

## **Penyandang Disabilitas dalam Kontestasi Pemilihan Legislatif: Analisis Sistem Pemilihan Daftar Terbuka terhadap Dinamika Pencalonan**

**Dejehave Al Jannah**

Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

Email: [Dejehave.jannah@uta45jakarta.ac.id](mailto:Dejehave.jannah@uta45jakarta.ac.id)

**Abstrak:** Tulisan ini berfokus melihat bagaimana penerapan sistem representasi proporsional daftar terbuka berpengaruh pada dinamika pencalonan kandidat penyandang disabilitas pada Pemilu Legislatif 2019. Tulisan ini berangkat dari premis bahwa sistem Pemilihan Legislatif di Indonesia yang menggunakan model proporsional daftar terbuka justru menyebabkan kampanye menjadi *candidate-centered politics* dan *personal voters*. Tulisan ini berbasis penelitian kualitatif studi kasus dengan teknik pengumpulan data melalui wawancara dengan dua informan kunci, yakni calon anggota legislatif penyandang disabilitas dan partai politik pengusung kandidat. Tulisan ini menemukan bahwa sistem daftar terbuka berpengaruh pada pencalonan kandidat penyandang disabilitas. Pertama, sistem daftar terbuka menyebabkan model kampanye yang sangat bertumpu pada kinerja individu kandidat dan jaringan pribadi. Sedangkan partai politik pengusung sangat minim peran. Kedua, sistem daftar terbuka menyebabkan masifnya pergerakan politik uang, tak terkecuali pada pemilihan penyandang disabilitas. Hal ini menyebabkan kandidat yang menolak praktik tersebut cukup sulit bertarung untuk mendapatkan hati pemilih. Ketiga, caleg penyandang disabilitas yang masih berstatus pemain baru masih kesulitan memperoleh suara dari pemilih dengan latar belakang yang sama. Beberapa pemilih lebih tertarik kepada kandidat yang telah terbukti dan teruji kinerjanya, alih-alih memilih seseorang sebagai representasi kelompok minoritas yang sama.

**Kata Kunci:** Pemilihan Legislatif, Kandidat, Proporsional Terbuka, Penyandang Disabilitas.

**Abstract:** *This paper focuses on looking at how the application of an open list proportional representation system affects the dynamics of the candidate nomination with disabilities in The 2019 Legislative Election. This paper departs from the premise that The Legislative Election system in Indonesia which uses an open list proportional model actually causes the campaign to become candidate-centered politics and personal voters. This paper is based on qualitative case study research using data collection techniques through interviews with two key informants, legislative candidates with disabilities and political parties supporting the candidates. This paper finds that the open list system has an effect on the nomination of candidates with disabilities. First, the open list system leads to a campaign model that relies heavily on the candidate's individual performance and personal network. Meanwhile, the supporting political parties play very minimal roles. Second, the open list system has led to massive movements of money politics, including voters with disabilities. This makes it difficult for candidates who reject this practice to defeat the other candidates. Third, candidates with disabilities who are new players, have difficulty getting votes from the same background. Some voters are more attracted to candidates who have been proven and tested for performance, rather than electing someone who represents the same minority group.*

**Keywords:** *Legislative Election, Candidates, Open Proportional, Disabilities.*

### **Article History:**

*Received; 10-09-2022; Revised; 25-12-2022; Accepted; 27-01-2023*

## **PENDAHULUAN**

Tulisan ini berfokus melihat bagaimana penerapan sistem representasi proporsional daftar



This work is licensed under a  
Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.

terbuka berpengaruh pada dinamika pencalonan serta peran darimasing-masing pihak pada Pemilu Legislatif (Pileg) 2019. Dua pihak yang menjadifokus kajian adalah partai politik dan kandidat. Tulisan ini mengangkat perjuangan seorang calon anggota legislatif DPR RI mewakili kelompok penyandang disabilitas, Anggiasari Pujie Ariatie. Anggi merupakan caleg DPR RI yang diusung oleh Partai Nasdem. Tulisan ini melihat bagaimana sistem pemilu yang digunakan dalam Pileg berpengaruh pada dinamika pencalonan Anggi, serta bagaimana peran Nasdem sebagai partai yang memihak dirinya dalam proses kontestasi tersebut. Tulisan ini berangkat dari temuan August Mellaz (2018) bahwa sistem Pemilihan Legislatif di Indonesia yang menggunakan model proporsional daftar terbuka justru menyebabkan kampanye menjadi *candidate-centered politics* dan *personal voters*. Pada Pemilihan Legislatif 2019, terdapat kurang lebih 35 penyandang disabilitas yang ikut serta dalam kontestasi (Octaviani, 2019). Di Yogyakarta sendiri terdapat tiga Caleg penyandang disabilitas, dua di antara mereka perempuan. Salah satunya adalah Anggiasari Pujie Ariatie (38). Sebelum terjun dalam politik, Anggi bekerja di beberapa LSM yang fokus pada isu kelompok marginal maupun penyandang disabilitas. Ia pernah menjadi relawan dalam International Day of People with Disability, menjadi koordinator komunikasi di LSM Jerman, hingga berkerja di Handicap International. Ia bahkan terlibat dalam pembuatan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta (Perda) inklusif pada tahun 2013.

Awalnya, Anggi sama sekali tidak berfikir untuk maju sebagai calon anggota legislatif. Tawaran sebagai caleg tiba-tiba datang dari DPW Nasdem Yogyakarta. Anggi menuturkan bahwa namanya masuk karena teman dekatnya, Rachel Saraswati mengusulkan namanya. Anggi ditawarkan maju untuk memenuhi kuota 30% keterwakilan perempuan yang kala itu masih kurang (Ariatie, 2019). “*Kesannya cuman kayak ganjal pintu aja gitu ya*”, jelas Anggi. Salah satu alasan utama Anggi memutuskan untuk mengiyakan tawaran tersebut adalah karena ia ingin melanjutkan apa yang selama ini sudah ia perjuangkan dari luar sistem. Anggi menyadari bahwa selama ini pemerintah sudah menunjukkan perhatian bagi penyandang disabilitas. Namun baginya, kemajuan tersebut masih jauh dari kata cukup. Kelompok penyandang disabilitas masih sering tereksklusi (Ariatie, 2019). Kelompok penyandang disabilitas mengalami dua eksklusi sekaligus, yakni internal dan eksternal. Young (2000) menjelaskan bahwa eksklusi eksternal merupakan upaya menjauhkan beberapa individu atau kelompok, baik dengan sengaja maupun tidak dari proses kontrol sumber daya, partisipasi, maupun proses pengambilan keputusan.

Selama ini kelompok disabilitas lebih banyak menjadi pengguna produk pemerintah dan belum terlibat dalam proses pengambilan keputusan. Anggi juga menambahkan bahwa selama ini masih ada stigma di masyarakat yang menganggap penyandang disabilitas tidak cakap untuk menyuarakan pendapatnya. Tak jarang mereka yang berusaha terlibat dalam proses pembuatan keputusan justru tidak didengar pendapatnya karena dinilai tidak berkompentensi terhadap permasalahan-permasalahan publik. Inilah yang Young sebut sebagai eksklusi internal. Menarik untuk melihat bagaimana strategi serta dinamika selama proses pencalonan yang dialami Anggi dalam memerjuangkan inklusivitas bagi penyandang disabilitas, terutama ketika sistem pemilu di Indonesia menggunakan sistem representasi proporsional daftar terbuka.

Pemilu merupakan sarana sirkulasi kekuasaan paling utama dalam rangka rekrutmen untuk mengisi jabatan publik (Sukmajati & Perdana, 2018, hal. 2). Dalam penyelenggaraan pemilu, sistem pemilu menjadi fondasi yang sangat penting posisinya karena akan menentukan bagaimana suara pemilih akan dihitung dan bagaimana kursi akan dibagikan kepada partai politik serta calon yang berhak. Secara umum terdapat dua belas jenis sistem pemilu utama. Bormann dan Golder (2013) kemudian menjelaskan bahwa dua belas sistem tersebut terbagi ke dalam tiga keluarga besar, yakni sistem mayoritas, proporsional, dan campuran (*mixed*). Pengelompokan ini didasarkan pada kedekatan antar model sistem pemilu dalam mengonversi perolehan suara menjadi kursi.

Secara sederhana, sistem mayoritas atau pluralitas adalah sistem pemilu di mana kandidat dengan perolehan suara terbanyak akan dinyatakan sebagai pemenang. Sistem ini sendiri terdiri dari lima macam yakni First Past The post (FPTP), Block Vote (BV), Party Block Vote (PBV), Alternative Vote (AV), dan Two-Round System (TRS). Model kedua adalah sistem representasi proporsional (PR). Alasan yang mendasari sistem ini adalah keinginan untuk mengurangi perbedaan antara porsi perolehan suara nasional sebuah partai dengan porsi partai dalam kursi parlemen. Dalam



sistem ini, perolehan jumlah suara partai akan berpengaruh pada perolehan jumlah kursi partai di parlemen. Inilah yang menjadi dasar pembeda antara sistem proporsional dengan sistem mayoritas.

Perolehan suara partai yang besar akan berpengaruh pada jumlah kursi yang lebih banyak di parlemen. Sebaliknya perolehan suara partai yang kecil akan berpengaruh pada jumlah anggotanya yang hanya sedikit di parlemen. Terdapat dua tipe dalam sistem PR yakni sistem daftar PR dan Single transferable Vote (STV). Model ketiga merupakan model campuran dari salah satu model dalam sistem proporsional dan mayoritas. Terdapat dua model yakni sistem paralel dan Mixed Member Proportional (MMP). Dari seluruh model sistem pemilu, sebagian besar negara menggunakan sistem daftar proporsional, yakni 70 dari 199 negara. Sementara di urutan kedua, sistem FPTP digunakan pada 47 negara (Bourmann & Golder, 2013).

Sistem pemilu yang digunakan di Indonesia sendiri cukup bervariasi tergantung jenis pemilihannya. Pada Pemilihan Presiden digunakan sistem mayoritas. Hal serupa juga dilakukan pada Pemilihan Kepala Daerah. Pilpres telah berlangsung sejak tahun 2004, 2009, 2014, dan 2019. Pada Pemilihan Legislatif DPRRI dan DPRD menggunakan sistem representasi proporsional daftar PR. Sementara pada pemilihan anggota DPRD menggunakan sistem distrik berwakil banyak. Pilegsendiri telah dilaksanakan sejak tahun 1999, 2004, 2009, 2014, serta 2019.

Pada tahun 2004, terjadi perubahan fundamental pada sistem pemilihan anggota dewan di Indonesia. Sebelum tahun 2004, Indonesia menganut sistem proporsional daftar tertutup. Pada model ini, pemilih hanya akan memilih partai politik. Partai-partai yang memperoleh kursi sesuai perolehan suara agregat akan mengambil kandidat sesuai nomor urut yang telah dibuat sebelumnya. Sayangnya, pemilih tidak mengetahui urutan tersebut karena tidak tercantum pada surat suara. Sementara sejak 2004 hingga saat ini, Indonesia beralih menggunakan sistem proporsional daftar terbuka. Penerapan model baru ini dimaksudkan untuk meningkatkan derajat kedaulatan rakyat dalam pemilu dengan memberikan ruang kepada pemilih untuk memilih langsung caleg, tidak sekadar memilih partai.

Salah satu konsekuensi dari penerapan sistem proporsional secara umum adalah banyaknya jumlah partai yang memiliki kursi di parlemen. Sebut saja pada tahun 1999 di mana lebih dari 200 partai muncul dan 48 diantaranya diizinkan berpartisipasi pada pemilihan legislatif. Hasilnya, parlemen diisi oleh 21 partai politik. Jumlah partai yang cukup banyak menyebabkan parlemen cenderung sulit stabil dan sulit dalam mengambil keputusan (Mietzner, 2008). Oleh karenanya sejak 2009, Indonesia menerapkan ambang batas minimal perolehan suara bagi partai politik untuk dapat memperoleh kursi legislatif di parlemen nasional. Ambang batas minimal ini disebut juga dengan *parliamentary threshold*. Penerapan *parliamentary threshold* dimulai pada tahun 2009 dengan batas minimal sebesar 2,5% dan hanya diterapkan dalam menentukan perolehan kursi DPR. Penerapan pertama ini berhasil menjaring sembilan partai dari 34 partai yang terdaftar dalam kontestasi. Pada pemilu berikutnya yakni 2014, angka *parliamentary threshold* meningkat menjadi 3,5%, sementara tahun ini naik kembali menjadi 4%.

Reynolds, Rielly, dan Ellis (2005) menjelaskan bahwa secara umum sistem representasi proporsional memiliki kelebihan utama, yaitu mampu menghasilkan badan legislatif yang representatif ketimbang sistem mayoritas. Sistem ini sangat tepat digunakan oleh negara demokrasi baru, terutama mereka yang rentan mengalami perpecahan akibat masyarakat yang cukup heterogen. Ketidakmampuan memastikan adanya representasi yang adil bagi kelompok mayoritas maupun minoritas, akan menyebabkan konsekuensi serius pada kestabilan pemerintahan.

Sistem ini umumnya dipuji karena beberapa alasan. Pertama, sistem ini dinilai mampu mengonversi perolehan suara menjadi kursi dengan sangat baik dan menghindari hasil tidak adil antar partai yang biasanya muncul dalam sistem pemilu mayoritas. Partai-partai kecil juga memiliki kesempatan untuk memperoleh kursi di parlemen selama tidak berada di bawah ambang batas minimal atau *parliamentary threshold*.<sup>1</sup> Kedua, kelebihan sistem PR terletak pada sedikitnya suara yang terbuang sia-sia. Ketika *parliamentary threshold* yang diterapkan cukup rendah, ini akan menyebabkan sebagian besar suara yang diberikan dalam pemilihan masuk ke kandidat yang terpilih. Hal ini akan menyebabkan meningkatnya partisipasi pemilih karena adanya persepsi bahwa tindakan mereka untuk meluangkan waktu dan pergi ke Tempat Pemungutan Suara (TPS) tidaklah sia-sia. Sebab mereka bisa merasa lebih yakin bahwa suara mereka memang membuat perbedaan dalam hasil



pemilihan dengan keterwakilan caleg yang dipilihnya.

Kelebihan ketiga dalam sistem PR adalah upaya untuk lebih memfasilitas akses partai-partai kecil maupun baru terhadap representasi di parlemen. Partai dengan suara cenderung kecil dapat tetap memperoleh representasi. Hal ini lah yang dikatakan oleh Reynolds, Rielly, dan Ellis (2005) sebagai sistem yang memenuhi prinsip inklusifitas yang sangat penting bagi stabilitas masyarakat majemuk. Mengingat pembuatan kebijakan akan lebih mempertimbangkan banyak aspek termasuk kebutuhan kelompok minoritas.

Model ini juga mendorong partai untuk berkampanye di luar ‘kandang’ atau daerah basis pemilihan mereka. Insentif dalam sistem PR adalah untuk memaksimalkan keseluruhan suara tanpa memandang asal dari suara tersebut. Setiap suara, bahkan dari daerah di mana basis pemilih partai tersebut lemah, tetap akan dihitung dalam perolehan kursi. Hal ini lah yang akan mendorong partai untuk tidak hanya fokus berkampanye dan mendulang suara dari satu daerah saja. Pengalaman penerapan sistem ini di Eropa Barat menunjukkan bahwa sistem PR menghasilkan stabilitas kekuasaan pemerintahan, partisipasi pemilih, dan kinerja ekonomi (Bourmann & Golder, 2013).

## METODE PENELITIAN

Tulisan ini berbasiskan penelitian kualitatif dengan pendekatan studi kasus. Metode kualitatif dipilih karena mampu memberikan interpretasi mendalam terhadap suatu fenomena atau kasus yang memiliki kepentingan tidak biasa serta perlu dideskripsikan lebih mendalam (Creswell, 2013, hal. 137). Tulisan ini ingin menguji premis yang telah diajukan oleh Minan (2018), Mellaz (2018), dan Muhtadi (2018) dalam objek kajian yang berbeda, yakni kandidat penyandang disabilitas, untuk melihat bagaimana sistem pemilihan dengan daftar terbuka yang menyebabkan orientasi kampanye menjadi sangat *candidate-centered politics* berpengaruh terhadap proses pencalonan dan kampanye kandidat penyandang disabilitas tersebut. Guna memperoleh data yang mendalam, teknik pengambilan data dilakukan melalui wawancara atau *in-depth interview* dengan dua informan kunci, yakni kandidat penyandang disabilitas dan pengurus partai politik pengusung kandidat. Wawancara tambahan juga dilakukan kepada penyandang disabilitas sebagai representasi dari pemilih untuk memperoleh gambaran lebih luas mengenai pengaruh sistem daftar terbuka dalam preferensi pemilih menentukan caleg.

## PEMBAHASAN

Meneliti mengenai pengaruh sistem proporsional daftar terbuka terhadap pembiayaan kampanye, Minan (2018) menemukan bahwa penerapan sistem ini menyebabkan dua perubahan signifikan dalam penyelenggaraan pemilu secara teknis, yakni pola kampanye serta otoritas dan kewenangan partai. Pertama, pemilu daftar terbuka memengaruhi pola kampanye yang dilakukan peserta pemilu. Apabila pada saat penggunaan sistem proporsional daftar tertutup model kampanye cenderung dilakukan oleh partai politik, pada sistem daftar terbuka model kampanye sangat bertumpu pada kinerja caleg secara individual. Hal ini membuat caleg sepenuhnya berfokus untuk mengejar *personal vote* sebanyak-banyaknya. Caleg juga tidak lagi bergantung pada sumber daya partai politik.

Hal ini turut dibenarkan oleh Anggi yang sama sekali tidak menggunakan mesin partai pada proses kampanyenya. Anggi mengaku mesin partai sudah di-*setting* sedemikian rupa untuk menyukseskan caleg lain yang merupakan ketua DPW Nasdem Yogyakarta. Anggi berpangku pada jaringan-jaringan personal yang sudah lama ia bangun sejak masih aktif di LSM. Alasan lain yang dikemukakan Anggie adalah bahwa ia ingin membawa prinsip transparansi dan akuntabilitas selama proses pencalonan. Ia tidak ingin melanggengkan praktik tradisional seperti *money politics* dalam kampanye. Oleh karenanya ia memutuskan untuk tidak menggunakan mesin partai, mengingat menurutnya selama ini konsep transparansi dan akuntabilitas tidak pernah diterapkan dengan baik dalam tubuh partai (Ariatie, 2019).

Meskipun ia maju sebagai caleg melalui Partai Nasdem, namun ia tidak pernah menjelaskan isu-isu maupun program kerja partai selama kegiatan kampanyenya. Ia hanya berfokus pada isu-isu penyandang disabilitas, inklusifitas, dan perempuan. Inilah yang kemudian Mellaz (2018) sebut sebagai *candidate-centered politics*. Para kandidat tidak lagi membawa program kerja partai



This work is licensed under a  
Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.

melainkan berfokus untuk menyosialisasikan program kerja mereka guna mendulang suara sebanyak banyaknya. Perolehan suara menjadi motif utama, terlebih menurut Muhtadi (2018) selisih antara caleg yang memperoleh kursi melalui perolehan suara paling sedikit dan dengan suara caleg terbanyak namun tidak memperoleh kursi, tidak terlalu lebar.

Kedua, format kampanye juga berubah menjadi pertemuan-pertemuan terbatas dengan kelompok tertentu yang spesifik. Tak jarang terbangun asosiasi kuat antara caleg dengan basis massa yang berasal dari ikatan primordial. Iklan kampanye tetap dilakukan namun lebih ditekankan pada tingkat dapil dan secara spesifik ditujukan untuk membangun reputasi personal caleg. Strategi yang dilakukan Anggiasari juga serupa. Ia lebih banyak menggunakan jaringan-jaringan lama saat ia masih aktif dalam LSM. Kegiatan kampanye dilakukan dengan mendatangi masing-masing kelompok disabilitas di Yogyakarta. Beberapa kelompok yang kerap kali bekerjasama dengannya, bahkan bergerak sendiri untuk menggalang dukungan. Hal ini ia benarkan setelah mengetahui perolehan suara sementara di Bantul yang cukup tinggi, sementara dirinya tidak banyak melakukan sosialisasi di sana.

Tiap kegiatan sosialisasi dilakukan, ia lebih mengutamakan jumlah hadirin yang sedikit ketimbang menghadirkan berbagai kelompok disabilitas dalam satu waktu secara bersamaan. Baginya jumlah yang sedikit justru akan menguntungkan dalam membangun komunikasi dan ikatan personal yang lebih intensif. “Ketika kita berbicara di luar struktur partai, ada kedekatan yang terbangun antara saya dengan mereka yang memilih. Ada ikatan yang emosional dan personal, saya rasa lebih berarti ya”, ungkap Anggi. Selain mendekati para pemilih disabilitas, Anggi juga aktif melakukan kampanye kepada perempuan terutama ibu rumah tangga dan pekerja informal. Model kampanye yang menyasar perempuan ini lebih banyak dilakukan berdasarkan basis wilayah.

Ketiga, sistem proporsional daftar terbuka membuat partai politik tidak lagi menjadi penentu utama dalam terpilihnya seorang calon anggota legislatif seperti pada saat penerapan sistem daftar tertutup. Partai hanyalah sebuah tiket untuk nominasi dan penempatan calon dalam daftar urutan (Minan, 2018). Anggi sebagai caleg penyandang disabilitas sangat mengapresiasi penerapan sistem ini karena membuka peluang masyarakat untuk mengetahui siapa calon wakilnya nanti. Selain itu, masyarakat sipil yang ingin berkontribusi langsung pada demokrasi seperti dirinya, dapat dengan lebih mudah mencalonkan diri. Baginya, pemilu dengan sistem daftar tertutup justru akan memberikan ruang lebih besar pada oknum-oknum tertentu untuk mendominasi dan mengeruk keuntungan pribadi (Ariatie, 2019).

Anggie menjelaskan bahwa partai tidak banyak berperan dalam proses kampanye. Bahkan cenderung sama sekali tidak berperan karena model kampanye seluruhnya diserahkan pada masing-masing caleg. Partai hanya memberikan bantuan saat proses pendaftaran dirinya sebagai caleg. Kala itu partai membiayai proses kesehatan serta mendampingi dirinya selama penyiapan berkas-berkas persyaratan pendaftaran caleg. Anggi menilai pembiayaan kesehatan yang ditanggung sepenuhnya oleh partai merupakan hal yang wajar. Mengingat partai lah yang menawarkan pada dirinya untuk *nyaleg* (Ariatie, 2019). Pada proses kampanye dilakukan, partai hanya membantu dalam hal logistik dengan menyediakan bendera, surat suara untuk simulasi, serta beberapa poster saja.

Meskipun secara umum peran partai tidak cukup signifikan, menarik untuk melihat pada tahapan mana partai memiliki andil cukup besar. Penulis berkesempatan untuk melakukan wawancara dengan Wakil Ketua Bidang Media dan Komunikasi Publik DPW Partai Nasdem Yogyakarta, Abulaka Archaida. Abdulaka menjelaskan bahwa memang secara umum sistem proporsional terbuka menyebabkan partai tidak terlihat berperan banyak. Meskipun demikian ia menuturkan bahwa partai banyak berperan di awal, yakni pada proses penjaringan caleg serta mempersiapkan para caleg untuk siap bertarung (Archaida, 2019). Proses perekrutan caleg sudah dilakukan sejak dua tahun sebelum proses pemilu dilakukan. Proses ini terus berlanjut hingga memutuskan caleg mana yang akan dicalonkan, penentuan nomor urutan, dan program perisapan kampanye.

Pasca penetapan caleg, Partai Nasdem mengadakan *workshop* dengan menghadirkan calegnya se-Indonesia di Jakarta. Pada *workshop* tersebut, caleg dijelaskan mengenai kondisi perpolitikan saat ini, bagaimana idealnya menjadi seorang caleg Nasdem, bagaimana membangun tim yang solid, melakukan indentifikasi pemilih partisan, model komunikasi, serta strategi lain yang



tepat untuk digunakan pada proses kampanye. Namun memasuki masa kampanye, partai menyerahkan seluruh aktivitas kepada masing-masing caleg. Abdulaka menambahkan bahwa hubungan partai dengan caleg tidak hanya berhenti di situ. Partai Nasdem masih membangun hubungan dengan para caleg yang berhasil lolos sebagai anggota dewan. Hal ini dilakukan melalui adanya sekolah legislasi setiap tahun. Kegiatan ini diperuntukkan bagi seluruh anggota legislatif dari Partai Nasdem guna tetap menjaga mereka berada pada *track* yang benar atau ideal (Archaida, 2019).

Keempat, perubahan sistem pemilihan legislatif juga lebih lanjut berpengaruh pada sistem pembiayaan kampanye (Minan, 2018). Karena sistem ini mengarah pada *candidate-centrised politics*, pembiayaan lebih banyak ditopang oleh caleg ketimbang partai. Dalam tulisannya, Mellaz (2018) menemukan bahwa berdasarkan Laporan Awal Dana Kampanye (LADK) pada Pileg 2014 seluruh partai politik mengandalkan penerimaan dana kampanye dari para calegnya. Sumber pendanaan caleg ini menjadi sumber paling dominan yang masuk pada partai. Prosentase besarnya berkisar pada 62% (caleg PKB) hingga 100% (caleg Gerindra). Jumlah tertinggi disumbangkan oleh caleg dari Partai Demokrat sebesar 267,8 miliar. Selanjutnya terdapat Partai Gerindra dengan kontribusi caleg sebesar 210,6 miliar. Menariknya, dalam laporan LADK Gerindra, seluruh dana kampanye berasal dari kontribusi para caleg. Tidak ada satupun laporan yang bersumber dari dana internal partai maupun sumbangan dari pihak ketiga.

Partai Nasdem, sebagai pendatang baru juga menunjukkan hal serupa. LADK Nasdem pada 2014 memperlihatkan bahwa kontribusi caleg pada pembiayaan kampanye sebesar 75,7 miliar atau 88%. Meskipun demikian partai memberi kontribusi cukup signifikan sebesar 10 miliar atau 12%. Fenomena ini tak terlalu mengejutkan mengingat Nasdem didirikan oleh Surya Paloh yang notabene merupakan pengusaha besar. Nasdem justru berkomitmen untuk tidak menggunakan mahar politik pada proses perekrutan caleg. Abdulaka menuturkan bahwa jika terdapat temuan bahwa salah satu anggota partai meminta mahar pada caleg, maka partai tak segan mengeluarkan oknum tersebut (Archaida, 2019).

Anggi juga menuturkan bahwa dirinya tidak mengeluarkan uang sepeserpun untuk disetorkan kepada partai. Hal ini menurut Anggi cukup membantu terutama untuk tidak memperparah pengeluaran caleg dalam pembiayaan kampanye. Meskipun demikian Anggi menuturkan bahwa pengeluaran selama proses *nyaleg* tersebut memang tidak sedikit. Saat ditanya mengenai berapa jumlah yang habis ia keluarkan, Anggi hanya tersenyum. Namun ia menjelaskan bahwa dalam satu kali kunjungan sosialisasi, ia menghabiskan kurang lebih lima ratus ribu rupiah. Pembiayaan ini ditujukan untuk membiayai timsuksesnya, transportasi, serta dana logistik lain. Dalam satu hari ia dapat menyambangi lima lokasi yang berbeda. Apabila dikalikan dengan masa kampanye, maka setidaknya ia telah menghabiskan kurang lebih 200 juta rupiah.

Pengeluaran tersebut bagi Anggi sangat sedikit jika dibandingkan dengan calon lain, mengingat Anggi tidak mengeluarkan sepeserpun dana untuk *money politicss* serta pembiayaan saksi. Menurut penghitungannya, biaya saksi sudah memakan dana hingga dua miliar rupiah. “*Mahal itu saksi, sekitar dua ratus ribu per orang per TPS. Di jogja kira-kira ada 11.700-an TPS. Biaya saksi plus makantiga kali sehari ya kira-kira sekitar 2M (dua miliar) ya itu hanya untuk saksi loh*”, jelasnya (Ariatie, 2019). Hal tersebut jelas menggambarkan bahwa sistem proporsional terbuka sejalan dengan beban pembiayaan kampanye yang sangat besar dan harus ditanggung oleh para caleg.

Pembiayaan kampanye dari tahun ke tahun cenderung mengalami kenaikan. Makin tinggi suara yang dibutuhkan guna mengamankan kemenangan, makin tinggi pula pembiayaan kampanye yang harus dikeluarkan. Makin banyak jumlah caleg yang memperebutkan kursi dalam satu dapil, makin tinggi pula biaya kampanye yang diberlakukan untuk memastikan dirinya mampu mengalahkan caleg-caleg lain terutama yang berada dalam satu partai politik. Hasil penelitian Mellaz (2018) menemukan bahwa seorang caleg DPR harus mengeluarkan 1,18 hingga 4,6 miliar dalam Pileg 2014. Angka ini terhitung masih dalam taraf wajar. Pengeluaran di atas 8 miliar baru dinilai sebagai pengeluaran yang tidak wajar. Mengingat anggota legislatif hanya mampu mengantongi kurang lebih lima miliar selama masa jabatan lima tahun (LPEMFE UI dalam Mellaz, 2018 hal. 89). Jumlah tersebut meningkat dibandingkan dengan pemilihan tahun 2009 yang berada pada angka 250 juta rupiah saja.

Terakhir, penulis memasukkan temuan dari Muhtadi (2018) yang menyatakan bahwa sistem



This work is licensed under a  
Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.

pemilihan proporsional terbuka justru mendorong maraknya tindakan *money politics* di Indonesia. Sistem ini memaksa caleg bertarung dengan sesama caleg dalam satu partainya (*intraparty competition*). Karenanya, caleg dituntut memiliki jaringan personal yang lebih kuat dari struktur partai. Ketergantungan ini yang kemudian menurut Muhtadi menyebabkan caleg terpaksa mempekuat jaringan personalnya melalui *money politics*. Muhtadi menemukan bahwa kitar 33% pemilih di Indonesia pada Pileg 2014 pernah ditawarkan *money politics* oleh caleg. Artinya terdapat 62 juta orang yang telah terpapar praktik tersebut. Angka ini menghantarkan Indonesia pada peringkat ketiga negara paling banyak melakukan *money politics*.

Praktik tersebut telah menjadi epidemik di kalangan masyarakat dan semakin lama makin mengalami proses normalisasi. Sebut saja istilah serangan fajar, NPWP (*Nomer piro wani piro*), hingga Golput yang diplesetkan menjadi *golongan penerima uang tunai*. Jumlah uang yang diberikan juga bervariasi tergantung wilayah pemilihan, jumlah pemilih, dan jumlah pesaing. Isi amplop yang disebarkan caleg DPRD tingkat provinsi misalnya rata-rata berisi 25 ribu rupiah (Muhtadi, 2018). Nominal ini terbilang lebih rencah ketimbang *money politics* yang harus dikeluarkan caleg DPRD Kabupaten atau Kota. Dengan demikian, jumlah uang per pemilih juga akan lebih kecil pada caleg DPR RI. Menurut Muhtadi alasannya cukup sederhana, di mana caleg DPR RI membutuhkan ratusan ribu suara yang lebih besar ketimbang DPRD provinsi untuk maju ke parlemen. Meskipun nominal amplop sedikit, namun karena jumlah dukungan yang harus dikumpulkan lebih besar, pada akhirnya pengeluaran *money politics* untuk melenggang ke Senayan tetap lebih tinggi ketimbang Pileg lainnya.

Sayangnya, pemberian *money politics* sering tidak tepat sasaran. Hal ini diakibatkan adanya anggota tim sukses yang juga berusaha meraup keuntungan pribadi melalui *money politics* calegnya tersebut. Muhtadi menyebut ini sebagai *agency loss* yang ditandai dengan banyak praktik *rent-seeking* tim sukses. Salah satu cara yang dilakukan adalah dengan membuat daftar pemilih potensial yang nantinya akan disasar *money politics*. Namun daftar tersebut terkadang muncul secara tiba-tiba tanpa melakukan wawancara kepada para pemilih yang namanya ditulis. Tak jarang nama yang masuk dalam daftar tersebut telah meninggal beberapa tahun silam. Selisih antara pemilih yang ‘benar-benar ada’ dan pemilih yang telah meninggal inilah yang digunakan oleh tim sukses untuk mengambil insentif *money politics*. Muhtadi juga menemukan bahwa setidaknya terdapat 12% broker yang mengaku mengambil dana operasional kampanye maupun *money politics* secara khusus untuk kepentingan pribadi.

Permasalahan terakit tim sukses tersebut juga dialami oleh Anggi. Ia menerima pendamping dari *event organizer* (EO) kampanye yang disewakan oleh Nasdem. Namun sayangnya salah satu anggota EO yang kemudian masuk dalam jajaran tim sukses justru beberapa kali melakukan kecurangan. Ia melakukan manipulasi laporan dengan menggelembungkan pengeluaran dan mengambil sebagian dana kampanye untuk kepentingan pribadi. “*Si campaign manager kapasitasnya jauh di bawahku. Aku bisa melihat bolong-bolong kerjanya dia. Termasuk menambah laporan pengeluaran fiktif atau merubah angka pengeluaran*” jelas Anggie (Ariatie, 2019).

Lebih lanjut efek *money politik* menjadi lebih tidak pasti meningkat menurut Frederic C. Schaffer, masing-masing penerima *money politics* memiliki persepsi yang berbeda-beda atas uang yang diterimanya. Schaffer dalam tulisannya “*Election for Sale*” (2007) menjelaskan bahwa *money politics* pada awalnya memang terlihat seperti transaksi jual beli yang didorong oleh hitung-hitungan ekonomi sederhana. Caleg memberikan uang dengan harapan dapat mengubah perilaku pemilih sesuai dengan penawaran materialistik yang diterima. Namun fakta empiris tidak menunjukkan rasionalitas yang sesederhana ini.

Schaffer (2007) mencatat setidaknya terdapat tiga arti tentang *money politics* bagi para pemilih. Pertama, *money politics* diartikan sebagai pembayaran di muka atas tindakan pemberian suara yang akan dilakukan. Jika pemilih menerima tawaran materi, mereka tahu persis bahwa dirinya diharapkan untuk memberikan suaranya di TPS. Kedua, pemilih menganggap *money politics* sebagai upah. Pemilih tidak melihat *money politics* sebagai hubungan tukar menukar melainkan sebagai kesimpulan. Artinya upah ini tidak harus selalu dibalas melalui pemberian suara. Upah biasanya diperoleh setelah melakukan layanan selamakampanye atau pada hari-hari menjelang pemilihan,



seperti mem-*branding* caleg dari mulut ke mulut, atau menghadiri kegiatan kampanye caleg. Ketiga, *money politics* juga dapat dinilai sebagai hadiah semata yang tidak menyebabkan pemilih memiliki kewajiban eksplisit untuk membalasnya melalui dukungan.

Berdasarkan pemaparan sebelumnya mengenai money politik yang belum tentu tepat sasaran, menarik untuk melihat mengapa kemudian praktik ini terus melenggang bebas dalam proses pemilihan di Indonesia. Muhtadi (2018) memberikan jawaban atas pertanyaan tersebut melalui dua konsep yakni *winning margin* dan *prisoner's dilemma*. Muhtadi menjelaskan bahwa *money politics* berpengaruh kepada dua hal, yakni tingkat partisipasi dan efek terhadap perolehan suara. Pada Pileg 2014, *money politics* menyebabkan 81% responden yang memperoleh insentif hadir di TPS. Sementara responden yang tidak memperoleh insentif dan hadir di TPS berkisar pada angka 74%. Artinya *money politics* lebih meningkatkan angka kehadiran responden pada bilik suara.

Lebih lanjut, dari 81% penerima money politik hanya 10,2% pemilih yang suaranya dipengaruhi oleh imbalan tersebut. Hasil tersebut mencengangkan karena terlihat bahwa efek politik uang cukup kecil. Sebaliknya, Muhtadi menjelaskan bahwa daya tarik *money politics* terletak di sini. Meskipun efek dari *money politics* terlalu besar, namun karena sistem proporsional terbuka menyebabkan derajat ketidakpastian yang tinggi dan kompetisi yang ketat, para caleg tetap menggunakan praktik tersebut karena dinilai sangat manjur dalam memenangkan dirinya. Muhtadi menjelaskannya lebih jauh melalui konsep *winning margin*.

*Winning margin* merupakan selisih kemenangan yang dihitung berdasarkan total suara caleg terendah yang memperoleh kursi DPR RI, dikurangi dengan suara caleg tertinggi yang kalah namun berada satu partai politik yang sama, dan kemudian dibagi dengan jumlah total suara pemilih yang mencoblos partai politik dalam satu Dapil. Muhtadi menemukan bahwa secara umum, *winning margin* rata-rata berkisar antara 1,65%. Contohnya, PDI-P yang memenangkan 109 kursi DPR RI pada Pileg 2014 memiliki selisih kemenangan caleg antara 0,1% hingga 67,2%. Seorang caleg bernama Wiryanti Sukamdani dari Dapil Jakarta 1 unggul dengan 441 suara atau 0,1%. Contoh lain yang lebih dramatis diperlihatkan pada caleg bernama Salim Mengga dari Partai Demokrat yang menang dengan selisih hanya 25 kursi saja mengalahkan rival terdekatnya. Berdasarkan selisih yang sedikit tersebut, diketahui juga bahwa tingkat kompetisi internal seluruh partai sangat tinggi yakni berkisar 1,40% hingga 2,48% (Muhtadi, 2018). Inilah yang kemudian menjelaskan mengapa *money politics* tetap digunakan. Banyak caleg yang masih berharap money politik mampu menutup *winning margin* tersebut meskipun memiliki tingkat ketidaktepatan sasaran yang juga cukup tinggi.

Penggunaan money politik juga merupakan efek dari adanya *prisoner's dilemma* yang dialami tiap caleg. Melalui penggunaan *money politics*, caleg akan sangat diuntungkan terutama untuk mengisi *winning margin*. Akibat masifnya penggunaan *money politics*, caleg yang awalnya tidak berencana menggunakan *money politics* mau tak mau harus juga melakukannya. Hal ini dikarenakan mereka yang tidak menggunakan *money politics* mengalami peluang kekalahan yang lebih besar (Muhtadi, 2018). Makin dekat dengan hari pencoblosan, makin tinggi pula kecemasan para caleg. Tak heran, serangan *money politics* banyak terjadi menjelang hari pemungutan suara. Terdapat asumsi umum bahwa siapa yang paling akhir menyebarkan *money politics*, dia lah yang paling diingat pemilih dan cenderung lebih tinggi peluangnya untuk dipilih. Oleh karenanya, beberapa caleg tak segan mengucurkan *money politics* pada hari pencoblosan. Inilah yang biasa disebut sebagai serangan fajar atau serangan dhuha (karena *money politics* diberikan rata-rata pada pukul 8 pagi sebelum pemilih berangkat ke TPS).

Caleg tidak lagi memperhitungkan ketidaktepatan sasaran dari *money politics*. Politik uang tidak semata-mata digunakan untuk membeli suara melainkan digunakan sebagai instrumen untuk menetralkan serangan lawan (Muhtadi, 2018, hal. 110). Inilah yang kemudian disebut sebagai *prisoner's dilemma*. *Money politics* digunakan untuk melindungi basis pemilinya agar tak berpindah haluan. Politik uang memang bukan jaminan kemenangan, namun jika tidak melakukannya sudah pasti caleg tersebut akan kalah. Anggi juga membenarkan hal tersebut. Meskipun demikian, caleg harus benar-benar memiliki *track record* dan program kerja yang mumpuni karena menurutnya *money politics* hanya digunakan untuk mempermudah jalan, bukan untuk membuka jalan (Ariatie, 2019).

Hal serupa juga diungkapkan oleh Abdulaka. Abdulaka yang telah berkecimpung sebagai pengurus Nasdem selama tujuh tahun, telah beberapa kali menjadi tim sukses. Pada Pileg 2019, ia juga menjadi salah satu tim pemenang caleg DPR RI yang merupakan ketua DPW Nasdem.



Menurutnya tanpa *money politics*, caleg tidak akan mungkin dapat menang pada pemilihan umum. Artinya, dapat dipastikan bahwa seluruh caleg yang lolos dan memperoleh kursi pasti pernah melakukan *money politics* (Archaida, 2019). Abdulaka menilai dari tahun ke tahun praktik *money politics* semakin meningkat dan cenderung brutal. Hal ini berpengaruh terhadap caleg yang berasal dari kader partai dan telah lama mengabdikan tidak memiliki uang yang cukup. “*Katakanlah caleg berada di nomor urut satu adalah kader militan selama dua belas tahun, kalau tidak punya duwit dia mesti kalah*” jelas Abdulaka.

Abdulaka menyayangkan model pertanggung bebas ini. Ia mengharapkan evaluasi pemilu lebih ditekankan pada persoalan *money politics*, bukan hanya soal tanggung jawab dan tugas partai yang semakin berkurang. Abdulaka menekankan bahwa dalam praktik ini kita tidak dapat dengan serta-merta menyalahkan pemilih maupun caleg. Ia menekankan bahwa sumber utama permasalahan *money politics* terletak pada sistem pemilu yang saat ini digunakan di Indonesia.

Selain pemaparan mengenai pengaruh sistem proporsional terbuka terhadap lika-liku pencalonan di atas, Anggi juga mengalami dua kendala lain, yakni terkait *money politics* dan statusnya sebagai seorang pemain baru dalam politik. Meskipun Anggi seorang penyandang disabilitas dan membawa isu-isu disabilitas, hal tersebut tidak serta-merta membuat pemilih disabilitas merapatkan barisan pada Anggi. Anggi juga mengalami kesulitan dalam menghadapi masifnya persebaran *money politics*. Terlebih ia tidak ikut-ikutan melakukan tindakan serupa. Ia menuturkan bahwa penyandang disabilitas masih sangat rentan terhadap politik uang, terutama jika si pemberi merupakan seseorang yang sudah sangat sering membantu mereka. Terkadang beberapa pihak yang telah mantap mendukungnya, tiba-tiba berbaik mendukung calon lain karena calon tersebut memberikan uang sementara Anggi tidak. “*Kadang ditanya mana amplopnya, Mba? Saya cuma jawab ada amplop tapi isinya undang-undang, Bu*”, ungkap Anggi (Ariatie, 2019). Penulis juga menemukan bahwa beberapa pemilih disabilitas telah memiliki jagoannya masing-masing sebelum Anggi mencalonkan diri. Penulis menemukan fakta tersebut saat melakukan wawancara dengan kelompok disabilitas Sentra Advokasi Perempuan, Disabilitas, dan Anak (Sapda) Yogyakarta. Dinyatakan oleh dua pengurus Sapda, Hanif dan Made, secara umum anggotanya lebih memilih MyEsti Wijayanti dan Chang Wendryanto yang mereka anggap sudah dekat dengan kelompoknya. Kedua tokoh juga telah terbukti memberikan manfaat langsung bagi Sapda (Hanif & Made, 2019). Mereka mengetahui akan adanya sosok Anggi yang merupakan sesama penyandang disabilitas dan membawa isu-isu disabilitas, namun mereka lebih memilih sosok yang sudah jelas hasilnya ketimbang pemain baru diranah politik.

## KESIMPULAN

Sistem proporsional daftar terbuka pada Pileg 2019 menghadirkan dinamika tersendiri bagi kandidat penyandang disabilitas, beberapa kendala juga turut mewarnai. Model ini membuat kampanye kandidat sangat bertumpu pada kinerja caleg secara individu. Terlebih pembiayaan kampanye yang cukup menguras dana pribadi. Jaringan pribadi yang dimiliki kandidat juga memegang peranan penting dalam mendukung kelancaran proses kampanye, terlebih bagi kandidat yang tidak ingin mengandalkan mesin politik partai yang dinilai rawan kecurangan. Pada titik tertentu, hubungan yang terjalin antara partai dan kandidat hanya bersifat sesaat. Kandidat penyandang disabilitas yang kalah tidak lagi menjalin relasi dengan partai pasca pemilihan. Hal ini memperlihatkan kesan bahwa keberadaan kandidat penyandang disabilitas hanya untuk memeriahkan pesta demokrasi dan strategi meningkatkan citra sebagai partai inklusif yang mengakomodir kelompok minoritas seperti penyandang disabilitas.

Kendala lain bagi kandidat penyandang disabilitas sebagai pengaruh dari diterapkannya sistem daftar terbuka adalah masifnya pergerakan politik uang. Para pemilih penyandang disabilitas masih sangat rentan terkena praktik politik uang. Sementara kandidat penyandang disabilitas yang mencalonkan diri dan berkampanye tanpa politik uang sangat sulit untuk melawan kandidat lain yang menggunakan metode tersebut ketika pemilih masih menerima praktik yang demikian.

Kendala terakhir yang dihadapi kandidat penyandang disabilitas khususnya mereka yang berstatus pemain baru adalah telat tertambatnya suara para pemilih penyandang disabilitas kepada kandidat lain yang sudah malang melintang pada kancah politik, meskipun kandidat tersebut bukan



merupakan penyandang disabilitas seperti mereka. Bahkan pada kelompok penyandang disabilitas sendiri, suara pemilih telah terbagi-bagi dan tidak dapat solid untuk mendukung satu kandidat penyandang disabilitas sebagai representasi kelompok tersebut. Mereka telah menambatkan hati pada jagoan lain yang lebih dulu terbukti memberikan keuntungan langsung pada diri sendiri maupun kelompok.

Meskipun berdatang berbagai kendala akibat penerapan sistem proporsional daftar terbuka, namun sistem ini tetap lebih baik ketimbang kembali pada sistem daftar tertutup. Karena melalui sistem terbuka, kelompok marginal seperti disabilitas tetap dapat memengaruhi proses pengambilan kebijakan-kebijakan pemerintah terutama dengan kemudahan dalam mencalonkan diri sebagai wakil rakyat mewakili kelompoknya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bourmann, N.-C., & Golder, M. (2013). Democratic Electoral Systems around the world, 1946–2011. *Elsevier Electoral Studies* 32 , 360-369.
- Mellaz, A. (2018). Personal Vote, Candidate-Centered Politics, dan Pembiayaan Pileg 2014. In M. Sukmajati, & A. Perdana, *Pembiayaan pemilu di Indonesia* (pp. 73-94). Jakarta: Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia.
- Mietzner, M. (2008). Comparing Indonesia's Party Systems of The 1950s and The Post-Suharto Era: from Centrifugal to Centripetal Inter-Party Competition. *Journal of Southeast Asian Studies*, 39(3), 431-453.
- Minan, A. (2018). Partai Politik, Sistem Proporsional Terbuka, dan Pembiayaan Kampanye pada Pileg 2014. In M. Sukmajati, & A. Perdana, *Pembiayaan Pemilu di Indonesia* (pp. 47-72). Jakarta: Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia.
- Muhtadi, B. (2018). Komoditas Demokrasi: Efek Sistem Pemilu terhadap Maraknya Jual Beli Suara. In M. Sukmajati, & A. Perdana, *Pembiayaan Pemilu di Indonesia* (pp. 95-118). Jakarta: Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia.
- Octaviani, R. (2019, April 15). *35 Caleg Disabilitas Turut Berebut Kursi Parlemen pada Pemilu 2019*. Retrieved from [idntimes.com: https://www.idntimes.com/news/indonesia/rini-octaviani/35-caleg-disabilitas-turut-berebut-kursi-parlemen-pada-pemilu](https://www.idntimes.com/news/indonesia/rini-octaviani/35-caleg-disabilitas-turut-berebut-kursi-parlemen-pada-pemilu)
- Reynolds, A., Reilly, B., & Ellis, A. (2005). *Desain Sistem Pemilu: Buku Panduan Baru International IDEA*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Schaffer, F. C. (2007). *Election for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying*. Philippine: Ateneo University Press.
- Sukmajati, M., & Perdana, A. (2018). Pendahuluan: Pembiayaan Pemilu di Indonesia. In M. Sukmajati, & A. Perdana, *Pembiayaan Pemilu di Indonesia* (pp. 1-24). Jakarta: Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia.
- Young, I. M. (2000). *Inclusion and Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Archaida, A. (2019, Mei 21). Wawancara Wakil Ketua Bidang Media dan Komunikasi Publik DPW Partai Nasdem Yogyakarta. (D. A. Jannah, Interviewer)
- Ariatie, A. P. (2019, Mei 7). Wawancara Caleg DPR RI. (D. A. Jannah, Interviewer) Hanif, & Made. (2019, April 10). Wawancara Sapda. (D. Jannah, Interviewers)



This work is licensed under a  
Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License.