

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penelitian ini mengkaji tentang Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU), proses pengawasan dan hambatan-hambatan yang dialami dalam mengawasi pelanggaran Pemilihan Gubernur Lampung 2014, khususnya pada kasus politik uang (*Money Politic*) serta pelanggaran lainnya seperti alat peraga kampanye, atribut, baliho dan spanduk.

Sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 dalam Pasal 1 ayat (2) yang menyatakan bahwa “Kedaulatan berada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Berdasarkan hal tersebut, Pemilihan Umum (Pemilu) secara langsung oleh rakyat dilaksanakan sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat guna menghasilkan Pemerintahan Negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Penyelenggaraan pemilihan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil hanya dapat terwujud apabila dilaksanakan oleh penyelenggara pemilu yang memiliki integritas, profesionalisme dan akuntabilitas, serta harus mampu melibatkan partisipasi masyarakat secara luas dan berkualitas.

Pemilu yang berkualitas merupakan hal mutlak yang harus dilaksanakan mengingat hal tersebut memiliki arti penting untuk mewujudkan pembentukan penyelenggara pemerintahan yang sesuai dengan hati nurani rakyat. Melalui Pemilu diharapkan proses politik yang berlangsung akan melahirkan suatu pemerintahan baru yang sah, demokratis dan benar-benar mewakili kepentingan masyarakat. Pemilu merupakan bagian dari proses transisi kepemimpinan, dan diharapkan dapat dijadikan pengalaman serta pembelajaran berharga untuk membangun sebuah institusi yang dapat menjamin pergantian kekuasaan serta penyelenggaraan kompetisi berkualitas untuk mewujudkan pemilu yang demokratis. Pemilihan kepala daerah secara langsung merupakan penjabaran Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kemudian dirubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dari dimulainya era perubahan paradigma dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, dari sentralistik menjadi desentralisasi. Salah satu dampak dari otonomi daerah adalah perubahan dalam tata cara pemilihan kepala daerah, dari tidak langsung menjadi pemilihan langsung. Demikian juga dengan Provinsi Lampung yang menggelar pemilihan legislatif dan pemilihan Gubernur Lampung periode 2014-2019 secara bersamaan.

Guna mewujudkan Pemilu dan Pemilihan Gubernur Lampung yang demokratis, maka dibutuhkan lembaga Pengawas Pemilu dan pemilihan Kepala Daerah yang disebut sebagai Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) sebagaimana termaktub dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, dimana fungsi yang dilaksanakan oleh BAWASLU, yaitu :

1. BAWASLU menyusun standar tata laksana kerja pengawasan tahapan penyelenggaraan Pemilu sebagai Pedoman Kerja bagi Pengawas Pemilu di setiap tingkatan.
2. BAWASLU bertugas mengawasi penyelenggaraan Pemilu dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran untuk terwujudnya pemilu yang demokratis.

Pengawasan Pemilu berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 mengalami perubahan yaitu dalam hal proses perekrutan keanggotaan pengawas pemilu yang saat ini berasal dari kelompok masyarakat independen non partai politik, kemudian status kelembagaan BAWASLU bersifat independen dan sejajar dengan Komisi Pemilihan Umum (KPU). Tugas dan wewenang BAWASLU juga menjadi lebih kuat karena memiliki wewenang menyelesaikan sengketa tata usaha pemilu diantaranya yaitu sengketa penetapan partai politik sebagai peserta pemilu, kemudian sengketa pencalonan anggota DPR, DPD dan DPRD serta sengketa penetapan daftar pemilih. BAWASLU juga dalam mengawasi penyelenggaraan pemilu melalui pencegahan dan penindakan pelanggaran, dimana penanganan pelanggaran dan penyelesaian sengketa pemilu bukan bertujuan sebagai langkah terhadap upaya penindakan, namun lebih mengedepankan pada persoalan pencegahan.

Pergeseran orientasi pengawasan dari penindakan pelanggaran ke arah pencegahan dimaksudkan agar pengawasan tidak lagi ditentukan dari seberapa banyak pelanggaran dan tindak lanjutnya, tetapi dari efektivitas upaya pencegahan pelanggaran pemilu dapat dilakukan. Oleh karena itu pengawasan

partisipatif harus bersinergi dan menjadi faktor penentu dalam mendukung optimalisasi pemantapan yang berorientasi pada pencegahan.

Sebagai lembaga yang menangani Pengawasan Pemilu, BAWASLU sebagai lembaga yang menangani pengawasan pemilu memiliki kewajiban melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas Pengawas Pemilu pada semua tingkatan (Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011; pasal 74 Huruf b). BAWASLU Pusat berkedudukan di tingkat Pusat, BAWASLU Provinsi berkedudukan di tingkat Provinsi, Panitia Pengawas Pemilu di tingkat Kabupaten/Kota dan Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan di tingkat desa/kelurahan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri untuk mengawasi tahapan Pemilu di Luar Negeri

Pengawasan terhadap pelaksanaan kampanye bertujuan untuk memastikan bahwa:

1. Penyelenggaraan kampanye yang berintegritas sehingga terlaksana secara aman, tertib, damai, berkualitas dan menjunjung tinggi etika berdemokrasi
2. Adanya penyelenggaraan yang sama oleh penyelenggara pemilu, pemerintah dan media massa terhadap semua peserta pemilu dalam mempersiapkan dan menyelenggarakan kampanye
3. Terselenggaranya kampanye pemilu yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada pemilihan umum tahun 2014 yang telah berlangsung, Provinsi Lampung sedikit berbeda penyelenggaraannya dibandingkan dengan pemilu di Provinsi lainnya di Indonesia, hal ini dikarenakan pemilu di Lampung disatukan

dengan pemilihan kepala daerah, yaitu pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Lampung. Dimana BAWASLU sebagai lembaga pengawas pemilu diharapkan berperan besar dalam pelaksanaannya, karena dalam prosesnya terjadi kampanye yang dilakukan oleh para calon gubernur dan partai politik pengusungnya.

Tugas BAWASLU secara garis besar adalah mengawasi dan menindaklanjuti pelanggaran pemilu, yaitu pengawasan mata pilih, pengawasan dana kampanye, pengawasan alat peraga kampanye termasuk baliho, spanduk dan atribut lainnya, pengawasan kampanye hitam (*Black Campaign*) dan pengawasan politik uang (*Money Politic*). Keseluruhan poin-poin pengawasan tersebut terdapat satu poin yang cukup sulit untuk diidentifikasi serta di tindaklanjuti oleh BAWASLU, yaitu politik uang.

Pada masa kampanye, para calon dan partai akan memasang alat-alat peraga kampanye, seperti Baliho atau papan reklame, kemudian bendera dan umbul-umbul, spanduk yang diletakkan di tempat-tempat strategis untuk dapat dilihat oleh seluruh masyarakat. Kampanye juga dilakukan di media sosial, internet, jejaring sosial, media massa atau koran dan televisi. Fakta dalam pelaksanaannya banyak terjadi kampanye yang melanggar peraturan perundang-undangan serta kode etik kepemiluan, terutama di media sosial yang selama ini kurang maksimal pengawasannya dari BAWASLU.

Alat-alat peraga kampanye seringkali mendatangkan kritik dari masyarakat, karena banyak mengganggu kepentingan umum, mengurangi keindahan dan kebersihan. Bahkan banyak juga baliho dan spanduk yang diletakkan di

pohon-pohon, sehingga banyak aktifis lingkungan dan kaum pencinta lingkungan mengkritik pemasangan sepanduk dan baliho ini. Peletakan sepanduk dan baliho yang tidak sesuai merupakan suatu bentuk pelanggaran dan menjadi bagian tugas BAWASLU.

Politik uang (*Money Politic*) merupakan salah satu cara yang dilakukan oleh seseorang atau sekelompok orang untuk menjatuhkan lawan politik dengan cara-cara yang tidak benar, tidak sesuai etika, berbohong dan menyesatkan. Melalui Politik uang, dapat dikembangkan bahwa pemaknaan politik uang tidak hanya menekankan pada transaksional saja melainkan juga menekankan pada makna fungsional dengan memaknai uang dalam politik mempunyai fungsi bervariasi. Fungsi-fungsinya ialah sebagai: (1) modal politik, (2) biaya politik, (3) mendapatkan simpati dan (4) alat tukar yang bersifat transaksional untuk mendapatkan suara pemilih (Abdul Muklis, 2009).

Menurut hasil penelitian Fitriyah (2013) politik uang tumbuh subur didukung oleh kecenderungan masyarakat yang makin permisif. Pembiaran atas politik uang tidak hanya berimplikasi melahirkan politisi korup namun juga berakibat tercederainya suatu pemilu yang demokratis. Secara sadar sebenarnya ada keinginan untuk menghapus politik uang dalam pilkada, setidaknya ini menjadi salah satu alasan mengapa mengubah model pilkada, semula oleh anggota DPRD menjadi secara langsung oleh pemilih. Regulasi yang mengatur pilkada faktanya belum mampu meminimalisasi praktik politik uang dalam pilkada.

Politik uang harus dibedakan dengan biaya politik. Biaya politik adalah sesuatu yang wajar karena tidak ada politik tanpa biaya. Politik uang merupakan sesuatu yang cara untuk membeli suara dengan uang dan materi lainnya. Menurut Fitriyah (2013), maraknya politik uang tersebut tidak lepas dari persepsi masyarakat. Pemilih yang permisif terhadap politik uang itu. Pada proses demokrasi di Indonesia, termasuk demokrasi di level akar rumput (pilkades) praktek *Money Politics* semakin marak, karena dianggap sebagai suatu kewajaran di masyarakat karena tidak peka terhadap dampak yang ditimbulkan. Mereka membiarkannya karena tidak merasa bahwa *Money Politics* secara normatif adalah perilaku yang harus dihindari. Nico L. Kana (dalam Fitriyah, 2013) menjelaskan bahwa di Kecamatan Suruh, Batang Jawa Tengah misalnya menemukan bahwa pemberian uang (*Money Politics*) sudah biasa berlangsung di tiap pilkades pada masa sebelumnya, oleh masyarakat setempat hal ini dipandang sebagai simbol tali asih.

Hal ini memperlihatkan bahwa politik uang dianggap bukan sebagai sesuatu yang buruk karena diberikan dengan cara-cara yang halus dan tidak kasat mata dibungkus dengan program-program seperti tali asih, umroh, arisan dan pengajian-pengajian, serta lain sebagainya. Sehingga memberikan kesulitan untuk BAWASLU melakukan pengawasan dan kontrol terhadap kegiatan-kegiatan tersebut. Oleh karena itu perlu diadakan penelitian tentang proses pengawasan dan hambatan-hambatan apa saja yang ditemui BAWASLU dalam mengendalikan pelanggaran pemilu terutama politik uang selama Pemilihan Gubernur Lampung di Kota Bandar Lampung tahun 2014.

B. Masalah Penelitian

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang pembentukan Pengawas Pemilu diharapkan akan dapat meningkatkan kualitas demokrasi di Indonesia, karena sejak reformasi bergulir, demokrasi belum dapat berjalan optimal, hal ini ditunjukkan dengan penurunan partisipatif politik masyarakat dalam pemilu-pemilu sebelumnya.

Literasi politik yang sangat minim dalam masyarakat pada umumnya seringkali telah memberikan kesalahpahaman terhadap pemahaman demokrasi. Demokrasi seringkali diartikan sebagai kebebasan yang tiada batas. Termasuk kebebasan berbicara dan berpendapat tanpa etika, kebebasan melakukan kampanye hitam dan melakukan politik uang. Hal ini merupakan suatu pelanggaran yang sadar atau tidak dipahami oleh masyarakat. Semakin meningkatnya pelanggaran dalam pesta demokrasi tentu mengakibatkan buruknya demokrasi di Indonesia. Satu-satunya lembaga yang secara resmi didirikan oleh negara mengawasi hal ini adalah BAWASLU. Sementara itu BAWASLU sebagai lembaga resmi pengawasannya tidak bisa bekerja maksimal tanpa dibantu oleh masyarakat.

Selama ini peran BAWASLU dirasakan kurang maksimal, dibandingkan dengan banyaknya pelanggaran yang terjadi. Banyak pelanggaran-pelanggaran tidak ditindaklanjuti dengan tegas, tidak dibuktikan secara mendalam dan bahkan tidak ada sanksi. Bahkan ada juga yang hanya butuh klarifikasi saja. Banyaknya politik uang dan kampanye hitam di media sosial yang memerlukan pengawasan dari BAWASLU. Hal ini memperlihatkan bahwa

keberadaan BAWASLU masih belum direspon dan dimanfaatkan oleh masyarakat semaksimal mungkin. Oleh karena itu perlu diadakan kajian tentang bagaimana memaksimalkan peran BAWASLU dalam mengawasi Pesta demokrasi. Masalah penelitiannya disusun dalam pertanyaan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah bentuk-bentuk politik uang dalam Pemilihan Gubernur Lampung di Kota Bandar Lampung tahun 2014?
2. Apakah hambatan-hambatan BAWASLU dalam melakukan pengawasan Pelanggaran Pemilihan Gubernur Lampung tahun 2014?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari dilaksanakannya penelitian ini adalah :

1. Untuk mengkaji bentuk-bentuk politik uang dalam Pemilihan Gubernur Lampung di Kota Bandar Lampung tahun 2014
2. Untuk mengkaji dan menganalisis hambatan-hambatan BAWASLU dalam melakukan pengawasan Pelanggaran Pemilihan Gubernur Lampung tahun 2014

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini bermanfaat baik secara teoritis maupun praktis sebagai berikut :

1. Secara teoritis, penelitian tentang BAWASLU dan politik uang sangat bermanfaat bagi kajian-kajian ilmu politik dan manajemen pengawasan

organisasi pada umumnya dalam membangun teori-teori pengawasan pemilu dan pemilu yang lebih relevan dengan keadaan saat ini.

2. Secara praktis, penelitian ini dapat memberikan sumbangan kajian kepada BAWASLU dan pelaksana pemilu serta masyarakat pada umumnya untuk meningkatkan pengawasan pelanggaran pemilu sehingga tercipta pesta demokrasi yang bebas dari praktek-praktek politik uang.