

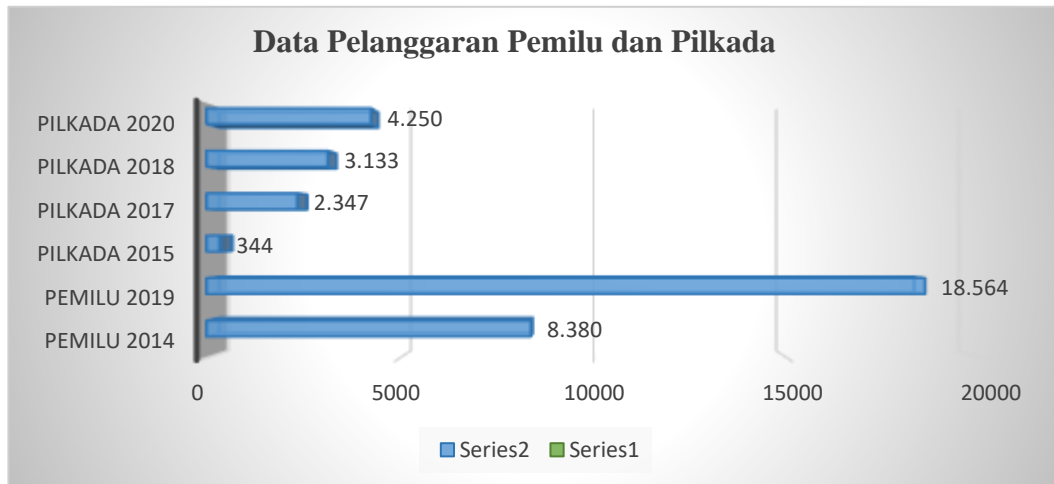
# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Bawaslu tidak akan mampu menjalankan secara optimal fungsi pengawasan yang ruang lingkungnya begitu luas tanpa keterlibatan dan dukungan pihak lainnya terutama masyarakat luas (Sardini, 2011; Junaidi, 2013; Surbakti, 2015; Solihah, 2018). Banyaknya pelanggaran yang terjadi baik dalam Pemilu maupun Pilkada serentak, menjadi bukti bahwa pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu masih memiliki berbagai kelemahan (Solihah et al., 2018). Pelanggaran yang terjadi dalam penyelenggaraan Pemilu maupun Pilkada selalu mengalami peningkatan dari Pemilu ke Pemilu. Pada Pilkada 2015 terdapat 344 pelanggaran, kemudian meningkat pada Pilkada 2020 dengan 4.250 pelanggaran. Sementara pada Pemilu 2014 terdapat 8.380 pelanggaran, yang kemudian meningkat lebih dari dua kalinya pada Pemilu 2019 dengan 18.564 pelanggaran. Masih banyaknya pelanggaran yang terjadi di setiap Pemilu salah satunya karena keterbatasan jumlah pengawas dari Bawaslu dibandingkan dengan ruang lingkup serta objek pengawasan (Junaidi, 2013; Surbakti, dkk, 2014; Surbakti, 2015; solihah, 2018). Rincian data pelanggaran Pemilu dan Pilkada dapat dilihat dalam grafik di bawah ini;

**GRAFIK 1.1**



Sumber: Diolah dari berbagai Sumber

Dengan banyaknya pelanggaran yang terjadi, membuat tantangan penyelenggaraan Pemilu ke depan semakin kompleks. Pelanggaran Pemilu tidak hanya mengganggu kerja penyelenggara, tetapi juga hak politik warga negara, di sinilah posisi penting dan urgensi dari partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu (pengawasan partisipatif). Keterlibatan masyarakat secara luas dalam pengawasan akan memperkuat kapasitas pengawasan Pemilu, sekaligus mendorong wilayah pengawasan menjadi lebih luas. Bahkan akan memperkuat posisi pengawasan Bawaslu, karena ada keterwakilan lembaga negara dan masyarakat sipil. Sekaligus akan menjadi media komunikasi pendidikan politik bagi masyarakat tentang partisipasi dalam Pemilu, terutama berkenaan dengan peran strategis pengawasan dalam mendorong terwujudnya Pemilu yang luber dan jujur (Junaidi, 2013). Bagi penyelenggara Pemilu, hadirnya pengawasan masyarakat secara masif akan mengawal dan mengingatkan mereka untuk selalu berhati-hati, jujur dan adil dalam menyelenggarakan Pemilu (Bawaslu, 2017: 2). Kegiatan pemantauan pada setiap tahapan Pemilu, melaporkan dugaan pelanggaran Pemilu, kegiatan penghitungan cepat, kegiatan merekam dan menyebar-luaskan hasil

Pemilu merupakan kegiatan yang dapat dilakukan oleh masyarakat luas sebagai bentuk pengawasan Pemilu (Surbakti, 2015).

Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu selain menugaskan Bawaslu untuk mengawasi setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu, juga mengamanahkan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu. Karena itu Bawaslu diharapkan merekrut masyarakat, bisa dari LSM, mahasiswa dan juga pelajar untuk terlibat dalam pengawasan Pemilu, yang kemudian diberikan pelatihan/sosialisasi bagaimana melakukan pengawasan. Perekrutan ini harus dilakukan secara hirarkis mulai dari Bawaslu di tingkat Kabupaten/Kota, kecamatan dan juga desa/kelurahan (Solihah et al., 2018). Namun yang paling penting adalah pengawasan Pemilu yang sebenarnya adalah milik masyarakat, sudah sebaiknya dikembalikan kepada pemiliknya (Ramadhanil et al., 2015). Sejatinya pengawasan Pemilu tidak dapat diidentikkan dengan Bawaslu, peran yang sama juga dapat diisi oleh lembaga atau pihak partikelir lain yang ada di masyarakat (Sardini, 2011).

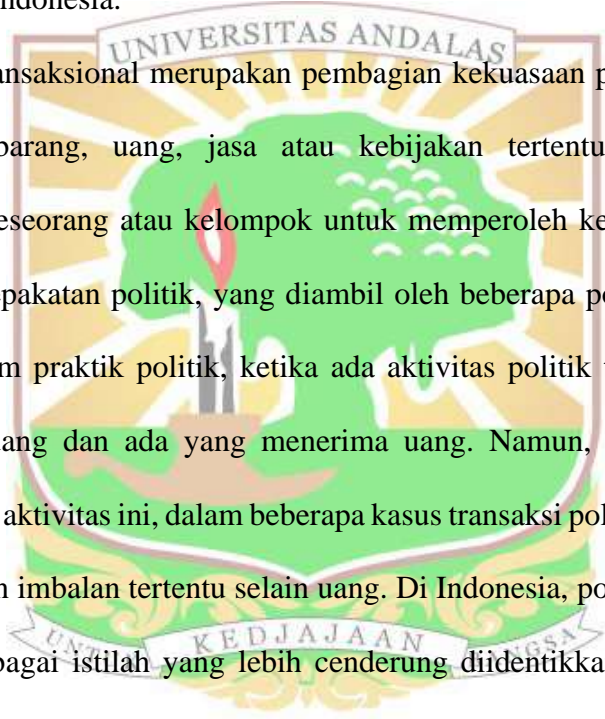
Namun menumbuhkan dan meningkatkan kesadaran masyarakat untuk berpartisipasi dalam melakukan pengawasan penyelenggaraan Pemilu bukan sebuah perkara yang mudah. Partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu semakin berkurang dari Pemilu ke Pemilu. Salah satu faktor yang menyebabkan turunnya partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu adalah menguatnya kelembagaan Bawaslu itu sendiri, mulai dari tingkat Pusat sampai ke tingkat tempat pemungutan suara (TPS) (Junaidi, 2013; Surbakti, 2015). Hal ini membuat masyarakat merasa sudah ada lembaga yang berwenang bertindak melakukan pengawasan Pemilu, sehingga masyarakat tidak perlu lagi turut melakukan

pengawasan. Bahkan Bawaslu dapat dikatakan mendominasi fungsi pengawasan tanpa disertai kemampuan untuk memfasilitasi dan memaksimalkan masyarakat sebagai pengawas (Surbakti, 2015). Kurangnya kemampuan Bawaslu memfasilitasi partisipasi masyarakat dalam pengawasan didasari karena sebagian besar penyebab turunnya pengawasan partisipatif berasal dari kelembagaan Bawaslu itu sendiri (regulasi, perlindungan saksi, akomodasi, dll) (Junaidi, 2013; Surbakti, 2015).

Upaya Bawaslu untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu ini dapat dikatakan sebagai upaya untuk mewujudkan sikap kerelawanan demokrasi (*democracy volunteerism*) dari warga negara (Pendapat serupa, Surbakti, 2015: 56). Mark Snyder dan Allen M. Omoto (2008) mendefinisikan kerelawanan adalah kegiatan membantu yang dipilih secara bebas dan disengaja yang berlangsung dari waktu ke waktu, terlibat tanpa mengharapkan imbalan atau kompensasi lainnya dan seringkali melalui organisasi formal, dan yang dilakukan atas nama penyebab atau individu yang menginginkan bantuan (Snyder dan Omoto, 2008). Sementara kerelawanan demokrasi dapat didefinisikan sebagai partisipasi otonom warga negara yang dipilih secara sengaja dan dilakukan dari waktu ke waktu, dilakukan secara sukarela tanpa mengharapkan imbalan atau kompensasi lainnya untuk mempromosikan dan memperjuangkan nilai-nilai demokrasi terutama untuk mewujudkan penyelenggaraan Pemilu yang benar-benar demokratis.

Namun untuk memunculkan kerelawanan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia memiliki tantangan tersendiri. Sukarela tanpa mengharapkan imbalan dalam memperjuangkan nilai-nilai demokrasi yang merupakan kunci dari kerelawanan demokrasi akan berhadapan dengan fenomena

politik transaksional yang lumrah terjadi di setiap penyelenggaraan Pemilu di Indonesia. Politik transaksional sudah menjadi corak tersendiri dalam penyelenggaraan Pemilu di Indonesia, dengan patronase dan klientelisme politik sebagai penyebab terjadinya dalam setiap penyelenggaraan Pemilu, baik pada level nasional maupun lokal (Surbakti, dkk, 2014; Aspinall dan Sukmajati, 2015; Aspinall dan Berenschot, 2019; Asrinaldi, 2020). Di sini kita dapat melihat fakta sosial bahwa ada keterkaitan erat antara penyelenggaraan Pemilu dengan Politik transaksional di Indonesia.

The logo of Universitas Andalas is a shield-shaped emblem. At the top, it says 'UNIVERSITAS ANDALAS'. The central part features a green tree with a red flame-like shape at its base. Below the tree, there is a banner with the text 'KEDJAJAAN'. The bottom part of the shield is yellow with a green border.

Politik transaksional merupakan pembagian kekuasaan politik atau hadiah dalam bentuk barang, uang, jasa atau kebijakan tertentu yang bertujuan mempengaruhi seseorang atau kelompok untuk memperoleh keuntungan tertentu berdasarkan kesepakatan politik, yang diambil oleh beberapa politisi, partai, atau elit politik. Dalam praktik politik, ketika ada aktivitas politik transaksional, ada yang memberi uang dan ada yang menerima uang. Namun, uang tidak selalu digunakan dalam aktivitas ini, dalam beberapa kasus transaksi politik juga dikaitkan dengan posisi dan imbalan tertentu selain uang. Di Indonesia, politik transaksional lebih dikenal sebagai istilah yang lebih cenderung diidentikkan dengan Pemilu. Namun dari sekian banyak definisi yang ada, politik transaksional merupakan istilah Indonesia yang menggambarkan segala macam praktik dan perilaku korupsi dalam Pemilu, mulai dari korupsi politik, membeli suara (*vote buying*) hingga kegiatan haram (*racketeering*). Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan politik transaksional adalah suatu bentuk transaksi atau perjanjian antar dua pihak yang saling mempunyai kebutuhan terutama pada praktik politik dimana terdapat

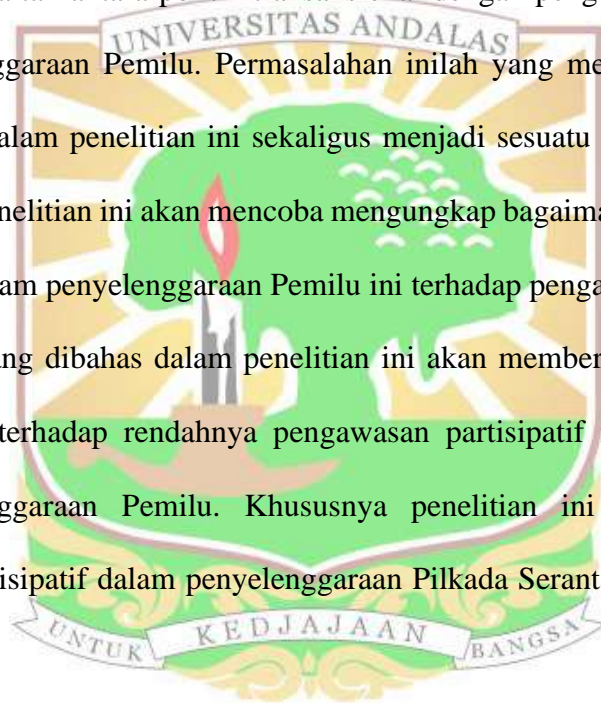
proses ada yang memberi dan menerima sesuatu baik berupa materi maupun non materi sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati (Solihah, 2016).

Sementara akar permasalahan penyebab dari politik transaksional ini adalah pola hubungan patronase dan klientelisme. Fenomena ini hampir selalu ditemukan di setiap perhelatan Pemilu maupun Pilkada, pola hubungan inilah yang diduga menjadi penyebab maraknya politik uang (Aspinall dan Sukmajati, 2015; Aspinall dan Berenschot, 2019; Asrinaldi, 2020). Politik transaksional ini adalah sebuah fenomena sosial yang dihadapi oleh Bawaslu dalam upayanya meningkatkan pengawasan partisipatif dalam Pemilu. Jika berbicara tentang patronase dan klientelisme dalam penyelenggaraan Pemilu, tentu saja ini sesuatu tantangan yang cukup besar yang harus dihadapi oleh Bawaslu untuk meningkatkan pengawasan partisipatif. Karena fenomena patronase dan klientelisme merupakan hubungan sosial yang cukup kuat antara patron yang biasanya adalah kalangan elite dan klien yang merupakan masyarakat sebagai pengikut karena ada beberapa hal yang membuat masyarakat ketergantungan dengan elite tersebut.

Fenomena patronase dan klientelisme ini menjadi tantangan besar bagi Bawaslu karena nilai dasar yang ditanamkan dan diperjuangkan dalam pengawasan partisipatif adalah kerelawanan. Sementara masyarakat yang berada dalam hubungan patronase dan klientelisme merupakan masyarakat yang berada dalam hubungan transaksional dengan elite politik sebagai patronnya. Masyarakat yang berada dalam pola hubungan seperti itu ketika ditanamkan dan diminta untuk memperjuangkan nilai-nilai demokrasi (jujur dan adil) dalam penyelenggaraan Pemilu secara sukarela tentu saja merupakan suatu hal dengan kesulitan yang tinggi untuk diwujudkan. Dengan banyak hal yang telah diberikan oleh seorang patron

akan membuat masyarakat sebagai klien menawarkan dukungan politik dan penghormatan kepada patron yang ditampilkan dalam berbagai bentuk (sikap kepatuhan, bahasa yang hormat, hadiah dan lain-lain).

Pada akhirnya politik transaksional yang disebabkan oleh fenomena patronase dan klientelisme ini akan memberikan dampak yang cukup besar terhadap upaya Bawaslu dalam meningkatkan pengawasan partisipatif, atau terhadap pengawasan partisipatif itu sendiri. Seperti itulah sekilas gambaran mengenai keterkaitan antara politik transaksional dengan pengawasan partisipatif dalam penyelenggaraan Pemilu. Permasalahan inilah yang menjadi pembahasan dan dijelaskan dalam penelitian ini sekaligus menjadi sesuatu yang menarik dari penelitian ini. Penelitian ini akan mencoba mengungkap bagaimana dampak politik transaksional dalam penyelenggaraan Pemilu ini terhadap pengawasan partisipatif. Permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini akan memberikan jawaban atau penjelasan lain terhadap rendahnya pengawasan partisipatif masyarakat dalam setiap penyelenggaraan Pemilu. Khususnya penelitian ini akan membahas pengawasan partisipatif dalam penyelenggaraan Pilkada Serentak Sumatera Barat tahun 2020.



Penelitian tentang pengawasan partisipatif dalam Pemilu telah banyak dilakukan sebelumnya dengan locus dan focus kajian yang berbeda. Penelitian yang membahas mengenai permasalahan sistem pengawasan Pemilu dan desain pelibatan masyarakat dalam pengawasan Pemilu telah dilakukan sebelumnya oleh (Junaidi, 2013; Surbakti, dkk, 2014; Surbakti, 2015; Ramadhanil, dkk, 2015; Ratnia Solihah, 2018). Sementara penelitian yang membahas mengenai bentuk pelibatan masyarakat dalam Pemilu yang difasilitasi oleh Bawaslu dilakukan oleh (Tity

Yukrisna dkk, 2021; Hidayatullah dan Faizun Fikri, 2020; Donny Michael, 2018; Saufuddin, 2017). Namun ada hal yang menurut peneliti belum diungkap dalam penelitian-penelitian sebelumnya yaitu, tidak membahas fakta sosial atau fenomena sosial yang ada dalam masyarakat terkait dengan penyelenggaraan Pemilu (politik transaksional), khususnya yang dikaitkan dengan pengawasan partisipatif. Bagaimana fenomena politik transaksional dalam masyarakat berdampak terhadap perkembangan pengawasan partisipatif dalam Pemilu. Untuk itu, dalam konteks Sumatera Barat, penelitian ini mengkaji dan menganalisis fenomena politik transaksional yang ada dalam masyarakat dan dampaknya terhadap perkembangan pengawasan partisipatif pada Pilkada serentak Sumbar Tahun 2020.

### **1.2 Perumusan Masalah**

Pada penyelenggaraan Pilkada serentak tahun 2020, terdapat 9 Provinsi yang menyelenggarakan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur (Pilgub), salah satunya adalah Provinsi Sumatera Barat (Sumbar). Salah satu hal penting untuk menjaga kualitas demokrasi dalam Pilkada serentak ini adalah dengan adanya pengawasan partisipatif yang dilakukan oleh masyarakat. Bawaslu sebagai lembaga formal yang memiliki kewenangan dalam mengawasi setiap tahapan penyelenggaraan Pemilu maupun Pilkada, juga memiliki kewajiban untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu maupun Pilkada. Namun dengan kondisi pengawasan partisipatif yang semakin menurun dari Pemilu ke Pemilu, tentu hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi Bawaslu, khususnya Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota di Sumbar dalam menyelenggarakan Pilkada serentak tahun 2020.



Lebih jauh, peneliti ingin melihat bagaimana upaya yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kabupaten/Kota di Sumbar dalam meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengawasan penyelenggaraan Pilkada serentak 2020. Dalam upaya meningkatkan pengawasan partisipatif, Bawaslu Provinsi maupun Bawaslu Kabupaten/Kota (contoh Bawaslu Kota Padang) melakukan berbagai upaya sosialisasi pengawasan kepada berbagai pihak atau stakeholder. Sosialisasi yang dilakukan mencakup kepada unsur pemerintahan, tokoh masyarakat, tokoh kepemudaan, mahasiswa dan unsur-lain yang dirasa dapat mewakili berbagai kalangan (Bawaslu Kota Padang, 2020). Jika dilihat dari peserta yang mengikuti kegiatan sosialisasi yang dilakukan oleh Bawaslu Provinsi dan Bawaslu Kota Padang, upaya sosialisasi yang dilakukan ini berorientasi kepada tokoh, baik itu tokoh di pemerintahan, tokoh masyarakat, tokoh kepemudaan bahkan tokoh mahasiswa. Sosialisasi dengan menargetkan tokoh dari berbagai kalangan ini, mengharapkan bahwa tokoh-tokoh tersebut dapat memberikan pengetahuan atau pemahaman kepada masyarakat di lingkungannya, mengenai pentingnya partisipasi masyarakat dalam mengawasi penyelenggaraan Pilgub Sumbar 2020.

Jika mengacu kepada salah satu indikator bentuk pengawasan partisipatif masyarakat yang diungkapkan oleh Ramlan Surbakti (2015), yaitu pengaduan pelanggaran Pemilu. Selama penyelenggaraan Pilkada serentak Sumbar tahun 2020 ini, terdapat 188 dugaan pelanggaran yang ditangani oleh Bawaslu Sumbar maupun Bawaslu Kabupaten/Kota. Sebanyak 76 dugaan pelanggaran berasal dari laporan dari masyarakat, baik itu laporan melalui Bawaslu Kabupaten/Kota maupun laporan yang langsung masuk ke Bawaslu Sumbar, sementara 112 dugaan pelanggaran merupakan temuan oleh petugas Bawaslu yang ada dilapangan (Bawaslu Sumbar,

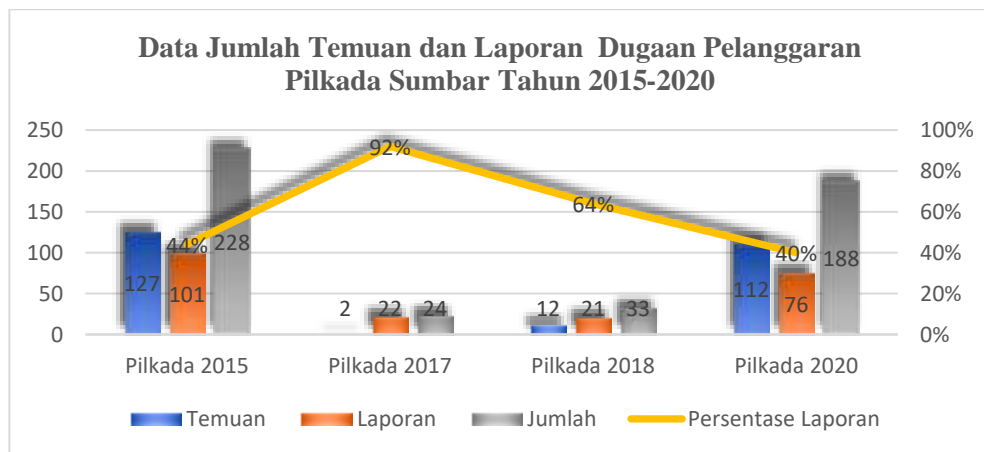
2020). Jika melihat jumlah dugaan pelanggaran yang dilaporkan oleh masyarakat sebanyak 76 laporan, jumlah ini lebih sedikit dibandingkan dengan temuan oleh Bawaslu Sumbar maupun Bawaslu Kab/Kota sebanyak 112 dugaan pelanggaran, jika di persentasekan jumlah dugaan pelanggaran dari laporan masyarakat tersebut hanya 40% dari total jumlah dugaan pelanggaran pada Pilkada serentak Sumbar 2020.

Sebagai perbandingan, rendahnya partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pemilu ini juga terjadi secara nasional, pada Pilkada 2018 dari total 3.133 dugaan pelanggaran yang terjadi, hanya sebanyak 1.095 dugaan pelanggaran yang berasal dari laporan masyarakat atau 34% dari total dugaan pelanggaran yang terjadi (Tempo.co, 2018). Kemudian pada Pilkada 2020 terdapat 4.250 dugaan pelanggaran yang terjadi dan yang berasal dari laporan masyarakat hanya 1.056 dugaan pelanggaran atau 25% dari total jumlah dugaan pelanggaran (Kompas.com, 2020). Data ini menjelaskan bahwa pengawasan Pemilu oleh masyarakat dilihat dari jumlah pelaporan pelanggaran jauh lebih sedikit dibandingkan dengan temuan oleh Bawaslu, atau bisa dikatakan pengawasan Pemilu pada dasarnya saat ini memang bertumpu kepada Bawaslu. Hal ini senada juga diungkapkan oleh Ramlan Surbakti (2015) yang menyatakan bahwa partisipasi masyarakat dalam pengawasan dan pelaporan pelanggaran Pemilu dibandingkan dengan temuan Bawaslu sendiri sangat tidak signifikan. Pernyataan ini di dasari dari pernyataan yang diungkapkan oleh Daniel Zuchron (Komisioner Bawaslu RI) yang menyatakan bahwa pengawasan dalam segala aspek semuanya sekitar 80% dilakukan oleh pengawas Pemilu, sementara hanya 20% yang dilakukan oleh unsur masyarakat. Dari 20% itu terbagi lagi, banyak laporan masyarakat yang jadi tim sukses, sisanya baru dari

pemantau dan masyarakat.

Di Sumbar sendiri persentase laporan dugaan pelanggaran pada Pilkada serentak Sumbar 2020 juga mengalami penurunan dibandingkan dengan Pilkada-Pilkada sebelumnya. Untuk lebih jelasnya, perbandingan data laporan dugaan pelanggaran Pilkada di Sumbar dapat dilihat pada grafik dibawah ini:

**GRAFIK 1.2**



*Sumber: Bawaslu Provinsi Sumbar*

Kondisi ini tentu saja menjadi pertanyaan, kenapa hanya sedikit laporan pelanggaran oleh masyarakat, sementara jika melihat dari data penelitian dan fakta di lapangan, setiap penyelenggaraan Pemilu maupun Pilkada sarat akan terjadinya pelanggaran dan sebagian besar pelanggaran tersebut terjadi dan disaksikan oleh masyarakat. Seperti yang diungkapkan oleh Ramlan Surbakti, dkk (2014) bahwa banyaknya pelanggaran Pemilu yang terjadi baik dalam penyelenggaraan Pemilu legislatif, Pemilu presiden maupun Pilkada. Pelanggaran yang terjadi berupa pelanggaran prosedur Pemilu, penyalahgunaan kekuasaan, politik uang hingga intimidasi secara verbal maupun dengan kekerasan fisik. Diantara itu, pelanggaran yang paling menonjol yaitu penyalahgunaan kekuasaan dan praktik politik uang, baik dalam bentuk jual beli suara maupun dalam bentuk sogokan kepada petugas

atau penyelenggara Pemilu untuk memanipulasi hasil Pemilu (Surbakti, dkk, 2014). Selain itu jika melihat jumlah sumber daya manusia yang ada di Bawaslu dibandingkan masyarakat, seharusnya laporan pelanggaran oleh masyarakat jumlahnya jauh lebih banyak karena jumlah masyarakat jauh lebih banyak sementara sumber daya manusia Bawaslu sangat terbatas dan pelanggaran sebagian besar juga terjadi ditengah masyarakat. Kemudian berdasarkan Roadmap Bawaslu sampai tahun 2025, fungsi pengawasan Pemilu diserahkan kepada pemiliknya, yaitu masyarakat. Namun kondisi saat ini ketika Bawaslu diperkuat, tren pengawasan dari masyarakat malah semakin melemah (Junaidi, 2013; Surbakti, 2015).

Sumatera Barat sendiri dinobatkan oleh Bawaslu sebagai Provinsi dengan tingkat kerawanan Pemilu paling tinggi berdasarkan rilis Indek Kerawanan Pemilu (IKP) Pilkada 2020. Data ini menunjukkan bahwa ada potensi tingginya angka pelanggaran yang akan terjadi pada Pilkada serentak Sumbar 2020. Tingginya kerawanan Pilkada serentak Sumbar 2020 ini cukup terbukti dengan terjadinya 188 dugaan pelanggaran, yang terdiri dari 27 pelanggaran administrasi, 79 pelanggaran pidana, 21 pelanggaran etik dan 61 jenis pelanggaran lainnya. Jumlah dugaan pelanggaran ini jauh meningkat dibandingkan Pilkada 2017 dan 2018 walaupun sedikit menurun dibandingkan Pilkada 2015. Namun dari jumlah dugaan pelanggaran tersebut, hanya 40% pelanggaran yang berasal dari pengaduan masyarakat. Peneliti menganggap dugaan pelanggaran yang terjadi pada Pilkada serentak Sumbar 2020 angka sebenarnya jauh lebih tinggi dari yang diketahui oleh Bawaslu. Namun Bawaslu dengan sumber daya yang dimiliki tidak akan mampu secara maksimal dalam melakukan pengawasan Pemilu baik itu dari segi

pengecahan maupun penindakan. Partisipasi masyarakat dalam pengawasan adalah solusi terbaik menurut peneliti untuk mengatasi keterbatasan yang dimiliki Bawaslu ini, baik dalam hal pencegahan maupun penindakan pelanggaran. Namun upaya Bawaslu dalam meningkatkan partisipasi masyarakat pada penyelenggaraan Pilkada serentak Sumbar 2020 juga menemui kendala, sehingga jumlah pengaduan masyarakat terhadap pelanggaran jumlahnya jauh lebih sedikit dibandingkan temuan oleh Bawaslu itu sendiri.

Jika melihat lebih rinci data jumlah dugaan pelanggaran Pilkada serentak Sumbar 2020 yang dimiliki oleh Bawaslu Sumbar, terdapat hal yang lebih menarik lagi karena ada 5 (lima) Kabupaten/Kota di Sumbar yang tidak memiliki laporan dugaan pelanggaran sama sekali dari masyarakat. Berikut rincian data temuan dan laporan dugaan pelanggaran pada Pilkada serentak Sumbar 2020:

**Tabel 1.1**  
**Rincian Data Temuan dan Laporan Dugaan Pelanggaran Pilkada Serentak Tahun 2020 Di Sumatera Barat**

No	Lokasi	Dugaan Pelanggaran	Jumlah Temuan	Jumlah Laporan
1	Sumatera Barat	9	3	6
2	Kota Padang	2	2	0
3	Kota Bukittinggi	25	5	20
4	Kota Padang Panjang	1	1	0
5	Kota Pariaman	2	1	1
6	Kota Payakumbuh	5	2	3
7	Kota Sawahlunto	3	3	0
8	Kota Solok	5	5	0
9	Kab Agam	11	9	2
10	Kab Dharmasraya	12	5	7
11	Kab Limapuluh Kota	12	8	4
12	Kab Kepulauan Mentawai	1	1	0
13	Kab Padang Pariaman	16	15	1
14	Kab Pasaman	14	13	1
15	Kab Pasaman Barat	16	7	9
16	Kab Pesisir Selatan	5	4	1
17	Kab Sijunjung	16	11	5
18	Kab Solok	11	9	2
19	Kab Solok Selatan	16	4	12
20	Kab Tanah Datar	6	4	2
<b>Jumlah</b>		<b>188</b>	<b>112</b>	<b>76</b>

*Sumber: Bawaslu Provinsi Sumbar*

Data tersebut cukup memberikan gambaran mengenai lemahnya pengawasan partisipatif terutama di beberapa daerah yang tidak ada sama sekali laporan dugaan pelanggaran Pilkada. Padahal pada Pilkada serentak Sumbar 2020 Bawaslu Kabupaten/Kota telah melakukan berkali-kali kegiatan sosialisasi kepada masyarakat tentang pentingnya pengawasan partisipatif dalam Pilkada. Dalam setiap sosialisasinya Bawaslu selalu mengedukasi dan mengajak masyarakat untuk selalu terlibat aktif dalam mengawasi setiap tahapan penyelenggaraan Pilkada. Namun pada kenyataannya partisipasi masyarakat dalam pengawasan Pilkada serentak Sumbar 2020 masih rendah dilihat dari jumlah laporan pelanggaran oleh masyarakat, terutama pada 5 (lima) Kabupaten/Kota yang tidak terdapat laporan dugaan pelanggaran sama sekali. Tidak adanya laporan dari masyarakat serta keberagaman penduduk (heterogen) yang dapat dikatakan sebagai representasi Sumatera Barat, menjadi alasan peneliti memilih Kota Padang sebagai salah satu lokasi penelitian.

Pada data tersebut terdapat satu hal yang cukup menarik, terdapat satu daerah yaitu Kota Bukittinggi yang laporan dugaan pelanggaran dari masyarakatnya tinggi. Dari jumlah 25 dugaan pelanggaran, sebanyak 20 dugaan pelanggaran berasal dari laporan masyarakat, hanya 5 dugaan pelanggaran yang berasal dari temuan Bawaslu. Artinya di Kota Bukittinggi ini dugaan pelanggaran yang diproses oleh Bawaslu Kota Bukittinggi sebagian besar berasal dari pengaduan masyarakat. Namun dari data tersebut belum bisa ditarik kesimpulan bahwa pengawasan partisipatif di Kota Bukittinggi itu baik, karena bisa saja masyarakat yang melaporkan dugaan pelanggaran ke Bawaslu Kota Bukittinggi sebagian besar adalah tim sukses dari kandidat peserta Pilkada serentak Sumbar

2020. Jika sebagian besar yang melaporkan dugaan pelanggaran adalah tim sukses, berarti tingginya pengawasan partisipatif di Kota Bukittinggi ini tidak terlepas dari politik transaksional serta patronase dan klientelisme politik. Karena masyarakat yang melaporkan dugaan pelanggaran tersebut tentu saja punya hubungan transaksional dengan kandidat peserta Pilkada. Untuk itu perlu penelusuran lebih lanjut di Kota Bukittinggi ini siapa saja masyarakat yang melaporkan dugaan pelanggaran pada Pilkada serentak Sumbar 2020. Kondisi ini menjadi alasan peneliti menjadikan Kota Bukittinggi sebagai salah satu lokasi penelitian.

Pemilu di Sumatera Barat sendiri juga tidak terlepas dari politik transaksional yang disebabkan oleh fenomena patronase dan klientelisme politik (Asrinaldi, 2020; Kabullah dan Fajri, 2021). Keberadaan politik transaksional pada Pilkada Sumbar 2020 terbukti dari adanya beberapa laporan politik uang kepada Bawaslu, laporan tersebut sebagai berikut:

**Tabel 1.2**

**Data Laporan Dugaan Pelanggaran Pidana Pemilu Pada Pilkada 2020 Di Sumbar**

No	Pelapor	Terlapor	Jenis Pelanggaran	Kronologis
1	Toni Hendri (Masyarakat)	Nasrul Abit dan Indra Catri, Hakim dan Adre Rosiade	Pidana	Menbagikan sembako berupa mie instan, gula, minyak goreng dan beras dalam satu kemasan kantong plastik. Di dalamnya juga terdapat stiker dan tanda gambar pasangan calon.
2	Mesrawati, SE (Bawaslu Barat)	Oriza Zatifa, Ali, Iwan dan Mawardi	Pidana	Dua orang wanita atas nama Oriza Zatifa dan Aprilia Rahmadani membawa beras dengan tas yang disablon dengan nama dan foto Ir. H. Mulyadi dan Drs. H. Ali Mukni.
3	Nanda Fazli (Masyarakat)	Mulyadi dan Ali Mukhni	Pidana	Bagi-bagi beras dan stiker paslon Mulyadi dan Ali Mukhni ke warga di Parupuk Tabing
4	MT dan T	Ramlan Nurmatias dan KPU Kota Bukittinggi	Pidana	Diduga walikota Ramlan Nurmatias menggunakan kewenangan, program dan kegiatan pembagian bantuan langsung tunai (BLT), kebijakan gratis pasa ateh, spanduk cegah Covid

-19 dengan tampilan wajah walikota Bukittinggi.

HS	Erman Safar	Pidana	Pembagian Kartu Bukittinggi Hebat (KBH), kartu Relawan saksi oleh Tim Pasangan Calon Erman Safar dan Marfendi kepada masyarakat Kota Bukittinggi dengan adanya imingan menjanjikan uang dan barang. (ada 14 laporan)
5			

---

*Sumber: Diolah Oleh Peneliti Tahun 2023*

Data ini memperkuat argumen bahwa di Sumbar sendiri juga terdapat politik transaksional dalam penyelenggaraan Pemilu. Praktik politik transaksional seperti yang diungkapkan oleh Ratnia Solihah (2016) yaitu dengan pemberian imbalan dilakukan oleh politisi partai maupun pasangan calon kepada masyarakat dalam bentuk barang, uang, jasa atau kebijakan tertentu seperti yang dilakukan oleh pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur Nasrul Abit dan Indra Catri maupun Mulyadi dan Ali Mukhni beserta tim suksesnya di beberapa daerah di Sumbar. Selain itu pasangan calon Walikota dan Wakil Walikota Bukittinggi Ramlan Nurmatias dan Syahrizal serta Erman Safar dan Marfendi juga melakukan hal sama dalam pertarungan untuk menjadi Walikota dan Wakil Walikota Bukittinggi. Semua itu dilakukan bertujuan untuk mempengaruhi seseorang atau kelompok untuk memperoleh suara untuk memenangkan pertarungan pada Pilkada 2020.

Praktek politik transaksional yang dilakukan oleh elit politik ini difasilitasi oleh tokoh-tokoh masyarakat setempat yang memiliki pengaruh kuat di daerahnya masing-masing. Seperti difasilitasi oleh tokoh adat, mulai dari *niniak mamak*, *Datuak*, *Panghulu*, dll, kemudian tokoh masyarakat seperti RT, RW, Ketua LPM, ketua kelompok-kelompok masyarakat (majelis taklim, Kongsi kematian, kelompok nelayan, kelompok sadar wisata), selanjutnya juga difasilitasi oleh kader-kader kelurahan/desa/nagari seperti kader posyandu, kelompok Keluarga



Berencana (KB), Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), Pekerja Sosial Masyarakat (PSM), Kelompok Siaga Bencana (KSB) dll. Tokoh-tokoh masyarakat ini memfasilitasi elit politik untuk memperkenalkan diri, mendekati hingga memberikan hadiah berupa uang dan barang serta bantuan melalui program-program pemerintah.

Politik transaksional yang disebabkan patronase dan klientelisme merupakan sebuah hubungan yang cukup kuat antara kalangan elite dengan masyarakat, karena ada beberapa hal yang membuat masyarakat ketergantungan dengan elite tersebut. Masyarakat dengan relasi transaksional seperti ini ketika disosialisasikan dan diminta untuk memperjuangkan nilai-nilai demokrasi (jujur dan adil) dalam penyelenggaraan Pemilu secara sukarela akan sulit untuk menerimanya. Artinya kerelawanan demokrasi yang ingin diwujudkan oleh Bawaslu melalui pengawasan partisipatif dihadapkan dengan masyarakat yang berada dalam pola hubungan politik transaksional yang sudah terbangun dari Pemilu ke Pemilu.

Sementara Bawaslu dalam upaya peningkatan pengawasan partisipatif juga berharap dan bertumpu kepada tokoh masyarakat agar dapat memberikan pemahaman serta mendorong masyarakat dilingkungannya untuk berpartisipasi dalam pengawasan Pemilu. Tentu saja kondisi ini merupakan sebuah kontradiksi yang akan berdampak terhadap pengawasan partisipatif. Peneliti berasumsi pada Pilkada tahun 2020 di Sumbar, terdapat keterkaitan antara politik transaksional dalam penyelenggaraan Pemilu yang berdampak terhadap upaya Bawaslu Kabupaten/Kota di Sumbar dalam meningkatkan pengawasan partisipatif. Politik transaksional yang disebabkan oleh hubungan patronase dan klientelisme ini

berdampak terhadap tinggi atau rendahnya pengawasan partisipatif masyarakat di suatu daerah, dan tinggi atau rendahnya pengawasan partisipatif ini juga tergantung dari bagaimana Bawaslu Kab/Kota memahami dan menyikapi situasi dan kondisi yang ada pada masyarakat pada saat penyelenggaraan Pemilu. Untuk itu, penelitian ini merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana upaya Bawaslu Kabupaten/Kota di Sumbar dalam meningkatkan pengawasan partisipatif pada Pilkada serentak tahun 2020?
2. Bagaimana politik transaksional dengan pola patronase dan klientelisme yang terjadi pada Pilkada serentak tahun 2020 di Sumbar?
3. Bagaimana keterkaitan politik transaksional, patronase dan klientelisme dengan pengawasan partisipatif pada Pilkada serentak Tahun 2020 di Sumatera Barat?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu, sebagai berikut:

1. Mengetahui dan menjelaskan upaya Bawaslu Kabupaten/Kota di Sumbar dalam meningkatkan pengawasan partisipatif pada Pilkada serentak tahun 2020.
2. Menjelaskan politik transaksional dengan pola patronase dan klientelisme yang terjadi pada Pilkada serentak tahun 2020 di Sumbar.
3. Menjelaskan dan menganalisis keterkaitan politik transaksional, patronase dan klientelisme dengan pengawasan partisipatif pada Pilkada serentak Tahun 2020 di Sumatera Barat?