



Perludem

# Jurnal. Pemilu & Demokrasi

Jurnal  
#11

# DEMOKRATISASI REKRUTMEN PARTAI POLITIK



**Perludem**  
PERKUMPULAN UNTUK PEMILU DAN DEMOKRASI

Jurnal Pemilu dan Demokrasi adalah jurnal tiga bulanan yang diterbitkan oleh Yayasan Perludem. Perludem menerima kontribusi tulisan dan pemikiran dari khalayak luas untuk dapat diterbitkan dalam Jurnal Pemilu dan Demokrasi. Lebih lengkap hubungi Redaksi.

## **DEMOKRATISASI REKRUTMEN PARTAI POLITIK**

Jurnal Pemilu dan Demokrasi #11

### **Dewan Pengarah**

Prof. Topo Santoso, SH., M.H., Ph.D

Didik Supriyanto, S.IP., M.Si.

### **Penanggung Jawab**

Titi Anggraini, SH., M.H.

### **Pemimpin Redaksi**

Khoirunnisa Agustiyati

### **Redaktur Pelaksana**

Fadli Ramadhanil

Heroik M Pratama

### **Tata Letak Dan Desain Sampul**

Eko Punto Pambudi

### **Diterbitkan Oleh:**

Yayasan Perludem (Perkumpulan Untuk Pemilu dan Demokrasi)

Jalan Tebet Timur IVA No. 1, Tebet,

Jakarta Selatan

Telp: 021-8300004 Fax: 021-83795697

[www.perludem.org](http://www.perludem.org), [perludem@gmail.com](mailto:perludem@gmail.com)

ISSN 9772089393007

# KATA PENGANTAR

Rekrutmen partai politik menjadi fungsi utama partai dalam rangka menjalankan perannya sebagai *intermediary agent* atau penghubung antara warga negara dengan negara dalam bingkai representasi politik. Melalui rekrutmen politik, partai politik mampu mengantarkan warga negara untuk duduk di kursi pemerintahan baik legislatif maupun eksekutif. Sehingga esensi utama demokrasi pemerintahan dari dan oleh rakyat mampu berjalan. Namun pertanyaannya, sejauh mana fungsi rekrutmen politik itu berjalan secara demokratis dan terbuka? Mengingat sebagai pemeran utama demokrasi elektoral sudah sepatutnya partai politik mencerminkan nilai dan prinsip dari demokrasi itu sendiri.

Seleksi calon anggota legislatif (DPR dan DPRD) serta eksekutif (Presiden dan Wakil Presiden, serta Kepala Daerah dan Kepala Daerah) memang menjadi otoritas partai politik. Meski demikian, jika merujuk pada ketentuan yang ada baik Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik dan Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu menyebutkan seleksi calon dilakukan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan anggaran dasar, anggaran rumah tangga, dan/atau peraturan internal partai. Dalam hal ini sebetulnya terdapat dua indikator yang perlu diperhatikan dalam seleksi calon yang patut diperhatikan oleh partai yakni “demokratis” dan “terbuka”. Namun sayangnya ketentuan ini tidak menjabarkan secara lebih spesifik indikator dari seleksi calon yang demokratis dan terbuka seperti apa. Sehingga sejauh ini proses seleksi calon masih menjadi urusan dapur partai.

Jurnal Pemilu dan Demokrasi 11 yang diterbitkan oleh Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) ini, berusaha untuk mengelaborasi lebih jauh bagaimana fungsi

rekrutmen politik yang diemban oleh partai politik berjalan. Dibawah tema “Demokratisasi Rekrutmen Partai Politik” diharapkan mampu memotret mekenisme pencalonan partai sekaligus memberikan rekomendasi model rekrutmen politik yang demokratis.

Terdapat lima tulisan yang akan mengupas lebih jauh mekanisme pencalonan partai politik dalam pemilu di Jurnal Pemilu dan Demokrasi 11 ini. Pertama, Yuyun Dwi Puspitasari akan menjelaskan lebih jauh mengenai “Derajat Transparansi Partai Politik dalam Seleksi Bacaleg Pemilu 2019”. Kedua, Irvin S.T Sihombing mencoba untuk memparkan lebih jauh mengenai “Reformulasi Demokrasi Internal Partai Politik: Sebuah Upaya Mencapai Negara Demokratis yang Hakiki”. Ketiga, Fajri Nursyamsi dan Muhammad Nur Ramadhan menulis tentang “Analisa Yuridis Pencalonan Penyandang Disabilitas Sebagai Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia oleh Partai Politik”. Keempat, Risa Puji Astuti membahas mengenai “Konseptualisasi Aturan Larangan Imbalan Pencalonan Anggota DPR, DPRD, dan Presiden dan Wakil Presiden”. Terakhir Fanny Juwita mengelaborasi mengenai “Menjerat Pelaku Tindak Pidana “Pemberian Uang” atau Mahar Politik dalam Pilkada”.

Semoga jurnal yang ada dihadapan pembaca ini dapat menjadi bahan diskusi bagi berbagai aktor demokrasi, sekaligus menjadi diskursus baru dalam memperkaya studi-studi pemilu dan demokrasi di Indonesia.

**Titi Anggraini**

Direktur Eksekutif Perludem

# DAFTAR ISI

Kata Pengantar .....	3
Derajat Transparansi Partai Politik dalam Seleksi Bacaleg Pemilu 2019 .....	7
<b>Yuyun Dwi Puspitasari</b>	
Reformulasi Demokrasi Internal Partai Politik: Sebuah Upaya Mencapai Negara Demokratis yang Hakiki.....	23
<b>Irvin S.T Sihombing</b>	
Analisa Yuridis Pencalonan Penyandang Disabilitas Sebagai Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia oleh Partai Politik .....	41
<b>Fajri Nursyamsi dan Muhammad Nur Ramadhan</b>	
Konseptualisasi Aturan Larangan Imbalan Pencalonan Anggota DPR, DPRD dan Presiden dan Wakil Presiden .....	83
<b>Risa Puji Astuti</b>	
Menjerat Pelaku Tindak Pidana “Pemberian Uang” atau Mahar Politik dalam Proses Pemilihan Kepala Daerah (Suatu Keniscayaan Menjadi Sebuah Kepastian) .....	107
<b>Fanny Juwita</b>	
Tentang Penulis .....	139



# DERAJAT TRANSPARANSI PARTAI POLITIK DALAM SELEKSI BACALEG PEMILU 2019

**Yuyun Dwi Puspitasari<sup>1</sup>**

## **ABSTRAK**

*Metode seleksi bakal calon legislatif adalah komponen penting dalam demokrasi partai politik secara internal. Dalam pemilu 2019, pasal 241 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum mengatur tentang pengajuan calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Pada pasal 241 ayat 2 menentukan bahwa seleksi bakal calon anggota legislatif harus dilaksanakan secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD/ART internal partai politik. Studi ini dilakukan untuk mengelaborasi derajat transparansi partai politik dalam seleksi bakal calon legislatif. Selama ini partai politik melakukan seleksi kandidat bacaleg secara tertutup sehingga tidak diketahui masyarakat. Masyarakat baru mengetahui pasca penetapan Daftar Calon Sementara yang dipublikasi oleh KPU, tanpa mengetahui mekanisme seleksi calon yang dilakukan partai politik. Dengan adanya ketentuan pelaksanaan seleksi demokratis dan terbuka dalam Undang-Undang tersebut, sejauh mana partai politik yang berkontestasi dalam Pemilu 2019 membuka akses informasi secara terbuka pelaksanaan seleksi*

---

<sup>1</sup> Penulis adalah alumni Pascasarjana Ilmu Politik, FISIP-Unair, yuyundepe@gmail.com

*bacaleg pada publik? Mengingat partai politik adalah lembaga publik yang wajib melakukan keterbukaan informasi publik sebagaimana pemerintah. Pertanyaan ini dijawab dengan cara melakukan observasi laman partai politikpeserta Pemilu 2019 dan studi pustaka. Hasil studi ini memperlihatkan banyak partai politikpeserta Pemilu 2019 belum transparan terhadap publik. PSI dan Partai Demokrat memimpin transparansi rekrutmen bacaleg.*

**Kata Kunci:** transparansi, seleksi bacaleg, pemilu legislatif, demokrasi internal partai

## **LATAR BELAKANG**

Pencalonan adalah tahapan krusial dalam Pemilu Legislatif. Tahapan ini merupakan tahapan dimana para calon legislatif didaftarkan partai politik untuk turut memperebutkan kursi DPR, DPRD Provinsi dan/atau DPRD Kabupaten/Kota. Namun sebelum berkontestasi dalam pertarungan di pemilu, para calon legislatif tersebut tentunya harus sudah menjadi anggota partai politik terlebih dahulu. Sebab, partai politiklah yang mendaftarkan anggotanya untuk menjadi caleg dalam pemilu.

Problematika dalam tahapan pencalonan calon legislatif oleh partai politik selama ini berlangsung tertutup. Partai politik tidak menyuguhkan informasi yang cukup mengenai metode rekrutmen dan seleksi calon anggota legislatif kepada masyarakat. Tiba-tiba saja nama-nama calon legislatif itu terpampang di daftar calon yang ditetapkan KPU. Tidak ada transparansi dalam mekanisme rekrutmen calon anggota legislatif yang dilakukan oleh partai politik. Namun Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 berbeda, Pasal 241 mensyaratkan pelaksanaan seleksi bakal calon legislatif yang demokratis dan terbuka sesuai dengan AD/ART partai politik.

Tertutupnya informasi mengenai rekrutmen dan seleksi

bakal calon legislatif oleh partai politik membuat publik tidak banyak tahu mengenai bagaimana partai politik bekerja dalam merekrut dan menyeleksi kandidatnya. Bagaimana partai politik mengkader anggotanya untuk diikutkan dalam pencalonan anggota legislatif yang akan menduduki jabatan politik dalam pemerintahan, baik eksekutif maupun legislatif. Padahal pemilihan caleg yang akan diikutsertakan dalam Pemilu 2019, diwajibkan menggunakan proses rekrutmen terbuka sesuai AD/ART masing-masing parpol.

Pada Pemilu 2019, daftar partai politik peserta pemilu secara urut nomor 1 sampai 18 adalah PKB, Partai Gerindra, PDIP, Partai Golkar, Partai NasDem, Partai Garuda, Partai Berkarya, PKS, Perindo, PPP, PSI, PAN, Partai Hanura, Partai Demokrat, diikuti empat partai Aceh dan dua partai nasional nomor 19 dan 20 yaitu PBB dan PKPI. Khusus rakyat dari Provinsi DI Aceh akan memilih calon-calon legislatif dari 20 partai yang ada. Sedangkan warga negara Indonesia selain dari Provinsi DI Aceh dapat memilih calon-calon legislatif dari 16 partai politik.

Dari 16 partai politik yang ada ini empat diantaranya adalah partai politik baru yang pertama kali mengikuti pemilu setelah lolos proses verifikasi faktual partai politik peserta pemilu yang dilakukan oleh KPU. Empat partai politik ini adalah Partai Garuda, Partai Berkarya, Perindo dan PSI. Sedangkan 12 partai politik lainnya telah mengikuti pemilu legislatif 2014.

Transparansi partai politik dalam seleksi bacaleg 2019 jarang menjadi perhatian masyarakat khususnya para pemilih pemilu. Transparansi ini akan mengarahkan partai politik dalam memperkuat demokratisasi internal. Partai politik yang demokratis akan mampu membawa semangat demokrasi tersebut ke arena yang lebih luas dalam sistem pemilu.

Untuk itu tulisan ini berusaha untuk menjawab, sejauh mana partai politik yang berkontestasi dalam Pemilu 2019 membuka

akses informasi dalam rangka transparansi pelaksanaan tuntutan seleksi bacaleg secara terbuka pada publik?

Dalam rangkamenyelaborasi derajat transparansi partai politik dalam seleksi bakal calon legislatif, tulisan ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan observasi digital dan studi pustaka. Tahapan riset meliputi penelusuran literatur dan pemberitaan di media baik media internal partai politik maupun media berita *online*.

## **TRANSPARANSI PARTAI POLITIK**

Informasi menurut UU Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik Pasal 1 angka 1 adalah keterangan, pernyataan, gagasan, dan tanda-tanda yang mengandung nilai, makna dan pesan baik data, fakta maupun penjelasannya yang dapat dilihat, didengar dan dibaca yang disajikan dalam berbagai kemasan dan format sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi secara elektronik maupun nonelektronik. Lebih jauh informasi publik menurut Undang-undang merupakan informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan UU ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik.

Keterkaitan dan kewajiban partai politik dalam membuka informasi publik tertulis dalam UU KIP Pasal 15 yang menyebut dengan jelas informasi-informasi publik yang wajib disediakan partai politik. Partai politik terikat dalam UU ini sebab merupakan bagian dari badan publik non pemerintah yang mendapatkan suntikan dana dari APBN dan APBD atau sumbangan masyarakat dan luar negeri (Pasal 1 angka 3). Sebagai badan publik, partai politik memiliki kewajiban untuk

menyediakan dan mengumumkan informasi publik yang terdiri dari kategori informasi yang harus disediakan dan diumumkan secara berkala, informasi yang harus disediakan dan diumumkan secara serta merta dan yang harus disediakan dan diumumkan secara setiap saat sesuai Pasal 9 sampai Pasal 11.

Suntikan dana APBN atau APBD kepada partai politik terutama yang telah mengikuti pemilu lalu dan berhasil menempatkan wakilnya di kursi parlemen adalah bantuan keuangan negara. Bantuan keuangan negara ini diberikan secara proporsional kepada partai politik yang mempunyai kursi di DPR/DPRD berdasarkan jumlah perolehan suara. Bantuan keuangan ini diprioritaskan untuk melaksanakan pendidikan politik bagi anggota partai politik dan masyarakat. Selanjutnya sesuai UU KIP, setiap organisasi yang mendapatkan pendanaan negara baik dari APBN maupun APBD berkewajiban untuk memberikan data dan informasi publik. Termasuk partai politik wajib menyampaikan data dan informasi publik tidak saja tentang pendanaan namun juga kegiatan-kegiatannya.

Tuntutan transparansi atau keterbukaan informasi ini berfungsi untuk menjamin hak setiap orang dalam memperoleh informasi. Melalui transparansi akan tercipta tata kelola pemerintahan yang baik sebagai salah satu prasyarat terwujudnya demokrasi yang hakiki (<https://www.kpk.go.id/id/layanan-publik/informasi-publik/tentang-informasi-publik>). Alod Peled memaknai transparansi dalam hubungannya dengan tata kelola sebagai keterbukaan untuk pengawasan publik sebagaimana didefinisikan hak dan kemampuan organisasi dan individu untuk mengakses informasi pemerintah dan informasi tentang pemerintah (Peled 2013, 244).

Transparansi partai politik berperan penting dalam kegiatan pemerintahan. Sebab sebagian besar pembiayaan kegiatan

operasional bersumber dari penyumbang. Sehingga harus ada pertanggungjawaban partai politik terhadap negara dan masyarakat. Transparansi menjadi konsep yang penting untuk peningkatan kualitas praktik *good governance*. Partai politik sebagaimana pemerintah dituntut untuk terbuka dan menjamin akses stakeholders terhadap berbagai informasi publik termasuk mengenai rekrutmen caleg yang otomatis menjadi calon pemimpin di lembaga perwakilan rakyat (Dwiyanto 2008, 223).

Derajat transparansi partai politik dilihat dari pemenuhan indikator transparansi. Krina menyebutkan indikator untuk mengukur transparansi diantaranya: (1) penyediaan informasi yang jelas tentang prosedur pada setiap hasil rencana dan kegiatan; (2) kemudahan akses informasi, (3) adanya mekanisme pengaduan; dan (4) penyediaan arus informasi (Krina 2003, 15).

Sebagai penjabaran dari Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, KPU menerbitkan PKPU Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Pasal 4 ayat 2 menyatakan setiap partai politik melakukan seleksi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota secara demokratis dan terbuka sesuai dengan AD/ART dan/atau peraturan internal masing-masing partai politik.

## **DEMOKRASI INTERNAL PARTAI POLITIK**

Sebagian ilmuwan politik menilai demokrasi internal partai politik sebagai faktor yang paling menentukan berfungsinya demokrasi dalam negara dan masyarakat. Demokrasi partai dipandang sebagai kemampuan partai dalam agregasi kepentingan, formulasi kebijakan publik, perekrutan kandidat yang memiliki kemampuan, dan mencerminkan aspirasi dan kepentingan publik (pemilih yang lebih luas). Selain

itu, ilmuwan politik lainnya memandang demokrasi internal partai politik lebih sebagai partisipasi anggota dalam proses pembuatan keputusan, transparansi, dan pemilihan pengurus. Termasuk keterlibatan para anggota dalam penentuan calon anggota DPR dan DPRD serta penentuan para calon kepala pemerintahan nasional atau lokal.

Seleksi kandidat yang bersaing dalam pemilu membedakan partai politik dengan organisasi lain. Berikutnya kandidat yang dinominasikan tersebut memainkan peran penting dalam menentukan karakteristik partai politik di depan publik. Kandidat menggambarkan wajah partai dalam pemilu. Sehingga partisipasi anggota partai dalam penentuan kandidat adalah urgen (Katz 2001).

Demokratisasi internal partai politik (Surbakti dan Supriyanto 2013, 14) mencakup: hak anggota partai; keterwakilan berbagai unsur dalam partai; pemilihan pengurus partai tingkat pusat; pelebagaan prinsip dan prosedur demokrasi dalam pengelolaan partai; demokratisasi sumber keuangan partai; transparansi dan akuntabilitas partai; hubungan partai dengan fraksi partai di lembaga legislatif; otonomi pengurus partai tingkat lokal; kewenangan pengurus cabang pada pemilu lokal; dan peran partai tingkat pusat dalam pemilu nasional.

## **REKRUTMEN POLITIK DAN SELEKSI BACALEG**

Seleksi bakal calon legislatif dilaksanakan dalam rangkaian sistem rekrutmen politik setiap partai politik. Ramlan Surbakti dalam studinya memberi pengertian rekrutmen politik sebagai seleksi dan pemilihan atau seleksi pengangkatan seseorang atau sekelompok orang untuk melaksanakan sejumlah peranan dalam sistem politik pada umumnya dan pemerintahan pada khususnya (Surbakti 2010, 150). Komarudin Sahid menyebut bahwa rekrutmen politik memegang peranan penting dalam

sistem politik suatu negara. Sebab, proses ini menentukan orang-orang yang akan menjalankan fungsi-fungsi sistem politik negara melalui lembaga-lembaga politik yang ada (Sahid 2015, 128).

Philip Althoff dan Michael Rush menyebutkan beberapa sistem rekrutmen politik. Diantaranya seleksi pemilihan melalui ujian dan pelatihan, seleksi melalui penyortiran, seleksi melalui rotasi atau giliran, seleksi melalui perebutan kekuasaan, seleksi dengan cara patronage, seleksi dengan memunculkan pemimpin-pemimpin alamiah dan seleksi melalui koopsi (Althoff dan Rush 2007, 187).

Dalam menjalankan fungsi sebagai sarana rekrutmen politik, Zarkasih Nur menyebutkan bahwa partai politik berkewajiban untuk melaksanakan seleksi dan rekrutmen dalam rangka mengisi posisi dan jabatan politik tertentu (Nur 2004). Rekrutmen politik memungkinkan terjadinya rotasi dan mobilitas politik untuk mencegah diktatorisme dan stagnasi politik dalam sistem. Sementara itu, Miriam Boediardjo menjabarkan fungsi rekrutmen politik yaitu untuk mencari dan mengajak orang yang berbakat untuk turut aktif dalam kegiatan politik sebagai anggota partai. Rekrutmen ini sekaligus merupakan usaha perluasan partisipasi politik baik melalui kontak pribadi, persuasi atau lainnya. Anggota partai melalui rekrutmen politik harus dididik untuk menjadi kader yang dapat menggantikan pimpinan lama di masa depan (Boediardjo 2008).

Partai politik dalam rangka menjalankan sistem politik tentu perlu mengupayakan penyiapan kader politik. Kader politik menurut Bambang Yudhoyono (2001) adalah orang-orang pilihan yang berkualitas, anggota organisasi yang terlatih untuk melaksanakan fungsi-fungsi kepemimpinan organisasi atau lembaga-lembaga lain yang berada dibawah kontrol

organisasi, serta orang-orang yang memang dipersiapkan untuk memegang pekerjaan penting di suatu organisasi, baik pemerintahan maupun politik. Penting bagi partai politik untuk dapat melakukan proses seleksi kader yang benar-benar militan dan sanggup mengemban misi organisasi. Sebab, partai politik sebagaimana disebutkan Komarudin Sahid adalah organisasi yang berkorelasi dengan kekuasaan negara. Lebih lanjut, Komarudin menyebutkan pola rekrutmen kader politik diterapkan melalui pentahapan dari hasil evaluasi sejak level paling bawah serta menghindari kebiasaan '*comot sana comot sini*' yang mana dari segi asal usul dan kualitas sangat diragukan (Sahid 2015, 139) .

### **DATA DAN INFORMASI PARTAI POLITIK TENTANG SELEKSI BAKAL CALON ANGGOTA LEGISLATIF**

Partai politik peserta Pemilu 2019 telah ditetapkan sebanyak 20 partai politik dengan rincian, 16 partai nasional dan 4 partai lokal yang bersaing hanya di Provinsi DI Aceh. Partai yang menjadi bahasan dalam makalah ini hanya partai politik nasional. Berikut ini data dan informasi seleksi bakal calon anggota legislatif (bacaleg) Pemilu 2019 dari masing-masing partai politik sesuai urutan partai politik dalam pemilu:

**PKB:** Informasi mengenai seleksi bacaleg PKB sulit ditemukan dalam website resmi PKB <http://pkb.or.id/>. Halaman awal website PKB hanya menampilkan berita kegiatan harian PKB. Tidak ada menu khusus mengenai informasi pendaftaran bacaleg Pemilu 2019. Fasilitas pencarian dalam website inipun tidak memberikan jawaban ketersediaan informasi seleksi bacaleg. Dalam website ini juga tidak ada dokumen AD/ART yang dapat diakses masyarakat. Informasi bahkan formulir pendaftaran seleksi caleg justru dapat diperoleh di laman google melalui alamat website PKB Kalteng.

Pemberitaan di media daring menyebutkan mekanisme seleksi bacaleg PKB dilakukan dengan diawali pendaftaran oleh masyarakat berbagai elemen sebagai calon legislatif PKB. Seluruh kandidat yang mendaftar akan diseleksi oleh DPP PKB. Press Reader Jawa Pos memberitakan di Sidoarjo, seleksi bacaleg dilakukan melalui tujuh tahap yang meliputi uji kompetensi, pemaparan makalah, psikotes, penugasan jaringan, uji publik hingga pakta integritas.

**Gerindra:** Partai Gerindra tidak menampilkan informasi resmi mengenai seleksi bacaleg melalui akun website yang beralamat di <http://partaigerindra.or.id>. Hanya AD/ART yang dapat diakses masyarakat. Bahkan website ini tidak memiliki fitur pencarian yang memudahkan masyarakat mengakses data dan informasi. Namun pemberitaan di media daring menyebutkan bahwa dalam proses seleksi bacaleg, Gerindra akan membentuk pansel yang akan bekerja setelah KPU menerbitkan Peraturan KPU tentang pencalonan. Padahal PKPU ini baru diterbitkan bulan Juli 2018. caleg yang akan diusung Gerindra adalah yang memenuhi klasifikasi berupa kapasitas, kapabilitas, rasa kesetiakawanan sosial, menjalankan ideologi partai dan patuh terhadap aturan yang ditetapkan partai.

**PDIP:** Informasi mengenai mekanisme rekrutmen dan seleksi bacaleg PDIP sulit ditemukan dalam website PDIP yang beralamat di <https://www.pdiperjuangan.id/>. Fitur pencarian menghasil 0 data yang dimaksud. Hanya ada satu pemberitaan mengenai pelaksanaan tes tertulis dan psikotest yang diikuti 200 kader PDIP dalam rangka seleksi bacaleg DPR RI. Dikutip dari [kompas.com](http://kompas.com), seleksi tersebut bertujuan untuk melihat aspek ideologi Pancasila, kepribadian, kepemimpinan, kemampuan menyelesaikan masalah serta daya juang bakal calon wakil rakyat tersebut. PDIP dalam pemberitaan di [beritasatu.com](http://beritasatu.com) mengutamakan kader internal dalam pencalegan, meskipun

tidak menampik kemungkinan adanya tokoh daerah yang potensial. AD/ART PDIP dapat diakses melalui menu Partai.

**Golkar:** Partai Golkar tidak menyediakan informasi dan dokumentasi tentang seleksi bacaleg pemilu 2019 di website resmi yang beralamat di <https://partaigolkar.or.id/>. Begitu pula di fitur pencarian, tidak didapat satupun informasi mengenai pelaksanaan seleksi bacaleg. AD/ART Partai Golkar dapat diakses melalui menu Dewan Pimpinan Pusat dan sub menu Partai Golongan Karya.

**Nasdem:** Partai Nasdem memiliki website dengan alamat <https://www.pertainasdem.id/>. Melalui website ini meski tidak ada mekanisme seleksi bacaleg yang dilakukan Partai Nasdem, namun terdapat banyak berita internal mengenai pelaksanaan seleksi bacaleg baik DPR maupun bacaleg DPRD. Namun Partai Nasdem memiliki fitur PPID (Pejabat Pengelola Informasi dan Dokumentasi) bagi masyarakat dalam meminta data dan informasi.

**Garuda:** Sebagai partai baru, partai Garuda menyediakan website resmi di <https://caleg.registrasi.org/login> yang berisi ajakan kepada masyarakat untuk menjadi wakil rakyat melalui pendaftaran bakal calon anggota legislatif. Namun tidak ada informasi apapun form pendaftaran. Partai Garuda tidak menyediakan informasi mekanisme rekrutmen dan seleksi bacaleg dalam website tersebut.

**Berkarya:** Website Partai Berkarya beralamat di <https://www.berkarya.id>. Website partai baru ini juga tidak menyediakan informasi mengenai mekanisme rekrutmen dan seleksi bacaleg pemilu. Fasilitas pencarian tidak menghasilkan data dan informasi dimaksud. Partai ini hanya menyediakan menu pendaftaran anggota secara online. AD/ART Partai Berkarya dapat diakses melalui menu Kepartaian.

**PKS:** Website PKS beralamat di <http://pks.id>. Website ini

tidak memuat informasi tentang mekanisme seleksi bacaleg pemilu. Pun dalam pemberitaan tidak terdapat pelaksanaan seleksi bacaleg oleh PKS meskipun telah dicari melalui fasilitas pencarian. AD/ART PKS dapat diunduh melalui menu Partai.

**Perindo:** Perindo memiliki website yang beralamat di <https://partaiperindo.com>. Partai Perindo cukup banyak memberitakan kegiatan seleksi bacaleg di berbagai wilayah. Salah satu diantaranya mengenai proses interview bacaleg secara internal oleh beberapa pengurus. Seleksi diadakan guna mengetahui karakteristik, kapabilitas dan kecakapan para bacaleg.

**PPP:** Alamat website PPP berada di <http://ppp.or.id>. Dalam alamat ini tidak ditemukan data dan informasi mengenai mekanisme seleksi bacaleg untuk pemilu 2019. Fasilitas pencarian pun tidak menghasilkan data yang dimaksud. PPP hanya menyediakan fitur pendaftaran keanggotaan secara online. Adapun dokumen AD/ART PPP dapat diunduh melalui menu download.

**PSI:** PSI yang merupakan salah satu partai baru melalui website <https://psi.id> menyediakan fitur pendaftaran caleg di halaman utama websitenya. Fitur ini dilengkapi dengan fitur pedoman registrasi, formulir pendaftaran, dan proses wawancara. Selain itu, di halaman registrasi caleg PSI memampang foto sejumlah tokoh nasional yang berperan sebagai juri independen dalam seleksi bacaleg.

**PAN:** Sampai tanggal 5 Juli 2018, website PAN yang beralamat di <http://www.pan.or.id/> tidak dapat diakses. Website mengalami error *establishing a database connection*.

**Hanura:** Di dalam website Partai Hanura yang beralamat di <http://partaihanura.or.id> tidak ditemukan data dan informasi tentang proses seleksi bacaleg pemilu 2019. Website ini bahkan tidak memiliki fitur pencarian. AD/ART Partai Hanura dapat

diakses di menu profile.

**Demokrat:** Alamat website Partai Demokrat adalah <http://www.demokrat.or.id>. Melalui website ini Partai Demokrat menyajikan fitur pendaftaran bacaleg secara online. Fitur yang ada di halaman utama memudahkan akses masyarakat. Dengan mengakses fitur ini, masyarakat disuguhkan informasi persyaratan umum bacaleg. Demokrat juga mengunggah dokumen AD/ART yang dapat diunduh masyarakat.

**PBB:** Partai dengan nomor urut 19 ini memiliki website dengan alamat <http://www.pbb.or.id>. PBB juga memiliki portal pendaftaran bacaleg secara online yang tersambung dengan web utama. Selain melalui website, PBB membuka pendaftaran melalui call centre di nomor 081271618680. Mekanisme rekrutmen dan seleksi secara umum dapat dilihat melalui AD/ART yang terdapat di menu profile.

**PKPI:** Website PKPI yang ada adalah berupa sebuah blog yang beralamat di <http://pkpi-nasional.blogspot.com>. dalam blog ini tidak disediakan informasi mengenai seleksi bacaleg pemilu 2019. Arsip blog terakhir pun dibuat pada tahun 2013. Namun di halaman utama, masyarakat dapat mengakses AD/ART yang diunggah.'

## **DERAJAD TRANSPARANSI PARTAI POLITIK DALAM SELEKSI BACALEG PEMILU 2019**

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa enam belas partai politik peserta Pemilu 2019 memiliki website dalam memperluas akses informasi bagi masyarakat. Website PAN dalam kondisi tidak dapat diakses.

Aturan UU maupun PKPU tentang kewajiban partai politik melaksanakan seleksi bacaleg secara demokratis dan terbuka tidak didukung dengan rincian aturan yang lebih jelas. Peraturan yang ada menyerahkan mekanisme seleksi demokratis dan

terbuka tersebut sesuai dengan AD/ART masing-masing partai politik. Bahkan tidak ada kewajiban bagi partai politik untuk melaporkan atau melampirkan mekanisme rekrutmen dan seleksi bacaleg tersebut kepada KPU sebagai bukti telah melaksanakan kewajiban yang diatur dalam UU dan PKPU.

Hanya Demokrat dan PSI yang membuka pendaftaran bacaleg secara online dengan disertai informasi pedoman pendaftaran dan mengikuti seleksi bacaleg. Berikutnya PBB dan Partai Garuda membuka pendaftaran serupa namun tanpa pedoman yang lengkap.

Rata-rata partai politik telah mengunggah dokumen AD/ART yang relatif mudah diakses. Di mana dalam AD/ART terdapat ketentuan umum mengenai rekrutmen dan seleksi bacaleg pemilu. Namun mekanisme rigid mengenai seleksi bacaleg hanya dilakukan oleh PSI.

Transparansi partai politik dalam seleksi bacaleg masih rendah. Hanya PSI dan Partai Demokrat yang terdapat pemberitaan yang masif mengenai informasi seleksi bacaleg partai politik. Transparansi yang rendah mengindikasikan kurangnya kualitas pelaksanaan demokrasi di Indonesia.

## **REKOMENDASI**

Berdasarkan kesimpulan diatas, penulis memberikan rekomendasi sebagai berikut:

1. KPU harus membuat ketentuan dalam PKPU berupa syarat pelaksanaan seleksi bacaleg bagi partai politik memiliki arti dengan cara ditambahkan syarat penyerahan laporan standar mengenai proses seleksi bacaleg partai politik tersebut dan kesesuaian dengan dokumen AD/ART partai politik.
2. Komisi Informasi sebagai badan yang berwenang mengurus kelengkapan data dan informasi yang disajikan setiap badan

publik harus mengingatkan dan menegur partai politik yang tidak mengindahkan ketentuan Undang-Undang.

3. Partai politik harus lebih memperhatikan data dan informasi yang disediakan. Adalah hak bagi publik mengetahui informasi partai politik termasuk proses mekanisme seleksi bacaleg.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Boediardjo, Miriam. 2008. *Dasar-dasar Ilmu Politik. Edisi Revisi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Dwiyanto, Agus. 2008. *mewujudkan Good Governance melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Katz, Richard S. *The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy dalam Party Politics, Volume 7, Nomor 3 Edisi Mei 2001*
- Krina, Loina Lalolo. 2003. *Indikator dan Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi dan Partisipasi*. Jakarta: BPPN.
- Rush, M, dan Althoff, P. 2007. *Pengantar Sosiologi Politik, Alih Bahasa oleh Kartini Kartono*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Sahid, Komarudin. 2015. *Memahami Sosiologi Politik*. Bogor: Ghalia Indonesia
- Surbakti, Ramlan. 2010. *Memahami Ilmu Politik*. Jakarta: Grasindo
- Surbakti, Ramlan dan Supriyanto, Didik. 2013. *Mendorong Demokrasi Internal Partai Politik*. Jakarta: Kemitraan
- Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik
- Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum  
<http://pkb.or.id/>

<http://partaigerindra.or.id>  
<https://www.pdiperjuangan.id/>  
<https://partaigolkar.or.id/>  
<https://www.partainasdem.id/>  
<https://caleg.registrasi.org/login>  
<https://www.berkarya.id>  
<http://pks.id>  
<https://partaiperindo.com>  
<http://ppp.or.id>  
<https://psi.id>  
<http://partaihanura.or.id>  
<http://www.demokrat.or.id>  
<http://www.pbb.or.id>  
<http://pkpi-nasional.blogspot.com>

# REFORMULASI DEMOKRASI INTERNAL PARTAI POLITIK: SEBUAH UPAYA MENCAPAI NEGARA DEMOKRATIS YANG HAKIKI

**Irvin S.T. Sihombing<sup>1</sup>**

## **ABSTRAK**

*Partai politik merupakan anak dari demokrasi. Partai politik menjadi komponen utama dalam sistem demokrasi. Partai politik memiliki tugas untuk mengartikulasikan kehendak publik, mengadakan pendidikan politik, mengembangkan dan menawarkan alternatif kebijakan serta menyediakan pilihan politik kepada masyarakat dalam pemilu. Negara demokratis tidak mungkin diwujudkan oleh partai politik yang tidak memiliki struktur yang demokratis. Namun personalisasi partai politik yang saat ini banyak terjadi di beberapa tubuh partai politik menjadi sebuah tantangan tersendiri dalam upaya mewujudkan negara demokratis yang sudah menjadi kesepakatan bersama. Fenomena personalisasi yang terjadi membuat partai politik diperlakukan sebagai institusi personal pengurusnya. Oleh karenanya menjadi menarik dibahas terkait dampak yang diakibatkan personalisasi partai politik bagi perkembangan demokrasi Indonesia. Kedepan, sebuah upaya yang dapat dilakukan untuk tidak menimbulkan*

---

<sup>1</sup> Penulis adalah Junior Associate di Law Firm Jun Cai & Partners

*personalisasi partai politik dapat dilakukan dengan diaturnya susunan kepengurusan partai politik yang dibagi kedalam 3 (tiga) komponen, yaitu komponen kader wakil rakyat, komponen kader pejabat eksekutif, dan komponen pengelola professional.*

**Kata kunci:** Demokratisasi, Internal, Personalisasi, Partai Politik

## **LATAR BELAKANG**

Keberadaan partai politik dalam kehidupan sebuah negara demokrasi merupakan salah satu syarat penting dalam rangka menjamin terlaksananya hak politik warga untuk berserikat, berkumpul dan mengemukakan pendapat. Partai politik memiliki kedudukan dan peranan yang penting dalam sistem demokrasi.<sup>2</sup> Bahkan menurut Schattscheider, “*political parties create democracy*”, partai politik lah yang membentuk demokrasi, bukan sebaliknya.<sup>3</sup>

Sebagai sebuah sarana pemenuhan hak politik warga negara, partai politik adalah struktur antara (*intermediate structure*) yang memainkan peranan dalam membumikan cita-cita kenegaraan dalam kesadaran kolektif warga negara. Sartori pun mengatakan bahwa fungsi utama partai politik adalah untuk menghubungkan warga negara dengan pemerintah.<sup>4</sup>

Dalam sebuah negara yang menganut paham demokrasi, kehadiran partai politik merupakan suatu kemestian: “*the life of democratic state is built upon the party system*”.<sup>5</sup> Meminjam

---

2 Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2007, hlm. 709 – 708.

3 Ibid.

4 Josh Maiyo, *Political Parties and Intra-Party Democracy in East Africa - From Representative to Participatory Democracy*, Thesis, (Netherland: Leiden University, 2008), hlm. 19

5 Harold J. Laski, *Grammar of Politics*, Yale University Press, 1925, hlm. 295.

istilah “*faction*” dari Madison, dapatlah dikatakan, kehadiran partai politik dalam sistem demokrasi merupakan konsekuensi, bahkan bawaan (*nature*) pengakuan dan jaminan partisipasi golongan-golongan (*faction*) yang hidup dalam masyarakat.

Partai politik merupakan anak dari demokrasi. Partai politik menjadi komponen utama dalam sistem demokrasi. Partai politik memiliki tugas untuk mengartikulasikan kehendak publik, mengadakan pendidikan politik, mengembangkan dan menawarkan alternatif kebijakan dan menyediakan pilihan politik kepada masyarakat dalam pemilu.<sup>6</sup>

Terkait hubungan partai dan demokrasi sebuah kutipan menarik dari pernyataan Susan Scarrow dapat menjadi rujukan “*Political parties are crucial actors in representative democracies. Parties can help to articulate group aims, nurture political leadership, develop and promote policy alternatives, and present voters with coherent electoral alternatives.*”<sup>7</sup> Partai politik adalah aktor penting dalam perwakilan demokrasi. Partai politik dapat membantu untuk mengartikulasikan tujuan sebuah kelompok (masyarakat), memupuk kepemimpinan politik, mengembangkan dan mendukung kebijakan alternatif, serta mewakili pemilih dalam sebuah pemilu alternatif. Artinya, negara demokratis tidak mungkin diwujudkan oleh partai politik yang tidak memiliki struktur yang demokratis.<sup>8</sup>

Sebagai sebuah organisasi modern, partai politik sudah

---

6 Susan Scarrow, *Political Parties Democracy in Theoretical and Practical Perspective Implementing Intra-Party Democracy*, Washington, National Democratic Institute, 2005, hlm. 3.

7 Susan Scarrow, *Developments In Party Communications, Implementing Intra-Party Democracy*, National Democratic Institute for International Affairs (NDI, (USA: National Democratic Institute for International Affairs (NDI). Printed by United States, 2005, hlm. 3.

8 Maurice Duverger, *Political Parties Their Organization and Activity in the Modern State, Great Britain*, Cambridge University Press, 1964, hlm. 48.

tentu dituntut untuk mengembangkan etika berpartai secara modern pula. Termasuk di dalamnya etika kepemimpinan yang demokratis dan kolegial, etika berorganisasi atas dasar distribusi kekuasaan yang terdiferensiasi, dan etika pertanggungjawaban secara publik, yang semuanya dilembagakan melalui mekanisme internal partai yang disepakati bersama. Melalui pelembagaan etika berpartai semacam itu, partai politik tidak hanya diharapkan menjadi wadah pendidikan politik dan pembentukan kepemimpinan, tetapi juga bisa menjadi basis sekaligus fondasi bagi pelembagaan demokrasi kearah yang lebih substansial.<sup>9</sup>

J.H. Marryman memperingatkan bahwa sifat demokratis suatu negara diidentifikasi melalui sistem kepartaian dan peranan badan perwakilan, peranan lembaga eksekutif dan kebebasan pers,<sup>10</sup> tentu saja demokrasi internal partai politik memainkan peran strategis dalam proses demokratisasi di Indonesia. Hal ini diperlukan agar antara partai politik, lembaga perwakilan (legislatif) di satu sisi; serta pemerintah (eksekutif) di sisi yang lain, maksimal dalam perwujudan demokrasi. Dalam konteks ini, pelaksanaan pemilihan umum (pemilu) sebagai perwujudan demokrasi memberikan peran/tugas penting kepada partai politik untuk: mempersiapkan kandidat-kandidat terbaiknya di legislatif; mempromosikan program politik dan platform pemilunya, serta bersaing untuk mendapatkan mandat publik dan suara-suaranya.<sup>11</sup> Oleh sebab itu, partai politik harus terorganisir secara demokratis, memiliki akar yang kuat dalam

---

9 Naskah Akademik RUU Tentang Perubahan Atas UU No.2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, Badan Legislasi DPR RI, 2010, hlm. 14.

10 Moh. Mahfud M.D., *Membangun Politik Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011, hlm. 6

11 Thomas Meyer, *Peran Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis*, Jakarta: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Kantor Perwakilan Indonesia, 2012, hlm. 7

masyarakat sehingga mampu menularkan nilai-nilai demokrasi yang hakiki kepada masyarakat.

Dinamika demokrasi internal partai politik ini sesungguhnya menunjukkan bahwa, sebaik apapun sistem pemilu yang dibentuk dan digunakan, jika lembaga parlemen yang terbentuk dari andil partai politik yang belum terbenahi, mereka yang duduk di lembaga parlemen akan belum mampu membangun budaya dan tatanan demokrasi yang diharapkan. Salah satu penyebabnya adalah demokrasi internal partai politik tersandera oleh demokrasi personalisasi dan kapitalistik yang berdampak terhadap lemahnya proses kaderisasi politik hingga berujung pada menurunnya kinerja legislatif (parlemen). Hal ini misalnya bisa dilihat pada kinerja lembaga legislatif (parlemen) yang keanggotaannya direkrut dari kader-kader partai politik kontestan pemilu secara reguler, yang secara ekologis berada dalam suasana kapitalisme demokrasi dan budaya politik transaksional tersebut, secara kuantitatif faktual, kinerja parlemen dalam mengemban fungsi legislasi, fungsi pengawasan dan fungsi anggaran belum membanggakan bahkan cenderung mengalami penurunan.

Jelaslah sudah bahwa fungsi-fungsi ideal partai politik hanya bisa dijalankan bila partai politik juga mengalami proses demokratisasi di dalam tubuh mereka sendiri. Proses itu disebut sebagai demokrasi internal. Suatu sistem demokrasi mengharuskan semua partai politik untuk selalu menerapkan demokrasi internal. Karena bila tidak, demokrasi akan terancam. Demokratisasi internal menjamin adanya dialog terbuka dalam proses pembentukan kehendak politik. Dalam tubuh partai politik juga harus ada sistem pemilu bebas yang memungkinkan pergantian anggota secara adil dan bisa dipertanggungjawabkan kepada pengadilan publik.

## **KENYATAAN PERSONALISASI PARTAI POLITIK DI INDONESIA**

Banyak organisasi yang meskipun usianya sudah sangat tua, tetapi tidak terbangun suatu tradisi di mana urusan-urusan pribadi pengurusnya sama sekali terpisah dan dipisahkan dari urusan keroganisasian. Dalam hal demikian, berarti derajat pelembagaan organisasi tersebut sebagai institusi, masih belum kuat, atau lebih tegasnya belum terlembagakan sebagai organisasi yang kuat.

Gejala “personalisasi” juga terlihat tatkala suatu organisasi mengalami kesulitan dalam melakukan suksesi atau pergantian kepemimpinan. Selama suatu organisasi belum dapat mengatasi krisis dalam pergantian kepemimpinannya, dan belum berhasil meletakkan dasar pengaturan yang dapat diakui dan dipercaya oleh anggotanya, maka selama itu pula pelembagaan organisasi tersebut masih bermasalah dan belum dapat dikatakan kuat. Apalagi jika pergantian itu berkenaan dengan pemimpin yang merupakan pendiri dan berjasa bagi partai politik bersangkutan, seringkali timbul kesulitan untuk melakukan pergantian yang tertib dan damai.<sup>12</sup>

Jika digunakan parameter “personalisasi” ini untuk menilai kondisi partai-partai politik di tanah air dewasa ini, tentu banyak sekali partai politik belum melembaga secara *depersonalized*. Perhatikanlah bagaimana pelembagaan dari partai-partai seperti Prabowo Subianto (Partai Gerindra), Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), Megawati (PDIP), Surya Paloh (Partai Nasdem), Aburizal Bakrie (Partai Golkar), dan yang teranyar adalah Hary Tanoesoedibjo (Partai Perindo) yang mana figur pimpinan partai identik dengan partai itu sendiri. Dengan konstelasi seperti ini, mudah untuk mentransformasikan

---

12 Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat Dan Demokratis*, Malang : Setara Press 2015, Hlm. 209.

kehendak personal menjadi kehendak institusi. Bahkan pandangan dan harapan pribadi figur sentral, akan dimaknai sebagai ideologi bagi aktivis dan simpatisan partai politik. Alhasil, partai politik tidak benar-benar menjangkau aspirasi dari bawah tentang calon yang diharapkan masyarakat, melainkan berdasarkan kepentingan pragmatis sekelompok elit saja. Padahal personalisasi partai politik merupakan salah satu masalah yang dapat mencederai konsolidasi demokrasi yang sedang dibangun.

Personalisasi ataupun oligarki elit dalam kehidupan partai politik Indonesia dewasa ini memang menjadi ciri khas kehidupan politik Indonesia. Di mana hegemoni otoritas partai masih kental di tangan segelintir orang kuat di partai politik. Pola kepemimpinan ini sulit untuk membuka ruang kebebasan bagi kader di bawah. Kebijakan partai politik bertumpuk pada kekuasaan elit partai, sehingga sulit untuk diterapkannya sistem otonomi kepartaian.

Alhasil, orientasi utama partai politik adalah sekedar “mempunyai orang” dalam lembaga-lembaga publik (badan perwakilan dan pemerintahan) guna melanggengkan kehendak personal dan menghias sosok personal tersebut dengan lebih baik. Hal ini sangat mempengaruhi rekrutmen, yaitu sekedar “menemukan orang” yang dapat menarik publik tanpa perlu dipertalikan dengan sistem rekrutmen sebagai kader partai. Pola ini mencari peluang orang-orang untuk ikut dalam kekuasaan karena merasa mempunyai nama, memiliki modal, atau sebagai peluang melapangkan kepentingannya. Alhasil, ada kemungkinan “orang” tersebut tidak paham benar mengenai pekerjaannya. Hal ini berbeda dengan deskripsi Feith tentang anggota dan pemimpin partai tahun 1950-an:<sup>13</sup>

---

13 Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Equinox Publishing 2006, hlm 122.

*“To be a party member was to be modern, politically conscious –an alert citizen aware of the important of nationality. And to be an office bearer of a party was to be a man of prestige, for political distinction had become probably the most important source of status in society as a whole.*

(Menjadi anggota partai haruslah bersikap modern dan mempunyai kesadaran politik-seorang warga negara yang selalu sadar atas pentingnya kebangsaan. Dan menjadi ketua sebuah partai haruslah orang yang berwibawa dengan mana kemampuan politik tersebut menjadi salah satu sumber penting bagi status [seseorang] dalam sebuah masyarakat secara keseluruhan.

Sentralisasi struktur organisasi partai politik juga merupakan karakteristik yang menyertai pelebagaan sistem multipartai pada era reformasi di Indonesia. Otonomi sistem kepartaian tidak terjadi. Sentralisasi struktur organisasi partai politik tergambar dalam konstruksi undang-undang yang memberi wewenang sentral kepada pengurus partai politik untuk menentukan kebijakan partai. Struktur organisasi partai politik dalam muatan undang-undang partai politik bercorak sentralistik dari tingkat pusat sampai dengan desa/kelurahan. Konsekuensi struktur yang sentralistik ini, maka kepengurusan partai politik di tingkat bawah harus tunduk sepenuhnya kepada kepengurusan di tingkat yang lebih atas. Apabila pengurusan di tingkat bawah berani berbeda dengan pengurus di tingkat yang lebih tinggi akan dikenai sanksi, bahkan dapat dipecat dari kepengurusan dan keanggotaan partai.

Hal ini terbukti dengan beberapa kasus yang menimpa kader partai yang berani melawan kebijakan pusat. Contoh kasus ini,

Tarmidi Suhardjo, Ketua DPD PDIP DKI Jakarta yang juga Ketua DPRD DKI misalnya, harus terpentol dari posisinya sebagai Ketua DPRD karena berani berseberangan dengan keputusan DPP PDIP dalam soal pencalonan Gubernur DKI Jakarta periode 2002-2007. Kasus serupa juga dialami oleh Ketua DPD PDIP Jawa Tengah Mardiyono yang berani berseberangan dengan kebijakan DPP PDIP mengenai pencalonan Gubernur Jawa Tengah periode 2003- 2008 akhirnya harus terpentol dari jabatannya sebagai Ketua DPD PDIP Jawa Tengah. Kasus tentang pemecatan terhadap kader partai yang berani melawan kebijakan DPP juga terjadi di partai-partai lainnya, seperti kasus penonaktifan kader Partai Golkar yang tergabung dalam Forum Pembaharu Partai Golkar (FPPG) yang dimotori Fahmi Idris dari kepengurusannya DPP Partai Golkar menjelang Pemilihan Presiden 2004.

Kondisi politik dalam tubuh partai politik ini tidak terelakkan karena beberapa hal:<sup>14</sup>*Pertama*, eksistensi dapat bertahan dan mampu membiayai kompetisi politiknya dalam proses demokrasi sangat memerlukan pendanaan yang besar. *Kedua*, realitasnya dana yang bersumber dari iuran internal partai kurang memadai, sehingga perlu dukungan dana yang besar dari eksternal partai, seperti dari para donatur, para pemodal, dan para simpatisan lainnya. Kondisi ini mendorong penguatan institusi partai yang dikelola secara korporasi guna memperoleh keuntungan finansial sebagai kapital untuk mempertahankan eksistensi organisasi dan untuk memenangi kompetisi guna meraih kekuasaan sebagai intisari perjuangan politik. Implementasi demokrasi tersebut mengindikasikan adanya fenomena kapitalisme demokrasi, dimana perjuangan partai politik sebagai infrastruktur basis demokrasi lebih

---

14 Soebagio, *Distorsi Dalam Transisi Demokrasi Di Indonesia*, Jurnal Makara, Social Humaniora, Vol. 13, No. 2, Desember, Hlm. 111-112.

berfokus pada konsolidasi kekuatan finansial sebagai kapital utama meraih kekuasaan politik, dan mengabaikan fungsi utamanya untuk memperjuangkan aspirasi rakyat. *Ketiga*, dalam demokrasi kontemporer realitas tersebut memberikan pencitraan munculnya model “demokrasi kapitalistik”. Menguatnya sikap pragmatisme mengejar kekuasaan politik dengan mengandalkan kekuatan kapital/finansial tersebut berimplikasi ke sikap mental rakyat, yaitu merefleksi tumbuhnya budaya politik transaksional (jual beli) suara rakyat sebagai pemilik mandat demokrasi melalui kompetisi pemilu secara reguler. Kondisi fenomenal inilah yang dimaknai pula sebagai “demokrasi transaksional”.

Sesungguhnya jika dicermati lebih jauh, manajemen partai politik yang berbasis kekuatan kapital dan berorientasi kekuasaan tersebut telah mendorong proses demokrasi dikelola secara “kartel politik”. Hal ini oleh Slater dideskripsikan sebagai “relasi antar elite politik yang dicirikan dengan tingginya kekompakan elite, minimnya kekuatan oposisi, dan terlindungnya para elite dari realitas mekanisme akuntabilitas politik.”<sup>15</sup>

Beranjak dari pemaparan di atas, dapat diperoleh gambaran adanya perkelindanan antara kepentingan elit politik bersama kekuatan pemodal. Hal ini menyebabkan dinamika kehidupan politik terjebak ke dalam pragmatisme kekuasaan yang cenderung mengarah kepada politik transaksional. Sehingga kehidupan demokrasi akhirnya terjerebab dalam lumpur kepalsuan makna demokrasi yang dicitakan bersama, yaitu mewujudkan cita-cita kemerdekaan sebagaimana termaktub dalam Pancasila dan pembukaan UUD 1945. Makna demokrasi

---

15 R.H. Chilcote, *Teori Perbandingan Politik: Penelusuran Paradigma*, Jakarta: Rajawali Pers, 2003.

sebagai kekuasaan tertinggi dalam negara yang dipegang atau terletak di tangan rakyat, kedaulatan rakyat<sup>16</sup> yang merupakan gabungan keseluruhan kemauan masing-masing pribadi, yang ditentukan oleh suara terbanyak dalam pemilu, hanyalah angan belaka. Sebab, arah kehidupan demokrasi lebih ditentukan oleh perkelindanan atau dalam bahasa yang lebih vulgar diakibatkan karena perselingkuhan segitiga antara elit politik dengan kapital dan kelas menengah baru yang menjadi mesin-mesin perebut pengaruh masyarakat, akan tetapi mereka berada di bawah kendali elit politik.

### **MENATA ULANG DEMOKRASI INTERNAL PARTAI POLITIK**

Banyak kalangan menilai personalisasi dan oligarki politik di tubuh partai politik ini bisa saja mengancam demokrasi Indonesia. Bagi Kleden, partai politik yang seharusnya mampu mengakomodir suara rakyat, malah digunakan oleh kepentingan individu atau kelompok tertentu. Ketiadaan pengaturan ini menjadi titik lemah dalam menata demokrasi internal partai politik. Sebab, mekanisme apapun dalam pemilihan ketua partai didelegasikan kepada Anggaran Dasar partai politik yang bersangkutan. Hal ini tentu bergantung kepada *common will* suatu partai saja, bukan kepada kehendak publik yang termanifestasi dalam regulasi yang dilahirkan oleh negara.

Dengan tidak adanya pengaturan demokrasi internal partai politik tersebut, terdapat celah hukum yang dapat disusupi oleh kepentingan hegemoni elit partai dan kepentingan pemodal yang sangat berkepentingan dengan pengaruh partai dalam melahirkan produk hukum di DPR RI. Ke depan, pengaturan

---

16 Muhammad Koesnoe, “*Musyawah*” dalam Miriam Budiardjo, ed., *Masalah Kenegaraan*, Jakarta: Gramedia, 1982, hlm. 57.

terhadap mekanisme demokrasi internal partai politik tersebut sejalan dengan prinsip negara hukum.

Pengertian negara hukum memberikan legitimasi bagi negara untuk turut campur menata demokrasi internal partai politik. Karena itu, dalam negara hukum ketika negara melaksanakan kekuasaannya, maka negara tunduk terhadap pengawasan hukum. Sehingga ketika hukum eksis terhadap negara, maka kekuasaan negara menjadi terkendali dan selanjutnya menjadi negara yang diselenggarakan berdasarkan ketentuan hukum tertulis atau tidak tertulis (konvensi).<sup>17</sup>

Kiranya tidak ada alasan bagi negara untuk mengelak pengaturan demokrasi internal partai politik. Berkaca pada pengertian paham demokrasi konstitusional ini yang merupakan abstraksi dari ajaran konsitutisionalisme, yaitu seperti dituturkan Friedrich sebagai suatu pemerintah yang kumpulan kegiatannya diselenggarakan atas nama rakyat, namun tunduk kepada beberapa pembatasan untuk memberi jaminan bahwa kekuasaan yang dibutuhkan untuk memerintah agar tidak disalahgunakan oleh mereka yang memperoleh tugas tersebut,<sup>18</sup> maka menunda pengaturan demokrasi internal partai politik tentu hanya akan membiarkan negara semakin digerogeti oleh oligarki kekuasaan.

Dengan adanya pengaturan terhadap mekanisme demokrasi internal partai politik dalam aturan yang berkaitan partai politik diharapkan terlaksananya beberapa agenda penting pembangunan demokrasi yang menitikberatkan pada *democratic autonomy* (otonomi demokrasi). Istilah *democratic*

---

17 Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi; Suatu Studi tentang Ajudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*, Jakarta: P.T. Pradnya Paramita, 2006, hlm. 55.

18 *Ibid.*

*autonomy* ini menurut David Held<sup>19</sup> membutuhkan akuntabilitas negara dalam derajat yang tinggi dan penataan kembali *civil society* (masyarakat madani) serta memberi kesempatan yang sama berpartisipasi dan menemukan prefensi pribadi dan pengawasan akhir oleh warga negara terhadap agenda politik, termasuk hak-hak sosial ekonomi untuk memastikan bahwa tersedianya sumber daya yang cukup bagi otonomi demokrasi.

Kedepan, kepengurusan partai politik di masa depan sebaiknya diarahkan untuk menjadi pengelola yang profesional yang terpisah dan dipisahkan dari para calon wakil rakyat. Ada baiknya dipikirkan bahwa kepengurusan partai politik dibagi kedalam 3 (tiga) komponen, yaitu (i) komponen kader wakil rakyat, (ii) komponen kader pejabat eksekutif, dan (iii) komponen pengelola profesional. Ketiganya diatur dalam struktur yang terpisah, dan tidak boleh ada rangkap jabatan dan pilihan jalur. Pola rekrutmen dan promosi diharuskan mengikuti jalur yang sudah ditentukan dalam salah satu dari ketiga jalur tersebut.

Jika seseorang berminat menjadi anggota DPRD atau DPR, maka ia diberi kesempatan sejak awal untuk menjadi anggota Dewan Perwakilan Partai atau yang dapat disebut dengan nama lain, yang disediakan tersendiri strukturnya dalam kepengurusan partai. Sedangkan kader yang berminat duduk di lembaga eksekutif tidak duduk di Dewan Perwakilan, melainkan duduk dalam Dewan Kabinet atau yang dapat disebut dengan nama lain. Dan partai politik yang menjadi naungannya akan fokus melakukan kaderisasi sesuai jalur yang dimasukinya baik menjadi anggota legislatif dan eksekutif agar mampu menghasilkan kualitas spesialis bidang yang baik dan teruji.

---

19 George Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi; Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, alih bahasa: I Made Krisna, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003. Hlm. 14-15.

Diluar kedua struktur itu, adalah struktur kepengurusan biasa yang dijabat oleh para profesional yang digaji oleh partai dan tidak dimaksudkan untuk direkrut menjadi wakil rakyat ataupun dipromosikan menduduki jabatan dilingkungan pemerintahan mereka adalah pihak yang melakukan manajemen kepartaian secara profesional. Ketiga kelompok tersebut hendaknya jangan dicampur aduk atau terlalu mudah berpindah-pindah posisi dan jalur. Kalaupun ada orang yang ingin pindah jalur karena alasan yang rasional, maka hal itu dapat saja dimungkinkan dengan memenuhi syarat-syarat tertentu, sehingga tidak justru menjadi stimulus bagi kaum oportunistis yang akan merusak rasionalitas kultur demokrasi dan *rule of law* di dalam partai. Untuk mendorong agar mekanisme kepengurusan dan pengelolaan partai menjadi makin baik, pengaturannya perlu dituangkan dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya. Hal itu tidak cukup hanya diatur dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga partai yang bersangkutan. Mekanisme pertama dan kedua tersebut diatas, berkaitan dengan aspek internal organisasi partai politik.

## **KESIMPULAN**

Partai Politik mempunyai posisi dan peranan yang sangat penting dalam sistem demokrasi. Partai memainkan peran penghubung yang sangat strategis antara proses-proses pemerintahan dengan warga negara. Bahkan banyak yang menyatakan bahwa partai politiklah yang menentukan demokrasi. Karena itu partai politik merupakan pilar yang penting untuk memperkuat derajat pelembagaannya dalam system politik yang demokratis. Kenyataan di Indonesia saat ini beberapa partai politik yang kepengurusannya sangat personalisasi.

Gejala personalisasi terlihat tatkala suatu partai politik mengalami kesulitan dalam melakukan suksesi atau pergantian kepemimpinan. Selama suatu organisasi belum dapat mengatasi krisis dalam pergantian kepemimpinannya, dan belum berhasil meletakkan dasar pengaturan yang dapat diakui dan dipercaya oleh anggotanya, maka selama itu pula pelembagaan organisasi tersebut masih bermasalah dan belum dapat dikatakan kuat. Apalagi jika pergantian itu berkenaan dengan pemimpin yang merupakan pendiri yang berjasa bagi organisasi bersangkutan, seringkali timbul kesulitan untuk melakukan pergantian yang tertib dan damai.

Oleh karena itu partai politik harus kembali dijadikan dan menjadi sarana perjuangan rakyat dalam turut menentukan bekerjanya system kenegaraan sesuai aspirasi mereka. Oleh karena itu, pengurus hendaklah berfungsi sebagai pelayan. Oleh karena itu kepengurusan partai politik di masa depan sebaiknya diarahkan untuk menjadi pengelola yang professional yang terpisah dan dipisahkan dari calon wakil rakyat. Ada baiknya untuk dipikirkan bahwa kepengurusan partai politik dibagi ke dalam 3 (tiga) komponen, yaitu komponen kader wakil rakyat, komponen kader pejabat eksekutif, dan komponen pengelola professional. Ketiganya diatur dalam struktur yang terpisah, dan tidak boleh ada rangkap jabatan dan pilihan jalur. Pola rekrutmen dan promosi diharuskan mengikuti jalur yang sudah ditentukan dalam salah satu dari ketiga jalur tersebut. Untuk mendorong agar mekanisme kepengurusan dan pengelolaan partai menjadi makin baik, pengaturannya perlu dituangkan dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Syahrizal, *Peradilan Konstitusi; Suatu Studi tentang Ajudikasi Konstitusional Sebagai Mekanisme Penyelesaian Sengketa Normatif*, Jakarta: P.T. Pradnya Paramita, 2006.
- George Sorensen, *Demokrasi dan Demokratisasi; Proses dan Prospek dalam Sebuah Dunia yang Sedang Berubah*, alih bahasa: I Made Krisna, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Harold J. Laski, *Grammar of Politics*, Yale University Press, 1925.
- Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia*, Equinox Publishing 2006.
- Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer Kelompok Gramedia, 2007.
- \_\_\_\_\_, *Konstitusi Bernegara Praksis Kenegaraan Bermartabat Dan Demokratis*, Malang : Setara Press 2015.
- Josh Maiyo, *Political Parties and Intra-Party Democracy in East Africa - From Representative to Participatory Democracy*, Thesis, (Netherland: Leiden University, 2008).
- Maurice Duverger, *Political Parties Their Organization and Activity in the Modern State, Great Britain*, Cambridge University Press, 1964.
- Maurice Duverger, *Political Parties Their Organization and Activity in the Modern State, Great Britain*, Cambridge University Press, 1964.
- Moh. Mahfud M.D., *Membangun Politik Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Muhammad Koesnoe, “Musyawarah” dalam Miriam Budiardjo, ed., *Masalah Kenegaraan*, Jakarta: Gramedia, 1982.
- Naskah Akademik RUU Tentang Perubahan Atas UU No.2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, Badan Legislasi DPR RI, 2010.

- R.H. Chilcote, *Teori Perbandingan Politik: Penelusuran Paradigma*, Jakarta: Rajawali Pers, 2003.
- Soebagio, *Distorsi Dalam Transisi Demokrasi Di Indonesia*, Jurnal Makara, Social Humaniora, Vol. 13, No. 2, Desember.
- Susan Scarrow, *Developments In Party Communications, Implementing Intra-Party Democracy*, National Democratic Institute for International Affairs (NDI, (USA: National Democratic Institute for International Affairs (NDI). Printed by United States, 2005.
- Susan Scarrow, *Political Parties Democracy in Theoretical and Practical Perspective Implementing Intra-Party Democracy*, Washington, National Democratic Institute, 2005.
- Thomas Meyer, *Peran Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi: Sembilan Tesis*, Jakarta: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) Kantor Perwakilan Indonesia, 2012.



# ANALISA YURIDIS PENCALONAN PENYANDANG DISABILITAS SEBAGAI ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA OLEH PARTAI POLITIK

**Fajri Nursyamsi<sup>1</sup> dan Muhammad Nur Ramadhan<sup>2</sup>**

## **ABSTRAK**

*Pembentukan Undang-undang kerap dilakukan tanpa mempertimbangkan kebutuhan penyandang disabilitas. Salah satu penyebabnya adalah tidak adanya anggota DPR RI yang merasakan langsung hidup dalam berbagai hambatan dari lingkungan secara terus menerus, yang merupakan ciri dari seorang penyandang disabilitas. Padahal kebutuhan atau kepentingan penyandang disabilitas bersifat spesifik dan khas, sehingga hanya dipahami dan dialami langsung oleh para penyandang disabilitas sendiri. Pentingnya keterwakilan penyandang disabilitas dalam DPR RI belum banyak disadari*

---

1 Fajri Nursyamsi, Peneliti di Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) dan Pengajar di Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera. fajri.nursyamsi@pshk.or.id.

2 Muhammad Nur Ramadhan, Tim Asistensi di Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia. mnr.mnuramadhan@gmail.com.

*atau menjadi isu yang strategis bagi partai politik, sehingga tidak menjadikan penyandang disabilitas sebagai prioritas dalam pencalonan untuk menjadi anggota DPR RI. Ketiadaan Anggota DPR RI dari penyandang disabilitas disebabkan salah satunya karena masih adanya persyaratan yang diskriminatif dalam pencalonan anggota DPR RI. Selain diskriminatif, ada juga syarat yang tidak sensitif terhadap keunikan disabilitas, sehingga akhirnya menghambat pencalonan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR RI oleh partai politik. Berdasarkan pemikiran itu, maka penting untuk menganalisa lebih lanjut mengenai bagaimana hambatan dalam peraturan perundang-undangan pada pencalonan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR RI. Analisa dalam artikel ini ditulis berdasarkan kajian kualitatif dengan pendekatan yuridis, yaitu melihat kepada serangkaian sumber hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, peraturan lain yang terkait dengan pencalonan anggota DPR RI. Selain itu, kajian ini juga mempertimbangkan sumber hukum sekunder berupa literatur yang terkait, dengan dilengkapi informasi dari narasumber yang memiliki kapasitas sesuai dengan informasi yang didapatkan. Artikel ini diharapkan mampu menjabarkan tantangan dan peluang bagi pencalonan anggota DPR RI dari penyandang disabilitas oleh partai politik pada Pemilu 2019. Dengan begitu, kemudian dapat dirumuskan solusi yang tepat, dan memanfaatkan peluang yang ada untuk membuka kesempatan lebih luas bagi penyandang disabilitas dicalonkan sebagai anggota DPR RI oleh partai politik.*

**Kata Kunci:** Penyandang Disabilitas, Pencalonan, Partai Politik, Anggota DPR RI

## **LATAR BELAKANG**

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) sebagai lembaga perwakilan rakyat memiliki fungsi representasi

dari seluruh masyarakat Indonesia. Dalam konteks pelaksanaan kekuasaan legislatif, fungsi representatif penting untuk mengakomodasi kepentingan kelompok-kelompok masyarakat dalam pembentukan suatu undang-undang maupun pengawasan kinerja Pemerintah. Fungsi representasi dari DPR RI bertambah penting ketika merujuk kepada kelompok masyarakat yang kerap terpinggirkan, atau disebut kelompok rentan. Keterwakilan dari masyarakat kelompok rentan di DPR RI dibutuhkan untuk mewarnai segala kebijakan yang diambil dengan memperhatikan, atau minimal memperhitungkan, keberadaan mereka di tengah masyarakat.

Salah satu kelompok yang termasuk rentan tersebut adalah penyandang disabilitas.<sup>3</sup> Pemenuhan hak penyandang disabilitas di Indonesia masih kerap menemui kendala karena keberadaannya yang kurang diperhitungkan, bahkan dianggap tidak perlu terlibat dalam pembangunan. Oleh karena itu, penyandang disabilitas hanya diposisikan sebagai obyek, bukan subyek yang harus dilindungi hak-haknya dalam pelaksanaan pembangunan di Indonesia. Anggapan itu jelas keliru, karena penyandang disabilitas adalah bagian dari warga negara Indonesia yang memiliki hak yang sama, dan negara wajib memberikan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan terhadap hak-hak penyandang disabilitas.

Dalam aspek regulasi, upaya penghormatan, perlindungan dan pemenuhan hak penyandang disabilitas sudah banyak dituangkan dalam berbagai pengaturan. Peraturan-peraturan itu mengatur berbagai aspek, seperti pendidikan, kesehatan,

---

3 Penyebutan penyandang disabilitas sebagai bagian dari kelompok rentan ada dalam ketentuan penjelasan Pasal 5 ayat (3) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Lihat, Indonesia, Undang-Undang tentang Hak Asasi Manusia, UU Nomor 39 Tahun 1999, LN Tahun 1999 Nomor 165, TLN Nomor 3886, Penjelasan Pasal 5 ayat (3)

transportasi, bangunan, sampai kepada politik.<sup>4</sup> Beberapa regulasi diantaranya sudah berhasil mempengaruhi sistem, bahkan secara khusus Undang-undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas (UU 8/2016)<sup>5</sup> sudah berhasil membawa perubahan cara pandang dalam pemenuhan kebutuhan penyandang disabilitas dari berbasis belas kasih (*charity based*) menjadi berbasis pada Hak Asasi Manusia (*rights based*). Konsekuensi mendasar dari perubahan cara pandang itu adalah perlu adanya pengarusutamaan isu disabilitas dalam berbagai sektor. Dengan kata lain kebutuhan penyandang disabilitas harus mampu tercermin untuk diakomodasi dalam setiap kebijakan yang dibentuk, terutama dalam bentuk Undang-undang yang merupakan kewenangan dari DPR RI.

Penyandang disabilitas memiliki kebutuhan yang unik dan spesifik, sehingga tidak setiap orang dapat mengetahui dan memahami segala kondisi hambatan dan kebutuhan yang hadir karena kedisabilitasan. Cara efektif untuk mengetahui hambatan dan kebutuhan itu adalah dengan berinteraksi secara langsung, sehingga keberadaan penyandang disabilitas didalam lembaga negara diperlukan, termasuk di DPR RI sebagai lembaga pembentuk undang-undang. Contohnya tercermin dalam proses pembentukan UU 8/2016, dimana peran organisasi penyandang disabilitas sangat besar, karena DPR RI sebagai pemegang kewenangan pembentuk UU belum memiliki pemahaman yang mendalam terkait hak-hak atau kebutuhan penyandang disabilitas. Namun hal itu pun masih menyimpan kelemahan karena peran penyandang disabilitas masih sebagai pihak diluar pembentuk Undang-undang, yang

---

4 Fajri Nursyamsi dkk, Kerangka Hukum Disabilitas di Indonesia: Menuju Indonesia Ramah Disabilitas (Jakarta: PSHK, 2014), hlm. 29

5 Indonesia, Undang-undang tentang Penyandang Disabilitas, UU Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas, Lembaran Negara Tahun 2016 Nomor 69, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5871

tidak mengikuti pembahasan secara penuh, bahkan tidak ikut dalam pengambilan keputusan akhir. Oleh karena itu, peran penyandang disabilitas sebagai anggota DPR menjadi strategis dalam mewarnai setiap undang-undang dengan perspektif disabilitas.

Dari segi populasi, keberadaan penyandang disabilitas merata di seluruh provinsi di Indonesia. Hal itu dapat dilihat dari data yang dihimpun oleh Badan Pusat Statistik (BPS) dalam Survei Penduduk Antar Sensus (SUPAS) 2015.<sup>6</sup> Dalam data itu, penyandang disabilitas ada di seluruh provinsi yang menjadi sampel dari SUPAS 2015. Data SUPAS 2015 menunjukkan bahwa secara nasional penduduk, dengan usia 10 tahun keatas, yang merupakan penyandang disabilitas ada sekitar 8,56%.<sup>7</sup> Apabila diperbandingkan, persentase itu bahkan lebih besar daripada perolehan suara tiga partai politik terendah dalam Pemilu 2014, yaitu Partai Amanat Nasional (PAN) yang memperoleh 7,59% suara, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) yang memperoleh 6,53% suara, dan Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura) yang memperoleh 5,26% suara.<sup>8</sup> Walaupun kedua hal itu berbasis kepada populasi yang berbeda, tetapi perbandingan itu dapat memberikan gambaran bagaimana penyandang disabilitas memiliki potensi yang besar untuk memberikan kontribusi kepada Indonesia, terutama dalam aspek politik. Hal inilah yang seharusnya menjadi pertimbangan partai politik untuk mulai melirik kelompok penyandang disabilitas untuk dicalonkan

---

6 Lihat, Badan Pusat Statistik, *Profil Penduduk Indonesia Hasil SUPAS 2015* (Jakarta: 2016), hlm. 75

7 Jumlah penduduk Indonesia sebanyak 207.839.035. Lihat, [http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info\\_singkat/Info%20Singkat-VII-23-I-P3DI-Desember-2015-29.pdf](http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-VII-23-I-P3DI-Desember-2015-29.pdf)

8 Persentasi dari jumlah Daftar Pemilih Tetap (DPT) sebanyak 190.307.134. Lihat, <https://nasional.kompas.com/read/2014/06/13/1750166/Pemilih.Pilpres.2014.Bertambah.2.4.juta>

sebagai anggota DPR RI.

Keberadaan representasi penyandang disabilitas di lembaga perwakilan rakyat di Indonesia pernah ada di Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) periode 1999-2004, yaitu melalui pintu Utusan Golongan. Pada saat itu ada dua orang yang menduduki kursi anggota Utusan Golongan MPR dari penyandang disabilitas. Namun pada periode berikutnya, Utusan Golongan dihapuskan tanpa digantikan dengan mekanisme lain yang dapat mengakomodir penyandang disabilitas untuk masuk sebagai anggota MPR RI. Perubahan itu merupakan konsekuensi dari berubahnya ketentuan dalam Pasal 2 UUD 1945 sebelum amendemen yang semula mengakomodir golongan-golongan sebagai anggota MPR RI, menjadi Pasal 2 dalam UUD 1945 setelah amendemen yang menegaskan anggota MPR RI terdiri dari anggota DPR RI dan DPD RI.

Dengan adanya DPD RI sebagai anggota MPR RI, maka dapat dikatakan bahwa ada pendekatan yang berbeda dilakukan antara Utusan Golongan dan Utusan Daerah. Penghapusan Utusan Daerah diikuti dengan pembentukan lembaga yang memiliki konsep serupa, yaitu DPD RI. Hal itu tidak terjadi terhadap dihapuskannya Utusan Golongan, yang keberadaannya dilebur kepada mekanisme pengisian jabatan anggota DPR RI melalui partai politik. Dengan konsep ini, sebenarnya DPR RI seharusnya mampu untuk diisi oleh kelompok-kelompok atau golongan-golongan yang ada di masyarakat, termasuk penyandang disabilitas. Namun begitu, sampai pemilu 2014, pencalonan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR RI oleh partai politik sangat sedikit, bahkan keberadaan penyandang disabilitas di partai politik pun hampir tidak ada, sehingga tidak terlihat signifikansinya.

Selain data tersebut, belum ada data atau riset lain yang

menunjukkan jumlah anggota DPR RI yang merupakan penyandang disabilitas, baik dalam DPR RI periode 2014-2019 atau periode sebelumnya. Adapun data terbaru yang terkumpul adalah terkait jumlah Calon Anggota Legislatif, yang mencakup DPR RI; DPRD Provinsi; dan DPRD Kabupaten/Kota, pada Pemilu 2019 yang dikumpulkan oleh Perhimpunan Pemilu untuk Aksesibilitas (PPUA). Dalam data itu menyatakan bahwa Calon Anggota Legislatif penyandang disabilitas pada Pemilu 2019 ada 21 orang. Dari jumlah itu, ada 2 orang Calon Anggota Legislatif untuk DPR RI; 8 orang Calon Anggota Legislatif untuk DPRD Provinsi; dan 11 orang Calon Anggota Legislatif untuk DPRD Kabupaten/Kota.

Dengan penjelasan tersebut, sudah dapat tergambarkan secara singkat bagaimana pentingnya seorang penyandang disabilitas untuk dapat duduk sebagai anggota lembaga perwakilan rakyat, khususnya DPR RI. Namun begitu, dalam pelaksanaannya berbagai kendala kerap dihadapi. Kendala yang dimaksud bahkan dimulai dari stigma negatif yang memandang bahwa penyandang disabilitas tidak memiliki kemampuan, sampai kepada kendala yang bersifat teknis, baik fasilitas maupun akses terhadap komunikasi dan informasi. Secara kelembagaan, celah untuk memastikannya melalui pintu Utusan Golongan di MPR RI sudah tertutup, maka perlu ada jalan keluar agar dapat mendukung keberadaan seorang penyandang disabilitas di lembaga perwakilan rakyat. Jalan lain yang potensial untuk digunakan adalah melalui partai politik untuk mengisi posisi anggota DPR RI. Oleh karena itu, menjadi pertanyaan kemudian apa yang menjadi hambatan dan peluang bagi partai politik dalam mencalonkan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR RI. Jawaban atas pertanyaan itu akan dijabarkan dalam artikel ini dengan perspektif yuridis, sehingga diharapkan dapat terumuskan upaya-upaya perubahan sistem melalui revisi atau pembentukan berbagai peraturan

perundang-undangan terkait.

Berangkat dari hal tersebut, studi ini berusaha untuk menjawab dua pertanyaan penelitian, yaitu sebagai berikut: Bagaimana urgensi pencalonan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR RI oleh partai politik? Bagaimana pemetaan peraturan perundang-undangan pencalonan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR RI oleh partai politik?

Adapun tujuan dari pembahasan dalam artikel ini adalah: untuk mengetahui urgensi dari keberadaan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR RI di Indonesia; dan untuk mengetahui pemetaan regulasi dan peluang penguatan sistem pencalonan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR RI oleh partai politik.

## **DPR RI SEBAGAI LEMBAGA PERWAKILAN RAKYAT**

Reformasi konstitusi<sup>9</sup> 1998 - 2002 memiliki arti penting dalam membenahan sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal itu menandakan bahwa transformasi ke arah pembentukan sistem demokrasi hanya dimungkinkan bila didahului oleh perubahan fundamental dalam aturan konstitusi yang memberikan dasar bagi agenda demokrasi lainnya. Istilah demokrasi sendiri berasal dari bahasa Yunani kuno, yakni *demos* dan *kratein*, yang secara literatur bermakna pemerintahan rakyat.

Konsep demokrasi dimaknai dengan sebuah bentuk kekuasaan dari, oleh dan untuk rakyat, hal tersebut tercermin dalam sistem perwakilan yang didalamnya terdapat partisipasi anggota masyarakat dalam mengambil bagian atau menentukan sebuah kebijakan.<sup>10</sup> Dalam perkembangan kehidupan

---

9 Sri Soemantri, *Reformasi Konstitusi*, dalam Jurnal Sosial Politik Dialektika, Vol.2 No.2, 2001, hlm. 6.

10 Arbi Sani, *Perwakilan Politik Indonesia*, Jakarta:Rajawali, 1985, hlm. 303.

penyelenggaraan dalam proses pembuatan kebijakan tersebut dilakukan melalui sistem perwakilan, yakni rakyat menunjuk wakil-wakilnya yang menjadi kepercayaannya untuk membawakan keinginan rakyat di dalam pemerintahan, yaitu dalam suatu lembaga perwakilan rakyat.

Dalam sejarahnya, Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) sebelum amandemen memberikan kekuasaan yang besar atau dominan kepada eksekutif. Akibatnya melahirkan pemerintahan yang otoriter, sehingga UUD 1945 sebelum amandemen pada saat itu dikenal dengan *executive heavy*,<sup>11</sup> seperti yang terjadi pada dua masa pemerintahan yakni era Presiden Soekarno (1959 - 1967) dan Presiden Soeharto (1967 - 1998). Hal tersebut akan selalu terulang apabila tidak ada pengawasan yang seimbang antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif.<sup>12</sup> Maka dari itu, ada momentum pada saat itu untuk merubah kedudukan ketiga kekuatan tersebut dalam konstitusi khususnya penguatan lembaga DPR RI sebagai salah satu amanat dari reformasi, dengan menempatkan DPR RI benar-benar sebagai perwakilan dari rakyat guna mengontrol kekuatan eksekutif yang pada era sebelumnya terkesan superior.<sup>13</sup>

DPR RI merupakan salah satu lembaga perwakilan rakyat di Indonesia, selain DPD RI dan MPR RI. Keberadaan lembaga

---

11 Lihat, Sri Soemantri M., UUD 1945 Kedudukan dan Aspek-Aspek Perubahannya, Unpad Press, Bandung 2001, hlm. 22; dan Bagir Manan, "Reformasi Konstitusi Menuju Keseimbangan Kewenangan Eksekutif dan Legislatif", Jurnal Forum Indonesia Satu, Civility, Vol. 1 No. 1 Juli-September 2001, hlm. 65.

12 Jimly Asshiddiqie, "Telaah Kritis Mengenai Perubahan Undang-Undang Dasar 1945", Jurnal Indonesia Satu, Civility, Vol. 1 No. 2 November 2001 - Januari 2002, hlm. 41; dan Philipus M. Hadjon, Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945, Suatu Analisa Hukum Kenegaraan, Bina Ilmu, Surabaya, 1087, hlm. 41.

13 Muhammad Ridhwan Indra, Dalam UUD 1945 Kekuasaan Eksekutif Lebih Menonjol (Executive Heavy), Haji Masagung, Jakarta, 1988, hlm. 7-8.

DPR menandakan dianutnya sistem demokrasi tidak langsung di Indonesia.<sup>14</sup> Sebagai lembaga perwakilan rakyat, DPR RI diharapkan mampu berperan sebagai lembaga integrasi yang menciptakan keseimbangan antara kebijakan pemerintah dan tuntutan-tuntutan dari berbagai kelompok kepentingan dalam masyarakat.<sup>15</sup>

## **FUNGSI REPRESENTASI DPR RI**

Untuk menjalankan perannya itu, DPR RI memegang tiga fungsi utama, yaitu fungsi pengawasan, fungsi legislasi, dan fungsi representasi.<sup>16</sup> Jimly Asshiddiqie mengemukakan bahwa fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok adalah fungsi representasi. Perwakilan politik yang diejawantahkan dengan parlemen dapat dipahami sebagai kehadiran anggota-anggota kelompok ke dalam lembaga-lembaga politik.<sup>17</sup> Kehadiran ini diartikan tidak hanya sekadar memenuhi kedatangan fisik, tetapi hadir dengan segala ide, pemikiran dari kelompok yang diwakilinya.<sup>18</sup> Selain itu, Jimly Asshiddiqie juga menegaskan bahwa ‘Kedaulatan Rakyat’ merupakan konsepsi tertinggi suatu Negara. Jimly menyatakan,

---

14 Makmur Amir dan Retno Purnomosari, *Lembaga Perwakilan Rakyat*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, hlm. 19.

15 Lihat C.J. Friedrich dalam bukunya *Constitutional Government and Democracy Theory and Practice in Europe and America* dalam Medelina, ddk, *Final Report Mengkaji Kebijakan Tentang Akses Dan Informasi Serta Partisipasi Publik Dalam Proses Legislasi: Belajar Dari Singapura Dan Filipina Serta Rekomendasi Awal Untuk DPR*, (Jakarta: Centre for Strategic and International Studies (CSIS), 2012), hlm. 16-17.

16 Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, cet. I., (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 39.

17 Stanford Encyclopedia of Philosophy, *Political Representation*, diunduh dari <http://plato.stanford.edu/entries/political-representation/> pada 10 Oktober 2012 pukul 14.29 WIB.

18 *Ibid.*

Kedaulatan dalam pandangan klasik tidak dapat dipisahkan dari konsep negara, yang menurut Jean Bodin “... *the most high, absolute, and perpetual power over the citizens and subjects in a commonweal...*”.<sup>19</sup>

Pada tingkat yang sederhana, para wakil bertindak demi kelompok yang mereka wakili.<sup>20</sup> Namun, dalam demokrasi representatif sebagian besar dari mereka yang dipilih untuk badan pembuat undang-undang bertindak bagi banyak kelompok yang berbeda, dan sebagian besar juga berusaha untuk mengatasi kepentingan-kepentingan kelompok yang sempit dan terutama bertindak bagi bangsa atau komunitas yang dilayani itu.<sup>21</sup> Dengan prinsip perwakilan sebagai pihak yang merepresentasikan kepentingan orang lain, maka timbul sebuah pertanggungjawaban yang berhubungan dengan tindakan yang diambil sebagai bentuk penyaluran aspirasi dan bersifat formal di lingkungan jabatannya.<sup>22</sup>

Fungsi representasi sendiri adalah untuk membantu rakyat mengawasi jalannya pemerintahan dalam suatu entitas sosial-politik. Dalam sebuah negara demokrasi, representasi berfungsi untuk membuat peraturan perundang-undangan, mengawasi dan mengevaluasi jalannya pemerintahan, menghimpun aspirasi rakyat yang diwakilinya dan mencari jalan tengah dalam setiap konflik yang terjadi diantara lembaga negara, dengan masyarakat yang diurusnya. Lembaga perwakilan rakyat juga berfungsi untuk mengatur pemasukan dan pengeluaran atau pendapatan pendapatan dan belanja negara.

---

19 Jimly Asshiddiqi. “Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II”. 2006. Jakarta: Konstitusi Press.

20 J.H.A. Logeman, *Theory of a Positive Constitutional Law, (Over De Theorie Van Een Stelling Staatsrecht)*, terj, (Perancis: Universitaire Pers Leiden, 1948), hlm. 135.

21 Ibid.

22 Ibid.

Termasuk didalamnya terkait dengan bidang pertahanan sekalipun, seperti pembuatan atau pemesanan senjata api dan alat utama sistem pertahanan.<sup>23</sup> Oleh karena itu, DPR RI sebagai perwujudan dari kedaulatan rakyat perlu untuk mengakomodir seluruh kepentingan kelompok tak terkecuali kelompok penyandang disabilitas. Langkah tersebut harus dipastikan dengan tersedianya kuota anggota DPR bagi penyandang disabilitas.

Pengisian jabatan sebagai anggota DPR dapat dilakukan melalui pemilihan umum (pemilu) sebagaimana tertuang dalam Pasal 19 ayat (1) UUD NRI 1945. Peserta pemilu untuk pemilihan anggota DPR ialah partai politik (parpol),<sup>24</sup> dengan demikian pencalonan seseorang sebagai anggota DPR hanya dapat dilakukan melalui parpol, sehingga parpol menjadi elemen yang sangat penting dan berpengaruh dalam pengisian jabatan anggota DPR. Parpol memainkan peran yang sangat vital dalam pencalonan anggota DPR, bahkan parpol pula yang menentukan pada akhirnya siapa yang akan melenggang ke gedung parlemen, termasuk dengan penyandang disabilitas yang hendak mencalonkan diri sebagai anggota DPR melalui parpol, pertanyaan yang muncul setelahnya ialah “bagaimana dengan mekanisme yang dilakukan oleh parpol dalam pencalonan seseorang sebagai anggota DPR?” dan “bagaimana parpol menyikapi pencalonan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR?”.

Sebagai lembaga perwakilan, DPR RI diharapkan dapat mengakumulasi berbagai kepentingan, serta dapat memenuhi

---

23 Efriza, *Studi Parlemen; Sejarah, Konsep dan Lanskap Politik Indonesia*, Malang: Setara Press, 2014, hlm. 63-69.

24 Lihat Pasal 172 UU 7/2017 tentang Pemilihan Umum, “Peserta Pemilu untuk pemilihan umum anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota adalah Partai Politik.”

kepentingan semua golongan termasuk didalamnya penyandang disabilitas. Hubungan rakyat dengan wakilnya di DPR RI dapat dipandang sebagai suatu perjanjian untuk melaksanakan kepentingan rakyat, sehingga sebagai anggota DPR RI perlu memiliki kedekatan dan mengerti keinginan konstituennya, termasuk kepentingan-kepentingan dari penyandang disabilitas. Oleh karena itu, akan lebih baik apabila anggota DPR RI tersebut merupakan seorang penyandang disabilitas.

### **PENYANDANG DISABILITAS SEBAGAI KELOMPOK RENTAN**

Penyandang disabilitas merupakan seorang manusia, dan juga bagian dari warga negara yang wajib dihormati, dilindungi, dan dipenuhi hak asasinya.<sup>25</sup> Perkembangan konteks disabilitas dalam isu HAM bergerak dinamis, dari awalnya tidak diakui, sampai terus diakui sebagai bagian dari keragaman manusia.<sup>26</sup> Penggunaan istilah “penyandang disabilitas” pun mengalami perkembangan, dan setiap istilah yang ada tidak bebas nilai, artinya ada konsepsi nilai tertentu yang telah dipaksakan oleh sekelompok masyarakat tertentu yang memberikan label dan mendominasi kelompok masyarakat lain.<sup>27</sup>

Istilah-istilah yang muncul tidak lepas dari berbagai perspektif yang melatarbelakanginya. Dalam cara pandang positivisme lebih melihat kepada kelaziman yang terjadi. Dengan begitu muncul istilah normal dan tidak normal.

---

25 Lihat, Slamet Thohari, *Pandangan Disabilitas dan Aksesibilitas Fasilitas Publik bagi Penyandang Disabilitas di Kota Malang* (Indonesia Journal of Disability Studies, vol 1 issue 1, Juni 2014), hlm. 31

26 Lihat, Fajri Nursyamsi dkk, *Kerangka Hukum Disabilitas di Indonesia: Menuju Indonesia Ramah Disabilitas* (Jakarta: PSHK, 2014), Bab II

27 Rahayu Repindowaty Harahap dan Bustanuddin, *Pelindungan Hukum Terhadap Penyandang Disabilitas Menurut Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (Jurnal Inovatif, Volume VIII Nomor I, 2015), hlm.

Penyebutan tidak normal melekat kepada kondisi yang tidak umum terjadi, termasuk kondisi disabilitas.<sup>28</sup> Sudut pandang lain adalah dari perspektif liberal yang menilai disabilitas dari untung rugi. Perspektif ini menilai manusia sebagai sumber daya, investasi, atau sebagai modal.<sup>29</sup> Dalam sudut pandang ini kerap memunculkan penyediaan aksesibilitas sebagai beban, sehingga keberadaan penyandang disabilitas hanya diposisikan sebagai hitungan rugi bahkan dibayar murah atas jasanya, tanpa melihat kemampuannya. Perspektif berikutnya adalah dari kelompok konservatif, yang memandang kondisi disabilitas hadir karena kehendak Tuhan, baik dalam posisi sebagai suatu cobaan maupun kutukan bagi keluarga atau orang disekitarnya. Dalam perspektif ini penyandang disabilitas disebit sebagai orang yang tidak beruntung, sehingga kemudian didorong untuk pasrah, dan segala yang didapatnya adalah berupa kedermawanan dari pihak lain.<sup>30</sup>

Beragam istilah penyebutan dan perspektif itu didominasi oleh cara pandang sosial atau *charity based*, sedangkan cara pandang HAM sendiri baru berkembang selanjutnya dan belum mengakar dimasyarakat. Dengan beragam cara pandang berbasis kedermawanan itu, muncul berbagai bentuk diskriminasi, yang melingkupi tiga bentuk, yaitu diskriminasi sikap, diskriminasi lingkungan, dan diskriminasi lembaga. Diskriminasi sikap terjadi ketika penyandang disabilitas tersisihkan secara sosial karena ketidaknyamanan dan adanya pengabaian masyarakat

---

28 Lihat, Setia Adi Purwanta, *Penyandang Disabilitas*, diakses dari [solider.or.id/.../03.05.13-penyandang-disabilitas-dari-buku-vulnerable-group.pdf](http://solider.or.id/.../03.05.13-penyandang-disabilitas-dari-buku-vulnerable-group.pdf), pada 26 Maret 2015 pukul 10.07, hlm. 11

29 Omi Intan Naomi, *Pembebasan Dan Pembangunan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997), hlm. xiii

30 Setia Adi Purwanta, *Penyandang Disabilitas*, diakses dari [solider.or.id/.../03.05.13-penyandang-disabilitas-dari-buku-vulnerable-group.pdf](http://solider.or.id/.../03.05.13-penyandang-disabilitas-dari-buku-vulnerable-group.pdf), pada 26 Maret 2015 pukul 10.07, hlm. 11

non-disabilitas; diskriminasi lingkungan terjadi ketika layanan umum, gedung, dan transportasi tidak dirancang dengan mempertimbangkan adanya akses bagi penduduk penyandang disabilitas; dan diskriminasi secara lembaga terjadi ketika hukum yang ada secara jelas mendiskriminasikan atau mengabaikan hak penyandang disabilitas, menjadikan mereka masyarakat kelas dua tanpa hak untuk memilih, memiliki tanah, bersekolah, berkeluarga, dan memiliki anak.<sup>31</sup>

Maraknya diskriminasi terhadap penyandang disabilitas membuat kelompok masyarakat ini terkategori rentan. Penyandang disabilitas sebagai kelompok rentan terjadi karena tidak terpenuhinya kebutuhan hidupnya secara mendasar. Hal itu terjadi karena ketidakpahaman masyarakat, terutama pembentuk kebijakan, dalam menyediakan atau menyesuaikan berbagai fasilitas dengan kebutuhan penyandang disabilitas. Ketidakpahaman atau kurangnya keinginan pengambil kebijakan dalam menghormati, melindungi, atau memenuhi hak penyandang disabilitas disebabkan karena minimnya partisipasi penyandang disabilitas, terutama yang berperan langsung sebagai bagian dari pembentuk kebijakan.

Dalam kondisi tersebut, keberadaan representasi penyandang disabilitas di lembaga perwakilan rakyat, khususnya DPR RI menjadi penting. Sebagai bagian dari kelompok rentan, keberadaannya harus tetap dihitung dalam pembentukan berbagai kebijakan, dan implementasinya di lapangan. Cara pandang suatu kebijakan terhadap kebutuhan penyandang disabilitas harus langsung berasal dari penyandang disabilitas itu sendiri, karena apabila dari masyarakat non-disabilitas hanya akan berupa asumsi dan cenderung diskriminatif.

---

31 Handicap Internasional, *Panduan Advokasi Hak Asasi Manusia Bagi Organisasi Penyandang Disabilitas* (Jakarta: Handicap Internasional, 2014), hlm. 15

## **METODE PENELITIAN**

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif,<sup>32</sup> yaitu penelitian yang mengkaji data dan informasi dengan pisau analisa berupa prinsip, doktrin atau teori hukum. Adapun data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder. Data primer yang dimaksud adalah hasil wawancara para narasumber, yaitu sebagai berikut.

1. Fritz Edward Siregar (Anggota Badan Pengawas Pemilu);
2. Ariani Soekanwo (Ketua Perhimpunan Pemilu untuk Aksesibilitas); dan
3. Ledia Hanifa (Ketua Panitia Kerja RUU Penyandang Disabilitas).

Wawancara dilakukan berdasarkan kepada pedoman wawancara yang sudah disiapkan sebelumnya untuk memastikan informasi yang didapatkan sesuai dengan materi yang dibutuhkan dalam penulisan penelitian ini.

Sedangkan data sekunder yang digunakan adalah berupa literatur dan berita dari berbagai sumber. Data sekunder yang digunakan juga mencakup sumber hukum primer, sumber hukum sekunder, dan sumber hukum tersier. Adapun sumber hukum primer yang dimaksud adalah sebagai berikut.

1. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum;
3. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kota/Kabupaten;

---

32 Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1986, hlm.10.

4. dan peraturan perundang-undangan lainnya yang relevan.

Sedangkan sumber hukum sekunder adalah data atau informasi yang diperoleh dari literatur mengenai ketentuan hukum yang erat kaitannya, atau bahkan menjelaskan, sumber hukum primer, sehingga dapat menunjang dalam menganalisis dan memahami sumber hukum primer.<sup>33</sup> Adapun yang dimaksud dengan sumber hukum sekunder mencakup Naskah Akademik suatu Undang-undang, hasil-hasil penelitian, pendapat para ahli yang terhimpun dalam buku-buku hukum, artikel berita, artikel dalam jurnal hukum, serta bahan-bahan lain yang dapat memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer di atas. Selain itu, yang dimaksud dengan sumber hukum tersier adalah seperti ensiklopedia dan kamus yang berkaitan dengan masalah-masalah yang akan dibahas.<sup>34</sup>

Teknik pengumpulan data yang dilakukan terhadap data primer adalah dengan melakukan wawancara, baik melalui tatap muka ataupun melalui sambungan telepon dan aplikasi komunikasi. Wawancara tatap muka dilakukan dengan terlebih dahulu membuat janji pertemuan dan menyampaikan pertanyaan satu per satu, yang kemudian jawaban yang ada dicatat sebagai dokumen penelitian. Sedangkan wawancara melalui telepon atau aplikasi komunikasi dilakukan karena sulitnya mencari jadwal untuk melakukan pertemuan langsung. Pertanyaan-pertanyaan yang diajukan kepada narasumber berdasar kepada pedoman wawancara yang sudah disiapkan sebelumnya, yaitu sebagai berikut.

1. Pertanyaan untuk Fritz Edward Siregar (Anggota Badan Pengawas Pemilu);

---

<sup>33</sup> *Ibid*, hlm.25.

<sup>34</sup> Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm.119.

- a. Bagaimana pendapat anda tentang kesempatan penyandang disabilitas untuk dicalonkan sebagai anggota DPR oleh parpol?
  - b. Bagaimana regulasi penyelenggaraan Pemilu saat ini dalam memfasilitasi penyandang disabilitas untuk dicalonkan sebagai anggota DPR?
  - c. Apa urgensi menjadikan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR?
  - d. Apa saja upaya yang sudah dilakukan untuk mendorong pencalonan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR oleh parpol?
  - e. Apa yang masih perlu didorong untuk memfasilitasi pencalonan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR oleh parpol?
2. Pertanyaan untuk Ariani Soekanwo (Ketua Perhimpunan Pemilu untuk Aksesibilitas); dan
- a. Apa urgensi menjadikan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR?
  - b. Adakan anggota DPR saat ini yang merupakan penyandang disabilitas?
  - c. Apa permasalahan yang dihadapi oleh penyandang disabilitas dalam pencalonan sebagai anggota DPR oleh parpol?
  - d. Apa kendala regulasi yang dihadapi oleh penyandang disabilitas dalam pencalonan sebagai anggota DPR oleh parpol?
  - e. Bagaimana potensi SDM penyandang disabilitas untuk dicalonkan sebagai anggota DPR oleh Parpol?
  - f. Apa upaya yang sudah dilakukan oleh DPO, penyelenggara Pemilu, dan Parpol dalam mendorong pencalonan

penyandang Disabilitas sebagai anggota DPR?

- g. Apa yang masih perlu didorong oleh DPO, penyelenggara Pemilu, dan Parpol untuk memfasilitasi pencalonan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR?

3. Pertanyaan untuk Ledia Hanifa (Ketua Panitia Kerja RUU Penyandang Disabilitas)

- a. Bagaimana pandangan partai politik terhadap pencalonan anggota DPR dari penyandang disabilitas?
- b. Apakah ada penyandang disabilitas yang menjadi pengurus dan berpotensi menjadi calon anggota DPR di partai anda?
- c. Adakah urgensi menjadikan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR?
- d. Adakah upaya dari Parpol dalam memfasilitasi pencalonan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR?
- e. Apa yang masih perlu didorong oleh Parpol untuk memfasilitasi pencalonan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR?
- f. Bagaimana pendapat anda mengenai usulan affirmative action untuk penyandang disabilitas dalam pencalonan anggota DPR?

Spesifikasi penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu penelitian yang bertujuan untuk menggambarkan dan menganalisis fakta-fakta mengenai keadaan objek yang diteliti secara sistematis, faktual, dan akurat dengan teori-teori hukum positif yang menyangkut permasalahan yang diteliti.<sup>35</sup>

---

35 Maria S.W. Sumardjono, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 1989, hlm.6.

Dalam penelitian ini digambarkan permasalahan yang timbul dalam pencalonan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR RI oleh partai politik. Kemudian, permasalahan tersebut dianalisis berdasarkan teori dan hukum positif yaitu UU Pemilu, khususnya syarat pencalonan anggota legislatif.

## **PEMETAAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANG PENCALONAN PENYANDANG DISABILITAS SEBAGAI ANGGOTA DPR OLEH PARTAI POLITIK**

Pada bagian ini akan dibahas mengenai berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tahap pencalonan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR RI oleh partai politik. Pada setiap peraturan dibahas mengenai ketentuan-ketentuan yang sudah baik, dan masih menjadi hambatan bagi pencalonan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR RI. Pembahasan akan fokus untuk menganalisa teks dan konteks dari pengaturan tersebut. Perlu dipertegas bahwa pembahasan yang dilakukan akan fokus kepada tahap pencalonan saja, tidak masuk dalam tahap lainnya seperti kampanye atau pemilihan. Selain itu, pembahasan juga fokus melihat peluang dan hambatan untuk mencalonkan penyandang disabilitas, bukan kelompok masyarakat rentan lainnya.

### **A. Jaminan Hak Dipilih Penyandang Disabilitas**

Secara prinsip, hak penyandang disabilitas untuk dicalonkan sebagai anggota DPR RI sama kedudukannya dengan warga negara pada umumnya, yaitu dijamin secara mendasar dalam Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 pasca amendemen yang menyatakan bahwa “setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”. Ketentuan itu juga dipertegas dalam tiga Undang-undang lainnya, yaitu Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU 39/1999), Undang-undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang

Disabilitas (UU 8/2016), dan Undang-undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU 7/2017).

Pada UU 39/1999, khususnya Pasal 43 ayat (1) menyebutkan bahwa, “Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”. Sedangkan dalam UU 8/2016 mengatur lebih tegas mengenai pencalonan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR RI dalam pemilihan umum. Pasal 13 huruf a UU 8/2016 menyebutkan bahwa salah satu hak politik penyandang disabilitas adalah memilih dan dipilih dalam jabatan publik. Penjabaran lebih lanjut dari Pasal 7 itu diatur dalam Pasal 77 huruf e UU 8/2016 yang menyatakan bahwa, “Pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin hak politik penyandang disabilitas yang salah satunya dalam bentuk melindungi hak Penyandang Disabilitas untuk mencalonkan diri dalam pemilihan, untuk memegang jabatan, dan melaksanakan seluruh fungsi publik dalam semua tingkat pemerintahan”.<sup>36</sup> Ketentuan dalam UU 8/2016 itu merupakan salah satu bentuk upaya melihat isu disabilitas dalam kaca mata HAM, tidak lagi hanya perspektif sosial atau kedermawanan belaka.

Selain UU 39/1999 dan UU 8/2016, ada satu undang-undang lainnya yang juga menjamin hak penyandang disabilitas sebagai calon anggota DPR RI, yaitu Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, yaitu pada Pasal 5 yang menyatakan bahwa, “Penyandang disabilitas yang memenuhi syarat mempunyai kesempatan yang sama sebagai pemilih,

---

36 Jaminan atas hak dipilih dan memilih dalam pemilihan umum yang diatur dalam UU 8/2016 merujuk kepada jaminan hak pada Konvensi Hak Penyandang Disabilitas (*Convention on the Rights for Persons with Disabilities*) yang sudah diratifikasi melalui Undang-undang Nomor 19 Tahun 2011.

sebagai calon anggota DPR, sebagai calon anggota DPD, sebagai calon Presiden/Wakil Presiden, sebagai calon anggota DPRD, dan sebagai penyelenggara Pemilu.” Ketentuan itu sangat tegas memposisikan penyandang disabilitas sama dengan warga negara lainnya. Namun yang perlu diperhatikan selanjutnya adalah mengenai syarat yang ditentukan kepada seluruh calon anggota DPR, termasuk penyandang disabilitas, apakah juga mencerminkan prinsip kesetaraan dan non-diskriminasi yang sama dengan Pasal 5 UU 7/2017 atau justru potensi baru terjadinya pelaksanaan pemilihan umum yang diskriminatif.

## **B. Syarat Diskriminatif bagi Penyandang Disabilitas dalam Pencalonan Anggota DPR**

Jaminan penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan atas hak dipilih bagi penyandang disabilitas dalam pemilihan umum seharusnya tidak sebatas pada level prinsip atau asas semata, tetapi harus tercermin dalam instrumen pelaksanaannya. Salah satu instrumen yang dimaksud adalah dalam persyaratan untuk menjadi calon anggota DPR RI.

Pengaturan mengenai syarat bagi calon anggota DPR RI mengakar pada ketentuan dalam Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 pasca amendemen yang menyatakan bahwa “Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik”. Dengan kata lain, ketentuan itu ingin mengatakan bahwa syarat pertama untuk menjadi anggota DPR RI (dan DPRD) adalah berasal dari partai politik, yang juga dapat dimaknai bahwa anggota DPR RI (dan DPRD) harus dicalonkan oleh partai politik. Ketentuan itu mengunci peluang pihak lain untuk mencalonkan anggota DPR RI, juga menghilangkan peluang adanya calon perseorangan untuk menjadi anggota DPR RI.

Untuk mengatur lebih lanjut perihal pemilihan umum, termasuk syarat pencalonan anggota DPR oleh partai politik, Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 pasca amendemen mendelegasikan untuk membentuk ketentuan itu dalam bentuk Undang-undang. Untuk pelaksanaan Pemilihan Umum 2019, Undang-undang yang digunakan adalah UU 7/2017 tentang Pemilihan Umum. Ketentuan mengenai syarat pencalonan anggota DPR RI dalam UU 7/2017 diatur pada Bab VI Bagian Kedua Paragraf 1. Pada Bagian itu diatur mengenai apa saja yang menjadi persyaratan bagi bakal calon anggota DPR RI, serta dokumen apa saja yang diperlukan untuk membuktikan persyaratan tersebut.

Dalam Pasal 240 ayat (1) UU 7/2017 disebutkan ada 16 syarat untuk menjadi bakal calon anggota DPR RI. Syarat itu diterapkan kepada warga negara Indonesia secara umum, termasuk penyandang disabilitas. Dari keseluruhan syarat dalam Pasal 240 ayat (1) tidak disebutkan mengenai kekhususan atau pengecualian bagi penyandang disabilitas, sehingga persyaratan bagi bakal calon anggota DPR itu diterapkan secara sama rata kepada warga negara dengan disabilitas ataupun non-disabilitas. Dengan penyamarataan itu, justru ketentuan dalam UU 7/2017 menimbulkan bentuk diskriminasi terhadap penyandang disabilitas. Setidaknya ada 3 syarat yang berpotensi menimbulkan dampak yang diskriminatif. Adapun keempat syarat itu adalah, *Pertama*, Pasal 240 ayat (1) huruf d yang menyatakan bahwa syarat bakal calon anggota DPR dapat berbicara, membaca, dan/atau menulis dalam bahasa Indonesia; *kedua*, Pasal 240 ayat (1) huruf h yang menyatakan bahwa syarat bakal calon anggota DPR sehat jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkoba; dan *ketiga*, tidak adanya syarat dokumen keterangan disabilitas.

### **a. Syarat dapat Berbicara, Membaca, dan/atau Menulis dalam Bahasa Indonesia**

Dalam UU 8/2016 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan penyandang disabilitas adalah sebagai berikut,

“setiap orang yang mengalami keterbatasan fisik, intelektual, mental, dan/atau sensorik dalam jangka waktu lama yang dalam berinteraksi dengan lingkungan dapat mengalami hambatan dan kesulitan untuk berpartisipasi secara penuh dan efektif dengan warga negara lainnya berdasarkan kesamaan hak.”

Dari pengertian itu dapat dikatakan bahwa kondisi seorang penyandang disabilitas dimaknai dari hambatan yang dialami karena kondisi fisik, intelektual, mental, dan/atau sensorik. Dengan pemahaman itu, maka tidak dibenarkan suatu regulasi melarang seseorang karena memiliki hambatan tertentu, atau memiliki kedisabilitasan tertentu, termasuk hambatan dalam berbicara, membaca, dan/atau menulis dalam bahasa Indonesia.

Dalam penjelasan Pasal 240 ayat (1) huruf d disebutkan bahwa,

“Persyaratan sebagaimana tercantum dalam ketentuan ini tidak dimaksudkan untuk membatasi hak politik warga negara penyandang cacat yang memiliki kemampuan untuk melakukan tugasnya sebagai anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/ kota.”

Penjelasan itu berupaya mengaitkan syarat dengan prinsip non-diskriminatif terhadap penyandang disabilitas, tetapi belum berhasil memberikan gambaran atau contoh apa yang dimaksud dengan membatasi dan apa yang tidak membatasi. Oleh karena itu, syarat agar calon anggota DPR RI untuk dapat berbicara, membaca, dan/atau menulis dalam bahasa Indonesia tetap diskriminatif karena berpotensi dimaknai beragam di penerapannya di lapangan. Syarat itu dikatakan diskriminatif terhadap penyandang disabilitas karena dapat dimaknai dengan menjadikan kondisi kedisabilitas seseorang menjadi faktor orang tersebut tidak memenuhi syarat sebagai bakal calon anggota DPR RI.

Sebagai contoh, seseorang yang tidak dapat berbicara dengan bahasa Indonesia dapat disebabkan karena mengalami disabilitas wicara, atau dapat juga karena hambatan lainnya seperti hambatan pendengaran (disabilitas rungu) sehingga penyandang disabilitas itu berkomunikasi menggunakan bahasa isyarat. Selain itu, ketentuan dalam Pasal 240 ayat (1) huruf (d) juga tidak mendefinisikan lebih jauh mengenai seberapa luas makna dari berbicara, membaca, dan menulis. Apakah membaca dengan huruf braille atau menggunakan perangkat komputer dengan aplikasi pembaca layar juga termasuk makna “membaca” dalam Pasal itu atau tidak, mengingat cara membaca itu digunakan oleh penyandang disabilitas netra.

Dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kota/Kabupaten (PKPU 20/2018) bahkan tidak dijabarkan mengenai keterkaitannya dengan prinsip non-diskriminasi bagi penyandang disabilitas. PKPU 20/2018 hanya memindahkan ketentuan yang tercantum dalam penjelasan Pasal 240 ayat (1) huruf d UU 7/2017, menjadi

norma dalam batang tubuh, yaitu pada Pasal 7 ayat (2) PKPU 20/2018. Padahal ketentuan yang dibutuhkan adalah hal yang lebih teknis, yaitu menerjemahkan apa yang harus dilakukan oleh petugas KPU atau KPUD di lapangan dalam menjalankan syarat pada Pasal 240 ayat (1) huruf d UU 7/2017. Contohnya mengakomodasi bahasa isyarat masuk dalam kategori “berbicara”, mengakomodasi penggunaan huruf *braille* atau aplikasi pembaca layar pada komputer masuk dalam kategori “membaca”, dan keterangan lisan dalam hal adanya hambatan untuk menulis.

Tidak tersedianya ketentuan mengenai “apa yang harus dilakukan” dan ruang lingkup dari terminologi “berbicara”, “membaca”, dan “menulis”, bukan hanya akan menjadi syarat yang diskriminatif, tetapi juga menghambat penyediaan aksesibilitas dari penyelenggara Pemilu kepada calon anggota DPR disabilitas. Dengan dimaknai sempit, maka penyelenggara Pemilu tidak wajib menyediakan aksesibilitas berupa juru bahasa isyarat, *braille*, komputer dengan aplikasi pembaca layar, atau pendamping disabilitas. Padahal aspek teknis itulah yang diharapkan untuk terlaksana dalam penyelenggaraan Pemilu dibalik prinsip non-diskriminasi terhadap penyandang disabilitas.

## **b. Syarat Sehat Jasmani, Rohani, dan Bebas dari Pemyalahgunaan Narkotika**

Syarat sehat jasmani dan rohani kerap menjadi penghambat seorang penyandang disabilitas untuk tersisih dari seleksi pengisian jabatan publik, karena kondisi disabilitas kerap disamakan dengan tidak sehat jasmani atau rohani. Pada kenyataannya, disabilitas berbeda dengan kondisi sakit, bahkan kondisi disabilitas menjadi hambatan lebih disebabkan karena lingkungan disekitarnya yang tidak memberikan aksesibilitas.

Syarat sehat jasmani dan rohani dianggap penting untuk dipenuhi calon pemegang jabatan publik tertentu agar orang itu tidak terhambat dalam menjalankan tugasnya. Argumentasi itu mendapat kritikan karena syarat jasmani dan rohani terkadang tidak fokus kepada melihat potensi hambatan, tetapi sekadar melihat kondisi fisik seseorang, yang belum tentu menghambat seseorang dalam menjalankan tugasnya.<sup>37</sup> Dalam perspektif HAM, kesehatan jasmani dan rohani jelas tidak bisa menghalangi seseorang untuk mendapatkan hak politiknya ataupun hak kesamaan kesempatan berdasarkan atas hukum. Aspek jasmani dan rohani hanya digunakan sebagai catatan dan bahan pertimbangan, terutama setelah yang bersangkutan menjalankan tugasnya.<sup>38</sup>

Dari aspek peraturan perundang-undangan, pengaturan mengenai pencantuman syarat sehat jasmani dan rohani dalam proses pengisian jabatan publik sudah ada dari pengaturan dalam UUD 1945 pasca amendemen, yaitu pada Pasal 6 ayat (1) yang menyatakan bahwa seorang Presiden dan Wakil Presiden harus memenuhi syarat sehat jasmani dan rohani. Dalam tingkat UU, pengaturan mengenai keterkaitan kondisi disabilitas dengan syarat sehat jasmani dan rohani mengalami dinamika. Pada Pasal 1 angka 9 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak menegaskan bahwa kecacatan adalah kondisi terhambatnya jasmani dan rohani, sehingga dapat dikatakan bahwa kondisi cacat adalah kondisi tidak sehat jasmani dan rohani. Ketentuan itu kemudian berubah seiring dengan pengesahan Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen yang pada bagian penjelasan

---

37 Fajri Nursyamsi dkk, *loc cit.*, hlm.11

38 Fajri Nursyamsi dkk, *loc cit.*, hlm.48

Pasal 8 dinyatakan bahwa cacat tidak masuk dalam kriteria jasmani dan rohani. Ketentuan senada diatur juga dalam dua UU lainnya, yaitu pada Penjelasan Pasal 65 ayat (1) huruf b Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dan sempat diatur juga dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD sebelum kemudian diganti menjadi UU 7/2017 yang juga mengatur prinsip yang sama.

Dalam penjelasan Pasal 240 ayat (1) huruf h UU 7/2017 disebutkan bahwa, “Cacat tubuh tidak termasuk kategori gangguan kesehatan.” Syarat itu kemudian harus dibuktikan dengan melampirkan kelengkapan administratif yang diatur dalam Pasal 240 ayat (2) huruf d UU 7/2017 yang menyebutkan bahwa, “surat keterangan sehat jasmani dan rohani dan surat keterangan bebas dari penyalahgunaan narkoba”. Ketentuan itu diatur lebih teknis dalam PKPU 20/2018, dengan menyebutkan syarat yang sama dengan pengaturan dalam UU 7/2017, tetapi ada perubahan dalam kelengkapan administratif untuk memenuhi syarat sehat jasmani dan rohani. Dalam Pasal 8 ayat (1) huruf d disebutkan bahwa dokumen administrasi yang harus dilengkapi adalah “surat keterangan sehat jasmani dan rohani dari puskesmas atau rumah sakit pemerintah yang memenuhi syarat, serta bebas penyalahgunaan narkoba, psikotropika, dan zat adiktif”. Penambahan ketentuan mengenai “... dari puskesmas atau rumah sakit pemerintah...” berpotensi hanya mendasarkan penentuan sehat jasmani dan rohani dalam perspektif kesehatan saja.

Potensi itu sudah terjadi dalam konteks pemilihan kepala daerah. Ketentuan dalam Pasal 4 ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 3 Tahun 2017 tentang Pencalonan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur,

Bupati dan Wakil Bupati, Walikota dan Wakil Walikota (PKPU 3/2017) menyatakan bahwa “Syarat calon mampu secara jasmani dan rohani sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e tidak menghalangi penyandang disabilitas”. Namun dalam peraturan pelaksanaannya, ketentuan itu seakan ditinggalkan. Peraturan pelaksanaan yang dimaksud adalah pada Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 231/PL.03.1-Kpt/06/KPU/XII/2017 tentang Petunjuk Teknis Standar Kemampuan Jasmani, Rohani serta Standar Pemeriksaan Kesehatan Jasmani, Rohani dan Bebas Penyalahgunaan Narkotika Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota (Keputusan KPU Nomor 231/2017) yang mengatur bahwa untuk menentukan sehat jasmani dan rohani pertimbangan hanya menggunakan standar kesehatan, sehingga menyebabkan beberapa ragam disabilitas terkategori tidak sehat jasmani dan rohani. Adapun contoh yang dimaksud antara lain gangguan jiwa,<sup>39</sup> hambatan dalam hambatan dalam penglihatan,<sup>40</sup> pendengaran,<sup>41</sup> dan hambatan dalam berbicara<sup>42</sup>.

Keputusan KPU Nomor 231/2017 sudah mendapatkan kritik, dan bahkan dorongan untuk segera di revisi,<sup>43</sup> yaitu

---

39 Komisi Pemilihan Umum, Keputusan Komisi Pemilihan Umum tentang Petunjuk Teknis Standar Kemampuan Jasmani, Rohani serta Standar Pemeriksaan Kesehatan Jasmani, Rohani dan Bebas Penyalahgunaan Narkotika Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, Keputusan KPU Nomor 231/PL.03.1-Kpt/06/KPU/XII/2017, Lampiran Bab II Bagian A Nomor 1

40 *Ibid.*, Lampiran Bab II Bagian A Nomor 2 huruf d

41 *Ibid.*, Lampiran Bab II Bagian A Nomor 2 huruf e

42 *Ibid.*, Lampiran Bab II Bagian A Nomor 2 huruf e

43 Lihat, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a605b831b3c7/larangan-penyandang-disabilitas-maju-pilkada-dinilai-langgar-uu-pemilu>, diakses pada 28 Juni 2018, jam 19.00

melalui Koalisi Masyarakat Penyandang Disabilitas, yang anggotanya terdiri dari 27 lembaga, aspirasi masyarakat penyandang disabilitas disuarakan melalui siaran pers.<sup>44</sup> Pada 23 Januari 2018, Koalisi Masyarakat Penyandang Disabilitas dengan dikoordinatori oleh Perhimpunan Pemilihan Umum untuk Aksesibilitas (PPUA) melakukan audiensi dengan Komisi Pemilihan Umum.<sup>45</sup> Koalisi dan PPUA mendesak agar KPU segera merevisi Keputusan KPU Nomor 231/2017. Revisi itu harus dilakukan segera, mengingat regulasi terkait akan digunakan dalam tahapan Pemilihan Umum Kepala Daerah, agar tidak ada yang terlanjur terdiskriminasi berdasar Keputusan tersebut. Namun begitu, dalam prosesnya, revisi terhadap Keputusan Nomor 231/2017 tidak kunjung rampung sampai saat ini, bahkan regulasi yang sama berpotensi digunakan untuk pencalonan anggota DPR pada Pemilihan Umum 2019.

### **c. Tidak Adanya Kelengkapan Administratif Dokumen Keterangan Disabilitas**

Seperti telah dijelaskan sebelumnya bahwa prinsip non-diskriminasi terhadap penyandang disabilitas dalam Pemilu sudah dicantumkan sebagai salah satu ketentuan dalam UUD NRI 1945 maupun UU 7/2017, didukung oleh berbagai Undang-undang lain, seperti UU 39/1999 dan UU 8/2016. Namun prinsip itu belum diterapkan dalam sistem secara keseluruhan. Apabila kondisi kedisabilitasan seseorang

---

44 Lihat Siaran Pers “Pilkada Serentak 2018 Diskriminatif: KPU melarang Warga Negara dengan Disabilitas Menjadi Calon Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota Atau Wakil Walikota”, <https://www.pshk.or.id/wp-content/uploads/2018/01/2018-01-Siaran-Pers-Pilkada-Diskriminatif.pdf>

45 Lihat, <https://tirto.id/kpu-segera-revisi-aturan-diskriminasi-soal-disabilitas-cDFe>, diakses pada 1 Juli 2018, jam 14.05

akan berpengaruh terhadap pengecualian syarat menjadi bakal calon anggota DPR, maka secara formil perlu ada kelengkapan administratif dokumen yang menyatakan atau membuktikan kondisi kedisabilitasan sang calon anggota DPR RI.

Syarat dokumen tersebut juga akan bermanfaat sebagai informasi bagi penyelenggara Pemilu dalam menyediakan segala aksesibilitas bakal calon anggota DPR disabilitas dalam mengikuti berbagai tahapan. Dengan begitu, dapat dipastikan bakal calon anggota DPR disabilitas akan mendapatkan aksesibilitas dan tidak terdiskriminasi selama penyelenggaraan Pemilu.

Dalam pembuatan surat keterangan tersebut harus diperhatikan kemudahan bagi penyandang disabilitas dan tetap perlu akuntabel dengan melibatkan ahli atau pihak yang memiliki kompetensi dalam menentukan kondisi disabilitas seseorang, seperti petugas kesehatan atau pekerja sosial. Alternatif lainnya adalah dengan melampirkan Kartu Penyandang Disabilitas berdasarkan Peraturan Menteri Sosial Nomor 21 Tahun 2017 tentang Penerbitan Kartu Penyandang Disabilitas (KPD). Namun begitu, penerbitan KPD saat ini masih memerlukan proses panjang, karena masih memerlukan pendataan, penerbitan, dan penyebarluasan.

## **AFFIRMATIVE ACTION DALAM PENCALONAN PENYANDANG DISABILITAS SEBAGAI ANGGOTA DPR RI OLEH PARNAS**

Setelah melihat pemetaan peraturan perundang-undangan dan menganalisisnya secara yuridis, terlihat bahwa belum ada peraturan perundang-undangan yang secara aktif mendorong untuk partai politik mencalonkan penyandang disabilitas. Dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada masih bersifat menyediakan aksesibilitas demi menghilangkan

hambatan, agar para penyandang disabilitas mendapatkan hak yang sama untuk dipilih. Sistem yang ada saat ini belum sampai memperlebar peluang atau memastikan ada penyandang disabilitas yang akan menjadi anggota DPR RI. Kondisi itu juga tercermin dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga 10 partai politik yang saat ini memiliki kursi di DPR RI, yang tidak mengatur penyandang disabilitas secara khusus, dan menyamakannya dengan masyarakat dari kelompok lainnya.

Dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada, tidak ada upaya pembentuk kebijakan untuk menerapkan *affirmative action* seperti halnya diterapkan terhadap kelompok perempuan.<sup>46</sup> Adapun yang dimaksud dengan *affirmative action* adalah kebijakan yang diambil dengan tujuan agar kelompok tertentu memperoleh peluang yang setara dengan kelompok lain dalam bidang yang sama.<sup>47</sup> *Affirmative action* dapat dikatakan sebagai pengistimewaan kelompok tertentu untuk memberikan kesempatan lebih untuk mendapatkan suatu hal daripada kelompok lainnya. Pemberlakuan kebijakan dengan pendekatan *affirmative action* memungkinkan untuk mendapat hasil yang cepat atau disebut dengan istilah *fast-track policies*.<sup>48</sup>

Dalam hak politik untuk kelompok perempuan, *affirmative action* ini sudah dipraktikkan dengan mengadaptasikannya dalam ketentuan peraturan perundang-undangan. Pada Pasal 245 UU 7/2017 disebutkan bahwa dalam tahap pencalonan partai politik menyusun daftar bakal calon dengan memuat keterwakilan perempuan sebanyak 30%. Bahkan dalam Pasal 246 ayat (2) disebutkan bahwa dalam daftar bakal calon setiap tiga orang

---

46 Dalam UU 39/1999 perempuan juga termasuk dalam kelompok rentan. Lihat, Indonesia, Undang-undang tentang Hak Asasi Manusia, *op.cit*

47 Lihat, <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/cl6904/affirmative-action>, diakses pada 4 Juli 2018 jam 16.45

48 Jacqui True dkk, *Women's Political Participation in Asia and The Pacific*, (Australia: Social Science Research Council, 2014), hlm. 10

bakal calon terdapat paling sedikit satu orang perempuan bakal calon. Dengan begitu peluang bakal calon perempuan untuk terpilih menjadi anggota DPR RI semakin besar.

Gagasan untuk memasukan ketentuan *affirmative action* dalam pencalonan menjadi anggota DPR RI sempat mengemuka dalam pembahasan RUU Penyandang Disabilitas. Namun tidak membuahkan hasil karena DPR dan Pemerintah sepakat untuk tidak mengaturnya di UU tersebut, tetapi di UU yang lebih khusus yaitu di UU Pemilihan Umum. Namun begitu, gagasan yang sama juga tidak berhasil masuk dalam ketentuan UU 7/2017, walaupun sudah disuarakan dalam proses pembahasannya.<sup>49</sup>

Urgensi diaturnya ketentuan mengenai kuota bagi penyandang disabilitas dalam pencalonan anggota DPR RI disuarakan juga oleh Pimpinan Badan Pengawasan Pemilu (Bawaslu) Periode 2017-2022, Fritz Edward Siregar. Fritz menekankan bahwa ketentuan itu perlu masuk dalam ketentuan setingkat Undang-undang. Namun begitu, Fritz mengakui bahwa sampai saat ini tidak terdengar jelas mengenai gagasan tersebut, apalagi untuk memasukannya dalam regulasi. Selain itu, Fritz juga menekankan bahwa penting bagi partai politik untuk memberikan pendidikan politik yang cukup kepada unsur penyandang disabilitas.<sup>50</sup>

Pendapat yang sama disampaikan oleh Ariani Soekanwo, Ketua Perhimpunan Pemilu untuk Aksesibilitas Penyandang Cacat (PPUA Penca), yang menyampaikan bahwa penting ada ketentuan mengenai kuota pencalonan anggota DPR RI bagi penyandang disabilitas. Namun, Ariani tidak ingin memaksakannya untuk diakomodir dalam ketentuan Undang-

49 Lihat, <http://www.parlementaria.com/2017/02/17/kelompok-disabilitas-minta-kuota-10-persen/>, diakses pada 4 Juli 2018 jam 16.55

50 Wawancara bersama Fritz Edward Siregar dilaksanakan di Kantor Bawaslu, pada 22 Juni 2018

undang saat ini, karena ingin lebih fokus untuk membuka peluang itu dengan persuasif kepada partai politik, dan memberikan pendidikan politik yang cukup kepada para penyandang disabilitas. Selain itu, Ariani juga fokus untuk memastikan tersedianya aksesibilitas bagi penyandang disabilitas yang hendak menggunakan hak dipilihnya dalam kontestasi Pemilu 2019.<sup>51</sup>

Sama halnya dengan Fritz Edward Siregar dan Ariani Soekanwo, Ledia Hanifa yang merupakan Anggota DPR RI dari Fraksi Keadilan Sejahtera sekaligus Ketua Panitia Kerja pembahasan Rancangan Undang-undang Penyandang Disabilitas juga setuju bahwa penyandang disabilitas memerlukan *affirmative action* dalam pemenuhan hak politiknya, terutama hak untuk dipilih dan hak untuk ikut serta dalam pemerintahan. Namun begitu *affirmative action* yang dimaksud tidak perlu sama dengan apa yang diberlakukan terhadap kelompok perempuan, yaitu berupa kuota dengan jumlah 30% atau jumlah tertentu. Ledia Hanifa berpendapat bahwa *affirmative action* yang perlu diberikan kepada penyandang disabilitas adalah dalam sisi pendidikan politik oleh partai politik.<sup>52</sup> Agar kedepan ada interaksi yang lebih intens antara penyandang disabilitas dengan elemen pengurus atau simpatisan partai politik, sehingga akan terjadi saling memahami antar keduanya dan akhirnya mampu mendorong partisipasi penyandang disabilitas di partai politik dan pencalonan anggota legislatif, baik di DPR, DPRD provinsi, maupun DPRD kabupaten/kota.

---

51 Wawancara bersama Ariani Soekanwo, melalui telepon pada pada 25 Juni 2018

52 Wawancara bersama Ledia Hanifa, melalui aplikasi pesan singkat, pada 13 Agustus 2018

## **KESIMPULAN**

Pencalonan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR RI adalah bentuk awal dari upaya penghormatan, perlindungan, dan pemenuhan hak penyandang disabilitas di Indonesia. Bahkan upaya itu tidak hanya dalam pelaksanaan Pemilu, dalam konteks hak politik memilih dan dipilih, tetapi juga dalam perbaikan kualitas kebijakan dan pemerintahan kedepan, terutama yang menjadi tugas dan fungsi dari DPR RI. Lingkup pencalonan oleh partai politik memang bukan jaminan keterpilihan, tetapi dengan pencalonan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR RI oleh partai politik akan membuka peluang seluas-luasnya adanya perwakilan atau representasi penyandang disabilitas di DPR RI. Dengan begitu, DPR RI dapat menjalankan fungsi representasi sebagai lembaga perwakilan rakyat lebih komprehensif mewakili berbagai kelompok yang ada di Inonesia.

Dengan adanya pencalonan anggota DPR RI dari penyandang disabilitas oleh partai politik, maka dapat menjadikan proses Pemilu menjadi lebih inklusif, dan menjadi ajang pembelajaran dan pengalaman dalam berinteraksi antara penyandang disabilitas dan non-disabilitas, dalam lingkup masyarakat, peserta Pemilu, dan penyelenggara Pemilu. Dalam hal regulasi, dengan adanya pencalonan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR RI oleh partai politik, maka ketentuan-ketentuan yang sudah baik dalam peraturan perundang-undangan yang ada dapat dilaksanakan, dan sekaligus dievaluasi untuk diperbaiki dan dikembangkan dalam pelaksanaan Pemilu berikutnya.

Pemetaan peraturan perundang-undangan pencalonan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR RI oleh partai politik terbagi menjadi dua bagian, yaitu dalam lingkup jaminan hak dan teknis. Dalam lingkup jaminan hak, ketentuan-ketentuan

dalam berbagai peraturan perundang-undangan sudah cukup kuat, dan mendasar dari Konstitusi sampai Undang-undang. Bahkan Undang-undang yang mengatur bahwa penyandang disabilitas punya hak yang sama dalam memilih dan dipilih tidak hanya diatur dalam Undang-undang di sektor Pemilu, tetapi dalam UU tentang penyandang disabilitas dan UU tentang HAM. Adapun peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah sebagai berikut.

NO	PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN	PASAL	KETENTUAN
1	UUD 1945 Pasca Perubahan	28D ayat (3)	setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan
2	UU 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia	43 ayat (1)	Setiap warga negara berhak untuk dipilih dan memilih dalam pemilihan umum berdasarkan persamaan hak melalui pemungutan suara yang langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
3	UU 8/2016 tentang Penyandang Disabilitas	13 huruf a	Hak politik Penyandang Disabilitas: memilih dan dipilih dalam jabatan publik
		77 huruf e	Pemerintah dan pemerintah daerah wajib menjamin hak politik penyandang disabilitas yang salah satunya dalam bentuk melindungi hak Penyandang Disabilitas untuk mencalonkan diri dalam pemilihan, untuk memegang jabatan, dan melaksanakan seluruh fungsi publik dalam semua tingkat pemerintahan
4	UU 7/2017 tentang Pemilihan Umum	5	Penyandang disabilitas yang memenuhi syarat mempunyai kesempatan yang sama sebagai pemilih, sebagai calon anggota DPR, sebagai calon anggota DPD, sebagai calon Presiden/Wakil Presiden, sebagai calon anggota DPRD, dan sebagai penyelenggara Pemilu.

Sedangkan pemetaan peraturan perundang-undangan dalam lingkup teknis masih sangat lemah, bahkan cenderung berpotensi menimbulkan diskriminasi. Ketentuan teknis yang ada masih bersifat abstrak, belum masuk kepada

“apa yang harus dilakukan dan tidak boleh dilakukan” oleh penyelenggara Pemilu, terutama yang ada di setiap daerah. Ketentuan mengenai jaminan hak yang sudah kuat tidak berhasil diturunkan atau diadaptasikan kepada ketentuan yang lebih teknis, bahkan cenderung ditinggalkan. Sebagai contoh ada dua syarat bagi bakal calon anggota DPR RI yang berpotensi justru menjadi penghambat pencalonan anggota DPR Ri dari penyandang disabilitas, yaitu syarat dapat Berbicara, Membaca, dan/atau Menulis dalam Bahasa Indonesia; dan syarat jasmani dan rohani. Selain itu, tidak ada instrumen atau dokumen yang dipersyaratkan untuk membuktikan seseorang adalah penyandang disabilitas sehingga haknya perlu dijamin tanpa diskriminasi terhadap kedisabilitasnya. Adapun peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah sebagai berikut.

<b>NO</b>	<b>PERATURAN PERUN-DANG-UNDANGAN</b>	<b>PASAL</b>	<b>KETENTUAN</b>
1	UU 1945 Pasca Perubahan	22E ayat (3)	Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik
2	UU 7/2017 tentang Pemilihan Umum	240 ayat (1) huruf d	Syarat bakal calon anggota DPR: berbicara, membaca, dan/atau menulis dalam bahasa Indonesia
	UU 7/2017 tentang Pemilihan Umum	240 ayat (1) huruf h	Syarat bakal calon anggota DPR: sehat jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkotika
3	Peraturan KPU 20/2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota	7 ayat (1) huruf d	Syarat bakal calon anggota DPR: berbicara, membaca, dan/atau menulis dalam bahasa Indonesia
		7 ayat (1) huruf h	Syarat bakal calon anggota DPR: sehat jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkotika

## **REKOMENDASI**

Ada dua rekomendasi yang dapat dihasilkan dari kajian dalam artikel ini, yaitu sebagai berikut.

1. Ketentuan dalam lingkup teknis di UU tentang pemilihan umum harus mampu mencerminkan prinsip-prinsip yang ada dalam menjamin hak politik penyandang disabilitas. Ketentuan dalam peraturan perundang-undangan harus mampu menerjemahkan prinsip menjadi ketentuan mengenai apa saja yang harus dilakukan dan dilarang untuk dilakukan, khususnya dalam pemenuhan syarat bakal calon anggota DPR RI. Contohnya mengakomodasi bahasa isyarat masuk dalam kategori “berbicara”, mengakomodasi penggunaan huruf braille atau aplikasi pembaca layar pada komputer masuk dalam kategori “membaca”, dan keterangan lisan dalam hal adanya hambatan untuk menulis.
2. Pembentuk UU harus mengupayakan untuk memasukan ketentuan mengenai *affirmative action* bagi penyandang disabilitas. Bentuk dari *affirmative action* itu dapat beragam, seperti menetapkan kuota dalam pencalonan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR RI oleh partai politik, atau menentukan kuota penggunaan dana dari APBN bagi Parpol untuk melaksanakan pendidikan politik bagi penyandang disabilitas. Penentuan kuota pencalonan penyandang disabilitas sebagai anggota DPR RI oleh partai politik dapat dilakukan secara bertahap, tidak sekaligus di semua daerah pemilihan seiring dengan pendidikan politik bagi penyandang disabilitas terus dilakukan. Sedangkan untuk kuota anggaran yang dialokasikan dari APBN ke parpol dapat menjadi prioritas untuk dilakukan di semua wilayah Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Sani, Arbi. (1985). *Perwakilan Politik Indonesia*. Jakarta: Rajawali.

- Badan Pusat Statistik. (2016). *Profil Penduduk Indonesia Hasil SUPAS 2015*. Jakarta: Badan Pusat Statistik.
- Friza. (2014). *Studi Parlemen; Sejarah, Konsep dan Lanskap Politik Indonesia*. Malang: Setara Press.
- Nursyamsi, Fajri dkk. (2014). *Kerangka Hukum Disabilitas di Indonesia: Menuju Indonesia Ramah Disabilitas*. Jakarta: Pusat Studi Hukum dan Kebijakan.
- Handicap Internasional. (2014). *Panduan Advokasi Hak Asasi Manusia Bagi Organisasi Penyandang Disabilitas*. Jakarta: Handicap Internasional.
- True, Jacqui dkk. (2014). *Women's Political Participation in Asia and The Pacific*. Australia: Social Science Research Council.
- Asshiddiqie, Jimly. (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.
- Logeman, J.H.A. (1948). *Theory of a Positive Constitutional Law, (Over De Theorie Van Een Stelling Staatsrecht)*. Terjemahan. Perancis: Universitaire Pers Leiden.
- Amir, Makmur dan Retno Purnomosari. (2005). *Lembaga Perwakilan Rakyat*. Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara. 2005.
- Medelina, dkk. (2012). *Final Report Mengkaji Kebijakan Tentang Akses Dan Informasi Serta Partisipasi Publik Dalam Proses Legislasi: Belajar Dari Singapura Dan Filipina Serta Rekomendasi Awal Untuk DPR*. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies (CSIS).
- Indra, Muhammad Ridhwan. (1988). *Dalam UUD 1945 Kekuasaan Eksekutif Lebih Menonjol (Executive Heavy)*. Jakarta: Haji Masagung.
- Naomi, Omi Intan. (1997). *Pembebasan Dan Pembangunan*.

Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Hadjon, Philipus M.. (1992). *Lembaga Tertinggi dan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara Menurut UUD 1945: Suatu Analisa Hukum Kenegaraan*. Surabaya: Bina Ilmu.

Soemantri, Sri. (2001). *UUD 1945 Kedudukan dan Aspek-Aspek Perubahannya*. Bandung: Unpad Press.

Soekanto, Soerjono. (1986). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI-Press.

Sumardjono, Maria S.W., (1989). *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*. Yogyakarta: Fakultas Hukum UGM.

### **Jurnal, Makalah, dan Artikel Ilmiah**

Manan, Bagir. “Reformasi Konstitusi Menuju Keseimbangan Kewenangan Eksekutif dan Legislatif”, Jurnal Forum Indonesia Satu, Civility, Vol. 1 No. 1 Juli-September 2001.

Asshiddiqie, Jimly. “Telaah Kritis Mengenai Perubahan Undang-Undang Dasar 1945”, Jurnal Indonesia Satu, Civility, Vol. 1 No. 2 November 2001 - Januari 2002.

Harahap, Rahayu Repindowaty dan Bustanuddin, Pelindungan Hukum Terhadap Penyandang Disabilitas Menurut Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Jurnal Inovatif, Volume VIII Nomor I, 2015.

Thohari, Slamet. *Pandangan Disabilitas dan Aksesibilitas Fasilitas Publik bagi Penyandang Disabilitas di Kota Malang* (Indonesia Journal of Disability Studies, vol 1 issue 1, Juni 2014.

Soemantri, Sri. *Reformasi Konstitusi*, dalam Jurnal Sosial Politik Dialektika, Vol.2 No.2, 2001.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

- 1945 Amandemen Keempat.
- Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-undang Nomor 8 Tahun 2016 tentang Penyandang Disabilitas.
- Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- Undang-undang Nomor 4 Tahun 1979 tentang Kesejahteraan Anak.
- Undang-undang Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen.
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
- Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kota/Kabupaten.
- Keputusan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 231/PL.03.1-Kpt/06/KPU/XII/2017 tentang Petunjuk Teknis Standar Kemampuan Jasmani, Rohani serta Standar Pemeriksaan Kesehatan Jasmani, Rohani dan Bebas Penyalahgunaan Narkotika Dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

### **Sumber Lain**

- <https://nasional.kompas.com/read/2014/06/13/1750166/Pemilih.Pilpres.2014.Bertambah.2.4.juta><http://news.okezone.com/read/2016/06/15/337/1415732/mk-kabulkan-permohonan-uji-materi-uu-grasi>.
- [http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info\\_singkat/Info%20Singkat-VII-23-I-P3DI-Desember-2015-29.pdf](http://berkas.dpr.go.id/puslit/files/info_singkat/Info%20Singkat-VII-23-I-P3DI-Desember-2015-29.pdf)

<http://plato.stanford.edu/entries/political-representation/>

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a605b831b3c7/larangan-penyandang-disabilitas-maju-pilkada-dinilai-langgar-uu-pemilu>

<https://www.pshk.or.id/wp-content/uploads/2018/01/2018-01-Siaran-Pers-Pilkada-Diskriminatif.pdf>

<https://tirto.id/kpu-segera-revisi-aturan-diskriminasi-soal-disabilitas-cDFe>

<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/cl6904/affirmative-action>

<http://www.parlementaria.com/2017/02/17/kelompok-disabilitas-minta-kuota-10-persen/>

# KONSEPTUALISASI ATURAN LARANGAN IMBALAN PENCALONAN ANGGOTA DPR, DPRD DAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN

**Risa Puji Astuti<sup>1</sup>**

## **ABSTRAK**

*Perbuatan pemberian imbalan pada proses pencalonan pertama kali dikenal pada saat Pelaksanaan Pemilihan Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah serentak Tahun 2018, seakan perbuatan ini begitu sangat dekat terjadi dalam Pesta demokrasi kita namun begitu sangat sulit untuk membuktikannya. Pembuktian terhadap perbuatan ini menjadi sangat sulit dikarenakan beberapa aspek baik dari aspek regulasi, wewenang pengawasan dan penindakan. Larangan terhadap perbuatan memberikan imbalan ini juga diatur dalam Undang - Undang 7 Tahun 2017 Pasal 228 dan Pasal 242 yang secara tegas melarang perbuatan pemberian imbalan dalam proses pencalonan. Namun setelah kita mencermati ketentuan yang mengatur larangan pemberian imbalan dalam Undang-Undang 7 Tahun 2017 ternyata memiliki karakter pembuktian yang sama dengan pembuktian pada Undang - Undang Pilkada. Misalnya salah satu contohnya berkaitan dengan harus adanya putusan pengadilan yang*

---

1 Staf Bawaslu Kota Palu Sulawesi Tengah

*memiliki kekuatan hukum terlebih dahulu untuk membuktikan bahwa penerima imbalan benar - benar menerima imbalan pada proses pencalonan, selain itu adanya penjatuhan sanksi yang menjerat bagi pemberi dan penerima sehingga menjadi kesulitan tersendiri dalam menangani perbuatan ini. Terlebih lagi ketidakjelasan mekanisme pengawasan dalam mendeteksi secara dini perbuatan pemberian imbalan pada proses pencalonan ini. Kerumitan inilah yang mengantar penulis untuk melakukan konseptualisasi terhadap cara untuk melakukan pengawasan dan penindakan terhadap perbuatan pemberian imbalan pada proses pencalonan. Penelitian ini dilakukan dengan metode normatif, yakni menganalisis konsep - konsep yang ada untuk membentuk konsep baru.*

Kata Kunci : Imbalan, Pencalonan, Pengawasan, Penindakan

## **LATAR BELAKANG**

Praktek ketatanegaraan pengisian lembaga perwakilan lazimnya dilaksanakan melalui Pemilu. Secara universal pemilu adalah instrumen mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang absah serta sebagai sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat. Soedarsono mengemukakan pemilu adalah syarat minimal bagi adanya demokrasi dan diselenggarakan dengan tujuan memilih wakil rakyat, wakil daerah, presiden dan wakil presiden untuk membentuk pemerintahan yang demokratis. Oleh karenanya dalam perkembangan negara modern pemilu menjadi tonggak demokrasi. Sedangkan esensi demokrasi secara universal adalah pemerintahan yang dipilih secara langsung melalui wakil-wakil rakyat yang representative (mewakili rakyat). Oleh sebab itu untuk mencapai hasil pemilu yang benar-benar mencerminkan kehendak rakyat sebagai dasar pembentukan pemerintah, pemilu harus dilaksanakan diatas prinsip yang bebas dan adil.

Untuk menyelenggarakan pemilu secara demokratis, dibentuklah suatu aturan yang mencakup segala hal mengenai persyaratan maupun teknis pelaksanaan pemilu. Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu diatur mengenai teknis pencalonan Presiden dan Wakil Presiden, bakal calon DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Dapat dipahami bahwa satu-satunya mekanisme atau jalur untuk dapat menjadi calon Presiden dan Wakil Presiden, bakal calon DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota melalui usulan partai politik maupun gabungan partai politik. Akan tetapi dalam proses menyaring dan pencalonan tersebut, partai politik dilarang untuk menerima imbalan selama proses pencalonan sebagaimana dimatkan pada ketentuan Pasal 242 Undang-Undang Pemilu yang menegaskan “partai politik dilarang menerima imbalan dalam bentuk apapun pada proses pencalonan Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 228 berlaku secara *mutatis mutandis* terhadap seleksi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota”.

Secara normatif ketentuan mengenai larangan pemberian dan penerimaan imbalan pada proses pencalonan anggota DPR, DPRD dan Presiden dan Wakil Presiden telah sangat tegas diatur. Akan tetapi aturan tegas ini bukan tanpa masalah dalam pengaplikasiannya bahkan menjadi persoalan tersendiri yang sampai saat ini belum terselesaikan. Misalnya pada proses pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tahun 2018, isu pemberian imbalan kepada partai politik sangatlah hangat diperbincangkan. Dalam praktiknya, imbalan dimaksudkan agar partai politik atau gabungan partai politik bersedia mengajukan seseorang untuk proses pencalonan. Bahkan masih hangat dalam ingatan kita bagaimana kasus La Nyalla dengan Partai Gerindra yang mencuat terkait dengan pemberian dan penerimaan imbalan pada saat proses pencalonan. Bukan tidak

mungkin peristiwa yang sama ini akan kembali terjadi pada saat proses pencalonan anggota DPR, DPRD dan Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2019 dikarenakan mekanisme pengawasan dan penanganannya belum terkonsepsikan dengan baik.

Berkenanaan dengan problematika pemberian dan penerimaan imbalan terhadap proses pencalonan ini, menimbulkan beberapa pertanyaan mendasar diantaranya: Bagaimana mekanisme pengawasan ideal imbalan dalam pencalonan anggota DPR, DPRD dan Presiden dan Wakil Presiden serta Bagaimana proses penanganannya?

Tulisan ini bertujuan untuk menemukan konsep ideal dalam mekanisme pengawasan terkait dengan pemberian imbalan dalam pencalonan anggota DPR, DPRD dan Presiden dan Wakil Presiden serta proses penanganannya. Beranjak dari problematika diatas, maka penulis memandang isu pemberian dan penerimaan imbalan dalam proses pencalonan merupakan salah satu isu penting untuk proses pendewasaan demokrasi kita agar menuju demokrasi yang memiliki proses yang baik dan hasil yang baik dengan lahirnya pemimpin serta wakil - wakil rakyat yang bersih.

## **Mekanisma Pengawasan dalam Pemberian Imbalan dalam Pencalonan Anggota DPR, DPRD, dan Presiden dan Wakil Presiden**

### **a. Penataan Regulasi**

Ketentuan Pasal 228 Undang - Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum yang secara tegas mengatur:

- (1) Partai Politik dilarang menerima imbalan dalam bentuk apa pun pada proses pencalonan Presiden dan Wakil Presiden;
- (2) Dalam hal Partai Politik terbukti menerima imbalan

sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Partai Politik yang bersangkutan dilarang mengajukan calon pada periode berikutnya;

- (3) Partai Politik yang menerima imbalan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus dibuktikan dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- (4) Setiap orang atau lembaga dilarang memberikan imbalan kepada Partai Politik dalam bentuk apa pun dalam proses pencalonan Presiden dan Wakil Presiden.

Mengacu pada norma diatas, terdapat beberapa problematika yang akan mempersulit proses penanganan perbuatan pemberian imbalan pada proses pencalonan satu diantaranya ialah harus adanya putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap, sedangkan dalam proses penanganan pelanggaran administratif pemilu oleh lembaga pegawai pemilihan dibatasi hanya 14 hari kerja sejak laporan diterima, artinya dengan menggunakan konsep norma diatas makna penanganan oleh pengawas pemilu terhadap perbuatan pemberian imbalan ini tidak dapat dilaksanakan sebelum adanya putusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap sebagai bukti partai politik telah menerima imbalan pada proses pencalonan.

Problematika kedua ialah ketentuan sanksi pidana terhadap pemberian imbalan didalam Undang-Undang 7 Tahun 2018 tidak diatur, sehingga penanganan terhadap perbuatan ini hanya menggunakan skema penanganan pelanggaran administratif pemilu.

Penataan terhadap norma pemberian imbalan menjadi suatu hal yang penting demi mewujudkan penengakkan hukum pemilu yang berkeadilan, dengan pengkonsepsian

norma larangan pemberian imbalan diatas sangat sulit untuk diterapkan dalam proses penanganan pelanggaran. Idelanya sebuah norma hukum dibuat untuk dilaksanakan dengan mudah serta tidak menimbulkan tafsir yang beragam dalam pelaksanaannya.

## **b. Konsep Pengawasan**

Istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disejajarkan dengan istilah control. Istilah “control” dalam Blacks law Dictionary diartikan sebagai *”To exercise power or influence over (the judge controlled the proceedings); To regulate or govern (by law, the budget office controls expenditures); To have a controlling interest in.”*<sup>2</sup>

George R. Terry,<sup>3</sup> mengemukakan konsep pengawasan: *“Control is to determine what is accomplished evaluate it, and apply corrective measures, if needed to insure result in keeping with the plan.* (Pengawasan dititikberatkan pada tindakan evaluasi serta koreksi terhadap hasil yang telah dicapai, dengan maksud agar hasil tersebut sesuai dengan rencana). Konsep pengawasan menurut George R. Terry ialah tindakan pengawasan dilakukan pada akhir suatu kegiatan, setelah kegiatan tersebut menghasilkan sesuatu. Konsep pengawasan menurut Henry Fayol yakni:

*“Control consist in verivying wether everything accur in conformity with the plan adopted, the instruction issued and principles esthablished. It*

---

2 Bryan A. Garner, *Black’s Law Dictionary*. 2017. Sebagaimana dikutip oleh Supriyadi, *Dinamika Kewenangan Bawaslu : Telaah terhadap Sanksi Pembatalan Pasangan Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah*. Tesis.. Hlm 123

3 *Ibid*

*has for object to point out weaknesses and errors in order to rectify them and prevent recurrence.”* (Pengawasan hakikatnya suatu tindakan menilai (menguji) apakah sesuatu telah berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan. Dengan pengawasan tersebut akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang akhirnya kesalahan-kesalahan tersebut akan dapat diperbaiki dan yang terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali).<sup>4</sup>

Sementara itu Newman berpendapat bahwa: *“Control is assurance that the performance conform to plan”*. (Pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin agar pelaksanaan suatu tugas dapat sesuai dengan rencana). Mockler<sup>5</sup> menyebutkan pengawasan sebagai:

*“Controlling is a systematic effort by business management to compare performance to predetermined standard, plans, or objectives to determine whether performance is in line with these standards and presumably to take any remedial action required to see that human and other corporate resources are being used in the most effective and efficient way possible in achieving corporate objectives.”* (Pengawasan adalah suatu usaha sistemik (teratur) untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan

---

4 *Ibid* hlm 124

5 Mockler sebagaimana dikutip, 2006. Samuel C. Certo dan S. Travis Certo, *Modern Management*, Pearson Prentice Hall., p. 480

perencanaan, merancang system informasi maupun umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan, serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya yang dipergunakan dengan cara paling efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan.

Konsep pengawasan dari Mockler di atas, berfokus pada empat hal, yaitu (1) harus adanya rencana, standar atau tujuan sebagai tolak ukur yang ingin dicapai; (2) adanya proses pelaksanaan kerja untuk mencapai tujuan yang diinginkan; (3) adanya usaha membandingkan mengenai apa yang telah dicapai dengan standar, rencana, atau tujuan yang telah ditetapkan; dan (4) melakukan tindakan perbaikan yang diperlukan. Dengan demikian konsep pengawasan dari Mockler ini terkandung tujuan penting yang hendak dicapai berdasarkan kriteria, norma-norma dan standar pengawasan.

Muchsan sendiri berpendapat sebagai berikut: “Pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *de facto*, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berwujud suatu rencana/*plan*). Sedangkan Bagir Manan memandang kontrol sebagai: “sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol, atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*).

## **KARAKTERISTIK: “UNSUR, CIRI, DAN SIFAT PENGAWASAN”**

Pengkonsepsian unsur, ciri, dan sifat pengawasan dalam pembuatan pemberian imbalan dalam pencalonan DPR, DPRD dan Presiden dan Wakil Presiden merupakan upaya yang harus dilakukan demi mewujudkan pemilihan yang demokratis dan adil. Pembentukan konsep yang ideal harus mengacu kepada *Rasio Legis* dari landasan filosofis (*original intens*) UU Pemilu, selain memperhatikan *rasio legis* dari UU Pemilu pembentukan konsep juga harus mengacu kepada teori klasik dalam penemuan konsep. Lebih jauh Dietmar von der Pfordten mengatakan:

*There are four classical alternatives in the history of ideas to determine what concepts are:*

- (a) Idealism: concept or forms are non representational entities independent of other non-conceptual natural or social entities (Plato), e.g. independent of natural subjects or substance;*
- (b) Realism: concept are non-representational properties of other singular natural or social entities. Therefore, they are the reference of predicates/ concept words in subject-predicate sentences;*
- (c) Conceptualism: concepts are mental representation in individual human and perhaps higher animals of internal or external properties or entities;*
- (d) Nominalism: concepts are representational units of language, that is, words or connections of words or similiar parts of linguistic system of representation.*

Menghadapi dinamika konsep aturan terkait dengan unsur,

ciri dan sifat, dalam hal ini digunakan teori yang dicetus oleh J.W. Harris<sup>6</sup>, yang mana ia mengatakan:

*“The rule -systematizing logic of legal science ..., is comprised of four principles: exclusion, subsumption, derogation, and non-contradiction. (Terjemahan: ketentuan dalam sistemisasi logika hukum terdapat empat prinsip: eksklusi, sub-sumpsi, derogasi dan no-kontradiksi).*

*By exclusion is meant that principle in accordance with wich legal science presupposes a determinate number of independent legislative sources for any legal system, and thereby identifies the system. (Intinya: setiap sistem hukum suatu negara diidentifikasi dalam sejumlah peraturan perundang-undangan bersumber dari kekuasaan legislatif).*

*By subsumption is meant that principle in accordance with wich legal science makes hierarchical connections between legal rules originating in superior and inferior legislative sources. (Intinya: Ada hubungan logis hirarkis antara aturan hukum yang lebih tinggi yang bersumber dari kekuasaan legislatif dengan aturan hukum yang lebih rendah).*

*By derogation is meant that principle in accordance with wich legal science rejects a rule, or part of a rule, because of its conflict with another rule originating in a superior source. (Intinya: menolak aturan hukum yang lebih rendah yang bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi).*

---

6 J.W. Harris, *Law and Legal Science, 1979. An Inquiry into the Concepts Legal Rule and Legal System*, Clarendon Press, British, p. 10-11.

*By non-contradiction is meant that principle in accordance with which legal science rejects the possibility of describing a legal system in such a way that one could affirm the existence of a duty, and also the non-existence of a duty, covering the same act-situation on the same occasion.* (Intinya: Jika suatu konsep hukum digunakan untuk satu hal, maka konsep hukum tersebut tidak berlaku bagi hal lain).

Pendekatan teori pembentukan konsep di atas, menuntun untuk menemukani konsep ideal dalam menentukan pengawasan maupun penanganan pelanggaran terhadap perbuatan pemberian imbalan pada saat proses pencalonan. Dari keempat teori pembentukan konsep di atas, teori realisme merupakan teori yang cukup relevan untuk menemukani konsep ideal dalam pengawasan dan penanganan pemberian imbalan pada proses pencalonan. Pada prinsipnya metode pengawasan tersebar diberbagai lembaga - lembaga independen yang dibentuk oleh Undang - undang dengan tujuan dan fungsinya masing - masing, contoh mislanya OJK, PPATK, dan KPK. Lembaga - lembaga ini memiliki konsep dan mekanisme pengawasan yang beragam serta memiliki cirinya tersendiri.

### **KONSEP PENGAWASAN OJK**

Otoritas Jasa Keuangan (OJK) adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan. OJK dibentuk berdasarkan UU Nomor 21 Tahun 2011 yang berfungsi menyelenggarakan sistem pengaturan dan pengawasan yang terintegrasi terhadap keseluruhan kegiatan di dalam sektor jasa keuangan. Pada dasarnya UU mengenai OJK hanya mengatur

mengenai pengorganisasian dan tata pelaksanaan kegiatan keuangan dari lembaga yang memiliki otoritas pengaturan dan pengawasan terhadap sektor jasa keuangan. Diharapkan dengan dibentuknya OJK ini dapat dicapai mekanisme koordinasi yang lebih efektif di dalam menangani permasalahan yang timbul dalam sistem keuangan sehingga dapat lebih menjamin tercapainya stabilitas sistem keuangan dan agar adanya pengaturan juga pengawasan yang lebih terintegrasi.

### **KONSEP PENGAWASAN PPATK**

Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK) yang secara umum dikenal sebagai unit intelijen keuangan (*Financial Intelligence Unit/FIU*) dibentuk sejak tahun 2002 melalui Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 tentang Tindak Pidana Pencucian Uang sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2003 dan telah ditambahkan termasuk penataan kembali kelembagaan PPATK melalui Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pencucian Uang. PPATK merupakan lembaga independen yang memiliki fungsi pengawasan dan pengaturan dalam upaya mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang. Selain itu pula lembaga PPATK diberikan kewenangan untuk melakukan audit transaksi keuangan yang terjadi pada setiap perbankan di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, sehingga dengan kewenangan tersebut fungsi pengawasan terhadap transaksi keuangan berjalan dengan maksimal.

### **KONSEP PENGAWASAN BAWASLU**

Pengawasan Pemilu adalah istilah yang dipakai oleh lembaga pengawas pemilu seperti Bawaslu yang secara resmi dibentuk oleh negara. Bawaslu sebagai lembaga Penyelenggaraan Pemilu mengawasi penyelenggaraan diseluruh wilayah Negara

Kesatuan Republik Indonesia. Pengawasan dan pemantauan sebenarnya memiliki roh yang sama, yaitu untuk mengawal dan memastikan proses pemilu berlangsung secara jujur dan adil. Dalam melakukan pengawasan Bawaslu dan jajarannya menggunakan fokus pengawasan yang terdiri dari tepat prosedur, tepat waktu, lengkap, keabsahan dan terbuka.

Masing-masing fokus tersebut memiliki pengertian bahwa dalam pelaksanaan proses tahapan pemilu harus: (1) tepat prosedur, yang berarti semua langkah-langkah yang ditempuh oleh penyelenggara pemilu harus sesuai dengan peraturan-peraturan yang mengaturnya, (2) tepat waktu, yaitu untuk semua pelaksanaan tahapan pemilu harus sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan oleh KPU tidak boleh lebih maupun kurang, (3) lengkap, yaitu dalam hal semua dokumen yang menjadi persyaratan tahapan harus lengkap datanya, syarat dan dokumentasinya sendiri, (4) keabsahan, yaitu dari dokumen dokumen yang harus di serahkan kepada KPU sebagai penyelenggara teknis harus dapat dibuktikan dan dipertanggungjawabkan secara hukum, dan (5) terbuka, yaitu bahwa dalam pelaksanaannya, seluruh proses tahapan Pemilu harus dilakukan secara transparansi atau terbuka, khususnya untuk KPU sebagai penyelenggara teknis harus taransparan dalam melakukan verifikasi dan hasilnya dapat dipertanggungjawabkan baik kepada peserta pemilu, masyarakat dan Bawaslu dan jajarannya.

Pengawasan merupakan kegiatan untuk mengamati, mengkaji, memeriksa, dan menilai proses penyelenggaraan pemilu sesuai peraturan perundang-undangan. Pada kegiatan pengawasan ini terdapat empat unsur penting yang harus dilakukan oleh pengawas pemilihan terhadap setiap tahapan penyelenggaraan pemilihan umum termasuk juga pada tahapan pencalonan. Karena proses yang tidak baik bisa dipastikan akan melahirkan hasil yang tidak baik pula.

## **KONSEP IDEAL PENGAWASAN PEMBERIAN IMBALAN PENCALONAN ANGGOTA DPR, DPRD, DAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN**

Pengawasan terhadap pemberian imbalan pada proses pencalonan merupakan perbuatan yang terkategorisasikan sebagai suatu kejahatan dalam pemilu atau kejahatan dalam demokrasi. Mengapa tidak, karena perbuatan ini telah melahirkan proses pencalonan yang tidak bersih serta sarat akan indikasi ketika terpilih dan menduduki jabatan sebagai wakil rakyat maupun pejabat negara karena proses pencalonan telah dimulai dengan kos politik transaksional. Oleh karena perbuatan ini merupakan kejahatan pemilu maka dibutuhkan metode atau konsep pengawasan ideal untuk mencegah terjadinya perbuatan ini. Mengacu pada tebaran konsep yang telah diuraikan sebelumnya diatas, maka proses pengawasan pemberian imbalan pada saat pencalonan ini harus melibatkan peran-peran lembaga OJK dan PPATK untuk mendeteksi transaksi pemberian imbalan tersebut. Bawaslu harus melakukan kerjasama dalam bentuk kelembangaan agar mampu melakukan fungsi pengawasan dengan maksimal, mengingat fungsi pengawasan yang dimiliki oleh Bawaslu sangatlah terbatas terlebih lagi dalam hal audit transaksi keuangan. Dengan keterbatasan wewenang tersebut maka mengandeng lembaga seperti OJK dan PPATK yang memiliki kewenangan dalam hal audit keuangan akan mampu memaksimalkan peran bawaslu untuk mendeteksi aliran pemberian imbalan pada saat proses pencalonan.

Peran pengawasan dengan melibatkan OJK dan PPATK dilakukan mulai pada saat proses pendaftaran partai politik, karena proses pendaftaran partai politik untuk menjadi peserta pemilu merupakan gerbang awal untuk mencegah terjadinya perbuatan pemberian imbalan tersebut, sebab partai politik yang ditetapkan sebagai partai politik peserta pemilu oleh KPU

adalah partai politik yang nantinya memiliki hak hukum untuk mencalonkan anggota DPR dan DPRD serta mencalonkan atau mendukung Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden.

UU nomor 7 Tahun 2017 pada Pasal 177 mengatur berkenaan dengan dokumen persyaratan pendaftaran partai politik yang mana salah satunya ialah memasukan rekening partai politik. Memasukan nomor rekening partai saja pada saat pendaftaran sangatlah tidak cukup jika dikaitkan dengan tujuan untuk mengawasi indikasi transaksi pemberian imbalan pada saat pencalonan ini, harusnya kelemahan persyaratan ini ditutupi oleh PKPU tentang pendaftaran partai politik dengan menambahkan syarat untuk memasukan nomor rekening pengurus inti dari partai politik tersebut dalam dokumen persyaratan pendaftaran partai politik. Hal ini dimaksudkan untuk semakin memudahkan pengawas untuk mendeteksi transaksi pemberian imbalan tersebut dengan bantuan OJK dan PPATK, dengan semakin banyak rekening yang dipersyaratkan untuk dimasukan pada saat pendaftaran partai politik maka semakin banyak rekening yang legal untuk dilakukan pengawasan oleh Bawaslu.

Tidak berhenti sampai pada tahap pendaftaran partai politik, proses untuk mewajibkan memasukan rekening juga harus diberlakukan pada saat pendaftaran bakal calon Anggota DPR, DPRD serta Pendaftaran Presiden dan Wakil Presiden. Untuk pendaftaran Bakal Calon Anggota DPR dan DPRD, pada tahapan penetapan Daftar Calon Sementara haruslah diwajibkan untuk memasukan rekening pribadi ke Komisi Pemilihan Umum yang nantinya akan dijadikan sebagai objek pengawasan oleh Bawaslu yang telah bekerjasama dengan OJK dan PPATK.

Hasil audit OJK dan PPATK akan dijadikan pengawasan sebagai informasi awal untuk dilakukan penelusuran selama 7 (tujuh) hari untuk melengkapi dan menambah bukti-bukti

terhadap perbuatan tersebut, hasil penelusuran akan dijadikan temuan dugaan pelanggaran oleh Bawaslu.

### **PENANGANAN PELANGGARAN PERBUATAN PEMBERIAN IMBALAN DALAM PENCALONAN ANGGOTA DPR, DPRD, DAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN**

Bawaslu berwenang menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu sebagaimana ketentuan Pasal 95 Undang-Undang 7 Tahun 2017. Dari hasil pengawasan, ketika diketahui adanya suatu kejadian ataupun peristiwa yang dianggap tidak sesuai dengan aturan yang berlaku tersebut berasal dari hasil pengawasan Pengawas Pemilu dan jajarannya, maka masuknya suatu pelanggaran disebut sebagai temuan dan apabila diketahuinya adanya suatu dugaan pelanggaran berasal dari masyarakat selain Pengawas Pemilu, masuknya suatu pelanggaran tersebut disebut sebagai Laporan.

Seperti yang diketahui bahwa pelanggaran terbagi menjadi tiga (3) yaitu pelanggaran kode etik, pelanggaran administrasi, dan pelanggaran pidana. Sebelum terbukti memenuhi salah satu jenis pelanggaran, peristiwa-peristiwa tersebut diatas masih menjadi dugaan pelanggaran, yang kemudian oleh pengawas pemilu harus terlebih dahulu didalami dan dikumpulkan bukti-buktinya. Setelah terkumpul bukti-buktinya pengawas pemilu bertugas untuk menentukan masuk kategori apakah dugaan pelanggaran tersebut yang kemudian akan ditindak lanjuti sesuai ketentuan regulasi yang ada.

Laporan terjadinya pelanggaran pemilu disampaikan oleh pelapor kepada Bawaslu. Bawaslu mengkaji setiap laporan yang diterima. Apabila dari hasil kajian, laporan tersebut terbukti kebenarannya, maka dalam waktu tiga hari setelah diterima laporan, Bawaslu wajib menindaklanjuti laporan

tersebut. Apabila Bawaslu memerlukan keterangan tambahan dari pelapor mengenai isi laporan, maka permintaan tambahan keterangan tersebut paling lama dilakukan lima hari sejak laporan diterima. Inilah hak istimewa yang diberikan oleh Undang-Undang No 7 Tahun 2017 dimana kewenangan ini sangat mirip dengan kewenangan yang diberikan penyidik yaitu kewenangan menerima laporan atau pengaduan dari seseorang tentang adanya tindak pidana dan memanggil orang tersebut untuk diperiksa dan didengar sebagai saksi. Bawaslu juga mempunyai kewenangan memutuskan bahwa sebuah pelanggaran merupakan pelanggaran pidana.

Ketentuan Undang-Undang No 7 Tahun 2017 tindak pidana pemilu dikategorikan sebagai kejahatan. Menurut beberapa ahli hukum membedakan antara kejahatan dan pelanggaran. Menurut Andi Hamzah yang membedakan antara delik kejahatan dan pelanggaran (*misdrifven en overtredingen*) menyebutkan bahwa kriteria pertama suatu delik termasuk kejahatan atau delik hukum artinya sebelum hal itu diatur dalam Undang-Undang, sudah dipandang sebagai seharusnya dipidana (*strafwaardig*), sedangkan pelanggaran merupakan delik Undang-Undang, artinya barulah tercantum dalam Undang-Undang maka dipandang sebagai delik. Kriteria lain bahwa kejahatan itu ialah delik-delik yang melanggar kepentingan umum dan membahayakan secara konkret, sedangkan pelanggaran itu hanya membahayakan in abstracto saja.

## **MEKANISME PEMBUKTIAN MELALUI SENTRA GAKKUMDU**

Untuk mengefektifkan penanganan pelanggaran tindak pidana pemilu yang menyangkut pidana, Bawaslu, Kepolisian, dan Kejaksaan membentuk Sentra Penegakan Hukum Terpadu selanjutnya disingkat dengan (Sentra Gakkumdu). Keanggotaan

Sentra Penegakan Hukum Terpadu di tingkat pusat terdiri dari Kabareskrim Polri, Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum, dan divisi Penanganan Pelanggaran Pemilu Bawaslu. Pentingnya Sentra Penegakan Hukum Terpadu dalam penanganan Tindak Pidana adalah menerima laporan adanya tindak pidana dari Bawaslu. Dalam teknisnya, Sentra Penegakan Hukum Terpadu melakukan penelitian dan pengkajian melalui mekanisme gelar perkara setiap laporan tindak pidana Pemilihan Umum yang diterima dari Bawaslu. Ketentuan Pidana diatur didalam Pasal 454 s/d 554 Undang-Undang 7 Tahun 2017.

Kejaksaan juga mempunyai peran sebagai pengendali proses perka atau *dominus litis*, dimana hanya institusi Kejaksaan yang dapat menentukan apakah suatu kasus dapat diajukan kepengadilan atau tidak berdasarkan alat bukti yang sah sebagaimana menurut hukum acara. Selain sebagai *dominus litis* (*Procereur die de procesvoering vaststelt*), Kejaksaan juga merupakan satu-satunya instansi pelaksana putusan pidana (*executive ambtenaar*). Melihat kewenangan yang dimilikinya, maka Kejaksaan instansi vital bagi penegak hukum karena tanpa adanya kejaksaan maka sebuah perkara yang telah selesai proses penyidikannya tidak dapat disidangkan oleh hakim. Selain itu berkas perkara hasil penyidikan juga tidak dapat terpantau. Mengingat fokus kejaksaan pada penyelesaian pelanggaran pidana Pemilu, maka langkah yang diambil oleh kejaksaan adalah mempercepat dan memperlancar proses penyelesaian pelanggaran pidana Pemilu sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Penanganan tindak pidana pemilu merupakan hal yang paling menentukan terciptanya pemilu yang bersih yang merupakan cita-cita penyelenggaraan pemilu, dan itu terjadi jika lembaga yang di tugaskan dalam penanganan tindak pidana pemilu bekerja sesuai dengan aturan yang berlaku dalam pemilu.

## **PENANGANAN IDEAL TERHADAP PEMBERIAN IMBALAN DALAM PENCALONAN ANGGOTA DPR, DPRD, DAN PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN**

Pemberian imbalan pada proses pencalonan oleh Undang-Undang dikategorisasikan sebagai perbuatan yang memiliki sanksi pidana baik terhadap pemberi maupun penerima, sehingga proses penanganan pelanggaran ini dilakukan dengan melibatkan sentra gakkumdu pemilu yang terdiri dari unsur pengawas, penyidik dan penuntut.

Tugas dan wewenang sentra gakkumdu pemilu dalam Undang-Undang yang kemudian dijabarkan secara detail pada Perbawaslu Nomor 9 Tahun 2018 Tentang Sentra Penegakkan Hukum Terpadu, dalam ketentuan perbawaslu mengatur hal-hal teknis berkaitan dengan penanganan pelanggaran, penyidikan, penuntutan dan eksekusi terhadap hasil putusan pengadilan.

Secara normatif penanganan pelanggaran Tindak Pidana Pemilu dalam wadah bernama Sentra Gakkumdu tidak lagi mengalami problematika, akan tetapi ketentuan normatif tersebut berbanding terbalik dengan praktek penanganannya. Terlebih lagi terhadap kasus pelanggaran pemberian imbalan pada saat pencalonan ini. pertama : pembuktian dari perbuatan pemberian imbalan ini merupakan perbuatan materil sehingga beban pembuktiannya pula menggunakan konsep pembuktian materil. kedua : pada proses penyidikan oleh kepolisian terdapat kendala harus meminta izin pembukaan rekening kepada OJK melalui izin pimpinan kepolisian terlebih dahulu yang memakan waktu cukup lama padahal batas waktu penyidikan hanya 14 (empat belas) hari. ketiga : perbuatan ini menjerat pemberi dan penerima sehingga sangat tidak bisa mengharapkan pemberi untuk menyampaikan laporan secara langsung.

Ketiga hal tersebut diatas masih menjadi kendala yang sangat signifikan terdapat penanganan pelanggaran

tindak pidana pemberian imbalan pada proses pencalonan, sehingga tiga hal tersebut harus dilakukan pembedahan demi maksimalnya penanganan pelanggaran tindak pidana pemilu khususnya terhadap kasus pemberian imbalan dalam pencalonan. Sebagaimana yang telah diuraikan sebelumnya bahwa kasus pemberian imbalan pada saat pencalonan ini merupakan kejahatan pemilu atau kejahatan demokrasi karena akan melahirkan potensi perbuatan korupsi dikemudian hari ketika menjabat sebagai pejabat negara maupun sebagai wakil rakyat, olehnya penanganannya pun baiknya harus dilakukan dengan mekanisme yang tidak sulit. Dalam penanganan kasus pemberian imbalan pencalonan ini, pertama konsep pembuktiannya harus pembuktian formil bukan pembuktian materil, kedua : dalam proses penyidikan, penyidik kepolisian dapat langsung menjadapat izin secara cepat dari OJK untuk membuka rekening transaksi yang digunakan oleh pelaku, ketiga : proses penanganannya dilakukan dengan menggunakan skema waktu penanganan kasus pidana umum yang memiliki waktu cukup lama, dan keempat atau yang terakhir ialah dalam kasus ini harus diberlakukan konsep *justice Collaborator* sehingga membuka ruang bagi sang pemberi imbalan untuk melaporkan kepada pengawas pemilu terhadap perbuatan pemberian imbalan ini. dengan 4 (empat) konsep diatas, maka proses penanganan tindak pidana pemilu terhadap perbuatan pemberian imbalan dapat dengan mudah untuk ditangani demi mewujudkan demokrasi yang baik proses dan juga berkualitas hasil.

## **KESIMPULAN**

Partai politik sebagai salah satu instrumen terpenting dalam demokrasi. Penataan partai politik terus berlanjut dengan salah satunya dengan upaya merevisi tatanan kepartaian

sebagaimana UU Nomor 2 Tahun 2011 atas perubahan UU No 2 Tahun 2008. Hal ini memperlihatkan desakan masyarakat sekaligus dikalangan partai itu sendiri untuk membangun relevansi dengan perkembangan masyarakat. Salah satu peran utama partai politik adalah lembaga kaderisasi dan edukasi politik. Fungsi rekrutmen merupakan kelanjutan dari fungsi mencari dan mempertahankan kekuasaan. Selain itu, rekrutmen politik sangat penting bagi kelangsungan sistem politik sebab tanpa kader politik yang mampu melaksanakan peranannya, kelangsungan hidup sistem politik akan terancam. Diharapkan kader politik dapat menduduki posisi pengambil kebijakan (policy maker) di lembaga eksekutif (presiden dan wakil presiden) ataupun lembaga legislative (DPR dan DPRD) baik di tingkat lokal maupun nasional.

Dengan berjalannya fungsi kaderisasi yang baik dalam internal partai politik maka fenomena-fenomena kecurangan dalam pelaksanaan pemilu khususnya pada tahapan pencalonan anggota DPR, DPRD dan Presiden dan Wakil Presiden bisa terhindarkan. Akan tetapi dengan belum maksimalnya proses pengkaderan dalam internal partai politik mengakibatkan adanya kasus pemberian imbalan pada saat pencalonan masih terjadi dalam tubuh partai politik.

Beranjak dari uraian tebaran pemikiran yang telah terkanfasakan pada rubrik analisis di atas, maka terhadap isu pemberian imbalan pada proses pencalonan anggota DPR, DPRD dan Presiden dan Wakil Presiden dapat dilakukan maksimal dengan konsep pengawasan dan penanganan sebagai berikut:

#### **A. Melakukan penataan terhadap pengaturan pemberian Imbalan didalam Undang – Undang Nomor 7 Tahun 2017 dengan langkah sebagai berikut :**

1. Proses pembuktian penerima imbalan tidak harus dilakukan

dengan adanya putusan pengadilan; dan

2. Adanya sanksi pidana yang tegas terhadap pemberian imbalan pada proses pencalonan.

### **B. Konsep pengawasan**

1. Bawaslu melakukan kerjasama kelembagaan terhadap lembaga-lembaga audit keuangan seperti lembaga OJK dan PPATK dalam mendeteksi transaksi keuangan yang terjadi pada proses pemberian imbalan dalam pencalonan;
2. Memuat Pasal dalam PKPU pendaftaran Partai politik untuk mewajibkan kepada partai politik menyerahkan dokumen rekening partai politik dan rekening pengurus inti sebagai syarat dokumen pendaftaran partai politik sebagai peserta pemilu;
3. Mewajibkan bagi bakal calon legislatif yang diusulkan oleh partai politik peserta pemilu untuk memasukan rekening pribadi masing-masing ke KPU sebelum ditetapkan dalam Daftar Calon Sementara.

### **C. Konsep Penanganan**

1. Unsur pembuktian dalam Penanganan Tindak Pidana Pemilu terhadap pemberian imbalan pada proses pencalonan harus menggunakan delik formil dalam pembuktiannya;
2. pada proses penyidikan yang dilakukan oleh penyidik kepolisian dalam Sentra Gakkumdu langsung mendapat izin dari OJK untuk membuka rekening transaksi pemberian imbalan pada proses pencalonan dengan tidak lagi menunggu surat permintaan dari pimpinan kepolisian kepada OJK;
3. proses penanganan menggunakan waktu yang sama dengan ketentuan waktu penanganan terhadap tindak pidana umum dan tidak dibatasi 14 (empat belas) hari waktu penyidikan;

4. mengenal istilah Justice Collaborator sehingga membuka ruang pemberi dapat melaporkan kasus pemberian imbalan pada proses pencalonan.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Dietmar von der Pfordten, 2009, *About Concepts in Law*, in Jaap C Hage dan Dietmar von der Pfordten, *Concepts in Law*, Law and Philosophy Library 88, Springer, London-New York.
- J.W. Harris, *Law and Legal Science*, 1979, An Inquiry into the Concepts Legal Rule and Legal System, Clarendon Press, British.
- Muchsan, 1992. *Sistem Pengawasan terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.
- Tricahyo, Ibnu. 2009. *Reformasi Pemilu menuju Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal*. Malang: In-Trans Publishing.
- Bagir Manan, Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat terhadap Lembaga Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif, Makalah pada Forum Orientasi dan Tatap Muka Tingkat Nasional Kosgoro, Cipanas-Cianjur, 26 Juli 2000



# **MENJERAT PELAKU TINDAK PIDANA "PEMBERIAN UANG" ATAU MAHAR POLITIK DALAM PROSES PEMILIHAN KEPALA DAERAH**

(SUATU KENISCAYAAN MENJADI  
SEBUAH KEPASTIAN)

**Fanny Juwita<sup>1</sup>**

## **ABSTRAK**

*Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui makna, sejarah, dan proses penjatuhan sanksi pidana dari tindak pidana mahar politik, sebagaimana yang telah diketahui bahwa dalam proses pencalonan kepala daerah pada tahun 2018 ditemukan beberapa tindak pidana mahar politik. Hal tersebut tidak sesuai dengan prinsip demokrasi, karena dalam konteks membangun negara yang demokratis, kehadiran partai politik sangat diperlukan keberadaannya. Dikatakan demikian karena partai politik merupakan tulang punggung dalam demokrasi karena hanya melaluinya masyarakat menitipkan mandat dan*

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Program Studi S2, Magister Hukum Universitas Indonesia, Program Kekhususan Sistem Peradilan Pidana, Angkatan Tahun 2017, 082277111993, justicefighter777@yahoo.com.

harapan. Kenyataan ini tidak pernah disangkal dalam logika demokrasi. Partai politik menjalankan fungsi penjembitan yang sangat menentukan antara rakyat dengan institusi pemerintah daerah.<sup>2</sup>

**Kata Kunci:** Pemilihan Kepala Daerah, Mahar Politik, Penjatuhan Sanksi Pidana

## LATAR BELAKANG

Semarak pilkada menunjukkan dinamika pelaksanaan pemerintahan di daerah dalam nuansa otonomi daerah pasca reformasi. Dengan pilkada diharapkan masyarakat di suatu daerah dapat memilih para pemimpinnya sesuai dengan kebutuhan mereka dan visinya disesuaikan dengan kultur dan budaya daerah setempat.<sup>3</sup> Selanjutnya, dalam teori politik yang perfeksionis menolak suatu doktrin bahwa negara bersifat netral dalam segala formulasi politiknya.<sup>4</sup> Dalam konteks membangun negara yang demokratis, kehadiran partai politik sangat diperlukan keberadaannya. Dikatakan demikian karena empat hal penting. Partai politik merupakan tulang punggung dalam demokrasi karena hanya melaluinya masyarakat menitipkan mandat dan harapan.

Kenyataan ini tidak pernah disangkal dalam logika demokrasi. Proses demokratisasi yang sedang berlangsung di Indonesia belakangan ini diikuti penguatan posisi parpol dalam proses politik dan pemerintahan lokal. Parpol

---

2 Haboddin, Muhtar, *Dinamika Pilkada dan Demokrasi lokal di Indonesia*, (Malang: UB Press, 2016), hal. 13.

3 Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Peran Lembaga Peradilan Dalam Sengketa Pilkada*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2008), hal. i

4 Christiano, Thomas, John Christman, *Contemporary Debates in Political Philosophy*, (USA: Blackwell Publishing, 2009), hal. 103.

menjalankan fungsi penjembitan yang sangat menentukan antara rakyat dengan isntitusi pemerintah daerah.<sup>5</sup> Kita akan memiliki pandangan yang tepat tentang politik jika kata politik dalam kehidupan sosial kita tidak digunakan dalam kata untuk “menyelesaikan masalah” dalam kaitannya dengan apapun, tapi menjelaskan kegiatan politik sebagai pencerminan dari masalah sosial. Tanpa dibawah ilusi bahwa kita harus menjalani suatu sistem politik yang sama terus-menerus.<sup>6</sup>

Semakin tolerannya masyarakat dalam menghargai hak orang lain, maka semakin aman dan terjaganya hak setiap orang, termasuk hak yang melekat dalam dirinya sendiri. Hal tersebut memiliki tempat khusus berdasarkan toleransi politik yang merupakan konsep kontemporer dari nilai demokrasi pada warga negara.<sup>7</sup>

Kesetaraan menjelaskan kewajiban politik dalam hal apa yang dikorbankan masyarakat dan manfaat yang diterima masyarakat.<sup>8</sup> Sifat asli dari politik adalah situasi yang terjadi di kehidupan manusia, situasinya ini paradoks, terbatas, namun penuh dengan kemungkinan.<sup>9</sup> Mahar Politik dalam Pemilihan Kepala Daerah bukanlah sekedar mitos atau anggapan umum yang tersebar di masyarakat.<sup>10</sup>

---

5 Haboddin, Muhtar, *Op.Cit.*, hal. 13.

6 Gordon, Scott, *Welfare Justice and Freedom*, (New York: Colombia University Press, 1980), hal. 11.

7 Sniderman, Paul M, Richard A Brody, et. al., *Reasoning and Choice Explorations in Political Psychology*, (New York: Cambridge Press, 1994), hal. 120.

8 Goodin, Robert E, *The Politics of Rational Man*, (USA: John Wiley & Sons, 1976), hal. 100.

9 Nimmo, Dan, Thomas Unga, *Political Paterns In America Conflict Representation and Resolution*, (USA: W.H. Freeman and Company,1979), hal. 5.

10 Hasil wawancara kedua dengan Fadli Ramadhanil S.H., M.H yang

Buktinya, dalam Rilis Pers yang ditulis oleh *Indonesian Corruption Watch* (ICW) dan Perkumpulan Pemilu Untuk Demokrasi (Perludem) mampu membuktikan bahwa pada tahun 2015, sedikitnya terdapat empat bakal calon kepala daerah yang mengaku dimintai imbalan oleh partai politik. Mereka adalah Bakal Calon Bupati Simalungun Kabel Saragih, Bakal Calon Bupati Toba Samosir Asmadi Lubis, Bakal Calon Bupati Kabupaten Manggarai Sebastian Salang, dan Bakal Calon Bupati Sidoarjo Utsman Ikhsan. Sebastian Salang dan Kabel Saragih bahkan mengaku mundur dari pencalonan akibat dimintai uang oleh partai politik.<sup>11</sup>

Selanjutnya, dalam Pilkada 2018, ada juga pengakuan dari La Nyalla Mattalitti yang mengaku dimintai uang puluhan milyar rupiah oleh Partai Gerindra apabila ingin dicalonkan dalam Pemilihan Gubernur Jawa Timur. La Nyalla bahkan menyebut telah mengeluarkan uang sebesar Rp 5,9 Miliar dan cek senilai Rp 70 Miliar. Uang dan cek tersebut diserahkan kepada Ketua DPD Gerindra Jawa Timur Supriyanto dan cek akan bisa dicairkan apabila surat rekomendasi Partai Gerindra untuknya terbit.<sup>12</sup> Selain itu dalam Pilkada 2018 juga terdapat laporan ke Bawaslu terkait mahar politik yang terjadi di Cirebon, dengan pihak terkait yaitu Siswandi dan calon partai pengusungnya adalah PKS. Hal yang sama terjadi dalam Pilkada di Palangka Raya dengan pihak terkait yaitu John Krisil dan calon partai pengusungnya yaitu PPP.

---

merupakan Anggota Peneliti dalam Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Pada Tanggal 13 April 2018 pukul 16.00. di Jakarta

11 Siaran Pers dari Indonesia Corruption Watch (ICW) serta Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) dengan Judul *Pencalonan Transaksional: Pemicu Korupsi Kepala Daerah*. Jakarta: 16 Januari 2018, hal. 2.

12 *Ibid.* hal. 1.

Kemudian, di Papua dengan pihak terkaitnya yaitu Oesman Sapta Odang dengan calon partai pengusungnya yaitu Partai Hanura. Calon anggota partai politik yang telah disebutkan tersebut melapor ke Bawaslu bahwa adanya praktek mahar politik di awal proses Pilkada 2018.<sup>13</sup> Dan hal tersebut belum dapat dibuktikan. Sebagaimana yang dimuat dalam *Jakarta Post: As General Elections Commission (KPU) member Pramono Ubaid Tanthowi wrote in this newspaper on Monday, transactional politics is widespread but difficult to prove.*<sup>14</sup> Selanjutnya, praktik pemberian uang kepada partai politik dalam proses pemilihan kepala daerah akan menghilangkan peluang dan kepemimpinan yang layak serta elemen penting dari demokrasi yakni prinsip keadilan dan objektivitas, pilkada serentak diharapkan tidak melahirkan pemimpin-pemimpin daerah yang hanya bermodalkan uang namun miskin pengalaman, integritas, dan prestasi.

Secara lebih lanjut, studi ini merupakan penelitian hukum sosiologis. Menurut Amiruddin S.H., M.Hum. dan H. Zainal Asikin, S.H.M S.U. Penelitian hukum sosiologis adalah penelitian hukum yang memandang hukum sebagai fenomena sosial.<sup>15</sup> Penelitian hukum sosiologis bertujuan untuk mengetahui bagaimana hukum itu dilaksanakan termasuk proses penegakan hukum (*Law Enforcement*). Karena studi jenis ini dapat mengungkapkan permasalahan-permasalahan yang ada dibalik pelaksanaan penegakan

---

13 <https://www.liputan6.com/pilkada/read/3239753/4-kasus-mahar-politik-di-pilkada-serentak>. Diakses pada tanggal 13 April 2018, pukul 23.17. di Jakarta.

14 <http://www.thejakartapost.com/academia/2018/01/16/editorial-costly-democracy.html>. Diakses di Tangerang pada tanggal 22 April 2018. Pukul 16.49.

15 Amiruddin, H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006), hal. 167.

hukum.<sup>16</sup>

Kemudian, berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan maka studi ini akan fokus dalam menjelaskan tentang makna mahar politik, sejarah tindak pidana pemberian uang atau mahar politik pada proses pencalonan kepala daerah di Indonesia, serta proses penjatuhan sanksi pidana bagi partai politik dan calon kepala daerah dalam tindak pidana pemberian uang atau mahar politik pada proses pencalonan kepala daerah di Indonesia. Tujuan dari tulisan ini secara khusus ditujukan untuk mengetahui makna mahar politik, sejarah tindak pidana pemberian uang atau mahar politik pada proses pencalonan kepala daerah di Indonesia, serta proses penjatuhan sanksi pidana bagi partai politik dan calon kepala daerah dalam tindak pidana pemberian uang atau mahar politik pada proses pencalonan kepala daerah di Indonesia

## **MENGENAL MAHAR POLITIK**

Meskipun dalam masyarakat yang berkebebasan diberi kemerdekaan yang luas, bukan berarti dapat melakukan segala aktivitas sekehendaknya tanpa batas. Aktivitas kebebasan mereka dibatasi oleh ruang gerak dan ruang tempat yang terbatas. Aktivitas hanya dibenarkan dalam ruang lingkup yang ditentukan hukum. Tindakan dan aktivitas agresif apapun tidak boleh melampaui batas-batas yang ditentukan hukum “*the rule of law*” tidak dibenarkan aktivitas perbuatan yang melanggar hukum “*breach of law*”. Oleh karena itu, hukum harus memberinya sanksi hukum sesuai ketentuan hukum yang hidup dan berlaku. Siapapun bebas dan tidak dilarang untuk

---

<sup>16</sup> *Ibid.* hal. 134.

mengejar dan mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan.<sup>17</sup> Malahan hak dan kepentingan untuk mengejar dan mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan itu dijamin dan dilindungi hukum, tapi dengan batasan-batasan syarat sebagai berikut:<sup>18</sup>

1. Tidak boleh melanggar batas ketentuan hukum.
2. Tidak boleh merugikan hak dan kepentingan orang lain.
3. Tidak boleh bertentangan dengan kesusilaan, agama, kerukunan, dan ketertiban umum.

Praktik mahar politik mencerminkan terjadinya pergeseran arti istilah atau konsep mahar (bahasa Arab *mahr*, bahasa Inggris *dowry*) dalam wacana publik Indonesia. Mahar yang semula terkait agama (Islam) kian populer dalam wacana dan praktik politik masa demokrasi. Istilah atau konsep mahar semula dalam *fikih* (yurisprudensi Islam) mengacu pada ketentuan tentang pemberian wajib (calon) suami kepada (calon) istri yang disampaikan pada waktu akad nikah (ijab kabul) perkawinan. Dalam praktik politik Indonesia lebih satu dasawarsa terakhir, istilah mahar politik dipahami publik sebagai transaksi di bawah tangan atau *illicit deal* yang melibatkan pemberian dana dalam jumlah besar dari calon untuk jabatan yang diperebutkan (*elected office*) dalam pemilu/pilkada dengan parpol yang menjadi kendaraan politiknya.<sup>19</sup>

---

17 Kamil, Ahmad, M. Fauzan, *Kaidah-Kaidah Hukum Yurisprudensi*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005), hal. 20.

18 *Ibid.*

19 <http://www.uinjkt.ac.id/id/mahar-politik-politik-mahar/>. Diakses pada tanggal 22 April 2018 di Tangerang. Pada pukul 18.11. Penulis adalah Guru Besar UIN Jakarta; Anggota Dewan Penasihat International Idea Stockholm (2007-2013) dan UNDEF New York

Tanpa bermaksud memberi justifikasi pada praktik mahar politik yang tampaknya kian lazim, hal sama terjadi di banyak negara. Disebut sebagai *Political Dowry*, praktik mahar politik bisa terjadi antar calon untuk berbagai jabatan melalui pemilu dan juga antar partai untuk membentuk koalisi. Dari sudut sentimen keislaman, pergeseran makna dan konsep mahar yang semula positif menjadi peyoratif patut disayangkan karena dapat menimbulkan persepsi dan pemahaman keliru terhadap ketentuan hukum Islam.<sup>20</sup> Menurut Prof. Topo Santoso, S.H., M.H., Ph. D, memang agak kontras dengan anggapan bahwa salah satu kelebihan pilkada langsung adalah berkurangnya kemungkinan *Money Politics* dalam arti yang lama (yang diduga terjadi di DPRD) mungkin terminimalisasi, namun tertransformasi ke dalam bentuk yang lain. Sebagai contoh, pada tahapan pencalonan kandidat sudah tercium aroma *money politics*, yakni jual beli pencalonan dengan sejumlah uang tertentu. Di beberapa daerah dikabarkan nilai pencalonan mencapai 1 hingga 10 milyar.<sup>21</sup>

Menurut pendapat penulis, mahar politik adalah wujud transformasi dari *money politics* dalam pilkada langsung sebagaimana pendapat Prof. Topo Santoso, S.H., M.H., Ph. D, tentang tertransformasinya *Money Politics*. Mahar tak lagi bermakna sebatas dalam konteks pemberian calon pengantin lelaki kepada pasangannya, tetapi juga bisa sebagai pemberian atau berupa sogokan dan seterusnya untuk mendapat restu/dukungan.

---

(2006-2008). Tulisan dimuat dalam kolom Analisis Politik, Harian Kompas, Selasa 15 Maret 2016

20 Ibid.

21 Santoso, Topo, *Membongkar Kontroversi Pilkada Depok "Kepala Daerah Pilihan Hakim"*, (Bandung: Harkatuna Publishing, 2005). hal. 69.

Praktik mahar politik terjadi ketika orang atau lembaga memberikan imbalan kepada partai politik atau gabungan partai politik dalam bentuk apa pun dalam proses pencalonan gubernur, bupati, dan wali kota. Di sini tidak dijelaskan untuk apa imbalan itu, hanya disebut dalam bentuk apa pun dan dalam proses pencalonan. Dalam praktiknya, imbalan dimaksudkan agar partai politik atau gabungan partai politik bersedia mengajukan seseorang untuk proses pencalonan, baik sebagai calon gubernur, bupati, maupun wali kota.<sup>22</sup>

Menurut Fadli Ramadhanil S.H., M.H, mahar politik hanya merupakan “istilah media” yang biasa digunakan untuk mendeskripsikan tindak pidana “pemberian uang” dalam proses pencalonan kepala daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah.<sup>23</sup> Aturan yang mengatur tentang Mahar Politik ini tepatnya diatur dalam Pasal 47 ayat (1) sampai dengan ayat (6) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang Pilkada, khususnya pada Pasal 47 Ayat (1) dan Ayat (4) yang menyatakan:<sup>24</sup>

---

22 <https://antikorupsi.org/id/news/aspek-hukum-mahar-politik>. Diakses pada tanggal 24 Maret 2018, pukul 21.43. di Tangerang.

23 Hasil wawancara pertama dengan Fadli Ramadhanil S.H., M.H yang merupakan anggota Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Pada Tanggal 5 April 2018 pukul 16.00. di Kantor Perludem Jakarta. Berdasarkan Surat Pengantar Penelitian Resmi yang dikeluarkan Universitas Indonesia dengan Nomor Surat 3i3/UN2.F5.MIH/PDP.04.02. Tugas/2018.

24 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang Pilkada. (Pasal 47 Ayat 1 sampai dengan Ayat 6)

**Pasal 47 Ayat (1):** Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dilarang menerima imbalan dalam bentuk apapun pada proses pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

**Pasal 47 Ayat (2):** Dalam hal Partai Politik atau Gabungan Partai Politik terbukti menerima imbalan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang bersangkutan dilarang mengajukan calon pada periode berikutnya di daerah yang sama.

**Pasal 47 Ayat (3):** Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang menerima imbalan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus dibuktikan dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap.

**Pasal 47 Ayat (4):** Setiap orang atau lembaga dilarang memberi imbalan kepada Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam bentuk apapun dalam proses pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

**Pasal 47 Ayat (5):** Dalam hal putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menyatakan setiap orang atau lembaga terbukti memberi imbalan pada proses pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota dibatalkan.

**Pasal 47 Ayat (6):** Setiap Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang terbukti menerima imbalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dikenakan denda sebesar 10 (sepuluh) kali lipat dari nilai imbalan yang diterima.

Dari pasal 187 B Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 yang mengatur mengenai “penerimaan mahar politik” sebagaimana yang diatur dalam 47 ayat (1) menyatakan bahwa terhadap tindak pidana mahar politik sebagaimana yang diatur dalam Pasal 41 ayat (1) dikenai sanksi pidana penjara minimal 36 bulan, dan maksimal 72 bulan, serta denda paling sedikit Rp.300.000.000 dan paling banyak Rp. 1.000.000.000. Selanjutnya sanksi pidana terhadap tindak pidana “pemberian mahar politik” sebagaimana yang diatur dalam Pasal 47 ayat (5) diketahui bahwa sanksi pidana yang melekat padanya adalah sanksi pidana penjara paling singkat 24 bulan dan paling lama 60 bulan, dan denda paling sedikit Rp. 300.000.000 serta denda paling banyak yaitu Rp. 1.000.000.000.

Praktik pemberian uang kepada partai politik dalam proses pemilihan kepala daerah akan menghilangkan peluang dan kepemimpinan yang layak serta elemen penting dari demokrasi yakni prinsip keadilan dan objektivitas, pilkada serentak diharapkan tidak melahirkan pemimpin-pemimpin daerah yang hanya bermodalkan uang namun miskin pengalaman, integritas, dan prestasi. Praktik politik uang dalam berbagai bentuknya akan menyingkirkan kandidat yang benar-benar memiliki kapabilitas sebagai pemimpin, tapi tidak memiliki modal ekonomi yang memadai. Praktik seperti itu hanya akan memunculkan elite politik yang mengutamakan logika untung

rugi dan tidak memikirkan kepentingan rakyat kecil.<sup>25</sup>

Misalnya terlihat dari pemimpin yang hanya mampu memberikan “janji manis” tanpa tindakan nyata sebagaimana yang dikatakan *Amiya Rao* dalam sebuah kampanye biasanya terdapat pernyataan-pernyataan seperti:

*“I have not come for power, I have not come for money, I have not come for status or prestige; I have enjoyed all these and more and all because you gave them to me; I have come to do something for you in return and serve you”.*<sup>26</sup>

Modus mahar politik yang terjadi di luar negeri sebenarnya tidak hanya terjadi antara calon kepala daerah dan calon partai pengusung, sebagaimana yang dikatakan *Anjali Puri* bahwa:

*Many **parties** and groups within them are keeping their options open in an atmosphere of unprecedented permissiveness. Some have already discarded ideology and dumped old partners for new, but a post-**election** scramble for allies could see a fresh round of divorces and marriage and maybe, some hard bargaining over **dowries**.*<sup>27</sup>

---

25 Kumolo, Tjahjo, *Politik Hukum pilkada Serentak*, (Jakarta: Expose, 2015), hal. 163.

26 Election Drama Authors: Amiya Rao Source: Economic and Political Weekly, Vol. 18, No. 7 (Feb. 12, 1983), pp. 211-212 Published by: Economic and Political Weekly Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/4371843> Accessed: 22-04-2018 08:44 UTC. Hal. 211.

27 Puri, Anjali, Regional leaders poised to play kingmaker role, (Singapore: The Straits Times, 21 April 1996). Hal. 1

Sebagaimana yang dikatakan Sean parnel : *In the case of the planned merger of the two parties, Any merger would see the Nationals pay off the Liberals' debts through a consolidation of funds, assets and state MPs. There's no dowry here, just a rich suitor.*<sup>28</sup>

## **SEJARAH TINDAK PIDANA PEMBERIAN UANG ATAU MAHAR POLITIK PADA PROSES PENCALONAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA**

Sejarah mempelajari perjalanan waktu masyarakat di dalam totalitasnya, sedangkan sejarah hukum satu aspek tertentu dari hal itu, yakni hukum. Apa yang berlaku untuk seluruh, betapa pun juga berlaku pula untuk bagian, serta maksud dan tujuan sejarah hukum mau tidak mau akhirnya menentukan juga dalil-dalil atau hukum-hukum perkembangan kemasyarakatan.<sup>29</sup> Sejarah hukum merupakan bagian dari penyelenggaraan sejarah secara integral dengan memfokuskan perhatian pada gejala-gejala hukum, di mana penulisan secara integral pula mempergunakan hasil-hasil sejarah hukum dan sekaligus meredam efek samping yang terpaksa ikut muncul ke permukaan sebagai akibat peletakan tekanan pada gejala-gejala hukum. Namun tujuan akhir sejarah hukum yakni menunjang dan bermuara di dalam penulisan sejarah secara integral tidak boleh melenyapkan tujuan parsial yang spesifik dan perlu ada dari disiplin ini (dari permukaan) yakni penemuan dalil-dalil dan kecenderungan-

---

28 Parnel, Sean, *State of The Nations The View From The Weekend Australian's Political Writers*, (Australia: Nationwide News Pty Limited, July 19, 2008), hal. 1.

29 Rasjidi, Lili, *Sejarah Hukum Suatu Pengantar*, (Bandung : Refika Aditama, 2007), hal. 11.

kecenderungan perkembangan hukum.<sup>30</sup>

Apa yang sejak lama disebut sejarah hukum, sebenarnya tak lain daripada pertalian sejumlah peristiwa yuridik dari zaman dahulu yang disusun secara kronologis jadi adalah kronik hukum dahulu memang begitulah cara orang menulis sejarah hukum dan tak dapatlah dikatakan bahwa kini cara itu tidak pernah dilakukan lagi. Dahulu sejarah hukum yang demikian itu pun disebut *antiquiteiten*, suatu nama yang cocok benar, sejarah adalah sesuatu proses, jadi bukanlah sesuatu yang berhenti, melainkan sesuatu yang bergerak, bukan mati melainkan hidup.<sup>31</sup> Segala yang hidup selalu berubah. Demikian juga masyarakat manusia, dan demikian juga bagian dari masyarakat yang kita sebut hukum. Ditinjau dari sudut ilmu pengetahuan, hukum adalah gejala sejarah, ia mempunyai sejarah, hukum sebagai gejala sejarah berarti tunduk pada pertumbuhan yang terus menerus. Apa yang tumbuh, adalah stabil walaupun ia berubah. Hukum tumbuh, itu terutama berarti, bahwa ada terdapat hubungan erat, sambung menyambung dan atau hubungan yang tak terputus-putus antara hukum pada masa ini dan hukum pada masa yang lampau.<sup>32</sup> Adanya pilkada langsung sejatinya dimaksudkan sebagai salah satu kunci pokok terbentuknya pemerintahan daerah yang kredibel dan akuntabel. Salah satu ekses yang mengikuti pilkada langsung adalah munculnya sengketa pilkada. Dalam paradigma hukum sengketa pilkada, sengketa dibedakan menjadi sengketa proses pilkada dan sengketa hasil

---

30 *Ibid.* hal. 12

31 Ka'bah, Rifyal, *Sejarah Hukum Indonesia*, (Jakarta : Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013), hal. 7

32 *Ibid.* hal. 8.

pilkada.<sup>33</sup> Menurut Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia Prof. Topo Santoso, proses penyelenggaraan Pemilu yang demokratis ditandai dengan adanya kepastian hukum dan adanya integritas proses dan hasil Pemilu.<sup>34</sup> Partai politik menuntut politisi bertanggungjawab atas tindakan mereka.<sup>35</sup> Sifat oligarkis termanifestasi di tangan petinggi partai politik yang mendukung anggota legislatif yang meloloskan punya kuasa penuh terhadap calon siapa yang layak dicalonkan atau tidak dalam pilkada.<sup>36</sup> Pilkada langsung menjadi barang yang mahal karena tidak semua orang bisa dicalonkan dan mencalonkan diri.<sup>37</sup> Ketebalan modal menjadi syarat penting. Elit partai politik hanya bisa meloloskan pasangan calon bila sang calon sanggup menyiapkan dana dalam jumlah besar. Atau dalam Bahasa Mohtar Mas'oeed disebut politik plutokrasi dimana hanya orang-orang kaya yang memiliki uang banyak yang menentukan dan mendominasi politik.<sup>38</sup>

Tindak pidana pemberian uang dalam proses pencalonan kepala daerah sebagaimana yang biasa disebut sebagai “mahar politik” di berbagai media, sesungguhnya telah terjadi sejak sebelum adanya aturan yang mengaturnya sejak tahun 2015 dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Ta-

---

33 Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Peran Lembaga Peradilan Dalam Sengketa Pilkada*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2008), hal. iii

34 <https://www.bawaslu.go.id/id/berita/topo-santoso-kepastian-hukum-wujudkan-pemilu-demokratis>, Diakses pada tanggal 24 Maret 2018. Pukul 21.00. Di Tangerang.

35 Habbodin, Muhtar, *Op.Cit.*, hal. 14.

36 *Ibid.* hal. 26.

37 *Ibid.* hal. 27.

38 *Ibid.*

hun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang. Hampir dapat dipastikan bahwa tindak pidana pemberian uang dalam proses pencalonan kepala daerah tersebut telah ada sejak terjadinya proses pemilihan kepala daerah secara langsung yaitu pada tahun 2005, jadi sesungguhnya, mahar politik bukanlah suatu hal yang baru.<sup>39</sup> Hal tersebut terjadi karena partai politik belum memiliki mekanisme demokratis dalam pencalonan kandidat, atau, bagi partai yang telah memiliki mekanisme demokratis namun tidak pada implementasinya. Hal dominan yang menjadi faktor pencetus terjadinya mahar politik adalah adanya tindakan transaksional, yang terjadi karena partai membutuhkan uang untuk menjalankan kebutuhan rutin partai dan sumber uang yang sah (negara, kepala daerah, pihak ketiga yang tidak mengikat) tidak memadai untuk memenuhi kebutuhan partai.<sup>40</sup>

Jika ditelusuri dari proses pengaturan mahar politik, sejak tahun 2015 tepatnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, diketahui bahwa mahar politik diatur dalam Pasal 47 Ayat (1) sampai dengan Ayat (6) yang

---

39 Hasil wawancara pertama dengan Fadli Ramadhanil S.H., M.H yang merupakan anggota Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Pada Tanggal 5 April 2018 pukul 16.00. di Kantor Perludem Jakarta. Berdasarkan Surat Pengantar Penelitian Resmi yang dikeluarkan Universitas Indonesia dengan Nomor Surat 3i3/UN2.F5.MIH/PDP.04.02. Tugas/2018.

40 Hasil wawancara pertama dengan Fadli Ramadhanil S.H., M.H yang merupakan anggota Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Pada Tanggal 5 April 2018 pukul 16.00. di Kantor Perludem Jakarta. Berdasarkan Surat Pengantar Penelitian Resmi yang dikeluarkan Universitas Indonesia dengan Nomor Surat 3i3/UN2.F5.MIH/PDP.04.02. Tugas/2018.

menyatakan:<sup>41</sup>

**Pasal 47 Ayat (1):** Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dilarang menerima imbalan dalam bentuk apapun pada proses pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

**Pasal 47 Ayat (2):** Dalam hal Partai Politik atau Gabungan Partai Politik terbukti menerima imbalan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1), Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang bersangkutan dilarang mengajukan calon pada periode berikutnya di daerah yang sama.

**Pasal 47 Ayat (3):** Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang menerima imbalan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) harus dibuktikan dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap.

**Pasal 47 Ayat (4):** Setiap orang atau lembaga dilarang memberi imbalan kepada Partai Politik atau gabungan Partai Politik dalam bentuk apapun dalam proses pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota.

---

41 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.

**Pasal 47 Ayat (5):** Dalam hal putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap menyatakan setiap orang atau lembaga terbukti memberi imbalan pada proses pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota dibatalkan.

**Pasal 47 Ayat (6):** Setiap Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang terbukti menerima imbalan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dikenakan denda sebesar 10 (sepuluh) kali lipat dari nilai imbalan yang diterima.

Selanjutnya, terjadi perubahan dalam pengaturan sanksi terhadap tindak pidana mahar politik yang menjadi jauh lebih spesifik sebagaimana yang diatur dalam Pasal 187 B dan 187 C Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah yang menyatakan :

**Pasal 187 B:** Anggota Partai Politik atau anggota Gabungan Partai Politik yang dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum menerima imbalan dalam bentuk apapun pada proses pencalonan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 Ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 36 (tiga puluh enam) bulan dan paling lama 72 (tujuh puluh dua) bulan dan denda paling sedikit Rp. 300.000.000 (tiga ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah).

**Pasal 187 C:** Setiap orang atau lembaga yang terbukti dengan sengaja melakukan perbuatan melawan hukum memebri imbala pada proses penaona Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota maka penetapan sebagai calon, pasangan calon terpilih, atau sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota atau Wakil Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 Ayat (5), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 24 (dua puluh empat) bulan dan pidana penjara paling lama 60 (enam puluh) bulan dan denda paling sedikit Rp. 300.000.000 (tiga ratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah)

Yang dikhawatirkan dalam mahar politik sebagaimana yang dikatakan Robi Chakravoti adalah :

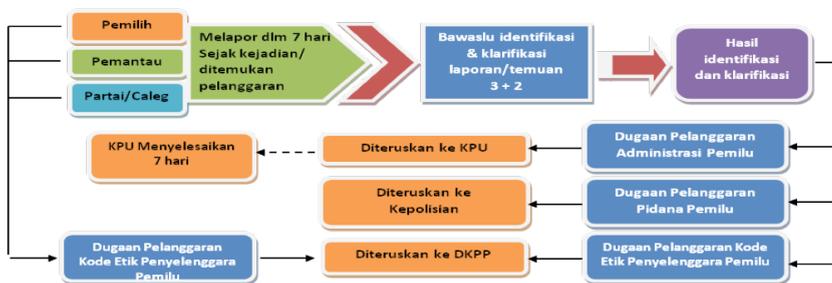
*One of the issues influencing the rethoric of the election was the welfare system who deserves it and who pays for it and why. The debate followed the following logic. The deserving sections of the underprivileged people may get limited government assistance reluctantly granted by leading members of the Power Elite.<sup>42</sup>*

---

42 US Election: Rhetoric and Reality Author(s): Robi Chakravorti Source: Economic and Political Weekly, Vol. 29, No. 50 (Dec. 10, 1994), pp. 3136-3137 Published by: Economic and Political

## PROSES PENJATUHAN SANKSI PIDANA BAGI PARTAI POLITIK DAN CALON KEPALA DAERAH DALAM TINDAK PIDANA PEMBERIAN UANG ATAU MAHAR POLITIK PADA PROSES PENCALONAN KEPALA DAERAH DI INDONESIA

Dalam menjerat pelaku tindak pidana mahar politik terdapat peran-peran dari pihak lain diluar sistem peradilan pidana sebagaimana yang akan dijelaskan secara singkat melalui bagan dibawah ini:<sup>43</sup>



Berdasarkan skema peradilan tindak pidana pemilu maupun pilkada di atas, sesungguhnya kita dapat mengetahui bahwa sebenarnya kasus mahar politik dalam pilkada 2018 tersebut merupakan bagian dalam sistem peradilan pidana. Karena, Sistem Peradilan Pidana (*Criminal Justice System*) menurut Prof. Mardjono Reksodiputro adalah sistem pengendalian kejahatan yang terdiri atas lembaga-lembaga kepolisian, kejaksaan, pengadilan, dan pemsyarakatan terpidana. Pusat perhatian dari lembaga-lembaga tersebut tentunya kejahatan.<sup>44</sup>

43 Junaidi, Veri, et., al, *Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu 2014*, (Jakarta : Perludem, 2105), hal. 173.

44 Reksodiputro, Mardjono, "*Sistem Peradilan Pidana Indonesia*" (Melihat kepada kejahatan dan penegakan hukum dalam batas-batas toleransi), Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1993. hal. 1.

Dan sub sistem peradilan pidana yang bertindak dalam menangani proses awal tindak pidana mahar politik adalah Polisi dan Jaksa yang berada dalam Sentragakumdu (tepatnya pada bagian “Klarifikasi” yang juga dilakukan oleh Bawaslu, yang juga terkait dengan peran kepolisian).<sup>45</sup>

Sentra Penegakan Hukum Terpadu itu sendiri yang selanjutnya disebut Sentra Gakkumdu adalah pusat aktivitas penegakan hukum Tindak Pidana Pemilihan yang terdiri dari unsur Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan/ atau Panwas Kabupaten/Kota, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Daerah dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Tinggi dan/atau Kejaksaan Negeri.<sup>46</sup> Anggota Sentra Gakkumdu sendiri diharapkan dapat mewujudkan penegakan hukum yang terpadu, efektif, cepat, dan tidak memihak.<sup>47</sup>

Atas penjelasan mengenai Sentra Gakkumdu tersebut, sudah jelas bahwa dalam penanganan mahar politik selain peran dari Badan Pengawas Pemilu, terdapat campur tangan dari Polisi dan Jaksa dalam mengungkap mahar politik. Namun, pada kenyataannya, keberadaan Sentra Gakkumdu tersebut tidak berjalan, karena ketika ada laporan sehubungan dengan mahar politik yang masuk ke

---

45 Hasil wawancara kedua dengan Fadli Ramadhanil S.H., M.H yang merupakan Anggota Peneliti dalam Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Pada Tanggal 13 April 2018 pukul 18.00. di Jakarta

46 Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Dan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2016, Nomor 01Tahun 2016, Nomor 010/JA/11/2016 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pada Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota. Hal. 3

47 <https://www.bawaslu.go.id/id/press-release/sentra-gakkumdu-optimalisasi-penanganan-pidana-pemilu>. Diakses melalui website resmi Bawaslu (Badan Pengawas Pemilu), pada tanggal 13 April 2018, pukul 22.19. di Jakarta.

Bawaslu, ketika akan di proses oleh polisi (yang merupakan bagian dari Sentra Gakkumdu) tidak cukup bukti, maka pemeriksaan dalam kasus mahar politik dihentikan dan sulit terungkap.<sup>48</sup>

Berhentinya proses pemeriksaan oleh Polisi yang merupakan bagian dari Sentra Gakkumdu tersebut diduga karena salahnya konstruksi Pasal 47 yang menyatakan bahwa untuk menjerat pelaku mahar politik harus dalam keadaan “Telah terbukti menerima imbalan berdasarkan keputusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum yang tetap” sebagaimana yang diatur dalam Pasal 47 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pilkada.<sup>49</sup> Ketentuan tersebut secara tidak langsung menjelaskan bahwa untuk menyatakan terjadinya mahar politik adalah ketika telah selesainya proses pemberian dan penerimaan uang mahar tersebut dari bakal calon kepala daerah kepada calon partai politik pengusung.<sup>50</sup> Hal tersebut tentu saja menyulitkan proses pembuktian dalam rangka menjerat pelaku mahar politik (yang selalu berujung pada kalimat “tidak cukup bukti” untuk dilanjutkannya kasus mahar politik), karena apabila telah selesainya proses pemberian dan penerimaan uang mahar maka tidak ada masalah yang akan mencuat

---

48 <https://www.liputan6.com/news/read/2140645/bawaslu-penegakan-aturan-pemilu-lemah-karena-ego-sektoral>. Di akses di Tangerang pada pukul 01.33.

49 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua Atas undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang Pilkada. (Pasal 47 Ayat 3)

50 Hasil wawancara pertama dengan Fadli Ramadhanil S.H., M.H yang merupakan anggota Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem). Pada Tanggal 5 April 2018 pukul 16.00. di Kantor Perludem Jakarta. Berdasarkan Surat Pengantar Penelitian Resmi yang dikeluarkan Universitas Indonesia dengan Nomor Surat 3i3/UN2.F5.MIH/PDP.04.02. Tugas/2018.

ke permukaan, karena kesepakatan telah diraih oleh bakal calon anggota partai politik dan bakal calon partai politik pengusung tersebut.<sup>51</sup>

Terjadinya mahar politik dapat menciptakan politikus yang korup, Sebagaimana yang dikatakan Matthieu Chemin:

*Criminal politicians might just be the reflection of more powerful underlying forces that simultaneously affect poverty and crime.*<sup>52</sup>

Partai politik memiliki peran penting dalam mencegah terjadinya mahar politik, Sebagaimana yang dikatakan Vicky Randall :

*Political parties play a vital role, whatever the quota system under consideration. As Dahlerup notes: "In almost all political systems, no matter what the electoral regime, it is the political parties, not the voters, which are the real gatekeepers in regard to elected office. Consequently party nomination practices should be kept in focus."*<sup>53</sup>

---

51 *Ibid.*

52 Welfare Effects of Criminal Politicians: A Discontinuity-Based Approach Author(s): Matthieu Chemin Source: The Journal of Law & Economics, Vol. 55, No. 3 (August 2012), pp. 667-690 Published by: The University of Chicago Press for The Booth School of Business, University of Chicago and The University of Chicago Law School Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/10.1086/664574> Accessed: 22-04-2018 08:57 UTC. Hal. 668.

53 Legislative Gender Quotas and Indian Exceptionalism: The Travails of the Women's Reservation Bill Author(s): Vicky Randall Source: Comparative Politics, Vol. 39, No. 1 (Oct., 2006), pp. 63-82 Published by: Comparative Politics, Ph.D. Programs in Political Science, City University of New York Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/20434021> Accessed: 22-04-2018 09:01 UTC. hal. 70.

Pelaksanaan pilkada serentak harus didukung tekad kuat semua pihak, baik partai politik, KPU, Bawaslu, Pemerintah, Pemda, aparat penegak hukum, maupun kalangan *civil society*. Mereka harus berusaha keras mewujudkan pemerintahan daerah yang baik. Nilai-nilai demokrasi, seperti saling menghormati, saling memercayai, saling mendengarkan, dan toleransi menjadi tolak ukur penting sukses pilkada. Penegakan hukum adalah keniscayaan. Pelaksanaan pilkada yang *fair* dan bersih akan memperkuat legitimasi terhadap sistem demokrasi itu sendiri, dan itu merupakan syarat utama untuk mewujudkan pemerintahan yang stabil dan dinamis karena mendapat dukungan dari rakyat dan bukan sebaliknya, mencederai demokrasi dengan menerima dengan mudah suap. Kalau ini yang terjadi, mimpi untuk mewujudkan pilkada yang berkualitas hanya menjadi angan-angan saja. Merayakan pesta demokrasi harus dimaknai dengan hati nurani dan akal sehat.<sup>54</sup>

Pasangan calon dan pendukungnya harus sesuai pada filosofi dasar kompetisi demokratik yang dewasa, siap menang dan siap kalah, menang tidak perlu arogan, kalah tidak perlu rendah diri dan marah-marah. Kesanggupan menerima kemenangan dan kekalahan secara legawa adalah tanda kedewasaan berpolitik. Berbagai penyimpangan Pilkada harus kita lawan bersama karena dampak praktik politik uang tersebut danga buruk terhadap kualitas dan keberlangsungan demokrasi di Indonesia.<sup>55</sup>

Hukum yang adil menumbuhkembangkan demokrasi. Sebaliknya, hukum yang korup menikam mati demokrasi.<sup>56</sup> Betul jika pilkada tidak menjamin apa pun bagi demokrasi.

---

54 Kumolo, Tjahjo, Op.Cit., hal. 161.

55 *Ibid.* hal. 162.

56 Santoso, Topo, *Membongkar Kontroversi Pilkada Depok “Kepala Daerah Pilihan Hakim”*, (Bandung: Harakatuna Publishing, 2005), hal. 31.

Termasuk bagi kemakmuran rakyat setempat secara *taken for granted*. Asumsinya, pilkada adalah sekedar “metode demokratis” yakni suatu prosedur merekrut pemimpin melalui pemberian kebebasan kepada individu-individu lewat proses yang kompetitif guna meraih suara rakyat. Hanya yang perlu dicamkan, sistem perekrutan dengan memilih sepasang pemimpin local tersebut menyimpan konsep minimalis. Hasil akhir kecenderungan pilkada memungkinkan, tidak hanya demokrasi memunculkan yang lebih baik pula bermaksud melahirkan ihwal kepemimpinan yang lebih baik.<sup>57</sup>

Aturan hukum yang ada memang sulit untuk digunakan menjerat pelaku penyuapan politik untuk memilih calon kepala daerah. Selama ini para pelaku cukup lihai bermain di bawah bayang-bayang undang-undang sedangkan jebakan pidana harus melulu tunduk pada kekuasaan unsur-unsur pasal peraturan. Jurus inilah yang selalu lagi dimainkan pada pilkada mendatang.<sup>58</sup> Penggunaan uang dalam pemilu dan juga pilkada sesungguhnya diatur sedemikian rupa sehingga prinsip-prinsip demokrasi tidak dilanggar. Salah satu aturan yang berkaitan dengan ini adalah larangan melakukan praktek suap dalam undang-undang pemilihan umum dalam undang-undang *election offences* serta ketentuan menyangkut Pilkada pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah.<sup>59</sup>

Dengan adanya sejumlah jebakan pilkada, belum termasuk soal-soal penyelenggaraannya, maka perlu adanya pemikiran kita bersama dan kemungkinan langkah yang tepat untuk menjamin terselenggaranya pilkada yang bersih dan adil, dengan adanya jaminan bahwa setiap penyimpangan dapat dituntaskan sesuai hukum dan keadilan dan bahwa tidak

---

57 *Ibid.* hal. 57.

58 *Ibid.* hal. 58.

59 *Ibid.* hal. 67.

seorangpun dapat mempengaruhi upaya penegakan hukum yang dilakukan. Potensi penyimpangan/ kecurangan akan kian membesar jika pilkada nanti diawasi oleh para pengawas yang mudah diintervensi kepentingan politik dan mekanisme hukum yang akurat tidak tersedia. Oleh sebab itu, jika memungkinkan amandemen terhadap pasal-pasal tertentu menyangkut pengawasan dan penegakan hukum yang tidak sempurna perlu difikirkan mendalam.<sup>60</sup>

## **KESIMPULAN**

Mahar Politik atau tindak pidana pemberian uang dapat dikatakan sebagai tindakan *Money Politics* yang tertransformasi, mahar politik itu sendiri sesungguhnya hanya merupakan bahasa media untuk menyatakan tindak pidana pemberian uang dalam proses pencalonan kepala daerah (Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota). Dilihat dari sejarahnya, mahar politik diatur dalam Pasal 47 Ayat (1) sampai dengan Ayat (6) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015, dan juga dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, yang didalamnya lebih spesifik serta tegas dalam mengatur sanksi terhadap tindak pidana mahar politik. Selanjutnya, jika ditinjau dari segi penegakan hukumnya, tindak pidana mahar politik masuk dalam ranah sistem peradilan pidana, khususnya dengan adanya peran dari Sentragakumdu (Sentra Penegakan Hukum Terpadu) yang di dalamnya terdapat peranan dari Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan/atau Panwas Kabupaten/Kota, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Kepolisian Daerah dan/atau Kepolisian Resor, dan Kejaksaan Tinggi dan/atau Kejaksaan Negeri.

Sebagai rekomendasi, terhadap tindak pidana mahar politik, diperlukan adanya definisi yang lebih jelas agar terciptanya

---

60 Santoso, Topo, Hukum dan Demokrasi Problematika Seputar Pemilu dan Pilkada, (Jakarta : Kemitraan, 2007), hal.61.

kesepahaman dalam memaknai tindak pidana mahar politik yang sesungguhnya. Kemudian, perlu adanya perubahan dalam pengaturan tindak pidana mahar politik agar mampu menjerat pelaku tindak pidana mahar politik, karena seperti yang terjadi saat ini, aturan mengenai mahar politik sendiri lah yang menghambat dalam menjerat pelaku tindak pidana mahar politik. Terhadap penegak hukum dalam tindak pidana mahar politik perlu adanya koordinasi yang baik agar penegakan hukum khususnya dalam tindak pidana pemilihan kepala daerah bukanlah sekedar keniscayaan.

### **DAFTAR PUSTAKA**

- Amiruddin, H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006)
- Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Peran Lembaga Peradilan Dalam Sengketa Pilkada*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, 2008)
- Christiano, Thomas, John Christman, *Contemporary Debates in Political Philosophy*, (USA: Blackwell Publishing, 2009)
- Goodin, Robert E, *The Politics of Rational Man*, (USA: John Wiley & Sons, 1976)
- Gordon, Scott, *Welfare Justice and Freedom*, (New York: Colombia University Press, 1980)
- Haboddin, Muhtar, *Dinamika Pilkada dan Demokrasi lokal di Indonesia*, (Malang: UB Press, 2016)
- Junaidi, Veri, *et., al, Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu 2014*, (Jakarta: Perludem, 2105)
- Ka'bah, Rifyal, *Sejarah Hukum Indonesia*, (Jakarta:

- Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2013)
- Kamil, Ahmad, M. Fauzan, *Kaidah-Kaidah Hukum Yurisprudensi*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2005)
- Kumolo, Tjahjo, *Politik Hukum pilkada Serentak*, (Jakarta: Expose, 2015)
- Muhtar Haboddin, *Dinamika Pilkada dan Demokrasi lokal di Indonesia*, (Malang: UB Press, 2016)
- Nimmo, Dan, Thomas Unga, *Political Paterns In America Conflict Representation and Resolution*, (USA: W.H. Freeman and Company, 1979)
- Parnel, Sean, State of The Nations The View From The Weekend Australian's Political Writers, (Australia: Nationwide News Pty Limited, July 19, 2008)
- Rasjidi, Lili, *Sejarah Hukum Suatu Pengantar*, (Bandung: Refika Aditama, 2007)
- Reksodiputro, Mardjono, “Sistem Peradilan Pidana Indonesia” (*Melihat kepada kejahatan dan penegakan hukum dalam batas-batas toleransi*), Pidato Pengukuhan Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Ilmu hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1993.
- Santoso, Topo, *Membongkar Kontroversi Pilkada Depok “Kepala Daerah Pilihan Hakim”*, (Bandung: Harakatuna Publishing, 2005)
- Santoso, Topo, Eva Achjani Zulfa, *Kriminologi*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012)
- Santoso, Topo, *Hukum dan Demokrasi Problematika Seputar Pemilu dan Pilkada*, (Jakarta: Kemitraan, 2007)
- Siaran Pers dari *Indonesia Corruption Watch* (ICW) serta

- Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) dengan Judul *Pencalonan Transaksional: Pemicu Korupsi Kepala Daerah*. Jakarta: 16 Januari 2018
- Sniderman, Paul M, Richard A Brody, *et. al.*, *Reasoning and Choice Explorations in Political Psychology*, (New York: Cambridge Press, 1994)
- Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang Pilkada.
- Peraturan Bersama Ketua Badan Pengawas Pemilu Republik Indonesia, Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Dan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2016, Nomor 01 Tahun 2016, Nomor 010/JA/11/2016 tentang Sentra Penegakan Hukum Terpadu Pada Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Serta Walikota dan Wakil Walikota.
- Anjali Puri, Regional leaders poised to play kingmaker role, (Singapore: The Straits Times, 21 April 1996)
- US Election: Rhetoric and Reality Author(s): Robi Chakravorti Source: Economic and Political Weekly, Vol. 29, No. 50 (Dec. 10, 1994), pp. 3136-3137 Published by: Economic and Political Weekly
- Election Drama Authors: Amiya Rao Source: Economic and Political Weekly, Vol. 18, No. 7 (Feb. 12, 1983), pp. 211-212 Published by: Economic and Political Weekly

Legislative Gender Quotas and Indian Exceptionalism:  
The Travails of the Women's Reservation Bill Author(s):  
Vicky Randall Source: Comparative Politics, Vol. 39,  
No. 1 (Oct., 2006), pp. 63-82 Published by: Comparative  
Politics, Ph.D. Programs in Political Science, City  
University of New York

Welfare Effects of Criminal Politicians: A Discontinuity  
Based Approach Author(s): Matthieu Chemin Source:  
The Journal of Law & Economics, Vol. 55, No. 3 (August  
2012), pp. 667-690 Published by: The University of  
Chicago Press for The Booth School of Business,  
University of Chicago and The University of Chicago  
Law School

Hasil wawancara dengan Fadli Ramadhanil S.H., M.H yang  
merupakan anggota Perkumpulan untuk Pemilu dan  
Demokrasi (Perludem). Pada Tanggal 5 April 2018 pukul  
16.00. dan Pada Tanggal 13 April 2018 di Kantor Perludem  
Jakarta. Berdasarkan Surat Pengantar Penelitian Resmi  
yang dikeluarkan Universitas Indonesia dengan Nomor  
Surat 3i3/UN2.F5.MIH/PDP.04.02.Tugas/2018.

[https://www.liputan6.com/pilkada/read/3239753/4-kasus-  
mahar-politik-di-pilkada-serentak](https://www.liputan6.com/pilkada/read/3239753/4-kasus-mahar-politik-di-pilkada-serentak). Diakses pada tanggal  
13 April 2018, pukul 23.17. di Jakarta.

[http://www.thejakartapost.com/academia/2018/01/16/  
editorial-costly-democracy.html](http://www.thejakartapost.com/academia/2018/01/16/editorial-costly-democracy.html). Diakses di Tangerang  
pada tanggal 22 April 2018. Pukul 16.49.

<http://www.uinjkt.ac.id/id/mahar-politik-politik-mahar/>.  
Diakses pada tanggal 22 April 2018 di Tangerang. Pada  
pukul 18.11. *Penulis adalah Guru Besar UIN Jakarta;  
Anggota Dewan Penasihat International Idea Stockholm  
(2007-2013) dan UNDEF New York (2006-2008). Tulisan  
dimuat dalam kolom Analisis Politik, Harian Kompas,*

*Selasa 15 Maret 2016*

<https://www.kompasiana.com/edysupriatna/5a5996d4cbe5235a890b8e82/adakah-kesamaan-mahar-nikah-dan-mahar-politik>. Diakses pada tanggal 24 Maret 2018. Pukul 21.30. di Tangerang.

<https://antikorupsi.org/id/news/aspek-hukum-mahar-politik>. Diakses pada tanggal 24 Maret 2018, pukul 21.43. di Tangerang.

<https://www.bawaslu.go.id/id/berita/topo-santoso-kepastian-hukum-wujudkan-pemilu-demokratis>, Diakses pada tanggal 24 Maret 2018. Pukul 21.00. Di Tangerang.

<https://www.bawaslu.go.id/id/press-release/sentra-gakkumdu-optimalisasi-penanganan-pidana-pemilu>. Diakses melalui website resmi Bawaslu (Badan Pengawas Pemilu), pada tanggal 13 April 2018, pukul 22.19. di Jakarta.

<https://www.liputan6.com/news/read/2140645/bawaslu-penegakan-aturan-pemilu-lemah-karena-ego-sektoral>. Di akses di Tangerang pada pukul 01.33.



## TENTANG PENULIS

**Yuyun Dwi Puspitasari**, merupakan perempuan kelahiran Surabaya, 14 April 1983 yang sudah cuku familiar dengan isu-isu kepemiluan. Ia menempuh studi Ilmu Komunikasi di Universitas Airlangga pada tahun 2002, kemudian melanjutkan studi Master Ilmu Politik di Universitas yang sama dengan fokus studi mengenai Tata Kelola Pemilu. Penulis dapat dihubungi melalui [yuyundepe@gmail.com](mailto:yuyundepe@gmail.com).

**Irvin S.T Sihombing**, pria berusia 23 tahun lahir pada 24 Januari 1995 disebuah kota kecil bernama Pematangsiantar 133 Km dari Kota Medan. Penyuka Budaya Simalungun dan Hukum Tata Negara yang merupakan alumnus dari Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara (USU) dengan Program kekhususan Hukum Tata Negara. Saat ini bergabung di law firm Jun Cai & Partners. Penulis dapat di hubungi dengan email Irvin. [sihombing@gmail.com](mailto:sihombing@gmail.com) dan no. Ponsel 082165495975.

**Fajri Nursyamsi** adalah peneliti di Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) dan juga pengajar di Sekolah Tinggi Hukum Indonesia Jentera. Fajri aktif dalam isu pemenuhan hak penyandang disabilitas, khususnya dalam penyusunan berbagai peraturan terkait. Selain sebagai peneliti dan pengajar, Fajri juga memfasilitasi berbagai pelatihan, terutama terkait dengan pembentukan peraturan perundang-undangan dan advokasi kebijakan. Fajri aktif menuliskan pemikirannya, salah satunya menjadi koordinator penulis buku berjudul *Kerangka Hukum Disabilitas di Indonesia: Menuju Indonesia Ramah Disabilitas*, dan artikel di berbagai Jurnal tingkat nasional. Fajri dapat dihubungi melalui email di [fajri.nursyamsi@pshk.or.id](mailto:fajri.nursyamsi@pshk.or.id).

**Muhammad Nur Ramadhan** saat ini aktif sebagai anggota Tim Asistensi di Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia. Nur, begitu ia biasa dipanggil, menyelesaikan studi S1 di Fakultas Hukum Universitas Padjajaran. Nur aktif menuliskan gagasannya melalui berbagai artikel ilmiah, yang diantaranya berhasil mendapatkan Juara 1 dalam lomba karya tulis. Salah satu karya ilmiahnya, yang disusun bersama dengan tim, berjudul “Mewujudkan Keadilan atas Akses Sumber Daya Hutan bagi Masyarakat Hukum Adat Nusantara dalam Prospektif Hukum Progresif” , yang menjadi Juara 1 Nasional dalam Lomba Karya Tulis Ilmiah Dipenogoro Law Fair pada 2015. Selain dalam karya ilmiah, Nur juga aktif berorganisasi, dan sempat menduduki jabatan Ketua Badan Eksekutif Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Tahun 2016. Nur dapat dihubungi melalui email di mnr.mnuramadhan@gmail.com

**Risa Puji Astuti**, lahir di Palu, Sulawesi Tengah pada tanggal 20 September 1994, menyelesaikan pendidikan S1 di Universitas Tadulako dengan konsentrasi Hukum Administrasi Negara (HAN), saat ini sedang menempuh pendidikan S2 Magister Hukum di Universitas Tadulako dan sedang bekerja di Bawaslu Kota Palu. Penulis dapat dihubungi melalui rishaastuti20@gmail.com.

**Fanny Juwita**, Lahir di Jakarta, 01 Januari 1993. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum dari Universitas Pelita Harapan (UPH), pada November 2016, dengan menyandang gelar “Lulusan Terbaik” disertai predikat Cum Laude. Saat ini penulis sedang mengambil gelar Master dalam bidang ilmu hukum di Universitas Indonesia dalam program kekhususan Sistem Peradilan Pidana.