



# PARLIAMENTARY REVIEW

## PEMILIHAN UMUM 2019

- **Penafsiran terhadap Subjek Pelanggaran Kampanye dalam UU No. 7 Tahun 2017 dan Ancaman Sanksi Pidananya**  
**Puteri Hikmawati**
- **Pencalonan 30% Perempuan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum**  
**Sali Susiana**
- **Pemilu 2019 dan Masa Depan Politik Anggaran**  
**Suhartono**
- **Kampanye Pemilu Serentak 2019 sebagai Instrumen Pendidikan Politik**  
**Prayudi**

**Vol. 1**

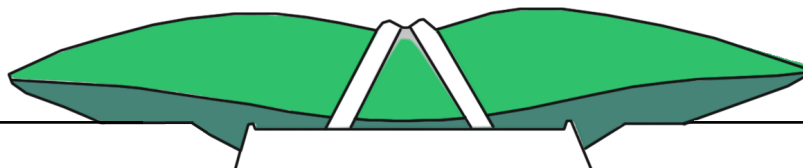
**No. 1**

**Hlm. 1-34**

**Maret 2019**



Diterbitkan oleh:  
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia



---

# PARLIAMTARY REVIEW

**Vol. I No. 1 (2019) 1-34**

---

## **Tim Penyusun**

### **Penanggung Jawab**

Dr. Indra Pahlevi, S.IP., M.Si.

### **Koordinator Redaksi**

Prof. Dr. Ujjanto Singgih P., M.Si.

### **Redaksi Bidang**

Prof. Dr. phil. Poltak Partogi Nainggolan, M.A.

Mandala Harefa, S.E., M.Si.

Sali Susiana, S.Sos., M.Si.

Dr. Riris Katharina, S.Sos., M.Si.

Dr. Lidya Suryani Widayati, S.H., M.H.

Hariyadi, S.IP., M.P.P.

Dra. Adirini Pujayanti, M.Si.

Drs. Ahmad Budiman, M.Pd.

Monika Suhayati, S.H., M.H.

### **Mitra Bestari**

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

Prof. Dr. Carunia Firdausy

Prof. Dr. Lili Romli

Dinna Wisnu, Ph.D

Dr. Sri Budi Eko Wardani, S.IP, M.Si.

### **Penulis**

Puteri Hikmawati, S.H., M.H.

Sali Susiana, S.Sos., M.Si.

Suhartono, S.IP., M.P.P.

Drs. Prayudi, M.Si.

### **Pengatur Tata Letak**

Yulia Indahri, S.Pd., M.A.

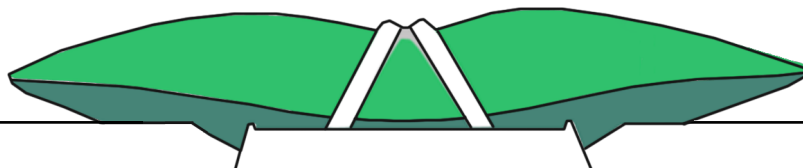
Elga Andina, S.Psi., M.Psi.

Nur Sholikhah Putri Suni, M.Epid.

Siti Chaerani Dewanti, S.Ars., M.Si.

T. Ade Surya, S.T., M.M.

---



---

PARLIAMENTARY REVIEW  
**Vol. I No. 1 (2019) 1-34**

---

**PEMILIHAN UMUM 2019**

---

**Penafsiran terhadap Subjek Pelanggaran Kampanye  
dalam UU No. 7 Tahun 2017 dan Ancaman Sanksi Pidananya**

Puteri Hikmawati

**Pencalonan 30% Perempuan dalam  
Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum**

Sali Susiana

**Pemilu 2019 dan Masa Depan Politik Anggaran**

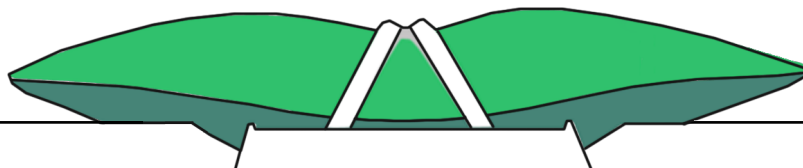
Suhartono

**Kampanye Pemilu Serentak 2019  
sebagai Instrumen Pendidikan Politik**

Prayudi



Diterbitkan oleh:  
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia



---

PARLIAMENTARY REVIEW  
Vol. I No. 1 (2019) 1-34

---

**Daftar Isi**

**Penafsiran terhadap Subjek Pelanggaran Kampanye  
dalam UU No. 7 Tahun 2017 dan Ancaman Sanksi Pidananya**

Puteri Hikmawati ..... 1-8

**Pencalonan 30% Perempuan dalam  
Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum**

Sali Susiana ..... 9-18

**Pemilu 2019 dan Masa Depan Politik Anggaran**

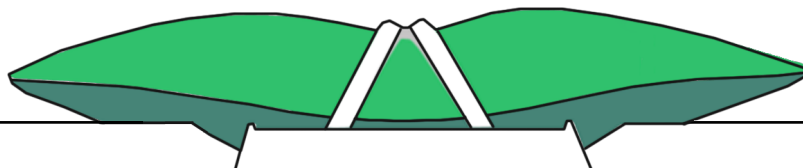
Suhartono ..... 19-26

**Kampanye Pemilu Serentak 2019  
sebagai Instrumen Pendidikan Politik**

Prayudi ..... 27-34



Diterbitkan oleh:  
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia



# PARLIAMENTARY REVIEW

Vol. I No. 1 (2019) 1-34

## Pengantar Redaksi

Pusat Penelitian Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI merupakan salah satu unit pendukung DPR yang tugas pokoknya adalah melakukan penelitian sebagai dukungan keahlian. Sejak awal pembentukannya, pendayagunaan dan penganekaragaman publikasi merupakan salah satu elemen penting yang terus dikembangkan dari tahun ke tahun. Untuk tahun 2019 ini, Pusat Penelitian memperkenalkan satu jenis publikasi ilmiah baru yang disebut dengan *Parliamentary Review*, yang berbeda dengan terbitan lain yang sudah mapan, di mana *Parliamentary Review* merupakan jurnal akademik yang lebih padat, sehingga memiliki jumlah halaman lebih sedikit dibanding jurnal yang telah ada. Disamping pemilihan topiknya yang diupayakan sedekat mungkin dengan isu yang sedang menjadi perhatian Dewan, keseluruhan artikel yang ada dalam jurnal ini juga memiliki kesamaan tema yang ditetapkan terlebih dahulu dalam sidang redaksi. *Parliamentary Review* ini direncanakan akan terbit empat kali dalam setahun.

Untuk edisi perdana ini redaksi memilih tema pemilihan umum yang dibahas dalam empat perspektif yaitu hukum, sosial, kebijakan publik, dan politik. Isu pertama dalam *Parliamentary Review* edisi perdana ini terkait pelanggaran penyelenggaraan kampanye yang diuraikan oleh Puteri Hikmawati dalam artikel yang berjudul “Penafsiran terhadap Subjek Pelanggaran Kampanye dalam UU No. 7 Tahun 2017 dan Ancaman Sanksi Pidananya”. Dalam artikel ini diuraikan bahwa terdapat dua subjek dari sejumlah larangan bagi pelaksana, peserta, dan tim kampanye pemilu, yang pertama subjek pelanggaran yang sanksi pidananya diancam dengan UU No. 7 Tahun 2017 dan subjek pelanggaran kampanye yang menggunakan media elektronik yang menggunakan UU ITE. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan karena adanya kekeliruan dalam menafsirkan subjek pelanggaran kampanye yang merupakan peserta, yang dianggap sebagai peserta pemilu, dikenakan UU No. 7 Tahun 2017, sedangkan anggota masyarakat yang melakukan pelanggaran kampanye dikenakan UU ITE.

Isu berikutnya diuraikan dalam artikel yang berjudul “Pencalonan 30% Perempuan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum” yang ditulis oleh Sali Susiana. Dalam artikel ini penulis menguraikan bahwa pencalonan 30% perempuan sebagai anggota legislatif pertama kali dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum. Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu 2019, pasal yang mengatur mengenai pencalonan 30% perempuan jumlahnya relatif lebih banyak dibanding sebelumnya, yaitu 14 pasal. Dalam implementasinya, 16 partai politik peserta Pemilu 2019 dapat memenuhi pencalonan 30% perempuan dalam daftar Calon Anggota Legislatif (Caleg) sebagaimana diatur dalam Pasal 245 dan Pasal 246 ayat (1) dan ayat (2), namun belum memperlihatkan efektivitas *zipper system* yang diharapkan dapat meningkatkan angka keterwakilan perempuan di lembaga legislatif.

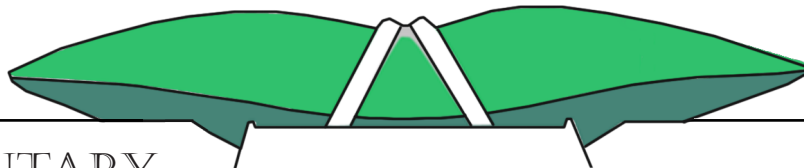
Permasalahan lain ditulis oleh Suhatono dengan artikel berjudul “Pemilu 2019 dan Masa Depan Politik Anggaran”. Dalam artikel ini, penulis menguraikan bahwa Pemilu sebagai kontestasi politik dan anggaran sebagai salah satu produk dari proses politik memiliki keterkaitan satu sama lainnya. Ada tiga perspektif yang dapat digunakan dalam melihat hubungan antara siklus politik dan anggaran untuk melihat masa depan politik anggaran di Indonesia dalam Pemilu 2019. Melalui meta analisis terhadap isu-isu kampanye yang berkembang pada Pemilu 2019 ini, teori oportunistik politisi yang lebih memiliki relevansi dalam melihat realitas Pemilu 2019, sehingga diperlukan regulasi yang lebih komprehensif dan yang mampu meningkatkan kualitas akuntabilitas proses pembuatan kebijakan anggaran.

Seperti diketahui, bahwa Pemilu 2019 ini agak berbeda dengan Pemilu sebelumnya karena tahun 2019 adalah Pemilu yang dilakukan serentak antara Pemilu untuk memilih Anggota Legislatif dan Pemilu untuk memilih Presiden dan wakil Presiden. Salah satu tahapan penting dalam Pemilu adalah masa kampanye, isu ini diuraikan oleh Prayudi dalam artikel yang bertajuk “Kampanye Pemilu Serentak 2019 Sebagai Instrumen Pendidikan Politik”. Dalam artikel ini penulis berpendapat bahwa kampanye pileg tidak lagi tersambung dengan apa yang lebih ramai dibicarakan publik di debat pilpres, karena unsur pendidikan politik belum menjadi tema utama bagi politisi. Oleh karena itu, penulis merekomendasikan agar *fairness* penyelenggaraan pemilu bagi literasi warga guna lebih menekankan pada kontrak sosial dengan elit dalam tataran program yang ditawarkan saat kampanye harus semakin diperkuat.

Akhirnya, redaksi mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang memungkinkan terbitnya edisi ini. Tidak lupa diucapkan terima kasih kepada para mitra bestari yang telah menyediakan dan meluangkan waktu menelaah naskah setiap penulis sehingga dapat diterbitkan. Dan tidak lupa juga, redaksi mengharapkan saran dan kritik kepada sidang pembaca yang dapat disampaikan melalui *e-mail* [parliamentaryreview@dpr.go.id](mailto:parliamentaryreview@dpr.go.id).

Jakarta, Maret 2019

Redaksi



## Penafsiran terhadap Subjek Pelanggaran Kampanye dalam UU No. 7 Tahun 2017 dan Ancaman Sanksi Pidananya

Puteri Hikmawati

Peneliti Utama  
Bidang Hukum Pidana  
puteri.hikmawati@dpr.go.id

### Keywords

subject,  
violation,  
campaign,  
general election,  
criminal sanction.

### Abstract

*Law No. 7 of 2017 concerning General Elections contains a number of prohibitions for executors, participants, Election Campaign teams in the implementation of campaigns, such as insulting based on SARA, inciting, and pitting individual or communities, which are threatened with criminal sanctions. This article studies the interpretation of campaign violators in Law No. 7 of 2017 and criminal sanctions. The subjects of campaign violations which are the subject of election crimes in Law No. 7 of 2017 are executors, participants, and election campaign teams, threatened with imprisonment and fines. Meanwhile, against the subjects of certain campaign violations that use electronic media, the ITE Law can be applied, which threatens imprisonment and the penalties are more severe. This creates legal uncertainty and injustice. There is a mistake in interpreting campaign violators who are participants, who are considered as participants in the election, subject to Law No. 7 of 2017, while community members who commit campaign violations are subject to the ITE Law. In fact, the participants referred to in Law No. 7 of 2017 are election campaign participants who are members of the community, so Law No. 7 of 2017 can also be applied to the community.*

### Daftar Isi

Pendahuluan .....	2
Pengaturan tentang Pelanggaran Kampanye Pemilu.....	3
Subjek Pelanggaran Kampanye dan Ancaman Sanksinya .....	4
Penutup .....	7
Pustaka Acuan .....	8

### Kata Kunci

subjek,  
pelanggaran,  
kampanye,  
pemilu,  
sanksi pidana.

### Abstrak

UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum memuat sejumlah larangan bagi pelaksana, peserta, dan tim kampanye pemilu dalam pelaksanaan kampanye, seperti menghina berdasarkan SARA, menghasut, dan mengadu domba perseorangan atau masyarakat, yang diancam dengan sanksi pidana. Artikel ini mengkaji penafsiran terhadap subjek pelanggaran kampanye dalam UU No. 7 Tahun 2017 dan sanksi pidananya. Subjek pelanggaran kampanye yang merupakan subjek tindak pidana pemilu dalam UU No. 7 Tahun 2017 adalah pelaksana, peserta, dan tim kampanye pemilu, diancam dengan pidana penjara dan denda. Sementara itu, terhadap subjek pelanggaran kampanye yang menggunakan media elektronik dapat diberlakukan UU ITE, yang ancaman sanksi pidana penjara dan dendanya lebih berat. Hal ini menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan. Terdapat kekeliruan dalam menafsirkan subjek pelanggaran kampanye yang merupakan peserta, yang dianggap sebagai peserta pemilu, dikenakan UU No. 7 Tahun 2017, sedangkan anggota masyarakat yang melakukan pelanggaran kampanye dikenakan UU ITE. Padahal, peserta yang dimaksud dalam UU No. 7 Tahun 2017 adalah peserta kampanye pemilu yang merupakan anggota masyarakat, sehingga UU No. 7 Tahun 2017 dapat juga diterapkan terhadap masyarakat.

## Pendahuluan

Pada tahun 2019 ini untuk pertama kalinya pemilihan presiden dan pemilihan anggota legislatif dilakukan secara serentak. Pemilihan umum (pemilu) serentak berlangsung pada 17 April 2019.

Berdasarkan Undang-Undang (UU) No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, pemilu adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 1 angka 1).

Kampanye merupakan salah satu tahapan formal dalam Pemilu 2019 yang dimulai sejak 23 September 2018 s.d. 13 April 2019. Dalam Pemilu tahun 2019 ini Kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan Kampanye Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD dilaksanakan secara serentak. Kampanye pemilu 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 (Pasal 1 angka 35 UU No. 7 Tahun 2017). Padahal, meyakinkan pemilih tidak hanya selalu melalui tawaran visi dan misi ataupun program-programnya, melalui aktivitas atau penampilan di media saja dengan intensitas yang tinggi sudah dapat dikategorikan berkampanye (Sinulingga *et al.*, 2007: 13).

Kampanye pemilu merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat dan dilaksanakan secara bertanggung jawab (Pasal 267 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017). Namun, pada kenyataannya berbagai cara dalam berkampanye dilakukan, bahkan sampai melampaui batas, dengan munculnya banyak berita bohong (*hoax*). Hal ini dianggap sebagai pelanggaran kampanye yang diancam dengan sanksi pidana.

Pelanggaran kampanye dapat merusak semangat pemilu damai yang telah diikrarkan oleh kedua pasangan calon presiden dan calon wakil presiden saat mendaftar ke Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan KPU membuka kampanye pada 23 September 2018. Deklarasi damai yang dibacakan oleh KPU beserta peserta pemilu, antara lain berisi “melaksanakan kampanye pemilu yang aman, tertib, damai, berintegritas tanpa *hoax*, politisasi SARA dan politik uang” (Suara Pembaruan, 26 Februari 2019).

Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemenkominfo) mengidentifikasi sebanyak 175

konten *hoax* dari beragam isu yang menyebar di internet dan media sosial selama Januari 2019, rata-rata 4-6 konten per hari. Dari 175 konten disinformasi itu, ada 81 konten yang berkaitan dengan Pemilu 2019 (Media Indonesia, 7 Februari 2019). Di samping itu, Pelaksana Tugas (Plt.) Kepala Humas Kemenkominfo, Ferdinandus Setu, mengungkapkan, bahwa Kemenkominfo menemukan 1.000 lebih informasi *hoax* di media sosial dengan konten kampanye hitam menjelang Pemilu 2019 (kricom.id, 18 Februari 2019).

Selain itu, data penelitian yang dilakukan oleh Politicawave, dalam periode 28 Januari s.d. 4 Februari 2019, dari 1.899.881 percakapan di media sosial (medsos) dengan jumlah 267.059 akun, terdapat 10 isu *hoax* dengan jumlah percakapan terbesar. 10 isu *hoax* tersebut adalah *hoax* Ratna Sarumpaet; utang pemerintah US\$2 miliar; 10 kontainer surat suara yang sudah dicoblos; transaksi *e-Toll* dikaitkan utang dari Tiongkok; e-KTP palsu dari Tiongkok; Jokowi dituduh PKI; Jokowi gunakan konsultan asing; ijazah SMA Jokowi palsu; 10 juta TKA asal Tiongkok; dan Ma'ruf Amin akan digantikan Basuki Tjahaja Purnama (Suara Pembaruan, 26 Februari 2019). Sebagian besar dari *hoax* tersebut ditujukan kepada Calon Presiden Joko Widodo, sedangkan kepada Calon Presiden Prabowo berkaitan dengan isu pelanggaran hak asasi manusia (HAM) yang dilakukan oleh Prabowo Subianto selaku Danjen Kopassus pada tahun 1998 yang membuat beberapa aktivis diculik dan meninggal dunia. Aktivis HAM tersebut pada tahun 1998 sampai dengan saat ini tidak diketahui keberadaannya dan tidak ada penyelesaian secara hukum sampai pada saat ini (Natapraja Jurnal Kajian Ilmu Administrasi, 2016: 181-194).

Kampanye hitam melalui media sosial juga terjadi di Karawang, yang membuat heboh masyarakat, yaitu beredarnya video aksi sosialisasi berisi kampanye hitam terhadap Jokowi Maruf yang viral. Dalam video yang beredar, dua orang perempuan meyakini warga, bahwa Jokowi akan melarang azan dan membolehkan pernikahan sesama jenis. Polisi telah menetapkan tiga perempuan yang diduga sebagai pelaku kampanye hitam tersebut, sebagai tersangka. Mereka dijerat dengan UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE) atas unggahan video viral tersebut (news.detik.com, 27 Februari 2019).

Tiga orang perempuan tersebut dikenakan UU ITE karena dianggap tidak memenuhi unsur dalam Pasal 280 ayat (1) huruf c UU No. 7 Tahun 2017, yang memuat aturan mengenai larangan dalam kampanye. Berdasarkan telaah dan kajian Bawaslu Karawang, tiga perempuan tersebut bukan bagian dari subjek



pelanggaran kampanye sebagaimana dimaksud dalam UU No. 7 Tahun 2017, yaitu pelaksana, peserta, dan tim kampanye (news.detik.com, 27 Februari 2019).

Berbagai pelanggaran kampanye perlu ditindaklanjuti dengan proses hukum. Artikel ini akan mengkaji penafsiran terhadap subjek pelanggaran kampanye dalam UU No. 7 Tahun 2017 dan ancaman sanksinya.

## Pengaturan tentang Pelanggaran Kampanye Pemilu

Dalam UU No. 7 Tahun 2017 telah dijamin pelaksanaan pemilu dilakukan dengan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. UU tersebut juga telah mengatur ketentuan dalam berkampanye, dan memuat sejumlah larangan dalam berkampanye.

Pasal 280 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 menyebutkan hal-hal yang dilarang dalam pelaksanaan kampanye pemilu yang dilakukan oleh pelaksana, peserta, dan tim kampanye pemilu, yaitu:

- 1) mempersoalkan dasar negara Pancasila, Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) melakukan kegiatan yang membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 3) menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon, dan/atau peserta pemilu yang lain;
- 4) menghasut dan mengadu domba perseorangan ataupun masyarakat;
- 5) mengganggu ketertiban umum;
- 6) mengancam untuk melakukan kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada seseorang, sekelompok anggota masyarakat, dan/atau peserta pemilu yang lain;
- 7) merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye peserta pemilu;
- 8) menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan;
- 9) membawa atau menggunakan tanda gambar dan/atau atribut selain dari tanda gambar dan/atau atribut peserta pemilu yang bersangkutan; dan
- 10) menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta kampanye pemilu.

Namun faktanya banyak ditemukan pelanggaran dalam berkampanye. Pelanggaran terhadap hal-hal yang dilarang dalam kampanye seperti penghinaan terhadap seseorang atau peserta pemilu yang lain berdasarkan SARA, serta menghasut dan mengadu domba perseorangan atau masyarakat

dianggap sebagai kampanye hitam dalam berbagai media dan kalangan. Kampanye hitam tidak dikenal dalam UU No. 7 Tahun 2017, tetapi jika mengacu pada UU No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang, sebagai UU yang sama-sama mengatur mengenai pemilihan, secara tegas disebutkan bahwa “melakukan kampanye berupa menghasut, memfitnah, mengadu domba partai politik, perseorangan, dan/atau kelompok masyarakat merupakan bentuk kampanye hitam atau *black campaign*” (Penjelasan Pasal 69 huruf c UU No. 8 Tahun 2015).

Walaupun istilah kampanye hitam tidak dikenal dalam UU No. 7 Tahun 2017, namun berdasarkan hal-hal yang dilarang dalam UU tersebut, yang dapat disamakan dengan kampanye hitam menurut UU No. 8 Tahun 2015 adalah menghasut dan mengadu domba perseorangan ataupun masyarakat (huruf d). Tetapi UU No. 7 Tahun 2017 tidak mengkategorikan tindakan tersebut sebagai tindak pidana pemilu. Pasal 280 ayat (4) UU Pemilu menyebutkan “Pelanggaran terhadap larangan ketentuan pada ayat (1) huruf c, huruf f, huruf g, huruf i, dan huruf j, dan ayat (2) merupakan tindak pidana pemilu”. Huruf d tidak termasuk dalam kategori tindak pidana pemilu, berdasarkan bunyi ayat (4) tersebut.

Beberapa pakar menyebutkan pengertian kampanye hitam (*black campaign*) dan membandingkannya dengan kampanye negatif (*negative campaign*). Riswandi dalam bukunya *Komunikasi Politik* mengatakan bahwa *black campaign* merupakan model kampanye dengan menggunakan rayuan yang merusak, sindiran atau rumor yang tersebar mengenai sasaran kepada para kandidat atau calon kepada masyarakat agar menimbulkan persepsi yang dianggap tidak etis terutama dalam hal kebijakan publik (Riswandi, 2009: 30).

Pengamat Politik Universitas Islam Negeri (UIN) Jakarta Adi Prayitno menyebutkan, bahwa dalam UU Pemilu tidak ada istilah kampanye hitam maupun kampanye negatif. Kedua istilah itu hanya digunakan dalam terminologi politik. Kalau *negative campaign* itu biasanya satu instrumen untuk *men-down grade* lawan dengan cara menyajikan kelemahan, tentu dibarengi dengan fakta politik yang ada. Sementara *black campaign* itu lebih brutal, lebih serampangan, menuding pasangan lain tanpa menyajikan fakta yang ada (Kompas.com, 15 Oktober 2018).

Direktur Eksekutif Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) Titi Anggraeni juga

membandingkan kampanye hitam dengan kampanye negatif. Titi mengatakan, kampanye hitam atau yang biasa disebut kampanye jahat, dapat merusak kualitas demokrasi di Indonesia. Daripada melakukan kampanye hitam lebih baik para kandidat dan tim suksesnya melakukan kampanye negatif. Kampanye negatif merupakan salah satu strategi kampanye yang mempertanyakan masalah kekurangan, potensi, dan kemampuan lawan politik (*Suara Pembaruan*, 26 Februari 2019).

Sementara itu, Guru Besar Ilmu Hukum Pidana Universitas Indonesia, Topo Santoso, menjelaskan beda kampanye negatif dengan kampanye hitam atau *black campaign*. Dalam hukum pemilihan, kampanye negatif diizinkan, sedangkan kampanye hitam dilarang dan dapat dikenakan sanksi pidana, sebagaimana tertuang di dalam Pasal 280 ayat (1) huruf c dan Pasal 521. Lebih lanjut menurut Topo, jika kampanye negatif dilakukan dengan menunjukkan kelemahan dan kesalahan pihak lawan politik, maka kampanye hitam adalah menuduh pihak lawan dengan tuduhan palsu atau belum terbukti, atau melalui hal-hal yang tidak relevan terkait kapasitasnya sebagai pemimpin. Sebagai contoh, kampanye negatif dalam kontes pemilihan presiden (pilpres) dilakukan dengan mengumbar data hutang luar negeri petahana calon presiden (capres) oleh pihak lawan. Sementara contoh untuk kampanye hitam, menuduh seseorang tidak pantas menjadi pemimpin karena agama atau rasnya ([law.ui.ac.id](http://law.ui.ac.id), 7 Februari 2019).

Ketua Mahkamah Konstitusi (MK) Periode 2008–2013, Mahfud MD juga mengatakan, *negative campaign* atau kampanye negatif boleh dilakukan saat kampanye Pemilu 2019. Namun, jangan melakukan *black campaign* atau kampanye hitam. Kampanye negatif mengungkapkan fakta yang menunjukkan kekurangan seseorang. Hal itu berbeda dengan *black campaign*. Kampanye hitam tidak didasarkan pada fakta, dan cenderung berupa fitnah yang berpotensi mengarah pada tindak pidana. Menurut Mahfud, saat ini, khususnya di media sosial, kampanye negatif sudah banyak dilakukan. Mereka yang melakukan kampanye negatif tidak dapat ditindak secara hukum sepanjang apa yang disampaikan sesuai fakta. Kampanye negatif justru dapat menjadi pertimbangan bagi pemilih untuk memilih kandidat pasangan calon karena adanya fakta yang diungkap ke publik. Sementara, kampanye negatif dari kubu lain dapat dijadikan bahan introspeksi bagi kandidat (*Kompas.com*, 15 Oktober 2018).

Dari berbagai pengertian kampanye hitam tersebut, dapat dikatakan bahwa kampanye hitam mempunyai pengertian yang luas, tidak hanya

menghasut dan mengadu domba, tetapi juga menghina, mengancam, dan menimbulkan rasa kebencian atau permusuhan berdasarkan SARA. Kampanye hitam bertujuan untuk menjatuhkan lawan politik melalui isu-isu yang tidak benar, sementara dalam kampanye negatif mengungkapkan kelemahan atau kekurangan calon lain. Kampanye hitam dianggap sebagai tindak pidana dan dikenakan sanksi pidana bagi pelakunya, sedangkan kampanye negatif tidak dilarang dalam undang-undang.

Kampanye hitam dianggap sebagai tindak pidana karena mempunyai dampak yang besar, yaitu dapat menjatuhkan nama baik calon lain agar tidak disenangi masyarakat dan merusak kualitas demokrasi di Indonesia. Dampak kampanye hitam dapat dilihat dalam indikator, berdasarkan hasil penelitian terhadap kampanye hitam pada Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tahun 2014, yaitu pertama, menjatuhkan nama baik seorang calon presiden sehingga yang bersangkutan tidak disenangi oleh rekan separtainya, pendukungnya, dan masyarakat umum. Kedua, mematikan karakter calon presiden dengan mengungkap aib calon yang ada sehingga yang bersangkutan kehilangan simpatik. Selain itu, kampanye hitam akan berdampak pada menurunnya elektabilitas calon presiden yang bersaing dalam pilpres (Januru, 2016: 181-194).

## Subjek Pelanggaran Kampanye dan Ancaman Sanksinya

Pengaturan sesuatu masalah dalam perundang-undangan didasari pada pokok pikiran bahwa ada sesuatu “kepentingan hukum” yang perlu mendapat pengaturan dan perlindungan hukum. Pengaturan dan perlindungan melalui hukum dapat dibedakan menjadi tiga sistem pengaturan dan perlindungan di mana masing-masing sistem pengaturan dan perlindungan tersebut disertai dengan sanksinya masing-masing. Ketiga sistem pengaturan dan perlindungan tersebut (Putra Jaya, 2008: 142) adalah:

- 1) Sistem pengaturan dan perlindungan melalui hukum administrasi dengan sanksi administratif.
- 2) Sistem pengaturan dan perlindungan melalui hukum perdata dengan sanksi perdata.
- 3) Sistem pengaturan dan perlindungan melalui hukum pidana dengan sanksi pidana.

Dewasa ini hukum pidana ternyata semakin banyak digunakan dan diandalkan dalam rangka mengatur dan menertibkan masyarakat melalui peraturan perundang-undangan. Dinamika hukum

dapat dilihat dari adanya kebijakan penggunaan sanksi pidana melalui pencantuman bab tentang “ketentuan pidana” pada bagian akhir kebanyakan produk perundang-undangan (Teguh Prasetyo, 2010: 44).

Demikian pula, UU No. 7 Tahun 2017 mencantumkan “Ketentuan Pidana Pemilu” dalam Bab II Buku Kelima. Dalam hal terjadi pelanggaran terhadap larangan kampanye dalam Pasal 280, dikenakan sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 521. Pasal 521 menyebutkan “Setiap pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye pemilu yang dengan sengaja melanggar larangan pelaksanaan kampanye pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 280 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf g, huruf h, huruf i, atau huruf j dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)”. Dengan sanksi yang diatur dalam Pasal 521 ini, semua pelanggaran, baik yang disebut sebagai tindak pidana pemilu dalam Pasal 280 ayat (4) maupun tidak, disamakan ancaman sanksinya. Ancaman sanksi yang sama juga dikenakan terhadap peserta kampanye pemilu, yang menurut Pasal 273 merupakan anggota masyarakat.

Selain itu, UU No. 7 Tahun 2017 menyamaratakan ancaman sanksi pidana bagi pelanggaran kampanye dengan metode apapun yang digunakan. Pasal 275 UU No. 7 Tahun 2017 ayat

(1) menyebutkan bahwa kampanye pemilu dapat dilakukan melalui pertemuan terbatas; pertemuan tatap muka; penyebaran bahan kampanye pemilu kepada umum; pemasangan alat peraga di tempat umum; media sosial; iklan media massa cetak; media massa elektronik, dan internet; rapat umum; debat pasangan calon tentang materi kampanye pasangan calon; dan kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye pemilu dan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kampanye hitam melalui media massa elektronik dan internet merupakan strategi yang paling cepat menyebar ke jutaan orang.

Sementara itu, terhadap subjek tindak pidana yang dilakukan melalui media elektronik saat ini diberlakukan UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 (UU ITE). UU ini juga dapat digunakan untuk menjerat subjek kampanye hitam.

UU ITE mengatur ancaman sanksi bagi subjek tindak pidana tertentu yang menggunakan elektronik sebagai alat. Sementara itu, metode yang digunakan dalam kampanye hitam sekarang ini telah memanfaatkan kecanggihan teknologi, multimedia, dan media massa. Tabel di bawah ini menunjukkan subjek tindak pidana yang dimuat dalam UU No. 7 Tahun 2017 dan dapat dijerat juga dengan UU ITE.

**Tabel Perbandingan Subjek Tindak Pidana/Pelanggaran Pemilu dan Sanksi Pidananya dalam UU No. 7 Tahun 2017 dan UU ITE**

UU No. 7 Tahun 2017		UU ITE	
Pasal 280 ayat (1) huruf c jo Pasal 521	Pelaksana, peserta, dan tim kampanye pemilu yang menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon, dan/atau peserta pemilu yang lain, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).	Pasal 27 ayat (3) jo Pasal 45 ayat (3)	Setiap orang dengan sengaja dan tanpa hak mendistribusikan dan/atau mentransmisikan dan/atau membuat dapat diaksesnya informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang memiliki muatan penghinaan dan/atau pencemaran nama baik, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau denda paling banyak Rp750.000.000,00 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah).

UU No. 7 Tahun 2017		UU ITE	
		Pasal 28 ayat (2) jo Pasal 45A ayat (2)	Setiap orang dengan sengaja dan tanpa hak menyebarkan informasi yang ditujukan untuk menimbulkan rasa kebencian atau permusuhan individu dan/atau kelompok masyarakat tertentu berdasarkan atas suku, agama, ras, dan antar-golongan (SARA), dipidana dengan pidana penjara paling lama 6 (enam) tahun dan/atau denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
Pasal 280 ayat (1) huruf f jo Pasal 521	Pelaksana, peserta, dan tim kampanye pemilu yang mengancam untuk melakukan kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada seseorang, sekelompok anggota masyarakat, dan/atau peserta pemilu yang lain, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).	Pasal 29 jo Pasal 45B	Setiap orang yang dengan sengaja dan tanpa hak mengirimkan informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik yang berisi ancaman kekerasan atau menakut-nakuti yang ditujukan secara pribadi, dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau denda paling banyak Rp750.000.000,00 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah).

Berdasarkan tabel tersebut, pengaturan tindak pidana tertentu dalam UU ITE dapat disepadankan dengan tindak pidana pemilu sebagaimana diatur dalam UU No. 7 Tahun 2017. Namun, tindak pidana dalam Pasal 27 ayat (3) UU ITE merupakan delik aduan.

Subjek pelanggaran kampanye dalam UU No. 7 Tahun 2017 disebutkan secara eksplisit adalah pelaksana, peserta, dan tim kampanye pemilu, sementara subjek tindak pidana dalam UU ITE adalah setiap orang. Orang yang dimaksud dalam UU ITE adalah orang perseorangan, baik warga negara Indonesia, warga negara asing, maupun badan hukum (Pasal 1 angka 21 UU ITE).

Ancaman sanksi pidana bagi subjek tindak pidana dalam UU ITE lebih berat dari pada UU No. 7 Tahun 2017. Terlebih lagi bagi subjek tindak pidana dalam Pasal 28 ayat (2) UU ITE diancam dengan pidana penjara 6 (enam) tahun, sehingga terhadap subjek dapat ditahan mulai dari proses penyidikan, karena ancaman hukuman di atas 5 (lima) tahun.

Subjek tindak pidana pemilu yang dapat dijerat dengan UU ITE, di satu sisi UU ITE dapat melengkapi peraturan yang menjerat subjek kampanye hitam. Namun, di sisi lain terhadap subjek tindak pidana pemilu dapat dikenakan ancaman pidana penjara dan denda yang lebih berat, dengan menggunakan UU ITE.

Hukum harus ditegakkan. Menurut Sudikno Mertokusumo, dalam menegakkan hukum ada tiga

hal yang harus diperhatikan, yaitu kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan (Sudikno Mertokusumo, 1986: 130), Dengan adanya dualisme UU yang dapat diterapkan terhadap subjek tindak pidana pemilu menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan karena sanksinya yang berbeda.

Menurut UU No. 7 Tahun 2017, kewenangan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) yaitu mengawasi pelaksanaan kampanye pemilu serta meneruskan temuan dan laporan tentang tindak pidana pemilu kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri). Namun, Anggota Bawaslu RI, Edwad Fritz Siregar, keliru menafsirkan subjek tindak pidana pemilu adalah pelaksana, peserta pemilu, dan tim kampanye. Yang dianggap subjek tindak pidana pemilu tersebut adalah para pihak yang berhubungan langsung dengan pemilu dan calon yang akan dipilih (*Media Indonesia*, 26 Februari 2019).

Anggota Bawaslu RI lainnya, Rahmat Bagja juga menganggap demikian. Rahmat Bagja menyampaikan, meskipun larangan dan sanksi di UU No. 7 Tahun 2017 hanya ditujukan kepada pelaksana, peserta, dan/atau tim kampanye, namun orang per orang yang melakukan kampanye hitam di media sosial (medsos) dapat dikenakan sanksi pidana sesuai dengan UU ITE. Kampanye hitam di medsos yang dilakukan oleh orang yang bukan tim kampanye atau pelaksana kampanye dikenakan UU ITE (law.ui.ac.id, 7 Februari 2019).

Padahal, Pasal 280 ayat (1) UU No. 7 Tahun 2017 menyebutkan bahwa larangan kampanye pemilu diberlakukan kepada “pelaksana, peserta, dan tim kampanye pemilu”. Yang dimaksud dengan peserta tersebut adalah peserta kampanye pemilu, bukan peserta pemilu. Kedua istilah tersebut mempunyai perbedaan yang signifikan, 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 pemilu presiden dan wakil presiden (Pasal 1 angka 27 UU No. 7 Tahun 2017).

Sementara itu, peserta kampanye pemilu adalah anggota masyarakat. Hal ini dapat ditafsirkan dari Pasal 268 ayat (2), bahwa kampanye pemilu diikuti oleh peserta kampanye, dan peserta kampanye pemilu terdiri atas anggota masyarakat (Pasal 273). Berdasarkan pasal tersebut, setiap anggota masyarakat dapat dikenakan tindak pidana pemilu berdasarkan UU No. 7 Tahun 2017.

Demikian pula pihak Kepolisian, Kapolri Jenderal Tito Karnavian sudah mengatakan tidak akan memberi toleransi terhadap orang yang menggunakan kampanye terselubung (*black campaign*) dalam rangkaian Pileg dan Pilpres 2019 mendatang. Polri tidak akan memberi toleransi kepada pelaku *black campaign*, yang merupakan pelanggaran UU ITE. Direktorat Tindak Pidana Kejahatan Siber Polri juga akan memantau media sosial. Tito menyatakan segala sesuatu yang tidak sesuai fakta, pencemaran nama baik dan fitnah termasuk kategori *black campaign* (tirto.id, 18 Februari 2019).

Subjek kampanye hitam harus dihukum. Walaupun kebebasan dalam pemilu harus dijamin, namun ketika kebebasan itu merugikan orang lain ataupun melakukan kecurangan tertentu yang bersifat melanggar larangan pemilu, maka harus ditindak secara tegas, demi tegaknya demokrasi dan kehormatan pemilu itu.

Dengan keliru menafsirkan subjek tindak pidana pemilu, anggota masyarakat yang dianggap melakukan kampanye hitam, yang tidak langsung berhubungan dengan kepentingan pemilu dapat dikenai ancaman sanksi yang lebih berat, dengan menggunakan UU ITE. Dalam hal ini timbul ketidakadilan bagi masyarakat yang melakukan pelanggaran kampanye. Oleh karena itu, persepsi terhadap subjek tindak pidana pemilu perlu diluruskan. DPR RI dalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, perlu menyampaikan kepada Bawaslu dan Kepolisian bahwa penegakan hukum terhadap

UU No. 7 Tahun 2017 berkaitan dengan subjek tindak pidana dalam pelanggaran peraturan berkampanye termasuk anggota masyarakat yang dapat dikenai ancaman sanksi pidana dalam UU tersebut.

## Penutup

UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu mengatur sejumlah larangan bagi pelaksana, peserta, dan tim kampanye pemilu dalam pelaksanaan kampanye. Pelanggaran terhadap larangan kampanye diancam dengan sanksi pidana. Walaupun demikian, pelanggaran dalam berkampanye banyak terjadi, seperti menyebar *boax*, fitnah, dan penghinaan. Tindakan tersebut di media dianggap oleh berbagai kalangan sebagai kampanye hitam.

Kampanye hitam tidak dikenal dalam UU No. 7 Tahun 2017, tetapi merupakan istilah dalam terminologi politik, yang secara umum merupakan tindakan yang menuduh lawan politik dengan tuduhan yang tidak berdasarkan fakta, fitnah, dan menyinggung ras atau agama, yang dapat menjatuhkan lawan politik dan menimbulkan rasa kebencian atau permusuhan. Oleh karena itu, subjek pelanggaran kampanye pemilu, termasuk kampanye hitam, diancam dengan sanksi pidana dalam undang-undang.

Selain UU No. 7 Tahun 2017, UU ITE juga memuat ancaman sanksi pidana terhadap subjek tindak pidana tertentu yang dilakukan dengan media elektronik, yang dapat diterapkan kepada subjek tindak pidana pemilu. Namun, ancaman sanksi pidana dalam UU ITE lebih berat dari pada ancaman sanksi pidana dalam UU No. 7 Tahun 2017. Dualisme UU akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan ketidakadilan.

Ketidakadilan bagi masyarakat timbul karena terdapat kekeliruan dalam menafsirkan subjek pelanggaran kampanye Pemilu dalam UU No. 7 Tahun 2017 oleh Bawaslu dan Kepolisian. Subjek tindak pidana dalam pelanggaran pemilu adalah pelaksana, peserta, dan tim kampanye pemilu. Bawaslu dan Kepolisian menganggap peserta yang dimaksud adalah peserta pemilu, padahal peserta yang dimaksud dalam hal ini adalah peserta kampanye pemilu, yang merupakan anggota masyarakat. Oleh karena itu, anggota masyarakat dapat dikenakan UU No. 7 Tahun 2017. Penerapan UU ITE kepada anggota masyarakat yang melakukan pelanggaran kampanye mendapat ancaman sanksi pidana yang lebih berat daripada ancaman pidana dalam UU No. 7 Tahun 2017.

Kekeliruan Bawaslu dan Kepolisian dalam mempersepsikan subjek tindak pidana pemilu perlu diluruskan. Dalam menjalankan fungsi pengawasan

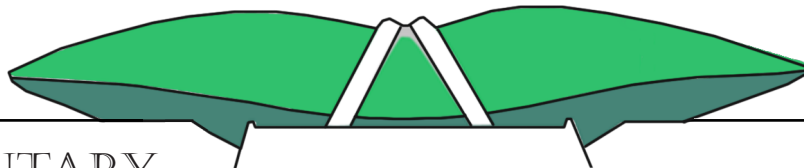
terhadap pelaksanaan undang-undang, DPR RI perlu menyampaikan kepada Bawaslu dan Kepolisian bahwa dalam penegakan hukum terhadap UU No. 7 Tahun 2017, yang dimaksud dengan subjek tindak pidana dalam pelanggaran peraturan berkampanye termasuk anggota masyarakat yang dapat dikenai ancaman sanksi pidana dalam UU tersebut.

## Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan terima kasih kepada Prof. Topo Santoso, S.H, M.H, Ph.D. yang telah menjadi *Peer Reviewer* naskah ini.

## Pustaka Acuan

- “Bawaslu Sebut Kampanye Hitam 3 Emak Tak Penuhi Unsur Pidana Pemilu”, <http://news.detik.com/berita-jawa-barat/d-4444227/bawaslu-sebut-kampanye-hitam-3-emak-tak-penuhi-unsur-pidana-pemilu?>, diakses 27 Februari 2019.
- “Hoax soal Pemilu Mencapai 81 Konten”, *Media Indonesia*, 7 Februari 2019, h. 5.
- “Isi Deklarasi Kampanye Damai Pemilu 2019: Tanpa Hoax dan SARA!”, <https://news.detik.com/berita/d-4224771/isi-deklarasi-kampanye-damai-pemilu-2019-tanpa-hoax-dan-sara>, diakses 27 Februari 2019.
- Januru, L. (2018). Analisis Wacana Black Campaign (Kampanye Hitam) Pada Pilpres Tahun 2014 Di Media Kompas, Jawa Pos Dan Kedaulatan Rakyat. *Natapraja*, 4(2), 181-194. <https://doi.org/10.21831/jnp.v4i2.12625>
- Jaya, Nyoman Serikat Putra. (2008). *Beberapa Pemikiran ke Arab Pengembangan Hukum Pidana*. Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti.
- “Kampanye Hitam By Design”, *Suara Pembaruan*, 26 Februari 2019, h. 2.
- “Kampanye Hitam Pelanggaran Pidana Pemilu”, *Suara Pembaruan*, 26 Februari 2019, hal. 3.
- “Kemenkominfo Ungkap Seribu Berita Hoax untuk Kacaukan Pilpres 2019”, <http://www.kricom.id/kemenkominfo-unhkap-seribu-berita-hoax-untuk-kacaukan-pilpres-2019>, diakses 18 Februari 2019.
- “Mengapa Kampanye Negatif Boleh, Kampanye Hitam Tak Boleh?”, <https://nasional.kompas.com/read/2018/10/15/14305051/mengapa-kampanye-negatif-boleh-kampanye-hitam-tak-boleh>, diakses 21 Februari 2019.
- Mertokusumo, Sudikno. (1986). *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Liberty.
- “Perihal Kampanye Negatif dan Kampanye Hitam, Apa Bedanya?” <http://law.ui.ac.id/v3/perihal-kampanye-negatif-dan-kampanye-hitam-apa-bedanya/>, diakses 7 Februari 2019.
- “Pilpres 2019, Tito Karnavian: Black Campaign Itu Pidana”, <https://tirto.id/pilpres-2019-tito-karnavian-black-campaign-itu-pidana-cZnx>, diakses 18 Februari 2019.
- Prasetyo, Teguh. (2010). *Kriminalisasi dalam Hukum Pidana*. Bandung: Penerbit Nusa Media.
- Riswandi. 2009. *Komunikasi Politik*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Sinulingga, Arya Mahendra, et al. (2007). *Kampanye Media yang Demokratis: Rekomendasi Pengaturan Kampanye Media untuk Amandemen UU Pemilu*. Jakarta: SET Yayasan Sains Estetika dan Teknologi.
- Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.
- Undang-Undang No. 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- Undang-Undang No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008.



## Pencalonan 30% Perempuan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Sali Susiana

Peneliti Utama  
Kepakaran Sosiologi  
Pembangunan  
Bidang Penelitian Peran  
Masyarakat Madani  
dan Gender dalam  
Pembangunan  
sali.susiana@dpr.go.id

### Keywords

*nominating 30% of women,  
affirmative action,  
quota,  
zipper system,  
Law No. 7 of 2017.*

### Daftar Isi

Pendahuluan .....	10
<i>Affirmative Action</i> , Kuota, dan <i>Zipper System</i> .....	10
Pencalonan 30% Perempuan dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum .....	12
Pencalonan 30% Perempuan dalam Daftar Calon Sementara dan Daftar Calon Tetap Pemilu 2019.....	15
Peningkatan Peran Partai Politik.....	16
Penutup .....	17
Pustaka Acuan .....	18

### Kata Kunci

*pencalonan 30% perempuan,  
affirmative action,  
kuota,  
zipper system,  
Undang-Undang No. 7 Tahun  
2017.*

### Abstract

*Nominating 30% of women as legislators was first included in Law Number 12 of 2003 concerning General Elections. In Law Number 7 of 2017 concerning General Elections which are the basis for the implementation of the 2019 Election, the articles governing the nominating of 30% of women are relatively more in number than before, namely 14 articles. In its implementation, 16 political parties participating in the 2019 Election can fulfill the nominating of 30% of women in the Legislative Candidates (Candidate) list as stipulated in Article 245 and Article 246 paragraph (1) and paragraph (2). However, the majority of female candidates are still placed in serial numbers 3 and 6. Thus the zipper system which is expected to increase the number of female representation in the legislature can be said to be ineffective. For this reason, another strategy is needed that involves the role of political parties. One of them is through revision of Law Number 2 Year 2008 concerning Political Parties as amended by Law Number 2 Year 2011. The requirement for 30% representation of women that is applied to the management of political parties at the central level as stipulated in Article 2 paragraph (5) must be revised. The requirement for representation of 30% of women must also be applied to provincial and district/city level management.*

### Abstrak

Pencalonan 30% perempuan sebagai anggota legislatif pertama kali dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum. Dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu 2019, pasal yang mengatur mengenai pencalonan 30% perempuan jumlahnya relatif lebih banyak dibanding sebelumnya, yaitu 14 pasal. Dalam implementasinya, 16 partai politik peserta Pemilu 2019 dapat memenuhi pencalonan 30% perempuan dalam daftar Calon Anggota Legislatif (Caleg) sebagaimana diatur dalam Pasal 245 dan Pasal 246 ayat (1) dan ayat (2). Namun demikian, sebagian besar Caleg perempuan masih ditempatkan pada nomor urut 3 dan 6. Dengan demikian *zipper system* yang diharapkan dapat meningkatkan angka keterwakilan perempuan di lembaga legislatif dapat dikatakan belum efektif. Untuk itu, diperlukan strategi lain yang melibatkan peran parpol. Salah satunya melalui revisi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011. Syarat keterwakilan 30% perempuan yang diberlakukan untuk kepemimpinan parpol di tingkat pusat sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (5) harus direvisi. Syarat keterwakilan 30% perempuan tersebut juga harus diberlakukan untuk kepemimpinan tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

## Pendahuluan

Pada beberapa dekade terakhir ini, masalah keterwakilan perempuan dalam politik menjadi wacana yang penting sebagai upaya untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan. Terlebih pada pasca-reformasi, isu *affirmative action* untuk perempuan dalam politik menjadi salah satu hal yang perlu dilakukan untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan. Terkait dengan peningkatan partisipasi politik perempuan di lembaga legislatif, *affirmative action* menjadi salah satu isu penting yang pada akhirnya diakomodasi dalam peraturan perundang-undangan melalui ketentuan mengenai pencalonan 30% perempuan.

Ketentuan mengenai pencalonan 30% perempuan untuk pertama kali dicantumkan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum. Undang-undang ini merupakan dasar hukum pelaksanaan pemilihan umum (pemilu) tahun 2004, yang merupakan pemilu kedua pada era reformasi. Ketentuan mengenai pencalonan 30% perempuan secara berturut-turut kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, serta Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

Apabila dilihat secara sekilas, jumlah pasal yang mengatur mengenai pencalonan 30% untuk perempuan dalam undang-undang yang baru ini lebih banyak bila dibandingkan dengan tiga undang-undang sebelumnya. Oleh karena itu menjadi menarik untuk mempertanyakan, bagaimana pengaturan mengenai pencalonan 30% perempuan dalam undang-undang pemilu yang terakhir, yaitu Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, termasuk pasal-pasal yang berkaitan dengan substansi yang mengatur mengenai pencalonan 30% perempuan. Tulisan ini akan membahas tentang pengaturan mengenai pencalonan 30% perempuan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu. Melalui analisis terhadap pengaturan mengenai pencalonan 30% perempuan dalam undang-undang tersebut, dapat diketahui bagaimana perkembangan *affirmative action* di Indonesia, terutama setelah pascareformasi. Rekomendasi tulisan ini diharapkan dapat menjadi bahan masukan dalam revisi undang-undang yang terkait dengan pemilu.

## *Affirmative Action, Kuota, dan Zipper System*

Menurut Shvedova (1999), memasuki akhir abad ke-20, lebih dari 95% negara di dunia menjamin dua hak demokratik perempuan yang paling mendasar atau fundamental, yaitu hak untuk memilih (*right to vote*) dan hak untuk mencalonkan diri dalam pemilihan (*right to stand for elections*). Mengutip data dari International Parliamentary Union (IPU), Shvedova menunjukkan bahwa Selandia Baru merupakan negara pertama di dunia yang memberikan hak suara kepada perempuan pada tahun 1893. Sedangkan negara pertama yang mengadopsi dua hak demokratik mendasar kaum perempuan adalah Finlandia, yang dilakukan pada tahun 1906.

Ada pendapat yang menyatakan bahwa perempuan lebih “terlambat” dalam memasuki dunia politik dibandingkan dengan laki-laki, sehingga diperlukan perlakuan khusus agar perempuan dapat mengejar ketertinggalannya tersebut dan garis *start* perempuan di bidang politik relatif sama dengan laki-laki. Perlakuan khusus inilah yang disebut dengan istilah *affirmative action*. Menurut Bacchi (1996), istilah yang pertama kali muncul di Amerika ini mengacu pada serangkaian program yang diarahkan pada kelompok sasaran untuk memperbaiki ketidaksetaraan mereka (*refers to a range of programmes directed towards targeted groups to redress their inequality*). Istilah ini kemudian diadopsi sebagai salah satu strategi untuk meningkatkan partisipasi politik perempuan. *Affirmative action* dipandang sebagai salah satu upaya yang dilakukan untuk meningkatkan keterwakilan perempuan di dunia politik, terutama di lembaga legislatif.

*Affirmative action* tersebut antara lain dilakukan melalui mekanisme kuota (Soetjipto, 2005). Secara umum kuota adalah penetapan sejumlah tertentu atau persentase dari sebuah badan, kandidat, majelis, komite, atau suatu pemerintahan (Wijaksana, 2004). Kuota untuk perempuan menurut Wijaksana bertujuan agar setidaknya perempuan dapat menjadi “minoritas kritis (*critical minority*)” yang terdiri dari 30% atau 40%. Terkait dengan kuota 30% perempuan di parlemen, Rocky Gerung dalam Nur Iman Subono (2013) menyatakan bahwa kuota ini adalah cicilan pembayaran atas utang peradaban terhadap perempuan yang telah berlangsung selama 20 abad.

Angka 30% sebagai *critical minority* ini menurut IFES (tanpa tahun) sesuai dengan Laporan Perkembangan PBB tahun 1995 yang menganalisis gender dan pembangunan di 174 negara yang menyatakan bahwa meskipun tidak ada hubungan



nyata yang terbentuk antara tingkat partisipasi perempuan dalam lembaga-lembaga politik dan kontribusi mereka terhadap kemajuan perempuan, 30% keanggotaan dalam lembaga-lembaga politik dianggap sebagai jumlah kritis yang dapat membantu perempuan untuk memberikan pengaruh yang berarti dalam politik. Angka 30% ini juga sering disebut sebagai angka kritis (*critical number*) dan kemudian direkomendasikan oleh International Parliamentary Union (IPU) dan PBB sebagai batas minimal kuota untuk perempuan di lembaga-lembaga politik (Soetjipto, 2005).

Ide dasar dari kuota menurut IFES adalah memastikan bahwa perempuan akan masuk dan terlibat dalam politik, sekaligus tidak akan menjadi kelompok masyarakat yang mengalami isolasi. Penetapan sejumlah tertentu perempuan dalam politik tersebut harus secara nyata dituangkan dalam peraturan perundang-undangan. Praktik di beberapa negara selama ini kuota ditetapkan dalam konstitusi, undang-undang yang mengatur mengenai pemilu dan partai politik, atau melalui komitmen informal partai politik. Menurut IFES (tanpa tahun) secara umum terdapat 3 jenis kuota, yaitu: (1) kuota yang diterapkan dalam undang-undang (*legislated quota*); (2) kuota yang diberikan khusus bagi perempuan (*reserves seats*); dan (3) kuota partai (*party quota*).

Kuota yang diterapkan dalam undang-undang (*legislated quota*) dilaksanakan oleh partai politik. Negara-negara di Eropa utara mulai memperkenalkan kuota untuk perempuan dalam pemilihan kandidat parlemen sejak pertengahan tahun 1970-an (Phillips, 1995). Beberapa negara juga mengadopsi model kuota ini, antara lain: Perancis, Argentina, Afrika Selatan, dan Namibia. Ketentuan mengenai kuota 50% nama perempuan dalam daftar caleg yang diajukan dalam

pemilu mulai diberlakukan di Perancis pada tahun 1999 melalui amandemen konstitusi negara ini.

Ketentuan kuota 30% kandidat perempuan bagi setiap partai peserta pemilu bahkan telah diberlakukan di Argentina pada pemilu tahun 1991. Di Afrika Selatan, kuota diterapkan melalui Undang-Undang tentang Struktur Pemerintahan Kota (*the Municipal Structures Act*) yang menyatakan bahwa partai politik sedapat mungkin harus mencari dan memastikan bahwa 50% calon perempuan akan terdaftar dalam pemilihan tingkat lokal. Sedangkan di Namibia pada tahun 1992 dan 1998 dalam pemilu tingkat lokal diberlakukan *affirmative action* yang menuntut agar partai politik mencantumkan sekurang-kurangnya 30% perempuan dalam daftar kandidat partai.

Mekanisme pemberlakuan kuota melalui *reserved seats*, yaitu memberikan sejumlah kursi kepada perempuan antara lain diterapkan di Tanzania dan India. Di Tanzania, 20% kursi pemerintahan di tingkat nasional dan 25% kursi pemerintahan di tingkat lokal secara khusus diperuntukkan bagi perempuan. Sementara itu, 33% jabatan dalam pemerintahan lokal di India dipastikan akan diberikan kepada perempuan.

Selain melalui mekanisme kuota, untuk meningkatkan efektivitas sistem ini, menurut Ani Soetjipto (2005) *affirmative action* yang diterapkan di beberapa negara juga disertai dengan penerapan sistem selang-seling (*zipper system*). Sistem selang-seling biasanya menempatkan 1 orang kandidat perempuan di antara beberapa orang kandidat laki-laki dalam daftar tertentu, baik dalam partai maupun dalam daftar calon anggota legislatif, sehingga peluang perempuan untuk terpilih lebih besar. Pemberlakuan *affirmative action* melalui *zipper system* di beberapa negara tersebut secara lebih rinci dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 1. Pemberlakuan *Affirmative Action* di Beberapa Negara

No	Negara	Sistem Elektoral	Tindakan Afirmatif	% Keterwakilan Perempuan (Senat)
1)	Rwanda	Representasi proporsional	Kuota: <i>zipper system</i> UU menjamin 24 kursi untuk Dewan Nasional dan 30% kursi untuk Senat	48,8
2)	Swedia		Partai: <i>zipper system</i> Partai menjamin 40-50% kandidat perempuan	47,3
3)	Finlandia		Kuota partai: <i>zipper system</i> Partai menjamin 40% dari laki-laki dan perempuan terepresentasi dalam badan-badan pengambilan keputusan	42,0
4)	Norwegia		Kuota partai: <i>zipper system</i> Partai menjamin 40% kandidat perempuan	37,9

No	Negara	Sistem Elektoral	Tindakan Afirmatif	% Keterwakilan Perempuan (Senat)
5)	Denmark		Kuota partai: <i>zipper system</i> Partai menjamin 40% kandidat perempuan	36,9
6)	Belanda		Kuota partai: <i>zipper system</i> Partai Buruh menjamin 50% kandidat perempuan dalam daftar partai	36,7
7)	Argentina		UU Kuota: <i>zipper system</i> Parlemen menjamin 30% kandidat perempuan dalam daftar partai	35
8)	Mozambik		Kuota partai: <i>zipper system</i> Partai menjamin 30% posisi perempuan dalam daftar partai	34,8
9)	Belgia		UU Kuota: <i>zipper system</i> Parlemen menjamin posisi yang setara antara laki-laki dan perempuan dalam daftar partai	34,7
10)	Afrika Selatan		Kuota partai: <i>zipper system</i> Partai menjamin 30% kandidat perempuan dalam daftar partai. Partai lokal diminta 50% kandidat perempuan dalam daftar partai meskipun tidak ada sanksi hukum	32,8
11)	Austria		Kuota partai: <i>zipper system</i> Partai Hijau (50%); Partai Rakyat Austria (33,3%); Partai Sosial Demokrat (40%)	32,2
12)	Islandia		Kuota partai: <i>zipper system</i> Partai menjamin 40% kandidat perempuan meskipun tidak ada sanksi hukum	31,7
13)	Jerman	Sistem campuran	Kuota partai: <i>zipper system</i> Partai menjamin 40-50% kandidat perempuan dalam daftar partai	31,6

Sumber: Women's Environment and Development Organization, 2007 dalam Aisah Putri Budiarti, Pemilu Tak Ramah Perempuan, makalah dipresentasikan dalam *Seminar Representasi Perempuan Indonesia Pasca-Judicial Review UU Pemilu No. 1/2008*, diselenggarakan oleh Women Research Institute, 21 Januari 2009.

Dari tabel tersebut di atas terlihat bahwa *affirmative action* yang diberlakukan di beberapa negara melalui *zipper system* (selang-seling) terbukti efektif dalam meningkatkan angka keterwakilan perempuan di parlemen. Hal ini sejalan dengan pendapat Ellis (2001) yang menyatakan bahwa agar efektif, ketentuan mengenai kuota dalam sistem proporsional atau pada bagian proporsional dari sistem pemilu campuran, harus mengatur dua hal, yaitu: (1) proporsi kandidat perempuan; dan (2) posisi mereka dalam daftar. Sistem kuota semacam ini diperkenalkan di Argentina pada tahun 1993 dengan cara 30% kandidat dari tiap daftar harus perempuan dan perempuan dalam jumlah proporsional harus berada dalam nomor "jadi", sehingga proporsi perempuan di negara tersebut meningkat dari 6% pada tahun 1990 menjadi 28% pada tahun 1997 (Ellis: 2001).

### Pencalonan 30% Perempuan dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum

Dalam Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu), dari keseluruhan pasal yang berjumlah 573 pasal, terdapat 14 pasal yang memuat ketentuan mengenai keterwakilan 30% perempuan. Pasal tersebut yaitu: Pasal 10 ayat (7); Pasal 22 ayat (1); Pasal 52 ayat (3); Pasal 55 ayat (3); Pasal 59 ayat (4); Pasal 92 ayat (11); Pasal 173 ayat (2) huruf e; Pasal 177 huruf d; Pasal 245; Pasal 248 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3); Pasal 249 ayat (2); Pasal 252 ayat (6); dan Pasal 257 ayat (2).

Apabila pasal-pasal tersebut dikelompokkan berdasarkan materi yang diatur, maka dapat dipilah menjadi sebagai berikut:

- 1) Pasal yang mengatur mengenai keterwakilan 30% perempuan dalam lembaga penyelenggara pemilu, meskipun sifatnya tidak wajib, karena menggunakan kata “dengan memperhatikan” [(Pasal 10 ayat (7); Pasal 22 ayat (1); Pasal 52 ayat (2); Pasal 55 ayat (3); Pasal 59 ayat (4)];
- 2) Pasal yang mengatur mengenai keterwakilan 30% perempuan dalam lembaga pengawas pemilu [(Pasal 92 ayat (11)];
- 3) Pasal yang mengatur mengenai keterwakilan 30% perempuan sebagai syarat parpol untuk mengikuti pemilu [(Pasal 173 ayat (2) huruf e dan Pasal 177 huruf d)];
- 4) Pasal yang mengatur mengenai keterwakilan 30% perempuan dalam Daftar Calon Sementara dan Daftar Calon Tetap [(Pasal 245; Pasal 246 ayat (1) dan ayat (2)];
- 5) Pasal yang mengatur tentang verifikasi KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota terhadap terpenuhinya keterwakilan perempuan paling sedikit 30% [(Pasal 248 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3)];
- 6) Pasal yang mengatur tentang pemberian kesempatan kepada parpol untuk memperbaiki daftar bakal calon yang tidak memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% [(Pasal 249 ayat (2)];
- 7) Pasal yang mengatur tentang pengumuman persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon sementara partai politik masing-masing oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional [(Pasal 252 ayat (6)];
- 8) Pasal yang mengatur tentang pengumuman persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon tetap partai politik masing-masing oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional [(Pasal 257 ayat (2))].

Secara lebih rinci pengaturan tentang keterwakilan 30% perempuan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 dapat dilihat pada Tabel 2.

**Tabel 2. Pengaturan tentang Keterwakilan 30% Perempuan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017**

<b>Pasal</b>	<b>Materi yang Diatur</b>
Pasal 10 ayat (7)	Komposisi dalam keanggotaan KPU, keanggotaan KPU Provinsi, dan keanggotaan KPU Kabupaten/Kota.
Pasal 22 ayat (1)	Komposisi dalam Tim Seleksi yang membantu Presiden untuk menetapkan calon anggota KPU yang akan diajukan kepada DPR.
Pasal 52 ayat (3)	Komposisi keanggotaan PPK.
Pasal 55 ayat (3)	Komposisi keanggotaan PPS.
Pasal 59 ayat (4)	Komposisi keanggotaan KPPS.
Pasal 92 ayat (11)	Komposisi keanggotaan Bawaslu, Bawaslu Provinsi, dan Bawaslu Kabupaten/Kota.
Pasal 173 ayat (2) huruf e	Salah satu syarat partai politik menjadi peserta pemilu adalah menyertakan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat.
Pasal 177 huruf d	Surat keterangan dari pengurus pusat partai politik tentang penyertaan keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen) sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
Pasal 245	Daftar Bakal Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen).
Pasal 246 ayat (1) dan ayat (2)	Nama calon dalam daftar bakal calon disusun berdasarkan nomor urut, dengan ketentuan setiap 3 (tiga) orang bakal calon terdapat paling sedikit 1 (satu) orang perempuan bakal calon.
Pasal 248 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3)	Verifikasi KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota terhadap kelengkapan dan kebenaran dokumen persyaratan administrasi bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota dan verifikasi terhadap terpenuhinya keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen).
Pasal 249 ayat (2)	Pemberian kesempatan kepada parpol untuk memperbaiki daftar bakal calon yang tidak memuat keterwakilan perempuan paling sedikit 30% (tiga puluh persen).

Pasal	Materi yang Diatur
Pasal 252 ayat (6)	Pengumuman persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon sementara partai politik masing-masing oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional.
Pasal 257 ayat (2)	Pengumuman persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon tetap partai politik masing-masing oleh KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional.

Sumber: Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017, diolah.

Dari Tabel 2 tersebut di atas dapat dilihat bahwa dari 14 pasal yang berkaitan dengan keterwakilan 30% perempuan, terdapat 6 pasal yang berkaitan langsung dengan pencalonan 30% perempuan di lembaga legislatif. Pengaturan tentang pencalonan 30% perempuan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tersebut di atas relatif lebih banyak jika dibandingkan dengan tiga undang-undang sebelumnya. Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum hanya terdapat 1 pasal yang mengatur mengenai pencalonan 30% untuk perempuan, yaitu Pasal 65 ayat (1). Selain tetap mengatur mengenai pencalonan 30% perempuan, dalam undang-undang yang menjadi dasar pelaksanaan pemilu berikutnya (Pemilu 2009), Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, *affirmative action* juga diimplementasikan dalam bentuk *zipper system* yang

mengatur bahwa dalam setiap 3 orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 orang perempuan bakal calon [Pasal 55 ayat (2)].

Demikian pula dalam Pemilu 2014. Dua ketentuan tersebut juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Ketentuan yang mengatur mengenai pencalonan 30% perempuan tersebut terkait dengan beberapa substansi, yaitu:

- 1) pencalonan Anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota [(Pasal 55, 56 ayat (2), 58, 59 ayat (2), Pasal 62 ayat (6), dan Pasal 67 ayat (2)]; dan
- 2) penetapan calon terpilih (Pasal 215 huruf b).

Perbandingan pengaturan mengenai pencalonan 30% perempuan dalam ketiga undang-undang tentang pemilu tersebut secara lebih rinci dapat dilihat pada matriks berikut:

**Tabel 3. Pengaturan mengenai Pencalonan 30% Perempuan dalam Undang-Undang tentang Pemilu**

Substansi	UU No. 12/2003	UU No. 10/2008	UU No. 8/2012
Metode pencalonan	Memperhatikan keterwakilan perempuan minimal 30% <b>(Pasal 65 ayat 1)</b>	Daftar bakal calon memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan <b>(Pasal 53)</b>	Daftar bakal calon Anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota memuat paling sedikit 30% keterwakilan perempuan <b>(Pasal 55)</b>
Penempatan caleg dalam daftar calon	-	<i>Zipper system</i> : dalam setiap 3 orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 orang perempuan bakal calon <b>[Pasal 55 ayat (2)]</b>	Dalam daftar bakal calon Anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, setiap 3 orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 orang perempuan bakal calon. <b>[Pasal 56 ayat (2)]</b>
Verifikasi keterwakilan 30% untuk perempuan	-	KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/ Kota melakukan verifikasi daftar calon yang diajukan oleh parpol telah memenuhi keterwakilan 30% untuk perempuan <b>(Pasal 57)</b>	KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota melakukan verifikasi terhadap terpenuhinya jumlah sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan <b>(Pasal 58)</b>

Substansi	UU No. 12/2003	UU No.10/2008	UU No. 8/2012
		KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memberikan kesempatan kepada partai politik untuk memperbaiki daftar bakal calon jika tidak memuat sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan <b>{Pasal 58 ayat (2)}</b>	KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memberikan kesempatan kepada partai politik untuk memperbaiki daftar bakal calon jika tidak memuat sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan <b>{Pasal 59 ayat (2)}</b>
Sanksi bagi partai politik yang tidak memenuhi keterwakilan 30% perempuan dalam daftar bakal calon	-	KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon sementara partai politik pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional <b>{Pasal 61 ayat (6)}</b>	KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon sementara partai politik pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional <b>{Pasal 62 ayat (6)}</b>
		KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/ kota mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon tetap partai politik pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional <b>{Pasal 66 ayat (2)}</b>	KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan persentase keterwakilan perempuan dalam daftar calon tetap partai politik pada media massa cetak harian nasional dan media massa elektronik nasional <b>{Pasal 67 ayat (2)}</b>

Dari matriks tersebut di atas terlihat bahwa tidak ada perbedaan yang signifikan mengenai pengaturan mengenai pencalonan 30% perempuan dalam UU Nomor 7 Tahun 2017 dengan tiga undang-undang pemilu sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012, dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012.

### Pencalonan 30% Perempuan dalam Daftar Calon Sementara dan Daftar Calon Tetap Pemilu 2019

Efektivitas ketentuan mengenai pencalonan 30% perempuan dalam UU Pemilu antara lain dapat dilihat dari implementasi terhadap Pasal 257 ayat (2) yang mengatur tentang keterwakilan 30%

perempuan dalam Daftar Calon Tetap (DCT). Dari 7.968 Caleg yang terdaftar di Komisi Pemilihan Umum (KPU), 3.194 orang atau 40,09% di antaranya adalah Caleg perempuan. Persentase ini sedikit mengalami peningkatan dibandingkan dengan Pemilu 2014. Dari sisi jumlah dan persentase Caleg DPR, misalnya, dari total 6.607 Caleg pada Pemilu 2014, sebanyak 2.467 orang di antaranya perempuan atau 37,67 persen. Berdasarkan Siaran Pers MPI – KPPI – Perludem tanggal 26 September 2018, angka ini merupakan yang tertinggi dibandingkan dengan 4 pemilu sebelumnya yang diselenggarakan pascareformasi, yaitu pemilu tahun 1999, 2004, 2009, dan 2014.

Pencalonan 30% perempuan dalam DCT tersebut dapat dilihat berdasarkan partai politik (parpol) yang menjadi peserta Pemilu 2019 seperti tampak pada tabel berikut.

**Tabel 4. Jumlah Caleg DPR Berdasarkan Parpol Peserta Pemilu 2019**

Nama Partai	Jumlah Caleg	Caleg Laki-Laki	Caleg Perempuan (%)
Partai Kebangkitan Bangsa	575 orang	355 orang	220 orang (38,26)
Partai Gerindra	569 orang	360 orang	209 orang (36,73)
PDI Perjuangan	573 orang	358 orang	215 orang (37,52)

<b>Nama Partai</b>	<b>Jumlah Caleg</b>	<b>Caleg Laki-Laki</b>	<b>Caleg Perempuan (%)</b>
Partai Golkar	574 orang	357 orang	217 orang (37,80)
Partai Nasdem	575 orang	354 orang	221 orang (38,43)
Partai Garuda	225 orang	115 orang	110 orang (48,89)
Partai Berkarya	554 orang	341 orang	213 orang (38,45)
PKS	533 orang	321 orang	212 orang (39,77)
Partai Perindo	568 orang	347 orang	221 orang (38,91)
PPP	554 orang	321 orang	233 orang (42,06)
PSI	574 orang	300 orang	274 orang (47,74)
PAN	575 orang	356 orang	219 orang (38,09)
Partai Hanura	427 orang	250 orang	177 orang (41,45)
Partai Demokrat	573 orang	350 orang	223 orang (38,92)
PBB	382 orang	239 orang	160 orang (40,10)
PKPI	137 orang	61 orang	76 orang (55,47)

Sumber: Komisi Pemilihan Umum, 2018 (diolah).

Dari Tabel 4 terlihat bahwa 16 parpol peserta Pemilu 2019 telah mampu melebihi angka 30% sebagaimana diatur dalam Pasal 257 ayat (2). Persentase semua partai peserta pemilu berada di atas angka 36%. Bahkan PKPI mencapai 55,47%. Namun apabila dilihat dari jumlah perempuan yang dicalonkan, Partai Solidaritas Indonesia (PSI) menempati posisi tertinggi. Dari 574 Caleg yang diajukan, 274 orang (47,74%) di antaranya adalah Caleg perempuan. Sedangkan Gerindra menempati posisi terendah, dengan menempatkan 209 orang Caleg perempuan (36,73%) dari total Caleg yang berjumlah 569 orang.

Apabila secara persentase semua parpol peserta Pemilu 2019 telah mampu memenuhi angka minimal 30%, namun tidak secara otomatis kemudian peluang Caleg perempuan untuk terpilih menjadi lebih besar. Menurut Perludem (2018), sebagian Caleg perempuan menempati nomor urut 3 dan 6, masing-masing sebanyak 781 perempuan dan 572 perempuan. Sebaliknya, perempuan yang menduduki nomor urut 1 dan 2 masih cenderung rendah, sebanyak 235 perempuan di nomor urut 1 dan 372 perempuan di nomor urut 2. Di sini terlihat bahwa meskipun parpol memenuhi ketentuan dalam Pasal 246 ayat (2) yang mengatur mengenai *zipper system*, namun parpol tetap menempatkan perempuan pada nomor akhir, yaitu no. 3 dan no. 6. Hal ini menjadi tidak efektif dalam meningkatkan angka keterwakilan perempuan, karena berdasarkan studi yang dilakukan oleh Puskapol UI (2015), sebagian besar Caleg yang terpilih adalah mereka yang menempati nomor urut 1 dan 2.

Hal itu secara tidak langsung juga menunjukkan bahwa penempatan nomor urut masih sangat dipengaruhi oleh kebijakan internal masing-masing parpol. Besarnya kewenangan parpol dalam penentuan nomor urut kandidatnya dalam daftar caleg inilah yang kemungkinan menjadi salah satu penghambat mengapa peningkatan representasi perempuan di lembaga legislatif berjalan relatif lambat, meskipun telah ada intervensi dalam bentuk kuota dan penerapan *zipper system* dalam undang-undang yang mengatur tentang pemilu. Sejak *affirmative action* diberlakukan, persentase perempuan yang menjadi anggota legislatif memang meningkat, namun masih jauh dari angka 30%, masing-masing 12% pada Pemilu 2004 dan naik menjadi 18% pada Pemilu 2009, dan stagnan pada Pemilu 2014 pada angka 18%.

## Peningkatan Peran Partai Politik

Mengacu pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Pasal 11 ayat (1) huruf e, salah satu fungsi parpol adalah rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender. Menurut penulis, fungsi ini dapat dioptimalkan untuk meningkatkan efektivitas pencalonan 30% perempuan di lembaga legislatif.

Parpol memiliki peran yang penting dalam peningkatan keterwakilan perempuan. Dalam kaitan

ini, Alan Wall (2001) menyatakan bahwa peran dan organisasi partai-partai politik merupakan salah satu faktor utama yang memengaruhi keterwakilan perempuan. Faktor lainnya adalah sistem pemilu dan penerimaan kultural, termasuk aksi mendukung (*affirmative action*) yang bersifat wajib atau sukarela. Menurut Wall, ada 4 faktor dalam eksistensi parpol yang signifikan dalam menentukan tingkat keterwakilan perempuan di parlemen, yaitu: (1) struktur organisasi parpol; (2) kerangka kerja lembaga; (3) ideologi partai; dan (4) aktivis parpol perempuan.

Pertama, struktur organisasi parpol. Semakin terstruktur parpol yang bertanggung jawab, semakin besar kesempatan bagi keterwakilan perempuan. Aturan parpol yang membuka kesempatan bagi perempuan dapat dibuat oleh ketua partai. Organisasi yang terpusat juga lebih mudah diberi tanggung jawab untuk meningkatkan proporsi kandidat perempuan. Namun demikian, dalam beberapa kasus calon lebih mungkin dinominasikan dan dipilih jika nominasi calon dilakukan oleh cabang partai di daerah. Terkait struktur organisasi politik, Hasan Ramadhan (2013) menyatakan bahwa keterwakilan perempuan dalam politik dapat ditingkatkan melalui peningkatan keterwakilan perempuan dalam parpol. Perempuan harus ditempatkan pada posisi kunci dalam kepengurusan parpol, terutama pengurus harian.

Kedua, kerangka kerja lembaga. Semakin melembaga sebuah parpol (ada aturan yang transparan, nondiskriminasi, dapat dipahami, dan adil), semakin terbuka bagi rakyat di luar struktur kekuasaan tradisional, termasuk perempuan, untuk menjadi calon. Sebaliknya, parpol yang didasarkan pada kekuasaan individual tanpa struktur lembaga yang formal akan lebih menyulitkan perempuan untuk dinominasikan. Aturan parpol yang memastikan kesetaraan gender dalam pencalonan berpengaruh positif terhadap proporsi perempuan yang terpilih.

Ketiga, ideologi partai. Partai yang progresif lebih mungkin mendukung calon perempuan. Pemikiran yang egaliter akan mendukung mereka yang berada di luar struktur kekuasaan tradisional, termasuk perempuan. Dan keempat, aktivis parpol perempuan. Semakin tinggi jumlah aktivis perempuan yang menjadi anggota parpol, semakin besar kesempatan bagi perempuan untuk terpilih.

Terkait dengan faktor yang pertama, yaitu struktur organisasi parpol, dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, dinyatakan secara tegas bahwa salah satu syarat pembentukan parpol adalah keterwakilan 30% perempuan. Hal tersebut diatur

dalam Pasal 2 ayat (2). Namun demikian, untuk kepengurusan parpol, syarat keterwakilan 30% perempuan baru diberlakukan untuk kepengurusan parpol di tingkat pusat sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (5). Belum ada ketentuan yang mengatur mengenai hal tersebut untuk kepengurusan parpol di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

## Penutup

### A. Kesimpulan

Dari 14 pasal yang mengatur mengenai keterwakilan 30% perempuan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu, terdapat 6 pasal yang berkaitan langsung dengan pencalonan 30% perempuan di lembaga legislatif. Apabila dilihat dari jumlah pasal, pengaturan mengenai pencalonan 30% perempuan dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu relatif lebih banyak jika dibandingkan dengan tiga undang-undang sebelumnya, yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 (1 pasal); Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 (2 pasal); Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 (9 pasal). Namun secara substansi tidak ada pengaturan yang baru mengenai pencalonan 30% perempuan.

Dari 7.968 Caleg yang terdaftar di KPU, 3.194 orang atau 40,09% di antaranya adalah Caleg perempuan. Parpol peserta Pemilu 2019 sebanyak 16 partai seluruhnya telah dapat memenuhi pencalonan 30% perempuan. Persentase Caleg perempuan dalam DCT ke-16 partai tersebut berkisar antara 36,73% hingga 55,47%. Namun demikian, apabila dilihat dari nomor urut Caleg perempuan, hanya 7,36% yang berada pada nomor urut 1 dan 11,65% pada nomor urut 2. Jadi meskipun kuota dan *zipper system* telah diatur dalam UU Pemilu, namun pada praktiknya perempuan lebih banyak ditempatkan pada nomor 3 dan seterusnya. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengaturan tentang pencalonan 30% perempuan melalui kuota dan *zipper system* dalam UU Pemilu belum dapat menjamin peningkatan representasi perempuan di lembaga legislatif, karena penentuan nomor urut seorang kandidat sepenuhnya merupakan wewenang parpol.

### B. Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan tersebut, untuk meningkatkan representasi perempuan di lembaga legislatif diperlukan strategi lain yang lebih efektif, mengingat selama ini *affirmative action* melalui kuota dan *zipper system* hanya berhenti sampai pada tahap

pencalonan. Strategi tersebut adalah meningkatkan peran parpol melalui 4 faktor yang berpengaruh, yaitu: (1) struktur organisasi parpol; (2) kerangka kerja lembaga; (3) ideologi partai; dan (4) aktivis parpol perempuan. Khusus untuk struktur organisasi parpol, DPR bersama pemerintah perlu melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011. Syarat keterwakilan 30% perempuan yang diberlakukan untuk kepengurusan parpol di tingkat pusat sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (5) harus direvisi. Syarat keterwakilan 30% perempuan juga harus diberlakukan untuk kepengurusan tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

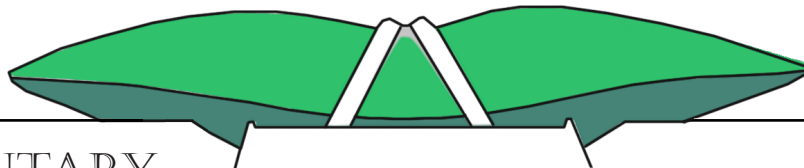
## Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan terima kasih kepada Dr. Sri Budi Eko Wardani, S.IP., M.Si. yang telah menjadi *Peer Reviewer* naskah ini.

## Pustaka Acuan

- Bacchi, Carol Lee. (1996). *The Politics of Affirmative Action: Women, Equality, and Category Politics*. London: Sage Publications Ltd.
- Budiarti, Aisah Putri. (2009). "Pemilu Tak Ramah Perempuan", makalah dipresentasikan dalam Seminar Representasi Perempuan Indonesia Pasca-Judicial Review UU Pemilu No. 1/2008, diselenggarakan oleh Women Research Institute, 21 Januari 2009.
- Ellis, Andrew. (2001). "Sistem Pemilihan Umum dan Keterwakilan Perempuan di Indonesia", dalam *Keterwakilan Perempuan dan Sistem Pemilihan Umum*, Prosiding Seminar Internasional, National Democratic Institute (NDI) dan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Jakarta, 21 Juni 2001.
- IFES. (tanpa tahun). *Keterwakilan Perempuan di Lembaga-lembaga Nasional yang Anggotanya Dipilih melalui Pemilu: Perbedaan-perbedaan dalam Praktik Internasional dan Faktor-faktor yang Memengaruhinya*.
- Kemitraan. (2011). *Meningkatkan Keterwakilan Perempuan, Penguatan Kebijakan Afirmasi*. Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan.
- Lovensduski, Joni dan Azza Karam. (1999). "Perempuan di Parlemen: Membuat Suatu Perbedaan", dalam *Perempuan di Parlemen, Bukan Sekedar Jumlah, Bukan Sekedar Hiasan*, Azza Karam, dkk, penerjemah Arya Wisesa dan Widjanarko. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan.
- Luhulima, Achie Sudiarti. (2007). "Hak Perempuan dalam Kehidupan Politik", dalam *Bahan Ajar tentang Hak Perempuan, UU No.7 tahun 1984 Pengesahan Konvensi mengenai Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Wanita*, Achie Sudiarti Luhulima (ed.). Jakarta: Convention Watch bekerja sama dengan Yayasan Obor Indonesia.
- Phillips, Anne. (1995). *The Politics of Presence*. New York: Oxford University Press Inc.
- Ramadhan, Hasan. (2013). "Strategi Lanjutan Politik Keterwakilan Perempuan", dalam *Jurnal Perempuan No. 79: Pemilu dan Keterwakilan*, November 2013. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan.
- Shvedova, Nadezhda. (1999). "Kendala-kendala terhadap Partisipasi Perempuan di Parlemen" dalam *Perempuan di Parlemen, Bukan Sekedar Jumlah, Bukan Sekedar Hiasan*, Azza Karam, dkk, penerjemah Arya Wisesa dan Widjanarko. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan.
- Siaran Pers Peta Pencalonan Perempuan di Pemilu Serentak 2019, MPI-KPPRI-KPPI-Perludem, 26 September 2018. <http://www.perludem.org/2018/09/26/peta-pencalonan-perempuan-di-pemilu-serentak-2019/>, diakses 27 Februari 2019.
- Soetjipto, Ani W. (2005). *Politik Perempuan Bukan Gerhana*. Jakarta: Kompas.
- Subiantoro, Eko Bambang. (2004). "Keterwakilan Perempuan dalam Politik: Masih Menjadi Kabar Burung", dalam *Jurnal Perempuan No. 34: Politik dan Keterwakilan Perempuan*, Maret 2004. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan.
- Subono, Nur Iman. (2013). "Partisipasi Perempuan, Politik Elektoral, dan Kuota: Kuantitas, Kualitas, Kesetaraan?", dalam *Jurnal Perempuan No. 79: Pemilu dan Keterwakilan*, November 2013. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan.
- Wijaksana, M. B. (ed). (2004). *Modul Perempuan untuk Politik, Sebuah Panduan tentang Partisipasi Perempuan dalam Politik*. Jakarta: Yayasan Jurnal Perempuan.
- Wall, Alan. (2001). "Keterwakilan Perempuan di Lembaga-lembaga Nasional yang Anggotanya Dipilih melalui Pemilu: Perbedaan-perbedaan dalam Performa Internasional dan Faktor-faktor yang Memengaruhinya", dalam *Keterwakilan Perempuan dan Sistem Pemilihan Umum*, Prosiding Seminar Internasional, National Democratic Institute (NDI) dan Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan, Jakarta, 21 Juni.





## Pemilu 2019 dan Masa Depan Politik Anggaran

Suhartono

Peneliti Madya  
Bidang Ekonomi Kebijakan  
Publik  
suhartono2@dpr.go.id

### Keywords

*budgeting politic,  
election,  
economic motive,  
permanent advocacy.*

### Abstract

*The election as political contestation process and the budget as a product of political contestation have relationship each other. There are three perspectives to analyse on political and budgeting cycle relationship in the 2019 election. Among three perspectives opportunism, economic voting and permanent advocacy, by meta-analysis on campaign issues in the 2019 election, this paper argues that opportunism is the most relevant perspective for the 2019 election discussion. Therefore, to deprive opportunism action, the budgeting decision making process needs a more comprehensive regulation and could increase the quality of accountability.*

### Daftar Isi

Pendahuluan .....	20
Siklus Politik Anggaran.....	20
Pilihan Politik atas Alasan Ekonomi .....	21
Negara Kesejahteraan <i>Vis a Vis</i> Pemotongan Anggaran.....	22
Arah Kebijakan APBN Pasca-Pemilu .....	23
Kesimpulan dan Saran.....	25
Pustaka Acuan .....	25

### Kata Kunci

*politik anggaran,  
pemilu,  
motif ekonomi,  
keberpihakan permanen.*

### Abstrak

Pemilu sebagai kontestasi politik dan anggaran sebagai salah satu produk dari proses politik memiliki keterkaitan satu sama lainnya. Ada tiga perspektif yang dapat digunakan dalam melihat hubungan antara siklus politik dan anggaran untuk melihat masa depan politik anggaran di Indonesia dalam Pemilu 2019. Di antara perspektif oportunistik para politisi, motif ekonomi pemilih dan keberpihakan permanen, melalui meta analisis terhadap isu-isu kampanye yang berkembang pada Pemilu 2019 ini, teori oportunistik politisi yang lebih memiliki relevansi dalam melihat realitas Pemilu 2019. Oleh karenanya, untuk menekan perilaku oportunistik politisi terpilih diperlukan regulasi yang lebih komprehensif dan yang mampu meningkatkan kualitas akuntabilitas proses pembuatan kebijakan anggaran.

## Pendahuluan

Pemilu 2019 akan menjadi pemilu pertama yang melakukan pemilihan anggota legislatif dan eksekutif secara serentak. Penyelenggaraan secara serentak akan mengefisienkan anggaran, dan terbuka kemungkinan terbentuknya pemerintahan dengan konfigurasi kekuatan politik mayoritas di legislatif dan eksekutif kongruen. Artikel ini bukan membahas peluang politik tetapi melihat dampaknya terhadap proses pembuatan kebijakan atau politik anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN).

Politik dan anggaran memiliki siklusnya masing-masing dalam negara demokrasi dan memiliki keterkaitan satu dengan lainnya. Siklus politik dimulai dari proses kontestasi dalam pemilu, ketika setiap aktor atau politisi baik petahana maupun penantangannya di eksekutif dan legislatif menawarkan janji untuk mengatasi persoalan yang dihadapi oleh masyarakat. Siklus anggaran dimulai ketika politisi terpilih mulai menerjemahkan beragam kepentingan ke dalam kebijakan. Kebijakan anggaran publik atau APBN menjadi salah satu instrumennya. Selain itu, APBN berfungsi sebagai *common resource* atau sumber daya bersama yang jumlahnya tidak tanpa batas atau terbatas untuk dapat memenuhi semua janji kampanye atau kepentingan-kepentingan tertentu. Oleh karenanya anggaran seharusnya dirancang, dialokasikan dan digunakan secara tepat dan efisien untuk kebutuhan pembangunan negara dan kesejahteraan seluruh warga.

Persoalannya, di dalam setiap kebijakan anggaran terdapat beban pajak yang harus ditanggung masyarakat dan sejumlah uang yang dialokasikan untuk kesejahteraan masyarakat sering dimanfaatkan secara eksploitatif di luar batas kapasitasnya. Kecenderungan eksploitatif akan membuat nilai kemanfaatan anggaran akan terus menurun, dan menciptakan konflik karena kapasitasnya yang semakin terbatas untuk memenuhi para pemanfaatnya yang dikenal sebagai *tragedy of common* (Hardin, 1968).

Tragedi yang digambarkan dengan contoh kasus dampak buruk eksploitasi pemanfaatan padang rumput oleh peternak yang berujung pada konflik. Anggaran bisa menjadi mimpi buruk, ketika politik atau kebijakan anggaran yang berimplikasi pada pajak atau pembiayaan dari hutang luar negeri, dan pengalokasiannya dalam memenuhi janji politik atau kepentingan diri dan kelompok sering kurang menimbang keterbatasannya dan kemanfaatan bagi masa depan generasi sesudahnya (Poterba & von Hagen, 1999).

Hubungan antara siklus politik dan anggaran bertemu ketika anggaran digunakan untuk memenuhi janji atau sebagai alat untuk memenuhi keterpilihan kembali. Secara empiris, sejak reformasi dengan pemilihan umum yang demokratis untuk mengisi jabatan publik, anggaran publik telah menjadi arena pertarungan di antara politisi dalam menyejahterakan masyarakat. Namun tidak sedikit di antara politisi dan pejabat baik di eksekutif dan legislatif menjadi tersangka atau terpidana kasus korupsi.

Berangkat dari argumen bahwa anggaran merupakan *common resource* yang jumlahnya terbatas dan berpotensi melahirkan *tragedy of common* apabila tidak ditata dan dikelola dengan baik, artikel ini berusaha memaparkan kajian literatur dan meta analisis mengenai hubungan antara proses politik dengan proses anggaran dan menganalisis proses Pemilu 2019 dan implikasinya terhadap politik anggaran pasca-pemilu. Tujuannya agar dalam proses pemilu dan pasca-pemilu aspek kemanfaatan anggaran sebagai sumber daya bersama dapat dikelola sepenuhnya untuk kesejahteraan bersama.

## Siklus Politik Anggaran

Anggaran merupakan instrumen fiskal yang memiliki peran untuk menstabilkan perekonomian. Banyak pemerintahan di dunia memanfaatkan kebijakan fiskal untuk tujuan politik, karena efek kebijakan fiskal yang menurut kurva Philip dapat memengaruhi keseimbangan antara tingkat pengangguran dan inflasi.

Pasca-stagflasi dunia di tahun 70-an, kebijakan fiskal perannya dalam stabilisasi ekonomi mulai menurun, dan disubsitusi atau dikomplementer dengan kebijakan moneter. Peran kebijakan moneter semakin kuat, seiring dengan kehadiran bank sentral sebagai lembaga yang berperan menentukan tingkat inflasi dan kurs mata uang di banyak negara dalam menstabilisasi ekonomi. Kedua instrumen kebijakan baik fiskal dan moneter dapat membuat stabilisasi ekonomi berjalan secara otomatis, walaupun ada perbedaan karakter di antara keduanya.

Kebijakan moneter bersifat independen dan nonpartisan dari politik, dan kebijakan fiskal yang lebih politis di tangan elit politik. Oleh karenanya peran dan fungsi kebijakan fiskal tidak lantas berkurang sebagai salah satu instrumen politik pemerintah atau politisi petahana untuk dapat terpilih kembali (Creel & Sawyer, 2008).

Dalam pandangan Keynisan, kebijakan fiskal dapat menjadi alat untuk memperbesar

peluang terpilih kembali. Kesempatan itu terletak pada potensi yang dimilikinya saat sebelum masa pemilu atau menjelang mendekati pemilu, seperti pemotongan pajak, peningkatan subsidi, atau transfer langsung. Kebijakan fiskal yang mengarah pada ekspansi anggaran akan mendorong inflasi, dan inflasi mencerminkan fungsi peningkatan permintaan diharapkan berdampak pada perluasan lapangan kerja dan pertumbuhan ekonomi.

Dampak simultan dari peningkatan anggaran dan peningkatan inflasi ini diharapkan menciptakan kondisi yang memperbesar peluang kepada inkumben untuk terpilih kembali (Nordhaus, 1989; Nordhaus, 1975; Lindbeck, 1976). Pandangan teoretis yang berpegang pada asumsi efek fiskal terhadap inflasi dan lapangan kerja menjadi teori yang menarik dan secara empiris cukup rasional diterima di dalam konteks perkembangan ekonomi dan politik di Amerika Serikat pada tahun 70an.

Pandangan ini memiliki kelemahan, karena kurang memperhitungkan dampak lainnya, dan adanya *time lag* (jeda waktu) agar efek suatu kebijakan dapat segera dirasakan. Kebijakan fiskal yang ekspansionis tanpa dukungan sumber daya yang memadai atau perencanaan jangka panjang akan menciptakan peningkatan defisit anggaran, dan tentunya akan menjadi beban atau kewajiban anggaran berikutnya atau dalam bentuk kewajiban membayar hutang (Alesina & Perotti, 1994). Selain itu, diperlukan waktu untuk sebuah kebijakan fiskal berdampak pada peningkatan lapangan kerja, dan usaha agar efeknya terasa menjelang proses pemilu. Dampak penambahan beban hutang dan lamanya jeda waktu yang dibutuhkan, melahirkan gagasan atau perhatian dari sisi ekspektasi dari rasionalitas para pembuat kebijakan.

Pandangan alternatif didasarkan pada perbedaan kompetensi dalam penguasaan informasi anggaran dan ekonomi. Perbedaan kompetensi antara para pemilih dengan petahana dalam proses penyusunan anggaran menguntungkan posisi petahana, karena menjadi pihak yang paling mengetahui tentang arah ekonomi dan anggaran. Oleh karenanya, bagi petahana kebijakan fiskal dapat diarahkan untuk mendorong ekspansi kapasitas ekonomi dan secara bersamaan digunakan untuk memberikan sinyal atau alasan rasional kepada pemilih sebelum pemilu (Persson & Tabellini, 2003). Rasionalitas dari ekspansi ekonomi yang diasumsikan dapat memperluas lapangan kerja dan peningkatan kesejahteraan dapat menjadi sinyal positif dari petahana kepada pemilih.

Walaupun demikian, korelasi kebijakan ekspansi ekonomi dalam konteks siklus politik

dan anggaran atau hubungan antara faktor kondisi ekonomi makro dengan keterpilihan petahana belum meyakinkan secara empiris (Alesina & Perotti, 1994). Hal ini melahirkan pandangan yang melihat bahwa hubungan antara siklus anggaran dan politik benar-benar memengaruhi keterpilihan, ketika kebijakan fiskal memberikan dampak pada redistribusi dan kesejahteraan ekonomi yang riil.

Pandangan lainnya melihat kebijakan fiskal seperti pemotongan pajak, peningkatan subsidi, pajak, defisit atau hutang lebih dilihat sebagai variabel yang terpengaruh bukan menjadi variabel independen. Dalam hal ini, variabel independennya bersumber dari faktor penataan kelembagaan penganggaran (Wehner, 2009; Hallerberg, Strauch, & von Hagen, 2009), sistem konstitusional atau aturan pemilu yang digunakan (Persson & Tabellini, 2003; Chang, 2008) atau perbedaan kemajuan ekonomi antar negara. Faktor-faktor tersebut semakin menjauhkan pengaruh kinerja ekonomi terhadap potensi keterpilihan kembali petahana atau hasil pemilu. Selain itu, globalisasi perdagangan dan perekonomian dunia juga memperkecil peran negara dalam mengarahkan perkembangan ekonomi. Globalisasi telah memungkinkan kekuatan global dan aktor non negara yang secara seimbang memengaruhi perkembangan ekonomi suatu negara. Sejumlah studi yang mencoba untuk melihat pengaruh kinerja ekonomi terhadap alasan pemilih menunjukkan hubungan yang tidak linier atau berbeda-beda antara satu negara dengan negara lainnya.

## Pilihan Politik atas Alasan Ekonomi

Kelemahan yang terdapat di dalam pandangan spekulatif teoretis yang fokus pada motif oportunistik dari politisi atau elit politik melahirkan alternatif pemikiran yang didasarkan pada persepsi pemilih terhadap kondisi ekonomi dalam penggunaan hak pilihnya. Penelitian atau kajian tentang economic voting atau pemberian suara atas dasar pertimbangan kinerja ekonomi dalam konteks siklus politik dan anggaran mulai berkembang di tahun 70an dalam kerangka studi ekonomi politik. Alasan ekonomi menjadi salah satu alasan dari sekian alasan menggunakan hak pilihnya seperti faktor identitas kelas, identitas suku, agama (Evans, 2000), keberpihakan (Pickup, 2010), atau nilai-nilai pasca-material (Inglehart, 1977).

Pengaruh kinerja ekonomi terhadap penggunaan hak pilih lebih kompleks daripada motif politisi atau inkumben di dalam menggunakan kebijakan fiskal untuk memperbesar peluang terpilih

kembali. Ada beberapa hipotesis yang mendalilkan pengaruh kinerja ekonomi terhadap penggunaan hak pilih. Pertama, pandangan Powell dan Whitten (1993), yang melihat faktor fragmentasi atau sentralitas aktor atau lembaga penentu kebijakan ekonomi. Semakin tersentralnya keputusan menyebabkan pemilih mudah menilai siapa yang bertanggungjawab terhadap capaian kinerja ekonomi, tetapi sebaliknya semakin terfragmentasi maka pemilih sulit menilai aktor politik yang bertanggungjawab atau pantas mendapat dukungan atau ganjaran atas keputusan yang diambil. Tentunya semakin baik kinerja ekonomi pada pengambilan keputusan yang terpusat maka akan semakin tinggi pengaruh kinerja ekonomi pada pilihan para pemilih. Sebaliknya di dalam situasi aktor dan lembaga pengambilan keputusan yang terfragmentasi, maka capaian kinerja ekonomi tidak mudah diidentifikasi sebagai keberhasilan elit politik tertentu.

Pandangan kedua melihat apakah faktor ekonomi makro seperti GDP, peningkatan *income* per kapita, pengangguran dan inflasi memiliki korelasi pada keterpilihan. Studi empiris yang dilakukan oleh Nannestad dan Paldam (1994: 214) di banyak negara menunjukkan bahwa hubungan kondisi makro ekonomi dengan keterpilihan tidak stabil atau belum bisa secara akurat memprediksi keterpilihan kembali petahana. Ada beragam faktor mendistorsi capaian ekonomi makro terhadap peluang keterpilihan. Penyebabnya antara lain menurunnya efektivitas kebijakan fiskal, berkembangnya lembaga independen seperti bank sentral, pengaruh globalisasi dan menurunnya peran negara terhadap perkembangan ekonomi semakin membuat distorsi pengaruh faktor kinerja ekonomi terhadap keputusan rakyat dalam menggunakan hak pilihnya.

Secara spesifik, pemilih lebih konservatif dalam hal anggaran, terutama lebih sensitif terhadap peningkatan defisit di dalam anggaran (Brender & Drazen, 2008; Sattler *et al.*, 2010). Perubahan anggaran terhadap pelayanan publik dan berdampak sosial yang luas akan segera mendapat respons dari pemilih. Kebijakan pemotongan subsidi dan pengupahan yang berimplikasi pada pengurangan kesejahteraan akan mendapat reaksi keras dari pemilih (Alesina, 1998). Walaupun di antara kebijakan tersebut, memiliki tujuan mentransformasikan kehidupan sosial ekonomi masyarakat seperti penghematan subsidi atau pajak bahan bakar (Pierson, 1996). Negara-negara yang banyak memberi subsidi pada bahan bakar sering menghadapi kesulitan di dalam memotong subsidi karena akan berimbas pada kenaikan harga barang

yang tentunya menurunkan tingkat kesejahteraan masyarakat.

Penelitian empiris lainnya memberikan gambaran bahwa reaksi pemilih terhadap kebijakan pemotongan subsidi hanya terjadi pada situasi tertentu. Tidak di semua kondisi, pemilih menghukum petahana atas kebijakannya. Dampak yang paling terasa dapat dialami oleh elit politik atau partai yang membangun identitas dan tujuan partainya sebagai partai pendukung kesejahteraan rakyat. Mereka yang memenangi pemilihan dengan mengangkat isu ini, akan mendapat hukuman apabila kebijakan yang diambil berlawanan dengan identitas partainya (Schumacher *et al.*, 2013). Di dalam banyak pemilu di Eropa, partai berhaluan liberal atau agama biasanya sering mendapatkan limpahan suara kecewa dari partai bercitra pembela kesejahteraan ketika mengambil kebijakan yang berlawanan dengan isu kesejahteraan (Giger & Nelson, 2011)

## Negara Kesejahteraan dan Pemotongan Anggaran

Anggaran sebagai *common resource* diasumsikan dapat memberikan dampak kesejahteraan yang luas bagi seluruh warga negara. Persoalannya negara bukanlah sebuah kumpulan manusia yang homogen baik dari sisi kepentingan maupun perbedaan kelas, agama dan ras. Perbedaan-perbedaan tersebut memberikan warna keberpihakan yang berbeda-beda antara satu kelompok masyarakat dengan masyarakat lainnya. Dalam konteks anggaran Douglas Hibb (1977) mempelopori penelitian empiris di Amerika terkait perbedaan keberpihakan yang dipengaruhi faktor status kelas ekonomi. Kelas bawah menghendaki anggaran dapat menciptakan lapangan kerja, sedangkan kelas atas yang relatif aman dari sisi pekerjaan cenderung menghendaki anggaran menciptakan stabilitas harga, karena daya beli tetap terjaga, nilai tabungan stabil dan kekayaannya terus tumbuh tidak tergerus oleh inflasi. Secara teoretis menurut kurva Philip, inflasi dan penciptaan lapangan kerja bekerja secara berlawanan, sehingga di Amerika, pemerintah cenderung mencari titik optimum antara inflasi dan lapangan kerja.

Faktor keberpihakan permanen dalam politik anggaran atas perbedaan status ekonomi tidak berkembang sepesat penelitian mengenai oportunistik pengambil kebijakan, namun faktor ini semakin diperhitungkan saat negara dihadapkan kepada peningkatan beban hutang dari tahun ke tahun (Cusack, 2001). Faktor keberpihakan sangat terlihat

pada agenda anggaran yang menyangkut pemotongan anggaran atau dalam kerangka disiplin anggaran. Pemotongan anggaran kesejahteraan menjadi bagian dari pemindahan beban hutang. Ekspansi ekonomi melalui anggaran sering diikuti dengan penambahan hutang. Pasca-pemilu, kebanyakan pemerintah atau petahana akan memilih pengetatan anggaran atau pemotongan anggaran yang akan terasa reaksi masyarakat ketika diarahkan kepada anggaran yang berdampak luas pada kesejahteraan masyarakat, melintas batas segregasi status ekonomi.

Di beberapa negara Eropa, akar dari perbedaan keberpihakan permanen terhadap anggaran berasal dari penguasaan atas sumber daya atau *power resource*. Secara historis, gerakan buruh di Eropa telah menjadi kekuatan politik yang direpresentasikan oleh partai buruh. Partai buruh memiliki kecenderungan untuk mendorong kebijakan anggaran yang membela kepentingannya dengan menekan para pengusaha untuk memperbesar jaminan sosial bagi mereka dan masyarakat lainnya yang rentan secara sosial. Kecenderungan tersebut menciptakan hubungan diametral antara kekuatan politik yang merepresentasikan buruh dan pemilik modal (Esping-Andersen, 1990). Kekuatan buruh akan resisten terhadap isu pemotongan anggaran yang berdampak pada penurunan tingkat kesejahteraan.

Ada perspektif antitesis dalam melihat akar keberpihakan permanen dalam politik anggaran di Amerika, Inggris dan Jerman pada tahun 80an, pembelahan politik tidak didasarkan politik pemotongan anggaran kesejahteraan, tetapi dari dampak perluasan kesejahteraan (Paul Pierson, 1994; 1996; 2001). Program kesejahteraan telah melahirkan konstituennya sendiri atau pemilih ideologis yang akan secara konsisten mendukung program kesejahteraan. Sedangkan politik pemotongan anggaran bukan meniadakan anggaran kesejahteraan, tetapi mempersoalkan siapa yang menanggung beban biaya dari anggaran kesejahteraan yang dipertahankan. Biaya dari sisi peningkatan beban hutang dan ketidakpastian manfaatnya di masa depan akibat tersandera dengan hutang.

Selain itu, keberpihakan permanen tidak berpengaruh signifikan terhadap pemerintah atau partai yang memiliki kredibilitas dalam mengusung program kesejahteraan. Studi Kitschelt (2001), melihat kredibilitas dapat memberikan jaminan atau peluang untuk melakukan kebijakan pemotongan anggaran kesejahteraan. Kredibilitasnya dapat digunakan untuk mengajak publik berpikir masa depan anggaran dari beban hutang, dan diarahkan

pada perbaikan kualitas pelayanan publik dan kesejahteraan. Pemotongan anggaran tidak dilihat sebagai satu-satunya opsi, tetapi bisa diarahkan pada peningkatan kualitas layanan dan ketimpangan akses pelayanan.

## Arah Kebijakan APBN Pasca-Pemilu

Pemilu 2019 akan membuka peluang terbentuknya kekuatan politik di eksekutif dan legislatif dari koalisi yang sama. Hal ini memberikan peluang bagi siapapun yang memenangkan pemilu berkesempatan mendapatkan keuntungan dari solidnya elit politik. Konsekuensinya kebijakan fiskal atau anggaran yang akan dipilih dari sisi proses akan lebih mudah dan masyarakat akan lebih mudah mengidentifikasi siapa yang bertanggung jawab atas kebijakan tersebut.

Tiga perspektif teoretis hubungan antara anggaran dan politik memberikan dasar untuk memperkirakan kemungkinan yang akan terjadi terhadap politik anggaran pasca-Pemilu 2019. Pertama, dalam perspektif siklus anggaran dan politik, dimana sudut pandang oportunistik dari pengambil kebijakan atau politisi sebagai dasar asumsi dalam menilai apa yang akan diputuskan kelak ketika menduduki jabatan publik dengan kewenangan memutuskan anggaran. Oportunistik tercipta karena adanya pengaturan proses perencanaan anggaran yang tidak komprehensif (Persson, Roland, & Tabellini, 1997; Seabright, 1996). Semakin besar kekuasaan membuat anggaran yang tidak diatur maka ruang oportunistik bagi politisi semakin besar. Ruang oportunistik yang semakin besar, semakin membuka kemungkinan bagi politisi untuk memutuskan anggaran yang lebih menguntungkan diri dan kelompoknya dibanding kepentingan masyarakat secara luas. Kasus korupsi yang terjadi di sekitar proses penganggaran menjadi fakta empiris bahwa pelanggaran pada ruang yang sudah diatur saja masih sering terjadi, bagaimana kalau peraturan yang ada semakin memperbesar ruang oportunistik.

Oportunistik yang menghendaki keterpilihan dari petahana akan membuat kebijakan anggaran harus mempertimbangkan dampak anggaran pada kesejahteraan masyarakat yang paling luas. Namun, di dalam masyarakat terdapat kelompok masyarakat yang menghendaki lapangan kerja atau kelompok yang menginginkan adanya stabilitas ekonomi atau inflasi yang terkendali karena meningkatkan tabungannya. Kedua kelompok harus terpenuhi kepentingan atau kebutuhannya. Di dalam konteks Pemilu 2019, kondisi tersebut dihadapi oleh pemerintahan Presiden Jokowi

ketika ekonomi Indonesia mengalami inflasi yang rendah dan pertumbuhan ekonomi yang lebih rendah dibanding pemerintahan SBY. Ini menunjukkan, bahwa walaupun ada penciptaan lapangan kerja (sebagai konsekuensi pertumbuhan ekonomi), namun tidak tumbuh lebih tinggi. Di sisi lainnya inflasi yang rendah bagi petahana menjadi faktor untuk mendapat dukungan dari sebagian masyarakat yang menikmati nilai tabungannya tidak tergerus oleh inflasi. Di sisi oposisi, kebijakan pemerintah tersebut membuka peluang mengangkat persoalan lapangan kerja sebagai persoalan dari kinerja ekonomi petahana untuk menarik pemilih yang berkepentingan atas lapangan kerja baru.

Pilihan petahana mengalokasikan kebijakan fiskal untuk membangun infrastruktur pada satu sisi memberikan dampak ekonomi berupa pertumbuhan ekonomi dan dampak inflasi yang terkendali karena meningkatnya konektivitas. Namun, pertumbuhan yang tidak optimal dan pertumbuhan hutang dari pembangunan infrastruktur kurang memberikan dampak pada pertumbuhan yang tinggi yang berarti juga kurang memberikan insentif perluasan lapangan kerja. Kelemahan ini menjadi bahan bagi oposisi untuk melihat kegagalan pemerintah menekan hutang dan penciptaan lapangan kerja.

Kedua, dari perspektif pemberian suara atas dasar alasan ekonomi dalam konteks Indonesia masih relatif lemah melihat bagaimana stimulus yang dibangun oleh para politisi dalam kampanyenya masih dipengaruhi oleh isu kesukuan, agama dan budaya dibanding isu ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa motif ekonomi belum menjadi faktor pengungkit yang efektif bagi para pemilih untuk datang ke tempat pemungutan suara. Berkembangnya isu kriminalisasi ulama dan isu ancaman radikalisme menjadi salah satu isu yang mendominasi peristiwa politik menjelang pemilu.

Sedangkan kebijakan fiskal seperti dana desa yang menyebabkan anggaran bersifat ekspansionis dan berdampak pada peningkatan hutang tidak serta-merta menjadi bahan kritik oposisi, karena efek redistributif dari dana desa berdampak juga pada para konstituen oposisi. Sebaliknya oposisi langsung mengarahkan isunya pada peningkatan hutang, bukan pada sumber-sumber peningkatan hutang. Ini menunjukkan eksistensi kebijakan anggaran yang ekspansionis melalui dana desa akan semakin besar pasca-pemilu melihat tidak ada kelompok yang resisten pada kebijakan ini. Namun isu peningkatan hutang akan terus berkembang walapun tidak menyentuh faktor-faktor penyebabnya, yang ada

hanya membandingkan kinerja peningkatan hutang petahana dengan pemerintahan sebelumnya.

Potensi resistensi dari dana desa, dapat berasal dari kelompok pemilik modal atau tabungan yang akan menjadi sasaran intensifikasi dan ekstensifikasi penarikan pajak untuk mengimbangi peningkatan hutang. Pembebanan pajak yang meningkat hanya memberikan dampak yang tidak seimbang terhadap penurunan pendapatan dan peluang ekspansi usaha dari kelompok ini.

Ketiga, keberpihakan permanen sulit terbentuk dalam konteks kebijakan anggaran di Indonesia, sebagaimana segregasi antara kelompok buruh dan pemilik modal di negara maju. Di Indonesia segregasi masih dalam konteks suku, agama, dan ras. Kecenderungan sejumlah pemilu di negara maju juga menunjukkan peningkatan isu-isu ultra kanan yang berbasis pada ras dan agama. Perang dagang antara China dan Amerika juga menunjukkan menguatnya isu ras tersebut.

Tantangan fiskal atau anggaran pasca-pemilu ada pada keberlanjutan program jaminan sosial kesehatan yang dikelola oleh BPJS (Badan Pengelola Jaminan Sosial). Defisit anggaran BPJS menyebabkan pengurangan pelayanan kesehatan tertentu untuk menyesuaikan dengan kemampuan keuangan BPJS. Ketidakseimbangan antara pendapatan dari iuran peserta BPJS dengan klaim yang ditanggung oleh BPJS menjadi persoalan pemerintah dalam mengalokasikan anggaran yang ada. Akibat BPJS mengalami defisit, sejumlah rumah sakit keluar dari kepesertaannya di dalam BPJS dengan alasan klaim mereka belum dibayar oleh BPJS.

Dalam kasus BPJS, sebenarnya bukan isu pemotongan anggaran untuk kesejahteraan, tetapi pemerintah dihadapkan pada pilihan meningkatkan tambahan subsidi atau mendorong peningkatan partisipasi atau kepesertaan masyarakat dalam membayar iuran untuk menutup defisit BPJS. Tentunya peningkatan subsidi di sektor kesehatan ini akan mengurangi alokasi untuk sektor lainnya seperti infrastruktur. Dalam menghadapi dilema tersebut dari perspektif motif oportunistik menduga petahana lebih memilih mempertahankan alokasi infrastruktur dibanding menambah subsidi pada kesehatan karena dampak kemanfaatan keterpilihan yang lebih besar. Walaupun pertimbangan ini belum tentu sepenuhnya yang dijadikan dasar, karena kebijakan merupakan pilihan yang sudah mempertimbangkan banyak aspek namun keputusannya bisa hanya memungkinkan untuk memenuhi salah satunya. Kondisi ini yang dijadikan isu oleh oposisi, dalam kasus penurunan

kualitas pelayanan kesehatan dan kesejahteraan tenaga medis.

Dalam Pemilu 2019 ini, isu kebijakan fiskal mulai muncul dalam bentuk isu penghapusan pajak kendaraan bermotor oleh salah satu partai politik. Isu ini memiliki implikasi yang berbeda terhadap pemerintah dan pemilih. Penurunan potensi pajak akan memperkecil kemampuan fiskal daerah. Kondisi ini akan berimbas pada tuntutan daerah untuk memperbesar transfer pusat ke daerah. Tentunya apabila gagasan ini akan diwujudkan akan memiliki dampak fiskal bagi pengambil kebijakan. Sebaliknya, dari sisi pemilih, sebagian mereka akan mendukung gagasan ini karena penghapusan pajak berarti peningkatan kesejahteraan akibat alokasi pajak selama ini dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan pemilih.

Secara umum pengaruh siklus politik atau momen pemilu terhadap kebijakan anggaran di Indonesia relatif lebih kompleks untuk bisa diprediksi secara akurat. Salah satunya keberpihakan permanen nyaris tidak terbentuk, sehingga sulit memprediksi masa depan anggaran sebagaimana memprediksi kebijakan anggaran antara Partai Demokrat dan Republik di Amerika Serikat yang dapat mencerminkan keberpihakan permanen, seperti perdebatan anggaran jaminan kesehatan era Obama. Perdebatan tersebut mencerminkan keterbelahan permanen antara kelas pekerja dan pemilik modal.

Di Indonesia partai politik tidak terbelah secara permanen dalam isu kesejahteraan dan anggaran, seperti yang ditunjukkan dalam perubahan komposisi koalisi partai-partai menjelang pemilu selama era reformasi. Pergeseran yang cepat menunjukkan tidak adanya platform atau arah haluan yang tegas dan permanen yang mencerminkan identitas partai politik terhadap pilihan kebijakan anggaran. Kondisi ini kurang mendukung basis kredibilitas partai atau politisi, dan juga menyulitkan pemilih dalam membangun dukungan permanen yang didasarkan pada platform partai. Kondisi ini akan menciptakan ketidakseimbangan informasi yang permanen antara pemilih dan elit politik atau partai politik. Semakin besar ketimpangan informasi, maka menjadi semakin besar insentif bagi partai politik berpindah platform kebijakan anggarannya, dan semakin sulit anggaran dibangun atas prinsip keadilan dan berkelanjutan. Tentunya pemilih mengambang akan terus semakin besar, dan sulit menjatuhkan hukuman atas ketidakkonsistenan partai politik dalam mengusung janji kampanyenya.

## Kesimpulan dan Saran

Anggaran merupakan *common resource*, dan *tragedy of common* bisa terjadi pada APBN kita ke depan. Dari sejumlah teori tentang hubungan politik dan anggaran, motif oportunistik para pengambil kebijakan atau politisi paling memiliki relevansinya dengan situasi di Indonesia. Teori yang melihat motif ekonomi pemilih kurang berkembang, karena segregasi pemilih masih didominasi oleh kedaerahan, agama dan ras kurang memiliki korelasi dengan kinerja ekonomi. Teori keberpihakan permanen antara buruh dan pemilik modal juga masih kurang relevansi empirisnya di Indonesia.

Relevansi yang kuat terhadap teori oportunistik dari politisi perlu disikapi dengan meregulasi tata kelola proses penganggaran agar lebih transparan dan akuntabel. Ruang diskresi atau ruang pengambilan keputusan yang tidak akuntabel harus dipersempit sehingga kredibilitas atau kepercayaan terhadap proses dan substansi kebijakan anggaran bisa lebih meningkat. Sekali lagi anggaran adalah sumber daya kita bersama milik seluruh warga negara, jadi selayaknya penggunaannya dilakukan secara bijaksana. Anggaran bermanfaat bukan untuk generasi saat ini semata, namun juga untuk generasi ke depan.

## Ucapan Terima Kasih

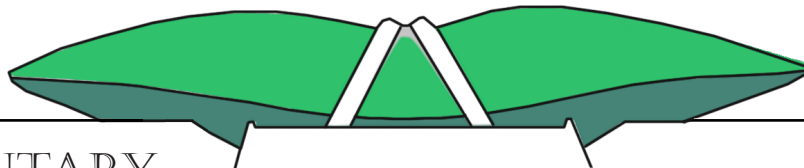
Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Prof. Dr. Carunia Firdausy yang telah menjadi *Peer Reviewer* naskah ini.

## Pustaka Acuan

- Alesina, A., & Perotti, R. (1994). *The Political Economy of Budget Deficits* (IMF Working Paper No. 85).
- Alesina, A. & Ardagna, S. (1998). Tales of Fiscal Adjustments, *Economic Policy* 13 (27): 489-545.
- Chang, Eric C.C. (2008). Electoral Incentives and Budgetary Spending: Rethinking the role of Political Institutions in OECD Countries, 1973-2000. *The Journal of Politics* 70 (4):1086-1097.
- Creel, Jerome. & Sawyer, Malcolm. (2008). *Current Thinking on Fiscal Policy*. Palgrave Macmillan.
- Cusack, Thomas. R. (2001). Partisanship in the Setting and Coordination of Fiscal and Monetary Policies. *European Journal of Political Research* 40 (1): 93-115.
- Esping-Anderson, Gosta. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. N.J.: Princeton University Press.

- Evans, Geoffrey. (2000). The Continued Significance of Class Voting. *Annual Review of Political Science* 3: 401-17.
- Giger, Nathalie. & Nelson, Moria. (2011). The Electoral Consequences of Welfare State Retrenchment. Blame Avoidance or Credit Claiming in the Era of Permanent Austerity? *European Journal of Political Research* 50 (1): 1-23.
- Hallerberg, M., Strauch, R. R., & von Hagen, Jurgen. (2009). *Fiscal Governance in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hardin, G. (1968). The Tragedy of the Commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248.
- Hibbs, Douglas. (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy. *American Political Science Review* 71 (4): 1467-1487.
- Kitschelt, Herbert. (2001). Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies? in Pierson, Paul, Eds. *The New Politics of the Welfare State*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Lindbeck, A. (1976). Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians. *The American Economic Review*, 66(2), 1-19.
- Nannestad, Peter and Martin Paldam, M. (1994). The VP-function: a survey of the literature on vote and popularity functions after 25 years. *Public Choice* 79 (3/4): 213-45.
- Nordhaus, W. D. (1975). The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies*, 42(2), 169-190.
- Nordhaus, W. D. (1989). Alternative Approaches to the Political Business Cycle (Brookings Papers on Economic Activity No. 2).
- Persson, T., & Tabellini, G. (2003). *The Economic Effects of Constitutions*. MIT Press.
- Persson, Torsten and Guido Tabellini (1990). *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*. Amsterdam: Harwood.
- Pickup, Mark (2010). Better Know Your Dependent Variable: A Multination Analysis of Government Support Measures in Economic Popularity Models. *British Journal of Political Science* 40 (2):449-68.
- Pierson, Paul (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- (1996). The New Politics of the Welfare State. *World politics* 48 (2): 143-179.
- (1998). Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity. *Journal of European Public Policy* 5 (4): 539-60.
- Eds. (2001). *The New Politics of the Welfare State*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Poterba, J. M., & von Hagen, J.. (1999). *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. (James M. Poterba & J. von Hagen, Eds.). Chicago: The University of Chicago Press.
- Powell, Bingham G. & Whitten, Guy D. (1993). A cross-national analysis of economic voting: taking account of the political context. *American Journal of Political Science* 37(2): 391-414.
- Sattler, Thomas, Brandt, Patrick T. & Freeman, John R. (2010). Democratic Accountability in Open Economies. *Quarterly Journal of Political Science* 5 (1): 71-97
- Schumacher, G., Vis, Barbara & Kersbergen, Kees van. (2013). Political Parties Welfare Image, Electoral Punishment and Welfare State Retrenchment. *Comparative European Politics* 11 (1): 1-21.
- Wehner, J. (2009). Institutional Constraints on Profligate Politicians: The Conditional Effect of Partisan Fragmentation on Budget Deficits. *Comparative Political Studies*, 43(2), 208-229. <http://doi.org/10.1177/0010414009347828>.





## Kampanye Pemilu Serentak 2019 sebagai Instrumen Pendidikan Politik

Prayudi

Peneliti Utama  
Politik Pemerintahan Indonesia  
prayudi@dpr.go.id

### Keywords

*election campaign,  
political parties,  
political education,  
primordial.*

### Abstract

*The election campaign 2019 still colored by utilizing of emotional voters, and even primordial issues. Although a debate between the pair of candidate in the Presidential election were starting to argue of vision and programme, but still weak dan even looks touch yet to deepening of the substance. The legislative election campaign doesn't any more connect with the main point of which more trending topic in the public on the presidential election debate, because of political education aspect yet become the main theme for politician. An effort to attract of mass voters as much as possible to the party and their coalition line more become subject goal than any measure to revitalized people life degree's as a parties who really hold a sovereignty. These recommendation so that the fairness of election of organization for the resident literacy toward social contract with the elite's in the programme domain which offer the campaign time must be strengthening.*

### Daftar Isi

Pendahuluan .....	28
Kampanye Pemilu Sebagai Sarana Pendidikan Politik ....	29
Beberapa Penggunaan Isu Kampanye Pemilu Serentak 2019.....	30
Kelembagaan yang Dibutuhkan <i>Fairness</i> Penyelenggaraan Pemilu.....	33
Penutup .....	34
Pustaka Acuan .....	34

### Kata Kunci

kampanye pemilu,  
partai politik,  
pendidikan politik,  
SARA.

### Abstrak

Kampanye Pemilu 2019 masih diwarnai oleh dominasi penggunaan unsur emosional pemilih, dan bahkan isu SARA. Meskipun debat antar-pasangan calon di pilpres mulai mengarah pada adu argumentasi visi dan program, tetapi masih lemah dan bahkan terkesan belum menyentuh substansi secara mendalam. Kampanye pileg tidak lagi tersambung dengan apa yang lebih ramai dibicarakan publik di debat pilpres, karena unsur pendidikan politik belum menjadi tema utama bagi politisi. Upaya menarik massa pemilih sebanyak mungkin bagi partai dan barisan koalisinya lebih menjadi tujuan dibandingkan sebagai cara untuk memperbaiki taraf kehidupan rakyat sebagai pihak pemegang kedaulatan sesungguhnya. Direkomendasikan agar *fairness* penyelenggaraan pemilu bagi literasi warga guna lebih menekankan pada kontrak sosial dengan elit dalam tataran program yang ditawarkan saat kampanye harus semakin diperkuat.

## Pendahuluan

### A. Latar Belakang Masalah

Bagi bangsa Indonesia, Pemilihan Umum (Pemilu) tahun 2019 menjadi tonggak penting dalam sejarah, karena untuk pertama kali diselenggarakan secara serentak. Kecerentakan tersebut adalah terkait penyelenggaraannya untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, anggota DPRD Provinsi, dan anggota DPRD Kabupaten/Kota atau yang diistilahkan sebagai pemilu anggota legislatif (pileg) bersamaan dengan pemilihan presiden/wakil presiden (pilpres). Agenda ini tidak lepas dari pasca-lahirnya Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 14/PUU/XI/2013 tentang Pengujian UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yang mengabulkan sebagian yaitu dengan putusan bahwa Pasal 3 ayat (5), Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 14 ayat (2), dan Pasal 112 Undang-Undang (UU) No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 176, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 4924) bertentangan dengan UUD Negara RI Tahun 1945. Putusan ini dinyatakan berlaku pada tahun 2019 (Edy, 2018: 3-4). Artinya bahwa ketentuan UU No. 42 Tahun 2008 yang menyebutkan pilpres diselenggarakan setelah pileg dianggap MK sebagai bertentangan dengan konstitusi. Ini konsekuensinya bahwa, Pilpres 2019 harus diselenggarakan secara serentak dengan pelaksanaan pilegnya.

Poin keserentakan Pemilu 2019 bukan hanya diharapkan membawa potensi efektivitas biaya sosial ekonomi yang harus ditanggungnya, tetapi juga terhadap substansi demokrasi di setiap tahapannya yang dapat meningkat. Salah satu unsur dari harapan tadi adalah menyangkut tahapan kampanyenya. Melalui keserentakan dimaksud diupayakan adanya dorongan agar kampanye Pemilu 2019 tidak lagi sekadar normatif atau bahkan mengobral janji kosong semata, tetapi benar-benar kondusif bagi perannya sebagai instrumen pendidikan politik. Harapan ini tampaknya dalam realitas masih ada jarak cukup jauh, meskipun benih-benih awal bagi ke arah sikap kritis masyarakat mulai menunjukkan gejalanya. Masih adanya jarak terhadap harapan tadi, ditunjukkan oleh fenomena kampanye Pemilu 2019 yang masih diwarnai oleh penggunaan isu emosional bernuasa sentimen Suku, Agama, Ras dan Antar-Golongan (SARA), atau bahkan sekadar persoalan yang "sepele" atau tidak substansial. Ini mudah mendorong perilaku yang saling serang secara pribadi

dan kelompok dengan tidak berbasis data yang valid. Persaingan keras kampanye dengan menggunakan segala cara tetap terjadi, meskipun disadari bahwa kampanye belum tentu memiliki dampak signifikan bagi elektabilitas perorangan kandidat maupun partai politik pengusungnya. Catatan ini tetap penting, meskipun disadari persuasi atau bahkan propaganda melalui kampanye menjadi penting untuk meningkatkan kutub jarak aman popularitas kandidat atau sebaliknya kutub mengejar ketertinggalan rentang elektabilitas. Upaya kampanye di antara dua kutub raihan popularitas dalam kampanye itu juga termasuk menargetkan pemilih yang belum menentukan pilihan politiknya (Wijaya, *Kompas*, 12 Maret 2019: 6).

Belum signifikannya peran kampanye sebagai sarana pendidikan politik memberikan kontribusi terhadap rendahnya kedewasaan berdemokrasi suatu bangsa dalam mengelola perbedaan kepentingan dan pilihan politik yang ada. Itu sebabnya, keterbatasan tadi mudah mendorong pada lahirnya fobia angka golongan putih (golput) yang bisa menjadi cacat partisipasi politik rakyat dalam pemilu. Kampanye pemilu menjadi sarana yang penting bagi awal pembentukan kontrak sosial (*social contract*) antara rakyat dengan penguasa dalam rangka janji-janjinya saat pemilu untuk ditepati pada saat terpilih dan kemudian menjalankan pemerintahan. Pemahaman kontrak sosial antara rakyat dan penguasa melalui pemilu menempatkan kampanye menjadi strategis dalam menciptakan metode kampanye yang bersifat rasional persuasif dibandingkan mengarah pada penggunaan metode yang emosional konfrontatif.

Pemilu 2019 yang diikuti oleh 16 partai politik (PKB, Partai Gerindra, PDI P, Partai Golkar, Nasdem, Partai Garuda, Partai Berkarya, PKS, Perindo, PSI, PAN, Hanura, PD, PBB, PKPI), dilaksanakan secara serentak antara pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dengan pemilu pasangan calon (paslon) presiden/wakil presiden (Joko Widodo/Ma'ruf Amin dan Prabowo Subianto/Sandiaga Salahuddin Uno). Kampanye Pemilu 2019 berjalan dalam kurun waktu sangat lama, keseluruhannya selama 8 bulan, yaitu sejak 23 September 2018 s.d. 13 April 2019. Kampanye Pemilu 2019 dinilai sudah menimbulkan suasana politik memanas, atau bahkan jauh dari keadaban komunikasi antar-tokoh dan pendukungnya. Suasana demikian menyebabkan masyarakat mengalami kegerahan dan bahkan ada yang menyuarakan agar di masa mendatang kampanye pemilu dapat lebih diperpendek jangka waktunya dibandingkan Pemilu 2019. Keterbatasan kampanye Pemilu 2019 sebagai sarana pendidikan politik menempatkan realitas

Pemilu 2019 secara keseluruhan terlampaui riskan posisinya berhadapan dengan oligarki kepentingan partai dibandingkan aspirasi konstitusi terkait kedaulatan rakyat yang ingin ditegakkan.

## B. Rumusan Masalah

Dalam UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilu disebutkan tentang tahapan kampanye dalam pemilu. Ada beberapa jenis atau macam kampanye (di Pasal 275), yaitu:

- 1) pertemuan terbatas;
- 2) pertemuan tatap muka;
- 3) penyebaran bahan kampanye pemilu kepada umum;
- 4) pemasangan alat peraga di tempat umum;
- 5) media sosial;
- 6) iklan media massa cetak, media massa elektronik, dan internet;
- 7) rapat umum;
- 8) debat pasangan calon tentang materi kampanye pasangan calon; dan
- 9) kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye pemilu dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan di atas diatur lebih lanjut dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (KPU) No. 23 Tahun 2018 tentang Kampanye Pemilu. Dalam konteks pencapaian kampanye Pemilu 2019 sebagai sarana pendidikan politik rakyat, tampaknya realitas masih menghadapi kesenjangan antara harapan dan realitas fundamental demokrasi ke arah konsolidasi secara kelembagaan. Persaingan memperebutkan dukungan pemilih dengan menggunakan isu emosional pemilih bersifat SARA, masih dominan digunakan. Akibatnya, kampanye belum diimbangi secara proporsional terhadap adu gagasan berlandaskan platform partai guna menentukan sikap bagi visi dan misi negara Republik Indonesia yang ingin dicapai dalam kontrak lima tahun mendatang (2019-2024). Sehubungan itu, rumusan masalahnya yang penting dicermati dari fenomena tadi, adalah bagaimana persoalan yang dihadapi bagi kampanye Pemilu 2019 diselenggarakan dalam konteks sebagai sarana pendidikan politik rakyat?

Rumusan masalah ini dapat dilihat pada poin-poinnya sebagai berikut: Pertama, apa yang menyebabkan kampanye pemilu sebagai sarana pendidikan politik belum optimal dijalankan? Kedua, kelembagaan apa yang dibutuhkan guna mengatasi kelemahan pelaksanaan kampanye sebagai sarana pendidikan politik dalam pemilu?

## C. Tujuan Penulisan

Penulisan naskah ini adalah bertujuan sebagai berikut:

- 1) Mengidentifikasi faktor penyebab belum optimalnya kampanye pemilu dilaksanakan dalam kerangka pendidikan politik bagi masyarakat selama ini.
- 2) Memberikan catatan lebih lanjut terhadap substansi kelembagaan yang dibutuhkan dalam rangka pemulihan kampanye sebagai sarana pendidikan politik.

## Kampanye Pemilu sebagai Sarana Pendidikan Politik

Kampanye pemilu sebagai sarana pendidikan politik bagi rakyat tidak terlepas dari keberadaannya sebagai instrumen demokrasi di setiap negara. Meskipun sentimen emosional masyarakat bisa menjadi pilihan bagi pembentukan karakter perilaku pemilih, tetapi diharapkan bahwa pemilih bisa menghasilkan perilaku pemilih yang rasional dalam pemilu. *Fairness* pemilu memberikan peluang bagi kampanye yang berperan sebagai sarana pendidikan politik masyarakat untuk menilai kinerja setiap peserta yang saling bersaing satu sama lain untuk meraih simpati atau suara pemilih. Pemerintahan hasil pemilu dituntut akuntabilitasnya kepada masyarakat dalam memenuhi janji yang disampaikan saat kampanye pemilu. V.O. Key menyebutkan mengenai *fairness* pemilu melalui lintasan kampanye semacam ini bagi pemilih rasional agar menjadi basis kepercayaan antar-pihak yang terlibat. Ketika kinerja partai-partai dapat menunjukkan *performance* yang baik, maka partai-partai itu dianggap layak untuk dipilih. Sebaliknya, ketika *performance* partai-partai saat menjalankan pemerintahan kurang baik atau bahkan tidak amanah, maka dalam pemilu berikutnya mereka dianggap layak dihukum oleh pemilih untuk tidak dipilih kembali mewakili aspirasi dirinya (V.O. Key 1966, dalam Roth, 2008: 48).

*Fairness* pemilu bukan hanya menyangkut sistem pengalihan suara pemilih menjadi kursi di pemerintahan dalam rangka menjalankan kekuasaan secara demokratis, tetapi terdapat nilai kebangsaan dengan segala latar belakang alasan dan implikasi dari berbagai proses politik ke arah pembentukan sistem pemilu itu sendiri. Dengan mengacu pada beberapa negara, seperti halnya antara lain di sejarah pemilu Venezuela dan Hongaria misalnya, substansi pentingnya nilai kebangsaan terdapat dalam *fairness* pemilu dari teknokrasi sistem pemilu (Shugart, et

*al.*, 2001: 1-9). Nilai kebangsaan ini memiliki dimensi yang luas, tetapi bisa dikategorikan atas tahapan pemilu itu sendiri, yang di tahapan kampanye adalah kapasitasnya dalam mendorong fungsi pendidikan politik. Kampanye pemilu dalam rangka pendidikan politik kebangsaan diharapkan dapat menciptakan kognisi setiap warga negara dalam rangka memahami hak dan kewajibannya. Sedangkan, bagi para peserta pemilu memandang momentum kampanye merupakan kesempatan dalam rangka tidak saja menyampaikan janji-janjinya pada saat terpilih, tetapi juga menempatkan tanggung jawab negara bagi perlindungan hak-hak warganya dan upaya menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat.

Konteks dari pendidikan politik melalui kampanye pemilu yang diselenggarakan menjadi hal yang sangat dibutuhkan guna menciptakan demokrasi. Di sini, ada argumentasi kuat dalam rangka pembentukan pemerintahan yang benar-benar mampu menghargai martabat kemanusiaan dan secara berkesinambungan menjalankan pendidikan kewargaan dalam rangka terciptanya peradaban bagi bangsa bersangkutan (Lipson, 1964: 249). Pendidikan politik yang dijalankan kampanye Pemilu 2019 tampaknya masih berhadapan dengan kesenjangan antara harapan dan realitas persoalan yang masih dihadapinya.

Partai politik memiliki peran penting bagi terciptanya kampanye pemilu yang demokratis dalam rangka pendidikan politik bagi rakyat. Secara klasik, ilmuwan politik Inggris, Edmun Burke di tahun 1771 menganggap bahwa partai sebagai wadah bersatu pada kelompok orang, dalam rangka mengusahakan kepentingan nasional, terhadap prinsip tertentu yang disetujui oleh mereka (Huckshorn, 1984: 8). Dalam momentum pemilu, transformasi gagasan dan program yang ditawarkan dalam kampanye bisa melahirkan apa yang disebut salah satu perilaku partai yang mengarah pada apakah sekadar mencari kekuasaan semata (*the office seeking party*), hanya orientasi mendulang suara pemilih (*vote seeking party*), atau sebaliknya berusaha maksimal dampaknya terhadap kebijakan (*the policy seeking party*) (Muller & Storm (Ed.), 1999: 2-5).

Apabila di masa lampau kampanye dilakukan partai dengan melakukan pengerahan massa secara fisik, maka di masa kini jelas mengalami perubahan signifikan. Teknik baru dalam kampanye tidak lagi terlampaui mengandalkan struktur partai dan kekuatan personal pengurusnya yang harus hadir secara fisik semata. Robert J. Huckshorn menyebutkan lebih lanjut dalam kasus di AS, bahwa: "*Traditional party organizations that were able (at least in some places) to mobilize voters and get them to the polls to "vote the ticket"*

*have given way to a new form of politics based on the use of mass communications that reach the voters through electronic means.*" (Huckshorn, 1983: 133).

## Beberapa Penggunaan Isu Kampanye Pemilu Serentak 2019

### A. Dominasi Penggunaan Isu Emosional atau Sentimen Primordial

Penggunaan isu atau sentimen primordial SARA bukan hanya terjadi dalam kasus pemilu di negara-negara berkembang demokrasi, tetapi juga dapat terjadi pada demokrasi yang sudah tergolong mapan kelembagaan demokrasi. Siti Zuhro menyebutkan, bahwa masalah SARA selalu menjadi semacam kambing hitam untuk meraih dukungan politik, karena hal itu merupakan strategi yang paling mudah untuk memengaruhi sentimen perilaku pemilih. Apalagi di saat ekonomi dan lapangan pekerjaan sulit dan ketimpangan sosial tinggi. Isu ini dengan mudah dibelokkan menjadi isu SARA. Penggunaan politisasi SARA atau politisasi identitas sesungguhnya tidak unik karena hal tersebut merupakan strategi yang paling mudah untuk memengaruhi sentimen primordial perilaku pemilih. Hal ini, bahkan juga terjadi di negara maju seperti Inggris, terkait dengan isu referendum Brexit. Demikian juga dalam pemilihan presiden di AS tahun 2016, terkait dengan penggunaan isu imigran oleh Donald Trump untuk memenangi kursi presiden (*Kompas*, 2 Januari 2019: 6).

Di Indonesia, pola tim sukses yang dibentuk oleh pilpres dengan ikatannya dalam catatan KPU dan yang tidak selalu resmi tercatat, dan berpeluang pula bergerak di bawah tanah secara informal mendorong penggunaan sentimen SARA menjadi masih mudah digunakan dalam kampanye. Di samping model tim sukses kandidat yang lebih dari sekadar jangkauan kelembagaan resmi partai, peluang terjadinya konflik akibat dominasi isu emosional pemilu, adalah melalui bentuk rapat umum dari kampanye. Kewaspadaan atas peluang ini tetap penting, meskipun KPU sudah mengaturnya melalui mekanisme pelaksanaan kampanye rapat umum untuk peserta Pemilu 2019 yang dilakukan per zonasi. Kampanye rapat umum memiliki tantangan besar untuk menegakkan substansi pendidikan politik dan bahkan mudah terjebak pada sekadar seremoni *show force* atau menuju aksi hiburan semata. Kampanye rapat umum parpol dan pasangan pilpres dibagi menjadi dua zona, pembagian itu berdasarkan pulau.

**Tabel Pembagian Zonasi  
Kampanye Pemilu 2019  
Bentuk Rapat Umum**

Zona A	Zona B
1) Aceh	1) Bengkulu
2) Sumatera Utara	2) Lampung
3) Sumatera Barat	3) Sumatera Selatan
4) Riau	4) Bangka Belitung
5) Jambi	5) Kepulauan Riau
6) Banten	6) Jawa Tengah
7) Jakarta	7) Yogyakarta
8) Jawa Bara	8) Jawa Timur
9) Kalimantan Barat	9) Bali
10) Kalimantan Tengah	10) Nusa Tenggara Barat
11) Kalimantan Selatan	11) Kalimantan Utara
12) Sulawesi Selatan	12) Kalimantan Timur
13) Sulawesi Tengah	13) Sulawesi Barat
14) Sulawesi Utara	14) Gorontalo
15) Nusa Tenggara Timur	15) Sulawesi Tenggara
16) Maluku	16) Maluku Utara
17) Papua	17) Papua Barat

Sumber: dari berbagai media massa.

Kemungkinan masih “berseliwerannya” isu emosional atau sentimen primordial dalam kampanye rapat umum, menjadi dugaan publik. Menjelang masa kampanye rapat umum Pemilu 2019 pada 24 Maret s.d. 13 April 2019 sangat menentukan hasil Pilpres 2019. Hal ini karena sekitar 1 bulan menjelang pemungutan suara Pemilu 2019 pada 17 April 2019 selisih elektabilitas dua pasangan calon pilpres cenderung menyempit sehingga kontestasi menjadi semakin ketat (*Kompas*, 20 Maret 2019: 1). Sehubungan fenomena politik kampanye yang sangat ketat tersebut, masing-masing kubu pasangan calon berusaha memacu mesin partai dan gerakan sukarelawan yang lebih agresif dan sekaligus persuasif secara lebih beragam strategi dan taktiknya dalam meraih simpati pemilih. Pertimbangan atas belum maksimalnya gerak partai dalam menyambut masa kampanye rapat umum dan durasi waktu kampanye pemilu serentak 2019 yang tergolong panjang menjadi alasan untuk semakin mendorong kerja keras dalam menggerakkan sumber daya pendukung kemenangan pilpres dan pileg memiliki arti sangat strategis.

## B. Dominasi Penggunaan Isu Kabar Bohong (Hoax)

Hal lain yang terkait dominasi penggunaan isu emosional pemilu, adalah keberadaan media sosial sebagai bagian teknologi informasi publik dan sekaligus privat. Koalisi *First Draft* yang dibentuk pada Juni 2015 oleh sekitar 130 perusahaan media massa dan teknologi informasi, mengklasifikasi kabar bohong atau *hoax* ke dalam 7 jenis. Klasifikasi tersebut kemudian diadopsi oleh Masyarakat Anti Fitnah Indonesia untuk mengelola situs *web* [turnbackhoax.id](http://turnbackhoax.id). (*Koran Tempo*, 5 Maret 2019: 2)

Tujuh jenis kabar bohong:

- 1) Parodi satire: tidak berniat jahat, tetapi bisa mengecoh.
- 2) Koneksi yang salah (*false connection*): judul berbeda dengan isi.
- 3) Konten yang salah (*false context*): konten disajikan dengan konteks yang salah.
- 4) Konten yang menyesatkan (*misleading content*): konten diplintir untuk menjelekan.
- 5) Konten tipuan (*imposter content*): mencatut nama tokoh publik.
- 6) Konten yang dimanipulasi (*manipulated content*): konten diubah untuk mengecoh.
- 7) Konten palsu (*fabricated content*): seluruhnya konten palsu.

Di antara 7 jenis *hoax* berdasarkan klasifikasi di atas, dicatat ada 4 jenis kabar bohong yang paling sering muncul di media sosial, yaitu:

- 1) Konteks yang salah, misalnya video surat suara sudah tercoblos di Medan.
- 2) Konten yang menyesatkan, seperti: imamnya dua di atas panggung.
- 3) Konten yang dimanipulasi. Contohnya akun *facebook* polwan dukung Prabowo-Sandi.
- 4) Konten Palsu, misalnya: TKA Cina punya e-KTP Mendagri: Jangan protes petahana punya hak.

Bawaslu menduga penyebaran kabar bohong atau *hoax* menjelang Pemilu 2019 berlangsung secara teorganisasi. Bahkan dapat mengarah pada upaya mendelegitimasi penyelenggaraan pemilu. Dibandingkan pemanfaatan maksimal bagi kampanye sebagai pendidikan politik masyarakat, isu SARA justru dimanfaatkan dalam penggunaan media sosial dengan kabar bohong kampanye. Gejala demikian memiliki bahaya tersendiri bagi keutuhan bangsa, karena Indonesia mengalami sejarah persaingan dan sikap curiga antar-etnis tergolong sejak lama, terutama di masa penjajahan Belanda (Reid, 2018: 6).

### C. Dominasi Penggunaan Retorika

Kampanye pemilu antar-kandidat baik di pilpres maupun di pileg semakin dituntut mengacu pada persoalan yang dihadapi di lapangan dan alternatif solusi yang ditawarkan. Sayangnya, tuntutan demikian belum maksimal menghasilkan substansi kampanye yang sejalan dengan apa yang menjadi aspirasi masyarakat yang disuarakan pada penguasa atau pengambil kebijakan secara maksimal. Kalaupun upaya mendekatkan kampanye semacam ini dijalankan, maka masih terbatas secara umum dan normatif, atau belum dijabarkan secara detail terkait operasional dijabarkan lebih lanjut. Padahal, meskipun secara terbatas publik mulai melihat secara kritis terhadap beberapa gagasan seperti halnya dalam debat pilpres, misalnya saat debat antar-wakil presiden mengenai soal pendidikan dan masalah sosial budaya. Hal yang tidak tuntas dan belum menampilkan gagasan orisinal yang baru tampak antara lain dari soal riset (*Kompas*, 20 Maret 2019: 10) dan proses pendidikan di bulan Ramadhan.

Pentingnya elaborasi isu dari setiap materi debat yang diajukan oleh pasangan calon diharapkan bisa dilakukan secara saling mengisi. Kemampuan ini mengingat baik calon presiden maupun wakil presiden merupakan pasangan yang utuh dan tidak boleh menimbulkan dominasi salah satu pihak dan apalagi kalau sampai menimbulkan matahari kembar. Itu sebabnya, pada saat debat antar-calon wakil presiden di kampanye Pemilu 2019 tidak kalah seru dan antusiasnya publik atas momentum kampanye ini dibandingkan debat antar-calon presiden. Pola debat kampanye Pilpres 2019 semakin menegaskan posisi wakil presiden bukan sekadar ban serep (*Media Indonesia*, 13 Maret 2019: 3) dalam sistem presidensial. Belum lepasnya pada gaya kampanye bersifat retorika juga relatif menghinggapinya pula kampanye pileg. Bahkan, di antara para kandidat yang sudah berpengalaman sebagai anggota legislatif.

Setiap kandidat baik di ranah pilpres maupun pileg, dituntut dapat membumikan apa yang disampaikan dalam visi dan misinya untuk diterjemahkan di tingkat operasional dari program-programnya. Mereka adalah pemimpin yang harus mampu menerjemahkan visi dan misinya dalam program-program konkret dengan contoh-contoh yang bisa dicerna secara mudah oleh masyarakat. Kemudahan atas mencerna detail hal konkret dari setiap usulan kampanye menjadi penting, karena pemimpin bukan sekadar menjual mimpi bagi rakyatnya, tetapi merupakan pihak yang memiliki kontrak sosial dengan rakyat yang dipimpinnya. Diakui kondisi lapangan untuk menjawab tuntutan kampanye bersifat pendidikan politik rakyat dimaksud bukan perkara

ringan diwujudkan. Bahkan, bukan mustahil tuntutan non-substantif justru bisa dilontarkan perorangan atau kelompok pemilih tentang berapa keuntungan finansial bagi mereka yang dapat diterima saat momentum kampanye. Ini yang sering diistilahkan oleh para calon legislator (caleg) dalam kasus di daerah pemilihan (dapil)-nya yang berhadapan dengan tuntutan “wani piro”.

Beberapa kandidat pileg, utamanya dari caleg tergolong generasi milenial atau para pendatang baru, berusaha mengatasi tuntutan ke arah politik uang di atas dalam kampanye, melalui penyebaran videonya berisi analogi program-program yang ditawarkannya melalui simbol-simbol mudah diterima di kalangan muda. Meskipun belum terbukti efektif untuk menghilangkan politik uang di kalangan pemilih, tetapi langkah melalui media sosial ini paling tidak cukup mencegah personal caleg bersangkutan untuk nantinya terjebak pada upaya “balik modal” atas biaya tergolong besar saat kampanye. Sekaligus, masih di ranah personal kandidat, bahwa upaya mengakrabkan diri dengan pemilihnya di dapil tersebut menjadi awal bagi asetnya untuk mencegah tindakan yang terlalu jauh dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sebagai wakil rakyat saat terpilih nantinya yang menjerus tindakan korupsi. Konstruksi aset untuk mencegah perilaku *fraud election* tadi berlaku baik mereka yang mencalonkan diri dalam pileg anggota DPR RI, anggota DPD, maupun anggota DPRD.

Meskipun bisa menjadi langkah mencegah balas budi saat terpilih atau tindakan “balik modal”, langkah caleg di atas masih belum mampu menjawab kebiasaan retorika yang disampaikan saat kampanye. Padahal, retorika kampanye menyebabkan kosongnya substansi dari visi dan misi seorang pemimpin negara. Keberadaan visi dan misi saja tidak cukup bagi calon presiden/wapres dalam kerangka membentuk ikatannya dengan kontrak sosial bagi rakyat yang diwakilinya. Alfian Alfian mengutip Vacklaf Havel, bahwa: “...*vision is not enough, it must be combined with venture.*” Selanjutnya disebutkan bahwa betapapun tinggi melambungnya sebuah visi, tetapi ia harus tetap masuk akal, kendatipun masuk akal yang dimaksud bersifat harapan. Visi boleh hebat, tetapi jangan sampai hal itu malah membuat orang-orang bingung dengan apa yang hendak dilakukannya (Alfian, 2018: 146-148). Kemampuan menerjemahkan operasional visi dan misi di tingkat program dalam kampanye tampaknya belum terrealisasi maksimal dalam debat antar-paslon di Pemilu 2019. Apalagi dengan teknis kehadiran para pendukung acara debat yang belum terlalu pas bagi tahapan eksplorasi, sebagaimana saat debat pilpres yang kedua kalinya, maka usaha mengukur kemampuan menerjemahkan operasional janji-janji para calon menjadi tidak maksimal.

Seperti sudah disinggung di awal tulisan, peserta Pilpres 2019 adalah pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh beberapa partai politik. KPU telah menetapkannya dalam apa yang diistilahkan sebagai nomor urut 01 Calon Presiden Joko Widodo dan Calon Wakil Presiden Ma'ruf Amin. Kemudian nomor 02 bagi Calon Presiden Prabowo Subianto dan Calon Wakil Presiden Sandiaga Salahudin Uno. Visi dari pasangan calon pilpres nomor urut 1 adalah "Terwujudnya Indonesia maju yang berdaulat, mandiri dan berkepribadian, berlandaskan gotong royong." Sedangkan visi calon pilpres nomor urut 2 adalah "Terwujudnya Bangsa dan Negara Republik Indonesia yang adil, makmur, bermartabat, religius, berdaulat di bidang politik, berdiri di atas kaki sendiri di bidang ekonomi, dan berkepribadian nasional yang kuat dibidang budaya serta menjamin kehidupan yang rukun antar-warga negara tanpa memandang suku, agama, latar belakang sosial dan rasnya berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945."

Visi masing-masing paslon dan penjabaran beberapa hal dari misi yang ditawarkan dari pilpres seharusnya sejalan dengan apa yang dikampanyekan dalam pileg. Pemilu 2019 justru menunjukkan ketidaksinambungan antara pengukuran atas janji-janji dalam kampanye di pileg dan pilpres. Padahal, poin pengukuran dalam mengukur kapasitas operasional janji-janji calon ini penting, karena nantinya bisa menjadi panduan publik dalam melihat dinamika kepemimpinan yang dihasilkan pemilu pada saat pemerintahan terbentuk. Substansi ini diletakkan pada konteks perjalanan gaya kepemimpinan yang bisa relatif berbeda atau bahkan berjarak antar-satu sama lain personalnya. Lebih jauh lagi, bahkan, perbedaan gaya kepemimpinan para presiden Indonesia yang dalam sejarahnya hingga saat ini tidak hanya berimplikasi pada perbedaan pola dan kecenderungan manajemen lembaga kepresidenan. Melainkan ini juga berdampak pada perbedaan praktik presidensial itu sendiri dan bahkan pada gaya kepemimpinan presiden turut memengaruhi pola relasi Presiden-DPR dan juga hubungan kelembagaan antara Presiden-DPR dengan lembaga negara lainnya (Haris, dalam Siregar, 2018: 11).

## Kelembagaan yang Dibutuhkan *Fairness* Penyelenggaraan Pemilu

Beberapa politisi partai baik individual maupun partai secara kelembagaan menggunakan platform media sosial, atau tepatnya dengan cara membeli segmen dari platform dimaksud, untuk sarana kampanyenya di pileg. Berbagai hal yang dikerjakan sang calon di daerah

pemilihannya dan selama menjadi anggota parlemen, jargon *hashtag* yang ditampilkan dengan mengarah pada perang tagar di antara masing-masing kubu tidak hanya yang berbeda, tetapi juga di antara calon dari partai yang sama, memperebutkan suara dapil, menyemarakkan kampanye pemilu melalui media sosial tadi.

KPU sendiri sudah memfasilitasi kampanye Pemilu 2019 khusus mengenai media sosial melalui keluarnya Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No. 20 Tahun 2018 tentang Pencalonan Anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi/Kabupaten/Kota. Tetapi fenomena demikian belum menyelaraskan antara apa yang dibahas di tema perdebatan pilpres dengan pengukuran publik atas janji-janji dari kandidat dan partai di persaingan pileg di Pemilu 2019. Padahal, pengukuran publik atas realisasi janji di saat kampanye menjadi penting pada saat bangsa Indonesia tidak lagi mengenal garis-garis besar haluan negara (GBHN) setelah dilakukan amandemen konstitusi. Masyarakat melalui mekanisme Pemilu 2019 bisa menentukan sikapnya pada saat realisasi janji dari calon pemimpinnya yang disampaikan dalam kampanye baik di pilpres maupun pileg.

*Fairness* penyelenggaraan pemilu tidak hanya berada di tingkat penyelenggaranya saja, terutama di KPU dan Bawaslu. Tetapi juga terhadap peserta dan masyarakat pemilih itu sendiri, terkait isu penggunaan fasilitas publik dalam kampanye. Dengan keterbatasan fasilitas infrastruktur dan jaringan komunikasi yang ada, bagi komunitas di daerah terpencil dan perbatasan negara juga relatif masih memperoleh akses informasi. Sehubungan gejala ini, di tengah persaingan politik Pemilu 2019, optimisme *fairness* menjadi pilihan yang dianggap tepat. Kencangnya isu SARA dalam konteks demokrasi digital harus disikapi sebagai hal yang harus ditangani secara tegas.

Pasal 267 ayat (1) UU tentang Pemilu, menyebutkan "Kampanye pemilu merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat dan dilaksanakan secara bertanggung jawab." Sedangkan, di Pasal 280 UU tersebut menyebutkan beberapa larangan bagi pelaksana, peserta, dan tim kampanye pemilu yang tidak boleh dilanggar, karena ada sanksinya bagi setiap unsur pelanggaran yang dikenakan bagi pelaku.

Diperlukan ketegasan terhadap penggunaan isu emosional SARA dalam kampanye hitam pemilu melalui *fairness* penyelenggaraannya yang bisa diwujudkan. Peluang atas penegakkan *fairness* pemilu dibuka lebih luas dalam Pemilu 2019 dibandingkan kelembagaan pemilu di masa sebelumnya. Ketentuan tentang penyelenggaraan pemilu mengalami perubahan yang cukup signifikan. Perubahan paling nampak adalah terjadinya pergeseran pada status, tugas dan

wewenang KPU dan Bawaslu, serta Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Tugas dan wewenang KPU dalam penyelesaian sengketa dalam tahapan (sengketa dalam proses) pemilu mengalami penguatan. Kehadiran DKPP sebagai lembaga yang tetap tidak lagi ad hoc atau temporer, sebagai bagian dari kesatuan penyelenggara pemilu juga mengenai kerangka hukum Pemilu 2019 (Santoso & Budhiati, 2019: 259).

Dengan penguatan kelembagaan *fairness* pemilu demikian, maka penyalahgunaan penggunaan sentimen emosional pemilu yang mengacaukan agenda pendidikan politik melalui kampanye pemilu seharusnya bisa ditangani secara lebih tegas di Pemilu 2019. Di samping itu, literasi warga bagi pendidikan politik kebangsaan hanya menjadi bagian dari upaya mewujudkan *fairness* penyelenggaraan pemilu. Kegagalan menciptakan *fairness* tadi dalam kampanye dapat menjadi pertanyaan, meskipun pengawasan setiap tahapan Pemilu 2019 diakui sangat kuat dilakukan oleh masyarakat sipil dan media massa. Sebaliknya, keberhasilan menciptakan kelembagaan *fairness* dalam penyelenggaraan pemilu, merupakan modal yang konstruktif bagi pengembangan basis kepercayaan antar-pihak dan kalangan secara luas guna meningkatkan peradaban demokrasi suatu negara.

## Penutup

### A. Kesimpulan

Sebenarnya, kampanye pemilu serentak 2019 sebagai sarana pendidikan politik bagi rakyat memiliki peluang untuk dikembangkan secara luas sejalan dengan fasilitas infrastruktur yang ada. Realitas menunjukkan bahwa kampanye Pemilu 2019 sebagai sarana pendidikan politik rakyat belum maksimal dijalankan. Kampanye masih diisi oleh narasi saling serang, atau bahkan sekadar isu yang “remeh temeh”. Persoalan yang menyebabkan kurang maksimalnya kampanye pemilu bagi pendidikan politik rakyat tadi, akibat dominasi penggunaan sentimen emosional pemilih menyangkut SARA yang ditopang oleh efek negatif maraknya penggunaan media sosial.

### B. Rekomendasi

Mengingat belum maksimalnya kampanye Pemilu 2019 sebagai pendidikan politik kebangsaan bagi rakyat, maka direkomendasikan pentingnya *fairness* ditegakkan secara tegas bagi penyelenggaraan pemilu yang tidak saja bagi penyelenggaranya yaitu KPU dan Bawaslu, tetapi juga meliputi seluruh *stake holder* yang terlibat, terutama di antara pesertanya itu sendiri. Secara substansi, isu emosionalitas bagi warga diharapkan dapat dikelola

melalui kepercayaan yang terbentuk antar-pihak, termasuk bagi para peserta yang berkompetisi dan lapis pendukungnya masing-masing. Di tingkat teknis, durasi kampanye perlu lebih diperpendek dan peningkatan literasi media bagi pemilih perlu terus diperkuat sebagai bagian dari program berkelanjutan proses pendidikan politik.

## Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Prof. Dr. Lili Romli yang telah menjadi *Peer Reviewer* naskah ini.

## Pustaka Acuan

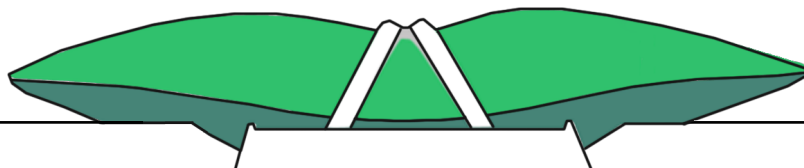
### Buku

- Alfian, M. Alfian. (2018). *Wawasan Kepemimpinan Politik: Perbincangan Kepemimpinan di Ranah Kekuasaan*. Bekasi: Penerbit Penjuru Ilmu.
- Huckshorn, Robert J. (1988). *Political Parties in America*. California: Brooks/Cole Publishing.
- Lipson, Leslie. (1966). *The Democratic Civilization*. New York: Feffer and Simons.
- Lukman Edy, Muhamad. (2018). *Konsolidasi Demokrasi Indonesia (Original Intent Undang-Undang Pemilu)*. Jakarta: R.M Books.
- Reid, Anthony. (2018). *Indonesia Revolusi & Sejumlah Isu Penting*. Jakarta: Prenada.
- Roth, Dieter. (2008). *Studi Pemilu Empiris: Sumber, Teori-Teori, dan Metode*. Jakarta: Frederic Ebert Stiftung.
- Santoso, Topo, et al. (2019). *Pemilu di Indonesia: Kelembagaan, Pelaksanaan dan Pengawasan*. Jakarta: Penerbit Sinar Grafika.
- Shoberg Shugart, Matthew, et al. (2001). *Mix Member Electoral System: The Best of Both World*. New York: Oxford University Press.
- Siregar, Sarah Nuraini. (2018). *Sistem Presidensial Indonesia dari Soekarno ke Jokowi*. Jakarta: Pustaka Obor dan AIPI.

### Media Massa Cetak

- Siti Zuhro, “Politik 2018 dan Pemilu 2019”, *Kompas*, 2 Januari 2019, h. 6.
- “Mayoritas Dana Riset untuk Litbang Kementerian”, *Kompas*, 20 Maret 2019, h. 10.
- “Bawaslu Menduga Penyebaran Hoaks Teroganisasi”, *Koran Tempo*, 5 Maret 2019.
- “Rapat Umum Menentukan”, *Kompas*, 20 Maret 2019, h. 1.
- “Wapres Bukan Ban Serep”, *Media Indonesia*, 13 Maret 2019, h. 3.





## PANDUAN PENULISAN PARLIAMENTARY REVIEW

1. PARLIAMENTARY REVIEW merupakan *review* terhadap suatu isu aktual dan/atau strategis dari sudut pandang keilmuan yang berbeda dalam rangka memenuhi kebutuhan Anggota DPR RI atas informasi yang lebih variatif dan mendalam.
2. Naskah ditulis dengan huruf Arial ukuran 12, spasi 1,5, pada kertas A4 dengan margin atas 2,54 cm; bawah 2,54 cm; kiri 3,17 cm; dan kanan 3,17 cm.
3. Jumlah halaman naskah minimal 15 halaman dan maksimal 17 halaman. Jika terdapat data pendukung (tabel, diagram, gambar, dan grafik) dalam naskah maka jumlah halaman naskah minimal 13 halaman dan maksimal 15 halaman.
4. Artikel ditulis dengan menggunakan bahasa Indonesia yang baik dan benar.
5. Sistematika penulisan:
  - I. Judul, nama, dan alamat email penulis
  - II. Abstrak dan kata kunci
  - III. Pendahuluan (latar belakang, permasalahan, tujuan, tinjauan pustaka)
  - IV. Metode Penelitian (jika tulisan merupakan hasil penelitian)
  - V. Hasil dan Pembahasan
  - VI. Penutup (kesimpulan dan rekomendasi)
  - VII. Ucapan terima kasih
  - VIII. Daftar Pustaka
6. Judul ditulis dengan huruf kapital.
7. Nama penulis, jabatan, bidang kepakaran, dan alamat e-mail dicantumkan pada halaman pertama setelah judul.
8. Abstrak ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris dengan huruf Arial, ukuran 11, spasi 1, sebanyak 150-200 karakter, yang menggambarkan esensi isi keseluruhan tulisan secara ringkas dan jelas.
9. Kata kunci ditulis dalam bahasa Indonesia dan bahasa Inggris, 3-5 kata.
10. Penulisan sumber kutipan atau rujukan menggunakan sistem catatan perut (*APA Styles*), dengan tetap dimungkinkan catatan kaki hanya untuk menerangkan.



Diterbitkan oleh:  
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI  
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia

## Penulisan Kutipan berdasarkan APA 6<sup>th</sup> edition

JENIS SUMBER	KUTIPAN / CATATAN dalam teks	DAFTAR PUSTAKA
Buku		<b>Penulis. (Tahun). <i>Judul Buku (edisi)</i>. Tempat Terbit: Penerbit.</b>
	(APA, 2010)	American Psychological Association. (2010). <i>Publication manual of the APA Style (6th ed.)</i> . Washington, DC: Author.
	(Garrod & Wilson, 2003: 45)	Garrod, B., & Wilson, J. (2003). <i>Marine ecotourism: issues and experiences</i> (book 7). England: Channel View Publications.
Artikel (Bagian dalam Buku)		<b>Penulis. (Tahun). Judul Artikel, dalam Editor (ed), <i>Judul Buku (halaman artikel)</i>. Tempat Terbit: Penerbit.</b>
	(Haybron, 2008: 440)	Haybron, D.M. (2008). Philosophy and the science of subjective well-being, dalam M. Eid & R. J. Larsen (ed.), <i>The Science of Subjective Well-Being</i> (hlm. 435-450). New York: Guilford Press.
Buku <i>Online</i> (penulis lembaga, dll)		<b>Penulis. (Tahun). <i>Judul Buku (edisi)</i>. Tempat: Penerbit. Diakses dari URL.</b>
	(Kumar, 2012: 9)	Kumat, S.R.. (2012). <i>Case studies in marketing management</i> . Dehli: Pearson. Diakses dari <a href="http://books.google.com/books">http://books.google.com/books</a> .
Buku tanpa penulis		<b><i>Judul Buku (edisi)</i>. (Tahun). Tempat: Penerbit</b>
		<i>Merriam Webster's Dictionary</i> (12th ed). (2007). Springfield, MA: Merriam Webster
Database <i>Online</i>	(Bloomberg, 2008)	<b>Institusi. (Tahun). <i>Judul Publikasi</i> [Jenis data]. Diakses dari URL</b>
		Bloomberg. L.P. (2008). <i>Return on Investment for Apple Inc 12/31/00 to 01/30/08</i> [Database]. Diakses 21 Mei 2013, diakses dari <a href="https://www.bloomberg.com/professional/solution/data-and-content/">https://www.bloomberg.com/professional/solution/data-and-content/</a> .

Publikasi Pemerintah	(BPKP, 2014: 120)	<p><b>Institusi. (Tahun). Judul Publikasi. Tempat: Penerbit.</b></p> <p>BPKP. (2014). <i>Laporan kinerja tahun 2014</i>. Samarinda: Dinas Pendidikan &amp; Kebudayaan Provinsi Kalimantan Timur. <a href="https://doi.org/10.3402/gha.v9.31964">https://doi.org/10.3402/gha.v9.31964</a>.</p> <p>Publikasi <i>Online</i>:  <b>Institusi. (Tahun). Judul Publikasi (nomor publikasi). Tempat: Penerbit. Diakses dari URL.</b></p> <p>Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan RI. (2011). <i>Peraturan Mendiknas tentang Satuan Pengawasan Intern</i> (Permen-diknas Nomor 47 tahun 2011). Diakses dari <a href="http://spi.um.ac.id/uploads/...SPI.pdf">http://spi.um.ac.id/uploads/...SPI.pdf</a>.</p>
Jurnal	(Kyriakides, Archambault, & Janosz, 2009: 3).	<p><b>Penulis. (Tahun). Judul Artikel. Nama Jurnal. Volume. halaman. Doi:xxx.xxx.</b></p> <p>Kyriakides, L., Archambault, I., &amp; Janosz, M. (2009). Searching for stages of effective teaching: a study testing the validity of the dynamic model in Canada. <i>Journal of Classroom Interaction</i>, 6(5), 1-12. <a href="https://doi.org/10.4319/10.2013.58.2.0489">https://doi.org/10.4319/10.2013.58.2.0489</a>.</p> <p><b>Penulis. (Tahun). Judul Artikel. Nama Jurnal. Volume. Halaman. Diakses dari URL.</b></p> <p>Kim, C., Mirusmonov, M., &amp; Lee, I. (2010). An empirical examination of factors influencing the intention to use mobile payment. <i>Computers in Human Behavior</i>. 26. 310-322. Diakses dari <a href="http://www.sciencedirect.com">http://www.sciencedirect.com</a>.</p>
Working paper	(Benito & Young, 2002: 7)	<p><b>Penulis. (Tahun). Judul working paper (Nama Seri dan nomor jika ada). Tempat: Penerbit.</b></p> <p>Benito, A., &amp; Young, G. (2002). <i>Financial pressure and balance sheet adjustments by UK Firms</i> (Bank of England No. 168). London: Bank of England.</p>
Majalah	(Barile, 2011:14)	<p><b>Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul Artikel. Nama Majalah, volume, halaman.</b></p> <p>Barile, L. (2011, April). Mobile technologies for libraries. <i>C&amp;RL News</i>. Tempo, 1-7 April 2019, 13-15.</p> <p>Majalah <i>Online</i>:  <b>Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul Artikel. Nama Majalah. Diakses dari URL.</b></p> <p>Barile, L. (2011, April). Mobile technologies for libraries. <i>C&amp;RL News</i>. Diakses dari <a href="http://crln.acrl.org/content/72/4/222.full">http://crln.acrl.org/content/72/4/222.full</a>.</p>

---

Prosiding

yang diterbitkan secara berkala (*online*):

**Penulis. (Tahun). Judul Artikel. Nama Kegiatan, lokasi, Volume. Halaman. doi:xx.xxxxxx.**

(Herculano-Houzel, et al., 2008:12594) Herculano-Houzel, S., Collins, C.E., Wong, P., Kaas, J.H. & Lent, R. (2008). The basic nonuniformity of the cerebral cortex. *Prosiding The National Academy of Sciences, USA, 105*, 12593-12598. doi:10.1073/pnas.0805417105

yang diterbitkan dalam bentuk buku:

**Penulis. (Tahun). Judul Artikel. dalam Nama editor (Ed.), Judul terbitan, Volume. Halaman. doi:xx.xxxxxx.**

(Katz, et al., 2007: 100)

Katz, I., Gabayan, K., & Aghajan, H. (2007). A multi-touch surface using multiple cameras. Dalam J. Blac-Talon, W. Phillips, D. Popescu, & P. Scheunders (Ed.), *Lectures Notes in Computer Science: Vol. 4678. Advance Concepts for Intelligent Vision Systems* (hlm. 97-108). doi:10.1073/pnas.0805417105.

---

Surat Kabar

(Mediastara, 2019)

**Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul artikel. Nama Surat Kabar, halaman.**

Mediastara, Y. (2019, Februari 22). Prabowo ajak mantan panglima NATO AS ceramah di Hambalang. *Kompas*, hlm. 13.

Surat Kabar *Online*:

**Penulis. (Tahun, bulan tanggal). Judul artikel. Nama Surat Kabar. Diakses dari URL.**

Mediastara, Y. (2019, Februari 22). Prabowo ajak mantan panglima NATO AS ceramah di Hambalang. *Detiknews.com*. Diakses dari <https://news.detik.com/berita/d-4439464/prabowo-ajak-mantan-panglima-nato-as-ceramah-di-hambalang>.

---

Disertasi, Tesis  
*Online*

(Young, 2007: 34)

**Penulis. (Tahun). Judul tesis/disertasi (catatan). Tersedia dari nama database. (nomor rekod).**

Young, R.F. (2007). *Crossing boundaries in urban ecology* (doctoral dissertation). Tersedia dari Proquest Dissertation & Theses Database. (UMI No. 327681).

disertasi yang tidak dipublikasikan:

**Penulis. (Tahun). Judul tesis/disertasi (catatan). Nama Institusi, Tempat.**

Young, R.F. (2007). *Crossing boundaries in urban ecology* (doctoral dissertation). University of Melbourne, Melbourne.

---

Transkrip wawancara (Smith, 2018)	<b>Nama Interviewee. (Tahun). Judul Wawancara/Pewawancara: nama interviewer, Institusi, Tempat.</b>
	Smith, M.B. (2018). <i>Perbaikan Kurikulum PPG dalam Revisi Undang-Undang No 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen</i> /Pewawancara: Ujianto Singgih Prayitno, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI, Jakarta.
Undang-Undang (Undang-Undang tentang Kesehatan Jiwa, 2014)	<b>Nama undang-undang (Tahun)</b> Undang-Undang tentang Kesehatan Jiwa (2014).
Blog (Surachman, 2013)	<b>Penulis. (Tahun, tanggal). Judul Artikel/blog. Pesan pada URL.</b> Surachman, A. (2013, 25 Mei). Akses E-Resources Perpustakaan Nasional RI. Tulisan pada <a href="http://arifs.blog.ugm.ac.id">http://arifs.blog.ugm.ac.id</a> .
Website penulis tanpa penulis (“How do you reference a web page that lists no author?”, 2019)	<b>Judul. (Tahun). Diakses dari URL.</b> How do you reference a web page that lists no author?. (2019). Diakses dari <a href="https://www.apastyle.org/learn/faqs/web-page-no-author">https://www.apastyle.org/learn/faqs/web-page-no-author</a>

### Penulisan catatan perut berdasarkan penulis

Jumlah penulis	Kutipan pertama	Format dalam teks
Tanpa penulis yang dapat diidentifikasi. kutip dalam teks beberapa kata awal dari daftar pustaka (biasanya judul) dan tahun		untuk bantuan gratis (“Studi Finds,” 2007). Buku <i>Pedoman Penyelenggaraan PPP</i> (2017).
1 penulis	Surachman (2013:13)	(Surachman, 2013:13).
2 penulis	Walker dan Allen (2004)	(Walker & Allen, 2004)
3 penulis	Bradley, Ramirez, dan Soo (1999: 1687)	(Bradley, Ramirez, & Soo, 1999: 1687)
4 penulis	Bradley, Ramirez, Soo, dan Walsh (1999: 1687)	(Bradley et al., 1999: 1687)
5 penulis	Walker, Allen, Bradley, Ramirez, Soo, dan Walsh (1999: 1687)	(Walker et al., 1999: 1687)
6 atau lebih penulis	Wasserstein et al. (2005)	(Wasserstein et al., 2005)
Kelompok (yang dapat diidentifikasi berdasarkan singkatannya)	National Institute of Mental Health (NIMH, 2003)	(NIMH, 2003)
Kelompok (tanpa singkatan)	Universitas Indonesia (1988)	(Universitas Indonesia, 1988)
Anonim		(Anonim, 1998)

