



Perludem
PERLUKEMUDAHAN BERKORUPSI

Jurnal Pemilu & Demokrasi



Jurnal #3
Mei
2012

DANA KAMPANYE: PENGATURAN TANPA MAKNA

Pengaturan Dana Kampanye Pemilu:

Mau Dibawa Kemana?

Veri Junaidi

Pengaturan Dana Kampanye dan Implikasinya terhadap Praktek Korupsi Pemilu

Adnan Topan Husodo

Dana Kampanye Pemilu di Indonesia: Isu Krusial yang Cenderung Terabaikan

Lia Wulandari

Transparansi dan Akuntabilitas Dana Kampanye Pemilu: Ius Constituendum dalam Mewujudkan Pemilihan Umum yang Berintegritas

Ahsanul Minan

Kebijakan Bantuan Keuangan Partai Politik: Review terhadap PP No. 5/2009 dalam Rangka Penyusunan Peraturan Pemerintah Baru Berdasar UU No. 2/2011

Didik Supriyanto

Pembatasan Dana Kampanye:

Gagasan untuk Pengaturan Pemilu Legislatif

Didik Supriyanto dan Lia Wulandari

Uang dan Kejahatan dalam Konstantasi Penyelenggaraan Pemilu

Devi Darmawan

Jalan Panjang Menuju Keadilan Pemilu: Catatan atas UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD

Titi Angraini

Membaca Prospek dan Peta Politik Pemilu Legislatif 2014 Dari Sisi Ambang Batas Perwakilan, Daerah Pemilihan, dan Formula Perhitungan

August Mellaz

Resensi Buku

Anomali Keuangan Partai Politik: Pengaturan dan Praktek



Perludem
PERKUMPULAN UNTUK PEMILU DAN DEMOKRASI

Jurnal. Pemilu & Demokrasi

Jurnal #3

Mei
2012

DANA KAMPANYE: PENGATURAN TANPA MAKNA



Perludem
PERKUMPULAN UNTUK PEMILU DAN DEMOKRASI

Jurnal Pemilu dan Demokrasi adalah jurnal tiga bulanan yang diterbitkan oleh Yayasan Perludem. Perludem menerima kontribusi tulisan dan pemikiran dari khalayak luas untuk dapat diterbitkan dalam Jurnal Pemilu dan Demokrasi. Lebih lengkap hubungi Redaksi.



Jurnal. Pemilu & Demokrasi

DEWAN PENGARAH

Topo Santoso, SH., MH., Ph.D.
Didik Supriyanto, S.IP., M.Si.

PENANGGUNG JAWAB

Titi Anggraini

PEMIMPIN REDAKSI

Veri Junaidi

REDAKTUR PELAKSANA

Rahmi Sosiawaty

REDAKTUR

Lia Wulandari
Devi Darmawan

SEKRETARIS REDAKSI

Husaini Muhammad

TATA LETAK DAN DESAIN SAMPUL

J!DSG

ALAMAT REDAKSI:

Gedung Dana Graha, Lantai 1 Ruang 108
Jalan Gondangdia Kecil No. 12-14, Jakarta Pusat 10330
Telp. 021-31903702 Fax. 021-31903702
perludem@cbn.net.id, perludem@gmail.com
www.perludem.or.id

Daftar Isi

Pengantar Redaksi	vii
Pengaturan Dana Kampanye Pemilu: Mau Dibawa Kemana?	
Veri Junaidi	1
Pengaturan Dana Kampanye dan Implikasinya terhadap Praktek Korupsi Pemilu	
Adnan Topan Husodo	27
Dana Kampanye Pemilu di Indonesia: Isu Krusial yang Cenderung Terabaikan	
Lia Wulandari	55
Transparansi dan Akuntabilitas Dana Kampanye Pemilu: Ius Constituendum dalam Mewujudkan Pemilihan Umum yang Berintegritas	
Ahsanul Minan	79
Pembatasan Dana Kampanye: Gagasan untuk Pengaturan Pemilu Legislatif	
Didik Supriyanto dan Lia Wulandari	107
Uang dan Kejahatan dalam Konstantasi Penyelenggaraan Pemilu	
Devi Darmawan	119
Reformasi Sistem Pendanaan Parpol dan Kampanye di Indonesia	
Kelompok Kerja Reformasi Pendanaan Parpol dan Kampanye	131
Kebijakan Bantuan Keuangan Partai Politik: Review terhadap PP No. 5/2009 dalam Rangka Penyusunan Peraturan Pemerintah Baru Berdasar UU No. 2/2011	
Didik Supriyanto	149
Jalan Panjang Menuju Keadilan Pemilu: Catatan atas UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD	
Titi Anggraini	193
Membaca Prospek dan Peta Politik Pemilu Legislatif 2014 Dari Sisi Ambang Batas Perwakilan, Daerah Pemilihan, dan Formula Perhitungan	
August Mellaz	217
Resensi Buku Anomali Keuangan Partai Politik: Pengaturan dan Praktek	237
Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 212 Tahun 2010.Set tentang Pemberian Bantuan Keuangan kepada Partai Politik yang Mendapat Kursi di DPR-RI Hasil Pemilu Tahun 2009 untuk Anggaran 2010	243
Profil Penulis	251
Profil Perludem	253

Pengantar Redaksi

DANA KAMPANYE: PENGATURAN TANPA MAKNA

UNDANG-UNDANG Pemilu telah melalui revisi dan telah mengalami pergantian peraturan dengan disahkannya UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota pada bulan April yang lalu. Setelah melalui masa sidang yang panjang serta perdebatan yang berbelit-belit, akhirnya DPR berhasil menyepakati empat isu krusial yang menjadi inti dari perbedaan pendapat antar fraksi yaitu sistem, ambang batas, formula penghitungan suara, dan alokasi suara.

Seyogyanya, revisi undang-undang bertujuan untuk melakukan perbaikan dan membawa perubahan yang signifikan. Namun, pembahasan undang-undang dengan perdebatan yang panjang tersebut ternyata tidak menghasilkan perubahan peraturan yang cukup signifikan.

Adapun sejumlah perubahan yang cukup menonjol dan cukup maju dalam UU No. 8 Tahun 2012 terlihat dalam ketentuan dari sejumlah pasal yang mengatur tentang politik uang. Selain itu, kemajuan juga terlihat dengan adanya pasal-pasal yang mengatur tentang sanksi ketentuan pidana, sengketa, dan pelanggaran yang lebih tertib dan selaras.

Namun, sangat disayangkan perubahan UU Pemilu ini kurang membawa perubahan yang berarti dalam isu yang lainnya. Dalam peraturan tentang dana kampanye misalnya, terlihat tidak ada perubahan yang signifikan dan yang ada justru perubahan jumlah sumbangan maksimal yang diperbolehkan dari badan usaha/perusahaan/kelompok kepada partai politik peserta pemilu. Minimnya pengaturan dana kampanye karena tidak ada revisi yang cukup membawa pengaruh untuk perbaikan, memperlihatkan ketidakseriusan DPR untuk membahas isu dana kampanye. Veri Junaidi dalam tulisannya “Pengaturan Dana Kampanye Pemilu: Mau Dibawa Kemana?” akan menjelaskan lebih lanjut tentang pembahasan revisi tersebut serta bagaimana pengaturan dana kampanye

yang ada dalam UU Pemilu yang berlaku saat ini.

Sementara itu, bila kita mau belajar dan berkaca dari praktek Pemilu 2009 sebenarnya dapat dipetik sejumlah pelajaran yang sangat berharga sebagai pedoman perubahan undang-undang pemilu. Adnan Topan Husodo menulis dalam “Pengaturan Dana Kampanye dan Implikasinya terhadap Praktek Korupsi Pemilu” bahwa ternyata banyak terjadi berbagai praktek korupsi dalam proses pemilu. Diuraikannya bahwa korupsi politik tersebut merupakan dampak dari peraturan yang ada dalam undang-undang maupun peraturan lainnya sangat minim dan tidak tegas. Sehingga melahirkan kesempatan bagi seseorang untuk melakukan korupsi politik seperti jual beli suara, manipulasi suara, politik uang dan sebagainya.

Padaahal, dana kampanye adalah isu yang sangat penting dalam proses pemilu. Setiap kegiatan kampanye pemilu akan berkaitan erat dengan dana kampanye. Oleh karena itu, diperlukan perhatian khusus dalam mengatur tentang dana kampanye. Namun, di Indonesia isu dana kampanye kurang menjadi ketentuan yang diatur dengan jelas dan tegas. Lia Wulandari melalui “Dana Kampanye Pemilu di Indonesia: Isu Krusial yang Cenderung Terabaikan” memaparkan bahwa dari tiga model pemilu di Indonesia yaitu pemilu legislatif, pemilu presiden, maupun pemilu kepala daerah belum ada ketentuan undang-undang mengatur secara komprehensif mengenai dana kampanye.

Semestinya, dana kampanye mendapatkan sorotan dalam pembahasan undang-undang pemilu. Apalagi di Indonesia, ketentuan yang ada kurang bisa menjamin transparansi dan akuntabilitas dana kampanye peserta pemilu. Hal ini dijelaskan oleh Ahsanul Minan di dalam “Transparansi dan Akuntabilitas Dana Kampanye Pemilu: Ius Constituendum dalam Mewujudkan Pemilihan Umum yang Berintegritas”. Pemilu yang berintegritas harus dapat menjamin adanya keterbukaan informasi terutama dalam hal dana kampanye dari peserta pemilu. Oleh sebab itu, diperlukan sistem yang dapat menciptakan transparansi dan akuntabilitas dana kampanye pemilu.

Sistem proporsional dengan suara terbuka yang diterapkan saat ini pada akhirnya akan menimbulkan dampak terjadinya pasar bebas dalam pemilu. Pengalaman Pemilu 2009 yang lalu memperlihatkan bagaimana setiap kandidat pemilu legislatif saling bersaing dan menghabiskan dana

yang fantastis untuk kampanye. Untuk menjamin *fairness* dan *equality* dalam pemilu, maka diperlukan sejumlah aturan main. Salah satu gagasan yang telah diterapkan oleh sejumlah negara adalah dengan pemberlakuan pembatasan dana kampanye (*limitation/campaign cap*). Lebih lanjut Didik Supriyanto dan Lia Wulandari menyimpulkan gagasan tersebut dalam “Pembatasan Dana Kampanye: Gagasan untuk Pengaturan Pemilu Legislatif”.

Gagasan lainnya juga sempat diuraikan oleh Kelompok Kerja Reformasi Pendanaan Parpol dan Kampanye yang terdiri dari para ahli dan aktivis pegiat pemilu dalam “Reformasi Sistem Pendanaan Parpol dan Kampanye di Indonesia”. Sejumlah gagasan bagaimana pengaturan pasal dan ketentuan dalam undang-undang dibahas dalam tulisan ini.

Salah satu hal yang perlu diatur dalam dana kampanye pemilu adalah korupsi politik dan pencucian uang. Devi Darmawan dalam tulisan “Uang Dan Kejahatan Dalam Konstantasi Penyelenggaraan Pemilu” mengulas lebih lanjut tentang bagaimana pengaturan dalam undang-undang yang ada sudah mampu menaungi aparat penegak hukum untuk dapat menjerat pelaku-pelaku kejahatan tersebut. Namun, dalam upaya untuk menegakkan hukum terhadap kejahatan ini diperlukan koordinasi yang solid dari penyelenggara pemilu, pengawas pemilu, aparat penegak hukum, KPK, serta PPATK. Selain itu, dalam penegakan hukum juga harus merujuk kepada UU Tindak Pidana Pencucian Uang No. 25 tahun 2003.

Masalah korupsi politik, bila dikaji lebih lanjut akan berujung juga pada masalah keuangan partai politik. Di satu sisi, partai politik membutuhkan dana yang besar untuk membiayai kegiatan partai dan dana tersebut akan membengkak pada masa kampanye. Didik Supriyanto akan memberikan penjelasan lebih lanjut tentang keuangan partai politik terutama terkait dengan bantuan keuangan partai politik. Dalam tulisannya “Kebijakan Bantuan Keuangan Partai Politik: Review terhadap PP No. 5/2009 dalam Rangka Penyusunan Peraturan Pemerintah Baru Berdasar UU No. 2/2011”, dipaparkan mengenai kebijakan pemberian bantuan keuangan untuk parpol yang ada selama ini di Indonesia. Diuraikan juga beberapa catatan kritis mengenai kebijakan serta praktek yang dilakukan selama ini.

Menyangkut masalah keadilan pemilu, ternyata UU Pemilu yang baru disahkan kurang memuat ketentuan-ketentuan yang dapat menjamin

aspek keadilan dan penegakan hukum. Hal ini diungkapkan oleh Titi Anggraini di dalam “Jalan Panjang Menuju Keadilan Pemilu: Catatan atas UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD”. Dalam tulisan ini diuraikan sejumlah catatan kritis terhadap pembahasan undang-undang serta catatan atas kemajuan dari perubahan yang telah dilakukan.

Sejumlah perubahan telah terjadi dalam UU Pemilu baru. August Mellaz memaparkan sejumlah perubahan menyangkut ambang batas perwakilan, daerah pemilihan, dan formula perhitungan. Dalam tulisannya “Membaca Prospek dan Peta Politik Pemilu Legislatif 2014 Dari Sisi Ambang Batas Perwakilan, Daerah Pemilihan, dan Formula Perhitungan” dijelaskan sejumlah perubahan tersebut disertai dengan bagaimana kira-kira proyeksi Pemilu 2014 nantinya setelah adanya perubahan ini.

Atas disusunnya Jurnal Pemilu dan Demokrasi edisi ketiga ini kami segenap jajaran redaksi mengucapkan selamat membaca.

Jakarta, Mei 2012

Redaksi

PENGATURAN DANA KAMPANYE PEMILU: MAU DIBAWA KEMANA?

Oleh: **Veri Junaidi**¹

ABSTRACT

Campaign is a crucial instrument for candidates to be the winner in an election. The candidates need money to pay the cost for campaign activities, especially for advertising in mass media. The problem in Indonesia, there are lack of provision about political campaign finance in election law. The revision law of election law No. 8/2012 could not provide the sufficient provision about campaign finance. There is a disfunctional provision because the proportional system with open list in Indonesia has made the candidate to be the main actor for campaign activities, in the other there is no provision about the campaign finance that required the candidates either for account number, finance report, etc. The paper is criticized about the main problem of the campaign finance in Indonesia and how the legislation process to finalized the new law.

A. PENGATURAN DANA KAMPANYE DALAM UU PEMILU

Pengertian dan Jenis Kampanye

Kampanye dalam pemilu menjadi salah satu instrument penting bagi calon anggota DPR, DPD dan DPRD untuk pemenangan. Setiap peserta pemilu bisa dipastikan melakukan kampanye untuk mengenalkan visi dan

¹ Peneliti Hukum Perjudem.

misi kepada pemilih. Melalui kampanye peserta pemilu meyakinkan dan mencoba menarik hati pemilih agar memilih yang bersangkutan. Karena itu Pasal 77 UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPRD dan DPRD (Pemilu Legislatif) menyebutkan bahwa kampanye pemilu merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat dan dilaksanakan secara bertanggung jawab.

Kampanye dikatakan sebagai pendidikan politik bisa diartikan sebagai mekanisme untuk mengenalkan, memberikan kesadaran dan pemahaman politik kepada pemilih. Diharapkan pemilih memiliki pemahaman dan kesadaran politik. Tujuannya tak lain menjadikan pemilih mengenal calon wakil rakyat yang akan duduk sebagai anggota legislatif. Pemilih tidak lagi salah pilih karena mengenal lebih dulu wakilnya.

Pengertian kampanye tersebut tidak ditemukan dalam UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. UU Pemilu ini tidak mengatur dan memberikan pengertian tentang kampanye. Pengertian kampanye baru muncul dalam Pemilu 2004 dibawah pengaturan UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Legislatif. Pasal 1 ayat (11) mendefinisikan kampanye sebagai kegiatan peserta pemilu dan atau calon anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan program-program.

Orientasi pengaturan kampanye hingga berlakunya UU No. 10 Tahun 2008 masih sama. Pasal 1 ayat (26) mendefinisikan kampanye pemilu sebagai kegiatan peserta pemilu dan atau calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan program-programnya. Berdasarkan pengertian di atas, jelas bahwa kampanye ditujukan untuk menjembatani pemilih dengan kandidat untuk saling mengenal.

Seiring berkembangnya waktu dan praktek kampanye, UU No. 8 Tahun 2012 memberikan orientasi yang sedikit berbeda. Kampanye sebagai media pengenalan dan meyakinkan pemilih harus dilakukan secara bertanggung jawab. Informasi yang disampaikan sungguh mencerminkan program kerja yang ditawarkan, bukan sekedar omong kosong belaka. Begitu juga dengan penggunaan sumberdaya dalam kampanye, mesti bisa dipertanggungjawabkan. Sehingga kebebasan dalam kampanye tidak disalahgunakan.

Pelaksanaan kampanye tersebut dilakukan secara beragam. Undang-Undang Pemilu dari waktu ke waktu memberikan bentuk yang berbeda-beda. Bentuk-bentuk kampanye yang dimaksud dalam UU Pemilu sebagai berikut:

UU 3/1999	UU 12/2003 (PASAL 72)	UU 10/2008 (PASAL 81)	UU 8/2012 (PASAL 82)
--	Pertemuan terbatas	Pertemuan terbatas	Pertemuan terbatas
--	Tatap muka	Pertemuan tatap muka	Pertemuan tatap muka
--	Penyebaran melalui media cetak dan media elektronik	Median massa cetak dan media massa elektronik	Penyebaran bahan kampanye pemilu kepada umum
--	Penyiaran melalui radio dan atau televisi	Penyebaran bahan kampanye kepada umum	Pemasangan alat peraga di tempat umum
--	Penyebaran bahan kampanye kepada umum	Pemasangan alat peraga di tempat umum	Iklan media massa cetak dan media massa elektronik
--	Pemasangan alat peraga di tempat umum	Rapat umum	Rapat umum
--	Rapat umum	Kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye dan ketentuan peraturan perundang-undangan.	Kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye pemilu dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
--	Kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan		

SUMBER: DATA DIOLAH DARI BEBERAPA UNDANG-UNDANG PEMILU

Kegiatan kampanye tersebut diatur dalam waktu yang berbeda. Baik undang-undang No. 3 Tahun 1999, UU No. 12 Tahun 1999 dan UU No. 10 Tahun 2008 menyamakan waktu kampanye terhadap seluruh bentuk. Namun berbeda dengan UU No. 8 Tahun 2012, kampanye dalam bentuk pertemuan terbatas, tatap muka, penyebaran bahan kampanye pemilu kepada umum dan pemasangan alat peraga ditempat umum dilaksanakan sejak 3 hari setelah calon peserta pemilu ditetapkan sebagai peserta pemilu hingga dimulainya masa tenang. Sedangkan kampanye melalui media cetak dan elektronik dilakukan selama 21 hari. Berikut perbandingan waktu kampanye dalam UU Pemilu

UU 3/1999	UU 12/2003	UU 10/2008	UU 8/2012
Kampanye dilakukan sejak berakhirnya pengumuman daftar calon tetap sampai 2 hari sebelum pemungutan suara (Pasal 46 ayat (3))	Kampanye dilakukan selama 3 minggu dan berakhir 3 hari sebelum hari pemungutan suara (Pasal 71 ayat (3))	<ul style="list-style-type: none"> • Pertemuan terbatas, Pertemuan tatap muka, Media massa cetak dan media massa elektronik, Penyebaran bahan kampanye kepada umum, Pemasangan alat peraga di tempat umum dilaksanakan sejak 3 hari setelah pasangan calon ditetapkan sebagai peserta pemilu sampai dengan dimulainya masa tenang (Pasal 82 ayat 1). • Rapat umum dilaksanakan selama 21 hari dan berakhir sampai dimulainya masa tenang. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pertemuan terbatas, Pertemuan tatap muka, Penyebaran bahan kampanye pemilu kepada umum, Pemasangan alat peraga di tempat umum dilaksanakan 3 hari setelah penetapan peserta pemilu hingga dimulainya masa tenang (Pasal 83 ayat (1)). • Iklan media massa cetak dan media massa elektronik serta rapat umum dilakukan selama 21 hari dan berakhir hingga pelaksanaan masa tenang (Pasal 83 ayat (2))

SUMBER: DIOLAH DARI BEBERAPA UU PEMILU

Pemangkasan waktu kampanye di media cetak dan elektronik erat kaitannya dengan pengaturan dana kampanye. Memberikan kesempatan yang adil bagi seluruh peserta pemilu untuk mengenalkan diri melalui media cetak dan elektronik. Sebab, jenis kampanye ini membutuhkan dana yang cukup besar sehingga perlu pembatasan waktu terhadapnya.

Dana Kampanye

Pendanaan kampanye merupakan tanggungjawab partai politik peserta pemilu. Menurut Pasal 129 ayat (2) UU 8/2012, pendanaan kampanye berasal dari tiga sumber. Ketiga sumber itu yakni dari partai politik, calon anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dari partai politik yang bersangkutan, dan sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain. Sebelumnya, menurut UU 3/1999 selain bersumber dari partai politik, dana kampanye berasal dari pemerintah (APBN dan APBD) dan pihak lain yang tidak mengikat baik badan swasta, perusahaan, yayasan atau perorangan. Berikut beberapa sumber pendanaan kampanye dalam beberapa undang-undang:

UU 3/1999 (PASAL 48 AYAT 1)	UU 12/2003	UU 10/2008	UU 8/2012
Partai politik peserta pemilu	anggota Partai Politik Peserta Pemilu yang bersangkutan termasuk calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota;	Partai politik	Partai politik;
Pemerintah yang berasal dari APBN dan APBD	pihak-pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi badan hukum swasta, atau perseorangan, baik yang disampaikan kepada Partai Politik Peserta Pemilu maupun kepada calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.	Calon anggota DPR, DPRD provinsi/kab/kota dari partai politik yang bersangkutan	Calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari partai politik yang bersangkutan; dan
Pihak lain yang tidak mengikat: badan swasta, perusahaan, yayasan atau perorangan		Sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain	sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain.

SUMBER: DIOLAH DARI BEBERAPA UNDANG-UNDANG PEMILU

Bentuk sumbangan dana kampanye bisa diberikan dalam bentuk uang, barang atau jasa. Dana kampanye berupa uang ditempatkan pada rekening khusus dana kampanye Partai Politik Peserta Pemilu pada Bank. Sedangkan sumbangan dana kampanye dalam bentuk barang dan/atau jasa dicatat berdasarkan harga pasar yang wajar pada saat sumbangan diterima.

Dana kampanye itu sendiri dicatat dalam pembukuan penerimaan dan pengeluaran khusus dana kampanye pemilu yang terpisah dari pembukuan keuangan partai politik. Pembukuan dana kampanye dimulai sejak 3 (tiga) hari setelah partai politik ditetapkan sebagai peserta pemilu dan ditutup satu minggu sebelum penyampaian laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye pemilu kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU.

Dana kampanye pemilu yang bersumber dari sumbangan pihak lain bersifat tidak mengikat dan dapat berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan atau badan usaha non pemerintah. Pasal 131 UU 8/2012 mengatur tentang batasan sumbangan. Dana kampanye yang berasal dari sumbangan pihak lain perseorangan tidak boleh dari Rp. 1.000.000.000,- sedangkan dana kampanye pemilu yang berasal dari sumbangan pihak lain kelompok, perusahaan, dan atau badan usaha non pemerintah tidak boleh lebih dari Rp. 7.500.000.000,-.

Perbandingan Sumbangan

UU 12/2003		UU 10/2008		UU 8/2012	
PERSEORANGAN	KELOMPOK	PERSEORANGAN	KELOMPOK	PERSEORANGAN	KELOMPOK
100 juta	750 juta	1 Milyar	5 Milyar	1 Milyar	7,5 Milyar

SUMBER: DIOLAH DARI BEBERAPA UNDANG-UNDANG PEMILU

Pemberian sumbangan tersebut harus mencantumkan identitas yang jelas. Sumbangan yang melebihi ketentuan diatas tidak boleh digunakan. Peserta pemilu juga dikenakan kewajiban untuk melaporkannya kepada KPU dan menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara. Pengembalian itu mesti dilakukan paling lambat 14 hari setelah masa kampanye berakhir.

Ketentuan tentang sumbangan, besaran dan pembatasan berlaku juga terhadap calon anggota DPD. Pendanaan kampanye menjadi tanggung jawab masing-masing calon anggota DPD. Sumber dana kampanye berasal dari calon bersangkutan dan sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain.

Sama seperti pengaturan terhadap calon anggota DPR dan DPRD, dana kampanye pemilu dapat berupa uang, barang dan atau jasa. Dana kampanye pemilu berupa uang ditempatkan pada rekening khusus dana Kampanye Pemilu calon anggota DPD yang bersangkutan pada Bank. Dana Kampanye Pemilu berupa sumbangan dalam bentuk barang dan atau jasa dicatat berdasarkan harga pasar yang wajar pada saat sumbangan diterima.

Dana kampanye pemilu dicatat dalam pembukuan penerimaan dan pengeluaran khusus dana kampanye. Pencatatan ini terpisah dari pembukuan keuangan pribadi calon anggota DPD bersangkutan. Pembukuan dana kampanye pemilu dimulai sejak 3 hari setelah calon anggota DPD ditetapkan sebagai Peserta Pemilu dan ditutup 1 minggu sebelum penyampaian laporan penerimaan dan pengeluaran dana Kampanye Pemilu kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU.

Berbeda dengan jumlah sumbangan pihak lain yang berlaku bagi calon anggota DPR dan DPRD. Dana kampanye pemilu calon anggota DPD dari sumbangan perseorangan tidak lebih dari Rp250.000.000,-. Sedangkan dana kampanye calon anggota DPD dari sumbangan pihak lain kelompok,

perusahaan, dan atau badan usaha non pemerintah tidak boleh lebih dari Rp. 500.000.000,-.

Pemberian sumbangan tersebut harus mencantumkan identitas yang jelas. Sumbangan yang melebihi batas tidak diperkenankan untuk digunakan. Calon anggota DPD juga berkewajiban untuk melaporkannya kepada KPU serta menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara paling lambat 14 hari setelah masa kampanye pemilu berakhir.

Atas penggunaan dana kampanye tersebut, Partai politik peserta pemilu sesuai tingkatannya wajib memberikan laporan awal dana kampanye dan rekening khusus dana kampanye pemilu. Laporan dana kampanye diserahkan kepada KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota paling lambat 14 hari sebelum hari pertama jadwal pelaksanaan kampanye pemilu dalam bentuk rapat umum. Sedangkan laporan dana kampanye yang meliputi penerimaan dan pengeluaran wajib disampaikan kepada kantor akuntan publik yangunjuk KPU paling lama 15 hari sesudah hari pemungutan suara.

Kantor akuntan publik berdasarkan laporan partai politik akan menyampaikan hasil audit kepada KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota paling lama 30 hari sejak diterimanya laporan. KPU dan jajarannya memberitahukan hasil audit dana kampanye peserta pemilu masing-masing kepada peserta pemilu paling lama 7 hari setelah KPU dan jajarannya menerima hasil audit dari kantor akuntan publik. KPU dan jajarannya mengumumkan hasil pemeriksaan dana kampanye pemilu kepada publik paling lambat 10 hari setelah diterimanya laporan hasil pemeriksaan.

Sanksi akan diberlakukan terhadap pengurus partai politik peserta pemilu tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang tidak menyampaikan laporan awal dana kampanye pemilu kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sampai batas waktu. Partai politik bersangkutan akan dibatalkan kepesertaannya pada wilayah yang bersangkutan. Sanksi serupa juga akan dikenakan pada calon anggota DPD.

Sanksi juga diberlakukan terhadap pengurus partai politik peserta pemilu tingkat pusat, tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota yang tidak menyampaikan laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye pemilu kepada kantor akuntan publik sampai batas waktu. Partai politik

yang bersangkutan dikenai sanksi tidak ditetapkannya calon anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota menjadi calon terpilih. Sanksi berupa tidak ditetapkan menjadi calon terpilih dapat diberlakukan terhadap calon anggota DPD.

Selain aturan tentang sumbangan dan pendanaan kampanye, Pasal 139 mengatur tentang larangan. Peserta pemilu tidak boleh menerima sumbangan dana kampanye pemilu yang berasal dari:

1. Pihak asing
2. Penyumbang yang tidak jelas identitasnya
3. Pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah atau
4. Pemerintah desa dan badan usaha milik desa

Peserta pemilu yang menerima sumbangan diatas maka dilarang menggunakan dana tersebut dan wajib melaporkannya kepada KPU. Peserta pemilu juga harus menyerahkan sumbangan tersebut kepada kas negara paling lambat 14 hari setelah masa kampanye pemilu berakhir.

B. ARAH KEBIJAKAN HUKUM PENGATURAN DANA KAMPANYE

Mahfud MD mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan. Politik hukum tersebut meliputi dua hal yakni: *pertama*, pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan. *Kedua*, pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan penegak hukum.² Jadi politik hukum mencakup proses pembuatan dan pelaksanaan hukum yang dapat menunjukkan sifat dan ke arah mana hukum akan dibangun dan ditegaskan.

Mendasarkan pada ruang lingkup pertama, politik hukum pengaturan dana kampanye tidak mengalami perkembangan dari pengaturan

2 Mahfud MD, 2009. Politik Hukum di Indonesia. Rajawali Pers: Jakarta. Hlm 17.

sebelumnya. Politik hukum pengaturan dana kampanye dalam UU Pemilu Legislatif tidak jauh berbeda dengan aturan sebelumnya. Arah kebijakan hukum yang dibentuk tidak cukup signifikan untuk melakukan pembaruan aturan dengan menyesuaikan kebutuhan terkini.

Perubahan pengaturan hanya terjadi terhadap besaran sumbangan kelompok atau badan hukum terhadap partai politik hingga 7,5 Milyar. Begitu juga dengan waktu pelaporan awal dana kampanye dari 7 hari menjadi 14 hari sebelum hari pertama jadwal pelaksanaan kampanye rapat umum. Selain itu waktu kampanye melalui iklan media cetak dan elektronik lebih singkat, hanya 21 hari. Selebihnya pengaturan tentang dana kampanye sama seperti aturan yang sebelumnya. Laporan dana kampanye tetap dibebankan kepada partai politik.

Kondisi ini tentunya tidak menguntungkan bagi penentuan arah kebijakan hukum yang diberlakukan. Terdapat kondisi berbeda yang mesti disikapi secara berbeda dalam penentuan arah kebijakan hukumnya. Kondisi berbeda itu terkait dengan pilihan sistem pemilu dengan pengaturan sebelumnya. Pilihan sistem pemilu mestinya menjadi acuan dalam pengaturan dana kampanye.

Tulisan ini mencoba menyoroti dua hal penting dalam pengaturan dana kampanye. Kedua hal itu terkait subjek yang berkewajiban melaporkan dan pembatasan belanja kampanye. Pilihan terhadap keduanya bukan tanpa alasan, karena dua hal itu terkait dengan pilihan sistemnya. Pilihan sistem proporsional dengan daftar terbuka atau tertutup.

Konsekuensi Sistem terhadap Pengaturan Dana Kampanye

Sistem proporsional dengan daftar terbuka atau tertutup terkait dengan kesempatan bagi pemilih untuk memilih caleg, selain partai politik. Sistem proporsional tertutup diartikan bahwa urutan caleg yang dipilih berdasarkan daftar ditentukan oleh partai politik, dan pemilih tidak dapat mengungkapkan suatu preferensi terhadap caleg mana yang disukainya.³

Sistem ini sempat didesain dalam UU No. 10 Tahun 2008 tentang

3 Ben Reilly, 2001. Sistem Pemilu. Dari ACE Project, kerjasama IFES-IDEA-UN. Hlm 110

Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Pasal 214 huruf a, b, c, d dan e tegas memberikan kewenangan partai politik menentukan keterpilihan caleg berdasarkan nomor urut terkecil. Partai memiliki kewenangan besar dalam penentuan calon terpilih⁴.

Mekanisme tersebut secara alamiah menciptakan titik berat kompetisi antar partai politik peserta pemilu. Pasal 214 menentukan bahwa penetapan calon terpilih dari partai politik didasarkan pada perolehan kursi partai politik disuatu daerah pemilihan. Sedangkan penentuan caleg yang menduduki kursi partai ditentukan berdasarkan nomor urut terkecil. Aturan ini menuntut semua elemen baik partai politik maupun caleg untuk memperoleh suara maksimal agar perolehan kursi lebih banyak.

Partai politik akan mengkoordinir seluruh kader dan calon legislatif bahu membahu memaksimalkan perolehan suara. Calon legislatif dalam sistem ini lebih “tawadluk” dalam kampanye untuk memaksimalkan perolehan suara. Tidak ada caleg saling “gontok-gontokan” untuk memperebutkan suara. Caleg dengan nomor urut kecil (urut 1) akan berjuang keras supaya partai bisa memperoleh kursi, sedangkan calon dengan nomor urut besar akan memaksimalkan kampanyenya agar partai politik memperoleh kursi lebih banyak.

Sistem ini melokalisir persaingan hanya terfokus antar partai politik. Caleg tidak akan sempat berfikir untuk menjegal rekan se-partainya untuk memperoleh kursi atau “mencuri” suaranya. Karena jika itu terjadi, mereka sesungguhnya yang dirugikan karena itu artinya memberikan suara kepada partai lain. Begitu juga praktik “mencuri” suara dari rekan se partai, tidak mungkin akan terjadi karena mereka sudah memiliki antrian untuk memperoleh kursi.

Kondisi tersebut cukup dimaklumi jika kemudian UU 10/2008 memosisikan partai politik sebagai subjek yang wajib melaporkan dana kampanye. Aturan itu logis, karena kompetisi terjadi antar partai politik. Penggunaan dana kampanye tentunya terkoordinir oleh partai. Layaklah jika kemudian partai politik dibebankan sebagai subjek pelapor dana kampanye.

Begitu juga dengan penggunaan uang dalam kampanye. Penggunaan

4 Aturan ini berlaku dalam tahap awal pemilu, namun kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 22-24/PUU-VI/2009.

uang dalam kampanye lebih tersentralisasi di partai politik. Meskipun kandidat mengeluarkan uang untuk kegiatan kampanye namun tidak cukup signifikan. Secara psikologis, caleg akan lebih mengandalkan partai dalam kampanye. Karena itu penggunaan uang dalam kampanye tidak begitu massif.

Desain sistem proporsional tertutup tidak sempat dilaksanakan hingga tuntas. Sistem proporsional tertutup dibatalkan Mahkamah Konstitusi (MK) melalui putusan No. 22-24/PUU-VI/2009. MK menilai ketentuan Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e bertentangan dengan konstitusi. Ketentuan ini dianggap tidak menghargai kedaulatan rakyat, karena pilihan rakyat tidak diindahkan dalam penetapan calon legislatif. Rakyat sebagai pemilih diberikan haknya, namun suaranya tak diindahkan dalam penentuan suara ini.

Jauh hari sebelum putusan MK keluar, Ben Reilly sudah memprediksikan kelemahan sistem proporsional tertutup ini. Menurutnya, salah satu aspek negative sistem proporsional daftar tertutup adalah pemilih tidak dapat menentukan pilihan siapa wakil dari partai mereka.⁵ Suara rakyat seolah-olah diacuhkan dan tidak memiliki makna dalam penentuan wakil rakyat.

Selanjutnya MK menentukan bahwa sistem yang digunakan adalah proporsional daftar terbuka. Proporsional daftar terbuka berarti pemilih dapat memilih bukan saja partai yang mereka sukai, tetapi juga caleg dari partai tersebut yang mereka sukai.⁶ Dalam pemilu 2009, dikenal dengan penentuan perolehan suara terbanyak. Caleg yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan menjadi anggota legislatif, tanpa mempedulikan nomor urut yang ditetapkan. Keterpilihan calon anggota legislatif ditentukan oleh perolehan suara terbanyak masing-masing kandidat. Pertama yang akan ditentukan jumlah perolehan kursi partai politik. Kemudian perolehan kursi itu didistribusikan kepada kandidat berdasarkan perolehan suara terbanyak.

Sistem ini menurut Ben Reilly, meskipun sistem proporsional terbuka memberikan kebebasan kepada pemilih namun memiliki kelemahan. Caleg dari partai yang sama saling bertarung untuk memperoleh suara.

5 Ben Reilly, Op.Cit, hlm 111

6 Ibid

Sistem proporsional terbuka juga dapat mengarah kepada konflik dan fragmentasi dalam partai.⁷ Kondisi ini terjadi karena kandidat tidak hanya menggerakkan mesin partai untuk memperoleh kursi sebanyak-banyaknya namun juga berupaya memperoleh suara terbanyak.

Prediksi Ben benar terjadi dalam Pemilu 2009. Sengketa hasil caleg dari Partai Amanat Nasional (PAN) antara Hj. Dewi Coryati vs Patrice Rio Capella telah mengkonfirmasi. Dewi Coryati caleg dari PAN nomor urut 2 mengajukan gugatan ke MK dengan klaim kehilangan suara 13.800 suara. Klaim kehilangan suara itu dikabulkan MK pada 24 Juni 2009 melalui Putusan MK No. 74/PHPU.C-VII/2009. Dampaknya, keterpilihan Patrice Rio Capella beralih ke Dewi Coryati.⁸

Pertarungan dan kompetisi antar caleg dalam satu partai seperti kasus diatas mestinya tidak terjadi. Kondisi itu muncul justru karena pemahaman yang salah dari caleg. Calon menganggap dengan menyingkirkan rekan separtai berarti menciptakan peluang besar keterpilihan bagi dirinya. Padahal kompetisi antar mereka justru memperkecil peluang calon bersangkutan memperoleh kursi.

Sistem proporsional terbuka (begitu juga sistem tertutup) mengharuskan seluruh elemen partai memperoleh suara dan kursi sebanyak mungkin. Karena penghitungan pertama yang dilakukan adalah menghitung perolehan kursi partai politik. Kompetisi antar caleg dalam satu partai justru akan memperlemah partai untuk memperoleh suara maksimal dalam tahap awal penghitungan kursi.

Di awal mestinya partai politik dan seluruh kandidat fokus dalam meraih suara dan kursi maksimal. Menghadapi partai lain dengan menciptakan soliditas internal partai. Karena itu mestinya sistem proporsional terbuka justru bisa meningkatkan semangat seluruh elemen partai merebut suara dan kursi, dari partai lain. Pola kampanye tidak hanya tersentralisasi di partai namun melibatkan caleg disemua nomor urut baik besar maupun kecil.

Mestinya sistem proporsional terbuka lebih menguntungkan dalam kampanye. Caleg nomor urut besar dan kecil sama-sama memiliki peluang,

7 Ibid

8 Fernita Darwis, 2011. Pemilihan Spekulatif: Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009. Alfabeta: Bandung. Hlm, 334

karena itu caleg harus sama-sama kampanye dengan baik. Kondisi ini berbeda dengan proporsional tertutup yang kecenderungannya caleg dengan nomor urut besar enggan kampanye secara massif, karena peluangnya kecil.

Konsekuensi sistem proporsional terbuka seperti dijelaskan di atas, memungkinkan seluruh aktor massif berkampanye. Baik partai politik maupun caleg sama-sama berkewajiban memenangkan suara. Pertama, untuk memperoleh kursi, partai dan caleg harus bahu-membahu kampanye. Kedua, untuk menentukan keterpilihan dalam distribusi suara di partai berdasarkan suara terbanyak caleg akan saling berkompetisi. Karena itu tidak bisa dihindarkan besarnya dana kampanye yang diperlukan baik oleh partai politik maupun caleg.

Salah paham dalam menyikapi sistem proporsional terbuka, cenderung mendorong titik berat kampanye oleh caleg. Kandidat akan mengerahkan seluruh sumber daya yang dimilikinya untuk kemenangan. Partai politik sebatas memfasilitasi kandidat untuk kampanye sehingga perolehan kursi cukup banyak. Kondisi ini yang terjadi dalam pemilu legislatif 2009. Akibatnya, besarnya dana kampanye oleh kandidat mengalami kenaikan. Menurut Arif Wibowo, dana kampanye dari tahun ke tahun mengalami peningkatan drastis. Pemilu 1999, kisaran biaya politik yang dikeluarkan calon rata-rata berkisar antara 20-50 juta rupiah. Pemilu 2004 menjadi 100-300 juta rupiah. Pemilu 2009 melonjak menjadi lebih dari 500 juta rupiah.⁹

Kondisi tersebut yang kemudian melatarbelakangi perdebatan tentang wacana pembatasan belanja kampanye. Perdebatan tentang siapa yang wajib melaporkan dana kampanye. Perdebatan antara pembatasan sumbangan dana kampanye dan belanja kampanye. Hal itu yang kemudian tergambar dalam penyusunan pengaturan dana kampanye dalam UU No. 8 Tahun 2012. Berdasarkan hasil pantauan yang dilakukan Perludem, paling tidak materi itu diperdebatkan dalam 4 (empat) kali pembahasan dari 45 kali pembahasan materi UU Pemilu, baik dalam rapat Panitia Kerja, Tim Perumus dan Panitia Khusus.¹⁰

9 Arif Wibowo: Pemilu Sederhana, Murah dan Jurdil. Dalam buku Dana Politik: Masalah dan Solusi. Editor, Rizal Djalil dan Indra J Piliang, 2012. YHB Center: Jakarta. Hlm 75.

10 Diolah dari laporan pemantauan Pembahasan RUU Pemilu oleh Tim Perludem yang terangkum

Bahasan pertama dana kampanye dilakukan dalam pembahasan Panitia Kerja tanggal 17 Februari 2012 di Hotel Arya Dutha Karawaci Tangerang. Dalam pembahasan ini sempat dimunculkan gagasan pembatasan dana kampanye. Pembatasan dimaksud mencakup pembatasan sumbangan (pemasukan) dan pengeluaran (belanja). Fraksi PDI Perjuangan mengusulkan agar ada pengaturan tentang pembatasan belanja kampanye. Selain itu, terkait pelaporan dana kampanye perlu diintegrasikan antara partai politik dengan caleg.¹¹

Sejalan dengan pemikiran F-PDIP, secara khusus Fraksi Keadilan Sejahtera (F-KS) mengusulkan besaran batasan belanja kampanye. FKS mengusulkan besaran maksimal belanja kampanye oleh caleg ditingkat pusat sebesar 750 juta, tingkat provinsi 500 juta dan kabupaten/kota 250 juta. Pandangan ini bahkan muncul ketika pembahasan akhir dalam pandangan mini fraksi sebelum pengesahan RUU Pemilu.¹² FPPP mengusulkan agar pembatasan dilakukan terhadap bahan, alat, dan jenis peraga kampanye. Misal, pembatasan iklan, kaos kampanye, dan bendera.¹³

Gagasan tentang pembatasan belanja kampanye juga muncul dari Fraksi Kebangkitan Bangsa (F-KB). Salah satu anggota dari Fraksi Kebangkitan Bangsa mengusulkan agar ada pembatasan belanja kampanye. Menurutnya pembatasan pemasukan atau sumbangan terbukti gagal. Keterpilihan caleg dalam pemilu tidak ditentukan berapa besarnya belanja kampanye. Karena itu pembatasan belanja perlu dilakukan agar tumbuh kreatifitas caleg dengan besaran belanja kampanye yang terbatas.¹⁴

Secara tegas F-KB mengusulkan pembatasan belanja kampanye sebagai prasarat berlakunya sistem proporsional terbuka. Batasan belanja itu diberlakukan secara berjenjang. Caleg DPR dibatasi hingga 500 juta, DPRD provinsi 250 juta dan DPRD kabupaten/kota 150 juta. Namun jika sistem

dalam kartu pemantauan harian.

11 Kartu Pemantauan No. 23. Pembahasan ditingkat Panja, Sabtu 17 Februari 2012. Arya Dutha Hotel Karawaci Tangerang.

12 Kartu Pemantauan No. 23, Ibid

13 Ibid

14 Pendapat Akhir Fraksi PKB atas RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Hlm 8

proporsional tertutup maka belanja kampanye diatur oleh partai politik.¹⁵

Usulan pembatasan belanja kampanye wajar jika muncul dari PDIP, PKS dan PKB. Diketahui bersama bahwa partai-partai diatas tidak memiliki sumber pendanaan kampanye yang cukup besar disbanding partai-partai lainnya. Besaran dana kampanye PDIP untuk iklan kampanye saja, jauh dibawah Golkar dan Demokrat. Bahkan belanja iklan kampanye PDIP berada di bawah Partai Gerindra. Karena itu wajar jika kemudian partai-partai ini mengusulkan pembatasan belanja kampanye.

Belanja Iklan Oleh Partai Politik¹⁶

PARTAI	BELANJA AKTUAL IKLAN	BIAYA IKLAN DILAPORKAN	SELISIH
Golkar	Rp.277.291.000.000,-	Rp.105.727.996.650,-	Rp.171.563.003.350,-
Gerindra	Rp.151.175.000.000,-	Rp.86.998.699.160,-	Rp.64.176.300.840,-
PDIP	Rp.102.892.000.000,-	Rp.25.542.433.102,-	Rp.77.349.566.898,-
Hanura	Rp.44.795.000.000,-	Rp.6.615.080.000,-	Rp.38.179.920.000,-
Demokrat	Rp.214.438.000.000,-	Rp.139.127.528.740,-	Rp.75.310.471.260,-

SUMBER: HASIL PEMANTAUAN ICW

Berdasarkan tabel tersebut tergambar bahwa gagasan pembatasan belanja kampanye juga dipengaruhi oleh kondisi partai politik. Partai-partai dengan belanja kampanye minim atau dengan sumber pendanaan yang minim cenderung akan mendorong pemberlakuan pembatasan pembelanjaan kampanye. Tentunya selain alasan itu juga ada alasan untuk memberlakukan keadilan dalam kampanye. Begitu juga dengan gagasan untuk tidak memberlakukan pembatasan belanja kampanye. Fraksi Demokrat misalnya, menolak untuk memberlakukan pembatasan belanja kampanye.

Fraksi Demokrat menghendaki agar pembatasan cukup diberlakukan terhadap sumbangan kampanye atau dana masuk. Sebab pembatasan belanja kampanye tidak sesuai dengan kondisi dan target partai dalam pemenangan. Partai besar dengan target besar tidak dapat disamakan

15 Kartu Pemantauan No. 44. Pembahasan Pansus, Selasa, 10 April 2012. Ruang KK 1

16 Ibrahim Z. Fahmi Badoh dan Abdullah Dahlan, 2010. Korupsi Pemilu di Indonesia. ICW: Jakarta. Hlm 124

dengan partai kecil. Mengingat hal itu maka yang perlu dibatasi adalah sumber, kejelasan penyumbang, besaran, pelaporan dan kelembagaan yang melakukan audit.¹⁷

Kebebasan Berekspresi vs Keadilan Kampanye

Perdebatan kedua kelompok besar terhadap pembatasan belanja kampanye menggunakan dua pendekatan yang berbeda. Bagi mereka yang menghendaki kebebasan dalam kampanye seperti Demokrat menghendaki agar tidak ada pembatasan belanja kampanye. Pendekatan yang digunakan adalah kebebasan bagi setiap orang untuk menyampaikan pendapat (berekspresi) yakni kebebasan untuk menyebarluaskan segala jenis informasi dan ide untuk menarik simpati pemilih.

Partai Demokrat melihat kampanye sebagai media komunikasi dengan konstituen. Kampanye merupakan media komunikasi untuk menyampaikan visi-misi dan program kerja partai. Partai politik berhak untuk menggunakan sumber daya yang dimiliki untuk memengaruhi pemilih.

Orientasi kampanye demikian dianut UU 3/1999, UU 12/2003, dan UU 10 Tahun 2008. Seperti dijelaskan sebelumnya, bahwa pengaturan dana kampanye ditujukan untuk meyakinkan pemilih melalui penyampaian program-program kerja. Berdasarkan pengertian itu, partai diberikan kebebasan untuk menarik pemilih dalam mendulang suara, melalui kegiatan kampanye.

Namun orientasi pengaturan kampanye demikian mulai bergeser, dari jaminan berekspresi. Praktik kampanye menuntut adanya pembatasan terhadap penggunaan dana dalam mewujudkan jaminan menyatakan pendapat. Karena itu UU 8 Tahun 2012 mendefinisikan kampanye secara bertanggungjawab. Kampanye tidak hanya berorientasi pada kebebasan berekspresi semata. Kampanye harus dilakukan secara bertanggungjawab untuk menjamin keadilan bagi seluruh pihak.

Bentuk kebebasan untuk menyatakan pendapat (hak berekspresi), dijamin dalam Pasal 19 Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM). Pasal 19 menyebutkan bahwa setiap orang berhak atas kebebasan berpendapat dan menyatakan pendapat; hak ini mencakup kebebasan untuk berpegang teguh pada suatu pendapat tanpa ada intervensi dan untuk mencari, menerima dan menyampaikan informasi dan buah pikiran melalui media apa saja dan tanpa memandang batas-batas wilayah.

17 Kartu Pemantauan No. 23, Op.Cit

Konstitusi juga memberikan jaminan dalam mengeluarkan pendapat. Pasal 28E Ayat (3) UUD 1945 menyatakan: setiap orang berhak atas kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat.

Hak untuk menyampaikan pendapat (berekspresi) dalam Pasal 19 DUHAM meliputi kebebasan untuk mencari, menerima dan menyebarkan segala jenis informasi dan ide, tanpa melihat batasan, baik secara lisan, tulisan atau tercetak dalam bentuk seni ataupun melalui media lainya.¹⁸Kebebasan untuk berekspresi dimungkinkan untuk tunduk pada batasan-batasan tertentu.¹⁹Kebebasan berekspresi merupakan hal yang bersifat umum dalam tingkat kepentingan sosial, memiliki batasan-batasan yang alami.Ruang lingkup dari konsep kebebasan berekspresi disebutkan secara detail, yakni “mencari, menerima, dan meneruskan” informasi.

Penerapan hak berekspresi muncul bersamaan dengan kewajiban dan tanggung jawab khusus.Hal itu tergambar dalam Pasal 29 (1) DUHAM, namun DUHAM sendiri maupun Konvenan terkait tidak mendefinisikan jenis kewajiban apa yang dimaksud. Diasumsikan kewajiban ini meliputi kewajiban untuk menyajikan berita dan informasi dengan penuh kejujuran, tepat dan menyeluruh.Bagian operatif dari klausul batasan ini memiliki dua elemen.Larangan harus diatur dalam UU dan hanya dalam tingkat keperluan tertentu untuk melindungi sejumlah nilai-nilai yang ditentukan.²⁰

Batasan terhadap kebebasan berekspresi pernah disampaikan John Stuart Mill. Dia mengategorikan kebebasan berekspresi masuk dalam wilayah pertama. Kebebasan pertama mencakup bidang kekuasaan batiniah kesadaran yang menuntut kebebasan suara hati dalam arti paling luas, yakni kebebasan berpikir dan merasakan, kebebasan mutlak berpendapat dan sentiment untuk segala hal yang praktis atau spekulatif, yang ilmiah, moral atau pun teologis. Kebebasan untuk

18 Pasal 19 DUHAM membedakan antara kebebasan berpendapat dengan menyampaikan pendapat (berekspresi).Melihat implikasi dalam deklarasi Universal Hak Asasi Manusia dan Konvenan, kebebasan untuk memiliki pendapat tanpa paksaan adalah sesuatu yang absolut, sementara kebebasan untuk berekspresi dimungkinkan untuk tunduk pada batasan-batasan tertentu. “Hak untuk mempertahankan pendapat” adalah “tanpa paksaan”, tanpa batasan dalam bentuk apapun.Hak untuk mempertahankan pendapat mungkin terlihat sebagai aspek khusus dari hak atas privasi, tapi hanya batasan yang bersifat arbiter dan diluar hukum yang dilarang; hak pribadi untuk berfikir dan berpendapat tidak boleh tunduk pada paksaan apapun.

19 Karl Josef Partsch, Kebebasan Beragama, Berekspresi, dan Kebebasan Berpolitik. Dalam Hak Sipil dan Politik: Esai-Esai Pilihan, 2001. Editor: Ifdal Kasim. Hlm 255.

20 Ibid, hlm 260-261

mengungkapkan dan mengumumkan pendapat termasuk ke dalam suatu prinsip yang lain karena hal itu merupakan tingkah laku individu yang menyangkut orang lain. Karena itu kebebasan berekspresi ini terbatas.²¹

Sejalan dengan pemikiran itu, kampanye caleg sebagai bagian dari kebebasan berekspresi dibatasi oleh hak pilih rakyat. Rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi berhak untuk memilih, menentukan, dan menjalankan kekuasaan negara.²² Kekuasaan rakyat yang dijalankan dengan berlandaskan kebebasan. Rakyat harus memiliki kebebasan dan kebebasan tersebut dijamin untuk menentukan kehendaknya.²³ Kebebasan dimaksudkan untuk menjamin bahwa penggunaan hak pilih merupakan kehendak bebas, tanpa tekanan, intimidasi dan manipulasi terhadapnya. Karenanya kampanye bisa diberikan batasan untuk memberikan keadilan tidak hanya antar caleg namun juga bagi pemilih.

Kebebasan menggunakan hak pilih sejalan dengan apa yang dijelaskan John Rawls tentang kebebasan. Menurutnya, orang mempunyai kemerdekaan untuk melakukan sesuatu ketika mereka bebas dari batasan-batasan tertentu baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang dapat dilakukan atau tidak dilakukan, dilindungi dari campur tangan orang lain.²⁴

Aristoteles jauh hari sudah mengingatkan bahwa prinsip yang harus dipenuhi dalam demokrasi adalah adanya kebebasan dan kesetaraan dalam menjalankan hak

21 John Stuart Mill, 1996. *On Liberty: Perihal Kebebasan*. Pengantar dan Penerjemah: Alex Lanur, Yayasan Obor Indonesia, hlm 17-18

22 Pengertian demikian sejalan dengan pemikiran tentang kedaulatan rakyat, bahwa rakyat merupakan tempat melahirkan kekuasaan tertinggi. Eddy Purnama, 2007, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*, Nusa Media, Malang. Hlm 28, dalam Khairul Fahmi, 2011. *Pemilu dan Kedaulatan Rakyat*. Jakarta, RajaGrafindo Persada. Hlm 19

23 Hak pilih memiliki posisi penting dalam pelaksanaan pemilu yang demokratis. Mengingat hal tersebut International IDEA meletakkan hak untuk memilih dan dipilih sebagai salah satu aspek pemilu demokratis. Hak untuk memilih dan dipilih mesti terpenuhi dalam pelaksanaan pemilu yang demokratis. Hak untuk memilih dan dipilih merupakan salah satu standar yang menjadi tolak ukur demokratis atau tidaknya suatu pemilihan umum. International IDEA, *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Jakarta: International IDEA 2004.

24 John Rawls, 2006. *Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta. Hlm 254.

untuk dipilih dan memilih.²⁵ Hak dipilih dijalankan sesuai dengan kehendaknya, tanpa ada tekanan dan pembatasan yang menghambat dalam mengekspresikan diri mengambil simpati rakyat. Penyampaian visi, misi dan program merupakan pilihan bebas sehingga rakyat pemilih dapat mengakses informasi itu dengan leluasa. Kebebasan itu harus didasarkan pada prinsip kesetaraan. Bahwa semua kandidat memiliki kesempatan yang sama untuk mengenal dan dikenal rakyat yang akan memilihnya, tanpa harus merugikan pemilih.

Prinsip kebebasan dan kesetaraan untuk dipilih, tidak boleh melanggar prinsip yang sama bagi rakyat untuk memilih.²⁶ Rakyat harus memiliki kebebasan untuk menentukan pilihannya. Partai politik dan kandidat harus memberikan kebebasan bagi rakyat untuk memilih dan menilai siapapun tanpa dihalang-halangi. Banyak cara yang dilakukan baik secara langsung dan terang-terangan maupun tidak. Karena itu perlu bagi pemilih untuk memperoleh informasi yang seimbang dari seluruh calon.

Menjamin informasi yang berimbang bagi pemilih maka muncul gagasan untuk membatasi belanja kampanye. Gagasan itu yang kemudian diusung PDIP, PKS dan PKB untuk mewujudkan keadilan dalam kampanye. Penggunaan dana kampanye tanpa batas dinilai kurang bisa memberikan ketidakadilan bagi peserta pemilu. Dana kampanye secara tidak langsung bisa memengaruhi partisipasi pemilih. Lawrence Shepard mengatakan bahwa *“public opinion as indicated by voting behavior is most influenced by incumbency and predilection. However, contestation and campaign spending also affect voter participation.”*²⁷

Melalui pembatasan dana kampanye, partai politik peserta pemilu dituntut untuk jauh lebih kreatif dalam kampanye dengan menggunakan dana yang terbatas. Dengan demikian, proses pengenalan dan memengaruhi

25 David Held, 2007. *Models of Democracy*, edisi Bahasa Indonesia. Jakarta: Akbar Tandjung Institute. Hlm 10

26 Kebebasan dipastikan adalah nilai dasar yang secara luas diyakini oleh semua pelaku politik. John Locke menyebutnya dengan kebebasan alami manusia yakni terbebas dari setiap kekuasaan duniawi (yang lebih tinggi), tidak tunduk pada kemauan atau kekuasaan seseorang manusia (raja), melainkan sepenuhnya mengikuti aturan alami sebagai landasan hak-hak nya. Tobias Gombert dkk, tanpa tahun terbit. *Buku Bacaan Sosial Demokrasi 1: Landasan Sosial Demokrasi*. Friedrich Ebert Stiftung, Bon-Jerman. Diterjemahkan oleh Ivan A Hadar. Hlm, 11.

27 Lawrence Shepard, *Does Campaign Spending Really Matter? At The Public Opinion Quarterly*, Vol. 41, No. 2 (Summer, 1977), pp. 196-205. hal. 204.

pemilih tidak semata ditentukan dengan besaran jumlah dana. Paling penting bagaimana peserta pemilu bisa bersungguh-sungguh melakukan pendekatan kepada pemilih. Sebab jika penggunaan dana dibiarkan secara bebas tanpa kendali maka yang terjadi monopoli uang dalam politik. Kandidat yang tidak memiliki modal besar akan tersingkir dengan pemilih modal.

C. PENATAAN LANJUTAN DANA KAMPANYE

Berdasarkan kondisi tersebut, mestinya arah kebijakan pengaturan dana kampanye didesain untuk mengantisipasi dan menutup lemahnya pilihan atas sebuah sistem. Perlu adanya penataan politik hukum sebagai prasarat atas sistem proporsional terbuka. Sistem yang memungkinkan persaingan bebas dibatasi dengan pilihan politik hukum yang sesuai.

Posisi demikian, tepat kiranya menggunakan pengertian politik hukum versi Padmo Wahyono. Menurutnya politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk (hukum yang diharapkan/ *ius constituendum*).²⁸

Senada dengan pendapat Padmo, Bernard L Tanya menyebutkan bahwa politik hukum hadir di titik perjumpaan antara realisme hidup dengan tuntutan idealisme. Politik hukum berbicara tentang “apa yang seharusnya” yang tidak selamanya identik dengan “apa yang ada”. Politik hukum tidak bersikap pasif terhadap “apa yang ada” melainkan aktif mencari “apa yang seharusnya”. Dengan kata lain, politik hukum tidak boleh terikat pada “apa yang ada” namun harus mencari jalan keluar kepada “apa yang seharusnya”.²⁹ Tujuan politik hukum ini mengarah pada tiga hal yakni memberikan keadilan, kepastian hukum dan manfaat.³⁰

Menurut L Tanya, Politik Hukum berbeda dengan legal policy. Bahwa

28 Padmo Wahyono, Indonesia Negara Berdasarkan atas Hukum, Cetakan II Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986 dalam Bernard L Tanya, 2011. Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama. Yogyakarta: GENTA Publishing, hlm, 3.

29 Bernard L Tanya, 2011. Ibid

30 Ibid hlm 9

seolah ketika berbicara tentang legal policy maka seluruh kebijakan di bidang hukum (tanpa memastikan apakah *content* kebijakan tersebut berisi tujuan ideal bersama atau tidak) dianggap begitu saja sebagai materi politik hukum. Bisa saja *legal policy* memiliki *content* politik hukum, yakni ketika pencapaian tujuan ideal bersama menjadi fokus dari kebijakan tersebut. Namun juga harus diakui bahwa terdapat banyak *legal policy* yang *content* nya justru mengabdikan pada kepentingan-kepentingan *parochial* pihak dan golongan tertentu. Jadi tidak semua legal policy adalah politik hukum.³¹

Berdasarkan pengertian di atas, maka harusnya pengaturan dana kampanye didesain untuk mencapai tujuan ideal. Pengaturan dana kampanye mesti mampu mencapai keadilan bagi pihak yang menjadi objek pengaturan. Keadilan pengaturan tidak hanya terhadap peserta pemilu namun juga publik yang akan terkena dampaknya kelak. Pengaturan dana kampanye harus mampu menjamin hak pemilih untuk secara transparan mengetahui besaran dan penggunaan dana kampanye. Kepastian hukum atas pengaturan dana kampanye merupakan satu tujuan dari pengaturan. Sehingga ada jaminan hukum bagi seluruh pihak dalam penggunaan dana kampanye. Tentunya, pengaturan ini bermanfaat bagi seluruh pemangku kepentingan.

Mengingat hal itu maka perlu penataan lebih lanjut arah kebijakan hukum pengaturan tentang dana kampanye. Aturan tersebut diharapkan bisa menutup kelemahan UU Pemilu, menjadikan arah kebijakan hukum dana kampanye seideal mungkin. Tentunya aturan lanjutan itu tidak bertentangan dengan undang-undang. Pilihannya adalah dengan membuat aturan dana kampanye dalam peraturan KPU.

Peraturan dana kampanye yang akan disusun nantinya diharapkan mampu menerjemahkan subjek pelapor dana kampanye. Selain itu pengaturan tentang kampanye yang memungkinkan untuk memberikan keadilan dalam kampanye. Mungkin aturannya tidak se-ekstrim membatasi belanja kampanye, namun paling tidak bisa menciptakan kampanye murah, dan terjangkau bagi seluruh caleg.

31 Ibid hlm 6

Subjek Pelapor

Terkait subjek, Pasal 134 ayat (1) UU 8/2012 menetapkan subjek dalam pelaporan dana kampanye adalah partai politik. Lebih lengkap Pasal 134 ayat (1) menyebutkan bahwa partai politik peserta pemilu sesuai dengan tingkatannya wajib memberikan laporan awal dana kampanye pemilu dan rekening khusus dana kampanye pemilu kepada KPU, KPU Provinsi/ Kab/Kota paling lambat 14 hari sebelum hari pertama jadwal pelaksanaan kampanye pemilu dalam bentuk rapat umum.

Pengaturan ini sesungguhnya tidak konsisten dengan pilihan sistem pemilu. Sistem proporsional terbuka seperti pengalaman Pemilu 2009 menempatkan persaingan secara individual. Persaingan terjadi antar kandidat partai politik dan bahkan dalam satu partai. Mengingat persaingan berlaku individual, maka penggunaan sumber dana kampanye juga terdistribusi di caleg.

Mengingat kondisi tersebut, mestinya subjek pelaporan dana kampanye tidak hanya partai politik. Calon anggota legislatif harus diberikan kewajiban yang sama untuk melaporkan dana kampanye. Mengingat hal itu maka ada beberapa alternatif kebijakan yang bisa didorong. Menerjemahkan subjek pelapor dana kampanye bisa dilakukan oleh KPU dengan menerbitkan peraturan dana kampanye. Namun jika tidak, tidak ada jalan lain selain mengajukannya ke Mahkamah Konstitusi.

Mestinya KPU tidak segan lagi untuk mengaturnya. UU Pemilu telah memberikan kewenangan untuk itu. Karena itu aturan di dalamnya harus mampu menerjemahkan UU Pemilu. Harapannya, peraturan KPU tentang Dana Kampanye nanti mampu menutup kelemahan aturan tentang dana kampanye dalam UU.

Penyusunan peraturan KPU demikian sangat dimungkinkan. KPU membuat aturan lebih detail tentang dana kampanye. Bahkan mestinya peraturan KPU yang disusun tidak melakukan copy paste atau sama dengan aturan yang sudah ditetapkan dalam UU Pemilu. Mestinya KPU bisa membuat aturan yang lebih mendalam untuk menutup celah penyalasan dana kampanye.

Terkait subjek pelapor dana kampanye, perorangan calon anggota legislatif mesti dibebankan untuk membuat laporan. Seperti argumentasi

sebelumnya, bahwa sistem proporsional terbuka menitikberatkan kampanye dan kemenangan di kandidat. Pertanyaannya, apakah KPU dapat mengatur hal itu?

Beberapa ketentuan UU Pemilu mengatur subjek pelapor dana kampanye. Pasal 79 ayat (1) menunjukkan bahwa pelaksana kampanye bukan hanya partai politik (pengurus) namun juga caleg, dan struktur lainnya yang mendukung itu. Dengan demikian, maka struktur yang terlibat dalam kampanye berkewajiban untuk membuat laporan penggunaan dana kampanye. Selain itu, Pasal 129 ayat (2) UU No.8/2012 juga menyebutkan caleg sebagai salah satu sumber pendanaan partai politik. Mengingat hal itu maka cukup alasan bagi KPU untuk membuat aturan yang mengharuskan caleg membuat aturan tentang kampanye.

Mengingat hal itu maka peraturan KPU harus menerjemahkan subjek pelapor. Definisi partai politik dalam Pasal 134 ayat (1) UU No.8/2012 juga meliputi caleg yang melakukan kampanye. Caleg dibebankan membuat laporan dana kampanye yang nantinya dikoordinir oleh partai politik bersangkutan. Dengan demikian, maka caleg pun bisa bertanggungjawab dalam penggunaan dana kampanye.

Bagi partai politik, aturan seperti ini menguntungkan untuk soliditas partai. Partai akan sangat mungkin untuk mengkoordinir caleg dalam penggunaan dana kampanye. Dengan demikian, kampanye partai akan lebih solid dan massif. Karenanya tumpang tindih kampanye antar caleg bisa diminimalisir.

Green Campaign dan Kampanye Murah

Membuat aturan pembatasan besaran belanja kampanye memang sudah tidak dimungkinkan lagi. UU 8/2012 sudah menutup kemungkinan untuk membuat pembatasan seperti gagasan PDIP, PKS, PKB dan PPP. Namun semangat untuk memberikan keadilan dalam kampanye mestinya tidak pupus begitu saja. Aturan lebih lanjut mesti menangkap semangat itu.

Semangat pembatasan kampanye ditujukan untuk memberikan keadilan bagi seluruh pihak, baik caleg maupun pemilih. Bagi caleg, pembatasan akan memberikan kesetaraan sehingga semua caleg menginformasikan visi

dan misinya secara berimbang kepada pemilih. Kampanye tidak sekedar ajang pertarungan uang. Mestinya kampanye didesain sebagai pertarungan ide, gagasan dan kreatifitas untuk menarik hati pemilih.

Kampanye sebagai pertarungan uang justru memberi ketidakadilan bagi pemilih. Pemilih hanya akan menjadi objek dalam pertarungan uang. Secara tidak sadar disuguhkan informasi terus menerus tanpa adanya pembandingan yang berimbang. Kooptasi uang membuat pemilih tidak memiliki pilihan secara bebas.

Paling penting dalam kampanye, bukan besaran dana yang digunakan. Kampanye mesti menyediakan ruang kreatifitas dan ketulusan caleg untuk menarik hati pemilih. Kampanye murah harus menjadi jargon dalam Pemilu 2014 nanti. Sudah waktunya penyelenggara pemilu membuat aturan kampanye untuk memfasilitasi itu. Kampanye tidak lagi dibiarkan mengotori ruang publik dengan bahan kampanye yang menghabiskan banyak uang.

Penyelenggara pemilu mesti membuat aturan tentang bentuk-bentuk peralatan dan perlengkapan kampanye yang bisa digunakan. Begitu juga dengan ruang dan waktu yang bisa digunakan untuk kampanye. Pembatasan ini untuk menjamin hak bagi pemilih agar memperoleh informasi yang berimbang. Kreatifitas kandidat dituntut untuk itu sehingga lebih menarik.

Kampanye murah dan ramah lingkungan akan menjadi isu menarik. Seperti yang pernah dilakukan di Turki misalnya. Menteri Luar Negeri Turki menyampaikan pesan untuk menjadikan kampanye lebih ramah lingkungan. Veysel Eroglu membuat himbauan agar kampanye menggunakan bahan ramah lingkungan dan mengurangi bahan-bahan propaganda seperti flyer, brosur, poster dan bendera. Eroglu juga mendorong penggunaan bahan daur ulang untuk perlindungan lingkungan dan pengembangan kesadaran lingkungan. Penggunaan bulletin, brosur, amplop dan materi yang bisa mencemari lingkungan bisa dikurangi.³²

Selain penggunaan bahan ramah lingkungan, perlengkapan kampanye seperti poster/baliho dan bendera tidak dipasang

32 <http://www.hurriyet.com.tr/english/domestic/10956619.asp> diakses 1 juni 2012

disembarang tempat. Harus ditentukan dan disediakan lokasi khusus untuk pemasangan alat peraga kampanye. Semua itu bisa dilakukan jika penyelenggara pemilu membuat aturan yang bisa memfasilitasinya.

Daftar Pustaka

Undang-Undang dan Putusan Pengadilan

Undang-Undang Dasar 1945

Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM)

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 22-24/PUU-VI/2009.

Undang-Undang No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum

Undang-Undang No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD

Undang-Undang No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD

Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD

Buku dan Makalah

Ben Reilly. Sistem Pemilu. Dari ACE Project, kerjasama IFES-IDEA-UN. 2001

Bernard L Tanya. Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama. Yogyakarta: GENTA Publishing. 2011

David Held. Models of Democracy, edisi Bahasa Indonesia. Jakarta: Akbar Tandjung Institute. 2007

Fernita Darwis. Pemilihan Spekulatif: Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009. Alfabeta: Bandung. 2011

Ibrahim Z. Fahmi Badoh dan Abdullah Dahlan, 2010. Korupsi Pemilu di Indonesia. ICW: Jakarta. 2010

Ifdal Kasim (Editor). Hak Sipil dan Politik: Esai-Esai Pilihan. Elsam: Jakarta. 2001.

International IDEA, Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu, Jakarta: International IDEA 2004.

John Rawls. *Teori Keadilan Dasar-Dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial dalam Negara*.Pustaka Pelajar, Yogyakarta. 2006

John Stuart Mill. *On Liberty: Perihal Kebebasan*. Pengantar dan Penerjemah: Alex Lanur, Yayasan Obor Indonesia. 1996.

Khairul Fahmi. *Pemilu dan Kedaulatan Rakyat*.Jakarta, RajaGrafindo Persada. 2011

Lawrence Shepard, Does Campaign Spending Really Matter? At The Public Opinion Quarterly, Vol. 41, No. 2 (Summer, 1977), pp. 196-205.

Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia*. Rajawali Pers: Jakarta.2009

Rizal Djalil dan Indra J Piliang (Editor).*Dana Politik: Masalah dan Solusi*. YHB Center: Jakarta. 2012

Tobias Gombert dkk, tanpa tahun terbit.*Buku Bacaan Sosial Demokrasi 1: Landasan Sosial Demokrasi*. Friedrich Ebert Stiftung, Bon-Jerman. Diterjemahkan oleh Ivan A Hadar.

Web Site

<http://www.hurriyet.com.tr/english/domestic/10956619.asp> diakses 1 juni 2012

Laporan Pemantauan

Laporan Pemantauan Pembahasan RUU Pemilu oleh Tim Perludem.Kartu Pemantauan No. 23.Pembahasan ditingkat Panja, Sabtu 17 Februari 2012. Arya Dutha Hotel Karawaci Tangerang.

Laporan Pemantauan Pembahasan RUU Pemilu oleh Tim Perludem.Kartu Pemantauan No. 44. Pembahasan Pansus, Selasa, 10 April 2012. Ruang KK 1

Pendapat Akhir Fraksi PKB atas RUU tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

PENGATURAN DANA KAMPANYE DAN IMPLIKASINYA TERHADAP PRAKTEK KORUPSI PEMILU

Oleh: **Adnan Topan Husodo**¹

ABSTRACT

Election and money have a correlation to each other. The money have a great power in election especially for media campaign cost. The problem is the increasing for advertising that caused by the system today in Indonesia has created a hight cost campaign. Then the hhigh cost for campaign has increased the corruption in the government for campaign activities. From Indonesia Corruption Watch (ICW) research during 2004 and 2009 elections, there are several problems that have been caused by the lack of sanction and provision abut the campaign finance at the election laws, either legislative election laws, presidential election law, and local election law. That is the reason why the law enforcement for the violence againts the election laws in Indonesia are really weak, because the laws do not provide a comprehensive provision about the campaign finance. In the end, all that problem have create a great chance for corruption during the election.

A. PENDAHULUAN

“Money is not sufficient, but it is necessary for successful campaign. Money is necessary because campaigns do have impact on election results and campaign cannot be run without it.”(Jacobson, 1980:33)

1 Anggota Perkumpulan Indonesia Corruption Watch (ICW).

Pemilu dan uang merupakan dua hal yang tidak bisa dipisahkan. Uang dalam pemilu menjadi faktor penting kemenangan kandidat, meskipun tidak menjadi satu-satunya penentu kemenangan. Uang dalam pemilu dibutuhkan untuk menjalankan kegiatan kampanye, membiayai logistik, mengongkosi sumber daya manusia yang terlibat, menemui calon pemilih atau konstituen, sekaligus uang dialokasikan bagi kepentingan kerja-kerja pengawasan antar kandidat. Dalam pandangan yang positif, uang dalam pemilu akan membantu kandidat meraih kursi kekuasaan secara lebih terorganisir.

Masalahnya, ongkos pemilu dari waktu ke waktu kian mahal seiring menanjaknya angka penggunaan iklan kampanye di media massa, baik media online maupun televisi. Di Amerika Serikat sebagai misal, belanja kampanye calon presiden pada 2012 diprediksi merupakan belanja kampanye paling mahal sepanjang sejarah pemilu disana. Menurut data yang dilansir *retargeter.com*, di posisi teratas adalah Barack Obama, pertahana dari partai Demokrat yang sudah mengumpulkan dana kampanye sebesar US\$ 173 juta di tahun 2012 saja. Disusul Mitt Romney, kandidat presiden partai Republik dengan jumlah US\$ 76 juta.² Dana tersebut kemungkinan akan terus bertambah mengingat pada tahun 2004 saja, George Bush menghabiskan total dana kampanye sebesar US\$ 367 juta sementara rivalnya John Kerry menghabiskan total dana sebesar US\$ 329 juta.³

Dalam konteks pemilu presiden Indonesia pada 2009 lalu, *Nielsen Advertising Service* juga mencatat kecenderungan meningkatnya belanja iklan untuk kepentingan kampanye. Sepanjang tahun itu, dari sepuluh kategori pengguna iklan terbanyak, kategori tertinggi adalah iklan pemerintahan dan politik. Menurut Nielsen, pemilu Presiden yang diadakan pada April dan Juli 2009 telah meningkatkan belanja iklan pemerintahan dan politik hingga mencapai 108 persen dibandingkan 2008 atau dengan total nilai belanja mencapai Rp 2,9 triliun. Sementara khusus untuk iklan capres dan cawapres, *Nielsen* mencatat total belanja iklan sebesar Rp 308 miliar.⁴

2 http://cdn.retargeter.com/wp-content/uploads/2012/05/The_Digital_Campaign_Infographic_2012.jpg.

3 Larry Makinson, *Tracking Corruption in the USA*, 2007.

4 Nielsen Press Club, *Update Belanja Iklan di Asia Pasifik dan Indonesia*, 2009.

Menyimak data *Nielsen* diatas, terdapat dua hal menarik untuk dijelaskan. *Pertama*, adanya alokasi iklan berkategori pemerintahan bersamaan dengan kegiatan kampanye capres dan cawapres pada 2009 menunjukkan kemungkinan besar terjadinya penyalahgunaan anggaran negara untuk kepentingan pasangan calon maupun partai politik pendukungnya. Terdapat kekhawatiran yang besar jika pada saat itu, patut diduga politisi yang secara bersamaan adalah pejabat publik di pemerintahan telah menggunakan kekuasaan mereka untuk membuat iklan pemerintah yang sebenarnya ditujukan untuk mendukung salah satu capres atau cawapres dengan anggaran negara yang relatif besar. *Kedua*, besarnya belanja iklan pasangan capres dan cawapres pada 2009 sejumlah Rp 308 miliar sebagaimana data *Nielsen* mengindikasikan ketidakjujuran dari semua pasangan calon dalam melaporkan penerimaan dan belanja dana kampanye mereka. Jika dibandingkan dengan laporan resmi total dana kampanye terbesar dari pasangan calon Megawati-Prabowo yang senilai Rp 257,6 miliar, maka ada kemungkinan tidak semua penerimaan maupun pengeluaran dana kampanye mereka dilaporkan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU).

Penelusuran Indonesia Corruption Watch (ICW) pada pemilu 2004 dan 2009 terhadap daftar penyumbang dana kampanye, baik pada pemilu legislatif maupun pemilu presiden menunjukkan adanya kecenderungan manipulasi dalam pelaporan dana kampanye. Setidaknya, ICW menemukan tiga bentuk kejanggalan laporan dana kampanye yang terkait dengan data penyumbang. *Pertama*, terdapat data penyumbang yang identitasnya fiktif, baik karena nama penyumbang maupun alamat penyumbang tidak bisa dikonfirmasi sama sekali. *Kedua*, adanya data penyumbang, baik individu maupun badan usaha yang dari total sumbangan maksimal yang diperbolehkan Undang-Undang diketahui melebihi jumlah sumbangan. Modus operandi untuk mengatasi adanya batasan sumbangan adalah dengan memecah besar sumbangan ke berbagai pihak. *Ketiga*, terdapat profil ekonomi penyumbang, terutama individu yang tidak sesuai dengan besaran sumbangan yang dicatat dalam laporan dana kampanye.⁵

5 Indonesia Corruption Watch, Penelusuran Penyumbang Bermasalah Pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden (Pasangan SBY-Kalla dan Pasangan Megawati-Hasyim Muzadi), 2004. Untuk pemantauan serupa dengan hasil yang kurang lebih sama, lihat juga: Transparansi Internasional Indonesia, Pemilu 2004: Tidak Bebas Politik Uang, 2008.

Makin tergantungnya kampanye politik pada besaran dana yang kian tak terbatas akan merusak prinsip demokrasi jika penggunaan dan sumbernya tidak diatur secara transparan dan bertanggungjawab. Prinsip demokrasi seperti kesetaraan (*equality*) dan keadilan (*fairness*) yang melekat inheren dalam demokrasi akan musnah jika penggunaan uang dalam pemilu tidak dikendalikan secara serius. Kandidat dan atau partai politik yang memiliki sumber daya ekonomi melimpah dapat saja membeli semua proses pemilu dengan uangnya sehingga acapkali demokrasi elektoral jatuh pada formalitas demokrasi belaka.

Sebagaimana dikatakan Michael Pinto-Duschinsky⁶ yang dikutip oleh situs Electoral Knowledge Network, korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan yang berkaitan dengan pembiayaan partai politik dan kegiatan kampanye merupakan ancaman paling serius bagi demokrasi saat ini. Menurut Pinto, ancaman tersebut meliputi dua hal, yakni:

Pertama, adanya perlakuan istimewa bagi penyumbang besar. Sumbangan besar dari para individu berkantung tebal maupun dari kelompok kepentingan tertentu dapat melahirkan sejumlah pengaruh yang tidak proporsional. Meskipun tidak ada kepentingan tertulis dalam donasi besar, akan tetapi menerima sumbangan dalam jumlah besar dapat melahirkan persepsi adanya upaya membeli pengaruh maupun usaha mendapatkan perlakuan istimewa.

Kedua, adanya anggapan bahwa pemilu pada dasarnya hanya dapat diikuti oleh kandidat atau individu yang kaya atau oleh mereka yang memiliki jaringan atau lingkaran pendukung kaya raya, sementara yang tidak memiliki cukup uang tidak akan dapat berkompetisi. Elizabeth Dole adalah salah satu contoh nyata bagaimana calon presiden dari partai Republik di AS ini pada akhirnya menarik diri dari pencalonan karena tidak memiliki cukup uang untuk kegiatan kampanyenya.⁷

Meskipun dalam pemilu ada pemilih yang dapat bebas menentukan

6 Dr. Michael-Pinto Duschinsky adalah ilmuwan politik yang menekuni bidang pendanaan politik, kampanye dan korupsi politik. Buku teranyarnya adalah "Bringing Rights Back Home" yang diterbitkan Policy Exchange pada 2011. Michael saat ini adalah anggota Dewan Pengawas pada Internasional Foundation for Electoral System (IFES). Lihat lebih jauh di <http://michaelpintoduschinsky.com/>.

7 <http://aceproject.org/main/english/ei/eif01b.htm>

pilihannya, kandidat yang saling bersaing, ada penyelenggara pemilu, dilengkapi dengan lembaga pengawasnya, ada sistem yang mengatur, namun semua perangkat itu menjadi tidak bekerja dengan baik jika sudah dipengaruhi secara signifikan oleh uang.

Demokrasi elektoral dapat dengan mudah dibajak oleh kelompok yang anti-demokrasi jika uang dalam pemilu tidak diatur dengan sungguh-sungguh. Kombinasi antara tak terbatasnya penggunaan dana kampanye, tidak diaturnya secara tegas prinsip mendasar pendanaan kampanye serta lumpuhnya penegakan hukum atas pelanggaran tersebut adalah celah sempurna bagi terjadinya praktek korupsi pemilu. Jika pemilu dilalui dengan proses yang koruptif dan manipulatif, yang akan lahir adalah pemimpin-pemimpin yang berwatak demikian.

Untuk menjelaskan hubungan antara pemilu yang koruptif dengan perilaku pejabat publik terpilih dapat dilihat pada kasus pemilu kepala daerah (pemilukada) maupun pemilu legislatif. Data dari Departemen Dalam Negeri sebagaimana dilansir Mendagri menyebutkan bahwa hingga 2012, terdapat 173 kepala daerah yang dikategorikan bermasalah secara hukum, khususnya karena diduga terlibat korupsi. Diantara mereka ada yang masih berstatus saksi, tersangka, terdakwa hingga terpidana korupsi.⁸

Sedangkan untuk anggota DPR yang dikategorikan bermasalah secara hukum karena terlibat korupsi dapat dirujuk pada data Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Pada 2011, KPK telah menetapkan 43 mantan anggota DPR RI sebagai tersangka dalam kasus suap. Jumlah itu terus bertambah karena daftar anggota DPR RI yang diduga terlibat dalam kasus korupsi pada 2012 terus bertambah. Untuk menyebut beberapa nama, ada Angelina Sondakh dan Wa Ode Nurhayati yang telah ditetapkan sebagai tersangka korupsi oleh KPK pada kasus yang berbeda.

Sementara itu, data kecenderungan korupsi 2011 yang dilansir Indonesia Corruption Watch (ICW) mencatat, setidaknya 99 anggota DPR/D telah menjadi tersangka untuk beragam kasus korupsi. Jumlah tersebut berada pada peringkat ketiga dari kategori pelaku korupsi, selain Pegawai Negeri Sipil (PNS) di peringkat pertama dan direktur swasta/

8 http://djkd.depdagri.go.id/?jenis=news&p=detail_berita&id=388&kd=b

kontraktor/rekanan penggarap proyek pemerintah di peringkat kedua.⁹

Selain bentuk pelanggaran dana kampanye sebagaimana dijelaskan diatas, bagaimana gambaran pemilu yang koruptif ditunjukkan? Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) pada akhir 2011 telah melansir temuan pelanggaran pemilukada di 58 kabupaten/kota dengan total jumlah temuan atau laporan pelanggaran sebanyak 1718. Dari jumlah tersebut, 781 laporan dianggap telah kadaluarsa atau tidak memenuhi unsur pelanggaran. Sedangkan sisanya, yakni 565 temuan dikategorikan pelanggaran administrasi dan 372 temuan dikategorikan pelanggaran pidana sehingga kasusnya diteruskan ke penyidik kepolisian. Dari 372 pelanggaran pidana, salah satu bentuk pelanggaran pidana yang menonjol adalah praktek politik uang sebanyak 367 kasus yang terjadi diseluruh tahapan pemilukada, mulai tahapan pemutakhiran Daftar Pemilih Tetap (DPT), tahapan kampanye, masa tenang dan tahap pemungutan dan penghitungan suara.¹⁰

Mahkamah Konstitusi (MK) juga telah berkali-kali memutuskan dilakukannya pemilukada ulang karena ditemukan pelanggaran yang dikategorikan sistematis, terstruktur dan massif. Sayangnya, dalam konteks putusan MK atas pelanggaran yang berujung pada diulanginya pemilukada, pasangan calon yang telah terbukti melakukannya tidak dihukum secara bersamaan dengan melarang keikutsertaan mereka pada pemilukada ulang. Dengan demikian, putusan MK yang diawal sudah kuat tetap tidak sanggup menghentikan praktek koruptif pemilukada karena pasangan calon yang telah terbukti melakukan kecurangan tetap bisa melakukan hal yang sama pada pemilukada ulang.

B. PEMILU DAN KORUPSI

Adanya berbagai macam praktek pelanggaran pemilu, baik dalam bentuk pelanggaran dana kampanye maupun politik uang merupakan gejala serius dari penyimpangan demokrasi elektoral. Berbagai praktek

9 Agus Sunaryanto, Tama S Langkun, dkk, Tren Korupsi 2011.

10 Laporan Akhir Tahun Divisi Hukum dan Penanganan Pelanggaran Bawaslu, 20 Desember 2011.

pelanggaran pemilu yang secara teoritis disebut sebagai korupsi pemilu tersebut berkembang karena berbagai macam sebab.¹¹

Dalam konteks pemilu di Indonesia, praktek korupsi pemilu dapat dilihat dari penyalahgunaan jabatan, terutama oleh *incumbent* dalam upayanya memobilisasi dukungan, baik dengan memanfaatkan sumber daya publik (APBD) secara *illegal* maupun dengan cara memaksa personel birokrasi dibawahnya untuk memberikan loyalitas,¹² penerimaan sumbangan dana kampanye dari pihak-pihak yang dilarang serta penggunaannya untuk penyuaipan terhadap pemilih (politik uang) maupun penyuaipan terhadap penyelenggara pemilu sehingga hasil pemilu tidak mencerminkan kompetisi politik yang objektif.

Setidaknya terdapat beberapa faktor penentu yang menyebabkan korupsi pemilu marak terjadi, yakni lemahnya pengaturan pemilu, lebih khusus terkait pendanaan kampanye, lemahnya aturan mengenai sanksi dan resiko bagi para pelakunya serta mandulnya penegakan hukum. Korupsi pemilu bisa terjadi karena terjadinya hubungan gelap (*conflict of interest*) antara kelompok politik dengan kalangan bisnis. Kekuasaan politik yang dimiliki dimanfaatkan untuk mengembangkan lingkaran bisnis (kroni) sementara keuntungan dari bisnis itu dimanfaatkan untuk kepentingan ekspansi politik. Tak heran jika lahir fenomena politik dinasti dalam beberapa periode pemilu belakangan, baik dalam konteks pemilu nasional maupun pilkada.

Hubungan dukung-mendukung di dalam pemilu ini sejatinya berlanjut setelah pemilu, yaitu ketika kekuasaan yang didapatkan diimplementasikan dalam bentuk kebijakan publik. Oleh karenanya, korupsi pemilu pada dasarnya tidak hanya akan mempengaruhi kualitas pemilu akan tetapi juga

11 Korupsi pemilu merupakan istilah teknis untuk menjelaskan berbagai macam bentuk fraud yang terjadi pada pemilu. Bentuk-bentuk yang paling kerap ditemukan adalah politik uang, mempengaruhi penyelenggara pemilu dalam perhitungan suara melalui berbagai macam cara-termasuk suap dan penyalahgunaan sumber daya negara untuk kepentingan pemenangan kandidat dalam pemilu. Untuk lebih jelasnya dapat mengakses <http://www.iss.co.za/pubs/CRIMEINDEX/99VOL3NO2/Electoral.html> dan baca Monitoring Election Campaign Finance Handbook, Open Society Institute, 2005.

12 Dalam monitoring pelaksanaan Pilkada di Provinsi Banten pada 2011, ICW beserta jaringan kerja di tingkat lokal menemukan berbagaimacam bukti atas terjadinya praktek korupsi APBD Provinsi Banten untuk kepentingan kampanye dan mobilisasi dukungan salah satu kandidat. Laporan penyalahgunaan APBD ini bahkan telah dilaporkan kepada KPK untuk ditindaklanjuti.

kebijakan politik di masa depan.

Pada kesempatan ini, penulis akan menjelaskan secara lebih dalam tiga faktor penentu terjadinya korupsi pemilu di Indonesia.

C. LEMAHNYA PENGATURAN DANA KAMPANYE: SUBSTANSI DAN SANKSI

Indonesia memiliki tiga jenis penyelenggaraan pemilu, yakni pemilihan pasangan presiden dan wakil presiden, pemilihan anggota legislatif, dan pemilihan kepala daerah. Masing-masing jenis pemilu memiliki dasar hukumnya sendiri-sendiri. Akan tetapi, jika dirangkum secara umum, seluruh undang-undang yang memayungi ketiga pemilu diatas memiliki masalah krusial yang sama, yakni lemahnya pengaturan terkait dana kampanye.

Setidaknya, Indonesia sudah menjalani tiga kali pemilihan anggota legislatif dan pemilihan presiden dan wakil presiden dalam era reformasi. Ini artinya pula, kita telah mengalami tiga kali perubahan undang-undang terkait dengan pemilu diatas yang diasumsikan, setiap tahap pemilu, perubahan aturan yang dilakukan akan lebih baik. Akan tetapi, pengaturan dana kampanye pada tiga periode pemilu tidak banyak mengalami perbaikan signifikan. Bahkan situasinya bisa dikatakan fluktuatif, bergantung bagaimana negoisasi politik terjadi pada tingkat Senayan.¹³

Analisa Pengaturan Dana Kampanye Pemilu Legislatif

Pada UU No 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Legislatif, aturan mengenai dana kampanye hanya terdiri dari tiga pasal, yakni pasal 78,79 dan 80 yang pada prinsipnya mengatur soal penyumbang, batasan sumbangan dana kampanye, baik untuk individu maupun badan usaha, kewajiban pelaporan,

13 Seringkali materi yang berhubungan dengan dana kampanye tidak menjadi masalah krusial yang dibahas oleh anggota DPR dalam perumusan UU Pemilu. Sebagai contoh yang paling nyata adalah pada pembahasan UU Pemilu Legislatif pada periode 2011 kemarin dimana hanya ada empat isu krusial yang dibahas hingga menjelang rapat paripurna yakni prosentase PT (Parliamentary Threshold), sistem pemilu, metoda perhitungan suara serta pembagian kursi per daerah pemilihan (dapil).

audit laporan dana kampanye serta pengumuman kepada publik.

Akan tetapi, dari semua prinsip pengaturan dana kampanye tersebut, celah untuk memanipulasi penerimaan dan belanja dana kampanye sangatlah terbuka. Dalam pasal 78 ayat 1 mengenai penyumbang, kategori penyumbang hanya dibuat dua, yakni penyumbang dari anggota partai politik dan caleg serta pihak lain, baik perseorangan maupun badan usaha. Masih berkaitan dengan aturan mengenai penyumbang, batas sumbangan hanya dikenakan pada penyumbang individu dan badan usaha, yakni maksimal Rp 100 juta bagi penyumbang perseorangan dan Rp 750 juta bagi penyumbang badan usaha.

Sementara aturan batasan sumbangan dana kampanye tidak berlaku bagi penyumbang dari anggota partai politik maupun calon legislatif sendiri. Dengan tidak adanya batas maksimal besaran sumbangan dari anggota parpol dan caleg, sangat dimungkinkan sumbangan dari individu maupun badan usaha dimasukkan dalam sumbangan anggota partai dan caleg sehingga tidak terkena aturan batas maksimal sumbangan. Dengan model ini, sangat memungkinkan para penyumbang berkantong tebal dapat menitipkan kepentingan mereka kepada caleg yang didukung.

Pada ketentuan yang berkaitan dengan kewajiban pelaporan sumbangan dana kampanye, hal yang dianggap paling positif adalah adanya ketentuan pada pasal 78 ayat 4 yang mewajibkan peserta pemilu mencatat semua identitas penyumbang secara lengkap. Namun masalahnya, kewajiban tersebut tidak disertai dengan aturan sanksi, baik administratif maupun pidana bagi yang melanggarnya sehingga memungkinkan peserta pemilu untuk tidak melaksanakan kewajiban tersebut dengan sungguh-sungguh.¹⁴

Kelemahan lain yang ada dalam aturan dana kampanye UU No 12 tahun 2003 adalah ketentuan mengenai audit laporan dana kampanye yang sifatnya formalitas belaka. Tenggat waktu penyerahan laporan dana kampanye dan masa audit yang dibatasi hanya maksimal 30 hari tidak memungkinkan Kantor Akuntan Publik (KAP) melakukan audit secara maksimal. Adanya

14 Dalam UU No 12 tahun 2003 tentang Pemilu Legislatif, ketentuan mengenai sanksi pelanggaran dana kampanye hanya mengenai pelanggaran yang berkaitan dengan pasal 78 ayat 2 (tentang batas maksimal sumbangan), pasal 80 ayat 1 (tentang larangan menerima sumbangan dari pihak tertentu yang diatur) dan pasal 78 ayat 4 (kebenaran laporan dana kampanye).

kesepakatan bahwa audit laporan dana kampanye merupakan *agreed upon procedure* adalah salah satu indikasi yang menjelaskan ketidakmampuan KAP dalam melakukan audit secara *compliance* apalagi audit investigatif. Masalahnya, para peserta pemilu lantas menggunakan hasil audit laporan dana kampanye untuk menyimpulkan secara sepihak bahwa laporan dana kampanye mereka tidak ada masalah karena telah diaudit oleh KAP.

Terakhir adalah aturan yang berhubungan dengan mekanisme *disclosure* atas laporan dana kampanye kepada publik. Dalam pasal 78 ayat 5 dinyatakan bahwa KPU/KPUD mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye kepada publik melalui media massa. Dari aturan itu dapat disimpulkan bahwa beban untuk membuka laporan sumbangan dana kampanye kepada publik ada pada penyelenggara pemilu, bukan pada peserta pemilu. Karena tidak ada mekanisme yang jelas mengenai bagaimana seharusnya hal tersebut dilakukan, darimana KPU/D menggunakan anggaran untuk beriklan di media massa, apakah laporan sumbangan sebagaimana dimaksud dalam pasal diatas termasuk identitas lengkap penyumbang dan beberapa pertanyaan mendasar lainnya membuat mekanisme *disclosure* yang diatur dalam UU ini tidak berjalan dengan baik.

Berbeda dari UU No 12 tahun 2003, UU No 10 tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif mengalami proses perubahan yang bisa dibilang cukup baik. Jika pada UU No 12 tahun 2003 ketentuan mengenai dana kampanye hanya tertuang pada 3 pasal, maka pada UU No 10 tahun 2008 ketentuan mengenai dana kampanye menjadi 11 pasal, dari pasal 129 hingga pasal 140, yang bertujuan menyempurnakan aturan dana kampanye pada periode sebelumnya.

Secara umum, penyempurnaan tersebut terdiri atas beberapa bagian, yakni dimaksukannya unsur partai politik sebagai salah satu penyumbang, definisi dana kampanye yang lebih jelas, adanya rekening khusus dana kampanye, sumbangan dalam bentuk barang/jasa yang nilainya harus disetarakan dengan uang, pemisahan pembukuan partai politik dan pembukuan penerimaan serta pengeluaran dana kampanye, meningkatnya besar maksimal sumbangan yakni Rp 1 miliar untuk individu dan Rp 5 miliar untuk badan usaha, pengaturan dana kampanye calon DPD yang prinsipnya sama dengan calon DPR/D, penetapan Kantor Akuntan Publik dan alokasi anggaran negara untuk kepentingan audit laporan dana

kampanye, sanksi administratif berupa pembatalan sebagai peserta pemilu bagi yang terlambat menyerahkan laporan dana awal kampanye dan sanksi administratif berupa pembatalan penetapan calon terpilih bagi yang tidak menyerahkan laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye.

Meskipun perubahan atas aturan dana kampanye dalam UU No 10 tahun 2008 cukup mendasar, akan tetapi beberapa prinsip umum mengenai dana kampanye masih belum diadopsi. Sebagai misal adalah kewajiban *disclosure* atas laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye yang seharusnya ada pada seluruh peserta pemilu, bukan pada penyelenggara di masing-masing tingkatan. Sebagaimana UU Pemilu yang lama, pada UU No 10 tahun 2008 kewajiban untuk membuka laporan dana kampanye hasil audit dilakukan oleh KPU/D, bukan oleh peserta pemilu atau kandidat. Demikian pula, seharusnya laporan yang wajib dipublikasikan bukan hanya laporan dana kampanye hasil audit, akan tetapi daftar atau identitas penyumbang yang lengkap karena informasi ini akan sangat bermanfaat bagi masyarakat untuk melakukan kerja-kerja pengawasan pemilu.

Ketentuan mengenai audit laporan dana kampanye juga masih belum bisa memberikan ruang yang lebih besar bagi terwujudnya transparansi dan akuntabilitas karena secara teknis, sulit bagi KAP untuk melakukan audit dalam batas waktu yang sangat terbatas, yakni 45 hari kerja. Meskipun ada penambahan waktu dibandingkan pada aturan sebelumnya, namun tetap saja pendekatan yang digunakan oleh KAP untuk melakukan audit laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye peserta pemilu adalah *agreed upon procedure*.¹⁵

Kelemahan lain dari UU No 10 tahun 2008 adalah tidak diaturnya sejumlah sanksi, baik administratif maupun pidana atas beberapa kewajiban peserta pemilu dan penyelenggara pemilu, diantaranya

15 Secara teoritis, tidak dikenal istilah *agreed upon procedure* dalam pelaksanaan audit. Sesuai dengan UU Nomor 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Keuangan Negara sebagai perbandingan, dinyatakan dalam pasal 4 ayat (1) hingga (4) bahwa yang dimaksud sebagai pemeriksaan adalah pemeriksaan keuangan (*general audit*), pemeriksaan kinerja (*performance audit*) dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu (*investigative audit*). Adapun istilah *agreed upon procedure* merupakan jalan kompromistis antara KAP dengan KPU dan peserta pemilu untuk melaksanakan kewajiban audit terhadap laporan dana kampanye tanpa melihat secara lebih jauh aspek kewajaran dalam pelaksanaan audit. Dalam *agreed upon procedure*, KAP tidak memberikan pendapat apapun terhadap laporan dana kampanye yang telah diaudit sehingga seharusnya, peserta pemilu juga tidak dapat mengklaim bahwa laporan dana kampanye mereka dikategorikan bersih karena sudah diaudit oleh KAP.

penempatan dana kampanye pada rekening khusus, pencatatan dalam nilai uang atas penerimaan sumbangan dalam bentuk barang/jasa, pemisahan pembukuan keuangan partai politik dan pencatatan khusus sumbangan dana kampanye dan pengumuman hasil pemeriksaan/audit laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye.

Lalu bagaimana dengan aturan dana kampanye pada UU Pemilu Legislatif terbaru yang telah disahkan oleh anggota DPR beberapa waktu lalu? Mengingat pemilu 2014 adalah pemilu keempat masa reformasi, tampaknya konsolidasi kekuasaan sudah mulai terbangun rapi. Tidak banyak partai politik yang mempersoalkan bagaimana pemilu semestinya didorong supaya lebih transparan dan akuntabel dengan mengatur secara lebih masuk akal ketentuan mengenai dana kampanye, sebagian besar partai politik di Senayan lebih sibuk untuk mendebat soal yang menurut mereka adalah pasal krusial, meskipun menurut kacamata publik, merupakan isu kekuasaan semata.

Isu sentral yang dibahas oleh anggota DPR dalam RUU Pemilu tak lebih hanya seputar besaran prosentase PT (Parliamentary Threshold), sistem pemilu, metoda perhitungan suara serta pembagian kursi per daerah pemilihan (dapil). Jika kita coba periksa satu persatu, maka ujung pangkal dari perdebatan anggota DPR adalah soal kekuasaan. PT terkait dengan nasib partai politik yang bisa atau tidak masuk ke Senayan, sistem pemilu berkaitan dengan bagaimana ambisi partai untuk mengembalikan kekuasaan oligarkhi mereka, metoda perhitungan suara berhubungan dengan berapa besaran suara yang diperoleh dengan metoda tertentu dan terakhir, pembagian kursi perdapil berkaitan dengan sebaran dukungan partai politik secara merata atau tidak.

Satu topik berkaitan dengan dana kampanye yang pernah disinggung oleh anggota DPR adalah ide mengenai besaran maksimal sumbangan dana kampanye yang hendak dinaikkan dari UU sebelumnya. Padahal, kecenderungan yang ada, besaran maksimal sumbangan dana kampanye telah mengalami kenaikan cukup besar, yakni dari Rp 100 juta pada 2004 menjadi Rp 1 miliar di 2009 untuk sumbangan individu dan dari Rp 750 juta di 2004 menjadi Rp 5 miliar pada 2009 untuk sumbangan badan usaha. Di satu sisi, ide untuk terus meningkatkan besaran maksimal sumbangan dana kampanye berbenturan dengan prinsip “semakin kecil sumbangan, semakin sedikit pengaruh dan dominasi penyumbang terhadap partai

atau caleg”, sebaliknya, “semakin besar sumbangan, semakin berpengaruh penyumbang terhadap caleg atau partai”.

Analisa Pengaturan Dana Kampanye Pemilu Capres dan Cawapres

UU No 23 tahun 2003 tentang pemilu presiden dan wakil presiden mengatur dana kampanye dalam beberapa poin yakni sumber sumbangan dana kampanye yang diperbolehkan, baik dari calon, partai politik maupun gabungan partai politik yang mencalonkan serta pihak lain yang tidak mengikat, baik individu maupun badan usaha/swasta. Adapun sumber sumbangan yang dilarang bagi capres maupun cawapres adalah sumbangan dari pihak asing, LSM, BUMN, BUMD, pemerintah serta penyumbang yang tidak jelas identitasnya. UU juga mengatur batasan sumbangan dana kampanye yang nilainya disamakan dengan batasan sumbangan pada pemilu legislatif sebagaimana UU No 12 tahun 2003 yakni Rp 100 juta bagi penyumbang perseorangan dan Rp 750 juta bagi penyumbang badan swasta.¹⁶

Meskipun hanya terdiri dari 3 pasal, sanksi yang diberikan bagi pasangan calon yang melanggar ketentuan pasal 45 ayat (1) yakni larangan menerima sumbangan adalah pembatalan pasangan calon oleh KPU sebagaimana diatur dalam pasal 45 ayat (4). Sementara sanksi pidana dapat diberikan jika pasangan calon tidak menyerahkan sumbangan yang dilarang kepada kas negara.

Dengan desain aturan yang kurang lebih sama dengan aturan dana kampanye pemilu legislatif, pengaturan dana kampanye di UU No 23 Tahun 2003 juga mengandung beberapa kelemahan. *Pertama*, tidak adanya batasan besar sumbangan dana kampanye bagi pasangan calon, partai politik maupun gabungan partai politik membuka peluang bagi terjadinya praktek pencucian uang. Karena besaran sumbangan tidak dibatasi, kepentingan individu atau kelompok yang memiliki sumber dana besar dapat disalurkan melalui pasangan calon ataupun partai politik dan gabungan partai politik.

Kedua, batasan sumbangan dana kampanye hanya berlaku bagi donasi

16 UU No 23 tahun 2003 tentang Pilpres pasal 43, 44 dan 45

yang bersifat tunai atau uang, akan tetapi tidak bagi sumbangan dalam bentuk barang atau jasa seperti akomodasi, tiket, iklan dan lain sebagainya. Ketiga, batasan sumbangan dari badan swasta tidak menjangkau sumbangan dari perusahaan dan anak perusahaannya. *Ketiga*, audit dana kampanye tidak ada mekanisme tindaklanjutnya jika ditemukan temuan atas pelanggaran dana kampanye. *Keempat*, temuan terkait pelanggaran dana kampanye yang diperoleh diluar tahapan pemilu tidak dipersoalkan kembali karena dianggap kadaluarsa atau tidak menjadi bagian dari rezim pemilu.¹⁷

Aturan dana kampanye pada UU Nomor 42 tahun 2008 tentang Pilpres sebagai pengganti UU Nomor 23 tahun 2003 tidak banyak mengalami perubahan. Secara umum, aturan mengenai dana kampanye pilpres dalam UU No 42 tahun 2008 terdiri dari beberapa hal, yakni:

1. Pihak yang dikategorikan sah dapat menyumbang, yakni pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik, pihak lain baik individu maupun badan usaha.
2. Batasan maksimal sumbangan dana kampanye dari individu sebesar Rp 1 miliar dan dari badan usaha sebesar Rp 5 miliar.
3. Kewajiban mencatumkan identitas yang jelas bagi para penyumbang.
4. Kewajiban pembukuan khusus dana kampanye dan rekening khusus dana kampanye.
5. Mekanisme audit laporan dana kampanye.
6. Larangan menerima sumbangan dari pihak tertentu seperti asing, penyumbang dengan identitas yang tidak jelas dan lain-lain.

Dengan aturan yang kurang lebih sama, maka kelemahan dari UU No 42 tahun 2008 juga tidak jauh berbeda dengan UU sebelumnya. Salah satu yang menurut penulis justru menurun kualitasnya adalah karena sanksi administratif berupa pembatasan pasangan calon yang menerima sumbangan dari penyumbang yang tidak jelas identitasnya dihapuskan. Sanksi yang sebelumnya dikenakan pada pasangan calon diganti dengan pelaksana kampanye.¹⁸

17 Indonesia Corruption Watch, *Kelam Dana Kampanye Capres Cawapres*, 2007.

18 UU No 42 tahun 2008, pasal 103 ayat (2), (3) dan (4).

Analisa Aturan Dana Kampanye Pilkada (UU No 32 tahun 2004 dan PP No 6 tahun 2005)

Secara garis besar, kelemahan yang ada pada aturan dana kampanye pilkada dapat dilihat dalam matriks dibawah ini.

Kelemahan Pengaturan Dana Kampanye di dalam UU No. 32 2004 dan PP No. 6 tahun 2005

PRINSIP-PRINSIP PENGATURAN DANA POLITIK	PENGATURAN	PERMASALAHAN
Sumber Dana Kampanye	Pasal 83 (UU 32 2004) Pasal 65 (PP 6 tahun 2005)	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak disebutkan mengenai sumbangan dari Partai Politik sebagai badan hukum atau perseorangan.
Batasan jumlah sumbangan	Pasal 83 (UU 32 2004) Pasal 65 (PP 6 tahun 2005)	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada batasan jumlah sumbangan dari pasangan calon. • Tidak ada batasan sumbangan dalam bentuk bukan cash (in kind) yang diterima/disetujui oleh pasangan calon. • Tidak ada batasan jumlah sumbangan dari partai pendukung. • Tidak ada ketentuan rinci mengenai apakah sebuah konglomerasi dapat menyumbang lewat induk perusahaan dan anak-anak perusahaan. • Tidak ada ketentuan soal utang.
Pencatatan serta pelaporan rekening khusus dana kampanye.	Pasal 83 (UU 32 2004) Pasal 65 dan 68 (PP 6 tahun 2005)	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak dijelaskan kapan rekening khusus dana kampanye dibuka yang diatur hanya ketentuan mengenai kapan daftar penyumbang dilaporkan ke KPUD. • Tidak ada ketentuan saldo awal untuk rekening dana kampanye. • Tidak dijelaskan berapa jumlah rekening dana kampanye yang harus dibuat dan apakah semua penerimaan dana kampanye harus dicatat dalam satu rekening atau ada pemisahan antara rekening partai pendukung, kandidat dan tim kampanye. • Tidak ada kewajiban pencatatan pengeluaran. • Tidak dijelaskan secara rinci identitas penyumbang (apa saja keterangan penyumbang yang harus dicantumkan) dan kategori penyumbang yang tidak jelas identitasnya. • Jumlah Rp 2,5 juta sebagai batasan minimum pencatatan penerimaan terlalu besar dan dapat mendorong manipulasi dalam bentuk memecah jumlah sumbangan menjadi bagian-bagian yang jumlahnya lebih kecil dari batasan minimum kewajibn mencatat.
Mekanisme Akuntabilitas Publik.	Pasal 83 dan 84 (UU 32 2004) Pasal 65, 66 dan 67 (PP 6 tahun 2005)	<ul style="list-style-type: none"> • Tidak ada sanksi terhadap temuan hasil audit jika bermasalah, • Tidak ada ketentuan mengenai syarat kantor akuntan publik yang dapat ditunjuk oleh KPUD • Jarak waktu sejak diserahkan hingga diumumkan hasil audit terlalu lama (23 hari setelah hari pemungutan suara). • Tidak dijelaskan mengenai media yang akan digunakan oleh KPUD dalam mengumumkan hasil audit dana kampanye.

Secara garis besar, pengaturan dana kampanye pada pilkada dibagi kedalam empat kategori. Kategori pertama mengatur soal sumber dana

kampanye, kedua mengatur soal batasan jumlah sumbangan, ketiga mengatur soal pencatatan dan pelaporan rekening khusus dana kampanye serta keempat mengatur soal mekanisme akuntabilitas publik. Dari sisi materi aturan, tidak ada yang berbeda terlalu mencolok dengan pengaturan dana kampanye pada pemilu legislatif dan pemilu presiden.

Dari aspek celah pengaturan dana kampanye pada pilkada yang dapat dimanfaatkan oleh pasangan calon untuk melakukan manipulasi tidak jauh berbeda dengan pemilu legislatif maupun pemilu presiden. Bahkan untuk beberapa hal bisa dikatakan lebih buruk. Sebut saja misalkan tiadanya kewajiban untuk mencatat atau mencatumkan daftar dan identitas penyumbang dalam laporan dana kampanye mereka.

Oleh karena itu tidak heran jika ditemukan berbagai kecurangan dalam pilkada yang mengarah pada praktek korupsi pemilu. Secara umum, kasus yang kerap ditemukan dalam pelanggaran pilkada adalah praktek politik uang. Bahkan praktek initerjadi sejak penentuan nominasi kandidat oleh Partai Politik pendukung hingga proses pencoblosan. Pola politik uang pada saat Pilkada relatif sama dengan praktek politik uang pada Pemilu 2009 lalu. Pembagian uang secara langsung pada pemilih pada masa kampanye terjadi, khususnya di kalangan ekonomi kecil dan kelompok miskin.

Di pedesaan praktek politik uang terjadi dalam bentuk pemberian sembako, pembagian uang dalam forum pengajian serta dalih dana bantuan desa. Praktek ini dilakukan untuk mempengaruhi pemilih agar memilih calon tertentu pada hari pencoblosan.

Temuan kasus-kasus Politik uang pada saat Pilkada juga terancam tidak dapat ditindaklanjuti ke proses penegakan hukum. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya batasan yang jelas mengenai politik uang, tidak adanya kejelasan penanganan kasus-kasus Pilkada dan mandulnya aparat pengawas (Panwas daerah) serta penegak hukum.

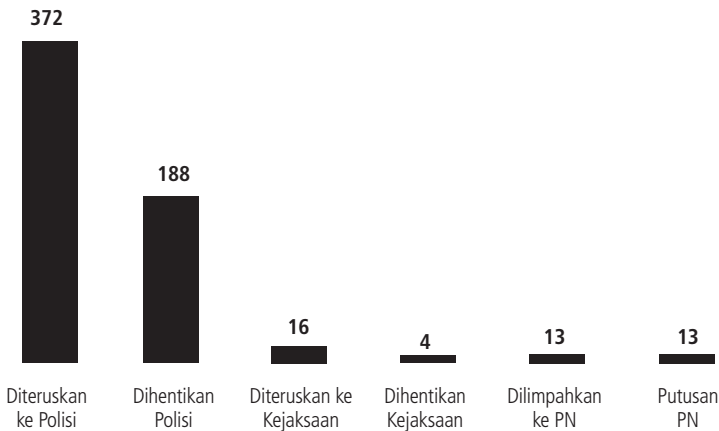
D. MANDULNYA PENEGAKAN HUKUM

Selain substansi pengaturan dana kampanye yang banyak melahirkan celah untuk dimanipulasi, maraknya praktek korupsi pemilu juga disebabkan oleh mandulnya penegakan hukum yang dilakukan dalam

desain Sentra Gakumdu (Sentra Penegakan Hukum Terpadu). Data Bawaslu pada 2011 yang dilansir dalam laporan akhir tahun mereka menunjukkan sedikit banyak jumlah temuan pelanggaran pilkada yang diinventarisir oleh Bawaslu atas masukan Panwaslu dari berbagai daerah.

Selama 2011, Bawaslu telah mengidentifikasi 372 pelanggaran pidana. Dari total pelanggaran pidana tersebut, 367 kasus merupakan pelanggaran yang berhubungan dengan politik uang. Bawaslu sendiri telah menyerahkan semua perkara tersebut kepada Kepolisian. Akan tetapi 188 perkara yang dilimpahkan Bawaslu dihentikan oleh Kepolisian. Hanya 16 perkara yang kemudian diteruskan kepada Kejaksaan. Oleh kejaksaan 4 kasus diantaranya dihentikan dan 13 kasus lainnya dilimpahkan ke pengadilan. Oleh pengadilan, semua perkara tersebut telah diputus.¹⁹ Masalahnya, tidak jelas apakah ke-13 putusan pengadilan menyatakan terjadi praktek politik uang ataukah justru membebaskan pelaku.

Tindak lanjut atas Temuan/Laporan Pelanggaran Pidana



SUMBER: LAPORAN AKHIR TAHUN PENEGAKAN HUKUM BAWASLU, 2011

Jika merujuk pada beberapa informasi di lapangan, pelaku politik uang biasanya hanya diberikan hukuman ringan atau bahkan vonis percobaan yang artinya, pelaku tidak perlu masuk penjara karena perbuatannya. Selain

¹⁹ Ibid, Bawaslu, 2011.

itu, penegakan hukum kasus korupsi pemilu, termasuk didalamnya politik uang sulit menjangkau aktor sebenarnya. Sudah tentu pemilik uang tidak akan langsung membagi-bagikan uang tersebut kepada pemilih. Biasanya mereka menggunakan tangan tim sukses, perangkat birokrasi atau bahkan warga biasa untuk menjadi aktor politik uang di lapangan. Oleh sebab itu, proses penegakan hukum kasus politik uang tidak semestinya berhenti pada pelaku lapangan. Akan tetapi faktanya, penegakan hukum kasus politik uang tidak banyak punya peran dalam mengungkap siapa yang memiliki uang dan menyuruh membagi-bagikan uang tersebut kepada pemilih. Akibatnya, proses penegakan hukum politik uang menjadi sekedar formalitas belaka.

Pada bagan dibawah terdapat ilustrasi yang sedikit banyak menjelaskan bagaimana operasi penegakan hukum terhadap politik uang dilakukan. Dari 6 kasus politik uang yang dijadikan contoh, pelakunya tidak ada yang menonjol, apalagi pasangan calon sebagai misal. Demikian pula masa hukuman atas perbuatan melakukan politik uang juga tidak menimbulkan efek jera.

Bagan 2. Beberapa Contoh Pelaku Politik Uang

NO	TEMPAT KEJADIAN	JABATAN PELAKU	HUKUMAN/ANCAMAN	SUMBER
1	Tangerang Selatan	Ketua RT	2 bulan kurungan dan denda Rp 1 juta	http://m.antikorupsi.org/?q=content/19366/pelaku-politik-uang-diadili
2	Kupang	Warga biasa	Ditangkap tangan oleh polisi	http://www.metrotvnews.com/read/newsvideo/2012/05/01/150136/Polisi-Bekuk-Pelaku-Money-Politik-di-Kupang
3	Bloro	PNS	10 bulan percobaan	http://www.suaramerdeka.com/v1/index.php/read/news/2010/07/21/60288/Pelaku-Politik-Uang-Pilkada-Bloro-Divonis-Masa-Percobaan
4	Tana Toraja	9 pendukung salah satu pasangan calon	1-4 bulan	http://torajacybernews.com/umum/9-pelaku-politik-uang-dipenjaradi-rutan-makale.html
5	Mandailing Natal	Tim sukses salah satu pasangan calon	DPO	http://www.berita.grandong.com/2010/07/tiga-pelaku-politik-uang-masuk-dpo.html
6	Kediri	Tim sukses	Pemeriksaan Panwas	http://www.pemiluindonesia.com/pemilukada/panwaslu-mulai-panggil-pelaku-politik-uangpanwaslu-mulai-panggil-pelaku-politik-uang.html

DIOLAH DARI BERBAGAI SUMBER

Perkara lain yang dikategorikan korupsi pemilu tapi tidak pernah diproses secara hukum adalah penerimaan sumbangan oleh beberapa pasangan capres dari penyumbang yang tidak jelas identitasnya pada pemilu 2004. UU No 23 tahun 2003 tentang Pilpres mengatur beberapa ketentuan terkait dengan dana kampanye, salah satunya adalah larangan menerima sumbangan dari penyumbang yang tidak jelas identitasnya sebagaimana diatur dalam pasal 45 ayat (1). Konsekuensi dari pelanggaran atas pasal tersebut adalah pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPU sebagaimana bunyi pasal 45 ayat (4).

Penelusuran ICW pada Pilpres 2004 menemukan bukti yang kuat bahwa beberapa pasangan calon telah menerima sumbangan dari penyumbang yang tidak jelas identitasnya. Paling kurang, ditemukan sumbangan sebesar Rp 9,35 miliar untuk pasangan Megawati-Hasyim Muzadi yang penyumbangannya, baik individu maupun badan usaha tidak jelas identitasnya seperti tidak jelas alamat penyumbang, penyumbang yang fiktif karena namanya dicatut sebagai penyumbang, atau dari sisi ekonomi penyumbang diragukan kemampuannya untuk menyumbang. Demikian pula pasangan SBY-JK yang kedapatan menerima sumbangan dari penyumbang yang tidak jelas identitasnya sebesar Rp 2,45 miliar.²⁰

Oleh ICW bukti tersebut kemudian dilaporkan kepada Bawaslu dengan harapan ada tindaklanjut atas temuan tersebut. Akan tetapi sampai pemilu presiden selesai dan SBY-Kalla dilantik sebagai pemenang, tidak ada proses hukum terhadap temuan tersebut.

Bagan 3. Temuan Penyumbang Bermasalah Pilpres 2004

NO.	KATEGORI TEMUAN	PASANGAN MEGAWATI-HASYIM M.	PASANGAN SBY-JUSUF KALLA
A. Individu			
1	Penyumbang yang alamatnya tidak jelas	5 alamat (Rp 490 juta)	2 alamat (Rp 175 juta)
2	Penyumbang yang tidak layak menyumbang dilihat dari sisi ekonomi	7 alamat (Rp 700 juta)	Tidak ada temuan
3	Penyumbang yang hanya digunakan namanya sebagai penyumbang	5 alamat (Rp 500 juta)	Tidak ada temuan
B. Badan Hukum			
1	Perusahaan yang alamatnya tidak jelas/fiktif	2 perusahaan (Rp 1,1 miliar)	6 perusahaan (Rp 1,665 miliar)

²⁰ Ibid, Kalam Dana Kampanye Capres, 2004

NO.	KATEGORI TEMUAN	PASANGAN MEGAWATI-HASYIM M.	PASANGAN SBY-JUSUF KALLA
2	Perusahaan yang dikategorikan tidak layak menyumbang berdasarkan kemampuan ekonomi	Tidak ada temuan	7 perusahaan (Rp 785 juta)
3	Sumbangan yang bersal dari satu sumber tapi melalui beberapa perusahaan	11 perusahaan (Rp 8,25 miliar)	Tidak ada temuan
	Total	Rp 9,35 miliar	Rp 2,45 miliar

SUMBER: ICW, LAPORAN PENELUSURAN PENYUMBANG BERMASALAH PASANGAN CAPRES DAN CAWAPRES, 2004.

Mandulnya penegakan hukum skandal korupsi pemilu telah menambah sisi kelemahan dari aspek pengaturan dana kampanye dari berbagai peraturan perundang-undangan yang ada. Meskipun demikian, sulit jika kelemahan penegakan hukum dialamatkan hanya kepada aparat penegak hukumnya. Desain peraturan juga telah memberikan kontribusi atas macetnya penanganan perkara-perkara strategis kepemiluan yang sebenarnya menjadi penentu atas kualitas pemilu itu sendiri.

Setidaknya ada beberapa prosedur penegakan hukum pidana pemilu yang menyulitkan proses penanganannya oleh aparat penegak hukum. *Pertama*, adanya aturan yang membatasi waktu penanganan perkara pidana pemilu hanya pada masa pemilu saja. Jika penanganan perkara tersebut sudah melewati masa pemilu, maka kasus itu dengan sendirinya dianggap kadaluarsa. *Kedua*, pendeknya waktu dalam menangani perkara pidana pemilu, di sisi lain, pendekatan dalam prosedur penanganan perkara pidana pemilu menggunakan kaidah hukum acara pidana yang umum berlaku. Kedua masalah ini yang menciptakan kondisi *bottle-neck* karena laporan yang disampaikan oleh berbagai pihak, khususnya Bawaslu relatif banyak, akan tetapi ada keterbatasan pada sumber daya manusia yang menangani serta batasan waktu yang sangat mepet. Hasilnya, banyak dari perkara pidana pemilu yang gugur begitu saja karena sudah melewati batas waktu yang telah ditentukan undang-undang.

E. DAMPAK BURUK KORUPSI PEMILU

Skenario pemilu yang tendensi korupsinya tinggi tidak hanya merusak sistem demokrasi yang sedang ditata, akan tetapi juga menghancurkan berbagai nilai-nilai etika politik dan meningkatkan perilaku koruptif,

baik pada tingkat masyarakat maupun elit politik. Pemberian uang kepada pemilih untuk memilih calon tertentu barangkali secara ekonomis menguntungkan pemilih dalam jangka waktu sangat pendek, akan tetapi dalam jangka panjang, hasil pemilu tidak akan memberikan manfaat yang berarti bagi perbaikan kualitas hidup berbangsa dan bernegara.

Dalam sebuah sistem pemilu yang diwarnai praktek manipulasi yang sangat serius, dalam jangka panjang akan terjadi krisis ketidakpercayaan publik terhadap lembaga demokrasi seperti partai politik dan DPR sehingga menyulitkan pembangunan demokrasi yang ideal. Publik semakin asing dengan proses pengambilan keputusan politik, sementara elit politik akan semakin kuat relasinya dengan para kelompok kepentingan yang bermain untuk mendapatkan keuntungan dari keputusan politik yang dilahirkan.

Demikian halnya, pemimpin politik yang lahir dalam sebuah proses pemilu yang penuh korupsi akan membentuk sebuah pemerintahan yang tidak kredibel. Maraknya korupsi yang dilakukan oleh Kepala Daerah telah memberikan konfirmasi atas sebuah proses Pilkada yang kotor. Sulit untuk membangun tata kelola pemerintahan yang baik, melakukan reformasi birokrasi, mengefektifkan APBD untuk tujuan pembangunan dan membangun kebijakan publik yang berpihak pada kepentingan publik luas dalam kondisi dimana tingkat korupsi pejabat publiknya sangat tinggi.

Masyarakat luas juga tak luput dari imbas korupsi dalam pelaksanaan atau hajat besar demokrasi bernama pemilu. Dengan politik uang, masyarakat dididik untuk menghalalkan segala cara, mencari jalan keluar yang *instan* dan percaya bahwa suap akan memberikan keuntungan politik yang besar. Masyarakat menjadi pesimis terhadap pemilu karena pemenangnya ditentukan oleh uang, sementara jika tidak ada pemberian uang, masyarakat juga menjadi alergi terhadap kandidat. Pada akhirnya, pemilih hanya akan mencoblos kandidat-kandidat yang memberikan uang atau logistik paling besar. Hal inilah yang telah menghancurkan esensi demokrasi karena pemilih tidak lagi menggunakan pertimbangan logis dalam menentukan calon, melainkan sudah dipengaruhi oleh kekuatan uang.

Bagi kandidat yang bertarung, korupsi dalam pemilu telah meningkatkan angka kebutuhan uang yang lebih besar daripada tahun-tahun sebelumnya. Bagi kandidat yang tidak didukung banyak sumber donasi, cara berhutang

akhirnya menjadi pilihan. Tragisnya, jika sampai kalah dalam Pilkada, sangat besar kemungkinan kandidat yang bersangkutan akan terjatuh hutang yang tidak dapat dikembalikan. Mentalitas menjadi rusak, bahkan kadang upaya bunuh diri juga diambil sebagai keputusan akhir untuk menghindari berbagai konsekuensi dari kekalahan itu.

Beberapa contoh kasus percobaan bunuh diri terkait Pencalonan

NO	PEMILU/PILKADA	DAERAH/TAHUN	KETERANGAN
1	Caleg DPRD	Subang (2008)	Percobaan gantung diri karena gagal terpilih
2	Caleg DPRD	Malang (2009)	Tewas gantung diri setelah gagal terpilih
3	Suami calon wawali	Semarang (2010)	Istrinya kalah dalam Pilkada
4	Calon Bupati	Ponorogo (2005)	Percobaan bunuh diri karena kalah/Masuk RSJ
5	Caleg DPRD	Ciamis	Bunuh diri setelah gagal terpilih
6	Calon Bupati	Bekasi (2010)	Bunuh diri setelah kalah
7	Tim sukses	Bangli	Bunuh diri karena jagonya kalah

DIOLAH DARI BERBAGAI SUMBER.

Terakhir, penyelenggara pemilu menjadi tidak bisa menjaga independensinya dalam melaksanakan pemilu karena faktor suap (korupsi). Penyelenggara pemilu yang semestinya menjaga jarak dengan semua kandidat dapat melakukan pelanggaran dengan mendukung salah satu calon. Posisinya sebagai penyelenggara dimanfaatkan untuk memanipulasi hasil pemilihan, perhitungan suara dan menjegal calon lain dalam tahapan pendaftaran calon. Institusi KPU/D menjadi sangat tidak kredibel dan gagal dalam mengawal demokrasi ke aras yang sebenarnya.

F. MEMPERTIMBANGKAN JALAN KELUAR

Karena sifatnya yang dapat merusak, maka pemanfaatan uang dalam pemilu semestinya diatur sedemikian rupa sehingga memenuhi prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas politik. Oleh karena itu, tanggungjawab besarnya ada pada Pemerintah dan DPR untuk mendesain sedemikian rupa aturan mengenai dana kampanye sehingga dapat menjamin kesetaraan dalam kompetisi politik. Membatasi maksimal penggunaan dana kampanye merupakan cara yang dapat ditempuh untuk menciptakan

iklim dan arena kompetisi politik yang setara, terutama antara yang miskin dan kaya. Dengan membatasi maksimal belanja kampanye, maka upaya untuk memenangi kompetisi akan jauh lebih kreatif karena tidak hanya mengandalkan uang. Pembatasan maksimal belanja kampanye juga akan mereduksi persepsi yang selama ini sudah kadung terbangun jika untuk memenangi pemilu, harus tersedia banyak uang. Dengan pembatasan ini, diharapkan tidak akan ada penyokong dana besar yang akan mendominasi atau mempengaruhi proses-proses politik, baik pada saat pemilu maupun paska pemilu secara tidak proposional.

Untuk mengantisipasi masuknya sumber keuangan/donasi ilegal, aturan dana kampanye harus dapat memastikan keterbukaan daftar penyumbang dan akses publik yang luas untuk melakukan pengawasan. Adanya *public disclosure* akan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas penerimaan donasi sekaligus penggunaannya. Penggunaan UU Keterbukaan Informasi Publik (KIP) merupakan instrumen baru yang bisa dimanfaatkan oleh para pengawas atau pemantau untuk mendapatkan akses informasi yang dijamin oleh UU. ICW sendiri telah menggunakan UU ini untuk mendapatkan informasi mengenai daftar penerima bantuan sosial dan hibah di Provinsi Banten yang diduga terkait dengan Pilgub pada 2011.

Desain peraturan yang selama ini ada memang telah menyediakan mekanisme akuntabilitas publik, baik melalui audit laporan dana kampanye maupun publikasi laporan hasil audit. Namun demikian hal itu tidaklah memadai karena KPU saja yang dalam aturannya bisa membuka laporan hasil audit kepada publik melalui media massa. Idealnya, karena yang memiliki, mengelola dan membelanjakan dana kampanye adalah kandidat atau partai politik, maka mereka juga dikenai kewajiban untuk membuka informasi mengenai sumbangan dana kampanye kepada publik, baik melalui website ataupun instrumen lain yang mudah diakses oleh publik.

Demikian pula audit laporan dana kampanye tidak bisa dibatasi waktunya hanya dalam kurun waktu 30 hingga 50 hari kerja. Pelaksanaan audit yang baik dan mampu menghasilkan produk audit yang kredibel setidaknya harus diberikan dalam kurun waktu yang lebih lama, setidaknya 100 hari kerja. Oleh karena itu, antara hasil audit dengan proses pemilu lainnya tidak perlu dibuat kronologis. Jikapun dikemudian hari ditemukan skandal dalam laporan dana kampanye kandidat, kandidat yang sudah terpilih menjadi pejabat publik sekalipun tetap bisa dikenai sanksi, baik

pidana maupun administrasi. Serendah-rendahnya, pejabat publik tersebut harus mau mengundurkan diri sebagaimana telah dicontohkan oleh para pejabat publik lain di negara seperti Korea Selatan, Taiwan, Jerman ataupun AS.²¹

Aturan yang ketat terhadap batas maksimal sumbangan dana kampanye juga akan membatasi pengaruh yang berlebihan antara penyumbang dengan yang disumbang. Dalam logika umum, semakin kecil sumbangan yang diperoleh, akan semakin kecil pula pengaruh penyumbang terhadap calon. Jika dalam pemilu daftar penyumbangnya didominasi oleh individu tertentu atau kelompok tertentu, sangat besar kemungkinan pengaruhnya muncul dalam keputusan politik pemenang. Pembatasan maksimal sumbangan dana kampanye juga untuk menghindari terbangunnya konstituen berbasis sumbangan (*cash constituent*).²²

Batas maksimal sumbangan dana kampanye juga harus mengadopsi prinsip bahwa badan usaha atau badan swasta yang berada pada satu kepemilikan (*holding company*) tidak diperkenankan menyumbang melebihi batas maksimal yang ditetapkan. Aturan ini penting untuk menghindari praktek donasi yang selama ini terjadi dimana perusahaan dan anak perusahaan sama-sama menyumbang dengan total melebihi batas maksimal sumbangan kepada satu kandidat.

Demikian halnya, setiap pelanggaran dana kampanye yang dilakukan oleh kandidat maupun tim suksesnya harus dikenakan pinalti yang merugikan setiap calon atau pasangannya. Hal ini untuk memperbesar tingkat pertanggungjawaban calon terhadap seluruh proses pemilu, termasuk mengatur sepak terjang tim suksesnya. Dalam berbagai aturan dana kampanye yang dimaksudkan untuk memperkecil kesempatan korupsi pemilu, tim sukses atau tim pendukung atau calon sendiri yang terbukti melakukan pelanggaran dana kampanye dapat digugurkan sebagai pemenang atau sebagai kandidat dalam pemilu.

21 Bahkan di Korea Selatan, baru-baru ini Juru Bicara Parlemen Korea Selatan, Park-Hee Tae mengundurkan diri dari jabatannya karena skandal suap di internal Grand National Party (GNP) dalam pemilihan pemimpin baru partai tersebut pada tahun 2008. Lihat lebih lengkap di <http://id.berita.yahoo.com/juru-bicara-parlemen-korea-selatan-mundur-terkait-skandal-072809176.html>.

22 Larry Makinson, "Tracking Corruption in the USA", Center for Responsive Politics, 2007.

Memperkuat sanksi administrasi pemilu menurut hemat penulis lebih baik, khususnya yang berkaitan dengan ancaman digugurkan sebagai calon atau pasangan calon yang terlibat atau melakukan skandal tertentu seperti korupsi pemilu daripada menyelesaikannya melalui mekanisme pidana pemilu. Kekakuan pada prosedur penegakan hukum dan batas waktu yang tidak memadai untuk membongkar skandal korupsi pemilu membuat penegakan hukum pemilu hampir dikatakan lumpuh sama sekali.

Berkaitan dengan hal itu, maka perlu difikirkan untuk meletakkan isu yang berkaitan dengan korupsi pemilu dalam rezim korupsi, bukan pada rezim pidana pemilu. Hal ini relevan dengan wacana yang mulai dikembangkan oleh Pimpinan KPK untuk memperluas definisi hukum tentang korupsi politik. Tujuannya supaya korupsi politik menjadi bagian dari lingkup pidana korupsi yang bisa ditangani kasusnya oleh penegak hukum seperti KPK.

Gagasan ini sebenarnya bukan sesuatu yang baru karena di Hongkong, kasus-kasus korupsi di pemilu dikategorikan sebagai bentuk pidana korupsi yang dirumuskan dalam undang-undang bernama Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance (ECICO) Chapter 554. Apa saja yang dikategorikan sebagai korupsi pemilu secara jelas dirumuskan dalam hukum tersebut.²³

Lantas, siapakah yang melaksanakan atau mengeksekusi ECICO? Tidak lain adalah ICAC (the Independent Commission Against Corruption) sejenis KPK seperti di Indonesia. Oleh karena ICAC yang bertindak sebagai lembaga yang menegakkan aturan ECICO, maka tidak ada istilah rezim pidana pemilu atau rezim pidana umum. Sebagaimana tertuang dalam bab mengenai Corrupt Conduct di pasal 2 dinyatakan dengan tegas sebagai berikut *"...A person may be convicted of an offence of having engaged in corrupt conduct at an election if the person is found to have engaged in the conduct before, during or after the election period"*. Artinya, proses penegakan hukum korupsi pemilu tidak lantas terjegal karena pemilu yang telah usai dilaksanakan.

Tujuan dari ICAC Hongkong melakukan penegakan hukum terhadap korupsi pemilu adalah untuk menjaga *fairness* dan proses pemilihan

23 ECICO Chapter 554

pejabat publik yang bersih dari korupsi, serta untuk mencegah korupsi dan praktek ilegal lainnya dalam pemilu.²⁴ Sepertinya, akan lebih prospektif jika penegakan hukum korupsi pemilu diletakkan dalam kerangka pidana korupsi sehingga KPK dapat menangani perkara-perkara korupsi pemilu sebagaimana otoritas yang dimiliki oleh ICAC.

Daftar Pustaka

Buku/Modul/Handbook:

Open Society Institute, *“Monitoring Election Campaign Finance Handbook”*, OSI, 2005

Transparansi Internasional Indonesia, *“Pemilu 2004: Tidak Bebas Politik Uang”*, TII, 2008

Laporan:

Agus Sunaryanto, Tama S Langkun, dkk: *“Tren Korupsi 2011”*, ICW, 2011

Hongkong: ICAC (The Facts), 2011

Indonesia Corruption Watch, *“Penelusuran Penyumbang Bermasalah Pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden (Pasangan SBY-Kalla dan Pasangan Megawati-Hasyim Muzadi)”*, ICW, 2004

Indonesia Corruption Watch, *“Kelam Dana Kampanye Capres Cawapres”*, ICW, 2007

Laporan Akhir Tahun Divisi Hukum dan Penanganan Pelanggaran Bawaslu, 20 Desember 2011

Larry Makinson, *“Tracking Corruption in the USA”*, 2007

Legislative Council Election, 2008

Nielsen Press Club, *“Update Belanja Iklan di Asia Pasifik dan Indonesia”*, 2009

24 Legislative Council Election, 2008 dan Hongkong: ICAC (The Facts), 2011.

Undang-Undang/Peraturan:

Elections (Corruption and Illegal Conduct) Ordinance (ECICO) Chapter 554

UU No 10 tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif

UU No 12 tahun 2003 tentang Pemilu Legislatif

UU No 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Keuangan Negara

UU No 23 tahun 2003 tentang Pilpres

UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

UU No 42 tahun 2008 tentang Pilpres

PP No. 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Website:

http://cdn.retargeter.com/wp-content/uploads/2012/05/The_Digital_Campaign_Infographic_2012.jpg

<http://michaelpintoduschinsky.com/>

<http://aceproject.org/main/english/ei/eif01b.htm>

http://djkd.depdagri.go.id/?jenis=news&p=detail_berita&id=388&kd=b

<http://www.iss.co.za/pubs/CRIMEINDEX/99VOL3NO2/Electoral.html>

<http://id.berita.yahoo.com/juru-bicara-parlemen-korea-selatan-mundur-terkait-skandal-072809176.html>

DANA KAMPANYE PEMILU DI INDONESIA: ISU KRUSIAL YANG CENDERUNG TERBAIKAN

Oleh **lia Wulandari**¹

ABSTRACT

Power and money are two things that have affect to each other. Power have a major effect to raised money and money can affected power to do whatever. That's why it should be control by rules and laws. Especially political campaign finance, it's have a great cause and relation with the political power and money. In Indonesia, there are three elections, they are legislative election, presidential election, and governor/mayor election for local government. So, there are different laws for each election. Unfortunately, the provisions about the political campaign finance are not sufficiently conducted at the legislative election law, presidential election law, nor local election law. There are only several provision such as account number for campaign finance, limitation for donations, political campaign finance auditing, etc. The lesson learned from latest elections, there are many flaws and violence that have became a pattern and create a great chance for corruption. Until now, the election laws have been revised and there is amandement for legislative election law last April 2012. Meanwhile, there are chances that the other two election laws, presidential election and local election would be revised soon. There are so many discourse about the revision, the problem that occured about the revision are whether it intended for improvement and to fix the problem or is it only for several issues about the candidacy and political parties interest.

1 Peneliti Politik Perludem.

PENDAHULUAN

“Power tends to corrupt, absolute power corrupt absolutely.” (Lord Acton)

Kekuasaan dan uang adalah dua hal yang saling membutuhkan satu sama lain. Kekuasaan tanpa uang tidak akan mampu menjalankan pengaruhnya. Sementara itu, uang tanpa kekuasaan hanya akan menjadi alat dan tidak pula dapat mengatur atau membuat aturan. Karena sifatnya yang saling membutuhkan, akibatnya adalah uang dan kekuasaan saling mempengaruhi satu dengan yang lainnya.

Kekuasaan yang paling berpengaruh di negara demokrasi adalah kekuasaan politik. Kekuasaan politik dapat mendapatkan legitimasi mandat kekuasaan dari rakyat melalui pemilihan umum yang dilakukan secara berkala untuk menentukan siapakah yang kelak selama beberapa tahun ke depan berhak memegang kekuasaan politik yang dimandatkan oleh rakyat melalui pemilu tersebut. Oleh karena itu, pemilihan umum atau pemilu menjadi salah satu momentum yang sangat penting bagi suatu negara karena melalui pemilu rakyat dapat menyalurkan hak suaranya untuk memilih kandidat yang akan menjadi pemegang kekuasaan politik.

Bagi rakyat, pemilu adalah kesempatan untuk memilih dan menentukan siapa yang kelak memegang wewenang untuk mengatur kehidupan politik baik pada tingkat lokal melalui pemilukada dan pemilu legislatif daerah, maupun pada tingkat nasional melalui pemilu presiden dan pemilu legislatif tingkat nasional. Di Indonesia, seorang warga negara yang sudah memiliki hak pilih dalam pemilu dapat memilih secara langsung wakil mereka di DPR RI, DPD RI, DPRD tingkat Provinsi dan DPRD tingkat Kabupaten/Kota, Kepala Daerah tingkat provinsi dan kabupaten/kota, serta presiden.

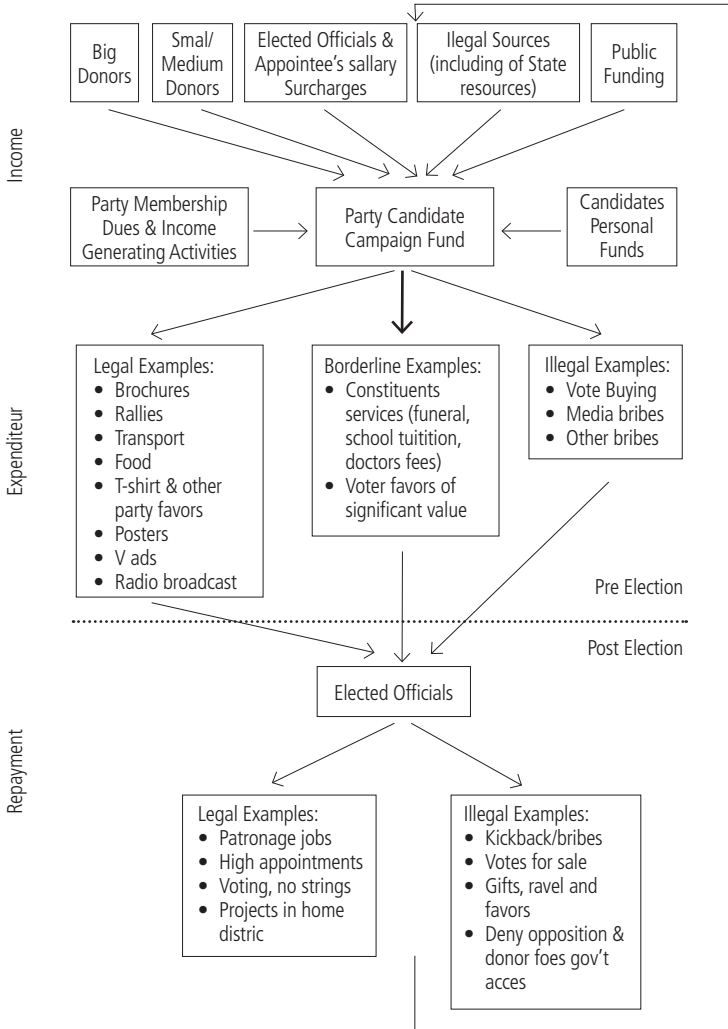
Sedangkan bagi partai politik dan kandidat calon legislatif atau calon eksekutif, pemilu merupakan kesempatan mereka untuk meraih kursi kekuasaan politik dalam pemerintahan. Dalam undang-undang, partai politik memiliki hak untuk mendaftarkan calon untuk pemilu legislatif terutama kursi DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dan pemilu eksekutif untuk memilih Kepala Daerah dan Presiden.²

2 Walaupun dalam pemilihan anggota DPD RI dan kepala daerah juga membuka kesempatan bagi calon independen. Lihat UU tentang pemilihan umum anggota DPR RI, DPD RI, DPRD

Dengan begitu pentingnya momentum pemilu bagi partai politik, maka partai politik dan para kandidat mengerahkan segala daya dan upaya untuk berkompetisi dengan para pesaingnya dalam meraih suara rakyat sebanyak mungkin untuk mencapai kekuasaan. Dalam usahanya itu, partai politik dan kandidatnya tentunya membutuhkan uang dalam jumlah yang besar dan tidak terhingga. Persoalan yang kemudian muncul adalah darimana sumber atau asal muasal uang tersebut didapatkan, siapa yang memberikan, bagaimana uang tersebut diperoleh, bagaimana uang tersebut dikelola, digunakan untuk kegiatan apa, serta bagaimana pertanggungjawaban dana tersebut kepada publik.

Persoalan mengenai keuangan untuk dana kampanye ini, kemudian yang menjadi berbuah kasus-kasus pelanggaran hukum terutama yang berkaitan dengan korupsi, politik uang, jual-beli suara, penyalahgunaan wewenang dan kekuasaan, serta kasus-kasus lainnya. Oleh karena itu, untuk melakukan pencegahan serta mengatasi terjadinya pelanggaran kasus-kasus tersebut maka perlu diperhatikan kembali pengaturan dan ketentuan-ketentuan yang jelas dan tegas tentang dana kampanye pemilu. Untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan korupsi, maka undang-undang harus dapat menjalankan fungsi kontrol terhadap kekuasaan agar kekuasaan politik dapat berjalan dengan seimbang dan selaras.

Bagan 1. Bagaimana Uang dapat Mempengaruhi Politik³



ALIRAN DANA KAMPANYE: DARI SIAPA, UNTUK APA, DAN KEPADA SIAPA

Persoalan klasik yang selalu muncul berkaitan dengan keuangan terutama dana kampanye adalah laporan keuangan dan laporan

³ Money In Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies, Office of Democracy and Governance, Washington DC, November 2003, Halaman 10

pertanggungjawaban. Sebenarnya, inti dari adanya laporan adalah agar rakyat sebagai pemilih yang memiliki hak menentukan pilihannya dapat memilih dengan rasional dan dapat mengetahui seluk beluk pendanaan kegiatan kampanye dari kandidat dan partai politik yang akan diberikan mandat olehnya kelak. Oleh karena itu, laporan keuangan itu dibuat untuk memenuhi hak rakyat mendapatkan pengetahuan sebelum rakyat memberikan pilihan.

Laporan keuangan dana kampanye diperlukan sebagai pertanggungjawaban partai politik dan kandidat kepada rakyat yang memilihnya. Maka laporan tersebut harus dapat menjelaskan dengan baik dari siapa uang itu didapatkan, seberapa besar uang itu didapat, digunakan untuk apa dan diberikan kepada siapa.

Menurut Larry Powell⁴ ada beberapa hal yang perlu diatur dengan jelas mengenai dana kampanye, antara lain pertama adalah *pembatasan dalam kontribusi dalam kampanye*. Tujuan dari pembatasan dalam kontribusi kampanye ini adalah untuk menjadikan kampanye lebih demokratis dan mencegah agar hasil pemilihan umum tidak berdasarkan kemampuan seseorang untuk mengumpulkan dana kampanye tapi bagaimana kualitas dari seorang kandidat dan bagaimana mereka mengkampanyekan dirinya kepada masyarakat. Ada pula yang berargumen bahwa pembatasan jumlah sumbangan ini dapat meminimalisir pengaruh kepentingan kelompok tertentu terhadap politisi, dan dapat memperkuat hubungan antara legislator dan publik pendukungnya (Gross and Goidel 2003)⁵

Yang kedua adalah *Laporan dana kampanye* ini juga diperlukan untuk melakukan pengawasan dan penegakan hukum terhadap aturan dan larangan yang ditentukan oleh undang-undang serta peraturan terkait. Oleh karena itu, di beberapa negara lain di Amerika Serikat misalnya, tim kampanye bahkan mempekerjakan akuntan dan pengacara untuk memastikan bahwa laporan dana kampanye dibuat dengan baik dan tepat

4 Larry Powell, "Political Parties and the Finance Law" dalam buku Melissa M. Smith, Glenda C. Williams, Larry Powell, and Gary A. Copeland, *Campaign Finance Reform: The Political Shell Game*, Maryland: Lexington Books, 2010. halaman 16-18

5 Christopher Witko, *Measuring the Stringency of State Campaign Finance Regulation*, Sumber: *State Politics & Policy Quarterly*, Vol. 5, No. 3 (Fall, 2005), pp. 295-310, Sage Publications, diperoleh dari <http://www.jstor.org/stable/40421554>. Accessed: 31/03/2012 02:07

waktu.⁶ Melalui laporan dana kampanye, maka rakyat dapat mengetahui siapa saja penyumbang bagi partai politik dan kandidat yang akan dipilihnya.

Dan yang ketiga adalah pembatasan pengeluaran atau belanja kampanye. Pembatasan ini bertujuan untuk menciptakan kesempatan yang lebih adil untuk masing-masing kandidat. Secara ideal, pemenang pemilu seharusnya adalah kandidat yang memiliki ide yang terbaik bukan kandidat dengan uang terbanyak, oleh karena itu pembatasan pengeluaran diperlukan untuk mengkondisikan hal tersebut sejak awal.⁷ Selain itu, beberapa alasan yang muncul terkait dengan pembatasan dana kampanye sebagaimana dikemukakan oleh Mahkamah Agung Kanada adalah untuk mengurangi biaya pemilu untuk memastikan bahwa semua pihak – termasuk yang hanya memiliki sedikit sumber daya – tetap benar-benar mampu berpartisipasi dalam proses pemilu; meningkatkan kepercayaan publik terhadap proses pemilu dengan meminimalkan faktor yang menyebabkan adanya persepsi bahwa politisi tersandera oleh penyumbang; mencegah terjadinya monopoli sumber-sumber komunikasi oleh kandidat, partai dan pendukung kaya dan kemungkinan memaksakan pengaruh yang tidak semestinya pada wacana politik; dan menghindarkan peluang korupsi yang timbul dari kandidat dan partai yang bergantung pada pendanaan swasta.⁸

ATURAN DANA KAMPANYE DALAM UU PEMILU LEGISLATIF: SIAPA YANG KAMPANYE, SIAPA YANG BUAT LAPORAN

Di Indonesia, ada tiga pemilihan umum yang dilakukan secara berkala setiap lima tahun sekali. Pemilu legislatif dan pemilu presiden dilakukan pada tahun yang sama setiap lima tahun sekali, sedangkan untuk pemilu kepala daerah dilakukan sesuai dengan masa jabatan dari masing-masing

6 Larry Powell, *Political Parties and the Finance Law* Halaman 17

7 *Ibid.* Halaman 18.

8 Dikutip dari Direktorat Penelitian dan Pengembangan, *Kajian Kebijakan Pendanaan Parpol*, 2011, halaman 29

kepala daerah. Saat ini ada tiga undang-undang berbeda yang mengatur tentang masing-masing pemilu, terdapat perbedaan pengaturan antara ketiga undang-undang tersebut. Undang-undang Pemilu legislatif memiliki aturan dan ketentuan yang lebih kompleks dan komprehensif bila dibandingkan dengan undang-undang yang mengatur tentang pemilu presiden dan pemilukada. Dapat dilihat juga perbedaan ketiga undang-undang tersebut dari jumlah nominal maksimal sumbangan yang dapat diterima atau diberikan kepada partai politik dan kandidat. Adanya perbedaan tingkatan pelaksanaan pemilu dan juga kampanye sehingga membuat berbeda juga jumlah nominal tersebut. Pada kampanye pemilu yang bersifat nasional levelnya seperti pemilu legislatif dan pemilu presiden, jumlah nominalnya jauh lebih besar daripada pemilu kepala daerah yang hanya bersifat lokal tingkatannya. Namun, sayangnya untuk tingkatan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang juga bersifat lokal pelaksanaan kampanye pemilu tetap merujuk pada pasal dan ayat yang sama pada undang-undang yang tersebut.

Pada tabel berikut di bawah ini adalah pengaturan dana kampanye yang ada di dalam UU Pemilu Legislatif yang baru ditetapkan oleh DPR RI melalui paripurna tanggal 12 April yang lalu. Pada revisi UU pemilu Legislatif yang terakhir, terdapat beberapa perbaikan aturan ketentuan terutama mengenai ketentuan sanksi bagi pelanggaran pidana serta ketentuan yang mengatur tentang pelanggaran politik uang seperti menjanjikan uang atau imbalan untuk mempengaruhi

Tabel 2. Ketentuan Pengaturan Dana Kampanye pada Undang-Undang Pemilu Legislatif No. 8 Tahun 2012 Pengganti UU No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota⁹

ISU	PASAL DAN KETENTUAN
Sumber dana yang diperbolehkan	Pasal 129 ayat (2) <ul style="list-style-type: none"> • partai politik; • calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari partai politik yang bersangkutan; dan • sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain. Pasal 130

9 Data adalah hasil olahan dari UU Pemilu yang disahkan tanggal 12 April oleh DPR RI melalui Paripurna.

ISU	PASAL DAN KETENTUAN
	<p>Dana Kampanye Pemilu yang bersumber dari sumbangan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 129 ayat (2) huruf c bersifat tidak mengikat dan dapat berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah.</p> <p>Pasal 132</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kegiatan Kampanye Pemilu anggota DPD didanai dan menjadi tanggung jawab calon anggota DPD masing-masing. 2. bersumber dari: <ol style="list-style-type: none"> a. calon anggota DPD yang bersangkutan; dan b. sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain.
Sumber dana yang dilarang	<p>Pasal 139 ayat (1)</p> <ul style="list-style-type: none"> • pihak asing; • penyumbang yang tidak jelas identitasnya; • Pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah; atau • pemerintah desa dan badan usaha milik desa
Batasan sumbangan	<p>Pasal 131</p> <p>(1) perseorangan tidak boleh lebih dari Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).</p> <p>(2) pihak lain kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah tidak boleh lebih dari Rp7.500.000.000,00 (tujuh milyar lima ratus juta rupiah).</p> <p>Pasal 133</p> <p>(1) calon anggota DPD sumbangan perseorangan tidak boleh lebih dari Rp250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah).</p> <p>(2) calon anggota DPD dari sumbangan pihak lain kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah tidak boleh lebih dari Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).</p>
Laporan Dana Kampanye	<p>Pasal 8 ayat (2) huruf i</p> <p>parpol Wajib untuk menyerahkan nomor rekening dana Kampanye Pemilu atas nama partai politik kepada KPU sebagai salah satu prasyarat sebagai peserta pemilu.</p> <p>Pasal 134 ayat (1) dan (2)</p> <p>penyerahan laporan awal dana kampanye pemilu dan rekening khusus dana kampanye pemilu, dari hanya menjadi 14 (empat belas) hari sebelum hari pertama jadwal kampanye rapat umum.</p> <p>Pasal 135 ayat (1) dan (2)</p> <p>Laporan dana kampanye yang meliputi penerimaan dan pengeluaran wajib disampaikan kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk oleh KPU paling lama 15 (lima belas) hari sesudah hari pemungutan suara.</p>
Sanksi	<p>Pasal 303</p> <p>(1) Setiap orang, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah yang memberikan dana Kampanye Pemilu melebihi batas yang ditentukan dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).</p> <p>(2) Setiap Peserta Pemilu yang menggunakan kelebihan sumbangan, tidak melaporkan kelebihan sumbangan kepada KPU, dan/atau tidak menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa Kampanye Pemilu berakhir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 131 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).</p> <p>Pasal 304</p> <p>(1) Setiap orang, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah yang memberikan dana Kampanye Pemilu melebihi batas dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).</p> <p>(2) Setiap Peserta Pemilu yang menggunakan kelebihan sumbangan, tidak melaporkan kelebihan sumbangan kepada KPU, dan/atau tidak menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa Kampanye Pemilu berakhir dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).</p>

ISU	PASAL DAN KETENTUAN
	Pasal 305 Peserta Pemilu yang terbukti menerima sumbangan dana Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 139 dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

Revisi yang telah dilakukan terhadap UU Pemilu Legislatif telah membuka peluang perubahan ketentuan yang ada mengalami perbaikan dari ketentuan yang berlaku pada undang-undang sebelumnya. Kelebihan dari undang-undang pemilu legislatif yang baru disepakati oleh DPR RI melalui paripurna pada 12 April 2012 yang lalu itu adalah adanya aturan tentang sanksi. Walaupun dari aturan-aturan dana kampanye tidak terlalu mengalami banyak perubahan yang signifikan, namun ada dalam undang-undang yang baru telah ada perbaikan dari segi pengaturan sanksi dengan ditambahkannya ketentuan yang mengatur sanksi untuk pelanggaran yang terkait dengan politik uang. Dapat dilihat dari pasal 303, 304 dan 305 telah diatur ketentuan sanksi bagi penerima maupun pemberi sumbangan yang melebihi batas maksimal ataupun sumbangan yang berasal dari pihak yang dilarang dalam undang-undang tersebut. Perubahan ketentuan ini tentunya dapat memberikan sedikit angin segar bagi gerakan anti korupsi dan memberikan sedikit ruang bagi penegakan hukum terhadap pelanggaran terkait dengan hal tersebut.

Sementara itu, ada perkembangan baik dengan adanya ketentuan dalam pasal 8 ayat (2) huruf i yang mewajibkan parpol untuk menyerahkan nomor rekening dana Kampanye Pemilu atas nama partai politik kepada KPU sebagai salah satu prasyarat sebagai peserta pemilu. Dengan adanya kewajiban ini, diharapkan kelak dapat dilakukan pengawasan terhadap dana kampanye yang lebih baik karena rekening dana kampanye sudah dapat dipantau sejak awal masa kampanye. Dengan jangka waktu yang lebih panjang diharapkan akan menghasilkan pengawasan yang lebih baik.

Namun, pada kenyataannya masih banyak transaksi sumbangan baik untuk partai politik maupun kandidat yang tidak dilakukan melalui rekening tersebut. Sehingga membuka peluang tidak efektifnya penerapan aturan tersebut. Selain itu, peserta pemilu yang dimaksud adalah partai politik, bukan kandidat calon legislatif seperti yang diatur pada pasal 7 UU Pemilu legislatif yang mengatakan bahwa “Peserta Pemilu untuk memilih

anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota adalah partai politik.” Hal ini terus ditegaskan pada pasal-pasal selanjutnya seperti pada pasal 129, pasal 134 dan seterusnya yang menegaskan bahwa peserta pemilu adalah partai politik. Sehingga yang berkewajiban semua ketentuan batasan sumbangan dan kewajiban melaporkan rekening khusus dana kampanye hingga laporan dana kampanye hanya berlaku bagi partai politik sebagai peserta pemilu.

Berikut ini adalah tabel pengeluaran kampanye yang dibuat berdasarkan laporan hasil audit dana kampanye partai politik pada Pemilu 2009 yang lalu.

Tabel 3. Laporan Belanja Kampanye Menurut Laporan Hasil Auditor¹⁰

NO	PARTAI POLITIK	TOTAL BELANJA KAMPANYE
1	GERINDRA	Rp308.770.923.325
2	DEMOKRAT	Rp235.168.086.289
3	GOLKAR	Rp145.583.002.911
4	PKS	Rp36.521.468.175
5	HANURA	Rp19.235.371.037
6	PAN	Rp17.858.157.150
7	PDIP	Rp38.944.436.113
8	PPP	Rp18.338.239.000
9	PKB	Rp3.609.500.000

Sementara itu, realita yang terjadi di lapangan adalah masing-masing calon legislatif jauh lebih banyak menggunakan modal dana yang dikelola sendiri daripada dana kampanye bantuan dari partai politik.¹¹ Di antara beberapa narasumber yang berhasil ditemui, mereka mengakui bahwa untuk membiayai kampanye calon legislatif yang bersangkutan mengeluarkan dana dari kantong sendiri dan sumbangan dari pihak lain (keluarga, teman, kolega, dan sebagainya). Sedangkan sumbangan dari partai politik hanya sekedarnya seperti memberikan bendera partai, atau kampanye terbuka. Di antara narasumber yang diwawancarai, mereka

10 Berdasarkan data hasil pemantauan ICW terhadap Pemilu 2009

11 Hasil dari diskusi dan wawancara yang dilakukan dengan sejumlah calon legislatif untuk DPR RI dari berbagai partai politik yang pernah maju dalam Pemilu 2004 dan Pemilu 2009. Wawancara dan diskusi dilakukan sejak Maret – Mei 2012.

mengakui bahwa untuk selama kampanye telah menghabiskan sekitar Rp500 juta sampai dengan Rp 1 miliar rupiah. Semua pengeluaran kampanye itu bervariasi berdasarkan kemampuan modal dari masing-masing calon legislatif, metode kampanye, serta daerah pemilihan. Walaupun telah mengeluarkan dana sebanyak itu, nyatanya ada di antara narasumber yang tidak terpilih dalam pemilu dan tidak berhasil meraih kursi di DPR. Pengeluaran untuk kampanye juga tergantung pada tingkat popularitas seseorang, untuk seorang publik figur pengeluaran kampanye antara Rp100 juta sampai Rp500 juta. Aktivistis partai antara Rp300 juta sampai Rp1 miliar. Sementara untuk pensiunan birokrasi biasanya berkisar di atas Rp1 miliar sampai Rp1,8 miliar dan untuk pengusaha bisa mencapai di atas Rp1,8 miliar.¹²

Sementara itu, pada Pemilu 2009 yang lalu saja dana kampanye yang dilaporkan oleh masing-masing partai dari sembilan partai yang meraih kursi di DPR RI sudah bernilai hingga ratusan milyar rupiah. Maka dapat dibayangkan berapa total pengeluaran dana kampanye yang dihabiskan dalam satu kali kampanye pemilu bila ditambahkan dengan total pengeluaran dana kampanye yang dikeluarkan oleh masing-masing calon legislatif dari masing-masing partai. Jumlah pengeluaran dana kampanye yang sebenarnya tentunya akan jauh lebih fantastis jumlahnya. Namun, sayangnya karena ketiadaan aturan sehingga tidak dapat dihitung dengan berapa kira-kira besaran total jumlah pengeluaran untuk membiayai kampanye secara realistis bila digabungkan pengeluaran partai politik dengan calon legislatif.

Dilema yang muncul dari ketentuan peserta pemilu sebagai partai politik adalah berakibat pada adanya aturan yang 'lepas' sehingga untuk masing-masing kandidat calon legislatif tidak dapat dikendalikan dan luput dari pengawasan dana kampanye yang dikeluarkannya. Aturan yang ada tidak menempatkannya sebagai objek hukum membuka kesempatan bagi masing-masing calon legislatif untuk 'bebas' dari segala macam aturan dan ketentuan yang sudah ada. Hal ini yang kemudian membuka peluang besar munculnya berbagai praktek korupsi yang tidak dapat diawasi atau bahkan ditindak secara hukum.

12 Menurut keterangan dari Pramono Anung, salah seorang politikus senior dari PDI Perjuangan, "Mau Jadi Anggota DPR? Ini Biaya yang Harus Dikeluarkan", diakses dari <http://jakarta.okezone.com/read/2012/05/09/339/626616/mau-jadi-anggota-dpr-ini-biaya-yang-harus-dikeluarkan>, pada Rabu, 9 Mei 2012

Di sisi lain, apabila setiap calon legislatif diwajibkan oleh undang-undang untuk membuat laporan dana kampanye dan kewajiban lainnya maka akan mengakibatkan munculnya kesulitan secara teknis bagi pihak penyelenggara pemilu, pengawas pemilu dan auditor yang melakukan audit terhadap laporan dana kampanye tersebut. Kesulitan yang muncul dariketerbatasan waktu untuk melakukan audit karena adanya aturan dalam undang-undang.¹³ Belum lagi masalah biaya anggaran untuk membayar jasa auditor yang akan membesar karena semakin banyaknya laporan yang harus diaudit dalam waktu yang singkat.

Sebenarnya, persoalan teknis tersebut dapat dihindari apabila audit tidak dilakukan secara menyeluruh terhadap semua laporan dana kampanye seluruh calon legislatif. Audit laporan dana kampanye sebenarnya dapat dilakukan atas dasar permintaan, misalnya hanya dilakukan dengan memperhatikan masukan dari masyarakat. Apabila lembaga penyelenggara yang berwenang menangani laporan pelanggaran yang berkaitan dengan dana kampanye menerima masukan dari masyarakat kemudian melakukan pemeriksaan awal terhadap laporan dana kampanye Partai Peserta Pemilu, maka lembaga tersebut baru akan menugaskan kantor akuntan publik untuk melakukan audit investigatif dan forensik terhadap laporan yang dianggap ada kemungkinan telah terjadinya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁴

Ada satu persoalan lagi yang seringkali diabaikan oleh pembuat undang-undang adalah *disclosure regulation* atau ketentuan untuk mengumumkan hasil laporan dana kampanye atau membuka akses bagi masyarakat untuk mengetahui informasi tersebut. Masalah dana kampanye adalah persoalan sensitif bagi partai politik dan calon legislatif, banyak di antaranya yang berpendapat bahwa dana kampanye adalah masalah dapur masing-masing yang tidak perlu dicampuri dan diatur secara ketat atau masyarakat tidak perlu tahu. Padahal, salah satu hak rakyat untuk mendapatkan informasi

13 Lihat pasal 135 ayat (3), Kantor akuntan publik menyampaikan hasil audit kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya laporan.

14 Gagasan ini pernah diusulkan oleh Working Group yang disajikan dalam Brief Papar berjudul: "Reformasi Sistem Pendanaan Parpol dan Kampanye di Indonesia: Beberapa Usulan". Papar tersebut adalah hasil dari diskusi mendalam yang melibatkan berbagai ahli dari lembaga penyelenggara pemilu (KPU & Bawaslu), partai politik (pengurus partai dan anggota DPR RI), pemerintah (BPK & KPK) serta lembaga masyarakat sipil (ICW, Perludem, TII).

yang jelas mengenai dana kampanye terutama sumber-sumber pendanaan serta penggunaannya. Sehingga rakyat dapat memberikan penilaiannya sendiri mengenai laporan tersebut dengan melihat siapa yang memberikan sumbangan terbesar dan untuk apa dana itu digunakan. Prinsip dasar dari transparansi dan keterbukaan informasi kepada publik. Dalam aturan yang ada, dalam pasal 135 ayat (5) disebutkan bahwa KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan hasil pemeriksaan dana Kampanye Pemilu kepada publik paling lambat 10 (sepuluh) hari setelah diterimanya laporan hasil pemeriksaan. Namun, tidak diatur secara jelas bagaimana caranya mengumumkan laporan hasil pemeriksaan tersebut. Sehingga masing-masing KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan hasil laporan tersebut dengan cara yang berbeda-beda bahkan sulit untuk diakses oleh masyarakat umum. Seharusnya pengumuman tersebut dapat dijangkau atau diakses masyarakat dengan mudah. Padahal, di negara-negara lain laporan dana kampanye tersebut dapat diakses dengan bebas melalui situs internet baik pada situs lembaga penyelenggara pemilu maupun pada situs masing-masing partai politik atau kandidat. Laporan dana kampanye menjadi salah satu tolok ukur bagi masyarakat dalam menentukan pilihannya serta sarana masyarakat untuk mengawasi kinerja calon legislatif yang dipilihnya. Manfaat yang dapat dirasakan masyarakat dengan adanya pengumuman dan transparansi keuangan diantaranya agar publik dapat mengetahui informasi seputar dana kampanye kandidat dan partai, agar media dan masyarakat sipil dapat melakukan kontrol terhadap kandidat/partai politik dari pengaruh intervensi penyumbang dan untuk meredam aliran dana kotor dalam peredaran dana kampanye.¹⁵

Di dalam revisi UU Pemilu Legislatif yang baru, juga ada ketentuan yang mengatur tentang larangan kampanye dengan kegiatan yang menjanjikan atau memberi imbalan yang dapat mempengaruhi pilihan suara seseorang (*vote buying* dan *money politic*) pada pasal 84. Dengan adanya aturan ini, ada harapan untuk mengatasi pelanggaran-pelanggaran yang berkaitan dengan praktek jual beli suara yang marak terjadi dengan ditambahkan ketentuan sanksi yang diatur dalam pasal 297 pidana dengan pidana penjara

15 Bima Arya Sugiarto, "Politik Uang dan Pengaturan Dana Politik di Era Reformasi", dalam Buku Wijayanto & Ridwan Zachrie (Ed.), *Korupsi Mengorupsi Indonesia: Sebab, Akibat, dan Prospek Pemberantasan*, Jakarta: Gramedia, 2009, halaman 487

paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah) dan pasal 301 ayat (2) yaitu sanksi pidana penjara paling lama 48 (empat puluh delapan) bulan dan denda paling banyak Rp48.000.000,00 (empat puluh delapan juta rupiah).

UU PEMILU PRESIDEN: REVISI UNTUK PERBAIKAN BUKAN DEMI PENCALONAN

Wacana yang saat ini gencar diberitakan oleh media adalah masalah pencalonan presiden oleh masing-masing partai, terutama calon presiden dari partai-partai besar. Selain bermunculannya nama-nama kandidat calon presiden yang tidak lain adalah ketua umum dari partai-partai besar, wacana yang muncul adalah perihal revisi undang-undang pemilihan umum presiden yang diusung oleh sejumlah pihak terutama berkaitan dengan *presidential threshold*. Dari berbagai wacana yang muncul di berbagai media tersebut, pertanyaan yang harus diajukan kepada DPR sebagai inisiator dari revisi UU Pilpres ini adalah apa sebenarnya tujuan awal dari revisi tersebut. Secara ideal, revisi dilakukan untuk memperbaiki aturan-aturan yang tidak efektif dengan mengubahnya atau menambahkan aturan/ketentuan yang dapat menciptakan sistem pemilu yang lebih baik.

Sebelum membahas tentang revisi undang-undang tersebut, ada baiknya bila mempelajari lebih dahulu bagaimana aturan dan ketentuan yang ada dalam undang-undang yang masih berlaku saat ini yaitu UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden terutama yang berkaitan dengan dana kampanye.

Tabel 4. Ketentuan Dana Kampanye dalam UU No. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan wakil presiden

ISU	PASAL DAN KETENTUAN
Sumber dana yang diperbolehkan	Pasal 94 ayat (2) a. Pasangan Calon yang bersangkutan; b. Partai Politik dan/atau Gabungan Partai Politik yang mengusulkan Pasangan Calon, dan c. pihak lain.
	Pasal 95 Dana Kampanye yang berasal dari pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 94 ayat (2) huruf c berupa sumbangan yang sah menurut hukum dan bersifat tidak mengikat dan dapat berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah.

ISU	PASAL DAN KETENTUAN
Sumber dana yang dilarang	Pasal 103 ayat (1) <ul style="list-style-type: none"> • pihakasing; • penyumbang yang tidak benara atau tidak jelas identitasnya; • hasil tindak pidana nadan bertujuan menyembunyikan atau menyamarkan hasil tindak pidana; • Pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik • pemerintah desa atau sebutan lain dan badan usaha milik desa.
Batasan sumbangan	Pasal 96 (1) perseorangan tidak boleh melebihi Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). (2) kelompok, perusahaan, atau badan usaha nonpemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95 tidak boleh melebihi Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
Laporan Dana Kampanye	Pasal 97 (1) Dana Kampanye berupa uang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 94 ayat (3) wajib dicatat dalam pembukuan khusus dana Kampanye dan ditempatkan pada rekening khusus dana Kampanye Pasangan Calon pada Bank. (2) Dana Kampanye berupa sumbangan dalam bentuk barang dan/atau jasa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 94 ayat (3) dicatat berdasarkan harga pasar yang wajar pada saat sumbangan itu diterima. (3) Dana Kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 94 ayat (2) wajib dicatat dalam pembukuan penerimaan dan pengeluaran khusus dana Kampanye yang terpisah dari pembukuan keuangan Pasangan Calon masing-masing. (4) Pembukuan dana Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dimulai sejak 3 (tiga) hari setelah Pasangan Calon ditetapkan sebagai Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan ditutup 7 (tujuh) hari sebelum penyampaian laporan penerimaan dan pengeluaran dana Kampanye kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU. Pasal 99 ayat (1) Pasangan Calon dan tim Kampanye di tingkat pusat melaporkan penerimaan dana Kampanye kepada KPU 1 (satu) hari sebelum dimulai Kampanye dan 1 (satu) hari setelah berakhirnya Kampanye.
Sanksi	Pasal 103 (2) Pelaksana Kampanye yang menerima sumbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dibenarkan menggunakan dana tersebut dan wajib melaporkannya kepada KPU dan menyerahkan sumbangan tersebut ke kas negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa Kampanye berakhir. (3) Pelaksana Kampanye yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenai sanksi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini. (4) Setiap orang yang menggunakan anggaran Pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara (BUMN), badan usaha milik daerah (BUMD), pemerintah desa atau sebutan lain dan badan usaha milik desa untuk disumbangkan atau diberikan kepada pelaksana Kampanye dikenai sanksi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini. Pasal 215 Setiap pelaksana Kampanye yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye secara langsung ataupun tidak langsung agar tidak menggunakan haknya untuk memilih, atau memilih Pasangan Calon tertentu, atau menggunakan haknya untuk memilih dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (1) huruf j, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah). Pasal 216 Setiap pelaksana Kampanye yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan denda paling sedikit Rp30.000.000,00 (tiga puluh juta rupiah) dan paling banyak Rp60.000.000,00 (enam puluh juta rupiah).

ISU	PASAL DAN KETENTUAN
	<p>Pasal 217 Setiap Ketua, Wakil Ketua, ketua muda, hakim agung, hakim konstitusi, hakim pada semua badan peradilan, Ketua, Wakil Ketua dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan, Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan deputy gubernur Bank Indonesia serta pejabat badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (3), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp25.000.000,00 (dua puluh lima juta rupiah) dan paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).</p>
	<p>Pasal 281 Penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).</p>
	<p>Pasal 220 Setiap orang yang memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) dan ayat (2), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).</p>
	<p>Pasal 222 (1) Pasangan Calon yang menerima sumbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 ayat (1) dan tidak melaporkannya kepada KPU dan/atau tidak menyetorkan ke kas negara, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 48 (empat puluh delapan) bulan dan denda sebanyak tiga kali dari jumlah sumbangan yang diterima. (2) Pelaksana kampanye yang menggunakan dana dari sumbangan yang dilarang dan/atau tidak melaporkannya dan/atau tidak menyetorkan ke kas negara sesuai batas waktu yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 ayat (2), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda sebanyak tiga kali dari jumlah sumbangan yang diterima.</p>
	<p>Pasal 223 Setiap orang yang melanggar larangan menggunakan anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 ayat (4), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).</p>

Pada tabel di atas, dapat kita lihat aturan dan ketentuan tentang dana kampanye yang ada dalam UU No. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Apabila kita bandingkan dengan ketentuan yang ada dalam UU Pemilu legislatif hasil revisi terakhir, aturan di dalam UU Pilpres ini lebih sederhana dan masih sangat kurang terutama karena belum adanya pasal-pasal yang mengatur tentang pelanggaran yang berkaitan dengan korupsi, jual beli suara, dan politik uang dalam pemilihan umum.

Menurut hasil kajian Bawaslu, pada Pemilu Presiden 2009 masih banyak terjadi pelanggaran terkait dengan dana kampanye. Beberapa pelanggaran di antaranya adalah melanggar batas waktu penyampaian laporan awal dana kampanye, identitas pemberi sumbangan di atas 20 juta rupiah yang

tidak sesuai dengan catatan ditjen pajak, tidak menyerahkan laporan awal dana kampanye, menerima dan menggunakan sumbangan dana kampanye yang berasal dari pihak asing (melalui perusahaan swasta), keterlambatan penyampaian laporan dana kampanye, dan sebagainya.¹⁶

Dengan mempelajari berbagai pelanggaran yang terjadi pada pelaksanaan Pilpres sebelumnya, maka diperlukan perbaikan terhadap aturan terkait dana kampanye dalam undang-undang pemilu presiden. Jabatan yang diperebutkan dalam pemilu presiden adalah jabatan eksekutif paling tinggi dalam tatanan pemerintahan Indonesia. Dan kursi jabatan yang diperebutkan dalam pilpres juga hanya satu kursi, sehingga persaingan antar kandidat akan sangat tinggi dan akan membutuhkan biaya kampanye dalam jumlah yang tidak terbatas. Oleh karena itu, ketentuan yang mengatur dana kampanye juga harus dibuat dengan lebih baik lagi dan komprehensif. Terutama berkaitan dengan pasal-pasal yang terkait pelanggaran korupsi dan pencucian uang yang belum ada sama sekali dalam undang-undang.

RUU PEMILU KEPALA DAERAH: URGENSI PERBAIKAN ATURAN DANA KAMPANYE UNTUK MENGATASI KORUPSI

Pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah yang dilakukan secara langsung memang telah menyisakan berbagai persoalan baru. Mulai dari masalah perselisihan dan sengketa hasil pemilukada antar calon, masalah anggaran pelaksanaan pemilukada, hingga masalah yang berujung pada konflik sosial dalam masyarakat. Selain masalah sosial yang berbuntut pada konflik, permasalahan pemilukada juga banyak muncul terkait dengan persoalan dana kampanye misalnya seperti masalah politik uang yang semakin marak, penegakan hukum dan kode etik penyelenggara yang tidak berjalan dengan baik, pemborosan anggaran penyelenggaraan, kasus korupsi yang banyak menjerat kepala daerah, terjadinya politik

16 Hasil Kajian Bawaslu didapatkan dari Bawaslu melalui laporan hasil kajian Bawaslu dan diperkuat dengan keterangan dari salah satu anggota Bawaslu RI tahun 2008-2012, Wahidah Suaib dalam FGD yang dilakukan oleh Perludem.

transaksional, metode pencalonan yang menyebabkan biaya politik yang tinggi, dan sebagainya.¹⁷

Berbagai masalah yang terjadi seputar pemilukada tersebut, menjadi pelajaran yang berharga untuk perbaikan aturan pemilukada ke depan. Namun, dalam draft rancangan undang-undang yang diusulkan oleh pemerintah justru memperlihatkan adanya semangat untuk mengembalikan lagi hak memilih kepala daerah kepada wakil rakyat di DPRD Provinsi untuk pemilihan Gubernur serta pemilihan sekretaris daerah dari lingkungan pegawai negeri sipil sehingga tidak ada lagi pasangan calon dan hanya calon saja. Namun apakah pilihan tersebut dapat menjawab persoalan yang ada atau justru menimbulkan persoalan baru karena cenderung kembali kepada sistem pemerintahan yang sentralistik dan memangkas hak rakyat untuk memilih kepala daerahnya secara langsung. Sebenarnya bukan bahasan pemilukada langsung atau tidak langsung yang akan dibahas, tapi lebih pada persoalan dana kampanye yang terjadi dalam praktek pemilukada selama ini. Oleh karena itu, sebelum membahas lebih jauh tentang revisi, ada baiknya mereview kembali aturan dan ketentuan yang sudah ada dalam undang-undang yang mengatur tentang pemilukada yaitu UU No. 12 tahun 2008 tentang Pemerintahan daerah yang merupakan perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004. Pada tabel 5 di bawah ini dapat dilihat bagaimana ketentuan yang sudah ada.

Tabel 5. Aturan Dana Kampanye dalam UU No. 12 tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah perubahan kedua atas UU No. 32 tahun 2004

ISU	PASAL DAN KETENTUAN
Sumber dana yang diperbolehkan	<p>Pasal 83 ayat (1)</p> <ul style="list-style-type: none"> • pasangan calon; • partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan; • sumbangan pihak-pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta.
Sumber dana yang dilarang	<p>Pasal 85 ayat (1)</p> <ul style="list-style-type: none"> • negara asing, lembaga swasta asing, lembaga swadaya masyarakat asing dan warga negara asing; • penyumbang atau pemberi bantuan yang tidak jelas identitasnya; • pemerintah, BUMN, dan BUMD.

17 Disimpulkan dari makalah Didik Supriyanto, "Penataan Sistem Pemilihan Dalam Pemilukada", yang disampaikan dalam Seminar Nasional Evaluasi Pemilukada, yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi pada Kamis, 26 Januari 2012 di Hotel Sultan, Jakarta

ISU	PASAL DAN KETENTUAN
Batasan sumbangan	Pasal 83 ayat(3) <ul style="list-style-type: none"> • perseorangan dilarang melebihi Rp 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah) • badan hukum swasta dilarang melebihi Rp 350.000.000,00 (tiga ratus lima puluh juta rupiah).
Laporan Dana Kampanye	Pasal 83 (2) Pasangan calon wajib memiliki rekening khusus dana kampanye dan rekening yang dimaksud didaftarkan kepada KPUD. (5) Sumbangan kepada pasangan calon yang lebih dari Rp 2.500.000,00 (dua juta lima ratus ribu rupiah) baik dalam bentuk uang maupun bukan dalam bentuk uang yang dapat dikonversikan ke dalam nilai uang wajib dilaporkan kepada KPUD mengenai jumlah dan identitas pemberi sumbangan. (6) Laporan sumbangan dana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (3), dan ayat (5) disampaikan oleh pasangan calon kepada KPUD dalam waktu 1 (satu) hari sebelum masa kampanye dimulai dan 1 (satu) hari sesudah masa kampanye berakhir.
Sanksi	Pasal 85 (2) Pasangan calon yang menerima sumbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dibenarkan menggunakan dana tersebut dan wajib melaporkannya kepada KPUD paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa kampanye berakhir dan menyerahkan sumbangan tersebut kepada kas daerah. (3) Pasangan calon yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPUD.

Bila dibandingkan dengan undang-undang yang mengatur tentang pemilu legislatif dan pemilu presiden, aturan dana kampanye yang ada dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah ini memang sangat minim sekali ketentuan yang mengatur tentang dana kampanye. Untuk menjawab persoalan tersebut, pemerintah membagi undang-undang pemerintah daerah menjadi tiga undang-undang yang berbeda yaitu rancangan undang-undang tentang pemerintah daerah, desa dan pemelukada. Dengan dibuatnya draft rancangan undang-undang tersendiri, diharapkan aturan pemelukada dapat menjadi lebih jelas.

Salah satu masalah yang muncul dalam setiap pelaksanaan pemelukada adalah masalah pelaporan dana kampanye. Aturan yang tidak jelas membuat pelaporan dana kampanye hanya sebatas formalitas dan membuka peluang bagi pasangan calon untuk mencari dana dari sumber-sumber yang tidak bisa dipertanggungjawabkan, yang pada akhirnya akan berbuntut pada kasus-kasus korupsi yang banyak menjerat kepala daerah di beberapa wilayah yang bermasalah.

Salah satu isu krusial yang belum dibahas adalah persoalan dana kampanye pemelukada adalah mengenai biaya pencalonan seorang calon kepala daerah harus menyetorkan sejumlah uang kepada partai politik. Diakui oleh partai politik dan calon kepala daerah bahwa ada

sejumlah biaya yang harus disetorkan kepada partai politik oleh calon kandidat kepala daerah yang mendaftarkan dirinya ke partai politik untuk mencalonkan diri sebagai kepala daerah. Ada yang menyebut biaya tersebut sebagai biaya administrasi, biaya pembelian formulir, atau biaya perahu. Jumlah yang harus disetorkan juga bervariasi, mulai dari puluhan juta hingga ratusan juta bahkan miliaran. Tarif biaya pendaftaran tersebut tergantung pada kebijakan partai politik masing-masing, semakin besar partai politik dan semakin kuat basis suara partai politik di wilayah pelaksanaan kepala daerah, maka semakin besar pula tarif yang dikenakan kepada setiap pasangan calon kandidat yang mendaftar. Namun demikian, ternyata walaupun sudah membayar biaya pendaftaran belum tentu partai politik langsung mencalonkan kandidat sebagai jagoannya dalam pilukada. Partai politik juga memperhitungkan elektabilitas kandidat yang mendaftar untuk memperhitungkan probabilitas kemenangan calon yang didukungnya dalam pilukada. Oleh karena itu, untuk memutuskan siapa yang akan dicalonkan biasanya dilakukan dulu survei terhadap popularitas kandidat yang mendaftar.¹⁸ Adanya biaya pencalonan ini berakibat pada bertambahnya beban biaya bagi kandidat pasangan calon yang berkompetisi dalam pilukada yang membuat kebutuhan dana kampanye menjadi tinggi. Oleh karena itu, diperlukan penataan mekanisme pencalonan oleh partai politik yang lebih tegas, terbuka dan melibatkan seluruh kader.¹⁹

Biaya politik yang tinggi dalam pilukada juga disebabkan karena adanya kebutuhan untuk politik pencitraan yang menuntut kandidat untuk meraih popularitas dan suara mayoritas sehingga membuat iklan kampanye melalui media menjadi salah satu metode kampanye yang mereka pilih karena dianggap dapat menjangkau jumlah pemilih lebih banyak. Akibatnya adalah semakin bertambah tinggi biaya kampanye yang

18 Hasil dari wawancara mendalam dan diskusi yang dilakukan oleh Perludem kepada 9 partai politik yang ada di DPR RI, narasumber dipilih adalah pengurus DPP Parpol dan atau anggota DPR RI.

19 Disimpulkan dari makalah Topo Santoso, "Pemilukada Pengalaman dan Penataan Kembali", yang disampaikan dalam Seminar Nasional Evaluasi Pemilukada, yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi pada Kamis, 26 Januari 2012 di Hotel Sultan, Jakarta. Selain itu, Menurut Topo Santoso, khusus pencalonan oleh partai politik yang tidak memiliki kursi di DPRD mestinya dihapuskan sehingga tidak lagi memunculkan politik transaksional. Jalur independen dapat menjadi alternatif yang lebih baik.

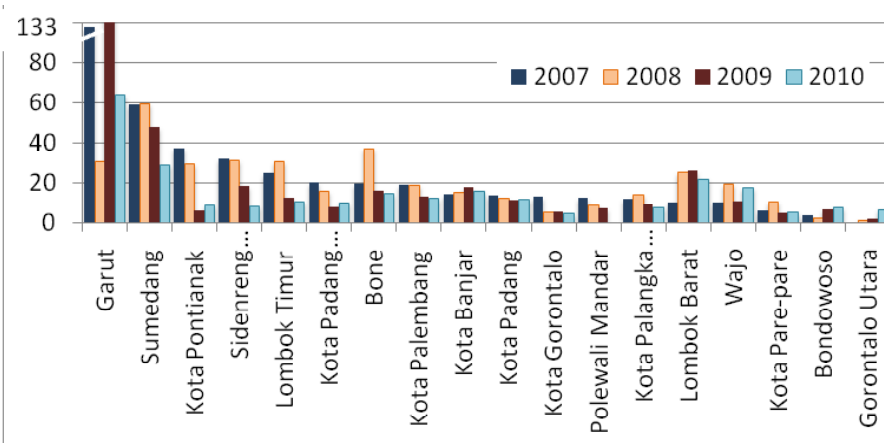
diperlukan, Padahal belum tentu metode kampanye tersebut efektif karena ada calon pemilukada tingkat provinsi yang rela merogoh koceknya untuk iklan di televisi nasional.

Kebutuhan akan dana yang besar untuk bersaing dalam kampanye, pada akhirnya memunculkan masalah baru untuk mendapatkan uang sebagai modal kampanye. Praktek politik uang akhirnya menjadi salah satu alternatif pilihan yang menarik bagi kandidat. Pelaksanaan pemilukada ternyata banyak diwarnai dengan praktek-praktek vote buying atau jual beli suara, penyalahgunaan wewenang, penggunaan anggaran daerah (APBD, BOS, PNPM, SKPD dan dana Bansos) untuk kepentingan kampanye, tidak menyerahkan laporan dana kampanye akhir, serta berbagai pelanggaran lainnya.²⁰ Modus penggunaan anggaran pemerintah daerah ini ternyata sudah banyak terjadi di hampir semua daerah yang melaksanakan pemilukada. Modus yang dilakukan adalah dengan meningkatkan anggaran bantuan sosial menjelang pelaksanaan pemilukada. Peningkatan anggaran bantuan sosial ini biasanya dilakukan untuk menarik simpati masyarakat dengan memberikan bantuan sosial sekaligus kampanye secara terselubung.

Pada bagan di bawah ini dapat dilihat data dari hasil riset yang dilakukan oleh Seknas Fitra terhadap APBD dan alokasi bantuan sosial dari beberapa daerah yang telah melakukan pemilukada.

20 Berdasarkan data Hasil Pemantauan Pemilukada yang dilakukan oleh Tim Peneliti ICW terhadap Pemilukada di Kampar, Pandeglang dan Jayapura pada tahun 2011.

Bagan 6 Alokasi Bansos 2007-2010 (Rp milyar, Harga Konstan 2007)²¹



Pada bagan terlihat bahwa dari 18 daerah yang melaksanakan pilkada pada tahun 2008, alokasi bantuansosialnya cenderung meningkat pada tahun 2007-2008. Dan setelahpemukadaselesai, maka alokasi bantuan sosialnya juga mengalami penurunan drastis pada tahun 2009-2010. Hal tersebut memperlihatkan bagaimana tren penggunaan alokasi bantuan sosial sebagai salah satu modal dana kampanye.

Masalahdalamdanakampanyedalampemukadaseselamainibukanhanya padaminimnyaaturantapijugaterjadikarenaketiadaansanksiataskewajiban yang diberikan kepada pasangan calon, misalnya pelanggaran dengan tidakmenyampaikanlaporanpenerimaandanpenggunaandanakampanye (LPPDK) oleh pasangancalon yang kalah. Hal ini menyebabkan sebagian besar pasangan calon yang kalah tidak menyerahkan sama sekali LPPDK kepada KPUD. Sehingga dari sekian banyak kasus yang ada dan ditemukan bukti-buktinya ternyata banyak kasus yang belum diatur dengan jelas di dalam UU Pemelukada dan tidak dapat dilakukan tindakan hukum terhadap kasus tersebut. Padahal, Pemelukada adalah proses politik yang sangat penting bagi masyarakat karena merupakan kesempatan mereka

21 Berdasarkan data dari Seknas Fitra yang disampaikan oleh Yuna Farhan dalam presentasinya yang berjudul "Uang Haram Partai Politik" pada Diskusi Media 26 Agustus 2011 di Hotel Cemara II Jakarta Pusat.

untuk memilih secara langsung pejabat politik yang kelak akan mengatur pemerintahan tingkat lokal yang berhubungan secara langsung pada lingkungan dan kehidupan masyarakat.

Daftar Pustaka

UU No. 8 Tahun 2012 tentang pemilihan umum anggota DPR RI, DPD RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota

UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintah Daerah

Bima Arya Sugiarto, “Politik Uang dan Pengaturan Dana Politik di Era Reformasi”, dalam Buku Wijayanto & Ridwan Zachrie (Ed.), *Korupsi Mengorupsi Indonesia: Sebab, Akibat, dan Prospek Pemberantasan*, Jakarta: Gramedia, 2009, halaman 487

Christopher Witko, *Measuring the Stringency of State Campaign Finance Regulation*, Sumber: State Politics & Policy Quarterly, Vol. 5, No. 3 (Fall, 2005), pp. 295-310, Sage Publications, diperoleh dari <http://www.jstor.org/stable/40421554>. Accessed: 31/03/2012 02:07

Data hasil pemantauan ICW terhadap Pemilu 2009

Data dari Seknas Fitra yang disampaikan oleh Yuna Farhan dalam presentasinya yang berjudul “Uang Haram Partai Politik” pada Diskusi Media 26 Agustus 2011 di Hotel Cemara II Jakarta Pusat.

Didik Supriyanto, “Penataan Sistem Pemilihan Dalam Pemilukada”, yang disampaikan dalam Seminar Nasional Evaluasi Pemilukada, yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi pada Kamis, 26 Januari 2012 di Hotel Sultan, Jakarta

Direktorat Penelitian dan Pengembangan KPK, *Kajian Kebijakan Pendanaan Parpol*, 2011.

Hasil dari diskusi dan wawancara yang dilakukan dengan sejumlah calon legislatif untuk DPR RI dari berbagai partai politik yang pernah maju dalam Pemilu 2004 dan Pemilu 2009. Wawancara dan diskusi dilakukan sejak Maret – Mei 2012.

Hasil Kajian Bawaslu didapatkan dari Bawaslu melalui laporan hasil kajian Bawaslu dan diperkuat dengan keterangan dari salah satu anggota Bawaslu RI tahun 2008-2012, Wahidah Suaib dalam FGD yang dilakukan oleh Perludem.

Hasil Pemantauan Pemilu yang dilakukan oleh Tim Peneliti ICW terhadap Pemilu di Kampar, Pandeglang dan Jayapura pada tahun 2011.

Larry Powell, "Political Parties and the Finance Law" dalam buku Melissa M. Smith, Glenda C. Williams, Larry Powell, and Gary A. Copeland, *Campaign Finance Reform: The Political Shell Game*, Maryland: Lexington Books, 2010.

Money In Politics Handbook: A Guide to Increasing Transparency in Emerging Democracies, Office of Democracy and Governance, Washington DC, November 2003

"Mau Jadi Anggota DPR? Ini Biaya yang Harus Dikeluarkan", diakses dari <http://jakarta.okezone.com/read/2012/05/09/339/626616/mau-jadi-anggota-dpr-ini-biaya-yang-harus-dikeluarkan>, pada Rabu, 9 Mei 2012

"Reformasi Sistem Pendanaan Parpol dan Kampanye di Indonesia: Beberapa Usulan".

Topo Santoso, "Pemilu Pengalaman dan Penataan Kembali", yang disampaikan dalam Seminar Nasional Evaluasi Pemilu, yang diselenggarakan oleh Mahkamah Konstitusi pada Kamis, 26 Januari 2012 di Hotel Sultan, Jakarta

TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS DANA KAMPANYE PEMILU: ISU CONSTITUENDUM DALAM MEWUJUDKAN PEMILIHAN UMUM YANG BERINTEGRITAS

Oleh: **Ahsanul Minan**¹

ABSTRAK

Kampanye menjadi salah satu bagian terpenting dalam siklus pemilu karena menjadi momentum bagi kontestan dalam pemilu untuk menggalang dukungan politik pemilih, sehingga pada umumnya berkaitan secara langsung atau mempengaruhi tingkat keterpilihan kandidat atau partai politik peserta pemilu. Kekuatan dan kualitas kampanye parpol peserta pemilu sangat dipengaruhi oleh kemampuan parpol dalam menggalang dan mengelola dana kampanye.

Isu transparansi mengemuka dan mempengaruhi konsensus global tentang pentingnya pengaturan dana kampanye. Tuntutan transparansi dana kampanye didasari atas 3 tujuan: (1) menghindari manipulasi dana publik untuk membiayai kampanye. (2) Mendorong terselenggaranya kompetisi yang fair dengan mengupayakan terwujudnya kesempatan yang sama antar kandidat, (3) Menghindari tunduknya pemenang pemilu kepada kepentingan donator². Dalam konteks Indonesia, amandemen konstitusi yang menambah 2 asas pemilu yakni jujur dan adil serta

1 Penulis adalah component manager anti-money politics pada Management Systems Internasional. Tulisan ini merupakan pendapat pribadi.

2 Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, dan Topo Santoso, *Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Tata Politik Demokratis, Partnership for Governance Reform Indonesia*, Jakarta, 2008.

kehadiran pengaturan tentang dana kampanye dalam UU nomor 3 tahun 1999, UU nomor 12 tahun 2003, dan UU nomor 10 tahun 2008 merupakan bagian dari upaya pencapaian *ius constituendum* dalam tata hukum di Indonesia.

Namun demikian, pada ranah *ius constitutum*, masih terlihat adanya gap yang sangat besar antara norma hukum yang exist dengan norma yang dicitakan yakni asas jujur dan adil. Hal ini disebabkan salah satunya karena sistem pengaturan dana kampanye disusun secara tidak berkesesuaian dengan pilihan atas sistem pemilu yang diterapkan.

INDONESIA telah mengalami 9 kali pemilu. Pada pemilu pertama tahun 1955 yang diselenggarakan pada masa orde lama, hingga pemilu terakhir yang diselenggarakan oleh pemerintahan Orde Baru, isu dana kampanye belum mendapatkan perhatian yang proporsional dalam berbagai peraturan yang mengatur tentang pemilu³. Ketiadaan perhatian terhadap pengaturan dana kampanye pada masa orde baru dipengaruhi oleh cara pandang Pemerintah yang memosisikan Pemilu hanya sebatas pada prosedur formal untuk memperbarui legitimasi politiknya. Dengan atau tanpa kampanye, dalam sejarah pemilu orde baru dapat dipastikan bahwa Golkar sebagai pendukung pemerintah pasti akan memenangi pertarungan.

Baru pada pemilu tahun 1999, sistem hukum & perundang-undangan

3 Pengaturan tentang dana kampanye belum dicantumkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan tentang Pemilihan Umum pada masa orde lama. Pengaturan tentang dana kampanye Pemilu sama sekali tidak dicantumkan dalam: (a) UU nomor 7 tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1954, yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu tahun 1955, (b) UU nomor 15/1969, tentang Pemilihan Umum Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu tahun 1971, (c) UU nomor 4 tahun 1971 tentang Perubahan atas UU nomor 5 tahun 1969 yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu tahun 1977, d) UU nomor 2 tahun 1980 tentang Perubahan atas UU nomor 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah oleh UU UU nomor 4 tahun 1971 yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu tahun 1982, (e) UU nomor 1 tahun 1985 tentang Perubahan atas UU nomor 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah oleh UU UU nomor 4 tahun 1971 dan UU nomor 2 tahun 1980 yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu tahun 1987, (f) PP nomor 37 tahun 1990 yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu tahun 1992, (g) PP nomor 74 tahun 1996 yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu tahun 1997.

pemilu di Indonesia mengintrodusir pengaturan tentang dana kampanye⁴. Meskipun banyak kalangan meragukan efektifitas pengaturan ini dalam kerangka mendorong terbangunnya sistem kompetisi dalam pemilu yang fair, namun bukan berarti pengaturan ini sekedar pepesan kosong. Pada Pemilu 2009, KPU Kabupaten/Kota menjatuhkan sanksi kepada berbagai partai politik di 36 Kabupaten/Kota yang dinyatakan melanggar ketentuan tentang laporan dana kampanye, serta membatalkan/menggugurkan calon anggota DPD di 6 Provinsi. Hal ini menandakan bahwa ada perkembangan yang signifikan dalam proses penegakan hukum terkait dengan pengaturan tentang dana kampanye dalam Pemilu.

Hal tersebut kiranya sangat menarik untuk didalami. Sejuahmana *ius constitutum* tentang pengaturan dana kampanye pemilu telah mampu mengakomodasi prinsip-prinsip ideal dalam rangka mewujudkan transparansi dan akuntabilitasnya sehingga mampu mendukung tercapainya Pemilu yang fair dan berintegritas (*ius constituendum*).

Dalam ilmu hukum dikenal dua jenis hukum. Pertama, *ius constitutum* yang artinya hukum yang berlaku saat ini atau hukum yang telah ditetapkan. Sedangkan kedua adalah kebalikannya, *ius constituendum* yang berarti hukum yang dicita-citakan atau yang diangan-angankan. Ius Constituendum dapat menjadi Ius Constitutum dan Ius Constitutum dapat diganti Ius Constituendum baru yang disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat yang senantiasa berkembang.

Perwujudan *ius constituendum* mencakup 3 hal:

1. Perombakan hukum lama menjadi hukum baru
2. Perubahan-perubahan hukum terhadap hukum yang berlaku
3. Pembentukan hukum.
4. Perombakan hukum lama menjadi hukum baru dalam konteks Indonesia terjadi di masa-masa awal kemerdekaan, ketika rakyat Indonesia menghendaki dirombaknya tatanan hukum

4 UU nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu tahun 1999 pasal 48 mengatur tentang dana kampanye Pemilu. Pengaturan tentang dana kampanye ini juga tercantum dalam UU nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, UU nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, UU nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, dan UU nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

warisan colonial dengan hukum baru yang sesuai dengan tujuan kemerdekaan.

Sedangkan perubahan hukum terhadap hukum yang berlaku dilaksanakan melalui proses peninjauan secara terus menerus atas norma hukum positif yang berlaku agar dapat sesuai dengan kebutuhan hukum. Adapun pembentukan hukum dilaksanakan melalui proses pembuatan produk peraturan perundang-undangan yang diperlukan kehadirannya sesuai dengan perkembangan masyarakat. Melalui cara kerja semacam ini, maka akan selalu terjadi proses hukum dari tata hukum yang sekarang (*ius constitutum*) berjalan menuju ke arah tata hukum yang akan datang (*ius constituendum*).

Soehardjo Sastrosoehardjo sebagaimana dikutip oleh Moempoeni Moelatiningsih Maemoenah⁵ menyebutkan bahwa proses mendorong *ius constitutum* menuju ke arah *ius constituendum* harus dilakukan tidak secara sepotong-sepotong tetapi secara holistic, meliputi baik pranata, lembaganya, maupun pelaksanaannya.

Menurut Soedirman Kartohadiprojo, tumbuh kembangnya tata hukum dari *ius constitutum* menuju ke arah *ius constituendum* ditopang oleh 2 pilar utama, yakni Negara dan masyarakat. Negara melalui kewenangannya menetapkan politik hukum Negara melalui pembuatan peraturan-peraturan hukum, sedangkan rakyat berdasarkan atas kesadaran hukumnya menjalankan mandat/perintah peraturan perundang-undangan (Soedirman Kartohadiprojo; 1987)

Memang tidak dapat dipungkiri bahwa daya tangkap dan perspektif masyarakat terhadap norma hukum pasti akan berbeda antar satu individu dengan individu lainnya. Bahkan masyarakat dalam satu generasi bisa jadi memiliki perbedaan penafsiran terhadap sebuah tata hukum dengan masyarakat generasi berikutnya. Moempoeni menegaskan bahwa hukum yang pada saat sekarang disebut dengan *ius constituendum* pada akhirnya –sepanjang tidak diubah oleh pihak yang berwenang atau sepanjang masih berlaku dalam masyarakat- akan menjadi *ius constitutum* di masa mendatang. Dia juga menambahkan bahwa disamping 2 pilar utama yang menopang *ius constituendum* sebagaimana dijelaskan oleh Soedirman,

5 Moempoeni Moelatiningsih Maemoenah, Implementasi Azaz-azaz Hukum Tata Negara Menuju Perwujudan *Ius Constituendum* di Indonesia, Semarang, 16 Desember 2003, hal 28

pada dasarnya penafsiran hukum merupakan salah satu factor yang ikut menstimulasi ius constituendum.

TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS DANA KAMPANYE PEMILU DALAM IUS CONSTITUENDUM

Guna menjamin keterpenuhan prinsip demokratis dalam penyelenggaraan pemilu, terdapat 15 parameter yang dijadikan standard internasional dalam penyelenggaraan pemilu⁶, yang salah satunya mengatur tentang pembiayaan dan pengeluaran kampanye dimana kerangka hukum harus memastikan semua partai politik dan kandidat diperlakukan secara adil oleh ketentuan hukum yang mengatur pembiayaan dan pengeluaran kampanye.

Pengaturan tentang dana kampanye secara adil diperlukan untuk menciptakan:

1. Sistem yang memungkinkan atau menyediakan uang yang cukup untuk mendukung kampanye yang kompetitif;
2. Sistem yang dapat menjaga peluang bagi semua penduduk untuk berpartisipasi secara sama;
3. Sistem yang terbuka untuk memunculkan partisipasi, seperti pembentukan partai-partai baru;
4. Sistem yang dapat mencegah korupsi dengan membebaskan kandidat, partai, dan calon terpilih dari pengaruh yang tidak diinginkan kontributornya; dan
5. Sistem yang dapat membebaskan pemilih dari tekanan kandidat ataupun partai dari iming-iming dukungan keuangan (*vote buying*)⁷.

Dalam konteks pengaturan dana kampanye, ada dua asas yang

6 Internasional IDEA, Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu, Jakarta: International IDEA, 2004.

7 Karl-Heinz Nassmacher, dikutip dari Modul Pemantauan Dana Kampanye, ICW: Jakarta, 2004

biasanya mendasari pengaturan dana kampanye pemilihan umum, yaitu transparansi dan keadilan. Masing-masing dari kedua asas tersebut memiliki orientasi tujuan dan hasil yang berbeda, penekanan pada asas transparansi dalam membangun sistem pengaturan dana kampanye lebih berorientasi untuk menumbuhkan keterbukaan partai politik, sedangkan asas keadilan lebih berorientasi pada pencapaian kesetaraan akses dan kemampuan partai politik dalam membiayai kegiatan kampanyenya. Di beberapa negara, pilihan atas asas tersebut dibuat secara optional misalnya di Australia yang lebih mengedepankan transparansi dalam pengaturan dana kampanye. Karena itu partai politik atau calon dapat menerima dana kampanye dari siapa saja, berapapun besarnya, dan berapapun jumlah pengeluarannya sepanjang semua penerimaan dan pengeluaran itu diumumkan kepada publik melalui KPU Australia (dengan mengisi formulir yang sudah disediakan). Namun demikian, di beberapa negara lain, asas ini diterapkan secara kumulatif atau keduanya dijadikan sebagai asas pengaturan dana kampanye seperti di Amerika Serikat pada yang mengedepankan transparansi dan keadilan dalam pengaturan dana kampanye. Karena itu, calon tidak saja diberi kebebasan dalam memilih sumber dana kampanye (menerima dari negara sesuai dengan jumlah dana kampanye yang dihimpun, atau, sepenuhnya berasal dari upaya sendiri) tetapi juga diwajibkan mematuhi batas maksimal sumbangan dan batas maksimal jumlah pengeluaran. Komisi Pemilu Amerika pada tingkat Federal sama sekali tidak menangani penyelenggaraan pemilihan umum melainkan mengawasi dan menegakkan pengaturan dana kampanye⁸.

Di Indonesia, pengaturan dana kampanye dilakukan untuk mewujudkan asas pemilu yang jujur dan adil sebagaimana termaktub dalam UUD 1945. Asas jujur menjadi landasan dalam menerapkan asas transparansi dana kampanye, dimana dalam UU Pemilu diatur mekanisme pelaporan dana kampanye yang meliputi aspek penerimaan dan pengeluaran dana kampanye. Sedangkan asas adil diwujudkan melalui pengaturan tentang pembatasan jumlah sumbangan dana kampanye, dan sumber pendanaan kampanye. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Indonesia menganut model kumulatif yang menggabungkan asas transparansi dan

8 Ramlan Surbakti, dkk., *Op Cit.*

keadilan dalam pengaturan dana kampanye pemilu.

Pengaturan dana kampanye Pemilu setidaknya harus memuat prinsip-prinsip sebagai berikut⁹:

1. Menjaga kesetaraan bagi peserta Pemilu (political equality).
2. Membuka kesempatan yang sama untuk dipilih (popular participation).
3. Mencegah pembelian nominasi, pencukongan calon, dan pengaruh kontributor/interest group terhadap calon (candidacy buying).
4. Membebaskan pemilih dari tekanan kandidat atau partai dari iming-iming dukungan keuangan (vote buying).
5. Mencegah donasi ilegal atau dana hasil korupsi atau kejahatan lainnya.

Oleh karenanya, menurut Teten Masduki, diperlukan standar pengaturan dana kampanye yang terdiri dari pembatasan belanja yang realistis dan sumbangan, larangan terhadap praktek-praktek korupsi dan ilegal, larangan bagi jenis-jenis pengeluaran dan sumbangan/sumber tertentu (asing, perusahaan komersial, tidak jelas identitasnya, dan lain sebagainya), penggunaan identitas/sumber dana kampanye, pengaturan subsidi pemerintah dan pemakaian fasilitas pemerintah, pemisahan rekening parpol dan rekening dana kampanye, dan audit dan transparansi dana kampanye (audit dan public disclosure).

Sedangkan menurut Ramlan Surbakti, secara lebih detil aspek yang diatur dalam dana kampanye ini menyangkut sumber dana kampanye, wujud dana kampanye, batas maksimal sumbangan dari berbagai pihak yang diizinkan memberikan sumbangan, jumlah maksimal pengeluaran kampanye, persyaratan tentang identitas penyumbang dan asal-usulsumbangan, tata cara pembukuan dana kampanye yang harus terpisah dari pembukuan penerimaan dan pengeluaran partai untuk kegiatan nonkampanye, pencatatan penerimaan dalam bentuk uang pada rekening khusus dana kampanye, mekanisme pelaporan penerimaan dan pengeluaran kampanye, persyaratan Kantor Akuntan Publik (KAP) yang dapat ditunjuk oleh KPU untuk mengaudit laporan penerimaan dan

9 Teten Masduki, Urgensi Pengawasan Dana Kampanye Pemilu, Jakarta 29 November 2008.

pengeluaran dana kampanye, mekanisme kerja KAP, prosedur audit, larangan, dan sanksi.

RELASI SISTEM PEMILU DAN SISTEM PENDANAAN KAMPANYE

Pemilu diselenggarakan dalam sebuah kerangka sistem yang terdiri atas beberapa sub-sistem yang saling berkaitan dan saling mempengaruhi satu sama lain. Sistem pemilu adalah hubungan saling terkait antara instrumen-instrumen teknis pemilu yang terdiri dari: [1] besaran daerah pemilihan, [2] metode pencalonan, [3] metode pemberian suara, dan [4] metode penghitungan suara. Hubungan antara keempat instrument teknis tersebut, secara umum menghasilkan tiga sistem pemilu, yaitu: [1] sistem pluralitas-mayoritas, [2] sistem semi-proporsional, dan [3] sistem proporsional.¹⁰

Pilihan atas sistem-sistem tersebut juga akan mempengaruhi pola kompetisi antar kontestan, serta model kampanye. Dalam sistem proporsional tertutup, kompetisi dalam pemilu lebih diwarnai oleh peran partai politik, yang akan mengendalikan proses penentuan nomor urut caleg, serta model dan bentuk kampanye. Model dan bentuk kampanye dalam sistem proporsional tertutup sangat ditentukan oleh partai politik karena kontestan utama dalam sistem pemilu ini adalah partai politik, sehingga institusi partai yang akan menentukan strategi dan bentuk kegiatan kampanye, termasuk besaran biaya, target sumbangan dana kampanye yang harus didapatkan, dan bagaimana pembelanjaan dana kampanye akan dilakukan.

Sedangkan dalam sistem proporsional terbuka, meskipun partai politik secara *de jure* merupakan peserta pemilu, namun corak kompetisinya lebih didominasi oleh peran caleg dalam menentukan strategi dan bentuk kegiatan kampanye. Sistem penentuan caleg terpilih berdasarkan atas perolehan suara caleg terbanyak dalam sistem proporsional terbuka,

10 Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, (New Haven and London: Yale University Press, 1984), Dieter Nohlen, *Elections and Electoral System*, (New Delhi: Macmillan, 1996).

mendorong caleg untuk berlomba-lomba menggalang dukungan pemilih sebesar mungkin. Dalam tataran praksis, caleg berperan secara dominan dalam melakukan kegiatan kampanye, termasuk juga menggalang dana dan membelanjakan dana kampanye yang berhasil dikumpulkan. Partai politik bersifat lebih pasif atau terbatas pada mendesain strategi umum dan melakukan kegiatan kampanye secara umum.

Perbedaan model kampanye dalam sistem proporsional terbuka dan sistem proporsional tertutup ini berimplikasi pada model pengelolaan dana kampanye, dimana dalam sistem proporsional tertutup pengelolaan dana kampanye lebih didominasi oleh peran dan berbasis partai politik. Sedangkan dalam sistem proporsional terbuka, caleg pada level praksis menjadi pihak yang turut terlibat secara aktif dan bahkan cenderung dominan dalam mengelola dana kampanye pemilu, karena mereka dituntut untuk memperoleh suara sebanyak-banyaknya untuk merebut kursi di parlemen.

Perbedaan model kampanye dan model pengelolaan dana kampanye ini juga akan mempengaruhi sistem pengaturan dana kampanye. Pengaruh ini mencakup pada:

- (a) entitas pengelola dana kampanye, dimana pada sistem proporsional tertutup, entitas pengelola dana kampanye dapat dibatasi pada partai politik, yang bertanggungjawab mengelola dan mempertanggungjawabkan dana kampanye. Sedangkan pada sistem proporsional terbuka, entitas pengelola dana kampanye tidak cukup hanya partai politik, tetapi juga harus mencakup juga caleg, karena caleg mengelola secara langsung dana kampanye, sehingga caleg juga berkewajiban untuk mengelola dan mempertanggungjawabkan dana kampanyenya. Dalam sistem proporsional terbuka, partai sebagai entitas pengelola dana kampanye menjalankan peran ganda yakni sebagai entitas yang mengelola dana kampanye yang berada di bawah penguasaannya, dan juga berperan sebagai konsolidator atas pengelolaan dan pelaporan dana kampanye seluruh calegnya.
- (b) entitas penerima sumbangan dana kampanye. Dalam sistem proporsional tertutup, penerimaan sumbangan dana kampanye dapat secara mudah dipusatkan kepada institusi partai politik selaku entitas tunggal dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban dana kampanye.

Namun dalam sistem proporsional terbuka, penerimaan sumbangan dana kampanye lebih sulit disentralisasi kepada partai politik, karena seluruh caleg cenderung secara aktif melakukan fund raising untuk membiayai kampanye individual mereka.

- (c) sistem pembukuan dana kampanye. Sistem proporsional tertutup yang menempatkan partai politik secara lebih dominan dalam mengelola dana kampanye, akan menjadikan sistem pembukuan dana kampanye lebih sederhana. Sistem pembukuan dana kampanye dalam sistem ini dapat dibuat berbasis entitas partai politik, sehingga bersifat tunggal. Sedangkan dalam sistem proporsional terbuka yang mendorong pengelolaan dana kampanye dilakukan oleh 2 entitas (partai politik dan caleg) akan mengharuskan sistem pembukuan dana kampanye dibuat dalam format yang mampu mencerminkan arus dana kampanye di 2 entitas tersebut. Oleh karena itu, dalam sistem proporsional terbuka, diperlukan mekanisme pembukuan dana kampanye yang mampu mengintegrasikan antara pembukuan dana kampanye caleg dan pembukuan dana kampanye partai atau lebih lazim disebut sistem pembukuan yang terintegrasi.
- (d) sistem pengawasan terhadap pengelolaan dan pelaporan dana kampanye. Di samping 3 hal tersebut di atas yang terdampak dari pilihan sistem pemilu yang diterapkan, masih terdapat satu hal lain yang juga dipengaruhi atau terdampak oleh pilihan atas sistem pemilu, yakni sistem pengawasan atas pengelolaan dan pelaporan dana kampanye. Dalam sistem proporsional tertutup, pengawasan atas pengelolaan dan pelaporan dana kampanye dapat difokuskan kepada satu entitas yakni partai politik, sehingga lebih sederhana dan mudah. Berbeda dengan sistem proporsional terbuka, yang mengharuskan sistem pengawasan atas pengelolaan dan pelaporan dana kampanye harus dilakukan terhadap 2 entitas yakni terhadap laporan keuangan partai politik dan laporan keuangan caleg.

PENGATURAN DANA KAMPANYE DALAM LINTASAN SEJARAH HUKUM DI INDONESIA

Indonesia telah mengalami 9 kali pemilu¹¹. Pada pemilu pertama tahun 1955 yang diselenggarakan pada masa orde lama, hingga pemilu terakhir yang diselenggarakan oleh pemerintahan Orde Baru, isu dana kampanye belum mendapatkan perhatian yang proporsional dalam berbagai peraturan yang mengatur tentang pemilu.

Pengaturan tentang dana kampanye belum dicantumkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan tentang Pemilihan Umum pada masa orde lama¹². Baru pada pemilu tahun 1999, sistem hukum & perundang-undangan pemilu di Indonesia mengintrodusir pengaturan tentang dana kampanye. Semangat reformasi untuk membentuk system pemerintahan yang demokratis membawa bangsa Indonesia ke dalam consensus untuk membentuk system kepartaian yang multi-partai, system pemilu yang tidak hanya menjunjung tinggi asas langsung, umum, bebas dan rahasia, tetapi juga ditambah dengan asas jujur dan adil. Salah satu implementasi dari komitmen tersebut adalah diadopsinya pengaturan tentang dana kampanye dalam UU nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

11 Pemilihan Umum di Indonesia dimulai untuk pertama kalinya pada tahun 1955 pada masa orde lama, selanjutnya pada masa Orde Baru pemilu dilaksanakan pada tahun 1971, pemilu 1977, pemilu 1982, pemilu 1987, pemilu 1992, dan pemilu 1997. Setelah tumbangya pemerintahan Orde Baru, pada masa reformasi pemilu diselenggarakan pada tahun 1999, pemilu 2004 dan terakhir adalah pemilu 2009.

12 Pengaturan tentang dana kampanye Pemilu sama sekali tidak dicantumkan dalam UU nomor 7 tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, dan Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1954, yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu tahun 1955, UU nomor 15/1969, tentang Pemilihan Umum Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu 1971, UU nomor 4 tahun 1971 tentang Perubahan atas UU nomor 5 tahun 1969 yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu tahun 1977, UU nomor 2 tahun 1980 tentang Perubahan atas UU nomor 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah oleh UU UU nomor 4 tahun 1971 yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu tahun 1982, UU nomor 1 tahun 1985 tentang Perubahan atas UU nomor 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah oleh UU UU nomor 4 tahun 1971 dan UU nomor 2 tahun 1980 yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu tahun 1987, PP nomor 37 tahun 1990 yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu tahun 1992, maupun PP nomor 74 tahun 1996 yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu tahun 1997.

UU nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu tahun 1999 pasal 48 dan pasal 49 mengatur tentang dana kampanye Pemilu. Cakupan pengaturan tentang dana kampanye dalam UU ini diatur dalam 4 ayat pada pasal 48 dan 3 ayat dalam pasal 49. Dalam ketentuan UU ini, dana kampanye dapat berasal dari kas pemerintah disamping dari kas partai politik dan sumbangan pihak ketiga¹³.

Dalam perkembangannya, pengaturan tentang dana kampanye untuk Pemilu tahun 2004 yang diatur dalam UU nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, dan UU nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, mengalami kemajuan dalam perspektif keluasan cakupan pengaturannya. UU nomor 12 tahun 2003 mencantumkan pengaturan tentang dana kampanye menjadi satu bagian tersendiri yang terdiri atas 3 pasal dan total 11 ayat. Sedangkan dalam UU nomor 23 tahun 2003, pengaturan tentang dana kampanye pemilu Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam 3 pasal dan 17 ayat. Pengaturan dana kampanye ini juga sudah mulai lebih detail dengan mencantumkan batasan maksimal sumbangan dana kampanye.

Pengaturan tentang dana kampanye dalam Pemilu 2009 semakin luas cakupannya. UU nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD mencantumkan 11 pasal terkait dengan pengaturan dana kampanye dengan pengaturan yang lebih rinci baik mencakup batasan maksimal sumbangan, perincian pihak-pihak yang dilarang memberikan sumbangan, waktu penyampaian laporan dana kampanye, dan sanksi atas pelanggaran dana kampanye¹⁴. Sedangkan UU nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden mencantumkan 10 pasal yang mengatur dana kampanye¹⁵.

Dalam konteks eksistensi pengaturan tentang dana kampanye sebagai pra-syarat untuk mewujudkan pemilu yang memenuhi asas jujur dan adil,

13 UU nomor 3 tahun 1999, pasal 49 ayat (1)

14 UU nomor 10 tahun 2008, tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, pasal 129-140

15 UU nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, pasal 94-103

terlihat bahwa terlaksananya amandemen konstitusi yang menambah 2 asas pemilu yakni jujur dan adil serta kehadiran pengaturan tentang dana kampanye dalam UU nomor 3 tahun 1999, UU nomor 12 tahun 2003, dan UU nomor 10 tahun 2008 merupakan bagian dari upaya pencapaian ius constituendum dalam tata hukum di Indonesia. Terlepas dari ada atau tidaknya kelemahan dalam pengaturan ius constitutum yang termuat dalam tata hukum tersebut, tidak dapat dipungkiri bahwa bangsa Indonesia telah mengambil langkah progressif dalam rangka mewujudkan ius constituendum dalam pengaturan pengelolaan dana kampanye Pemilu.

ANALISIS PENGARUH PERUBAHAN KONFIGURASI POLITIK TERHADAP PENGATURAN DANA KAMPANYE

Perubahan konfigurasi politik dalam sebuah Negara sangat berpotensi untuk mempengaruhi perubahan karakter hukumnya. Pada era Orde Baru, meskipun Presiden Soeharto selalu menasbihkan diri dan pemerintahannya telah menerapkan prinsip demokrasi, namun lebih tepat kiranya bila dikatakan bahwa model demokrasi yang diterapkan adalah model Westminster model of democracy, dimana salah satu karakter yang terlihat adalah diterapkannya system perwakilan representative eksklusif, dimana DPR diposisikan sebagai satu-satunya representasi rakyat yang formal, sehingga elemen demokrasi lainnya tidak diperhitungkan dalam proses penentuan kebijakan.

Dalam konfigurasi politik demikian, kekuasaan Pemerintah yang kuat, ditopang oleh parlemen yang didominasi oleh kekuatan partai pendukung pemerintah menjadikan rezim yang berkuasa dapat dengan bebas melakukan berbagai upaya untuk melanggengkan status quo¹⁶. Pemilihan umum yang pada dasarnya menjadi instrument demokratis

16 Dalam rangka mempertahankan status quo, pemerintahan Orde Baru mengeluarkan paket 5 undang-undang politik sebagai instrument untuk mengendalikan kekuatan politik baik di level parlemen maupun masyarakat. Presiden Soeharto juga mendorong terbentuknya system multi-partai sederhana melalui kebijakan fusi antar partai politik yang pada akhirnya mempersempit jumlah partai politik hanya menjadi 2 partai yakni PPP dan PDI ditambah Golkar

untuk mewedahi proses pengisian jabatan politik dan sirkulasi elit pemimpin politik, hanya menjadimoment formal untuk mempertahankan tampuk kekuasaan¹⁷.

Situasi yang berbalik secara frontal terjadi ketika era reformasi dimulai yang menghasilkan terbukanya kran demokrasi. System multi partai mulai diterapkan yang selanjutnya menghasilkan perubahan konfigurasi politik baru di parlemen hasil pemilu 1999. Didukung oleh terbukanya akses bagi masyarakat sipil dalam melakukan partisipasi pada proses penentuan kebijakan public, maka proses pembuatan kebijakan tentang pemilu semakin partisipatif¹⁸, dan menghasilkan perkembangan yang luar biasa, termasuk dalam pengaturan tentang dana kampanye.

PENGARUH TERHADAP CAKUPAN PENGATURAN TENTANG DANA KAMPANYE

Politik hukum tentang pemilu pada masa orde baru tidak mengalami perkembangan berarti, dan bahkan produk hukum berupa pengaturan tentang pemilu lebih banyak dikeluarkan oleh Pemerintah melalui Peraturan Pemerintah. Hingga pemilu terakhir pada era Orde Baru yakni Pemilu tahun 1997, dasar hukum pada level undang-undang yang dijadikan rujukan masih UU yang disahkan tahun 1985 yang pada dasarnya merupakan perubahan ketiga atas UU nomor 15 tahun 1969. Hal ini menunjukkan bahwa Orde Baru memiliki motif yang sangat kuat untuk menjadikan pemilu hanya sebagai proses formal untuk memperbarui dukungan politiknya, tanpa memiliki niatan untuk memperbaiki system pemilu dalam rangka menghasilkan output yang lebih baik.

17 Selama Pemerintahan Orde Baru, Pemerintah dan DPR sangat jarang melakukan perubahan UU tentang Pemilu, dan bahkan pengaturan tentang pemilu cenderung dimonopoli oleh Pemerintah melalui Peraturan Pemerintah.

18 Salah satu capaian fenomenal dari era reformasi terkait dengan deliberasi politik adalah disahkannya UU nomor 10 tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan yang salah satu isinya mengatur tentang tata cara pelibatan masyarakat dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Berakhirnya Orde Baru yang diikuti dengan terbukanya kran demokrasi melahirkan semangat untuk membangun system politik yang demokratis, salah satunya adalah mendorong terbentuknya system pemilu yang lebih baik. Tidak hanya penerapan system multi-partai saja, dalam pemilu di era reformasi ini, perbaikan system demokrasi dalam penyelenggaraan pemilu juga ditandai oleh:

- a) Diberlakukannya pemilu untuk anggota Dewan Perwakilan Daerah
- b) Diberlakukannya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung
- c) Diberlakukan system proporsional terbuka pada pemilu 2004, dan ditingkatkan lagi menjadi system penentuan calon terpilih melalui suara terbanyak.
- d) dan lain-lain.

Di samping perubahan-perubahan tersebut, terdapat pula perkembangan baru yang signifikan dalam pengaturan tentang dana kampanye, dimana pengaturan ini mulai diintrodusir dalam UU nomor 3 tahun 1999. Pengaturan ini terus mengalami perbaikan baik dari aspek cakupan pengaturan maupun kualitas sanksi terhadap pelanggaran danakampanye.

Adapun perkembangan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

ASPEK	PEMILU 1999		PEMILU 2004	
	UU NOMOR 3 TAHUN 1999	PEMILU LEGISLATIF	PEMILU PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN	
		UU NOMOR 12 TAHUN 2003	UU NOMOR 23 TAHUN 2003	
Cakupan Pengaturan	UU ini hanya mencakup pengaturan tentang sumber dana kampanye, batas maksimal sumbangan, laporan dan audit dana kampanye, dan sanksi yang memadukan antara sanksi administrative dan pidana	UU ini mengalami sedikit kemajuan dengan mengatur prosedur audit, serta mewajibkan KPU untuk mengumumkan hasil audit dana kampanye, namun sedikit mengalami kemunduran karena tidak menerapkan sanksi administrasi	UU ini mengalami sedikit kemajuan dengan mengatur prosedur audit, serta mewajibkan KPU untuk mengumumkan hasil audit dana kampanye	
Pengaturan tentang sumber dana kampanye	Dana kampanye dapat berasal dari Partai politik, Pemerintah yang berasal dari APBN dan APBD, Pihak lain yang tidak mengikat, yang mencakup badan swasta, yayasan, perusahaan dan perseorangan	Dana kampanye dapat berasal dari Anggota dan pengurus parpol termasuk calon anggota legislative, dan Sumbangan dari pihak lain yang meliputi perorangan atau badan hukum swasta. UU ini menghapus ketentuan sumber dana dari APBN dan APBD.	Dana kampanye dapat berasal dari: Pasangan Calon; partai politik dan/ atau gabungan partai politik yang mencalonkan; sumbangan pihak-pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta.	
Pengaturan tentang batasan sumbangan	Batas dana kampanye yang dapat diterima oleh Partai Politik Peserta Pemilu ditetapkan oleh KPU.	1. Sumbangan dari perseorangan maksimal Rp. 100 juta 2. Sumbangan dari badan hukum maksimal Rp. 750 juta.	1. Sumbangan dari perseorangan maksimal Rp. 100 juta 2. Sumbangan dari badan hukum maksimal Rp. 750 juta	
Pengaturan tentang laporan dana kampanye	Dana Kampanye Pemilihan Umum diaudit oleh Akuntan Publik, dan hasilnya dilaporkan oleh Partai Politik Peserta Pemilihan Umum kepada KPU 15 hari sebelum hari pemungutan suara dan 25 hari sesudah hari pemungutan suara	1. Jumlah sumba-ngan lebih dari Rp 5 juta wajib dilaporkn kepada KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota mengenai bentuk, jumlah sumbangan, dan identitas lengkap pemberi sumbangan. 2. KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota mengumumkan laporan sumbangan kepada masyarakat melalui media massa	1. Jumlah sumba-ngan lebih dari Rp 5 juta wajib dilaporkn kepada KPU/KPU Provinsi/ KPU Kabupaten/Kota mengenai bentuk, jumlah sumbangan, dan identitas lengkap pemberi sumbangan 2. Laporan sumbangan dana kampanye, disampaikan oleh Pasangan Calon kepada KPU satu hari sebelum masa kampanye dimulai dan satu hari sesudah masa kampanye berakhir. 3. KPU mengu-mumkan melalui media massa laporan sumbangan dana kampanye setiap Pasangan Calon kepada masyarakat satu hari setelah menerima laporan dari Pasangan Calon 4. Laporan dana kampanye diserahkan kepada KPU paling lambat 3 hari setelah hari pemungutan suara.	

	PEMILU 2009	
	PEMILU LEGISATIF	PEMILU PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN
	UU NOMOR 10 TAHUN 2008	UU NOMOR 42 TAHUN 2008
	UU ini mengalami kemajuan dengan memilah anatar laporan penerimaan dan penggunaan dana kampanye, serta mengatur tentang pembukuan dana kampanye, serta memadukan antara sanksi administrative dan pidana	UU ini mengalami kemajuan dengan memilah anatar laporan penerimaan dan penggunaan dana kampanye, serta mengatur tentang pembukuan dana kampanye, namun tidak mengintroduksi sanksi administrative.
	Dana kampanye dapat berasal dari : partai politik, calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari partai politik yang bersangkutan; dan sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain	Dana kampanye dapat berasal dari: Pasangan calon, Partai politik pengusung, dan Pihak lain berupa sumbangan yang tidak mengikat, yang dapat berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan hukum non pemerintah
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sumbangan dari perseorangan maksimal Rp. 1 milyar 2. Sumbangan dari badan hukum maksimal Rp. 5 milyar 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sumbangan dari perseorangan maksimal Rp. 1 milyar 2. Sumbangan dari badan hukum maksimal Rp. 5 milyar
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Laporan dana kampanye Partai Politik dan DPD Peserta Pemilu yang meliputi penerimaan dan pengeluaran disampaikan kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk oleh KPU paling lama 15 hari sesudah hari/tanggal pemungutan suara 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pasangan Calon dan tim Kampanye di tingkat pusat melaporkan penerimaan dana Kampanye kepada KPU 1 hari sebelum dimulai Kampanye dan 1 hari setelah berakhirnya Kampanye yang memuat nama atau identitas penyumbang, alamat, dan nomor telepon yang dapat dihubungi. 2. KPU mengumumkan laporan penerimaan dana Kampanye setiap Pasangan Calon kepada masyarakat melalui media massa 1 (satu) hari setelah menerima laporan dana Kampanye dari Pasangan Calon 34. 3. Laporan penggunaan dana kampanye disampaikan oleh pasangan calon kepada KPU paling lama 14 hari sejak berakhirnya masa Kampanye

ASPEK	PEMILU 1999	PEMILU 2004	
	UU NOMOR 3 TAHUN 1999	PEMILU LEGISLATIF	PEMILU PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN
		UU NOMOR 12 TAHUN 2003	UU NOMOR 23 TAHUN 2003
Audit laporan dana kampanye	Tidak diatur mekanisme audit	Seluruh laporan dana kampanye peserta Pemilu, baik penerimaan maupun pengeluaran, wajib diserahkan kepada akuntan publik terdaftar selambat-lambatnya 60 hari sesudah hari pemungutan suara	<ol style="list-style-type: none"> 1. KPU wajib menyerahkan laporan dana kampanye kepada kantor akuntan publik selambat-lambatnya 2 hari setelah KPU menerima laporan dana kampanye dari Pasangan Calon. 2. Kantor akuntan publik wajib menyelesaikan audit selambat-lambatnya 15 hari setelah diterimanya laporan dana kampanye dari KPU. 3. Hasil audit diumumkan oleh KPU selambat-lambatnya 3 (tiga) hari setelah KPU menerima laporan hasil audit dari kantor akuntan publik. 4. Laporan dana kampanye yang diterima KPU wajib dipelihara dan terbuka untuk umum
Pengaturan tentang sanksi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pelanggaran terhadap ketentuan tentang sumber penerimaan dana kampanye dan batasan dana kampanye, diancam dengan hukuman administrative berupa 37: <ol style="list-style-type: none"> a. Penghentian pemberian anggaran dari APBN dan APBD b. Dilarang mengikuti pemilu berikutnya c. pembekuan atau pembubaran partai politik oleh Mahkamah Agung 2. setiap orang yang memberikan sumbangan dana kampanye melebihi batas yang ditentukan diancam dengan hukuman penjara paling lama 3 bulan atau denda paling banyak 10 juta 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Setiap orang yang member atau menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan diancam dengan hukuman penjara paling sedikit 4 bulan dan paling lama 24 bulan dan/ atau denda paling sedikit 200 juta dan paling banyak 1 milyar 2. Setiap orang yang dengan sengaja menerima atau memberi dana kampanye dari atau kepada pihak-pihak yang dilarang, diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 bulan atau paling lama 24 bulan dan/ atau denda paling sedikit 200 juta atau paling banyak 1 miliar. 3. Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar dalam laporan dana kampanye Pemilu, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 bulan atau paling lama 12 bulan dan/ atau denda paling sedikit 1 juta atau paling banyak 10 juta 39 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pasangan calon yang melanggar ketentuan tentang larangan menerima sumbangan dari pihak yang dilarang, dikeneakan sanksi administrative berupa pembatalan sebagai peserta pemilu 2. Setiap orang yang memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan diancam dengan hukuman penjara paling sedikit 4 bulan dan paling lama 24 bulan dan/atau denda paling sedikit 200 juta dan paling banyak 1 milyar 3. Setiap orang yang dengan sengaja menerima atau memberi dana kampanye dari atau kepada pihak-pihak yang dilarang, diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 bulan atau paling lama 24 bulan dan/atau denda paling sedikit 200 juta atau paling banyak 1 miliar. 4. Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar dalam laporan dana kampanye Pemilu, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 bulan atau paling lama 12 bulan dan/atau denda paling sedikit 1 juta atau paling banyak 10 juta

	PEMILU 2009	
	PEMILU LEGISATIF	PEMILU PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN
	UU NOMOR 10 TAHUN 2008	UU NOMOR 42 TAHUN 2008
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kantor akuntan publik menyampaikan hasil audit kepada KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota paling lama 30 hari sejak diterimanya laporan. 2. KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota memberitahukan hasil audit dana kampanye Peserta Pemilu masing-masing kepada Peserta Pemilu paling lama 7 hari setelah KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/ kota menerima hasil audit dari kantor akuntan publik. 3. KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota mengumumkan hasil pemeriksaan dana kampanye kepada publik paling lambat 10 hari setelah diterimanya laporan hasil pemeriksaan 	<ol style="list-style-type: none"> 1. KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota menyampaikan laporan penerimaan dan penggunaan dana Kampanye yang diterima dari Pasangan Calon dan tim Kampanye kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk paling lama 7 hari sejak diterimanya laporan. 2. Kantor akuntan publik menyampaikan hasil audit kepada KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota paling lama 45 hari sejak diterimanya laporan. 3. KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota memberitahukan hasil audit dana Kampanye kepada masing-masing Pasangan Calon dan tim Kampanye paling lama 7 hari setelah KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota menerima hasil audit dari kantor akuntan publik. 4. KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota mengumumkan hasil audit dana Kampanye kepada masyarakat paling lama 10 hari setelah diterimanya laporan hasil audit dari kantor akuntan publik
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Partai politik dan calon anggota DPD yang tidak menyampaikan laporan awal dana kampanye pada waktu yang ditentukan dikenai sanksi berupa pembatalan sebagai peserta pemilu di wilayah yang bersangkutan 41 2. Partai politik dan calon anggota DPD yang tidak menyampaikan laporan penerimaan dan penggunaan dana kampanye pada waktu yang ditentukan kepada akuntan public yang ditunjuk KPU dikenakan sanksi berupa tidak ditetapkannya calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kab/Kota, DPD yang bersangkutan. 3. Setiap orang yang memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 bulan dan paling lama 24 bulan dan denda paling sedikit 1 miliar dan paling banyak 5 miliar 4. Peserta pemilu yang terbukti menerima sumbangan dan/atau bantuan dari pihak-pihak yang dilarang, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 bulan dan paling lama 36 bulan dan denda paling sedikit 12 juta dan paling banyak 36 juta 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Setiap orang yang memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 bulan dan paling lama 24 bulan dan denda paling sedikit 1 miliar dan paling banyak 5 miliar 2. Pelaksana Kampanye yang menerima dan tidak mencatatkan dana Kampanye berupa uang dalam pembukuan khusus dana Kampanye dan/atau tidak menempatkannya pada rekening khusus dana Kampanye Pasangan Calon, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 bulan dan paling lama 48 bulan dan denda sebanyak tiga kali dari jumlah sumbangan yang diterima 3. Pelaksana Kampanye yang menerima dan tidak mencatatkan berupa barang atau jasa dalam pembukuan khusus dana Kampanye, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 bulan dan paling lama 48 bulan dan denda sebanyak tiga kali dari jumlah sumbangan yang diterima. 4. Pasangan Calon yang menerima sumbangan dari pihak yang dilarang dan tidak melaporkan kepada KPU dan/atau tidak menyetorkan ke kas negara, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 bulan dan paling lama 48 bulan dan denda sebanyak tiga kali dari jumlah sumbangan yang diterima. 5. Pelaksana Kampanye yang menggunakan dana dari sumbangan yang dilarang dan/atau tidak melaporkan dan/ atau tidak menyetorkan ke kas negara sesuai batas waktu yang ditentukan, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 bulan dan paling lama 24 bulan dan denda sebanyak tiga kali dari jumlah sumbangan yang diterima. 6. Setiap orang yang melanggar larangan menggunakan anggaran, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 bulan dan paling lama 36 bulan dan denda paling sedikit 100 juta dan paling banyak 1 miliar 43

Dari matrik tersebut di atas, terlihat sangat jelas, bahwa pada masa reformasi, pemilu yang diselenggarakan sejak tahun 1999, hingga 2009, terdapat dinamika yang sangat progressive dalam pengaturan tentang dana kampanye pemilu. Perkembangan ini terlihat dari semakin meluasnya cakupan pengaturan tentang dana kampanye pemilu, dan juga meningkatnya kualitas sanksi yang diatur terhadap pelanggaran dana kampanye pemilu.

PENGARUH TERHADAP MODEL PENGATURAN SANKSI

Apabila kita lihat table di atas dan kita perbandingkan model pengaturan tentang sanksi atas pelanggaran dana kampanye, maka akan terlihat perubahan fluktuatif dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi rujukan hukum dalam pelaksanaan pemilu tahun 1999, 2004 dan 2009.

Dinamika pengaturan sanksi pelanggaran dana kampanye dapat dikategorikan sebagai berikut:

1. Penerapan pendekatan repressif dipadukan dengan pendekatan restitutif dalam pengaturan sanksi pelanggaran atas larangan dana kampanye. Pendekatan repressif ini terlihat dari pengaturan bentuk sanksi pelanggaran melalui bentuk sanksi pidana pemilu, sedangkan pendekatan restitutif ini diindikasikan dalam bentuk pengaturan sanksi administrative terhadap pelanggaran dana kampanye. UU nomor 3 tahun 1999 mengadopsi kedua pendekatan ini. Pasal 48 dan 49 UU ini mengatur tentang sanksi administrative terhadap pelanggaran atas ketentuan penerimaan dana kampanye dari pihak-pihak yang dilarang. Adapun sanksi administrasi yang diatur berupa penghentian pemberian anggaran dari APBN dan APBD, atau dilarang mengikuti pemilu berikutnya, atau pembekuan atau pembubaran partai politik oleh Mahkamah Agung. UU ini juga mengintroduksi sanksi pidana bagi pihak yang memberikan sumbangan dana kampanye melebihi batas yang ditentukan, yakni setiap orang

yang memberikan sumbangan dana kampanye melebihi batas yang ditentukan diancam dengan hukuman penjara paling lama 3 bulan atau denda paling banyak 10 juta.

2. Model pendekatan ini dipergunakan dalam pemilu tahun 1999 dan pemilu tahun 2009, yakni melalui UU nomor 3 tahun 1999, UU nomor 10 tahun 2008 dan UU nomor 42 tahun 2009.
3. Model pendekatan repressive, yakni penekanan kepada penerapan sanksi pidana terhadap pelanggaran dana kampanye. Pendekatan ini dipergunakan pada pemilu 2004, dimana pada pemilu tersebut undang-undang nomor 12 tahun 2003 dan undang-undang nomor 23 tahun 2003 hanya mengatur ancaman pidana bagi pelanggaran atas larangan terkait dengan dana kampanye.
4. Model tahun 2009. Model penerapan sanksi pelanggaran dana kampanye dalam pemilu 2009, jika diperbandingkan antara pengaturan dalam pemilu legislative melalui UU nomor 10 tahun 2008 dengan pengaturan dalam pemilu presiden dan wakil presiden melalui UU nomor 42 tahun 2008, terdapat perbedaan yang fundamental. UU nomor 10 tahun 2008 menerapkan perpaduan antara sanksi administrative dan pidana terhadap pelanggaran dana kampanye oleh peserta pemilu. Sanksi administrative yang diatur terdiri atas 2 bentuk: pertama, pembatalan sebagai peserta pemilu, dan kedua; pembatalan penetapan sebagai calon terpilih. Namun dalam UU nomor 42 tahun 2008 tentang pemilihan umum presiden dan wakil presiden, ancaman sanksi atas pelanggaran dana kampanye hanya diatur melalui sanksi pidana, tanpa sanksi administrative.

KELEMAHAN PENGATURAN DANA KAMPANYE DALAM UU NOMOR 8/2012

Proses revisi UU nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD diliputi asa yang cukup tinggi baik di kalangan akademisi, NGO dan tentunya partai politik dan fraksi-fraksi di DPR. Komitmen fraksi-fraksi nampak sangat kuat untuk memperbaiki

sistem pemilu, dengan didukung oleh beberapa NGO. Sejak 2011, proses pembahasan rancangan revisi dimulai di tingkat Badan Legislasi DPR, dengan target bahwa UU Pemilu yang baru harus tuntas selambat-lambatnya 2 tahun sebelum Pemilu 2014. Berbagai isu krusial dibahas secara intensif baik mencakup sistem pemilu, maupun prosedur teknisnya. Salah satu isu pembahasan yang cukup mendapat perhatian adalah upaya mereformasi sistem pendanaan kampanye pemilu.

Namun sayangnya, proses yang sangat konstruktif ini terciderai oleh transaksi politik antar fraksi hanya terbatas pada 4 isu yakni besaran angka parliamentary threshold, sistem pemilu proporsional terbuka atau tertutup, sistem konversi suara ke dalam kursi, dan jumlah alokasi kursi di tingkat daerah pemilihan. Perdebatan tentang keempat isu tersebut mendominasi fase akhir pembahasan RUU Pemilu, dan pada akhirnya dalam proses negosiasi dan consensus akhir terhadap keempat isu tersebut yang dilakukan pada detik-detik terakhir menjelang sidang paripurna pengesahan atas RUU tersebut, hasil kesepakatannya tidak diikuti dengan pengkajian ulang atas dampak dari keempat isu tersebut terhadap sistem lainnya dalam UU Pemilu.

Salah satu korban dari proses tersebut adalah pengaturan tentang sistem pendanaan kampanye pemilu. Sebagaimana diuraikan sebelumnya, sistem pendanaan kampanye pemilu memiliki keterkaitan erat dengan pilihan atas sistem pemilu, apakah proporsional terbuka atau tertutup. Transaksi politik di detik terakhir menjelang pengesahan RUU Pemilu yang disertai dengan kecerobohan para anggota dewan menyebabkan tidak sinkronnya pilihan atas sistem pemilu yang ditetapkan (proporsional terbuka) dengan desain dan sistem pendanaan kampanye.

RUU yang kemudian ditetapkan menjadi UU nomor 8 tahun 2012 mengatur tentang pendanaan kampanye pada Bagian Kesepuluh. Terdapat 12 pasal yang mengatur tentang pendanaan kampanye Pemilu yakni Pasal 129-140, dan diikuti dengan 4 pasal yang mengatur tentang sanksi atas pelanggaran terhadap ketentuan tentang pendanaan kampanye yakni Pasal 280, 303, 304, dan 305. Secara umum, ketentuan tentang pendanaan kampanye ini tidak mengalami perubahan yang berarti dibandingkan dengan UU nomor 10 tahun 2008.

Kelahiran UU nomor 8 tahun 2012 ini menyisakan beberapa masalah

terkait dengan pengaturan dana kampanye;

1. Terjadi penurunan derajat kualitas pengaturan dana kampanye pemilu apabila diperbandingkan antara UU nomor 10 tahun 2008 dengan UU nomor 8 tahun 2012. Hal ini dapat secara jelas dilihat dalam table berikut:

Skema Perubahan Pengaturan tentang Dana Kampanye

ISU	UU NOMOR 10 TAHUN 2008	UU NOMOR 8 TAHUN 2012	KETERANGAN
Batasan besaran sumbangan pihak lain kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha non pemerintah untuk kampanye pemilu anggota DPR dan DPRD	Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)	Rp7.500.000.000,00 (tujuh miliar lima ratus juta rupiah)	Terdapat peningkatan threshold maksimal sumbangan
Tenggat waktu penyampaian laporan awal dan rekening khusus dana kampanye	Paling lambat 7 (tujuh) hari sebelum hari pertama jadwal pelaksanaan kampanye dalam bentuk rapat umum	Paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum hari pertama jadwal pelaksanaan Kampanye Pemilu dalam bentuk rapat umum	Penambahan jangka waktu
Ancaman pidana terhadap pelaku manipulasi laporan dana kampanye	Pasal 281 Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan tidak benar dalam laporan dana kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 dan Pasal 135 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).	Pasal 280 Peserta Pemilu yang dengan sengaja memberikan keterangan tidak benar dalam laporan dana Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 ayat (1) dan ayat (2) serta Pasal 135 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan denda paling banyak Rp12.000.000,00 (dua belas juta rupiah).	Terjadi penurunan ancaman pidana terhadap pelaku manipulasi laporan dana kampanye

ISU	UU NOMOR 10 TAHUN 2008	UU NOMOR 8 TAHUN 2012	KETERANGAN
Ancaman pidana terhadap pelanggaran batas maksimum sumbangan dana kampanye	<p>Pasal 276</p> <p>Setiap orang yang memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 131 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 133 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp.1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp.5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).</p>	<p>Pasal 303</p> <p>(1) Setiap orang, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah yang memberikan dana Kampanye Pemilu melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 131 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).</p> <p>(2) Setiap Peserta Pemilu yang menggunakan kelebihan sumbangan, tidak melaporkan kelebihan sumbangan kepada KPU, dan/atau tidak menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa Kampanye Pemilu berakhir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 131 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).</p> <p>Pasal 304</p> <p>(1) Setiap orang, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah yang memberikan dana Kampanye Pemilu melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 133 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).</p> <p>(2) Setiap Peserta Pemilu yang menggunakan kelebihan sumbangan, tidak melaporkan kelebihan sumbangan kepada KPU, dan/atau tidak menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa Kampanye Pemilu berakhir sebagaimana dimaksud dalam Pasal 133 ayat (4) dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).</p>	<p>Terjadi perubahan subyek yang dikenakan ancaman pidana. Dalam UU nomor 10 tahun 2008, pemberi dan penerima diancam dengan hukum pidana. Sedangkan dalam UU nomor 8 tahun 2012, pemberi yang melanggar batas maksimum sumbangan diancam dengan ancaman pidana, namun terhadap penerima sumbangan (partai politik) hanya diancam dengan hukuman pidana jika tidak menyerahkan kelebihan sumbangan kepada KPU, dan/atau tidak menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara paling</p>
Ancaman pidana terhadap penerima sumbangan dari pihak yang dilarang	<p>Pasal 277</p> <p>Peserta pemilu yang terbukti menerima sumbangan dan/atau bantuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 139 dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp.12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp.36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).</p>	<p>Pasal 305</p> <p>Peserta Pemilu yang terbukti menerima sumbangan dana Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 139 dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).</p>	<p>Terjadi penghapusan ancaman pidana minimal.</p>

Dari table diatas terlihat adanya penurunan derajat kualitas pengaturan dana kampanye dibandingkan antara UU nomor 10 tahun 2008 dengan UU nomor 8 tahun 2012.

2. Pengaturan tentang dana kampanye dalam UU nomor 8 tahun 2012 tidak memperbaiki carut-marut sistem pengaturan dana kampanye dalam UU nomor 10 tahun 2008. Kekacauan pengaturan dana kampanye dalam UU nomor 10 tahun 2008 dapat dimaklumi karena terjadinya perubahan sistem pemilu sebagai akibat dari adanya putusan Mahkamah Konstitusi yang menentukan bahwa penentuan calon terpilih berdasarkan suara terbanyak, dimana putusan ini menghasilkan perubahan fundamental metode kampanye dan metode pengelolaan dana kampanye dari berbasis institusi partai menjadi berbasis caleg. Akibatnya, sistem pembukuan dan pelaporan dana kampanye dalam Pemilu 2009 mengalami kekacauan dan mismatch.

Sayangnya, dalam UU nomor 8 tahun 2012, persoalan ini tidak dibenahi. Meskipun UU ini secara jelas telah menganut sistem proporsional terbuka dengan penentuan caleg terpilih berdasarkan suara terbanyak, namun sistem pengelolaan dana kampanye tetap dibangun berbasis partai politik, dan tidak secara tegas memandatkan upaya untuk mensinkronkan antara pengelolaan dana kampanye oleh caleg dengan dana kampanye partai politik. Hal ini mengakibatkan munculnya permasalahan di level:

- (a) ketidakjelasan entitas pengelola dana kampanye. Apakah caleg juga harus membuat pembukuan dan laporan dana kampanye? Bagaimana pola hubungan antara partai dengan caleg dalam mengelola dan melaporkan dana kampanye? Pada sistem proporsional terbuka, entitas pengelola dana kampanye tidak cukup hanya partai politik, tetapi juga harus mencakup juga caleg, karena caleg mengelola secara langsung dana kampanye, sehingga caleg juga berkewajiban untuk mengelola dan mempertanggungjawabkan dana kampanyenya. Dalam sistem proporsional terbuka, partai sebagai entitas pengelola dana kampanye menjalankan peran

ganda yakni sebagai entitas yang mengelola dana kampanye yang berada di bawah penguasaannya, dan juga berperan sebagai konsolidator atas pengelolaan dan pelaporan dana kampanye seluruh calegnya.

- (b) entitas penerima sumbangan dana kampanye. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, dalam sistem proporsional tertutup, penerimaan sumbangan dana kampanye dapat secara mudah dipusatkan kepada institusi partai politik selaku entitas tunggal dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban dana kampanye. Namun dalam sistem proporsional terbuka, penerimaan sumbangan dana kampanye lebih sulit disentralisasi kepada partai politik, karena seluruh caleg cenderung secara aktif melakukan fund raising untuk membiayai kampanye individual mereka. Pertanyaannya, apakah caleg boleh menerima sumbangan dana kampanye ? kalo iya, bagaimana mekanisme pembukuannya ? Bagaimana mekanisme pengawasannya ?
- (c) sistem pembukuan dana kampanye. Dalam sistem proporsional terbuka yang mendorong pengelolaan dana kampanye dilakukan oleh 2 entitas (partai politik dan caleg) akan mengharuskan sistem pembukuan dana kampanye dibuat dalam format yang mampu mencerminkan arus dana kampanye di 2 entitas tersebut. Oleh karena itu, dalam sistem proporsional terbuka, diperlukan mekanisme pembukuan dana kampanye yang mampu mengintegrasikan antara pembukuan dana kampanye caleg dan pembukuan dana kampanye partai atau lebih lazim disebut sistem pembukuan yang terintegrasi. Permasalahannya, UU nomor 8 tahun 2012 tidak mengatur tentang hal ini.
- (d) Sistem pengawasan terhadap pengelolaan dan pelaporan dana kampanye. Sistem proporsional terbuka mengharuskan sistem pengawasan atas pengelolaan dan pelaporan dana kampanye harus dilakukan terhadap 2 entitas yakni terhadap laporan keuangan partai politik dan laporan keuangan caleg. Dalam kaitan ini, menjadi tugas berat bagi pengawas Pemilu

dan masyarakat untuk mengawasi validitas dan akurasi dana kampanye pemilu.

Daftar Pustaka

Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, dan Topo Santoso, *Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Tata Politik Demokratis*, Partnership for Governance Reform Indonesia, Jakarta, 2008.

JB Daliyo, dkk, *Pengantar Ilmu Hukum*, Gramedia, Jakarta, 1992, hal 4.

Moempoeni Moelatiningsih Maemoenah, *Implementasi Azaz-azaz Hukum Tata Negara Menuju Perwujudan Ius Constituendum di Indonesia*, Semarang, 16 Desember 2003, hal 28

Internasional IDEA, *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Jakarta: International IDEA, 2004.

Karl-Heinz Nassmacher, dikutip dari *Modul Pemantauan Dana Kampanye*, ICW: Jakarta, 2004

Teten Masduki, *Urgensi Pengawasan Dana Kampanye Pemilu*, Jakarta 29 November 2008.

Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, (New Haven and London: Yale University Press, 1984), Dieter Nohlen, *Elections and Electoral System*, (New Delhi: Macmilan, 1996).

Peraturan Perundang-Undangan

UU nomor 7 tahun 1953 tentang Pemilihan Anggota Konstituante dan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat,

Peraturan Pemerintah nomor 9 tahun 1954,

UU nomor 15/1969, tentang Pemilihan Umum Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat

UU nomor 4 tahun 1971 tentang Perubahan atas UU nomor 5 tahun 1969

UU nomor 2 tahun 1980 tentang Perubahan atas UU nomor 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah oleh UU UU nomor 4 tahun 1971

UU nomor 1 tahun 1985 tentang Perubahan atas UU nomor 15 tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat sebagaimana telah diubah oleh UU UU nomor 4 tahun 1971

UU nomor 2 tahun 1980 yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu tahun 1987

PP nomor 37 tahun 1990

PP nomor 74 tahun 1996 yang menjadi dasar pelaksanaan Pemilu tahun 1997

UU nomor 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum

UU nomor 12 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD

UU nomor 23 tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

UU nomor 10 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD

UU nomor 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

PEMBATASAN DANA KAMPANYE: GAGASAN UNTUK PENGATURAN PEMILU LEGISLATIF

Oleh: **Didik Supriyanto** dan **Lia Wulandari**¹

ABSTRACK

The limitation of campaign finance is an old issue in Indonesia election. Since 1999 election until the last presidential election and local election, all the rules always required about the campaign finance limitation. The problem about the campaign finance, there are only provide about the maximal donation or the banned to be donors. That caused uneffective rule to limit the campaign finance. The restriction campaign finance from the income and the sources of financing has been proven failed to control the campaign finance nor to create the equality of political competition. In fact, it has been increased corruption within the winner candidates post election. To prevent and resolve the problem, there should be a regulation that limit the political campaign finance income and expenditure. It needed to prevent the political parties and candidates to raised money as much as they could because they would knew that they couldn't spend the money if over limit.

A. LATAR BELAKANG

Pasca jatuhnya rezim Orde Baru, Indonesia telah menyelenggarakan tiga kali pemilu legislatif, dua kali pemilu presiden, dan dua gelombang

1 Didik Supriyanto, Ketua Perludem; Lia Wulandari, Peneliti Politik Perludem.

pemilu kepala daerah. Dari Pemilu 1999 ke Pemilu 2004 lalu Pemilu 2009, baik pada pemilu legislatif maupun pemilu presiden, dana yang dihabiskan untuk pemilu semakin meningkat; demikian juga dengan gelombang Pilkada 2005 dan Pilkada 2010. Peningkatan jumlah dana itu tidak hanya terjadi pada biaya penyelenggaraan yang dibebankan pada APBN dan APBD tetapi juga biaya kampanye yang harus ditanggung partai politik, calon anggota legislatif, calon presiden, dan calon kepala daerah.

Kenaikan harga pokok kebutuhan kampanye akibat inflasi tahunan dengan sendirinya menaikkan total harga kebutuhan kampanye. Demikian juga penambahan jumlah pemilih, jumlah kursi yang diperebutkan, dan jumlah calon, mengakibatkan total biaya kampanye menjadi berlipat. Selain faktor ekonomi dan demografi tersebut, peningkatan dana kampanye juga disebabkan oleh faktor politik.

Perubahan sistem pemilu atau instrumen sistem pemilu, telah melipatgandakan biaya kampanye. Pemilu 1999 yang menggunakan daftar calon tertutup dan Pemilu 2009 yang menggunakan daftar calon terbuka, telah menggandakan dana kampanye. Pada Pemilu 1999 kampanye hanya dilakukan oleh partai politik; sedangkan pada Pemilu 2009, selain partai politik, para calon anggota legislatif juga berkampanye. Akhirnya, kampanye di media massa elektronik, khususnya televisi, yang semakin mahal, juga berdampak langsung pada penambahan biaya kampanye. Dalam hal ini, partai politik dan calon tidak bisa menghindari kampanye di televisi, karena televisi merupakan media yang paling luas dalam menjangkau masyarakat dan paling efektif dalam meyakinkan pemilih.

Biaya kampanye yang terus meningkat akhirnya menimbulkan ketimpangan atau ketidakadilan di kalangan partai politik peserta pemilu dan calon. Partai politik dan calon yang memiliki dana besar dapat memaksimalkan kampanyenya untuk merebut suara pemilih sedangkan partai politik dan calon yang memiliki dana pas-pasan terpaksa berkampanye apa adanya sehingga sulit merebut hati pemilih. Dari pemilu ke pemilu menunjukkan peran besar televisi dalam mempengaruhi suara pemilih sehingga partai politik dan calon yang mampu membeli lebih banyak iklan kampanye di televisi cenderung berhasil meraih suara. Padahal, kenyataannya tidak semua partai politik dan calon memiliki kemampuan membeli iklan kampanye di televisi secara maksimal.

Jika selama masa pemilu besarnya dana kampanye menimbulkan ketidakadilan di kalangan partai politik peserta pemilu dan calon; pada pascapemilu besarnya dana kampanye menyebabkan korupsi di lingkungan pejabat politik. Hal itu terjadi karena para kader partai politik yang menduduki jabatan politik harus mengumpulkan dana untuk membiayai kegiatan partai politik dan mempersiapkan dana kampanye untuk pemilu berikutnya. Keharusan mengumpulkan dana itulah yang mendorong mereka menyalahgunakan kewenangannya sebagai pejabat publik untuk memanfaatkan atau mengambil dana negara yang dikelolanya.

Terus meningkatnya dana kampanye, di satu pihak telah menimbulkan ketidakadilan di kalangan peserta pemilu dan calon; di lain pihak, telah mendorong terjadinya korupsi di lingkungan pejabat politik. Tentu saja hal ini tidak bisa dibiarkan terus berlangsung, sebab pada ujungnya hal itu akan menjadikan rakyat tidak percaya kepada pemilu sebagai instrumen demokrasi, menyebabkan tidak percaya kepada demokrasi sebagai tatanan yang paling sedikit menistakan kemanusiaan. Oleh karena itu, harus ada upaya nyata agar dana kampanye bisa dikontrol sehingga tercipta keadilan dalam berkampanye serta mencegah sedini mungkin agar para pejabat politik hasil pemilu tidak terlibat korupsi. Upaya yang paling mudah dilakukan sekaligus paling efektif hasilnya adalah melakukan pembatasan dana kampanye.

Pembatasan dana kampanye sesungguhnya bukan hal yang baru dalam pemilu Indonesia. Sejak Pemilu 1999 hingga pemilu presiden dan pemilu kepala daerah terakhir, semua peraturan yang berkaitan dengan pemilu melakukan pembatasan dana kampanye. Hanya saja pembatasan ini terbatas pada besarnya sumbangan, atau dari sisi pemasukan sehingga tidak efektif membatasi dana kampanye. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008, misalnya, mengatur bahwa sumbangan perseorangan kepada partai politik peserta pemilu maksimal Rp 1 miliar, sedangkan sumbangan badan usaha maksimal Rp 5 miliar. Karena jumlah penyumbang perseorangan dan badan usaha tidak dibatasi, partai politik sesungguhnya bisa mengumpulkan dana nyaris tanpa batas pula.

Pembatasan dana kampanye dari sisi pemasukan atau penyumbang terbukti gagal membatasi dana kampanye secara keseluruhan sehingga menimbulkan ketimpangan di kalangan partai politik peserta pemilu dan calon serta mendorong terjadinya korupsi di lingkungan pejabat

politik pascapemilu. Oleh karena itu, pembatasan harus juga dilakukan dari sisi pengeluaran atau belanja. Sebab, dengan cara ini partai politik peserta pemilu atau calon tidak lagi berusaha menggalang dana kampanye sebanyak mungkin karena mereka tahu dana tersebut tidak bisa digunakan jika dikumpulkan melampaui batas yang diperbolehkan.

Efektivitas kampanye pada akhirnya ditentukan oleh seberapa kreatif atau atraktif (kualitas) kampanye yang dilakukan oleh partai politik dan calon, bukan lagi oleh berapa banyak (kuantitas) kampanye yang mereka lakukan. Meskipun demikian, mengatur pembatasan dana kampanye dari sisi pengeluaran atau belanja relatif lebih sulit daripada pembatasan dana dari sisi pemasukan atau sumbangan. Salah satu sebabnya adalah jumlah jenis barang/jasa kampanye yang harus dibeli jauh lebih banyak dan variatif daripada jumlah pemberi sumbangan. Meskipun demikian ada beberapa negara yang berhasil menerapkan aturan pembatasan belanja kampanye ini sehingga bisa dijadikan bahan pembelajaran. Yang tidak kalah penting adalah mengidentifikasi pengeluaran atau belanja partai politik dan calon pada pemilu-pemilu sebelumnya yang kemudian bisa dijadikan pegangan untuk melakukan pembatasan dana kampanye dari sisi pengeluaran.

B. PRINSIP PEMBATAHAN DANA KAMPANYE

Keadilan dan Kesetaraan. Prinsip utama pembatasan dana kampanye dari sisi belanja adalah keadilan dan kesetaraan di antara partai peserta pemilu dan calon. Prinsip ini menjadi dasar untuk menciptakan kesempatan yang sama di antara para partai politik peserta pemilu dalam berkompetisi memperebutkan suara pemilih. Itu artinya hasil pemilu tidak ditentukan oleh siapa yang memiliki dana paling banyak, melainkan oleh kinerja dan kreativitas partai politik peserta pemilu dan calon dalam melakukan kampanye. Prinsip ini merupakan landasan untuk menciptakan persaingan sehat karena masing-masing partai politik dan calon memiliki peluang yang sama untuk berkampanye dalam rangka meyakinkan pemilih.

Akuntabilitas dan Transparansi. Prinsip transparansi mengharuskan partai politik peserta pemilu dan calon bersikap terbuka

terhadap semua proses pengelolaan dana kampanye, khususnya, dalam pemasukan atau pendapatan serta pengeluaran atau belanja. Di sini sejumlah kewajiban harus dilakukan oleh partai politik dan calon, seperti membuat daftar penyumbang, daftar pendapatan, daftar belanja, neraca dan lain-lain. Tujuan membuat daftar penyumbang, daftar pendapatan dan daftar belanja, neraca, dan lain-lain adalah untuk menguji prinsip akuntabilitas, yaitu memastikan tanggung jawab partai politik dan calon dalam proses menerima dan membelanjakan dana kampanye sesuai etika dan tidak melanggar peraturan.

C. PRAKTEK DI BEBERAPA NEGARA

Banyak negara membatasi dana kampanye dari sisi belanja dengan metode berbeda-beda. Amerika Serikat sesungguhnya tidak membatasi belanja kampanye, sejauh dana yang digunakan untuk belanja itu dikumpulkan dari publik. Namun, begitu calon presiden menerima dana bantuan negara, maka belanja kampanye dibatasi. KPU Meksiko mendapat mandat mengelola kampanye di media sehingga setiap partai politik peserta pemilu memiliki iklan di media dengan durasi dan slot yang sama. Hal serupa juga terjadi di Inggris. Sebagaimana tampak pada Tabel 1, banyak negara yang melakukan pembatasan dana kampanye dari sisi belanja.

Berikut ini adalah beberapa metode pembatasan belanja kampanye yang berlaku di beberapa negara:

1. Pembatasan berdasarkan jabatan publik yang diperebutkan dalam pemilu. Misalnya, calon presiden USD 50 M, calon gubernur USD 25 miliar, walikota USD 10 miliar. Pembatasan nilai memudahkan proses audit laporan keuangan para calon.
2. Pembatasan berdasarkan daerah pemilihan. Dalam hal ini berlaku rumus: semakin besar daerah pemilihan, semakin besar pula batas maksimal dana kampanye. Penetapan jumlah maksimal dihitung berdasarkan perkiraan belanja partai politik dan calon dalam berkampanye di daerah pemilihan. Secara umum, formulanya adalah menetapkan harga kampanye per pemilih, sehingga jumlah maksimalnya tinggal mengkalikan dengan jumlah pemilih di daerah

pemilihan yang bersangkutan.

3. Pembatasan dana kampanye dilakukan dengan cara negara (KPU) menyediakan ruang dan waktu untuk berkampanye di media massa dengan ketentuan ruang dan durasi yang sama bagi seluruh partai politik peserta pemilu dan calon.
4. Pembatasan dana kampanye juga bisa dilakukan dengan membatasi masa kampanye. Asumsinya semakin panjang masa kampanye akan semakin besar kebutuhan dana kampanye. Oleh karena itu agar dana kampanye bisa ditekan sesedikit mungkin atau dibatasi, maka masa kampanye dipotong.

Tabel 1: Pembatasan Dana Kampanye di Beberapa Negara²

NEGARA	PERATURAN DALAM UNDANG-UNDANG	PENGUMUMAN DAN ATAU LAPORAN	PEMBATASAN SUMBANGAN MASYARAKAT	PEMBATASAN SUMBANGAN PERUSAHAAN	PEMBATASAN SUMBANGAN LUAR NEGERI	PEMBATASAN PENGELUARAN/ BELANJA KAMPANYE
Albania	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada (Dibatasi)	Tidak Ada
Austria	Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada
Belgia	Ada	Ada	Ada	Ada (Dilarang)	Tidak Ada	Ada
Kroasia	Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada
Republik Czechnya	Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada (Dilarang)	Tidak Ada
Denmark	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada
Estonia	Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada (Dibatasi)	Tidak Ada
Finlandia	Tidak Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada
Perancis	Ada	Ada	Ada	Ada (Dilarang)	Ada (Dibatasi)	Ada
Georgia	Ada	Ada	Ada	Ada (Dibatasi)	Ada (Dibatasi)	Ada
Jerman	Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada (Dibatasi)	Tidak Ada
Yunani	Ada	Ada		Ada (Dibatasi)	Tidak Ada	Ada
Hungaria	Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak	Ada (Dibatasi)	Ada
Irlandia	Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada
Italia	Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada
Latvia	Ada	Ada	Ada	Ada (Dibatasi)	Ada (Dilarang)	Tidak Ada
Lithuania	Ada	Ada	Tidak Ada	Ada (Dibatasi)	Ada (Dibatasi)	Ada
Luxembourg	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada
Moldova	Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada (Dilarang)	Tidak Ada
Belanda	Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada

² Sumber: Ingrid van Biezen, "Political parties as public utilities", Party Politics, 2004.

NEGARA	PERATURAN DALAM UNDANG-UNDANG	PENGUMUMAN DAN ATAU LAPORAN	PEMBATASAN SUMBANGAN MASYARAKAT	PEMBATASAN SUMBANGAN PERUSAHAAN	PEMBATASAN SUMBANGAN LUAR NEGERI	PEMBATASAN PENGELUARAN/ BELANJA KAMPANYE
Norwegia	Tidak Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada
Polandia	Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada (Dilarang)	Tidak Ada
Portugal	Ada	Ada	Ada	Ada (Dibatasi)	Ada (Dibatasi)	Ada
Romania	Ada	Ada	Ada	Ada (Dibatasi)	Ada (Dibatasi)	Tidak Ada
Rusia	Ada	Ada	Ada	Tidak Ada	Ada (Dilarang)	Ada
Slovakia	Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada (Dilarang)	Ada
Slovenia	Ada	Ada	Ada	Ada (Dibatasi)	Ada (Dilarang)	Tidak Ada
Spanyol	Ada	Ada	Ada	Ada (Dibatasi)	Ada (Dilarang)	Tidak Ada
Swedia	Tidak Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada
Yugoslavia	Ada	Ada	Ada	Ada (Dibatasi)	Ada (Dilarang)	Ada
Swis	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada
Ukraina	Tidak Ada	Ada	Ada	Tidak Ada	Ada (Dilarang)	Ada
Inggris	Ada	Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada	Ada

D. SISTEM PEMILU, FORMAT KAMPANYE, DAN PEMBATASAN DANA KAMPANYE

Pembatasan dana kampanye sangat tergantung pada format kampanye, sedangkan format kampanye sangat ditentukan oleh sistem pemilu yang digunakan. Pada pemilu eksekutif (presiden, gubernur, dan bupati/walikota) berlaku dua sistem pemilihan: *popular vote* dan *electoral college*. Yang pertama, pemenangnya ditentukan oleh mayoritas suara yang diraih oleh calon—dan oleh karena itu biasanya diikuti oleh putaran kedua untuk menentukan mayoritas—sedangkan yang kedua pemenangnya ditentukan oleh jumlah utusan yang dimenangkan pada setiap daerah pemilihan.

Pada pemilu legislatif sistem pemilu lebih kompleks. Di satu pihak ada sistem pemilu mayoritarian yang dicirikan dengan kursi tunggal pada setiap daerah pemilihan dan formula perolehan kursinya menggunakan metode mayoritas atau pluralitas; di lain pihak terdapat sistem pemilu proporsional yang dicirikan dengan jumlah kursi setiap daerah pemilihan lebih dari dua dan formula perolehan kursinya dihitung secara proporsional.

Kombinasi kedua sistem itu menghasilkan sistem campuran.

Pada sistem mayoritarian, karena berkursi tunggal dalam daerah pemilihan, maka kompetisi yang terjadi adalah kompetisi antar calon. Di sini peran partai politik hanya mengajukan nama calon, seterusnya calonlah yang bertarung penuh dengan calon lainnya sehingga para calon yang melakukan kampanye. Oleh karena itu, dalam sistem pemilu mayoritarian, pembatasan dana kampanye relatif praktis karena hanya diberlakukan kepada dana kampanye calon.

Proporsional Daftar Tertutup. Dalam sistem pemilu proporsional, kompleksitas pengaturan dana kampanye terikat kepada metode pencalonan dan formula calon terpilih. Apabila partai politik menyusun daftar calon secara berurutan dengan formula calon terpilih berdasar nomor urut, maka partai politik memegang peran sentral dalam kampanye. Di sini partai mengendalikan segalanya karena partai yang menyusun daftar calon, partai juga yang menentukan calon terpilihnya. Dalam sistem demikian maka pembatasan belanja partai bisa diterapkan kepada partai politik.

Proporsional Daftar Terbuka. Jika partai politik mengajukan daftar calon secara terbuka – biasanya disusun berdasarkan abjad atau undian – dan formula calon terpilih berdasar suara terbanyak, pengaturan dana kampanye menjadi sangat kompleks. Di sini, partai politik tetap memegang peran dalam kampanye, tetapi sesungguhnya calonlah yang lebih banyak melakukan kampanye. Karena jumlah calon yang diajukan partai politik banyak maka persaingan antarcalon dalam satu partai tidak terhindarkan. Di sinilah kompleksitas pengaturan dana kampanye yang terjadi. Sebab, yang melakukan kampanye tidak hanya partai politik peserta pemilu, tetapi juga para calon. Oleh karena itu pembatasan belanja kampanye juga diterapkan kepada para calon; demikian juga dengan kewajiban membuat laporan dana kampanye.

E. OBYEK PEMBATASAN: WILAYAH DAN BARANG/JASA KAMPANYE

Dalam rangka pengaturan untuk pemilu legislatif, maka obyek

pembatasan dana kampanye mengacu pada format kampanye yang ditentukan oleh sistem pemilu: pertama, jika menggunakan sistem pemilu proporsional daftar tertutup, maka partai politik menjadi satu-satunya pengendali dana kampanye; tetapi jika menggunakan sistem proporsional daftar terbuka maka selain partai politik, calon juga berperan penting dalam kampanye. Artinya, dalam sistem pemilu proporsional daftar tertutup, partai politik menjadi aktor utama; sedangkan dalam sistem proporsional daftar terbuka, partai politik dan calon sama-sama memegang peran penting.

Partai Politik Aktor Tunggal. Sistem pemilu proporsional daftar tertutup menempatkan partai politik sebagai aktor tunggal pelaku kampanye. Oleh karena itu, kegiatan kampanye sesungguhnya dikendalikan oleh struktur organisasi partai politik: DPP (nasional), DPD (provinsi), DPC (kabupaten/kota), Ranting (kecamatan), Anak Ranting (desa/kelurahan). Untuk mempermudah pembatasan belanja kampanye, maka pengaturan kampanye harus dimulai membagi kerja kampanye berdasarkan struktur partai politik. Kampanye nasional ditangani DPP, kampanye provinsi ditangani DPD, kampanye kabupaten/kota ditangani DPC, kampanye kecamatan ditangani Ranting dan kampanye desa/kelurahan ditangani Anak Ranting.

Selanjutnya belanja DPP dikhususkan pada kampanye media masa, khususnya media nasional: televisi, radio, koran, majalah dan *online*. Di sini pembatasan dilakukan terhadap frekuensi dan durasi siaran televisi dan radio, frekuensi dan luas halaman koran dan majalah, serta luas dan masa tayang pada media yang sifatnya *online*. DPD selain fokus pada kampanye media lingkungan provinsi, juga bertanggungjawab atas penyelenggaraan kampanye rapat umum yang melibatkan juru kampanye nasional. Dalam rapat umum ini pembatasan dilakukan terhadap jumlah rapat umum dan peserta rapat umum.

Sementara itu, tugas utama DPC adalah menyelenggarakan kampanye rapat umum, kampanye rapat terbatas, dan pemasangan alat peraga berupa baliho, spanduk, bendera besar, dan kaos. Pembatasan dilakukan terhadap frekuensi dan jumlah peserta rapat umum dan rapat terbatas. Demikian juga pembatasan dilakukan terhadap jumlah baliho, spanduk, bendera besar, dan kaos. Selanjutnya, Ranting Partai bertugas menyelenggarakan kampanye rapat terbatas tingkat kecamatan dengan menyebarkan alat

peraga berupa poster dan stiker. Rapat terbatas, jumlah poster, dan stiker tentu dengan mudah dapat dibatasi. Sementara itu, Anak Ranting tugasnya adalah membantu kampanye yang diselenggarakan oleh Ranting.

Partai Politik Aktor Pertama, Calon Aktor Kedua. Perincian tugas kampanye struktur partai politik dalam sistem pemilu proporsional daftar terbuka, sesungguhnya bisa disamakan dengan dalam sistem pemilu proporsional daftar tertutup. Hanya saja di sini peran calon juga harus dipertegas. Wilayah kerja kampanye calon adalah di daerah pemilihan masing-masing. Jenis kampanye para calon adalah melakukan rapat terbatas di daerah pemilihan masing-masing dan mereka dipersilahkan menyebarkan poster dan stiker.

Dalam menjalankan dua tugas itu, para calon dibantu oleh Ranting dan Anak Ranting di bawah koordinasi DPC/DPD. Adapun pembatasan jumlah dana dilakukan dengan cara menghitung jumlah maksimal rapat terbatas dan penyebaran poster dan stiker selama masa kampanye. Dalam hal ini, sedikit banyaknya frekuensi rapat, poster, dan stiker dihitung berdasarkan jumlah pemilih sehingga batas maksimal per pemilih bisa dihitung pula.

F. FORMULA PENGATURAN PEMBATASAN DANA KAMPANYE

Formula pengaturan pembatasan dana kampanye dimulai dengan mendefinisikan pengertian kampanye, dana kampanye, waktu kampanye, jenis-jenis kampanye, alat-alat perga kampanye, dan penanggung jawab kampanye. Pembatasan belanja kampanye yang diberlakukan pada partai politik sesuai tingkatannya juga menyertakan jenis dan alat peraga kampanye yang menjadi tanggung jawab masing-masing pengurus partai politik.

Di sini memang harus ada pembatasan yang jelas sehingga jenis dan alat kampanye tidak hanya bisa diukur (yang diperlukan gunanya menentukan batas maksimalnya) tetapi juga bisa digunakan sebagai alat penertib kampanye karena di luar yang sudah ditentukan, dianggap sebagai bukan jenis atau alat kampanye, sehingga bisa dilarang.

Undang-undang selain harus menyebutkan berbagai pengertian yang

terkait dengan kampanye, juga harus merumuskan sanksi dan mekanisme penjatuhan sanksi atas pelanggaran peraturan. Peraturan pembatasan dana kampanye harus jelas di undang-undang tetapi detail pedoman pengaturannya dapat dirumuskan dalam peraturan KPU.

G. PENUTUP

Pengaturan pembatasan dana kampanye membutuhkan sejumlah simulasi untuk menentukan angka batas maksimal atau minimal agar pengaturan ini benar-benar bisa dioperasionalkan. Simulasi memang membutuhkan waktu lama tetapi hasilnya akan mempengaruhi efektivitas pengaturan yang ada dalam undang-undang.

UANG DAN KEJAHATAN DALAM KONSTANTASI PENYELENGGARAAN PEMILU

Oleh **Devi Darmawan**¹

“politik dan uang merupakan pasangan yang sangat sulit untuk dipisahkan. Aktivitas politik memerlukan uang (sumber daya) yang tidak sedikit, terlebih dalam kampanye pemilu.”²

ABSTRACT

Money in the election process has its own vulnerabilities. Besides of a form to finance political communication and political education, in fact, money truly have its own foul motives. Existence of the money itself making corrupt practices and election offences grow louder that affect the election’s integrity. This paper tries to express a form of crime that’s based on existence of money in election process. furthermore, related to the phenomenon of money in election process, this paper is also purpose to urge mixing and applying two principles in election law enforcement, those are follow the money and follow the suspect.

PENGANTAR

Uang memainkan peranan penting dalam penyelenggaraan pemilu. Bahkan uang menjadi salah satu indikator penting dalam mengukur kekuatan kandidat dan berdampak langsung bagi kemenangan

1 Peneliti Hukum Perjudem.

2 Ibrahim A. Fahmy Badoh dan Abdullah Dahlan, *Korupsi Pemilu di Indonesia*, (Jakarta: Indonesian Corruption Watch, 2010), hal. 5.

calon tertentu. uang memang memiliki berbagai dimensi yang rentan disalahgunakan. Uang dapat menjadi penunjang keterlaksanaan proses pemilu tetapi juga menjadi faktor kriminogen yang justru mencederai prinsip dasar pemilu yang berintegritas. Beberapa kejahatan yang berkaitan dengan ketersediaan uang dalam proses penyelenggaraan pemilu antara lain politik uang, korupsi, pencucian uang, penyuapan, pemerasan, dan lain-lain. Semua itu terjadi dengan motif kepemiluan yang sama yaitu pemenangan kandidat tertentu atau demi meraih keuntungan pragmatis salah satu pihak atau golongan tertentu.

Berkaitan dengan uraian diatas, tulisan ini akan mengupas kompleksitas uang dalam tataran penyelenggaraan pemilu dan juga kaitannya dengan berbagai kejahatan yang terjadi yang berkaitan dengan *supply* uang dalam pemilu. Selain itu, akan pula diuraikan solusi alternatif untuk menyikapi fenomena *money in crime* dalam *electoral process* pada akhir tulisan ini.

B. UANG DALAM PEMILIHAN UMUM

Berbagai tahapan pemilu mulai dari pembentukan peraturan dan pendataan pemilih hingga pelantikan kandidat terpilih membutuhkan uang untuk menjamin terselenggaranya setiap tahapan pemilu. uang tersebut disediakan tidak hanya oleh pemerintah tetapi juga oleh calon peserta atau peserta pemilu, partai politik peserta pemilu, hingga partisan politik. bahkan dalam lingkup yang lebih umum, uang dalam pemilihan umum disediakan dan dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat yang turut merasakan meriahnya demokrasi.

Uang yang disediakan oleh pemerintah dialokasikan dari anggaran pembelanjaan Negara, sedangkan uang yang disediakan oleh kandidat atau partai politik tertentu bisa bersumber dari siapapun sepanjang tidak menyalahi ketentuan peraturan kepemiluan dan dimaknai sebagai dana pemilu. Namun, siapa yang bisa menjamin uang tersebut merupakan dana politik yang legal sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam peraturan pemilu. peluang dilakukannya pelanggaran tersebut muncul seiring dengan dinamika dan kompleksitas penyelenggaraan pemilu.

Dalam konteks dana politik (*political financing*), uang dapat dilihat

berdasarkan berbagai dimensi, yakni sumber dan penggunaannya. Dilihat dari sumbernya, sebagaimana disinggung sebelumnya, dana politik dapat berasal dari sumbangan simpatisan (donatur) dan sumbangan dari Negara (subsidi). Jadi, dana politik dapat dipahami sebagai wujud konkrit dari partisipasi dan dukungan masyarakat terhadap partai politik atau kandidat. Dari sisi penggunaan, dana politik dibedakan berdasarkan bentuk pengeluarannya. Pengeluaran dana politik dibedakan menjadi dua yaitu pengeluarannya. Pengeluaran dana politik dibedakan menjadi dua yaitu pengeluaran untuk membiayai aktivitas rutin partai politik dan pengeluaran dana kampanye.³

Berkaitan dengan pembedaan diatas, uang dalam proses pemilu baik dari sisi pemasukan maupun pengeluaran terhadapnya sangat rentan pada penyelewengan yang memuat unsur pidana. baik untuk aktivitas rutin maupun kampanye, uang menjadi instrumen penting yang harus ada dalam jumlah besar. Karena tidak bisa dipungkiri semua harus diselenggarakan berdasarkan uang mengingat fungsi uang sebagai *capital resources* yang dimiliki kandidat atau partai politik yang bersangkutan untuk menyampaikan visi dan misi, serta program kerja yang dimilikinya. Dalam konteks dana kampanye pun kehadiran uang menjadi indikator kekuatan pasangan calon atau partai politik tertentu sehingga besaran dana kampanye yang dialokasikan menjadi sangat rentan dengan berbagai hal *illegal* lain semata untuk mendapatkan kedudukan atau jabatan politik.

C. UANG DARI ASPEK TINDAK PIDANA PEMILU

Aspek tindak pidana pemilu yang berkaitan dengan *availability* uang dalam penyelenggaraan pemilu menyentuh setiap tahapan pemilu mulai dari perencanaan program dan anggaran, serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu hingga pengucapan sumpah/janji anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.⁴beberapa diantaranya yang sangat rentan adalah tahapan masa kampanye pemilu,

3 Ibid. hal. 16.

4 Pasal 4 ayat (2) UU nomor 8 tahun 2012

pemungutan dan penghitungan suara.

Dalam tahapan masa kampanye pemilu, pemungutan dan penghitungan suara, pelanggaran pidana yang paling umum adalah politik uang, penyuaipan, hingga *vote buying*. Sementara untuk setiap tahapan pemilu secara umum⁵ yang mencakup masa pra pemilu, pemilu, dan pasca pemilu, tindak pidana yang terjadi yang berkaitan dengan uang adalah korupsi pemilu dan juga pencucian uang dalam penyelenggaraan pemilu. Beberapa ketentuan pidana dalam UU nomor 8 tahun 2012 tentang pemilu DPR, DPD, dan DPRD yang mengatur bentuk tindak pidana pemilu yang memuat unsur uang, antara lain:

Tabel 1. Tindak Pidana Pemilu Yang Memuat Unsur Uang

PASAL	PERBUATAN
Pasal 297	Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan seseorang, dengan memaksa, dengan menjanjikan atau dengan memberikan uang atau materi lainnya untuk memperoleh dukungan bagi pencalonan anggota DPD dalam Pemilu
Pasal 301 (1)	Setiap pelaksana Kampanye Pemilu yang dengan sengaja menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung
Pasal 301 (2)	Setiap pelaksana, peserta, dan/atau petugas Kampanye Pemilu yang dengan sengaja pada Masa Tenang menjanjikan atau memberikan imbalan uang atau materi lainnya kepada Pemilih secara langsung ataupun tidak langsung
Pasal 301 (3)	Setiap orang yang dengan sengaja pada hari pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada Pemilih untuk tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Peserta Pemilu
Pasal 303 (1)	Setiap orang, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah yang memberikan dana Kampanye Pemilu melebihi batas yang ditentukan
Pasal 303 (2)	Setiap Peserta Pemilu yang menggunakan kelebihan sumbangan, tidak melaporkan kelebihan sumbangan kepada KPU, dan/atau tidak menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa Kampanye Pemilu berakhir
Pasal 304 (1)	Setiap orang, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah yang memberikan dana Kampanye Pemilu melebihi batas yang ditentukan
Pasal 304 (2)	Setiap Peserta Pemilu yang menggunakan kelebihan sumbangan, tidak melaporkan kelebihan sumbangan kepada KPU, dan/atau tidak menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa Kampanye Pemilu berakhir
Pasal 305	Peserta Pemilu yang terbukti menerima sumbangan dana Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 139 (pihak asing; penyumbang yang tidak jelas identitasnya; Pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah; atau pemerintah desa dan badan usaha milik desa)

SUMBER: DIOLAH DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2012

5 International IDEA, Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA, Jakarta: Indonesia Printer, 2010, hal. 8.

Dari tabel diatas, dapat diketahui bahwa sebenarnya regulasi yang ada sudah cukup mumpuni untuk meng-cover tindak pidana pemilu yang memuat unsur “uang”. Baik yang mengatur mengenai politik uang, penyusunan, hingga yang berkaitan dengan pelanggaran atas dana kampanye dan sumbangan dana kampanye. Hanya saja mengapa praktiknya masih marak terjadi? Pertanyaan ini secara otomatis tidak selesai dengan menyinggung aspek penegakan hukum pemilu yang ada tetapi juga diperlukan konstruksi baru untuk mencegah terjadinya *money in crime in election process*.

Korupsi politik dan korupsi pemilu memang memiliki pengertian yang berbeda. Korupsi politik secara definitif adalah penyelewengan kekuasaan yang dilakukan politisi untuk keuntungan pribadi dengan tujuan melanggengkan kekuasaan atau peningkatan kesejahteraan. Korupsi politik terjadi pada wilayah yang luas dalam berbagai bentuk kegiatan kriminal dan praktek-praktek haram yang dilakukan sebelum, pada saat dan sesudah menjabat sebagai pejabat publik. Sedangkan korupsi pemilu adalah korupsi yang dilakukan pada saat penyelenggaraan pemilu. Dengan demikian, korupsi pemilu adalah bagian dari korupsi politik yang dilakukan oleh politisi sebelum mendapatkan kekuasaan. Dalam hal ini, umumnya, Politisi melakukan praktek-praktek haram pada saat pemilu untuk mempengaruhi pemilih. Manifestasi yang paling mencolok dari korupsi politik pada saat pemilu adalah menyuap pemilih secara langsung.

Korupsi pemilu terjadi pada relasi antara partai politik dan kandidat dengan penyumbang pada satu sisi dan partai politik dengan penyelenggara pemilu juga pemilih pada sisi yang lain. Manipulasi dana politik terjadi pada relasi antar penyumbang dengan partai politik dan kandidat dan politik uang terjadi pada relasi antara partai politik dan kandidat dengan penyelenggara pemilu dan juga pemilih (voters).

Pada kasus-kasus tertentu memang kedua hal ini sulit dibedakan, misalnya ketika penyumbang memberikan sejumlah uang atau kebaikan kepada pemilih secara langsung. Hal ini bisa dikatakan bahwa manipulasi pendanaan politik dan politik uang terjadi secara bersamaan, karena disatu sisi, sumbangan kepada kandidat harus dilakukan lewat mekanisme tertentu yang diatur oleh Undang-Undang (misalnya lewat rekening dana kampanye) sehingga sudah terjadi pelanggaran tertentu dan pada sisi lain telah terjadi praktek beli suara. Hal yang sama juga terjadi ketika

penyumbang adalah kandidat atau elit partai itu sendiri.

Berdasarkan uraian diatas mengenai korupsi pemilu, dalam beberapa diskursus penggiat pemilu, muncul pandangan untuk mencantumkan ketentuan mengenai korupsi politik dalam UU Pemilu. secara politik kriminal, upaya tersebut sangat berlebihan. Sudah ada UU Korupsi yang mengatur perbuatan tersebut secara khusus, sehingga secara yuridis dapat dengan mudah mengacu keperaturan in casu. Penyelesaiannya pun dapat melibatkan KPK sehingga dalam hal ini Bawaslu dapat pula berkoordinasi dengan KPK.

Selanjutnya, mengenai korupsi politik dan pencucian uang dalam pemilihan umum sebenarnya belum cukup diatur dalam UU Pemilu ini. Hal ini secara psikologis, membuat pelaku potensial cenderung menganggap ada kekosongan hukum disini sehingga tidak ada penghalang baginya untuk melakukan hal tersebut. Sikap akal-akalan tersebut menjadi modus operandi yang paling dangkal sebenarnya, karena secara sistematis, peraturan Korupsi dan Peraturan Pencucian Uang tetap dapat digunakan untuk menindak pelanggaran korupsi dan pencucian uang sekalipun dalam lingkup pemilu. Berikut unsur-unsur yang diatur oleh Pasal 2 ayat 1 dan Pasal 3 UU tindak pidana korupsi.

Tabel 2. Unsur-Unsur Tindak Pidana Korupsi dalam beberapa ketentuan Tindak Pidana Korupsi

PASAL 2 AYAT 1	PASAL 3
<ul style="list-style-type: none"> • melawan hukum • melakukan perbuatan memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi • dapat merugikan keuangan Negara atau perekonomian negara 	<ul style="list-style-type: none"> • dengan tujuan menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi • menyalahgunakan kewenangan, kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan • dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara

Sumber: diolah dari Undang-Undang nomor 31 Tahun 1999 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang nomor 20 Tahun 2001

Dari perbandingan diatas, dapat ditarik kesimpulan bahwa pada dasarnya kedua ketentuan tersebut merupakan jenis delik yang sama yaitu delik formil dimana hal yang dilarang adalah perbuatannya sehingga tidak berorientasi pada akibat. Hal itu ditunjukkan oleh unsur ketiga yaitu ‘dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara’. Dengan

demikian sepanjang perbuatan telah dilakukan terhadap pelakunya dapat dijatuhi hukuman sesuai dengan ancaman pidananya.

Pada praktiknya, Korupsi yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu dalam konteks korupsi pemilu dapat dijerat oleh UU Korupsi sebagaimana tertuang dalam beberapa yurisprudensi mahkamah agung, diantaranya tertuang dalam putusan nomor 17PID.SUS2011PT-MDN dan 691-K-PID.SUS-2008 yang diikuti oleh pengadilan yang berada dibawahnya yang dapat pula dilihat dalam putusan nomor 504-K-PID-2008.

Dalam ketiga putusan tersebut, terdakwa dalam perkara korupsi pemilu merupakan penyelenggara pemilu tingkat daerah yang pada akhirnya dijatuhkan hukuman dan harus mempertanggungjawabkan perbuatannya karena *telah dengan sengaja menguntungkan dirinya sendiri dengan merugikan keuangan Negara* yang dilakukan dalam konteks penyelenggaraan pemilihan kepada daerah. Kesimpulannya, dengan menerapkan metode penafsiran sistematis, segala UU yang mengatur atau memuat larangan terhadap suatu jenis perbuatan tertentu dapat diberlakukan terhadap peristiwa hukum manapun jika memenuhi unsur-unsurnya. Jadi, dalam konteks ini, korupsi pemilu dan pencucian uang dalam pemilu tetap dapat ditindak merujuk pada UU organik yang mengaturnya.

Domain pemilu dalam hal ini dimaknai sebagai suatu keadaan saja, tidak untuk sebagai salah satu dasar yang menghapus kewenangan suatu peraturan untuk menjangkau dan mengkonkritkan rumusan yang dikandungnya. Jadi, dalam hal pencucian uang terjadi saat pemilu diselenggarakan, maka penegakan hukum terhadapnya dapat dilakukan dengan melibatkan pejabat atau lembaga terkait yang fokus memberantas pencucian uang. Dengan demikian, PPATK selaku lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap transaksi keuangan mencurigakan dapat turut serta diberdayakan untuk memberantas pencucian uang dalam proses pemilu.

Salah satu kewenangan PPATK adalah untuk melaporkan hasil analisis transaksi keuangan yang berindikasi tindak pidana pencucian uang.⁶ Dalam hal ini, kewenangan yang dimilikinya mencakup pada seluruh kegiatan

6 Pasal 26 butir g UU nomor 25 tahun 2003 UU Tindak Pidana Pencucian Uang

transaksi keuangan baik yang tunduk pada UU nomor 25 tahun 2003 tentang TPPU maupun pada setiap transaksi lainnya yang bersumber dari suatu tindak pidana tertentu yang diancam dengan pidana penjara lebih dari empat tahun.

Dikaitkan dengan setiap transaksi yang ada dalam penyelenggaraan pemilu, secara kontekstual pun dapat menyentuh dan ditindak berdasarkan UU TPPU. Mengapa demikian? Secara materil dan formil, yang disebut dengan tindak pidana pencucian uang adalah merujuk pada pengertian yang diatur dalam ketentuan umum UU TPPU⁷ sehingga ketika suatu perbuatan dalam lingkup apapun, khususnya dalam hal ini TP Pemilu yang ada unsur 'uang' maka perbuatan tersebut dapat dikatakan telah pula memenuhi unsur-unsur tindak pidana pencucian uang. Tahapan pencucian uang yang dikenal dalam Penjelasan UU TPPU meliputi *Placement, Layering, Integration*. Berdasarkan bentuk pencucian uang tersebut, secara praktis, bentuk umum tindak pidana yang berkaitan dengan *availability of money* dalam election process meliputi:

- a. Penempatan uang yang diperoleh secara illegal entah itu dari hasil korupsi saat menjabat menduduki bangku pemerintahan yang dilakukan oleh incumbent maupun hasil dari kejahatan lainnya yang dilakukan oleh peserta pemilu lainnya.
- b. Memindahkan uang yang telah ditempatkan tersebut pada penyedia jasa keuangan⁸ lainnya untuk mendistribusikan sejumlah uang yang telah diperoleh dengan tujuan agar hasil kejahatan tersebut tidak mudah dideteksi. Misalnya, dalam periodisasi kampanye, kandidat yang memperoleh uang dari hasil korupsi setelah menempatkan uangnya pada satu penyedia jasa keuangan tertentu selanjutnya akan mendistribusikan uang tersebut pada penyedia jasa lainnya agar

7 Pasal 1 ayat 1, Pencucian uang adalah Perbuatan menempatkan, mentransfer, membelanjakan, menghibahkan, menyumbangkan, menitipkan, membawa keluar negeri, menukarkan, atau perbuatan lainnya atas harta kekayaan yang diketahuinya atau patut diduga merupakan Hasil Tindak Pidana dengan maksud untuk menyembunyikan, atau menyamarkan asal usul harta kekayaan sehingga seolah-olah menjadi harta kekayaan yang sah.

8 Penyedia jasa keuangan adalah penyedia jasa di bidang keuangan termasuk tetapi tidak terbatas pada bank, lembaga pembiayaan, perusahaan efek, pengelola reksa dana, custodian, wali amanat, lembaga penyimpanan dan penyelesaian, pedagang valuta asing, dana pension, dan perusahaan asuransi.

harta tersebut tidak mudah dideteksi oleh aparat penegak hukum.

- c. Penggunaan harta kekayaan yang diperoleh secara ilegal tersebut dalam kegiatan yang sah sehingga seolah-olah menjadi harta kekayaan yang legal. Dalam hal ini, modus yang sering terjadi dalam pemilu atau pemilukada adalah penggunaan sejumlah uang yang diperoleh secara ilegal oleh para kandidat atau para partisan baik pada proses kampanye (untuk membiayai dana kampanye) atau membiaya pendidikan politik lainnya atau pembiayaan rutin yang harus dikeluarkan partai politik pada periode yang bersangkutan.

Dengan mengacu pada UU TPPU sebenarnya posisi penegak hukum menjadi lebih jelas, karena untuk menyelesaikan dan menindaklanjuti pencucian uang dapat bergantung pada PPATK. Hal itu dapat dengan jelas dengan melihat pada ketentuan Pasal 13 ayat 1 yang menyatakan bahwa penyedia jasa keuangan wajib menyampaikan laporan kepada PPATK sebagaimana dimaksud dalam Bab V, untuk hal-hal sebagai berikut:

- a. Transaksi keuangan mencurigakan
- b. Transaksi keuangan yang dilakukan secara tunai dalam jumlah kumulatif sebesar Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) atau lebih atau mata uang asing yang nilainya setara, baik dilakukan dalam satu kali transaksi maupun beberapa kali transaksi dalam 1 (satu) hari kerja

Sementara dalam ketentuan pasal 13 ayat 5, *transaksi yang dikecualikan dari kewajiban pelaporan sebagaimana dimaksud pada ayat 4 meliputi transaksi antarbank, transaksi dengan pemerintah, transaksi dengan bank sentral, pembayaran gaji, pensiun, dan transaksi lainnya yang ditetapkan oleh Kepala PPATK atau atas permintaan Penyedia Jasa Keuangan yang disetujui oleh PPATK*. Dari isi ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa transaksi yang dilakukan diluar dari jenis transaksi tersebut wajib dilaporkan sehingga transaksi yang dilakukan dengan dana politik atau dana kampanye tidak luput dari kewajiban pelaporan pada PPATK. Berdasarkan uraian tersebut, jelaslah bahwa sebenarnya permasalahan mengenai pencucian uang dalam pemilu bisa ditindak lanjuti berdasarkan mekanisme yang digariskan oleh UU TPPU dan UU Korupsi. Penafsiran

sistematis tersebut digunakan dengan rasio untuk tetap menjaga keadilan pemilu khususnya keadilan sosial dalam masyarakat serta kepastian hukum.

D. REKOMENDASI

Kerentanan eksistensi uang dalam penyelenggaraan pemilu justru menjadi faktor kriminogen dan menumbuhkan perilaku *corrupt practices* dalam penyelenggaraan pemilu. Untuk mereduksi hal tersebut, perlu dilakukan upaya penegakan hukum yang lebih tegas dengan menerapkan *prinsip follow the money and follow the suspect*. *Follow the money* berarti asal usul uang harus jelas, tercatat, dan transparan, sementara *follow the suspect* berarti menyidik tersangka meliputi aktor intelektual dan pelaku lapangan.

Penegakan hukum merupakan upaya konkrit yang dilakukan sebagai palang pengaman suatu ketentuan yang diatur secara normatif dilanggar. Tanpa adanya penegakan hukum, segala bentuk pelanggaran akan semakin meningkat dan justru malah menimbulkan ketidaksejahteraan dalam tata kehidupan masyarakat secara luas. Dengan menerapkan prinsip *follow the money dan follow the suspect*, alur pertanggungjawabannya menjadi lebih jelas dan tegas yang mampu menjangkau setiap pelaku.

Korupsi dan *money laundering in politics* dapat dicegah melalui penegakan hukum yang maksimal yang mampu memberikan tidak sekadar efek jera bagi pelakunya tetapi juga menakutkan bagi pelaku yang akan melakukannya. Salah satu solusinya adalah dengan cara mengerahkan lembaga terkait, antara lain KPK dan PPATK untuk bersinergi dan turut terlibat dalam menangani perkara korupsi dan *money laundering in politics* serta membuat aturan hukum yang mampu menjerat seluruh pelaku korupsi dan *money laundering in politics* dan membebaskan pelakunya dengan sanksi yang menjerakan.

Aturan hukum dalam hal ini harus jelas memberikan kewenangan pada KPK dan PPATK untuk menaruh konsentrasi pada korupsi dan *money laundering in politics* dalam penyelenggaraan pemilu atau diluar penyelenggaraan pemilu. selain itu, mengatur pula jenis sanksi yang

disesuaikan dengan kualifikasi delik politik.

Mengingat, hukuman pidana pokok yang diatur oleh ketentuan pasal 10 KUHP saja tidak memberikan pengaruh yang signifikan bagi para pelaku kejahatan khususnya dan masyarakat pada umumnya, maka perlu sanksi tambahan yang sifatnya lebih menakutkan dan dianggap membahayakan bagi para pelaku dan pemangku kepentingannya, antara lain pembubaran partai politik yang bersangkutan hingga menempatkan partai politik dibawah pengampuan selama jangka waktu sesingkat-singkatnya dua kali periode pemerintahan.

REFORMASI SISTEM PENDANAAN PARPOL DAN KAMPANYE DI INDONESIA

Oleh: **Kelompok Kerja Reformasi Pendanaan Parpol dan Kampanye**

Dalam beberapa bulan terakhir ini, telah terjadi banyak kasus korupsi politik yang menggarisbawahi kelemahan struktural dalam sistem pendanaan parpol dan kampanye di Indonesia. Kasus-kasus tersebut bukan hanya melibatkan satu partai saja: semua parpol di Indonesia mengalami masalah yang sama. Akibatnya, popularitas dan reputasi partai politik semakin menurun; misalnya, pada tahun 1999, 85 persen pemilih Indonesia merasa dekat dengan salah satu parpol - pada tahun 2011, persentase ini menurun drastis dan menjadi hanya sekitar 20 persen. Walaupun ada beberapa faktor yang bertanggung jawab atas penurunan ini, kesan di kalangan masyarakat bahwa semua parpol terlibat dalam korupsi, menjalankan operasinya secara tidak transparan dan berobsesi dengan uang adalah salah satu penyebab utama dari perkembangan tersebut. Kami, suatu kelompok kerja yang terdiri dari unsur masyarakat sipil, Bawaslu, KPU dan partai politik, menyakini bahwa ada beberapa langkah perbaikan yang bisa dilakukan terhadap sistem pendanaan parpol dan kampanye; menurut kami, perbaikan yang kami usulkan ini berpotensi untuk meningkatkan kembali citra parpol di mata masyarakat dan mengembalikan kredibilitas sistem pengawasan dalam bidang pendanaan politik di Indonesia.

Usulan kami terbagi dalam dua paket gagasan: pertama, kami mengusulkan beberapa langkah jangka pendek yang bisa direalisasikan dengan perubahan beberapa pasal dalam peraturan dan undang-undang. Usulan jangka pendek ini berfokus khususnya kepada peningkatan transparansi dan efektivitas sistem pelaporan dan pengawasan dana politik, serta penguatan peran Bawaslu di dalamnya. Dalam paket usulan kedua, kami mengajukan beberapa gagasan yang bersifat jangka panjang. Oleh karena kompleksitas usulan kami yang sangat tinggi,

kami menyadari bahwa gagasan jangka panjang tersebut mungkin tidak bisa diimplementasikan dalam satu-dua tahun ke depan. Namun, kami berpendapat bahwa usulan tersebut harus dipertimbangkan dalam rangka reorganisasi lembaga-lembaga politik di Indonesia dalam 5 sampai 10 tahun yang akan datang. Antara lain, usulan tersebut mengedepankan pentingnya penguatan lembaga pengawasan dana politik, yang menurut kami bisa dicapai dengan memberikan kewenangan pengawasan ke satu lembaga saja, dan bukan lagi kepada beberapa badan seperti saat ini.

USULAN JANGKA PENDEK: MENINGKATKAN TRANSPARANSI DAN EFEKTIVITAS PENGAWASAN

Salah satu persoalan mendasar dalam sistem pendanaan partai politik dan kampanye di Indonesia adalah kurangnya transparansi. Walaupun ada beberapa aturan dalam undang-undang yang memungkinkan publikasi laporan keuangan partai politik dan kampanye, aturan tersebut tidak dipergunakan secara luas dan tidak diimplementasikan dengan tegas. Di banyak negara demokrasi lain, lembaga pengawasan dana politik berhak dan mempunyai kepentingan untuk mengumumkan laporan yang mereka terima dari parpol dan peserta pemilu. Untuk mengumumkan laporan tersebut, mereka pada umumnya memakai jasa internet. Dengan demikian, media dan masyarakat umum bisa memeriksa apakah data yang dilaporkan oleh parpol sesuai dengan apa yang mereka amati sendiri di lapangan. Misalnya, FEC (*Federal Election Commission*) di Amerika Serikat sering memulai proses investigasi terhadap seorang calon hanya setelah mendapatkan pengaduan dari masyarakat bahwa laporan resmi yang dipublikasikan di internet tidak sesuai dengan fakta sebenarnya. Di Jerman, laporan keuangan parpol juga dipublikasikan di internet, dan kemungkinan pelanggaran bisa dilaporkan langsung kepada kantor Ketua DPR, yang di Jerman bertanggungjawab atas pengawasan dana parpol. Maka, kami menyarankan agar Indonesia mengikuti contoh negara demokrasi tersebut dan membuat beberapa peraturan baru yang mengatur penggunaan internet sebagai salah satu unsur utama pengawasan dana politik.

Selain pengumuman laporan keuangan kepada masyarakat luas, kami juga mengusulkan penguatan perannya Bawaslu. Selama ini, banyak pihak mengusulkan pembubaran Bawaslu karena kewenangannya tidak jelas, dan karena anggarannya terlalu tinggi. Menurut hemat kami, Bawaslu bisa diberikan peran yang berarti dalam pengawasan dana kampanye. Secara konkret, Bawaslu bisa mengambil alih peran KPU dalam menerima dan memeriksa laporan keuangan para peserta pemilu. Dengan demikian, KPU bisa berfokus kepada tugas penyelenggaraan pemilu yang lain, dan Bawaslu mempunyai peran kunci yang sekaligus bisa menjadi alasan yang kuat untuk keberadaannya. Dalam rangka itu, kami juga mengusulkan perubahan pola auditing. Selama ini, laporan keuangan peserta pemilu diaudit oleh kantor akuntan publik sebelum diserahkan ke KPU. Namun, audit tersebut hanya bersifat formalistik. Kami mengusulkan bahwa di masa yang akan datang Bawaslu akan melakukan pemeriksaan awal terhadap semua laporan keuangan dengan memperhatikan masukan dan pengaduan dari masyarakat. Kalau ada indikasi terjadinya pelanggaran, baru Bawaslu akan menugaskan kantor akuntan publik untuk melakukan audit investigative dan forensik. Dengan demikian, tidak semua laporan akan diaudit, tapi hanya laporan yang berdasarkan pemeriksaan awal Bawaslu ada kemungkinan terjadinya pelanggaran terhadap undang-undang.

Akhirnya, kami juga mengusulkan langkah untuk meningkatkan efektivitas kerjasama antar-lembaga dalam pengawasan. Selama ini, lembaga yang oleh undang-undang diberikan kewenangan pengawasan (yaitu KPU, Bawaslu, BPK dan Polisi) jarang berkerja sama untuk mencapai hasil pengawasan yang maksimal. Salah satu hambatan dalam kerjasama tersebut adalah ketidakjelasan undang-undang dalam persoalan pengaturan akses ke dokumen yang dipegang oleh masing-masing lembaga. Misalnya, Bawaslu selama ini tidak diberikan akses penuh kepada data yang diberikan ke KPU, seperti saldo rekening partai. Sedangkan KPU juga tidak mendapatkan semua laporan yang dipegang oleh BPK, Bawaslu dan Polisi. Menurut hemat kami, persoalan tersebut tidak cukup diatur melalui perjanjian antar-lembaga seperti MoU; bidang ini harus diatur dengan undang-undang supaya hak dan kewajiban masing-masing lembaga jelas dan tidak bisa digugat lagi.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang kami jelaskan di atas,

kami ingin mengajukan beberapa usulan konkret perubahan peraturan dan perundang-undangan seperti berikut:

- Dalam **UU 10/2008 tentang Pemilihan Umum**, kami mengusulkan perubahan terhadap Pasal 134 (1) yang berbunyi: *“Partai Politik Peserta Pemilu sesuai dengan tingkatannya memberikan laporan awal dana kampanye Pemilu dan rekening khusus dana kampanye kepada KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota paling lambat 7 (tujuh) hari sebelum hari pertama jadwal pelaksanaan kampanye dalam bentuk rapat umum.”* Menurut kami, pasal ini harus diubah menjadi *“Partai Politik Peserta Pemilu sesuai dengan tingkatannya memberikan laporan awal dana kampanye Pemilu dan rekening khusus dana kampanye kepada Bawaslu, Panwaslu provinsi, dan Panwaslu kabupaten/kota paling lambat 21 hari setelah ditetapkan sebagai Peserta Pemilu oleh KPU.”* Perubahan ini diperlukan untuk a) meningkatkan peran Bawaslu dan b) karena parpol sering mengeluarkan banyak dana sebelum masa kampanye resmi mulai, misalnya untuk iklan di TV.
- Selain itu, kami mengusulkan tambahan satu ayat yang berbunyi *“Laporan awal sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (1) wajib diumumkan oleh Partai Politik Peserta Pemilu dan Bawaslu di situs internet masing-masing.”* Ini diperlukan untuk memungkinkan masyarakat mengawasi penggunaan dana kampanye oleh peserta pemilu.
- Dalam pasal yang sama, kami menyarankan untuk ditambah satu ayat lagi yang berbunyi *“Satu minggu sebelum pemungutan suara, Partai Politik Peserta Pemilu sesuai tingkatannya wajib mengumumkan saldo terakhir rekening kampanye mereka di situs internet masing-masing, serta menyerahkan saldo tersebut ke kepada Bawaslu, Panwaslu provinsi, dan Panwaslu kabupaten/kota. Di dalam saldo tersebut, harus tercantum daftar para penyumbang yang lengkap dengan alamat yang jelas.”* Hal ini penting untuk memberikan informasi kepada para pemilih tentang transparansi keuangan Partai Politik Peserta Pemilu sebelum pemungutan suara dimulai.

- Dalam UU yang sama, Pasal 135 (1) yang berbunyi “*Laporan dana kampanye Partai Politik Peserta Pemilu yang meliputi penerimaan dan pengeluaran disampaikan kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk oleh KPU paling lama 15 (lima belas) hari sesudah hari/tanggal pemungutan suara*” harus diubah menjadi “*Laporan dana kampanye Partai Politik Peserta Pemilu yang meliputi penerimaan dan pengeluaran disampaikan kepada Bawaslu paling lama 30 hari setelah pemungutan suara*”. Menurut hemat kami, sudah saatnya Bawaslu menangani laporan tersebut. Selain itu, tidak mungkin parpol bisa menyelesaikan suatu laporan komprehensif dalam waktu 15 hari. Proses pembuatan laporan keuangan dan auditing laporan tersebut perlu waktu yang mencukupi, dan tidak harus menunggu penetapan dan pengumuman calon terpilih oleh KPU; calon terpilih dari partai yang dianggap melanggar peraturan tetap bisa dibatalkan statusnya, bahkan sesudah yang bersangkutan dilantik.
- Dalam pasal yang sama, kami mengusulkan agar ditambah satu ayat yang berbunyi “*Pada saat Partai Politik Peserta Pemilu menyampaikan laporan dana kampanyenya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Bawaslu, laporan tersebut wajib diumumkan di situs internet Bawaslu maupun di situs internet Partai Politik Peserta Pemilu yang bersangkutan.*” Hal ini akan memungkinkan masyarakat memberikan masukan kepada Bawaslu mengenai laporan dana kampanye parpol.
- Selain itu, ditambah lagi satu ayat dalam pasal yang sama, yang akan berbunyi “*Bawaslu melakukan pemeriksaan awal terhadap laporan dana kampanye Partai Peserta Pemilu dengan memperhatikan masukan dari masyarakat, dan Bawaslu akan menugaskan kantor akuntan publik untuk melakukan audit investigatif dan forensik terhadap laporan yang dianggap ada kemungkinan telah terjadinya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku*”. Sistem ini akan menggantikan audit formal dan umum terhadap semua laporannya, yang tidak menghasilkan audit yang substantial namun memakan banyak dana pemerintah.
- Untuk memungkinkan Bawaslu menjalankan tugasnya secara

efektif, lembaga tersebut harus mempunyai akses ke semua lembaga negara yang mungkin mempunyai data mengenai penggunaan riil dana kampanye di lapangan, seperti PPATK, KPK, KPU, Polisi dan Kejaksaan Agung. Maka kami mengusulkan satu ayat baru yang berbunyi *“Atas permintaan Bawaslu, semua lembaga negara wajib memberikan informasi dan data yang dimilikinya mengenai penggunaan dana kampanye oleh Partai Politik Peserta Pemilu serta semua pengurus dan calon-calonnya.”*

- Dalam UU yang sama, Pasal 135 (3) yang berbunyi *“Kantor akuntan publik menyampaikan hasil audit kepada KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2)”*, kami mengusulkan agar diubah menjadi *“Bawaslu menyampaikan hasil pemeriksaan laporan dana kampanye kepada KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan selanjutnya KPU akan mengambil langkah terhadap pihak yang melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku”*. Menurut hemat kami, Bawaslu memerlukan minimal 60 hari untuk melaksanakan tugas pemeriksaan laporan dana kampanye, apalagi kalau diperlukan audit investigatif. Maka batas waktu penyerahan hasil pemeriksaan tersebut diperpanjang menjadi 60 hari.
- Dalam UU yang sama, Pasal 135 (5) yang berbunyi *“KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota mengumumkan hasil pemeriksaan dana kampanye kepada publik paling lambat 10 (sepuluh) hari setelah diterimanya laporan hasil pemeriksaan”* harus diubah supaya bukan hanya hasilnya diumumkan, tapi laporannya secara detail. Selain itu, pengumuman harus dilakukan melalui publikasi di website lembaga masing-masing. Maka, ayat yang baru akan berbunyi *“Pada saat Bawaslu menyampaikan hasil pemeriksaan laporan dana kampanye ke KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota, baik Bawaslu maupun semua tingkatan KPU mengumumkan hasil pemeriksaan dana kampanye di situs internet masing-masing, yang di dalamnya wajib tercantum semua detail penerimaan dan pengeluaran Partai Politik*

Peserta Pemilu dan calon-calonnya, serta daftar lengkap para penyumbangnya.”

- Dalam UU dan pasal yang sama (135), kami mengusulkan agar sebaiknya ditambah satu ayat yang berbunyi “*Laporan dana kampanye Partai Politik Peserta Pemilu meliputi penerimaan dan pengeluaran dari semua unsur dan tingkatan organisasi partai maupun semua calon-calonnya*”. Hal ini sudah diatur oleh Peraturan KPU 1/2009, namun karena status hukumnya dianggap terlalu rendah, peraturan tersebut sering diabaikan. Akibatnya, masih banyak calon yang memakai rekening kampanye pribadi yang tidak muncul dalam laporan keuangan partainya.
- Untuk memperjelas ancaman pidana yang tercantum dalam UU 10/2008, kami menyarankan agar ditambah satu pasal 278 yang akan berbunyi “*Penanggungjawab utama terhadap pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam pasal 276 dan 277 adalah Ketua Umum dan Bendahara Partai Politik Peserta Pemilu*”.
- Masih dalam UU 10/2008, dalam pasal 8 tentang persyaratan partai politik peserta pemilu kami mengusulkan agar ditambah satu ayat (1h) yang berbunyi “*telah mengumumkan laporan keuangan partai sebagaimana diatur dengan ketentuan undang-undang yang lain*”. Hal ini menjadi jembatan yang penting antara peraturan tentang laporan keuangan Partai Politik dan undang-undang pemilu, yang selama ini terpisah.
- Dalam konteks yang sama, kami mengusulkan untuk ditambah satu ayat dalam Pasal 59 **UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah** (atau UU yang baru yang akan mengatur soal pilkada), yang akan berbunyi “*Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan telah mengumumkan laporan tahunan keuangan Partai Politik sebagaimana telah teratur dalam undang-undang yang lain.*”
- Supaya tercapai sinkronisasi antara berbagai undang-undang pemilu, dan untuk memperkuat peran baru yang diberikan kepada Bawaslu, maka kami menyarankan agar dalam **UU 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu** ditambah satu ayat 3 (h) dalam

pasal 73 yang akan berbunyi “*menerima dan memeriksa laporan dana kampanye Partai Politik Peserta Pemilu, serta menugaskan kantor akuntan publik melakukan audit investigatif dan forensik kalau di dalam laporan tersebut ada indikasi terjadinya pelanggaran terhadap ketentuan perundang-undangan yang berlaku*”.

- Dalam **UU 42/2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden**, kami mengusulkan agar pasal-pasal yang mengatur soal dana kampanye pilpres (Pasal 94 sampai 103) diubah sesuai dengan usulan yang kami ajukan dalam konteks revisi UU 10/2008.
- Dalam **UU 2/2011 tentang Partai Politik**, antara lain diatur bantuan pemerintah kepada partai politik. Dalam Pasal 34A (1) dan (2), ditentukan bahwa BPK memeriksa laporan partai politik atas penggunaan dana APBN dan APBD. Pasal 34A (1) berbunyi “*Partai Politik wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran yang bersumber dari dana bantuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1) huruf c kepada Badan Pemeriksa Keuangan secara berkala 1 (satu) tahun sekali untuk diaudit paling lambat 1 (satu) bulan setelah tahun anggaran berakhir*”. Menurut hemat kami, sebaiknya ada tambahan satu ayat yang berbunyi “*Pada saat Partai Politik menyampaikan laporan pertanggungjawabannya sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1) ke Badan Pemeriksa Keuangan, Partai Politik juga berwajib untuk mengumumkan laporan tersebut kepada publik melalui situs internet Partai.*” Hal ini akan memungkinkan masyarakat untuk memberikan masukan kepada BPK kalau diperlukan.
- Dalam konteks itu, kami juga mengusulkan agar Pasal 34A (3) yang berbunyi “*Hasil audit atas laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Parta Politik paling lambat 1 (satu) bulan setelah diaudit*” diubah menjadi “*Hasil audit atas laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Parta Politik paling lambat 1 (satu) bulan setelah diaudit, dan hasil serta*

semua detail laporannya diumumkan oleh Partai Politik di situs internet mereka paling lambat 1 (satu) bulan setelah menerima laporan audit tersebut dari Badan Pemeriksa Keuangan”. Sekali lagi, kami menganggap penting bahwa masyarakat bisa menilai hasil proses audit yang dilakukan oleh BPK.

- Supaya ada sanksi yang jelas buat partai politik yang tidak menyampaikan laporan keuangannya ke BPK dan/atau tidak mengumumkannya, kami mengusulkan agar ditambah satu ayat yang berbunyi *“Bagi Partai Politik yang tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana tercantum pada pasal 34A, diberhentikan sementara pembayaran dana bantuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di seluruh tingkatan partai.”*
- Dalam UU yang sama, juga diatur tentang laporan keuangan partai politik. Dalam rangka itu, kami mengusulkan bahwa Pasal 39 (2) yang berbunyi *“Pengelolaan keuangan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diaudit oleh akuntan publik setiap 1 (satu) tahun dan diumumkan secara periodik”* diperjelas sehingga tidak ada kebingungan soal cara dan batas waktu pengumuman. Saat ini penjelasannya berbunyi *“Yang dimaksud dengan ‘diumumkan secara periodik’ adalah dipublikasikan setiap setahun sekali melalui media massa”*. Namun, menurut pendapat kami, sebaiknya penjelasan ini dipertajam lagi dan ditingkatkan menjadi bagian dari Pasal 39 (2) itu sendiri, sehingga berbunyi *“Pengelolaan keuangan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diaudit oleh akuntan publik setiap 1 (satu) tahun, dan laporan keuangan lengkap serta hasil audit diumumkan di situs internet partai tersebut paling lambat setiap akhir tahun, yaitu pada tanggal 15 Januari”*.
- Sedangkan Pasal 39 (3) yang saat ini berbunyi *“Partai Politik wajib membuat laporan keuangan untuk keperluan audit dana yang meliputi: a. laporan realisasi anggaran Partai Politik; b. laporan neraca; dan c. laporan arus kas”* ditambah satu huruf, yaitu *“d. daftar lengkap para penyumbangnya”*. Hal ini diperlukan untuk memperjelas bahwa data para penyumbang adalah bagian yang tak terpisahkan dari laporan keuangan, dan wajib diumumkan bersama

laporan hasil audit oleh akunan publik.

- Dalam UU dan Pasal yang sama, kami menyarankan agar sebaiknya ditambah satu ayat lagi yang berbunyi “*Laporan tahunan keuangan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan (3) harus meliputi penerimaan dan pengeluaran semua tingkatan organisasi serta fungsionaris Partai Politik tersebut*”. Menurut harapan kami, peraturan seperti ini akan menjamin bahwa kegiatan keuangan fungsionaris partai politik yang dilakukan untuk organisasinya, baik di tingkat pusat maupun di daerah, juga ikut dibukukan dalam laporan keuangan. Selama ini, ada dugaan bahwa berbagai kegiatan keuangan anggota partai (seperti penerimaan sumbangan dan pengeluaran operasional) sering tidak dicatat oleh bendahara pusat.

Menurut pandangan kami, perubahan-perubahan yang kami usulkan di atas bisa dilakukan dengan relatif mudah. Pada prinsipnya, masyarakat dilibatkan dalam pemeriksaan laporan keuangan partai politik melalui fasilitas online. Dengan jumlah pengguna Facebook yang terbesar kedua di dunia (41 juta), kami yakin bahwa masyarakat Indonesia akan aktif berpartisipasi dalam proses ini. Kami juga berharap bahwa metode seperti ini bisa secara gradual mengurangi persepsi di banyak kalangan bahwa telah terjadi isolasi partai politik dari masyarakat. Selain itu, kami juga yakin bahwa beberapa pasal yang dipertajam dan diperjelas bisa membantu meningkatkan kredibilitas sistem pengawasan secara keseluruhan. Namun, tidak semua perubahan yang kami ajukan di sini bersifat jangka pendek. Dalam jangka panjang, kami menyarankan agar beberapa langkah yang lebih bersifat struktural dipertimbangkan dan dibahas secara serius. Kami menyadari bahwa usulan kami mungkin akan menghadapi beberapa kesulitan, baik dalam bentuk resistensi masyarakat maupun dalam bentuk kerumitan yang diakibatkan oleh kompleksitas kelembagaan. Namun, kami akan menjelaskan usulan kami di bagian berikut makalah ini, dengan harapan bahwa usulan tersebut bisa memperkaya diskusi dalam masyarakat kita tentang sistem pendanaan parpol dan peserta pemilu di Indonesia pada abad ke-21.

USULAN JANGKA PANJANG: MEMPERKUAT POSISI KEUANGAN PARTAI DAN MEMBERDAYAKAN LEMBAGA PENGAWASAN

Walaupun usulan kami yang diuraikan di atas bisa mengatasi sebagian persoalan yang berhubungan dengan transparansi pengawasan dana politik, kami berpendapat bahwa ada langkah-langkah lain yang harus diambil untuk menyelesaikan masalah yang sama pentingnya: yaitu, kekurangan dana yang didapatkan oleh partai politik melalui mekanisme legal. Berdasarkan UU Partai Politik, partai hanya boleh menerima dana dari iuran anggota, sumbangan dari masyarakat dan bantuan pemerintah. Namun, di Indonesia tidak ada satu partai pun yang bisa membiayai dirinya melalui iuran anggota, dan partai di negara demokrasi lain menghadapi persoalan serupa karena zamannya *mass party* memang sudah berakhir. Sedangkan sumbangan resmi ke kas bendahara partai sangat terbatas karena para pengusaha lebih suka memberikan donasi langsung ke politikus tertentu, dan itu tidak dicatat. Pada saat yang sama, bantuan pemerintah sangat minim (108 Rupiah per suara), sehingga hanya sebagian kecil ongkos operasi partai bisa ditutupi dengan bantuan tersebut. Maka, kami akan mengajukan beberapa alternatif untuk meningkatkan penghasilan partai yang didapatkan secara legal, supaya partai bisa mengurangi ketergantungannya terhadap pengusaha “hitam” dan kegiatan illegal seperti pencaloan anggaran. Selain itu, kami juga mengusulkan beberapa perubahan jangka panjang terhadap sistem institusional dan prinsip metodologis pengawasan pendanaan politik.

Salah satu alternatif untuk meningkatkan dana legal partai politik adalah upaya untuk menaikkan sumbangan dari masyarakat. Di banyak negara lain, sumbangan ini didorong melalui sistem pengurangan pajak terhadap para penyumbang. Tentunya, pengurangan pajak ini hanya diberikan kepada penyumbang yang menyerahkan sumbangannya langsung ke kas partai dan dicatat secara resmi. Dengan demikian, ada insentif besar bagi para donor politik untuk mengikuti peraturan resmi yang ditetapkan oleh undang-undang. Di Kanada, misalnya, para penyumbang bisa mendapatkan *tax credit* antara 33 sampai 75 persen dari jumlah sumbangannya, tergantung dari berapa mereka sumbangkan (para donor kecil diberikan *credit* yang lebih besar supaya partai mendapatkan donasi

dari masyarakat luas dan bukan hanya dari perusahaan besar). Maka, dalam rangka membangun sistem perpajakan yang lebih kuat dan efisien, dan sekaligus membantu partai politik untuk mendapatkan lebih banyak dana melalui sumbangan masyarakat yang legal, kami mengusulkan agar para donor resmi mendapatkan pengurangan pajak. Jumlah persentase kami serahkan kepada ahli perpajakan yang nantinya merumuskan peraturan untuk persoalan tersebut. Yang penting buat kami adalah upaya untuk menghubungkan faktor-faktor insentif dalam bidang perpajakan dengan pemberian sumbangan kepada parpol.

Kedua, kami menyarankan untuk mempertimbangkan menaikkan kembali jumlah bantuan APBN dan APBD kepada partai politik. Pada tahun 2001, jumlah tersebut pernah mencapai 1,000 Rupiah per suara, namun kemudian terjadi penurunan yang sangat drastis pada tahun 2005, sebesar 90 persen. Saat ini, partai politik hanya menerima 108 Rupiah per suara. Penurunan ini telah memperburuk situasi keuangan partai-partai, dan meningkatkan ketergantungan mereka pada kepentingan oligarkis. Kami sadar bahwa usulan kenaikan kembali tersebut bisa menimbulkan resistensi masyarakat yang sangat kuat. Oleh karena itu, kami mengusulkan agar kenaikannya baru akan terjadi setelah usulan kami mengenai peningkatan transparansi pelaporan dana politik (seperti dijelaskan dalam bagian pertama makalah ini) sudah diimplementasikan dan dipatuhi secara memuaskan oleh partai politik. Soal penentuan angka Rupiah per suara, kami harapkan bahwa angka tersebut akan muncul dari diskusi mendalam yang melibatkan baik kalangan parpol maupun masyarakat luas.

Ketiga, menurut hemat kami, ada baiknya kalau di masa yang akan datang hanya ada satu lembaga yang mengawasi pelaporan dan penggunaan dana politik. Saat ini, KPU mengawasi dana kampanye, Polisi bertanggungjawab terhadap pelanggaran yang bersifat pidana, dan BPK memeriksa penggunaan uang parpol dari APBN dan APBD. Sedangkan kami sudah mengusulkan di atas bahwa Bawaslu nantinya bukan hanya mengoleksi data, tetapi mengambil alih peran KPU dalam pengawasan dana kampanye. Bahkan, untuk laporan tahunan parpol, tidak ada badan sama sekali yang bertanggungjawab terhadap pengawasannya – parpol hanya berwajib mengumumkannya di media massa. Di banyak negara demokrasi lain, semua tugas ini dijalankan oleh satu lembaga saja, dibantu oleh kantor akuntan publik yang ditunjuknya. Lembaga tersebut bisa

menjatuhkan sanksi sendiri, biasanya dalam bentuk denda yang sangat substansial. Di Jerman, kewenangan ini dimiliki oleh kantor Ketua DPR, di Amerika Serikat oleh FEC. Hanya dalam kasus pidana yang sangat serius, lembaga-lembaga tersebut menyerahkan kasusnya kepada pengadilan biasa. Di Indonesia, akan sangat sulit untuk menentukan lembaga mana yang sebaiknya diberikan semua kewenangan dan tugas tersebut. Namun, dalam rangka pemberdayaan Bawaslu, mungkin ada baiknya lembaga ini bisa dikembangkan sebagai badan pengawas tunggal dana politik di masa depan. Dalam konteks ini, mungkin ada baiknya juga untuk dibuat suatu UU Pendanaan Politik yang baru, yang akan menggantikan semua peraturan yang selama ini tersebar dalam beberapa undang-undang yang lain.

Keempat, kami mengusulkan bahwa sistem pengawasan yang selama ini lebih berfokus pada penerimaan partai politik dan peserta pemilu mulai memperhatikan pengeluarannya. Hal ini bisa dicapai dengan pemberlakuan *expenditure cap* atau pembatasan pengeluaran. Dengan sistem ini, data pengeluaran dana yang diajukan oleh parpol atau peserta pemilu kepada badan pengawasan bisa dibandingkan dengan data yang dikoleksi oleh lembaga lain. Misalnya, data AC Nielsen mengenai pengeluaran parpol dan peserta pemilu untuk iklan televisi bisa dengan mudah dibandingkan dengan laporan keuangan resmi mereka, dan kalau ada perbedaan, badan pengawasan bisa meminta klarifikasi. Selain itu, peraturan *expenditure cap* juga bisa membantu dalam pencegahan dampak politik uang terhadap kompetisi politik. Dengan adanya *expenditure cap*, suatu partai politik atau calonnya tidak bisa mengeluarkan dana seenaknya, walaupun partai atau calon tersebut sangat kaya. Maka, parpol dan calon yang “kurang mampu” tetap bisa bersaing. Namun, kami sadar bahwa pemberlakuan *expenditure cap* baru akan efektif kalau sistem pelaporan dan pengawasan itu sendiri sudah lebih transparan dan profesional. Oleh karena itu, usulan kami ini bersifat jangka panjang dan memerlukan persiapan yang intensif.

Kelima, kami juga ingin menekankan pentingnya kampanye anti-korupsi dan penegakan hukum secara umum. Selama korupsi masih melebar ke mana-mana dan penegakan hukum masih lemah, sulit untuk mewujudkan sistem pendanaan partai yang benar-benar transparan. Maka, kami menimbau untuk memperkuat upaya-upaya anti-korupsi dan penegakan hukum dalam semua bidang di Indonesia, dan tentunya

secara khusus di lembaga-lembaga politiknya. Pada saat yang sama, kami juga menyarankan agar dilakukan pendidikan politik secara menyeluruh yang berfokus kepada pentingnya kampanye pemilu yang berdasarkan program dan platform, dan bukan pada uang dan insentif materiil yang lain. Maka, menurut kami ada baiknya kalau contoh-contoh calon yang berhasil memenangkan pilkada maupun kursi DPR tanpa menggunakan *money politics* harus dikedepankan dan disosialisasikan ke masyarakat. Hal ini penting karena *money politics* bukan hanya masalah elit politik di Indonesia, tetapi juga sering berasal dari harapan dan tuntutan masyarakat itu sendiri. Akhirnya, kami juga mengimbau agar diberlakukan peraturan perundang-undangan yang menentukan bahwa sebagian dari dana bantuan pemerintah kepada partai politik digunakan untuk keperluan pemberdayaan perempuan di partai politik. Langkah ini sangat diperlukan untuk mengatasi diskriminasi struktural yang tetap berlangsung dalam semua partai politik terhadap politikus perempuan.

Demikian usulan kami. Menurut pendapat kami, sudah saatnya sistem pendanaan partai politik kita direformasikan secara komprehensif, mengingat banyaknya kasus yang terjadi akhir-akhir ini. Kalau persoalan ini tidak diberikan perhatian serius, tidak tertutup kemungkinan bahwa rasa kemarahan dan frustrasi masyarakat terhadap parpol semakin meluas dan membesar. Akhirnya, ada bahaya bahwa sistem demokrasi itu sendiri yang terancam. Penting untuk diggarisbawahi di sini bahwa usulan kami tidak bersifat mutlak: kami sangat berterima kasih kalau ada masukan, ide maupun usulan yang lebih baik. Dengan mengembangkan usulan-usulan kami di atas, kami sekedar ingin mengajak masyarakat untuk memulai berdebat tentang isu ini supaya kita bisa menghindari konsekwensi yang tidak diinginkan.

USULAN PERBAHAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

UNDANG-UNDANG	VERSI LAMA	USULAN WORKING GROUP
UU 10/2008 tentang Pemilihan Umum Pasal 134 (1)	"Partai Politik Peserta Pemilu sesuai dengan tingkatannya memberikan laporan awal dana kampanye Pemilu dan rekening khusus dana kampanye kepada KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota paling lambat 7 (tujuh) hari sebelum hari pertama jadwal pelaksanaan kampanye dalam bentuk rapat umum."	"Partai Politik Peserta Pemilu sesuai dengan tingkatannya memberikan laporan awal dana kampanye Pemilu dan rekening khusus dana kampanye kepada Bawaslu, Panwaslu provinsi, dan Panwaslu kabupaten/kota paling lambat 21 hari setelah ditetapkan sebagai Peserta Pemilu oleh KPU."
Pasal 134 (3)		"Laporan awal sebagaimana dimaksudkan dalam ayat (1) wajib diumumkan oleh Partai Politik Peserta Pemilu dan Bawaslu di situs internet masing-masing."
Pasal 134 (4)		"Satu minggu sebelum pemungutan suara, Partai Politik Peserta Pemilu sesuai tingkatannya wajib mengumumkan saldo terakhir rekenening kampanye mereka di situs internet masing-masing, serta menyerahkan saldo tersebut ke kepada Bawaslu, Panwaslu provinsi, dan Panwaslu kabupaten/kota. Di dalam saldo tersebut, harus tercantum daftar para penyumbang yang lengkap dengan alamat yang jelas."
Pasal 135 (1)	"Laporan dana kampanye Partai Politik Peserta Pemilu yang meliputi penerimaan dan pengeluaran disampaikan kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk oleh KPU paling lama 15 (lima belas) hari sesudah hari/tanggal pemungutan suara"	"Laporan dana kampanye Partai Politik Peserta Pemilu yang meliputi penerimaan dan pengeluaran disampaikan kepada Bawaslu paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah pemungutan suara"
Pasal 135 (2)	"Laporan dana kampanye calon anggota DPD yang meliputi penerimaan dan pengeluaran disampaikan kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk oleh KPU paling lama 15 (lima belas) hari sesudah hari/tanggal pemungutan suara."	"Pada saat Partai Politik Peserta Pemilu menyampaikan laporan dana kampanyenya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Bawaslu, laporan tersebut wajib diumumkan di situs internet Bawaslu maupun di situs internet Partai Politik Peserta Pemilu yang bersangkutan"
Pasal 135 (3)	"Kantor akuntan publik menyampaikan hasil audit kepada KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2)"	"Bawaslu melakukan pemeriksaan awal terhadap laporan dana kampanye Partai Peserta Pemilu dengan memperhatikan masukan dari masyarakat, dan Bawaslu akan menugaskan kantor akuntan publik untuk melakukan audit investigatif dan forensik terhadap laporan yang dianggap ada kemungkinan telah terjadinya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku"

UNDANG-UNDANG	VERSI LAMA	USULAN WORKING GROUP
Pasal 135 (4)	"KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota memberitahukan hasil audit dana kampanye Peserta Pemilu masing-masing kepada Peserta Pemilu paling lama 7 (tujuh) hari setelah KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota menerima hasil audit dari kantor akuntan publik.	Atas permintaan Bawaslu, semua lembaga negara wajib memberikan informasi dan data yang dimilikinya mengenai penggunaan dana kampanye oleh Partai Politik Peserta Pemilu serta semua pengurus dan calon-calonnya."
Pasal 135 (5)	"KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota mengumumkan hasil pemeriksaan dana kampanye kepada publik paling lambat 10 (sepuluh) hari setelah diterimanya laporan hasil pemeriksaan."	"Bawaslu menyampaikan hasil pemeriksaan laporan dana kampanye kepada KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dan selanjutnya KPU akan mengambil langkah terhadap pihak yang melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku"
Pasal 135 (6)		"Pada saat Bawaslu menyampaikan hasil pemeriksaan laporan dana kampanye ke KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota, baik Bawaslu maupun semua tingkatan KPU mengumumkan hasil pemeriksaan dana kampanye di situs internet masing-masing, yang di dalamnya wajib tercantum semua detail penerimaan dan pengeluaran Partai Politik Peserta Pemilu dan calon-calonnya, serta daftar lengkap para penyumbangnya.
Pasal 135 (7)		"Laporan dana kampanye Partai Politik Peserta Pemilu meliputi penerimaan dan pengeluaran dari semua unsur dan tingkatan organisasi partai maupun semua calon-calonnya"
Pasal 278		"Penanggungjawab utama terhadap pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam pasal 276 dan 277 adalah Ketua Umum dan Bendahara Partai Politik Peserta Pemilu".
Pasal 8 (1h)		"telah mengumumkan laporan keuangan partai sebagaimana diatur dengan ketentuan undang-undang lain"
UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 59 (3)	"Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 58 dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan."	"Partai politik atau gabungan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat mendaftarkan pasangan calon apabila memenuhi persyaratan telah mengumumkan laporan tahunan keuangan Partai Politik sebagaimana telah teratur dalam undang-undang yang lain."
UU 15/2011 tentang Penyelenggara Pemilu Pasal 73 3 (h)		"menerima dan memeriksa laporan dana kampanye Partai Politik Peserta Pemilu, serta mengugaskan kantor akuntan publik melakukan audit investigatif dan forensik kalau di dalam laporan tersebut ada indikasi terjadinya pelanggaran terhadap ketentuan perundang-undangan yang berlaku".

UNDANG-UNDANG	VERSI LAMA	USULAN WORKING GROUP
UU 42/2008 tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden Pasal 94-103		- Disesuaikan dengan usulan kami mengenai revisi UU 10/2008 -
UU 2/2011 tentang Partai Politik Pasal 34 A (3)	"Hasil audit atas laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Partai Politik paling lambat 1 (satu) bulan setelah diaudit."	"Hasil audit atas laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Partai Politik paling lambat 1 (satu) bulan setelah diaudit, dan hasil serta semua detail laporannya diumumkan oleh Partai Politik di situs internet mereka paling lambat 1 (satu) bulan setelah menerima laporan audit tersebut dari Badan Pemeriksa Keuangan"
Pasal 34 A (4)		"Pada saat Partai Politik menyampaikan laporan pertanggungjawabannya sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1) ke Badan Pemeriksa Keuangan, Partai Politik juga berwajib untuk mengumumkan laporan tersebut kepada publik melalui situs internet Partai."
Pasal 34 A (5)		"Bagi Partai Politik yang tidak melaksanakan kewajibannya sebagaimana tercantum pada pasal 34A, diberhentikan sementara pembayaran dana bantuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah di seluruh tingkatan partai."
Pasal 39 (2)	"Pengelolaan keuangan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diaudit oleh akuntan publik setiap 1 (satu) tahun dan diumumkan secara periodik"	"Pengelolaan keuangan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diaudit oleh akuntan publik setiap 1 (satu) tahun, dan laporan keuangan lengkap serta hasil audit diumumkan di situs internet partai tersebut paling lambat setiap akhir tahun, yaitu pada tanggal 15 Januari".
Pasal 39 (3)	"Partai Politik wajib membuat laporan keuangan untuk keperluan audit dana yang meliputi: a. laporan realisasi anggaran Partai Politik; b. laporan neraca; dan c. laporan arus kas"	"Partai Politik wajib membuat laporan keuangan untuk keperluan audit dana yang meliputi: a. laporan realisasi anggaran Partai Politik; b. laporan neraca; dan c. laporan arus kas, d. daftar lengkap para penyumbangnya"
Pasal 39 (4)		"Laporan tahunan keuangan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan (3) harus meliputi penerimaan dan pengeluaran semua tingkatan organisasi serta fungsionaris Partai Politik tersebut"

KEBIJAKAN BANTUAN KEUANGAN PARTAI POLITIK: REVIEW TERHADAP PP NO. 5/2009 DALAM RANGKA PENYUSUNAN PERATURAN PEMERINTAH BARU BERDASAR UU NO. 2/2011

Oleh: **Didik Supriyanto**¹

ABSTRACT

Political parties have a great role in democracy. It should have been the mediator between the people and the government. To be able to play their role, political parties need money. The problem is the effect from the money that could cause distortion of interest in the political parties themselves whether they would fight for the people's interest or for the donors. To solve the problems, there are three different rules about the political parties' finance. First, how to make the political parties be transparent and accountable in managing their finance. Second, controlling and making some limitations of the donations to political parties. And the third, state funding for political parties. In Indonesia, there is state funding for the political parties based on the Political Parties Law No. 2/2011. The state funding for political parties is intended to prevent dependence on private financial donors and guarantee equality of chances. This paper is trying

1 Ketua Perludem. Penelitian terakhir tentang keuangan partai politik Indonesia dilakukan oleh Veri Junaidi dkk, yang menempatkan 9 partai politik pemilik kursi DPR sebagai obyek. Penelitian ini tidak hanya fokus pada tata kelola keuangan partai politik pada pengurus pusat (DPP), tetapi juga pengurus daerah provinsi (DPD) dan kabupaten/kota (DPC). Lihat, Veri Junaidi dkk, *Anomali Keuangan Partai Politik: Pengaturan dan Praktek*, Jakarta: Kemitraan dan Perludem, 2011. Sebagai perbandingan lihat, Emmy Hafild, *Laporan Studi: Standar Akuntansi Keuangan Khusus Partai Politik*, Jakarta: Transparansi International Indonesia, 2003; serta beberapa laporan pemantauan dana politik oleh Indonesia Corruption Watch (ICW).

to reviewed and criticized how the state funding for political parties in Indonesia.

A. LATAR BELAKANG

Partai politik memiliki peran fundamental dalam masyarakat demokrasi. Mereka menjadi perantara antara masyarakat dan pemerintah. Sebagai organisasi yang hidup di tengah masyarakat, partai politik menyerap, merumuskan dan mengagregasi kepentingan masyarakat. Sedang sebagai organisasi yang menempatkan kader-kadernya di lembaga legislatif maupun eksekutif, partai politik menyampaikan dan mendesakkan kepentingan masyarakat tersebut untuk dibuat kebijakan pemerintah.

Namun peran strategis tersebut tidak dengan sendirinya dapat berjalan baik. Keterbatasan struktural dan finansial menyebabkan partai politik gagal menjalankan fungsi perantara. Keterbatasan struktural antara lain ditandai oleh lemahnya jaringan kerja dan organisasi sehingga partai politik tidak mampu menampung dan menangkap aspirasi masyarakat. Selain itu, kepemimpinan partai politik yang oligarkis, sering mengabaikan kepentingan masyarakat, konstituen atau pun anggota partai politik.

Sementara itu, keterbatasan finansial ditandai oleh ketergantungan keuangan partai politik kepada penyumbang, sehingga partai politik cenderung mengutamakan kepentingan penyumbang dan melupakan kepentingan masyarakat. Keterbatasan finansial ini juga terkait dengan kepemimpinan oligarkis, karena para penyumbang besar menduduki posisi strategis kepengurusan partai politik, atau merupakan orang-orang yang berada di balik keputusan-keputusan yang diambil partai politik.

Dengan demikian, jika hendak memaksimalkan peran perantara antara masyarakat dan pemerintah, partai politik harus mampu mengatasi masalah finansial, sebab ketersediaan dana merupakan sesuatu yang vital. Dana tidak hanya diperlukan untuk membiayai kampanye pada masa pemilu, tetapi juga untuk membiayai kegiatan partai politik sepanjang tahun. Kegiatan itu meliputi operasional kesekretariatan, pendidikan politik dan kaderisasi, konsolidasi organisasi, unjuk publik atau *public expose*, dan perjalanan dinas pengurus. Masalahnya adalah, hampir

semua partai politik gagal menggalang iuran anggota, sehingga mereka pun menggantungkan sumber keuangan kepada para penyumbang perseorangan atau pun perusahaan.

Di sinilah partai politik menghadapi dilema: di satu pihak, untuk membiayai kegiatannya, partai politik membutuhkan uang banyak; di lain pihak, besarnya sumbangan dapat mengganggu kemandirian partai politik dalam memperjuangkan kepentingan rakyat. Dengan kata lain, besarnya sumbangan dapat mengganggu eksistensi partai politik sebagai pemegang mandat rakyat, karena partai politik bisa mengutamakan kepentingan penyumbang daripada kepentingan rakyat.

Situasi dilematis yang dihadapi oleh partai politik tersebut, bukanlah khas Indonesia. Hampir semua partai politik di negara-negara demokrasi mengalaminya. Bedanya, jika di negara-negara Eropa Barat dan Amerika Utara, situasi itu dihadapi oleh partai politik secara gradual sejak 1970-an ketika hubungan ideologis partai politik dengan anggotanya mulai memudar; partai politik di Indonesia tiba-tiba harus menghadapinya pada saat mereka pertama kali berkompetisi dalam pemilu demokratis, Pemilu 1999, menyusul jatuhnya rezim otoriter Orde Baru. Akibatnya, partai-partai politik Indonesia mengalami situasi yang lebih pelik daripada rekan-rekannya di negara-negara maju. Beberapa solusi yang berhasil mengatasi masalah keuangan partai politik di Eropa Barat dan Amerika Utara, ternyata belum berhasil baik ketika diterapkan di sini.

Secara umum, di negara-negara yang sudah maju demokrasinya, terdapat tiga kebijakan untuk mengatasi masalah keuangan partai politik: pertama, memaksa partai politik untuk bersikap transparan dan akuntabel dalam pengelolaan keuangan; kedua, membatasi besaran sumbangan ke partai politik, dan; ketiga, memberikan bantuan keuangan ke partai politik dari anggaran negara, atau subsidi keuangan partai politik. Ketiganya saling terkait dalam upaya untuk melepaskan ketergantungan partai politik dari para penyumbang sehingga partai politik tetap bergerak pada jalurnya, yakni memperjuangkan kepentingan masyarakat, konstituen atau anggota.

Dalam kadar berbeda, ketiga kebijakan itu sesungguhnya sudah berusaha diterapkan di Indonesia sejak era reformasi. Ini terlihat pada UU No. 2/1999 dan UU No. 3/1999 yang diberlakukan menjelang Pemilu 1999;

UU No. 31/2002, UU No. 12/2003 dan UU No. 23/2003 yang diberlakukan menjelang Pemilu 2004; serta UU No. 2/2008, UU No. 10/2008 dan UU No. 42/2008 yang diberlakukan menjelang Pemilu 2009.

Namun semua undang-undang tersebut belum berhasil mendorong partai politik bersikap transparan dan akuntabel dalam mengelola keuangannya. Ini sesungguhnya merupakan indikasi bahwa partai politik lebih banyak digerakkan oleh dana ilegal dan penyumbang besar. Hal itu terjadi karena terdapat masalah-masalah pengaturan yang tidak tuntas dalam undang-undang; serta kelemahan dalam praktek tata kelola organisasi, karena pengurus partai politik tidak memiliki kesungguhan dan kemampuan teknis dalam mengimplementasi kehendak undang-undang.¹

Meskipun demikian usaha-usaha untuk terus mendorong agar partai politik dapat menghindari jebakan kepentingan para penyumbang tetap dilakukan. Hal ini tampak pada UU No. 2/2011 yang merupakan perubahan atas UU No. 2/2008. Salah satu isu penting dalam undang-undang ini adalah pengaturan tentang bantuan keuangan partai politik atau subsidi keuangan partai politik dari anggaran negara. Jika dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya, UU No. 2/2011 memuat dua ketentuan baru tentang bantuan keuangan partai politik: pertama, penggunaan dana bantuan keuangan partai politik diprioritaskan untuk pendidikan politik; kedua, laporan penggunaan bantuan partai politik diaudit oleh BPK.

Dua ketentuan itu menyiratkan kehendak undang-undang, bahwa bantuan keuangan partai politik akan diperbesar jumlahnya, mengingat penggunaannya tidak terbatas untuk membiayai operasional kesekretariatan, melainkan juga untuk kegiatan pendidikan politik. Dalam praktek, kegiatan pendidikan politik, yang di dalamnya termasuk kaderisasi, paling banyak menyerap dana. Jika jumlah dana bantuan partai politik semakin membesar, maka masuk akal apabila laporan penggunaan dana itu harus diaudit oleh BPK.

Semangat untuk memperbesar jumlah dana bantuan keuangan partai politik dan meningkatkan transparansi dan akuntabilitas penggunaan dana bantuan keuangan partai politik melalui audit BPK itu, menimbulkan dua masalah yang harus diantisipasi.

Pertama, bagaimana membuat formula baku untuk memperbesar dana bantuan keuangan partai politik, yang tidak hanya memenuhi

prinsip keadilan bagi partai-partai politik yang menerimanya, tetapi juga mendorong partai politik untuk meningkatkan kinerja. Lantas apa tolok ukur keadilan bagi partai politik penerima bantuan keuangan dan bagaimana mengukur kinerja partai politik?

Kedua, bagaimana metode yang tepat untuk mendorong partai politik bersikap dan berlaku transparan dan akuntabel dalam mengelola keuangan partai politik, mengingat selama ini partai politik tidak saja belum memiliki sumber daya manusia yang mumpuni untuk mengelola keuangan partai politik secara benar, tetapi juga belum memiliki kesungguhan untuk bersikap transparan dan akuntabel dalam mengelola keuangan partai politik, termasuk di dalamnya mengelola dana bantuan partai politik yang setiap tahun dicairkan oleh pemerintah dan pemerintah daerah?

Jawaban atas dua pertanyaan tersebut sangat diperlukan dalam membuat kebijakan bantuan partai politik yang akan diformat dalam peraturan pemerintah. Sebagaimana diketahui, UU No. 2/2011 mengamanatkan kepada peraturan pemerintah untuk mengatur lebih lanjut tentang bantuan keuangan partai politik yang bersumber dari APBN dan APBD. Peraturan pemerintah baru tersebut merupakan pengganti dari PP No. 5/2009 yang disusun berdasarkan UU No. 2/2008.

Dalam rangka menjawab dua pertanyaan tersebut, sekaligus memberikan masukan bagi penyusunan peraturan pemerintah, maka dilakukan review kebijakan dana bantuan partai politik, sebagaimana diatur dalam PP No. 5/2009. Hasil review kebijakan inilah yang dituangkan dalam laporan ini.

Laporan ini; pertama, akan menyampaikan latar belakang perlunya bantuan keuangan partai politik serta perlunya penegakan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam mengelola keuangan partai politik. Kedua, mengulas pengaturan dan praktek pengelolaan bantuan keuangan partai politik, khususnya setelah Pemilu 1999. Ketiga, meninjau kandungan PP No. 5/2009 dan implementasinya di lapangan. Keempat, memaparkan beberapa solusi untuk mengatasi masalah-masalah bantuan keuangan partai politik yang bisa diadopsi oleh peraturan pemerintah yang baru nanti.

B. KEUANGAN DAN KEMANDIRIAN

Tidak ada partai politik yang dapat tumbuh berkembang tanpa dukungan keuangan kuat. Uang tersebut diperlukan untuk mengkonsolidasi organisasi, mengader anggota, menyerap aspirasi, membangun citra, berkampanye dll. Pada mulanya semua kebutuhan keuangan partai politik dipenuhi oleh iuran anggota. Hubungan ideologis kuat antara partai politik dengan anggota menyebabkan partai politik tidak sulit menggalang dana dari anggota. Namun sejalan dengan perubahan struktur sosial masyarakat dan penataan sistem pemerintahan demokrasi yang semakin kompleks, kini nyaris tidak ada partai politik yang hidup sepenuhnya dari iuran anggota.

Memasuki dekade 1970-an hubungan ideologis anggota dengan partai politik mulai luruh karena pertarungan ideologi di masyarakat mulai memudar. Partai politik mulai meninggalkan sekat-sekat ideologi dalam menggalang dukungan sehingga karakter partai berubah menjadi partai lintas kelompok, atau *catch-all party*.² Perubahan karakter partai politik tersebut juga dipengaruhi oleh semakin kukuhnya pemilu sebagai instrumen demokrasi, sehingga persaingan antarpolitical semata hanya persaingan memperebutkan suara dalam pemilu. Partai politik pun menjadi mesin pendulang suara yang mengedepankan pragmatisme dan rasionalitas.

Sebagai mesin pemilu, fungsi utama partai politik adalah meraih suara sebanyak-banyaknya. Namun dalam menjalankan fungsi ini, partai politik menghadapi situasi sulit, sebab untuk memenangkan pemilu mereka membutuhkan uang banyak. Padahal pada saat yang sama iuran anggota semakin berkurang. Untuk menghadapi masalah ini, partai politik mencari uang sumbangan. Pada awalnya, partai politik mencari sumbangan dari anggota. Namun karena jumlah anggota yang mampu menyumbang terbatas, partai politik lalu menerima sumbangan dari perseorangan bukan anggota. Akhirnya, guna memenuhi kebutuhan yang terus meningkat partai politik menerima sumbangan dari badan hukum, khususnya lembaga

2 Otto Kirschheimer, "The Transformation of Western European Party System", dalam Josep La Palombara and Myron Weiner, *Political Parties and Political Development*, Princeton: Princeton University Press, 1966.

bisnis atau perusahaan.³

Di sinilah partai politik menghadapi situasi dilematis: di satu pihak, untuk membiayai kegiatan operasional dan memenangkan pemilu, partai politik membutuhkan uang banyak; di lain pihak, besarnya sumbangan dapat mengganggu kemandirian partai politik dalam memperjuangkan kepentingan rakyat. Dengan kata lain, besarnya sumbangan perseorangan maupun perusahaan dapat mengganggu eksistensi partai politik sebagai pemegang mandat rakyat, karena partai politik bisa mengutamakan kepentingan penyumbang daripada kepentingan rakyat.

Dalam menghadapi situasi dilematis tersebut, sejak 1970-an secara bertahap, negara-negara Eropa Barat menerapkan dua kebijakan: pertama, melakukan pembatasan sumbangan perseorangan dan perusahaan kepada partai politik; kedua, memberikan bantuan keuangan atau subsidi keuangan kepada partai politik, baik untuk kegiatan operasional partai politik maupun kegiatan kampanye. Agar kedua kebijakan itu berjalan baik, maka partai politik diwajibkan membuat laporan keuangan partai politik tahunan, dan membuat laporan keuangan kampanye setelah pemilu selesai. Kedua laporan tersebut adalah instrumen untuk memaksa partai politik menegakkan prinsip transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan partai politik.⁴

Prinsip transparansi mengharuskan partai politik bersikap terbuka terhadap semua proses pengelolaan keuangan partai politik. Di sini sejumlah kewajiban harus dilakukan partai politik, seperti membuka daftar penyumbang dan membuat laporan keuangan secara rutin, yang mencatat semua pendapatan dan belanja partai politik sepanjang tahun. Tujuan membuka daftar penyumbang dan laporan keuangan kepada publik adalah untuk menguji prinsip akuntabilitas, yaitu memastikan tanggungjawab partai politik dalam proses menerima dan membelanjakan dana partai politik itu rasional, sesuai etika dan tidak melanggar peraturan.

Berbeda dengan partai-partai politik di Eropa Barat, partai-partai politik di Indonesia tidak mengalami transformasi gradual. Partai-partai politik

3 Richard Katz and Peter Mair, *How Party Organize: Change and Adaption in Party Organization in Western Democracies*, London: Sage Publication, 1994.

4 Ingrid van Biezen, *Financing Political Parties and Election Campaigns Guideline*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2003.

sebagai alat perjuangan dilahirkan oleh para perintis kemerdekaan pada zaman kolonial Belanda. Sempat tenggelam pada zaman Jepang, partai politik muncul kembali dan berkonsolidasi menghadapi Pemilu 1955. Pertarungan ideologi menjadi ciri utama partai politik waktu itu,⁵ yang kemudian ditenggelamkan Presiden Soekarno karena partai-partai politik beserta ideologinya dianggap sebagai sumber instabilitas pemerintahan.

Selama 30 tahun masa Orde Baru, partai politik dipinggirkan: dua partai dibiarkan hidup namun eksistensinya hanya untuk melengkapi partai pemerintah.⁶ Akibatnya, ketika rezim Orde Baru jatuh dan dilanjutkan dengan Pemilu 1999 yang digelar secara bebas, partai politik menghadapi situasi multikompleks: ideologi gagal mengikat anggota, sedangkan program belum terumuskan; infrastruktur dan jaringan lemah sedangkan antusiasme berpolitik rakyat tinggi; operasional partai membutuhkan dana banyak, sedangkan iuran anggota tidak bisa ditarik; kampanye membutuhkan dana besar, sedangkan para penyumbang menuntut banyak imbalan.

Partai-partai politik yang baru tumbuh tiba-tiba menghadapi situasi sulit, yang secara gradual telah dihadapi dan diatasi oleh partai-partai politik di Eropa Barat dan Amerika Utara sejak 1970-an. Akibatnya usaha-usaha menjaga kemandirian partai politik dengan jalan membatasi besaran sumbangan tidak mendapatkan hasil. Demikian juga kebijakan memberikan bantuan keuangan partai politik, tidak mengubah laku partai politik yang ologarkis sekaligus koruptif, apalagi dana bantuan keuangan partai politik dari APBN dan APBD jumlahnya tidak seberapa.

Partai politik lebih suka memilih jalan pintas: memaksa kadernya di lembaga legislatif dan eksekutif mengumpulkan dana ilegal, juga menerima dana dari para penyumbang besar. Yang pertama tercermin dari banyaknya skandal korupsi yang melibatkan pengurus partai politik, mulai dari kasus dana DKP, pemilihan Deputy Gubernur Bank Indonesia, hingga kasus Nazaruddin; sedangkan yang kedua terlihat makin banyaknya pengusaha dan pensiunan birokrat dan jenderal, yang menjadi pengurus

5 Herbert Feith dan Lance Castle (ed) (terj), *Pemikiran Politik Indonesia 1945-1965*, Jakarta: LP3ES, 1988.

6 William Liddle, *Pemilu-pemilu Orde Baru: Pasang Surut Kekuasaan Politik*, Jakarta: LP3ES, 1992.

partai politik. Partai politik pun mengabaikan prinsip transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan partai politik, karena undang-undang – yang dibuat oleh para kader partai politik di DPR dan pemerintah – belum mengaturnya secara tuntas.

Meskipun demikian, usaha-usaha untuk menghindarkan partai politik dari jeratan para pemilik uang, baik yang dikumpulkan secara legal maupun illegal, harus tetap dilakukan, lebih-lebih UUD 1945 memberi banyak peran strategis kepada partai politik untuk mengelola negara. Jika tidak, maka partai politik tidak saja mengabaikan kepentingan rakyat, tetapi bisa berkembang menjadi lembaga perusak demokrasi. Di sinilah pentingnya kebijakan bantuan keuangan partai politik mendapat perhatian. Sebab bantuan keuangan itu akan membantu partai politik menghindari jeratan para pemilik uang, baik yang menjadi pengurus partai maupun yang berada di luar partai.

C. PENGATURAN BANTUAN KEUANGAN

Bantuan keuangan partai politik bukan hal baru dalam penataan sistem kepartaian Indonesia. UU No. 3/1975, yang merupakan undang-undang pertama mengatur partai politik di Indonesia, menyebutkan bahwa sumber keuangan partai politik dan golongan karya adalah: (1) iuran anggota; (2) sumbangan yang tidak mengikat; (3) usaha lain yang sah; (4) bantuan dari negara/pemerintah.⁷ Meskipun undang-undang produk rezim Orde Baru itu tidak mengatur lebih lanjut bagaimana penyaluran dana bantuan partai politik, namun Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Golongan Karya (Golkar) dan Partai Demokrasi Indoneisa (PDI), secara rutin menerima dana bantuan setiap tahun. Penyaluran disampaikan melalui Dirjen Sosial dan Politik, Departemen Dalam Negeri, yang diatur oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri.⁸

Memasuki era reformasi pascajatuhnya Orde Baru, penataan sistem

7 Pasal 11 UU No. 3/1975.

8 Wawancara dengan Direktur Dalam Negeri, Direktorat Jenderal Kesatuan Bangsa dan Politik, Departemen dalam Negeri, Endang Kusumajadi, pada 23 November 2011.

politik demokratis menjadi agenda nasional, sehingga UU No. 3/1975 yang membelenggu kehidupan sosial politik diganti dengan UU No. 2/1999. Undang-undang ini pertama-tama bertujuan menjamin kebebasan rakyat membentuk partai politik; lalu mendorong partai politik menjadi organisasi modern untuk mengemban fungsi pendidikan politik, partisipasi politik, agregasi politik, rekrutmen politik dan kontrol politik. Undang-undang ini membuat batas-batas agar partai politik dapat menghindari jebakan kepentingan perorangan maupun kelompok akibat pengaruh sumbangan keuangan.

Itulah yang melatarbelakangi lahirnya pengaturan keuangan partai politik. Di sini, undang-undang tidak hanya membatasi besarnya jumlah sumbangan perorangan dan perusahaan, tetapi juga menerima bantuan keuangan dari negara agar partai politik terhindar dari politik uang demi memperjuangkan kepentingan rakyat.⁹

Jika UU No. 3/1975 hanya secara singkat menyebutkan, bahwa salah satu sumber keuangan partai politik adalah bantuan dari negara/pemerintah; UU No. 2/1999 mengatur lebih banyak bagaimana bantuan negara itu disalurkan ke partai politik. Pertama, partai politik menerima bantuan secara rutin setiap tahun; kedua, besaran bantuan partai politik dihitung berdasarkan perolehan suara; ketiga, ketentuan lebih lanjut tentang bantuan keuangan partai politik diatur oleh peraturan pemerintah.¹⁰

Perubahan UUD 1945 pasca-Pemilu 1999, menjadikan partai politik sebagai organisasi dominan dalam sistem politik dan pemerintahan.¹¹

9 Lihat, Penjelasan UU No. 2/1999: Negara harus menjamin bahwa setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk mempengaruhi kebijakan negara melalui Partai Politik dan terwujudnya asas demokrasi yaitu satu orang satu suara. Mengingat pembentukan Partai Politik merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, bukan perwujudan kekuatan ekonomi, maka perlu pembatasan sumber keuangan Partai Politik untuk mencegah penyalahgunaan uang demi kepentingan politik (money politics). Keterbukaan Partai Politik dalam hal keuangan merupakan informasi penting bagi warganegara untuk menilai dan memutuskan dukungannya terhadap Partai Politik tersebut.

10 Pasal 12 ayat (2) dan (3) UU No. 2/1999.

11 Pertama, penguatan fungsi DPR – sehingga presiden tidak bisa menjalankan roda pemerintahan tanpa melibatkan DPR – berarti juga penguatan peran partai politik, sebab hanya partai politik yang punya kursi di DPR. Kedua, partai politik menjadi satu-satunya organisasi yang mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden, yang lalu diperluas dalam pengajuan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Ketiga, melalui wakil-wakilnya di DPR, partai politik berwenang memilih dan mengangkat pejabat

Akan tetapi dominasi peran itu tak diikuti penguatan pengaturan sumber keuangan partai politik, sebagaimana terlihat pada UU No. 31/2002. Peningkatan jumlah maksimal sumbangan perseorangan dari Rp 15 juta menjadi Rp 200 juta dan sumbangan perusahaan dari Rp 150 juta menjadi Rp 800 juta, tidak diikuti pengetatan pengaturan laporan keuangan, sehingga partai politik leluasa melakukan perburuan dana ilegal.¹² Pengaturan bantuan partai politik dari negara memang mengalami perubahan, namun perubahan ini terbatas pada kriteria partai politik yang berhak mendapatkan bantuan. Jika sebelumnya semua partai politik yang mengikuti pemilu berhak mendapatkan bantuan, kini hanya partai politik yang memiliki kursi di DPR/DPRD yang berhak mendapatkannya.¹³

Pasca-Pemilu 2004, kasus-kasus perburuan dana ilegal oleh politisi dan partai politik mulai terungkap ke permukaan, seperti skandal korupsi dana Kementerian Kelautan dan Perikanan dan pemilihan Deputi Gubernur Senior Bank Indonesia yang melibatkan sejumlah politisi dari beberapa partai politik. Semestinya pengungkapan skandal-skandal oleh KPK tersebut mendorong partai politik untuk memperketat pengelolaan keuangan partai politik melalui perubahan undang-undang partai politik. Namun yang terjadi justru sebaliknya. UU No. 2/2008 yang merupakan pengganti UU No. 31/2002 malah melonggarkan pengaturan sumber keuangan partai politik.

Dalam undang-undang baru itu dilakukan pembedaan penyumbang perseorangan anggota partai politik dan penyumbang perseorangan bukan anggota partai politik. Jenis penyumbang terakhir ini tidak dibatasi besaran sumbangannya sehingga bisa menjadi jalan untuk menampung dana dari siapapun sebesar apapun. UU No. 2/2008 menyebutkan ketentuan lebih lanjut tentang iuran anggota, sumbangan perseorangan bukan anggota dan pengelolaan keuangan partai politik diatur oleh AD/ART partai politik. Namun kenyataannya tidak ada AD/ART partai politik yang memperjelas

publik yang ditentukan konstitusi, seperti anggota MA, MK, KY, BPK dan KPU. Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pascareformasi*, Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007.

12 Veri Junaidi dkk, *op.cit.*

13 Pasal 17 ayat (3) dan (4) UU No. 31/2002.

ketentuan-ketentuan tersebut.¹⁴ Sementara tentang pengaturan bantuan keuangan partai politik hanya mengalami perubahan redaksional.¹⁵

Baru pada UU No. 2/2011 yang merupakan perubahan terhadap UU No. 2/2008 terjadi perubahan signifikan pada pengaturan sumber keuangan partai politik. Perubahan ini tidak hanya tampak pada peningkatan besaran sumbangan perusahaan, dari Rp 4 miliar menjadi Rp 7,5 miliar, tetapi juga pada pengaturan bantuan keuangan. UU No. 2/2011 memang mempertahankan kriteria partai politik yang berhak menerima sumbangan, yakni partai politik yang mendapatkan kursi di DPR/DPRD. Demikian juga cara penghitungan besaran sumbangan berdasarkan perolehan suara.

Yang baru dari UU No. 2/2011 adalah peruntukan dana bantuan negara, yakni diprioritaskan untuk pendidikan politik daripada operasional sekretariat. Selain itu, untuk menegakan prinsip transparansi dan akuntabilitas, laporan keuangan penggunaan bantuan keuangan partai politik harus diaudit oleh BPK. Sementara itu, partai politik yang tidak membuat laporan pertanggungjawaban penggunaan bantuan keuangan, bantuan keuangan berikutnya dihentikan.¹⁶

Tabel C1: Pengaturan Sumber Keuangan Partai Politik dalam Empat Undang-undang

ISU	UU NO. 2/1999	UU NO. 31/2002	UU NO. 2/2008	UU NO. 2/2011
Sumber	luran anggota; Sumbangan; Usaha lain yg sah; Bantuan negara.	luran anggota; Sumbangan; Bantuan negara.	luran anggota; Sumbangan; Bantuan negara.	luran anggota; Sumbangan; Bantuan negara.
Batasan Sumbangan	Perseorangan maksimal Rp 15 juta; Perusahaan maksimal Rp 150 juta.	Perseorangan maksimal Rp 200 juta; Perusahaan maksimal Rp 800 juta.	Perseorangan bukan anggota maksimal Rp 1 miliar; Perusahaan maksimal Rp 4 miliar.	Perseorangan bukan anggota maksimal Rp 1 miliar; Perusahaan maksimal Rp 7,5 miliar.
Penerima Bantuan Negara	Partai politik yg memperoleh suara dalam pemilu.	Partai politik yang mempunyai kursi di DPR/DPRD.	Partai politik yang mempunyai kursi di DPR/DPRD.	Partai politik yang mempunyai kursi di DPR/DPRD.

SUMBER: DIOLAH DARI UU NO. 2/2009, UU NO. 31/2002, UU NO. 2/2008, UU NO. 2/2011.

14 Veri Junaidi dkk, op. cit.

15 Pasal 34 ayat (3) UU No. 2/2008.

16 Pasal I No 12 UU No. 2/2011.

Tabel C1 menunjukkan perubahan-perubahan pengaturan sumber keuangan partai politik sebagaimana diatur oleh UU No. 2/1999, UU No. 31/2002, UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011. Tampak, iuran anggota selalu ditempatkan sebagai sumber keuangan pertama, meskipun dalam praktek tidak ada partai politik yang berhasil menggalang iuran anggota. Sementara dari undang-undang satu ke undang-undang yang lain selalu terjadi peningkatan sumbangan perseorangan dan perusahaan. Tentang penerima bantuan keuangan negara terjadi perubahan penting pada UU No. 31/2002 yang mengubah kriteria partai politik penerima sumbangan.

Selanjutnya, Tabel C2 memperlihatkan bagaimana setiap undang-undang mengatur tentang bantuan keuangan partai politik. Jika UU No. 2/1999 memberikan bantuan keuangan kepada partai politik yang memperoleh suara dalam pemilu, maka tiga undang-undang berikutnya mengalihkan bantuan kepada partai yang memiliki kursi di DPR/DPRD. Lalu, UU No. 2/2008 juga menandai perubahan lain, yang menyebut penggunaan bantuan keuangan untuk pendidikan politik dan mewajibkan laporan penggunaan bantuan keuangan diaudit oleh BPK.

Meskipun UU No. 2/1999 menentukan kriteria bahwa partai politik yang menerima sumbangan adalah peraih suara dalam pemilu, namun undang-undang ini tidak menentukan metode penentuan besaran bantuan. Baik UU No. 2/1999 maupun UU No. 31/2002 sama-sama tidak menyebutkan peruntukan bantuan negara, pembuatan laporan pertanggungjawaban atas penggunaan dana bantuan negara, serta sanksi terhadap partai politik yang tidak menyampaikan laporan pertanggungjawaban penggunaan dana bantuan negara. Namun kekosongan pengaturan soal tersebut kemudian dipenuhi oleh UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011.

Tabel C2: Pengaturan Bantuan Keuangan Partai Politik dalam Empat Undang-undang

ISU	UU NO. 2/1999	UU NO. 31/2002	UU NO. 2/2008	UU NO. 2/2011
Kriteria Penerima	Partai politik yang memperoleh suara dalam pemilu.	Partai politik yang mempunyai kursi di DPR/DPRD.	Partai politik yang mempunyai kursi di DPR/DPRD.	Partai politik yang mempunyai kursi di DPR/DPRD.
Metode Penetapan Jumlah	(tidak diatur)	Secara proporsional berdasarkan jumlah kursi.	Secara proporsional berdasarkan jumlah perolehan suara.	Secara proporsional berdasarkan jumlah perolehan suara.

ISU	UU NO. 2/1999	UU NO. 31/2002	UU NO. 2/2008	UU NO. 2/2011
Peruntukan	(tidak diatur)	(tidak diatur)	Pendidikan politik dan operasional sekretariat.	Diprioritaskan untuk pendidikan politik.
Laporan Pertanggungjawaban	(tidak diatur)	(tidak diatur)	Menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada pemerintah setelah diperiksa BPK.	Menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada BPK untuk diaudit.
Sanksi Ketaatan Penyampaian Laporan Pertanggungjawaban	(tidak diatur)	(tidak diatur)	Penghentian bantuan sampai laporan diterima pemerintah.	Penghentian bantuan sampai laporan diterima pemerintah.
Pengaturan Pelaksanaan	Peraturan Pemerintah	Peraturan Pemerintah	Peraturan Pemerintah	Peraturan Pemerintah

SUMBER: DIOLAH DARI UU NO. 2/2009, UU NO. 31/2002, UU NO. 2/2008, UU NO. 2/2011.

Semua undang-undang partai politik menyebutkan, bahwa pengaturan lebih lanjut tentang bantuan keuangan partai politik diatur oleh peraturan pemerintah. Ini berarti kebijakan bantuan keuangan partai politik diserahkan kepada pemerintah, mengingat pengaturan soal ini di undang-undang sangat terbatas. Di sinilah pentingnya memeriksa lebih jauh bagaimana pemerintah merumuskan kebijakan bantuan keuangan partai politik yang dituangkan dalam peraturan pemerintah.

Dalam rangka mengatur pelaksanaan bantuan keuangan partai politik, UU No. 2/1999 melahirkan PP No. 51/2001, UU No. 31/2002 melahirkan PP No. 29/2005, dan UU No. 2/2008 melahirkan PP No. 5/2009. Peraturan pemerintah sebagai tindak lanjut dari UU No. 2/2011 kini tengah dipersiapkan oleh pemerintah. Sebagai peraturan pelaksanaan, peraturan pemerintah semestinya memperjelas ketentuan-ketentuan di dalam undang-undang dan merumuskan ketentuan baru yang sifatnya pelaksanaan dari ketentuan undang-undang. Peraturan pemerintah juga bisa membuat ketentuan baru yang tidak diatur oleh undang-undang sejauh ketentuan itu dibutuhkan dalam proses pelaksanaan di lapangan. Bagaimana ketiga peraturan pemerintah itu mengatur bantuan keuangan partai politik bisa dilihat pada Tabel C3.

Tabel C3: Pengaturan Bantuan Keuangan Partai Politik dalam Tiga Peraturan Pemerintah

ISU	PP NO. 51/2001	PP NO. 29/2005	PP NO. 5/2009
Pengertian	Bantuan keuangan adalah bantuan dalam bentuk uang yang diberikan oleh pemerintah dan atau pemerintah daerah kepada partai politik.	Bantuan keuangan adalah bantuan dalam bentuk uang yang diberikan oleh pemerintah dan atau pemerintah daerah kepada partai politik.	Bantuan keuangan adalah bantuan dalam bentuk uang yang diberikan oleh pemerintah dan atau pemerintah daerah kepada partai politik.
Kriteria Penerima	Partai politik yg memperoleh suara dalam pemilu.	Partai politik yang mendapat kursi di DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.	Partai politik yang mendapat kursi di DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.
Penetapan Besaran	Berdasarkan perolehan suara; Besaran bantuan yg berasal dari APBN Rp 1.000 per suara; Besaran bantuan yg berasal dari APBD ditetapkan masing-masing daerah.	Berdasarkan perolehan kursi; Besaran bantuan dari APBN Rp 21 juta per kursi DPR; Besaran bantuan yg berasal dari APBD provinsi tidak melebihi APBN; Besaran bantuan dari APBD kabupaten/ kota tidak melebihi APBD provinsi.	Berdasarkan perolehan suara; Besaran bantuan per suara peraih kursi DPR ditentukan oleh besaran bantuan APBN periode sebelumnya dibagi perolehan suara partai politik yg memperoleh kursi DPR periode sebelumnya; Besaran bantuan per suara peraih kursi DPRD provinsi ditentukan oleh besaran bantuan APBD provinsi periode sebelumnya dibagi perolehan suara partai politik yg memperoleh kursi DPRD provinsi periode sebelumnya; Besaran bantuan per suara peraih kursi DPRD kabupaten/kota ditentukan oleh besaran bantuan APBD kabupaten/ kota periode sebelumnya dibagi perolehan suara partai politik yg memperoleh kursi DPRD kabupaten/ kota periode sebelumnya.
Prosedur Pengajuan	Pengajuan bantuan APBN disampaikan secara tertulis oleh ketua umum dan sekjen partai politik nasional kepada menteri dalam negeri; Pengajuan bantuan APBD provinsi disampaikan secara tertulis oleh ketua dan sekretaris partai politik provinsi kepada gubernur; Pengajuan bantuan APBD kabupaten/kota disampaikan secara tertulis oleh ketua dan sekretaris partai politik kabupaten/kota kepada bupati/walikota.	Pengajuan bantuan APBN disampaikan secara tertulis oleh ketua umum dan sekjen partai politik nasional kepada menteri dalam negeri; Pengajuan bantuan APBD provinsi disampaikan secara tertulis oleh ketua dan sekretaris partai politik provinsi kepada gubernur; Pengajuan bantuan APBD kabupaten/kota disampaikan secara tertulis oleh ketua dan sekretaris partai politik kabupaten/kota kepada bupati/walikota.	Pengajuan bantuan APBN disampaikan secara tertulis oleh ketua umum dan sekjen partai politik nasional kepada menteri dalam negeri; Pengajuan bantuan APBD provinsi disampaikan secara tertulis oleh ketua dan sekretaris partai politik provinsi kepada gubernur; Pengajuan bantuan APBD kabupaten/ kota disampaikan secara tertulis oleh ketua dan sekretaris partai politik kabupaten/kota kepada bupati/ walikota.

ISU	PP NO. 51/2001	PP NO. 29/2005	PP NO. 5/2009
Persyaratan Administrasi Pengajuan	Pengurus partai nasional menyerahkan dokumen perolehan suara yg disahkan oleh PPI; Pengurus partai provinsi menyerahkan dokumen perolehan suara dan disahkan oleh PPD provinsi; Pengurus partai kabupaten/kota menyerahkan dokumen perolehan suara yg disahkan oleh PPD kabupaten/kota.	Pengurus partai nasional menyerahkan dokumen perolehan kursi yg disahkan oleh KPU; Pengurus partai provinsi menyerahkan dokumen perolehan kursi yg disahkan oleh KPU provinsi; Pengurus partai kabupaten/kota menyerahkan dokumen perolehan kursi oleh KPU kabupaten/kota.	Pengurus partai nasional menyerahkan dokumen perolehan suara dan kursi yg disahkan oleh KPU; Pengurus partai provinsi menyerahkan dokumen perolehan suara dan kursi yg disahkan oleh KPU provinsi; Pengurus partai kabupaten/kota menyerahkan dokumen perolehan suara dan kursi oleh KPU kabupaten/kota.
Prosedur Penyerahan	Penyerahan bantuan keuangan partai politik nasional disampaikan oleh menteri dalam negeri kepada ketua umum dan bendahara umum partai politik nasional; Penyerahan bantuan keuangan partai politik provinsi disampaikan oleh gubernur kepada ketua dan bendahara partai politik provinsi; Penyerahan bantuan keuangan partai politik kabupaten/kota disampaikan oleh bupati/walikota kepada ketua dan bendahara partai politik kabupaten/kota.	Penyerahan bantuan keuangan partai politik nasional disampaikan oleh menteri dalam negeri kepada ketua umum dan bendahara umum partai politik nasional; Penyerahan bantuan keuangan partai politik provinsi disampaikan oleh gubernur kepada ketua dan bendahara partai politik provinsi; Penyerahan bantuan keuangan partai politik kabupaten/kota disampaikan oleh bupati/walikota kepada ketua dan bendahara partai politik kabupaten/kota.	Penyaluran bantuan keuangan ke rekening kas umum partai politik nasional dilakukan menteri keuangan atas permintaan menteri dalam negeri; Penyaluran bantuan keuangan ke rekening kas partai politik provinsi dilakukan oleh gubernur; Penyaluran bantuan keuangan ke rekening kas partai politik kabupaten/kota dilakukan oleh bupati/walikota.
Peruntukan	(tidak diatur)	(tidak diatur)	Bantuan keuangan untuk penunjang kegiatan pendidikan politik dan operasional sekretariat; Kegiatan pendidikan politik berkaitan dg peningkatan kesadaran bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, peningkatan partisipasi politik, peningkatan kemandirian, kedewasaan, dan pembangunan karakter bangsa; Kegiatan operasional sekretariat meliputi administrasi umum, berlangganan daya dan jasa, pemeliharaan data dan arsip, dan pemeliharaan peralatan kantor.

ISU	PP NO. 51/2001	PP NO. 29/2005	PP NO. 5/2009
Laporan Pertanggungjawaban	(tidak diatur)	Laporan penggunaan bantuan keuangan partai politik nasional diserahkan ke menteri dalam negeri setelah diaudit; Laporan penggunaan bantuan keuangan partai politik provinsi diserahkan ke gubernur setelah diaudit; Laporan penggunaan bantuan keuangan partai politik kabupaten/kota diserahkan ke bupati/walikota setelah diaudit.	Laporan penggunaan bantuan keuangan partai politik nasional diserahkan ke menteri dalam negeri setelah diperiksa BPK; Laporan penggunaan bantuan keuangan partai politik provinsi diserahkan ke gubernur setelah diperiksa oleh BPK; Laporan penggunaan bantuan keuangan partai politik kabupaten/kota diserahkan ke bupati/walikota setelah diperiksa BPK.
Sanksi atas Ketidaktaatan Penyampaian Laporan Pertanggungjawaban	(tidak ada)	(tidak ada)	Penghentian bantuan keuangan dari APBN/APBD sampai laporan diterima dalam tahun anggaran berkenaan.
Pengaturan Teknis	Peraturan Menteri, Keputusan Menteri, Peraturan Daerah, Keputusan Gubernur/ dan Bupati/Walikota.	Peraturan Menteri, Keputusan Menteri, Peraturan Daerah, Keputusan Gubernur/ dan Bupati/Walikota.	Peraturan Menteri, Keputusan Menteri, Peraturan Daerah, Keputusan Gubernur/ dan Bupati/Walikota.

SUMBER:DIOLAH DARI PP NO. 51/2001, PP NO. 29/2005, PP NO. 5/2009

PP No. 51/2001, PP No. 29/2005 maupun PP No. 5/2009 memberi pengertian yang sama tentang bantuan keuangan partai politik, yaitu bantuan dalam bentuk uang yang diberikan oleh pemerintah kepada partai politik.¹⁷ Pengertian ini tampak normal saja, apalagi jika dilihat dari pengalaman Orde Baru dalam menata partai politik. Namun sesungguhnya pengertian itu mengandung masalah, sebab yang memberikan bantuan sebetulnya bukan pemerintah, melainkan negara. Pemerintah hanya bertugas menyalurkan dana bantuan negara yang sudah diperintahkan undang-undang.

Sesuai dengan undang-undang yang dirujuknya, semula bantuan keuangan partai politik diberikan kepada partai politik yang meraih suara dalam pemilu; lalu diberikan kepada partai politik yang memperoleh kursi di DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Tentu saja perubahan kriteria partai politik penerima bantuan keuangan negara itu mengubah

17 Pasal 1 PP No. 51/2001, Pasal 1 PP No. 29/2005, dan Pasal 1 PP No. 5/2009.

metode penetapan besaran bantuan.

Ketika bantuan keuangan partai politik diberikan kepada partai politik peraih suara, maka pemerintah menetapkan harga setiap suara adalah Rp 1.000,-,¹⁸ sehingga jumlah uang APBN yang diterima setiap partai politik tinggal dikalikan jumlah suara yang diraihnya dalam pemilu DPR dengan Rp 1.000,-. Sementara harga suara pemilu DPRD provinsi dan pemilu DPRD kabupaten/kota, diserahkan kepada masing-masing pemerintah daerah.¹⁹ Ketika bantuan keuangan partai politik diberikan kepada partai politik yang memperoleh kursi di DPR/DPRD, pemerintah menetapkan harga setiap kursi. PP No. 29/2005 menetapkan harga Rp 21 juta per kursi DPR,²⁰ sementara harga kursi partai politik dalam pemilu DPRD provinsi tidak boleh melebihi harga kursi pemilu DPR, dan harga kursi dalam pemilu DPRD kabupaten/kota tidak boleh melebihi harga kursi dalam pemilu DPRD provinsi.²¹

Metode penetapan besaran bantuan partai politik menjadi agak rumit, ketika UU No. 2/2008 mengatur bahwa bantuan kepada partai politik yang meraih kursi di DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dihitung berdasarkan perolehan suara masing-masing. Pemerintah tidak menetapkan harga setiap suara partai politik yang meraih kursi di DPR/DPRD sebagaimana terjadi pada PP No 51/2001, melainkan membuat formula, yang memperhatikan hasil penghitungan sebelumnya.

Dalam hal ini harga suara peraih kursi DPR ditentukan oleh besaran bantuan APBN periode sebelumnya dibagi perolehan suara partai politik yang memperoleh kursi DPR periode sebelumnya. Lalu, harga suara peraih kursi DPRD provinsi ditentukan oleh besaran bantuan APBD provinsi periode sebelumnya dibagi perolehan suara partai politik yang memperoleh kursi DPRD provinsi periode sebelumnya. Sedangkan harga suara peraih kursi DPRD kabupaten/kota ditentukan oleh besaran bantuan APBD kabupaten/kota periode sebelumnya dibagi perolehan suara partai politik

18 Pasal 7 PP No. 51/2001.

19 Pasal 4 PP No. 51/2001.

20 Pasal 4 PP No. 29/2005.

21 Pasal 5 PP No. 29/2005.

yg memperoleh kursi DPRD kabupaten/kota periode sebelumnya.²²

Setelah harga suara diketahui, maka harga suara tersebut dikalikan dengan jumlah suara yang diraih masing-masing partai politik. Dalam hal ini Menteri Dalam Negeri menetapkan harga suara partai politik peraih kursi di DPR sebesar Rp 108,²³ sedang hasil harga suara partai politik peraih kursi di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota berbeda-beda sesuai dengan hasil penghitungan di masing-masing daerah.

Prosedur pengajuan bantuan keuangan oleh partai politik yang diatur oleh PP No. 51/2001, PP No. 29/2005 maupun PP No. 5/2009 adalah sama, yakni partai politik membuat surat tertulis kepada menteri dalam negeri, gubernur dan bupati/walikota, yang ditandatangani oleh ketua dan sekretaris partai politik sesuai tingkatannya. Surat pengajuan itu harus disertai dengan dokumen perolehan suara Pemilu 1999 atau perolehan suara dan kursi Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, yang masing-masing disahkan oleh penyelenggara pemilu sesuai tingkatannya.²⁴

Adapun prosedur penyerahan bantuan terdapat perbedaan. Dalam PP No. 51/2001 dan PP No. 29/2005, menteri dalam negeri, gubernur dan bupati/walikota, menyerahkan bantuan kepada ketua dan sekretaris partai politik sesuai dengan tingkatannya.²⁵ Sedangkan dalam PP No. 5/2009, menteri dalam negeri, gubernur dan bupati/walikota langsung mengirimkan uang bantuan ke rekening kas umum masing-masing partai politik sesuai tingkatannya.²⁶

Sesuai dengan UU No. 2/1999 dan UU No. 31/2002, PP No. 51/2001 dan PP No. 29/2005 tidak mengatur peruntukan bantuan keuangan. Ini berarti partai politik bisa menggunakan uang tersebut untuk apa saja. Lalu UU No. 2/2008 menyebut peruntukan bantuan keuangan untuk kegiatan pendidikan politik dan operasional sekretariat, sehingga PP

22 Pasal 5 PP No. 5/2009.

23 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 212 Tahun 2010 tentang Pemberian Bantuan Keuangan Partai Politik yang Mendapatkan Kursi di DPR Hasil Pemilu 2009.

24 Pasal 5 PP No. 51/2001; Pasal 7, 8, 9 PP No. 29/2005; dan Pasal 6 No. 5/2009.

25 Pasal 6 PP No. 51/2001; dan Pasal 6, 10 PP No. 29/2005.

26 Pasal 8 PP No. 5/2009.

No. 5/2009 memperjelas apa yang dimaksud dengan dua kegiatan itu. Kegiatan pendidikan politik berkaitan dengan peningkatan kesadaran bermasyarakat, berbangsa dan bernegara; peningkatan partisipasi politik; dan peningkatan kemandirian, kedewasaan, dan pembangunan karakter bangsa. Sedangkan kegiatan operasional sekretariat meliputi administrasi umum, berlangganan daya dan jasa, pemeliharaan data dan arsip, dan pemeliharaan peralatan kantor.²⁷

Karena UU No. 2/1999 tidak mengatur tentang laporan pertanggungjawaban penggunaan bantuan keuangan partai politik, maka PP No. 51/2001 sama sekali tidak menyinggungnya. Hal ini kemudian diperbaiki oleh UU No. 31/2002 yang mengharuskan partai politik menyampaikan laporan pertanggungjawaban penggunaan bantuan keuangan. Dalam hal ini PP No. 29/2005 mengatur: laporan penggunaan bantuan keuangan partai politik nasional diserahkan ke menteri dalam negeri setelah diaudit; laporan penggunaan bantuan keuangan partai politik provinsi diserahkan ke gubernur setelah diaudit; laporan penggunaan bantuan keuangan partai politik kabupaten/kota diserahkan ke bupati/walikota setelah diaudit.²⁸

Hanya saja baik undang-undang maupun peraturan pemerintah tidak menyebut siapa yang bertugas mengaudit laporan penggunaan bantuan keuangan, sehingga hal ini menimbulkan kebingungan dalam praktek. Sebab selain ada lembaga audit negara (BPK), juga ada lembaga audit pemerintah (BPKP) dan lembaga audit swasta (kantor akuntan publik). Kelemahan ini lalu diperbaiki oleh UU No. 2/2008 yang kemudian dijabarkan dalam PP No. 5/2009. Dalam hal ini disebutkan, bahwa laporan pertanggungjawaban penggunaan dana bantuan partai politik harus diperiksa oleh BPK sebelum diserahkan ke pemerintah atau pemerintah daerah.²⁹

Terakhir, berbeda dengan dua undang-undang sebelumnya, UU No. 2/2008 juga memberikan sanksi kepada partai politik yang tidak menyerahkan laporan pertanggungjawaban penggunaan bantuan

27 Pasal 9, 10, 11 PP No. 5/2009.

28 Pasal 11 PP No. 29/2005.

29 Pasal 13 PP No. 5/2009.

keuangan partai politik. Di sini ditegaskan bahwa partai politik yang tidak menyerahkan laporan pertanggungjawaban penggunaan bantuan keuangan, dapat dihentikan penyaluran bantuannya sampai partai politik tersebut membuat laporan pada tahun anggaran yang sama.³⁰ Akan tampak dalam pembahasan berikutnya, bahwa ketentuan ini menimbulkan kebingungan dalam praktek, sehingga pada akhirnya sanksi tidak pernah dijatuhkan.

D. PENETAPAN BESARAN BANTUAN KEUANGAN

Setelah memaparkan perkembangan pengaturan bantuan keuangan partai politik dari APBN/APBD, kajian ini akan membahas praktek pengelolaan bantuan keuangan partai politik. Pertama, akan membahas penetapan besaran bantuan keuangan, isu yang berkorelasi langsung dengan usaha mencapai tujuan bantuan keuangan: menjaga kemandirian partai politik dari jeratan para penyumbang. Kedua, akan membahas penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas pengelolaan bantuan keuangan, yang merupakan jendela untuk melihat kemampuan partai politik dalam menjalankan prinsip-prinsip demokrasi. Pembahasan besaran bantuan keuangan disajikan di bawah, setelah itu dilanjutkan pembahasan pengelolaan bantuan keuangan.

Besaran Bantuan Keuangan

Tentang besaran bantuan keuangan, tidak ada angka ideal yang berlaku umum di semua negara. Di satu pihak, terdapat negara membiayai semua kegiatan partai politik (100%), seperti Uzbekistan; di lain pihak terdapat negara tidak membiayai sama sekali kegiatan partai politik (0%), seperti Selandia Baru. Di Inggris, Italia dan Australia, sumbangan perseorangan dan perusahaan lebih besar daripada bantuan negara; sebaliknya, di Austria, Swedia, Portugal dan Meksiko bantuan negara lebih

30 Pasal 16 PP No. 5/2009.

besar daripada sumbangan perseorangan atau perusahaan; sementara di Perancis, Denmark dan Jepang, perbandingan antara bantuan negara dengan sumbangan perseorangan dan perusahaan, hampir seimbang.³¹

Berapa persentase bantuan keuangan partai politik dari APBN dari total belanja partai politik di Indonesia setiap tahun? Mengacu pada formula PP No. 5/2009, Kepmendagri No. 212/2009 menetapkan harga Rp 108,- per suara partai politik yang mendapatkan kursi di DPR. Jika dikalikan perolehan suara masing-masing partai politik, maka jumlah bantuan yang diterima setiap partai politik hasil Pemilu 2009 tampak pada Tabel D1.

Sementara itu, sebagaimana tampak pada Tabel D2, Veri Junaedi dkk memperkirakan, jumlah belanja partai politik kelas menengah, seperti PAN, mencapai Rp 51,2 miliar per tahun. Jumlah ini terdiri dari operasional sekretariat Rp 1,4 miliar, konsolidasi organisasi Rp 8,2 miliar, pendikan politik dan kaderisasi Rp 33,7 miliar, unjuk publik Rp 6,7 miliar dan perjalanan dinas Rp 1,2 miliar.³² Memperhatikan bantuan negara untuk PAN sebesar Rp 0,677 miliar, sebagaimana diperlihatkan Tabel D1, maka nilai bantuan itu sangat kecil, yakni hanya 1,3% dari total belanja per tahun.

Tabel D1: Jumlah Subsidi APBN kepada Partai Politik DPR Hasil Pemilu 2009 (Rp 108 Per Suara)

PARTAI POLITIK	JUMLAH KURSI	JUMLAH SUARA	JUMLAH SUBSIDI
Partai Demokrat	148	21.655.295	Rp 2.338.771.860,-
Partai Golkar	106	14.576.388	Rp 1.574.249.904,-
PDIP	94	15.031.497	Rp 1.623.401.676,-
PKS	57	8.204.946	Rp 886.134.168,-
PAN	46	6.273.462	Rp 677.533.896,-
PPP	38	5.544.332	Rp 598.787.856,-
PKB	28	5.146.302	Rp 555.800.616,-
Partai Gerindra	26	4.642.795	Rp 501.421.860,-
Partai Hanura	17	3.925.620	Rp 423.966.960,-

SUMBER: VERI JUNAEDI DKK, ANOMALI KEUANGAN PARTAI POLITIK

31 Magnus Öhman and Hani Zainulbhai (ed), Political Finance Regulation: The Global Experience, Washington DC: International Foundation For Election System, 2009.

32 Menghitung belanja partai politik Indonesia bukanlah pekerjaan mudah, sebab sejak diterapkannya UU No. 2/2008 tidak satu pun partai politik yang membuat laporan keuangan tahunan. Namun angka perkiraan Veri Junaedi dkk ini hampir setara dengan belanja PKS pada 2005, saat mana partai ini masih membuat laporan keuangan tahunan.

Tabel D2: Perkiraan Pendapatan dan Belanja Partai Politik Sekelas PAN Per Tahun

PENDAPATAN	JUMLAH	BELANJA	JUMLAH
Iuran Anggota	Rp 0	Operasional Sekretariat	Rp 1,4 miliar
Sumbangan Perseorangan Anggota	Rp 0,6 miliar	Konsolidasi Organisasi	Rp 8,2 miliar
Perseorangan Bukan Anggota	Rp (tak diketahui)	Pendidikan Politik dan Kaderisasi	Rp 33,7 miliar
Sumbangan Perusahaan	Rp (tak diketahui)	Unjuk Publik	Rp 6,7 miliar
Subsidi Negara	Rp 0,677 miliar	Perjalanan Dinas	Rp 1,2 miliar
Jumlah (yg diketahui)	Rp 1,2 miliar	Jumlah	Rp 51,2 miliar

SUMBER: VERI JUNAI DI DKK, ANOMALI KEUANGAN PARTAI POLITIK

Bagaimana dengan jumlah bantuan keuangan partai politik dari APBD provinsi dan APBD kabupaten/kota? Sebagai sampel, bisa dilihat di Provinsi DI Yogyakarta dan Kota Yogyakarta, seperti tampak pada Tabel D3 dan Tabel D4. Meski belum tersedia data yang menunjukkan total belanja masing-masing partai politik provinsi dan partai politik kabupaten/kota per tahun, namun berdasarkan dua tabel itu tersebut, dapat diperkirakan bahwa kontribusi bantuan APBD provinsi dan APBD kabupaten/kota ke masing-masing partai politik provinsi dan partai politik kabupaten/kota, juga kecil.

Jumlah bantuan APBN/APBD yang sangat kecil tersebut tentu tidak mungkin mencapai tujuan diadakannya bantuan keuangan partai politik, yakni menjaga kemandirian partai politik dari pengaruh para penyumbang. Sebab, dengan besarnya sumbangan yang mencapai 98,7% dari total belanja partai politik, maka para penyumbang, baik perseorangan maupun perusahaan, dengan leluasa bisa mengendalikan partai politik.

Tabel D3: Jumlah Subsidi APBD Provinsi DI Yogyakarta kepada Partai Politik DPRD DI Yogyakarta Hasil Pemilu 2009 (Rp 618 Per Suara)

PARTAI POLITIK	JUMLAH KURSI	JUMLAH SUARA	JUMLAH SUBSIDI
Partai Demokrat	8	327.799	Rp 202.579.782
PDIP	11	274.679	Rp 169.751.622
Partai Golkar	7	258.800	Rp 159.938.400
PAN	10	243.416	Rp 150.431.088
PKS	7	159.132	Rp 98.343.576
Partai Gerindra	3	78.254	Rp 48.360.972

SUMBER: VERI JUNAI DI DKK, ANOMALI KEUANGAN PARTAI POLITIK

Tabel D4: Jumlah Subsidi APBD Kota Yogyakarta kepada Partai Politik DPRD Kota Yogyakarta Hasil Pemilu 2009 (Rp 618 Per Suara)

PARTAI POLITIK	JUMLAH KURSI	JUMLAH SUARA	JUMLAH SUBSIDI
PDIP	11	47.414	Rp 29.301.852
Partai Demokrat	10	45.620	Rp 28.193.160
PAN	5	26.828	Rp 16.579.704
PKS	5	21.546	Rp 13.315.428
Partai Golkar	5	15.868	Rp 9.806.424
Partai Gerindra	2	8.788	Rp 5.430.984

SUMBER: VERI JUNAI DI DKK, ANOMALI KEUANGAN PARTAI POLITIK

Untuk membandingkan jumlah kebutuhan partai politik per tahun dengan besarnya bantuan keuangan partai politik yang diterimanya, bisa diperkirakan dengan menggunakan jumlah kebutuhan PAN dalam setahun. Seperti ditunjukkan oleh Tabel D2, dalam setahun PAN membutuhkan dana Rp 51,2 miliar untuk menggerakkan organisasinya sehingga mampu meraih 6.273.462 suara pada Pemilu 2009. Itu berarti dalam setahun PAN membutuhkan Rp 8.161 untuk setiap suara yang diraihnya. Jika harga Rp 8.162 per suara ini digunakan untuk menghitung kebutuhan partai politik lain, berdasarkan raihan suara Pemilu 2009, maka hasilnya tampak pada Tabel D5.

Tabel D5: Perbandingan Jumlah Bantuan dan Jumlah Keutuhan Partai Politik (Rp 108 Bantuan Per Suara dan Rp 8.161 Kebutuhan Per Suara)

PARTAI POLITIK	JUMLAH SUARA	JUMLAH BANTUAN	JUMLAH KEBUTUHAN
Partai Demokrat	21.655.295	Rp 2.338.771.860,-	Rp 176.728.862.495
Partai Golkar	14.576.388	Rp 1.574.249.904,-	Rp 118.957.902.468
PDIP	15.031.497	Rp 1.623.401.676,-	Rp 122.672.047.017
PKS	8.204.946	Rp 886.134.168,-	Rp 66.960.564.306
PAN	6.273.462	Rp 677.533.896,-	Rp 51.197.723.382
PPP	5.544.332	Rp 598.787.856,-	Rp 45.247.293.452
PKB	5.146.302	Rp 555.800.616,-	Rp 41.998.970.622
Partai Gerindra	4.642.795	Rp 501.421.860,-	Rp 37.889.849.995
Partai Hanura	3.925.620	Rp 423.966.960,-	Rp 32.036.984.820
Jumlah	85.000.637	Rp 9.180.068.796	Rp 693.690.198.557

Dari Tabel D5 terlihat, bahwa total bantuan partai politik dari APBN

adalah Rp 9,2 miliar, yang berarti hanya 0,0007% dari total nilai APBN 2010 sebesar Rp 1.300 triliun. Sementara total kebutuhan keuangan 9 partai politik DPR sebesar Rp 693,7 miliar per tahun sama dengan 0,05% dari APBN 2010. Berdasarkan perhitungan ini maka ruang untuk menaikkan bantuan keuangan partai politik masih sangat terbuka, mengingat total bantuan keuangan partai politik hanya 0,0007% dari nilai APBN dan total kebutuhan seluruh partai politik per tahun hanyalah 0,05% dari nilai APBN.

Masalahnya adalah berapa persentase belanja partai politik yang harus ditutupi oleh bantuan negara? Atau jika dilihat dari sisi negara, berapa persen total APBN/APBD yang harus dialokasikan untuk partai politik?

Sebagian negara Eropa Barat membantu partai politik sampai 30% dari total belanja masing-masing partai politik. Jika angka itu diterapkan di Indonesia, maka akan terjadi penolakan dari masyarakat mengingat kinerja partai politik selama ini buruk. Lebih-lebih dalam banyak skandal korupsi terungkap bahwa pelaku utama tindak korupsi adalah partai politik, atau setidaknya para politisi elit partai politik. Partai politik selama ini juga tidak transparan dalam mengelola keuangannya – hal ini ditunjukkan oleh tiadanya laporan keuangan partai politik tahunan – sehingga peningkatan bantuan keuangan negara hanya akan menambah tinggi laku koruptif partai politik.³³

Akan tetapi, argumentasi yang sama juga bisa digunakan sebagai dalih untuk meningkatkan besaran bantuan keuangan, sebab jumlah bantuan yang tidak seberapa (1,3% dari total belanja per tahun) membuat pengurus partai politik berbuat ala kadarnya dalam mengelola keuangan partai politik. Sebaliknya, jika besaran bantuan dinaikkan, justru akan mendorong pengurus partai politik untuk bersungguh-sungguh mengelola keuangan partai politik. Kesibukan pengurus partai politik dalam memburu dana ilegal pun bisa dikurangi. Peningkatan besaran bantuan keuangan juga bisa menjadi instrumen negara untuk mendesak partai politik bertindak transparan dan akuntabel, karena semakin banyak dana negara yang digunakan oleh partai politik, maka semakin intensif juga BPK melakukan

33 Argumentasi ini sering disampaikan oleh organisasi-organisasi penggerak antikorupsi, seperti Indonesia Corruption Watch (ICW), Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Fitra), Indonesian Budget Center (IBC), dll.

pemeriksaan atau audit.³⁴ Tentu saja hal ini baru benar-benar bisa tercapai apabila disertai pengetatan ketentuan administrasi.

Alasan kedua perlunya besaran bantuan keuangan partai politik dinaikkan adalah tuntutan UU No. 2/2008 yang diperkuat lagi oleh UU No. 2/2011, bahwa bantuan keuangan partai politik bukan hanya untuk membiayai kegiatan operasional sekretariat, tetapi juga untuk kegiatan pendidikan politik, termasuk di dalamnya kaderisasi politik. Bahkan UU No. 2/2001 menegaskan bahwa bantuan keuangan partai politik diprioritaskan untuk membiayai kegiatan pendidikan politik.³⁵ Itu artinya sebagian besar dana bantuan dipergunakan untuk membiayai kegiatan pendidikan politik. Hal ini berbeda dengan praktek sebelumnya, bahwa bantuan keuangan partai politik dipahami hanya untuk menutupi kegiatan operasional sekretariat.

Jika demikian halnya, maka mau tidak mau jumlah bantuan keuangan partai politik harus ditingkatkan, mengingat kegiatan pendidikan politik paling banyak menyerap dana setelah kampanye. Sebagaimana tampak pada Tabel D6, untuk partai politik sebesar PAN, dari perkiraan Rp 51,2 miliar yang dibelanjakan setiap tahun, anggaran untuk pendidikan politik dan kaderisasi politik mencapai Rp 33,7 miliar, atau 65,8%.³⁶ Jika biaya pendidikan politik dan kaderisasi mencapai 65,8% total belanja partai politik per tahun, maka logis apabila besaran bantuan keuangan partai politik dinaikkan.

Jadi, demi mendorong tumbuhnya perilaku transparan dan akuntabel dalam mengelola keuangan partai politik, serta demi menutupi biaya pendidikan politik dan kaderisasi, maka bantuan keuangan partai politik harus dinaikkan. Pertanyaannya, berapa besar kenaikannya dan bagaimana cara menaikkannya?

34 Para uaditor BPK merasa terlalu direpotkan oleh bantuan keuangan partai politik. Di satu pihak, untuk mencapai perlakuan yang fair, pemriksaan mestinya diberlakukan terhadap semua partai politik baik tingkat nasional, provinsi maupun kabupaten/kota; di pihak lain, jumlah auditor sangat BPK sangat terbatas untuk memeriksa laporan keuangan di seluruh Indonesia, padahal jumlah dana APBN/APBD yang diperiksa sangat terbatas. Wawancara dengan beberapa auditor BPK, November 2012.

35 Pasal I No. 12 UU No. 2/2011

36 Veri Junaidi dkk, op.cit.

Segera menaikkan besaran bantuan keuangan partai politik menjadi 30% dari total belanja partai politik, jelas gagasan yang tidak bertanggung jawab, sebab partai politik jelas-jelas belum siap mengelola secara transparan dan akuntabel dana sebesar itu. Namun menaikkan hanya satu dua persen, juga sulit untuk diharapkan dapat menjaga kemandirian partai politik dari pengaruh para penyumbang.

Dalam jangka panjang, menyediakan 30% bantuan keuangan partai politik cukup ideal demi menjaga kemandirian partai politik dari pengaruh para penyumbang. Namun untuk mencapai angka itu dibutuhkan waktu 10 sampai 20 tahun, sampai sumber daya manusia dan infrastruktur partai politik benar-benar siap mengelola keuangan secara transparan dan akuntabel. Sebagai langkah awal, peningkatan besaran bantuan keuangan dari 1,3% menjadi 5% dari total belanja partai politik, sudah cukup. Itu artinya; jika selama ini PAN menerima bantuan keuangan Rp 0,67 miliar per tahun, maka pada 2012 nanti naik menjadi Rp 2,56 miliar; jika selama ini 9 partai politik peraih kursi DPR menerima bantuan keuangan Rp 9,2 miliar, maka pada 2012 nanti naik menjadi Rp 34,7 miliar. Jumlah bantuan ini hanya 0,0026% dari total APBN.

Tabel D6: Peningkatan Bantuan Negara terhadap Kebutuhan Sembilan Partai Politik Peraih Kursi DPR (dalam miliar)

TAHUN	PASCA- PEMILU 2009	2012	PASCA- PEMILU 2014	PASCA- PEMILU 2019	PASCA- PEMILU 2024	PASCA- PEMILU 2029	PASCA- PEMILU 2034
Jumlah	Rp 9,2	Rp 34,7	Rp 69,4	Rp 104,1	Rp 138,7	Rp 173,4	Rp 208,1
Persentase terhadap Total Kebutuhan	1,3%	5%	10%	15%	20%	25%	30%
Persentase terhadap ABPN 2010	0,0007%	0,0026%	0,0053%	0,0080%	0,0106%	0,0133%	0,0160%

Selanjutnya, apabila sampai Pemilu 2014 partai politik mampu mengelola dana bantuan negara dengan baik, dalam arti peruntukan tepat dan laporan pertanggungjawaban penggunaan bantuan bisa diterima, maka pasca-Pemilu 2014, bantuan keuangan bisa dinaikkan menjadi 10%. Demikian seterusnya, bantuan keuangan dinaikkan 5% dalam kurun periode pemilu, sehingga pada pasca-Pemilu 2034 jumlah bantuan keuangan partai politik mencapai angka maksimal, yakni 30% dari total

belanja, sebagaimana tampak pada Tabel C9. Peningkatan besaran bantuan keuangan partai politik ini cukup diatur dalam peraturan pemerintah, karena peraturan ini bisa ditinjau setiap tahun dan dilakukan perubahan bila diperlukan.

Perlu diingatkan bahwa persentase total belanja partai politik tersebut, sesungguhnya merupakan hasil maksimal yang bisa didapatkan oleh partai politik. Kemampuan mendapatkan hasil maksimal perlu dikaitkan dengan metode penetapan bantuan keuangan, karena bantuan keuangan ini bisa dijadikan sebagai instrumen untuk meningkatkan kinerja partai politik. Mengenai hal ini akan dibahas bagian berikut.

Metode Penetapan Besaran Bantuan

UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 menetapkan, bahwa partai politik yang berhak mendapatkan bantuan keuangan adalah partai politik yang memiliki kursi di DPR/DPRD, yang dihitung secara proporsional berdasarkan perolehan suara masing-masing. Dengan kata lain, peraturan pemerintah harus menetapkan harga setiap suara yang diperoleh partai politik pemilik kursi DPR/DPRD, baru kemudian mengalikan harga suara tersebut dengan suara yang dimiliki masing-masing partai politik.

Untuk menetapkan harga setiap suara itu, PP No. 5/2009 mengaitkan dengan penetapan harga kursi sebagaimana diatur oleh PP No. 29/2005. Formula itu adalah: (1) harga per suara peraih kursi DPR ditentukan oleh besaran bantuan APBN periode sebelumnya dibagi perolehan suara partai politik DPR periode sebelumnya; (2) harga per suara peraih kursi DPRD provinsi ditentukan oleh besaran bantuan APBD provinsi periode sebelumnya dibagi perolehan suara partai politik kursi DPRD provinsi periode sebelumnya; (3) harga per suara peraih kursi DPRD kabupaten/kota ditentukan oleh besaran bantuan APBD kabupaten/kota periode sebelumnya dibagi perolehan suara partai politik DPRD kabupaten/kota periode sebelumnya.

Dalam menetapkan harga suara partai politik peraih kursi DPR hasil Pemilu 2009, pemerintah mengkaitkannya dengan penetapan harga kursi pada periode sebelumnya. Hal itu dilakukan karena pemerintah tidak ingin

terjadi peningkatan drastis hasil akhir bantuan keuangan yang diterima setiap partai politik. Peningkatan besaran bantuan yang drastis, tidak hanya akan mendapat kecaman publik, juga akan menimbulkan masalah karena sebagian besar partai politik belum membuat laporan pertanggungjawaban penggunaan bantuan keuangan partai politik secara benar.³⁷

Formula yang terkesan sangat ‘matematis’ itu sebaiknya diganti dengan formula yang mudah dipahami. Mengaitkan harga per suara periode saat ini dengan harga per kursi periode sebelumnya, sesungguhnya tidak logis karena konversi suara dengan kursi tidak selalu berbanding lurus. Dalam hal ini, jika harga 1 kursi adalah 100 suara, maka Partai Politik A yang memiliki 145 suara, bisa sama-sama mendapatkan 1 kursi dengan Partai Politik B yang hanya memiliki 51 suara. Oleh karena itu, ketika undang-undang menetapkan besaran bantuan ditetapkan berdasarkan perolehan suara, maka tidak perlu lagi dikaitkan dengan harga kursi, apalagi harga kursi periode sebelumnya.

Penetapan harga per suara lebih baik dikaitkan dengan satuan-satuan perhitungan ekonomi yang sudah lazim, sehingga bisa diterima dengan nalar umum. Lagi pula satuan-satuan perhitungan ekonomi itu bisa berubah setiap tahun dan berbeda di setiap daerah sesuai dengan dinamikan masing-masing, sehingga jika satuan-satuan ini dijadikan patokan untuk menghitung harga suara, maka perubahan-perubahannya dengan sendirinya juga akan mempengaruhi perubahan harga suara.

Di beberapa negara penetapan harga suara menggunakan upah minimal sebagai tolok ukur. Karena upah minimal itu bisa berubah setiap tahun dan berbeda di setiap daerah, maka harga suara juga bisa berubah setiap tahun dan berbeda di setiap daerah. Misalnya ditetapkan harga suara adalah $x\%$ dari upah minimal di daerah yang bersangkutan. Kalau suatu daerah upah minimalnya lebih tinggi daripada daerah lain, kecenderungannya anggaran daerah tersebut juga lebih besar daripada anggaran daerah lain. Dengan demikian harga suara setiap daerah berbeda-beda sesuai dengan besaran upah minimal yang biasanya juga mencerminkan juga besaran anggaran daerah masing-masing.

Indonesia mengenal apa yang disebut upah minimal regional(UMR),

37 Keterangan didaapat dari beberapa pejabat Kemendagri dalam sebuah perbincangan informal pada akhir November 2011.

yaitu standar minimal yang digunakan oleh pelaku industri untuk memberikan upah kepada karyawan atau buruh di lingkungan usahanya. Penetapan upah dilaksanakan setiap tahun melalui proses panjang, yang melibatkan birokrat, akademisi, buruh dan pengusaha.³⁸ UMR bisa dijadikan tolok ukur untuk menetapkan harga suara partai politik peraih kursi DPRD provinsi. Selagi penetapan upah minimal setiap kabupaten/kota belum dijamin keluar setiap tahun, penetapan harga suara pemilik kursi DPRD kabupaten/kota bisa didasarkan pada UMR provinsi. Sementara harga suara partai politik pemilik kursi DPR bisa didasarkan pada UMR nasional yang dihitung secara rata-rata dari UMR provinsi.

Apabila UMR dijadikan dasar untuk menetapkan harga suara di kabupaten/kota, provinsi maupun nasional, bagaimanakah menentukan persentase yang tepat terhadap UMR, sehingga besaran bantuan keuangan benar-benar sesuai kebutuhan partai politik (sejalan dengan hitungan persentase atas total belanja partai politik tahunan)? Untuk menjawab pertanyaan ini, pertama-tama memang harus diketahui terlebih dahulu belanja partai politik setiap tahun. Jika sudah diketahui maka simulasi penghitungan dengan menggunakan basis UMR bisa dilakukan. Karena mengetahui belanja partai politik tahunan tidak gampang – mengingat partai politik belum bersikap transparan – maka perkiraan belanja partai politik yang dilakukan oleh Veri Junaidi dkk, sementara ini bisa dijadikan acuan untuk melakukan simulasi.

Sebelumnya disampaikan, bahwa jika ditetapkan partai politik akan mendapatkan bantuan keuangan dari negara sebesar 5% dari total belanja yang dikeluarkan setiap tahun, maka angka itu sesungguhnya merupakan pencapaian maksimal, yang terkait dengan kinerja partai politik. Dalam hal ini peraturan pemerintah harus menjadikan bantuan keuangan sebagai

38 Mula-mula Dewan Pengupahan Daerah (DPD) yang terdiri dari birokrat, akademisi, buruh dan pengusaha mengadakan rapat, membentuk timsurvei dan turun ke lapangan mencari tahu harga sejumlah kebutuhan yang dibutuhkan oleh pegawai, karyawan dan buruh. Setelah survei di sejumlah kota dalam propinsi tersebut yang dianggap representatif, diperoleh angka Kebutuhan Hidup Layak (KHL) - dulu disebut Kebutuhan Hidup Minimum (KHM). Berdasarkan KHL, DPD mengusulkan upah minimum regional (UMR) kepada Gubernur untuk disahkan. Komponen kebutuhan hidup layak digunakan sebagai dasar penentuan upah minimum berdasarkan kebutuhan hidup pekerja lajang (belum menikah). Saat ini UMR juga dikenal dengan istilah Upah Minimum Propinsi (UMP) karena ruang cakupannya biasanya hanya meliputi suatu propinsi. Selain itu setelah otonomi daerah berlaku penuh, dikenal juga istilah Upah Minimum Kabupaten/Kota (UMK).

instrumen untuk meningkatkan kinerja partai politik. Oleh karena itu; pertama, dengan menggunakan dasar UMR maka setiap partai politik akan mendapat 2,5% dari total belanja tahunan; kedua, partai politik akan mendapat bantuan keuangan sebesar 2,5% lagi, apabila mereka mencapai kondisi tertentu yang terkait dengan peningkatan prestasi partai politik yang bersangkutan.

Untuk memudahkan pengukuran, peningkatan kinerja ini lebih baik dikaitkan dengan kemampuan mereka dalam menggalang dana publik. Seperti dilakukan di beberapa negara, partai politik yang berhasil menggalang dana publik, mereka akan mendapatkan insentif bantuan keuangan negara $x\%$ dari total dana yang dikumpulkan. Dalam konteks Indonesia, pengumpulan dana publik ini bisa langsung diartikan sebagai iuran anggota, mengingat selama ini iuran anggota tidak pernah serius digalang oleh partai politik, meskipun undang-undang menyebutkan sumber pertama keuangan partai politik adalah iuran anggota. Metode *matching fund* ini cukup efektif untuk menggerakkan partai politik menggali dana dari anggota agar anggota tetap berdaulat atas partainya.

E. PENGELOLAAN BANTUAN KEUANGAN

Setelah membahas besaran bantuan keuangan partai politik dan menentukan metodenya, selanjutnya akan dibahas penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas pengelolaan bantuan keuangan dalam pengelolaan bantuan keuangan partai politik. Pembahasan bagian ini meliputi: (1) peruntukan, (2) waktu pencarian, (3) laporan pertanggungjawaban, dan (4) penerapan sanksi.

Peruntukan

UU No 2/2008 menyebutkan bahwa bantuan keuangan partai politik dipergunakan untuk membiayai kegiatan pendidikan politik dan operasional sekretariat. UU No. 2/2011 menegaskan bahwa bantuan

keuangan dari negara diprioritaskan untuk kegiatan pendidikan politik. Namun berdasarkan Laporan BPK,³⁹ tampak bahwa sejak diberlakukannya UU No. 2/2008, penggunaan dana bantuan keuangan partai politik tidak berubah, yakni untuk memenuhi kebutuhan operasional sekretariat. Hal ini merupakan kelanjutan dari kebiasaan lama – di mana bantuan keuangan negara selalu diidentikan dengan bantuan operasional sekretariat – meskipun PP No. 5/2009 sudah menegaskan peruntukan dana bantuan keuangan: bukan sekadar untuk kegiatan operasional sekretariat, melainkan juga untuk pendidikan politik.

Dari hasil pemeriksaan BPK, terlihat bahwa sebagian besar partai politik nasional, provinsi maupun kabupaten/kota tidak mengalokasikan subsidi untuk kegiatan pendidikan politik. Partai politik sepertinya tidak bisa membedakan jenis kegiatan pendidikan politik yang diperbolehkan. Padahal PP No. 5/2009 sudah diperjelas dengan Permendagri No. 24/2009 menyebutkan, yang dimaksud dengan pendidikan politik adalah kegiatan untuk peningkatan kesadaran hak dan kewajiban masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; peningkatan partisipasi politik dan inisiatif masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; peningkatan kemandirian, kedewasaan, dan membangun karakter bangsa dalam memelihara persatuan dan kesatuan bangsa.

Sementara itu, meskipun dana bantuan keuangan bisa digunakan untuk membiayai operasional sekretariat, laporan pertanggungjawaban partai politik di berbagai tingkatan tidak konsisten mengklasifikasikan berbagai jenis biaya ke dalam masing-masing jenis kegiatan. Mereka kesulitan untuk membebankan gaji/honor karyawan, pembelian inventaris, dan sewa kantor pada jenis kegiatan yang mana, dan masih tidak jelas diperbolehkan atau tidak. Pada kenyataan di lapangan, semua partai politik, terutama tingkat provinsi dan kabupaten/kota memiliki karyawan untuk sekretariat dan membayar honor/gaji karyawan sekretariat. Padahal, biaya gaji/honor

39 Lihat Laporan Badan Pemeriksa Keuangan, Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Pertanggungjawaban Penggunaan Bantuan Keuangan Partai Politik Tahun Anggaran 2008 dan 2009 pada Ditjen Kesbangpol Kementerian Dalam Negeri, Sekretariat DPP Partai Politik di DKI Jakarta dan Badan/Kantor Kesbangpol di Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta Sekretariat DPD dan DPC Partai Politik pada Provinsi Sumatera Uatara, DKI Jakarta, Jawa Barat, DI Yogyakarta, Jawa Tengah dan Kalimantan Selatan Nomor 12/HP/XVIII/12/2010 Tanggal 16 Desember 2010.

bagi karyawan sekretariat tidak jelas masuk ke kegiatan yang dimaksud PP No 5/2009. Pembelian inventaris (aset tetap) sesungguhnya tidak diperbolehkan, namun partai politik menggunakan dana bantuan untuk membeli inventaris seperti komputer dan meubelair, mencicil pembayaran kendaraan roda empat, bahkan menyewa kantor.

PP No. 5/2009 sebetulnya menyebutkan secara jelas peruntukan bantuan keuangan. Bahkan kemudian dirinci dalam format isian laporan penggunaan dana bantuan oleh Permendagri No. 24/2009. Jika kemudian partai politik mengalokasikan dana bantuan tidak sesuai dengan kedua peraturan tersebut, maka ada dua kemungkinan penyebab: pertama, pengurus partai politik belum memahami betul materi PP No. 5/2009 dan Permendagri No. 24/2009; kedua, pengurus partai politik tidak memiliki waktu yang cukup untuk menyusun laporan pertanggungjawaban penggunaan dana bantuan, sehingga mereka cenderung asal-asalan dalam membuat laporan.

Jika yang pertama yang terjadi, maka sosialisasi peraturan pemerintah kepada pengurus partai politik harus diintensifkan. Akan lebih baik bila dilakukan pelatihan bagi para pengurus partai politik tentang bagaimana menggunakan bantuan keuangan secara tepat dan bagaimana menyusun laporannya. Namun jika yang kedua yang terjadi, mau tidak mau pemerintah harus menata kembali jadwal pencairan dana bantuan keuangan, seperti akan dibahas pada bagian berikutnya.

UU No. 2/2011 secara jelas menyebutkan bahwa bantuan keuangan partai politik diprioritaskan untuk kegiatan pendidikan politik. Sehubungan dengan ketentuan ini, peraturan pemerintah mesti memastikan bahwa sebagian besar dana bantuan keuangan digunakan untuk membiayai kegiatan pendidikan politik. Akan lebih baik jika peraturan pemerintah menyebutkan persentase penggunaan dana bantuan, misalnya 75% dana bantuan dipergunakan untuk membiayai pendidikan politik, sedang 25% untuk membiayai operasional sekretariat. Kepastian alokasi ini tidak hanya mempermudah pemeriksaan, tetapi juga mempermudah pengurus partai politik dalam mengalokasikan penggunaan anggaran sekaligus pembuatan laporannya.

Waktu Pencairan

Waktu pencairan dana bantuan partai politik ke rekening partai politik, merupakan masalah besar bagi pengurus partai politik yang bertanggungjawab atas penyusunan laporan pertanggungjawaban penggunaan bantuan keuangan. Sebagaimana diakui oleh beberapa pengurus partai politik, yang mana hal ini juga dibenarkan oleh pihak Kemendagri, dana bantuan keuangan dicairkan sepanjang Oktober-November tahun berjalan. Tentu saja hal itu menyulitkan pengurus partai politik dalam mengalokasikan penggunaan dana sekaligus menyulitkan dalam penyusunan laporan pertanggung-jawaban penggunaan dana bantuan.⁴⁰

Administrasi keuangan partai politik memang masih sangat buruk, sehingga mereka belum tentu memiliki catatan belanja beserta bukti-bukti pengeluaran. Apalagi jika transaksi itu terjadi pada bulan-bulan yang telah lewat. Jikapun mereka memiliki catatan belanja beserta bukti-bukti pengeluarannya, secara administrasi keuangan tetap tidak bisa pengeluaran sebelum bulan Oktober dilaporkan sebagai pengeluaran sesudah Oktober. Dengan demikian jika dana bantuan partai politik itu cair bulan Oktober atau November, maka partai politik harus membelanjakanm sejak dana itu cair hingga batas akhir tahun anggaran, yakni 31 Desember. Akibatnya, partai politik terpaksa melakukan rekayasa alokasi penggunaan dana bantuan, yang lalu diikuti oleh rekayasa laporan pertanggungjawaban penggunaan dana bantuan.

Pencairan dana bantuan yang mepet pada akhir tahun anggaran itu, tidak serta merta disalahkan kepada pemerintah, dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Keuangan. Sebab, keterlambatan pencairan itu merupakan dampak dari keterlambatan partai politik dalam menyampaikan laporan pertanggungjawaban penggunaan penggunaan dana bantuan keuangan tahun sebelumnya. Padahal laporan pertanggungjawaban itu harus diperiksa terlebih dahulu oleh BPK, sebelum pemerintah mencairkan dana bantuan anggaran berjalan. Oleh

40 Sembilan pengurus partai politik yang ditemui untuk kepentingan kajian ini, mengakui waktu pencairan dana di penghujung tahun anggaran membuat mereka kelabakan dalam membuat laporan pertanggungjawaban penggunaan bantuan keuangan partai politik, apalagi administrasi keuangan partai politik belum baik.

karena itu, yang dilakukan pemerintah adalah menunggu sampai semua partai politik menyampaikan laporan pertanggungjawaban, lalu mendapat kepastian dari BPK bahwa laporan pertanggungjawaban sudah diperiksa, baru kemudian pemerintah mencairkan dana bantuan tahun berjalan. Akibatnya, dana itu baru bisa cair di penghujung tahun anggaran, meskipun jauh hari sebelumnya partai politik sudah mengajukan pencairan bantuan keuangan partai politik.

Siklus buruk pencairan dana bantuan partai politik tersebut harus diputus agar proses pengajuan, pencairan hingga pelaporan penggunaan bantuan keuangan partai politik lebih baik dan tidak memaksa pengurus partai politik untuk melakukan rekayasa alokasi penggunaan dana dan rekayasa laporan pertanggungjawaban. Caranya adalah dengan memastikan jadwal pengajuan bantuan keuangan, pencairan, penggunaan dan pelaporan bantuan keuangan partai politik. Ketentuan tentang jadwal ini harus diatur dalam peraturan pemerintah. Rancangan jadwal siklus bantuan keuangan partai politik bisa dilihat pada Tabel E1. Tentu saja pengaturan jadwal ini akan efektif apabila disertai dengan sanksi tegas. Artinya, jika partai politik tidak mengikuti jadwal tersebut, maka mereka terancam tidak mendapatkan bantuan keuangan.

Tabel E1: Rancangan Siklus Bantuan Keuangan Partai Politik

JANUARI-MARET	APRIL-JUNI	JULI-SEPTEMBER	OKTOBER-DESEMBER
Penyampaian laporan pertanggungjawaban penggunaan dana tahun lalu; Pengajuan dana bantuan tahun berjalan	Pemeriksaan laporan pertanggungjawaban penggunaan dana tahun lalu oleh BPK; Proses pencairan dana bantuan	Penggunaan dana bantuan keuangan partai politik	Penggunaan dana bantuan partai politik

Laporan Pertanggungjawaban Penggunaan

Hampir semua laporan pertanggungjawaban partai politik buruk, karena melaporkan penggunaan dana bantuan keuangan tidak sesuai dengan peruntukan. Namun partai politik yang menyampaikan laporan pertanggungjawaban sesungguhnya sudah lebih baik, karena kenyataannya banyak partai politik yang tidak menyampaikan laporan pertanggungjawaban. Padahal, sebagaimana diatur dalam PP No 5/2009

yang diperjelas lagi oleh Permendagri No. 24/2009, format laporan pertanggungjawaban penggunaan dana bantuan keuangan itu sangat sederhana sebagaimana tampak pada Tabel C8.

Tabel E2: Format Laporan Penggunaan Bantuan Keuangan Partai Politik

NO.	JENIS PENGELUARAN	JUMLAH (RP)	REALISASI (RP)	KETERANGAN
1	2	3	4	5
A	PENDIDIKAN POLITIK			
B	OPERASIONAL SEKRETARIAT			
	Administrasi umum			
	Keperluan ATK			
	Rapat internal sekretariat			
	Ongkos perjalanan dinas dlm rangka mendukung kegiatan operasional sekretariat			
	Langganan daya dan jasa			
	Telepon dan listrik			
	Air minum			
	Jasa dan pos giro			
	Suarat menyurat			
	Pemeliharaan jasa dan arsip			
	Pemeliharaan peralatan kantor			
	Jumlah			

Beberapa partai politik yang telah menerima bantuan keuangan tetapi tidak membuat laporan pertanggungjawaban? BPK yang melakukan pemeriksaan penggunaan bantuan keuangan partai politik di beberapa daerah, menunjukkan ketaatan partai politik, seperti tampak pada Tabel C9.⁴¹

41 Laporan Badan Pemeriksaan Keuangan, op.cit

Tabel C8: Daftar Partai Politik Penerima Bantuan Keuangan dan Partai Politik yang Tidak Menyusun Laporan Pertanggungjawaban

NO.	NAMA DAERAH	TA 2008		TA 2009 TAHAP I		TA 2009 TAHAP II	
		JUMLAH PARTAI YANG SEHARUSNYA MENYAMPAIKAN LAPORAN	JUMLAH PARTAI YANG TIDAK MENYUSUN LAPORAN	JUMLAH PARTAI YANG SEHARUSNYA MENYAMPAIKAN LAPORAN	JUMLAH PARTAI YANG TIDAK MENYUSUN LAPORAN	JUMLAH PARTAI YANG SEHARUSNYA MENYAMPAIKAN LAPORAN	JUMLAH PARTAI YANG TIDAK MENYUSUN LAPORAN
1	DKI Jakarta	9	1	8	0	10	0
2	Provinsi Sumatera Utara	14	0	14	5	16	0
3	Provinsi Kalimantan Selatan	9	1	9	2	11	1
4	Provinsi D.I. Yogyakarta	9	1	9	1	10	1
5	Kota Medan	9	0	9	3	12	7
6	Kabupaten Langkat	12	0	12	1	13	1
7	Kabupaten Karo	19	0	12	5	17	9
8	Kota Pematang Siantar	11	0	11	7	16	8
9	Kota Tebing Tinggi	9	0	9	0	12	1
10	Kabupaten Bandung	8	7	8	7	10	0
11	Kabupaten Garut	7	4	8	5	10	4
12	Kota Cimahi	10	5	10	6	12	9
13	Kabupaten Sumedang	7	4	7	2	10	1
14	Kota Semarang	8	1	8	0	9	0
15	Kabupaten Kendal	6	0	6	0	10	1
16	Kabupaten Batang	6	0	6	0	9	3
17	Kabupaten Pekalongan	7	1	7	2	10	1
18	Kota Banjarmasin	9	1	9	1	12	0
19	Kota Banjarbaru	8	1	8	3	9	3
20	Kabupaten Sleman	9	5	9	5	12	6
	TOTAL	186	32	179	55	230	56

Dari hasil pemeriksaan BPK, tampak bahwa partai politik pada semua tingkatan tidak memahami bagaimana laporan penggunaan dana subsidi negara dari APBN/APBD, meskipun PP No. 5/2009 dan Permendagri No. 24/2009 sudah menjelaskan mana kegiatan yang boleh dan mana yang tidak boleh didanai oleh dana subsidi. BPK telah menunjukkan adanya berbagai masalah dan pelanggaran terhadap ketentuan penggunaan dana subsidi APBN/APBD. Namun sampai sejauh ini, hasil pemeriksaan BPK tidak dijadikan tolok ukur untuk memberikan sanksi kepada partai politik yang terbukti telah melanggar ketentuan penggunaan dana subsidi.

Penerapan Sanksi

UU No. 2/2008 mewajibkan partai politik menyampaikan laporan pertanggung-jawaban penggunaan bantuan keuangan untuk diaudit BPK dan bisa diakses publik. Namun kenyataannya banyak partai politik tidak membuat laporan pertanggung-jawaban, sehingga prinsip transparansi dan akuntabilitas penggunaan dana bantuan keuangan partai politik tidak berjalan.

UU No. 2/2008 sebetulnya sudah mengatur, bahwa partai politik yangn tidak menyampaikan laporan pertanggungjawaban penggunaan keuangan, bisa dihentikan bantuannya pada tahun anggaran berjalan. Kenyataannya sanksi itu tidak pernah dijatuhkan, sehingga semua partai politik pada setiap tingkatan akhirnya menerima bantuan keuangan setiap tahun anggaran.

Mengapa demikian? Selain karena tekanan partai politik melalui wakil-wakilnya di DPR/DPRD kepada pemerintah agar terus mencairkan dana bantuan setiap tahun, pemerintah juga tidak bisa memastikan partai mana yang harus mendapatkan sanksi, dan partai mana yang tidak, karena mekanisme dan siklus pencairan dana bantuan keuangan belum jelas diatur oleh peraturan pemerintah.

Oleh karena itu, karena UU No. 2/2011 menegaskan kembali, bahwa partai politik yang tidak menyampaikan laporan pertanggungjawaban penggunaan dana bantuan tahunan sebelumnya, pencairan dana bantuan tahunan anggaran berjalan bisa ditangguhkan, maka peraturan pemerintah

harus mengatur penjatuhan sanksi ini. Pengenaan sanksi ini akan mudah dilakukan apabila siklus bantuan keuangan partai politik diatur secara jelas dalam peranturan pemerintah.

F. PENGUATAN KEBIJAKAN PEMERINTAH

Undang-undang partai politik memberi kewenangan pemerintah untuk membuat kebijakan pelaksanaan bantuan keuangan partai politik. Baik UU No. 2/1999, UU No. 31/2002 maupun UU No. 2/2008 tidak hanya memberikan kewenangan pemerintah untuk mengatur mekanisme dan prosedur pengelolaan bantuan keuangan partai politik, melainkan juga besaran bantuan keuangan, peruntukan, bahkan penerapan sanksi administrasi. Namun kewenangan pengaturan pelaksanaan bantuan keuangan partai politik selama ini belum dimanfaatkan secara maksimal oleh pemerintah, sehingga instrumen ini masih jauh dari tujuan diadakannya bantuan keuangan: yakni menjaga kemandirian partai politik dalam memperjuangkan kepentingan rakyat.

Sebagai undang-undang perubahan atas UU No. 2/2008, UU No. 2/2011 masih memberi kewenangan besar kepada pemerintah untuk mengatur pelaksanaan bantuan keuangan partai politik. Sesudah tiga undang-undang dilewatkan begitu saja, kini saatnya pemerintah memaksimalkan penggunaan kewenangan tersebut, mengingat perilaku partai politik belum menunjukkan diri sebagai organisasi penjaga demokrasi dan konstitusi yang konsisten, padahal posisi dan fungsinya sangat dominan dalam sistem politik dan ketatanegaraan.

Jika diperhatikan perkembangan politik satu dasawarsa era reformasi ini, tampak partai politik semakin oligarkis, elitis, dan personalistik. Akibatnya, mereka semakin menjauhi nilai-nilai perjuangan rakyat. Sumber masalahnya sudah bisa dipetakan: penguatan pemilu sebagai institusi demokrasi telah menjadikan partai politik sebagai mesin pendulang suara, sehingga partai politik membutuhkan dana banyak; dana tersebut dibelanjakan tidak hanya untuk kampanye pemilu tetapi juga untuk menggerakkan organisasi sepanjang tahun. Di satu pihak, hal itu membuat pengurus partai politik berburu dana ilegal; di lain pihak, mereka terpaksa

menerima sumbangan dari para pemilik uang yang menuntut imbalan. Kemandirian partai politik dalam memperjuangkan kepentingan rakyat pun jauh dari harapan.

Tentu saja kondisi tersebut tidak boleh dibiarkan. Selagi kepercayaan masyarakat kepada partai politik belum habis, maka usaha-usaha untuk mengembalikan partai politik sebagai organisasi perjuangan rakyat, harus dilakukan secara intensif. Dalam hal ini bantuan keuangan partai politik bisa menjadi salah satu instrumen yang pemanfaatannya bisa dimaksimalkan oleh pemerintah.

Pertama, pemerintah perlu meningkatkan besaran bantuan keuangan partai politik agar bantuan ini benar-benar berdampak pada upaya menjaga kemandirian partai politik dalam memperjuangkan kepentingan rakyat. Jumlah bantuan keuangan partai politik yang hanya 1,3% dari total kebutuhan dana partai politik tingkat nasional per tahun, jelas tidak berarti apa-apa bagi upaya menjaga kemandirian partai politik, sebab partai politik masih menggantungkan keuangannya dari para penyumbang. Dari sisi anggaran negara, ruang untuk meningkatkan bantuan keuangan juga masih terbuka lebar, karena total bantuan keuangan kepada 9 partai politik pemilik kursi di DPR hanya 0,0007% dari APBN; dan total seluruh kebutuhan 9 partai politik dalam setahun hanya 0,05% dari APBN. Secara bertahap bantuan keuangan partai politik bisa dinaikkan sampai 30% dari kebutuhan partai politik per tahun.

Kedua, peningkatan bantuan keuangan partai politik bisa digunakan pemerintah untuk mendorong implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas keuangan partai politik. Selama ini partai politik tidak transparan dan akuntabel dalam tata kelola keuangan partai politik, karena mereka harus menyembunyikan penggunaan dana ilegal dan sumbangan pemilik uang yang menuntut imbalan. Tata kelola seperti ini tidak hanya menyuburkan korupsi politik, tetapi juga mengancam masa depan demokrasi. Sebab, manakala rakyat sudah tidak percaya dengan partai politik, maka demokrasi terancam runtuh karena penopangnya jatuh. Bantuan keuangan yang signifikan bisa mencegah hal itu: pertama, partai politik akan bersungguh-sungguh mengelola penggunaan dana negara; kedua, BPK juga tidak hanya sambil lalu dalam memeriksa penggunaan dana negara karena jumlahnya signifikan.

Ketiga, bantuan keuangan yang besarnya signifikan dari total belanja partai politik, akan membuat partai politik merasa rugi juga tidak memanfaatkannya. Dalam kondisi demikian, sanksi administrasi berupa penundaan pencairan atau peniadaan bantuan keuangan bagi partai politik yang tidak menyampaikan laporan pertanggungjawaban penggunaan bantuan keuangan, akan efektif. Sanksi ini juga bisa dikenakan bagi partai politik yang tidak menyampaikan laporan keuangan partai politik tahunan sebagaimana diwajibkan oleh undang-undang. Namun sebelum sampai penjatuhan sanksi, pemerintah harus memastikan bahwa mekanisme, prosedur dan jadwal waktu pengajuan, pencairan dan penyusunan laporan pertanggungjawaban, tidak menyulitkan partai politik. Apabila hal itu sudah bisa dipenuhi pemerintah, maka ancaman penjatuhan sanksi akan dapat mendorong partai politik untuk berlaku transparan dan kuntabel dalam pengelolaan keuangan partai politik.

G. REKOMENDASI

Setelah melakukan review atas pengaturan bantuan keuangan partai politik dan menelaah praktek pengelolaan bantuan keuangan partai politik selama ini, berikut ini disampaikan beberapa rekomendasi berkenaan dengan upaya menjaga kemandirian partai politik dalam memperjuangkan kepentingan rakyat, serta upaya mendorong partai politik untuk menegakkan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Rekomendasi ini merupakan tindak lanjut dari UU No. 2/2011 sehingga bisa menjadi pertimbangan untuk penyusunan peraturan pemerintah baru sebagai pengganti PP No. 5/2009.

Pertama, besaran bantuan keuangan partai politik perlu ditingkatkan dari 1,3% total kebutuhan partai politik per tahun setidaknya menjadi 5% per tahun. Selanjutnya perlu disusun desain bantuan keuangan partai politik sehingga dalam jangka 10-20 tahun ke depan bantuan keuangan partai politik bisa mencapai 30% dari total kebutuhan partai politik per tahun. Inilah angka ideal yang bisa mengoptimalkan fungsi bantuan keuangan partai politik sebagai penjaga kemandirian partai politik.

Kedua, metode penetapan bantuan keuangan partai politik sebaiknya

menggunakan acuan pada satuan-satuan ekonomi yang lazim sehingga besaran bantuan bisa berubah sesuai hitungan satuan-satuan ekonomi tersebut. Dalam konteks Indonesia upah minimal regional bisa dijadikan acuan untuk menentukan harga suara (harga suara = persentase tertentu terhadap UMR) yang kemudian akan digunakan untuk menghitung jumlah batuan keuangan partai politik pemilik kursi di DPR/DPRD berdasarkan perolehan suara masing-masing dalam pemilu terakhir.

Ketiga, bantuan keuangan partai politik sebaiknya dibedakan menjadi dua jenis: pertama, 50% bantuan keuangan diberikan langsung atas perhitungan jumlah suara; kedua, maksimal 50% bantuan keuangan lainnya diberikan atas kemampuannya dalam menggalang dana publik. Bantuan jenis terakhir merupakan insentif bagi partai politik sesuai dengan kemampuannya dalam menggalang iuran anggota. Dengan kata lain, jumlah iuran anggota tertentu akan mendapatkan insentif bantuan keuangan tertentu, yang jumlahnya tidak boleh melebihi 50% bantuan keuangan yang secara langsung diberikan berdasarkan perolehan suara.

Keempat, peraturan pemerintah harus mengatur, bahwa 75% bantuan keuangan dipergunakan membiayai kegiatan pendidikan politik dan kaderisasi politik, sedang 25% lainnya digunakan membiayai kegiatan operasional sekretariat. Partai politik yang menggunakan bantuan keuangan tidak sesuai dengan peruntukannya diancam sanksi tidak mendapatkan bantuan keuangan tahun anggaran berikutnya.

Kelima, pemerintah harus menata jadwal bantuan keuangan partai politik yang meliputi: pengajuan, pencairan, penggunaan, penyampaian laporan pertanggungjawaban dan pemeriksaan laporan pertanggungjawaban. Jadwal itu harus jelas, pasti dan tidak mempersulit partai politik dalam mengelola bantuan keuangan. Partai politik yang tidak mengikuti jadwal dalam proses bantuan keuangan dikenakan sanksi tidak mendapatkan bantuan tahun berjalan.

Keenam, peraturan pemerintah harus memperjelas peruntukan bantuan keuangan partai politik. Bentuk dan jenis kegiatan pendidikan politik yang boleh didanai oleh bantuan keuangan harus dirinci satu per satu; demikian juga dengan bentuk dan jenis kegiatan operasional sekretariat. Selanjutnya, pemerintah perlu mengeluarkan petunjuk teknis bagaimana membelanjakan dana bantuan keuangan partai politik dan bagaimana

menyusun laporan pertanggungjawabannya.

Ketujuh, pemerintah perlu melakukan pelatihan penanganan bantuan keuangan kepada pengurus partai politik yang berwenang bersama staf sekretariat partai politik yang bertugas. Materi pelatihan meliputi prosedur pengajuan bantuan keuangan, penggunaan dana bantuan, dan penyusunan laporan pertanggungjawaban penggunaan dana. Pelatihan ini perlu dilakukan agar pemerintah tidak ragu untuk menjatuhkan saksi kepada partai politik yang gagal memenuhi ketentuan dengan dalih tidak memahami pengelolaan dana bantuan keuangan partai politik.

JALAN PANJANG MENUJU KEADILAN PEMILU: CATATAN ATAS UU NO. 8 TAHUN 2012 TENTANG PEMILU ANGGOTA DPR, DPD, DAN DPRD

Oleh: **Titi Anggraini**

ABSTRACT

Elections Law is only a part of the existing instruments to create a free, fair and democratic election. The election law should be supported by a professional, capable and qualified election organizer. A democratic election also requires the active participation of voters and the strong commitment from the election participants to create a fair competition between each other. Therefore, Indonesia is still a long way toward electoral justice. An electoral justice system is a key instrument of the rule of law and the ultimate guarantee of compliance with the democratic principle of holding free, fair and genuine elections. The aims of an electoral justice system are to prevent and identify irregularities in elections and to provide the means and mechanisms to correct those irregularities and punish the perpetrators. That is the hard work of all stakeholders, including voters, election participants, candidates, organizers, and election observers. A free, fair and democratic election cannot enforce only by the election legal framework, if there's corrupt and manipulative actor, there's always a way to hijack the quality of elections.

PENDAHULUAN

Sistem keadilan pemilu merupakan instrumen penting untuk menegakkan hukum dan menjamin sepenuhnya penerapan prinsip demokrasi melalui pelaksanaan pemilu yang bebas, adil, dan jujur. Sistem keadilan pemilu dikembangkan untuk mencegah dan mengidentifikasi ketidakberesan pada pemilu, sekaligus sebagai sarana dan mekanisme untuk membenahi ketidakberesan tersebut dan memberikan sanksi kepada pelaku pelanggaran.¹ Sebagai salah satu prasyarat dalam mencapai keadilan pemilu tersebut adalah melalui penyusunan kerangka hukum harus disusun sedemikian rupa sehingga tidak bermakna ganda, dapat dipahami dan terbuka, dan harus dapat menyoroti semua unsur sistem pemilu yang diperlukan untuk memastikan pemilu yang demokratis.²

Kami meyakini bahwa dalam konteks itulah (salah satunya) latar belakang mengapa DPR RI menganggap perlu untuk melakukan perubahan atas pengaturan yang ada dalam Undang-Undang Pemilu yang lama. Dimana melalui Surat Nomor: LG.01/6504/DPRRI/VII/2011 tanggal 25 Juli 2011, DPR RI menyampaikan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (lebih dikenal sebagai RUU Pemilu) kepada Presiden. Selanjutnya pada 10 Agustus 2011, Presiden menunjuk Menteri Dalam Negeri dan Menteri Hukum dan HAM untuk mewakili Pemerintah membahas RUU tersebut. Berikutnya, DPR RI lalu memberi tugas kepada Panitia Khusus (Pansus) Pemilu DPR RI untuk memproses pembahasan RUU Pemilu tersebut.

Dalam perkembangannya ternyata terjadi perubahan-perubahan yang sangat signifikan. Pansus UU Pemilu mencatat terjadi perubahan lebih dari 50% dari substansi Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas UU no. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Sehingga RUU Pemilu lebih baik dicabut dan disusun dalam bentuk undang-

1 International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA*, Jakarta: International IDEA, 2012.

2 International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Standar-standar Internasional untuk Pemilihan Umum Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Jakarta: International IDEA, 2001.

undang baru yang merupakan “RUU Penggantian”.³ Akhirnya, pada tanggal 12 April 2012, dalam Rapat Paripurna DPR RI, RUU Penggantian tersebut secara resmi disahkan menjadi undang-undang. Undang-Undang itu setelah ditandatangani Presiden pada 11 Mei 2012 kemudian dikenal sebagai **Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**.

Dalam laporannya kepada Rapat Paripurna DPR RI tanggal 12 April 2012, Pansus Pemilu menyebutkan terdapat beberapa perubahan, penyesuaian, dan penambahan substansi yang diatur dalam Undang-Undang Pemilu yang baru tersebut, antara lain meliputi:⁴

1. **Tahapan Pemilu.** Penyelenggaraan tahapan pemilu ditambah satu tahapan baru yang tidak termasuk tahapan pemilu dalam UU Pemilu sebelumnya, yaitu tahapan perencanaan program dan anggaran, serta penyusunan peraturan pelaksanaan penyelenggaraan Pemilu. Pansus Pemilu beralasan perlunya dimasukkannya tahapan tersebut dinilai sangat penting menjadi suatu tahapan tersendiri guna menciptakan transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemilu. Selain itu terkait jangka waktu dimulainya tahapan pemilu diatur bahwa tahapan pemilu dimulai sekurang-kurangnya 22 bulan sebelum hari pemungutan suara. Waktu ini lebih panjang dan dianggap akan lebih memadai bagi KPU dalam mempersiapkan seluruh teknis penyelenggaraan pemilu 2014
2. **Sistem Pemilu.** Tidak ada perubahan sistem pemilu dalam UU Pemilu baru ini. Sistem Pemilu yang dipilih tetap sistem proporsional terbuka untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota (dengan suara terbanyak)⁵; dan sistem distrik berwakil banyak untuk memilih anggota DPD.
3. **Peserta dan Persyaratan Mengikuti Pemilu.** Terkait dengan

3 Laporan Pansus Pemilu Dalam Rangka Pembicaraan Tingkat III Pengambilan Keputusan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Menjadi Undang-Undang pada Rapat Paripurna DPR RI, Rabu, 11 April 2012.

4 Ibid. Beberapa butir perubahan dalam bagian berikut merupakan adopsi dari Laporan Pansus Pemilu kepada Rapat Paripurna DPR RI dengan beberapa penyesuaian dan penambahan.

5 Soal suara terbanyak ini lihat lebih lanjut pada bagian penetapan calon terpilih.

persyaratan mengikuti pemilu, diubah susunannya menjadi: bagi partai Politik Peserta Pemilu pada pemilu terakhir yang memenuhi ambang batas perolehan suara dari jumlah suara sah secara nasional ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu berikutnya. Ketentuan ini menegaskan bahwa partai yang mencapai angka *parliamentary threshold* (ambang batas) 2,5% pada pemilu 2009 langsung ditetapkan sebagai peserta pemilu 2014 dengan alasan partai politik tersebut sudah membuktikan memperoleh dukungan rakyat. Pansus Pemilu menganggap ambang batas merupakan *legal policy* pembuat undang-undang dalam rangka mencapai tujuan negara.⁶

Sedangkan partai politik yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara pada pemilu sebelumnya atau partai politik baru dapat menjadi Peserta Pemilu setelah memenuhi persyaratan yang lebih berat dari UU Pemilu sebelumnya. Persyaratan tersebut antara lain: berstatus badan hukum sesuai dengan Undang-Undang tentang Partai Politik; memiliki kepengurusan di seluruh provinsi; memiliki kepengurusan di 75% (jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan; memiliki kepengurusan di 50% (lima puluh persen) jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan; menyertakan sekurang-kurangnya 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat; mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir Pemilu; dan menyerahkan nomor rekening dana Kampanye Pemilu atas nama partai politik kepada KPU (Pasal 8 ayat (2)).

Selain itu, dalam UU No. 8 Tahun 2012 ini diatur bahwa pendaftaran dan verifikasi partai politik dilakukan 20 bulan sebelum hari pemungutan suara dan selesai dalam kurun waktu 5 bulan. Sehingga untuk pemilu 2014 diharapkan pada awal tahun 2013 sudah diketahui partai politik peserta pemilu.

- 5. Jumlah Kursi dan Daerah Pemilihan.** Meskipun melalui proses pembahasan yang alot di Pansus Pemilu dan berulang kali menjadi materi lobi antarfraksi, namun akhirnya pengaturan jumlah kursi

6 Ibid.

dan daerah pemilihan untuk DPR RI tidak berubah dibandingkan pemilu 2009 lalu. Jumlah kursi anggota DPR tetap 560 kursi dan Jumlah kursi setiap daerah pemilihan paling sedikit 3 kursi dan paling banyak 10 kursi. Demikian juga dengan jumlah kursi untuk DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Jumlah kursi DPRD provinsi paling sedikit 35 dan paling banyak 100 (didasarkan pada jumlah Penduduk provinsi yang bersangkutan dengan sejumlah ketentuan yang disyaratkan dalam Undang-Undang). Sedangkan Jumlah kursi DPRD kabupaten/kota paling sedikit 20 dan paling banyak 50 (didasarkan pada jumlah Penduduk provinsi yang bersangkutan dengan sejumlah ketentuan yang disyaratkan dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2012). Sedangkan jumlah kursi setiap daerah pemilihan anggota DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah sama, yaitu paling sedikit 3 kursi dan paling banyak 12 kursi.

Penyusunan Daftar Pemilih. Terkait penyediaan data kependudukan, dalam UU No. 8 Tahun 2012 ini disepakati terdapat 3 bentuk yaitu (a) data agregat kependudukan per kecamatan sebagai bahan bagi KPU dalam menyusun daerah pemilihan DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota; (b) Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu sebagai bahan bagi KPU dalam menyusun daftar pemilih sementara; dan (c) data Warga Negara Indonesia yang bertempat tinggal di luar negeri sebagai bahan bagi KPU dalam penyusunan daerah pemilihan dan daftar pemilih sementara. Data kependudukan harus sudah tersedia dan diserahkan kepada KPU paling lambat 16 bulan sebelum hari pemungutan suara. Selanjutnya data tersebut disinkronisasikan oleh Pemerintah bersama KPU dalam jangka waktu paling lama 2 (dua) bulan sejak diterimanya data kependudukan dari Menteri Dalam Negeri dan Menteri Luar Negeri.

Tahapan berikutnya adalah Data Penduduk Potensial Pemilih Pemilu (DP4) wajib dimutakhirkan oleh KPU menjadi data Pemilih dengan memperhatikan data Pemilih pada Pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang terakhir. Proses pemutakhiran data pemilih harus diselesaikan paling lama 4 bulan setelah diterimanya DP4. Selain itu, dalam UU Pemilu baru ini terdapat pengaturan baru, dimana apabila terdapat warga negara yang

memenuhi syarat sebagai pemilih namun tidak memiliki identitas kependudukan dan/atau tidak terdaftar dalam daftar pemilih sementara, daftar pemilih sementara hasil perbaikan, daftar pemilih tetap, atau daftar pemilih tambahan; KPU Provinsi tetap melakukan pendaftaran dan memasukkannya ke dalam daftar pemilih khusus (Pasal 40 ayat (5)).

- 6. Pencalonan.** Pasal pencalonan tidak banyak berubah, hanya saja terdapat penambahan ketentuan yaitu kewajiban mengundurkan diri sebagai kepala daerah atau wakil kepala daerah, bagi kepala daerah atau wakil kepala daerah yang ingin maju sebagai calon anggota DPR, DPD, atau DPRD. Selain itu, ketentuan tentang keterwakilan perempuan masih menggunakan ketentuan lama pada UU No. 10 Tahun 2008 yang menyebutkan bahwa daftar bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota disusun berdasarkan nomor urut. Daftar calon memuat paling sedikit 30% (tiga puluh persen) keterwakilan perempuan; yang mana dalam daftar bakal calon tersebut, setiap 3 orang bakal calon terdapat sekurang-kurangnya 1 orang perempuan bakal calon.

Namun terkait keterwakilan perempuan ini, dalam UU No. 8 Tahun 2012 terdapat penambahan pengaturan pada penjelasan Pasal 56 ayat (2) yang menyebutkan: *Dalam setiap 3 (tiga) bakal calon, bakal calon perempuan dapat ditempatkan pada urutan 1, atau 2, atau 3 dan demikian seterusnya, tidak hanya pada nomor urut 3, 6, dan seterusnya.* Ketentuan ini dianggap sebagai penguatan dan penegasan bahwa calon perempuan tidak selalu harus ditempatkan pada nomor buncit (ketentuan ini seakan menegaskan tentang signifikannya peran nomor urut dalam sistem proporsional terbuka dengan suara terbanyak sekalipun).

Selain itu, proses pengajuan nama bakal calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota dalam UU Pemilu baru ini diatur lebih panjang prosesnya, yaitu dilaksanakan 12 bulan sebelum hari pemungutan suara (Pasal 57 ayat (2)).

- 7. Kampanye.** UU No. 8 Tahun 2012 memberikan pengaturan yang tegas bahwa kampanye melalui media massa cetak dan media massa elektronik dikategorikan sebagai “iklan kampanye”, yang

mana pelaksanaannya sama dengan kampanye dalam bentuk rapat umum, yaitu dilakukan (hanya) selama 21 hari dan berakhir sampai dengan dimulainya masa tenang (3 hari sebelum hari pemungutan suara). Periode waktu kampanye dalam UU baru ini tidak berubah, tetap berlangsung setelah 3 hari setelah penetapan peserta pemilu dan berakhir 3 hari sebelum hari-H pemungutan suara (kurang lebih selama 9 bulan).

- 8. Dana Kampanye.** Terkait pengaturan dana kampanye, terdapat kenaikan jumlah batasan sumbangan dana kampanye yang signifikan dalam UU No. 8 Tahun 2012 ini. Jika sebelumnya dalam UU No. 10 Tahun 2008 diatur dana kampanye pemilu yang berasal dari sumbangan pihak lain kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah tidak boleh lebih dari Rp5.000.000.000,00 (lima milyar), dalam UU baru ini batasannya dinaikkan menjadi sebesar Rp7.500.000.000,00 (tujuh koma lima milyar). Sedangkan batasan sumbangan dana kampanye dari perseorangan tidak berubah, yaitu tetap tidak boleh lebih dari Rp1.000.000.000,00 (satu milyar). Naiknya batasan sumbangan dana kampanye dalam UU No. 8 Tahun 2012 menurut Pansus Pemilu dikarenakan adanya konkordansi dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik (lihat Tabel.1 berikut).

Tabel.1 Perbandingan Batasan Sumbangan Dana Politik dan Dana Kampanye

Pengaturan	Batasan Sumbangan dari Perseorangan	Batasan Sumbangan Non-Perseorangan (Kelompok/ Badan Usaha)
UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU Pemilu lama)	Rp1.000.000.000,00	Rp5.000.000.000,00
UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik	Rp1.000.000.000,00	Rp7.500.000.000,00
UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD (UU Pemilu baru)	Rp1.000.000.000,00	Rp7.500.000.000,00

Sebelum disahkannya UU No. 8 Tahun 2012 ini, pada forum Rapat Kerja Pansus Pemilu dengan Menteri Hukum dan HAM serta Menteri Dalam Negeri, 10 April 2012, beberapa fraksi, meliputi Fraksi Partai

Kebangkitan Bangsa (FPKB), Fraksi Partai Keadilan Sejahtera (FPKS), Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP) dalam pandangan mini akhir fraksi menyampaikan pentingnya pengaturan tentang pembatasan dana/belanja kampanye baik bagi partai politik peserta pemilu maupun bagi calon anggota jika menggunakan sistem proporsional terbuka. Bahkan Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN) melalui salah satu anggotanya, Totok Daryanto, mengatakan pada forum tersebut, sebagai bentuk komitmen moral FPAN dalam menjaga kompetisi yang adil antar calon dalam sistem proporsional terbuka, maka FPAN mendukung diterapkannya pembatasan belanja kampanye.

Namun sayangnya, sampai dengan Rapat Paripurna Pengesahan UU Pemilu dilakukan, ketentuan pembatasan belanja kampanye ini menghilang begitu saja, lenyap sama sekali dari hiruk pikuk pembahasan. Sehingga dalam UU No. 8 Tahun 2012 ini sama sekali tidak ada pengaturan tentang pembatasan belanja kampanye (baik bagi calon legislatif maupun bagi partai politik) meskipun sistem pemilu yang dipilih untuk memilih anggota DPR dan DPRD adalah sistem proporsional terbuka dengan suara terbanyak.

Tabel.2 Perbandingan Usulan Batasan Belanja Kampanye oleh Fraksi-Fraksi⁷

FRAKSI	BELANJA CALON ANGGOTA DPR	BELANJA CALON ANGGOTA DPRD PROVINSI	BELANJA CALON ANGGOTA DPRD KABUPATEN/KOTA
FPDIP	Rp500.000.000,00	Rp300.000.000,00	Rp250.000.000,00
FPKS	Rp750.000.000,00	Rp500.000.000,00	Rp250.000.000,00
FPKB	Rp500.000.000,00	Rp250.000.000,00	Rp150.000.000,00

- 9. Pemungutan dan Penghitungan Suara.** Dalam ketentuan pasal 150 UU No. 8 Tahun 2012 diatur ketentuan tentang pemilih yang tidak terdaftar pada daftar pemilih tetap atau daftar pemilih tambahan dapat menggunakan kartu tanda penduduk atau paspor, yang mana hal ini sejalan dengan Putusan Mahkamah Konstitusi

⁷ Disarikan dari laporan pemantauan Tim Perludem atas pembahasan RUU Pemilu oleh Pansus Pemilu DPR RI, dan pandangan mini akhir fraksi pada forum Rapat Kerja Pansus Pemilu dengan Menteri Hukum dan HAM serta Menteri Dalam Negeri, 10 April 2012.

terkait hal tersebut (Putusan MK Nomor 102/PUU-VII/2009, yang dimohonkan oleh Refly Harun dan Maheswara Prabandono pada Pemilu 2009 lalu).

Selain itu terdapat perubahan cara pemberian suara yang diatur dalam UU No. 8 Tahun 2012 ini. Jika sebelumnya pada Pemilu 2009, pemilih menandai dengan tanda centang, cawang atau contreng, maka untuk pemilu mendatang pemberian suara untuk pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dilakukan dengan cara mencoblos satu kali pada nomor atau tanda gambar partai politik dan/atau nama calon pada surat suara (Pasal 154).

Terkait dengan dikembalikannya fungsi Panitia Pemungutan Suara (PPS) dalam melakukan rekapitulasi penghitungan perolehan suara melalui UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, maka dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 ini diatur secara mendetil tugas dan kewenangannya dalam proses rekapitulasi suara di tingkat desa/kelurahan.

- 10. Penetapan Hasil Pemilu, Perolehan Kursi, dan Calon Terpilih.** Ada satu pengaturan baru yang sangat “kontroversial” dalam UU Pemilu baru ini, yaitu ketentuan Pasal 208 yang berbunyi “Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Pasal ini setidaknya menyangkut 2 hal, yaitu *pertama*, ada kenaikan angka ambang batas pada Pemilu 2014 nanti. Jika pada Pemilu 2009 angka ambang batas ditetapkan pada angka 2,5%, maka Pemilu 2014 naik menjadi 3,5%. *Kedua*, jika pada Pemilu 2009 lalu ambang batas hanya diterapkan untuk Pemilu Anggota DPR, maka Pemilu 2014 angka ambang batas diberlakukan secara nasional, tidak berjenjang. Artinya pada Pemilu 2014, setiap partai politik peserta pemilu harus memperoleh sekurang-kurangnya 3,5% suara sah untuk DPR RI, untuk dapat diikutsertakan dalam penentuan perolehan kursi untuk DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota. Sehingga, meskipun suatu partai memperoleh lebih dari 3,5% suara sah di pemilu anggota

DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota, akan tetapi kalau perolehan suaranya untuk pemilu anggota DPR RI kurang dari 3,5%, maka partai tersebut secara otomatis tidak bisa ikut dalam penentuan perolehan kursi untuk DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota (suaranya dianggap hangus/terbuang/*wasted votes*). Namun sebaliknya, jika suatu partai memperoleh suara sah lebih dari 3,5% untuk pemilu DPR RI, maka meski suaranya kurang dari 3,5% untuk pemilu anggota DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota, partai politik tersebut tetap berhak untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi untuk DPRD Provinsi maupun DPRD Kabupaten/Kota karena dia dianggap telah lolos ambang batas secara nasional.

Selain itu untuk penetapan perolehan kursi, melalui pengambilan keputusan secara voting dalam Rapat Paripurna DPR RI tanggal 12 April 2012, dipilih metode kuota murni untuk menentukan perolehan kursi partai politik (habis di daerah pemilihan). Dengan ketentuan: (a) apabila jumlah suara sah suatu Partai Politik Peserta Pemilu sama dengan atau lebih besar dari Bilangan Pembagi Pemilih (BPP), maka dalam penghitungan tahap pertama diperoleh sejumlah kursi dengan kemungkinan terdapat sisa suara yang akan dihitung dalam penghitungan tahap kedua; namun (b) apabila jumlah suara sah suatu Partai Politik Peserta Pemilu lebih kecil daripada BPP, maka dalam penghitungan tahap pertama tidak diperoleh kursi, dan jumlah suara sah tersebut dikategorikan sebagai sisa suara yang akan dihitung dalam penghitungan tahap kedua dalam hal masih terdapat sisa kursi di daerah pemilihan yang bersangkutan; dan selanjutnya (c) penghitungan perolehan kursi tahap kedua dilakukan apabila masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi dalam penghitungan tahap pertama, dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu satu demi satu berturut-turut sampai habis, dimulai dari Partai Politik Peserta Pemilu yang mempunyai sisa suara terbanyak (Pasal 212).

11. **Partisipasi Masyarakat.** UU No. 8 Tahun 2012 ini tidak banyak mengatur perubahan ketentuan tentang partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu. Hanya saja dalam Pasal 247 ayat (5) disebutkan ketentuan baru bahwa khusus soal pengumuman prakiraan hasil penghitungan cepat pemilu hanya boleh dilakukan

paling cepat 2 jam setelah selesai pemungutan suara di wilayah Indonesia bagian barat. Pelanggaran terhadap ketentuan tersebut merupakan tindak pidana pemilu.

- 12. Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilu.** UU No. 8 Tahun 2012 secara eksplisit memiliki semangat untuk memperkuat peran dan fungsi Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu), sebagaimana hal serupa telah dilakukan melalui UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.⁸ Pengawas Pemilu (meliputi Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri) menerima laporan pelanggaran Pemilu pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu.

Terhadap waktu penyampaian laporan, terdapat perubahan pengaturan dalam UU Pemilu yang baru. Jika sebelumnya diatur bahwa laporan pelanggaran pemilu disampaikan paling lama hari sejak terjadinya pelanggaran pemilu, sekarang batas waktu pelaporan tersebut diperpanjang durasinya menjadi laporan pelanggaran pemilu disampaikan paling lama 7 hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya pelanggaran Pemilu. Sedangkan lamanya waktu penanganan laporan pelanggaran pemilu oleh jajaran pengawas pemilu tidak mengalami perubahan, tetap sama dengan pemilu 2009 lalu, yaitu pengawas pemilu wajib menindaklanjuti laporan paling lama 3 hari setelah laporan diterima. Namun, dalam hal pengawas pemilu memerlukan keterangan tambahan dari pelapor, maka tindak lanjut penanganan laporan pelanggaran pemilu dilakukan paling lama 5 hari setelah laporan diterima.

Setelah pengawas pemilu menerima dan mengkaji laporan pelanggaran yang masuk, maka pengawas pemilu akan mengkategorisasikan laporan pelanggaran tersebut menjadi beberapa klasifikasi, yaitu:

- (a) Pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu diteruskan kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). Pelanggaran

⁸ Dalam UU No. 15 Tahun 2011 peran, fungsi, dan kedudukan pengawas pemilu salah satunya dengan mempermanenkan keberadaan pengawas pemilu provinsi melalui pembentukan Badan Pengawas Pemilu Provinsi atau Bawaslu Provinsi. Selain itu juga pengawas pemilu diberikan kewenangan baru dalam UU tersebut untuk menyelesaikan sengketa pemilu (lebih lanjut lihat Bab IV Pasal 69-108 UU No. 15 Tahun 2011).

- kode etik sebelumnya tidak diatur dalam UU Pemilu yang lama.
- b) (Pelanggaran administrasi pemilu diteruskan kepada KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota.
 - (c) Sengketa pemilu diselesaikan oleh Bawaslu. Dalam UU Pemilu lama tidak diatur masalah sengketa pemilu sebagai masalah hukum yang penyelesaiannya secara spesifik menjadi otoritas Bawaslu.
 - (d) Tindak pidana pemilu diteruskan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri).

Selain itu, terkait dengan masalah hukum pemilu, dalam UU No. 8 Tahun 2012 ini juga dikenal adanya: (a) sengketa tata usaha negara pemilu, dan (b) perselisihan hasil pemilu

Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu oleh UU No. 8 Tahun 2012 diartikan sebagai pelanggaran terhadap etika penyelenggara pemilu yang berpedomankan sumpah dan/atau janji sebelum menjalankan tugas sebagai penyelenggara pemilu. Tata cara penyelesaian pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang ada dalam UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu.

Pengaturan dan definisi pelanggaran administrasi pemilu diatur lebih kongkrit dalam UU No. 8 Tahun 2012 dibandingkan pengaturan sebelumnya. Pelanggaran administrasi pemilu didefinisikan sebagai pelanggaran yang meliputi tata cara, prosedur, dan mekanisme yang berkaitan dengan administrasi pelaksanaan pemilu dalam setiap tahapan penyelenggaraan pemilu di luar tindak pidana pemilu dan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu. Penyelesaian pelanggaran administrasi pemilu dilakukan oleh KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota berdasarkan rekomendasi Bawaslu, paling lama 7 hari sejak diterimanya rekomendasi tersebut.

Sedangkan sengketa pemilu dimaknai sebagai sengketa yang terjadi antarpeserta pemilu dan sengketa Peserta Pemilu dengan penyelenggara pemilu sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Penyelesaian sengketa pemilu ini disinkronkan dengan UU No. 15 Tahun 2011, yakni diselesaikan oleh Bawaslu paling lama 12 hari sejak diterimanya

laporan atau temuan (Pasal 258). Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyelesaian sengketa pemilu diperintahkan untuk diatur dalam Peraturan Bawaslu (Pasal 259 ayat (5)).

Keputusan Bawaslu mengenai penyelesaian sengketa pemilu merupakan keputusan terakhir dan mengikat, kecuali keputusan terhadap sengketa pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Terkait sengketa pemilu yang berkaitan dengan verifikasi Partai Politik Peserta Pemilu dan daftar calon tetap anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota, bila tidak dapat diselesaikan oleh Bawaslu maka pihak yang merasa dirugikan kepentingannya dapat mengajukan gugatan tertulis kepada Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN).

Selain itu UU No. 8 Tahun 2012 mengganti semua terminologi pelanggaran pidana pemilu yang ada dalam UU Pemilu yang lama dengan terminologi baru yang lebih konsisten, yaitu tindak pidana pemilu. Skema waktu penyelesaian tindak pidana pemilu juga diatur sedemikian rupa sehingga tidak mengganggu tahapan penyelenggaraan pemilu berikutnya. Terkait penanganan tindak pidana pemilu, UU Pemilu baru juga mengatur tentang pembentukan Sentra Penegakan Hukum Terpadu (Sentra Gakkumdu) dengan tujuan untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana pemilu antara Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Ketentuan lebih lanjut mengenai Sentra Gakkumdu ini akan diatur berdasarkan kesepakatan bersama antara Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia, Jaksa Agung Republik Indonesia, dan Ketua Bawaslu.

13. **Majelis Khusus Tindak Pidana Pemilu.** Sama seperti UU Pemilu sebelumnya, terkait dengan penyelesaian tindak pidana pemilu, UU No. 8 Tahun 2012 kembali memerintahkan untuk dibentuknya Majelis Khusus di pengadilan negeri dalam memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tindak pidana pemilu. Majelis Khusus tersebut terdiri atas hakim khusus yang merupakan hakim karier pada pengadilan negeri dan pengadilan tinggi yang ditetapkan secara khusus untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara

tindak pidana Pemilu. Hakim khusus harus memenuhi syarat telah melaksanakan tugasnya sebagai hakim minimal 3 tahun, kecuali dalam suatu pengadilan tidak terdapat hakim yang masa kerjanya telah mencapai 3 tahun. Selain harus menguasai pengetahuan tentang pemilu, hakim khusus selama memeriksa, mengadili, dan memutus tindak pidana pemilu dibebaskan dari tugasnya untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara lain. Ketentuan lebih lanjut mengenai hakim khusus ini akan diatur dengan Peraturan Mahkamah Agung (Pasal 266).

14. **Sengketa Tata Usaha Negara Pemilu.** UU No. 8 Tahun 2012 mengatur hal baru terkait dengan adanya ketentuan tentang sengketa tata usaha negara pemilu. Sengketa tata usaha negara pemilu adalah sengketa yang timbul dalam bidang tata usaha negara pemilu antara calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota, atau partai politik calon Peserta Pemilu dengan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sebagai akibat dikeluarkannya keputusan KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.

Sengketa tata usaha negara Pemilu merupakan sengketa yang timbul antara: (a) KPU dan Partai Politik calon Peserta Pemilu yang tidak lolos verifikasi sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang penetapan Partai Politik Peserta Pemilu; dan (b) antara KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dengan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota yang dicoret dari daftar calon tetap sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan KPU tentang penetapan daftar calon tetap.

Pengajuan gugatan atas sengketa tata usaha negara pemilu ke PTTUN dilakukan setelah seluruh upaya administratif di Bawaslu telah digunakan. Selanjutnya, atas Putusan PTTUN atas sengketa tata usaha negara pemilu, hanya dapat dilakukan permohonan kasasi ke Mahkamah Agung. Putusan Mahkamah Agung bersifat terakhir dan mengikat serta tidak dapat dilakukan upaya hukum lain. Sama halnya seperti penanganan tindak pidana pemilu, dalam memeriksa, mengadili, dan memutus sengketa tata usaha negara pemilu dibentuk pula Majelis Khusus yang terdiri dari hakim khusus yang merupakan hakim karier di lingkungan pengadilan tinggi tata usaha negara dan Mahkamah Agung (Pasal 270).

- 15. Perselisihan Hasil Pemilu.** Tidak ada terobosan maupun pengaturan baru yang substantif dalam UU No. 8 Tahun 2012 terkait dengan penanangan perselisihan hasil pemilu (diatur dalam Pasal 273). Dalam hal terjadi perselisihan penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional, Peserta Pemilu dapat mengajukan permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan perolehan suara oleh KPU kepada Mahkamah Konstitusi. Peserta Pemilu disini tentu saja tetap merujuk pada ketentuan Pasal 1 angka 26 UU No. 8 Tahun 2012 yang menyebutkan bahwa Peserta Pemilu adalah partai politik untuk Pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota; dan perseorangan untuk Pemilu anggota DPD. Dengan demikian, Undang-Undang baru ini “tetap” tidak memberi peluang bagi (perseorangan) calon anggota legislatif untuk mengajukan permohonan perselisihan hasil pemilu ke Mahkamah Konstitusi.

Batasan pengajuan permohonan perselisihan hasil kepada Mahkamah Konstitusi tetap sama dengan pemilu 2009, yaitu paling lama 3 x 24 jam sejak diumumkan penetapan perolehan suara hasil pemilu secara nasional oleh KPU. Satu-satunya ketentuan baru terkait perselisihan hasil pemilu dalam UU No. 8 Tahun 2012 ini hanyalah berupa pengaturan apabila pengajuan permohonan kurang lengkap, maka pemohon dapat memperbaiki dan melengkapi permohonan paling lama 3 x 24 jam sejak diterimanya permohonan oleh Mahkamah Konstitusi. Sebelumnya, hanya diberikan waktu 1 x 24 jam (itupun diatur dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi, bukan dalam UU Pemilu).

- 16. Ketentuan Pidana.** Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 mengkategorisasi antara tindak pidana yang berupa pelanggaran dengan tindak pidana yang berupa kejahatan, beserta segala sifat yang menyertainya. Selain itu juga terdapat perubahan pengaturan ketentuan pidana, dimana dalam UU ini dilakukan penghapusan atas ketentuan pidana minimum. Penghapusan ketentuan pidana minimum ini menurut Pansus Pemilu dilakukan dalam rangka memberikan asas kepastian hukum dan memudahkan bagi hakim dalam memberikan putusan.⁹

9 Laporan Pansus Pemilu Dalam Rangka Pembicaraan Tingkat III.

Tabel.3 Posisi Fraksi atas Isu Krusial dalam RUU Pemilu¹⁰

FRAKSI ISU	PD	PG	PDIP	PKS	PAN
Sistem Pemilu	Sistem Proporsional terbuka	Sistem Proporsional Terbuka	Sistem Proporsional Tertutup	Sistem Proporsional Tertutup	Sistem Proporsional Terbuka
Ambang Batas	3,5%-4%	4%-5%	Berjenjang 5%, 4%, 3%	3,5%-4%	3,5%
Daerah Pemilihan dan Alokasi Kursi	3-10 DPR 3-12 DPRD	3-8 DPR dan DPRD	3-8 DPR 3-10 DPRD	3-10 DPR 3-12 DPRD	3-10 DPR 3-12 DPRD
Konversi Suara	Kuota murni habis di dapil	Divisor Webster habis di dapil	Divisor Webster habis di dapil	Divisor Webster habis di dapil	Kuota murni habis di dapil

BEBERAPA LANGKAH MAJU

Di antara beberapa aturan kontroversial yang ada dalam UU No. 8 Tahun 2012 yang banyak diberikan media massa, sesungguhnya juga terdapat banyak langkah maju yang bisa dijadikan tumpuan dalam melakukan penataan pemilu Indonesia yang lebih baik. Ketentuan tersebut antara lain:

1. Waktu penyelenggaraan yang lebih panjang, yaitu 22 bulan sebelum hari pemungutan suara memungkinkan penyelenggara pemilu untuk mempersiapkan segala sesuatunya dengan lebih baik, terencana, dan terukur.
2. Kewajiban menyerahkan nomor rekening dana kampanye pemilu atas nama partai politik kepada KPU sebagai salah satu persyaratan dalam pendaftaran untuk menjadi partai politik peserta pemilu, dapat dimaknai sebagai upaya dan komitmen lebih baik dalam mendorong akuntabilitas pengelolaan dana kampanye peserta pemilu.
3. Pengaturan yang lebih rinci dan jelas terkait dengan ketentuan pemutakhiran daftar pemilih. Aturan yang ada dalam UU No. 8 Tahun 2012 memberi waktu yang cukup panjang bagi KPU

¹⁰ Disarikan dari laporan pemantauan Tim Perludem atas pembahasan RUU Pemilu oleh Pansus Pemilu DPR RI, dan pandangan mini akhir fraksi pada forum Rapat Kerja Pansus Pemilu dengan Menteri Hukum dan HAM serta Menteri Dalam Negeri, 10 April 2012. Dari 4 isu krusial yang ada di atas, hanya metode konversi suara yang pengambilan keputusannya dilakukan melalui mekanisme voting pada Rapat Paripurna DPR, 12 April 2012. Sisanya disepakati melalui lobi-lobi pimpinan fraksi yang intensif dilakukan sejak 11 s/d 12 April 2012.

	PPP	PKB	GERINDRA	HANURA	HASIL AKHIR (UU 8/2012)
	Sistem Proporsional Terbuka	Sistem Proporsional Tertutup	Sistem Proporsional Terbuka	Sistem Proporsional Terbuka	Sistem Proporsional Terbuka
	3%	3%	3%	3%	3,5% secara nasional
	3-10 DPR 3-12 DPRD	3-10 DPR 3-12 DPRD	3-10 DPR 3-12 DPRD	3-10 DPR 3-12 DPRD	3-10 DPR 3-12 DPRD
	Kuota murni habis di dapil	Kuota murni habis di dapil	Kuota murni habis di dapil	Kuota murni habis di dapil	Kuota murni habis di dapil

untuk mempersiapkan suatu daftar pemilih yang benar-benar valid. Tidak hanya karena adanya kepastian batasan waktu paling lambat data penduduk potensial pemilih (DP4) harus diserahkan pemerintah kepada KPU (sekurang-kurangnya 14 bulan sebelum hari pemungutan suara), namun juga karena dimungkinkannya KPU untuk menggunakan data pembanding dari data pemilih pada pemilu dan/atau pemilihan gubernur, bupati, dan walikota yang terakhir, dalam memutakhirkan DP4 menjadi data pemilih. Kerangka waktu pemutakhiran daftar pemilih dalam UU ini juga sudah dibuat secara sistematis dan detil bagi pelaksa pemilu di setiap tingkatan.

4. Adanya penguatan jaminan atas hak konstitusional warga negara untuk memilih dalam pemilu (penegakkan hak pilih) melalui ketentuan yang mewajibkan KPU Provinsi melakukan pendaftaran dan memasukkan ke dalam daftar pemilih khusus terhadap warga negara yang memenuhi syarat sebagai pemilih namun tidak memiliki identitas kependudukan dan/atau tidak terdaftar dalam daftar pemilih sementara, daftar pemilih sementara hasil perbaikan, daftar pemilih tetap, atau daftar pemilih tambahan. Hal tersebut juga makin diperkuat dengan ketentuan boleh digunakannya paspor dan KTP sebagai prasyarat memilih. Pengaturan lebih lanjut dua hal di atas dalam Peraturan KPU harus disikapi secara tepat agar esensi yang diatur dalam UU No. 8 Tahun 2012 tidak diimplmentasikan secara salah (atau sengaja disalahgunakan) dan multitafsir, sehingga ketentuan baru ini benar-benar mampu memberikan perlindungan terhadap hak elektoral dan menegakkan hak pilih warga negara Indonesia.

5. Meski tidak banyak bicara tentang perbaikan akses pemilu bagi penyandang disabilitas, ada kemajuan yang dimuat dalam UU Pemilu baru ini, yaitu diubahnya prasyarat kelengkapan administrasi bagi bakal calon anggota DPR, DPD, dan DPRD, yang sebelumnya berupa “surat keterangan **berbadan** sehat jasmani dan rohani” menjadi hanya berupa “surat keterangan sehat jasmani dan rohani” (**tanpa menggunakan lagi kata “badan”**). Perbaikan ketentuan setidaknya mengukuhkan keyakinan dan komitmen bahwa penyandang disabilitas juga tidak memiliki hambatan secara fisik untuk menjadi bakal calon anggota DPR, DPD, dan DPRD.
6. Pengaturan dan kategorisasi masalah hukum dan sengketa pemilu dalam UU No. 8 Tahun 2012 harus diakui telah dilakukan secara jauh lebih jelas, rinci, sistematis, dan terstruktur dibandingkan dengan UU Pemilu lama (UU No. 10 Tahun 2008). Hal ini dibuktikan dengan adanya kategorisasi yang lebih lengkap dan komprehensif mencakup berbagai masalah hukum yang terjadi dalam penyelenggaraan pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD (meliputi pelanggaran kode etik, pelanggaran administrasi, sengketa pemilu, tindak pidana pemilu, sengketa tata usaha pemilu, dan perselisihan hasil pemilu). Adanya pengaturan masalah hukum secara lebih rinci ini melahirkan harapan bahwa penegak hukum akan lebih mudah dalam melakukan pengawalan implementasi UU Pemilu dan bisa menegakkan aturan dengan tepat dan efektif, tanpa ada lagi multitafsir ataupun saling lempar tanggung jawab antaraparat dari berbagai instansi penegak hukum pemilu. Sehingga bisa menumbuhkan harapan untuk penyelenggaraan pemilu 2014 yang mampu mewujudkan keadilan pemilu dan perlindungan hak elektoral warga negara Indonesia.

Namun, yang perlu menjadi perhatian adalah pengaturan lebih lanjut berbagai ketentuan penanganan pelanggaran yang disyaratkan untuk diatur oleh Peraturan KPU maupun Peraturan Bawaslu haruslah dilakukan secara baik dan tepat. Sehingga pada akhirnya bisa mewujudkan semangat yang dibangun dalam UU Pemilu baru ini untuk memastikan terlindunginya hak elektoral pemilih dan peserta pemilu tanpa kecuali. Bawaslu harus mampu membuat pengaturan penanganan sengketa pemilu yang handal, sehingga tidak semua Keputusan Bawaslu terkait sengketa verifikasi parpol dan daftar

calon berujung di PTTUN maupun di Mahkamah Agung. Bawaslu harus bisa membangun *case management system* yang terpercaya dan kredibel di mata masyarakat, pemantau, maupun peserta pemilu. Dan itu harus dikawal terus oleh seluruh pemangku kepentingan pemilu, khususnya organisasi masyarakat peduli pemilu.

7. Kehadiran Majelis Khusus yang terdiri dari hakim khusus untuk menangani perkara tindak pidana pemilu dan sengketa tata usaha pemilu di pengadilan negeri maupun pengadilan tinggi tata usaha negara (dengan kualifikasi hakim yang lebih terukur dikaitkan dengan pemahaman kepemiluan) diharapkan mampu meningkatkan kinerja penanganan perkara pemilu yang memerlukan keahlian khusus dan juga dibatasi oleh sempitnya daluwarsa waktu penanganan (apabila dibandingkan dengan perkara tindak pidana umum lainnya).

BEBERAPA YANG MENJADI CATATAN

Meski banyak harapan yang diberikan UU No. 8 Tahun 2012 untuk menuju pemilu demokratis dengan suatu sistem keadilan pemilu yang terpercaya, namun tetap saja beberapa pengaturan dalam UU tersebut menyisakan catatan, kontroversi, dan bahkan bisa dikatakan sebagai menciptakan masalah baru. Kontroversi dan masalah tersebut antara lain (namun tidak terbatas pada):

1. Ketentuan “free ticket” bagi partai politik yang lolos ambang batas parlemen dalam pemilu 2009, yang otomatis menjadi peserta pemilu 2014 (meliputi sembilan partai yang ada di DPR RI saat ini), sedangkan bagi partai yang tidak lolos ambang batas pemilu 2009 harus mengikuti dan memenuhi sejumlah persyaratan menjadi peserta pemilu yang tidak mudah dan relatif berat (mulai dari prasyarat kepengurusan sampai dengan kemampuan kelembagaan untuk memiliki kantor tetap). Adanya aturan ini rentan untuk digugat karena akan dianggap sangat merugikan partai politik yang tidak lolos ambang batas pemilu 2009 maupun partai politik baru, karena menerapkan aturan yang diskriminatif bagi partai nonparlemen. Sebab prasyarat bagi partai nonparlemen untuk menjadi peserta

sangat berat, yang belum tentu dengan prasyarat yang sama tersebut, partai yang ada di parlemen saat ini bisa memenuhinya¹¹

2. Pemberlakuan ambang batas 3,5% secara nasional untuk bisa diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Dalam *release*-nya, PerluDEM menyebutkan bahwa Penerapan ambang batas nasional untuk memilih anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota merupakan kejahatan politik luar biasa karena ketentuan itu menghilangkan atau setidaknya merusak keaslian hak pilih warga negara, karena ketika warga negara memilih anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, calon terpilihnya diukur melalui pemilihan anggota DPR. Lalu apa artinya pemilih menggunakan tiga surat suara berbeda (kuning untuk memilih DPR, biru untuk memilih DPRD provinsi, dan putih untuk memilih anggota DPRD kabupaten/kota) jika yang digunakan tolok ukur untuk menentukan anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota hanya surat suara kuning? Dalam pandangan PerluDEM. Ketentuan ini juga akan merusak demokrasi lokal dan menyeragamkan dinamika politik lokal hanya dengan preferensi politik nasional. Ketentuan ini jelas melanggar Pasal 22E ayat (1) dan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945.¹²
3. Penggunaan sistem proporsional terbuka dengan diikuti peningkatan jumlah batasan sumbangan dana kampanye dari nonperseorangan (kelompok/badan usaha), namun tidak dimbangi dengan pengaturan pembatasan belanja kampanye bagi calon anggota DPR/DPRD maupun partai politik peserta pemilu. Padahal, belajar dari sejarah pemilu Indonesia, perubahan sistem pemilu atau instrumen

11 Pada pemilu 2009, MK pernah mengeluarkan Putusan MK Nomor 12/PUU-VI/2008 yang membatalkan ketentuan Pasal 316 huruf d UU No. 10 Tahun 2008 yang berbunyi "Partai Politik Peserta Pemilu tahun 2004 yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315 dapat mengikuti Pemilu tahun 2009 dengan ketentuan memiliki kursi di DPR RI hasil Pemilu 2004." Pasal tersebut dianggap memberikan perlakuan yang tidak sama dan menimbulkan ketidakpastian hukum (*legal uncertainty*) dan ketidakadilan (*injustice*) terhadap sesama parpol peserta pemilu 2004 yang tidak memenuhi ketentuan Pasal 315 UU No. 10 Tahun 2008 (tentang ambang batas parlemen untuk ditetapkan sebagai parpol peserta pemilu setelah pemilu 2004).

12 Lebih jelas periksa: http://www.perludem.or.id/index.php?option=com_k2&view=item&id=300:siaran-pers-ruu-pemilu-melanggar-konstitusi-dan-mengabaikan-prinsip-pemilu-demokratis&Itemid=128

sistem pemilu, telah melipatgandakan biaya kampanye. Pemilu 1999 yang menggunakan daftar calon tertutup dan Pemilu 2009 yang menggunakan daftar calon terbuka, telah menggandakan dana kampanye.

Pada Pemilu 1999 kampanye hanya dilakukan oleh partai politik; sedangkan pada Pemilu 2009, selain partai politik, para calon anggota legislatif juga berkampanye. Akhirnya, kampanye di media massa elektronik, khususnya televisi, yang semakin mahal, juga berdampak langsung pada penambahan biaya kampanye. Biaya kampanye yang terus meningkat akhirnya menimbulkan ketimpangan atau ketidakadilan di kalangan partai politik peserta pemilu dan calon. Partai politik dan calon yang memiliki dana besar dapat memaksimalkan kampanyenya untuk merebut suara pemilih sedangkan partai politik dan calon yang memiliki dana pas-pasan terpaksa berkampanye apa adanya sehingga sulit merebut hati pemilih.¹³

Dengan dinaikannya batasan jumlah maksimal sumbangan dari nonperseorangan (kelompok/badan usaha) dari Rp5.000.000.000,00 (lima milyar) menjadi Rp7.500.000.000,00 (tujuh koma lima milyar) diprediksi akan membuat uang kembali menjadi panglima dan aktor utama dalam pemilu 2014. Kompetisi akan menjadi sangat bebas dan tidak terkendali antarpara pemilik modal. Potensi masifnya politik uang akan semakin sulit dibendung oleh aturan yang ada saat ini (apalagi tidak ada peningkatan kualitas aturan terkait dengan penindakan politik uang ini). Padahal pembatasan belanja kampanye diperlukan untuk menciptakan kesempatan yang sama di antara para partai politik peserta pemilu dalam berkompetisi memperebutkan suara pemilih. Itu artinya hasil pemilu tidak ditentukan oleh siapa yang memiliki dana paling banyak, melainkan oleh kinerja dan kreativitas partai politik peserta pemilu dan calon dalam melakukan kampanye dengan menawarkan visi, misi, dan programnya.

4. Aturan tentang penanganan laporan pelanggaran oleh Bawaslu harus

13 Perludem, Pembatasan Belanja Kampanye: Gagasan untuk RUU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Jakarta, Maret 2012.

menjadi catatan tersendiri. Adanya ketentuan yang menyebutkan bahwa “Laporan pelanggaran Pemilu disampaikan paling lama 7 hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya pelanggaran pemilu”, adalah sangat rentan untuk disimpangi dan dimanipulasi. Sebab jika Bawaslu tidak menetapkan indikator yang jelas dan terukur untuk menilai “7 hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya”, maka ketentuan tersebut bisa jadi akan diperlakukan secara sangat personal oleh pelapor. Jika Bawaslu tidak jeli, bisa saja waktu kejadian suatu pelanggaran dimanipulasi, diubah, atau diatur sedemikian rupa berdasarkan kepentingan politik seseorang atau sekelompok orang yang tidak bertanggung jawab. Jangka waktu pelaporan harusnya diatur secara limitatif dengan penambahan aturan tertentu mengingat tidak semua tindak pidana dapat diketahui setelah dilakukan dan ada tindak pidana yang dapat diketahui pada saat dilakukan, agar tidak berpotensi manipulasi atas fakta materiil¹⁴

Selain itu, jangka waktu yang terbatas yang dimiliki oleh pengawas pemilu, **maksimal 5 hari** untuk mengkaji, membuktikan kebenaran, dan menindaklanjuti suatu laporan pelanggaran pemilu, pada pemilu 2009 terbukti menjadi salah satu faktor penghambat utama dalam optimalisasi penanganan laporan pelanggaran oleh pengawas pemilu. Hal itu lalu berdampak pada tidak tertanganinya laporan pelanggaran yang masuk, bahkan banyak diantaranya yang dihentikan begitu saja di tengah jalan. Jika hal ini tidak direspon oleh Bawaslu dengan *standard operating procedure* penanganan pelanggaran yang pas dan tepat dikhawatirkan masalah-masalah pada pemilu 2009 akan muncul kembali pada pemilu 2014.

Tetap diadopsinya ketentuan lama yang berbunyi “Putusan pengadilan terhadap kasus tindak pidana Pemilu yang menurut Undang-Undang ini dapat memengaruhi perolehan suara Peserta Pemilu harus sudah selesai paling lama 5 (lima) hari sebelum KPU menetapkan hasil Pemilu secara nasional” di dalam UU No. 8 Tahun 2012 (Pasal 265 ayat (1)), dikhawatirkan kembali akan menjadi alat atau justifikasi untuk menghentikan berbagai penanganan

14 Devi Darmawan, Perbandingan Pengaturan Penegakan Hukum dalam UU No. 10 Tahun 2008 dan RUU Pemilu Terbaru, Jakarta, April 2012.

kasus. Padahal keadilan pemilu tidak boleh dihapus hanya karena ingin memastikan semua perselisihan hasil pemilu yang masuk ke Mahkamah Konstitusi bukanlah kasus yang mengandung unsur tindak pidana pemilu. Bawaslu, Kepolisian, Kejaksaan, Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi harus berkoordinasi bahwa keadilan pemilu tidak akan hilang begitu saja melalui penghentian kasus-kasus pidana yang sedang ditangani hanya karena adanya ketentuan Undang-Undang Pemilu yang mengatur seperti itu.¹⁵

PENUTUP

Sarah Birch dari Universitas Essex dalam laporan hasil penelitiannya (dia membandingkan laporan pengamat mengenai 136 pemilu yang diselenggarakan antara tahun 1995 hingga 2006) menyatakan dan menemukan bahwa taktik yang paling sering digunakan untuk memanipulasi pemilu adalah dengan mengubah undang-undang pemilu sebagai sarana menghalangi kandidat lawan atau menciptakan peluang bagi tindak kecurangan pada konstitusi yang sulit ditembus.¹⁶ Namun, bicara tentang pemilu yang jujur, adil, dan demokratis, maka Undang-Undang Pemilu hanya salah satu saja dari instrumen yang ada untuk mewujudkannya.

Undang-Undang Pemilu juga harus ditopang oleh penyelenggara pemilu yang profesional, punya kapasitas, dan tentu saja berintegritas. Serta keterlibatan pemilih dan peserta pemilu dalam kompetisi yang adil antarsatu dengan yang lainnya. Oleh karena itu, jalan masih panjang untuk menuju pemilu yang mampu mewujudkan keadilan (*electoral justice*) bagi seluruh pemangku kepentingan. Hal itu adalah kerja keras kita bersama, pemilih, peserta pemilu, kandidat, penyelenggara, maupun pemantau pemilu, tanpa terkecuali. Tidak bisa semata digantungkan pada kerangka

15 Pada Pemilu 2009 ketentuan tersebut menyebabkan banyak kasus tindak pidana pemilu yang dinyatakan kadaluwarsa karena masuk jangka waktu lama 5 hari sebelum KPU menetapkan hasil Pemilu secara nasional, sehingga "berdasarkan" Pasal 257 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2008, penanganannya seakan-akan menjadi legitimate untuk dihentikan.

16 The Economist, How to Steal an Election, <http://www.economist.com/node/2154893>.

hukum, sebab sebaik-baiknya aturan main, jika aktornya korup dan manipulatif maka selalu ada cara untuk menciderainya.

Daftar Pustaka

UU No. 10 Tahun 2008.

UU No. 15 Tahun 2011

Putusan MK Nomor 12/PUU-VI/2008

Laporan Pansus Pemilu Dalam Rangka Pembicaraan Tingkat III Pengambilan Keputusan Rancangan Undang-Undang tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD Menjadi Undang-Undang pada Rapat Paripurna DPR RI, Rabu, 11 April 2012.

Laporan Pansus Pemilu kepada Rapat Paripurna DPRI dengan beberapa penyesuaian dan penambahan.

Laporan pemantauan Tim Perludem atas pembahasan RUU Pemilu oleh Pansus Pemilu DPR RI, dan pandangan mini akhir fraksi pada forum Rapat Kerja Pansus Pemilu dengan Menteri Hukum dan HAM serta Menteri Dalam Negeri, 10 April 2012.

Laporan Pansus Pemilu Dalam Rangka Pembicaraan Tingkat III.

Devi Darmawan, *Perbandingan Pengaturan Penegakan Hukum dalam UU No. 10 Tahun 2008 dan RUU Pemilu Terbaru*, Jakarta, April 2012.

International Institute for Democracy and Electoral Assistance, *Keadilan Pemilu: Ringkasan Buku Acuan International IDEA*, Jakarta: International IDEA, 2012.

Perludem, *Pembatasan Belanja Kampanye: Gagasan untuk RUU Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD*, Jakarta, Maret 2012.

Perludem, *Siaran Pers RUU Pemilu Melanggar Konstitusi dan Mengabaikan Prinsip Pemilu Demokratis*, http://www.perludem.or.id/index.php?option=com_k2&view=item&id=300:siaran-pers-ruu-pemilu-melanggar-konstitusi-dan-mengabaikan-prinsip-pemilu-demokratis&Itemid=128

The Economist, *How to Steal an Election*, <http://www.economist.com/node/2154893>.

MEMBACA PROSPEK DAN PETA POLITIK PEMILU LEGISLATIF 2014

DARI SISI AMBANG BATAS PERWAKILAN, DAERAH PEMILIHAN, DAN FORMULA PERHITUNGAN¹

Oleh: **August Mellaz**²

ABSTRACT

Political prospect and configuration of Legislative Election 2014 theoritically would be difficult to produce a simple party system and stability of political system development. These tendency reflecting at least two aspect. First, mechanical aspect of election system; parliamentary threshold, district magnitude, and the formulation of seat allocation. Second, from non mechanical aspect; election volatility, voter's participation trend, unvalid vote, and wasted vote. For mechanical aspect, theoritically would develop a wider distribution pattern of election result, and more difficult to concentration of a party system to create a simple multiparty system. Meanwhile, from non mechanical variable would strengthen the tendency of political fragmentation because of spreading vote to small parties and degradation of power from major parties. That caused difficulties to build majority.

Keyword: Ambang Batas, Daerah Pemilihan, Formula Perhitungan, Volatilitas Pemilu, Partisipasi Pemilih, Suara Tidak Sah, dan Suara terbuang

1 Materi ini sebelumnya merupakan adaptasi dari laporan catatan evaluasi pengesahan Undang-undang Pemilihan Umum DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Nomor 8 Tahun 2012, yang disusun untuk International Foundation for Electoral Systems-Perludem.

2 Peneliti Pemilu pada Perkumpulan Pemilu dan Demokrasi (Perludem).

PENDAHULUAN

Setelah bekerja dalam kurun waktu kurang lebih dua tahun, DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) akhirnya mengesahkan rancangan undang-undang pemilu legislatif³. Pengesahan tersebut dilakukan dalam sidang paripurna tanggal 12 april 2012. Satu hal terpenting yang patut dicatat dalam proses penyusunan undang-undang tersebut adalah terbukanya akses secara luas bagi banyak kalangan masyarakat sipil untuk terlibat memberi masukan atas materi-materi yang menjadi pembahasan. Meskipun tidak semua masukan tersebut diadopsi, namun sebagian besar masukan masyarakat diterima, dan turut menjadi bahan pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Catatan positif lain yang juga tidak kalah penting dan patut diberikan apresiasi adalah, tersedianya waktu yang cukup memadai dan format pembahasan yang terbagi dalam beberapa kelompok (*cluster*) isu. Waktu dan format tersebut menjadikan pembahasan terhadap isu-isu utama menjadi lebih fokus, membuka ruang bagi masukan masyarakat berdasarkan kompetensi, dan memberikan porsi penyebarluasan informasi oleh media massa.

Dari beberapa materi penting yang menyita banyak perhatian dan menjadi perdebatan publik secara luas, baik di kalangan pembuat undang-undang, antara lain; sistem pemilu, ambang batas perwakilan (*parliamentary threshold*), besaran kursi setiap daerah pemilihan (*district magnitude*), dan formula perhitungan perolehan suara-kursi partai politik. Isu-isu tersebut sering dikenal sebagai empat isu krusial, atau dalam literatur kepemiluan masuk kategori aspek mekanis sistem pemilu.⁴ Bukan berarti isu-isu lain tidak menjadi penting, misalnya; pendaftaran pemilih, isu tentang peningkatan keterwakilan perempuan di parlemen, penegakan hukum, dana kampanye dan lain sebagainya. Namun, kajian ini sengaja

3 Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Adapun naskah yang dimiliki penulis adalah naskah undang-undang yang disahkan pada Paripurna DPR Tanggal 12 April 2012.

4 Maurice Duverger sebagaimana dikutip dalam Carsten Ankar dalam "Determinants of Disproportionality and Wasted Votes", *Electoral Studies an International Journal*, volume 16, number 4, December 1997, hlm. 502-503. Lihat juga, Arend Lijphart dalam *Electoral Systems and Party Systems "Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990"*, Oxford University Press, 1995, hlm. 11-15. Lihat juga, Douglas W. Rae, "Political Consequences of Electoral Laws", New Haven and London, Yale University Press, 1967, hlm. 15-19.

membatasi pembahasannya hanya pada aspek yang sifatnya mekanis sistem pemilu.

Dari empat isu krusial yang menjadi pembahasan, dua isu yaitu; sistem pemilu dan besaran kursi setiap daerah pemilihan tidak mengalami perubahan. DPR memutuskan tetap mempertahankan sistem proporsional daftar terbuka. Demikian juga untuk besaran kursi daerah pemilihan, tetap dipertahankan ketentuan seperti yang berlaku pada pemilu sebelumnya yaitu; 3-10 kursi⁵ untuk DPR dan 3-12 kursi untuk setiap daerah pemilihan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota⁶. Adapun perubahan terjadi pada isu tentang besaran *parliamentary threshold*, dari 2,5 persen pada pemilu sebelumnya menjadi 3,5 persen⁷ pada pemilu 2014 mendatang. Tambahan lain pada isu tersebut adalah keberlakuannya secara nasional⁸. Sedangkan untuk isu formula perhitungan perolehan suara-kursi partai politik, metode yang digunakan adalah kuota dan sisa suara terbanyak dengan prinsip perhitungan suara-kursi habis di daerah pemilihan. Ketentuan ini berbeda dengan tatacara pada pemilu 2009 lalu.

Kajian ini dimaksudkan memberikan analisis dan tendensi yang akan muncul pada hasil pemilu dari sisiaspek mekanis sistem pemilu yang dirumuskan dalam undang-undang. Aspek mekanis atau elemen teknis yang secara langsung berpengaruh dalam merubah suara partai menjadi kursi partai politik. Perolehan kursi partai politik pada akhirnya mencerminkan kekuatannya di parlemen. Bagaimana potensi atau peluang partai politik dalam meraih kursi di suatu daerah pemilihan, dan apakah perubahan yang ada dapat menghasilkan sistem kepartaian sederhana atau justru sebaliknya. Terakhir, apakah hasil pemilu memiliki tendensi menciptakan konsentrasi (pembentukan mayoritas) atau justru fragmentasi politik, dalam rangka membangun sistem politik yang lebih stabil.

Pertanyaan-pertanyaan di atas, secara langsung dapat dilihat dari

5 Ibid, Pasal 22 ayat (2) Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012.

6 Ibid, Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 25 ayat (2).

7 Ibid, Pasal 208.

8 Ibid, keberlakuan secara nasional yang dimaksud adalah, setiap partai politik wajib memenuhi perolehan suara secara nasional minimal 3,5 persen, agar suaranya dapat dilibatkan dalam perhitungan perolehan suara-kursi, baik untuk DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Lihat juga ketentuan pada Pasal 209 ayat (1) naskah yang sama.

bagaimana elemen teknis yang digunakan dalam sistem pemilu bekerja. Dari empat aspek mekanis yang dibahas, tiga diantaranya, yaitu; ambang batas (*parliamentary threshold*), alokasi kursi daerah pemilihan (*district magnitude*), dan formula perhitungan menjadi fokus pembahasan dalam paper ini. Sedangkan satu elemen, yaitu sistem proporsional daftar calon terbuka, tidak menjadi pembahasan. Daftar calon terbuka berkaitan secara langsung dengan tata cara pemberian suara, termasuk diberikan tidaknya hak kepada pemilih untuk menentukan keterpilihan seorang kandidat.

Selain analisa dari sisi elemen teknis sistem pemilu, pada catatan evaluasi ini disertakan variabel lain yang dihasilkan oleh pemilu di Indonesia dalam kurun waktu tiga periode 1999, 2004, dan 2009. Variabel tersebut berupa data-data statistik pemilu yang menunjukkan *trend* tingkat volatilitas pemilu, dan *trend* tingkat partisipasi pemilih, tingkat suara tidak sah, dan jumlah suara terbuang dari tiga periode pemilu di Indonesia.

BESARAN DAN KEBERLAKUAN AMBANG BATAS PARLEMEN (PARLIAMENTARY THRESHOLD)

Parliamentary threshold, *electoral threshold*, ataupun *threshold* pada dasarnya bermaknasama, yaitu ambang batas atau persyaratan minimum yang harus dipenuhi oleh partai politik agar perolehan suaranya dilibatkan dalam perhitungan kursi perwakilan atau syarat minimal yang harus dipenuhi partai politik untuk bisa mengirimkan wakilnya ke lembaga perwakilan. Syarat ini biasanya diwujudkan dalam bentuk persentase suara minimal yang harus diperoleh partai politik, meski pada beberapa situasi juga diterapkan dalam bentuk syarat jumlah minimal perolehan kursi.⁹

Besaran angka ambang batas pada banyak kasus bervariasi, antara 0,67 persen di Belanda hingga paling tinggi tercatat Turki sebesar 10 persen suara. Obyek yang terikat oleh ambang batas bisa dikenakan terhadap satu

9 Margaret Healy, An Electoral Threshold for the Senate, "Politics and Public Administration Group", Research Note 19 1998-99, <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rn/1998-99/99rn19.htm> Lihat juga David M. Farrell, Comparing Electoral Systems, London: Macmillan, 1998, <http://janda.org/c24/Readings/Farrell/Farrell1.htm>.

partai politik ataupun koalisi partai, seperti yang dilakukan di Polandia, yaitu 5 persen untuk satu partai dan 8 persen untuk koalisi. Penerapan ambang batas, dalam praktek diberbagai Negara bervariasi, misalnya untuk pemilihan perwakilan tingkat nasional, dan tingkat daerah pemilihan. Swedia, Argentina, dan Denmark misalnya menetapkan ambang batas pada tingkat nasional. Sedangkan Yugoslavia dan Spanyol menerapkannya pada tingkat daerah pemilihan. Dari sisi tujuan penerapannya, ambang batas dimaksudkan untuk menyederhanakan sistem kepartaian atau menjadi halang rintang bagi partai-partai yang tidak signifikan untuk masuk ke lembaga perwakilan (DPR). Lihat Tabel 1.1 di bawah:

Tabel 1.1 Besaran Ambang Batas Pemilu Nasional

NEGARA	TAHUN PEMILU	JUMLAH KURSIPARLEMEN	BESARAN AMBANGBATAS (%)
Argentina	2005	127	3
Brasil	2006	513	3
Bulgaria	2009	240	4
Croatia	2007	153	5
Czech Republik	2010	200	5
Greece	2009	300	3
Indonesia	2009	560	2,5
Irak	2010	267	-
Israel	2009	120	2
Italy	2008	617	4
Montenegro	2009	81	3
Poland	2007	460	5
Portugal	2009	230	-
South Korea	2004	299	5
Turkey	2007	550	10
Ukraine	2007	450	3

SUMBER: TABEL DIKUTIP DARI DIDIK SUPRIYANTO DAN AUGUST MELLAZ DALAM AMBANG BATAS PERWAKILAN "PENGARUH PARLIAMENTARY THRESHOLD TERHADAP PENYEDERHANAAN SISTEM KEPARTAIAN DAN PROPORSIONALITAS HASIL PEMILU", PERLUDEM-KEMITRAAN, HLM. 18

Berapa angka ideal persentase ambang batas, pada banyak kasus bergantung konsensus para pembuat undang-undang. Namun para sarjana pemilu seperti Gallagher-Mitchell mencoba untuk menggunakan formula ambang batas optimum yang dirumuskan oleh Rein Taagepera.¹⁰ Formula

10 Michael Gallagher and Paul Mitchell, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, 2005, hlm. 608-610.

ini berupaya untuk menjembatani pengambilan keputusan politik yang sifatnya arbitrer, dan efek negatif yang secara langsung dihasilkan oleh karena penerapan ambang batas, yaitu suara terbuang¹¹. Beberapa masukan telah disampaikan kepada para pembuat undang-undang, baik besaran maupun alternatif penerapannya. Namun besaran angka persentase ambang batas 3,5 persen telah diputuskan oleh DPR dan sah untuk diterapkan pada pemilu legislatif 2014.¹²

Catatankhusus dalam isu ambang batas ini, bukan pada angka persentasenya, namun terhadap keberlakuannya secara nasional. Sebagaimana diketahui, untuk pemilu legislatif, ada tiga lembaga perwakilan yaitu DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Pemilih diberikan tiga hak suara, tiga surat suara, dan tiga kotak suara yang berbeda. Dengan keberlakuannya secara nasional, ketentuan bahwa perolehan suara partai politik dapat dilibatkan untuk menentukan perolehan kursi DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota jika memenuhi suara nasional (surat suara DPR) sebesar 3,5 persen. Dengan kata lain perolehan suara untuk DPR (tingkat nasional) menjadi penentu utama kursi DPRD (tingkat provinsi) dan DPRD (tingkat kabupaten/kota). Ketentuan ini berpotensi menyangkal hak suara dan pilihan politik pemilih dalam menentukan wakilnya. Model keberlakuan ambang batas semacam ini baru ada ditemui di Indonesia, dan tidak diketemukan preseden yang sama dalam sistem pemilu di Negara-negara lain.¹³ Lihat table 1.2 di bawah:

-
- 11 Dengan angka ambang batas 2,5 persen di pemilu 2009 lalu, jumlah suara terbuang mencapai angka 18 persen atau sekitar 19 juta suara sah. Jumlah suara terbuang ini menjadi rekor tertinggi dibandingkan jumlah suara terbuang pada dua periode pemilu sebelumnya, yaitu 1999 sebesar 3,5 persen dan pemilu 2004 sebesar 4,6 persen.
 - 12 Pada perhitungan yang dilakukan dengan formula ambang batas optimum-Taagepera, untuk situasi di Indonesia dengan 560 kursi perwakilan, 77 daerah pemilihan, dan besaran alokasi kursi 3-10 per daerah pemilihan, diperoleh angka ambang batas optimum nasional sebesar 1,03 persen. Lebih lanjut lihat Didik Supriyanto dan August Mellaz, *Ambang Batas Perwakilan "Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu"*, *Perludem-Kemitraan*, November 2011, hlm. 62-63.
 - 13 Mayoritas fraksi di DPR menyetujui keberlakuan ambang batas secara nasional. Hanya fraksi PDI Perjuangan yang menginginkan agar keberlakuannya diterapkan secara berjenjang, yaitu menerapkan angka ambang batas pada setiap tingkatan lembaga perwakilan. Sedangkan satu fraksi, yaitu PKS mengajukan opsi lain yang memungkinkan keberlakuan nasional dari ambang batas tetap diberlakukan, namun ada syarat-syarat lain yang dapat memungkinkan partai politik tidak memperoleh suara 3,5 persen agar suaranya tetap dapat dilibatkan dalam perhitungan suara kursi.

Tabel 1.2 Kriteria Penerapan Ambang Batas Perwakilan

NEGARA	AMBANG BATAS PERWAKILAN	
	TINGKAT NASIONAL	TINGKAT DAERAH PEMILIHAN
Jerman	5% suara nasional, atau	3 kursi daerah pemilihan
Polandia	5% setiap partai dan 8% koalisi partai	-
Spainyol		3% suara daerah pemilihan atau provinsi
Denmark		1 kursi dari 17 daerah pemilihan
		Memiliki rasio suara/rasio kursi di dua dari tiga wilayah regional utama
	2% suara nasional	
Swedia	4% suara nasional	12% suara daerah pemilihan
Yugoslavia		5% suara daerah pemilihan
Argentina	3% suara nasional	8% suara daerah pemilihan

SUMBER: TABEL DIKUTIP DARI DIDIK SUPRIYANTO DAN AUGUST MELLAZ DALAM AMBANG BATAS PERWAKILAN "PENGARUH PARLIAMENTARY THRESHOLD TERHADAP PENYEDERHANAAN SISTEM KEPARTAIAN DAN PROPORSIONALITAS HASIL PEMILU", PERLUDEM-KEMITRAAN, HLM. 20

Oleh karena dianggap menyangkal hak suara dan pilihan politik pemilih, keberagaman pandangan serta pilihan politik warga Negara,¹⁴ maka ketentuan ambang batas secara nasional juga berpotensi menciderai konstitusi. Untuk itulah, saat ini sedang berlangsung diskusi secara mendalam baik di kalangan partai politik, ataupun dari kalangan masyarakat untuk melakukan uji materi terhadap isu tersebut di Mahkamah Konstitusi. Tujuan uji materi tersebut tidak dimaksudkan pada besaran persentase angka persentase ambang batas, namun apakah keberlakuan secara nasional ambang batas merupakan '*open legal policy*' yang menjadi wewenang dari pembuat undang-undang. Lihat Tabel 1.3 di bawah:

Tabel 1.3 Profil Perolehan Suara Partai Non Parlemen di DPRD Provinsi Pemilu 2009

No	DPRD Provinsi	Partai Politik	Porsi Suara
1	Sumatera Barat	PBB	3,97%
2	Riau	PBR	3,65%
3	Bangka Belitung	PBB	7, 12%
4	Bengkulu	PKPI	4,43%
5	DKI Jakarta	PDS	3,54%
6	Jawa Timur	PKNLU	5,36%
7	Nusa Tenggara Barat	PBB	7,28%

14 Berdasarkan hasil pemilu 2009, untuk kursi DPRD Provinsi, dari 33 provinsi di Indonesia terdapat 17 provinsi yang menjadi basis secara tradisi bagi 8 partai politik yang tidak lolos PT 2,5 persen atau tidak memiliki wakil di DPR.

8	Nusa Tenggara Timur	PDS	3,35%
9	Kalimantan Selatan	PBR PBB	6,16% 4,11%
10	Kalimantan Timur	Partai Patriot	3,96%
11	Sulawesi Utara	PDS	6,29%
12	Sulawesi Tengah	PKPB	3,70%
13	Sulawesi Selatan	PDK	3,89%
14	Sulawesi Tenggara	PNBKI PBB	4,06% 3,83%
15	Maluku Utara	PBB PDS	5,74% 3,88%
16	Papua	Partai Patriot	4,26%
17	Papua Barat	PDK	4,78%

SUMBER: DIOLAH DARI AUGUST MELLAZ DALAM "BRIEF SIMULASI SISTEM KOMPETISI PARTAI DAN PENERAPAN PARLIAMENTARY THRESHOLD", BAHAN ADVOKASI PERUBAHAN UNDANG-UNDANG PEMILU, KEMITRAAN, 2011

ALOKASI KURSI DPR DAN DAERAH PEMILIHAN

Pada isu daerah pemilihan¹⁵, perdebatan yang terjadi di DPR terutama pada penurunan atau dipertahankannya jumlah kursi setiap daerah pemilihan. Sedangkan masalah lain terkait alokasi kursi DPR ke tingkat provinsi, penataan ulang daerah pemilihan, dan siklus alokasi kursi kurang mendapatkan banyak perhatian. Argumentasi yang berkembang dalam pembahasan daerah pemilihan terutama ditujukan dalam konteks pembangunan sistem politik yang lebih stabil, menyederhanakan sistem kepartaian, dan menguatkan hubungan antara wakil dengan konstituen.

Jika dievaluasi lebih lanjut, ada beberapa aspek penting yang saat itu coba diajukan kepada para pembuat undang-undang: pertama, alokasi 560 kursi DPR ke tingkat provinsi. Dan kedua, prinsip-prinsip pembentukan daerah pemilihan. Dua aspek tersebut mencakup; sumber data kependudukan sebagai basis alokasi, siklus alokasi kursi, dan prinsip-prinsip pembentukan peta daerah pemilihan. Beberapa masalah yang muncul dalam isu alokasi kursi daerah pemilihan antara lain; ketidaksetaraan jumlah penduduk di tingkat provinsi dengan jatah kursi perwakilannya (*malapportionment*). Ada beberapa provinsi yang mendapatkan lebih kursi perwakilan

15 Besaran kursi daerah pemilihan atau sering juga disebut district magnitude adalah jumlah kursi atau mandat yang disediakan pada setiap daerah pemilihan untuk diperebutkan oleh partai politik melalui pemilu.

dan ada yang kurang.¹⁶Ketidakjelasan sumber data kependudukan yang digunakan sebagai basis alokasi kursi DPR, ketiadaan metode alokasi, dan periode alokasi yang mengikuti periode pembuatan undang-undang pemilu. Sedangkan untuk pembuatan peta daerah pemilihan, masalah-masalah yang muncul dari periode pemilu sebelumnya antara lain; Daerah pemilihan bukan merupakan satu kesatuan yang utuh, ketimpangan atau ketidaksetaraan jumlah populasi antar daerah pemilihan, bahkan di dalam provinsi yang sama. Masalah lain yang juga masih menimbulkan pertanyaan lebih lanjut dalam pembentukan peta daerah pemilihan, antara lain; menjaga prinsip kesamaan kepentingan dari suatu komunitas, dan kekompakan wilayah. Menghindari potensi *gerrymandering* atau utak-atik daerah pemilihan yang menguntungkan pihak-pihak tertentu. Potensi yang dimaksud biasanya muncul melalui praktek penggabungan antara wilayah yang sifatnya urban dengan *rural*(pedesaan).Praktek ini biasanya muncul karena alasan menjaga keutuhan wilayah administrasi.Prinsip terakhir adalah, apakah ada upaya perlindungan terhadap *incumbent*. Sehingga menjadi insentif bagi legislator untuk tetap bekerja, tanpa khawatir peta daerah pemilihannya akan dirubah secara manasuka.¹⁷

Daerah pemilihan sendiri dalam konteks pemilu memiliki makna yang penting, karena selain menjadi basis keterwakilan penduduk atas wakilnya, sekaligus menjadi wilayah kerja para legislator dalam mewakili dan menyerap aspirasi.Selain itu, daerah pemilihan juga menjadi basis wilayah kompetisi antar partai politik dan antar kandidat.Jumlah kursi dalam setiap daerah pemilihan memberi pengaruh secara langsung peluang suatu parpol dalam mendapatkan kursi. Semakin sedikit jumlah kursi, maka peluang untuk mendapatkan kursi akan semakin berat, dan sebaliknya semakin banyak jumlah kursi maka peluang untuk mendapatkannya akan semakin besar.¹⁸

16 Lebih lanjut lihat Ramlan Surbakti dkk, Menyetarakan Nilai Suara, "Jumlah dan Alokasi Kursi DPR ke Provinsi", Kemitraan, 2011.

17 Lebih lanjut lihat Ramlan Surbakti dkk dalam Alokasi Kursi DPR 560 ke Provinsi dan Pembentukan Daerah Pemilihan 3-6 kursi, 3-8 kursi, dan 3-10 kursi, "Berdasarkan Prinsip Kesetaraan Suara (Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945) dan Berbasis Data Sensus Penduduk 2010", Perludem-kemitraan, Desember 2011, hal.272-280.

18 Pada satu daerah pemilihan berkursi 10, peluang partai politik untuk mendapatkan satu kursi jika mendapatkan suara sah tidak kurang dari 9 persen.Sedangkan pada daerah pemilihan

Pada akhirnya pembuat undang-undang menetapkan keputusan bahwa besaran kursi daerah pemilihan 3-10 kursi, sedangkan untuk DPR dan 3-12 kursi untuk daerah pemilihan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka kursi dan peta daerah pemilihan DPR yang menjadi lampiran undang-undang tidak mengalami perubahan.¹⁹ Sedangkan untuk alokasi kursi dan peta daerah pemilihan DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota diberikan peluang dalam undang-undang kepada KPU untuk melakukan penataan.²⁰

Dengan demikian, khusus untuk alokasi kursi dan pembentukan daerah pemilihan DPR, masalah-masalah yang muncul sejak periode sebelumnya tetap terjadi, antara lain; *malapportionment* atau kesalahan alokasi kursi dpr ke provinsi yang tidak menghormati jumlah populasi, kurangnya hak keterwakilan penduduk di wilayah provinsi-provinsi tertentu untuk mendapatkan keterwakilan, peta daerah pemilihan yang tidak utuh atau *contiguous*, dan *gerrymandering*. Sedangkan untuk alokasi kursi dan pembentukan daerah pemilihan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota yang dimandatkan penataannya kepada KPU, akan sangat bergantung pada ketersediaan data kependudukan yang akurat dan sesuai dengan tenggat waktu yang ditetapkan²¹. Selain itu, perlu diberikan catatan tersendiri dalam isu pembentukan daerah pemilihan untuk DPRD Kabupaten/Kota, apakah kelompok-kelompok yang berlatar belakang etnis dan budaya tertentu dan berdiam dalam suatu wilayah geografis dijamin menjadi satu daerah pemilihan tanpa dicampur dengan wilayah lain. Prinsip ini penting sebagai basis argumentasi bahwa pemilu melalui instrumen daerah pemilihan, dapat berfungsi sebagai sarana integrasi kebangsaan.

berkursi 6, maka partai politik harus mendapatkan suara tidak kurang dari 14 persen. Lebih lanjut lihat Op.cit Didik Supriyanto dan August Mellaz, hal. 11-16.

19 Lampiran daerah pemilihan untuk kursi DPR dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 merupakan lampiran yang sama dengan Undang-undang Nomor 10 Tahun 2008 yang digunakan untuk pemilu 2009.

20 Penataan daerah pemilihan meliputi perhitungan alokasi kursi daerah pemilihan dan pembentukan peta daerah pemilihan, sebagaimana diatur dalam pasal 24 dan pasal 26 Undang-undang nomor 8 Tahun 2012.

21 Data kependudukan yang dimaksud adalah DAK2 (data agregat kependudukan per kecamatan) yang harus disediakan oleh pemerintah kepada KPU paling lambat 16 bulan sebelum hari pemungutan suara. Pasal 32 ayat (1) butir a dan pasal 32 ayat (2) Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012.

FORMULA PERHITUNGAN PEROLEHAN SUARA-KURSI PARTAI POLITIK

Bagian ini dimaksudkan secara khusus membahas tentang tata cara perhitungan perolehan suara-kursi partai politik, dan selanjutnya disebut formula perhitungan perolehan kursi. Evaluasi ini merupakan tindak lanjut dari paper sebelumnya yang telah ditulis oleh *Andrew Reynolds dan August Mellaz*,²² dan *Mauricio Claudio dan August Mellaz*.²³ Khusus pada pembahasan dan perdebatan tentang formula perhitungan perolehan kursi, dari beberapa alternatif yang ada²⁴, pembuat undang-undang akhirnya memutuskan menggunakan metode kuota Hare/Niemeyer-Largest Remainders (Kuota-LR)²⁵ atau disebut juga sebagai metode kuota dengan sisa suara terbanyak.²⁶ Prinsip lain dalam perhitungan perolehan

-
- 22 Lebih lanjut lihat, INDONESIA: "Areas of Electoral Laws Under Discussion", International Foundation for Electoral Systems-Perkumpulan Pemilu dan Demokrasi, July 2011.
 - 23 Lebih lanjut lihat, The Seat Allocation Process, "Recommendations for On-Going Review of The Law On National Legislative Elections 2014", International Foundation for Electoral Systems-Perkumpulan Pemilu dan Demokrasi, January 2012.
 - 24 Alternative yang diputuskan melalui voting pada sidang paripurna DPR tanggal 12 April 2012 ada dua, yaitu; metode divisor varian Sainte Laguë atau di Indonesia dikenal sebagai divisor Webster, dan Metode Kuota-LR. Sebelumnya juga diajukan metode divisor D'Hondt sebagai salah satu proposal dalam perubahan, namun metode ini tidak lagi muncul dalam paripurna DPR.
 - 25 Di Amerika Serikat metode ini dikenal dengan nama metode kuota Hamilton, berdasarkan nama penemunya Alexander Hamilton seorang menteri keuangan era presiden George Washington. Di Eropa diperkenalkan oleh ahli hukum Inggris bernama Thomas Hare dan metematikawan berkebangsaan Jerman Horst Niemeyer. Metode ini kerap disebut Kuota Hare/Niemeyer/Hamilton-LR.
 - 26 Metode perhitungan yang diputuskan melalui voting ini pernah digunakan pada pemilu 2004 lalu. Metode Kuota Hare/Niemeyer-LR dioperasionalkan melalui ketentuan yang disebut sebagai BPP (Bilangan Pembagi Pemilihan), dimana angka BPP diperoleh dari total suara sah partai politik pada setiap daerah pemilihan dibagi dengan jumlah kursi yang disediakan di daerah pemilihan yang bersangkutan. Selanjutnya dihitung, jika perolehan suara partai politik lebih besar atau sama dengan angka BPP maka parpol tersebut mendapatkan satu kursi. Jika masih tersedia kursi yang belum terbagi dan tidak ada partai politik yang memenuhi BPP, maka kursi dibagikan ke setiap partai politik berdasarkan sisa suara terbesar secara berurutan sampai dengan kursi terbagi habis di daerah pemilihan tersebut. Secara keseluruhan, proses perhitungan perolehan suara kursi partai politik berlangsung dalam dua tahap dan habis di daerah pemilihan. Lebih lanjut lihat Pasal 209 ayat (2) dan ayat (3) dan tata cara perhitungan pada Pasal 212 dan Pasal 213 Naskah Undang-undang Pemilu Legislatif hasil paripurna DPR tanggal 12 April 2012.

kursi yang juga menjadi kesepakatan pembuat undang-undang adalah tata cara perhitungan dan perolehan suara kursi partai politik dibagi habis di setiap daerah pemilihan.

Penggunaan formula perhitungan dengan prinsip habis di setiap daerah pemilihan oleh pembuat undang-undang, memberikan peluang tersendiri bagi adanya kejelasan pada tata cara perhitungan perolehan suara-kursi, baik DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Setidaknya tata cara yang sama pernah dipraktekkan pada pemilu 2004, dan sekaligus menghindari kompleksitas yang pernah dialami pada pemilu 2009. Seperti diketahui bersama, tata cara perhitungan perolehan suara-kursi partai politik pemilu 2009 berlangsung hingga empat tahap. Mulai dari daerah pemilihan hingga ke tingkat provinsi, memunculkan beberapa gugatan baik di Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung. Kompleksitas yang muncul menimbulkan perdebatan dalam mendistribusikan kembali perolehan kursi partai politik ke tingkat daerah pemilihan. Karena akan menentukan kandidat yang berhak mendapatkan kursi tersebut. Dengan ketentuan yang diatur pada Undang-undang Pemilu Legislatif yang baru disahkan, maka segenap potensi tersebut, terutama yang merumitkan penyelenggara dapat semaksimal mungkin diminimalisir.

Meskipun potensi masalah yang diakibatkan oleh formula perhitungan perolehan suara-kursi partai politik dapat diminimalisir, namun bukan berarti potensi tersebut hilang sepenuhnya. Penggunaan formula perhitungan dengan prinsip habis di daerah pemilihan setidaknya menyederhanakan tata cara perolehan suara-kursi partai politik. Namun efek lanjutan yang harus diperhatikan secara serius oleh penyelenggara adalah, pada penentuan calon terpilih dari partai politik untuk memperoleh kursi. Sebagaimana diketahui, dengan menggunakan sistem pemilu daftar terbuka, maka penentuan calon terpilih didasarkan pada perolehan suara terbanyak. Pengalaman pada pemilu sebelumnya, banyak kandidat partai politik di setiap daerah pemilihan, menghadapi kesulitan untuk mengetahui dan mendapatkan akses perolehan suara mulai dari tingkat daerah pemilihan, kabupaten/kota, kecamatan, desa/kelurahan hingga ke tingkat paling bawah yaitu TPS (Tempat Pemungutan Suara).

Oleh karena itu, meskipun pada satu sisi formula perhitungan yang ditetapkan dalam undang-undang membantu penyelenggara dalam memperjelas tata cara perhitungan perolehan suara-kursi partai politik. Pada sisi

lain, hendaknya penyelenggara pemilu dapat memberikan fokus pada mekanisme perhitungan suara calon secara transparan dan dokumentasi perhitungan yang otentik. Sehingga kredibilitas penyelenggaraan pemilu dapat lebih dipastikan, karena tata cara perolehan suara-kursi partai politik dan tata cara penetapan calon terpilih menjadi salah satu substansi penting dalam sistem pemilu proporsional daftar terbuka.

Khusus untuk formula perhitungan suara-kursi partai politik pemilu 2014, ada satu catatan tersendiri yaitu, pilihan tersebut tidaklah menjawab persoalan proporsionalitas dan derajat keterwakilan lebih tinggi dalam hal distribusi suara-kursi antar partai politik. Perlu diketahui, perubahan formula dan tata cara perhitungan pada pemilu 2009 merupakan evaluasi pola distribusi suara-kursi partai politik pemilu 2004, dimana terjadi kesenjangan yang besar dan dianggap tidak memberikan 'keadilan' bagi partai-partai yang memiliki suara besar di suatu daerah pemilihan.²⁷

PENUTUP

Kombinasi Aspek Mekanis Sistem Pemilu

Dari tiga instrumen utama yang menjadi pembahasan dalam paper ini, dapat ditarik beberapa catatan kritis kombinasi ketiga instrumen tersebut dapat mencapai tujuan-tujuan yang dikehendaki oleh para pembuat undang-undang. Tujuan-tujuan tersebut antara lain; proporsionalitas dengan derajat keterwakilan lebih tinggi, memperkuat lembaga perwakilan melalui pembentukan sistem multipartai sederhana, dan tendensi pembentukan mayoritas.

27 Dalam proses perhitungan suara-kursi dengan menggunakan metode Kuota-LR dengan prinsip habis di daerah pemilihan seperti yang terjadi pada pemilu 2004 menimbulkan persoalan. Karena antara partai yang memenuhi BPP dengan partai yang suaranya sepertiga dari BPP, sama-sama diganjar satu kursi. Lebih lanjut lihat, August Mellaz, dalam Paper "Catatan Atas Tiga Kali Pemilu Paska Reformasi 1998", yang disajikan sebagai bahan presentasi Public Lecture International Election Expert bersama Prof. Andrew Reynolds di Hotel Millenium, diselenggarakan oleh Perludem-IFES, Mei 2011. Formula dan tata cara perhitungan yang sama juga akan diterapkan pada pemilu 2014, diperkirakan potensi yang sama juga akan muncul.

Pada aspek ambang batas, dengan besaran angka 3,5 persen secara teoritis tidak banyak merubah peta politik nasional, karena peluang bagi partai-partai kecil maupun baru untuk bisa lolos relatif sulit. Namun, pada penerapan keberlakuan ambang batas secara nasional, ada potensi perubahan peta politik secara signifikan di tingkat provinsi dan kabupaten/kota dibandingkan hasil pemilu 2009. Perubahan ini terjadi melalui pengurangan jumlah partai politik yang tidak ada di DPR, namun hadir di tingkat provinsi dan kabupaten/kota.²⁸ Hal ini akan berbeda jika uji materi tentang keberlakuan ambang batas secara nasional dikabulkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Pada aspek daerah pemilihan. Dengan tidak adanya perubahan alokasi kursi daerah pemilihan dan peta daerah pemilihan, maka potensi atau peluang perolehan kursi partai politik tidak jauh berubah. Secara teoritis, pada daerah pemilihan dengan 10 kursi yang disediakan, maka terdapat potensi 10 partai politik mendapatkan kursi, kecuali terjadi konsentrasi perolehan suara pada beberapa partai utama di suatu daerah pemilihan.

Pada aspek formula perhitungan, pola perolehan kursi dengan metode Kuota-LR akan tersebar secara lebih merata baik partai besar, menengah, dan kecil oleh karena ketentuan sisa suara. Sebaran ini mengindikasikan bahwa, secara mekanis formula perhitungan yang dipakaisulit memunculkan konsentrasi. Sehingga multipartai sederhana seperti yang diinginkan melalui undang-undang secara teoritis sulit tercapai, karena metode perhitungan ini memiliki kecenderungan lebih menguntungkan partai kelas menengah-kecil dibandingkan partai besar di suatu daerah pemilihan.

Variabel Non Mekanis Sistem Pemilu

Aspek lain yang juga menjadi bahan analisis dalam paper ini selain tiga aspek mekanis di atas adalah, masih tingginya tingkat volatilitas²⁹ pemilu

28 Pada hasil pemilu 2009, jumlah partai politik yang menguasai kursi DPRD Provinsi berkisar antara 6 hingga 14 partai politik. Sedangkan untuk tingkat DPRD Kabupaten/Kota berkisar antara 5 hingga 22 partai politik dengan frekuensi terbanyak secara rata-rata 14 partai politik di DPRD Kabupaten/Kota. Lebih lanjut lihat, August Mellaz dalam "Brief Simulasi Sistem Kompetisi Partai dan Penerapan Parliamentary Threshold", bahan advokasi perubahan Undang-undang Pemilu, Kemitraan.

29 Karena sulit mencari padanan kata dalam bahasa Indonesia, istilah ini tetap digunakan. Istilah aslinya volatility, biasanya diasosiasikan dengan fenomena perubahan porsi perolehan

di Indonesia. Tingkat volatilitas ini dikaitkan dengan tingkat kepercayaan dan loyalitas pemilih kepada partai politik yang masih rendah dari satu pemilu ke pemilu selanjutnya. Dengan kata lain, pada setiap periode pemilu terjadi perpindahan pemilih untuk memilih partai lain dibanding partai yang sebelumnya pernah dipilih. Berdasarkan perhitungan volatilitas dengan menggunakan indeks Pedersen, volatilitas pemilu pada 1999 ke pemilu 2004 sebesar 21,33 persen. Sedangkan tingkat volatilitas pemilu 2004 ke pemilu 2009 sebesar 20,33 persen atau hanya turun satu persen.³⁰ Bandingkan dengan indeks volatilitas pada Negara-negara yang demokrasinya dianggap stabil, misalnya kawasan Eropa Barat yang secara rata-rata pada periode 1990 sampai dengan sekarang berada pada kisaran 7-10 persen.³¹ Bisa saja karena adanya krisis ekonomi di zona Euro yang terjadi pada saat ini, akan meningkatkan indeks volatilitas pemilu. Oleh karena itu, perlu dikaji lebih lanjut berdasarkan data-data pemilu selanjutnya.

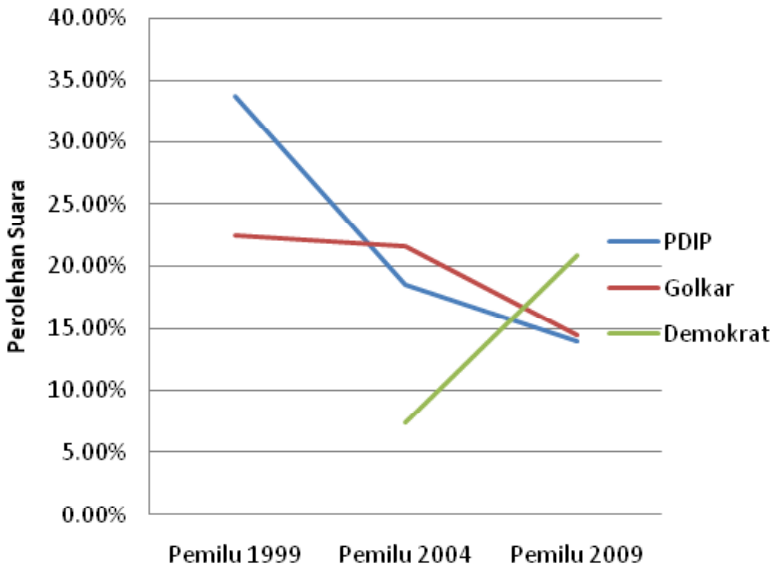
Tren lain yang juga terjadi pada pelaksanaan pemilu di Indonesia adalah, terjadinya penurunan porsi suara partai pemenang pemilu yang selalu lebih kecil dibanding pemenang pemilu periode sebelumnya. Hal ini bisa dilihat berdasarkan data statistik yang ada dimana pada pemilu 1999, PDI perjuangan keluar menjadi pemenang dengan porsi suara 33,74 persen. Pada pemilu 2004, partai Golkar menjadi pemenang dengan porsi 21,58 persen suara, dan partai Demokrat pada pemilu 2009 dengan porsi suara 21,21 persen. Sedangkan pada pemilu 2009, partai Golkar porsinya juga mengalami penurunan pada tingkat 15 persen dan PDI perjuangan turun menjadi 14 persen. Seperti terlihat pada grafik di bawah ini:

suara partai atau cermin kekuatan politiknya dari satu pemilu ke periode pemilu berikutnya. Fenomena ini murni ditinjau dari sisi pemilih atau dengan kata lain tingkat keajegan pemilih untuk memilih suatu partai politik dari satu pemilu ke pemilu berikutnya. Lebih lanjut lihat Mogens N, Pedersen *Electoral Volatility in Western Europe, 1948-1977*, 'The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility', *European Journal of Political Research*, 7/1 (1979), 1-26. Copyright 1979. Reprinted with permission of Kluwer Academic Publishers.

30 Ibid, Mogens N, Pedersen.

31 Gianfranco Baldini and Adriano Pappalardo, "Elections, Electoral Systems and Volatile Voters", Palgrave Macmillan, 2008, hal. 13-14.

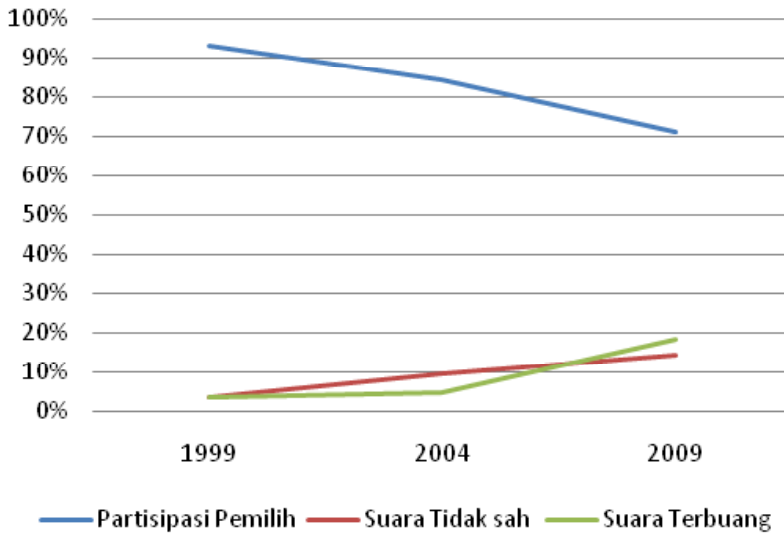
Grafik Porsi Partai Pemenang Pada Tiga Periode Pemilu Indonesia



SUMBER: DIOLAH OLEH AUGUST MELLAZ DARI HASIL TIGA KALI PEMILU LEGISLATIF INDONESIA

Tren ketiga adalah tingkat partisipasi pemilih yang terus menurun dari angka 92 persen pada pemilu 1999, turun menjadi 84 persen pada pemilu 2004, dan menurun lagi pada angka 70 persen pada pemilu 2009. Secara konsisten rata-rata penurunan dari tiga periode pemilu sebesar kurang lebih 10 persen. Pada sisi lain, jumlah suara tidak sah terus mengalami peningkatan dari 3,3 persen pada pemilu 1999, menjadi 9,7 persen pada pemilu 2004, dan melonjak pada angka 14,4 persen pada pemilu 2009. Hal ini menandakan bahwa tata cara pemberian suara dari satu pemilu ke pemilu berikutnya semakin rumit dari sisi pemilih. Pada sisi lain, jumlah suara terbuang atau *wasted votes* juga mengalami peningkatan dari angka 3,5 persen pada pemilu 1999, menjadi 4,6 persen di pemilu 2004, dan melonjak hampir empat kali lipat pada pemilu 2009 diangka 18,3 persen atau setara dengan 19 juta lebih suara sah pemilih. Tren ini bisa dilihat pada grafik bawah:

Grafik Tingkat Partisipasi, Suara Tidak Sah, dan Suara Terbuang



SUMBER: DIOLAH OLEH AUGUST MELLAZ DARI HASIL TIGA KALI PEMILU LEGISLATIF INDONESIA

Dari kombinasi tiga instrumen teknis yang ada dalam Undang-undang pemilu legislatif Nomor 8 Tahun 2012, dapat ditarik kesimpulan secara hipotetis bahwa tujuan-tujuan, antara lain; proporsionalitas pemilu, memperkuat lembaga perwakilan melalui penyederhanaan sistem kepartaian, dan tendensi pembentukan mayoritas akan sulit untuk diciptakan. Beberapa tren yang terjadi dalam tiga kali pemilu juga memperlihatkan gejala yang memperkuat hipotesis seperti yang telah disampaikan sebelumnya.

Terlepas dari proyeksi yang ada, peran dan tanggung jawab penyelenggara pemilu, dalam hal ini KPU, menjadi penting dalam menerjemahkan ketentuan-ketentuan dalam undang-undang. Terutama pada isu alokasi kursi dan pembentukan daerah pemilihan untuk anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota, dalam rangka menjamin hak keterwakilan penduduk, meminimalisir potensi negatif, dan sekaligus mewujudkan pemilu sebagai sarana integrasi bangsa melalui instrument daerah pemilihan. Perubahan formula dan tata cara perhitungan perolehan suara-kursi partai politik pada pemilu mendatang akan lebih sederhana dibanding pemilu 2009.

Menjadi tugas penting bagi KPU untuk memastikan kredibilitas proses perhitungan perolehan suara calon, dan membuka akses calon terhadap data yang otentik.

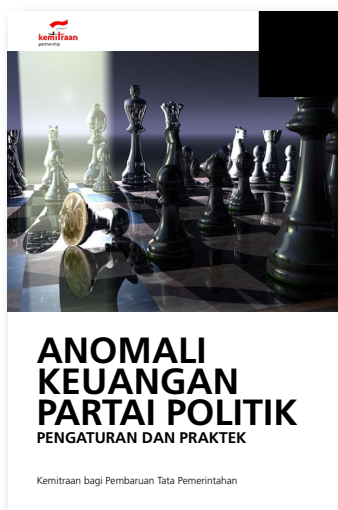
Daftar Pustaka

- Ankar, Carsten, “*Determinants of Disproportionality and Wasted Votes*”, *Electoral Studies an International Journal*, volume 16, number 4, December 1997.
- Baldini, Gianfranco and Adriano Pappalardo, “*Elections, Electoral Systems and Volatile Voters*”, Palgrave Macmillan, 2008.
- Farrel, M. David, “*Comparing Electoral Systems*”, London: Macmillan, 1998, <http://janda.org/c24/Readings/Farrell/Farrell1.htm>
- Galagher, Michael and Paul Mitchell, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, 2005.
- Healy, Margaret, An Electoral Threshold for the Senate, “*Politics and Public Administration Group*”, Research Note 19 1998-99, <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rn/1998-99/99rn19.htm>
- Lijphart, Arend, *Electoral Systems and Party Systems “Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990”*, Oxford University Press, 1995.
- Mauricio, Claudio and August Mellaz, *The Seat Allocation Process, “Recommendations for On-Going Review of The Law On National Legislative Elections 2014”*, International Foundation for Electoral Systems-Perkumpulan Pemilu dan Demokrasi, January 2012
- Mellaz, August, Paper “*Catatan Atas Tiga Kali Pemilu Paska Reformasi 1998*”, yang disajikan sebagai bahan presentasi Public Lecture International Election Expert bersama Prof. Andrew Reynolds di Hotel Millenium, diselenggarakan oleh Perludem-IFES, Mei 2011.
- Mellaz, August, “*Brief Simulasi Sistem Kompetisi Partai dan Penerapan Parliamentary Threshold*”, bahan advokasi perubahan Undang-undang Pemilu, Kemitraan, 2011
- Pedersen, N. Mogens, *Electoral Volatility in Western Europe, 1948-1977, “The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility”*, *European Journal of Political Research*, 7/1

- (1979), 1-26. Copyright 1979. Reprinted with permission of Kluwer Academic Publishers.
- Rae, W. Douglas, *“Political Consequences of Electoral Laws”*, New Haven and London, Yale University Press, 1967.
- Reynolds, Andrew and August Mellaz, *INDONESIA: “Areas of Electoral Laws Under Discussion”*, International Foundation for Electoral Systems-Perkumpulan Pemilu dan Demokrasi, July 2011
- Supriyanto, Didik dan August Mellaz, *Ambang Batas Perwakilan “Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu”*, Perludem-Kemitraan, November 2011.
- Surbakti, Ramlan dkk, *Menyetarakan Nilai Suara, “Jumlah dan Alokasi Kursi DPR ke Provinsi”*, Kemitraan, 2011.
- Surbakti, Ramlan dkk, *Alokasi Kursi DPR 560 ke Provinsi dan Pembentukan Daerah Pemilihan 3-6 kursi, 3-8 kursi, dan 3-10 kursi, “Berdasarkan Prinsip Kesetaraan Suara (Pasal 27 Ayat (1) UUD 1945) dan Berbasis Data Sensus Penduduk 2010”*, Perludem-kemitraan, Desember 2011.
- Undang-undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota. Naskah Undang-undang yang disahkan pada Paripurna DPR tanggal, 12 April 2012.

Resensi Buku

ANOMALI KEUANGAN PARTAI POLITIK: PENGATURAN DAN PRAKTEK



Judul Buku : Anomali Keuangan Partai Politik:
Pengaturan dan Praktek
Penulis : Veri Junaidi, Dkk
Penerbit : Kemitraan bagi Pembaruan
Tata Pemerintahan
Publikasi : Kemitraan bagi Pembaruan
Tata Pemerintahan
Halaman : 138
Cetakan : cetakan pertama 2012

Buku Anomali Keuangan Partai Politik: Pengaturan dan Praktek merupakan hasil kajian yang dilakukan Perludem, Yayasan Manikaya Kauca (Bali), Kopel (Makassar) dan Integritas-Yogyakarta dengan dukungan Kemitraan. Kajian dilakukan terhadap partai politik di tingkat DPP,

DPW/DPD dan DPC diempat daerah yakni Jakarta, Yogyakarta, Bali dan Makassar. Partai politik membutuhkan uang untuk proses pemenangan dalam kompetisi perebutan kekuasaan dalam pemilihan umum. Setelah berhasil meraih kekuasaan, partai politik terus mengakumulasi uang agar terus bisa bertahan dalam percaturan politik. Dalam sistem politik demokratis, kebutuhan partai politik akan uang menjadi tak terhindarkan, karena basis legitimasi kekuasaan adalah dukungan rakyat yang dicerminkan oleh hasil pemilu. Agar berhasil merebut suara rakyat, partai politik butuh dana kampanye dalam jumlah besar. Namun, partai politik sesungguhnya tidak hanya butuh dana kampanye, tetapi juga dana untuk menggerakkan organisasi sepanjang waktu antara dua pemilu. Dana jenis ini juga tidak sedikit, karena demi menjaga kepercayaan rakyat, partai politik harus terus

eksis melalui beragam kegiatan: operasional kantor, pendidikan politik, kaderisasi, unjuk publik (*public expose*), serta konsolidasi organisasi yang melibatkan kepengurusan tingkat pusat, daerah hingga pelosok desa.

Di buku ini, secara teoritik diuraikan bagaimana posisi dan fungsi partai politik dalam sistem politik demokratis, pengaruh dana terhadap kinerja partai politik dalam mengemban amanat rakyat, juga prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan partai politik. Selain itu, di buku ini juga dijabarkan contoh perbandingan pengaturan keuangan partai politik yang telah diterapkan di beberapa negara sebagai bahan pembandingan dengan apa yang terjadi di Indonesia.

Pengaturan keuangan partai politik memegang peran yang sangat penting dalam mengatur partai politik agar tetap mengemban misi perjuangan rakyat dan terhindar dari penguasaan para pemilik uang. Namun usaha menjaga kemandirian partai politik itu belum berhasil karena pengaturan keuangan partai politik dalam undang-undang tidak dilakukan secara rinci dan konsisten. Jika tidak ada perbaikan, peran strategis partai politik dalam menentukan jabatan-jabatan politik, tidak hanya menyebabkan korupsi, tetapi juga mengancam masa depan demokrasi. Kasus-kasus korupsi yang melibatkan politisi, baik yang berasal dari lingkungan legislatif (DPR, DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota) maupun eksekutif (menteri, gubernur, dan bupati/walikota), sesungguhnya bukan semata-mata karena motif pribadi. Kebutuhan partai politik akan dana besar agar bisa memenangkan pemilu telah mendorong para politisi untuk berlaku koruptif.

UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 memang lebih banyak membuat pasal dan ayat dalam pengaturan keuangan partai politik dibandingkan dengan UU No. 31/2003. Namun dua undang-undang itu justru memberi banyak kelonggaran kepada partai politik dalam tata kerja organisasi kepartaian. Dari segi pendapatan misalnya, nilai batas maksimal sumbangan badan usaha dinaikkan; sedangkan dari sisi belanja tetap tidak ada pengaturan dan pembatasan. Partai politik diwajibkan membuat laporan keuangan tahunan, tetapi ke mana laporan keuangan itu disampaikan agar mudah diawasi dan diakses publik, undang-undang tidak menyebutkan. Sementara beberapa ketentuan yang wajib ditindaklanjuti oleh AD/ART, dengan gampang diabaikan oleh partai politik karena ketiadaan sanksi. Bab ini menjelaskan latar belakang hukum mengapa partai politik Indonesia

semakin tertutup dalam pengelolaan keuangan. Prinsip transparansi dan akuntabel hanya jadi kata-kata tidak bermakna dalam undang-undang.

Di dalam UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 telah ditetapkan lima jenis pendapatan partai politik: iuran anggota, sumbangan perseorangan anggota, sumbangan perseorangan bukan anggota, sumbangan badan usaha dan subsidi negara. Namun, partai politik masih mengalami sejumlah kendala misalnya, iuran tidak pernah digalang; sumbangan anggota yang duduk di legislatif maupun eksekutif, jumlahnya terbatas; demikian juga subsidi negara.

Sehingga, sumber pendanaan publik baik berasal dari iuran anggota dan subsidi negara tidak cukup signifikan memecah konsentrasi pendanaan oleh pemodal. Iuran anggota tidak menjadi perhatian serius bagi pembuat undang-undang, begitu juga di internal partai. Pengaturan iuran anggota dirasa sangat minim, bahkan dalam praktik iuran tidak berjalan. Hampir seluruh partai tidak menjalankan iuran anggota dan walaupun berjalan tidak cukup signifikan untuk mendanai kebutuhan partai. Hal ini yang menyebabkan partai politik mengalami kesulitan pendanaan karena terbatasnya sumber dana untuk membiayai kegiatan partai politik: operasional sekretariat, konsolidasi organisasi, perjalanan dinas, pendidikan politik, dan unjuk publik.

Begitu juga dengan subsidi yang diberikan negara berdasarkan perolehan suara partai dalam pemilu. Dalam setahun, negara memberikan subsidi Rp. 108,- (seratus delapan rupiah) pertahun untuk satu suara yang diperoleh partai politik. Seperti Demokrat dengan perolehan suara 21.655.295 maka dalam setahun memperoleh anggaran Rp 2.338.771.860,- untuk kegiatan pendidikan politik. Bandingkan dengan kebutuhan operasional sekretariat (1,4M), Konsolidasi organisasi (8,2M), Pendidikan politik dan kaderisasi (33,7M), Unjuk publik (6,7M), dan Perjalanan dinas (1,2M) yang jika ditotalan kurang lebih 51,2M.

Jumlah pendapatan yang tidak seimbang dengan belanja itulah yang menunjukkan adanya usaha-usaha mencari dana illegal. Partai politik cukup leluasa menggalang dana illegal, karena undang-undang partai politik tidak mengaturnya secara ketat. UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 melonggarkan pengaturan laporan keuangan tahunan partai politik. Akibatnya sejak 2007 tidak ada partai politik yang membuat laporan

keuangan tahunan beserta daftar penyumbanganya. Prinsip transparansi dan akuntabilitas yang disebut-sebut dalam undang-undang menjadi tidak bermakna. Sementara itu, terhadap laporan pertanggung jawaban penggunaan subsidi negara, baik dari APBN maupun APBD, beberapa partai politik berusaha membuat laporannya, meskipun laporan itu tidak bisa dibaca BPK.

Kenyataannya, penyusunan laporan pengelolaan keuangan partai politik yang ada selama ini kurang mencerminkan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Fakta menunjukkan bahwa UU No. 2 Tahun 2008 jo UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik gagal mengemban misi tersebut. Buktinya, partai politik di Indonesia belum mandiri dan bergantung terhadap pemodal besar. Dapat dilihat dari pengisian jabatan strategis partai oleh orang yang memiliki modal. Pucuk pimpinan umumnya mereka yang mengendalikan modal atau paling tidak memiliki akses terhadap pemodal. Akibatnya kebijakan strategis partai dikuasi oleh mereka yang mampu menggerakkan roda organisasi partai dengan kekuatan uang. Bahkan pencalonan Presiden 2014 sudah menunjukkan adanya dominasi orang-orang kuat (modal) yang akan diusung partai.

Kondisi itu tidak lepas dari bentuk pendanaan partai politik. Sumber dan bentuk pendanaan politik tertentu akan memengaruhi pembentukan karakter dan kebijakan partai yang dihasilkan. Pendanaan bersumber dari sebagian besar partisipasi anggota/kader/massa, akan membentuk partai yang lebih pro rakyat karena kebergantungannya terhadap partisipasi rakyat. Sebaliknya, pendanaan dari kelompok pemodal justru menjadikan partai tidak mandiri dan bergantung pada pemberi dana. Dampaknya, pengambilan kebijakan tidak lagi berpihak kepada kepentingan rakyat. Bagi internal partai, proses regenerasi kepemimpinan tidak berjalan *fair*, dan yang muncul adalah oligarki partai. Partai akan semakin tertutup dan dikhawatirkan muncul personifikasi terhadap partai.

Pengaturan keuangan ternyata berkontribusi besar melahirkan kondisi tersebut. Sumbangan badan usaha dinaikkan dan sumbangan anggota partai tak terbatas (*unlimited*). Pengaturan itu menunjukkan bahwa sumber keuangan partai berasal dari pemodal baik pengusaha maupun anggota partai yang menduduki jabatan strategis baik di eksekutif maupun legislatif. Beberapa kasus dugaan korupsi yang melibatkan petinggi partai

mengonfirmasi itu. Keuangan negara terkuras habis oleh praktik politik kartel yang jamak dilakukan hampir seluruh partai politik.

Berdasarkan persoalan tersebut, buku ini menawarkan beberapa gagasan untuk mendorong kemandirian keuangan partai politik.

1. Mendorong penguatan pendanaan partai politik oleh publik. Pendanaan publik diharapkan mampu memecah konsentrasi pendanaan pemodal yang bisa menjauhkan partai dari kepentingan publik/rakyat.
2. Pendanaan oleh publik bisa dilakukan dengan menghidupkan dan optimalisasi iuran anggota partai politik. Optimalisasi iuran anggota tidak hanya semata-mata untuk menguatkan keuangan partai. Sejalan dengan itu, kebijakan optimalisasi iuran mendorong partai untuk mendekati diri dengan anggota/konstituen/pemilih melalui kebijakan-kebijakan yang pro terhadap rakyat.
3. Menaikkan subsidi negara melalui kebijakan yang menjadi pemantik untuk menghidupkan iuran anggota. Kebijakan seperti pemberian insentif bagi partai politik yang mampu menggalang iuran anggota/pemilih.
4. Penguatan implementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas pengelolaan dan penggunaan keuangan partai menjadi prasarat yang mesti dipenuhi oleh partai politik.

Ternyata bila dikupas lebih mendalam, UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 justru terlihat melindungi para pemilik uang untuk terlibat dalam pengelolaan partai politik menjaga kemandirian partai politik dan cenderung membuat partai politik bergantung kepada para pemilik uang dan melindungi mereka untuk terlibat dalam pengelolaan partai politik. Akibatnya ketika partai politik menjadi mesin pemilu, pengaruh pemilik uang semakin nyata sehingga partai politik menjadi semakin oligarkis dan elitis. Oleh karena itu, dibutuhkan pengaturan keuangan partai politik yang mampu memaksa partai politik untuk menjaga kemandiriannya dan tetap memperjuangkan kepentingan rakyat. Untuk itu diperlukan identifikasi dan klasifikasi penyumbang yang jelas, besaran sumbangan harus dibatasi, serta laporan keuangan yang transparan dan akuntabel. Salah satu cara untuk dapat memaksa partai politik untuk membuat laporan keuangan dapat dilakukan dengan meningkatkan subsidi negara

bisa saja ditingkatkan, namun prinsip transparansi dan akuntabilitas harus ditegakkan dan laporan keuangan harus dapat dipertanggung jawabkan dengan baik. Selain itu, partai politik pelanggar peraturan keuangan harus mendapat sanksi tegas dan harus ada institusi yang bertugas mengawasi.

KEMENTERIAN DALAM NEGERI REPUBLIK INDONESIA

KEPUTUSAN MENTERI DALAM NEGERI
NOMOR 212 TAHUN 2010.Set

TENTANG
**PEMBERIAN BANTUAN KEUANGAN
KEPADA PARTAI POLITIK YANG
MENDAPAT KURSI DI DPR-RI HASIL
PEMILU TAHUN 2009
UNTUK ANGGARAN 2010**

MENTERI DALAM NEGERI,

- Menimbang : a. bahwa dalam rangka melaksanakan ketentuan pasal 20 peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2009 tentang Pedoman Tatacara Penghitungan, Penganggaran Dalam APBD, Pengajuan, Penyaluran, dan Laporan Pertanggung jawaban Penggunaan Bantuan Keuangan Partai Politik, perlu dilaksanakan penyaluran bantuan keuangan kepada Partai Politik yang mendapatkan kursi di DPR-RI Hasil Pemilu 2009 yang penghitungannya berdasarkan jumlah perolehan suara;
- b. bahwa untuk melaksanakan penyerahan bantuan sebagaimana dimaksud pada huruf a di atas, perlu menetapkan Keputusan Menteri Dalam Negeri tentang Pemberian Bantuan Keuangan kepada Partai Politik Yang Mendapat Kursi DPR-RI Hasil Pemilu Tahun 2009 Untuk Tahun Anggaran 2010

Mengingat : 1. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003

- tentang Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 47, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4288);
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4355);
 3. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4400);
 4. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 18, Lembaran Tambahan Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4972);
 5. Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 2002 tentang Pedoman Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 73, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4241) sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 72 Tahun 2004 (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2004 Nomor 92, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4418);
 6. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 130 Tahun 2003 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Dalam Negeri;
 7. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 2006 tentang Pedoman Pelaksanaan Bagian

Anggaran Pembiayaan dan Perhitungan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri;

8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2009 tentang Pedoman Tatacara Penghitungan, Penganggaran Dalam APBD, Pengajuan, Penyaluran, dan Laporan Pertanggungjawaban Penggunaan Bantuan Keuangan Partai Politik ;
9. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 15 Tahun 2009.set tentang Penunjukan Pejabat Yang Melakukan Tindakan yang Mengakibatkan Pengeluaran Anggaran Belanja Negara, Pejabat Pelaksana Teknis Kegiatan, Pejabat yang Bertugas Melakukan Pengujiandan Perintah Membayar, Bendahara Pengeluaran dan Pembantu Bendahara Pengeluaran pada Bagian Anggaran 999.06 Direktorat Jenderal Kesatuan Bangsa dan Politik Kementerian Dalam Negeri Tahun Anggaran 2010.

Memperhatikan : Keputusan Komisi Pemilihan Umum nomor 397/Kpts/KPU/Tahun 2009 tentang Perubahan Keputusan Komisi Pemilihan Umum Nomor 256/KPts/KPU/Tahun 2009 Tentang Penetapan Ambang Batas Suara Sah Partai Politik Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Secara Nasional Dalam Pemilihan Umum Tahun 2009;

MEMUTUSKAN

Menetapkan :

KESATU : Menyalurkan Bantuan Keuangan kepada Partai Politik yang mendapat kursi di DPR-RI Hasil Pemilu Tahun 2009 Untuk Tahun Anggaran 2010, sebagaimana tercantum dalam Lampiran Keputusan ini.

KEDUA : Biaya yang dikeluarkan sebagai akibat ditetapkannya Keputusan ini dibeban kan pada Daftar Isian

Pelaksanaan Anggaran (DIPA) dengan Mata Anggaran 0125/999-06.1/-/2010 tanggal 6 April 2010 anggaran Direktorat Jenderal Kesatuan Bangsa dan Politik Kementerian Dalam Negeri Tahun Anggaran 2010;

KETIGA : Keputusan ini berlaku sejak tanggal ditetapkan, dengan ketentuan apabila di kemudian hari terdapat kekeliruan akan dilakukan perbaikan sebagaimana mestinya.

Ditetapkan di : Jakarta

Pada tanggal : 10 Agustus 2010

A.n. MENTERI DALAM NEGERI
DIREKTUR JENDERAL
KESATUAN BANGSA DAN POLITIK

Ttd.

TANRIBALI, SH

Tembusan disampaikan Kepada Yth,
Bapak Menteri Dalam Negeri (sebagai Laporan) di Jakarta;
Sdr. Ketua Badan Pemeriksa Keuangan di Jakarta;
Sdr. Kepala Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan di Jakarta;
Sdr. Inspektur Jenderal Kementerian Dalam Negeri
Sdr. Kepala Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara di Jakarta;

**LAMPIRAN KEPUTUSAN MENTERI DALAM NEGERI
NOMOR: 212 TAHUN 2010
TANGGAL: 10 AGUSTUS 2010**

NO	PARTAI POLITIK	SUARA SAH NASIONAL	KURSI	BESARNYA BANTUAN PARNAS=NILAI PERSUARA X JUMLAH SUARA HASIL PEMILU TAHUN 2009
1	PartaiHatiNurani Rakyat	3,925,620	17	108 X 3,925,620 suara = Rp. 423,966,960
2	PartaiGerakan Indonesia Raya	4,642,795	26	108 x 4,642,795 suara = Rp. 501,421,860
3	PartaiKeadilan Sejahtera	8,204,946	57	108 x 8,204,946 suara = Rp. 886,134,168
4	PartaiAmanatNasional	6,273,462	46	108 x 6,273,462 suara = Rp. 677,533,896
5	Partai Kebangkitan Bangsa	5,146,302	28	108 x 5,146,302 suara = Rp. 555,800,616
6	PartaiGolonganKarya	15,031,497	106	108 x 15,031,497 suara= Rp. 1,623,401,676
7	PartaiPersatuan Pembangunan	5,544,332	38	108 x 5,544,332 suara = Rp. 598,787,856
8	PartaiDemokrasi Indonesia Perjuangan	14,576,388	94	108 x 14,576,388 suara = Rp. 1,574,249,904
9	PartaiDemokrat	21,655,295	148	108 x 21,655,295 suara = Rp. 2,338,771,860
	Total	85,000,637	560	9,180,068,796

A.n. MENTERI DALAM NEGERI
DIREKTORAT JENDERAL
KESATUAN BANGSA DAN POLITIK

Ttd.

TANRIBALI, SH

**TATA CARA PENGHITUNGAN BANTUAN KEUANGAN KEPADA PARTAI POLITIK TAHUN 2009
BANTUAN KEUANGAN KEPADA PARTAI POLITIK YANG MENDAPATKAN KURSI HASIL PEMILU 2009
(DPR PERIODE 2009-2014)**

NILAI PER SUARA = Rp. 108

NO	PARTAI POLITIK	PEROLEHAN KURSI	PEROLEHAN SUARA HASIL PEMILU 2009	PELANTIKAN ANGGOTA DPR BARU	TATA CARA PENGHITUNGAN BANTUAN KEUANGAN KEPADA PARTAI POLITIK YANG MENDAPATKAN KURSI (HASIL PEMILU 2009-2014)	BESARNYA BANTUAN KEUANGAN YANG DIBERIKAN	
1	HANURA	17 KURSI	3.925.620 SUARA	1 OKT-09	(3/12)X NILAI PERSUARAXIUMLAH PEROLEHAN SUARA	(3/12X108 X 3.925.620 SUARA	= Rp. 105.991.740
2	GERINDRA	26 KURSI	4.642.795 SUARA	1 OKT-09	(3/12)X NILAI PERSUARAXIUMLAH PEROLEHAN SUARA	(3/12X108 X 4.642.795 SUARA	= Rp. 125.355.465
3	PKS	57 KURSI	8.204.946 SUARA	1 OKT-09	(3/12)X NILAI PERSUARAXIUMLAH PEROLEHAN SUARA	(3/12X108 X 8.204.946 SUARA	= Rp. 221.533.542
4	PAN	46 KURSI	6.273.462 SUARA	1 OKT-09	(3/12)X NILAI PERSUARAXIUMLAH PEROLEHAN SUARA	(3/12X108 X 6.273.462 SUARA	= Rp. 169.383.474
5	PKB	28 KURSI	5.146.302 SUARA	1 OKT-09	(3/12)X NILAI PERSUARAXIUMLAH PEROLEHAN SUARA	(3/12X108 X 5.146.302 SUARA	= Rp. 138.950.154
6	GOLKAR	106 KURSI	15.031.497 SUARA	1 OKT-09	(3/12)X NILAI PERSUARAXIUMLAH PEROLEHAN SUARA	(3/12X108 X 15.031.497 SUARA	= Rp. 405.850.419
7	PPP	38 KURSI	5.544.332 SUARA	1 OKT-09	(3/12)X NILAI PERSUARAXIUMLAH PEROLEHAN SUARA	(3/12X108 X 5.544.332 SUARA	= Rp. 149.696.964
8	PDIP	94 KURSI	14.576.388 SUARA	1 OKT-09	(3/12)X NILAI PERSUARAXIUMLAH PEROLEHAN SUARA	(3/12X108 X 14.576.388 SUARA	= Rp. 393.562.476
9	DEMOKRAT	148 KURSI	21.655.295 SUARA	1 OKT-09	(3/12)X NILAI PERSUARAXIUMLAH PEROLEHAN SUARA	(3/12X108 X 21.655.295 SUARA	= Rp. 584.692.965
	JUMLAH	560 KURSI	85.000.637 SUARA			85.000.637 SUARA	= Rp. 2.295.017.199

TATA CARA PENGHITUNGAN BANTUAN KEUANGAN KEPADA PARTAI POLITIK TAHUN 2009
PENENTUAN NILAI PER SUARA PARTAI POLITIK

NO	PUSAT	JUMLAH KURSI DPR RI	NILAI BANTUAN KEUANGAN PER KURSI	JUMLAH BANTUAN KEUANGAN KEPADA PARTAI POLITIK TAHUN ANGGARAN SEBELUMNYA (2008)	JUMLAH PEROLEHAN SUARA SAH PAROPOL YANG MENDAPATKAN KURSI HASIL PEMILU 2004
1	2	3	4	5	6
1	DPR RI	550 KURSI	Rp. 21.000.000	550 X Rp. 21.000.000 = Rp. 11.550.000.000	106.774.108 SUARA

NILAI PER SUARA =	HASIL PENGHITUNGAN JUMLAH BANTUAN KEUANGAN KEPADA PARPOL DARI APBN/APBD TAHUN SEBELUMNYA (2008)
	JUMLAH PEROLEHAN SUARA PARPOL YANG MENDAPATKAN KURSI DI DPR/DPRD KABUPATEN KABIKOTA HASIL PEMILU TAHUN 2009

NILAI PER SUARA =	21.000.000 X 550 KURSI
	106.774.108 SUARA

	=	$\frac{11.550.000.000}{106.774.108}$
--	---	--------------------------------------

NILAI PERSUARA = Rp 108

TATA CARA PENGHITUNGAN BANTUAN KEUANGAN KEPADA PARTAI POLITIK TAHUN 2008
BANTUAN KEUANGAN KEPADA PARTAI POLITIK YANG MENDAPATKAN KURSI HASIL PEMILU 2004
(DPRD PERIODE 2004-2009)

NO	PARTAI POLITIK	PEROLEHAN KURSI	PEROLEHAN SUARA HASIL PEMILU 2009	PELANTIKAN ANGGOTA DPR BARU	TATA CARA PENGHITUNGAN BANTUAN KEUANGAN KEPADA PARTAI POLITIK YANG MENDAPATKAN KURSI (HASIL PEMILU 2009-2014)	BESARNYA BANTUAN KEUANGAN YANG DIBERIKAN
1	GOLKAR	127 KURSI	24.480.757 SUARA	1 Okt--09	$(9/12) \times \text{nilai bantuan keuangan per kursi} \times \text{jumlah kursi}$	$= \text{Rp. } 2.000.250.000$
2	PDIP	109 KURSI	21.026.629 SUARA	1 Okt--09	$(9/12) \times \text{nilai bantuan keuangan per kursi} \times \text{jumlah kursi}$	$= \text{Rp. } 1.716.750.000$
3	PPP	58 KURSI	9.248.764 SUARA	1 Okt--09	$(9/12) \times \text{nilai bantuan keuangan per kursi} \times \text{jumlah kursi}$	$= \text{Rp. } 913.500.000$
4	DEMOKRAT	56 KURSI	8.455.225 SUARA	1 Okt--09	$(9/12) \times \text{nilai bantuan keuangan per kursi} \times \text{jumlah kursi}$	$= \text{Rp. } 882.000.000$
5	PAN	53 KURSI	7.303.324 SUARA	1 Okt--09	$(9/12) \times \text{nilai bantuan keuangan per kursi} \times \text{jumlah kursi}$	$= \text{Rp. } 834.750.000$
6	PKB	52 KURSI	11.989.564 SUARA	1 Okt--09	$(9/12) \times \text{nilai bantuan keuangan per kursi} \times \text{jumlah kursi}$	$= \text{Rp. } 819.000.000$
7	PKS	45 KURSI	8.325.020 SUARA	1 Okt--09	$(9/12) \times \text{nilai bantuan keuangan per kursi} \times \text{jumlah kursi}$	$= \text{Rp. } 708.750.000$
8	PBR	14 KURSI	2.764.998 SUARA	1 Okt--09	$(9/12) \times \text{nilai bantuan keuangan per kursi} \times \text{jumlah kursi}$	$= \text{Rp. } 220.500.000$
9	PDS	13 KURSI	2.414.254 SUARA	1 Okt--09	$(9/12) \times \text{nilai bantuan keuangan per kursi} \times \text{jumlah kursi}$	$= \text{Rp. } 204.750.000$
10	PBB	11 KURSI	2.970.487 SUARA	1 Okt--09	$(9/12) \times \text{nilai bantuan keuangan per kursi} \times \text{jumlah kursi}$	$= \text{Rp. } 173.250.000$
11	PKD	4 KURSI	1.313.654 SUARA	1 Okt--09	$(9/12) \times \text{nilai bantuan keuangan per kursi} \times \text{jumlah kursi}$	$= \text{Rp. } 63.000.000$
12	PELOPOR	3 KURSI	878.923 SUARA	1 Okt--09	$(9/12) \times \text{nilai bantuan keuangan per kursi} \times \text{jumlah kursi}$	$= \text{Rp. } 47.250.000$
13	PKPB	2 KURSI	2.399.290 SUARA	1 Okt--09	$(9/12) \times \text{nilai bantuan keuangan per kursi} \times \text{jumlah kursi}$	$= \text{Rp. } 31.500.000$
14	PNJ Marhaenisme	1 KURSI	923.159 SUARA	1 Okt--09	$(9/12) \times \text{nilai bantuan keuangan per kursi} \times \text{jumlah kursi}$	$= \text{Rp. } 15.750.000$
15	PKPI	1 KURSI	1.424.240 SUARA	1 Okt--09	$(9/12) \times \text{nilai bantuan keuangan per kursi} \times \text{jumlah kursi}$	$= \text{Rp. } 15.750.000$
16	PPDI	1 KURSI	855.811 SUARA	1 Okt--09	$(9/12) \times \text{nilai bantuan keuangan per kursi} \times \text{jumlah kursi}$	$= \text{Rp. } 15.750.000$
	JUMLAH	550 KURSI	106.774.108 SUARA			$= \text{Rp. } 8.662.500.000$

Profil Penulis

ADNAN TOPAN HUSODO

Adnan Topan Husodo saat ini menjabat Wakil Koordinator Indonesia Corruption Watch (ICW). Adnan menamatkan pendidikan strata satu-nya dari Universitas Negeri Jakarta. Bergabung dengan ICW sejak tahun 2011.

AHSANUL MINAN

Ahsanul Minan, lahir di Tuban, menyelesaikan S1 di STAIN Surakarta, dan saat ini sedang menempuh jenjang pendidikan magister hukum di Universitas Indonesia. *Concern* di bidang Pemilu sejak tahun 1999 dengan menjadi aktivis pemantau pemilu di KIPP Solo, menjadi anggota Panwaslu Provinsi Jawa Tengah pada tahun 2003-2004. Tahun 2008 menjadi Project Officer untuk Proyek Dukungan Kepemiluan di Partnership for Governance Reform, dan menjadi konsultan pemilu di UNDP Election-MDP pada tahun 2009-2011. Saat ini menjadi Component Manager Anti-Money Politics.

AUGUST MELLAZ

Lahir di Surabaya, 25 Agustus 1976, August adalah sarjana ekonomi pembangunan lulusan UPN "Veteran" Jawa Timur. Aktif di di KIPP (Komite Independen Pemantau Pemilu) Jawa Timur sejak 1999, hingga menjadi sekjen pada 2004. Pernah bekerja sebagai field officer dan program officer untuk isu konflik dan pemilu pada SFCGI (Search for Common Ground in Indonesia). Sejak 2003 August menekuni kajian pemilu, khususnya saling hubungan antara variable teknis pemilu dalam membangun sistem.

Saat ini menjadi Senior Researcher pemilu pada Perludem (Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi) dan konsultan pemilu pada Kemitraan bagi Tata Pembaharuan Pemerintahan. Beberapa buku dan paper yang pernah dihasilkan, antara lain; Menyetarakan Nilai Suara: Jumlah dan Alokasi Kursi DPR ke Provinsi, Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, September 2011; Indonesia: Areas of Electoral Law Under Discussion, Perludem-IFES, Agustus 2011; Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu: Rekomendasi Revisi Undang-undang Penyelenggara Pemilu, KRHN-IFES, November 2011; Besaran Distrik, Proporsionalitas, dan Fragmentasi Sistem Kepartaian, Jurnal Hukum Jentera-PSHK Edisi Khusus Membaca Daniel S. Lev, Februari 2008; Keserentakan Pemilu dan Penyederhanaan Sistem Kepartaian, Media Expose, Oktober 2007; Merangkai Perdamaian: Refleksi Atas Program Pemilu 2004, SFCGI-UNDP, Desember 2004; dan, Pendidikan Pemilih Berbasis Pencegahan Konflik Dalam Pemilu, SFCGI-UNDP, Februari 2004.

DEVI DARMAWAN

Lahir di Jakarta, 5 September 1990. Menyelesaikan pendidikan Sarjana Hukum, Program Kekhususan Pencegahan dan Penanggulangan Kejahatan, Bidang Studi Hukum Pidana, Pada Januari, 2012 (Universitas Indonesia) dengan topik skripsi Daluwarsa Penuntutan dalam Tindak Pidana Pemilu. Saat ini, bekerja di Perludem (Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi) sebagai Peneliti.

DIDIK SUPRIYANTO

Lahir 6 Juli 1966 di Tuban, Jawa Timur. Lulusan S-1 Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, 1995, dan Program S-2 Ilmu Politik Universitas Indonesia, 2010. Aktif di pers mahasiswa dan melanjutkan profesi wartawan: Tabloid *DeTIK* (1993 – 1994), Redaktur Tabloid *TARGeT* (1996 – 1997), Kepala Biro Jakarta Tabloid *ADIL* (1997 – 1998) dan Redaktur Pelaksana Tabloid *ADIL* (1998 – 2000). Sejak 2000 hingga sekarang, menjadi Wakil Pemimpin Redaksi *detikcom*.

Sempat menjadi Anggota Panwas Pemilu 2004, lalu menjadi pendiri dan Ketua Perludem. Sejak itu, Didik menekuni dunia pemilu hingga menghasilkan beberapa buku tentang pemilu, antara lain: *Mengawasi Pemilu, Menjaga Demokrasi*, (bersama Topo Santoso) Murai Press, 2004; *Efektivitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004*, Perludem 2005; *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Perludem, 2007; *Perekayasa Sistem Pemilu untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, (bersama Ramlan Surbakti dan Topo Santoso), Kemitraan, 2008; *Keterpilihan Perempuan di DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Hasil Pemilu 2009 dan Rekomendasi Kebijakan*, (bersama Ani Soetjipto, Sri Budi Eko Wardhani), Pusat Kajian Politik, FISIP UI, 2010; *Meningkatkan Keterwakilan Perempuan: Penguatan Kebijakan Afirmasi*, Kemitraan, 2011; *Menyetarakan Nilai Suara: Jumlah dan Alokasi DPR ke Provinsi*, (bersama August Mellaz), Kemitraan, Jakarta 2011; *Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*, Kemitraan, 2011.

LIA WULANDARI

Lia Wulandari menjadi Peneliti Perludem sejak April 2011, dengan spesialisasi isu-isu politik dan kepartaian. Lulusan Ilmu Politik dari Universitas Indonesia ini juga pernah menjadi relawan penelitian di Komnas Perempuan dan Puskapol UI untuk riset Kekerasan terhadap Perempuan dan Keterwakilan Perempuan di Parlemen sejak tahun 2007. Sejak mahasiswa, ia aktif dalam kegiatan sosial kemahasiswaan di BEM UI dan sebagai reporter di FISIPERS FISIP UI.

TITI ANGGRAINI

Titi Angraini saat ini menjabat Direktur Eksekutif Yayasan Perludem. Lulusan terbaik Fakultas Hukum Universitas Indonesia tahun 2001 ini telah malang melintang di dunia kepemiluan sejak Pemilu 1999 dengan menjadi anggota termuda Panitia Pengawas Pemilihan Umum Tahun 1999 Tingkat Pusat. Pernah bekerja untuk program pemilu pada International Foundation for Electoral System (IFES Indonesia), International Republican Institute (IRI), Democratic Reform Support Program (DRSP) RTI-USAID, dan Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi (BRR) Aceh Nias. Titi memperoleh gelar Magister Hukumnya dari Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia dengan tesis berjudul *Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Kerangka Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam*

Pada Pemilu 2004, Titi menjadi Ketua Tim Penerimaan dan Penanganan Laporan Pelanggaran Pemilu pada Panwas Pemilu tingkat Pusat, dan selama 2008-2009, Titi menjadi koordinator Tim Asistensi/Tim Ahli pada Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) RI. Selain itu, Titi saat ini juga tercatat sebagai Dosen Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Yarsi. Beberapa buku yang pernah diterbitkan: *Anomali Keuangan Partai Politik: Pengaturan dan Praktek*, Jakarta: Kemitraan, 2011 (Penulis), *Menata Kembali Pengaturan Pemilu*, Jakarta: Perludem, 2011 (Penulis); *Pengawasan dan Penegakan Hukum Pilkada Aceh 2006*, Jakarta: Kemitraan, 2006 (Penulis); *Pedoman Pengawasan Pemilu 2009*, Jakarta: Bawaslu, 2009 (Penulis); *Penyelesaian Perselisihan Pemilu: Prinsip-Prinsip Hukum yang Mengendalikan Gugatan atas Pemilu* karya Barry H. Weinberg, Jakarta: IFES, 2010 (Editor); *Panduan Penanganan Pelanggaran Bagi Pengawas Pemilu*, Jakarta: Bawaslu 2010 (Penulis).

VERI JUNAIDI

Lahir di Malang, 10 November 1984 dan meraih gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Andalas. Sedang menyelesaikan pendidikan Master bidang Hukum di Universitas Indonesia. Aktif di Perludem sejak Februari 2011 dan menggeluti isu-isu Hukum Pemilu dan Ketatanegaraan. Beberapa tulisan dapat dilihat di media nasional seperti *Republika*, *Jurnal Nasional*, dan *Suara Karya*. Tulisan-tulisan ilmiah tersebar di beberapa Jurnal, seperti *Jurnal Konstitusi-Mahkamah Konstitusi RI*. Berkontribusi aktif terhadap beberapa buku tentang kepemiluan, salah satunya berjudul "Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu". Penulis juga aktif menjadi kuasa hukum dalam beberapa pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi RI.



LATAR BELAKANG

Demokrasi memang bukan satu tatanan yang sempurna untuk mengatur peri-kehidupan manusia. Namun, sejarah di manapun telah membuktikan, bahwa demokrasi merupakan model kehidupan bernegara yang memiliki peluang paling kecil dalam menistakan kemanusiaan. Oleh karena itu, meskipun dalam berbagai dokumentasi negara ini tidak banyak ditemukan kata demokrasi, para pendiri negara sejak zaman pergerakan berusaha keras menerapkan prinsip-prinsip negara demokrasi bagi Indonesia.

Tiada negara demokrasi tanpa Pemilihan Umum (Pemilu), sebab Pemilu merupakan instrumen pokok dalam menerapkan prinsip-prinsip demokrasi. Sesungguhnya, Pemilu tidak saja sebagai arena untuk mengekspresikan kebebasan rakyat dalam memilih pemimpinnya, tetapi juga arena untuk menilai dan menghukum para pemimpin yang tampil di hadapan rakyat. Namun, pengalaman di berbagai tempat dan negara menunjukkan bahwa pelaksanaan Pemilu seringkali hanya berupa kegiatan prosedural politik belaka sehingga proses dan hasilnya menyimpang dari tujuan Pemilu sekaligus mencederai nilai-nilai demokrasi.

Kenyataan tersebut mengharuskan dilakukannya usaha yang tak henti untuk membangun dan memperbaiki sistem Pemilu yang jujur, adil, dan demokratis, yakni Pemilu yang mampu menampung kebebasan rakyat dan menjaga kedaulatan rakyat. Para penyelenggara Pemilu dituntut memahami filosofi Pemilu, memiliki pengetahuan dan keterampilan teknis penyelenggaraan Pemilu, serta konsisten menjalankan peraturan Pemilu, agar proses Pemilu berjalan sesuai dengan tujuannya. Selanjutnya, hasil Pemilu, yakni para pemimpin yang terpilih, perlu didorong dan diberdayakan terus-menerus agar dapat menjalankan fungsinya secara maksimal; mereka juga perlu dikontrol agar tidak meyalahgunakan kedaulatan rakyat yang diberikan kepadanya.

Menyadari bahwa kondisi-kondisi tersebut membutuhkan partisipasi setiap warga negara, maka dibentuklah wadah yang bernama *Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi*, disingkat *Perludem*, agar dapat secara efektif terlibat dalam proses membangun negara demokrasi dan ikut mewujudkan Pemilu yang jujur, adil, dan demokratis.

VISI

Terwujudnya negara demokrasi dan terselenggarakannya Pemilu yang mampu menampung kebebasan rakyat dan menjaga kedaulatan rakyat.

MISI

1. Membangun Sistem Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden, dan Pemilu Kepala Daerah (Pemilukada) yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.
2. Mendorong peningkatan kapasitas penyelenggara Pemilu agar memahami filosofi tujuan Pemilu, serta memiliki pengetahuan dan keterampilan teknis penyelenggaraan Pemilu.
3. Memantau pelaksanaan Pemilu agar tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan integritas proses dan hasil Pemilu.
4. Mendorong peningkatan kapasitas anggota legislatif yang terpilih agar bisa memaksimalkan perannya sebagai wakil rakyat.

KEGIATAN

1. **Pengkajian:** mengkaji peraturan, mekanisme, dan prosedur Pemilu; mengkaji pelaksanaan Pemilu; memetakan kekuatan dan kelemahan peraturan Pemilu; menggambarkan kelebihan dan kekurangan pelaksanaan Pemilu; mengajukan rekomendasi perbaikan sistem dan peraturan Pemilu; dll.
2. **Pelatihan:** berpartisipasi dalam upaya meningkatkan pemahaman para pemangku kepentingan Pemilu tentang filosofi Pemilu; meningkatkan pemahaman tokoh masyarakat tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam Pemilu; meningkatkan pengetahuan dan keterampilan petugas-petugas Pemilu; meningkatkan pengetahuan dan keterampilan para pemantau Pemilu; dll.
3. **Pemantauan:** melakukan pemantauan pelaksanaan Pemilu; berpartisipasi dalam memantau penyelenggara Pemilu agar bekerja sesuai dengan peraturan yang ada; mencatat dan mendokumentasikan kasus-kasus pelanggaran dan sengketa Pemilu; menyampaikan pelaku-pelaku kecurangan dan pelanggaran Pemilu kepada pihak yang berkompetensi; dll.

SEKRETARIAT

Gedung Dana Graha Lt. 1, Ruang 108
Jl. Gondangdia Kecil No. 12-14
Jakarta Pusat 10330
Telp/Faks. 021-31903702
perludem@cbn.net.id, perludem@gmail.com
www.perludem.or.id



DANA KAMPANYE: PENGATURAN TANPA MAKNA

Dana kampanye adalah isu yang sangat penting dalam proses pemilu. Setiap kegiatan kampanye pemilu akan berkaitan erat dengan danakampanye. Oleh karena itu, diperlukan perhatian



khusus dalam mengatur tentang dana kampanye. Namun, di Indonesia isu dana kampanye kurang menjadi ketentuan yang diatur dengan jelas dan tegas. Dari tiga model pemilu di Indonesia yaitu pemilu legislatif, pemilu presiden, maupun pemilu kepala daerah belum ada ketentuan undang-undang yang dianggap telah mengatur secara komprehensif mengenai dana kampanye.

Pengaturan dana kampanye dalam UU Pemilu yang baru misalnya (UU No. 8 Tahun 2012) terlihat tidak memberikan suatu perubahan yang signifikan, yang ada justru perubahan jumlah sumbangan maksimal yang diperbolehkan dari badan usaha/perusahaan/kelompok kepada partai politik peserta pemilu.

