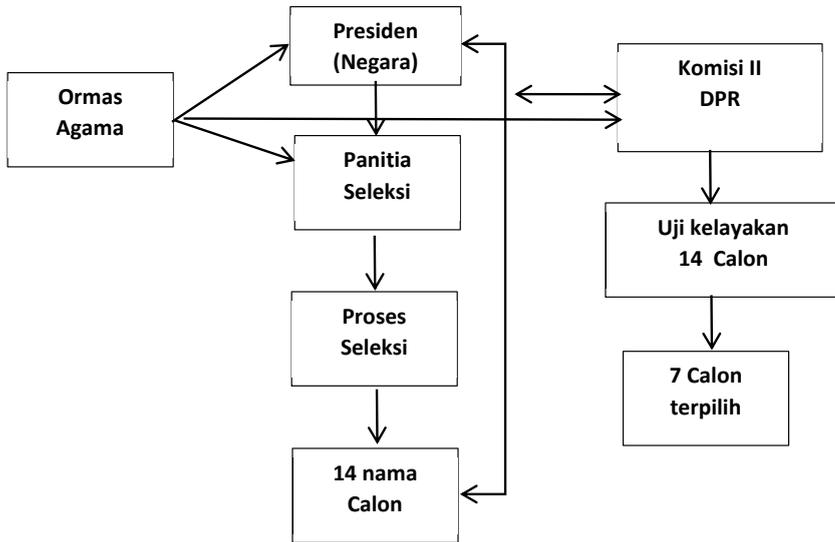
Sesungguhnya agama yang mandiri akan menjadi tumpuan 'rakyat', sebab dia menjadi kekuatan penyeimbang bagi para elite politik yang tidak menjalankan amanah rakyat. Ormas agama yang tidak mandiri, karena terlibat dalam ranah politik praktis menyebabkan penyelenggara pemilu tidak berintegritas dan berkualitas. Seperti dipaparkan oleh Anan, bahwa permasalahan utama dalam pemilu ialah para penyelenggaranya yang tidak berintegritas, sehingga menghasilkan pemilu yang tidak berkualitas. Para

penyelenggara yang sudah diintervensi oleh elite ormas agama dan elite politik cenderung kurang berani bertindak tegas dan independen, sebab mereka sudah merasa berhutang budi atas dukungan ormas agama ketika proses pencalonan. Dalam posisi penyelenggara yang tidak independen tersebut, mereka sulit mengambil keputusan yang berseberangan dengan kepentingan ormas agama atau elite politik. Selaras dengan hal tersebut, intervensi negara (elite politik) dalam hal ini juga memiliki kepentingan terhadap para penyelenggara Pemilu. Oleh karena itu perlu dipastikan bahwa para penyelenggara loyal terhadap negara dan dapat diintervensi kebijakannya. Campur tangan negara ini bisa langsung atau tidak langsung. Campur tangan negara bisa melalui regulasi yang dibuat penyelenggara, agar selaras dengan nada dan irama pemerintah. Secara tidak langsung, intervensi negara menggunakan ormas agama untuk menyampaikan pesannya, agar dituruti para penyelenggara dalam meloloskan keinginan dan maksud elite politik yang mengatasnamakan negara. Dalam hal ini intervensi negara terhadap penyelenggara dengan alasan demi kestabilan politik dan ekonomi. Secara konseptual, idealnya para penyelenggara pemilu bebas kepentingan politik ataupun agama. Sebab dengan mereka 'tersandera' kepentingan ormas agama atau negara (elite politik), maka integritas dan profesionalitas penyelenggara pemilu telah hilang. Para penyelenggara hanya akan menjadi 'boneka' ormas agama dan kehilangan hati nurani. Mereka tidak mempedulikan kedaulatan rakyat, karena urusan mereka dengan ormas agama yang telah berjasa terhadapnya. Para penyelenggara ini hanya melakukan tugas-tugas administratif dan abai terhadap kedaulatan rakyat. Pemilu hanya menjadi ajang kontestasi kepentingan elite ormas agama dan elite politik. Para penyelenggara pemilu tidak berani tegas menolak setiap kepentingan yang 'dipaksakan'. Akibatnya proses verifikasi partai politik dan pencalonan sarat dengan kepentingan elite politik.

Dalam hal ini kedaulatan yang semestinya dari, oleh dan untuk rakyat, namun telah 'dibelokkan' oleh para penyelenggara pemilu, ormas agama dan elite politik. Tampaknya kedaulatan rakyat hanya untuk dikuasai oleh mereka- abai terhadap kepentingan bangsa dan

negara. Implikasi dari konflik kepentingan tersebut ialah kedaulatan rakyat yang dipercayakan kepada mereka menjadi sia-sia. Adapun mekanisme intervensi ormas agama dalam proses seleksi penyelenggara pemilu, penulis gambarkan sebagai berikut;

Gambar 1. Proses Intervensi Ormas Agama dan Negara



Paparan Gambar tentang proses Intervensi ormas agama dan negara tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut: *pertama, presiden membentuk panitia seleksi (pansel) penyelenggara pemilu.* Proses pembentukan pansel oleh Presiden tidak kedap terhadap kepentingan elite politik dan ormas agama. Karena pansel memiliki peran yang strategis untuk menentukan empat belas calon terpilih yang akan diajukan kepada Presiden. Di tahap awal proses intervensi ormas agama dan negara sudah tersirat. *Kedua, pansel mulai bekerja* dengan mengumumkan kepada masyarakat tentang syarat-syarat pendaftaran sesuai undang-undang. Selanjutnya calon penyelenggara mulai memasukkan lamaran kepada pansel yang dikendalikan oleh Menteri Dalam Negeri. Dalam hal ini pihak kementerian memiliki

kepentingan untuk mengendalikan dan mengatur jalannya seleksi penyelenggara.

*Ketiga, proses seleksi.* Setelah lamaran dari masyarakat dianggap mencukupi kebutuhan, maka tahap berikutnya dilakukan rangkaian kegiatan tes teori, tes psikologi, tes kesehatan, tes wawasan kebangsaan dan wawancara. *Ke empat, empat belas nama calon terpilih.* Proses seleksi terhadap ratusan calon tersebut mengerucut menjadi empat belas nama yang direkomendasikan kepada Presiden. Selanjutnya Presiden mengajukan nama-nama tersebut kepada Komisi II DPR untuk dilakukan uji kelayakan, agar terpilih menjadi tujuh (7) orang komisioner penyelenggara Pemilu. Proses uji kelayakan oleh anggota DPR tersebut jelas merupakan proses politik yang sarat dengan kepentingan. Dalam hal ini proses intervensi elite terhadap calon penyelenggara sarat dengan kepentingan politik. Tentu di balik proses seleksi penyelenggara tersebut telah terjadi proses transaksi dan pembicaraan antara elite dengan tokoh ormas agama yang mendukung para kandidat. Sebab tanpa dukungan ormas agama, maka elite politik juga terancam untuk tidak mendapat dukungan dari konstituen yang berafiliasi ke ormas agama tersebut. Di satu sisi, elite politik memiliki kepentingan mengendalikan para penyelenggara, agar menguntungkan partai. Namun di sisi lain, pengaruh ormas agama yang mendukung calon tersebut bisa jadi berbeda dengan pilihan DPR. Kontestasi antar elite politik dan ormas agama tersebut menandai 'matinya' integritas penyelenggara pemilu. Karena proses seleksi penyelenggara diwarnai dengan proses politik transaksional yang menjadikan mereka tidak bisa mandiri dalam mengambil keputusan yang strategis.

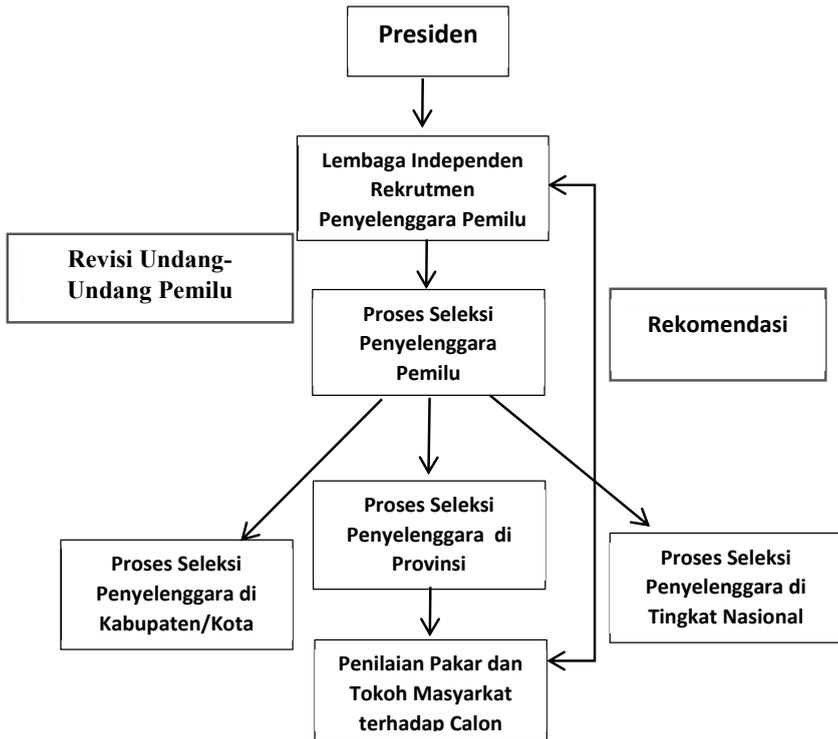
### **Melawan Agamanisasi dan Negeranisasi**

Intervensi ormas agama dan negara terhadap proses seleksi penyelenggara pemilu dengan sadar telah 'memasung' proses demokratisasi. Proses demokratisasi ialah sarana masyarakat selaku pemilik kedaulatan mengekspresikan aspirasinya. Pemasangan proses demokrasi oleh elite politik (negara) dan ormas agama harus kita

lawan, agar proses demokratisasi dalam masyarakat sipil tidak mati suri. Sesungguhnya proses agamanisasi dan negaranisasi dalam proses rekrutmen penyelenggara pemilu dapat menghidupkan kembali tirani dan oligarkhi yang mewujud dengan tindakan semena-mena terhadap masyarakat minoritas. Bila kita tidak sadar bahayanya intervensi ormas agama dan negara dan membiarkan berkembangnya ke ranah penyelenggara pemilu, maka proses pemilu hanya sekedar ritual lima tahunan tanpa makna. Rakyat selaku pemiliki kedaulatan tertinggi dibodohi dengan pemilu yang prosedural yang seolah jujur, langsung, umum, bebas dan rahasia. Intervensi ormas agama dan negara bertendensi mematikan integritas dan independensi penyelenggara. Integritas adalah modal dasar yang harus dimiliki para penyelenggara untuk mewujudkan pemilu yang berintegritas. Bila proses seleksi penyelenggara diawali dengan tindakan yang tidak berintegritas, maka proses penyelenggaraan pemilu bisa dipastikan tidak akan berintegritas dan berkualitas. Selaras dengan hal tersebut, seperti dua sisi mata uang - sisi yang satu integritas, sebaliknya sisi yang lain independensi penyelenggara. Integritas yang telah digadaikan, karena intervensi ormas agama dan negara, maka penyelenggara tidak akan bisa independen (mandiri) dalam pengambilan keputusan. Hal ini terbukti dalam Pemilu 2019 tentang larangan pencalonan mantan koruptor sebagai calon anggota legislatif yang ditentang keras oleh DPR, verifikasi partai politik yang tidak lolos dan pengaturan daerah pemilihan. Dalam rangka mewujudkan marwah penyelenggara yang independen dan berintegritas, penulis memberikan solusi terhadap permasalahan tersebut melalui Gambar 2.

Gambar memberikan solusi atas intervensi ormas agama dan negara dalam proses seleksi penyelenggara Pemilu. *Pertama, revisi Undang-Undang Pemilu.* Undang-Undang Pemilu Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum haruslah dirubah, khususnya pasal yang mengatur uji kelayakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat yang sarat dengan kepentingan politik. Tanpa adanya revisi Undang-Undang dan memutus mata rantai dengan Dewan Perwakilan Rakyat, maka penyelenggara tidak akan mandiri. Dalam hal ini Presiden

Gambar 2. Independensi Rekrutmen Penyelenggara Pemilu



melalui Menteri Dalam Negeri memiliki kewenangan mengajukan kepada DPR rancangan Undang-Undang Pemilu yang baru. Tidak ada keharusan calon penyelenggara pemilu diuji kelayakan dan ditentukan oleh DPR. Sebab secara substansi DPR hanya mendapat titipan amanah dari masyarakat, bukan pemilik kedaulatan rakyat. Oleh karena itu jalur seleksi penyelenggara pemilu melalui DPR harus dipangkas, dan dikembalikan kepada masyarakat secara langsung. Artinya penentuan calon penyelenggara pemilu tidak berhubungan dengan kepentingan elite politik.

*Kedua, Presiden membentuk lembaga independen rekrutmen penyelenggara pemilu.* Setelah Undang-Undang Pemilu direvisi, maka langkah selanjutnya ialah Presiden membentuk lembaga independen rekrutmen penyelenggara pemilu yang bertanggungjawab

langsung kepada Presiden. Lembaga independen tersebut bertugas menyeleksi calon penyelenggara pemilu secara profesional, mandiri dan berintegritas. Anggota lembaga independen tersebut terdiri dari para pakar pemilu, tokoh masyarakat, pakar psikologi dan pegiat kepemiluan. Para anggota lembaga independen tersebut mengadakan rapat koordinasi dan melakukan seleksi dimulai dari Kabupaten/Kota. Setelah mendapatkan calon dari masing-masing Kabupaten/Kota - mereka diseleksi melalui Provinsi, dimana para calon tersebut diperhadapkan langsung kepada dewan pakar dan diuji kemampuan mereka tentang kepemiluan, undang-undang, Pancasila, teknis penyelenggaraan dan ketrampilan tata kelola pemilu. Artinya para pakar yang tergabung dalam lembaga independen tersebut bisa merekrut panitia seleksi di tingkat Kabupaten/Kota dan Provinsi yang tentu mengutamakan integritas, profesionalitas dan independensi. Masyarakat bisa menjadi pemantau kerjanya lembaga independen dalam proses seleksi. Bila ditemukan panitia seleksi tidak mandiri, maka masyarakat bisa melaporkan kepada Presiden yang kemudian langsung ditindaklanjuti. Dalam hal ini intervensi ormas agama dapat dibendung dengan adanya pelibatan masyarakat dan pegiat pemilu yang kredibel. Setelah para calon diseleksi melalui Provinsi, maka calon yang lolos tersebut berkontestasi secara nasional. Dengan adanya seleksi penyelenggara secara berjenjang dari Kabupaten/Kota tersebut, maka panitia seleksi diharapkan akan mendapatkan calon yang berintegritas, mandiri dan berkualitas. Selain itu proses seleksi tersebut dilakukan transparan dan melibatkan masyarakat.

*Ketiga, Presiden menetapkan penyelenggara pemilu.* Setelah melalui tahapan proses seleksi dari Kabupaten/Kota, Provinsi dan Nasional. Lembaga independen tersebut memberikan rekomendasi nama-nama calon penyelenggara kepada Presiden. Penentuan dan penetapan calon penyelenggara ditentukan oleh Presiden dengan memperhatikan masukan panitia independen dan masukan masyarakat. Kewenangan penetapan calon penyelenggara pemilu langsung di bawah kendali Presiden, bukan melalui transaksi politik di DPR atau melalui intervensi ormas agama.

## **Kesimpulan**

Penyelenggara pemilu telah menjadi arena kontestasi antara ormas agama yang ingin menguasainya. Hal ini harus dilawan dengan cara menghentikan secara sistematis dengan melibatkan seluruh elemen masyarakat selaku pemilik kedaulatan. Proses agamanisasi dan negaranisasi telah mematikan integritas dan independensi penyelenggara pemilu. Hati nurani penyelenggara pemilu telah hilang dan digadaikan dengan kedudukan dan sejumlah materi. Hati nurani yang hilang menjauhkan penyelenggara dari integritas dan independensi. Hati nurani yang murni menghasilkan penyelenggara yang berintegritas. Penyelenggara yang berintegritas berani mengambil sikap tegas, sekalipun bertentangan dengan kepentingan ormas dan negara. Penyelenggara yang berintegritas mewujudkan independensi terhadap partai politik dan negara (elite politik).

Suatu keniscayaan memberikan proses penyadaran terhadap para penyelenggara pemilu bahwa mereka mengemban amanah rakyat. Mereka bukan mengemban amanah ormas agama atau elite politik yang mengatasnamakan negara.

Oleh karena itu urgen penyadaran hati nurani bagi penyelenggara bahwa mereka mengemban amanah rakyat. Supaya mereka tidak sekedar menjalankan tugas-tugas administrasi tanpa memperhatikan amanah rakyat. Dengan adanya rekayasa oleh ormas agama terhadap penyelenggara pemilu, maka perlu dihidupkan kembali hati nurani mereka yang telah mati. Untuk menghidupkan kembali hati nurani penyelenggara pemilu, maka ada baiknya berefleksi dari proses demokrasi di desa. Sebab sistem demokrasi liberal telah memasung nurani dan memunculkan ekses negatif: mematikan hati nurani penyelenggara, maraknya politik uang dan perpecahan dalam masyarakat.

Untuk membangkitkan hati nurani penyelenggara, agar amanah kita perlu belajar tentang esensi demokrasi desa yang berbeda dengan sistem demokrasi Barat. Bung Hatta berani mengoreksi Soekarno, karena praktik demokrasi terpimpin yang dianggapnya menyimpang dari sistem budaya demokrasi di Indonesia. Hatta berpandangan

demokrasi yang asli Indonesia berbasis pada musyawarah masyarakat desa. Demokrasi tersebut bercirikan : rapat, mufakat, gotong royong, hak mengadakan protes bersama dan hak menyingkir dari daerah kekuasaan raja. (Hatta, 2002: 123). Kelima anasir tersebut menjadi ciri demokrasi asli Indonesia yang mengutamakan kepentingan kolektif dan mengesampingkan kepentingan pribadi.

Anasir rapat, mufakat dan gotong royong merupakan ciri khas kehidupan masyarakat desa. Semua persoalan dalam masyarakat dimusyawarahkan bersama dalam pertemuan rembug desa. Dalam pertemuan antar warga tersebut tidak ada voting atau suara mayoritas yang menang. Pengutamaan musyawarah dalam menyelesaikan persoalan desa dilakukan dengan terbuka dan tulus, sehingga tidak ada yang merasa kalah dan menang. Semua yang bermusyawarah merasa menang dan diuntungkan. Sikap dan kemauan untuk bermusyawarah adalah sikap yang mau bersinergi. Dalam konteks bersinergi tersebut akan mewujud dengan sikap toleran dan gotong royong. Semangat bergotong royong inilah yang memungkinkan terwujudnya kemajuan bagi pembangunan di desa.

Tampaknya sikap dan praktik gotong royong ini tidak dikenal dalam masyarakat barat, sebab mereka lebih cenderung individualis. Yang menarik dalam konsep Hatta tersebut juga dituliskan hak protes bersama dan menyingkir dari daerah kekuasaan raja. Penulis menafsirkan ke dua anasir tersebut sebagai sikap yang independen masyarakat terhadap kekuasaan. Artinya setiap orang berhak untuk mengeluarkan pendapat dan setara terhadap sesama yang lain. Selain itu setiap orang berhak juga untuk tidak tunduk pada rejim otoriter. Dengan kata lain esensi dalam berdemokrasi ialah suara rakyat merupakan suara kekuasaan. Penulis lebih senang memakai istilah suara kekuasaan daripada 'suara Tuhan', sebab ada perbedaan yang mendasar antara keduanya.

Suara kekuasaan yang penulis maksud rakyatlah yang berdaulat dan memiliki kekuasaan. Kalau suara rakyat dirampok oleh elite politik, maka akan muncul ketidakpercayaan masyarakat terhadap elite yang dapat memicu kerawanan sosial. Oleh karena itu

posisi penyelenggara yang amanah bertugas mengawal kedaulatan rakyat tersebut, agar tidak diselewengkan oleh elite politik. Suatu keniscayaan membangkitkan hati nurani para penyelenggara, agar pemilu berkualitas dan berintegritas. Kiranya kebangkitan hati nurani penyelenggara pemilu menjadi penggerak terwujudnya demokrasi yang substansial. Demokrasi substansial mewujudkan amanah penderitaan rakyat - terwujudnya kesejahteraan lahir dan batin, Semoga

### **Daftar Pustaka**

- Annan, Kofi. 2012. *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*. Koffe Annan Foundation
- Arendt Lijphart, 1999. *Patterns of Democracy : Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*. New Haven and London: Yale University Press
- Arend Lijphart, 1977. *Democracy in Plural Societies*. New Haven and London: Yale University Press
- Aristotle, 1946. *The Politics*. Ed. and Trans. Ernest Barker. Oxford: Clarendon Press
- Cunningham, Frank, 2002. *Theories of Democracy: A Critical Introduction*. London and New York : Routledge
- Dahl, A. Robert, 1982. *Dilema Demokrasi Pluralis: Antara Otonomi dan Kontrol*. Jakarta : CV Rajawali
- Dahl, A. Robert, 1971. *Polyarchy: Participation and Opposition* (New Heaven: Yale University Press
- Diamond, Larry, 1999. *Developing Democracy Toward Consolidation*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press
- Diamond, Larry, Juan Linz and Seymour Martin Lipset (eds), 1989. *Democracy in Asia*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner
- Diamond, Larry Juan Linz and Seymour Martin Lipset (eds), 1990. *Political and Developing Countries: Comparing Experience with Democracy*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner
- Downs, Anthony, 1957. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row

- Hobbes, Thomas *Leviathan*, 1968. ed. C.B. Macpherson.  
Harmondsworth: Penguin, 1968
- Marshall, T.H., 1950. *Class, Citizenship and Social Development*  
(Cambridge: Cambridge University Press
- Rousseau, Jean Jacques, 1968. *The Social Contract and Discourse*, trans.  
GDH Cole. London-New York: Everyman's Library, Book I,  
Chapter VIII
- Sartori, Giovanni, 1987. *The Theory of Democracy Revised*. New Jersey:  
Chatam House Publishers
- Schumpeter, Joseph A., 1943. *Capitalism, Socialism and Democracy*.  
London: Unwin University Books

**BAB VII**  
**PARTISIPASI POLITIK HADAPI OLIGARKI DAN**  
**POTENSI KONFLIK:**  
**KISAH TIM SUKSES DALAM PEMILU**  
**LEGISLATIF 2019<sup>1</sup>**

**Suryo Adi Pramono**

\*\*\*\*\*

**Abstrak**

Pemilu 2019 adalah bagian mekanisme pergantian elite politik di dalam transisi demokrasi Indonesia pasca-reformasi. Seperti Pemilu 2014, pemilu kali ini pun sarat dengan kontestasi baik antarpantai maupun intern partai, sebagai implikasi keputusan MK mengenai mekanisme penentuan menurut suara terbanyak, bukan lagi nomor urut calon. Oleh karena itu, dinamika kemenangan caleg oleh tim sukses menjadi menarik untuk dipelajari untuk pembaruan khasanah pengetahuan mengenai demokrasi, baik dalam pengertian *expanding democracy* maupun *deepening democracy*. Di sini dipaparkan kerja mikro dari tim sukses yang disamakan dengan sebutan “Bahtera Rakyat” yang berada di sebuah Dapil Jawa Tengah. Struktur organisasi “Bahtera Rakyat”, peran “Bahtera Rakyat” sebelum tahapan pemilu, *leadership*, kiprah caleg, *political marketing*, kapitalisasi kelebihan caleg (*positive campaign*), *negative campaign*, manajemen isu, pembentukan Tim Relawan, mekanisme kerja dan kiat kemenangan calon, hambatan di lapangan, solusi problema lapangan, relasi dengan Bawaslu dan KPU, relasi dengan DPP Partai, relasi kuasa antarelite dan oligarki di lapangan, dan penggunaan modal ekonomi. Meskipun mengeluarkan modal ekonomi tidak sedikit, namun Bahtera Rakyat tidak menggunakan “politik uang” (*money politics*) dalam pemilu. Aspek modal sosial, kapitalisasi

---

<sup>1</sup>Tulisan ini adalah perluasan gagasan dari paper yang pernah dipresentasikan pada Konferensi Nasional Sosiologi pada tahun 2014 di FISIPOL UGM. Hasil wawancara terbaru, informasi dan bacaan literatur lain memperkaya tulisan ini.

kelebihan caleg, retorika dan persuasi, *need analysis* pemilih, *in-grouping* tim sukses dan relawan, signifikansi kapasitas psiko-spiritual, dan kalkulasi target suara menjadi beberapa hal penting dalam mendulang suara. Temuan dalam tulisan ini adalah bahwa politik biaya tinggi dalam pemilu akan melanggengkan posisi kaum elite ekonomi dan politik, sirkulasi elite kalau pun terjadi hal itu pun di kalangan elite (ekonomi dan politik), masyarakat permisif dan politik uang merebak kian meluas, demokrasi mengalami pendangkalan, dan relasi kuasa antara caleg dengan para oligarki terjadi di lapangan. Partisipasi politik bisa jadi sesungguhnya adalah mobilisasi politik oleh para elite politik dan oligarki tersebut.

**Kata kunci:** partisipasi politik, oligarki, modal, konflik, pemilu

*Politics and mafia are two powers on the same territory; either they make war or they reach an agreement. Paolo Borsellino, Anti-Mafia Prosecutor, assassinated by the Mafia<sup>2</sup>*

## **Pendahuluan**

Era pemilu pasca reformasi ditandai oleh politik uang dan oligarki di mana-mana. Politik uang tidak jarang dilakukan oleh para pihak dengan cara mafia, yaitu ada satu orang berkuasa yang bisa mempengaruhi pemungutan suara bagi kemenangan orang yang didukungnya. Pemilih tinggal memilih antara uang atau represi psikis dan/atau fisik yang akan diterimanya bila menolak apa yang cara kerja mafia kehendaki. Para tokoh di balik cara kerja mafia ini adalah para oligarki baik pada tingkat lokal maupun nasional. Kerusuhan yang mengikuti demonstrasi besar di Jakarta pasca proses penghitungan suara oleh pemilu kiranya menandai dugaan bekerjanya cara kerja mafia ini. Masyarakat didera oleh aneka ragam hoaks dan ujaran kebencian sehingga pemilu bukan lagi ‘pesta rakyat’ yang menggembirakan melainkan pertikaian para pihak dengan menggunakan cara untuk memenangkan *zero sum game* yang mereka operasikan. Massa pemilih menjadi sasaran instrumentasi politik para elite dan oligarki politik.

---

<sup>2</sup>Baca: Gianmarco Daniele and Gemma Dipoppa, “Mafia, Elections and Violence against Politicians”, November 30, 2016

Pada titik inilah maka politik dan mafia adalah dua kekuatan pada teritori yang sama, yaitu proses pemilu sebagai *locus* politik, dan bahkan sampai menjelang pelantikan anggota legislatif dan capres-cawapres terpilih nuansa “adu kekuatan” ini masih bisa dirasakan dalam beragam manifestasi proses politik. Pada titik ini maka tahapan pemilu yang diwarnai oleh kakacauan dan bahkan kekerasan kiranya telah menegasikan keluhuran demokrasi yang mengutamakan hak-hak rakyat; bukan ambisi para elite dengan memperalat rakyat. Pemilu sebagai media untuk memilih wakil terbaik untuk mengoperasikan negara demokrasi kiranya justru mencederai demokrasi. Inilah ironi demokrasi pada masyarakat Indonesia yang diwarnai oleh struktur kelas dan modal politik tertentu pasca “kapitalisme semu” (*ersatz capitalism*, Yosihara Kunio) Orde Baru.

### **Struktur Kelas dan Modal Politik**

Secara sosiologis masyarakat tertata secara piramidal. Sebagaimana teoretisi konflik mengasumsikan, sumberdaya di dalam masyarakat yang terbatas membuat tidak semua orang memperolehnya, yang kemudian berakibat pada ketidak-merataan distribusi sumberdaya. Oleh karena akses dan modal yang dimiliki tidak sama, maka hanya mereka yang berakses dan bermodal kuatlah yang bisa memperoleh sumberdaya tersebut yang acapkali juga diwarnai oleh kompetisi atau bahkan konflik antarpihak yang sama-sama menginginkannya. Mengingat akses dan modal pun tidak sebanding dengan besaran populasi penduduk maka jumlah mereka yang memperolehnya secara cukup memadai, apalagi berlimpah, pun sedikit. Kombinasi antara kepemilikan akses dan modal yang terbatas pada satu sisi dan keterbatasan sumberdaya yang tersedia pada sisi lain membuat jumlah populasi penduduk yang ada secara vertikal tersusun secara piramidal.

Interaksi sosial yang terjadi pada situasi seperti itu ditandai oleh dualitas antara konsensus dan konflik. Struktur sosial piramidal itu ditempati individu melalui proses pertukaran yang tidak selalu bersifat damai dan sukarela melainkan juga melalui proses koersif

dan eliminatif. Ada nuansa proses *zero sum game* di dalam interaksi sosial itu sehingga korban hampir selalu berjatuh di setiap peristiwa perebutan posisi. Mengikuti logika Marx, struktur kelas ditentukan oleh hasil relasi yang menghasilkan posisi sebagai pemenang (*the winners*) dan pecundang (*the losers*). Konsep kelas ditentukan oleh kemenangan dalam perebutan sumberdaya yang diwarnai oleh kepemilikan alat-alat produksi (*means of production*). Bila proses sosial dipahami sebagaimana hubungan produksi maka apa yang mendasari pembentukan struktur sosial piramidal adalah relasi di mana mereka yang memiliki alat-alat produksilah yang memenangkannya. Dalam konteks sekarang alat-alat produksi ini telah mengalami perluasan yang kemudian ditransformasikan dengan konsep modal (*capital*) sebagaimana Bourdieu definisikan.

Bourdieu mengintrodusir konsep modal (*capital*) dalam tulisan berjudul *The Forms of Capital* (1986) dan 'Field of Power, Literary Field and *Habitus*' (Bourdieu, 1986, dalam Daring, 2007: 88-98). Dari perspektif sosiologis, ia mengidentifikasi dan mendeskripsikan beragam konsep modal, seperti modal kultural, ekonomik, fungsional, linguistik, personal, politik, profesional, sosial dan simbolik (1991: 230-251, dikutip dari Falk and Kilpatrick, 2000: 88). Namun jenis modal yang paling penting menurutnya adalah modal ekonomik, sosial dan kultural (Reed-Danahay, 2005: 64). Meskipun tidak dapat disubstitusikan secara timbal-balik, beragam modal ini dapat dikombinasikan untuk memperoleh bentuk modal yang baru (Bourdieu and Passeron, 1977, dalam Field, 2003: 14). Terinspirasi oleh Marx, ia memandang modal ekonomik sebagai 'akar' dari semua tipe modal tersebut (Bourdieu, 1986: 252, in Field, 2003: 15). Bourdieu mendefinisikan modal sosial sebagai "...*the sum of resources, actual or virtual, that accrue to an individual or a group by virtue of possessing a durable network of more or less institutionalized relationships of mutual acquaintance and recognition*" (Bourdieu and Wacquant, 1992: 119 dikutip dari Field, 2003: 15; juga dikutip dari Falk and Kilpatrick, 2000).

Komponen pertama modal sosial adalah sumberdaya yang terkait dengan keanggotaan kelompok dan jaringan sosial. Di dalam keanggotaan kelompok dan jaringan sosial ini berbagai modal dapat dikombinasikan untuk menciptakan modal yang lebih besar. Bourdieu menyebutnya “*the accumulation of social capital.*” Ia juga menyatakan bahwa solidaritas dalam jaringan itu muncul karena adanya keuntungan bagi para anggota, baik material maupun simbolik (Field, 2003: 17). Sedangkan komponen kedua didasarkan pada “*mutual cognition and recognition*” (Bourdieu, 1980; 1986; 1998a, dikutip dari Falk and Kilpatrick, 2000). Hal ini dapat terwujud bila praktek komunikasi dapat mempersuasi aktor atau *stakeholder* lain agar mengakui superioritas yang dimilikinya berdasarkan kepemilikan terhadap aneka kapital yang lebih besar. Sedangkan modal kultural memiliki tiga bentuk keberadaan (Bourdieu, 1977; 1979; Bourdieu & Passeron, 1977, dalam Falk and Kilpatrick, 2000: 88). Pertama, eksistensi yang terkait dengan *habitus*, yang terbentuk melalui pendidikan. Kedua, modal kultural terealisasi di dalam aneka kenyataan kultural. Ketiga, keberadaannya terlembagakan di dalam lembaga kultural, misalnya lembaga pendidikan, melalui aneka sertifikasi, diploma dan ujian. Modal kultural ini dapat dipergunakan untuk meraih dan meningkatkan beragam modal yang lain.

Bila dikombinasikan dengan modal ekonomik dan sosial melalui *habitus*, modal kultural dapat menentukan tatanan dan kelas sosial. Melalui *habitus* yang menyediakan ‘jembatan’ antara subyektivitas pelaku dan posisi obyektif, subyektivitas pelaku dapat memobilisasi dan mengakumulasi aneka kapital untuk memperoleh posisi lebih tinggi di dalam tatanan dan kelas sosial. Karena pelaku lain pun melakukan hal sama maka terjadilah kompetisi antar-pelaku melalui *habitus* itu untuk meraih status lebih tinggi dan menjaga superioritasnya dari pelaku atau pihak lain dalam struktur kelas sosial.

Modal kultural, dengan aneka simbol kulturalnya, dipakai untuk membedakan superioritas diri dari yang lain (Bourdieu, 1985, dalam Falk and Kilpatrick, 2000). Simbol kultural dapat dipakai sebagai pembeda (*as marks of distinction*) superioritas dirinya dari

yang lain di dalam struktur sosial (Field, 2003: 13). Superioritas atas kepemilikan modal yang lebih besar hanya akan efektif hanya bila memperoleh pengakuan (sosial) dari yang lain yang memerlukan penggunaan aneka simbol kultural. Itulah sebabnya mengapa Bourdieu memberikan penekanan kuat tentang pentingnya kekuatan simbolik. Namun demikian, Bourdieu berpandangan bahwa otonomi pelaku dalam menentukan pilihan tindakan di dalam prakteknya akan sulit terwujud karena adanya 'struktur obyektif'. Ia berpikir bahwa 'struktur subyektif' dan 'struktur obyektif' hadir bersama dan saling mempengaruhi yang kemudian melahirkan praktek tindakan pelaku (*practices*). Dengan demikian, *habitus* dipengaruhi pula oleh *practices* ini (Bourdieu 1977; 1974, dalam Falk and Kilpatrick, 2000). Dengan aneka pilihan subyektif dalam keterbatasan obyektif itu aneka bentuk modal dikendalikan dan dikelola oleh para pelaku (*agents*) untuk memenangkan kepentingannya (*winning the stakes*) di dalam perjuangan kekuasaan (*power struggle*). Relasi kuasa ini akan terjadi berkelanjutan di setiap ruang sosial yang akan menghasilkan pihak yang dominan dan didominasi (*the dominant and dominated*). Mobilisasi kapital, pilihan strategi (yang mempertautkan 'struktur subyektif' dan 'struktur obyektif'), dan *habitus* dipakai untuk memenangkan perjuangan kekuasaan tersebut dalam meraih posisi diri dalam hierarki struktur sosial. Dalam konteks pemilu, perjuangan kekuasaan ini dilakukan dengan memperoleh dukungan suara pemilih baik untuk meraih posisi legislatif maupun eksekutif dengan mobilisasi aneka modal yang relevan dalam kontestasi politik internal maupun antarpartai.

Proses relasi sosial sebagaimana disebut di awal tulisan, bila dipahami melalui perspektif Bourdieu ini, hal itu dapat disetarakan dengan konsep *habitus*. Aneka *habitus* itulah yang membentuk struktur sosial piramidal di mana pada setiap *layer*-nya ada beragam kelas sosial. Dalam konteks demokrasi era reformasi, struktur sosial dan modal politik memiliki kaitan erat bagi politisi dalam menduduki struktur piramidal jabatan kekuasaan politik, dengan aneka topangan modal lain, seperti modal ekonomi, modal sosial, modal kultural,

dan modal simbolik, sebagaimana Bourdieu sampaikan. Bagaimana modal, dengan aneka variasinya, turut mewarnai proses politik dalam pemilihan legislatif 2019? Dengan aneka proses politik, struktur piramidal di atas diwarnai oleh adanya oligarki yang bercokol pada setiap kekuatan politik, termasuk partai politik. Dengan memiliki akses kepada modal ekonomi dan modal politik, para oligarki memiliki posisi menentukan dalam rekrutmen dan kontestasi politik. Tidak jarang mereka melakukan akumulasi kapital antarpihak untuk memenangkan persaingan. Koalisi antarpartai dalam pilpres serta kerjasama antarcaleg pada tingkat pusat, propinsi dan kabupaten/kota kiranya menunjukkan bagaimana akumulasi kapital itu diwujudkan. Bagaimanakah Tim Sukses “Bahtera Rakyat” menghadapi oligarki dalam proses politik seperti ini? Hal inilah yang coba saya sampaikan berikut ini dengan terlebih dahulu menguraikan relevansi konsep hukum besi oligarki para proses politik pada contoh kasus yang diangkat pada tulisan ini.

### **Hukum Besi Oligarki**

Adalah Robert Michels, seorang sosiolog politik Jerman pada paruh pertama abad 20, yang menulis tentang Hukum Besi Oligarki (*The Iron Law of Oligarchy*).<sup>3</sup> Para teoritis ada yang menafsirkan bahwa Michels menulis konsep itu karena terinspirasi oleh gagasan Max Weber tentang *The Iron Cage of Bureaucracy*. Pada intinya Michels hendak menyampaikan bahwa siapapun dapat menjadi elite kekuasaan tertentu bila ia dapat diterima dan menyesuaikan diri dengan para oligarki yang menguasai struktur kekuasaan organisasi tersebut. Pada konteks pemilu 2019 di Indonesia, para oligarki ini adalah para penguasa partai politik.

Penguasa partai politik dapat dipilah ke dalam tiga kategori. Kategori pertama adalah pendiri dan sekaligus donatur partai. Kategori ini mencakup partai-partai yang para pendirinya sekaligus yang mendanai atau mencarikan dana operasional partai sehingga bila tanpa dia, atau beberapa orang ini, maka partai akan limbung

---

<sup>3</sup>Baca: Robert Michels, *The Iron Law of Oligarchy*, ...

dan kemudian mati. Mereka memiliki modal ekonomi dan politik dalam memantapkan diri sebagai oligarki partai. Kategori kedua adalah penguasa yang karena pijakan historis kebesaran tokoh tertentu yang menjadi *solidarity maker* selalu menjadi titik silang kesetiaan (*cross-cutting loyalties*) para politisi yang bila tokoh ini hilang maka partai menjadi instabil karena kehilangan sosok pemersatu dan penegas garis ideologis-historis. Meskipun pada awalnya penguasa ini belum berdaya secara modal politik dan ekonomi namun pada perkembangannya penguasa ini berhasil memapankan diri sebagai sosok yang identik dengan partai tersebut dan ideologi yang diusung. Ia memiliki modal sosial dan kultural yang kemudian bergerak untuk kemudian memiliki modal politik ketika menjadi oligarki partai, dan pada gilirannya semakin memiliki kekuatan penuh ketika memiliki akses untuk memperkuat modal ekonomi. Kategori ketiga adalah penguasa yang memiliki kekuasaan karena posisinya dalam struktur organisasi partai politik. Tanpa mengecilkan arti perjuangannya, sosok ini tentu didukung oleh modal ekonomi dan politik sehingga partai membutuhkannya untuk bisa berjalan, bekerja dan berkembang. Bila mereka bisa memainkan modal politik dan kemudian memperbesar modal ekonominya maka mereka akan semakin menguat posisinya. Modal ekonomi menjadi “pembeda” kekuatan posisi dirinya dari elite partai yang lain. Kekuatan yang membedakan inilah yang kemudian menopangnya untuk menjadi bagian dari oligarki politik. Namun pada beberapa kasus, oligarki ini justru tergelincir dari singgasana kekuasaan politik kepartaian ketika tengah memperkuat modal ekonomi. Para oligarki ini terpaksa menghuni penjara setelah proses hukum yang mereka jalani sembari mencari celah untuk melakukan upaya hukum lain untuk mengakhiri “masa kelabu ekonomi-politik”-nya dan mencari cara untuk menghidupkan kembali dirinya sebagai aktor politik kepartaian. Pada titik ini, modal simbolik yang hendak mereka mainkan untuk memperoleh modal sosial dari jaringan simpul-simpul penggalang basis massa politik di masyarakat menjadi tidak terwujud. Sirkulasi elite yang terjadi pada pucuk pimpinan partai tentu saja memaksa mereka untuk menggalang ulang aneka

modal yang semula telah dipupuk oleh oligarki lama atau sebelumnya. Pada posisi inilah kiranya KPK menjadi pihak yang pada satu sisi memperoleh penghargaan karena capaiannya tetapi pada sisi lain ia menjadi aktor pengganggu perkuatan partai melalui oligarki yang mengoperasikan *day to day politics*-nya melalui peraihan modal ekonomi dan politik. Di dalam konteks proses politik elitis dan oligarkis di atas, bagaimanakah politisi memosisikan dirinya untuk meraih karir politiknya melalui pileg 2019? Di hadapan sosok kuat semacam itu maka caleg yang mengoperasikan Bahtera Rakyat, yang menjadi kajian kecil di salah satu dapil di Jawa Tengah pada tulisan ini, harus melakukan beberapa langkah;

Petama, ia melakukan pemetaan elite partai sehingga mengetahui “pintu masuk” untuk mengamankan kepentingan politiknya. Pemetaan ini berguna untuk mengetahui kekuatan dan kelemahan elite dan peluang apakah yang ada sehingga elite tertentu dapat didekati untuk bertransaksi dengannya secara *win-win transaction*.

Kedua, ia menganalisis apa kekuatan, kelemahan dan peluang yang dimiliki untuk bertransaksi dengan elite tersebut, dan sekaligus hal ini untuk mengurangi atau meniadakan ancaman politik terhadapnya. Ia akan menawarkan kekuatannya untuk membantu elite yang merupakan bagian dari oligarki partai ini menutupi kelemahannya sehingga keduanya sama-sama diuntungkan oleh kerjasama ini. Inilah yang oleh Bourdieu disebut sebagai “akumulasi kapital” yang “saling-menguntungkan”.

Ketiga, ia melakukan pendekatan kepada elite tersebut untuk melakukan tawaran saling menguntungkan itu. Oleh karena elite ini menginginkan posisi politiknya aman, demikian pula gengsi politiknya sebagai bagian dari oligarki partai dan oligarkh politik nasional, maka ia menyetujui tawaran itu dengan imbalan ia akan mengamankan posisi politisi itu dalam pencalegan dan tetap dengan dapil yang sama untuk memastikan perolehan suara bagi dirinya dan politisi yang mendukungnya tersebut.

Keempat, politisi itu akan mencarikan dukungan, menghindari perolehan suara di lokasi yang sama dan mentransaksikan perolehan suaranya kepada elite oligarki ini agar ia memperoleh jumlah suara yang banyak demi karir dan gengsi politiknya sebagai bagian dari oligarki partai. Politisi ini melakukan upaya semua ini oleh karena ia pernah mengalami peristiwa politik yaitu namanya pernah hilang dari daftar caleg dan kawan separtainya juga pernah dipindah ke dapil lain sehingga harus memulai proses kontestasi (pengenalan diri, penerimaan dan keterpilihan diri) dari awal. Oleh karena itu, ia harus bisa “*ngemong*” dan “*momong*” elite bagian dari oligarki partai bila ingin selamat karir politiknya. Ada ketidakamanan psiko-politis pada dirinya ketika mengalami peristiwa itu.

Pada suatu kesempatan, politisi ini pernah bercerita bahwa ia harus melakukan meditasi dalam keheningan, lalu membayangkan Sang Oligarki, lalu berusaha untuk menyatukan perasaannya dengan oligarki ini, sehingga ia merasa memiliki keterhubungan emosional-psikologis dengannya. Dengan cara ini maka ia semakin bisa menghayati posisi dirinya dan melakukan apa yang dipercayakan kepadanya. Ia lalu secara psikis merasa “dekat” dengan Sang Oligarki. Namun demikian, kedekatan itu juga membawa konsekwensi, yaitu ia harus bisa diandalkan bilamana diminta untuk mengerjakan tugas politik tertentu. Ia tidak jarang diminta untuk melakukan *lobby* politik, menjadi “tukang dobrak” di parlemen dan menjadi operator politik lapangan ketika proses politik untuk *achieving the power* berlangsung. Salah satu yang dilakukannya adalah ia harus menjadi mediator politik dan penanggung-jawab posisi tertentu dalam tim pemenangan nasional selama Pilpres 2019 yang membuatnya menjadi sulit untuk mengelola dapil di mana ia harus berkompetisi dan memenangkan kursi DPR RI baginya untuk keempat kali. Namun tidak jarang, ia pun merasa kecewa. Kekecewaan ini terjadi karena meskipun sekarang karir politiknya telah aman namun juga terasa “*mandheg*” atau stagnan karena ia tak sempat beranjak naik jabatan baik di lembaga legislatif maupun eksekutif. Pernah suatu ketika ia nyaris menjadi seorang menteri, tetapi ia gagal karena tetap diminta

untuk bertugas di parlemen. Di parlemen pun ia tidak menerima jabatan apapun meskipun bila setiap kali ada hal-hal sulit dalam *lobby* politik maka ia yang diminta untuk mengerjakannya dalam wujud *silent operation*.

Suatu ketika ia mengatakan bahwa ia sudah jenuh dalam dunia politik. Ia ingin berhenti, bekerja yang lain dan meninggalkan Jakarta. Namun di sisi lain, “gerbong politik”nya terlanjur panjang sehingga ia tak bisa begitu saja bisa berhenti. Banyak orang tergantung pada posisi politiknya, baik dalam arti proses politik yang dimainkan sehingga mereka bisa turut serta terlibat dan eksis secara politik maupun dalam arti dukungan finansial karena hanya dari dirinyalah seluruh orang yang terlibat itu menggantungkan hidupnya. Ia terjepit pada “pusaran atas” dan “bawah”.

Oleh sebab itu, meskipun ia kadang mengeluh tetapi *there is no point to return*. Ia harus berlanjut dan hanya dengan mengelola relasi dengan oligarkilah ia bisa mengamankan posisi politik dari para rivalnya. Ia pun harus mengelola relasi dengan dapilnya dengan menurunkan para operator lapangan handal agar dapil tetap terjaga dukungannya. Namun itu kian tidak mudah manakala ia memperoleh tugas pada skala nasional (sebagaimana di sampaikan di atas) sehingga jarang “turun ke bawah” untuk mengelola dapil. Ia harus mencari cara untuk tetap menjaga kepercayaan dari para tokoh terpercaya di dapilnya.

Ini kian menantang ketika para tokoh terpercaya di dapilnya mulai mempertanyakan frekuensi dan intensitas kehadirannya. Berbeda dari pileg 2004, pada pileg 2019 ia tidak lagi intensif menggarap dapil selama masa reses dan kesempatan lain. Ia tidak lagi mampu secara intensif mengalirkan aneka bantuan kementerian dan program CSR perusahaan nasional ke dapilnya. Ia tahu semua itu tetapi ia memiliki keterbatasan waktu, tenaga dan gagasan kreatif untuk dapilnya karena “jeratan” proses politik di “pusat”.

Koordinator tim suksesnya di dapil pun merasakan susutnya aura dan komitmen kerakyatan yang dulu ia rasakan selama membantu persiapan pileg 2019 untuk politisi ini. Ini jauh berbeda

dari persiapan untuk pemenangan pileg pada 2014. Ia mengatakan bahwa ia merasa ada yang turut diperjuangkan untuk orang-orang kecil melalui peran politisi ini. Ia sering menemani politisi ini dari desa satu ke desa lain, dari kabupaten satu ke kabupaten lain, dari kelompok tani satu ke kelompok tani lain dan dari pembicaraan proyek untuk rakyat satu ke proyek untuk rakyat yang lain. Jauh dari nuansa transaksional, ia merasakan aura perjuangan kerakyatan itu. Ia bahkan merelakan mobilnya dipakai untuk mengantarkan sosok ini “blusukan” *jajah desa milang kori* ke banyak pelosok desa dan kabupaten. Saking seringnya mengunjungi basis massa rakyat yang hendak dibantunya dengan posisi politiknya di DPR RI maka sosok ini pernah suatu ketika ditegur oleh salah seorang elite partainya karena diduga “mencuri start” jauh sebelum masa kampanye pemilu yang akan datang. Jauh berbeda dari dugaan itu, ia melakukan itu semua demi komitmen kerakyatan yang “roh”-nya ia peroleh dari didikan keluarga dan aktivitas kemahasiswaan. Jauh dari pikiran “mencuri start” ia melakukan itu semua demi memperjuangkan kehidupan para petani di pedesaan agar lebih baik akses mereka atas pupuk, peralatan pertanian, infrastruktur pasar tradisional dan usaha ekonomi pertanian yang lain. Pada satu sisi ia memperjuangkan perolehan suara partai dan elite oligarkis yang dia dukung, namun pada sisi lain elite yang didukungnya itu justru menghambat aktivitas politik kerakyatannya pada tingkat “akar rumput” (*grassroots*). Namun oligarki bukan hanya di “pusat”, melainkan juga di “daerah”, yaitu kabupaten. Ketua Tim Sukses menceritakan bahwa caleg yang ia dukung harus “*sowan*” ke elite lokal yang menjadi oligarki partai dan masyarakat di kabupaten itu. Tanpa ia “*kulo nuwun*” maka semua rambu-rambu dan alat peraga yang dipasangnya di posisi strategis pinggir jalan akan hilang atau rusak. Bukan hanya pada pemilu 2019, pemilu 2014 pun ia *sowan* untuk memperoleh dukungan politik, sekurang-kurangnya diketahui dan tidak diganggu selama masa kampanye. Ketika ia berkunjung dan minta ijin pada pemilu 2019, oligarki itu hanya bersikap netral meskipun satu partai: tidak melarang tetapi juga tidak mendukung. Setelah berkunjung dan

memberitahu, barulah aneka alat peraga dipasang di tepi-tepi jalan dan tempat strategis. Ia tidak memasang alat peraga politik di desa-desa di mana gambar elite oligarkis tertentu telah dipajang di situ. Ia harus mencari celah untuk secara aman memasang alat peraga itu, yaitu di tempat yang “kosong”; belum menjadi “kapling suara” elite oligarkis dari Jakarta itu.

Konon, menurut Direktur Bahtera Rakyat, oligarki lokal ini memiliki jaringan luas dan diikuti perkataannya. Hampir semua caleg berkunjung dan *sowan* ke rumahnya. Hal itu tidak jarang diwarnai dengan pemberian uang sebagai bentuk permohonan dukungan politik. Ia lalu membagi wilayah sesuai dengan kepada siapa suara dialirkan. Aliran suara ini bukan hanya dilakukan untuk caleg separtai tetapi juga untuk partai lain sekoalisi antarpantai. Selain memiliki modal politik, oligarkh lokal ini memiliki modal sosial kuat sehingga apa yang dikatakan dan dikehendaki selalu diikuti oleh kader partai untuk mewujudkannya di lapangan. Hal sama juga bisa ia wujudkan ketika ia mengalokasikan perolehan untuk para caleg yang *sowan* dan ia setuju kemenangannya. Sudah barang tentu semua caleg di kabupaten ini melakukan hal sama terhadap oligarki ini. Namun demikian, oligarki ini memiliki subyektivitas politik untuk memenangkan caleg mana di kabupaten yang dikelolanya. Pada titik ini, politisi “pusat” ternyata terpaksa “tunduk” pada oligarki daerah karena pengaruhnya pada basis massa.

### **Nuansa Konflik Aras Lokal**

Alokasi suara oleh oligarki lokal di atas dipermudah ketika ada nuansa kekesalan basis massa yang bisa mengarah pada konflik lokal terhadap pendukung partai lain. Kekesalan ini terjadi ketika salah seorang kontestan pilpres berpidato di kabupaten ini dengan menyinggung harga diri warga setempat. Meskipun ucapan itu bernada humor namun oleh elite lokal, termasuk oligarki ini, ucapan yang menyinggung perasaan itu dikapitalisasi sebagai ekspresi kebencian untuk tidak memilih tokoh nasional ini. Dengan mengerahkan seluruh modal sosial dan politiknya, ia bersama elite

lokal lain mengorganisir massa untuk tidak memilih caleg dari partai ini dan koalisinya. Direktur Bahtera Rakyat berujar bahwa bisa saja oligarki ini merekayasa untuk menghabiskan seluruh kursi DPRD di kabupaten itu untuk partainya dan koalisi yang dibentuk. Namun demi kepatutan politik, ia tetap menyisakan sejumlah kursi untuk para caleg dari partai koalisi lain. Nuansa konfliktual dikelola untuk kepentingan perolehan suara pemilu. Saya menanyakan hal serupa kepada aktivis masyarakat sipil lain di kabupaten ini sebagai data pembanding. Aktivis ini membenarkan pernyataan tersebut, yang pada dasarnya menunjukkan bagaimana berkuasanya oligarki lokal ini dalam pengalokasian perolehan suara karena ia sungguh “menguasai lapangan”. Namun demikian, oligarki ini bukan berarti tak ada yang berani beradu argumen dengannya. Direktur Bahtera Rakyat berujar bahwa ia pernah bersitegang dengannya pada proses kampanye pileg 2014. Ternyata ketika ada orang yang “berani” menghadapinya, oligarki ini juga “berpikir dua kali” untuk menghambat kegiatan politik caleg lain yang tidak secara definitif didukungnya. Barangkali karena ia tidak mau berisiko dengan “nama besarnya” maka ia lebih baik “membiarkan” saja tim ini untuk meraup dukungan suara bagi caleg yang diusungnya asal tim ini tidak merugikan posisi politik dan agenda dukungan yang dilakukannya bagi caleg lain. Dengan demikian, pembicaraan “tegang” di antara keduanya ternyata juga tidak berdampak negatif bagi tim ini untuk memperoleh dukungan suara di kabupaten ini. Menurutny, caleg yang didukungnya bahkan memperoleh suara melebihi target yang kemudian diberikan sebagian untuk oligarki pusat sebagai bentuk dukungan dan “upeti politik” agar oligarki ini memperoleh suara sangat besar untuk menjaga gengsi politiknya. KPU pun tidak berkeberatan dengan proses ini karena perolehan suara partai ini tetap sama dan caleg yang memberikan suara juga memberikannya dengan ikhlas karena dengan perolehan pada angka tertentu yang telah dihitungnya ia pun telah lolos ke Senayan.

Di masa lalu, di dapil ini pula, seorang petinggi partai juga pernah dipindah dapilnya karena ia dipandang tidak sesuai dengan keinginan elite politik yang menjadi oligarki partai. Ia dipindahkan

ke dapil lain yang posisinya berjauhan. Oleh sebab itu, skenario kemenangan dirinya sebagai caleg yang telah ia siapkan terpaksa harus ia ubah karena ia dipindah ke dapil lain. Dengan tidak mudah tentunya ia harus membangun modal sosial baru agar ia memperoleh dukungan politik di dapil yang baru. Posisinya sebagai salah seorang petinggi partai di pusat nampaknya bisa ia kapitalisasi sebagai modal politik sehingga ia tetap berhasil lolos ke Senayan pada pileg itu. Informan kunci mengatakan bahwa ia menggunakan politik uang pada saat menjelang kampanye berakhir dengan tidak “membeli suara eceran” melainkan dengan mendekati “simpul-simpul kantong suara” dan meraupnya. Sudah barang tentu informasi ini perlu dicek kebenarannya; semoga saja tidak benar. Namun apa yang perlu saya tandaskan adalah bahwa relasi kuasa bernuansa konfliktual juga terjadi pada aras internal partai sehingga seorang petinggi partai pun terpaksa harus berjuang dari awal karena ia dipindah dapilnya karena pertimbangan tertentu oleh oligarki di pusat.

Potret ilustratif di atas menunjukkan bahwa nuansa konfliktual tidak hanya terjadi antarp partai atau antarkoalisi partai tetapi juga antara tim sukses dengan oligarki lokal yang tidak sevisi meskipun separtai. Ini menunjukkan bahwa proses relasi kekuasaan tidaklah statis tetapi bersifat “cair” sebagaimana Foucault sampaikan. Relasi kuasa juga tidak hanya pada aras elite atau “istana” tetapi juga pada “kehidupan sehari-hari” pada proses politik di “akar rumput”. Relasi kuasa ini bukan hanya bersifat asosiatif (saling mendukung, kooperatif dan saling menguntungkan) tetapi juga disosiatif (kompetitif dan bernuansa konfliktual). Di dalam konteks relasi kuasa oligarkis dan bernuansa konfliktual di atas, Bahtera Rakyat bekerja untuk memenangkan caleg yang didukungnya. Untuk itu, kiranya saya perlu menjelaskan bagaimana partisipasi politik terjadi para organisasi partisan ini bekerja selama persiapan dan masa kampanye pileg serta bagaimanakah hasilnya.

### **“Bahtera Rakyat”: Kiat Sukses Tim Sukses**

Lembaga ini berawal dari program “aspirasi rakyat” yang digariskan oleh DPR RI. Pada awal dasawarsa 2000-an lokasi kantor “aspirasi rakyat” ini berada di dekat kantor pengadilan negeri. Kantor dengan bangunan *artdeco* itu ditandai oleh lampu neon merah yang bertuliskan “rumah aspirasi BT”. “BT” adalah inisial samaran dari anggota DPR RI yang mengoperasikan kantor itu melalui jaringan yang dimiliki. Beberapa kali melewati kantor itu, saya memperoleh kesan bahwa kantor itu sebatas “formalitas” dan terkesan “*lips service*” agar publik tahu bahwa mereka memiliki sarana untuk menyampaikan aspirasi. Kalau pun tidak, hal itu bisa pula sebatas pemenuhan ketentuan kedewanan bahwa anggota dewan harus mendirikan “rumah aspirasi”. Aktivitas riil di dan oleh kantor itu tidak terekam melalui aneka publikasi.

Beberapa tahun terakhir, kantor itu berpindah tempat ke selatan kota, yaitu menempati tanah di sisi kiri domisili asal anggota dewan ini. Berbeda dari sebelumnya, aktivitas lembaga ini kian saya ketahui setelah kawan baik saya menjadi direkturnya. Ia membawahi 7 orang yang terdiri dari staf kantor dan staf lapangan yang lebih banyak beraktivitas di banyak kelompok dampingan atau layanan. Kerja administratif di kantor menjadi *support system* dari kerja layanan atau dampingan. Lembaga ini bekerja sepanjang tahun dengan menggunakan dana reses anggota dewan. Anggota DPR RI memiliki masa reses empat kali dalam setahun dan setiap kali masa reses ia memperoleh pendanaan.

Banyak anggota dewan yang tidak kembali ke daerah pemilihannya selama masa reses. Alasan finansial adalah salah satu pendorongnya. Dalam pertemuan dengan konstituen, anggota dewan harus mengeluarkan dana untuk aneka keperluan pertemuan. Bila ia bertemu dengan pengurus atau kader partai, maka aneka sumbangan tidak jarang dimintakan kepada yang bersangkutan. Pengajuan dana ini umumnya bukan untuk keperluan pengurus partai secara pribadi, melainkan sebagai sumbangan untuk operasionalisasi organ partai dan sumbangan sosial basis pendukung yang memerlukan: bantuan

untuk modal kerja, orang sakit dan pendidikan anak tidak mampu. Dengan memberikan bantuan itu, anggota dewan sebenarnya juga dapat dipandang melakukan investasi ekonomi-politik yang dapat dikapitalisasi menjadi dukungan politik bilamana perlu. Hal ini sesungguhnya bisa dipakai untuk penunjang karir kedewanan karena ia memerankan diri sebagai patron bagi berbagai kalangan di daerah pemilihannya. Namun demikian, hal itu tak selalu dilakukan oleh anggota dewan di masa reses. Apa yang membuat BT melakukan hal yang tak semua anggota dewan lakukan dan kemudian ia justru melembagakannya dalam bentuk “Bahtera Rakyat”? Mengapa? Dari wawancara dengan yang bersangkutan dan direktur lembaga ini, saya memperoleh kesan bahwa hal itu dilakukan oleh karena perjumpaan dua motif: (1) pribadi-karir, dan (2) sosial-komitmen.

Pada aras pribadi BT memahami apa yang dilakukannya adalah sebuah komitmen yang memiliki kaitan dengan masa lalu dan keluarganya. BT adalah anak dari pengurus partai yang kemudian dilarang oleh Soeharto setelah Soekarno berhasil digantikannya melalui apa yang oleh peneliti tertentu disebut dengan “kudeta merangkak”. Bapakny adalah sekretaris ketua partai yang hendak dikembangkan oleh Soekarno untuk menggantikan Partai Nasional Indonesia (PNI) yang dinilainya tidak bisa menjadi partai pelopor untuk menggerakkan revolusi Indonesia. Ibunya juga pengurus partai pada tingkat propinsi, yang ketika BT masih berada di dalam kandungan sang ibu bahkan masih sempat berorasi di mimbar untuk kampanye bagi partainya.

Secara demikian, BT memiliki latar belakang keluarga yang politis dan ideologis dengan kalangan nasionalis. Kultur nasionalis tumbuh mengiringi selama anak-anak dan remaja. Ketika BT menjadi mahasiswa, ia masuk ke dalam lingkaran pengaruh yang sama, yaitu atmosfer organisasi nasionalis. Ideologi ini membawanya memiliki komitmen kerakyatan. Latar belakang historis pribadi dan keluarga ini kiranya yang mempengaruhinya dalam mendirikan “Bahtera Rakyat” sebagai instrumen politik kerakyatan dengan memfokuskan perhatian pada “*wong cilik*” terutama di kawasan pedesaan. Direktur lembaga ini

pernah mengutarakan keheranannya mengapa BT memiliki perhatian khusus kepada para petani. Namun ia tak pedulikan orientasi target sasaran itu, oleh karena tugas dia adalah melakukan kerja terbaik yang digariskan BT. Meskipun tetap saja bisa dikaitkan dengan tugas kedewanan, namun pertanian sebenarnya merupakan domain komisi lain. Maka sasaran ini, di lapangan, ia terjemahkan untuk melayani kebutuhan kelompok tani, usaha bersama (UB) ibu-ibu PKK atau RT di pedesaan, pengrajin, distributor pupuk tingkat kecamatan atau desa, renovasi pasar tradisional, kelompok usaha tani, PAUD dan TK, perorangan yang memiliki kebutuhan khusus dan mendesak, serta aneka kontak person pamong dan tokoh desa.

Suatu saat BT pernah bertutur kepada saya bahwa apa yang ia inginkan dalam hidup sudah tercapai. Selain kehidupan keluarga sudah mapan, ia pun tak ingin karir lain selain tetap menjadi anggota dewan; lalu apa lagi yang harus dilakukan selain ingin menjadi saluran ("*talang*") bagi orang-orang kecil yang ingin ia perjuangkan. Ada idealisme dan spiritualitas pada sikap dan tindakan dia. Pada titik ini ia memahami bahwa karir politik ia sudah cukup, oleh karenanya ia hanya ingin mempertahankan capaian ini agar bisa menjadi saluran aneka fasilitas dan bantuan kepada orang kecil, terutama di kawasan pedesaan. Untuk itu ia mengerahkan energi dan perhatian untuk mengunjungi aneka titik kunjungan di terutama tiga kabupaten. Ia masuk ke desa-desa, baik daerah tandus maupun subur, dataran rendah maupun lereng gunung, kawasan perkotaan pinggir ibukota kabupaten maupun daerah pedalaman yang aksesnya tidak mudah. Oleh karena itu ketika saya mencoba bertanya pada salah seorang kepala pedukuhan di lereng tenggara gunung, yang masih di daerah pemilihan dia, maka kepala pedukuhan itu menyebut nama dia sebagai satu-satunya nama anggota DPR RI yang beberapa kali berkunjung di beberapa desa lereng gunung di kecamatan di mana ia berdomisili. Mencermati hal ini, apa yang dilakukannya, dalam tafsiran saya, merupakan irisan dari upaya pelanggengan karir, motif pribadi (yang dibentuk oleh ideologi tertentu) dan komitmen sosial.

Dinamika lapangan yang dilakukannya merupakan modal politik ketika pemilihan legislatif 2019 berlangsung. Dengan aneka kunjungan BT dan tim lapangannya maka ia memperoleh potensi yang dapat dikembangkan menjadi modal politik. Beberapa potensi politis itu terutama adalah: (1) jaringan basis komunitas dan tokoh lokal; (2) peta basis massa dan kalkulasi dukungan pemilih; (3) dukungan politik dari banyak kelompok dampingan atau layanan; (4) pemahaman mendalam akan aspirasi aneka kelompok lokal; (5) aneka bahan dokumentasi kegiatan selama beberapa tahun yang bisa dikemas menjadi alat peraga kampanye; (6) kepercayaan warga; (7) menjadi “ikon politik” bagi agregasi kepentingan warga setempat; (8) memiliki akses jaringan kepada banyak relawan; (9) memiliki rekam jejak aktivitas konkret; (10) memiliki peta pesaing politik sehingga bisa memilih basis dukungan yang prospektif; (11) menghemat pengeluaran finansial untuk kampanye dan tanpa melakukan politik uang; (12) memiliki aneka bahan untuk merespon balik *black and negative campaign* rival politik di daerah pemilihan; dan (13) lebih efektif menggalang basis massa pendukung.

Aneka potensi politis inilah yang dalam masa kampanye diubah menjadi modal politik untuk memastikan elektabilitas BT. Ia tidak lagi melakukan upaya keras melalui pengenalan dan popularitas dirinya sebagai calon legislatif, oleh karena selama beberapa tahun ia telah relatif dikenal luas di daerah pemilihannya melalui aktivitas “Bahtera Rakyat.” Tim sukses pun lebih mudah meyakinkan target pemilih untuk memilih BT karena memiliki rekam jejak jelas, komitmen tak terbantahkan dan telah populer di sejumlah kecamatan dan desa yang menjadi target perolehan dukungan (25 desa dari 3 kabupaten).

### **Dinamika Elite, Partisipasi Relawan Dan Pemilih**

BT memiliki tiga domain relasi: kedewanan, kepartaian dan kemasyarakatan. Berkaitan dengan kerja “Bahtera Rakyat” sebelum pemilu legislatif 2014 dan berlanjut pada beberapa tahun sesudahnya, kerja pada domain kemasyarakatan dimaksudkan untuk memfasilitasi aneka kelompok dalam masyarakat, terutama di kawasan pedesaan,

untuk memenuhi kebutuhannya yang dimediasi oleh tim lembaga ini dengan aneka bantuan dan pendanaan baik oleh pemerintah pusat, BUMN maupun swasta. Untuk kebutuhan yang dapat diakomodasi oleh kapasitas pribadi, maka BT lakukan itu bilamana perlu. Aktivitas itu sebagian besar bernuansa sosial-ekonomi.

Ketika pemilu legislatif kian dekat, sekitar 1-2 tahun sebelum pemilu 2014 Bahtera Rakyat mulai mempersiapkan diri untuk memenangkan suara pemilih bagi BT. Namun hal itu masih memiliki ketidakpastian, oleh karena sebagai *incumbent* anggota DPR RI maka ada kemungkinan BT akan dicalonkan di daerah pemilihan yang berbeda. Bila hal ini terjadi maka kerja keras Bahtera Rakyat di daerah pemilihan ini akan sia-sia. Oleh karena itu upaya untuk mempengaruhi DPP Partai agar menempatkannya di daerah pemilihan semula menjadi penting untuk dilakukan dan ini memerlukan *lobby* politik tertentu. Melalui oligarki partai yang dipercaya dan menentukan, akhirnya *lobby* itu membuahkan hasil dan BT tetap ditempatkan di daerah pemilihan itu dengan persyaratan harus mendukung perolehan suara oligarki DPP Partai itu di daerah pemilihan yang sama. Ini adalah upaya *win-win solution*. Namun pada pileg 2019 ia melakukan persiapan sangat mepet waktunya karena perhatian, waktu dan energinya banyak terkuras oleh kerja politik partai di koalisi pemenang capres di Jakarta. Ia hanya mempersiapkan kontestasinya dalam pileg pada beberapa bulan pada tahun terakhir. Pada titik ini kita menyaksikan bagaimana kontestasi politik nasional berdampak negatif pada persiapan kontestasi politik pada aras lokal (baca: dapil). Politisi nasional yang dipercaya oleh oligarki partai justru harus bekerja ekstra keras ketika ia harus berjuang pada dua lini: kemenangan pilpres pada tingkat nasional dan kemenangan pileg pada tingkat dapil. Koordinator tim sukses pun bahkan tidak merasa yakin mampu memperoleh suara signifikan karena waktu yang tersedia sangat sedikit sementara caleg yang diusungnya juga susah dihadirkan di dapil karena kesibukan kerja pemenang capres yang diusung partainya di Jakarta. Ia mengawali dengan mengumpulkan “*wong lawas*” (orang lama) yang dalam pileg 2014 cukup handal

mendukungnya dalam mendulang suara. Namun tim ini cukup tertolong karena caleg yang mereka perjuangkan tetap diposisikan di dapil yang selama ini menjadi basis massa pendukungnya. Cerita akan berakhir lain seandainya caleg ini dipindah ke dapil lain sebagaimana rekan separtai pernah mengalaminya.

Mencermati dinamika kepartaian itu maka aktivitas “Bahtera Rakyat” dipengaruhi secara signifikan pula oleh penentuan daerah pemilihan bagi pendiri dan pendana tunggal lembaga ini. Oleh karena itu, aktivitas sosial-ekonomi “Bahtera Rakyat” dalam membantu aneka kelompok masyarakat di wilayah itu terutama pada sebelum pileg 2014 juga bernuansa politis. Ia bahkan bisa mendulang suara yang cukup untuk mengantarkannya kembali ke jabatan sebagai anggota DPR RI pada pileg 2019 meskipun kiprah Bahtera Rakyat tidak seintensif seperti pada tahun-tahun sebelum pileg 2014 karena politisi yang mendanainya tidak lagi memiliki dukungan dana yang memadai karena meskipun ia berjasa besar pada tingkat tetapi jabatan publik tidak beranjak diterimanya seperti yang diharapkannya selama ini. Oleh karena itu, pada pasca 2014 aktivitas lembaga ini menyusut banyak karena tidak ada modal ekonomi yang cukup untuk mendukung kerja lapangannya sementara politisi yang menggerakkan itu semua lebih banyak sibuk di Jakarta. Sudah barang tentu aktivitas lembaga itu bukan aktivitas berbasis komitmen diri dan ideologis yang murni melainkan ia berkelindan pula dengan kepentingan dan karir politik seorang politisi. Secara demikian, format kerja “Bahtera Rakyat” ditentukan oleh kepentingan elite. Meskipun kerja sosial ekonomi masih dilakukan oleh “Bahtera Rakyat” namun orientasi pada diri para pelakunya sudah mulai bercampur, yaitu antara komitmen kerakyatan dalam bidang sosial-ekonomi dan kepentingan politik pemenangan BT sebagai anggota DPR RI kembali.

Bagi berbagai kelompok layanan dan dampingan, demikian pula bagi para staf “Bahtera Rakyat”, keberadaan BT sebagai anggota DPR RI sama-sama menjadi fokus kepentingan mereka. Tanpa BT, “Bahtera Rakyat” tak akan bisa beroperasi dan bila demikian maka aneka layanan mediasi dan bantuan bagi aneka kelompok dalam

masyarakat di daerah pemilihan itu juga kehilangan eksistensinya. Maka, posisi BT sebagai anggota DPR RI menjadi semacam “titik simpul kepentingan” (“*cross-cutting interest*”). Aneka kelompok layanan masyarakat, beserta pamong desa yang membawahi, menjadi “*access point*” bagi “Bahtera Rakyat” untuk membangun Tim Sukses bagi pemenang BT sebagai anggota DPR RI kembali. Dari aneka desa di mana kelompok-kelompok ini berada “Bahtera Rakyat” berhasil menghimpun relawan, yang kemudian secara keseluruhan diorganisir di bawah komando Direktur Bahtera Rakyat. Direktur ini bertanggung-jawab langsung kepada BT. Pada titik inilah, pada masa kampanye, “Bahtera Rakyat” murni bekerja sebagai Tim Sukses. Para staf lapangan “Bahtera Rakyat” menjadi koordinator kabupaten yang membawahi sejumlah kecamatan. Secara garis besar, struktur organisasi Tim Sukses ini diisi oleh para staf dan relasi Bahtera Rakyat sampai tingkat koordinator kabupaten. Sedangkan koordinator kecamatan, koordinator desa sampai dengan posisi relawan ditempati oleh relawan lokal yang dihimpun melalui aneka jejaring kerja Bahtera Rakyat. Mereka umumnya merupakan warga dusun, desa dan kecamatan, yang yakin akan perlunya mempertahankan posisi jabatan BT sebagai anggota DPR RI karena ia telah terbukti bisa membantu warga masyarakat mereka.

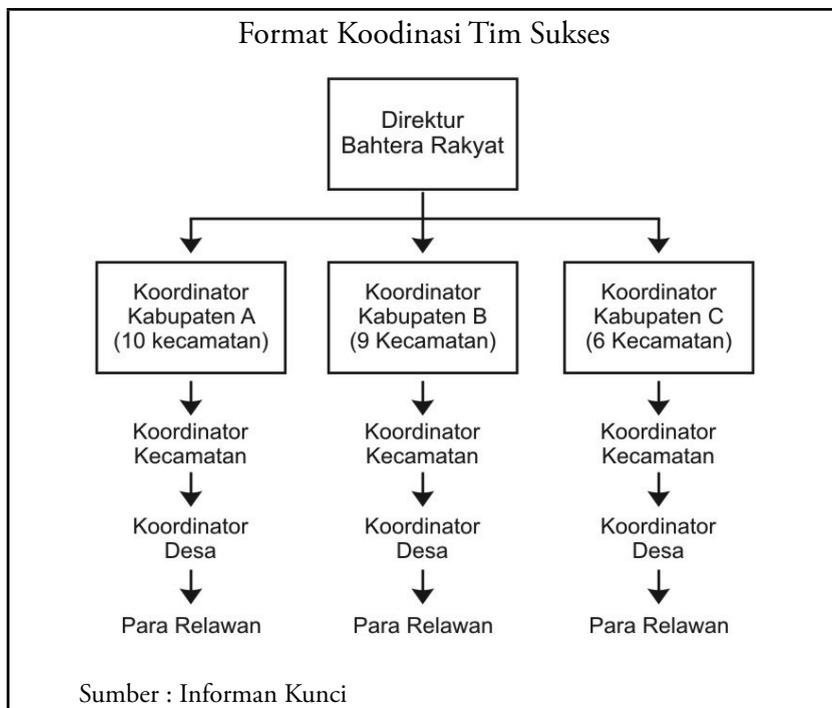
Berbeda dari yang lain, BT “tidak membayar” para relawan ini. Namun agar tidak membebani keuangan para relawan, mereka diberi uang untuk kebutuhan bensin, pulsa, rokok, makan dan minum yang jumlahnya dikalkulasi sesuai dengan kebutuhan. Untuk koordinator kecamatan, Direktur Bahtera Rakyat memberi dana operasional berkisar antara Rp. 600.000,- sampai Rp. 750.000,- per bulan selama 2 bulan masa kampanye. Untuk koordinator desa dana operasional sekitar Rp. 400.000,-, sedangkan untuk para relawan dana operasional sekitar Rp. 250.000,-. Untuk membangun “korp satuan” (korsa) maka mereka diberi aneka atribut sebagai Tim Sukses BT. Aneka atribut simbolik ini penting bagi mereka karena mereka membutuhkan status sosial tertentu di hadapan sesama dan membangun identitas diri yang berdampak pada kohesivitas sesama anggota tim. Menjadi

relawan untuk BT memberikan kebanggaan tersendiri kepada mereka oleh karena BT terbukti selama beberapa tahun telah menjadi mitra warga dalam mengatasi aneka kebutuhan, baik finansial, relasional maupun mediasi dengan pihak-pihak tertentu. Guna menghindari politik uang dan tuduhan atas hal itu oleh pihak-pihak lain, maka pertemuan relawan itu dilakukan dengan mengundang Anggota Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) tingkat kabupaten. Pemberian dana operasional kepada relawan tim sukses itupun dimintakan pertimbangan dan ijin dari petugas pengawas tersebut. Setelah petugas yang menghadiri pertemuan tersebut memperbolehkan, maka barulah dana operasional, alat peraga dan aneka atribut diberikan kepada para koordinator dan relawan. Dengan cara ini maka semua pihak merasa aman, yaitu tidak ada ancaman melakukan tindak pidana pelanggaran pemilu yang akan ditunjukkan kepada mereka.

Dalam memenangkan pileg, “Bahtera Rakyat” melakukan kalkulasi cermat bersama dengan BT. Dari hasil rangkaian diskusi diambil keputusan bahwa suara yang dibutuhkan adalah rentang antara 100.000 – 120.000 suara agar aman dalam memenangi kursi DPR RI yang akan diraih. BT tidak membutuhkan suara maksimal, melainkan hanya jumlah suara yang cukup untuk mengamankan posisinya. Dari angka yang ditargetkan itu, “Bahtera Rakyat” lalu mendiskusikan dan menentukan kalkulasi suara di kecamatan dan desa mana saja suara itu akan didulang. Pemetaan rival, potensi basis massa pendukung, posisi geografis, akses (kontak person) atau tokoh lokal, kerja “Bahtera Rakyat” di lokasi, citra dan kiprah BT di kawasan itu, aspirasi dan isu lokal utama, dan apakah telah ada caleg separtai yang telah masuk di desa, kesemua itu kiranya menjadi beberapa pertimbangan pokok yang menentukan.

Dengan membaca Daftar Pemilih Tetap (DPT) maka Tim Sukses “Bahtera Rakyat” ini akan menentukan berapa angka minimal yang dapat diperoleh di setiap desa. Relawan per kecamatan yang berjumlah sekitar 100 orang akan berusaha untuk mencapai target itu. Dengan jumlah 25 kecamatan, maka relawan yang dimiliki adalah  $25 \times 100 = 2500$  orang di tingkat kecamatan. Bila target minimal adalah

100.000 orang maka per orang kira-kira akan memperoleh target untuk menjangkir sekitar 40 orang pemilih *by name*. Setiap kecamatan rata-rata memiliki target pemilih minimal pada kisaran 4.000 orang. Target per desa akan disesuaikan dengan jumlah penduduk, banyaknya relawan di desa itu, seberapa besar kiprah “Bahtera Rakyat” di desa itu, kekuatan rival politik, dan perkiraan elektabilitas calon. Berbeda dari tim sukses lain, setiap relawan diminta untuk menyampaikan *by name* siapa saja yang akan direkomendasikan untuk mendukung BT.



Ketika relawan itu mengumpulkan sekitar 40 orang itu secara bertahap, dalam beberapa kali pertemuan, maka mereka itu bukanlah massa pendukung amorf, tak diketahui, melainkan massa pendukung yang direkomendasikan oleh relawan lokal. Meskipun kepastian pilihan tak bisa ditentukan pre-deterministik, namun karena mereka bersinggungan dengan kiprah BT dan “Bahtera Rakyat” sebelumnya,

maka acara pertemuan ini adalah upaya peneguhan kerjasama antara BT dan “Bahtera Rakyat” di satu pihak dengan komunitas lokal di pihak lain untuk meneruskan usaha-usaha sosial-ekonomi yang telah keduanya lakukan sebelumnya. Inilah yang membedakan dengan caleg lain, yang acapkali membuat kampanye massal tetapi bersifat “cair”, di mana massa yang tak dikenal dikumpulkan oleh tim sukses melalui aneka media pengumpul massa, seperti acara kesenian, olahraga, dan keagamaan. Namun apa yang dilakukan tim ini bukanlah tanpa kendala. Kendala yang dialami adalah antara lain: (1) politik uang oleh rival; (2) “pembatasan” perolehan suara oleh oligarki partai yang memiliki “calon mahkota” di daerah pemilihan yang sama; (3) ancaman psikis dan fisik oleh “orang kuat” di daerah pemilihan; (4) membatasi diri dalam pemasangan alat peraga pemilu (tidak bertabrakan dengan alat peraga “calon mahkota”); (5) penyusupan oleh rival politik guna menggagalkan target pertemuan politik; (6) kampanye negatif; (7) kendala geografis; dan (8) koordinasi internal dalam memfokuskan cara pendulangan suara. Mencermati hal itu, maka upaya memfokuskan diri pada perolehan target suara per lokasi menjadi penting untuk dilakukan dengan meminimalisir aneka kendala yang tidak perlu.

Guna mencapai target itu maka para relawan perlu menerima pelatihan dan *in-grouping* yang diperlukan. Pendekatan pemasaran (*political marketing*) dan kepemimpinan tim (*leadership*) menjadi penting dalam menggalang suara dengan memberikan keunggulan komparatif bagi BT dibandingkan dengan calon legislatif lain. Aneka kiprah nyata BT melalui “Bahtera Rakyat” dan DPR RI selama ini menjadi hal penting untuk “memasarkan” BT agar dapat dipilih oleh publik. Kesesuaian kiprah dengan isu atau aspirasi lokal menjadi penting bagi massa untuk memilih. Maka Tim Sukses perlu untuk melakukan pemetaan, memberikan arahan kepada para relawan, mengingatkan fokus itu kepada BT dalam kampanye, dan menyiapkan aneka alat peraga pemilu (*leaflet*, *CD*, *flyer*, spanduk, dll.) agar massa pendukung yang ditargetkan yakin akan pilihan mereka. Kiprah BT selama ini menjadi “benang merah” pengikat

mereka bahwa apa yang dilakukan BT bukanlah hal yang dijanjikan untuk dicapai, melainkan merupakan apa yang telah dilakukannya bagi masyarakat sebagai wujud komitmen politik. Ia memperoleh kepercayaan (*trust*) dari masyarakat di mana ia berkiprah.

Berdasarkan data relawan, Direktur “Bahtera Rakyat” bisa mengkalkulasi dukungan per desa, per TPS, *by name*. Selama penghitungan suara dilakukan, yang kemudian diikuti dengan pengawalan rekapitulasi suara dari TPS ke tingkat desa, kecamatan dan KPU kabupaten, kemudian ke KPU Pusat, para relawan dan staf Bahtera Rakyat memastikan bahwa tidak ada kecurangan yang terjadi. Pengawalan di KPU Pusat dilakukan oleh para staf BT yang tinggal di Jakarta. Berdasarkan hasil pengumuman resmi KPU Pusat, akhirnya BT kembali memenangkan kursi sebagai anggota DPR RI untuk keempat kali. Kerja “Bahtera Rakyat” menempati posisi penting dalam keberhasilan BT baik sebagai anggota DPR RI di masa reses maupun sebagai politisi yang ingin meneruskan karir politiknya melalui pemilihan umum 2019. Untuk mengoperasikan “Bahtera Rakyat” pun relatif tidak mahal, oleh karena ia cukup didanai oleh dana reses anggota DPR RI. Pada pileg 2019 i bahkan mengurangi pendanaan itu karena modal ekonominya susut banyak setelah ia tidak lagi memiliki jabatan. Ia hanya menjadi anggota DPR RI biasa. Ia harus berhemat untuk mendanai “gerbong politik” yang menempel pada dirinya selama ini. Bila semua anggota DPR RI melakukan hal ini maka tidaklah mustahil setiap anggota dewan akan bisa meneruskan karir dan kiprah sebagai anggota DPR.

Dari wawancara mendalam dengan koordinator tim sukses ini, saya memperoleh pengakuan bahwa dari amatan di lapangan perolehan suara caleg lebih bertumpu pada kepercayaan orang kunci dan pemilih pada kiprah yang dilakukan oleh caleg yang diusung. Perolehan berdasarkan transaksi finansial atau “politik uang” tidak banyak memberikan dukungan suara untuk membawa seorang caleg memenangkan rivalitas di dapil menuju Senayan. Dalam keterangan Burhanudin Muhtadi pada sebuah pertemuan ilmiah di Universitas Atma Jaya Yogyakarta pada September 2019, ia menyatakan bahwa

“daya ungkit” penggunaan “politik uang” menurut survei yang dilakukan hanyalah sebesar 10% dari perolehan suara seorang caleg. Secara umum ia menyampaikan bahwa sekitar sepertiga jumlah pemilih berhubungan dengan upaya “politik uang” dari para kontestan para calon dalam pemilu. Oleh karena itu ia berkesimpulan bahwa meskipun “daya ungkit” itu hanya sebesar 10% tetapi angka ini cukup untuk membuat seorang caleg mengungguli rivalnya dalam dapil yang sama. Ia menyatakan bahwa penetrasi para caleg untuk mempengaruhi para pemilih sebesar 30% an ini merupakan angka yang besar bila dikonversi ke dalam angka riil total pemilih pemilu 2019. Ini merupakan pertanda tidak sehat pada “kejujuran” politik para pemilih dalam menentukan pilihannya. Di dalam konteks sistem pemilu sekarang, lanjut Mas Burhan, persaingan ketat justru terjadi internal partai politik karena mereka memiliki basis pemilih yang kurang lebih sama. Persaingan internal akan berkurang derajadnya bila ada perluasan basis dukungan suara oleh partai politik.

Apa yang disampaikan oleh paparan di atas, yaitu kasus Tim Sukses Bahtera Rakyat, menunjukkan bagaimana seorang politisi berjuang memenangkan persaingan dengan memperoleh dukungan suara baginya. Apa yang terjadi adalah tim sukses berfokus pada perolehan suara dengan mengefektifkan kerja tim sukses untuk memperoleh dukungan *by name by address* dengan memanfaatkan para relawan tingkat basis. Berbeda dari apa yang disampaikan oleh Mas Burhan pada skala nasional dengan survei yang dilakukannya, persaingan yang dialami oleh caleg dan tim suksesnya di atas tidaklah ketat. Hal ini terjadi karena caleg telah memiliki modal sosial dan politik yang kuat dan diinvestasikan di dapilnya dalam rentang waktu relatif lama (4 x pemilu) sehingga ia telah memiliki basis massa yang relatif mapan melalui interaksi yang dijalin selama ini. Persaingan ketat bisa saja terjadi pada caleg lain yang tidak memiliki modal sosial dan politik seperti ini. Kepemilikan modal ekonomi semata kiranya tidaklah cukup karena caleg lain juga akan melakukan upaya yang sama. Oleh karena itu, caleg perlu mengakumulasi modal yang dimilikinya dengan aneka modal lain agar ia sungguh memiliki

akses terhadap perolehan suara secara mapan. Hal ini tentu akan susah dilakukan oleh caleg baru. Sebagaimana yang disampaikan Mas Burhan, akar dari semua ini adalah problema sistem politik dan sistem pemilu. Ke depan perlu dicari formula untuk merumuskan ulang sistem politik dan sistem pemilu yang tepat agar politik uang tidak kian merebak, persaingan ketat terjadi internal partai politik, dan caleg terpilih memiliki kualitas sebagaimana yang diharapkan. Dalam pemilu model sekarang ini, banyak caleg yang berkualitas berguguran gagal menuju ke Senayan sehingga kerja-kerja kedewanan mendatang dikhawatirkan tidak akan mampu mendukung upaya meningkatkan kualitas kinerja lembaga legislatif ini. Semoga hal ini tidak terjadi.

### **Partisipasi Politik Atau Mobilisasi Politik?**

Mencermati cara kerja di atas, bila kita meminjam *sociological imagination* C. Wright Mills, maka partisipasi politik murni tidaklah sepenuhnya terjadi pada pemilu 2019 dan bahkan pemilu sebelumnya. Gambaran di atas menunjukkan bagaimana kerja efektif tim sukses dengan pendekatan rekomendasi relawan para aras terbawah dengan prinsip *by name by address* untuk memilih calon tertentu. Pada lingkup pedesaan yang diikat oleh solidaritas mekanik (berbasis kesamaan dan kolektivitas), sebagaimana Emile Durkheim sampaikan, maka penetrasi itu sungguh massif untuk mengajak basis massa untuk memilih calon tertentu. Bila dilihat dari bagaimana kerja relawan terbawah bekerja pada aras “akar rumput” maka kita bisa menilai ulang apakah itu sungguh merupakan partisipasi politik yang bebas ataukah justru mobilisasi politik melalui persuasi dan penggiringan oleh para relawan.

Mengikuti pandangan praktik sosial (*social practices*) Anthony Giddens, hal itu bisa saja merupakan aksi “bebas” agensi (*agency*) di dalam pembatasan “struktur” (*structure*) yang melingkupi para pemilih. Apakah pemilih bisa secara bebas menentukan pemilihannya? Bila karakter agensi (*agency*) lebih kuat mempengaruhi pemilih maka ia masih bisa dikatakan memiliki kebebasan. Pada titik inilah maka ia bisa disebut melakukan partisipasi politik dalam pemilu. Ia memosisikan diri sebagai “part” (bagian) dari proses pemilu yang

luber-jurnal. Ia tidak bisa dimobilisasi dengan aneka cara persuasif karena “ego” agensinya lebih kuat daripada struktur yang coba memaksanya menentukan pilihan sebagaimana dirancang oleh para relawan. Namun bila yang terjadi adalah sebaliknya, yaitu persuasi pada relawan tim sukses itu menjadi sesuatu yang “memaksa” mereka sehingga ia memilih calon tertentu yang ditawarkan relawan tersebut maka ia menjadi obyek mobilisasi. Ia tidak menjadikan diri sebagai agensi yang berkuasa pada dirinya untuk bersikap bebas dalam menentukan pilihan politik dalam bilik pemilu.

Oleh karena itu, ada posisi “sumir” dalam memahami partisipasi politik bila kita menganalisis dari sisi motivasi pemilih melakukan partisipasi politiknya ketika kontestasi antarcaleg begitu massif. Oleh karena pemilu 2019 juga berlangsung serentak dengan pilpres maka sudah barang tentu pilihan terhadap caleg juga dikaitkan sepaket dengan pilihan capres. Dengan berasumsi pada persaingan massif antarcaleg separtai sedapil sebagai konsekuensi dari sistem pemilu yang ditentukan oleh aturan perundangan maka penetrasi para caleg itu akan berlangsung secara luas dan massif. Oleh karena itu, sejauh tim sukses menjangkau pemilih maka mereka berada pada titik rentan apakah pemilu yang dilakukannya adalah sungguh merupakan partisipasi politik atau justru sebaliknya merupakan sebuah mobilisasi politik dengan selubung partisipasi politik bila hanya dilihat dari luar. Sudah barang tentu, selain mereka yang kuat meneguhkan diri sebagai agensi, para pemilih yang berada di luar jangkauan para relawan tim sukses bisa dikategorikan sebagai pemilih yang sadar untuk melakukan partisipasi politik; bukan mobilisasi politik. Namun mereka ini tidak bisa serta merta dilakukan pada tingkat pemilih dengan tingkat budaya politik partisipan. Bisa jadi, mereka melakukan partisipasi politik dengan tingkat budaya politik parokial atau subyek yang melakukan tindakan memilih di TPS karena aneka motif dan sebab.

Mencermati kerumitan melacak kualitas partisipasi dalam pemilu oleh para pemilih maka kita tidak bisa serta merta menilai derajat kualitas partisipasi tersebut tanpa melakukan riset lapangan lebih mendalam. Tulisan ini disusun jauh dari pijakan data seperti

itu karena data yang dipakai adalah hanya berdasarkan wawancara mendalam dengan caleg dan koordinator tim sukses di sebuah dapil. Apa yang disampaikan di atas lebih merupakan sebuah persepsi analitik berdasarkan penalaran dan pengandaian berdasarkan data terkumpul yang secara terbatas dimiliki.

### ***Bring Back The Essence of Democracy?***

Secara sederhana, esensi demokrasi adalah pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat, sebagaimana gagasan Abraham Lincoln yang telah umum dikenal oleh publik. Bila mengikuti apa yang secara sederhana tetapi mendasar disampaikan Lincoln ini, maka apa yang dilakukan BT dan “Bahtera Rakyat” itu sesungguhnya sebagai upaya untuk “mengembalikan” nilai-nilai demokratis itu, meskipun dengan endapan kepentingan. Tentu saja apa yang dilakukan itu tidak sepenuhnya untuk rakyat, melainkan untuk kepentingan elite. Namun dari sisi lain, hal itu juga menunjukkan bahwa rakyat berhasil memaksa elite untuk setia dalam sepanjang jabatannya untuk berinteraksi dengan mereka agar ia dapat mereka pilih kembali. Tanpa koordinasi massif rakyat bisa memaksa elite untuk memiliki komitmen terhadap aspirasi mereka.

Kehadiran “Bahtera Rakyat” secara umum merupakan bagian dari keharusan transaksional populis yang secara bersama dikonstruksi oleh elite dan rakyat dengan aneka kelemahan dan kelebihan. Tanpa relawan yang tumbuh dari berbagai kelompok tentu BT dan 7 orang staf “Bahtera Rakyat” tidak akan berhasil mengantarkan BT ke jabatan anggota DPR RI untuk ketiga kalinya. Apalagi ketika kita hitung biaya per individu yang dikeluarkan BT untuk memenangkan pemilu legislatif 2019 itu, yang kira-kira sebesar Rp. 20.000,- per orang untuk sekitar 100.000 suara pemilih. Angka ini jauh lebih rendah daripada dana politik uang yang terjadi yang berkisar dari Rp. 50.000,- sampai Rp. 200.000,- per orang. Oleh karena itu, biaya yang dikeluarkan itu relatif rendah dan itu semua tidak dipakai untuk politik uang. Ini berarti ada konstruksi nilai bersama antara pemilih dan BT beserta “Bahtera Rakyat”-nya dalam pemenangan BT dalam pemilu legislatif.

Bila selama ini kita mendengar bahwa para wakil rakyat (anggota DPR RI, DPRD Propinsi dan Kabupaten/Kota) dinilai lupa dengan para pendukung dan pemilihnya maka para pemilih meresponnya dengan relasi transaksional. Meskipun hal ini merupakan realita tak terbantahkan, bahkan kesannya fenomena ini meningkat pada pemilu legislatif 2019, namun hal ini tentu saja tak bisa diterima dalam kerangka pendalaman demokrasi (*deepening democracy*). Perilaku elite politik yang melupakan basis dukungan pemilih membuat para pemilih bertindak pragmatis-transaksional. Hal ini juga membuat politik berbiaya tinggi dan melanggengkan posisi elite berdana besar untuk mengisi jabatan-jabatan legislatif. Mereka yang tidak memiliki dana cukup, sehebat apapun dia, tetap saja tidak akan bisa dipilih bila hal ini menjadi iklim politik kita. Oleh sebab itu, apa yang dilakukan “Bahtera Rakyat” kiranya menunjukkan bahwa biaya tinggi yang mereka lakukan sebenarnya lebih pada pembiayaan untuk kebutuhan operasional. Namun demikian, fakta ini pun tetap menunjukkan bahwa kekuatan modal ekonomi menjadi pembatas bagi rotasi elite secara vertikal. Suka maupun tidak, panggung politik adalah milik kaum elite yang didukung kekuatan modal ekonomi kuat, bukan milik semua orang. Demokrasi secara faktual untuk mereka yang mempunyai, bukan untuk siapa saja. Meskipun “Bahtera Rakyat” memberikan layanan kepada banyak kelompok, namun saja pada dirinya sebenarnya bersarang sekaligus apa yang disebut Weber dengan tindakan rasional bertujuan dan tindakan rasional berdasarkan nilai. Apapun yang dilakukan oleh “Bahtera Rakyat”, ia adalah instrumen rasional yang secara efektif dimaksudkan untuk mengekspresikan komitmen sosial dan sekaligus ambisi karir politik BT. Pada rentang waktu biasa, bukan kampanye pemilu, maka “Bahtera Rakyat” merupakan perwujudan dari tindakan rasional berdasarkan nilai. Ada seperangkat nilai yang dimiliki BT dalam rangka membantu berbagai kelompok dalam masyarakat seturut dengan penghayatan ideologi yang menjadi komitmen sosialnya: politik kerakyatan. Namun pada waktu dan menjelang kampanye pemilu, “Bahtera Rakyat” diposisikan sebagai alat politik untuk memenangkan kursi DPR RI. Bila demokrasi

dipahami pula sebagai perjuangan perwujudan aspirasi rakyat, maka untuk sebagian “Bahtera Rakyat” dan BT mencoba memposisikan diri secara benar pada wilayah ini.

Dari perspektif Lincoln di atas, apa yang dilakukan oleh BT dan “Bahtera Rakyat” sesungguhnya tidak sepenuhnya merefleksikan proses demokrasi ini. BT tidak muncul sebagai bagian dari rakyat, apalagi dari daerah pemilihannya, oleh karena ia muncul sebagai karyawan perusahaan yang kemudian terjun ke dalam kancah politik. Ia bukan semata-mata lahir dan berjuang untuk rakyat. Meskipun demikian, komitmen kerakyatan dia memberikan kedekatan pada esensi demokrasi, bila dilihat dari orientasi perjuangannya untuk membantu pemenuhan kebutuhan rakyat --baik di rakyat dapilnya maupun rakyat pada umumnya-- melalui pemihakan populis. Bila dikaitkan dengan konsep demokrasi Gabriel A. Almond, maka peran BT sebenarnya lebih pada peran legislasi. Untuk konteks Indonesia, melampaui gagasan Almond, anggota legislatif juga memiliki fungsi pengawasan dan *budgeting*. Kedua peran inilah yang memberikan peluang bagi BT untuk turut mengawal budget itu ditujukan kepada sasaran yang tepat bila program hendak dilakukan di dapilnya. Melalui “Bahtera Rakyat” ia memiliki data lebih akurat dan *updated* dibandingkan data direktorat terkait, sebagaimana pernah terjadi dalam Rapat Dengar Pendapat (RDP). Secara demikian, dengan “Bahtera Rakyat”, BT dapat membantu eksekutif untuk secara efektif menyampaikan program pada sasaran yang lebih tepat, dan juga memberikan masukan kepada kelompok mana program itu harus disampaikan. Dengan demikian, ia membantu operasionalisasi anggaran bisa tepat sasaran, dan dengan demikian program pro-rakyat bisa sampai ke sasaran secara lebih baik. Keberhasilan ini juga secara praktis akan memberikan pembelajaran kepada kelompok-kelompok masyarakat untuk berdemokrasi melalui aneka program. Demokrasi bukan hanya soal mencoblos dalam pemilu, melainkan juga mempengaruhi keputusan pemerintah dengan pengajuan program, dalam hal ini melalui anggota dewan yang mereka percaya sebagai mitra. Di luar periode masa kampanye pemilu, lembaga ini

dapat memerankan peran cukup memadai sebagai mediator fasilitasi kebutuhan kelompok-kelompok masyarakat kepada pemerintah. Ia mencoba membawa “esensi demokrasi” kembali ke hakikatnya, pemenuhan kebutuhan rakyat. Namun pada rentang waktu kampanye, lembaga ini murni bekerja sebagai tim sukses caleg dalam kontestasi demokratis untuk memenangkan calon tertentu. Ia memiliki dua wajah yang berbeda pada konteks situasi dan kepentingan yang berbeda pula.

Terlepas dari semua kelebihan dan kelemahan itu, apapun yang terjadi, lembaga ini sebenarnya turut melanggengkan posisi elite sebagai patron bagi banyak kalangan di masyarakat, oleh karena ia memang dibentuk untuk itu. Lembaga semacam ini tidak akan berkontribusi dalam sirkulasi elite, yang merupakan salah satu karakter demokrasi. Namun lembaga ini bisa melakukan hal ini sejauh ada calon yang didukung melalui lembaga ini, sebagaimana lembaga ini pun berhasil mendudukkan anggota DPRD Propinsi yang baru, tandem dengan BT. Secara demikian, lembaga ini bisa melakukan sirkulasi elite pula selaku tim sukses, namun ia tidak melakukannya sepanjang bergerak sebagai lembaga dampingan sosial-ekonomi kelompok-kelompok masyarakat.

### **Kesimpulan dan Refleksi**

Apa yang dapat disimpulkan dari paparan ilustratif di atas? Pertama, DPR RI sebenarnya memiliki fasilitas bagi para anggota untuk melanggengkan posisinya sebagai elite politik sejauh yang bersangkutan mampu menggunakannya secara efektif, yaitu melalui masa dan dana reses.

Kedua, bila hal pertama itu dilakukan maka politik transaksional sebenarnya bisa dikurangi eksistensinya, oleh karena rakyat tidak akan menilai bahwa anggota dewan lupa akan janji dan lupa terhadap basis pendukung.

Ketiga, demokrasi yang mengabdikan kepada kepentingan rakyat sebenarnya dapat dilakukan melalui hal tersebut. Bagi anggota dewan, kedekatan dengan rakyat dapat memberikan masukan kebijakan

dengan tepat sasaran, dan sebagai “petugas partai” ia akan dinilai baik kinerjanya, sedangkan bagi rakyat program pemerintah akan menyentuh kebutuhan rakyat, oleh karena dikawal oleh anggota dewan pro-rakyat. Keempat, dalam berinteraksi dengan rakyat, meskipun pro-rakyat, anggota dewan itu tengah memantapkan posisi pula sebagai elite.

Kelima, lembaga semacam ini, dengan memposisikan diri sebagai Tim Sukses, sebenarnya juga berperan sebagai alat promosi dan sekaligus sirkulasi elite bila berhasil menjadikan anggota dewan baru. Tentu saja, calon elite baru ini harus memperoleh persetujuan atau bahkan dipromosikan oleh pemilik lembaga ini: elite lama (*the existing elite*).

Keenam, gerak lembaga ini mengkombinasikan modal politik, ekonomi, sosial, kultural dan simbolik (dalam pengertian Bourdieu) sekaligus dalam kerja rutinnnya, namun ia akan berubah menjadi “modal politik baru” bagi elite pemiliknya dalam mempertahankan posisinya melalui pemilu.

Ketujuh, lembaga ini berkarakter populis, pro-rakyat, sekaligus pro-elite, di mana dalam hal ini elite pemiliknya adalah elite populis, elite pro-rakyat.

Kedelapan, oleh karena tidak melakukan pendampingan (karena keterbatasan waktu, tenaga dan biaya), melainkan hanya membantu memecahkan masalah kelompok-kelompok dalam masyarakat, maka lembaga ini belum bisa berkontribusi terhadap perubahan struktur kelas. Ia justru menjadi instrumen pro-kemampuan karena ia menjadi modal dan “mesin” politik elite.

Kesembilan, dalam proses politik di lapangan selama pemilu, politisi harus pandai-pandai memainkan posisi dirinya di hadapan oligarki pusat dan lokal sehingga tidak membahayakan karir dan upayanya dalam memperoleh suara dalam pemilu.

Kesepuluh, meskipun konflik fisik tidak terjadi namun demikian bukan berarti potensi konflik interpersonal tidak ada.

Kesebelas, cara kerja perolehan suara ternyata bukan semata-mata ditentukan oleh kerja keras tim sukses dan politik uang yang

dilakukan, tetapi hal itu juga diwarnai oleh cara kerja mafia yang dilakukan oleh oligarki lokal pada dipil tertentu.

Secara demikian, temuan dalam tulisan ini adalah bahwa (1) politik biaya tinggi dalam pemilu akan melanggengkan posisi kaum elite ekonomi dan politik, sirkulasi elite kalau pun terjadi hal itu pun di kalangan elite (ekonomi dan politik), atau dengan persetujuan elite pula; (2) masyarakat permisif dan politik uang merebak kian meluas sehingga demokrasi mengalami pendangkalan; (3) peran aspek psiko-spiritualitas signifikan dalam relasi kuasa di lapangan; dan (4) muncul pendangkalan moralitas karena desakan kondisi obyektif dengan menggunakan aneka cara.

Bagaimanakah kita melakukan refleksi teoretik terhadap fenomena politik ini? Pertama, terhadap gagasan Bourdieu bahwa modal ekonomik adalah yang terpenting --oleh karena ia mendasari modal-modal yang lain, sebagaimana gagasan Marx tentang sub dan superstruktur-- fenomena ini menunjukkan hal berbeda. Di atas semua aktivitas lembaga ini, itu semua dimungkinkan oleh karena posisi BT sebagai anggota DPR RI, yang dalam konsepsi Bouedieu merupakan modal politik. Dalam kasus ini, modal politik menjadi dasar dari keberadaan modal-modal yang lain.

Kedua, secara Weberian, lembaga ini memiliki kandungan dua jenis tindakan sosial sekaligus yang penerapannya dipengaruhi oleh konteks, yaitu tindakan rasional bertujuan (*zweckrationalitat*) dan tindakan rasional berdasarkan nilai (*wertrationalitat*). Namun berbeda dari keduanya, pada aras personal, fenomena ini juga menunjukkan munculnya “tindakan sosial berdasarkan spiritual-kharismatis”, yaitu tindakan yang muncul berdasarkan keyakinan luar biasa bahwa *the ultimate being* akan membantu menyelesaikan masalah yang dirasakan di luar kapasitas personal, dan hal ini berulang kali terjadi dan kemudian dijadikan keyakinan dalam bertindak.

Ketiga, pada aras praktikal, apa yang dialami Tim Sukses mengafirmasi keberadaan modal simbolik yang bisa dipakai untuk memenangkan calon legislatif yang diusung dengan membuat “pembeda” (*difference*) atas rival lain untuk meningkatkan

elektabilitas calon di hadapan pemilih potensial. Direktur lembaga ini menyebutnya dengan “keuntungan komparatif” (*comparative advantage*) sebagaimana teori pemasaran (*marketing theory*) mengajarkan.

Keempat, bila Bourdieu memahami modal simbolik dilakukan untuk melanggengkan atau meraih kelas sosial (ekonomi), maka dalam kasus ini modal simbolik dipakai untuk memenangkan calon yang diusung dalam meraih posisi politik, yang pada gilirannya bila dikelola terus menerus akan memantapkan posisi elite tetap sebagai elite dalam piramida sosial.

Kelima, modal simbolik dapat diubah menjadi kekuatan simbolik (*symbolic power*) bila berhadapan dengan aparat birokrasi yang berpikir dan bersikap secara hierarkhis terhadap orang lain, sementara ketika berhadapan dengan rakyat pemilih modal ekonomi (*economic capital*) yang ditransformasikan sebagai kekuatan politik (*political power*) akan lebih memiliki efektivitas dalam memperoleh dukungan politik.

Keenam, kajian ini mengafirmasi signifikansi modal sosial (*social capital*) untuk memperbesar kombinasi aneka modal yang lain (*economic, political, cultural and symbolic capitals*). Tanpa modal sosial, aneka modal lain tidaklah *operable* dalam menggalang dukungan pemilih.

### **Daftar Pustaka**

Bourdieu, Pierre, *Language and Symbolic Power*, Cambridge, Polity Press, 1994.

\_\_\_\_\_, *Distinction. A Social Critique of the Judgement of Taste*, (translated by Richard Nice), 8th printing, Cambridge, MA, Harvard University Press, 1996.

Daniele, Gianmarco and Gemma Dipoppa, “Mafia, Elections and Violence against Politicians”, November 30, 2016.

- Falk, Ian and Sue Kilkpatrick, "What Is Social Capital? A Study of Interaction in a Rural Community", in *Sociologia Ruralis*, Vol. 40, No. 1, 2000.
- Field, John, *Social Capital*, London and New York, Sage, 2001.



## BAB VIII

# ***AFIRMATIVE ACTION* SETENGAH HATI: SISTEM PROPORSIONAL TERBUKA DALAM GURITA PATRIARKI**

**Yuniati Setiyaningsih dan Leo Agustino**

\*\*\*\*\*

### **Abstrak**

Keterwakilan politik perempuan pada hakikatnya merupakan suatu diskursus global dan merupakan suatu bentuk perjuangan hak asasi manusia. Berkaitan dengan hak asasi manusia, maka setiap laki-laki dan perempuan mempunyai hak yang sama untuk memberikan dan menjalankan hak politiknya. Hal ini terlihat dari kuatnya keinginan dan semangat untuk menciptakan suatu restrukturalisasi politik baru secara global. Terciptanya suatu struktur politik baru di mana perempuan memiliki peran, suara serta simbol di dalam proses pengambilan keputusan di wilayah perwakilan politik. Semangat *gender equality* ini, tercermin dalam Konferensi Beijing 1995 yang mengangkat isu representasi perempuan di ranah politik. Konferensi Beijing ini telah melahirkan sistem kuota gender (*gender qouta*) guna mendorong angka representasi perempuan dalam ranah politik yang selama ini dianggap tabu. Hasil dari konferensi ini kemudian diadopsi oleh lebih dari 100 negara di dunia dan termasuk Indonesia. Artikel ini secara garis besar bertujuan untuk mengeksplorasi tidak terpenuhinya kuota 30% perempuan di dalam keterwakilan politik di Indonesia. Lebih khusus, tulisan ini berusaha mengkritisi kebijakan *affirmative action* di dalam sistem pemilu proporsional terbuka yang diklaim sebagai jalan pembebasan bagi perempuan untuk mengakses kekuasaan politik di lembaga legislatif. Tulisan ini menggunakan pendekatan berbasis gender di dalam analisis dan pembangunan solusi.

**Kata Kunci:** *Afirmatiove Action*, Setengah Hati, Sistem Proporsional Terbuka, Gurita dan Partiarki.

## Pendahuluan

Artikel ini secara garis besar bertujuan untuk mengeksplorasi tidak terpenuhinya kuota 30% perempuan di dalam keterwakilan politik di Indonesia. Lebih khusus, tulisan ini berusaha mengkritisi kebijakan *affirmative action* di dalam sistem pemilu proposional terbuka yang diklaim sebagai jalan pembebasan bagi perempuan untuk mengakses kekuasaan politik di lembaga legislatif. Tulisan ini menggunakan pendekatan berbasis gender di dalam analisis dan pembangunan solusi.

Keterwakilan politik perempuan pada hakikatnya merupakan suatu diskursus global dan merupakan suatu bentuk perjuangan hak asasi manusia. Berkaitan dengan hak asasi manusia, maka setiap laki-laki dan perempuan mempunyai hak yang sama untuk memberikan dan menjalankan hak politiknya (J. Balington 2005: 24). Hal ini terlihat dari kuatnya keinginan dan semangat untuk menciptakan suatu restrukturalisasi politik baru secara global. Terciptanya suatu struktur politik baru di mana perempuan memiliki peran, suara serta simbol di dalam proses pengambilan keputusan di wilayah perwakilan politik. Semangat *gender equity* ini, tercermin dalam Konferensi Beijing 1995 yang mengangkat isu representasi perempuan di ranah politik. Konferensi Beijing ini telah melahirkan sistem kuota gender (*gender quota*) guna mendorong angka representasi perempuan dalam ranah politik yang selama ini dianggap tabu. Hasil dari konferensi ini kemudian diadopsi oleh lebih dari 100 negara di dunia dan termasuk Indonesia.

Presensi perempuan merupakan suatu poin penting dalam perwakilan politik khususnya pada sistem demokrasi modern. Pada sistem ini keterwakilan dimaknai akan adanya tuntutan akan kehadiran, tuntutan kesetaraan representasi berdasarkan sex, tuntutan akan keseimbangan antara etnik-etnik yang berbeda serta tuntutan akan lahirnya suatu sistem politik yang inklusif yang mengakomodir kelompok yang termajinkan, terbungkam dan terasingkan (Phillips, 1998: 11). Oleh karenanya, perempuan yang sebagai kelompok yang termajinkan dan tidak diperuntukkan harus dimasukkan dalam

mekanisme perwakilan untuk menyampaikan dan memperjuangkan suara serta perspektif yang dimilikinya (Young 1990: 185). Dari sini menunjukkan bahwa tanpa kehadiran perempuan maka mekanisme pengambilan keputusan dan kebijakan yang lahir dalam lembaga perwakilan hanya akan menguntungkan kelompok dominan, tidak ramah gender dan bersifat *man first*. Sensitifitas terhadap isu-isu perempuan seperti kesehatan anak dan ibu, pemerkosaan, kekerasan dalam rumah rumah tangga (KDRT) akan minus, karena lelaki umumnya memiliki inisitif yang rendah untuk melayani kepentingan perempuan dan anak (Paxton & Hughes 2017: 5). Dengan demikian keterlibatan dan keterwakilan perempuan dalam pengambilan keputusan merupakan suatu keniscayaan. Sebagai setengah bagian dari penduduk suatu negara dan bahkan dunia adalah perempuan, dan sebagai kelompok yang ikut terpengaruh dengan keputusan kebijakan maka perempuan harus terlibat di dalamnya.

Melihat urgensi dari representasi perempuan di ranah politik serta adanya tekanan dunia internasional seperti Konferensi Beijing 1995 maupun Resolusi PBB 56 (1),<sup>1</sup> Indonesia kemudian mengikuti *trend* yang ada. Indonesia mulai mengakomodir keberadaan komposisi perempuan di lembaga perwakilan legislatif. Semangat Indonesia ini kemudian diwujudkan meratifikasi konvensi internasional melalui UU No. 3 tahun 1984 tentang Ratifikasi Konvensi tentang Penghapusan Segala Diskriminasi Terhadap Perempuan, dan Undang-undang No.68 tahun 1958 tentang Ratifikasi Konvensi tentang Hak-hak Politik Perempuan. *Affirmatif action* pun diambil Indonesia sebagai jalan untuk perempuan mampu berkompetisi dengan para laki-laki pada pemilu.

*Affirmatif action* di Indonesia diakomodir di dalam tiga sumber hukum yaitu *pertama*, pasal 28 H ayat 2 UUD RI 1945, "Setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama guna mencapai

---

<sup>1</sup>Resolusi PBB 56 (1) berkaitan dengan kesetaraan hak politik laki-laki maupun perempuan. Di mana adanya jaminan bagi perempuan untuk memiliki kesamaan hak politik sebagaimana di miliki oleh laki-laki.

persamaan dan keadilan.” Selain di dalam konstitusi sistem kuota juga dimuat di undang tentang pemilu yaitu UU No. 12/2003; UU No. 10/2008; UU No. 8/2012. Dan yang ketiga diatur di dalam undang-undang tentang partai politik dimuat di dalam UU No. 31/2002; UU No. 2/2008; UU No. 2/2011. Dari menunjukkan bahwa *affirmatif action* yang digunakan adalah sistem kuota legal. Oleh karenanya, kebijakan *affirmatif action* ini harusnya memiliki tingkat kepatuhan dan keberhasilan yang tinggi. Sebagaimana dikatakan oleh Larsrud dan Taphom (2007) bahwa sistem kuota legal memiliki tingkat kepatuhan yang tinggi karena adanya sanksi dan dukungan hukum yang kuat. Tidak berhenti dengan penetapan sistem kuota legal, Indonesia juga melakukan perbaruan dan perbaikan secara gradual dari periode ke periode terkait dengan UU pemilu dan partai politiknya. Gambaran perubahan kedua undang-undang tersebut adalah sebagai berikut. Lihat tabel 1.

Dari tabel 1 tampak perbaikan untuk meningkatkan *affirmatif action* ini hanya tampak pada aspek praktikal. Secara substansial dan operasional, Indonesia masih menggunakan sistem kouta yang kemudian diperkuat dengan diberlakukannya sistem zipper dalam proses pencalonan, pemberian proporsi perempuan dalam struktur partai, serta anjuran akan adanya suatu sistem rekrutmen politik dan pendidikan politik yang berbasis *gender equility*. Di sisi lain substansial ide besarnya masih sama yaitu kepercayaan untuk masih menerapkan sistem kuota sebagai bentuk kebijakan *affirmatif action* pilihan. Sistem kuota yang memberikan proporsi tertentu terhadap perempuan dianggap sebagai suatu sistem yang paling efektif (Mar'iyah, 2002) dan paling cepat (Dahlerup and Freindeval 2005:27) dalam *booster* keterlibatan perempuan di dalam politik.

Ekspektasi yang tinggi terhadap sistem kuota legal sebagaimana dijanjikan oleh para ahli, justru tidak menunjukkan realitas yang sebanding ketika diterapkan di Indonesia. Sistem kuota yang dilakukan dalam wujud peraturan dengan nominal minimal 30% belum mampu terpenuhi bahkan sampai dengan empat periode Pemilu terlebih ketika peraturan yang mengaturnya terus diperbarui.

Tabel 1. Dinamisme Undang-undang Pemilu dan Undang-undang Partai Politik di Indonesia

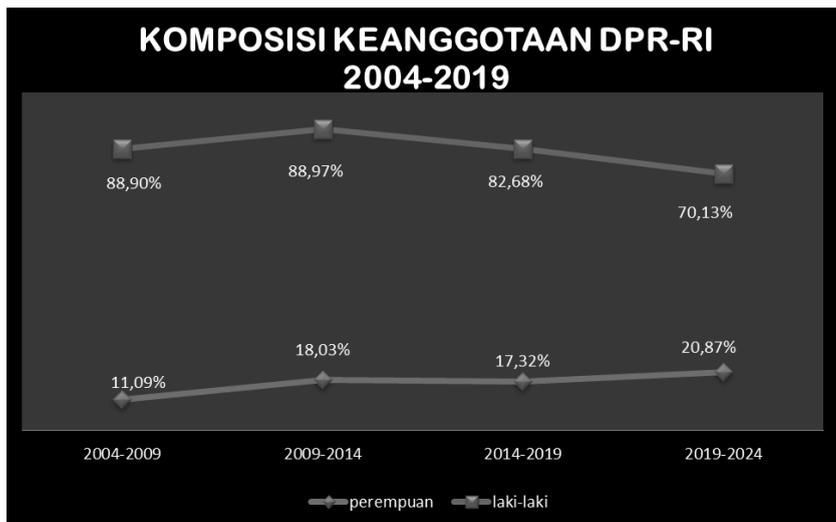
| Pemilihan Umum |                                                                                                                                                                                                                                              | Partai Politik |                                                                                                                                                                                                                   |
|----------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| UU No.12/2003  | Ketentuan kuota 30% pada pencalonan perempuan, tetapi tidak dibentuk suatu sanksi sehingga tidak mengikat partai politik untuk memenuhi ketentuan tersebut.                                                                                  | UU No.31/2002  | Tidak menetapkan adanya afirmatif, tetapi menjadikan kebutuhan partai untuk melakukannya                                                                                                                          |
| UU No.10/2008  | Ketentuan untuk mengikuti pemilihan umum parpol harus memasukkan perempuan di dalam struktur kepemimpinan di pusat sebanyak 30%. Harus ada 1 perempuan dari 3 calon anggota legislatif yang dicalonkan. Tetapi tidak ada sanksi yang berlaku | UU No.2/2008   | Adanya <i>affirmative action</i> dengan menetapkan 30% kuota perempuan untuk menempati kepemimpinan di pusat, provinsi dan kabupaten/kota untuk membentuk partai baru. Terdapat sanksi bagi partai yang baru.     |
| UU No.8/2012   | Ketentuan minimal 30% (diharapkan lebih) tetapi hanya berlaku pada proses pencalonan. Tidak terdapat sanksi yang mengatur apabila partai politik tidak mencapai kuota 30%. Masih menerapkan Zipper system.                                   | UU No.2/2011   | Masih menerapkan konsep lama dengan menambahkan pendidikan dan rekrutmen politik dengan mempertimbangkan kesetaraan gender, meski bersifat sukarela dan masih tidak menerapkan sanksi yang kompulsif bagi partai. |

Sumber: [www.kpu.co.id](http://www.kpu.co.id)

Representasi atau keterwakilan politik perempuan pada level deskripsi masih jauh dari target yang diinginkan. Selama empat periode terakhir komposisi perempuan tertinggi di DPR adalah 20,87% yang berarti bahwa *affirmatif action* sampai dengan saat ini hanya mampu memenuhi 69% dari target minimum (lihat Grafik 1 di bawah ini).

Dari grafik 1 menunjukkan bahwa komposisi perempuan di DPR selama diberlakukannya kebijakan *affirmative action* bersifat fluktuatif. Unikny di tahun ketiga diberlakukannya *affirmative action* justru terjadi penurunan komposisi perempuan di DPR RI. Diperiode ke dua (2009-2004) komposisi perempuan mencapai 18,03%

Grafik 1.



Sumber: Diolah dari data KPU, [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id)

sedangkan di periode ketiga (2009-2014) komposisi perempuan justru turun menjadi 17,32%. Data ini menunjukkan bahwa telah terjadi penurunan sebesar 0,71%. Terlebih penurunan ini justru terjadi ketika payung hukum *affirmative action* telah mengalami peningkatan. Di mana pada periode ketiga tersebut mulai diberlakukan sistem zipper dalam proses kandidasi kandidat calon anggota DPR RI serta adanya ketentuan untuk adanya pendidikan dan rekrutmen politik berbasis gender bagi partai peserta pemilu. Seharusnya sistem zipper yang diikuti dengan proses rekrutmen dan pendidikan politik akan mampu mempertahankan jumlah perempuan atau bahkan melebihi dari angka pada tahun sebelumnya. Tidak berhasilnya *affirmative action* untuk mengisi minimum 30% komposisi perempuan di parlemen beserta *outcome*-nya yang bersifat fluktuatif sangat menarik untuk dikaji, dengan beberapa alasan dasar.

Pertama, sistem kuota di negara-negara lain berhasil meningkatkan angka perempuan di parlemen, akan tetapi di sistem ini justru tidak mampu mencapai target minimum dengan angka yang

pasang-surut. Sistem kuota dengan tipologi legislatif sebagaimana diberlakukan di Indonesia telah berhasil menaikkan angka perempuan di parlemen antara 25-50%. Timor Leste berhasil meningkatkan kuota perempuan di parlemen nasional menjadi 38% kuota perempuan di parlemen nasional di tahun 2018.<sup>2</sup>

Kedua, sistem proporsional seharusnya menghasilkan kompetisi yang ramah perempuan karena peluang perempuan terpilih akan lebih tinggi akibat dari jumlah kursi yang lebih banyak pula. Sistem pemilu representasi proporsional (PR) bahkan dianggap sebagai sistem pemilu yang paling efektif untuk meningkatkan representasi perempuan dibandingkan dengan sistem pemilu yang lain (Matland 2005: 99-108). Indonesia menerapkan sistem pemilu proporsional terbuka di dalam pemilihan anggota legislatifnya, yang dengan demikian setiap pemilih dapat langsung memilih kandidat bersangkutan di dalam surat suara. Jumlah kursi yang lebih banyak di dalam sistem ini pun akan memberikan peluang lebih besar bagi perempuan untuk terpilih menjadi anggota legislatif. Terlebih di dalam kandidasi diberlakukan sistem zipper yang mana 1 di antara 3 kandidat yang dicalonkan adalah perempuan.

Oleh karenanya dengan sistem proporsional terbuka ini, seharusnya kuota minimal 30% adalah angka yang realistis untuk tercapai, mengingat dari aspek populasi komposisi perempuan dan laki-laki di Indonesia hampir sama. Pada tahun 2014 misalnya, jumlah perempuan adalah 49,73%, tetapi jumlah legislatif perempuan di tahun tersebut hanya mencapai 17,32%, dan di tahun 2019 representasi perempuan hanya mencapai 20,87%. Dari latar belakang dan kondisi empiris yang ada maka memunculkan pertanyaan untuk dieksplorasi mengapa *affirmative action* di Indonesia tidak

---

<sup>2</sup>Pada tahun 2018 Timor-Leste berhasil menempatkan 25 orang perempuan di dalam parlemen nasionalnya dari total kursi parlemen keseluruhan 65. Timor-Leste menerapkan kebijakan *affirmative action* berupa kuota legislatif kandidat dengan sistem pemilu yang digunakan yaitu proporsional (PR). Ia menerapkan adanya satu dari tiga kandidat yang diusulkan dalam daftar kandidat harus perempuan dan jika tidak dipatuhi maka daftar yang diajukan akan di tolak. <https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas/country-view/286/35>, diakses pada 05 November 2019.

mampu mencapai kuota minimal 30% di parlemen? Padahal bentuk kebijakan afirmatif yang sama, negara-negara lain berhasil mencapai target minimal bahkan mampu melampaui angka target. Apakah yang salah atau kurang dengan kebijakan *affirmative action* sebagai wadah pemberdayaan politik perempuan di Indonesia? Adakah alternatif solusi yang dapat membebaskan perempuan Indonesia untuk mencapai angka kesetaraan perwakilan politik?

### **Indonesia dalam Payung *Affirmatif Action***

*Affirmative action* merupakan suatu kebijakan pemberdayaan perempuan yang dilakukan oleh negara. Keberadaan kebijakan ini adalah sebagai suatu diskriminasi positif yang merupakan *counter* terhadap diskriminasi perempuan yang dialami dalam pengalaman hidupnya. Sebagai *positive diskrimination*, *affirmative action* memberikan keistimewaan kepada perempuan untuk mengakses sumber daya dan kekuasaan yang sebelumnya dijauhkan dari perempuan. Di dalam konsep *justice as fairness* yang dibangun oleh Rawls (1958), ia mengatakan bahwa diskriminasi untuk meningkatkan keuntungan bagi kelompok yang tidak beruntung adalah suatu keadilan. Karena menurut Rawls keadilan tidak berarti kesamaan secara absolut. Oleh karenanya memberikan jalan keistimewaan terhadap perempuan yang sebelumnya terdiskriminasi adalah bentuk dari keadilan.

*Affirmative action* diwujudkan dalam bentuk program untuk melawan diskriminasi yang dialami oleh kelompok rentan (Bacchi 1996: 15). Adapun faktor penyebab diskriminasi terhadap suatu kelompok ialah sangat beragam mulai dari faktor ras, sex, kelas sosial, warna kulit, agama, usia, bentuk fisik dan lain sebagainya. Diskriminasi sebagai sumber opresi ini dibentuk salah satunya oleh budaya patriarki, sebagaimana terjadi di Indonesia dan bahkan di berbagai negara lainnya. Di katakan sebagai salah satu, karena pada hakikatnya opresi itu seperti binatang berkepala banyak yang akan terus meregenerasi kepalanya. Opresi dapat juga terlahir dari kelasisme, rasisme, kolonialisme, dan masih banyak lagi. Salah satu

kebijakan afirmatif yang dipilih Indonesia adalah dengan legislatif kuota sebesar minimal 30 persen bagi perempuan. *Affirmative action* ini dimasukkan ke dalam undang-undang partai politik dan undang-undang pemilu. Meskipun demikian, Indonesia juga menjaminkannya di dalam konstitusi sebagai hak kebebasan dan kesetaraan bagi setiap warga negara. Kebijakan tersebut membawa konsekuensi bahwa setiap pencalonan legislatif, setiap partai harus menyediakan minimal 1 dari 3 nama bagi perempuan. Selain itu partai harus menyediakan 30% kepengurusan struktural kepartaian pusat yang diisi oleh perempuan.

Kebijakan afirmatif berupa kuota minimal 30% bagi perempuan berlaku hanya pada saat proses nominasi atau pendaftaran calon. Pada saat proses pemilu sebagai puncak kompetisi perempuan harus berkompetisi secara adil dan bebas bersama bersaing dengan kolega dari dalam partai yang sama dan pesaingnya dari partai lain. Dengan kata lain *affirmative action* yang dilakukan oleh Indonesia hanya membuka pintu untuk masuknya perempuan dalam kompetisi pemilu. Saat pemungutan suara dimulai dan pemilu berakhir, kebijakan afirmatif tidak mampu memberikan pengaruh suara atau hasil dari perolehan suara. Karena Pemilu dilakukan secara jujur, adil dan rahasia dengan sistem *one person one vote* dan *one vote one voice*. Proteksi dan afirmasi berakhir ketika perempuan telah masuk dalam kompetisi kekuasaan.

Sistem pemilu proposional terbuka akan membukakan sistem kompetisi bebas, dan *affirmative action* yang hanya mendaftarkan perempuan untuk berkompetisi tidak lagi memiliki *power* untuk mempengaruhi warna kompetisi. Kombinasi sistem proporsional terbuka yang dikombinasikan dengan kuota sistem yang hanya mendampingi sampai pada pintu kompetisi menjadi tidak cukup kuat untuk mengatasi kesenjangan representasi perempuan di lembaga perwakilan politik. Kombinasi kebijakan yang digunakan Indonesia seakan terlihat hanya sebagai pemuas dahaga sesaat. Kebijakan afirmasi hanya setengah hati dalam komitmen kesetaraan perwakilan politik. Kebijakan afirmatifnya ada untuk menenangkan dibandingkan untuk mengamankan. Hal tersebut menjadikan sistem kuota 30% menjadi

kebijakan *affirmative action* hanya sebagai kebijakan yang tujuannya utamanya justru menjadi fatamorgana belaka. Dengan demikian penulis berargumentasi bahwa kegagalan kebijakan afirmatif dalam mencapai kuota 30% perempuan di parlemen disebabkan oleh dua faktor besar yaitu kemapanan budaya patriarki dan dualitas *rules of political game*. Kebijakan afirmatif yang hanya memproteksi perempuan sampai pintu gerbang kompetisi tidak mampu untuk mengantisipasi hambatan struktural budaya tersebut. Uraian lebih lanjut terkait dua faktor tersebut akan dijelaskan di bagian selanjutnya.

#### a. Gurita Budaya Patriarki

Secara umum budaya patriarki merupakan budaya yang memberikan nilai superior bagi laki-laki dan menjadikan perempuan sebagai “liyan.” Patriarki adalah suatu bentuk konstruksi sosial budaya yang bersifat “*ke-bapak-an*,” yang mana lelaki adalah tokoh utama dalam setiap keputusan dan pergerakan kehidupan manusia. Kenyataannya patriarki tidak sesederhana itu, ia tidak hanya berbicara tentang relasi kuasa yang tidak seimbang di antara laki-laki dengan perempuan. Patriarki pula hanya berbicara tentang distribusi yang tidak merata. Patriarki berbicara lebih dari itu, penguasaan suatu kelompok terhadap kelompok lainnya. Patriarki merupakan wujud kekuasaan laki-laki atas perempuan (Jones 2009: 129). Penguasaan yang dimiliki laki-laki ini tidak hanya berkaitan dengan penguasaan tubuh di ranah privat, tetapi penguasaan akses dan sumber daya yang didominasi oleh laki-laki dan menyingkirkan perempuan dari *benefit*. Penguasaan tersebut bahkan menjadikan perempuan termarginalkan dari tubuhnya sendiri, yang *nature* adalah miliknya, perempuan kehilangan otonomi atas dirinya dan lebih luas adalah material di luar tubuhnya. Penguasaan ini terjadi melalui kontrol dan dominasi laki-laki dilakukan melalui kontrol gagasan dan kebudayaan (Millett 1977).

Budaya patriarki melahirkan laki-laki sebagai sebuah kebenaran absolut dan penguasa utama. Oleh karenanya struktur sosial yang terbentuk adalah struktur yang memosisikan laki-laki sebagai penguasa tunggal dan sentral di dalam berbagai sektor kehidupan

(Rokhmansyah 2016: 32). Pada masyarakat ini perempuan menjadi kelompok yang terdiskriminasi dan termarginalkan dari akses-akses pada wilayah publik baik secara ekonomi, sosial, politik dan psikologi terlebih lagi di dalam institusi privat seperti pernikahan. Lebih besar lagi penguasaan laki-laki terhadap perempuan di Indonesia dapat dilihat sebagai sebuah kekuasaan hegemoni. Meminjam istilah dari Gramsci, kekuasaan hegemoni yang terjadi ketika wanita secara sadar maupun tidak sadar, menerima dan menyetujui kekuasaan laki-laki sebagai sesuatu yang wajar. Laki-laki tidak perlu menggunakan kekuatan fisik untuk menundukkan perempuan. Perempuan ikhlas dan ridho dengan kondisi penguasaan laki-laki atas dirinya sebagai sesuatu yang *nature*. Di Indonesia hegemoni ini telah terjadi bertahun-tahun lamanya dan berovolusi menjadi kompleks di berbagai ranah kehidupan. Patriarki membangun hegemoni terhadap perempuan baik secara politik, ekonomi dan wacana.

Pertama, hegemoni wacana. Hegemoni ini membentuk wacana terkait kodrat perempuan. Patriarki membangun kodrat perempuan adalah *macak*, *masak*, dan *manak*; serta dapur, sumur, dan kasur (3-ur). Wacana ini melekatkan perempuan sebagai makhluk domestik yang tidak pantas untuk berkarir di ranah publik. Berkarir di ranah publik dianggap tidak sesuai, menyalahi kodrat dan berbahaya bagi perempuan. *Macak* diartikan berdandan atau berhias. *Macak* dilekatkan dengan aktivitas untuk mempercantik diri guna mendapatkan perhatian dan untuk menyenangkan suami. Perempuan adalah objek menyenangkan bagi laki-laki yang menjadi suaminya. *Macak*, juga diartikan sebagai kegiatan mempercantik rumah dan lingkungan. Oleh karenanya dapat kita lihat saat ini pekerjaan dan tanggung jawab kebersihan sering kali melekat dengan perempuan. Dalam aktivitas *macak*, teritori yang menjadi wilayah tanggung jawabnya adalah *sumur*. *Sumur* sendiri merupakan penggambaran akan tempat untuk membersihkan diri, mandi dan segala keperluan kebersihan yang melibatkan penyediaan air. Karena air adalah lambang dari kebersihan dan kesucian. *Masak* (memasak) diidentikkan dengan teritori *dapur*. Pekerjaan utama lainnya bagi perempuan adalah memasak di dapur,

menyiapkan segala kebutuhan dan keperluan pangan bagi keluarganya. Di sini wanita dituntut untuk bisa memasak dan harus menghasilkan makanan yang enak. Memasak dikonstruksikan harus menjadi *skill* utama dan penting bagi wanita melebihi *skill* lain. Tidak masalah jika perempuan tidak mampu bernegosiasi atau melobi karena apa yang menjadi kodratnya adalah bagaimana ia mampu menghasilkan pangan bagi anak dan keluarganya. Terakhir adalah *manak*. *Manak* memiliki makna melahirkan, merawat dan mendidik anak. Pada konteks ini perempuan berekaitan erat dengan fungsi reproduksi dan pendidikan. Di sini perempuan diwajibkan untuk mampu melahirkan, mengasuh serta mendidik anak. Melahirkan anak dijadikan sebagai ciri identik bagi perempuan. Perempuan tidak didefinisikan sebagai perempuan selama ia tidak mampu melahirkan keturunan. Di sini patriarki tidak lagi hanya mendefinisikan apa dan bagaimana perempuan itu. Tetapi patriarki juga memberikan definisi “liyan” bagi perempuan di dalam perempuan. Perempuan sebagai reproduktor memiliki lingkungan yang diidentifikasi dengan kasur. Kasur diidentifikasi dengan ranjang yang berkonotasi dengan pelayanan *sexual* bagi suami mereka.

Di dalam konstruksi hegemoni wacana ini wanita dikonstruksi cara berpikirnya sebagai individu yang tugasnya adalah pelayanan terhadap suami dan keluarganya. Perempuan adalah makhluk domestik yang berdosa apabila melanggarnya ketentuan-ketentuan tersebut dan terlibat dalam kegiatan publik terlebih jika itu berkaitan dengan kekuasaan politik. Hegemoni ini berimplikasi pula pada dijauhkannya akses pendidikan bagi perempuan di dalam suatu keluarga. Pendidikan bagi perempuan menjadi terabaikan dan tidak diprioritaskan jika dibandingkan dengan akses yang dimiliki oleh laki-laki. Pendidikan bagi laki-laki dianggap lebih menguntungkan dan lebih penting. Fungsi mencari nafkah yang dilekatkan pada laki-laki menjadikan ia diwajibkan untuk mendapatkan pendidikan setinggi mungkin. Laki-laki harus mengembangkan kemampuannya dan membangun kapabilitas sematang mungkin. Sedangkan perempuan yang dilekatkan dengan kehidupan domestik, lebih membutuhkan skill pekerjaan domestik dibandingkan dengan pendidikan. Paska

pendidikan perempuan hanya akan kembali ke *sumur, dapur* dan *kasur* untuk menjalankan fungsi domestiknya. Dan sangat disayangkan karena pekerjaan domestik yang dilakukan oleh perempuan menjadi tidak dihargai secara ekonomi dan tidak memberikan keuntungan bersama.

Pada era orde baru konstruksi pemikiran tersebut disosialisasikan dan dikukuhkan secara terlembaga dan terstruktur. Pemerintah orde baru membangun ideologi gender dengan gagasan "*state ibuism*" (Blackburn 2004: 25). Ideologi tersebut membangun wacana peran keibuan bagi perempuan. Di jabarkan oleh Davis bahwa orde baru menekankan tugas perempuan pada peran sebagai istri, ibu, pelindung dan pengelola keuangan rumah tangga serta anggota dari masyarakat (Davies 2005: 233). Di era ini, negara yang menerapkan *state ibuism* menekankan ibu sebagai tokoh yang berperan untuk melayani suami, keluarga, dan negara (Blackburn 2004: 25). Untuk melanggengkan dan mensosialisasikan ideologi *state ibuism* pemerintah orde baru menggunakan perempuan akar rumput sebagai mediatornya. Secara kelembagaan sendiri pemerintah memberdayakan Dharma Wanita untuk meliterasikan peran dan tugas perempuan sebagai "ibu." Dharma Wanita merupakan organisasi bagi istri PNS. Selain Dharma Wanita, rezim orde baru juga mengontrol perempuan melalui Pendidikan Kesejahteraan Keluarga (PKK). PKK merupakan organisasi massa yang mengedukasi perempuan tentang kesejahteraan keluarga. Organisasi-organisasi tersebut digunakan untuk mengontrol perempuan dan mendukung kekuatan regim (Oey-Gardiner 2005; Davies 2005).

Hegemoni kedua adalah hegemoni ekonomi. Di sini perempuan dibentuk untuk menjadi budak yang murah, taat dan mencintai majikannya. Uniknya hegemoni pada aspek ini tidak hanya memberikan keuntungan kepada laki-laki tetapi juga bagi para kapitalis sebagai pemilik modal di pasar. Hegemoni ini kemudian menjadikan perempuan sebagai penanggung beban ganda. Pertama, Perempuan harus menanggung beban domestik yang dikonstruksi sebagai kodratnya. Perempuan sebagai penanggung beban domestik

harus bekerja selama dua puluh empat jam untuk mengerjakan pekerjaan rumah dan pelayanan terhadap keluarganya. Beban domestik yang dikerjakan perempuan tidak dihargai secara ekonomi dan dianggap sebagai pekerjaan yang tidak penting atau substansial. Oleh karenanya pekerjaan ini cenderung diremehkan dan tidak mendapatkan penghargaan.

Beban kedua yang ditanggung oleh perempuan adalah bebannya sebagai buruh pabrik atau buruh industri. Di sini perempuan memikul beban untuk membantu menutupi kebutuhan perekonomian di dalam rumah tangganya yang tidak mampu *ter-cover* jika hanya ada satu pihak saja yang berperan sebagai pencari nafkah. Singkatnya perempuan adalah pencari nafkah kedua. Perempuan sebagai buruh pabrik dianggap sebagai tenaga kerja yang tidak berharga dan dihargai dengan sangat murah--yang mana dengan jenis pekerjaan yang sama pria mendapatkan upah yang lebih besar dari apa yang diterima oleh perempuan.

Menurut data ILO, perempuan hanya mendapatkan gaji 81% dari gaji yang diperoleh laki-laki, meskipun keduanya mengerjakan pekerjaan yang sama dan memiliki pendidikan, *skill*, dan pengalaman yang sama. Terlebih lagi kepunyaan/kepemilikan sumber daya ekonomi seringkali didominasi dan dilekatkan kepada laki-laki. Laki-laki dianggap sebagai pencari nafkah utama sehingga ia lebih berhak memiliki hak milik dibandingkan perempuan. Oleh karenanya perempuan kemudian menjadi pihak yang rentan secara finansial dan ekonomi. Perempuan dianggap sebagai beban ekonomi bagi keluarga ketika ia belum menikah, dan dianggap hanya sebagai pengelola keuangan ketika sudah menikah.

Ketiga, hegemoni politik juga merupakan problem yang dialami oleh perempuan di dalam negara dengan struktur budaya masyarakat yang bersifat patriarki. Perempuan tidak dilibatkan di dalam pengambilan suatu keputusan. Perempuan di dalam institusi pernikahan adalah sebagai pengikut, pelaksana dan objek terkena dampak dari keputusan yang diambil laki-laki. Kondisi tersebut sering diistilahkan dengan "*surgo nunut neroko katut*." Istilah tersebut

bermakna bahwa perempuan harus taat secara mutlak kepada suaminya, karena istri akan menikmati surga atau kenikmatan yang dimiliki oleh suaminya, dan perempuan juga tersangkut apabila hal buruk terjadi pada suaminya. Dalam hegemoni ini perempuan hanya menjadi objek dari keputusan laki-laki. Perempuan tidak memiliki otoritas untuk membuat keputusannya, sekalipun itu adalah keputusan yang berkaitan dengan tubuh dan kehidupannya. Pengalaman laki-laki digunakan untuk memutuskan kehidupan perempuan, dan pengalaman perempuan menjadi terabaikan seiring dengan pengabaian kebutuhan dan keinginannya.

Apa yang terjadi di ranah privat akan berpengaruh pada ranah publik dan begitu pun sebaliknya. Oleh karenanya, konstruksi sosial yang menjadikan perempuan sebagai makhluk yang “nurut,” patuh dan tunduk terhadap laki-laki berimplikasi pada penilaian bahwa perempuan tidak layak untuk memasuki dunia politik. Politik yang identik dengan pengambilan keputusan dianggap maskulin dan tidak sesuai untuk perempuan yang bersifat *feminin*, lemah dan cenderung menggunakan perasaan di dalam membuat suatu keputusan. Hegemoni politik ini mengkontradiksikan politik dengan perempuan. Perempuan hidup dengan kebijakan yang dibuat oleh laki-laki, oleh karenanya kehidupan perempuan menjadi terdefiniskan berdasarkan cara berpikir dan pengalaman laki-laki. Perempuan hanya perlu patuh dan taat kepada keputusan laki-laki sebagaimana seharusnya kodrat perempuan. Dari sini kita lihat betapa kompleksnya hegemoni yang dihasilkan oleh patriarki terhadap perempuan. Ia menghegemoni perempuan dari berbagai aspek. Terlebih hegemoni ini dipertahankan melalui dogma agama dan kekuasaan politik oleh para laki-laki dan penguasa. Dogma agama dijadikan sebagai senjata untuk mengokohkan dan mempertahankannya dengan istilah “dosa” dan “durhaka.” Negara pun menjadi aktor yang bertanggung jawab atas langgengnya patriarki ini, sebagaimana telah dijelaskan di atas terkait dengan penggunaan Dharma Wanita dan PKK pada masa orde baru untuk menginternalisasikan nilai-nilai keibuan yang pada akhirnya justru menjauhkan perempuan dari karier di ranah publik dan melekat

dengan peran domestiknya. Kuatnya hegemoni ini menjadikan perempuan memiliki *start* yang berbeda untuk berkompetisi dengan laki-laki. Perempuan menjadi kelompok yang *less of power* baik politik, ekonomi maupun sosial. Subordinasi berbasis gender yang diterima oleh perempuan ini tidak hanya menjauhkan ia dalam struktur publik (Millett 1977) dan mengidentikkan perempuan dengan pekerjaan domestik (Walby 1990: 3), tetapi juga membatasi akses dan kontrol perempuan terhadap *resources* dan *benefit* (*Gender and Development, GAD*). *Resources*, di sini bisa berupa akses terhadap pendidikan, sumber daya politik dan waktu. Sedangkan *benefit* dapat dikategorikan sebagai ketersediaan kebutuhan dasar seperti sandang, pangan, papan, uang, penghasilan, kepemilikan/kekayaan, pendidikan dan pelatihan, kekuasaan dan lain sebagainya.

Jika distribusi *power, resource, dan benefit* masih sangat timpang, dan perempuan harus berkompetisi secara bebas dengan laki-laki maka meskipun perempuan berhasil masuk dalam kompetisi, tetapi tidak dengan menjadi pemenang dalam kompetisi. Kehadiran perempuan di dalam pemilu pada akhirnya hanya akan tampak sebagai dekoratif atau aksesoris untuk mempercantik kompetisi, untuk menampilkan suatu kompetisi pemilu yang seakan demokratis dan berkeadilan gender. Oleh karenanya *affirmative action* kita tidak akan pernah berhasil mencapai angka 30% jika kebijakan tersebut hanya mengantarkan perempuan ke pintu kompetisi tanpa mengawal perempuan di tahap kompetisi. Di dalam hegemoni patriarki yang begitu kompleks di Indonesia *affirmative action* untuk memberikan akses perempuan agar masuk dalam kompetisi itu penting dan dibutuhkan. Akan tetapi tidak cukup untuk memasukkan perempuan untuk mampu masuk ke dalam komposisi di DPR dengan kehadiran seimbang dengan laki-laki. Terlebih jika kita menginginkan keterwakilan substantif, kebijakan afirmatif kita masih sangat lemah untuk memberikan proteksi perempuan dalam menghadapi hegemoni patriarki. Dalam aspek keterwakilan deskriptif saja *affirmative action* kita akan kesulitan memenuhi angka yang ditargetkan. Hegemoni budaya patriarki akan menghasilkan budaya politik yang patriarkis pula. Di dalam budaya

patriarkis ini akan mempengaruhi aturan sosial dalam pemilihan. Pengaruh-pengaruh tersebut akan memberikan efek kepada kelompok aktor yang terlibat di dalam pemilu yaitu kandidat perempuan, partai politik, pemilih dan penyelenggara.

Dampak budaya politik patriarki terhadap kandidat perempuan adalah terjadinya *less of power, resource, dan benefit* pada perempuan. Padahal untuk memenangkan pemilu diperlukan *power, resource, dan benefit* yang sangat besar. Ketiga faktor tersebut akan mempersulit perempuan untuk bersaing dalam pemilu melawan laki-laki yang justru telah mendominasi ketiganya. Selain itu tidak mudah untuk membentuk kandidat perempuan karena masalah-masalah seperti tingkat melek huruf, pendidikan yang rendah, rasa percaya diri dan ketegasan, kualitas kepemimpinan yang rendah dan tidak aktifnya para perempuan di akar rumput politik yang kemudian menjadikan perempuan tidak memiliki ambisi untuk mencalonkan diri sebagai kandidat (Longwe 2010: 24). Selain itu perempuan akan sulit masuk politik karena perlawanan dari para laki-laki yang tidak menghendaki masuknya perempuan di ranah politik dan pengambilan keputusan.

Dari aspek partai politik sendiri, budaya patriarki masih kuat karena mayoritas partai politik kita masih dikuasai oleh laki-laki sebagai elit dan pemegang posisi struktural penting. Karenanya rekrutmen perempuan untuk menjadi kandidat anggota legislatif tidak dapat berjalan optimal. Partai akan mencari dan merekrut figur non kader untuk dicalonkan di dalam kompetisi jabatan politik, seperti pemilu legislatif (Margaret dkk. 2018: 163). Karena tujuan pengajuan kandidat sangat berbeda. Pengajuan kandidat laki-laki ditujukan lebih pada untuk mencapai kemenangan kursi, sedangkan pengajuan kandidat perempuan sekedar pada pemenuhan kewajiban prasyarat sebagai peserta pemilu. Oleh karenanya, cara memperjuangkan perempuan pun akan berbeda dengan cara memperjuangkan laki-laki. Budaya politik yang demikian, akan menghasilkan kandidat legislatif perempuan yang memenuhi kriteria-kriteria patriarkis. Oleh karenanya tidak aneh apabila kebanyakan politisi perempuan yang masuk dalam lembaga DPR adalah kerabat dekat dari elit partai.

Puan Maharani misalnya, keberhasilannya menjadi ketua anggota legislatif perempuan pertama di Indonesia tidak terlepas dari sosok kakeknya Soekarno dan ibunya, Megawati. Budaya politik seperti ini tentu saja menjadikan wujud opresi politik baru bagi perempuan, yang opresornya adalah perempuan juga.

Dari sudut pandang pemilih sendiri kandidat perempuan akan sulit memenangkan suara dalam pemilu karena konstruksi yang ada menganggap perempuan tidak layak memimpin. Perempuan lebih dipercayai laki-laki untuk mewakili mereka di parlemen dibandingkan perempuan. Oleh karenanya, jumlah perempuan hampir sama dengan laki-laki hasil suara laki-laki akan jauh lebih besar dari perempuan di dalam pemilu. Karena laki-laki akan memilih laki-laki dan perempuan akan memilih laki-laki pula. Meskipun sejumlah kecil perempuan yang menyadari hegemoni patriarki akan memilih perempuan. Dengan demikian, maka yang hanya diimplementasikan pada proses kandidasi tidak akan mampu mencapai perwakilan diskriptif yang ideal, apalagi harapan untuk mencapai keterwakilan substantif. Keterwakilan substantif justru akan semakin “jauh panggang dari api.” Kebijakan afirmatif kita hanya akan mampu untuk memenuhi keterwakilan formal. Keterwakilan formal merupakan pemberian hak bagi perempuan untuk ikut berpartisipasi dalam politik, termasuk pemilu.

#### **b. Dualitas *Rules of Political Game***

Faktor penting lain yang mempengaruhi keberhasilan penerapan *affirmative action* 30% perempuan di perwakilan politik adalah aturan main yang berlangsung selama pemilu. Sistem pemilu mengambil substansi penting yang akan menentukan bagaimana hasil pemilu yang akan dicapai. Sistem Pemilu dapat menjadi fasilitator bagi masuknya perempuan pada perwakilan politik atau justru menghambat perempuan untuk memasuki sistem. Menurut Bassel (2004: 13) sistem pemilu yang ramah dengan perempuan adalah suatu langkah strategis untuk mengadvokasi keterwakilan perempuan di parlemen atau lembaga legislatif.

Sistem pemilu yang dianggap ramah untuk mengakomodir partisipasi perempuan adalah sistem *propositional representative* (PR). Dengan argumentasi bahwa pemilihan beberapa calon di dalam satu daerah pilihan akan memperbesar kesempatan calon legislatif perempuan untuk terpilih. Efektivitas sistem pemilu proporsional untuk meningkatkan partisipasi perempuan di lembaga perwakilan legislatif juga dikatakan oleh Matland (2005: 99-108). Matland mengatakan ada beberapa alasan itu hal itu yaitu: pertama, proporsional perwakilan memiliki magnitude distrik yang lebih tinggi akan mengarahkan pada meningkatnya magnitude partai. Kedua, di dalam partai politik keseimbangan tiket masuk seringkali tampak sebagai masalah kesetaraan. Bagi pria keadilan tercapai jika terjadi persaingan bersifat murni seutuhnya, namun menurut pendapat para perempuan harus disediakan slot tertentu bagi mereka di dalam memenangkan posisi tertentu. Alasan ketiga, yaitu keseimbangan di dalam daftar kandidat adalah membagi dengan aman antara kubu-kubu di dalam partai yang merupakan suatu cara untuk memelihara perdamaian dan menjamin dukungan yang berkelanjutan dari berbagai kubu.

Melihat kondisi Indonesia, jika kita cermati secara mendalam, penggunaan sistem pemilu proporsional dalam rangka meningkatkan proporsi perempuan di parlemn adalah suatu bentuk dualitas. Meminjam teori strukturasi dari Gidden terkait dualitas struktur, Gidden mengatakan bahwa struktur memiliki sifat membatasi (*constraining*) sekaligus juga membuka kemungkinan/membebasakan (*enabling*) bagi tindakan agen (Giddens 2011: 32). Maka di sini dapat terlihat bahwa dualitas dari sistem proporsional ini menjadikan perempuan memungkinkan untuk memperbesar peluangnya untuk menjadi calon legislatif di satu sisi, tetapi juga dapat menjadi hambatan bagi perempuan di sisi lain. Karena menurut Gidden keberadaan sistem pemilu proporsional ini akan memungkinkan perempuan untuk masuk kompetisi pemilu dengan peluang lebih besar dengan adanya jumlah kursi yang lebih besar pula. Dan jika sistem pemilu kita bukan proporsional atau katakanlah *majoritarian* perempuan

tidak akan mendapatkan atau memiliki kemampuan dan kesempatan itu. Karena di dalam sistem *majotarian* hanya memberlakukan satu kursi dalam satu Dapil dan ini akan sangat menguntungkan laki-laki di dalam struktur budaya patriarki. Hal inilah yang dimaksud Gidden dengan kemampuan struktur untuk mengizinkan agen melakukan hal-hal yang tidak akan mampu dilakukan jika struktur tidak ada (George Ritzer 2012: 893). Di sisi lain sistem proporsional ini memiliki sisi *constraining* yang menghambat perempuan untuk mengisi proporsi yang *equal* dengan laki-laki. *Constraining* dari sistem proporsional inilah yang menjadikan alasan mengapa afirmatif action di Indonesia tidak mampu mencapai angka minimal 30% yang ditargetkan. Untuk memahami bagaimana sistem pemilu proporsional terbuka menjadi *constrain* maka harus dipahami dulu tentang sistem proporsional.

Sistem pemilu proporsional perwakilan (*proportional representation system*) adalah sistem pemilu yang mana terdapat proporsi antara jumlah suara dengan jumlah kursi di suatu daerah pemilihan. Semakin besar jumlah penduduk yang dimiliki maka semakin besar pula suara yang diperolehnya. Karena setiap suara dikonversi dengan kursi yang didasarkan pada Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). BPP merupakan suatu bilangan tertentu yang merefleksikan jumlah suara yang menjadi batas diperolehnya kursi di suatu daerah pemilihan. Setiap partai politik sangat mungkin untuk mendapatkan kursi lebih dari satu karena kursi yang diperebutkan di suatu daerah pemilihan lebih dari satu. Semakin banyak suara yang diperoleh oleh partai politik maka semakin banyak pula kursi yang akan didapatkannya. Oleh karenanya dengan logika jumlah *person* maka seharusnya keterpilihan laki-laki dan perempuan di parlemen tidak ada gap yang tinggi, mengingat perbandingan jumlah penduduk kita antara perempuan dan laki-laki tidak jauh berbeda. Tentu saja dengan kondisi di mana perempuan memilih perempuan.

Terdapat dua tipe dari sistem representasi proporsional dengan varian *List Proporsional Representation* yang kini diterapkan di Indonesia yaitu sistem daftar terbuka, sistem daftar tertutup dan

sistem campuran. Sistem keterwakilan tertutup merupakan sistem representasi proporsional yang mana urutan kandidat yang dipilih dalam daftar ditetapkan oleh partai, sedangkan pemilih tidak memiliki kesempatan preferensi, dan pemilih tidak punya peran dalam menentukan siapa wakil dari partai mereka. *Proporsional list* terbuka yaitu sistem yang memungkinkan para pemilih bisa menunjukkan tidak hanya partai unggulan mereka, tapi juga kandidat unggulan mereka dalam partai tersebut. Dalam sebagian kasus sistem *list* terbuka ini, suara untuk kandidat maupun partai bersifat opsional. Karena kebanyakan pemilih hanya memilih partai dan bukan kandidat, opsi pilihan kandidat pada surat suara sering kali terbatas efeknya. Terakhir yaitu daftar bebas. Daftar bebas yaitu sistem yang membebaskan pemilih untuk memberikan suaranya, yang nantinya suara tersebut diakumulasi dan ditentukan pemenangnya.

Permasalahan atau *constrain* dalam sistem pemilih proporsional mulai muncul ketika *affirmative action* hanya berlaku pada saat nominasi sebagaimana telah dijelaskan di atas. Di mana di dalam kebijakan ini proteksi yang diberikan kepada perempuan hanya pada mengantarkan kepada akses kompetisi. Akan tetapi setelah memasuki masa pemilihan, perempuan akan kembali kepada kompetisi bebas dengan lawannya, laki-laki. Kompetisi bebas ini tentu saja tidak memiliki nilai keadilan bagi perempuan. Kompetisi berkeadilan adalah ketika setiap partisipan yang berada di dalamnya memiliki garis start dan kesempatan yang sama untuk mengadu kompetensi dan kapabilitas terbaik yang mereka miliki (Rawls, 1958).

Di dalam sistem pemilu proporsional terbuka di mana *one persone one vote, one vote one voice* yang diselenggarakan di dalam budaya patriarki yang masih kokoh, perempuan memiliki garis start yang berbeda dengan laki-laki. Perempuan memiliki pengalaman yang berbeda dalam berkompetisi dan pengalaman perempuan sebagai inferior tentu saja sangat senjang dengan pengalaman yang dimiliki oleh laki-laki yang lebih dulu memasuki dunia politik dan kompetisi serta pengalamannya sebagai superior. Pada tahap ini kemudian kapabilitas perempuan untuk berkompetisi akan dipertanyakan.

Tetapi bukan berarti juga kita kemudian menggunakan prinsip: “*blaming victim*” yang justru akan memperparah kondisi ketidakadilan ini. Oleh karenanya selama proteksi bagi perempuan masih saja hanya pada pintu kompetisi maka peluang dan kemampuan perempuan untuk masuk dan lolos dalam kompetisi tidak akan dapat terwujud. Singkatnya dengan kebijakan afirmatif yang ada saat ini, penerapan sistem pemilu proporsional terbuka sama saja dengan memunculkan ruang kompetisi yang tidak adil dan tidak mengakomodir kelompok rentan serta perbedaan yang ada di dalamnya. Diperlukan suatu sistem kompetisi yang memiliki nilai keadilan gender dengan adanya diskriminasi positif untuk mencapai keadilan dalam budaya diskriminatif terhadap perempuan.

Masalah selanjutnya dalam sistem pemilu proporsional terbuka yang dikombinasikan dengan kebijakan afirmatif setengah hati di Indonesia adalah terkait dengan nomor urut. Budaya politik patriarki di dalam partai sering kali memunculkan perempuan dengan nomor urut bawah yang berimplikasi pada perolehan suara yang juga kecil. Partai pun terlihat tampak berusaha mengurangi dampak dari *affirmative action* dengan strategi penomoran. Peraturan menentukan bahwa 1 dari 3 kandidat haruslah perempuan. Dalam pengimplementasian penomoran, jika partai mengajukan lima kandidat maka perempuan hampir tidak mungkin menempati nomor urut 1 atau nomor strategis yang ada. Jika pun mungkin paling strategis perempuan akan menduduki nomor urut 3 atau justru lebih bawah lagi. Dalam aspek jumlah pun pada perempuan hanya akan mendapatkan 1 nama dari 5 nama yang diajukan. Dan ketika pemilu selesai jika partai hanya mendapatkan dua kursi dari hasil pemilu maka perempuan menjadi mustahil masuk dalam jajaran kursi kemenangan.

Kecurangan seperti di Indonesia ini pun terjadi di negara lain, Bolivia misalnya. Jika di Indonesia strategi pengurangan dampak afirmatif dalam bentuk permainan nomor urut, di Bolivia justru strategi yang digunakan yaitu dengan penggantian nama. Elit partai di Bolivia mengganti nama calon legislatif laki-laki menjadi nama perempuan guna memenuhi kewajiban 30% kuota perempuan.

Potensi degradasi dampak *affirmative action* ini diperparah ketika negara tidak memberikan sanksi pelanggaran peraturan secara tegas. Dan ini pula yang menjadi permasalahan kebijakan afirmatif yang kita miliki. Negara memang memberikan kuota minimal 30% kepada perempuan untuk mengisi parlemen. Akan tetapi apa tahap implementasinya sangat bergantung dengan kesediaan partai politik. Partailah yang menentukan seberapa besar persentase perempuan yang mereka inginkan untuk dicalonkan. Mereka dituntut untuk memasukkan perempuan dengan minimal 1 dari 3 tetapi apakah sanksi yang diberikan atas pelanggaran ketentuan tersebut cukup menjadikan jera dan melahirkan ketaatan.

Sanksi yang diberikan kepada partai sampai dengan saat ini bersifat administratif dan tidak mengikat. Hal ini berbeda dengan Timor-Leste yang juga menerapkan Zipper sistem. Timor-Leste akan langsung menolak apa bila partai tidak mengajukan 1 dari 3 kandidatnya adalah perempuan. Sedangkan di Indonesia partai akan diminta untuk melakukan revisi, dan jika masih enggan baru kemudian mendapatkan pinalti untuk daerah tersebut. Jika kita masih menggunakan sistem pemilu proporsional terbuka dengan mempertahankan kebijakan *affirmative action* yang ada saat ini, maka perempuan akan memasuki ruang kompetisi yang adil dan justru melemahkan perempuan. Sistem kompetisi bebas ini tidak sesuai untuk perempuan dengan hambatan-hambatan kompleks untuk mengisi perwakilan politik. Model sistem politik yang masih maskulin menjadikan perempuan sulit untuk maju menjadi dewan karena tidak adanya dukungan dari institusi politik maupun partai politik itu sendiri. Disisi lain perempuan terhambat secara sosial ekonomi yang menjadikan mereka memiliki kapabilitas dan sumber daya yang terbatas. Dan jika kompetisi mendapatkan kursi di parlemen menggunakan indikator yang sama antara laki-laki dan perempuan, maka mutlak perempuan akan tersingkir. Oleh karena aturan main yang bebas mutlak dalam kompetisi antara laki-laki dan perempuan sangat merugikan perempuan secara politik.

### **Alternatif Jalan Pembebasan**

Telah dijelaskan di atas tentang pentingnya perwakilan perempuan di dalam parlemen, yang tidak hanya membawa kepentingan perempuan tetapi juga penting bagi proses demokrasi di Indonesia itu sendiri. Permasalahan pokok yang harus menjadi pendekatan utama dalam mencapai angka keterwakilan perempuan di Indonesia adalah kuatnya eksistensi budaya patriarki yang telah menghegemoni perempuan secara kompleks. Tanpa mempertimbangkan kondisi ini, maka solusi yang diajukan akan kembali kepada kebuntuan. Solusi lahir akan menggunakan pendekatan dan pengalaman laki-laki yang kemudian justru memunculkan opresi lama dengan wajah baru bagi proses perempuan untuk masuk dalam dunia politik dan berperan dalam pengambilan keputusan, sebagaimana terjadi saat ini. Kebijakan afirmatif yang dibuat oleh pemerintah telah kehilangan ruhnya sebagai sebuah tindakan afirmatif. *Affirmative action* seharusnya memberikan proteksi kepada perempuan, melalui sebuah pengistimewaan perempuan sehingga dengan kondisi *disadvantage* yang dimilikinya perempuan mampu untuk berkompetisi dengan nilai *eiquity*. Dengan demikian maka diperlukan suatu kebijakan afirmatif yang tidak hanya mendampingi dan melindungi perempuan sampai pada tingkat pintu kompetisi, tetapi juga sampai terpastikan perempuan dengan kuota yang ditentukan mampu untuk tercapai.

Permasalahan di kebijakan afirmatif secara singkat adalah tidak *match* antara kebijakan-kebijakan pemerintah yang ada. Pemerintah menargetkan kuota minimal 30% parlemen di isi perempuan. Akan tetapi perintah menggunakan sistem pemilu proporsional terbuka yang justru melahirkan kompetisi terbuka, dan pada proses inilah celah pelemahan akses perempuan kembali terjadi. Di mana tidak hanya membutuhkan proteksi untuk mengakses ruang kompetisi akan tetapi juga proteksi dengan adanya ruang kompetensi yang memberikan keadilan kepada mereka. Proteksi ini dibutuhkan perempuan karena perempuan belum memiliki kapasitas yang sama sebagaimana dimiliki oleh laki-laki, sebagai buah dari dosa patriarki yang selama ini menekan mereka. Dari permasalahan-permasalahan

tersebut maka secara garis besar alternatif solusi untuk mencapai gender kuota di parlemen dapat dibagi menjadi dua:

1. Proses *fast track*

a. Pemilu khusus

Salah satu cara yang dapat digunakan untuk memenuhi kuota minimal 30 % bagi perempuan secara cepat adalah melalui pengadaan Sistem Pemilihan “Khusus.” Sistem pemilihan khusus ini adalah sistem pemilu dengan prinsip dari, oleh dan untuk perempuan. Di dalam sistem pemilihan khusus ini perempuan tidak berkompetisi langsung dengan laki tetapi perempuan akan berkompetisi dengan sesama perempuan di dalam surat suara. Hal ini mempertimbangkan kesenjangan *power*, *benefit*, dan *resource* yang dimiliki oleh perempuan dibandingkan laki-laki sehingga tidak adil apa bila perempuan harus berkompetisi langsung dengan laki-laki. Pemilihan khusus untuk perempuan ini juga dapat mendegradasi usaha elit partai dalam mengurangi dampak kuota minimal dengan strategi penentuan nomor urut bawah bagi perempuan. Kuota perempuan ditentukan secara awal secara nasional, misalkan 30 persen. Maka jika seluruh jumlah perlemen dalam periode adalah 550 maka jumlah anggota perempuan adalah 165. Kuota 165 kursi perempuan ini kemudian dibagi kepada seluruh daerah pemilihan sebagai mana pembagian kursi yang ada saat ini. Sistem Pemilu yang digunakan yaitu sistem pemilu sebagaimana digunakan dalam pemilihan anggota DPD, yaitu sistem distrik berwakil banyak. Sistem ini dipilih karena relatif aman dan tidak menggoyang kemapanan dari patriarkal partai. Di sini partai akan mencalonkan kandidat perempuan secara langsung untuk berkompetisi dengan kandidat perempuan yang diusung oleh partai lain. Dengan sistem pemilihan khusus bagi perempuan ini maka gender kuota di parlemen akan tercapai secara cepat. Terlebih pergolakan politik akan lebih bisa diredam karena karena relatif tidak mengganggu kepentingan dari dominasi laki-laki di dalam partai politik.

b. Kuota hasil

Pada sistem kuota hasil ini, kuota minimal 30% tidak diberlakukan pada proses nominasi, akan tetapi ditetapkan pada proses hasil Pemilu. Setiap kursi yang diperoleh partai politik dalam setiap Pemilu harus berisi nama perempuan, sehingga ketika sebuah partai memenangkan 3 kursi dalam satu Dapil maka satu kursi tersebut harus diberikan untuk perempuan.

c. Affirmative ranking

Dalam alternatif solusi ini, kita masih tetap menggunakan kebijakan *affirmative action* di tahap nominasi saja. Sistem Pemilu yang digunakannya pun masih sama yaitu proporsional terbuka. Akan tetapi di sini negara harus memberikan intervensi pada aspek penomoran kandidat oleh partai. Sistem penomoran diganti dengan kewajiban partai untuk menempatkan perempuan di nomor urut pertama dari dari urutan dan berlaku kelipatan. Misalnya, jika PDI-P mengajukan 5 kandidat di Dapil A, maka urutan nomor kandidat adalah:

- 1) Kandidat perempuan
- 2) Kandidat laki-laki
- 3) Kandidat laki-laki
- 4) Kandidat perempuan
- 5) Kandidat laki-laki

Dengan menerapkan sistem afirmatif di tahap penomoran maka kuota 30% parlemen akan mampu tercapai. Dan tentu saja harus disertai dengan sanksi yang tegas apabila terdapat partai yang tidak memenuhi prasyarat tersebut.

4. Proses Inkremental

Pencapaian kuota gender dengan melalui proses inkremental ini lebih menekankan kepada investasi restrukturisasi masyarakat dalam jangka panjang. Oleh karenanya fokus utama dalam solusi di sini tidak lagi hanya pada tercapainya keterwakilan deskriptif tetapi juga

tercapainya keterwakilan substantif. Untuk mencapainya maka kita akan menggunakan kebijakan *beyond of affirmative action*. *Affirmative action* saja tidak akan cukup untuk mampu mengatasi resistensi dai patriarki. Oleh karenanya hal pertama yang harus dilakukan adalah “*knowledge*” atas perbedaan terkait kapabilitas, kebutuhan, buaya gaya kognitif dalam menghadapi suatu permasalahan I.M Young (1989). Harus adanya pengakuan atas perbedaan dan memberikan ruang untuk tereskpresikannya perbedaan tersebut. Adanya keterlibatan dalam suatu *deliberation* untuk menyampaikan pendapat dan memperjuangkan kebutuhan dan kepentingan perempuan. Di dalam deliberasi itu pun harus adan perhatian, pemahaman dan pengkosntruksian kepentingan dan kebutuhan dari perempuan sebagai kelompok yang terdiskriminasi. Pada tahap ini maka perwakilan substantif akan dapat tercapai meskipun perwakilan deskriptif belum tentu terwujud.

Dalam jangka panjang diperlukan upaya pemberdayaan perempuan yang terkoneksi dari berbagai pihak:

1. Peningkatan kapasitas dan kapabilitas perempuan

Adanya akses pendidikan yang lebih luas dengan derajat yang lebih tinggi bagi perempuan. Salah satu yang dapat dilakukan adalah pemberian jalur afirmasi bagi perempuan untuk mengakses pendidikan seperti beasiswa pendidikan khusus bagi perempuan baik berdasarkan kualifikasi prestasi, disabilitas maupun kelas ekonomi bawah, termasuk perempuan daerah tertinggal.

2. Pendidikan berbasis gender

Sebagaimana pemerintah orde baru melakukan sosialisasi peran keibuan melalui organisasi keperempuanan di akar rumput, maka untuk mendegradasi hegemoni patriarki harus dilakukan dari tahap akar rumput pula. Pendidikan gender di sini adalah pendidikan karakter yang dapat menggandeng OSIS maupun wacana untuk mewajibkan pendidikan sandar gender dalam proses kaderisasi mereka.

Pendidikan berbasis gender ini pun harus diberikan kepada laki-laki melalui perkumpulan RT maupun RW. Tujuan dari pendidikan berbasis gender ini adalah untuk menumbuhkan kesadaran akan kesetaraan laki-laki dan perempuan akan akses *resource* maupun *benefit*. Setiap individu memiliki hak dan akses yang sama untuk membuat keputusan dan terlibat dalam setiap kegiatan sosial politik.

Strategi proses *fast track* dapat dipilih salah satu dari beberapa alternatif untuk dapat memenuhi kuota 30% perempuan di parlemen dalam waktu yang cepat. Pada strategi yang pertama ini alternatif solusi yang dihadirkan lebih ke arah *institutional reform* sehingga hasil yang diperoleh pun akan lebih cepat. Akan tetapi tantangannya adalah untuk melakukan *lobbying* terhadap pemangku kebijakan dan aktor-aktor kepentingan lainya untuk menyetujui alternatif solusi tersebut. Di sisi lain pada proses inkremental, hasil yang didapat tidak instan. Hal ini karena fokus reformasi yang dituju adalah *society reform*. Solusi yang dihadirkan lebih berfokus pada perubahan nilai-nilai yang ada di dalam masyarakat sehingga akan melahirkan sebuah struktur masyarakat baru yang berbasis *gender awareness*.

## **Kesimpulan**

Kehadiran perempuan di dalam perwakilan politik memiliki makna penting bagi terwujudnya demokrasi modern. Terlebih lagi kehadiran perempuan akan mampu memberikan benefit lebih bagi kelompok perempuan dalam proses pembentukan kebijakan. Yang dengan demikian setiap kebijakan yang ada akan lebih responsif dan sensitif dengan pengalaman dan kepentingan perempuan sebagai kelompok yang terdiskriminasi di dalam budaya patriarki. Masuknya perempuan di dalam perwakilan politik bukanlah perjalanan yang mudah. Usaha memberikan kebijakan afirmatif dalam bentuk kuota sistem tidak memberikan hasil memuaskan. Sekalipun telah didukung dengan penyempurnaan di dalam peraturannya, nyatanya jumlah perempuan yang masuk dalam perwakilan politik masih jauh di bawah angka target minimal. Selama empat periode penerapannya, *affirmative action* yang diterapkan di Indonesia hanya

mampu mencapai angka tertingginya 20, 87 % dari total jumlah parlemen.

Tidak tercapainya angka minimal ini disebabkan karena kebijakan afirmatif kita yang masih setengah hati dalam memberikan proteksi perempuan untuk masuk dalam sistem perwakilan politik. Kebijakan afirmatif kita hanya memberikan proteksi kepada perempuan untuk masuk dalam kompetisi pemilu tetapi kemudian memberikan sistem kompetisi bebas. Sistem kompetisi bebas ini terlahir dengan penggunaan sistem pemilu yang menerapkan sistem proporsional terbuka. Meskipun sistem ini terkesan menjanjikan *fairness* karena memberikan peluang lebih besar bagi perempuan untuk menang akan tetapi realitas menunjukkan fakta yang berbeda. Sistem pemilu proporsional terbuka justru menghadirkan ruang kompetisi yang tidak adil karena mengabaikan perbedaan start dan akses *resource and benefit* yang dimiliki oleh perempuan dengan laki-laki. Hal ini diperparah dengan dampak hegemoni patriarki yang menghasilkan budaya politik patriarki dan hambatan-hambatan internal dan eksternal bagi perempuan. Oleh karenanya kebijakan afirmatif yang ada saat ini tidak cukup kuat untuk memberikan proteksi terhadap perempuan untuk berkompetisi di dalam pemilihan legislatif. Dampaknya adalah tidak tercapainya kuota gender yang menjadi tujuan dasar dari kebijakan afirmatif itu sendiri.

Dengan demikian maka penulis menyimpulkan untuk diperlukannya suatu alternatif solusi yang mampu membebaskan perempuan dari hambatan-hambatan yang membatasinya untuk masuk dalam perwakilan politik. Alternatif yang dapat diambil terdiri dari dua proses yaitu secara *fast track* dan inkremental. Secara *fast track*, maka diperlukan *structural reform* yang lebih kuat untuk memberikan proteksi perempuan tidak hanya sampai pada akses dalam kompetisi. Afirmatif yang ada harus mampu memberikan proteksi perempuan sampai pada berhasilnya perempuan menduduki minimal 30% kursi di parlemen. Disisi lain, proses inkremental tidak menjanjikan hasil yang instan. Akan tetapi ia berfokus pada terwujudnya struktur masyarakat baru yang memegang prinsip *gender awareness*.

### Daftar Pusataka

- Bacchi, Carol Lee. (1996). *The Politics of Affirmative Action: Women Equality and Category Politics*. London: Sage Publications.
- Balington, J. (2005). *Introduction*. In J Ballington & K. Azza (Eds.), *Women In Prliament: Beyond Numbers*. Stockholm: International IDEA.
- Blackburn, S. (2004). *Women's suffrage and democracy in Indonesia*. In Edwards, L and Rocés, M (ed). *Women's suffrage in Asia: Gender, nationalism and democracy*. RoutledgeCurzon: New York.
- Dahlerup, D. (2005). *Increasing women's political representation: New trends in gender quotas* In Ballington, J and Karram, A (ed), *Women in parliament beyond numbers*, Stockholm: IDEA, Halaman 141-153.
- Davies, SG. (2005). *Women in politics in Indonesia in the decade post-Beijing*. Blackwell Publishing Ltd: Oxford.
- Giddens. Anthony. (2010). *Teori Strukturasi: Dasar- Dasar Pembentukan Struktur Sosial Masyarakat*. Terjemahan. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- \_\_\_\_\_. (2011). *The Constitution on Society: Teori Strukturasi Untuk Analisis Sosial*. Terjemahan. Yogyakarta: Surokarsan MG II/551.
- Jones, PIP. (2009). *Pengantar Teori-Teori Sosial*. Terjemahan. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Larserud, S and Taphorn, R. (2007). *Designing For Equality: Best Fit, Medium Fit And Non Favourable, Combinations Of Electoral Systems And Gender Quotas*, Stockholm: IDEA.
- Margaret, Anna dkk. (2018). *Menyoal Data Representasi Perempuan di Lima Ranah*. Terjemahan. Depok: Tim Cakra Wikara Inonesia.
- Mar'iyah, C. (2002). *The political representation of women in Indonesia: How can it be achieved?*, in *International IDEA The implementation of quotas: Asian experiences*, Quota Workshop Report Series no. 1. Stockholm: International IDEA.<http://www.idea.int/publications>.
- Millet, Kate. (1977). *Sexual Politic*. London: Virago.

- Paxton, P., & Hughes, M.M. (2017). *Women, Politic, and Power: A Global Perspective* (Third). Thousand Oaks, CA: SAGE.
- Ritzer, George. (2012). *Teori Sosiologi Dari Sosiologi Klasik Sampai Perkembangan Terakhir Postmodern*. Terjemahan. Yogyakarta.: Pustaka Pelajar
- Rokhmansyah, Alfian.(2016). *Pengantar Gender dan Feminisme: Pemahaman Awal Kritik Sastra Feminisme*. Yogyakarta:Penerbit Garudhawaca.
- Philip, A. (1998). *The Politics of Presence* (Vol. 1998). <https://doi.org/10.1093/0198294158.001.0001>.
- Rawls, John. (1958). Justice as Fairness. *The Philosophical Review* 67(2): 164-194.
- Walby, Sylvia. (1990). *Theorising Patriarchy*. Oxford: Blackwell.
- Young, Iris. (1990). *Justice and the Politics of Difference*. Princeton: Princeton University Press.
- Young, I.M.(1989). *Polity and Group Difference: A Critique of the Ideal of Universal Citizenship*. Chicago: The University of Chicago Press.



## **BAB IX**

# **MENAKAR PARTISIPASI PEMILIH DALAM PEMILU 2019**

**Muhtar Haboddin dan Akhmad Imron Rozuli**

\*\*\*\*\*

‘...pengetahuan pemilih terhadap caleg sangat rendah, jika dibandingkan dengan capres atau parpol. Kampanye terbuka diharapkan dapat meningkatkan pengetahuan pemilih, terutama tentang pileg...’

*-Kompas*, 1/4/2019.

‘...memperluas partisipasi pemilih merupakan kebutuhan dalam proses demokratis...’

*-TA. Logowo*, 2002;201

### **Pendahuluan**

Dua kutipan di atas sengaja dipilih sebagai pembuka tulisan ini. Kutipan pertama dibuka dengan nada pesimistik dengan mengatakan ‘pengetahuan pemilih sangat rendah’ dan ‘kampanye terbuka diharapkan meningkatkan pengetahuan’. Pertanyaan adalah benarkan demikian? Seberapa besar pengaruhnya kampanye terbuka dalam meningkatkan pengetahuan pemilih? Pertanyaan ini sangat penting dikemukakan karena sangat terkait dengan kutipan kedua, yakni perluasan partisipasi pemilih merupakan bagian proses demokratis. Meskipun demikian—argumen TA Logowo masih membutuhkan argumen lebih lanjutnya. Dikatakan demikian, karena dalam batas tertentu partisipasi pemilih belum tentu demokratis karena pemilih

banyak yang tidak tahu secara substansi apa itu partisipasi politik<sup>1</sup> dalam pemilu. Karena masih minimnya pengetahuan pemilih terhadap caleg. Mereka tidak cukup memiliki pengetahuan tentang sosok caleg yang ikut bertarung pada pemilu 2018<sup>2</sup>.

Rendahnya pengetahuan pemilih terhadap sosok caleg merupakan tantangan tersendiri dalam pelaksanaan pemilu. Dikatakan tantangan karena pemilih yang tidak memiliki pengetahuan akan mudah dimobilisasi oleh golongan elite untuk kepentingan dirinya sendiri<sup>3</sup>dalam pemilu. Di sisi yang lain, bisa juga dibaca kegagalan partai politik dalam menjalankan pendidikan politik. Salah satu fungsi partai politik adalah melakukan pendidikan politik kepada pemilih secara berkala dan berkelanjutan. Namun, fakta berkata lain, kegiatan partisipasi politik biasa dilakukan oleh partai politik dan KPU menjelang pemilu. Alasannya karena baru mempunyai dana untuk kegiatan pendidikan politik. Karena pendidikan pemilih dilaksanakan secara mendadak dan temporer, maka bisa dibayangkan bila pemilih tidak memiliki kapasitas untuk mengetahui sosok caleg, partai politik, dan penyelenggara pemilu—mana kala membutuhkan keterangan terhadap transparansi rekam jejak caleg pada pemilu 2019.

### **Kajian partisipasi politik**

Kajian partisipasi politik memang sudah banyak dilakukan para analis dan pakar ilmu politik. Meskipun demikian—bila sampai pada persoalan definisi partisipasi politik ternyata tidak ada kata sepakat diantara para ilmuwan. Hal ini menunjukkan bahwa kajian partisipasi politik mengalami perkembangan pemaknaan yang patut diapresiasi sebagai bentuk kemajuan. Adalah Yahya Muhaimin dkk dalam *Kamus*

---

<sup>1</sup>Afan Gaffar, 'Merangsang Partisipasi Politik Rakyat' dalam Syatofin Arba (ed).1998. *Demitologisasi Politik Indonesia*. Jakarta. CIDES., hlm.240.

<sup>2</sup>Yohan Wahyu 'Membaca Antusiasme Kampanye Terbuka' *Kompas*, 1 April 2019.

<sup>3</sup>Myron Weiner, 'Partisipasi Politik dan Perkembangan Politik' dalam Myron Weiner, (ed).1980. *Modernisasi Dinamika Pertumbuhan*. Jogjakarta, UGM Press. hlm. 144.

*Istilah Politik* mengartikan partisipasi politik sebagai kegiatan warga negara yang bertindak sebagai pribadi-pribadi yang dimaksud untuk mempengaruhi keputusan oleh pemerintah<sup>4</sup>.

Definisi ini sangat khusus dalam memaknai partisipasi politik. Dikatakan khusus karena partisipasi politik dimaksudkan untuk mempengaruhi keputusan pemerintah. Padahal dalam kenyataannya masyarakat bisa melakukan partisipasi secara umum, yakni dengan menjadi anggota partai politik dan kelompok kepentingan. Selain itu, masyarakat juga bisa melakukan partisipasi politik melalui unjuk rasa bahkan, ada yang menempuh cara-cara kekerasan<sup>5</sup>. Dengan kata lain, pemaknaan partisipasi politik di hanya ditujukan pada agenda *setting* kebijakan, tetapi bisa dengan bergabung dengan partai politik, kelompok kepentingan, melakukan unjuk rasa, dan kekerasan. Hal ini memberikan pemahaman betapa luasnya pemaknaan partisipasi politik. Pemikiran ini diperkuat Nie dan Verba yang mengatakan partisipasi politik bisa diterapkan kepada aktivitas orang dari semua tingkatan sistem politik<sup>6</sup>.

Diri kumpulan definisi tersebut, partisipasi politik mengandung dua kekurbangan mendasar. *Pertama*, partisipasi politik dipahami keterlibatan masyarakat dalam politik dalam arti yang luas, dan tidak ada definisi yang secara spesifik melihat dari sisi pemilih dalam hubungan dengan pemilu. *Kedua*, partisipasi politik sebenarnya bisa diperluas cara pandang kita dalam melihat pemilu. Dalam pemilu ada tiga aktor yang ikut berpartisipasi, yakni pemilih yang memberikan suaranya atau menunaikan hak politiknya, caleg yang berpartisipasi untuk mendapatkan jabatan politik dan aktor penyelenggara pemilu yang terdiri KPU, Bawaslu dan DKPP. Tiga aktor ini memiliki kontribusi dalam menyukseskan pemilu yang demokratis sebagaimana terangkum pada bagan 1.

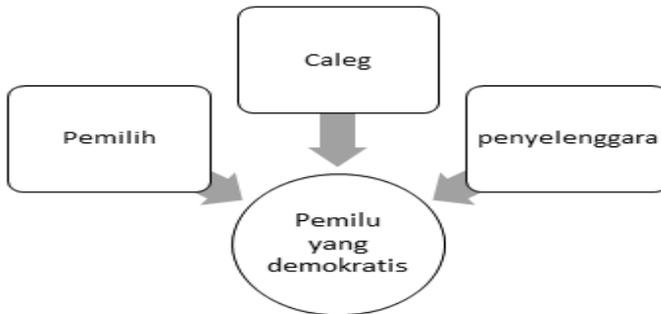
---

<sup>4</sup>Yahya Muhaimin dkk. *Kamus Istilah Politik*. Jakarta, Mendikbud, 1985., hlm.183.

<sup>5</sup>Afan Gaffar, 'Merangsang., *op.cit.* hlm.240

<sup>6</sup>Muhtar Haboddin dan M. Arjul.*Pengantar Ilmu Politik*. Malang UB Press, 2016., hlm.183.

Bagan 1. Partisipasi politik dalam pemilu



Bagan 1 kurang mendapatkan perhatian oleh penulis dalam memahami partisipasi politik. Seringnya, partisipasi politik hanya dikaitkan dengan masyarakat yang memberikan hak pilihnya dalam pemilu, tetapi tidak menjelaskan partisipasi politik caleg dan penyelenggara pemilu. Padahal, yang dilakukan oleh caleg dan penyelenggara pemilu merupakan bagian dari partisipasi politik dalam pengertian luas. Terlepas dari itu semua—partisipasi politik yang menjadi fokus dalam tulisan ini adalah partisipasi pemilih dalam pemilu. Hal ini menjadi penting karena menempatkan pemilih sebagai ‘subjek’ dalam pemilu. Sebagaimana dikatakan Ramlan Surbakti dkk, ada beberapa alasan mengapa pemilih menjadi penting dalam pemilu.

1. partisipasi pemilih dalam pemilu mengalami penurunan secara kuantitas;
2. pelayanan yang memudahkan pemilih menggunakan hak pilihnya masih terbatas;
3. pelayanan yang memudahkan pemilih terdaftar menggunakan hak pilihnya belum tersedia secara memadai.
4. partisipasi pemilih dalam melakukan pengawasan juga dinilai mengalami penurunan bila dibandingkan dengan pemilu sebelumnya.
5. para pemilih harus menunggu selama lima tahun menyatakan penilainnya terhadap kinerja partai politik dan wakil rakyat<sup>7</sup>;

<sup>7</sup>Ramlan Surbakti dkk. *Menjaga Kedaulatan Pemilih*. Jakarta, Kemitraan,

Temuan Ramlan dkk menarik untuk dicermati karena menyangkut persoalan mendasar pemilih. Jumlah pemilih yang menurun, pelayanan pemilih yang masih terbatas, dan partisipasi pemilih yang rendah dalam pengawasan sudah tentu akan mengancam kualitas demokrasi prosedural. Sebab, partisipasi pemilih sangat diharapkan dalam pemilu yang demokratis. Karena itu, perlu perluasan partisipasi pemilih dalam pemilu<sup>8</sup>. Perluasan partisipasi pemilih ini kemudian terungkap dalam tulisan Agus di NTB. Agus mengatakan dalam pemilihan legislatif, masyarakat berpartisipasi dalam pemilu karena lebih tertarik pada calonnya, ketimbang partai politik pengusungnya<sup>9</sup>. Hal ini menunjukkan kesadaran pemilih dalam menentukan hak pilihnya. Perilaku ini mengingatkan kita pada popularitas caleg mengalahkan popularitas partai politik. Caleg lebih membumi sedangkan partai politik mengambang. Popularitas caleg sangat sesuai dengan mekanisme pemilu yang menerapkan prinsip suara terbanyak. Maksudnya, caleg yang memiliki suara terbanyak secara otomatis menjadi pemenangnya. Dengan kata lain, keterpilihan caleg berkat kecerdasan pemilih dalam menentukan hak pilihnya dalam pemilu. Penjelasan ini terungkap dengan baik melalui tulisan menghadirkan pemilih cerdas dalam pemilu<sup>10</sup>.

### **Tiga Jalan Partisipasi Pemilih**

Menghadirkan pemilih yang cerdas dalam pemilu merupakan persoalan tersendiri, yang senantiasa menjadi perhatian banyak analis dan pakar politik. Partisipasi pemilih merupakan jantung pelaksanaan pemilu yang demokratis. Karena menjadi jantung demokrasi, maka

---

2011., hlm.3

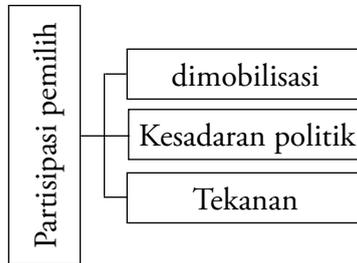
<sup>8</sup>T.A. Logowo 'Otonomi Daerah dan Akomodasi Politik Lokal' dalam Indra Piliang dkk. *Merumuskan Kembali Kebangsaan Indonesia*. Jakarta, CSIS. 2002., hlm.201

<sup>9</sup>Agus. 'Pemetaan Sosiologis Perilaku Pemilih di NTB' *Jurnal Transformative*, Vol.2, No.1, 2016.hlm.13

<sup>10</sup>Muhtar Haboddin, 'Menghadirkan Pemilih Pemula Cerdas dalam Pemilu 2014' *Jurnal Transformative*, Vol.1, No.1, 2015., hlm.11

partisipasi pemilih perlu didorong. Persoalannya dalam mendorong partisipasi pemilih dalam pemilu bisa dilakukan dalam tiga jalan—sebagaimana tergambar pada bagan 2. Jalan *pertama*, partisipasi pemilih dalam pemilu secara substansial bukan partisipasi tetapi lebih pada mobilisasi. Weiner sangat jelas argumentasinya ketika melihat bagaimana upaya pemerintah melakukan mobilisasi pemilih agar bisa terpilih kembali sebagai pejabat publik. Dikatakan demikian, karena pemerintah tidak memberikan alternatif kemungkinan-kemungkinan yang lain bagi masyarakat untuk dipilih, selain yang disiapkan oleh pemerintah<sup>11</sup>.

Bagan 2. Jalan partisipasi pemilih



Implikasinya adalah pemilih yang hadir dalam pemilu selalu berjumlah besar. Pemilu yang senantiasa dihadiri oleh pemilih yang besar dengan prosentase yang menakjubkan bisa dibaca di negara-negara seperti Vietnam dan Laos. Sebagaimana dilansir media *Kompas* perihal tingginya partisipasi pemilih di negara Asia Tenggara. Untuk lebih jelasnya bisa dilihat pada tabel berikut.

---

<sup>11</sup>Myron Weiner, 'Partisipasi Politik., *op.cit.* hlm. 152.

Tabel 1. Partisipasi pemilih Di Asia Tenggara

| Negara      | Tahun | Tingkat partisipasi |
|-------------|-------|---------------------|
| Vietnam     | 2016  | 99,3                |
| Laos        | 2018  | 97,9                |
| Singapura   | 2015  | 93,6                |
| Kamboja     | 2018  | 83,0                |
| Malaysia    | 2018  | 82,3                |
| Filipina    | 2016  | 82                  |
| Timor Leste | 2018  | 81                  |
| Indonesia   | 2014  | 75,1                |
| Thailand    | 2019  | 74,7                |
| Myanmar     | 2015  | 69,72               |

*Kompas*, 8/4/2019

Tingginya partisipasi pemilih dalam memberikan suara semata-mata karena hasil mobilisasi dari pemerintah. Tradisi mobilisasi pemilih selalu ditemukan di negara-negara yang memiliki sistem pemerintahan otoriter. Hal ini tidak hanya terjadi di Vietnam dan Laos, tetapi juga pernah dilakukan Soeharto di Indonesia. Merujuk Afan Gaffar, partisipasi pemilih Indonesia sangat rendah—yang tinggi adalah mobilisasi yang sangat menonjol<sup>12</sup>.

*Jalan kedua*, partisipasi pemilih dalam pemilu karena berangkat dari kesadaran politiknya sebagai warga negara. Kesadaran politik inilah yang menuntun mereka untuk ambil-bagian dalam pesta demokrasi. Pemilih jenis ini memiliki pengetahuan politik dan preferensi politik yang baik tentang siapa caleg yang layak untuk dipilih dan mewakili mereka di parlemen. Mereka adalah pemilih cerdas—yang akan memilih partai politik dan politisi yang pro-rakyat<sup>13</sup>. Dengan kata lain, kinerja dan rekam jejak politisi dan partai politik akan menjadi pertimbangan pertama dalam menentukan pilihannya dalam pemilu.

*Jalan ketiga*, partisipasi pemilih dalam pemilu karena tekanan yang dilakukan oleh pemerintah yang berkuasa. Masyarakat senantiasa

<sup>12</sup>Afan Gaffar, 'Merangsang.', *op.cot.* hlm. 243

<sup>13</sup>Muhtar Haboddin, 'Menghadirkan.', *op.cit.* hlm.11

dibatasi partisipasi politik oleh pemerintah. Inilah yang Afan Gaffar namakan bahwa pemerintah mengambil kebijakan tertentu dalam membatasi partisipasi pemilih<sup>14</sup>. Kehadiran pemilih dalam pemilu bukan sepenuhnya karena kemauannya sendiri, melainkan karena sudah menjadi rahasia umum bahwa kehadiran mereka dipaksakan oleh faktor di luar dirinya<sup>15</sup>. Aktor yang memiliki kekuatan pemaksa atas pilihan pemilih dalam pemilu adalah aparaturnegara. pemilih harus mau menrimanya, dan karena itu harus bersikap sepenuh patuh, tunduk, dan taat pada pemerintah<sup>16</sup>.

### **Partisipasi Pemilih di Indonesia**

Tiga jalan yang sudah disebutkan di atas memberikan gambaran singkat perihal partisipasi pemilih dalam memberikan suaranya dalam pemilu. Bila kita melihat perkembangan partisipasi pemilih dari pemilu ke pemilu, yakni 1955 sampai pemilu 2014, maka grafiknya naik dan turun. Tabel 2 cukup informatif memberikan ilustrasi pertumbuhan angka pemilih yang datang ke TPS untuk memberikan hak suaranya. Dua rezim pemerintahan, yakni Orde Lama di bawah kepemimpinan Soeharto dan Orde Baru di bawah kepemimpinan Soeharto menunjukkan angka partisipasi pemilih yang cukup besar karena mencapai angka 91-an ke atas. Partisipasi pemilih dalam pemilu yang paling terjadi pada pemilu 1977, 1982, dan 1987 dengan angka partisipasi pemilih menembus angka 96 persen.

Angka 95 sampai 96 persen merupakan angka fantastik selama pemilu di Indonesia. Angka ini merupakan rekor keberhasilan dalam penyelenggaraan pemilu. Jika angka tertinggi mencapai 96 persen, maka angka terendah partisipasi pemilih dalam pemilu selama masa kuasa orde baru terjadi pada pemilu 1992 yakni 93,6 persen. Angka ini jauh lebih tinggi bila dibandingkan pemilu pertama dalam pemerintahan Habibie yang hanya mencapai 92,6 persen. Meskipun angka cukup 92,6 persen, namun apresiasi pengamatan sangat luas

---

<sup>14</sup>Afan Gaffar, 'Merangsang., op.cot. hlm. 242

<sup>15</sup>Afan Gaffar, 'Merangsang., *ibid.* hlm. 245.

<sup>16</sup>Afan Gaffar, 'Merangsang., *ibid.* hlm. 248.

Tabel 2. Partisipasi pemilih dalam pemilu 1955-2014

| Tahun         | Jumlah pemilih | Tingkat partisipasi |
|---------------|----------------|---------------------|
| 1955          | 43.104.464     | 91,4                |
| 1971          | 58.178.245     | 96,6                |
| 1977          | 70.662.155     | 96,5                |
| 1982          | 82.132.263     | 96,4                |
| 1987          | 94.000.000     | 95,1                |
| 1992          | 105.565.697    | 93,6                |
| Tidak datanya |                |                     |
| 1999          | 118.148.778    | 92,6                |
| 2004          | 148.000.369    | 84,1                |
| 2009          | 171.068.667    | 72,0                |
| 2014          | 155.827.987    | 75,1                |

*Kompas*, 10/1/ 2019.

biasa atas keberhasilan BJ Habibie menyelenggarakan pemilu di era reformasi. Pemilu tahun 1999 selalu diidentikkan dengan pemilu tahun 1955 atas kontestasi peserta pemilu dan tingginya intensitas masyarakat untuk ikut dalam pemilu.

Pemilu berikutnya, yakni 2004 angka partisipasi pemilih mengalami penurunan dari 92,6 persen menjadi 84, 1 persen. Angka ini kemudian turun kembali pada pemilu 2009 dan 2014 dengan tingkat partisipasi hanya 75 persen. Angka pemilu tersebut, tidak jauh berbeda dengan tingkat partisipasi pemilih dalam pemilihan presiden. Dari pemilihan presiden secara langsung yang diselenggarakan pada tahun 2004 angka partisipasi pemilih hanya mencapai 76,6 persen. Angka ini jauh lebih tinggi bila dibandingkan dengan pemilihan presiden tahun 2009 dan 2014. Lebih lanjut lihat tabel berikut.

Tabel 3. Partisipasi pemilih dalam pilpers 2004-2014

| Tahun | Jumlah pemilih | Tingkat partisipasi |
|-------|----------------|---------------------|
| 2004  | 152.245.188    | 76,6                |
| 2009  | 176.367.056    | 71,7                |
| 2014  | 193.944.150    | 68,4                |

*Kompas*, 10/1/ 2019.

Tabel di atas, memperlihatkan titik terendah partisipasi pemilih presiden selama lima belas tahun terakhir. Angka 68,4 persen merupakan akan terendah bila dibandingkan angka partisipasi pemilih dalam pemilu 2014 yang mencapai 75,1 persen. Menurunnya angka partisipasi pemilih bisa disebabkan beberapa faktor. *Pertama*, kinerja partai politik maupun politisi sangat buruk di mata publik. Bentuk keburukan kinerja partai politik diwujudkan dengan mementingkan diri sendiri dan kinerjanya tidak pro kepada masyarakat. Kedua, menurunnya kepercayaan pemilih terhadap elit partai politik, caleg, dan kandidat yang ditawarkan partai politik kepada pemilih. *Ketiga*, secara global pemilih pemula baik, di Amerika maupun di Inggris memiliki kecenderungan untuk bersikap anti partai politik dan kegiatan politik<sup>17</sup>. Sikap anti-politik dan tidak amu terlibat dalam kegiatan politik merupakan tantangan tersendiri bagi partai politik. Sikap anti-partai politik biasa dimiliki oleh para pemilih pemula dan pemilih kritis. Apalagi, dalam pemilu 2019 publik sangat dikejutkan dengan kehadiran para mantan koruptor yang ikut dalam kontestasi pemilu. Kehadiran para mantan koruptor dalam pemilu 2019 mengundang sikap kritis dari masyarakat. Masyarakat menginginkan para mantan koruptor yang ikut dalam pemilu diumumkan nama dan partainya. Hal ini terungkap dalam Jajak Pendapat Kompas, yang menyebutkan 70,9 persen pemilih menginginkan nama koruptor diumumkan. Lihat table.

Tabel 4. Pemilih sangat setuju caleg mantan koruptor diumumkan

| Setuju | Tidak setuju | Tidak tahu |
|--------|--------------|------------|
| 70,9   | 24,7         | 4,4        |

*Kompas*, 11/2/2019

Sebanyak 70,9 persen pemilih yang menginginkan agar para caleg mantan koruptor diumumkan kepada masyarakat—dan hanya 24,7 persen yang kurang setuju. Banyaknya pemilih yang menuntut

<sup>17</sup>Muhtar Haboddin, 'Menghadirkan Pemilih.', *op.cit.* hlm. 11

transparansi latar-belakang caleg pada pemilu 2019 merupakan sebuah kemajuan yang luas biasa. Dikatakan demikian, karena pemilih sedang menempatkan dirinya sebagai aktor politik yang menentukan terpilih tidak seorang politisi. Tuntutan pemilih tersebut sangat logis, mengingat hampir semua partai politik secara diam-diam mencalonkan kadernya yang mantan koruptor. Adapun jumlah caleg mantan koruptor yang ikut mencalonkan diri pada pemilu 2019 bisa disimak pada table.

Tabel 5. Pemilih sangat setuju caleg mantan koruptor diumumkan

| <b>Partai politik</b> | <b>Jumlah</b> |
|-----------------------|---------------|
| Golkar                | 8             |
| Hanura                | 5             |
| Partai Berkarya       | 4             |
| PKPI                  | 2             |
| Gerindra              | 6             |
| Demokrat              | 4             |
| PAN                   | 4             |
| PDIP                  | 1             |
| PBB                   | 1             |
| PKS                   | 1             |
| Partai Garuda         | 2             |
| Perindo               | 2             |
| <b>Jumlah</b>         | <b>40</b>     |

*Kompas*, 31/1/2019

Ada dua catatan penting untuk memaknai tabel di atas. *Pertama*, sebanyak 40 caleg yang tersebar di sejumlah partai politik. Dengan mencalonkan mantan koruptor pada pemilu 2019 bisa dibaca sebagai bentuk kegagalan partai politik dalam menghasilkan kaderisasi yang baik dan handal. Karena tidak memiliki kader, maka mantan koruptor pun di calonkan kembali. *Kedua*, dengan mencalonkan mantan koruptor sebagai caleg memberikan gambaran yang sangat jelas bahwa Golkar, PKS, PBB, PAN, PDIP, Perindo, Demokrat, Gerindra, Partai Garuda, PKPI, dan Hanura tidak memiliki komitmen politik yang

kuat terhadap korupsi. Padahal, korupsi merupakan musuh bersama bangsa ini, tetapi para elit politik terus saja berdamai dan memberikan ruang untuk berkuasa para politisi koruptor.

*Ketiga*, sebanyak empat partai politik, yakni PKB, PPP, PSI, dan Nasdem merupakan partai yang memiliki komitmen dan integritas untuk membasmi koruptor. Hal ini dibuktikan dengan tidak berkompromi terhadap koruptor. Langkah politik partai tersebut, tentu patut untuk diberi apresiasi atas keputusannya untuk melawan perilaku korupsi di Indonesia.

### **Menakar Harapan pemilih**

Bila mencermati penjelasan di atas, nampak jelas bahwa pemilih semakin cerdas, dan kritis terhadap proses pemilu. Hal ini menunjukkan bahwa pemilih memiliki pengetahuan yang cukup dalam pelaksanaan demokrasi prosedural. Pemilih nampak memposisikan dirinya sebagai subjek politik yang memiliki jiwa kritis dan keingintahuan yang mendalam perihal pemilu. Sebagai ilustrasi, ketika ditanyakan kepada pemilih apakah mereka akan berpartisipasi dalam pemilu yang akan datang? Pemilih yang berusia abtara 21 tahun sampai 40 tahun menempati angka tertinggi untuk berpartisipasi dalam pemilihan. Sebagaimana terlihat pada tabel.

Tabel 6. Partisipasi pemilih dalam pemilu

| <b>Kelompok usia</b> | <b>Prosentase</b> |
|----------------------|-------------------|
| Usia 17-21           | 86,4              |
| Usia 22-29           | 81,3              |
| Usia 30-40           | 81,6              |
| Usia 40 ke atas      | 79,3              |

Muhtar Haboddin, 'Menghadirkan Pemilih...', op.cit. hlm.12

Pemilih pemula yang menempati urutan pertama dalam penggunaan hak politiknya dalam pemilihan. Sebanyak 86,4 persen pemilih pemula akan berpartisipasi. Urutan berikutnya adalah usia 30-40 yakni 81,6 persen akan berpartisipasi dalam pemilu. Sedangkan,

pada usia 40 tahun ke atas justru yang menempati urutan terendah. Padahal, secara pengalaman mereka sudah berulang kali ikut dalam pemilihan. Rendahnya minat usia 40 tahun ke atas sebenarnya menimbulkan tanda tanya. Dikatakan demikian, karena pemilih sangat antusias dalam menyambut pemilu 2019. Sebagaimana nampak pada tabel 7 sebanyak 66,7 persen pemilih menyambut baik pelaksanaan pemilu 2019. Pemilih menyambut baik seakan-akan pemilu 2019 memberikan banyak harapan-harapan baru bagi mereka.

Tabel 7. Antusiasme pemilih menyambut pemilu 2019

| Jawaban        | Prosentase |
|----------------|------------|
| Ya             | 66,7       |
| Biasa saja     | 31,2       |
| Tidak antusias | 1,9        |
| Tidak tahu     | 0,2        |

*Kompas*, 7/1/2019

Sedangkan sebanyak 31,2 pemilih yang menyambut pemilu 2019 dengan biasa-biasa saja. Meskipun demikian, angka ini masih tinggi bila dibandingkan pemilih yang tidak antusias dan tidak tahun—yang jika ditotal hanya berjumlah 2,1 persen. Antusiasme pemilih tersebut bila dilanjutkan temuan Kompas ternyata menarik untuk disimak karena ketika pemilih ditanyakan apa yang paling Anda harapkan pada pemilu 2019, maka jawabannya terangkum pada tabel.

Tabel 8. Apa yang paling Anda harapkan pemilu 2019

| Jawaban                                     | Prosentase |
|---------------------------------------------|------------|
| Persatuan Indonesia siapa pun pemenangnya   | 63,5       |
| Keamanan penyelenggara pemilu               | 16,4       |
| Pasangan calon presiden yang dipilih menang | 14,0       |
| Lainnya                                     | 1,4        |
| Tidak tahu                                  | 4,7        |

*Kompas*, 7/1/2019

Tabel di atas memberikan informasi yang menunjukkan bahwa yang diharapkan pemilih pada pemilu tahun 2019 adalah persatuan. Ide persatuan menempati urutan pertama dengan nilai 63,5 persen. Persatuan Indonesia harus dijaga oleh semua pihak dengan berpegang pada norma siapa pun pemenangnya kita harus dukung. Argumen ini sangat beralasan, karena dalam pemilu, indikasi politisasi SARA sangat dirasakan oleh masyarakat bawah. Ketika elit politik bertengkar, maka secara tidak langsung masyarakat juga ikut merasakan dampaknya. Polarisasi masyarakat sangat terasa pasca pemilu. Jika hal ini dibiarkan, maka secara otomatis akan membahayakan persatuan dan kesatuan bangsa ini.

Harapan kedua masyarakat terhadap pemilu 2019 adalah keamanan penyelenggara pemilu. Faktor keamanan sangat diharapkan oleh masyarakat. Dengan keamanan dan stabilitas politik yang terjaga diharapkan pertumbuhan ekonomi dan perasaan aman warga masyarakat bisa diwujudkan. Pemilu diharapkan memberikan rasa aman kepada segenap warga masyarakat. Sedangkan urutan ketiga yang menjadi harapan masyarakat pada pemilu 2019 adalah agar pasangan calon presiden yang dipilih bisa menjadi pemenang. Harapan masyarakat tersebut sangat masuk akal bila pilihan politiknya yang menjadi pemenang.

## **Kesimpulan**

Partisipasi pemilih sangat penting dalam membangun sistem pemilu yang demokratis. Pemilih perlu ditempatkan sebagai aktor penentu dalam pemilu, dan bukan sebagai penonton politik. Pemilih adalah pemain yang sama derajatnya dengan caleg atau elit politik. Dalam membangun partisipasi pemilih yang bermutu dalam pemilu 2019, maka yang perlu dilakukan adalah, *pertama*, membangun kesadaran ideologi yang direpresentasikan diri sebagai bagian dari partai politik yang bersangkutan. Dengan kata lain, seorang pemilih harus bisa mengidentifikasi dirinya dengan partai tertentu. Kemampuan mengidentifikasi diri menunjukkan bahwa pemilih memiliki pengetahuan yang cukup terhadap partai tertentu.

*Kedua*, pemilih harus memiliki wawasan dan pengetahuan yang mumpuni—bukan saja terhadap partai politik, caleg tetapi juga mengenai aspek-aspek krusial dalam pemilu. Aspek pemilu ini sangat penting karena menyangkut soal penggunaan hak-hak politik warga negara. Kebanyakan pemilih tidak bisa menggunakan hak pilihnya karena tidak terdaftar oleh penyelenggara pemilu. Agar hak politiknya bisa digunakan, maka pemilih harus memantau kerja penyelenggara pemilu. Hal ini sangat penting karena penggunaan hak pilih politik dalam pemilu merupakan bagian dari hak kewarganegaraan<sup>18</sup>.

*Ketiga*, proses pendidikan serta penyadaran peran pemilih dan yang dipilih, harus mampu mengkondisikan masyarakat pemilih agar bisa menaungi akuntabilitas partai politik dan caleg yang duduk di lembaga politik negara. pemilih terus menerus kita ajak untuk mempertanyakan apa yang telah dan belum dilakukan oleh mereka sebagai politisi. *Keempat*, menjadikan pemilih yang lebih rasional dalam memberikan suara politiknya, tidak bisa hanya dilakukan sepihak oleh orang luar (NGO dan Kampus). Akan tetapi pendampingan kepada pemilih diperlukan sebagai bagian dari pendidikan politik<sup>19</sup>. *Terakhir*, para caleg juga berkepentingan membangun iklim demokrasi yang lebih sehat. Jangan sampai pemilih merasa kecewa, putus asa, seolah tak ada harapan dari pemilu 2019. Sebab, itu bisa berbahaya bagi pembangun demokrasi ke depan<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup>Muhtar Haboddin, 'Menghadirkan Pemilih.', *op.cit.* hlm.19.

<sup>19</sup>Sutoro Eko dkk. *Menuju Pemilu Transformatif*. Jogjakarta, IRE, 2004. hlm.42

<sup>20</sup>Agnes Theodora 'Lampu Kuning Partisipasi Pemilih' Kompas, 10 Januari 2019.

### **Daftar Pustaka**

- Afan Gaffar, 'Merangsang Partisipasi Politik Rakyat' dalam Syatofin Arba (ed).1998. *Demitologisasi Politik Indonesia*. Jakarta. CIDES.
- Yohan Wahyu 'Membaca Antusiasme Kampanye Terbuka' *Kompas*, 1 April 2019.
- Myron Weiner, 'Partisipasi Politik dan Perkembangan Politik' dalam Myron Weiner, (ed).1980. *Modernisasi Dinamika Pertumbuhan*. Jogjakarta, UGM Press.
- Yahya Muhaimin dkk. *Kamus Istilah Politik*. Jakarta, Mendikbud, 1985.
- Muhtar Haboddin dan M. Arjul.*Pengantar Ilmu Politik*. Malang UB Press, 2016.
- Ramlan Surbakti dkk. *Menjaga Kedaulatan Pemilih*. Jakarta, Kemitraan, 2011.
- T.A. Logowo 'Otonomi Daerah dan Akomodasi Politik Lokal' dalam Indra Piliang dkk. *Merumuskan Kembali Kebangsaan Indonesia*. Jakarta, CSIS. 2002.
- Agus. 'Pemetaan Sosiologis Perilaku Pemilih di NTB' *Jurnal Transformative*, Vol.2, No.1, 2016.
- Muhtar Haboddin, 'Menghadirkan Pemilih Pemula Cerdas dalam Pemilu 2014' *Jurnal Transformative*, Vol.1, No.1, 2015.

# BAB X

## DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAN DEMOKRASI PARANOID

Arlan Siddha

\*\*\*\*\*

### Abstrak

Tulisan ini ingin menyajikan tentang Dewan Perwakilan Rakyat dalam pemilu 2019, sebagai produk demokrasi paranoid.<sup>1</sup> Istilah demokrasi paranoid hendak mengkritik praktik demokrasi elektoral-prosedural yang bersandar pada mekanisme representasi. Dalam model demokrasi elektoral-prosedural yang mengabaikan partisipasi kritis konstituen, representator merasa dirinya dipilih oleh rakyat dan merasa berjuang demi kepentingan rakyat. Pada kenyataannya, representator hanya memperjuangkan kepentingannya sendiri. Tulisan ini ingin memperkaya pengetahuan kita tentang demokrasi, supaya tidak terjebak pada demokrasi prosedural yang elitis, oligarkis dan bertumpu pada mereka yang mempunyai kekuasaan dan kapital. Demokrasi paranoid hendak menampilkan level ketersesatan dan kelemahan demokrasi kita yang menghasilkan wakil rakyat yang oleh kalangan milenial beberapa waktu yang lalu disebut dengan; “Dewan Penipu Rakyat”. Munculnya dewan penipu rakyat ini merupakan hasil dari demokrasi elektoral yang semata-mata mengutamakan representasi dan mengabaikan pentingnya kesadaran kritis konstituen untuk memilih wakil rakyat yang benar-benar memperjuangkan kepentingannya.

**Kata Kunci:** DPR, Demokrasi dan paranoid.

---

<sup>1</sup>*Paranoid* adalah ajektiva, kata sifat, untuk penderita paranoia. Paranoia didefinisikan sebagai penyakit mental di mana seseorang meyakini bahwa orang lain ingin membahayakan dirinya. Sedang dalam kamus Webster, paranoia didefinisikan sebagai gangguan mental yang ditandai dengan kecurigaan yang tidak rasional/logis.

## Pendahuluan

Kita sebenarnya memiliki perspektif yang sangat kaya untuk membaca performa anggota DPR RI. Perspektif ekonomi dan politik kerap digunakan dalam menganalisis kinerja dan produktivitas anggota dewan. Sekali-sekali kita menggunakan istilah psikologi dengan menyebut anggota DPR sebagai aktor yang sedang mempraktekkan model demokrasi paranoid. Jika merujuk pada buku Patrick Suskind: *The Story of Madman* (Dastan Books, Mei 2007), demokrasi paranoid adalah model demokrasi yang ditandai oleh; (1) adanya keyakinan palsu tentang sesuatu; (2) adanya perasaan diancam; (3) anti kritik dan menganggap kritik sebagai ancaman; (5) mempraktekkan cara hidup yang bersifat tertutup dan merasa terganggu dengan dunia di luarnya; (6) terjebak pada rutinitas.

Pertama terkait dengan keyakinan palsu Anggota DPR. Anggota DPRD yang terpilih melalui pemilu 2019 memiliki keyakinan palsu bahwa mereka dipilih berdasarkan kedaulatan rakyat. Padahal, hampir semua pemilu di Indonesia sudah mengganti kedaulatan rakyat dengan kedaulatan uang. Politik uang atau *money politics* merupakan ciri khas pemilu di Indonesia pasca Orde Baru.<sup>2</sup> Maraknya politik uang pada pemilu 2019, melibatkan berbagai komponen masyarakat mulai dari penyelenggara pemilu, pengawas pemilu, peserta pemilu, sampai dengan pembelian suara pemilih. Data berikut menggambarkan bagaimana bentuk politik uang dalam pemilu 2019. Lihat tabel.

---

<sup>2</sup>Polisi mengamankan satu mobil yang membawa uang senilai Rp 1,075 miliar dan sejumlah atribut salah satu partai peserta pemilu di Lamongan, Jawa Timur, Senin (15/4/2019). Polisi mengamankan dua pengendara di dalam mobil bernopol S 1976 JT yang terkena razia dalam rangka hari tenang menjelang Pemilu 2019. Artikel ini telah tayang di [Kompas.com](http://Kompas.com) dengan judul “7 Kasus Politik Uang Jelang Pemilu, Uang Rp 1 Miliar di Mobil: Kompas, 16 April 2019.

Tabel 1. Politik Uang Dalam Pemilu 2019

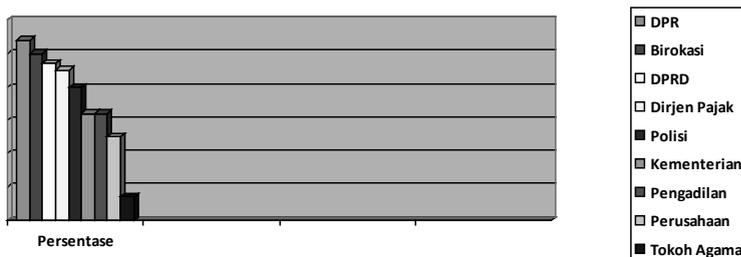
| No | Kasus                        | Deskripsi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|----|------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 01 | Membeli Penyelenggara Pemilu | <ul style="list-style-type: none"> <li>• KPU memberhentikan anggota Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) di Kabupaten Tapin, Kalimantan Selatan, yang terlibat dalam politik uang (Detik, 16 April 2019)</li> <li>• Polisi melimpahkan kasus dugaan manipulasi hasil Pemilu 2019 yang dilakukan seluruh anggota panitia pemilihan kecamatan (PPK) Koja dan Cilincing ke kejaksanaan (Kompas, 11 Juli 2019).</li> <li>• Penangkapan terhadap Ketua KPU Kabupaten Garut Ade Sudrajad terbukti menerima suap terkait pilkada Kabupaten Garut 2018 (Tempo Co, 25 Februari 2018).</li> </ul>                                                                                                           |
| 02 | Membeli Pengawas Pemilu      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) memecat anggota Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Kota Sibolga Jhonny Effendi Sitinjak. Jhonny dipecat karena pungutan liar kepada calon staf yang akan bekerja di Panwaslu Kota Sibolga. Sebelum dipecat, Jhonny sempat menjalani sidang DKPP pada Senin, 19 Maret 2018. Dalam persidangan terungkap, Jhonny meminta uang Rp 6 juta kepada calon staf atas nama Ruth Damayanti Sianturi, agar bisa diterima sebagai staf Panwaslu Kota Sibolga (Liputan6, 21 Maret 2018).</li> <li>• Ketua Panwaslu Kabupaten Garut ditangkap Polisi karena terbukti menerima suap (Tempo Co, 25 Februari 2018).</li> </ul> |
| 03 | Membeli Peserta Pemilu       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Polisi mengamankan satu mobil yang membawa uang senilai 1,075 miliar dan sejumlah atribut partai di Lamongan Jawa Timur 15 April 2019 (Kompas, 16 April 2019).</li> <li>• Partai terlibat dalam membagikan sembako dan membagikan asuransi kecelakaan (Voa Indonesia, 05 April 2019).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 04 | Membeli Suara Pemilih        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tim Gakkumdu Pekanbaru menangkap empat orang dalam kasus dugaan 'serangan fajar' dengan dana disita Rp 506 juta. Dana tersebut bersumber dari caleg Gerindra Dapil Riau II (Detik 16 April 2019).</li> <li>• Caleg Gerindra di Nias ditangkap dengan uang Rp 60 juta (Kompas, 16 April 2019)</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

|  |  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Caleg Partai Golkar yang maju di DPRD provinsi dari dapil Sulbar 2 berinisial HSL tertangkap tangan oleh petugas TPS sedang membagi-bagikan sejumlah uang di rumah salah satu masyarakat di Desa Sumarrang, Polewali Mandar, Sulawesi Barat (Kompas, 16 April 2019)</li> <li>• Polisi menangkap wakil bupati (wabup) Padanglawas Utara Hariro Harahap yang juga merupakan politisi dari Partai Gerindra atas dugaan praktik politik uang untuk memenangkan salah satu Caleg DPRD Kabupaten Padanglawas Utara, Sumatera Utara, Masdoripa Siregar. Dalam penangkapan tersebut, polisi mengamankan 87 lembar amplop berisi uang Rp 43,4 juta (Kompas, 16 April 2019)</li> <li>• Tim Sentra Gakkumdu Bawaslu Jakarta Utara mengamankan 80 amplop dari posko pemenangan caleg DPRD DKI Jakarta dari Partai Gerindra, M Taufik, di kawasan Warakas. Berdasarkan keterangan Kapolres Metro Jakarta Utara Kombes Budi Herdhi Susianto, setiap amplop tersebut berisi uang tunai senilai Rp 500.000 (Kompas, 16 April 2019)</li> </ul> |
|--|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Data: Dari berbagai sumber.

Dari data tersebut di atas, nampak bahwa pemilu 2019 masih dikendalikan politik uang. Politik uang menghancurkan sendi-sendi demokrasi, sekaligus menjadi mengebiri kedaulatan rakyat. Di hadapan uang suara rakyat menjadi suara uang dan rakyat kehilangan kedaulatannya. Karena itu, para wakil rakyat yang dipilih tidak bekerja untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, tetapi bekerja untuk mengembalikan modal. Tidak heran jika banyak anggota dewan yang terlibat dalam kasus korupsi. Berdasarkan riset yang dilakukan lembaga transparansi internasional tahun 2017, DPR menduduki peringkat teratas sebagai lembaga paling korup di Indonesia. Tingkat korupsi DPR mencapai 54%, Birokrasi 50% dan DPRD 47%. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa DPR selama ini memproduksi keyakinan palsu bahwa mereka bekerja untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Kenyataannya, mereka bekerja untuk mengembalikan modal yang mereka keluarkan dalam pemilu. Untuk jelasnya, lihat grafik berikut.

Grafik 1. Lembaga-Lembaga Terkorup di Indonesia Tahun 2017  
Berdasarkan Hasil Penelitian Transparansi Internasional



Data diperoleh dari: [www.rappler.com](http://www.rappler.com), 8 Maret 2017.

Kedua adanya perasaan diancam. DPR merupakan kumpulan orang-orang yang bermental hipokrit<sup>3</sup> atau berpura-pura mempunyai standar moral yang tinggi yang sebenarnya mereka tidak pernah memilikinya. Cara berpikir dan bertingkah hipokrit merupakan habitus DPR. Mereka selalu merasa terancam oleh orang, kelompok atau lingkungan lain yang berada di luarnya. Karena standar moral dan nilai yang tinggi menyebabkan anggota DPR menjaga jarak dengan rakyat. Demi standar moral yang tinggi ini, mereka suka dengan program kerja studi banding ke luar negeri yang seringkali sama artinya dengan plesiran dan tidak menghabiskan waktunya untuk bertemu dan merasakan hati nurani rakyat yang diwakilinya. Demi standar moral yang tinggi, para wakil rakyat ini suka berjas dengan dasi yang necis, jam tangan yang mahal, kehidupan yang mewah dan tas yang dibeli dari produsen ternama di Italia. Karena standar moral yang tinggi ini, mereka tidak lagi duduk sama rendah dan berdiri sama tinggi dengan para buruh, para petani dan para nelayan. Mereka seperti tercabut dari lingkungannya. Sekedar catatan penting bahwa hasil pemilu 2019 memproduksi 7 orang artis di Parlemen. Tabel berikut menggambarkan artis yang menduduki kursi DPR RI hasil pemilu 2019. Lihat Tabel 1.

<sup>3</sup>Berpura-pura, KBBI 2019.

Tabel 2. Artis di Parlemen Hasil Pemilu 2019

| No | Nama Artis          | Partai Pengusung |
|----|---------------------|------------------|
| 01 | Tommy Kurniawan     | PKB              |
| 02 | Junico Siahaan      | PDIP             |
| 03 | Rachel Maryam       | Gerindra         |
| 04 | Nurul Arifin        | Golkar           |
| 05 | Rieke Diah Pitaloka | PDIP             |
| 06 | Desy Ratnasari      | PAN              |
| 07 | Krisdayanti         | PDIP             |
| 08 | Mulan Jameela       | Gerindra         |

Sumber Daya: MoneySmart, 8 Juli 2019

Ketiga anti kritik dan menganggap kritik sebagai ancaman. Anggota DPR sebenarnya adalah mereka yang dipilih dengan kepercayaan bahwa mereka dapat mengemban amanat penderitaan rakyat. Ketika mereka bekerja tidak sesuai dengan amanat rakyat, maka wajar apabila mereka dikritik. Tetapi bukan sesuatu yang mustahil apabila ditemukan kenyataan bahwa banyak juga anggota DPR yang bersikap antikritik dan tidak mau dikritik. Bahkan dalam UU No.17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD (UU MD3) Pasal 122, dikatakan bahwa MKD bisa mengambil langkah hukum terhadap perseorangan, kelompok, atau badan hukum yang merendahkan kehormatan DPR dan anggota DPR.<sup>4</sup> Ketentuan ini tentu saja memperkuat keyakinan publik bahwa DPR bukan lagi lembaga negara yang memperjuangkan dan mengembangkan demokrasi Indonesia secara terus-menerus, tetapi telah berubah menjadi lembaga negara otoriter. Refly Harun bahkan dengan lantang mengatakan bahwa anggota DPR yang tidak mau dikritik, baiknya menjadi rakyat biasa saja.<sup>5</sup>

Kelima, DPR mempraktikkan cara hidup yang tertutup dan merasa terganggu dengan dunia di luarnya. Banyak anggota DPR yang mengalami transformasi dari terbuka menjadi tertutup. Sebelum mereka menjadi anggota DPR mereka relatif terbuka dan

<sup>4</sup>CNN Indonesia, 14 Februari 2018.

<sup>5</sup>CNN Indonesia, 19 Februari 2018.

menerima semua kelompok dalam masyarakat menjadi bagian dari perjuangannya. Tetapi setelah terpilih menjadi anggota DPR, mereka bersikap tertutup dan mengenakan persyaratan yang sangat ketat untuk bertemu dengan rakyat yang telah memilih mereka di dalam pemilu. Anggota DPR bahkan bersikap galak kepada rakyat dan melunak kepada pemerintah. Harusnya anggota DPR galak kepada pemerintah dan melunak kepada rakyat, karena DPR adalah wakil rakyat bukan wakil pemerintah. Tetapi sudah banyak bukti bahwa DPR lebih mencerminkan dirinya sebagai wakil pemerintah bukan rakyat. Misalnya dalam pembahasan RAPBN, DPR lebih mencerminkan dirinya sebagai kolega, teman, sejawat dan bahkan wakil pemerintah.<sup>6</sup>

Keenam, DPR juga kerap terjebak pada rutinitas. Rutinitas DPR adalah menjalankan tugas dan fungsinya sebagai wakil rakyat dalam hal pembahasan anggaran, pengawasan terhadap pemerintah dan dalam menjalankan fungsi legislasi. Rutinitas ini membuat DPR lupa dengan kondisi ekonomi, sosial dan budaya daerah yang diwakilinya. Berikut ini kami tayangkan provinsi yang paling miskin di Indonesia dan berharap bahwa DPR yang berasal dari daerah pemilihan provinsi miskin ini dapat bersuara lebih lantang untuk menggerakkan program dan kebijakan pemerintah yang lebih mengarah pada kesejahteraan masyarakat. Lihat tabel 2.

Jika dilihat dari tabel tersebut, anggota DPR dari provinsi termiskin harusnya lebih lantang dalam menyuarakan tentang kemiskinan.

Keenam hal di atas, disebabkan oleh praktik demokrasi elektoral kita yang semata-mata bersandar pada suara konstituen. Padahal konstituen sendiri berada pada kondisi kehilangan kesadaran untuk memilih secara kritis dalam pemilu.<sup>7</sup> Mereka lebih memilih karena

---

<sup>6</sup>Bagian ini bisa baca terkait dengan berita sikap DPR terhadap RAPBN. Baca Kontan Co, 29 September 2019. DPR setuju RAPBN 2020 usulan pemerintah.

<sup>7</sup>Banyak riset yang menunjukkan bahwa partisipasi pemilih dalam pemilu di Indonesia memang sangat tinggi, tetapi partisipasi tersebut sangat dipengaruhi oleh mobilisasi yang dilakukan multiaktor dalam pemilu. Studi STI 2008; "Partisipasi

Tabel 3. Provinsi Termiskin di Indonesia Berdasarkan Survei Badan Pusat Statistik

| No | Provinsi            | Persentase |
|----|---------------------|------------|
| 1  | Papua               | 27,53      |
| 2  | Papua Barat         | 22,17      |
| 3  | Nusa Tenggara Timur | 21,09      |
| 4  | Maluku              | 17,69      |
| 5  | Gorontalo           | 15,52      |
| 6  | Aceh                | 15,32      |
| 7  | Bengkulu            | 15,23      |
| 8  | Nusa Tenggara Barat | 14,56      |
| 9  | Sulawesi Tengah     | 13,48      |
| 10 | Sumatera Selatan    | 12,71      |

Sumber: Badan Pusat Statistik, Katadata Co, 31 Juli 2019.

uang. Hal ini disebabkan karena, konstituen hanya diperhatikan pada saat menjelang pemilu. Tidak heran kalau konstituen bersifat pragmatis dan memilih berdasarkan “petunjuk” ABS (Aspal, Bensi dan Semen). Absennya pemilih kritis di Indonesia dalam setiap pemilu, memberikan kontribusi masuknya anggota legislatif yang nota bene memperoleh suara banyak dalam pemilu, tetapi tidak memiliki kontribusi apa-apa terhadap perubahan politik dan pembaharuan kehidupan berbangsa dan bernegara yang lebih demokratis, adil dan sejahtera. Masuknya aktor seperti ini ke dalam arena legislatif, mempercepat proses pembusukan parlemen, tidak hanya karena tekanan publik yang sangat luas, tetapi lebih disebabkan karena pemahaman terhadap peran dan fungsinya tidak berjalan. Di sini sekali lagi kita ingin mengatakan bahwa demokrasi yang dipraktekkan di parlemen telah menjadi demokrasi paranoid, dimana aktor-aktornya memiliki keyakinan palsu tentang dukungan rakyat yang mereka terima di dalam pemilu.

---

Pemilih Murni atau Hasil Mobiliasi” (tidak diterbitkan) menunjukkan bahwa mayoritas anggota dewan yang terpilih dalam pemilu dipilih karena adanya mobilisasi pemilih yang dilakukan partai politik, bukan atas dasar kesadaran kritis atau kesadaran sukarela. Studi IPD 2010, juga menunjukkan bahwa partisipasi di dalam pilkada disebabkan oleh mobilisasi berupa janji: **Aspal, Semen dan Uang** (ASU).

## **Representasi VS Akuntabilitas**

Tidak sedikit anggota DPR yang memiliki keyakinan palsu atau kepercayaan berlebihan terhadap dukungan konstituen. Keyakinan palsu itu disebabkan oleh metode perhitungan kursi yang semata-mata bersandar pada suara terbanyak, sebagaimana diatur dalam undang-undang No.7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Undang-undang ini memproduksi keyakinan palsu anggota dewan bahwa mereka seolah-olah dipilih oleh mayoritas rakyat dan memenangkan suara terbanyak di dapilnya. Adanya keyakinan palsu ini, menyebabkan seorang anggota dewan, tidak peduli dengan akuntabilitas politik. Representasi politik dianggap faktor yang sangat determinan untuk duduk di kursi empuk dalam parlemen. Celaknya, saking percaya diri dengan banyaknya suara yang dikumpulkannya dalam pemilu, aktor seperti ini tidak menyediakan ruang munculnya kontrol publik yang lebih luas terhadap kerja-kerjanya di parlemen. Mancur Oslon (1965) menyebut aktor seperti ini sebagai orang yang sangat tega mencoba memanipulasi suara konstituen dan mengabaikan tindakan kolektif untuk memenuhi kebutuhan partikularnya. Dengan kata lain, seorang anggota DPR yang menderita “keyakinan palsu” percaya bahwa aksi-aksi kolektif di DPR hanya mempersempit ruangnya untuk memperoleh kepentingan pribadi yang lebih luas. Tindakan sublimasi yang biasanya dilakukan adalah dengan mencari aksi-aksi kompensasi di bawah standar operasional prosedur yang tidak terkontrol dan bergerak sendiri di luar arena parlemen. Dalam konteks ini, mudah bagi kita untuk mengoprasikan instrumen pengecekan: “siapa yang mendapat suara terbanyak pada pemilu 2019 dan bagaimana tingkat kehadirannya dalam parlemen? Tetapi tentu saja akan sulit jika menjawab pertanyaan mengapa sampai terjadi seperti itu? Berikut merupakan data terkait dengan anggota DPR yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilu 2019. Lihat tabel 3.

Tabel 4. Nama Anggota DPR Hasil Pemilu 2019 dengan Suara Terbanyak

| No | Nama Anggota DPR                   | Jumlah Suara   |
|----|------------------------------------|----------------|
| 01 | Puan Maharani (PDIP)               | 404.034 suara  |
| 02 | Cornelis (PDIP)                    | 285.797 suara  |
| 03 | Hidayat Nur Wahid (PKS)            | 281.372 suara  |
| 04 | Roberth Rouw (Nasdem)              | 274.426 suara  |
| 05 | Rano Karno (PDIP)                  | 274.294 suara  |
| 06 | Edhie Baskoro Yudhoyono (Demokrat) | 263.510 suara  |
| 07 | I Made Urip (PDIP Bali)            | 255. 130 suara |
| 08 | Imron Amin (Gerindra)              | 242.437) suara |
| 09 | Fadli Zon (Gerindra)               | 230.524 suara  |
| 10 | Ahmad Baidowi (PPP)                | 227.170 suara  |

Sumber: Kompas Com, 31 Agustus 2019

Data tersebut menunjukkan bahwa anggota DPR yang terpilih memiliki tingkat representasi yang tinggi, namun tidak menjamin bahwa mereka memiliki akuntabilitas yang tinggi dalam menjalankan fungsinya di parlemen. Penelitian Forum Masyarakat Peduli Parlemen Indonesia (Formappi) tahun 2018 menunjukkan bahwa kinerja DPR dalam bidang legislasi masih rendah. DPR rata-rata hanya menghasilkan 10 RUU tiap tahun.<sup>8</sup>

### **Hubungan Konstituen Dengan DPR**

Seorang anggota legislatif sejatinya merupakan orang yang bebas, kerana struktur kuasa dan kedudukannya dalam parlemen dibentuk melalui hubunga langsungnya dengan konstituen, tidak atas dasar petunjuk, sebagaimana yang pernah dipraktikkan semasa Orde Baru. Tetapi sebetulnya, jika dicermati dengan baik, sebenarnya anggota DPR sadar atau tidak hidup dalam arena yang penuh dengan ancaman. Sebagai bagian dari struktur partai dan dimana oligarki partai lebih berkuasa dibandingkan dengan suara rakyat, maka agenda-agenda kerakyatan seperti pembahasan rancangan undang-undang, kerap disingkirkan demi memuluskan agenda partai. Dengan

<sup>8</sup>Kompas, 14 Agustus 2018.

kata lain, apabila dalam waktu yang bersamaan terjadi tabrakan antara pembahasan rancangan undang-undang dengan agenda partai, seorang anggota DPR kerap memilih mengikuti kegiatan partai ketimbang membahas undang-undang. Dalam konteks ini, Popkin (1979) mengatakan bahwa pilihannya tinggal menghitung untung dan ruginya. Pilihan meninggalkan agenda rakyat demi menjalankan agenda partai, sadar atau tidak merupakan bagian dari munculnya perasaan “terancam” dalam diri anggota dewan. Ada ketakutan yang berlebihan, apabila tidak mengikuti kegiatan partai dapat menjadi alasan bagi partai untuk tidak lagi mencalonkan yang bersangkutan pada periode berikutnya. Di sini partai menjalankan struktur tekanan psikologis yang sangat luar biasa. Adanya Fraksi yang berkantor di DPR, memperkuat struktur tekanan terhadap anggota DPR.

Di DPR, terdapat anggota yang sangat rajin menghadiri sidang dan rapat-rapat. Tetapi kehadirannya jarang “berbunyi” atau hampir pasti tidak pernah bersuara. Dalam konteks ini, mekanisme tekno-administratif ternyata tidak cukup untuk menghadirkan substansi dan bahkan kehilangan pemaknaan terhadap kehadiran dalam parlemen. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa jika kita mengenakan persyaratan administratif untuk memeriksa kerja-kerja politik, maka dapat dibayangkan bahwa aktor yang tidak berbunyi akan muncul sebagai pemenang dan yang memberikan substansi akan menjadi pecundang. Salah satu cara untuk mengস্যasati ini adalah dengan memeriksa substansi. Berita media merupakan salah satu instrumen yang bisa digunakan untuk memeriksa fenomena apa yang terjadi dalam rapat-rapat/sidang di DPR.

Ari Dwipayana (2006) mengatakan bahwa ada lima wajah DPR; (1) wajah DPR di parlemen; (2) wajah DPR di level *grassroots* atau konstituen; (3) wajah DPR di pemerintahan; (4) wajah DPR di dunia bisnis/swasta dan; (5) wajah DPR di media massa. Kita mempunyai gambaran yang cukup lengkap tentang wajah DPR di parlemen dimana kerap ditemukan bahwa anggota DPR tidur waktu sidang dan bahkan ada yang menonton film porno. Salah satu anggota DPR dari Fraksi PKS terbukti sedang menonton film

prono selagi sidang.<sup>9</sup>Kejadian itu bahkan dianggap pelaku sebagai takdir. Sementara wajah DPR di masyarakat sering dianggap sebagai “Dewan Penipu Rakyat” atau dulu dicap dengan Anggota 4D dan 5D (Datang, Duduk, Dengar, Duit dan Diam) dan tukang stempel. Sementara wajah DPR di pemerintahan—pemerintah menganggap DPR sebagai mitra, teman sejawat dan sektu yang bisa berkerjasama untuk memuluskan agenda pemerintah. Di sini sering terjadi kasus korupsi yang melibatkan pemerintah dan DPR. Di media massa, wajah DPR terlihat ramah, bisa disuap dan bisa diajak bekerjasama. Hal ini menyebabkan banyak media yang memanfaatkan anggota DPR.

### **Kesimpulan dan Rekomendasi**

Pemilu 2019 sudah melakukan trobosan yang sangat penting untuk menghasilkan anggota dewan yang lebih berkualitas. Beberapa di antara perubahan itu antara lain adalah, menaikkan ambang batas parlemen dari 3,5% menjadi 4%, merubah metode perhitungan kursi dari metode Kuota Hare ke Metode Webster dan sebagainya. Tetapi sejumlah perubahan tersebut sulit menghasilkan DPR yang memiliki akuntabilitas yang lebih kuat kepada rakyat yang diwakilinya. Hal ini disebabkan karena; (1) rekrutmen calon anggota dewan oleh Partai Politik masih mengandalkan paternalisme dan klientelisme, sehingga anggota dewan yang dihasilkan masih merupakan kumpulan anak, menantu, ipar dan istri; (2) kaderisasi di partai tidak berjalan, sehingga untuk mencalonkan anggota legislatif partai lebih banyak mengadopsi artis dan tokoh yang sudah terkenal; (3) pendidikan politik yang dilakukan oleh partai tidak berjalan; (4) fungsi brokering atau intermediare partai dalam mendistribusikan kader yang berkualitas tidak berjalan.

Untuk itu ada beberapa agenda yang sangat penting dilakukan antara lain: (1) mendorong reformasi partai politik ke arah partai modern yang programatik bukan yang ideologik; (2) meningkatkan pengawasan masyarakat sipil terhadap fungsi-fungsi parlemen; (3)

---

<sup>9</sup>Baca *Republika*, 8 April 2011.

menerapkan sistem kepartaian multipartai yang sederhana dan terbatas untuk menjamin stabilitas politik dan menjamin fungsi keterwakilan di parlemen berjalan efektif; (4) memperketat jarak keterwakilan politik dalam pemilu menjadi lebih sempit, dimana *district magnitude* hanya 3-5 kursi saja; (5) mendorong parlemen yang lebih efektif dalam menggerakkan program pemerintah yang mengarah kepada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

### **Daftar Pustaka**

- Archon Fung and Erik Olin Wright. 2003. *Deepening Democracy*. Verso, London-New York.
- Diamond, Larry. 2003. *Developing Democracy Toward Consolidation*, IRE, Yogyakarta.
- Held, David. 1995. *Democracy and the Global Order: from the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Polity Press, Oxford.
- Heywood, Paul (ed). 1997. *Political Corruption*, Blackwell, UK.
- Hyden Goran. 1992. *Governance and Politics in Africa*, Boulder & London.
- Marsh David dan Gerry Stoker. 2011. *Teori dan Metode dalam Ilmu Politik*, Nusamedia-Bandung.
- Migdal, S. Joel. 2001. *State in Society—Studying How State and Societies Transform and Constitute One Another*, Cambridge University Press, UK.
- Migdal, S. Joel. 1988. *Strong Societies and Weak State—Society Relations and State Capabilites in the Third World*, Princeton University Press.
- Peters, B. Guy. 1999. *Institutional Theory in Political Science*, Continuum, London-New York.
- Sahdan, Gregorius. 2005. Distorsi dan Paradoks Demokrasi Dalam Pilkada, *Jurnal CSIS*, Vol. 34, No.4 Desember 2005, Jakarta.
- Sahdan, Gregorius. 2005. Pilkada dan Prospek Demokrasi Lokal, *Jurnal CSIS*, Vol.43 No.1, 2005, Jakarta.

- Sahdan, Gregorius. 2004. *Jalan Transisi Demokrasi Pasca Orde Baru*, Pondok Edukasi, Yogyakarta.
- Vanhanen, Tatu. 1997. *Prospects of Democracy a Study of 172 Countries*, Rountledge, London and New York.
- Zartman, I. William (ed). 1995. *Collapse States—The Disintegration and Restoration of Legitimacy Authority*, Lynne Rienner Publishers, London.

## BIODATA PENULIS

\*\*\*\*\*

### **Gregorius Sahdan, S.IP, M.A,**



**Gregorius Sahdan, S.IP, M.A,** lahir di Munta, Desa Bangka Ara, Kabupaten Manggarai Provinsi NTT 11 Agustus 1973. Beliau kerap dipanggil Goris, menyelesaikan pendidikan S1 tahun 2001 di Sekolah Tinggi Pembangunan Masyarakat Desa “APMD” dan S2 di Program Studi Ilmu Politik UGM tahun 2010. Beliau adalah aktivis 1998 yang sering terlibat dalam demo kepada pemerintah Orde Baru. Goris sehari-hari berkerja sebagai staf pengajar pada Program Studi Ilmu Pemerintahan STPMD “APMD”. Pada tahun 2006, Goris dengan dukungan Konrad Adenauer Stiftung Jerman (KAS) mendirikan **The Indonesian Power for Democracy (IPD)** yang fokus pada masalah pemilu, tatakelola pemerintahan dan demokrasi. Goris sering menulis di media nasional antara lain: Kompas, Media Indonesia dan Suara Pembaruan. Goris juga aktif menulis di Jurnal CSIS Jakarta untuk masalah politik, demokrasi dan pemerintahan. Pada tahun 2018, Goris merintis kerjasama dengan Badan Pengkajian MPR yang kemudian menghasilkan sebuah buku berjudul: “Mengembangkan Sistem Perwakilan Politik Berintegritas” yang diterbitkan oleh IPD bekerjasama dengan Badan Pengkajian MPR. Sampai dengan saat ini melalui IPD, Goris telah menulis di berbagai buku yang diterbitkan IPD antara lain; Evaluasai Kritis Penyelenggaraan Pilkada di Indonesia (IPD Press, 2009), Pilkada dan Kemiskinan di NTT (IPD Press, 2008), Negara Dalam Pilkada

(IPD Press, 2009) dan juga beberapa buku yang diterbitkan oleh APMD. Skripsi Goris di S1 Ilmu Pemerintahan diterbitkan menjadi buku dengan judul: *Transisi Demokrasi di Indonesia Pasca Orde Baru* (Pondok Edukasi, 2004). Tahun 2011-2014, Goris bekerja menjadi Tenaga Ahli di Komisi II DPR RI. Goris ahli dalam bidang politik, demokrasi (pemilu dan pilkada) dan governance. Sampai dengan saat ini, Goris sudah mengelilingi hampir semua pulau besar di Indonesia; seperti Kalimantan, Papua, Sulawesi, Sumatera, Maluku dan sebagainya.

### **Dr. W. Riawan Tjandra, S.H, M.Hum**



**Dr. W. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum** adalah pengajar bidang Hukum Administrasi Negara di Fakultas Hukum dan Magister Ilmu Hukum (Kenegaraan) Universitas Atma Jaya Yogyakarta dan menjadi dosen tidak tetap pada beberapa perguruan tinggi di Yogyakarta, yaitu di Program S2 dan S3 Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana FH UGM, Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana FH Universitas Islam Indonesia (UII), Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana FH Universitas Janabadra, dan STIE YKPN. Pendidikan penulis sebagai berikut: lulus cumlaude dari Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang pada tahun 1993; lulus cumlaude dari Magister Hukum Bidang Konsentrasi Hukum Kenegaraan Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada pada tahun 2003; dan lulus cumlaude dari Program Doktor Ilmu Hukum Bidang Hukum Administrasi Negara UGM tahun 2009 di bawah bimbingan Promotor Prof. Dr. Muchsan, S.H. dan Co-promotor Prof. Dr. Nurhasan Ismail, S.H., M.Si. Penulis pernah mengikuti beberapa pelatihan di antaranya: Pelatihan Bantuan Hukum LBH UII (1998); Lokakarya Class Action yang diselenggarakan oleh YLBHI–LBH Jakarta pada tahun 2000; Kursus Perijinan Lingkungan yang diselenggarakan oleh BKPSL & Lemlit Universitas Airlangga Surabaya pada tahun 2000; Kursus

Comparative Administrative Law UGM-Maastricht (2006); Training of Materials Budget Oversight LGSP-USAID (2009) dan sejumlah Kursus bidang Pengadaan Barang dan Jasa yang diselenggarakan oleh Lembaga Konsultasi dan Pengembangan Nasional (terakreditasi A dari LKPP). Penulis pernah bekerja sebagai Konsultan Lembaga Donor, seperti USAID, AUSAID dan JICA serta pernah aktif sebagai mitra dari beberapa Lembaga Swadaya Masyarakat seperti Lappera, IRE, ICEL, LBH Jakarta, USC Satunama, dan WALHI. Penulis juga pernah menduduki beberapa jabatan struktural di Universitas Atma Jaya Yogyakarta, yaitu: Sekretaris pada Pusat Bantuan dan Konsultasi Hukum FH Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Atma Jaya Yogyakarta (2010-2012), Ketua Bagian Hukum Acara FH UAJY dan Ketua Bagian Hukum Administrasi Negara pada FH UAJY. Penulis menjadi ahli bidang Hukum Administrasi Negara, Hukum Keuangan Negara/Daerah, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, dan Hukum Pengadaan Barang dan Jasa di berbagai peradilan, yaitu: PN Tipikor, PTUN, Arbitrase, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung dan DKPP. Beberapa kasus yang pernah ditangani sebagai ahli diantaranya: kasus korupsi Dana Operasional Menteri, kasus korupsi KTP elektronik, kasus korupsi di Kementerian Agama, Kasus korupsi BUMN, dan sebagainya. Pernah menulis banyak artikel di media massa seperti Kompas, Media Indonesia, Koran Sindo, Suara Pembaruan, Republika, dan SKH Kedaulatan Rakyat. Penulis juga telah menghasilkan banyak buku, beberapa di antara: Hukum Keuangan Negara (Grasindo), Teori dan Praktik Peradilan Tata Usaha Negara (Cahaya Atma Pustaka), dan Hukum Administrasi Negara (Sinar Grafika).

### **Fikri Disyacitta, S.IP., M.A**



**Fikri Disyacitta, S.IP., M.A** adalah mahasiswa program studi Doktor Ilmu Politik di FISIPOL Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Selain kajian kepemiluan dan partai politik, penulis menekuni isu politik lokal, gerakan sosial, dan politik pangan. Penulis menempuh program sarjana Program Studi Ilmu Politik Universitas Airlangga Surabaya dan lulus *cum laude* pada tahun 2015. Program Magister Politik dan Pemerintahan (dh. Ilmu Politik) di FISIPOL Universitas Gadjah Mada berhasil lulus dengan predikat *cum laude* pada tahun 2018. Penulis pernah menjadi dosen tamu di Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan Universitas PGRI Adhi Buana Surabaya (2015).

Dalam bidang riset, penulis memiliki pengalaman di lembaga The Republic Institute (2014), Lembaga Survei Indonesia (2014) dan Sentra Advokasi Perempuan, Difabel, dan Anak Yogyakarta (2016). Bersama lembaga Research Centre for Politics and Government (PolGov) Universitas Gadjah Mada, penulis berkesempatan melakukan riset kolaboratif tentang *Local Elections* dengan Coral Bell School of Asia Pacific Affairs dan Australia National University (2017) dan riset *Village Head Election* dengan KITLV dan Australia National University (2018).

Beberapa artikel penulis pernah dimuat di media massa seperti Jawa Pos dan Harian Kedaulatan Rakyat. Penulis juga telah menghasilkan publikasi ilmiah di jurnal terakreditasi seperti *Dimensi Politik dalam Polemik Vonis Mati* (Jurnal Politik Universitas Indonesia, 2017), *The Indonesia Family Welfare Guidance Programe and the Revitalisation of Corporatist State Organisations: A Case Study of the Mobilisation of Support for Dewanti Rumpoko in the 2017 Batu Municipal Election* (Jurnal Power, Conflict, Democracy UGM, 2018), dan *Pangan yang Politis: Masalah, Dampak, dan Solusi* (Jurnal Politik Universitas Indonesia, 2018). Dalam publikasi terbaru berjudul *Pendanaan Kampanye Pemilu Serentak 2019 di Indonesia: Penguatan*

*Demokrasi Patronase?* (Jurnal Integritas KPK, 2019), penulis menjadi co-author bersama Dr. rer.pol. Mada Sukmajati, S.IP., MPP.

### **Rijel Samaloisa**



**Rijel Samaloisa** lahir di Bosua (Kepulauan Mentawai) Sumatera Barat, pada 08 Mei 1972. Menyelesaikan pendidikan formal Sekolah Dasar (SD), Sekolah Menengah Pertama (SMP) di Kepulauan Mentawai, SMEA di Padang. Kemudian melanjutkan kuliah di Universitas Bung Hatta (UBH) tahun 1992-1996, namun tidak selesai oleh karena pada tahun 1996 harus

hijrah ke Jakarta karena ikut terlibat dalam pengorganisasian dan advokasi masyarakat Desa Bosua dalam penyerobotan tanah adat melawan perusahaan HPH PT. Bhara Union (dibawah naungan Yayasan Polri), dituduh sebagai aktor intelektual dibalik penahanan direktur dan staf perusahaan tersebut. Di Jakarta bersama Walhi, YLBHI, JKLPK dan NGO, membentuk Tim Advokasi Mentawai untuk membebaskan warga Mentawai yang ditahan dan ditangkap oleh aparat keamanan dengan semena-mena, dan memfasilitasi masyarakat Mentawai untuk bertemu dengan KOMNAS HAM, DPR-RI dan lembaga terkait dalam rangka memberi dukungan bagi perjuangan masyarakat Mentawai terhadap kepemilikan sumber daya alam khususnya hutan Mentawai. Tahun 1997, mulai studi di Fisipol-UKI Jakarta. Selesai memperoleh gelar sarjana, kemudian melanjutkan program pascasarjana di Jurusan Ilmu Politik, Fisipol UGM Yogyakarta, tamat tahun 2004. Setelah menyelesaikan studi di Fisipol UGM, Rijel diajak teman-teman aktivis Mentawai untuk menjadi calon anggota DPRD Kepulauan Mentawai melalui Partai Persatuan Daerah (PPD). Pada Pemilu Pileg tahun 2004 PPD menjadi Partai pemenang, dan menghantarkan para kadernya menjadi anggota DPRD Mentawai termasuk Rijel Samaloisa. Tahun 2009, melanjutkan studi di Program Doktor (S3) Fisipol-UGM jurusan Ilmu Politik. Di tengah studi berlangsung, ditawarkan oleh PDI-

Perjuangan untuk menjadi calon Wakil Bupati Kepulauan Mentawai mendampingi Yudas Sabaggalet dalam Pilkada 2011. Lolos menjadi pasangan Bupati dan Wakil Bupati pada periode 2011-2016. Pada bulan Januari 2018, Rijel Samaloisa menyanggah gelar Doktor Ilmu Politik Fisipol-UGM. Kemudian pada bulan Januari 2019 hingga saat ini menjadi staf pengajar pada Program Studi Ilmu Pemerintahan di Sekolah Tinggi Masyarakat Desa (STPMD) “APMD” Yogyakarta sebagai dosen tetap.

### **Fatih Gama Abisono, S.IP, M.A**



Fatih Gama Abisono. Staf pengajar Prodi Ilmu Pemerintahan STPMD “APMD” Yogyakarta ini, pernah bekerja sebagai jurnalis di Tempo dan Metro TV. Selain aktif mengajar, sejak tahun 2008 lalu turut mendirikan lembaga riset dan konsultasi, Centre for LEAD, sekaligus sebagai peneliti di lembaga tersebut. Menamatkan pendidikan pada Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fisipol, UGM, Yogyakarta pada tahun 2001 lalu. Pada tahun 2010, kembali melanjutkan pendidikan pada Magister Ilmu Politik, Fisipol UGM dan menyelesaikan studinya pada tahun 2012 dengan tesis *Uang dalam Kontestasi Politik (Studi Etnografi Praktek Politik Uang dalam Pemilukada di Kota Yogyakarta Tahun 2011)*. Selain itu, dia terlibat dalam berbagai program penelitian, pelatihan dan pendampingan untuk isu *village governance*, reformasi pemerintahan, serta terlibat dalam kerja publikasi dengan menjadi editor lepas. Dua buku yang disuntingnya “Dari Representasi Simbolik menuju Representasi Simbolik” dan “Desa: Situs Baru Demokrasi Lokal, keduanya terbitan IRE Yogyakarta”. Saat ini tengah meminati studi politik kewargaan dan tata kelola sumber daya alam. Penulis dapat ditemui di fatih.abisono@gmail.com

### **Dr. Guno Tri Tjahjoko**



**Dr. Guno Tri Tjahjoko** adalah seorang akademisi, pegiat demokrasi dan praktisi sumber daya manusia. Beliau lahir di Semarang, 1 Desember 1961. Guno Tri Tjahjoko adalah lulusan S3 (Doktor Ilmu Politik) Pascasarjana Fisipol Universitas Gadjah Mada. Fokus riset disertasi beliau tentang Strategi Pemenangan dalam Pilkada. Temuan teori Politik Ambivalensi tersebut sudah dipatenkan ke Kementerian Hukum dan Hak

Asasi Manusia. Sebagai akademisi, beliau berpengalaman mengajar di beberapa perguruan tinggi di Yogyakarta. Sebagai penyelenggara Pemilihan Umum/Pemilihan Kepala Daerah beliau berpengalaman mengelola Pemilu Presiden/Wakil Presiden, Pemilu DPR, DPD dan DPRD dan Pemilihan Kepala Daerah. Sebagai praktisi, beliau berpengalaman sebagai trainer atau fasilitator di beberapa perusahaan BUMN dan Swasta di Indonesia. Beliau sehari-hari merupakan dosen tetap di Program Studi Ilmu Pemerintahan STPMD “APMD” Yogyakarta. **Email:** gtritjahjoko@gmail.com, **Website:** www.digitaleadership.biz.

### **Suryo Adi Pramono, S.IP, M.Si**



**Suryo Adi Pramono, S.IP, M.Si** lahir di Surakarta pada 26 September 1965. Pendidikan Strata 1 diselesaikan pada Jurusan Hubungan Internasional Universitas Gadjah Mada pada tahun 1993. Sebelum mengambil Studi Strata 2 pada Program Pascasarjana Universitas Indonesia Program Studi Sosiologi yang kemudian

diselesaikannya pada tahun 2001, ia pernah mengikuti Kursus Singkat selama 5 bulan pada Departemen Kajian Islam dan Hubungan Islam-Kristen, Hartford Seminary, Amerika Serikat, pada tahun 1997. Aktivitas dan pemberian materi lintas-agama masih ditekuninya sampai saat ini, antara lain dengan menjadi narasumber di Lembaga

Pengkajian Kerukunan Umat Beragama (LPKUB) IAIN (sekarang UIN) Sunan Kalijaga, Yayasan Satunama, Institut Dialog Antariman (DIAN), dan presentasi pada beberapa lembaga dan konferensi atau seminar lain. Bersama Al. Wisnubroto, ia menjadi edirod buku terbitan PSHD UAJY dan Yayasan Tifa berjudul “Pemenuhan Hak Keberagamaan Berbasis Dialog Lintas Iman. Sebuah Panduan” pada tahun 2016. Selain itu, dia juga aktif pada riset mengenai politik dan kebencanaan yang telah ditekuninya sejak menjadi dosen. Berkaitan dengan bidang politik, pada 2018 ia menulis artikel mengenai “Wakil Rakyat: Suatu Refleksi” dalam buku terbitan IPD dan BP MPR berjudul “Mengembangkan Sistem Perwakilan Politik Berintegritas”. Dari tahun 2008 sampai 2015 dia melakukan riset di lereng Gunung Merapi mengenai kebencanaan dari perspektif sosiologis untuk disertasi yang disusunnya sewaktu studi di Vrije Universiteit Amsterdam (belum selesai, harus berganti promotor karena berpindah ke Australia). Bersama dengan Birowo, ia menjadi editor dan penulis buku berjudul “Hidup Nyaman Bersama Ancaman: Pengalaman Radio Komunitas Lintas Merapi, Klaten, Jawa Tengah” (LPPM UAJY, 2012). Riset dan pendampingan di sektor pertanian dilakukan sejak 2017. Bersama Yayasan Kehati dan Aliansi Organik Indonesia, Suryo melakukan riset mengenai budidaya sorgum secara organik di Flores Timur (Likotuden, Tanjung Bunga, Adonara, Solor dan Lembata) pada tahun 2018. Hasil riset ini menjadi kontribusi penyusunan Paper Kebijakan untuk Kementerian Pertanian yang disusun bersama dengan AOI, Kehati, LIPI, Universitas Bakrie, Lestari Mandiri, Jatirogo dan PSHD UAJY (di mana ia menjadi kepalanya) dan dipresentasikan di hadapan jaringan masyarakat sipil di Bina Desa pada tahun 2019. Kini ia sedang melakukan riset mengenai kedaulatan benih pangan lokal di Jawa Timur dan Jawa Tengah bersama AOI, Lesman dan Aliansi Petani Indonesia (API). Sejak 2017 ia dan Tim UAJY (dan Paguyuban Petani Lestari sampai 2018) mendampingi Kelompok Tani Organik Setyo Mandiri di Pajangan, Bantul, yang ketuanya pada 2019 ini menjadi Petani Berprestasi Peringkat 1 se-DIY, setelah tahun 2018 berhasil menjadi juara hanya pada tingkat

Kabupaten Bantul. Agustus 2019 ia bersama aktivis Lesman dan AOI sedang mempersiapkan lanjutan riset kedaulatan benih pangan lokal di Jawa Tengah bagian selatan.

### **Yuniati Setiyaningsih, S.IP**



**Yuniati Setiyaningsih** adalah alumni Ilmu Pemerintahan Universitas Diponegoro (UNDIP) yang kini tengah menempuh Studi Magister Ilmu Politik di Universitas Padjajaran (Unpad) Bandung. Semasa berkuliah Ia aktif dalam Kajian Study Insan Cita Semarang dan Pengurus TAQ (Komunitas Tafsir al-qur'an Semarang). Motto hidupnya:

*Jadilah Yang Terbaik dan Berikanlah Yang Terbaik.*

### **Dr. Leo Agustino**



**Dr. Leo Agustino** adalah Dosen di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP), Universitas Sultan Ageng Tirtayasa (Untirta), Banten. Pendidikan Sarjana (S1) ditempuh di Universitas Katolik Parahyangan (Unpar), S2 di Universitas Indonesia, dan S3 di Universiti Kebangsaan Malaysia (UKM).

Selain mengajar, Ia pun aktif meneliti dan menulis dalam tema politik (nasional dan lokal) serta kebijakan publik. Beberapa bukunya: *Dasar-dasar Kebijakan Publik* (Edisi Revisi) (2016), *Korupsi: Akar, Aktor, Locus* (2018), dan lainnya.

### **Muhtar Haboddin, S.IP, M.A**



**Muhtar Haboddin** adalah Dosen Program Studi Ilmu Pemerintahan, FISIP Universitas Brawijaya. Buku-buku yang dipublikasinya adalah *Politik Primordialisme* (UB Press, 2015). *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, (UB Press, 2015); *Pengantar State Auxiliary Agency* (UB Press, 2015); *Memahami Kompleksitas Persoalan Korupsi*

(Fisip-UB Press,2016); *Pengantar Ilmu Politik* (UB Press, 2016); *Dinamika Pilkada dan Demokrasi Lokal di Indonesia* (UB Press, 2016); *Pemilu dan Partai Politik di Indonesia* (UB Press, 2016); *Memahami Kekuasaan Politik* (UB Press, 2017); *Kahmi UB untuk Indonesia* (PUSKA Press, 2017).

### **Ahmad Imron Rozuli**



**Ahmad Imron Rozuli.** Dosen Ilmu Sosiologi FISIP Universitas Brawijaya. Sedang menjalani Program Doktorat (S3) Ilmu Sosiologi di Universitas Brawijaya. *Memahami Kompleksitas Persoalan Korupsi* (Fisip Press, 2016); *Kahmi UB untuk Indonesia* (PUSKA Press, 2017); ‘Birokrasi, Korupsi, dan Kekuasaan’ *Jurnal Transformative* 2017; ‘Perempuan, Kekuasaan, dan Korupsi’, *Jurnal Transformative* 2018; *Desentralisasi, Konflik, dan Korupsi* (UB Press, 2019).

### **Dr. Arlan Sidda, S.IP, M.A**



**Dr Arlan Siddha, S.IP, MA** lahir di Cimahi Jawa Barat, pada 5 maret 1983. Pertama kali memulai pendidikan dasar di selesaikan di Sekolah Dasar Negeri Karsawinaya Kota Cimahi selepas men yelesaikan pendidikan dasar melanjutkan ke jenjang pendidikan pertama di Sekolah Menengah Pertama negeri 1 Cimahi kemudian melanjutkan pada sekolah menengah atas negeri 2 cimahi. Gelar sarjana Ilmu Pemerintahan di peroleh pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas jenderal Achmad Yani Cimahi pada tahun 2004. Setelah mendapat gelar sarjana kemudian melanjutkan sekolah magister di Universitas Gadjah Mada (UGM) pada program magister bidang Ilmu Politik dengan gelar M.A pada tahun 2013 melanjutkan sekolah doktoral di universitas Padjadjaran Bandung selesai mendapat gelar Doktor. Arlan aktif mengajar

## Biodata Penulis

pada program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jenderal Achmad Yani Cimahi. Beberapa mata kuliah yang di asuh antara lain: sistem kepartaian dan pemilu Indonesia, Ekonomi Politik Indonesia, Sistem Politik Indonesia. Kajian yang diminati saat ini disamping melakukan berbagai penelitian dan Pengabdian masyarakat juga aktif sebagai oengamat politik lokal dan kepemiluan di Indonesia. Beberapa tulisan yang pernah di muat dalam jurnal antara lain: politisasi birokrasi pada pilkada kota cimahi tahun 2008, pertarungan elit politik pada pilkada jabar, peran pengawas pemilu pada pilkada jawa barat.

