

## **PKK, POTENSI PEMANFAATAN KEUANGAN NEGARA DAN NEO-IBUISME NEGARA DI SUMATERA BARAT**

**M. Nurul Fajri**

*Peneliti Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas  
mnurulfajri7@gmail.com*

**Muhammad Ichsan Kabullah**

*Dosen Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Andalas  
muhammadichsankabullah@soc.unand.ac.id*

---

### **Abstract**

*This paper elaborate on the phenomenon of the wife of the regional head and deputy regional head in West Sumatra who are candidates for legislative members. These wives may directly or indirectly who have utilized the state's budget and reflects appear the new state ibuism. This is inseparable from the weak side associated with campaign rules in realizing intergrity and fair election. There were eight wives of regional heads and deputy regional heads in West Sumatra advancing as candidates for legislative members in the 2019 elections. This has increased dramatically when looking at the 2014 elections where only one wife of regional heads advanced as candidates for legislative members. Despite having various electoral strategies, this phenomenon provides a dangerous signal for the use of state budget for electoral political interests. Nevertheless, the wife of the regional head is automatically become the Chairperson of the Family Empowerment and Welfare Movement (TP PKK) along with the wife of the deputy regional head. In the other hand, PKK is one of the instruments of institutionalizing the new state ibuism. In other words, the increasing trend in advancing the wife of the regional head and deputy regional head also requires adjustments to the rules regarding the campaign. Because, the state facilities or government programs delivered, like government advertising programs, are not allowed to use them for political campaign activities. Moreover, the phenomenon can be open our eyes that the new state ibuism which is facilitated by the loophole of the rule of law*

**Keyword:** *wife, election, campaign*

## Abstrak

Tulisan ini akan mengurai fenomena istri kepala daerah dan wakil kepala daerah di Sumatera Barat yang menjadi calon anggota legislatif. Istri kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut berpotensi secara langsung dan tidak langsung telah memanfaatkan keuangan negara serta mencerminkan munculnya neo-ibuisme negara. Hal tersebut tidak terlepas dari adanya sisi lemah terkait dengan aturan kampanye dalam mewujudkan pemilu yang jujur dan adil. Terdapat delapan istri kepala daerah dan wakil kepala daerah di Sumatera Barat maju sebagai calon anggota legislatif pada Pemilu tahun 2019. Hal ini mengalami peningkatan drastis apabila melihat pemilu tahun 2014 dimana hanya satu istri kepala daerah yang maju sebagai calon anggota legislatif. Fenomena ini justru membuka kemungkinan terjadinya pemanfaatan keuangan negara untuk kepentingan politik elektoral. Sebab istri kepala daerah secara otomatis merupakan Ketua Umum Tim Penggerak Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (TP PKK) beserta istri wakil kepala daerah di daerah. Sementara di sisi lain, PKK merupakan salah satu instrumen pelembagaan ibuisme negara. Dengan kata lain, peningkatan tren majunya istri kepala daerah dan wakil kepala daerah, juga memerlukan penyesuaian aturan tentang kampanye. Tujuannya agar aktivitas kampanye yang dilakukan tidak memanfaatkan fasilitas negara atau program pemerintah seperti memanfaatkan iklan-iklan program pemerintah daerah. Selain itu juga dapat membuka mata kita tentang lahirnya neo-ibuisme negara yang terfasilitasi oleh lemahnya aturan hukum

**Kata kunci:** istri, pemilu, kampanye,

---

### 1. Pendahuluan

Pada Pemilu tahun 2019, sebanyak delapan istri kepala daerah/wakil kepala daerah di Sumatera Barat maju sebagai calon anggota legislatif (caleg) pada Pemilihan Legislatif (Pileg) 2019. Adapun dari kedelapan istri kepala daerah dan wakil kepala daerah tersebut tiga orang di antaranya maju pada pileg sebagai caleg DPR RI, empat orang maju sebagai caleg DPRD provinsi dan satu orang maju sebagai caleg DPRD kota. Mereka yang maju sebagai caleg DPR RI ialah Nevi Zuairina (istri Gubernur Sumatera Barat, Irwan Prayitno), yang maju dari PKS;

Lisda Hendrajoni (istri Bupati Kabupaten Pesisir Selatan, Hendrajoni) maju dari Partai NasDem; Suriati Muzni Zakaria (istri Bupati Kabupaten Solok Selatan) maju dari Partai NasDem.

Sementara itu, yang maju pada pileg untuk DPRD provinsi Sumatera Barat ialah, Harneli (istri Walikota Kota Padang, Mahyeldi Ansharullah) maju dari PKS; Yunisra Syahiran (istri Bupati Pasaman Barat, Syahiran) maju dari Partai Gerindra, Emi Irdinansyah (istri Bupati Tanah Datar, Irdinansyah Tarmidzi) maju dari Partai NasDem, Candra Gumilarti (istri Wakil Bupati Kabupaten Tanah Datar, Trianda Farhan Satria) maju dari PKS. Dan yang

maju pada pileg untuk DPRD kota ialah Elfia Safitri (istri Wakil Walikota Kota Solok, Reinier) yang maju dari PKPI.

Berdasarkan hasil Pileg 2019, tiga di antara delapan istri kepala daerah/wakil kepala daerah tersebut berhasil memperoleh kursi di parlemen. Mereka ialah Nevi Zuairina berhasil memperoleh suara tertinggi di PKS dari daerah pemilihan (dapil) Sumatera Barat II. Bahkan Nevi Zuairina sendiri berhasil mengalahkan caleg petahan dari PKS pada dapil yang sama, yakni Refrizal. Selain Nevi, dari dapil Sumatera Barat I Lisda Hendrajoni berhasil memperoleh suara tertinggi di Partai NasDem dengan mengalahkan caleg petahana dari partai pengusungnya, yakni Endre Saiful. Terakhir yang berhasil memperoleh kursi di parlemen ialah, Yunisra Syahiran.

Dibanding dengan Pileg 2014, jumlah istri kepala daerah/wakil kepala daerah yang maju pada Pileg 2019 ini jelas meningkat tajam. Dari sembilan belas kabupaten dan kota di Sumatera Barat ditambah provinsi, pada Pileg 2014 istri kepala daerah/wakil kepala daerah yang ikut berkontestasi hanya berjumlah satu orang. Adapun satu orang tersebut ialah Betty Sadiq Pasadigoe yang merupakan Istri Bupati Kabupaten Tanah Datar, Sadiq Pasadigoe. Betti maju untuk memperebutkan kursi DPR RI dari Partai Golkar. Pada Pileg 2014 tersebut, Betti berhasil memperoleh kursi DPR RI dengan lolos secara langsung dan memperoleh suara tertinggi di antara semua caleg DPR RI di Sumatera Barat. Betti Shadiq Pasadigoe pada Pileg 2014 memperoleh 77.663 suara. Sementara itu untuk Lisda Hendrajoni pada Pileg 2019 berhasil memperoleh 37.326 suara dan Nevi Zuairina berhasil memperoleh 52.141

suara. Sementara itu, Yunisra Syahiran berhasil memperoleh 27.967 suara.

Namun begitu meningkatnya jumlah istri kepala daerah/wakil kepala daerah yang ikut berpartisipasi sebagai caleg pada Pileg 2019 ini layak mendapatkan apresiasi. Sebab dari sisi jumlah, jika dibandingkan secara keseluruhan keberadaan mereka dalam kaca mata keterwakilan perempuan di parlemen mampu mendapatkan tempat dalam pilihan konstituen. Karena tiga di antara delapan istri kepala daerah/wakil kepala daerah yang maju berhasil memperoleh kursi di DPR/DPRD. Bahkan dengan sistem konversi suara *sainte lague* yang diadopsi dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), semakin menunjukkan bahwa istri kepala daerah/wakil kepala daerah tersebut punya kemampuan untuk memperoleh kursi di parlemen. Akan tetapi, ada hal yang patut disorot lebih dalam terkait potensi pemanfaatan APBN, APBD dan/atau APB Desa oleh istri kepala daerah/wakil kepala daerah dalam proses kontestasi yang mereka jalankan sebagai caleg.

Sebagaimana kita ketahui, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2013 tentang Pemberdayaan Masyarakat Melalui Gerakan Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (Permendagri PKK) mengatur bahwa istri kepala daerah secara langsung diangkat menjadi Ketua Tim Penggerak Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (TP PKK). Posisi Ketua TP PKK jelas strategis secara politik karena keberadaan PKK secara struktur organisasi berjenjang dari tingkat pusat hingga ke tingkat kelurahan atau desa. Akan tetapi kegiatan PKK yang pendanaan bersumber dari APBN, APBD dan APB

Desa berpotensi untuk disalahgunakan untuk kepentingan politik elektoral istri kepala daerah/wakil kepala daerah. Khususnya untuk kepentingan kampanye.

Tidak adanya kewajiban untuk mundur atau cuti dari jabatan Ketua TP PKK apabila maju sebagai caleg merupakan celah hukum yang untuk dapat memanfaatkan fasilitas atau keuangan negara untuk kepentingan kampanye. Khususnya dalam hal pemanfaatan kegiatan serta iklan layanan masyarakat milik pemerintah dengan legitimasi sebagai Ketua atau Pengurus TP PKK.

Tidak hanya itu, fenomena ini seakan melahirkan bentuk baru atau lahirnya kembali politik ibuisme negara. Di mana dalam tulisan ini selanjutnya akan disebut sebagai neo-ibuisme negara. Pandangan neo-ibuisme negara ini berangkat dari teori ibuisme negara Julia Suryakusuma (2011) yang mengkaji keberadaan organisasi perempuan seperti PKK, Dharma Wanita dan lainnya sebagai bentukan negara sebagai bentuk domestifikasi perempuan, alih-alih melakukan pemberdayaan perempuan.

Oleh karena itu tulisan ini hendak melihat celah hukum dalam pengaturan kampanye dengan pengaturan pemberdayaan masyarakat melalui gerakan pemberdayaan dan kesejahteraan keluarga yang berpotensi semakin menjauhkan Pemilu dari prinsip jujur dan adil serta melihatnya dari perspektif neo-ibuisme. Karena besarnya kemungkinan adanya pemanfaatan APBN, APBD dan APB Desa hingga jaringan birokrasi untuk kepentingan kemenangan Pemilu. Apalagi kemungkinan tersebut seakan mendukung neo-ibuisme di Sumatera Barat

## 2. Metode Penelitian

Jenis yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif (*juridic normative*). Alasannya, penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder (Soekanto dan Mamudji, 2006, hlm. 13). Walaupun demikian, penelitian hukum normatif sesungguhnya tidak menutup ruang digunakannya data primer sebagai konfirmasi terhadap data sekunder yang digunakan. Sedangkan dari sudut pandang bentuk, tipe penelitian ini adalah penelitian preskriptif. Penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada (Waluyo, 2002, hlm. 13). Sifat penelitian ini sejalan dengan karakteristik ilmu hukum yang bersifat preskriptif. Sebagai ilmu yang bersifat preskriptif, ilmu hukum mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum dan norma-norma hukum (Marzuki, 2006, hlm. 22).

Dalam menganalisa permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini, pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Pendekatan peraturan perundang-undangan merupakan salah satu pendekatan penting dalam penelitian hukum normatif. Pendekatan perundang-undangan merupakan pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang akan menjadi fokus sekaligus tema sentral dalam penelitian ini. Pendekatan ini dilakukan tentunya akan menelaah semua peraturan perundang-undangan atau regulasi yang bersangkutan

paut dengan isu hukum yang hendak diteliti. Sementara pendekatan konseptual dilakukan karena belum adanya aturan hukum yang mengatur tentang apa yang hendak diteliti. Dengan demikian pendekatan konseptual berangkat dari sebuah konsep hukum yang diajukan baik secara falsafi, asas ataupun teori hukum yang ada (Marzuki, 2006, hlm. 133).

### 3. Perspektif Teori

Untuk membedah permasalahan yang diangkat dalam tulisan ini maka teori yang akan digunakan adalah teori keadilan pemilu dan teori ibuisme negara. Ramlan Surbakti (2014) sekalipun tidak memberikan definisi keadilan pemilu namun menyebutkan tujuh kriteria pemilu yang adil, yaitu: (1) kesetaraan antarwarga negara, baik dalam pemungutan dan penghitungan suara maupun dalam alokasi kursi DPR dan DPRD dan pembentukan daerah pemilihan; (2) kepastian hukum yang dirumuskan berdasarkan asas pemilu demokratis; (3) persaingan bebas dan adil antarkontestan pemilu; (4) partisipasi seluruh pemangku kepentingan dalam seluruh rangkaian penyelenggaraan tahap pemilu; (5) badan penyelenggara pemilu yang profesional, independen, dan imparial; (6) integritas pemungutan, penghitungan, tabulasi, dan pelaporan suara pemilu; (7) penyelesaian sengketa pemilu yang adil dan tepat waktu. Adapun yang menjadi titik tekan dari pendapat Ramlan Surbakti tersebut adalah terkait kesetaraan antarwarga negara dijelaskan sebagai kesetaraan baik dalam pencalonan, pemungutan, penghitungan maupun alokasi kursi DPR dan DPRD. Sementara persaingan

yang bebas dan adil diartikan sebagai suatu kontestasi di mana para kontestan berangkat dan bersaing dari titik tolak atau titik star yang sama

Adapun teori ibuisme negara yang dimaksud adalah sebagaimana yang diungkapkan oleh Julia Suryakusuma (2011) berfokus kepada gerakan PKK dan Dharma Wanita yang memang dibentuk oleh negara pada masa Orde Baru sebagai upaya mendomestifikasi perempuan. Menampilkan seolah-oleh perempuan memiliki peran serta aktif dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Namun sejatinya justru dimaksudkan untuk mengontrol gerakan perempuan secara politik, ekonomi, sosial dan budaya. Perempuan disibukan dengan aktivitas yang privat dan disaat bersamaan secara tidak sadar juga dimobilisasi untuk mendukung kekuasaan.

Oleh Julia (2011, hlm,10) disebutkan bahwa Ibuisme Negara adalah ideologi jender yang menciptakan stereotip kaku-baku dan bersifat sangat membatasi karena tujuannya memang untuk mengotrol dan menciptakan suatu tatanan yang hierarkis. Ideologi jender ini, yang mengandung unsur-unsur “pengiburumahtangaan” dan “ibuisme”, mengarah pada proses “domestikasi”, suatu konsep yang lebih tepat untuk konteks Indonesia. Adapun domestikasi mempunyai implikasi penjinakan, segregasi, dan depolitisasi kaum perempuan (Suryakusuma, 2011, hlm 9)

Berangkat dari majunya delapan istri kepala daerah/ wakil kepala daerah di Provinsi Sumatera Barat sebagai caleg pada Pileg 2019, secara strategi elektoral sampai kepada keberhasilan memperoleh kursi di parlemen memunculkan ibuisme negara dalam bentuk yang berbeda

atau yang disebut dengan Neo-Ibuisme Negara. Jika konsep Ibuisme Negara yang dituangkan oleh Julia berpijak pada fondasi domestikasi perempuan dengan intervensi negara melalui organisasi-organisasi perempuan, maka dalam konteks Neo-Ibuisme Negara proses domestikasi terjadi dalam selubung sikap politik istri kepala daerah dan wakil kepala daerah yang maju sebagai caleg pada Pileg 2019 yang tetap bergantung pada suami, partai politik dan tim pemenangan.

#### **4. Hasil dan Pembahasan**

##### **4.1 PKK dan Kampanye**

Lolusnya tiga istri kepala daerah di Sumatera Barat pada Pileg 2019 merupakan hal yang positif dari sisi keterwakilan perempuan di Parlemen. Namun begitu beberapa catatan patut disorot tentang bagaimana kemudian strategi elektoral para istri kepala daerah tersebut memberikan gambaran adanya ketidakadilan dari sisi sumber daya politik yang dimiliki antar sesama caleg khususnya caleg perempuan.

Patut dimaklumi jika menjamurnya fenomena caleg perempuan yang merupakan istri kepala daerah/wakil kepala daerah merupakan salah satu konsekuensi dari diadopsinya sistem *sainte lague* dalam UU Pemilu. Sistem *sainte lague* sederhananya menuntut partai politik peserta pemilu untuk berlomba memperoleh suara teratas agar bisa diikuti dalam perhitungan pembagian kursi berdasarkan dapil. Hal itu tentulah dengan menempatkan caleg yang memang sudah memiliki popularitas dan elektabilitas yang mumpuni. Dari kacamata partai politik dan apa yang

telah dijelaskan sebelumnya wajar jika istri kepala daerah/wakil kepala daerah dipandang sebagai orang yang strategis untuk menaikkan suara partai politik agar dapat membawa partai diikuti dalam perhitungan pengalokasian kursi. Dalam wawancara dengan R (30 Mei 2019), menyatakan bahwa PKS memang ada instruksi dari Presiden Partai dan pengurus pusat agar setiap istri kepala daerah dan wakil kepala daerah dari PKS yang bukan PNS atau pegawai BUMN/D dimajukan sebagai caleg pada Pemilu 2019.

Memajukan istri kepala daerah/wakil kepala daerah sebagai caleg jelas memberikan insentif politik lebih bagi caleg sendiri maupun bagi partai politik yang mengusung. Sebab keberadaan istri kepala daerah/wakil kepala daerah tentu telah cukup dikenal oleh masyarakat, khususnya di wilayah tempat dimana suami mereka menjadi kepala daerah/wakil kepala daerah. Nevi Zuarina (wawancara 31 Mei 2019) mengakui bahwa salah satu modal politik yang ia punyai adalah orang mengenalnya sebagai istri gubernur dan aktivitasnya di PKK selama lebih kurang 8 tahun sejak Irwan Prayitno menjadi Gubernur Sumatera Barat tahun 2010. Ia dikenal dan memperkenalkan diri sebagai istri gubernur dan ibu ketua PKK provinsi setiap kali turun ke masyarakat pada masa kampanye. Menurut Nevi itu adalah investasi yang dia sudah tanam sejak Irwan Prayitno menjadi gubernur.

Lain halnya dengan Suriati yang dipinang oleh Partai Nasdem. Menurut M (wawancara 7 April 2019) salah satu alasan yang disampaikan oleh Partai Nasdem untuk meyakinkan Suriati agar berkenan maju sebagai caleg

adalah Suriati berdasarkan hasil survei internal Partai Nasdem merupakan figur perempuan paling populer di antara nama-nama yang potensial maju dari Kabupaten Solok Selatan. Menurut dugaan Suriati hal tersebut merupakan yang dapat dimaklumi dengan alasan selama ini dirinya aktif sebagai Ketua TP PKK Kabupaten Solok Selatan. Apalagi struktur PKK yang sampai ke tingkat Nagari (Desa) diakui oleh Suriati mungkin sebagai salah satu faktor dirinya populer di mata masyarakat.

Baik Nevi maupun Suriati secara tidak langsung mengakui bahwa PKK merupakan modal politik yang dimiliki mereka untuk berkompetisi dalam Pileg 2019. Hal yang sama juga diungkap R bahwa instruksi DPP PKS untuk memajukan istri kepala daerah/wakil kepala daerah dari PKS merupakan salah satu bentuk kebijakan yang membaca bahwa istri kepala daerah/wakil kepala daerah merupakan kandidat yang potensial dan sudah memiliki modal politik yang kuat untuk berkompetisi. Modal politik yang diungkap oleh R sifatnya beragam, terutama aktivitas istri kepala daerah dan wakil kepala daerah di berbagai organisasi, khususnya PKK. Menurut Firmanzah (2010, hlm. LV) di tengah-tengah persaingan politik yang semakin intens, maka kehadiran modal politik menjadi sangat penting. Modal politik akan menentukan sampai seberapa jauh dan lama persaingan politik akan berlangsung. Dalam hal ini, pihak yang memiliki modal politik relatif lebih besar dibandingkan dengan pesaingnya akan diuntungkan.

Keberadaan istri kepala daerah sebagai Ketua TP PKK di daerahnya masing-masing jelas keuntungan tersendiri dibandingkan caleg lainnya. Tidak hanya

sekedar bergerak secara politik dalam kampanye sebagaimana yang didefinisikan oleh UU Pemilu dan Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 23 Tahun 2018 *jo* Pemilihan Umum Nomor 28 Tahun 2018 *jo* Perubahan Atas Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 33 Tahun 2018 tentang Kampanye Pemilihan Umum (PKPU Kampanye), aktivitas PKK yang sejatinya merupakan kewenangan pemerintah sebagaimana dinyatakan pada Peraturan Presiden Nomor 99 Tahun 2017 tentang Gerakan Pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga (Perpres PKK) menyentuh banyak sektor di tengah-tengah masyarakat yang dapat menjadi isu kampanye.

Jangkauan gerakan PKK yang terbilang luas dan hampir menyentuh semua aspek kehidupan masyarakat sebagaimana dinyatakan pada Pasal 11 Perpres PKK yang menyatakan bahwa:

Gerakan PKK dilaksanakan melalui 10 (sepuluh) program pokok pemberdayaan dan Kesejahteraan Keluarga yang meliputi:

- a. penghayatan dan pengamalan Pancasila;
- b. gotong royong;
- c. pangan;
- d. sandang;
- e. perumahan dan tata laksana rumah tangga;
- f. pendidikan dan keterampilan;
- g. kesehatan;
- h. pengembangan kehidupan berkoperasi;
- i. kelestarian lingkungan hidup; dan
- j. perencanaan sehat.

Ruang lingkup program yang luas tersebutlah kemudian menjadi peluang terbukanya potensi pemanfaatan

APBN, APBD dan/atau APB Desa untuk kepentingan politik elektoral istri kepala daerah. Kesadaran diamini oleh penelitian Ani Sotjipto dan Shelly Adelina (2013, hlm 29) yang menyatakan jika gigantisme gerakan PKK disebabkan oleh strukturnya yang mencakup wilayah pusat, provinsi, kabupaten, kecamatan, hingga desa/kelurahan. Secara operasional, ia dilaksanakan oleh Tim Penggerak PKK yang diketuai oleh istri pemimpin daerah setempat secara fungsional dan otomatis. Karena statusnya yang kurang otonom itulah, kerja PKK jadi kurang maksimal. PKK kerap kali digunakan partai politik untuk mendulang suara, baik selama maupun setelah Orde Baru berkuasa.

Dengan kata lain, sadar atau tidak sadar, aktivitas istri kepala daerah sebagai Ketua TP PKK pada masa kampanye pemilu atau lebih tepatnya sejak daftar caleg tetap ditetapkan oleh KPU telah menyatu menjadi aktivitas politik istri kepala daerah selama masa kampanye. Namun tidak dapat dielakan bahwa aspek longgarnya regulasi kampanye sejauh inilah yang memberikan peluang tersebut. Pasal 1 angka 21 PKPU Kampanye mendefinisikan kampanye pemilu yang selanjutnya disebut kampanye adalah kegiatan Peserta Pemilu atau pihak lain yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu untuk meyakinkan Pemilih dengan menawarkan visi, misi, program, dan/atau citra diri Peserta Pemilu.

Dari sisi subjek disebutkan bahwa yang melakukan kampanye adalah peserta pemilu atau pihak lain yang ditunjuk oleh peserta pemilu. Sementara itu Pasal 1 angka 15 PKPU Kampanye menyatakan bahwa Peserta Pemilu adalah Partai Politik untuk Pemilu anggota DPR, anggota DPRD provinsi, anggota DPRD

kabupaten/kota, perseorangan untuk Pemilu anggota DPD, dan Pasangan Calon yang diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik untuk Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Selanjutnya tentang pihak lain yang ditunjuk oleh peserta pemilu sebagai pelaksana kampanye didefinisikan pada Pasal 1 angka 22 yang menyatakan Pelaksana Kampanye adalah pihak-pihak yang ditunjuk oleh Peserta Pemilu untuk melakukan kegiatan Kampanye. Definisi subjek pelaksana kampanye di sini jelas terbilang longgar, sebab caleg anggota DPR dan DPRD tidak menjadi salah satu subjek yang dianggap menjadi subjek pelaksana kegiatan kampanye. Sehingga keberadaan istri kepala daerah atau wakil kepala daerah di PKK menjadi sulit dipisahkan secara kedudukan maupun aktivitas dengan kegiatan kampanye mereka masing-masing.

Dari bentang empirik yang terlihat sepanjang masa kampanye pileg, enam istri kepala daerah di Sumatera Barat yang maju sebagai caleg pada Pileg 2019 tampak secara tegas menampilkan identitas Ketua TP PKK dalam iklan layanan masyarakat yang dibuat oleh instansi pemerintahan yang ada di daerah. Bahkan tidak jarang foto, jenis huruf dan warna dasarnya yang digunakan pada baliho kampanye mereka sebagai caleg sama persis dengan baliho iklan layanan masyarakat yang dibuat atas nama pemerintah daerah dengan legitimasi sebagai Ketua TP PKK. Sementara jika merujuk pada PKPU Kampanye terkait dengan Alat Peraga Kampanye atau APK adalah semua benda atau bentuk lain yang memuat visi, misi, program, dan/atau informasi lainnya dari Peserta Pemilu, simbol atau tanda gambar

Peserta Pemilu, yang dipasang untuk keperluan Kampanye yang bertujuan untuk mengajak orang memilih Peserta Pemilu tertentu. Definisi APK dalam PKPU Kampanye jelas memuat beragam unsur yang mendetail serta bersifat kumulatif dan opsional.

Unsur yang jelimet atau detail tersebut memang membantu memberikan ruang lingkup yang jelas. Akan tetapi dari sisi lain, aspek mendetail dan kumulatif demikian itu memberikan banyak celah untuk siapa saja memanfaatkan ini sebagai celah. Karena kualifikasi yang disebut APK dan bukan APK hanya dapat dibuktikan apakah suatu benda atau bentuk lain tersebut memenuhi semua unsur sebagai APK atau bukan. Jika tidak semua unsur APK terpenuhi maka benda atau bentuk lain tersebut tidak dapat dikatakan sebagai APK.

Besarnya kemungkinan Ketua TP PKK memanfaatkan fasilitas atau keuangan negara jelas tidak berimbang dan rentan menjauh dari terwujudnya asas pemilu yang jujur dan adil. Apalagi bila berkaca pada penganggaran PKK yang bersumber dari APBN, APBD dan APB Desa sebagai mana diatur pada Pasal 18 Perpres PKK yang menyatakan:

Sumber pendanaan yang diperlukan dalam pelaksanaan Gerakan PKK dibebankan pada:

- a. anggaran pendapatan dan belanja negara untuk tingkat pusat;
- b. anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk tingkat provinsi dan kabupaten/kota;
- c. anggaran pendapatan dan belanja desa untuk tingkat desa; dan
- d. sumber lain yang sah, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Lemahnya pengaturan tentang kampanye sebagaimana yang diatur dalam PKPU Kampanye jelas memberikan ruang yang leluasa untuk melakukan kamuflase politik atas nama PKK. Padahal proses pengiklanan caleg dan upaya memasarkan atau memperkenalkan caleg kepada pemilih dilakukan dengan memanfaatkan legitimasi yang berbeda (bukan caleg). Yang secara esensi sejatinya tetap ingin memperkenalkan diri sebagai caleg dan membangun citra di masyarakat terkait isu-isu tertentu tanpa ada ajakan untuk memilih dan simbolisasi politik elektoral.

Sisi lemah pengaturan tentang kampanye tersebut seakan menutup mata, bahwa kampanye, APK atau bahan kampanye hanya sekedar pencantuman foto caleg, visi dan misi, program, simbol partai, tanda gambar, yang bertujuan untuk mengajak memilih. Untuk melihat ini agar lebih substansial patut kiranya melihat bagaimana perspektif *marketing politic* dan iklan politik mendukung aktivitas politik partai atau politisi. *Marketing politic* ialah penekanan penggunaan metode *marketing* untuk membantu politikus maupun partai politik agar lebih efisien dan efektif dalam membangun hubungan dua arah dengan konstituen dan masyarakat (Firmanzah, 2006, hlm.128). Hubungan dalam perspektif ini dimaknai sangat luas dari pertemuan-pertemuan pada masa kampanye pemilu maupun dengan komunikasi tidak langsung seperti dengan pemberitaan-pemberitaan dan kehadiran di media masa dalam waktu yang sangat panjang sebagai bagian dari kampanye politik (Sufyanto, 2015, hlm. 215).

Meskipun tidak metode satu-satunya dalam berkampanye, pertemuan tatap muka dan iklan melalui baliho atau media

massa dinilai paling efektif. Setidaknya itulah yang diakui oleh Nevi dan Suriati serta yang tampak dari aktivitas kampanye Lisda dan Yunisra. Aktivitas kampanye tatap muka atau aktivitas tatap muka lainnya yang bukan dideklarasikan sebagai kegiatan kampanye kerap dilegitimasi sebagai Ketua TP PKK. Begitu juga dengan iklan melalui baliho atau media massa

yang merupakan iklan layanan masyarakat milik pemerintah ataupun murni untuk kebutuhan kampanye. Sehingga wajar jika penyalahgunaan anggaran dan aktivitas PKK yang dananya bersumber dari APBN, APBD dan APB Desa sangat rentan terjadi. Apalagi secara struktur organisasi PKK yang mulai dari tingkat pusat sampai kepada tingkat kelurahan atau desa.

**Tabel 1.** Struktur PKK berdasarkan Permendagri No. 1 Tahun 2013

Tingkat	Struktur	Pengisi
<b>Pusat</b>	Ketua Umum	Istri Menteri Dalam Negari
	Ketua, Sekretaris Umum, Sekretaris, Bendahara, Anggota	laki-laki atau perempuan bersifat sukarela yang mampu dan peduli terhadap upaya kesejahteraan keluarga dan tidak mewakili suatu organisasi, lembaga, dan Partai Politik.
<b>Provinsi</b>	Ketua Umum	Istri Gubernur
	Wakil Ketua I	Istri Wakil Gubernur
	Wakil Ketua II, III dan IV, Sekretaris, Bendahara dan Anggota	laki-laki atau perempuan bersifat sukarela yang mampu dan peduli terhadap upaya kesejahteraan keluarga dan tidak mewakili suatu organisasi, lembaga, dan Partai Politik.
<b>Kabupaten/Kota</b>	Ketua Umum	Istri Bupati/Walikota
	Wakil Ketua I	Istri Wakil Bupati/Wakil Walikota
	Wakil Ketua II, III dan IV, Sekretaris, Bendahara dan Anggota	laki-laki atau perempuan bersifat sukarela yang mampu dan peduli terhadap upaya kesejahteraan keluarga dan tidak mewakili suatu organisasi, lembaga, dan Partai Politik.
<b>Kecamatan</b>	Ketua Umum	Istri Camat
	Wakil Ketua I, II, III dan IV, Sekretaris, Bendahara dan Anggota	laki-laki atau perempuan bersifat sukarela yang mampu dan peduli terhadap upaya kesejahteraan keluarga dan tidak mewakili suatu organisasi, lembaga, dan Partai Politik.
<b>Kelurahan</b>	Ketua Umum	Istri Lurah
	Wakil Ketua I, II, III dan IV, Sekretaris, Bendahara dan Anggota	laki-laki atau perempuan bersifat sukarela yang mampu dan peduli terhadap upaya kesejahteraan keluarga dan tidak mewakili suatu organisasi, lembaga, dan Partai Politik.
<b>Desa</b>	Ketua Umum	Istri Lurah
	Wakil Ketua, Sekretaris, Bendahara dan Anggota	laki-laki atau perempuan bersifat sukarela yang mampu dan peduli terhadap upaya kesejahteraan keluarga dan tidak mewakili suatu organisasi, lembaga, dan Partai Politik.

Dalam penelitian Sufyanto (2015, hlm, 361) mengungkap bahwa bentuk kepopuleran yang dibangun aktor politik yaitu dengan menampilkan dirinya secara ideal di depan publik, dan menyampaikan pesan menarik yang mampu membangun simpati publik. Hampir seluruh aktor politik berkeyakinan iklan politik melalui media baliho adalah cara yang efektif untuk mempopulerkan dirinya. Kaefektifan itu menurut seluruh aktor politik, karena biaya paling murah, hanya komunikasi satu arah sehingga tidak perlu argumen, tidak berisiko sebagaimana kampanye mengumpulkan masa dan bisa pesan apa saja tanpa harus memiliki pengetahuan apa yang disampaikan.

Sepuluh program gerakan PKK yang luas yang menyentuh aspek-aspek dasar manusia memang sangat efektif untuk membangun citra ideal untuk menyampaikan pesan dan membangun simpati publik. Setidak melalui imbauan seperti *“menjaga kesehatan dan kebersihan lingkungan”*, *“ayo makan ikan”* dan lainnya jelas sederhana, mudah dimengerti dan tidak akan memunculkan perdebatan. Dalam pantauan penulis selama masa kampanye, baliho-baliho semacam ini tampak menjamur dari instansi pemerintah daerah yang di dalamnya menampilkan sosok Ketua TP PKK yakni, istri kepala daerah yang maju sebagai caleg dalam Pileg 2019.

Besarnya potensi pemanfaatan keuangan negara oleh istri kepala daerah/wakil kepala daerah melalui PKK membuat kita harus memikirkan ulang beberapa hal penting sebagai perbaikan. Pertama, terkait dengan perbaikan regulasi kampanye. Perbaikan regulasi kampanye, khususnya di level teknis jelas perlu dilakukan. Hal tersebut

khususnya terkait dengan redefinisi serta rekualifikasi unsur kampanye dan APK. Meski membutuhkan aspek konkrit dan detail terkait dengan unsur agar memberikan ruang lingkup yang jelas, upaya redefinisi dan rekualifikasi unsur mesti dicarikan padanan yang bisa menjangkau kelemahan yang tampak pada saat ini.

Kedua, mempertimbangkan mundur atau cuti bagi istri kepala daerah/wakil kepala daerah jika maju sebagai caleg dalam pemilu. Meski bukan pejabat negara, penyelenggara negara, ASN, anggota Polri dan TNI atau karyawan/i BUMN atau BUMD, hal ini cukup berasal. Karena pada diri seorang istri kepala daerah/wakil kepala daerah melekat fasilitas negara sebagai istri. Tidak hanya itu, keberadaan istri kepala daerah/wakil kepala daerah di PKK adalah sisi lain potensi pemanfaatan keuangan negara untuk kepentingan politik elektoral seperti yang telah disebutkan sebelumnya di atas. Namun begitu, pilihan kedua ini dapat dijadikan pilihan ketiga apabila gerakan PKK secara struktur organisasi dapat direvitalisasi dengan demokratisasi organisasi dan kepemimpinan serta reformasi politik anggaran yang fundamental (Soetjipto dan Adelina, 2013, hlm 213).

## 4.2 PKK dan Ibuisme Negara

Majunya delapan istri kepala daerah/wakil kepala daerah di Sumatera Barat pada Pileg 2019 sejatinya mengulang apa yang sudah diungkap oleh Julia Suryakusuma tentang Ibuisme Negara. Ibuisme Negara adalah ideologi jender yang menciptakan stereotip kaku-baku dan bersifat sangat membatasi karena tujuannya memang untuk mengontrol dan menciptakan

suatu tatanan yang hierarkis. Ideologi jender ini, yang mengandung unsur-unsur “pengiburumahtangaan” dan “ibuisme”, mengarah pada proses “domestikasi”, suatu konsep yang lebih tepat untuk konteks Indonesia (Suryakusuma, 2011: hlm 10).

Khusus tentang PKK yang menjadi salah objek analisis munculnya Ibuisme Negara, dari sisi sejarah serta bagaimana gerakannya PKK pada masa orde baru sebagai upaya penjinakan, segregasi dan depolitisasi perempuan (Julia Suryakusuma, 2011: hlm 9). Peran PKK penting karena merupakan lembaga perantara tunggal antara negara dengan kaum wanita desa. Yang diperantarai adalah kekuasaan negara melalui berbagai wilayah pengaruh, yaitu sosial, budaya, ideologi, politik dan ekonomi. Tak kalah signifikan adalah kontradiksi yang segera terlihat jelas ketika kita mencermati PKK. Di satu sisi PKK adalah “gerakan” dalam arti tidak punya keanggotaan terdaftar seperti lazimnya organisasi. Inilah citra yang ditonjolkan oleh pemerintah. Di sisi lain badan pengelolaannya merupakan struktur hierarki yang meluas (Suryakusuma, 2011, hlm. 27) dari Presiden sampai ke tingkat kelurahan dan desa. Pada masa Orde Baru struktur ini dibuat sangat hierarkis agar kontrol terhadap gerakan perempuan melalui PKK dapat lebih dikontrol atau dalam arti bersifat sentralistik.

Meskipun secara historis sebagaimana yang diungkap oleh Julia PKK adalah bentuk lain dari domestifikasi perempuan dan alat kontrol negara terhadap perempuan dan suami-suami mereka di pemerintahan, akan tetapi dalam penelitian Soetjipto dan Adelina (2013) keberadaan PKK di level mikro memberikan manfaat karena

berhadapan dengan masalah-masalah kongkrit di daerah dan menunjukkan sifat kesukarelawanan. Akan tetapi hal tersebut berada dalam kondisi yang anomali bahkan ironi karena menurut Soetjipto dan Adelina (2013, hlm, 7) PKK pun dihadapkan pada posisi yang sulit karena, meski diketuai istri pemimpin daerah, acap kali terkendala oleh keterbatasan dana. Bahkan, Tim Penggerak PKK pun kerap menjalankan program yang sangat berat, tanpa jam kerja yang pasti, secara sukarela. Gambaran kesukarelawanan PKK tersebut jelas merupakan sebuah ironi jika disandingkan dengan para pimpinan level atas PKK, yakni istri kepala daerah. Kesukarelawanan juga salah satu bentuk modalitas politik. Legitimasi Ketua TP PKK inilah yang tampak dipakai oleh istri kepala daerah sebagai salah satu instrumen memperkenalkan diri kepada masyarakat. Melalui gerakan PKK.

Dalam konteks Ibuisme Negara, keberadaan PKK sebagai instrumen kekuasaan untuk mempertahankan domestifikasi perempuan secara sentralistik, alih-alih memberdayakan perempuan di sektro publik. Sementara hari ini, pemanfaatan PKK dalam konteks untuk keperluan Pileg 2019 cenderung terdistribusi atau desentralisasi melalui partai politik dan para kepala daerah dan wakil kepala daerah yang memanfaatkan istri kepala daerah/wakil kepala daerah. Kontrol yang dijalankan terhadap gerakan perempuan melalui PKK bukan lagi untuk menjaga stabilitas politik seperti pada masa Orde Baru, namun lebih untuk menjadikan PKK sebagai salah satu sumber daya politik yang menjanjikan secara hierarkis, aksesibilitas kepada konstituen serta isu lewat sepuluh gerakan pokok PKK.

Fakta tersebut tampak dari keterangan R sebagaimana telah disebutkan di atas, bahwa PKS memang memberikan instruksi kepada kadernya yang duduk di eksekutif sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah untuk memajukan istrinya yang bukan PNS atau karyawan BUMN/D untuk maju sebagai caleg. Begitu juga tampak dari Partai Nasdem khusus untuk Sumatera Barat, mereka memajukan tiga orang istri kepala daerah dalam Pileg 2019, yaitu Lisda Hendrajoni, Suriati Muzni Zakari dan Emi Irdinansyah. Namun begitu, iklim yang lebih kompetitif seperti pada Pileg 2019 ini sejatinya tidak memberikan apa-apa untuk pemajuan politik perempuan, terkhusus pada istri kepala daerah/wakil kepala daerah yang diusung sebagai caleg pada Pileg 2019.

Sebab dari wawancara dengan beberapa istri kepala daerah/wakil kepala daerah yang sempat ditemui, tidak satupun menunjukkan kemandirian mereka maju sebagai caleg karena aspek kapasitas dan personalitas. Tapi cenderung melekat pada bayangan suami mereka sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah serta (PKK). Selain menggunakan PKK sebagai salah satu sumber daya politik utama yang melekat kepada mereka karena menjadi istri kepala daerah dan wakil kepala daerah, instruksi partai sebagaimana yang diungkap oleh R terhadap kader PKS, Suriati yang mengakui dilamar oleh Partai Nasdem melalui suaminya karena elektabilitasnya sebagai Ketua TP PKK bahkan hingga ke Elfia Safitri yang maju atas permintaan suaminya yang merupakan Wakil Walikota Solok sekaligus Ketua PKPI Kota Solok dengan harapan mendapatkan satu fraksi di DPRD. Dalam tesis Suryakusuma (2011) secara tersirat disimpulkan

bahwa PKK adalah bentuk domestifikasi perempuan oleh negara pada masanya. Sementara dalam pandangan Soetjipto dan Adelina (2013), PKK tidak sepenuhnya pelebagaan domestifikasi tersebut. PKK juga memberikan dampak positif melalui gerakan kesukarelawanannya.

Majunya istri kepala daerah/wakil kepala daerah sebagai caleg pada Pileg 2019 jika mengacu pada aturan kampanye hari ini jelas memberikan ruang besar potensi pemanfaatan keuangan negara untuk kepentingan kampanye. Sementara keberadaan mereka dilirik bukan semata-mata karena kapasitas, tapi karena atribut sebagai istri kepala daerah/wakil kepala daerah. Pesolan PKK sebagai modalitas politik istri kepala daerah/wakil kepala daerah di Sumatera Barat dan kapasitas caleg memang sejatinya adalah dua hal yang berbeda. Namun sepanjang aturan tentang kampanye tidak mengalami perbaikan, PKK tidak mengalami revitalisasi, maka secara tidak langsung negara berpotensi selalu terlibat mengukuhkan praktek Neo-Ibuisme Negara lewat majunya istri kepala daerah/wakil kepala daerah dalam pemilu.

## 5. Simpulan

Berdasarkan apa yang sudah dijelaskan pada bagian pembahasan dapat disimpulkan bahwa, langkah merekrut istri kepala daerah/wakil kepala daerah menjadi caleg pada Pileg 2019 adalah langkah yang menguntungkan bagi partai politik untuk dapat memperoleh kursi. Namun keberadaan istri kepala daerah/wakil kepala daerah sebagai bagian dari organisasi PKK sangat rentan memanfaatkan APBN, APBD dan APB Desa untuk kepentingan kampanye karena aturan tentang kampanye hari ini

masih memiliki banyak celah serta terlalu formal terhadap aspek konten visual yang berhubungan dengan pemilu dan ajakan memilih. Tidak hanya itu, fenomena tersebut juga mengungkap adanya neo-ibuisme negara dengan sifat yang lebih cair dan terdesentralisasi kepada partai-partai dan kepala daerah/wakil kepala daerah dengan tetap memanfaatkan organ dan gerakan PKK melalui istri kepala daerah/wakil kepala daerah.

Perubahan regulasi kampanye agar lebih mampu menjangkau aspek lebih substansial amat sangat penting agar menciptakan pemilu yang lebih jujur dan adil. Selain itu juga perlu

dipertimbangkan apakah kedepan, apabila istri kepala daerah/wakil kepala daerah maju sebagai caleg perlu mengundurkan diri atau cuti dari jabatan yang anggaran kelembagaannya berasal dari APBN, APBD dan/atau APB Desa. Apalagi jika dilihat secara lebih dalam lagi, fenomena majunya istri kepala daerah/wakil kepala daerah sebagai caleg pada Pileg 2019 di Sumatera Barat, dalam kacamata ibuisme negara lebih mencerminkan politisasi perempuan dibandingkan dengan politik perempuan itu sendiri serta bangkitnya ibuisme negara model baru (Neo-Ibuisme Negara).

## DAFTAR PUSTAKA

- Firmanzah. (2010). *Persaingan, Legitimasi Kekuasaan, dan Marketing Politik*. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia.
- Firmanzah. (2006). *Marketing Politik: Antara Pemahaman dan Realitas*. Jakarta. Yayasan Obor Indonesia
- Marzuki, P.M. (2006). *Penelitian Hukum*. Jakarta. Kencana.
- Soekanto, S. dan Mamudji, S. (2006). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta. Rajagrafindo Persada.
- Soetjipto, Ani W. Dan Adelina, Shelly, (2013) *Suara dari Desa: Menuju Revitalisasi PKK*, Tangerang Selatan. Marjin Kiri.
- Sufyanto. (2015). *Selebritisasi Politik*. Ujung Berung: Bandung. Nusa Media.
- Surbakti, R. (2014, Februari 14). Pemilu Berintegritas dan Adil. *Kompas*. hlm. 6
- Suryakusuma, J. (2011). *Ibuisme Negara: Konstruksi Sosial Keperempuanan Orde Baru*. Depok: Komunitas Bambu.
- Waluyo, B. (2002). *Penelitian Hukum dalam Praktik*. Jakarta. Sinar Grafika.