



**LAPORAN KAJIAN EVALUASI PILKADA
&
FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD) SERIES**

UNIVERSITAS HASANUDDIN

**BAGIAN KERJASAMA ANTAR LEMBAGA
BIRO PERENCANAAN DAN DATA | KPU RI | 2018**

Executive Summary

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak (Pilkada) tahun 2018 secara umum berlangsung lancar dan aman. Hal tersebut bukan berarti tanpa catatan. Dalam konteks tersebut, KPU perlu melakukan evaluasi dengan mengambil metode kajian kepemiluan (*electoral research*).

Kegiatan ini bertujuan untuk mengembangkan kebijakan berbasis riset, guna menemukan akar masalah, berdasarkan proses identifikasi yang tepat, terkait dengan manajemen pemilihan, penyelenggara pemilu dan partisipasi, dalam pelaksanaan tiga gelombang Pilkada serentak yang lalu.

Selanjutnya kegiatan ini diharapkan menghasilkan rekomendasi perbaikan secara menyeluruh, baik dalam aspek regulasi, kelembagaan, maupun teknis lainnya dalam penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 dan Pilkada Serentak berikutnya.

Pada laporan ini, kajian kepemiluan dilaksanakan oleh Universitas Hasanuddin (Unhas) dengan tema kajian, “Pembatasan Kampanye: Regulasi dan Implikasinya Terhadap Partisipasi Pemilih”. Berdasarkan hasil kajian Unhas, aturan pembatasan alat peraga Kampanye oleh KPU berdampak terhadap; pertama, partisipasi pemilih dalam memilih kandidat pada Pemilihan kepala daerah. Kedua, proses Pemilihan Kepala Daerah kurang semarak dan kreatifitas dari pasangan calon tidak maksimal dalam memperkenalkan diri sehingga tidak mampu mempengaruhi pemilih.

Ketiga, perilaku pemilih dalam menentukan pilihannya cenderung memilih calon yang sudah dikenal karena calon tersebut pernah ikut kontestasi sebelumnya. Keempat, pembatasan alat peraga kampanye bukanlah salah satu penyebab penurunan partisipasi masyarakat. Akan tetapi luasnya wilayah yang harus disebar dan terbatasnya alat peraga kampanye membuat masyarakat pemilih harus melewati titik pemasangan untuk melihat materi sosialisasi politik melalui alat peraga kampanye tersebut.

Berdasarkan temuan kajian tersebut, maka direkomendasikan untuk APK, bahan kampanye dan iklan kampanye dikembalikan ke pasangan calon dalam hal pengadaan dan pemasangan. KPU Kabupaten/kota KPU hanya menentukan ukuran, durasi, jumlah dan titik lokasi pemasangannya dengan mempertimbangkan letak wilayah dan jumlah penduduk.

Hasil kajian ini, kemudian dilanjutkan dengan kegiatan *Focus Group Discussion* (FGD) di Kampus FISIP Unhas. FGD yang dilaksanakan pada tanggal 22 November 2018 ini menghadirkan seluruh narasumber yang telah direncanakan.

Berdasarkan paparan narasumber menghasilkan rekomendasi yang tidak jauh berbeda dengan rekomendasi hasil kajian Unhas. Beberapa rekomendasi tersebut yaitu; Pertama, KPU perlu membangun sistem pendataan pemilih secara otonom, data kependudukan dari BPS dan Kemendagri hanya sebagai referensi pembandingan. Kedua, APK, bahan kampanye dan iklan kampanye dikembalikan ke pasangan calon dalam hal pengadaan dan pemasangan.

Ketiga, KPU perlu fokus kepada pendidikan pemilih guna meningkatkan partisipasi pemilih dalam pemilu. Keempat, KPU perlu mendukung lembaga pemerhati pemilu khususnya di tingkat lokal untuk membantu monitoring pelaksanaan pemilu di masing-masing tingkatan. Kelima, perlu dilakukannya perubahan regulasi terkait sanksi terhadap pelanggaran kampanye, seperti penggunaan Isu SARA dan Politik identitas, pelanggaran Aparatur Sipil Negara serta pelanggaran Penggunaan Fasilitas Negara

BAB I

PENGANTAR

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak (Pilkada) tahun 2018 secara umum berlangsung lancar dan aman. Hal tersebut bukan berarti tidak ada catatan sama sekali. Baik terkait dengan proses pelaksanaan tahapan maupun kesiapan perangkat-perangkat pendukung. Dengan berakhirnya Pilkada 2018, maka berakhir pula pelaksanaan Pilkada serentak sebagaimana diamanatkan oleh UU Nomor 1 Tahun 2015, UU Nomor 8 Tahun 2015, serta UU Nomor 10 Tahun 2016. Berdasarkan beberapa UU tersebut, Pilkada serentak pasca Pemilu Nasional Tahun 2014 dilaksanakan dalam 3 (tiga) gelombang, yakni Desember 2015, Februari 2017, dan Juni 2018.

Untuk mendapatkan gambaran secara utuh, maka KPU melakukan evaluasi secara menyeluruh atas Pilkada serentak yang telah selesai dilaksanakan dalam 3 gelombang tersebut. Hal ini penting untuk mendapatkan jawaban atas asumsi-asumsi yang dahulu dikumandangkan oleh para regulator pada saat Pilkada serentak ini dirumuskan.

Dalam konteks demikian itulah KPU perlu melakukan evaluasi dengan mengambil metode kajian kepemiluan (*electoral research*). Bagi KPU, *electoral research* ini adalah senjata utama untuk menguji kualitas pelaksanaan Pilkada yang telah selesai dilaksanakan dalam 3 (tiga) gelombang. Evaluasi ini merupakan upaya mengumpulkan serpihan-serpihan permasalahan untuk disusun ulang dalam kerangka resolusi demi perbaikan kualitas Pemilu dan Pemilihan berikutnya. Kajian-kajian dalam *electoral research* ini dikomposisikan dari sebuah gambaran awal dan asumsi terhadap aspek-aspek pelaksanaan Pilkada untuk kemudian diolah menjadi sebuah data yang empirik.

Atas dasar pertimbangan tersebut, maka KPU bekerja sama dengan empat Universitas dalam rangka melaksanakan *electoral research* yang kemudian dikemas ke dalam kegiatan *Focus Group Discussion* (FGD) *Series*. Masing-masing Universitas mewakili tema-tema tertentu terkait evaluasi pelaksanaan Pilkada 3 (tiga) gelombang, yaitu:

1. Universitas Sumatera Utara, Medan
“Kandidasi, Regulasi, Masalah dan Implikasinya”
2. Universitas Airlangga, Surabaya
“Kampanye SARA: Regulasi, Modus Operandi, dan Solusi”
3. Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
“Pilkada Serentak: Demokrasi, Efisiensi, dan Desain yang Relevan”
4. Universitas Hasanuddin, Makassar.
“Pembatasan Kampanye: Regulasi dan Implikasinya Terhadap Partisipasi Pemilih”

TUJUAN

1. Mentradisikan kebijakan berbasis riset atas persoalan-persoalan yang berkaitan dengan manajemen Pemilihan.
2. Menemukan akar masalah atas persoalan-persoalan yang terkait dengan manajemen pemilihan, penyelenggara pemilu dan partisipasi dalam Pemilihan.
3. Mengidentifikasi permasalahan-permasalahan yang muncul dalam pelaksanaan 3 (tiga) gelombang Pilkada serentak, serta implikasinya bagi kualitas Pilkada tersebut.
4. Menyusun rekomendasi perbaikan secara menyeluruh, baik dalam aspek regulasi, kelembagaan, maupun teknis lainnya dalam penyelenggaraan Pemilu Serentak 2019 dan Pilkada Serentak berikutnya.

WAKTU PELAKSANAAN

Waktu Pelaksanaan Kegiatan FGD Series adalah sebagai berikut:

No	Tanggal	Kegiatan
1	10 – 15 Agustus 2018	Penyampaian Pedoman Riset kepada Universitas Mitra Kerjasama
2	16 Agustus – 15 September 2018	Pelaksanaan Riset Evaluasi Pemilihan 2018
3	22 November 2018	FGD di Universitas Hasanuddin

BAB II

HASIL KAJIAN

“PEMBATASAN KAMPANYE: REGULASI DAN IMPLIKASINYA TERHADAP PARTISIPASI PEMILIH”

Aturan pembatasan alat peraga Kampanye oleh KPU berdampak terhadap partisipasi pemilih dalam memilih kandidat pada Pemilihan kepala daerah khususnya di dua daerah yaitu Kabupaten Gowa, Sulawesi Selatan dan di Kota Manado, Sulawesi Utara.

- 1) Dampak Pembatasan Alat Peraga Kampanye di Pilkada Kab. Gowa 2015

Pilkada yang digelar pada Desember 2015 serentak yang lalu, kembali menyuguhkan sebuah pesta demokrasi bagi rakyat Indonesia. Untuk pertama kalinya pemerintah melaksanakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pilkada) berlangsung serentak secara nasional di 8 (delapan) provinsi untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, 36 kota untuk memilih walikota dan wakil walikota, serta 224 kabupaten untuk memilih bupati dan wakil bupati, totalnya ada 268 daerah melakukan pilkada pada hari tersebut. Di provinsi Sulawesi Selatan terdapat 11 (sebelas) kabupaten yang menyelenggarakan pilkada, yaitu Selayar, Bulukumba, Gowa, Maros, Pangkep, Barru, Soppeng, Luwu Utara, Luwu Timur, Tana Toraja, dan Toraja Utara. Untuk meningkatkan partisipasi pemilih, Presiden Joko Widodo pun menetapkan hari pencoblosan sebagai hari libur nasional di seluruh wilayah Indonesia, termasuk daerah yang tidak menyelenggarakan Pilkada.

Pilkada di Sulsel berlangsung dengan demokratis, aman dan damai. Namun dari keberhasilan pelaksanaan itu terbersit hal yang mengganggu dan merisaukan, yakni: rendahnya partisipasi pemilih.

Dari hasil pilkada serentak 11 kabupaten di Sulawesi Selatan, menunjukkan hanya Kabupaten Soppeng dan Kabupaten Toraja Utara yang tingkat partisipasi pemilihnya meningkat, sedangkan 9 kabupaten lainnya memiliki tingkat partisipasi pemilih yang rendah dan menurun dari pilkada 2010.

Pada pilkada sebelumnya marak dengan berbagai bahan kampanye dan Alat Peraga Kampanye (APK), seperti spanduk, baliho, namun pada pilkada 2015 metode dan materi kampanye tersebut sudah dibatasi dan diambil alih oleh KPU. Pemasangan APK hanya dapat dilihat pada lokasi-lokasi tertentu dan jumlah terbatas. Dampaknya proses pelaksanaan pilkada kurang semarak. Hiruk-pikuk pilkada seperti pemasangan APK tidak semeriah pelaksanaan pilkada sebelumnya. Kebijakan tersebut disoroti, karena dianggap membatasi kreatifitas pasangan calon atau tim sukses melakukan kampanye untuk memengaruhi khalayak memilih kandidatnya.

Kampanye adalah suatu aktivitas komunikasi, ditinjau dari aspek kajian komunikasi politik dan sosialisasi politik, Alat Peraga Kampanye (APK), bahan kampanye, maupun iklan kampanye adalah sarana bagi para pasangan calon untuk memperkenalkan diri, serta memersuasi para khalayak untuk memilihnya dalam pilkada. Bagi para kandidat yang ingin mendapatkan publikasi yang luas, maka iklan telah menjadi alat promosi, baik soal sosok diri maupun program kerja yang akan dikerjakan jika terpilih dalam pemilu. Iklan telah menjadi “senjata yang ampuh” tidak saja untuk memperkenalkan diri tapi pengaruhnya sampai pada perubahan perilaku (behavior) pemilih untuk memutuskan memilih kandidat.

Pada titik inilah dilema terjadi ketika pengadaan alat peraga kampanye diambil alih oleh KPU. KPU oleh banyak pihak dianggap telah melakukan upaya “pengkerdilan” pelaksanaan kampanye yang selama ini dilakukan oleh para kandidat, sehingga terbangun asumsi bahwa, pengambil-alihan dan pembatasan kampanye pilkada oleh

KPU berkorelasi terhadap menurunnya angka partisipasi pemilih, meskipun terdapat faktor lainnya yang mempengaruhi.

Sesuai undang-undang pilkada, yang menjadi sumber atau pelaku kampanye di pilkada 2015 adalah KPU Kabupaten dan pasangan calon, KPU memfasilitasi empat metode kampanye yaitu debat publik, pemasangan APK, penyebaran Bahan Kampanye dan Iklan Kampanye, sedangkan pasangan calon hanya melakukan tiga metode kampanye yaitu pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka/dialog dan kampanye lainnya/rapat umum. Di sinilah dinilai sebagai kekeliruan, oleh karena KPU sebagai regulator, mereka juga bertindak sebagai promotor atau pelaku kampanye sehingga kampanye hanya dianggap sebagai pemenuhan aspek proseduralnya saja. Pada aspek isi pesan dari APK, bahan kampanye dan iklan kampanye hanya cocok untuk meningkatkan citra dan popularitas seorang calon kandidat menjelang pilkada, bukan menjadi faktor elektabilitas kandidat.

Pemilih dan sasaran kampanye adalah entitas yang beragam. Dengan pembatasan jumlah APK, dan bahan kampanye, maka para pasangan calon tidak bisa lagi mendesain materi kampanye sesuai karakteristik khalayak penerima pesan, sehingga pasangan calon hanya mendesain materi pesannya lebih umum agar bisa diterima oleh semua kalangan. Mengenai efek, pengaruh tiga metode kampanye sudah sangat rendah ketika ingin mendulang suara, untuk itu para pasangan calon lebih mengandalkan metode kampanye yang sifatnya interaksi atau dialog.

Selanjutnya ketiga metode kampanye itu merupakan saluran komunikasi dalam bentuk satu arah yang menggunakan pendekatan transmisi (transmission approach) ketimbang pendekatan interaksi (interaction approach) dan sedikit membuka peluang saling bertukar informasi dengan khalayak, hanya sumber (campaigner) yang aktif berupaya mempengaruhi penerima (campaignee) yang berada dalam posisi pasif. Dengan demikian sangat sulit diharapkan umpan balik

dari penerima pesan lebih cepat, oleh karena adanya keterbatasan dan perbedaan posisi dalam proses bertukar pesan selama kampanye berlangsung.

Bagaimana dengan partisipasi pemilih? Hasil kajian ini menemukan banyaknya angka golput lebih dominan disebabkan karena faktor teknis penyelenggaraan yaitu jumlah Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang menggelembung, serta banyaknya undangan pemilih (Form C6) yang tidak tersalurkan kepada pemilih. Preferensi lainnya terkait perilaku pemilih adalah; pertama, pemilih cenderung memilih figur yang sudah dikenal karena orang tersebut sudah pernah ikut kontestasi sebelumnya. Pemenang pilkada Bulukumba adalah mantan bupati, pemenang di Pangkep adalah petahana bupati, dan pemenang di Gowa adalah anak bupati dua periode.

Kedua, masyarakat terkadang memilih kandidat bukan karena pasangan calonnya, namun faktor siapa tim suksesnya. Ketika tim sukses pasangan calon adalah kerabatnya atau keluarganya, maka dia lebih cenderung mengikuti saran atau ajakan dari tim sukses tersebut. Ketiga, pemilih akan lebih condong memilih pasangan calon yang terlihat lebih dominan dibandingkan dengan calon lainnya. Ketika pasangan calon tertentu terkesan sulit dikalahkan maka massa mengambang (swing voters) akan lebih cenderung memilih kandidat yang sudah mendominasi dan berpeluang menang.

2) Dampak Pembatasan Alat Peraga Kampanye di Kota Manado

KPU Kota Manado sebagai lembaga non struktural yang di bawah hirarki Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia sebagaimana amanah perundang-undangan mendapat tugas memfasilitasi sosialisasi politik pasangan calon gubernur dan wakil gubernur sulawesi utara alat peraga kampanye dan bahan kampanye. Proses tersebut dilakukan setelah melalui kesepakatan bersama dengan pasangan calon yang diwakili oleh tim kampanye masing-masing.

Sebagai agen sosialisasi politik, KPU kota Manado selain memperhatikan luas wilayah yang harus tersosialisasikan juga memperhatikan ketersediaan anggaran yang tersedia, hal tersebut terjadi karena pada saat pembahasan penyediaan anggaran dengan pemerintah provinsi peraturan perundang-undangan belumlah pasti, sehingga membuat KPU kota Manado tidak bisa memberikan fasilitasi jumlah alat peraga kampanye dan bahan kampanye pasangan calon secara jumlah paling banyak sesuai dengan peraturan perundang-undang.

Partisipasi pemilih yang menurun dibandingkan dengan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Tahun 2010, bukanlah indikasi bahwa KPU Kota Manado telah gagal peran sebagai agen sosialisasi politik, pendapat ini didukung dengan hasil wawancara dengan informan yang sebagian besar menyatakan bahwa KPU Kota Manado telah cukup memfasilitasi sosialisasi politik pasangan calon melalui alat peraga kampanye dan bahan kampanye.

Alat peraga kampanye yang berbentuk baliho, umbul-umbul, dan spanduk telah banyak membantu masyarakat pemilih dalam menentukan pilihan, dari 4 (empat) informan masyarakat pemilih menyatakan bahwa fasilitasi alat peraga kampanye pasangan calon bukanlah penyebab atau tidak berkaitan dengan penurunan partisipasi masyarakat. Bahan kampanye yang berbentuk poster, brosur, dan pamflet dapat membantu masyarakat mengetahui program dan visi misi pasangan calon, informasi dari stakepolder yang terdiri dari penyelenggara tingkat kecamatan dan desa serta masyarakat pemilih menyatakan bahwa mereka dapat mengetahui visi misi pasangan calon dari bahan kampanye berbentuk poster yang terpasang dirumah-rumah warga dan warung milik masyarakat.

Pembatasan alat peraga kampanye pasangan calon dan difasilitasi oleh KPU Kota Manado dirasakan oleh informan dari masyarakat pemilih kurang secara jumlah, walaupun penempatan alat peraga tersebut sudah melalui mekanisme koordinasi dengan

pemerintah daerah, tetapi mengingat luasnya wilayah dan terbatasnya alat peraga kampanye membuat masyarakat pemilih harus melewati titik pemasangan untuk melihat materi sosialisasi politik melalui alat peraga kampanye tersebut.

Mekanisme terdiri dari imitasi, instruksi, dan motivasi. Terkait dengan sosialisasi politik pasangan calon melalui alat peraga kampanye dan bahan kampanye, lebih tepat terkait dengan memotivasi masyarakat pemilih untuk memilih pasangan calon tertentu. Sesuai dengan peraturan perundang-undangan bahwa desain dari alat peraga kampanye dan bahan kampanye dibuat dan dibiayai oleh pasangan calon sesuai dengan ukuran yang telah ditentukan oleh KPU Kota Manado.

Pencetakan dan penyebaran alat peraga kampanye oleh KPU Kota Manado melalui hirarki hingga ke PPK dan PPS. Hasil kajian menemukan bahwa masyarakat pemilih tidak terlalu termotivasi untuk mengikuti ajakan memilih pasangan tertentu yang tercantum di alat peraga kampanye maupun bahan kampanye. Masyarakat pemilih telah memiliki pilihan tetap sejak pasangan calon tersebut ditetapkan sebagai peserta pemilihan oleh KPU Kota Manado. Pilihan masyarakat ditentukan lebih kepada keterwakilan kedaerahan, seperti di Kabupaten Bolaang Mongondow yang mengalami penurunan partisipasi secara drastis dibanding dengan tahun 2010, bahwa pasangan calon yang ada tidak ada perwakilan kedaerahan sehingga masyarakat tidak antusias untuk menyalurkan hak pilihnya. Ada juga informan yang menyatakan bahwa sampai saat terakhir di TPS baru menentukan pilihan setelah melihat lagi bahan kampanye yang memuat visi misi pasangan calon tertentu.

Tahapan kampanye pemilihan gubernur dan wakil gubernur Sulawesi Utara adalah sejak penetapan pasangan calon yaitu 27 Agustus 2015 sampai dengan 5 Desember 2015. Selama masa tersebut KPU kota Manado memfasilitasi alat peraga kampanye pasangan calon, secara berjenjang dari KPU Kabupaten/Kota hingga

PPK dan PPS. Penempatan alat peraga kampanye tersebut melalui proses koordinasi dengan pemerintah daerah dan jajarannya sampai ditingkat Desa (Hukum Tua/Sangadi). Titik-titik strategis yang ditetapkan merupakan akses yang dirasa masyarakat pemilih dapat melihat dengan mudah.

Untuk penyebaran bahan kampanye, KPU Kota Manado menyerahkan langsung kepada pasangan calon melalui tim kampanye masing-masing. Dari wawancara yang dilakukan didapat informasi bahwa informan kampanye masing-masing. Dari wawancara yang dilakukan didapat informasi bahwa informan hanya melihat bahan kampanye tersebut di rumah-rumah penduduk yang merupakan anggota partai pendukung pasangan calon ataupun di tempat umum seperti warung milik masyarakat.

Berdasarkan hasil dan pembahasan maka penelitian ini menyimpulkan bahwa sosialisasi politik pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur melalui alat peraga kampanye dan bahan kampanye oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi Sulawesi Utara telah melalui proses keberhasilan sosialisasi politik sebagaimana teori dari Rush dan Althoff, hanya saja dalam pelaksanaan belum berjalan dengan baik. Berpijak pada kesimpulan yang ada, maka penelitian ini menyarankan untuk melakukan perbaikan dalam sosialisasi politik pasangan calon Penyelenggara sebaiknya memperhatikan luasnya wilayah dalam mendistribusikan jumlah alat peraga kampanye dan tidak memperlakukan antara kabupaten/kota yang memiliki jumlah kecamatan yang banyak dengan kabupaten/kota yang memiliki jumlah kecamatan yang sedikit.

Alat peraga Kampanye dalam pemasangan sebaiknya diserahkan kepada pasangan calon sebab yang mengetahui sebaran basis pendukung adalah pasangan calon itu sendiri, Penyelenggara hanya menentukan titik-titik pemasangan yang diperbolehkan atau tidak setelah berkoordinasi dengan pemerintah daerah. Penyebaran bahan kampanye sebaiknya tidak hanya melalui pasangan calon,

tetapi perlu keterlibatan dari penyelenggara agar meratanya informasi mengenai program dan visi misi pasangan calon di masyarakat pemilih.

Berdasarkan hasil penelitian, rendahnya partisipasi pemilih di dua kabupaten yang melaksanakan pilkada, bukan karena faktor pembatasan kampanye namun lebih dominan disebabkan oleh faktor jumlah Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang menggelembung karena ada nama yang ganda dan sudah meninggal tapi masih tercatat, sehingga mempengaruhi bilangan pembagi saat menghitung angka partisipasi pemilih. Faktor lainnya adalah adanya kejenuhan masyarakat mengikuti

Pelaksanaan pilkada di Kabupaten Gowa adalah pilkada yang ketiga kalinya sejak berlakunya undang-undang pemerintahan daerah yang dimulai dilaksanakan pada tahun 2005. Pilkada kabupaten ini bersamaan dengan pilkada delapan kabupaten lainnya di Provinsi Sulawesi Selatan yang pelaksanaannya masuk dalam desain pilkada serentak di seluruh Indonesia pada tanggal 9 Desember 2015 yang lalu. Tingkat partisipasi pemilih di Kabupaten Gowa mencapai 66,23 persen. Untuk memudahkan memahami dan menjabarkan permasalahan penelitian, maka peneliti membuat kategorisasi berdasarkan tiga aspek yang menjadi bagian penting dalam penelitian ini, yaitu:

a. Penanganan Kampanye oleh KPU Kabupaten

Dalam pelaksanaan kampanye pilkada 2015, tiga metode kampanye yakni pemasangan Alat Peraga Kampanye (APK), Bahan Kampanye dan Iklan Kampanye sudah dibatasi, dibiayai pemerintah dan ditangani oleh KPU Kabupaten. Tujuan dari pembatasan tersebut adalah menekan biaya kampanye pasangan calon, menyetarakan kampanye pasangan calon sehingga tidak ada yang mendominasi, menghindari black campaign, dan menjaga lingkungan dari polusi atribut kampanye. Namun karena dibatasi, maka pelaksanaan

kampanye pilkada kurang semarak, tidak meriah, dan tidak ada lagi hiruk pikuk pemasangan baliho, spanduk, dan poster.

Keuntungannya adalah membantu calon yang kurang modal, kampanye lebih terukur, dan mengurangi beban pemerintah dalam penertiban APK. Namun dari sisi efektifitas, APK yang berupa baliho, spanduk dan umbul-umbul, tidak lagi menjadi sarana kampanye yang efektif untuk memengaruhi khalayak dalam memilih kandidat, APK tersebut lebih cocok digunakan menjelang pelaksanaan pilkada guna meningkatkan popularitas dan menjaga citra bakal calon.

Adapun anggaran dari ketiga metode kampanye tersebut berbeda-beda setiap kabupaten tergantung dari jumlah pasangan calon yang bertarung, jumlah kecamatan dan desa, serta jumlah penduduk. Anggaran untuk tiga metode kampanye masing-masing kabupaten adalah Bulukumba sebanyak Rp. 3.872.004.500, Pangkep sebanyak Rp. 2.429.442.000 dan Gowa sebanyak Rp. 1.058.992.500.

b. Masalah yang Ditimbulkan oleh Penanganan Kampanye oleh KPU Kabupaten

Dalam pelaksanaan metode kampanye oleh KPU Kampanye, terdapat sejumlah permasalahan yang ditemukan, diantaranya kualitas dari pemasangan baliho dan spanduk kurang bagus sehingga mudah rubuh, rusak atau robek, tidak ada biaya penggantian APK kalau rusak atau hilang, jumlah APK sangat kurang sehingga aksesibilitas khalayak terhadap atribut kampanye terbatas, serta urutan pemasangan APK terbalik dari nomor besar ke nomor urut yang lebih kecil, misalnya urutannya menjadi 5,3,4,2,1. Permasalahan pelaksanaan kampanye tersebut muncul akibat regulasi pilkada yang tidak mengatur secara jelas teknis pelaksanaannya secara detail.

c. Efek Pilkada 2015 dari Penanganan Kampanye oleh KPU Kabupaten

Angka partisipasi pemilih pilkada di kabupaten tersebut rendah dan menurun dari pilkada 2010. Namun setelah mengumpulkan informasi dan data, faktor yang memengaruhi rendahnya partisipasi pemilih bukan karena faktor pembatasan kampanye, melainkan jumlah Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang menggelembung karena nama pemilih ganda, fiktif, dan sudah meninggal tapi masih tercatat. Kenaikan DPT yang terlalu besar mengakibatkan jumlah pembagi saat menghitung partisipasi pemilih terlalu besar, sehingga persentasenya menjadi rendah. Jumlah DPT di Gowa pilkada 2015 meningkat dari pelaksanaan pemilu tahun 2014 sebanyak 49.675.

Faktor lainnya yang memengaruhi rendahnya partisipasi pemilih adalah adanya kejenuhan dan sikap apatis masyarakat sebagai pemilih. Masyarakat sudah bosan mengikuti ajang pemilihan karena menganggap tidak ada perubahan sejak pilkada atau pemilu sebelumnya. Ada juga sikap pragmatisme, yaitu mereka hanya datang memilih apabila diberikan sejumlah imbalan materi (money politic). Adapun sikap masyarakat dalam memilih kandidat masih lebih dominan karena faktor figur dibanding visi misi atau program kerjanya.

Berbagai event pemilihan, masyarakat apatis terhadap pelaksanaan pesta demokrasi karena dianggap tidak ada perubahan yang lebih baik. Kemudian sikap pragmatis masyarakat yang hanya mau memilih ketika ada imbalan materi, serta faktor teknis lainnya seperti tidak terdaftar dalam DPT, tidak mendapatkan undangan pemilih dan Tempat Pemungutan Suara atau TPSnya berpindah ke tempat yang lebih jauh. Alat Peraga Kampanye yang terdiri dari baliho, spanduk dan umbul-umbul tidak lagi menjadi media kampanye yang efektif untuk memengaruhi khalayak untuk memilih kandidat tertentu, tapi fungsinya lebih cocok digunakan menjelang pilkada dengan tujuan membangun citra dan meningkatkan popularitas bakal calon dalam pilkada.

Selanjutnya peneliti menyarankan, sebaiknya KPU membangun sistem pendataan pemilih secara otonom, data kependudukan dari BPS dan Kemendagri hanya sebagai referensi pembanding. APK, bahan kampanye dan iklan kampanye dikembalikan ke pasangan calon dalam hal pengadaan dan pemasangan, KPU Kabupaten/kota KPU hanya menentukan ukuran, durasi, jumlah dan titik lokasi pemasangannya dengan mempertimbangkan letak wilayah dan jumlah penduduk.

3) Dampak Pembatasan Alat Peraga Kampanye

Berikut akan diuraikan dampak Pembatasan alat peraga kampanye di dua Kabupaten yaitu Kabupaten Gowa dan Kota Manado:

Pertama, pembatasan pelaksanaan kampanye yang telah diatur dalam undang-undang berdampak terhadap bertambahnya beban kerja KPU sebagai penyelenggara Pilkada. Bertambahnya beban kerja KPU akan menimbulkan ketidakteraturan karena secara sosiologis dan psikologis jajaran KPU dari tingkat Kabupaten hingga Desa/Kelurahan tidak mampu memaksimalkan fungsi dan peranannya dalam struktur (KPU sebagai lembaga) ada kecenderungan penyelenggara tidak fokus dan lalai karena faktor keterbatasan manusiawi. Masalah dalam alat peraga kampanye sangat kompleks mulai persoalan pemasangan hingga pemeliharaan dan penertibannya, ditambah KPU memiliki keterbatasan sumber daya manusia.

Kedua, dalam menyampaikan informasi, pengaruh media juga menjadi penting. Media massa yang memuat data, informasi dan berita berperan penting dalam mempengaruhi opini di masyarakat. Ketidakmampuan pasangan calon dalam mendesain materi kampanye yang sesuai kebutuhan para pemilih secara spesifik juga menjadi

indikator penurunan partisipasi pemilih karena hanya dilakukan dengan tiga metode yaitu, pertemuan terbatas, tatap muka/dialog dan kampanye lainnya dalam konteks rapat umum.

Ketiga, dalam menentukan pilihannya, para pemilih lebih banyak terpengaruh oleh tim sukses yang memiliki hubungan kekeluargaan dengan pemilih. Hal ini jelas menunjukkan bahwa partisipasi pemilih dapat diukur dari saran dan masukan dari orang-orang yang terdekat. Pembatasan kampanye secara langsung mempengaruhi tingkat pengenalan pemilih terhadap pasangan calon.

Keempat, terkait pada pembatasan kampanye, berorientasi ke kandidat saja atau *candidat oriented campaign*. Semakin banyak saluran yang membawa pesan kampanye yang sama semakin besar pula peluang penerimaannya, sehingga media kampanye melalui alat peraga kampanye yang dicetak secara tidak resmi diarahkan untuk menginformasikan kepada masyarakat pemilih mengenai calonnya dengan jumlah yang lebih (monopoli) dibanding calon lainnya, sehingga dapat dilihat dalam konteks isi alat peraga kampanye, lebih banyak muatan isi, gambar terkait pasangan yang diusung dibandingkan substansi program yang ditawarkan kepada masyarakat pemilih dan calon tertentu mendominasi dibanding calon lainnya.

Kelima, pembatasan kampanye khususnya alat peraga kampanye sangat berpengaruh terhadap industri percetakan dan berdampak pada ekonomi kreatif karena salah satu sumber pemasukan terbesar bagi industri percetakan adalah pada saat pelaksanaan Pemilu ataupun Pilkada.

Keenam, pembatasan kampanye oleh KPU dengan memonopoli media kampanye, jelas mempengaruhi informasi kepada pemilih terhadap pasangan calon. Karena media yang merupakan saluran informasi searah kepada pemilih tidak maksimal terinformasikan dikarenakan terbatas, dalam hal ini pasangan calon tidak diberikan

hak untuk mencetak alat peraga kampanye semuanya diserahkan ke KPU. Sehingga jumlahnya diantara pasangan calon adalah sama, sisi kesetaraannya tercapai tapi sisi penyampaian informasi tidak tercapai karena faktor alam, faktor kepadatan penduduk, faktor tempat yang representatif mempengaruhi hal tersebut.

Ketujuh, keterbatasan alat peraga kampanye pasangan calon menyebabkan calon kurang dikenal secara langsung oleh pemilih. Pembatasan saluran atau media sebagai pusat informasi utama pemilih dibatasi, sehingga keterbatasan juga timbul dari informasi yang didapatkan oleh pemilih. Implikasinya masyarakat tidak mengetahui siapa calon yang akan mereka pilih, pada konteks lainnya masyarakat tidak optimal dalam melibatkan dirinya pada proses Pilkada tersebut.

Kedelapan, partisipasi pemilih secara otonom berkaitan dengan implementasi pendidikan politik di masyarakat. Karena sesungguhnya masyarakat membutuhkan informasi yang berkualitas tentang calon. Alat peraga kampanye seharusnya tidak dibatasi jika substansi isinya berkaitan dengan nilai dan gagasan produktif serta konstruktif pasangan calon, sehingga masyarakat akan menilai diantara opsi yang ada, kandidat mana yang paling memungkinkan untuk mereka pilih.

Kesembilan, kampanye merupakan sebuah proses latihan atau kegiatan yang berkesinambungan dalam mengkreasikan, atau mengkreasi ulang, dan mengirimkan tanda simbol melalui proses komunikasi. Oleh karena itu pembatasan kampanye berpengaruh terhadap perubahan pengetahuan (knowledge), sikap (attitude) dan perilaku (behavior) pemilih di Kabupaten Gowa dan Kota Manado.

BAB III

FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)

Hasil kajian yang dilakukan oleh Universitas Sumatera Utara menjadi bahan utama dalam *Focus Group Discussion* (FGD) dalam tema serupa. FGD dilaksanakan pada tanggal 22 November 2018 di Kampus Universitas Hasanuddin (Unhas). FGD ini dibagi atas dua sesi, berlangsung dari pukul 10.00 Wita sampai dengan 16.00 Wita. Dalam forum ini, dihadiri oleh sejumlah narasumber yang membawakan materi-materi tematik. Sementara peserta yang hadir memberikan paper atau bahan diskusi tentang tema terkait.

Berikut laporan paparan narasumber dan peserta *FGD Series Chapter Unhas*:

- 1) Pembatasan Kampanye, Berdampak Baik atau Mengurangi Kualitas Demokrasi? (Pemerintah)
 - Sejauh mana pembatasan kampanye berperan terhadap kualitas demokrasi?
 - Apa saja pembatasan kampanye yang mendapat resistensi dari para calon kepala daerah?
 - Kenapa harus dilakukan pembatasan kampanye?
 - Apa saja manfaat dari pembatasan kampanye?

- 2) Kaitan Kampanye dengan Partisipasi Pemilih (DPR)
 - Apakah ada kaitannya antara pembatasan kampanye dengan partisipasi pemilih?
 - Pola kampanye seperti apa yang bias mendongkrak partisipasi pemilih?
 - Faktor-faktor apa yang mempengaruhi partisipasi pemilih?
 - Apa upaya DPR dalam menyikapi data rendahnya partisipasi pemilih diberbagai daerah yang menjalankan Pilkada?

- 3) Metode-metode Kampanye yang Efektif Bagi Pemilih Disabilitas (KPU)
 - Apa saja metode kampanye yang efektif bagi pemilih disabilitas?
 - Apakah diperlukan regulasi kampanye khusus bagi pemilih disabilitas?

- 4) Batasan Kampanye, Antara Regulasi dan Fakta di Lapangan (Bawaslu)
 - Apa saja kesenjangan antara regulasi dengan praktek di lapangan dalam hal kampanye Pilkada?
 - Pengaturan di dalam regulasi apa yang paling sulit diterapkan dalam kampanye?

- 5) Pengaruh Kampanye di Media Sosial terhadap Partisipasi Pemilih Pemula (Pemantau Pemilu)
 - Bagaimana pengaruh kampanye di media sosial terhadap partisipasi pemilih pemula?
 - Lebih efektif mana, kampanye konvensional atau kampanye melalui dunia maya?
 - Bagaimana pola *buzzer* di media sosial dapat mempengaruhi perilaku memilih pemilih pemula?

- 6) Kampanye Hitam, *Money Politics* dan Tingkat Partisipasi Pemilih (Akademisi)
 - Apa saja bentuk-bentuk kampanye hitam dan *money politics* yang melanggar regulasi dan bagaimana modus operandinya?
 - Apakah pola kampanye hitam dan *money politics* dapat meningkatkan partisipasi pemilih?
 - Apakah masyarakat pasti akan memilih calon yang membagikan uang dan bantuan berbentuk material lainnya?

Berdasarkan paparan narasumber dan peserta FGD, menghasilkan beberapa rekomendasi, yaitu;

- 1) KPU perlu membangun sistem pendataan pemilih secara otonom, data kependudukan dari BPS dan Kemendagri hanya sebagai referensi pembandingan.
- 2) APK, bahan kampanye dan iklan kampanye dikembalikan ke pasangan calon dalam hal pengadaan dan pemasangan, KPU Kabupaten/kota KPU hanya menentukan ukuran, durasi, jumlah dan titik lokasi pemasangannya dengan mempertimbangkan letak wilayah dan jumlah penduduk.
- 3) KPU perlu fokus kepada pendidikan pemilih guna meningkatkan partisipasi pemilih dalam pemilu, bukan hanya kehadiran saat di TPS, tapi juga harus berpartisipasi dalam tahapan pemilu dan pengawasan pemilu.
- 4) KPU perlu mendukung lembaga pemerhati pemilu khususnya di tingkat lokal untuk membantu monitoring pelaksanaan pemilu di masing-masing tingkatan.
- 5) Perlu dilakukannya perubahan regulasi terkait sanksi terhadap pelanggaran kampanye, seperti penggunaan Isu SARA dan Politik identitas, pelanggaran Aparatur Sipil Negara serta pelanggaran Penggunaan Fasilitas Negara .

BAB IV

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI HASIL RISET

1. Proses Pemilihan Kepala Daerah kurang semarak dan kreatifitas dari pasangan calon tidak maksimal dalam memperkenalkan diri sehingga tidak mampu mempengaruhi pemilih. Selain itu, pengadaan alat peraga kampanye yang dikendalikan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) juga dianggap menjadi penyebab menurunnya partisipasi pemilih sebab calon juga tidak memiliki kreatifitas dalam mendesain alat peraga kampanye sesuai kebutuhannya. Kampanye hanya dilaksanakan secara umum semata tidak spesifik, calon tidak dapat memformulasikan materi kampanye sesuai karakteristik para pemilih. Tiga metode kampanye tidak begitu mempengaruhi pemilih, calon hanya mengandalkan metode kampanye satu arah saja dengan pendekatan transmisi (transmission approach).
2. Rendahnya partisipasi pemilih menyebabkan tingginya angka golput. Hal ini ini lebih dominan disebabkan karena faktor teknis penyelenggaraan, jumlah Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang menggelembung, perbedaan DPT pada Pilkada sebelumnya tidak rasional dengan Pilkada tahun 2015, selain itu banyaknya undangan pemilih (Form C6) yang tidak tersalurkan dengan baik kepada pemilih.
3. Perilaku Pemilih dalam menentukan pilihannya cenderung memilih calon yang sudah dikenal karena calon tersebut pernah ikut kontestasi sebelumnya. Pemilih akan lebih condong memilih pasangan calon yang terlihat lebih dominan

dibandingkan dengan calon lainnya dan dianggap akan berpeluang menang. Selain itu masyarakat masyarakat terkadang memilih kandidat bukan karena pasangan calonnya, namun faktor siapa tim suksesnya. Ketika tim sukses pasangan calon adalah kerabatnya atau keluarganya, maka dia lebih cenderung mengikuti saran atau ajakan dari tim sukses tersebut.

4. Partisipasi pemilih yang menurun pada Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Tahun 2018, bukanlah indikasi bahwa KPU Kota Manado telah gagal peran sebagai agen sosialisasi politik. Pembatasan alat peraga kampanye bukanlah salah satu penyebab penurunan partisipasi masyarakat, akan tetapi luasnya wilayah yang harus disebar dan terbatasnya alat peraga kampanye membuat masyarakat pemilih harus melewati titik pemasangan untuk melihat materi sosialisasi politik melalui alat peraga kampanye tersebut.
5. Pemilih tidak terlalu termotivasi untuk mengikuti ajakan memilih pasangan tertentu yang tercantum di alat peraga kampanye maupun bahan kampanye. Pemilih telah memiliki pilihan tetap sejak pasangan calon tersebut ditetapkan sebagai peserta pemilihan. Penurunan partisipasi pemilih juga disebabkan karena pilihan masyarakat ditentukan lebih kepada keterwakilan kedaerahan, bagi pasangan calon yang ada tidak ada perwakilan kedaerahan menyebabkan masyarakat tidak antusias untuk menyalurkan hak pilih padanya.
6. Sosialisasi dan penyebaran informasi bagi pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur melalui alat peraga kampanye dan bahan kampanye oleh Komisi Pemilihan Umum Provinsi

Sulawesi Utara telah melalui proses keberhasilan sosialisasi politik.

7. APK, bahan kampanye dan iklan kampanye dikembalikan ke pasangan calon dalam hal pengadaan dan pemasangan, KPU Kabupaten/kota KPU hanya menentukan ukuran, durasi, jumlah dan titik lokasi pemasangannya dengan mempertimbangkan letak wilayah dan jumlah penduduk.

BAB V

PENUTUP

Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak (Pilkada) yang telah berlangsung selama tiga gelombang (Desember 2015, Februari 2017, dan Juni 2018), secara umum berlangsung lancar dan aman. Namun hal tersebut bukan berarti tidak ada catatan sama sekali. Baik terkait dengan proses pelaksanaan tahapan maupun kesiapan perangkat-perangkat pendukung.

Oleh karena itu, sebagai penyelenggara Pemilu, KPU perlu melakukan evaluasi secara menyeluruh atas Pilkada serentak yang telah selesai dilaksanakan dalam 3 gelombang tersebut. Evaluasi penyelenggaraan Pilkada Serentak dilakukan dengan mengambil metode kajian kepemiluan (*electoral research*). Upaya perbaikan melalui *electoral research* ini kemudian diolah di dalam kajian dan Focused Group Discussion (FGD).

Kajian Tematik Pemilu, Lesson Learn Pemilihan Serentak ini bermaksud untuk mengevaluasi penyelenggaraan 3 (tiga) gelombang Pilkada Serentak sebagai bahan rekomendasi perumusan kebijakan penyelenggaraan Pilkada di masa yang akan datang.

Pada laporan ini, kajian kepemiluan dilaksanakan oleh Universitas Hasanuddin (Unhas) dengan tema kajian, “Pembatasan Kampanye: Regulasi dan Implikasinya Terhadap Partisipasi Pemilih”.

Berdasarkan hasil kajian Unhas, aturan pembatasan alat peraga Kampanye oleh KPU berdampak terhadap; pertama, partisipasi pemilih dalam memilih kandidat pada Pemilihan kepala daerah. Kedua, proses Pemilihan Kepala Daerah kurang semarak dan kreatifitas dari pasangan calon tidak maksimal dalam memperkenalkan diri sehingga tidak mampu mempengaruhi pemilih.

Ketiga, perilaku pemilih dalam menentukan pilihannya cenderung memilih calon yang sudah dikenal karena calon tersebut

pernah ikut kontestasi sebelumnya. Keempat, pembatasan alat peraga kampanye bukanlah salah satu penyebab penurunan partisipasi masyarakat. Akan tetapi luasnya wilayah yang harus disebar dan terbatasnya alat peraga kampanye membuat masyarakat pemilih harus melewati titik pemasangan untuk melihat materi sosialisasi politik melalui alat peraga kampanye tersebut.

Berdasarkan temuan kajian tersebut, maka direkomendasikan untuk APK, bahan kampanye dan iklan kampanye dikembalikan ke pasangan calon dalam hal pengadaan dan pemasangan, KPU Kabupaten/kota KPU hanya menentukan ukuran, durasi, jumlah dan titik lokasi pemasangannya dengan mempertimbangkan letak wilayah dan jumlah penduduk.

Hasil kajian yang dilakukan oleh Unhas kemudian dilanjutkan dengan *Focus Group Discussion* (FGD). Meskipun waktu riset yang singkat, laporan yang disampaikan oleh Unhas cukup untuk menjadi pengantar Focus Group Discussion (FGD) dengan tema “Pembatasan Kampanye: Regulasi dan Implikasinya Terhadap Partisipasi Pemilih” di Kampus FISIP Unhas. FGD yang dilaksanakan pada tanggal 22 November 2018 ini menghadirkan seluruh narasumber yang telah direncanakan. Berikut narasumber yang menghadiri kegiatan FGD:

1. Anggota KPU RI; Ilham Saputra dan Pramono Ubeid Tanthowi
2. Anggota Bawaslu RI; Rahmat Bagja
3. Ketua Tim Riset FISIP Unhas; Prof. Dr. Muhammad, M.Si
4. Dekan FISIP Unhas, Prof. Dr. Armin Arsyad, M.Si
5. Direktur Eksekutif Netgrid; Sigit Pamungkas
6. Perwakilan dari Pengamat dan Pemantau Pemilu; Perludem, JPPR, KIPP, KODE Inisiatif dan Netgrid
7. KPU Provinsi Sulawesi Selatan dan KPU Kota Makassar
8. Bawaslu Provinsi Sulawesi Selatan dan Bawaslu Kota Makassar

9. Perwakilan Partai Politik: PAN, PDIP, PSI, Partai Berkarya, PKPI, Partai Golkar, partai Gerindra, Perindo
10. Perwakilan dari Kepolisian Daerah Sulawesi Selatan
11. Mahasiswa Universitas Hasanuddin, Makassar

Pelaksanaan FGD dibuka oleh Anggota KPU, Ilham Saputra, dilanjutkan dengan paparan dari para narasumber. Selain narasumber, seluruh peserta memaparkan *paper* terkait tema FGD. Kegiatan FGD ini dibagi atas dua sesi, berlangsung dari pukul 10.00 Wita sampai dengan 16.00 Wita. Kegiatan FGD ditutup oleh Anggota KPU, Pramono Ubeid Tanthowi.

Semoga laporan hasil kajian dan laporan hasil FGD ini dapat menjadi masukan perbaikan kepada para pengambil kebijakan bagi penyelenggaraan Pemilu 2019 dan Pemilihan Serentak berikutnya yang lebih baik.