



POLICY BRIEF

Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi

MENDORONG AFIRMASI PENDANAAN POLITIK BAGI PEREMPUAN DI PEMILU

Oleh. Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)



LATAR BELAKANG

Survei di Tahun 2009 mengungkapkan bahwa dari 300 institusi parlemen, keuangan politik merupakan rintangan terbesar bagi kandidat perempuan untuk melakukan kontestasi di pemilu (Ballington dalam Falguera et.al 2014: 334). Fakta ini dikonfirmasi oleh penelitian yang dilakukan Perempuan Persarikatan Bangsa-Bangsa (UN Women) di Tahun 2013, yang menyatakan lebih dari 80 persen responden mengakui bahwa kurangnya akses pendanaan merupakan tantangan terbesar bagi kandidat perempuan untuk masuk kedalam arena politik (Falguera et.al 2014: 334).

Peran uang dalam politik memang sangatlah krusial dan signifikan. Sekalipun uang saja memang tidak cukup, tetapi uang sangat berarti bagi keberhasilan kampanye karena kampanye memiliki pengaruh pada hasil pemilu dan kampanye tidak akan berjalan tanpa adanya uang (Jacobson 1980: 33). Maka pertanyaannya, berapa banyak uang yang dibutuhkan oleh calon anggota legislatif perempuan untuk kampanye di pemilu? Dari mana uang calon anggota legislatif perempuan memperoleh uang untuk memenuhi kampanyenya? Untuk aktivitas kampanye apa saja uang itu digunakan? Untuk itu, sejak November 2019, Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem) melakukan penelitian mengenai pemenuhan dana kampanye perempuan dengan lokus studi Daerah Pemilihan DPR RI DKI Jakarta II.

DANA KAMPANYE: TEORI DAN REGULASI

Van Beizen (2003) menjelaskan dimensi uang dalam politik dari segi sumber pendanaan dan dipergunakan untuk apa saja yang diklasifikasikan kedalam dua bentuk yakni “pembiayaan partai politik” dan “pembiayaan pemilu”. Pembiayaan partai lebih terkait dengan penggunaan uang untuk menjalankan roda organisasi partai, sedangkan pembiayaan pemilu merupakan pemanfaatan uang untuk menjalankan aktivitas-aktivitas kampanye dalam rangka meraih suara pemilih di pemilu.

Undang-undang No.7 Tahun 2017 (UU 7/2017) tentang pemilu mengatur tiga sumber penerimaan dana kampanye yang berasal dari: partai, calon, dan pihak ketiga yakni perseorangan, kelompok, dan badan usaha non pemerintah. Sumbangan dari partai politik dan calon tidak diatur besarnya maksimal jumlah yang berhak didonasikan. Sedangkan, untuk perseorangan, kelompok, dan badan usaha non

pemerintah UU 7/2017 mengatur besaran maksimal yang boleh disumbangkan dengan besaran sebagai berikut:

Sumber Sumbangan	Jumlah Maksimal Sumbangan
Perseorangan/Kelompok	Rp. 2.500.000.000
Badan Usaha Non Pemerintah	Rp. 25.000.000.000

Pada sisi lain, UU 7/2017 menjelaskan terdapat delapan bentuk metode kampanye yang dapat dilakukan oleh peserta pemilu: pertemuan terbatas, tatap muka, rapat umum, penyebaran bahan kampanye, pemasangan alat peraga, iklan di media cetak/elektronik/internet, dan kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye. Khusus metode kampanye penyebaran bahan kampanye dan iklan di media massa cetak/elektronik dibiayai oleh negara (*in-kind public donation*) dengan tujuan untuk menciptakan arena kampanye yang setara. Namun demikian, besaran maksimal pengeluaran

dana kampanye di Indonesia tidak di atur dalam undang-undang pemilu yang dalam prakteknya kontradiktif dengan semangat untuk menciptakan arena persaingan yang setara. Pengaturan dana kampanye sangat berpengaruh terhadap akses dan partisipasi politik perempuan di pemilu. The International Institute for

Democracy and Electoral Assistance merumuskan paling tidak terdapat tiga dimensi dasar yang memiliki keterkaitan antara pendanaan dengan upaya peningkatan keterwakilan perempuan yang dapat diatur sebagai berikut:

Regulasi terkait aktivitas kampanye netral gender	Subsidi dana publik sebagai inisiatif kesetaraan gender	Regulasi yang didesain khusus untuk meningkatkan kesetaraan gender
<ul style="list-style-type: none"> • Pelarangan dan pembatasan pengeluaran bagi partai/ kandidat • Pelarangan dan pembatasan penerimaan donasi bagi partai/ kandidat • Akses media • Pembatasan waktu periode kampanye • Penyerahan dan pengawasan laporan keuangan bagi partai/ kandidat 	<ul style="list-style-type: none"> • Pengurangan jumlah subsidi dana publik bagi partai yang tidak memenuhi syarat kuota kandidat perempuan • Penarikan subsidi dana publik bagi partai yang tidak mengusung kandidat perempuan dalam jumlah tertentu • Tambahan subsidi dana publik bagi partai yang memenuhi persyaratan jumlah kandidat yang harus diusung • Tambahan subsidi dana publik bagi partai yang berhasil memenangkan sejumlah kandidat perempuan 	<ul style="list-style-type: none"> • Alokasi dana untuk pelatihan dan promosi kesetaraan gender • Pembentukan sayap organisasi perempuan • Pemberian bantuan dan insentif non-uang, seperti pembuatan materi kampanye

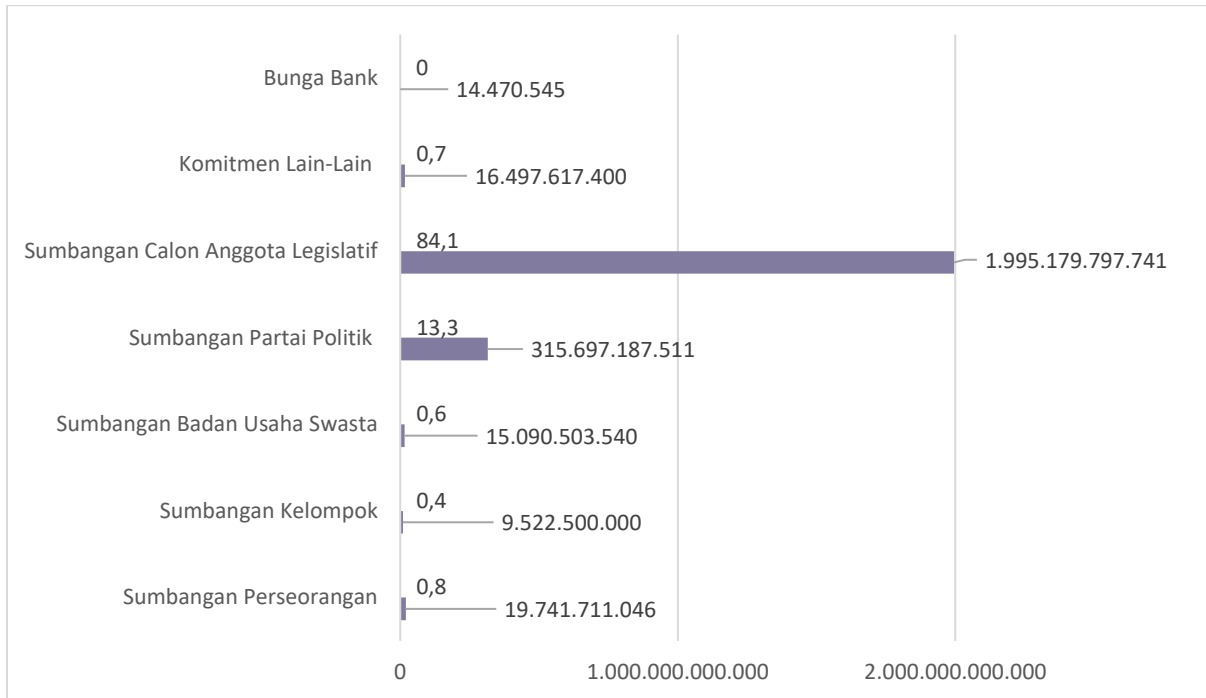
Sumber: Flaguera et.al 2014: 343.

POTRET DANA KAMPANYE PEREMPUAN DI PEMILU

Pola pendanaan kampanye perempuan ataupun laki-laki sebagian besar berasal dari masing-masing calon anggota legislatif. Berdasakan data laporan penerimaan dan pengeluaran dana

kampanye (LPPDK) Pemilu DPR 2019 yang diserahkan oleh 16 partai politik peserta pemilu di 80 daerah pemilihan DPR sebanyak 84,1 persen sumber penerimaan dana kampanye berasal dari kantong pribadi calon. Sedangkan sumbangan dari partai politik, perseorangan, kelompok, ataupun badan usaha sangatlah minim.

Total Sumber Penerimaan Dana Kampanye di Pemilu DPR 2019 dari 16 Partai Politik Peserta Pemilu di 80 Dapil



Sumber: LPPDK Pemilu DPR 2019

Dukungan pendanaan dari partai politik dan perseorangan terhadap calon anggota legislatif lebih banyak dalam bentuk barang seperti bahan/alat peraga kampanye dan jasa dengan terlibat dalam tim pemenangan. Dari total 49 calon anggota legislatif perempuan yang terdaftar di DKI Jakarta II misalnya, tidak ada satupun yang menerima donasi uang dari partai politik untuk mendukung aktivitas kampanye jika merujuk pada Laporan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK) yang diserahkan ke KPU. Secara umum partai politik memberikan bantuan dana secara tidak langsung (*in-kind*) dalam bentuk barang seperti bahan kampanye dan alat peraga kampanye. Beberapa calon anggota legislatif perempuan misalnya, mengaku mendapatkan bahan kampanye berupa kaos yang berisikan logo partai politik dan bantuan berupa pembuatan konten iklan kampanye untuk di media sosial.

Bantuan secara tidak langsung diberikan juga oleh publik perseorangan dalam bentuk barang seperti pencetakan poster dan baliho, serta dalam bentuk tenaga yakni dengan secara sukarela menjadi tim pemenangan. Selain itu terdapat juga calon anggota legislatif perempuan yang mendapatkan bantuan tidak langsung dari perseorangan sebagai media sosial manager untuk membuat iklan kampanye di media sosial berdasarkan *micro targeting*. Lebih lanjut, ada juga calon anggota legislatif perempuan yang mendapatkan donasi berupa digeratiskannya biaya penayangan videotron di salah satu jalan utama di Jakarta. Namun, demikian dukungan pendanaan ini terbatas bagi perempuan calon anggota legislatif yang memiliki jejaring sosial dan politik yang kuat. Sehingga, sumber pendanaan kampanye harus bertumpu pada kemampuan finansial masing-masing calon anggota legislatif.

Jika merujuk pada Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye di Dapil DPR DKI Jakarta II, terdapat ketimpangan jumlah penerimaan dana kampanye perempuan dan laki-laki. Besaran dana kampanye seluruh calon anggota legislatif laki-laki lebih besar dari calon anggota legislatif perempuan di DKI Jakarta II. Hal

ini mengkonfirmasi bahwa calon anggota legislatif laki-laki cenderung lebih mudah mengakses pendanaan dari pada calon anggota legislatif perempuan yang sulit untuk memperoleh uang untuk menjalankan aktivitas kampanyenya.

Total Sumbangan Dana Kampanye Caleg Perempuan & Laki-Laki Per-Partai di LPPDK DPR DKI Jakarta II

Partai Politik	Perempuan	Keterangan*	Laki-Laki	Keterangan*
PKB	171.403.947	3 dari 3	2.580.040.000	4 dari 4
Gerindra	1.698.386.235	3 dari 3	771.803.300	4 dari 4
PDIP	340.697.600	3 dari 3	6.084.690.505	4 dari 4
Golkar	744.550.401	2 dari 3	1.854.689.000	3 dari 4
Nasdem	2.576.853.280	2 dari 4	2.814.700.000	1 dari 3
Garuda	-	-	-	
Berkarya	504.519.000	3 dari 3	1.175.000.000	4 dari 4
PKS	1.006.148.000	4 dari 4	2.863.706.000	3 dari 3
Perindo	1.697.867.000	2 dari 3	85.059.688	1 dari 4
PPP	217.050.000	2 dari 4	984.881.000	3 dari 3
PSI	580.911.237	2 dari 3	675.462.599	3 dari 4
PAN	380.000.000	3 dari 3	3.008.286.750	4 dari 4
Hanura	232.623.243	3 dari 3	159.315.700	2 dari 3
Demokrat	3.667.821.640	3 dari 3	1.026.215.273	2 dari 4
PBB	40.000.000	2 dari 2	80.000.000	4 dari 4
PKPI	2.585.000	1 dari 3	5.150.000	1 dari 2
Jumlah	13.861.416.583		24.168.999.815	

*Keterangan

Merupakan jumlah caleg yang mencantumkan sumbangan dana kampanye dalam LPPDK dari total keseluruhan caleg di setiap partai politik. Sumber: diolah dari LPPDK DPR 2019 Dapil DKI Jakarta II

Pengeluaran dana kampanye terbesar berdasarkan laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye Pemilu DPR 2019 dari 16 partai politik berdasarkan LPPDK di keseluruhan dapil DPR adalah produksi iklan kampanye di media televisi dan koran. Padahal dalam UU 7/2017 iklan di media massa cetak dan elektronik dibiayai oleh negara dalam rangka memberikan akses yang setara bagi setiap peserta untuk berkampanye di media. Sayangnya ketentuan ini belum memberlakukan afirmasi untuk calon perempuan berkampanye di media. Di DKI Jakarta II pengeluaran aktivitas kampanye terbesar calon perempuan terbagi kedalam dua bentuk: Pertama, ialah biaya pembuatan alat peraga dan bahan kampanye. Kedua, biaya konsumsi untuk bertemu dengan pemilih dalam pertemuan terbatas yang perlu disediakan oleh calon anggota legislatif perempuan.

AFIRMASI DANA KAMPANYE PEREMPUAN

Afirmasi dana kampanye dapat dilakukan pada dua level: perundang-undangan (undang-undang pemilu) dan internal partai politik. Pada level perundang-undangan, sejauh ini ketentuan afirmasi terbatas pada tahapan syarat kepesertaan pemilu dimana masing-masing partai politik wajib menyertakan 30% perempuan di kepengurusan dan tahapan pencalonan yang mewajibkan setiap partai politik minimal 30% mencalonkan perempuan di setiap daerah pemilihan. Sedangkan pada tahapan kampanye tidak ada pengaturan afirmasi.

Pemberian *in-kind public funding* melalui diberikannya waktu kampanye bagi calon anggota legislatif perempuan setiap partai politik di media cetak/elektronik, merupakan salah satu bentuk

afirmasi dalam tahapan kampanye. Medium kampanye lainnya bisa juga diberlakukan ketentuan afirmasi untuk memfasilitasi ruang kampanye bagi perempuan. Sebagai contoh, alat peraga berupa baliho yang difasilitasi oleh negara sebanyak 30% di setiap daerah pemilihan diberlakukan untuk calon anggota legislatif perempuan.

Di luar tahapan pemilu, dana negara untuk partai politik (*political party finance*) yang diperoleh rutin setiap tahunnya dapat diberlakukan ketentuan afirmasi. Sekalipun tidak beririsan langsung dengan tahapan pemilu, ketentuan afirmasi dari dana negara untuk partai politik dapat memaksa partai politik untuk menyiapkan dan membantu aktivitas-aktivitas kampanye perempuan guna memperoleh insentif dana negara. Berdasarkan studi IDEA dana negara untuk meningkatkan keterwakilan perempuan dapat diatur kedalam empat bentuk diantaranya sebagai berikut:

- Disinsentif berupa pengurangan jumlah dana negara bagi partai yang tidak memenuhi syarat kuota kandidat perempuan minimal yang diatur dalam undang-undang pemilu;
- Penarikan subsidi dana negara bagi partai yang tidak mengusung kandidat perempuan dalam jumlah tertentu;
- Insentif berupa pendambahan dana negara bagi partai yang memenuhi persyaratan jumlah kandidat yang harus diusung;
- Insentif berupa tambahan subsidi dana negara bagi partai yang berhasil memenangkan sejumlah kandidat perempuan (Flaguera et.al 2014: 343).

Tabel Pengaturan Dana Negara Untuk Keterwakilan Perempuan

Negara	Ketentuan
Prancis	Tidak boleh lebih dari 51% kandidat berasal dari salah satu gender, Jika perbedaan gender di antara kandidat mencapai 2%, dana subsidi akan dikurangi sebesar tiga-perempat.
Georgia	20% kandidat harus perempuan, Partai akan mendapat subsidi tambahan jika mengusung 20% kandidat perempuan dari setiap 10 kandidat yang diusung.
Bosnia & Herzegovina	10 persen dari total dana negara untuk partai akan didistribusikan kepada parlemen sesuai dengan proposi jumlah kursi yang diduduki oleh gender minoritas.
Italia	Representasi kedua gender tidak boleh melebihi dua pertiga dari total kandidat yang diusung partai. Jika ketentuan ini dilanggar, dana subsidi akan dikurangi sesuai dengan jumlah kandidat yang melebihi kuota yang ditentukan (50%). Sisa dana akibat pengurangan tersebut akan diberikan kepada partai yang berhasil memenuhi ketentuan.
Finlandia	Dana negara untuk partai politik wajib digunakan untuk membentuk sayap-sayap organisasi perempuan

Sumber: Flaguera et.al 2014: 343.

Pada level internal partai politik, maksimalisasi peran partai politik untuk melakukan penggalangan dana publik khusus untuk membantu pendanaan kampanye perempuan. Mekanisme ini bisa dilakukan secara internal oleh partai politik melalui organisasi sayap perempuan ataupun melalui inisiasi bersama antar calon anggota legislatif perempuan melalui kaukus lintas partai dan kolaborasi dengan masyarakat sipil. Praktek ini sudah umum dilakukan di banyak negara. Berikut beberapa contoh inisiatif penggalangan dana yang dilakukan khusus untuk mendukung aktivitas kampanye calon perempuan:

1. Kanada, Partai Liberal membentuk Yayasan Judy LaMarsh untuk menggalang dan mengelola dana bantuan untuk kandidat perempuan (Falguera et.al 2014: 366);
2. Irlandia, Partai menyediakan kelas-kelas pelatihan bagi anggota perempuan dan mengorganisir aktivitas penggalangan dana untuk kandidat perempuan, dimana kesemuanya diprioritaskan untuk kandidat-kandidat muda dan baru pertama kali mengikuti kompetisi pemilu (Ferris 2013: dalam Falguera et.al 2014: 366);
3. Political Action Committee (PAC) merupakan jaringan pengumpul dana di Amerika Serikat, dimana salah satunya membentuk daftar EMILY akronim dari "Early Money is Like Yeast" yang dibentuk sejak tahun 1985 untuk membantu politisi perempuan Partai Demokrat yang berpartisipasi dalam pemilu (Falguera et.al 2014: 368);

4. Daftar WISH (*'Women in the Senate and House'* atau *'Perempuan dalam Senat dan Dewan Perwakilan'*) dibentuk pada tahun 1992 untuk menggalang dana dan dukungan bagi kandidat perempuan *pro-choice* dari Partai Republik (Falguera et.al 2014: 370);
 5. Daftar EMILY Australia yang diinisiasi oleh Partai Buruh Australia (ALP) yang kemudian dibentuk sebagai organisasi independent yang keanggotaannya diluar Partai Buruh (Falguera et.al 2014: 370).
 6. Partai Conservative di Inggris membentuk sayap partai bernama Conservative Women Organization (CWO). Salah satu program program CWO adalah CWO fundraiser club yang tujuannya untuk menggalang dana publik untuk membuat kegiatan-kegiatan pemberdayaan perempuan. Salah satunya ada pada bidang politik (lihat <https://conservativewomen.uk/cwo-fundraiser-club/>).
- bantuan dana negara untuk memfasilitasi kampanye perempuan melalui iklan di media massa cetak/elektronik dan alat peraga minimal 30% bagi calon anggota legislatif perempuan untuk setiap partai politik di setiap daerah pemilihan yang difasilitasi oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU);
3. Penggalangan dana publik atau sumbangan perseorangan dari anggota dan non-anggota mulai perlu dilakukan oleh sayap perempuan partai politik, kaukus, dan organisasi yang memiliki fokus perhatian pada keterwakilan perempuan dalam rangka membantu kerja-kerja politik perempuan dan mendukung pendanaan perempuan di pemilu berikutnya;
 4. Dana negara untuk partai politik yang berhasil meraih kursi legislatif dan diperoleh secara rutin setiap tahunnya, minimal 30% dialokasikan untuk kegiatan pemberdayaan politik perempuan guna mempersiapkan calon-calon anggota legislatif perempuan di pemilu. Bagi partai politik yang tidak mengalokasikan anggaran dana negara 30% untuk pemberdayaan politik perempuan, diberlakukan disinsentif berupa pengurangan dana negara untuk partai politik tersebut pada tahun berikutnya.

REKOMENDASI KEBIJAKAN

1. Pemberlakukan pembatasan sumbangan maksimal dana kampanye dari calon dan partai politik, serta pemberlakukan batasan maksimal pengeluaran dana kampanye guna menekan tingginya biaya kampanye dan menghadirkan arena persaingan kampanye yang setara;
2. Kebijakan afirmasi dalam pemilu tidak hanya berhenti pada level pencalonan minimal 30% perempuan dari daftar calon yang diajukan oleh partai politik. Afirmasi perlu hadir pada arena kampanye melalui

Simulasi Alokasi 30% Dana Negara untuk Pemberdayaan Politik Perempuan

Partai Politik	Perolehan Suara DPR	Rp. 1000 Per Suara	30% untuk Pemberdayaan Politik Perempuan
PDIP	27.053.961	27.053.961.000	8.116.188.300
Golkar	17.229.789	17.229.789.000	5.168.936.700
Gerindra	17.594.839	17.594.839.000	5.278.451.700
Nasdem	12.661.792	12.661.792.000	3.798.537.600
PKB	13.570.097	13.570.097.000	4.071.029.100
Demokrat	10.876.507	10.876.507.000	3.262.952.100
PKS	11.493.663	11.493.663.000	3.448.098.900
PAN	9.572.623	9.572.623.000	2.871.786.900
PPP	6.323.147	6.323.147.000	1.896.944.100
Total	126.376.418	126.376.418.000	37.912.925.400

DAFTAR PUSTAKA

- Agustyati, Khoirunnisa, 2019, *Masalah Transparansi Dana Kampanye Pemilu 2019*, Jurnal CSIS, Vol. 48, No. 3.
- Dettman, S, Pepinsky, T, & Pierskalla, J 2017, *Incumbency Advantage and Candidate Characteristic in Open List Proportional Representation Systems: Evidence from Indonesia*, Elsevier, Electoral Studies Journal Vol. 48.
- Falguera et.al ,2014, *Funding of Political Parties and Election Campaign, A Handbook on Political Finance*, International IDEA, Stockholm.
- Hilman, Ben, 2017, *Increasing Women's Parliamentary Representation in Asia and The Pacific: The Indonesia Experience*, Asia and The Pacific Studies, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/app5.160>
- Hogan, Robert E, 2007, *The Effects of Candidate Gender on Campaign Spending in State Legislative Elections*, Social Science Quarterly, Vol. 88, No. 5, Special Issue on Women in Global Society (December 2007).
- Mellaz, August, 2020, *Pembiayaan Kampanye Pemilu 2019: Personal Vote dan Candidate-Centered Politics dalam Bingkai Pemilu Serentak*, Bawaslu, Jakarta.
- Mitchel, N & Monroe, B ,2014, *Where Do Women Run? A Case for Study of Women District in State Legislative Primaries*, Journal of Social Science for Policy Implications, Vol. 2 No. 4.

- Palmer, B & Dennis, S ,2008, *Breaking the Glass Ceiling: Women and Congressional Elections 2nd ed*, New York: Routledge.
- Perdana, Aditya et.al 2018, *Pembiayaan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Bawaslu
- Perludem, 2019, *Peta Keterpilihan Anggota DPR Perempuan di Pemilu 2019*, Bahan Presentasi, Jakarta
- Pyeatt, N & Yanus, A, 2017, *Increasing Women's Political Participation: The Role of Women Friendly Districts*, Routledge, Journal of Representative Democracy, Vol 53.
- Prihatini, Ella, 2019, *Women's Views and Experiences of Accessing National Parliament: Evidence from Indonesia*, Women's Studies International Forum 74.
- Samosir et.al ,2015, *Potret Keterpilihan Anggota Legislatif Hasil Pemilu 2014*, Puskapol FISIP UI.
- Supriyanto, Didik ,2013, *Politik Perempuan Pasca-Order Baru: Kaolisi Perempuan dan Perjuangan Kebijakan Afirmasi dalam Pemilu Legislatif*, Perludem.
- Sukmajati, Mada & Perdana, Aditya (ed.) 2018, *Pembiayaan Pemilu di Indonesia*, Bawaslu, Jakarta.
- Van Biezen, Ingrid. 2003. *Financing political parties and election campaigns-guidelines*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Wulandari, Lia & Agustyati, Khoirunnisa 2013, *Pencamatan Perempuan untuk Daftar Calon: Rekrutmen Calon Anggota DPRD Kabupaten/Kota untuk Memenuhi Kuota 30% Perempuan dalam Pemilu 2014*, Perludem.

DOKUMEN

- ✓ Undang-Undang No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum
- ✓ Laporan Awal Dana Kampanye Pemilu Partai Politik Peserta Pemilu DPR Tahun 2019
- ✓ Laporan Sumbangan Dana Kampanye Pemilu Partai Politik Peserta Pemilu DPR Tahun 2019
- ✓ Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye Pemilu Partai Politik Peserta Pemilu DPR Tahun 2019