

BASA-BASI DANA KAMPANYE

**PENGABAIAN PRINSIP TRANSPARANSI
DAN AKUNTABILITAS PESERTA PEMILU**

PENULIS
DIDIK SUPRIYANTO
LIA WULANDARI

BASA-BASI DANA KAMPANYE
PENGABAIAN PRINSIP TRANSPARANSI DAN
AKUNTABILITAS PESERTA PEMILU

TIM PENULIS

- Didik Supriyanto
- Lia Wulandari

DESAIN-LAYOUT

www.jabrik.com

CETAKAN I, APRIL 2013

Kerjasama Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi

ISBN 978-602-18876-1-5

DITERBITKAN OLEH:

Yayasan Perludem

Jl. Tebet Timur IVA No. 1

Tebet, Jakarta Selatan 12820, Indonesia

Telp. +62-21-8300004, Faks. +62-21-83795697

<http://www.perludem.or.id>

KATA PENGANTAR

Ketika membicarakan sistem pemilu, kampanye tidak diikutsertakan. Itu karena para ahli pemilu menyepakati, bahwa pengertian sistem pemilu terbatas pada hubungan berbagai variabel yang mengkonversi suara menjadi kursi. Variabel yang dimaksud adalah besaran daerah pemilihan, metode pencalonan, metode pemberian suara, serta formula perolehan kursi dan calon terpilih. Sistem pemilu bekerja setelah suara sah dikumpulkan di setiap daerah pemilihan, lalu dihitung dengan formula tertentu untuk menentukan siapa yang memperoleh kursi di daerah pemilihan tersebut. Dalam pengertian demikian, tentu saja kampanye tidak menjadi bagian sistem pemilu, karena kegiatan ini dilakukan sebelum suara dihitung, bahkan sebelum pemilih memberikan suara di bilik suara.

Meskipun demikian, para ahli perilaku pemilih meyakini, bahwa kampanye berpengaruh secara langsung atau tidak langsung terhadap pemilih dalam memberikan suara. Partai politik, calon anggota legislatif, dan calon pejabat eksekutif yang bagus, bila tidak didukung oleh kampanye yang tepat, bisa kehilangan dukungan, karena pemilih terpengaruh oleh kampanye yang dilakukan oleh partai politik, calon anggota legislatif, dan calon pejabat eksekutif lain. Tiga pemilu terakhir di Indonesia menunjukkan, bahwa partai politik yang berkampanye paling masif dan intensif, keluar sebagai pemenang. Demikian juga partai baru yang

berkampanye paling masif dan intensif, memperoleh suara dan kursi lebih banyak dibandingkan dengan partai politik baru lainnya.

Apabila ditelusuri lebih lanjut tampak, bahwa partai politik, calon anggota legislatif, dan calon pejabat eksekutif, yang mampu berkampanye secara masif dan intensif adalah mereka yang memiliki dana kampanye lebih banyak daripada yang lain. Dana tersebut digunakan untuk memajang alat peraga, menyebar brosur, memasang poster spanduk dan baliho, mengadakan pertemuan terbatas, menggelar rapat umum, hingga memasang iklan di media massa. Gejala tersebut tidak hanya terjadi pada pemilu legislatif, tetapi juga pada pemilu presiden dan pemilu kepala daerah.

Dengan demikian besaran dana kampanye mempunyai korelasi positif dengan masivitas dan intensitas kampanye, yang mana hal ini kemudian berpengaruh terhadap perilaku pemilih dalam memberikan suara. Dengan kata lain, besaran dana kampanye berpengaruh terhadap perolehan suara dan kursi. Pada titik inilah diperlukan pengaturan dana kampanye agar penyelenggaraan pemilu tidak saja melaksanakan prinsip kebebasan, tetapi juga menerapkan prinsip kesetaraan. Maksudnya, pengelolaan dana kampanye perlu diatur agar peserta pemilu yang kaya tidak mematikan kesempatan berkampanye peserta pemilu yang miskin.

Tujuan lain pengaturan dana kampanye adalah menjaga kemandirian partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif dari pengaruh para penyumbang, setelah mereka menduduki jabatan publik nanti. Hal ini perlu karena misi partai politik dan pejabat publik adalah

memperjuangkan kepentingan rakyat, bukan mewakili kepentingan para penyumbang dana kampanye. Di sinilah prinsip transparansi dan akuntabilitas diperlukan dalam mengatur dana kampanye.

Prinsip transparansi mengharuskan partai politik dan calon bersikap terbuka terhadap semua proses pengelolaan dana kampanye. Di sini sejumlah kewajiban harus dilakukan partai politik dan calon, seperti membuka daftar penyumbang dan membuat laporan dana kampanye, yang mencatat semua pendapatan dan belanja kampanye. Tujuan membuka daftar penyumbang dan laporan dana kampanye adalah untuk menguji prinsip akuntabilitas, yaitu memastikan tanggung jawab partai politik dan calon, bahwa dalam mendapatkan dan membelanjakan dana kampanye itu berlangsung rasional, sesuai etika, dan tidak melanggar peraturan.

Bagaimana prinsip kebebasan dan kesetaraan, serta prinsip transparansi dan akuntabilitas tersebut diterjemahkan dalam undang-undang pemilu? Adakah perbaikan kualitas pengaturan dana kampanye dari UU No. 3/1999 (Pemilu 1999) ke UU No. 12/2003 (Pemilu 2004), lalu dibandingkan UU No. 10/2008 (Pemilu 2009) dengan UU No. 8/2012 (Pemilu 2014)? Bagaimana pula dengan kualitas pengaturan dana kampanye dalam UU No. 23/2004 (Pemilu Presiden 2004), UU No. 42/2008 (Pemilu Presiden 2009) dan UU No. 32/2004 untuk pemilu kepala daerah? Lantas bagaimana pengaturan dana kampanye dalam undang-undang pemilu itu dipraktikkan dalam pemilu legislatif, pemilu presiden dan pemilu kepala daerah?

Buku ini adalah bentuk lain dari hasil penelitian yang menelaah pengaturan dana kampanye pada setiap undang-undang, yang lalu membandingkan antara undang-undang yang satu dengan undang-undang yang lain. Selanjutnya dengan mengambil dokumen laporan dana kampanye tertentu dari pemilu legislatif, pemilu presiden dan pemilu kepala daerah, dilakukan penelitian terhadap praktik pengelolaan dana kampanye. Ditambah dengan dua diskusi terbatas (FGD) dengan fungsionaris partai politik, hasil penelitian ini menyimpulkan, pengaturan dan pengelolaan dana kampanye, tidak hanya mengabaikan prinsip kebebasan dan kesetaraan, tetapi juga mengaburkan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Itulah sebabnya pengaturan dana kampanye sama sekali tidak berdampak pada peningkatan kualitas pemilu yang luber dan jurdil.

Oleh karena itu, demi perbaikan pemilu ke depan, penelitian ini menghasilkan beberapa rekomendasi untuk memperbaiki pengaturan dana kampanye, baik pada sisi penerimaan atau pendapatan, pengeluaran atau belanja, maupun pelaporan. Beberapa langkah kongkrit juga disarankan untuk meyakinkan para pembuat undang-undang agar bersedia memperbaiki kualitas pengaturan dana kampanye.

Terbitnya buku ini sekaligus melengkapi kajian dana politik yang dilakukan oleh Perludem. Sebelumnya, pada 2011, atas dukungan Kemitraan, Veri Junaidi dkk melakukan penelitian pendanaan partai politik, yang hasilnya diterbit dalam buku *Anomali Keuangan Partai Politik: Pengaturan dan Praktik Dana Partai Politik*. Selanjutnya pada 2012,

atas dukungan Management System International, Didik Supriyanto dan Lia Wulandari menerbitkan hasil penelitian tentang bantuan keuangan partai politik dalam buku berjudul *Bantuan Keuangan Partai Politik: Metode Penetapan Besar, Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan*.

Terima kasih kepada Didik Supriyanto dan Lia Wulandari yang bersedia meneliti isu dana kampanye. Penelitian ini sungguh pekerjaan sulit karena pengurus partai politik, calon anggota legislatif, dan calon pejabat eksekutif, belum terbiasa terbuka dalam membicarakan dana kampanye. Lebih sulit lagi karena dokumen laporan dana kampanye ternyata tidak tersedia secara lengkap di KPU maupun KPU daerah. Namun kerja keras dua orang tersebut akhirnya menghasilkan karya yang cukup komprehensif dalam membahas isu dana kampanye di Indonesia.

Terima kasih kepada Management System International dan USAID yang telah mendukung penelitian ini hingga hasilnya bisa dinikmati oleh banyak kalangan yang peduli dengan isu dana kampanye. Arti penting kegiatan ini adalah terbukanya tabir betapa banyak masalah mendasar dalam pengaturan dan pengelolaan dana kampanye dalam pemilu Indonesia. Semoga buku ini benar-benar bermanfaat bagi upaya-upaya membangun demokrasi ke depan melalui penegakkan prinsip-prinsip pemilu demokratis.

Jakarta, 28 Maret 2013

Direktur Eksekutif Perludem

Titi Anggraini

DAFTAR ISI

Kata Pengantar.....	iii
Daftar Isi	ix
Daftar Tabel	xi
Daftar Singkatan.....	xiii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Pokok Permasalahan	17
C. Pertanyaan Penelitian	19
D. Tujuan Penelitian	20
E. Obyek Penelitian.....	21
F. Metode Penelitian	22
G. Pelaksanaan Penelitian	23
H. Signifikasi Penelitian.....	23
I. Keterbatasan Penelitian	24
J. Sistematika Penulisan	25

BAB II KERANGKA KONSEPTUAL

A. Kampanye dan Dana Kampanye.....	29
B. Prinsip Pengaturan Dana Kampanye	37
C. Materi Pengaturan Dana Kampanye	40
D. Perbandingan Beberapa Negara	45

BAB III PENGATURAN DANA KAMPANYE

A. Perkembangan Pengaturan	69
B. Pemilu Anggota DPR dan DPRD.....	79
C. Pemilu Anggota DPD	93
D. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden	105
E. Pemilu Kepala Daerah.....	117

BAB IV PENERIMAAN DANA KAMPANYE

A. Pembatasan Sumber.....	127
B. Pembatasan Besaran Sumbangan.....	138
C. Pengaturan Tambahan	147
D. Penegasan Sanksi.....	153

BAB V PENGELUARAN DANA KAMPANYE

A. Dalih Tolak Pembatasan.....	157
B. Dampak Tanpa Pembatasan.....	165
C. Metode Penentuan Batas Maksimal Belanja Kampanye.....	175
D. Materi Pengaturan dan Sanksi.....	183

BAB VI PELAPORAN DANA KAMPANYE

A. Ketidakjelasan Pengaturan.....	185
B. Pemaksimalan Fungsi Rekening.....	186
C. Kepastian Daftar Penyumbang.....	191
D. Pembakuan Sistem Pembukuan.....	195
E. Penegasan Obyek dan Mekanisme Audit.....	202
F. Pengumuman Hasil Audit.....	205
G. Penegasan Sanksi.....	208

BAB VII PENUTUP

A. Kesimpulan.....	213
B. Rekomendasi.....	222

Daftar Pustaka.....	227
Lampiran 1: Notulensi FGD Pengawasan Dana Kampanye.....	231
Lampiran 2: Notulensi FGD Mengulas Komponen dan Biaya Belanja Kampanye.....	247
Profil Perludem.....	253
Profil Penulis.....	255

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Dana Kampanye Partai Politik Pemilu DPR dan DPRD.....	11
Tabel 1.2	Dana Kampanye Calon Presiden Pemilu Presiden.....	12
Tabel 1.3	Dana Kampanye Calon Gubernur Pilkada Kalimantan Barat.....	12
Tabel 1.4	Dana Kampanye Calon Walikota Pilkada Kota Medan.....	13
Tabel 2.1	Perbandingan Pengaturan Dana Kampanye Di Beberapa Negara	47
Tabel 3.1	Pengaturan Penerimaan Dana Kampanye Pemilu DPR dan DPRD	83
Tabel 3.2	Pengaturan Pengeluaran Dana Kampanye Pemilu DPR dan DPRD	85
Tabel 3.3	Pengaturan Pelaporan Dana Kampanye Pemilu DPR dan DPRD	88
Tabel 3.4	Pengaturan Sanksi dan Penegakan Hukum Dana Kampanye Pemilu DPR dan DPRD	92
Tabel 3.5	Pengaturan Penerimaan Dana Kampanye Pemilu DPD	97
Tabel 3.6	Pengaturan Pengeluaran Dana Kampanye Pemilu DPD.....	98
Tabel 3.7	Pengaturan Pelaporan Dana Kampanye Pemilu DPD	101
Tabel 3.8	Pengaturan Sanksi dan Penegakan Hukum Dana Kampanye Pemilu DPD	104
Tabel 3.9	Pengaturan Penerimaan Dana Kampanye Pemilu Presiden	109
Tabel 3.10	Pengaturan Pengeluaran Dana Kampanye Pemilu Presiden	110
Tabel 3.11	Pengaturan Pelaporan Dana Kampanye Pemilu Presiden	113
Tabel 3.12	Pengaturan Sanksi dan Penegakan Hukum Dana Kampanye Pemilu Presiden	116
Tabel 3.13	Pengaturan Penerimaan Dana Kampanye Pemilu Kepala Daerah.....	120
Tabel 3.14	Pengaturan Pengeluaran Dana Kampanye Pemilu Kepala Daerah.....	121
Tabel 3.15	Pengaturan Pelaporan Dana Kampanye Pemilu Kepala Daerah.....	123
Tabel 3.16	Pengaturan Sanksi dan Penegakan Hukum Dana Kampanye Pemilu Kepala Daerah.....	125

Tabel 4.1	Penyumbang Tidak Jelas Identitas Pasangan Calon Megawati dan Prabowo [Tidak Mencantumkan Fotokopi KTP and NPWP].....	133
Tabel 4.2	Perbandingan Total Penerima dan Dana Dari Sumber Terlarang pada Laporan Dana Kampanye Pemilu Presiden 2009	134
Tabel 4.3	Komposisi Sumber Dana Kampanye Pemilu 2004	141
Tabel 4.4	Komposisi Sumber Dana Kampanye Pemilu 2009	141
Tabel 5.1	Dana Kampanye Partai Politik Pemilu 2004 Dan Pemilu 2009.....	166
Tabel 5.2	Dana Kampanye Calon Presiden Pemilu 2004 Dan Pemilu 2009	166
Tabel 5.3	Dana Kampanye Pilkada DKI Jakarta 2007 dan Pilkada DKI Jakarta 2012.....	167
Tabel 5.4	Dana Kampanye Pilkada Kota Medan 2005 dan Pilkada Kota Medan 2010	167
Tabel 5.5	Indikasi Manipulasi Belanja Kampanye Pemilu 2009.....	169
Gambar 5.1	Partisipasi Pemilih dalam Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden, dan Pilkada	174
Tabel 5.6	Penghitungan Jumlah Maksimal Belanja Partai Politik.....	177
Tabel 5.7	Dana Kampanye 9 Partai Politik pada Pemilu 2009.....	178
Tabel 5.8	Penghitungan Jumlah Maksimal Belanja Calon Anggota Legislatif	182
Tabel 6.1	Rekapitulasi Saldo Awal Rekening Khusus Dana Kampanye Pemilu 2009.....	189
Tabel 6.2	Perbandingan Komponen Pengeluaran Dana Kampanye PDIP dengan Partai Demokrat Pada Pemilu 2004.....	198
Tabel 6.3	Metode Kampanye Pemilu DPR, DPD, DPRD, Presiden, dan Kepala Daerah.....	199
Gambar 6.1	Alur Pelaporan Pengelolaan Dana Kampanye.....	208

DAFTAR SINGKATAN

DPD	Dewan Perwakilan Daerah
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
ICW	Indonesia Corruption Watch
KPU	Komisi Pemilihan Umum
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
MA	Mahkamah Agung
MK	Mahkamah Konstitusi
PAN	Partai Amanat Nasional
Partai Golkar	Partai Golongan Karya
Partai Hanura	Partai Hati Nurani Rakyat
Partai Gerindra	Partai Gerakan Indonesia Raya
Perludem	Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi
PBB	Partai Bulan Bintang
PD	Partai Demokrat
PDIP	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
PKB	Partai Kebangkitan Bangsa
PKP	Partai Keadilan dan Persatuan
PKS	Partai Keadilan Sejahtera
PPP	Partai Persatuan Pembangunan
Pemilu	Pemilihan Umum
RUU	Rancangan Undang-Undang
TII	Transparency International - Indonesia
UUD 1945	Undang-Undang Dasar 1945
UU No. 2/1999	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik
UU No. 3/1999	Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum
UU No. 31/2002	Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik
UU No. 12/2003	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

- UU No. 23/2003 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
- UU No. 32/2004 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- UU No. 2/2008 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
- UU No. 10/2008 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- UU No. 42/2008 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
- UU No. 2/2011 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
- UU No. 8/2012 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

BAB I

Pendahuluan

A. LATAR BELAKANG

Demokrasi masih merupakan model pemerintahan terbaik dalam kerangka kehidupan negara-bangsa. Kemampuannya dalam menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan, menjadikan demokrasi paling banyak dipraktikkan di dunia. Namun praktik demokrasi di mana pun selalu penuh liku, banyak tantangan dan hambatan, sehingga tanpa kesepakatan bersama warga negara untuk terus menerus memperjuangkan dan mempertahankannya, demokrasi hanya menjadi sekumpulan nilai dan norma.

Demokrasi tidak terbayangkan tanpa pemilu, sebab pemilu dibutuhkan untuk membentuk “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”. Pemilu perlu digelar secara periodik guna memastikan pemerintah bisa dikontrol oleh warga negara. Pemilu harus melibatkan semua warga negara karena dalam negara demokrasi semua warga negara mempunyai kedudukan yang sama dalam hukum dan politik; semua warga negara mempunyai hak yang sama untuk memilih dan dipilih menjadi pejabat negara. Karena melibatkan seluruh warga negara, pemilu menjadi praktik politik mahal.

Jika demokrasi tak terbayangkan tanpa pemilu, maka

pemilu tidak mungkin jalan tanpa uang. Pertama, pemilu memerlukan banyak uang untuk proses penyelenggaraannya, mulai dari membayar petugas, membuat surat suara dan perlengkapannya, hingga mempublikasikan hasil-hasilnya. Kedua, pemilu mengharuskan para peserta mengeluarkan banyak uang untuk kampanye. Bagi peserta, kampanye bertujuan meyakinkan pemilih; sementara bagi pemilih, kampanye merupakan arena untuk mengenali lebih jauh siapa-siapa yang pantas mereka pilih. Kampanye adalah kebutuhan yang tak terhindarkan dalam setiap pemilu.

Peserta pemilu itu meliputi partai politik (yang mengajukan calon anggota legislatif), calon anggota legislatif (yang berkompetesi memperebutkan kursi parlemen), dan calon pejabat eksekutif (yang memperebutkan kursi presiden, gubernur atau jabatan kepala daerah/kota lainnya). Mereka adalah aktor utama pemilu, yang bersama timnya, merancang, menyiapkan dan melaksanakan kampanye demi meyakinkan pemilih. Semakin banyak pemilih yang harus dijangkau maka semakin intensif dan masif kampanye dilakukan, dan itu berarti semakin banyak dana yang diperlukan.

Pada awal perkembangan demokrasi, di mana pemilu untuk memilih anggota parlemen mulai dipraktekkan, dana kampanye didapatkan dari iuran anggota partai politik. Hubungan ideologis antara anggota dengan partai politik, menyebabkan anggota memberikan sumbangan sukarela kepada partai politik untuk mendudukkan wakil-wakilnya di lembaga perwakilan. Partai berbasis massa mendapatkan dana besar meskipun nilai sumbangan per anggota kecil,

sedangkan partai elit menghimpun dana dari sedikit orang kaya tapi nilai sumbangannya besar. Namun seiring dengan redupnya hubungan ideologis antara anggota dengan partai, dukungan keuangan anggota kepada partai politik juga mulai pudar. Padahal kebutuhan partai politik atas dana kampanye terus bertambah.

Pertambahan dana kampanye itu sejalan dengan perkembangan teknologi komunikasi massa di satu pihak, dan kebebasan berpolitik untuk mengakses kekuasaan di lain pihak. Yang pertama ditandai oleh berkembangnya metode kampanye di media massa, seperti surat kabar, radio dan televisi, yang membutuhkan biaya besar; sedang yang kedua ditandai oleh berubahnya kelompok-kelompok kepentingan menjadi partai politik sehingga persaingan antarpolitical dalam memperebutkan kursi parlemen menjadi lebih sengit. Akibatnya, kampanye semakin butuh banyak uang.

Pada kondisi di mana iuran anggota partai politik tidak bisa diharapkan lagi, maka untuk mendapatkan dana besar, partai politik berpaling kepada para penyumbang, baik penyumbang perseorangan maupun badan usaha. Di sinilah partai politik menghadapi dilema: di satu pihak, untuk berkampanye merebut suara rakyat, partai membutuhkan dana besar; di lain pihak, besarnya dana sumbangan membuat partai tergantung kepada para penyumbang, sehingga partai bisa terjebak pada kepentingan penyumbang dan lupa memperjuangkan kepentingan rakyat.

Apa yang digambarkan di atas berlaku di negara-negara penganut sistem pemilu proporsional, seperti Belanda,

Swis dan negara-negara Skandinavia, di mana peran partai politik sangat menonjol dalam mengajukan calon dan memperebutkan kursi parlemen. Meskipun demikian di negara-negara penganut sistem pemilu mayoritarian, seperti di Inggris, Amerika dan India, di mana peran calon anggota legislatif lebih menentukan ketimbang partai politik, para calon juga menghadapi dilema yang sama.

Di negara-negara penganut sistem pemilu mayoritarian, setiap calon yang memperebutkan kursi parlemen, harus bersaing keras dengan calon lain. Memang jumlah calon yang dihadapi bisa lebih sedikit karena hanya satu kursi yang tersedia di setiap daerah pemilihan. Namun justru oleh karena itu persaingan antarcalon sangat sengit. Itu artinya dana kampanye harus lebih banyak, yang berarti penggalangan dana harus lebih intensif. Besarnya dana yang diraih dari para penyumbang inilah yang bisa berdampak negatif pada calon terpilih saat menduduki kursi legislatif nanti. Dikhawatirkan dia akan lebih mewakili penyumbang dana daripada pemilih.

Di negara-negara penganut sistem pemerintahan presidensial, di mana pejabat eksekutif (presiden, gubernur dan kepala daerah/kota) dipilih melalui pemilu, para calon pejabat eksekutif juga menghadapi dilema yang sama. Demi memenangkan pemilu mereka harus berkampanye intensif dan masif, yang tentu saja membutuhkan dana banyak. Besarnya sumbangan dari perorangan maupun perusahaan, kelak akan membuat mereka lebih dilematis. Sebagai pengambil kebijakan pemerintahan sehari-hari mereka bisa langsung terkendali oleh kepentingan penyumbang dana

kampanye daripada memperhatikan kepentingan warga secara keseluruhan.

Dengan demikian, apakah partai politik dalam negara-negara penganut sistem pemilu proporsional, calon anggota legislatif dalam negara-negara penganut sistem pemilu mayoritarian, dan calon pejabat eksekutif dalam negara-negara penganut sistem pemerintahan presidensial, sama-sama menghadapi masalah dana kampanye. Masalahnya tidak saja terletak pada bagaimana mengumpulkan dana, namun yang lebih serius adalah bagaimana agar dana yang berasal dari para penyumbang tersebut tidak mengubah orientasi partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif dari rakyat, pemilih atau konstituen ke penyumbang. Pada titik inilah dana kampanye perlu diatur. Tujuannya tidak lain agar sumbangan perseorangan maupun badan usaha, tidak menjadikan partai politik, calon anggota legislatif terpilih dan calon pejabat eksekutif terpilih melupakan kepentingan rakyat.

Partai-partai politik di Eropa Barat (tempat berkembangnya sistem pemilu proporsional dan sistem pemerintahan parlementer) sudah lama mengalami dilema atas besarnya pengaruh sumbangan dana kampanye. Sejak memudarnya pengaruh ideologi pada 1960-an dan diikuti oleh meredupnya model partai massa dan partai elit, pengaruh penyumbang semakin nyata dalam kampanye. Oleh karena itu berbagai peraturan diterapkan guna menjaga partai politik tetap memperjuangkan kepentingan rakyat. Di Eropa Barat, sumbangan perseorangan dan badan usaha dibatasi, sedang subsidi kampanye dari negara diperbanyak;

sedangkan dari sisi belanja, belanja kampanye partai politik cenderung dibatasi.¹

Sementara itu di Amerika Utara (tempat berkembangnya sistem pemilu mayoritarian dan sistem pemerintahan presidensial) dilema atas besarnya pengaruh sumbangan dana kampanye tidak dirasakan partai politik, melainkan dialami oleh para calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif. Oleh karena itu berbagai peraturan dana kampanye diterapkan. Di Amerika Utara sumbangan perseorangan dan badan usaha tidak dibatasi, sedang subsidi kampanye dari negara terbatas; sedangkan dari sisi belanja, belanja kampanye calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif, cenderung tidak dibatasi.²

Pembatasan sumbangan dana kampanye dan besaran belanja kampanye tidak ada artinya jika partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif tidak terbuka dalam pengelolaan dana kampanye. Oleh karena itu, di kedua wilayah tersebut sebagai peserta pemilu, partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif diharuskan membuat laporan pengelolaan dana kampanye secara terbuka. Di sini prinsip transparansi dan akuntabilitas ditegakkan. Laporan dana kampanye, yang di dalamnya memerinci pendapatan dan belanja, tidak hanya harus diaudit akuntan publik, tetapi juga harus diumumkan kepada khalayak.³

1 Ingrid van Biezen, *Financing Political Parties and Elections Campaigns*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2003.

2 *Ibid.*

3 Magnus Öhman and Hani Zainulbhai (ed), *Political Finance Regulation: The Global Experience*, Washington DC: International Foundation for Election System, 2007.

Sama dengan rekan-rekannya di Eropa Barat, pada Pemilu 1955 dana kampanye partai politik Indonesia masih berasal dari iuran anggota. Namun ketika partai-partai politik Eropa Barat menghadapi dilema atas pengaruh sumbangan perseorangan dan badan usaha, partai-partai politik Indonesia tidak mengalaminya. Sebab, kehidupan partai-partai politik pada zaman Soekarno, bukanlah kehidupan riil partai politik yang memerlukan dukungan pemilih, karena rezim tidak pernah menggelar pemilu, yang berarti tidak ada kampanye dan tidak ada dana kampanye.

Dengan aktor-aktor politik dominan berbeda, situasi pada zaman Orde Lama berlanjut pada zaman Orde Baru. Sepanjang berkuasa 30 tahun, Presiden Soeharto memang menggelar pemilu setiap lima tahun sekali, tetapi pemilu itu hanya seremoni politik. Jumlah partai politik dibatasi, kompetisi memperebutkan suara pemilih direduksi karena tujuan pemilu hanyalah memenangkan Golkar. Dengan demikian kampanye dan dana kampanye menjadi tidak penting untuk dibicarakan.

Setelah Orde Baru berlalu, Indonesia sudah menggelar pemilu bebas: tiga kali pemilu legislatif, dua kali pemilu presiden dan dua gelombang pilkada di semua daerah provinsi dan kabupaten/kota. Hasil Perubahan UUD 1945 menegaskan penggunaan sistem pemerintahan presidensial di tingkat nasional, yang kemudian diduplikasi pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Kini Indonesia menganut beragam sistem pemilu sesuai dengan jenis jabatan yang hendak dipilih. Anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dipilih melalui sistem pemilu proporsional,

anggota DPD dipilih melalui sistem pemilu mayoritas, dan pejabat eksekutif dipilih melalui sistem pemilu mayoritas *run off* atau dua putaran.

Dalam situasi pemilu seperti itu, pengaturan dana kampanye menjadi keharusan. Pertama, pengaturan dana kampanye dapat mencegah kemungkinan partai politik, anggota legislatif dan pejabat eksekutif mengabaikan kepentingan rakyat dan terjebak untuk melayani kepentingan penyumbang dana. Kedua, pengaturan dana kampanye juga bisa mengembalikan kepercayaan kepada politisi dan partai politik yang kini tengah jatuh akibat banyaknya kasus korupsi yang membelit mereka.⁴ Ketiga, pengaturan dana kampanye akan mendorong akuntabilitas politisi dan partai politik, sehingga kredibilitas mereka di mata publik meningkat. Kredibilitas politisi dan partai politik merupakan elemen penting bagi suksesnya pembangunan demokrasi.

Pentingnya pengaturan dana kampanye bukannya tidak disadari para pembuat undang-undang pemilu pascajatuhnya Orde Baru. UU No. 3/1999 yang menjadi dasar penyelenggaraan Pemilu 1999 mencantumkan dua pasal yang mengatur sumber dana, larangan dana asing, dan laporan dana kampanye.⁵ Pengaturan ini masih sangat

4 KPK melaporkan, sejak berdiri pada 2003, pihaknya telah menyidik 62 kasus korupsi, menuntut 55 perkara di pengadilan, menerima 34 putusan berkekuatan hukum tetap, dan mengeksekusi 20 putusan. Sebagian kasus-kasus korupsi yang ditangani KPK tersangka utamanya adalah anggota legislatif dan pejabat eksekutif. Lihat *Laporan Tahunan KPK 2010*, Jakarta: Desember 2010 (www.kpk.go.id). Sementara itu pada awal 2011, Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi mengungkapkan, banyaknya kepala daerah yang menjadi tersangka kasus korupsi. Dari 155 kepala daerah yang menjadi tersangka korupsi, 74 orang di antaranya adalah gubernur. Dari 33 provinsi, 17 provinsi, gubernurnya terlibat korupsi dana APBD. Lihat, *Kompas*, Selasa 18 Januari 2011.

5 Pasal 48 UU No. 3/1999.

terbatas daripada yang diperlukan. Namun dibandingkan dengan UU No. 15/1969 yang menjadi dasar penyelenggaraan pemilu-pemilu Orde Baru, pengaturan dalam UU No. 3/1999 merupakan peletak dasar pengaturan dana kampanye berikutnya, karena sebelumnya, UU No. 15/1969 sama sekali tidak mengatur dana kampanye.⁶

Pemilu kedua pasca-Orde Baru, yakni Pemilu 2004 terdiri dari dua pemilu, yaitu pemilu legislatif yang memilih anggota DPD, DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, serta pemilu presiden yang memilih presiden dan wakil presiden. UU No. 12/2003 yang menjadi dasar penyelenggaraan pemilu legislatif memuat pengaturan dana kampanye partai politik yang menjadi peserta pemilu DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, serta pengaturan dana kampanye calon anggota DPD yang bersatus juga sebagai peserta pemilu DPD.

Menambah materi pengaturan dari UU No. 3/1999, pengaturan dana kampanye dalam UU No. 12/2003 meliputi beberapa hal: (1) sumber dana kampanye yang berasal dari partai politik, calon, dan sumbangan tidak mengikat; (2) batasan sumbangan perseorangan dan perusahaan; (3) jenis sumbangan yang dilarang; (4) laporan daftar penyumbang; (5) audit dana kampanye; (6) mekanisme pelaporan dana kampanye, dan (7) sanksi atas pelanggaran ketentuan dana kampanye.⁷ Sekilas materi pengaturan dana kampanye sudah mencukupi, namun jika dicermati, pengaturan dana kampanye dalam UU No. 12/2003 belum

6 Pasal 20 UU No. 15/1969.

7 Pasal 78, 79 dan 80 UU No. 12/2003.

menerapkan secara konsisten prinsip transparansi dan akuntabilitas: sumber dana banyak lubang, mekanisme pelaporan membingungkan, belanja kampanye tidak diatur, dan ketiadaan sanksi tegas bagi pelanggar.

UU No. 23/2003 merupakan undang-undang pertama mengatur pemilu presiden. Mengadopsi pengaturan dana kampanye pemilu legislatif, undang-undang ini memuat hampir semua materi pengaturan yang diperlukan.⁸Namun sama dengan UU No. 12/2003, pengaturan dana kampanye dalam UU No. 23/2003 tidak sungguh-sungguh dalam mempraktikkan prinsip transparansi dan akuntabilitas, sehingga tujuan pengaturan dana kampanye untuk menghindarkan calon presiden terpilih dari jeratan kepentingan penyumbang, sulit tercapai. Pengaturan dana kampanye pilkada sebagaimana tertuang dalam UU No. 32/2004,⁹ sebetulnya hanya *copy paste* dari UU No. 23/2003, sehingga masalah, kelemahan dan kekurangannya pun juga sama.

Salah satu kelemahan yang menonjol pengaturan dana kampanye pemilu legislatif adalah tidak adanya pembatasan dana dari partai politik dan calon anggota legislatif. Demikian juga dalam pemilu presiden dan pilkada, tidak ada pembatasan dana dari calon presiden dan wakil presiden dan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, serta partai politik yang mengusung pasangan calon tersebut. Akibatnya, berapapun dana yang masuk dari partai politik dan calon dianggap legal, meski dana itu bisa didapatkan partai politik

8 Pasal 43, 44 dan 45 UU No. 23/2003.

9 Pasal 83, 84 dan 85 UU No. 32/2004.

dan calon dari pihak lain dengan cara tidak legal.¹⁰ Di sisi lain, pengaturan dana kampanye dalam pemilu legislatif, pemilu presiden dan pilkada sebagaimana diatur dalam UU No. 12/2003, UU No. 23/2003 dan UU No. 32/2004, juga tidak membatasi belanja kampanye.

Ketiadaan batasan dana dari partai politik dan calon di satu pihak, dan ketiadaan pembatasan belanja kampanye di lain pihak, membuat pengeluaran dana kampanye menjadi tidak terkendali. Tabel 1.1 menunjukkan peningkatan dana kampanye yang dihimpun oleh 10 partai politik peraih suara terbanyak pada Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, sedang Tabel 1.2 menunjukkan peningkatan dana kampanye pasangan calon presiden pada Pemilu 2004 dan Pemilu 2009. Selanjutnya Tabel 1.3 dan Tabel 1.4 memperlihatkan peningkatan dana kampanye pilkada provinsi dan kabupaten/kota.

TABEL 1.1: DANA KAMPANYE PARTAI POLITIK PEMILU DPR DAN DPRD

PARTAI POLITIK	PEMILU 2004 (RP)	PEMILU 2009 (RP)
Partai Golkar	112.791.035.149	145.583.002.911
PDIP	111.435.731.096	38.944.436.113
PKB	7.223.761.480	3.609.500.000
PPP	n/a	18.338.239.000
Partai Demokrat	9.040.910.780	235.168.086.289
PAN	27.342.426.509	17.858.157.150

10 UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 yang mengatur partai politik membatasi besaran sumbangan perseorangan bukan anggota partai politik dan badan usaha. Namun sumbangan perseorangan anggota partai politik sama sekali tidak dibatasi. Ketentuan itu tentu saja membuka lebar para pemilik uang untuk “menitipkan” uang sumbangannya melalui anggota partai politik. Hal inilah yang menyebabkan partai politik dikuasai oleh elit pengurus partai yang didukung oleh para pemilik uang di luar partai politik. Analisis selengkapnya lihat, Veri Junaidi dkk, *Anomali Keuangan Partai Politik: Pengaturan dan Praktek*, Jakarta: Kemitraan, 2011.

BASA-BASI DANA KAMPANYE

PARTAI POLITIK	PEMILU 2004 (RP)	PEMILU 2009 (RP)
PKS	29.795.410.385	36.521.468.175
PBB	n/a	10.953.625.927
Partai Gerindra	-	300.344.193.985
Partai Hanura	-	19.235.371.037
Jumlah	297.629.275.399	826.556.080.587

SUMBER: KPU

TABEL 1.2: DANA KAMPANYE CALON PRESIDEN PEMILU PRESIDEN

PASANGAN CALON	PEMILU 2004 (RP)	PEMILU 2009 (RP)
SBY-Kalla	60.371.280.000	-
Mega- Hasyim	103.096.200.000	-
Wiranto-Solahudin	68.125.900.001	-
Amin Rais-Siswono	22.007.486.877	-
Hamzah-Agum	2.750.000.000	-
SBY-Boediono	-	232.770.456.232
Mega-Prabowo	-	260.241.836.363
Kalla-Wiranto	-	83.327.864.390
Jumlah	256.350.866.878	576.340.156.985

SUMBER: KPU

TABEL 1.3: DANA KAMPANYE CALON GUBERNUR PILKADA KALIMANTAN BARAT

PASANGAN CALON	PILKADA 2007 (RP)	PILKADA 2012 (RP)
Usman Ja'far-L.H. Kadir	7.990.901.550	-
Oesman Sapta-Ignatius Lyong	9.061.195.000	-
M. Akil Mochtar- A.R. Mecer	3.025.000.000	-
Cornelis-Christiandy Sanjaya	6.395.000.000	9.520.000.000
Armyn Ali - Fathan A. Rasyid		2.171.500.000
Morkes Effendi- Burhanuddin A. Rasyid		5.400.000.000
Abang Tambul Husin - Barnabas Simin		1.801.000.000
Jumlah	26.472.096.550	18.892.500.000

SUMBER: KPUD KALIMANTAN BARAT

TABEL 1.4: DANA KAMPANYE CALON WALIKOTA PILKADA KOTA MEDAN

PASANGAN CALON	PILKADA 2005	PILKADA 2010
Maulana – Sigit	774.108.450	
Abdillah – Ramli	5.557.991.997	
Sjahrial R.Anas- Yahya Sumardi		350.000.000
Sigit Pramono Asri - Nurlisa Ginting		314.144.681
Indra Sakti Harahap-Delyuzar		88.650.000
Bahdin Nur Tanjung-Kasim Siyo	-	922.500.000
Joko Susilo-Amir Mirza Hutagalung	-	908.300.000
Rahudman Harahap-Dzulmi Eldin	-	2.463.800.000
M.Arif Nasution-Supratikno Ws		4.250.000.000
Maulana Pohan-Ahmad Arif		945.875.000
Ajib Shah-Binsar Situmorang		1.500.000.000
Sofyan Tan-Nelly Armayanti		1.049.900.000
Jumlah	6.332.100.447	12.793.169.681

SUMBER: KPUD KOTA MEDAN

Dari empat tabel tersebut tampak, peningkatan dana kampanye pemilu legislatif dan pemilu presiden sangat signifikan; demikian juga dengan pilkada provinsi maupun kabupaten/kota.¹¹ Hal ini tentu saja bukan saja didorong oleh nilai inflasi selama lima tahun, tetapi lebih banyak ditentukan oleh peningkatan jumlah, jenis dan bentuk kampanye. Padahal tabel tersebut hanya menampilkan jumlah dana kampanye sah yang dilaporkan ke KPU. Jumlah dana kampanye yang dilaporkan tersebut masih lebih sedikit dari kenyataannya yang dibelanjakan untuk kampanye.¹² Hal ini bisa terjadi karena UU No. 12/2003, UU No. 23/2003,

11 Jumlah total dana kampanye Pilkada Kalimantan Barat dari 2007 ke 2012 memang turun. Tetapi di sini terdapat satu pasangan calon yang dana kampanyenya meningkat signifikan, yakni pasangan Cornelis-Christiandy Sanjaya. Pasangan ini yang menang dalam Pilkada 2007 maupun Pilkada 2012.

12 Ibrahim Z, Fahmy Badoh dan Abdullah Dahlan, *Korupsi Pemilu di Indonesia*, Jakarta: ICW dan Tifa, 2010

dan UU No. 32/2004 memang membuka ruang lebar bagi partai politik, calon presiden dan calon kepala daerah untuk menggunakan dana sendiri atau menerima dana dari pihak lain, tanpa harus dilaporkan kepada KPU.

Kelemahan lain yang terdapat dalam UU No. 12/2003, UU No. 23/2003 dan UU No. 32/2004 adalah mekanisme dan prosedur pelaporan dan audit dana kampanye yang berbelit-belit sehingga justru menghilangkan prinsip transparansi. Ketiga undang-undang itu juga membuat ketentuan yang aneh: apabila partai politik dan calon membuat laporan dana kampanye salah, pembuat laporan mendapatkan sanksi; tetapi partai politik dan calon yang tidak membuat laporan dana kampanye, tidak mendapatkan sanksi apapun. Ketidaktegasan dan ketidakjelasan sanksi memang menjadi salah satu kelemahan menonjol dari ketiga undang-undang tersebut.

Ketidaksungguhan UU No. 12/2003, UU No. 23/2003 dan UU No. 32/2004 dalam menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam mengatur dana kampanye pemilu legislatif, pemilu presiden dan pilkada, menyebabkan ketiga undang-undang tersebut tidak berdampak banyak terhadap upaya-upaya untuk mencegah penggunaan dana ilegal dalam kampanye. Lebih dari itu, ketiga undang-undang tersebut telah mendorong kader partai politik yang duduk di lembaga legislatif maupun eksekutif melakukan korupsi demi mengumpulkan dana kampanye. Oleh karena itu, dalam laporannya, Panwas Pemilu 2004 merekomendasikan agar pengaturan dana kampanye dibuat lebih rinci dan dipertegas

pengenaan sanksinya:¹³

Salah satu sebab mengapa ketentuan-ketentuan dana kampanye tidak diikuti oleh semua peserta pemilu, karena ketentuan-ketentuan soal pengelolaan dana kampanye itu tidak disertai sanksi. Memang dalam undang-undang disebutkan tentang adanya sanksi pidana bagi yang mengabaikan larangan yang terkait dengan penerimaan dan dana kampanye. Namun ketentuan yang terkait dengan prosedur dan mekanisme pengelolaan dana kampanye mestinya juga diikuti sanksi yang jelas bila terjadi pelanggaran. Oleh karena itu, ke depan undang-undang harus lebih detil membuat pengaturan dana kampanye.

Sayangnya semua catatan kelemahan pengaturan dana kampanye pemilu legislatif, pemilu presiden dan pilkada, serta rekomendasi untuk memperbaikinya, diabaikan oleh pembuat undang-undang pemilu berikutnya. Oleh karena itu, meskipun pada Pemilu 2009 dikeluarkan undang-undang baru, yakni UU No. 10/2008 untuk pemilu legislatif dan UU No. 42/2008 untuk pemilu presiden, kedua undang-undang tersebut tidak mengubah substansi pengaturan dana kampanye. Sedang UU No. 32/2004 hingga akhir 2012 belum diubah sehingga pilkada sepanjang 2010-2012 tetap menggunakan undang-undang ini.

Memang UU No. 10/2008 dan UU No. 42/2008 tampak

13 Didik Supriyanto (ed), *Masalah, Pelanggaran dan Sengketa Pemilu: Resume Laporan Pengawasan Pemilu 2004*, Jakarta: Perludem, 2006.

menambah ayat dan pasal pengaturan dana kampanye, tetapi perubahan ini hanya pada tataran formalisme pengaturan saja. Perubahan lain adalah peningkatan batasan sumbangan dana kampanye. Dalam pemilu legislatif sumbangan maksimal perseorangan dinaikkan dari Rp 100 juta menjadi Rp 1 miliar dan sumbangan perusahaan dinaikkan dari Rp 750 juta menjadi Rp 5 miliar, sedang dalam pemilu presiden sumbangan maksimal perseorangan dinaikkan dari Rp 100 juta menjadi Rp 1 miliar dan sumbangan perusahaan dinaikkan dari Rp 750 juta menjadi Rp 5 miliar. Peningkatan batasan sumbangan tersebut menunjukkan kebutuhan partai politik akan dana semakin besar, tetapi di sisi lain pengaturan dan pembatasan belanja kampanye tetap tidak diatur.

Menjelang penyelenggaraan Pemilu 2014, UU No. 10/2008 diganti dengan UU No. 8/2012. Namun dalam undang-undang terakhir ini pun, pengaturan dana kampanye tidak berubah. Berbagai usul saran perbaikan peraturan demi meningkatkan transparansi dan akuntabilitas dana kampanye, tidak mendapat respons dari pembuat undang-undang. Fakta lain yang merisaukan adalah, tiadanya kewajiban para calon anggota legislatif untuk membuat laporan dana kampanye, walaupun UU No. 8/2012 menganut sistem pemilu proposional daftar terbuka. Padahal, dalam sistem pemilu di mana calon terpilih ditentukan berdasarkan suara terbanyak, kampanye calon akan lebih intensif daripada kampanye partai politik. Dengan demikian calon juga akan menggunakan dana (sendiri) lebih banyak dari yang disediakan partai politik.

Sementara itu, RUU Pilkada yang kini tengah dibahas DPR dan pemerintah juga tidak mengembangkan pengaturan dana kampanye calon kepala daerah. Bahkan pemerintah mengajukan ketentuan tidak lazim dalam rancangannya, yakni partai politik sebagai pengusung pasangan calon kepala daerah diminta untuk menyusun laporan dana kampanye, sementara kewajiban membuat laporan dana kampanye hanya dibebankan kepada calon kepala daerah independen.¹⁴ Sedangkan wacana perubahan UU No. 42/2008 sejauh ini hanya menyangkut persyaratan minimal dukungan partai politik atau gabungan partai politik untuk mengajukan pasangan calon presiden. Sekali lagi, gagasan perubahan pengaturan dana kampanye pemilu presiden, tidak pernah disebut-sebut oleh DPR maupun pemerintah.

B. POKOK PERMASALAHAN

Kesimpulan dari pemaparan di atas adalah terdapat kesenjangan antara tujuan pengaturan dana kampanye – yakni menghindarkan partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif dari jebakan kepentingan para penyumbang perseorangan dan atau badan usaha – dengan rumusan pengaturan dana kampanye (dalam undang-undang pemilu legislatif, undang-undang pemilu presiden, dan undang-undang pilkada), yang mengabaikan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Pengabaian prinsip tersebut menjadikan pengaturan dana kampanye

14 Pasal 99 RUU Pemilihan Kepala Daerah

tidak berdampak apapun ketika dipraktikkan dalam proses penyelenggaraan pemilu.

Pertama, sebagai peletak dasar pengaturan dana kampanye, UU No. 3/1999 memang masih sangat terbatas dalam mengatur dana kampanye. Sayangnya, meskipun undang-undang penggantinya, yakni UU No. 12/2003, mengatur hampir semua materi pengaturan dana kampanye, namun pengaturan tersebut memiliki banyak kelemahan: sumber dana banyak lubang, mekanisme pelaporan membingungkan, belanja kampanye tidak diatur, dan ketiadaan sanksi tegas bagi pelanggar. Kelemahan yang sama juga terdapat dalam UU No. 23/2003 dan UU No. 32/2004.

Kedua, UU No. 10/2008 dan UU No. 8/2012 tidak memperbaiki pengaturan dana kampanye pemilu legislatif. Perubahan hanya terjadi pada peningkatan batas minimal sumbangan perseorangan dan badan usaha. Hal yang sama juga terdapat dalam UU No. 42/2008 sebagai dasar penyelenggaraan pemilu presiden, menggantikan UU No. 23/2003. Sedangkan RUU Pemilihan Kepala Daerah yang diajukan pemerintah untuk mengganti UU No. 32/2004 juga tidak memperbaiki substansi pengaturan dana kampanye pilkada. Malah RUU ini membebaskan pasangan calon kepala daerah dari kewajiban membuat laporan dana kampanye, dan menghendaki partai politik selaku pengusung pasangan calon yang membuat laporan dana kampanye.

Ketiga, UU No. 12/2003 dan UU No. 10/2008, UU No. 23/2003 dan UU No. 42/2008, serta UU No. 32/2004 mengabaikan prinsip transparansi dan akuntabilitas

sehingga mengandung banyak kelemahan dalam mengatur dana kampanye. Praktik pengelolaan dan pelaporan dana kampanye dalam pemilu legislatif, pemilu presiden dan pemilu kepala daerah lebih merupakan pekerjaan formalitas belaka sehingga tidak berdampak positif bagi peningkatan kredibilitas partai politik, calon anggota legislatif (terpilih) dan calon pejabat eksekutif (terpilih).

Keempat, pasca-Pemilu 2004 berbagai kalangan menyampaikan masukan kepada pembuat undang-undang agar memperbaiki pengaturan dana kampanye demi meningkatkan kredibilitas partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif. Namun DPR dan pemerintah mengabaikan usul saran tersebut, sehingga tidak ada perubahan signifikan pengaturan dana kampanye dalam UU No. 10/2008 dan UU No. 8/2012, UU No. 42/2008 dan RUU Pemilihan Kepala Daerah.

C. PERTANYAAN PENELITIAN

Secara umum penelitian ini hendak menjawab pertanyaan: seberapa jauh terdapat kesenjangan antara tujuan pengaturan dana kampanye, dengan rumusan pengaturan dana kampanye (dalam undang-undang pemilu legislatif, undang-undang pemilu presiden, dan undang-undang pilkada)?

Berdasarkan empat pokok permasalahan tersebut di atas, penelitian ini hendak menjawab tiga pertanyaan.

Pertama, bagaimana kerangka hukum pengaturan

dana kampanye dalam pemilu legislatif, pemilu presiden dan pemilu kepala daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 8/2012, UU No. 42/2008 dan UU No. 32/2004, dan bagaimana peraturan teknis dana kampanye menjabarkan kandungan masing-masing undang-undang tersebut?

Kedua, bagaimana partai politik, pasangan calonpresiden dan pasangan calon kepala daerah mempraktikkan ketentuan-ketentuan pengaturan dana kampanye dalam UU No. 8/2012, UU No. 42/2008 dan UU No. 32/2004 serta peraturan teknis lainnya, dalam bentuk pengumpulan dan penyusunan laporan dana kampanye?

Ketiga, mengapa para pembuat undang-undang mengabaikan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengaturan dana kampanye (sebagaimana tertera dalam UU No. 8/2012, UU No. 42/2008 dan RUU Pemilihan Kepala Daerah yang akan menggantikan UU No. 32/2004), meskipun banyak kalangan sudah mengusulkan penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas tersebut?

D. TUJUAN PENELITIAN

Secara umum penelitian ini bertujuan melihat dan memeriksa lebih lanjut terjadinya kesenjangan antara tujuan pengaturan dana kampanye dengan rumusan pengaturan dana kampanye (dalam undang-undang pemilu legislatif, undang-undang pemilu presiden, dan undang-undang pilkada).

Adapun secara khusus, tujuan penelitian meliputi tiga hal.

Pertama, memaparkan kerangka hukum pengaturan dana kampanye dalam pemilu legislatif, pemilu presiden dan pemilu kepala daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 8/2012, UU No. 42/2008 dan UU No. 32/2004, beserta peraturan-peraturan teknisnya.

Kedua, menggambarkan partai politik, pasangan calonpresiden dan pasangan calon kepala daerah dalam mempraktikkan ketentuan-ketentuan pengaturan dana kampanye dalam UU No. 8/2012, UU No. 42/2008 dan UU No. 32/2004 serta peraturan teknis lainnya, khususnya dalam pengumpulan dan bentuk pelaporan dana kampanye.

Ketiga, menjelaskan sebab-sebab pengabaian prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengaturan dana kampanye (sebagaimana tertera dalam UU No. 8/2012, UU No. 42/2008 dan RUU Pemilihan Kepala Daerah yang akan menggantikan UU No. 32/2004).

E. OBYEK PENELITIAN

Pertama, untuk memaparkan kerangka hukum pengaturan dana kampanye dalam pemilu legislatif, pemilu presiden dan pemilu kepala daerah, penelitian ini menempatkan UU No. 8/2012, UU No. 42/2008 dan UU No. 32/2004, beserta peraturan-peraturan teknisnya, sebagai obyek penelitian.

Kedua, untuk menggambarkan partai politik, pasangan calon presiden dan pasangan calon kepala daerah mempraktikkan ketentuan-ketentuan pengaturan dana

kampanye sebagaimana diatur dalam UU No. 8/2012, UU No. 42/2008 dan UU No. 32/2004 serta peraturan teknis lainnya, penelitian ini menempatkan laporan dana kampanye partai politik dalam pemilu legislatif beserta beberapa pengurus partai politik, laporan dana kampanye pemilu presiden beserta tim kampanyenya, dan laporan dana kampanye pemilu kepala daerah beserta tim kampanyenya, sebagai obyek penelitian.¹⁵

Ketiga, untuk menjelaskan sebab-sebab pengabaian prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengaturan dana kampanye (sebagaimana tertera dalam UU No. 8/2012, UU No. 42/2008 dan RUU Pemilihan Kepala Daerah yang akan menggantikan UU No. 32/2004), penelitian ini menempatkan beberapa anggota DPR dan beberapa pejabat pemerintah sebagai pembuat undang-undang, sebagai obyek penelitian.

F. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analitis, yaitu metode yang meneliti obyek atau peristiwa, yang dilukiskan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta.¹⁶ Untuk mengumpulkan data primer maupun

15 Dalam pemilu legislatif, penelitian laporan dana kampanye difokuskan pada partai politik yang berhasil meraih kursi di DPR karena ternyata tidak semua partai politik peserta pemilu, membuat laporan dana kampanye. Dalam pemilu presiden, laporan dana kampanye relatif lengkap karena masing-masing pasangan calon menyampaikan laporan dana kampanye ke KPU; sedangkan dalam pemilu kepala daerah, hanya diambil beberapa contoh laporan dana kampanye pemilu gubernur dan pemilu bupati/walikota.

16 Mohammad Nazir, *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

data sekunder, metode ini dilengkapi dengan wawancara dan diskusi terbatas (*focus group discussion*).

Pendekatan deskriptif bertujuan memaparkan pengaturan dana kampanye dan praktik pelaksanaannya oleh partai politik, pasangan calon presiden dan pasangan calon kepala daerah. Pemaparan pengaturan dan praktik tersebut kemudian menjadi dasar analisis terhadap masalah-masalah pengaturan dan praktik dana kampanye. Analisis tersebut pada akhirnya juga digunakan untuk menjawab, mengapa para pembuat undang-undang mengabaikan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengaturan dana kampanye.

G. PELAKSANAAN PENELITIAN

Penelitian dilakukan selama enam bulan, mulai Maret hingga Agustus 2012. Selama enam bulan tersebut dilakukan pengumpulan data primer, data sekunder, wawancara mendalam dan diskusi terbatas (*focus group discussion*).¹⁷

H. SIGNIFIKASI PENELITIAN

Beberapa penelitian tentang dana kampanye sudah dilakukan, antara lain oleh ICW dan TII.¹⁸ Penelitian dana

17 Daftar Data Primer, Daftar Data Sekunder, Pedoman Wawancara Mendalam dan Daftar Diskusi Terbatas, bisa dilihat dalam Lampiran.

18 Ibrahim Fahmi Badoh dan Abdullah Dahlan, *Korupsi Pemilu di Indonesia*, Jakarta: ICW dan Tifa, 2010, dan; Emmy Hafild, *Laporan Studi: Standar Akuntansi Keuangan Khusus Partai Politik*, Jakarta: TII dan IFES, 2003

kampanye tersebut biasanya terfokus pada momen pemilu tertentu, seperti laporan dana kampanye pemilu legislatif pada Pemilu 1999, dana kampanye pemilu presiden pada Pemilu 2004, dan beberapa kajian dana kampanye pemilu kepala daerah di beberapa daerah. Meskipun laporan tersebut cukup rinci, namun penelitian dana kampanye yang terfokus pada momen pemilu tertentu akan kehilangan gambaran besar untuk memahami masalah dana kampanye dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia.

Belajar dari penelitian tersebut, penelitian ini berusaha mengungkap masalah dana kampanye secara lebih komprehensif. Penelitian tidak hanya menunjukkan pengabaian prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengaturan dan praktik pengelolaan dana kampanye, baik dalam pemilu legislatif, pemilu presiden dan pemilu kepala daerah, tetapi juga menjelaskan mengapa para pembuat undang-undang mengabaikan prinsip tersebut setiap kali menyusun undang-undang pemilu.

I. KETERBATASAN PENELITIAN

Pertama, penelitian ini berusaha menggambarkan secara keseluruhan pengaturan dana kampanye dan praktik pengelolaan dan pelaporan dana kampanye oleh partai politik, pasangan calon presiden dan pasangan calon kepala daerah, sebagaimana diatur dalam UU No. 8/2012, UU No. 42/2008 dan UU No. 32/2004 serta peraturan teknis lainnya. Namun penelitian ini hanya menjadikan beberapa pengurus partai politik dan tim kampanye

pasangan calon presiden dan kepala daerah sebagai obyek penelitian, sehingga temuan-temuannya (khususnya untuk pengelolaan dan pelaporan dana kampanye pemilu kepala daerah) belum cukup digeneralisasi untuk menggambarkan keadaan seluruh daerah (yang terdiri dari 33 provinsi dan 501 kabupaten/kota) di Indonesia.

Kedua, mendapatkan narasumber yang tepat di setiap partai politik dan tim kampanye pasangan calon presiden dan kepala daerah, bukanlah pekerjaan mudah. Hal ini bukan semata-mata karena sifat tertutup partai politik, tim kampanye pasangan calon presiden dan kepala daerah atas isu dana kampanye, tetapi kenyataan bahwa tidak semua pengurus partai politik dan tim kampanye mengetahui secara pasti pengelolaan dana kampanye. Bahkan pengurus partai yang secara formal menduduki jabatan bendahara sering mengaku tidak tahu menahu urusan dana kampanye. Demikian juga dengan orang yang ditugaskan sebagai bendahara dalam tim kampanye pasangan calon presiden dan kepala daerah. Semua itu tentu berdampak pada akurasi temuan data, sehingga menyebabkan hasil analisis tidak tepat. Untuk mengatasi kelemahan tersebut, penelitian ini melakukan wawancara ke beberapa narasumber yang dianggap kompeten, serta mengklarifikasi kembali dalam diskusi terbatas.

J. SISTEMATIKA PENULISAN

Setelah *Bab I Pendahuluan*, pada *Bab II Kerangka Konseptual* buku ini menjelaskan secara teoritik tentang

peran dana kampanye dalam pemilu. Ketersediaan dana kampanye yang mencukupi mempunyai korelasi positif dengan kemenangan partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif dalam pemilu. Namun dana kampanye juga bisa berdampak negatif terhadap kemandirian partai politik, calon anggota legislatif (terpilih) dan calon pejabat eksekutif (terpilih) dalam memperjuangkan kepentingan rakyat dan konstituen. Di sinilah perlunya pengelolaan dan pelaporan dana kampanye memenuhi prinsip transparansi dan akuntabilitas agar masyarakat dapat mengawasi dan menilai tindak tanduk partai politik, anggota legislatif dan pejabat eksekutif hasil pemilu.

Bab III Pengaturan Dana Kampanye membahas peningkatan peran dana kampanye, khususnya dalam pemilu-pemilu pasca-Orde Baru. Pemilu 1999 dan hasilnya telah menyadarkan banyak kalangan akan besarnya pengaruh uang terhadap kemenangan partai politik, sehingga diperlukan pengaturan dana kampanye lebih rinci, sebagaimana terdapat dalam UU No. 12/2003, UU No. 23/2003 dan UU No. 32/2004. Namun kelemahan dan kekurangan undang-undang tersebut tidak diperbaiki oleh undang-undang pemilu berikutnya, sehingga pengaturan dana kampanye tidak mencapai tujuannya ketika dipraktekkan oleh partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif dalam penyelenggaraan pemilu.

Pada **Bab IV Sumber Dana Kampanye**, akan dibahas praktek pengumpulan dan pengelolaan dana kampanye yang dilakukan oleh partai politik dan calon anggota legislatif dalam pemilu legislatif, calon presiden dalam pemilu

presiden dan calon kepala daerah dalam pemilu kepala daerah. Banyak ketentuan undang-undang dalam wilayah ini, antara lain menyangkut jenis penyumbang, batasan jumlah sumbangan, jenis sumbangan yang dilarang, dan lain-lain. Bagaimana peserta pemilu mengumpulkan dana kampanye, bagaimana profil para penyumbang dan berapa besar jumlah dana kampanye yang terkumpul, merupakan bahasan pokok bab ini.

Bab IV Belanja Kampanye, membicarakan belanja kampanye pemilu legislatif, pemilu presiden dan pemilu kepala daerah. Baik undang pemilu legislatif, undang-undang pemilu presiden maupun undang-undang pemilu kepala daerah, sama sekali tidak mengatur tentang belanja kampanye, meskipun pada wilayah ini pengaruh dana kampanye bagi kemenangan peserta pemilu bisa dilihat lebih jelas. Banyak usulan pengaturan belanja dana kampanye, tetapi pembuat undang-undang selalu mengabaikannya. Pada titik inilah mulai bisa dianalisis, mengapa para pembuat undang-undang mengabaikan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengaturan dana kampanye.

Selanjutnya **Bab V Laporan Dana Kampanye**, akan memperjelas ketidaksungguhan undang-undang pemilu dalam menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengaturan dana kampanye, sehingga mekanisme dan prosedur pelaporan dana kampanye tidak hanya membingungkan dan tak masuk akal, tetapi juga kegiatan yang tidak berdampak apapun terhadap peningkatan kualitas penyelenggaraan pemilu. Bab ini akan membahas tentang ketidakjelasan pengaturan, praktek penyusunan

laporan yang membingungkan, ketiadaan sanksi bagi pelanggar ketentuan dan kesia-siaan penyusunan laporan dana kampanye.

Akhirnya, **Bab VI Penutup** akan menggarisbawahi beberapa temuan penting penelitian ini. Selanjutnya akan dirumuskan beberapa rekomendasi, baik rekomendasi akademis maupun rekomendasi politik. Yang pertama bicara tentang penelitian yang perlu dikembangkan dari penelitian ini; yang kedua bicara tentang kebijakan yang perlu dilakukan guna menyempurnakan pengaturan dana kampanye. Juga langkah-langkah yang bisa ditempuh oleh masyarakat sipil apabila pembuat undang-undang tetap tidak serius mengatur dana kampanye.

BAB II

Kerangka Konseptual

A. KAMPANYE DAN DANA KAMPANYE

Pemilu adalah salah satu syarat demokrasi, sebab dengan pemilu dapat dibentuk “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat”. Melalui pemilu tersedia ruang bagi setiap warga negara untuk berkompetisi menduduki jabatan pemerintahan secara *fair* atas pilihan warga negara. Dengan demikian pemilu merupakan mekanisme terpenting bagi keberlangsungan demokrasi perwakilan agar rakyat berdaulat atas dirinya sendiri. Karena itu, pemilu menjadi indikator negara demokrasi, sehingga tidak ada satu pun negara yang mengklaim dirinya demokratis tanpa melaksanakan pemilu.

Namun tidak semua pemilu menunjukkan adanya praktik demokrasi. Banyak negara menggelar pemilu, sekalipun negara itu pada hakekatnya adalah rezim otoriter. Ini terjadi karena sebagai sebuah prosedur demokrasi, pemilu bisa dijalankan tanpa harus menerapkan prinsip pokok pemilu demokratis: semua warga negara memiliki hak yang sama untuk memilih dan dipilih sebagai pejabat publik dan pemilihan berlangsung secara bebas dan adil, *free and fair*.¹ Dalam bahasa konstitusi, pemilu demokratis

1 Antara lain lihat, Robert Dahl, *On Democracy*, New Haven: Yale University Press, 1999 dan Adam Przeworski (eds), *Democracy, Accountability and Representation*,

adalah pemilu yang menerapkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.²

Setidaknya terdapat dua mekanisme untuk menggelar pemilu demokratis. Pertama, menciptakan seperangkat instrumen untuk mengonversi suara pemilih menjadi kursi yang akan diduduki calon terpilih secara adil, atau biasa disebut *electoral system*. Kedua, menjalankan pemilu sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi dan aturan main yang disepakati atau disebut *electoral process*. Baik sistem pemilu maupun proses pemilu, sama-sama mempengaruhi bagaimana kampanye dilakukan oleh partai politik dan calon anggota legislatif maupun calon pejabat eksekutif.³

Dalam sistem pemilu proporsional daftar tertutup, partai politik memiliki peran sentral dalam keterpilihan calon anggota legislatif, karena partai politik tak hanya berhak mengajukan daftar calon, tetapi juga berhak menentukan calon terpilih; adapun dalam sistem proporsional daftar terbuka peran partai politik sebatas mengajukan daftar calon, sedang yang menentukan calon terpilih adalah pemilih karena calon terpilih ditentukan berdasarkan suara terbanyak. Sementara itu dalam sistem pemilu mayoritarian peran partai politik sangat terbatas, yakni hanya mempromosikan calon yang pantas maju dalam pemilu. Calon yang diajukan partai politik kemudian harus

Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

- 2 Pemilu yang luber dan jurdil bukanlah satu-satunya tolok ukur demokrasi. Demokrasi juga mensyaratkan adanya pemerintahan yang akuntabel, kebebasan pendapat berkumpul dan berserikat, masyarakat sipil yang kuat dan kebebasan pers, dll.
- 3 Andrew Reynolds, Ben Reilly and Andrew Ellis (eds), *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm: IDEA International, 2010, dan; Josep M Colomer, *Handbook of Electoral System Choice*, New York: Palgrave Mac Millan, 2004.

berjuang sendiri memperebutkan suara pemilih.

Dalam sistem pemerintahan parlementer, hanya diperlukan sekali pemilu untuk membentuk pemerintahan, sebab partai atau koalisi partai yang menang pemilu sehingga menguasai mayoritas kursi legislatif berhak membentuk eksekutif. Sedang dalam sistem pemerintahan presidensial, selain pemilu legislatif, dilakukan juga pemilu eksekutif untuk memilih presiden, gubernur atau kepala daerah. Prinsip pemilihan pejabat eksekutif dalam sistem pemerintahan presidensial sama dengan sistem pemilu mayoritarian untuk memilih anggota legislatif.

Jika pemenang dihitung berdasarkan suara rakyat atau *populer vote*, maka siapa yang meraih suara terbanyak mendapatkan kursi eksekutif. Jika suara mayoritas mutlak diperlukan untuk mendapatkan kursi eksekutif itu, maka dilakukan putaran kedua apabila pada putaran pertama tidak ada calon pejabat eksekutif yang meraih suara 50% lebih. Sementara itu jika pemenang dihitung berdasarkan utusan atau *electoral college* (seperti di Amerika Serikat), calon yang mendapatkan utusan paling banyak (yang dipilih di setiap daerah pemilih) berhak mendapatkan kursi eksekutif.

Beragam sistem pemilu yang digunakan untuk memilih macam-macam jabatan politik itu tentu saja berpengaruh terhadap model dan jenis kampanye. Pada sistem proporsional daftar tertutup yang memberi tempat dominan bagi partai politik untuk menentukan calon terpilih, memberikan peran dominan juga kepada partai politik dalam kampanye. Pada sistem proposional daftar terbuka, partai

politik memang masih memegang peran dalam kampanye, namun peran calon tidak kalah penting karena mereka perlu melakukan kampanye pribadi. Sementara dalam sistem pemilu mayoritas menempatkan calon anggota legislatif sebagai pemegang sentral dalam kampanye. Demikian juga dalam pemilu eksekutif, peran calon presiden, gubernur dan kepala daerah sangat dominan, karena partai politik hanya mengantarkan calon.

Apabila sistem pemilu menentukan siapa yang paling dominan dalam kampanye, dalam proses pemilu (*electoral process*) masing-masing pihak yang terlibat dalam kampanye terikat oleh seperangkat peraturan kampanye yang bertujuan agar pelaksanaan kampanye bisa berjalan sesuai dengan prinsip-prinsip pemilu demokratis. Peraturan kampanye tidak hanya mengatur bagaimana kampanye direncanakan, disiapkan dan dilaksanakan, tetapi juga mengatur bagaimana dana kampanye dikumpulkan, digunakan dan dilaporkan. Pengaturan dana kampanye ini penting, karena dana kampanye menentukan kualitas, kuantitas dan intensitas kampanye, yang pada akhirnya berpengaruh terhadap keberhasilan partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif dalam merebut suara rakyat dalam pemilu.⁴

Pemilu dan kampanye memang dua hal yang tidak terpisahkan. Bagi partai politik dan calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif, pemilu adalah pintu masuk untuk menduduki jabatan publik di legislatif maupun

4 KD Edwing and Samuel Issachardoff (eds), *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*, Oregon: Hart Publishing, 2006.

eksekutif; sedang bagi rakyat, pemilu adalah arena untuk memilih orang yang mereka yakini bisa menjadi pemimpin pemerintahan. Partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif harus meyakinkan rakyat bahwa mereka layak menjadi pimpinan pemerintahan; sedang rakyat perlu mengenali lebih jauh siapa-siapa yang sekiranya pantas menjadi pemimpin mereka. Di sinilah pemilu membutuhkan kampanye. Inilah wahana partai politik dan politisi untuk meyakinkan pemilih, sekaligus wahana bagi rakyat untuk mengenali dan menilai kepantasan mereka untuk menjadi pemimpin pemerintahan.

Kampanye adalah kerja terkelola dalam pemilu yang mengupayakan orang yang dicalonkan dipilih, atau dipilih kembali dalam suatu jabatan formal. Melalui kampanye, peserta pemilu (partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif) menawarkan visi, misi dan program serta arah kebijakan yang akan dijalankan bila terpilih. Pemilih diharapkan memberikan suara kepada partai politik atau calon yang menawarkan pola dan arah kebijakan yang sesuai dengan kepentingannya.⁵

Pemilu sesungguhnya merupakan mekanisme pemindahan perbedaan ataupun pertentangan kepentingan dalam masyarakat ke lembaga perwakilan, untuk dibahas dan diputuskan secara terbuka dan beradab. Di sinilah kampanye menempati fungsi strategis, karena partai politik atau calon menawarkan alternatif kebijakan untuk menyelesaikan perbedaan, bahkan konflik kepentingan dalam masyarakat.

5 Arnold Steinberg, *Kampanye Politik Dalam Praktek*, Jakarta: PT Internusa, 1981.

Pemilih diperkirakan akan memberikan suara kepada partai politik atau calon yang menawarkan alternatif kebijakan yang dianggap mampu menyelesaikan perbedaan ataupun pertentangan kepentingan dalam masyarakat.⁶

Demi menarik simpati rakyat, partai politik dan calon merencanakan, menyiapkan dan melaksanakan kampanye menjelang hari H pemilihan. Karena kampanye bertujuan menarik simpati pemilih yang jumlahnya banyak dan berada di lokasi yang luas, sehingga membutuhkan dana besar. Dana ini diperlukan untuk membiayai beragam bentuk kegiatan kampanye, mulai dari pertemuan dari orang per orang, berdialog dengan kelompok, pertemuan massal terbuka, pemasangan poster, spanduk dan baliho di tempat umum, hingga pemasangan iklan di media massa.

Dengan demikian kampanye meliputi empat faktor penting: partai politik dan calon, program dan isu, organisasi, dan dana. Uang memiliki pengaruh penting dalam kampanye dan hasil pemilu karena kampanye tidak akan dapat berjalan baik apabila tidak didukung oleh dana yang cukup. Uang dapat digunakan untuk membeli berbagai macam barang kebutuhan kampanye, membiayai jasa dan keahlian yang dapat menunjang kegiatan kampanye. Oleh karena itu, uang adalah modal dasar kampanye.

Dibandingkan kebutuhan dana operasional sehari-hari partai politik, jumlah dana kampanye yang dibutuhkan setiap kali pemilu lebih besar meskipun kampanye hanya terjadi setiap menjelang pemilu. Kebutuhan atas dana

6 Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, dan Topo Santoso, *Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, Jakarta: Kemitraan, 2008.

kampanye itu yang kemudian mendorong partai politik dan calon mencari dan mengumpulkan dana sebanyak-banyaknya. Tidak sedikit di antara mereka yang pada akhirnya menghalalkan segala cara untuk meraup dana demi merebut dan mempertahankan posisi politik. Partai politik dan calon terpaksa mencari dari kampanye dengan segala macam cara, karena sumber dana partai politik yang berasal dari iuran anggota tidak pernah didapatnya. Sedangkan bantuan negara jumlahnya sangat terbatas.⁷

Di sisi lain, banyak pihak, baik perseorangan maupun badan hukum, yang bersedia menyumbang dana kampanye kepada partai politik dan calon. Tujuannya adalah mendapatkan akses kekuasaan melalui calon-calon terpilih di legislatif maupun eksekutif pascapemilu. Besarnya sumbangan berpengaruh buruk terhadap pengembangan kebijakan dan pengambilan keputusan pascapemilu, karena “tidak ada yang gratis” dengan dana kampanye yang telah diterima partai politik dan calon. Masalahnya menjadi semakin rumit, karena tidak semua sumbangan dana kampanye dicatat dan diketahui publik, sehingga masyarakat tidak bisa menghubungkan besarnya dana kampanye yang diberikan oleh para penyumbang dengan kebijakan yang diambil pejabat publik yang menguntungkan para penyumbang.

Di sinilah pengaturan dana kampanye itu diperlukan. Tujuan utamanya pengaturan ini adalah menjaga agar partai

7 Memang ada beberapa negara yang membiayai seluruh dana kampanye yang dikeluarkan oleh partai politik dan calon, namun sebagian besar negara hanya sedikit memberi bantuan atau malah tidak memberi bantuan sama sekali. Lihat KD Edwing and Samuel Issachardoff, *op. cit.*

politik dan pejabat publik terpilih tetap mengedepankan kepentingan rakyat dan pemilih dalam membuat kebijakan dan mengambil keputusan daripada mengutamakan kepentingan para penyumbang. Pokok-pokok materi pengaturan dana kampanye itu meliputi pembatasan, pengelolaan dan pelaporan.

Pertama, pengaturan pembatasan dana kampanye perlu dilakukan agar terjadi persaingan yang *fair* di antara peserta pemilu. Pembatasan itu meliputi besaran sumbangan, sumber-sumber sumbangan dan besaran belanja kampanye. Pembatasan ini diperlukan juga untuk mencegah penggunaan dana ilegal untuk kampanye.

Kedua, pengaturan pengelolaan dana kampanye perlu dilakukan agar partai politik, calon dan tim kampanye tidak menyalahgunakan penggunaan dana kampanye untuk tujuan-tujuan lain di luar kemenangan pemilu.

Ketiga, pengaturan pelaporan dana kampanye perlu dilakukan agar pemilih mengetahui sumber, besaran dan alokasi dana kampanye, sehingga pemilih bisa mengetahui dan mengontrol hubungan partai politik dan calon (terpilih) dalam membuat kebijakan pada pascapemilu nanti.

Arti penting pengaturan pelaporan dana kampanye adalah fakta bahwa uang telah menjadi medium penting untuk menguasai sumber daya. Uang dapat dipindahkan dan dipertukarkan tanpa meninggalkan jejak tentang sumbernya. Hal ini bisa dimanfaatkan oleh partai politik, anggota legislatif dan pejabat eksekutif untuk menukarkan uang sumbangan yang diterimanya dengan kebijakan dan keputusan yang diambil. Namun, uang juga dapat menjadi

petunjuk untuk mempelajari perilaku pejabat publik atas kebijakan dan keputusan yang mereka ambil, sehingga masyarakat bisa memastikan apakah partai politik, anggota legislatif dan pejabat eksekutif yang mereka pilih melalui pemilu lebih mengutamakan kepentingan masyarakat, atau hanya mengikuti kehendak para penyumbang, baik penyumbang perseorangan maupun badan hukum.

B. PRINSIP PENGATURAN DANA KAMPANYE

Tujuan pengaturan dana kampanye adalah untuk menjaga kemandirian partai politik, calon anggota legislatif (terpilih) dan calon pejabat eksekutif (terpilih) dari pengaruh uang yang disetor oleh para penyumbang. Hal ini perlu dilakukan karena misi partai politik dan pejabat publik adalah memperjuangkan kepentingan anggota, pemilih atau masyarakat pada umumnya. Jadi, pengaturan dana kampanye bukan bertujuan melarang partai politik dan calon menerima sumbangan, melainkan mengatur sedemikian rupa sehingga partai politik dan calon masih memiliki keleluasaan mengumpulkadan dana kampanye, tetapi pada saat yang sama mereka tetap terjaga kemandiriannya dalam memperjuangkan kepentingan rakyat.⁸

Pengaturan dana kampanye harus dibedakan dengan pengaturan dana partai politik. Pengaturan keuangan partai politik mengatur pendapatan dan belanja partai

⁸ KD Edwing and Samule Issacharoff (ed), *op. cit.*

politik untuk membiayai kegiatan operasional partai politik sepanjang tahun. Kegiatannya ini meliputi pembiayaan sekretariat, rapat-rapat partai, pendidikan politik dan kaderisasi serta kegiatan-kegiatan unjuk publik (*public expose*) yang bertujuan menjaga eksistensi partai politik, seperti perayaan ulang tahun, seminar, kajian, aksi sosial, dll. Sementara pengaturan keuangan kampanye mengatur pendapatan dan belanja kampanye yang berlangsung pada masa pemilu. Dalam hal ini semua transaksi keuangan yang dilakukan partai politik dan calon bertujuan mempengaruhi pemilih selama masa pemilu, diatur melalui pengaturan dana kampanye.

Prinsip pokok pengaturan dana partai politik maupun dana kampanye adalah sama, yakni akuntabilitas dan transparansi. Prinsip transparansi mengharuskan partai politik dan calon bersikap terbuka terhadap semua proses pengelolaan dana kampanyenya. Di sini sejumlah kewajiban harus dilakukan partai politik dan calon, seperti membuka daftar penyumbang dan membuat laporan dana kampanye, yang mencatat semua pendapatan dan belanja selama masa kampanye. Tujuan membuka daftar penyumbang dan laporan dana kampanye adalah untuk menguji prinsip akuntabilitas, yaitu memastikan tanggung jawab partai politik dan calon, bahwa dalam proses menerima dan membelanjakan dana kampanye itu berlangsung rasional, sesuai etika dan tidak melanggar aturan.

Unsur-unsur yang diatur dalam pengaturan dana kampanye meliputi sumber keuangan, jenis-jenis belanja, daftar penyumbang, laporan keuangan dan sanksi-sanksi

atas pelanggaran terhadap aturan. Secara umum sumber dana kampanye berasal dari partai politik dan calon, sumbangan perseorangan dan perusahaan; sementara dana kampanye meliputi biaya operasional kantor, pertemuan tertutup dan rapat terbuka, pemasangan poster, spanduk dan baliho, serta pemasangan iklan di media massa. Daftar penyumbang adalah dokumen penting karena dari dokumen ini dapat diketahui sesungguhnya siapa yang paling mempengaruhi partai politik dari sisi keuangan. Sementara kehadiran laporan keuangan adalah untuk menguji lebih lanjut diterapkannya prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan.

Tanpa prinsip akuntabilitas dan transparansi, partai politik, calon anggota legislatif (terpilih) dan calon pejabat eksekutif (terpilih) tidak hanya akan dijangkiti penyakit korupsi tetapi juga akan mengancam masa depan demokrasi, sebab partai politik calon dengan tata kelola dana kampanye yang buruk hampir pasti akan gagal dalam mengelola negara dan pemerintahan. Oleh karena itu, sanksi-sanksi terhadap pelanggaran peraturan dana kampanye harus ditegakkan.

Sanksinya tidak harus berupa hukuman pidana atau denda, tetapi juga sanksi administrasi. Sanksi pidana hanya mengenai pengurus partai politik, calon atau anggota tim kampanye; sedangkan sanksi administrasi sangat efektif mengenai partai politik sebagai organisasi dan orang yang berhasrat menjadi calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif. Misalnya sanksi tidak bisa mengikuti pemilu bagi partai politik dan calon yang tidak membuka daftar penyumbang dan membuat laporan dana kampanye,

akan memaksa partai politik dan calon membuat daftar penyumbang dan laporan dana kampanye. Sebab jika tidak, partai politik dan calon tersebut tidak bisa mengikuti pemilu berikutnya.

C. MATERI PENGATURAN DANA KAMPANYE

Sistem pemilu dan metode kampanye mempengaruhi jumlah dana kampanye yang dibutuhkan oleh partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif. Pengaturan dana kampanye diperlukan agar pelaksanaan kampanye berjalan efektif dan tidak terjadi persaingan tidak sehat di antara peserta pemilu. Di negara-negara yang menggunakan sistem pemilu proporsional dan pemerintahan parlementer (Eropa), cenderung memperketat pengaturan dana kampanye; sedangkan di negara-negara penganut sistem pemilu mayoritarian dan pemerintahan presidensial (Amerika) cenderung memperlonggar pengaturan dana kampanye.

Berikut beberapa materi pokok pengaturan dana kampanye yang dipraktikkan di beberapa negara demi menjamin penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas penggunaan dana kampanye:⁹

9 Lihat, IDEA International, Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu, Jakarta: IDEA International, 2002, Ingrid van Biezen, *Financing Political Parties and Election Campaigns Guidelines*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2003, dan Herbert Alexander, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Pengalaman Amerika Serikat*, Jakarta: Narasi, 2003.

Sumber Dana: Pertanyaan dasar dana kampanye adalah dari mana uang tersebut berasal dan bagaimana caranya uang tersebut bisa masuk ke dalam kas kampanye. Sumber dana kampanye di setiap negara berbeda sesuai dengan sejarah politik dan sistem pemilu yang digunakan. Sebagian besar negara di Eropa, partai politik dan calon mendapatkan sumbangan negara; sedangkan di Amerika Serikat, dana yang kampanye lebih banyak dikumpulkan dari para penyumbang. Namun banyak negara yang mengkombinasikan sumber dana kampanye secara seimbang antara dana bantuan negara dengan dana berasal dari penyumbang.

Sumbangan dari perseorangan dan badan usaha beresiko terjadinya pelanggaran hukum dengan munculnya hubungan antara uang dan keputusan politik. Oleh karena itu, peraturan dana kampanye harus menerapkan beberapa ketentuan dasar untuk mencegah konflik kepentingan, mencegah prasangka terhadap kegiatan partai politik dan calon, menjamin transparansi asal usul sumbangan dan mencegah sumbangan yang dirahasiakan. Peraturan harus menjamin kemandirian partai politik dan calon anggota legislatif (terpilih) dan calon pejabat eksekutif (terpilih) dalam mengambil kebijakan dan keputusan pada saat menduduki jabatan pascapemilu.

Pembatasan Sumbangan: Pengaturan pembatasan besaran sumbangan dana kampanye kepada partai politik dan calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif mempunyai dua tujuan: pertama, menghindari terjadinya jeratan kepentingan para penyumbang terhadap partai politik dan calon pada pascapemilu; kedua, menciptakan

kesempatan sama di antara peserta pemilu untuk mengumpulkan dana kampanye sehingga mendorong terjadinya kompetisi sehat dalam pemilu. Hal ini diperlukan untuk memastikan bahwa kampanye dan hasil dari pemilu nantinya tidak bergantung kepada siapa yang memiliki dana paling banyak.

Pembatasan sumbangan dana kampanye juga diperlukan untuk memastikan bahwa dana kampanye yang diperoleh partai politik atau calon tidak berasal dari sumber-sumber yang berpotensi merusak atau korupsi, sehingga kebijakan pemerintah yang dihasilkan oleh perwakilan partai politik dan pemimpin terpilih nantinya akan memikirkan kepentingan rakyat, bukan mewakili kelompok tertentu atau bagian dari lingkaran korupsi. Oleh karena itu berapa batasan maksimal jumlah sumbangan dana kampanye yang diperbolehkan, harus ditentukan dengan jelas.

Pembatasan Belanja: Pengaturan pembatasan belanja kampanye (*expenditure limits*) dimaksudkan untuk menjamin pemerataan kesempatan bagi para peserta pemilu baik bagi partai politik maupun calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif. Dengan demikian partai politik dan calon yang memiliki sedikit dana tetap bisa berkompetisi dengan partai politik yang memiliki dana berlimpah. Pembatasan ini juga bertujuan untuk mencegah partai politik dan calon untuk mengumpulkan dana kampanye sebanyak-banyaknya.

Pembatasan belanja kampanye dapat dilakukan secara berjenjang sesuai dengan tingkatan pemilihan dan jabatan publik yang bersangkutan. Pembatasan ini dapat mengatasi

masalah-masalah yang ditimbulkan oleh pembengkakan biaya kampanye. Implikasi adanya pembatasan pengeluaran kampanye ini adalah keharusan partai politik dan calon untuk mengajukan pernyataan dan laporan belanja kampanye pemilu kepada lembaga berwenang.

Keterbukaan: Penerapan prinsip keterbukaan (*public disclosure*) bertujuan memberikan informasi kepada publik tentang sumber, jumlah sumbangan dan jenis belanja kampanye yang dilakukan oleh partai politik dan calon baik selama maupun setelah kampanye. Informasi itu penting bagi masyarakat untuk mengetahui dan mengontrol pengaruh uang terhadap partai politik dan pejabat-pejabat terpilih dalam perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan di pemerintahan pascapemilu. Dengan demikian keterbukaan informasi dana kampanye akan membantu mengurangi ekseseks negatif dan tindakan penyalahgunaan jabatan-jabatan publik.

Keterbukaan publik bertujuan menjamin transparansi dan akuntabilitas dana kampanye. Prinsip ini mengharuskan adanya kejelasan tentang sumber dana kampanye, aliran dana kampanye, serta laporan pengelolaan dana kampanye yang jelas. Keterbukaan ini akan memudahkan rakyat untuk memantau dan mengawasi perilaku partai politik dan pejabat publik yang terpilih melalui pemilu.

Laporan dan Pertanggungjawaban: Pengaturan dana kampanye harus menegaskan bahwa partai politik, calon dan organisasi yang berhubungan dengan partai politik dan calon, wajib membuat catatan pembukuan keuangan. Pencatatan sumber-sumber dana yang diterima oleh partai

harus dibuat secara jelas termasuk jumlah dan identitas penyumbang di atas jumlah tertentu. Partai juga diwajibkan untuk menyerahkan laporan dana kampanye sebelum, selama dan setelah pemilu, dan mengumumkannya ke publik mengenai jumlah dan identitas penyumbang tersebut.

Larangan dan Sanksi: Pengaturan dana kampanye tentang larangan meliputi larangan menerima sumbangan dari pihak tertentu, melampaui jumlah tertentu, mengatasnamakan pihak lain, dan lain-lain. Sedang pengaturan sanksi diberikan kepada pihak-pihak yang melanggar larangan dan ketentuan-ketentuan lain tentang dana kampanye. Struktur dan rumusan larangan dan sanksi harus jelas, tidak menimbulkan multitafsir dan mudah dipahami.

Penegakan Hukum: Apapun pengaturan dana kampanye, akan efektif apabila diterapkan dengan mekanisme kontrol kuat dan sanksi-sanksi tegas untuk setiap pelanggaran yang dilakukan. Untuk itu diperlukan lembaga pengawas yang beranggotakan unsur independen yang memiliki spesialisasi hukum dan akuntansi dan unsur kepolisian dan unsur lain yang berwenang mengawasi dana kampanye. Lembaga itu harus memiliki wewenang cukup untuk menjalankan fungsi pengawasan.

Operasionalisasi pengaturan dana kampanye sesungguhnya merupakan pengaturan tentang pendapatan dan belanja kampanye yang dilakukan oleh partai politik peserta pemilu, calon anggota legislatif, dan calon pejabat eksekutif. Secara administrasi, pengaturan itu dipraktikkan dalam bentuk penyusunan laporan dana kampanye yang terdiri dari pendapatan dan belanja. Laporan pendapatan

dan belanja kampanye inilah yang menjadi wahana penting untuk memastikan diterapkan-tidaknya prinsip transparansi dan akuntabilitas. Dengan demikian, menganalisis laporan dana kampanye sesungguhnya menganalisis laporan pendapatan dan belanja dana kampanye berdasarkan prinsip transparansi dan akuntabilitas.

D. PERBANDINGAN BEBERAPA NEGARA

Pengaturan dana kampanye di mana pun tujuannya sama, yakni menjaga agar partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat legislatif, tetap pada jalurnya, yakni memperjuangkan kepentingan rakyat, serta menghindari kemungkinan partai politik dan calon dikendalikan oleh para penyumbang pada pascapemilu. Pengaturan dana kampanye juga bertujuan menjauhkan partai politik dan calon dari pengaruh korupsi.

Namun praktek pengaturan dana kampanye di setiap negara berbeda-beda. Di Eropa Barat besaran jumlah sumbangan dana kampanye cenderung dibatasi; demikian juga dengan belanja kampanye. Sementara di Amerika Utara, sumbangan dana kampanye cenderung tidak dibatasi, demikian juga belanjanya. Beberapa negara memberikan bantuan dana kampanye, namun di beberapa negara lain sama sekali tidak. Tabel di bawah menunjukkan perbandingan pengaturan dana kampanye di beberapa negara.¹⁰

10 Tabel disarikan dari Idea International Database, Magnus Ohman, Political Finance Regulations Around the World, An Overview of the International IDEA Database, Stockholm: International IDEA, 2012.

TABEL 2.1: PERBANDINGAN PENGATURAN DANA KAMPANYE DI BEBERAPA NEGARA

NO.	KETENTUAN PENGATURAN DANA KAMPANYE	KOREA SELATAN	INGGRIS
1	Larangan Sumbangan Dari Asing	Undang-undang mendefinisikan warga negara asing, perusahaan dan organisasi baik asing dan domestik mereka yang memenuhi syarat untuk membuat sumbangan politik.	Asing tidak dapat membuat sumbangan karena mereka tidak terdaftar sebagai donor diperbolehkan, kecuali mereka mendukung perjalanan internasional, akomodasi atau subsisten oleh petugas / staf (asalkan jumlahnya "masuk akal") partai politik. Sumbangan kepada calon sebagian besar mengikuti aturan yang sama untuk partai politik. Kontribusi terhadap kandidat dibawah £ 50 [i \$ 82] tidak dianggap sebagai sumbangan dan karena itu dapat dibuat oleh kepentingan asing.
2	Larangan Sumbangan Dari Perusahaan Swasta	Semua bentuk sumbangan dari perusahaan dilarang.	Sumbangan kepada calon sebagian besar mengikuti aturan yang sama untuk partai politik.
3	Larangan Sumbangan Dari Perusahaan Milik Pemerintah Dan Lembaga Pemerintah	Partai politik dan kandidat tidak boleh menerima sumbangan dari perusahaan milik negara maupun lembaga pemerintah.	Tidak ada

	AMERIKA	PERANCIS	BRAZIL
	Tidak boleh menerima sumbangan dari asing.	Tidak boleh menerima sumbangan dari asing.	Larangan berlaku untuk sumbangan dari pemerintah asing dan lembaga asing kepada kandidat.
	Ada baik untuk partai politik maupun kandidat, tapi perusahaan dan organisasi buruh dapat membentuk Political Action Committee (PAC) di mana mereka dapat meningkatkan kontribusi sukarela dari kelas terbatas individu dan menggunakan dana tersebut untuk mendukung kandidat federal dan komite politik.	Partai politik dan kandidat tidak boleh menerima sumbangan dari perusahaan swasta.	Tidak ada.
	Partai politik dan kandidat tidak boleh menerima sumbangan dari perusahaan milik negara maupun lembaga pemerintah.	Ada baik partai politik dan kandidat. Semua bentuk sumbangan dari perusahaan milik pemerintah dan lembaga pemerintah dilarang.	Ada, semua bentuk sumbangan dari perusahaan milik pemerintah dan lembaga pemerintah dilarang, kecuali perusahaan yang hanya memiliki kontrak kerja dengan pemerintah.

BASA-BASI DANA KAMPANYE

NO.	KETENTUAN PENGATURAN DANA KAMPANYE	KOREA SELATAN	INGGRIS
4	Batasan Maksimal Sumbangan.	<p>Tidak ada yang dapat memberikan uang untuk partai politik (melalui election commission) tanpa identitas yang jelas(anonim). Sumbangan anonim dibawah 100.000 [i \$ 120] pada suatu periode, atau 1,2 juta won [i \$ 1.500] per tahun, diperbolehkan. Asosiasi pendukung (the korean equivalent of koenkai) dapat mengumpulkan dana maksimal krw 30 juta (usd 2,5 juta) setiap tahun kepada partai politik pusat. Dan atau nd/or krw 3 juta(usd 250.000) untuk perwakilan daerah, tapi jumlah ini bisa dua kali lipat pada tahun pemilihan. Perusahaan:maksimal krw 200 juta (usd 166.000) kepada partai politik pusat dan krw 50 juta (usd 41.500) kepada partai lokal atau perwakilan individu.</p> <p>Individu :maksimal krw 100 juta dalam satu tahun kepada partai potilik (usd 83.000) dan atau krw 20 juta (usd 16.500) kepada partai lokal atau perwakilan individu.</p>	<p>Tidak ada batasan jumlah sumbangan atau pinjaman dari individu atau organisasi. Namun, untuk penerimaan diatas £500 harus berasal dari sumber (donor sumbangan/ pihak yang meminjamkan) yang sesuai dengan undang-undang. Bila organisasi/perorangan menerima donasiatau pinjaman diatas £500,mereka harus buktikan bahwa pendonor/ penyumbang/pemberi pinjaman itu diperbolehkan sesuai peraturan undang-undang.</p>
5	Larangan Sumber Daya Negara Yang Diberikan Kepada Atau Diterima Oleh Partai Politik Atau Calon Untuk Kampanye	<p>Tidak boleh menggunakan sumber daya negara untuk kepentingan kampanye.</p>	<p>Tidak boleh menggunakan sumber daya negara untuk kepentingan kampanye.</p>

	AMERIKA	PERANCIS	BRAZIL
	<p>Larangan kontribusi secara tunai yang secara agregat melebihi \$ 100 [i \$ 100] dari satu orang. Jika panitia menerima sumbangan tunai melebihi \$ 100 [i \$ 100], maka harus segera mengembalikan kelebihannya kepada penyumbang. Jika kontribusi tunai anonim lebih dari \$ 50 [i \$ 50] dapat diterima, jumlah lebih dari \$ 50 [i \$ 50] harus digunakan untuk tujuan yang tidak terkait dengan pemilihan federal.</p>	<p>Tidak ada larangan langsung, tetapi secara de facto larangan dilakukan melalui persyaratan untuk merekam atau melaporkan identitas donor.</p>	<p>Tidak ada larangan secara eksplisit, tetapi secara de facto larangan karena mekanisme diciptakan untuk membuat kontribusi (hanya melalui bank atau operasi elektronik) memerlukan identifikasi semua kontributor.</p>
	<p>Tidak boleh menggunakan sumber daya negara untuk kepentingan kampanye.</p>	<p>Tidak boleh menggunakan sumber daya negara untuk kepentingan kampanye.</p>	<p>Tidak boleh menggunakan sumber daya negara untuk kepentingan kampanye.</p>

BASA-BASI DANA KAMPANYE

NO.	KETENTUAN PENGATURAN DANA KAMPANYE	KOREA SELATAN	INGGRIS
6	Larangan Lain	Semua bentuk organisasi dan kantor pemerintah dilarang membuat sumbangan.	Definisi donor diperbolehkan mengecualikan misalnya anak di bawah umur. Menurut undang-undang political parties, election & referendum act 2009 bagian 54, beberapa penyumbang atau pemberi pinjaman yang diperbolehkan antara lain perseorangan yang sudah tercatat dalam registrasi pemilihan di uk, perusahaan (termasuk warisan), perusahaan yang teregistrasi di uk yang beroperasi di wilayah uni eropa dan melakukan bisnis di uk, partai politik yang sudah teregistrasi, perkumpulan dagang yang sudah teregistrasi di uk, perkumpulan masyarakat yang sudah tercatat di uk, kemitraan terbatas yang tercatat dan melakukan kegiatan bisnis di uk, asosiasi independen yang memiliki basn di uk, dan certain kinds of uk-based trusts
7	Pembatasan Pada Jumlah Maksimal Yang Dapat Donor Berikan Kontribusi Kepada Partai Politik Selama Periode Waktu	Tidak ada batasan pada jumlah yang dapat partai politik kumpulkan dari biaya keanggotaan partai politik. Individual maksimal dapat berkontribusi lebih dari total 20 juta won [i \$ 24.000] dalam satu tahun ke asosiasi penggalangan dana politik. Selain itu, di bawah 10 juta won [i \$ 12.000] dapat menyumbang ke calon untuk pemilihan presiden dan kandidat untuk pemilihan intra-partai kompetitif untuk pemilihan presiden. Maksimal 5 juta [i \$ 6100] won dapat menyumbang ke anggota national assembly, dan calon kandidat cadangan untuk pemilihan national assembly tingkat lokal, calon pemilu partai kepemimpinan, calon pemilihan gubernur dan walikota dari kota khusus dan kota metropolitan.	Tidak ada.

	AMERIKA	PERANCIS	BRAZIL
	Ada larangan sumbangan lebih dari USD 100 [i \$ 100] dalam bentuk tunai, pada sumbangan dari sebuah bank nasional dan sumbangan atas nama orang lain.	Tidak ada	Partai politik dan kandidat tidak boleh menerima sumbangan dari organisasi non-profit yang menerima dana asing, badan keagamaan atau amal, badan olahraga, organisasi non-pemerintah yang menerima dana publik dan organisasi masyarakat sipil kepentingan publik.
	Ada, ada batasan yang berbeda tergantung pada siapa yang memberikan kontribusi. Batasan kepada komite partai nasional per tahun kalender: individu dapat memberikan \$ 30.800 (diindeks untuk inflasi) PAC (multi-calon) dapat memberikan \$ 15.000, PAC (tidak multikandidat) dapat memberikan \$ 30.800 (diindeks untuk inflasi)	Batasan telah ada sejak undang-undang disahkan pada tahun 1988. Hukum 15 januari 1990 tentang pembatasan pengeluaran pemilu dan klarifikasi pendanaan kegiatan politik diperpanjang prinsip pembatasan pengeluaran untuk semua pemilihan terjadi di bawah hak pilih universal dalam konstituen dengan lebih dari 9.000 penduduk, batas yang ditentukan sesuai dengan jenis pemilihan. Batasan bervariasi, untuk pemilihan presiden 2002: eur 14.796.000 [i \$ 17.190.000] untuk putaran pertama dan eur 19.764.000 [i \$ 22.960.000] untuk putaran kedua.	Membatasi pada jumlah donor dapat berkontribusi kepada partai politik dalam kaitannya dengan pemilu: meskipun biasa, batas tersebut tidak ditetapkan sebagai jumlah tertentu tetapi sebagai persentase dari pendapatan atau pendapatan donor. Ini berarti bahwa batas bervariasi untuk donor yang berbeda dari jenis yang sama. Membatasi pada jumlah donor dapat berkontribusi kepada partai politik dalam kaitannya dengan pemilu: 2% dari pendapatan kotor (donor perusahaan); 10% dari pendapatan (donor individu), batas berlaku untuk sumbangan dari perorangan dan badan hukum mengacu pada pendapatan kotor pendapatan / selama tahun sebelumnya untuk pemilu.

BASA-BASI DANA KAMPANYE

NO.	KETENTUAN PENGATURAN DANA KAMPANYE	KOREA SELATAN	INGGRIS
		<p>Batas adalah 20 juta won [i \$ 24.000] tahun untuk asosiasi penggalangan dana politik bagi calon dan anggota majelis nasional.</p>	
8	Subsidi Untuk Akses Ke Media	<p>Iklan dibayarkan terlebih dahulu, tetapi ada penggantian khusus untuk pengeluaran media. Pihak dengan perwakilan parlemen menerima akses bersubsidi.</p>	<p>Ada, tergantung jumlah kandidat. Hanya untuk partai politik, tidak untuk kandidat. Setiap perusahaan media broadcast dapat menentukan alokasinya.</p>

AMERIKA	PERANCIS	BRAZIL
	<p>Sebagai contoh, batas untuk presiden dan pemilihan legislatif pada tahun 2002 (angka yang tersedia pada saat kunjungan 6) masing-masing adalah € 14.796.000 dan € 19.764.000 untuk pemilihan presiden.</p> <p>Pemilu legislatif, batasan berkisar antara 20.331 (wallis dan futuna) € ke 74.178 (konstituen-2 val d'oise) €, dengan rata-rata sebesar € 60.000. Calon dalam pemilihan subjek ke batas, kualifikasi untuk memiliki pengeluaran mereka diganti, menerima pengembalian 50% dari batas pengeluaran, terbatas pada biaya mereka telah efektif terjadi dalam kapasitas pribadi (kontribusi pribadi mereka). Batasan berlaku untuk belanja kampanye yang dikeluarkan oleh calon kepala daerah atau calon legislatif:</p> <ul style="list-style-type: none"> A) pemilihan kota di kota dengan lebih dari 9.000 penduduk, B) pemilihan kewilayahan di kanton dengan lebih dari 9.000 penduduk, C) pemilihan legislatif, D) pemilihan daerah; E) pemilihan untuk parlemen eropa, F) pemilihan presiden ". (hal. 8f) (greco (2009) evaluasi laporan perancis, transparansi partai pendanaan (tema ii)) 	
Tidak ada.	Partai politik dan kandidat mendapatkan akses gratis ke media.	Akses gratis ke radio dan tv tersedia secara permanen, dengan ketentuan khusus dan waktu tambahan selama periode pemilu.

BASA-BASI DANA KAMPANYE

NO.	KETENTUAN PENGATURAN DANA KAMPANYE	KOREA SELATAN	INGGRIS
		<p>Pihak menerima penggantian biaya khusus untuk media, setengah biaya jika mereka mencapai 10% suara dan semua jika mereka mencapai 15%.</p>	
9	<p>Bantuan Negara Untuk Kampanye</p>	<p>Pembebasan pajak untuk kontribusi politik. Biaya kampanye tertentu ditanggung oleh negara atau pemerintah daerah untuk kandidat. Partai politik warga aula, gimnasium atau pusat budaya, yang dimiliki atau dikelola oleh pemerintah negara bagian atau lokal, untuk rapat-rapat umum. 10% dari subsidi negara kepada partai politik harus digunakan untuk "pengembangan politik perempuan".</p>	<p>The Electoral Commission sesuai dengan undang-undang the Political Parties, Elections And Referendums Act 2000 (PPERA) bagian 12, bertugas untuk menyalurkan dana kepada partai politik yang berhak. Alokasi dana yang diberikan mulai dari £2 juta setiap tahun. Bertujuan untuk membantu proses pembuatan kebijakan. Alokasi dana 2 juta pounds tersebut dibagikan kepada partai-partai sesuai dengan duduk di legislatif dan memiliki minimal dua kursi dalam House Of Commons.</p>
10	<p>Larangan Jual Beli Suara</p>	<p>Vote buying dan money politik dilarang.</p>	<p>Vote buying dan money politik dilarang.</p>

	AMERIKA	PERANCIS	BRAZIL
			Akses non-pemilu yang tersedia kepada pihak dengan perwakilan parlemen. Selama periode pemilu, 33% dari waktu yang dialokasikan atas dasar kesetaraan bagi semua pihak bahwa, selain memiliki perwakilan parlemen, memiliki calon terdaftar, dan 67% sesuai dengan bagian mereka dari kursi dalam pemilu sebelumnya untuk kamar deputi.
	Keringanan pajak, jadi disebut 527s (berikut bagian 527 dari internal revenue code) adalah organisasi politik dibebaskan dari pajak. Mereka mungkin tidak mengkoordinasikan kegiatan mereka dengan calon atau partai.	Pengurangan pajak, dan penyediaan ruangan. Untuk materi kampanye pengurangan pajak sumbangan dan bantuan untuk kelompok parlemen, dan ruang yang disediakan untuk memasang poster. Jika perbedaan gender di antara kandidat lebih besar dari 2%, subsidi untuk partai politik berkurang oleh 3/4 dari perbedaan ini.	Tempat untuk pertemuan kampanye. Partai-partai politik diberikan penggunaan fasilitas umum untuk pertemuan mereka dan konvensi. Minimal 5% dari subsidi negara harus digunakan untuk mempromosikan partisipasi politik perempuan.
	Vote buying dan money politik dilarang.	Vote buying dan money politik dilarang.	Dilarang selama periode kampanye tim sukses kampanye partai politik dan kandidat untuk membuat sumbangan uang tunai atau untuk memproduksi, menggunakan atau mendistribusikan t-shirt, gantungan kunci, cangkir, keranjang makanan atau lainnya baik atau produk yang mungkin memberikan dia / keuntungan apapun atas pemilih.

BASA-BASI DANA KAMPANYE

NO.	KETENTUAN PENGATURAN DANA KAMPANYE	KOREA SELATAN	INGGRIS
11	Larangan Penggunaan Aset Negara Untuk Kampanye	Pejabat publik tidak boleh kampanye saat bertugas, dan lembaga-lembaga publik tidak bisa terlibat dalam kampanye.	Segala bentuk pengeluaran negara untuk partai politik atau kandidat akan dianggap sebagai bentuk sumbangan dilarang. Pns juga diminta untuk bertindak secara netral.
12	Pembatasan Jumlah Dana Kampanye Yang Dapat Dikeluarkan	<p>Biaya kampanye partai politik untuk pemilihan presiden dan legislatif tunduk pada batasan dalam uu pejabat publik. Beberapa ukuran populasi di daerah pemilihan; beberapa bervariasi per jenis pemilihan.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pemilihan presiden: jumlah penduduk × 950 2. The pemilihan anggota majelis nasional dari konstituen lokal: $100.000.000 + (\text{jumlah penduduk} \times 200 \text{ won}) + (\text{jumlah dari eup / myeon / dong} \times 200.000.000)$ 3. Pemilihan proporsional perwakilan anggota majelis nasional: jumlah of populasi × 90 memenangkan 4. Terpilihnya kota / apakah anggota dewan dari konstituen lokal: $40.000.000 + (\text{jumlah penduduk} \times 100 \text{ won})$ 	<p>£30,000 [i\$ 49,000] per konstituen atau £810,000 [i\$ 1,330,000] (Inggris Raya), £120,000 [i\$ 198,000] (Scotlandia) dan £60,000 [i\$ 99,000] (wales), tidak boleh melebihi (£30,000 [i\$ 49,000] per kosntituen di Irlandia Utara.</p>

	AMERIKA	PERANCIS	BRAZIL
	Keterlibatan pegawai negara dalam kampanye dibatasi	Aset negara tidak boleh digunakan untuk kegiatan kampanye.	Selama tahun-tahun menjelang pemilu, dilarang untuk instansi dari administrasi publik mendistribusikan baik dalam bentuk barang, nilai-nilai atau manfaat, kecuali yang diperlukan dalam kasus bencana atau program sosial yang berwenang. Selama tiga bulan sebelum pemilu, ada serangkaian pembatasan terhadap perilaku pejabat publik dan karyawan yang mungkin mempengaruhi kesetaraan di antara kandidat dalam kontes pemilu, seperti pinjaman atau penggunaan bangunan umum, barang, bahan atau jasa.
	Partai politik tunduk pada batasan dalam kaitannya dengan pengeluaran yang dilakukan dalam koordinasi dengan calon (presiden dan untuk kantor pemerintah federal). Namun, tidak ada batas seperti untuk belanja dibuat tanpa koordinasi tersebut (pengeluaran independen).	Tidak ada plafon dalam pembiayaan untuk partai politik yang tetap sebelum pemilu. Partai politik harus menghormati hanya pada batas biaya yang diterapkan dalam setiap daerah pemilihan di mana mereka mendukung kandidat. Di sisi lain, calon harus menyatakan jumlah uang yang berasal dari partai politik. Partai politik harus menghormati batasan biaya yang diterapkan dalam setiap daerah pemilihan di mana mereka mendukung kandidat batas tergantung pada jenis pemilu dan penduduk masing-masing konstituen	Batasan pengeluaran hanya berlaku pada kandidat, tidak pada partai politik.

BASA-BASI DANA KAMPANYE

NO.	KETENTUAN PENGATURAN DANA KAMPANYE	KOREA SELATAN	INGGRIS
		<p>5. Pemilihan proporsional perwakilan kota / apakah anggota dewan: 40.000.000 + (jumlah penduduk × 50 won)</p> <p>6. Pemilihan walikota / do gubernur: (a) pemilihan khusus walikota kota metropolitan dan walikota kota metropolitan: 400.000.000 (200.000.000 ketika nomor populasi pendek dengan dua juta) + (jumlah penduduk × 300 won) (b) pemilihan dari do gubernur: 800.000.000 (300.000.000 ketika nomor populasi adalah pendek dengan satu juta) + (jumlah populasi × 250)</p> <p>7. Terpilihnya otonom gu / si / anggota dewan gun dari konstituen lokal: 35.000.000 + (jumlah penduduk × 100 won) 8. Pemilihan proporsional perwakilan otonom gu / si / gun anggota dewan: 35.000.000 + (jumlah penduduk × 50 won)</p> <p>9. The pemilihan kepala of otonom gus / sis / senjata: 90.000.000 + (jumlah penduduk × 200 won) + (jumlah dari eup / myeon / dong × 100.000.000)” ((public official election act, 1994 (sebagai. Diubah dengan uu no 11070 dari 2011))</p>	
13	Pembatasan Dana Kampanye Yang Dapat Dikeluarkan	Ada, batasan dihitung dari kelipatan dari ukuran penduduk di setiap daerah pemilihan, beberapa bervariasi per jenis pemilihan	Jumlah batasan dikombinasikan dengan jumlah per pemilih terdaftar, jumlah yang tepat tergantung pada jenis konstituen, dan lebih tinggi jika dpr telah duduk selama lebih dari 55 bulan.

	AMERIKA	PERANCIS	BRAZIL
	<p>Batasan pengeluaran hanya berlaku untuk kandidat (presiden dan untuk kantor pemerintah federal) yang menerima subsidi negara dalam pemilihan umum. Kandidat yang menerima subsidi negara harus membatasi pengeluaran dengan jumlah hibah.</p>	<p>Batasan tergantung pada tipe pemilihan umum dan populasi dari konstituen.</p>	<p>Ada ketentuan untuk pengaturan undang-undang khusus sebagainya membatasi berlaku untuk setiap kantor dalam sengketa, yang akan dikeluarkan selambat-lambatnya tanggal 10 juni tahun pemilu.</p>

BASA-BASI DANA KAMPANYE

NO.	KETENTUAN PENGATURAN DANA KAMPANYE	KOREA SELATAN	INGGRIS
14	Kewajiban Partai Politik Menyerahkan Laporan Dana Kampanye Secara Berkala	Partai politik harus menyerahkan laporan dana kampanye secara berkala.	Partai politik harus membuat laporan tahunan, rekening, dan sumbangan dan pinjaman pengembalian triwulanan (dengan kelayakan untuk pembebasan). Partai politik harus membuat laporan khusus yang berbeda masing-masing untuk laporan sumbangan setiap minggu dan pengembalian pinjaman (dengan kelayakan untuk pembebasan), serta pengeluaran kampanye. Laporan sumbangan dan pinjaman hanya untuk dana yang melebihi £7,500 yang diterima oleh kantor pusat partai atau salah satu unit keuangan partai. Sedangkan sumbangan atau pinjaman yang jumlahnya di bawah jumlah yang ditentukan, harus dilaporkan pada tahun yang sama jumlah sumbangan atau pinjaman mencapai thresholds pada tahun yang sama. Laporan keuangan dilakukan setiap tiga bulan sekali (setiap 3 bulan). Semua partai yang teregistrasi pada komisi pemilihan harus menyerahkan laporan tahunan atas rekening mereka untuk dipublikasikan.

	AMERIKA	PERANCIS	BRAZIL
			Namun, hal ini tidak selalu terjadi dan partai politik yang kemudian menetapkan batas sendiri untuk kandidat mereka, dan harus menyampaikan batas ini untuk lembaga penyelenggara pemilu. Batasan ini kemudian dapat bervariasi antara kandidat untuk posisi yang sama. Jika hukum khusus tidak diterima, partai politik berhak untuk memutuskan sendiri batas berlaku untuk setiap pencalonan dan harus mengkomunikasikan batas lembaga penyelenggara pemilu ketika mereka mendaftar kandidat mereka.
	<p>Tim sukses kandidat, tim sukses partai politik, dan PAC yang wajib memberikan laporan berkala mengungkapkan uang yang mereka mendapatkan dan gunakan.</p> <p>Tim sukses kandidat, tim sukses partai politik dan pac diminta untuk menyerahkan laporan berkala dan mengumumkan kepada publik perolehan dana kampanye serta pengeluaran dana kampanye mereka. Kandidat harus mengidentifikasi, misalnya, semua PAC dan tim sukses partai politik yang memberikan kontribusi, dan mereka harus mengidentifikasi individu yang memberi mereka lebih dari \$ 200 [i \$ 200] dalam siklus pemilu. Selain itu, mereka harus mengungkapkan pengeluaran melebihi \$ 200 [i \$ 200] per siklus pemilu untuk setiap individu atau vendor.</p>	Partai politik wajib menyerahkan laporan dana kampanye secara berkala.	Partai politik harus menyerahkan laporan tahunan pada tingkat nasional, negara bagian dan kota. Partai-partai politik harus menyerahkan saldo pertanggungjawaban bulanan selama empat bulan sebelum dan dua setelah pemilu.

BASA-BASI DANA KAMPANYE

NO.	KETENTUAN PENGATURAN DANA KAMPANYE	KOREA SELATAN	INGGRIS
			<p>Partai yang pendapatan kotor dan total pengeluarannya di bawah £250,000 harus menyerahkan laporan keuangan. Unit keuangan partai yang pendapatannya di atas £25,000 juga harus memberikan laporan kepada komisi pemilihan. Partai dan unit keuangan partai yang pendapatan atau pengeluarannya di atas £250,000 harus menyertakan bukti audit keuangan. Partai politik yang melanggar deadline untuk menyerahkan laporan keuangan denda £500, dan untuk unit keuangan yang melanggar deadline dikenakan denda £100.</p>
15	Laporan Dana Kampanye Kandidat/ partai politik Terbuka Untuk Publik	Laporan dana kampanye harus terbuka untuk publik.	<p>Kandidat harus menyerahkan laporan pengeluaran untuk pemilihan parlemen. Partai politik harus memberikan laporan atas sumbangan dan pinjaman yang mereka terima dan dikirimkan ke nomor rekening mereka untuk dipublikasikan oleh komisi pemilihan, partai politik harus memastikan bahwa mereka hanya menerima sumbangan dan pinjaman dari sumber-sumber yang diperbolehkan sesuai peraturan dan tercatat dalam pemilihan umum. Serta tidak melebihi batasan pengeluaran selama kampanye pemilihan umum, dan melaporkan pengeluarannya kepada komisi pemilihan.</p>

	AMERIKA	PERANCIS	BRAZIL
	<p>Tim sukses kandidat, tim sukses partai politik, dan PAC harus membuat laporan dana kampanye secara berkala dan membuka kepada publik jumlah dana yang telah mereka mendapatkan dan gunakan untuk kampanye.</p>	<p>Ya, sejak tahun 2011, kandidat harus menyerahkan nomor rekening dana kampanye mereka ke cncfcp oleh jumat 10 setelah putaran 1 pemilihan.</p>	<p>Kandidat untuk pemilu mayoritas harus menyerahkan laporan kampanye pendapatan dan beban melalui komite keuangan masing-masing; kandidat untuk pemilu proporsional dapat menyampaikan laporan baik secara pribadi atau melalui komite keuangan mereka.</p>

BASA-BASI DANA KAMPANYE

NO.	KETENTUAN PENGATURAN DANA KAMPANYE	KOREA SELATAN	INGGRIS
16	Keharusan Partai Politik/Kandidat Mengumumkan Nama Penyumbang	Hal-hal pribadi dan jumlah donor yang menyumbangkan lebih dari 3.000.000 [i \$ 3.600] per tahun (5.000.000 [i \$ 6100] dipublikasikan.	Semua pihak melaporkan yaitu donasi / pinjaman laporan informasi keuangan, pengeluaran kembali kampanye dan laporan rekening yang dibuat tersedia di website electoral commission. Ini termasuk faktur dan kuitansi (dalam bentuk pdf) pengeluaran kampanye. Informasi laporan dana kampanye juga terbuka untuk umum.
17	Lembaga Yang Menerima Laporan Keuangan/Dana Kampanye Dari Partai Politik/ Kandidat	National Election Commission (NEC)bertanggung jawab untuk managemen pemilihan umum, referendum nasional dan wilayah, administrasi keuangan partai politik, pendidikan kewarganegaraan, membuat atau mengamandemen peraturan hukum yang berkaitan dengan pemilihan umum.	Detail untuk dimasukkan dalam laporan sumbangan yang diterima. Sumbangan dan laporan pinjaman di irlandia utara tidak dipublikasikan (lihat bagian iv bab 6 ppera) karena alasan keamanan yang sedang berlangsung.
18	Lembaga Tertentu Yang Bertanggung Jawab Untuk Memeriksa Laporan Keuangan Partai Politik/Dana Kampanye Dan / Atau Menyelidiki Pelanggaran	National Election Commission (NEC)bertanggung jawab untuk managemen pemilihan umum, referendum nasional dan wilayah, administrasi keuangan partai politik, pendidikan kewarganegaraan, membuat atau mengamandemen peraturan hukum yang berkaitan dengan pemilihan umum.	Partai-partai politik dan entitas diatur lain di bawah ppera menyerahkan kembali ke Electoral Commission. Calon menyerahkan kembali kepada petugas yang relevan seperti yang ditentukan dalam bagian yang relevan dari peraturan perundang-undangan. Untuk pemilihan umum di inggris parlemen ini adalah chief returning officer di tingkat lokal, sering disebut sebagai returning officer. Dalam bagian 87a rpa (a) diwajibkan untuk menyampaikan salinan kembali ke komisi.

	AMERIKA	PERANCIS	BRAZIL
	Laporan dana kampanye dapat diakses di website fec (www.fec.gov)	Partai politik dan kandidat harus mengumumkan nama penyumbang	Laporan keuangan tahunan akan diterbitkan dalam lembaran negara oleh lembaga penyelenggara pemilu. Selama tahun-tahun pemilu, partai dan kandidat diwajibkan untuk menerbitkan laporan rinci tentang pendapatan dan pengeluaran kampanye mereka di situs web yang dibuat oleh lembaga penyelenggara pemilu.
	Laporan harus mengidentifikasi semua Political Action Committees (PAC) dan komite partai yang memberikan kontribusi, dan mereka harus mengidentifikasi individu yang memberi mereka lebih dari \$ 200 [i \$ 200] dalam siklus pemilu.	Partai politik dan kandidat harus membuat laporan dana kampanye.	Hanya laporan akhir dan konsolidasi pendapatan dan biaya kampanye harus jelas menunjukkan identitas dan jumlah disumbangkan oleh penyumbang.
	Federal Election Commission (FEC) bertugas untuk melakukan administrasi dan menegakkan hukum the federal campaign finance. Secara yurisdiksi berwenang mengawasi keuangan kampanye pemilihan legislatif, senat dan presiden. Bertugas menerima laporan keuangan, mereview akurasi dan kelengkapan laporan tersebut, membuat laporan tersebut agar bisa diakses oleh publik 48 jam setelah penyerahan laporan, membuat database informasi keuangan tersebut. Sehingga masyarakat dapat mengakses laporan dan database tersebut melalui catatan publik di kantor fec dan internet.	National Commission For Campaign Accounts And Political Funding (CNCCFP)	Tribunal Superior Eleitoral, Revenue Service menerima informasi tentang sumbangan politik dari donor. Mereka harus menyatakan sumbangan pada formulir pajak, sumbangan walaupun tidak dapat dikurangi.

BASA-BASI DANA KAMPANYE

NO.	KETENTUAN PENGATURAN DANA KAMPANYE	KOREA SELATAN	INGGRIS
19	Lembaga Lainnya Memiliki Peran Formal Dalam Pengawasan Dana Politik	National Election Commission (NEC) menyelenggarakan pemilihan umum, mencegah, mengawasi dan mengontrol terjadinya pelanggaran hukum dalam pemilihan, mengoperasikan petugas yang bertugas mengawasi/ monitor kelompok, atau relawan untuk melaporkan bila terjadi kecurangan. NEC dapat memberikan peringatan, koreksi atau pencabutan hak bila terjadi pelanggaran hukum kepada pelanggar. Bila pelaku pelanggaran tidak mendengarkan peringatan tersebut, NEC dapat melakukan tuntutan hukum atau meminta agar dilakukan investigasi	The Electoral Commission (komisi pemilihan umum) memiliki tanggung jawab utama untuk menyelidiki pelanggaran peraturan keuangan politik termasuk dana kampanye. Polisi dan pengadilan juga bertanggung jawab untuk menyelidiki pelanggaran peraturan keuangan politik. Houses Of Parliament memiliki komisioner parlemen untuk standar, yang memelihara pelaporan dan pencatatan keuangan anggota parlemen. Komisi tersebut dimiliki oleh masing-masing House Of Commons dan House Of Lords. Independent Parlemen Standards Authority menetapkan pengawasan dan administrasi pengeluaran parlemen. Komite standar dalam public life, sebuah badan penasehat independen untuk pemerintah, telah melakukan sejumlah tinjauan dari sistem keuangan kampanye.
20	Sanksi Terhadap Pelanggaran Dana Kampanye	Denda, penjara, penyitaan, tidak mendapatkan subsidi, kehilangan hak politik, dan sebagainya.	Berbagai peringatan ("pemberitahuan") diberikan untuk menghentikan pelanggaran, serta denda tetap dan variabel, penyitaan dan dalam penjara kasus yang parah dan deregistrasi dari partai politik. Sanksi : <ul style="list-style-type: none"> • denda maksimal £5,000 • hukuman penjara 6 bulan • denda maksimal £5,000 atau 12 bulan penjara

	AMERIKA	PERANCIS	BRAZIL
	<p>Federal Election Commission (FEC) memiliki yurisdiksi eksklusif atas penegakan hukum perdata hukum dana kampanye federal, sedangkan departemen kehakiman menuntut pelanggaran pidana. Jika fec menentukan bahwa ada dugaan bahwa pelanggaran telah/akan terjadi mungkin merujuk kasus tersebut kepada jaksa agung. FEC saat ini juga memiliki yurisdiksi eksklusif melalui FECA (Federal Election Campaign Act 2008) untuk penegakan hukum dan otoritas untuk melakukan investigasi, menerima bukti, dalam rangka penegakan hukum. Otoritas penegakan hukum pidana, sekarang bahkan lebih penting di bawah bcra, dipertahankan oleh departemen kehakiman.</p>	<p>Pengadilan dan institusi untuk tujuan ini komisi Nationale Des Comptes De Campagne Et Des Financements Politiques (CNCCFP) merujuk kasus kemungkinan penyimpangan jaksa penuntut umum, polisi atau otoritas pajak untuk penyelidikan lebih lanjut. Kementerian komisi transparansi keuangan politik (ctfvp), kementerian dalam negeri, prefektur di tingkat lokal, departemen pencegahan korupsi pusat (SCPC), inspektur pajak dan otoritas peradilan.</p>	<p>Tribunal Superior Eleitoral (Superior Electoral Court). Untuk memeriksa laporan keuangan tahunan, penyelenggara pemilu (kpu) dapat meminta dukungan teknis dari pengadilan audit di tingkat nasional dan negara, dan untuk memeriksa laporan dana kampanye juga dari cabang pengadilan di distrik federal dan tingkat kota. Kpu juga telah menandatangani perjanjian kerja sama dengan dinas pendapatan untuk melacak sumbangan ilegal tidak dilaporkan sumbangan.</p>
	<p>Denda, penjara, perampasan. Pengeluaran yang berlebihan : denda maksimal \$ 5.000, atau hukuman penjara maksimal 1 tahun. Pengeluaran tidak sesuai atau laporan yang tidak sesuai :denda maksimal \$ 10.000, atau hukuman penjara maksimal 5 tahun</p>	<p>Denda, penjara, kehilangan pendanaan publik, kehilangan jabatan. Electoral code memberikan sanksi dalam bentuk sanksi finansial, politik dan kriminal. Sanksi finansial: hilangnya dana publik untuk partai politik dan hilangnya penggantian calon, sanksi politik: ketidaklayakan bagi calon (yang kadang-kadang dapat diberhentikan dari jabatannya ketika mereka terpilih kandidat).</p>	<p>Denda kehilangan pendanaan publik, deregistrasi partai, kehilangan pencalonan bagi calon, kehilangan keterpilihan, decertification kantor dan berhenti dari kantor bisa diterapkan untuk kandidat yang melanggar peraturan keuangan. Denda, kehilangan dana publik selama dua tahun dan bahkan hukuman deregistrasi bisa dikenakan pada partai politik.</p>

BASA-BASI DANA KAMPANYE

BAB III

Pengaturan Dana Kampanye

A. PERKEMBANGAN PENGATURAN

Naskah asli UUD 1945 yang disahkan sebagai konstitusi Republik Indonesia oleh PPKI pada 18 Agustus 1945, memang tidak menyebut satu pun kata “demokrasi” dan “pemilu”. Namun ketentuan, bahwa “Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat,”¹ menunjukkan konstitusi menganut paham demokrasi. Oleh karena itu, pada masa awal berlakunya UUD 1945, pemerintah Indonesia tetap merencanakan penyelenggaraan pemilu, meskipun hal itu baru bisa terwujud pada tahun 1955, saat berlaku UUDS 1950.²

Pemilu 1955 merupakan pemilu pertama Republik Indonesia di tengah berbagai macam keterbatasan sebagai negara yang baru merdeka. Semangat membangun negara demokrasi berhasil mengalahkan perbedaan dan persaingan di antara aktor-aktor politik, sehingga Pemilu 1955 berlangsung lancar, tertib, aman, dan damai.

1 Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 naskah asli.

2 Panitia Pemilihan Indonesia, *Indonesia Memilih: Pemilihan Umum di Indonesia jang Pertama untuk Memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakjat dan Konstituante*, Jakarta: Panitia Pemilihan Indonesia, 1958.

Penyelenggaraan Pemilu 1955 benar-benar menerapkan prinsip-prinsip pemilu demokratis, sehingga ketika hasil pemilu untuk memilih anggota DPR dan Dewan Konstituante ini diumumkan, semua pihak bisa menerima. Memang media melaporkan terjadi banyak pelanggaran, namun derajat pelanggaran itu masih bisa ditolerir sehingga tidak menimbulkan masalah di kemudian hari.

Di antara pelanggaran yang dilaporkan media itu adalah pemanfaatan aparat pemerintah, khususnya pegawai negeri yang bekerja di pemerintah daerah, untuk kampanye memenangkan partai politik tertentu. Media juga melihat adanya ketimpangan pelaksanaan kampanye: di satu pihak, terdapat partai politik yang mampu melakukan kampanye besar-besaran karena dukungan dana kuat; di lain pihak, banyak partai politik yang melakukan kampanye sekadarnya saja karena tidak memiliki dana cukup. Meskipun demikian, di tengah keterbatasan dan persaingan ketat, kampanye berlangsung meriah sekaligus tertib dan damai.³

UU No. 7/1953 yang menjadi dasar penyelenggaraan Pemilu 1955 tidak mengatur tentang pelaksanaan kampanye. Bahkan kata “kampanye” sama sekali tidak ada dalam undang-undang tersebut. Meskipun demikian bukan berarti tidak ada peraturan kampanye. Selain mengeluarkan peraturan jadwal pemilu yang di dalamnya terdapat jadwal kampanye, Panitia Pemilihan Indonesia (PPI) juga mengeluarkan peraturan kampanye. Peraturan ini mengatur tentang bentuk-bentuk kampanye dan larangan-larangan

3 Herbert Feith, *Pemilu 1955 di Indonesia*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 1999.

yang tidak boleh dilakukan dalam kampanye. Dalam peraturan ini sama sekali tidak ada pengaturan tentang dana kampanye. Peraturan yang sangat sederhana ini ternyata berhasil menciptakan kampanye tertib dan damai.⁴

Mengapa UU No. 7/1953 dan peraturan PPI tidak mengatur kampanye dan dana kampanye? Tidak ditemukan dokumen resmi yang menjawab pertanyaan ini. Namun bisa diperkirakan, saat itu memang belum dibutuhkan peraturan kampanye dan dana kampanye, karena para pembuat undang-undang dan PPI, percaya bahwa kampanye akan bisa berjalan baik sesuai tujuannya. Kampanye belum begitu kompleks dan mahal, karena hanya berupa pemasangan alat peraga dan rapat-rapat terbuka, sehingga tidak membutuhkan pengaturan khusus. Bentuk-bentuk kampanye yang masih sederhana ini juga terjadi di negara-negara demokrasi lainnya.⁵

Kisah sukses penyelenggaraan Pemilu 1955 tidak berlanjut karena DPR dan kabinet hasil pemilu tidak bisa bekerja baik. Dewan Konstituante dilanda perdebatan berkepanjangan sehingga target penetapan konstitusi baru tidak tercapai. Dalam situasi ini, atas dukungan militer, Presiden Soekarno membubarkan DPR dan Dewan Konstituante, lalu memberlakukan sistem demokrasi

4 Panitia Pemilihan Indonesia, *Ibid.*

5 Kompleksitas kampanye di Eropa dan Amerika Utara mulai muncul pada 1970-an pada saat mana partai politik dan calon menggunakan televisi sebagai arena kampanye. Kampanye di televisi ini menjadi sangat mahal, padahal pada saat itu partai politik mulai kesulitan menggalang dana dari anggota partai politik. Meningkatkan dana sumbangan dari perseorangan maupun perusahaan akhirnya mendorong lahirnya pengaturan dana kampanye, karena semua pihak menyadari besarnya dana sumbangan bisa mempengaruhi kebijakan partai politik dan calon yang menduduki kursi legislatif dan eksekutif nanti.

terpimpin, di mana Soekarno memposisikan diri sebagai “bapak” semua kekuatan dan golongan. Soekarno tidak merencanakan pemilu karena dia yakin jika kekuatan politik dan golongan fungsional dipersatukan, hal itu sudah mencerminkan demokrasi Indonesia yang sebenarnya.

Perpindahan kekuasaan dari Soekarno bersama demokrasi terpimpinnya ke rezim Orde Baru di bawah kendali Jenderal Soeharto, tidak membawa perubahan politik. Sistem pemerintahan tetap monolitik dan sentralistik. Jika sebelumnya semua berujung ke Soekarno, kini kekuasaan sepenuhnya di tangan Jenderal Soeharto dan elit militer sekelilingnya. Beberapa partai politik yang dibekukan oleh Soekarno, tetap tidak bisa hidup kembali; janji penyelenggaraan pemilu tidak segera terwujud.

Meskipun demikian rezim Orde Baru menyadari, pemilu harus dilaksanakan karena pemilu akan menjadi basis legitimasi politik. Masalahnya adalah, bagaimana rezim Orde Baru bisa memenangkan pemilu, yang berarti mendapatkan dukungan dari rakyat. Di sinilah, Orde Baru lalu membentuk kendaraan politik bernama Golongan Karya atau Golkar yang diikuti dalam Pemilu 1971. Pemilu ini diselenggarakan berdasar Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat (UU No. 15/1969).

Pemilu 1971 diikuti 10 peserta: Golkar, NU, Parmusi, PNI, PSII, Parkindo, Partai Katolik, Perti, IPKI, dan Murba. Pemilu ini dimenangkan secara mutlak oleh Golkar setelah mendapat sokongan penuh dari militer dan birokrasi. UU No. 15/1969 memang melarang anggota TNI/Polri mengikuti

pemilu sebagai imbalan atas diperolehnya kursi gratis di DPR dan DPRD. Namun dalam pelaksanaan pemilu, militer bersama jajaran birokrasi bekerja keras memenangkan Golkar melalui berbagai cara, mulai dari kampanye besar-besaran, mengintimidasi pemilih hingga manipulasi hasil penghitungan suara.

Mengenai kampanye, UU No. 15/1969 memang mengaturnya. Ini sebuah kemajuan mengingat UU No 7/1953 yang sama sekali tidak mengatur kampanye. Hanya saja pengaturan kampanye dalam UU No. 15/1969 sangat terbatas: pertama, undang-undang menyebutkan bahwa dalam penyelenggaraan pemilu *dapat* diadakan kampanye, dan; kedua, pengaturan lebih lanjut tentang kampanye *diatur oleh* peraturan pemerintah.⁶ Sayangnya, Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1970 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969 tentang Pemilihan Umum Anggota-anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat (PP No. 1/1970) juga tidak mengatur secara rinci tentang pelaksanaan kampanye.

PP No. 1/1969 berisi tiga hal tentang kampanye: pertama, larangan kampanye bagi mereka yang tidak mempunyai hak pilih, larangan mempersoalkan Pancasila dan UUD 1946, dan larangan memfitnah dan menghina pemerintah, perseorangan dan organisasi/negara asing; kedua, mengatur batasan waktu kampanye selama 60 hari, dan; ketiga, meminta izin atas penggunaan alat-alat dan bentuk-bentuk kampanye sebelum pelaksanaan kampanye

6 Pasal 20 UU No. 15/1969.

kepada penguasa setempat.⁷ Sama dengan UU No. 15/1969, PP No. 1/1969 sama sekali tidak mengatur tentang dana kampanye.

Kekosongan peraturan ini dimanfaatkan Golkar untuk menggalang dana kampanye sebanyak-banyak agar dapat menggelar kampanye besar-besaran. Karena sepanjang 32 usia Orde Baru tidak pernah dilakukan perubahan ketentuan kampanye dalam UU No. 15/1969, maka selama itu ketentuan-ketentuan kampanye dalam PP No. 1/1970 bertahan. Artinya, selama itu pula Golkar leluasa menggalang dana kampanye untuk membiayai kampanye dan operasi pemenangan pemilu. Ini kontras dengan PPP dan PDI yang mengalami kesulitan untuk mengumpulkan dana, sehingga kedua partai tersebut tidak mampu mengimbangi kemeriahan kampanye Golkar.

Peran penting kampanye dalam mengumpulkan suara pemilih, dan peran penting uang dalam menggalang kampanye, disadari sepenuhnya oleh para perancang undang-undang pemilu transisi, yakni pemilu pertama setelah rezim Orde Baru jatuh. Lebih-lebih perkembangan media televisi sudah demikian pesat dan mampu menjangkau 85% penduduk, sehingga siapa yang memiliki dana banyak bisa membeli slot iklan televisi lebih besar dan berpeluang meyakinkan pemilih lebih luas. Oleh karena itu RUU Pemilu untuk Pemilu 1999 membuat banyak ketentuan tentang kampanye dan dana kampanye. Sayangnya, rancangan tersebut tidak semuanya disetujui oleh DPR yang masih

⁷ Pasal 54-59 PP No. 1/1970.

dikuasai oleh Golkar bersama PPP dan PDI, yang sama-sama merasa belum siap untuk mengikuti peraturan dana kampanye ketat.

Akibatnya UU No. 3/1999 hanya sedikit mengatur dana kampanye, meskipun yang sedikit ini masih lebih banyak dari pengaturan sebelumnya. Pengaturan dana kampanye terdiri dari 2 pasal, yang masing-masing terdiri dari 4 dan 3 ayat. Ketentuan itu meliputi sumber dana kampanye, pembatasan dana kampanye, sumber yang dilarang, laporan dana kampanye dan sanksi. Berikut bunyi lengkap ketentuan dana kampanye dalam UU No. 3/1999:⁸

Pasal 48

(1) Dana kampanye Pemilihan Umum masing-masing Partai Politik Peserta Pemilihan Umum dapat diperoleh dari:

- a. Partai Politik Peserta Pemilihan Umum yang bersangkutan;*
- b. Pemerintah, yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;*
- c. Pihak-pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi badan-badan swasta, perusahaan, yayasan, atau perorangan.*

(2) Batas dana kampanye yang dapat diterima

⁸ Pasal 48 dan 49, UU No. 3/1999.

oleh Partai Politik Peserta Pemilu ditetapkan oleh KPU.

- (3) Dana dan bantuan lain untuk kampanye Pemilihan Umum masing-masing Partai Politik tidak boleh berasal dari pihak asing.*
- (4) Pelanggaran terhadap ketentuan dana kampanye sebagaimana dimaksud ayat (1) dan ayat (2), dapat dikenakan sanksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 ayat (2) dan Pasal 18 ayat (2) Undang-undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.*

Pasal 49

- (1) Dana Kampanye Pemilihan Umum sebagaimana dimaksud dalam pasal 50 diaudit oleh Akuntan Publik, dan hasilnya dilaporkan oleh Partai Politik Peserta Pemilihan Umum kepada KPU 15 (lima belas) hari sebelum hari pemungutan suara dan 25 (dua puluh lima) hari sesudah hari pemungutan suara.*
- (2) Pelanggaran atas ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (1) dikenakan sanksi administratif berupa penghentian bantuan dana dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah.*

(3) Partai Politik Peserta Pemilihan Umum yang melanggar batas jumlah dana kampanye dikenakan sanksi administratif tidak boleh mengikuti Pemilihan Umum berikutnya.

Rumusan dua pasal dalam UU No. 3/1999 memperlihatkan, bahwa materi pengaturan dana kampanye relatif lengkap: sumber dana, pembatasan sumbangan, larangan sumber tertentu, laporan keuangan, sanksi dan penegakan hukum. Hanya satu materi yang tidak diatur, yakni pembatasan belanja kampanye. Di sisi lain, UU No. 3/1999 membuat ketentuan yang tegas tentang sanksi atas pelanggaran peraturan dana kampanye, yakni tidak mendapatkan bantuan negara dan tidak bisa mengikuti pemilu berikutnya apabila partai politik melanggar ketentuan tertentu.

Memang pengaturan masing-masing materi sangat terbatas, bahkan beberapa materi minta diatur dalam peraturan pelaksanaan, seperti pembatasan besaran sumbangan. Meski demikian, pengaturan dana kampanye yang terbatas tersebut kemudian menjadi titik pangkal untuk pengembangan pengaturan dana kampanye pada pemilu-pemilu berikutnya, baik pemilu legislatif maupun pemilu eksekutif, setelah MPR hasil Pemilu 1999 mengubah sistem politik ketatanegaraan melalui perubahan konstitusi.

Perubahan UUD 1945 dilakukan empat kali berturut-turut: Perubahan Pertama, terfokus pada pembatasan kekuasaan presiden; Perubahan Kedua, menyangkut penguatan kekuasaan DPR, otonomi daerah, dan hak-hak asasi manusia; Perubahan Ketiga, meliputi pembentukan

lembaga baru, seperti DPD, KY, MK, dan KPU, dan pelaksanaan pemilu presiden dan pemilu DPR, DPD, dan DPRD, dan; Perubahan Keempat, mengatur tentang pendidikan dan perekonomian nasional.⁹

Dengan demikian pasca-Perubahan Ketiga UUD 1945, Indonesia tidak hanya mengenal pemilu legislatif, tetapi juga pemilu eksekutif. Pemilu legislatif sendiri tak hanya memilih anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, tetapi juga anggota DPD. Sedangkan pemilu eksekutif meliputi pemilu presiden dan pilkada untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota. Kedua jenis pemilu ini tentu saja memiliki pengaturan dana kampanye sendiri-sendiri, karena masing-masing menggunakan sistem pemilu yang berbeda.

Dua kali pemilu legislatif pasca-Perubahan Ketiga UUD 1945, yakni Pemilu 2004 dan Pemilu 2009 masing-masing menggunakan UU No. 12/2003 dan UU No. 10/2008 sebagai dasar hukum; sedangkan Pemilu 2014 nanti menggunakan UU No. 8/2012. Sementara dua kali pemilu presiden, yakni Pemilu 2004 dan Pemilu 2009 masing-masing menggunakan UU No. 23/2003 dan UU No. 42/2008 sebagai dasar hukum; sedangkan untuk Pemilu 2014 tengah dipersiapkan undang-undang baru. Pilkada yang sudah berlangsung dua gelombang, yakni periode 2005-2008 dan 2010-2012, menggunakan UU No. 32/2004 dan beberapa undang-undang perubahannya.

9 Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: Mizan, 2007.

Selanjutnya akan dibahas pengaturan dana kampanye pada setiap jenis pemilu sesuai dengan undang-undang masing-masing. Perbandingan antarundang-undang akan dilakukan untuk melihat perubahan atau perkembangan yang terjadi. Pembahasan pengaturan dana kampanye dilakukan dengan melihat sisi penerimaan dan pengeluaran dalam pembukuan dana kampanye, guna memetakan jenis-jenis pendapatan dan belanja dana kampanye yang dilakukan oleh partai politik peserta pemilu dan calon anggota legislatif maupun calon pejabat eksekutif. Selain itu, pengaturan pelaporan dana kampanye juga dibahas, karena hal ini bisa memastikan sejauh mana prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas dana kampanye telah diadopsi oleh masing-masing undang-undang.

B. PEMILU ANGGOTA DPR DAN DPRD

Peserta pemilu anggota DPR dan DPRD adalah partai politik, demikian menurut UUD 1945.¹⁰ Manakala konstitusi menyebutkan bahwa peserta pemilu legislatif adalah partai politik, maka pemilu tersebut berarti menggunakan sistem pemilu proporsional. Namun karena sistem pemilu proporsional memiliki banyak varian, maka setiap kali dilakukan pembahasan undang-undang pemilu, selalu terjadi perdebatan sengit. Perubahan-perubahan dalam mempraktikkan pemilu proporsional selalu terjadi.

Pada Pemilu 1955 dan pemilu-pemilu Orde Baru,

¹⁰ Pasal 22E ayat (3), UUD 1945.

pemilihan anggota DPR dan DPRD menggunakan sistem proporsional daftar tertutup; demikian juga pemilu transisi, Pemilu 1999. Namun berdasar UU No. 12/2003, Pemilu 2004 mulai mengadopsi sistem pemilu proporsional daftar terbuka, meskipun sifatnya masih sangat terbatas. Baru pada Pemilu 2009 benar-benar menggunakan sistem pemilu proporsional daftar terbuka, setelah ketentuan-ketentuan dalam UU No. 10/2008 yang kontradiktif diluruskan oleh Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya UU No. 8/2012 memastikan bahwa Pemilu 2014 tetap menggunakan sistem pemilu proporsional daftar terbuka.

Perubahan penggunaan sistem pemilu proporsional tersebut mestinya berdampak pada pengaturan dana kampanye, mengingat pada sistem pemilu proporsional daftar tertutup, peran partai politik sangat besar, sedang pada sistem pemilu proporsional daftar terbuka, peran calon sangat menentukan. Namun kenyataannya UU No. 8/2012 yang akan berlaku pada Pemilu 2014 tidak banyak mengubah pengaturan dana kampanye sebagaimana tertera dalam UU No. 10/2008 untuk Pemilu 2009. Bagian berikut akan membahas pengaturan dana kampanye dari sisi penerimaan, pengeluaran, dan pelaporan, sebagaimana diatur dalam UU No. 8/2012 dengan membandingkannya dengan UU No. 10/2008 dan UU No. 12/2003.

Penerimaan Dana Kampanye: Pengaturan penerimaan dana kampanye bertujuan untuk memastikan bahwa dana kampanye yang digunakan oleh partai politik peserta pemilu maupun calon anggota legislatif, benar-benar dana yang sah menurut undang-undang. Penggunaan dana illegal,

tidak saja berarti pelanggaran, tetapi juga menimbulkan kompetisi tidak *fair*: di satu pihak, terdapat partai politik dan calon yang mendapatkan dana banyak sehingga bisa melakukan kampanye besar-besaran; di lain pihak, terdapat partai politik dan calon yang kesulitan mendapatkan dana sehingga tidak bisa berkampanye. Pengaturan penerimaan dana kampanye meliputi pengaturan sumber dana, pembatasan sumbangan, dan larangan sumbangan.

Pertama, tentang sumber dana kampanye, UU No. 8/2012 menyebutkan, sumber dana kampanye pemilu DPR dan DPRD berasal dari: (a) partai politik, (b) calon anggota DPR dan DPRD, dan (c) sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain.¹¹ Yang dimaksud sumbangan dari pihak lain itu adalah sumbangan dari perseorangan, kelompok, perusahaan dan atau badan usaha nonpemerintah.¹² Ketentuan ini sama persis dengan ketentuan UU No. 10/2008,¹³ tetapi sedikit berbeda dari UU No. 12/2003. Undang-undang untuk Pemilu 2004 itu tidak menyebut partai politik sebagai sumber dana kampanye, tetapi menyebut anggota partai politik, termasuk calon anggota DPR dan DPRD.¹⁴

Kedua, tentang pembatasan sumbangan, UU No. 8/2012 mengatur, bahwa sumbangan perseorangan maksimal Rp 1 miliar, dan sumbangan kelompok, perusahaan dan atau badan usaha nonpemerintah maksimal Rp 7,5

11 Pasal 129 ayat (2), UU No. 8/2012.

12 Pasal 130, UU No. 8/2012.

13 Pasal 129 dan Pasal 130, UU No. 10/2008.

14 Pasal 78 ayat (1), UU No. 12/2003.

miliar.¹⁵ Sebelumnya, UU No. 10/2008 juga menetapkan batas maksimal sumbangan perseorangan Rp 1 miliar, namun sumbangan kelompok, perusahaan dan atau badan usaha sebatas Rp 5 miliar.¹⁶ Sementara UU No. 12/2003 menetapkan batas maksimal sumbangan perseorangan lebih rendah lagi, yakni Rp 500 juta, dan sumbangan badan hukum swasta maksimal sebesar Rp 750 juta.¹⁷

Ketiga, tentang larangan sumbangan, UU No. 8/2012 menegaskan: (1) partai politik peserta pemilu dilarang menggunakan kelebihan sumbangan dari batas yang ditentukan;¹⁸ (2) partai politik peserta pemilu dilarang menerima sumbangan dari pihak asing, penyumbang yang tidak jelas identitasnya, pemerintah, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, pemerintah desa dan badan usaha milik desa.¹⁹ Sebelumnya, UU No. 10/2008 tidak secara jelas melarang penggunaan uang kelebihan sumbangan dari batas yang ditentukan, meskipun nama sumber-sumber yang dilarang sama persis dengan UU No. 8/2012.²⁰ Sedangkan UU No. 12/2003, selain tidak mengatur penggunaan uang kelebihan sumbangan, juga tidak menyebutkan larangan menerima sumbangan dari pemerintah daerah, pemerintah desa dan badan usaha milik desa.

Tabel 3.1 menampilkan perbandingan pengaturan penerimaan dana kampanye, yang meliputi sumber dana,

15 Pasal 131 ayat (1) dan (2), UU No. 12/2012.

16 Pasal 131, UU No. 10/2008.

17 Pasal 78, UU No. 12/2003.

18 Pasal 131 ayat (4), UU No. 8/2012.

19 Pasal 139 ayat (1), UU No. 8/2012.

20 Pasal 139 ayat (1), UU No. 10/2008.

pembatasan dana, dan larangan penerimaan tertentu.

TABEL 3.1: PENGATURAN PENERIMAAN DANA KAMPANYE PEMILU DPR DAN DPRD

ISU	UU NO. 8/2012	UU NO. 10/2008	UU NO. 12/2003
Sumber	<ul style="list-style-type: none"> Partai politik Calon Sumbangan sah 	<ul style="list-style-type: none"> Partai politik Calon Sumbangan sah 	<ul style="list-style-type: none"> anggota Partai Politik Peserta Pemilu yang bersangkutan termasuk calon pihak-pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi badan hukum swasta, atau perseorangan
Pembatasan Sumbangan	<ul style="list-style-type: none"> Sumbangan perseorangan maksimal Rp 1 miliar. Sumbangan kelompok, perusahaan, badan usaha nonpemerintah maksimal Rp 7,5 miliar. 	<ul style="list-style-type: none"> Sumbangan perseorangan maksimal Rp 1 miliar. Sumbangan kelompok, perusahaan, badan usaha nonpemerintah maksimal Rp 5 miliar. 	<ul style="list-style-type: none"> Sumbangan perseorangan maksimal Rp 100 juta. Sumbangan badan usaha swasta Rp 750 juta.
Larangan Sumbangan	<ul style="list-style-type: none"> Menggunakan kelebihan sumbangan yg melampaui batas. Pihak asing. Penyumbang yang tidak jelas identitasnya. Pemerintah Pemerintah daerah BUMN BUMD Pemerintah desa Badan usaha milik desa 	Pihak asing. <ul style="list-style-type: none"> Penyumbang yang tidak jelas identitasnya. Pemerintah Pemerintah daerah BUMN BUMD Pemerintah desa Badan usaha milik desa 	<ul style="list-style-type: none"> Pihak asing. Penyumbang yang tidak jelas identitasnya. Pemerintah BUMN BUMD

SUMBER: UU NO. 8/2012, UU NO. 10/2008, UU NO. 12/2003

Pengeluaran Dana Kampanye: Meskipun UU No. 8/2012, UU No. 10/2008, dan UU No. 12/2003 mengatur tentang metode kampanye, tetapi ketiga undang-undang tersebut sama sekali tidak mengatur tentang jenis dan

bentuk pengeluaran dana kampanye. Tiadanya rincian pengeluaran dana kampanye ini menyulitkan terlaksananya pembakuan sistem pembukuan dana kampanye karena partai politik dan calon cenderung mengklasifikasi bentuk dan jenis pengeluaran sesuai dengan kehendak masing-masing. Peraturan KPU seharusnya bisa membantu, tetapi kenyataannya peraturan KPU tidak mengarah ke sana, sehingga jenis dan bentuk pengeluaran sepenuhnya diserahkan ke masing-masing partai politik dan calon.

Soal penting lain menyangkut pengeluaran dana kampanye adalah pembatasan dana kampanye. Meskipun setiap kali berlangsung pembahasan RUU pemilu, isu pembatasan belanja kampanye (*expenditure limit*) selalu jadi bahan perdebatan, namun akhirnya pembuat undang-undang memutuskan materi itu tidak perlu diatur dalam undang-undang pemilu. Dengan demikian, sejak pengaturan dana kampanye masuk secara lebih komprehensif dalam UU No. 12/2003, hingga digantikan oleh UU No. 10/2008 dan diganti lagi oleh UU No. 8/2012, tidak ada pengaturan pembatasan belanja kampanye. UU No. 8/2012 juga tidak menyentuh pengaturan pembatasan belanja calon anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, meskipun sistem pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota sudah menggunakan sistem pemilu proporsional daftar terbuka.

Tiadanya pengaturan pembatasan belanja kampanye, baik untuk partai politik peserta pemilu maupun untuk calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota tidak hanya membengkakkan biaya kampanye –karena

setiap partai politik peserta pemilu dan calon anggota legislatif berusaha memaksimalkan kampanye – tetapi juga menimbulkan ketidakadilan di antara peserta dan calon karena arena kampanye dikuasai oleh partai politik dan calon berdana besar, sementara partai politik dan calon berdana pas-pasan tidak bisa berbuat apa-apa. Bagaimana dampak tiadanya pengaturan pembatasan belanja kampanye akan dibahas pada bab berikutnya.

TABEL 3.2: PENGATURAN PENGELUARAN DANA KAMPANYE PEMILU DPR DAN DPRD

ISU	UU NO. 8/2012	UU NO. 10/2008	UU NO. 12/2003
Metode kampanye	<ul style="list-style-type: none"> • Pertemuan terbatas • Pertemuan tatap muka • Penyebaran bahan kampanye Pemilu kepada umum • Pemasangan alat peraga di tempat umum • Iklan media massa cetak dan elektronik • Rapat umum • Kegiatan lain yang tidak melanggar ketentuan kampanye dan peraturan perundang-undangan 	<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 • Rapat umum • Kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye dan peraturan perundang-undangan 	<ul style="list-style-type: none"> • Pertemuan terbatas • Tatap muka • Penyebaran melalui mediacetak dan media elektronik • Penyiaran melalui radiodan/atau televisi • Penyebaran bahan kampanye kepada umum • Pemasangan alat peraga di tempat umum • Rapat umum • Kegiatan lain yang tidak melanggar peraturanperundang-undangan
Jenis pengeluaran	(tidak diatur)	(tidak diatur)	(tidak diatur)
Pembatasan belanja	(tidak diatur)	(tidak diatur)	(tidak diatur)

SUMBER: UU NO. 8/2012, UU NO. 10/2008, UU NO. 12/2003

Pelaporan Dana Kampanye: Salah satu instrumen untuk menegakkan prinsip transparansi dan akuntabilitas

dana kampanye adalah membuat laporan pengelolaan dana kampanye, baik dari sisi penerimaan, maupun pengeluaran. Penyusunan laporan dana kampanye tersebut tentu saja harus sesuai dengan kaidah-kaidah akuntansi, sehingga laporan pengelolaan itu tidak hanya bisa dipahami oleh publik, tetapi juga bisa ditelisik, dicek, dan diklarifikasi kebenarannya. Pengaturan pelaporan dana kampanye yang terdiri dari penerimaan dan pengeluaran, antara lain meliputi keberadaan rekening khusus dana kampanye, saldo awal, daftar penyumbang, rincian pendapatan, rincian belanja, mekanisme pemeriksaan, dan pengumuman laporan dana kampanye.

Pertama, tentang rekening khusus dana kampanye, UU No. 8/2012 mewajibkan partai politik memiliki rekening khusus dana kampanye, yang terpisah dari rekening partai politik.²¹ Rekening ini digunakan untuk menampung dana kampanye dalam bentuk uang.²² Bersama saldo awal dana kampanye, rekening itu dilaporkan kepada KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota selambatnya 14 hari sebelum pelaksanaan kampanye rapat umum.²³ Ketentuan tentang rekening dana kampanye dalam UU No. 8/2012 tersebut sama dengan ketentuan dalam UU No. 10/2008, kecuali dalam satu hal, yakni saldo awal bersama rekening dana kampanye dilaporkan selambatnya 7 hari sebelum pelaksanaan kampanye rapat umum.²⁴ Sedangkan UU No.

21 Pasal 129 ayat (4) UU No. 8/2012.

22 Pasal 129 ayat (4), UU No. 8/2012.

23 Pasal 134 ayat (1), UU No. 8/2012.

24 Pasal 134 ayat (1), UU No. 10/2008.

12/2003 sama sekali tidak mengatur tentang rekening dana kampanye.

Kedua, tentang format pembukuan dana kampanye, UU No. 8/2012 menegaskan bahwa pembukuan dana kampanye terdiri dari penerimaan dan pengeluaran, yang terpisah dari pembukuan partai politik.²⁵ Pembukuan dana kampanye yang terdiri dari penerimaan dan pengeluaran tersebut dibuka sejak 3 hari setelah partai politik ditetapkan sebagai peserta pemilu, dan ditutup 1 minggu sebelum penyampaian laporan pembukuan kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU.²⁶ Ketentuan ini sesungguhnya sama persis dengan ketentuan dalam UU No. 10/2008,²⁷ sedangkan UU No. 12/2003 tidak mengatur tentang pembukuan dana kampanye.

Ketiga, tentang audit laporan dana kampanye, UU No. 8/2012 menegaskan, laporan dana kampanye diaudit oleh kantor akuntan publik yang ditunjuk oleh KPU. Laporan dana kampanye harus sudah disampaikan kepada kantor akuntan publik, paling lambat 15 hari setelah hari pemungutan suara.²⁸ Selanjutnya, kantor akuntan publik wajib melaporkan hasil audit kepada KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota, paling lama 30 hari sejak diterimanya laporan dana kampanye dari partai politik.²⁹ Pengaturan audit laporan dana kampanye ini sama dengan UU No.

25 Pasal 129 ayat (6), UU No. 8/2012

26 Pasal 129 ayat (7), UU No. 8/2012.

27 Pasal 129 ayat (6), UU No. 10/2008

28 Pasal 135 ayat (2), UU No. 8/2012

29 Pasal 135 ayat (3), UU No. 8/2012.

10/2010. Tapi sebelumnya UU No. 12/2003 memberi waktu 60 hari setelah pemungutan suara untuk menyerahkan laporan dana kampanye ke kantor akuntan publik.³⁰

Keempat, tentang pengumuman laporan dana kampanye, UU No. 8/2012 menegaskan bahwa laporan dana kampanye diumumkan oleh KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota, 10 hari setelah diserahkan oleh kantor akuntan publik. Namun sebelum diumumkan, selambatnya-lambatnya 7 hari setelah diterima dari kantor akuntan publik, laporan dana kampanye harus disampaikan kepada partai politik peserta pemilu.³¹ Ketentuan ini sama dengan UU No. 10/2008. Tetapi sebelumnya, UU No. 12/2003 mengatur, baik KPU maupun partai politik sama-sama menerima laporan dana kampanye yang telah diaudit dari kantor akuntan publik, selambatnya 7 hari setelah selesai masa audit.³² UU No. 12/2003 juga tidak mengatur kewajiban KPU atau partai politik untuk mengumumkan laporan dana kampanye.

TABEL 3.3: PENGATURAN PELAPORAN DANA KAMPANYE PEMILU DPR DAN DPRD

ISU	UU NO. 8/2012	UU NO. 10/2008	UU NO. 12/2003
Rekening dan saldo awal	<ul style="list-style-type: none"> • Rekening khusus dana kampanye, terpisah dari rekening partai politik. • Rekening dan saldo awal dilaporkan ke KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota, 14 hari sebelum kampanye rapat umum. 	<ul style="list-style-type: none"> • Rekening khusus dana kampanye, terpisah dari rekening partai politik. • Rekening dan saldo awal dilaporkan ke KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota, 7 hari sebelum kampanye rapat umum. 	(tidak diatur)

30 Pasal 79 ayat (1), UU No. 12/2003.

31 Pasal 135 ayat (3) dan (5), UU No. 8/2012.

32 Pasal 79 ayat (3), UU No. 12/2003.

ISU	UU NO. 8/2012	UU NO. 10/2008	UU NO. 12/2003
Format pembukuan	<ul style="list-style-type: none"> • Pembukuan terdiri atas penerimaan dan pengeluaran, yang terpisah dari pembukuan partai politik. • Pembukuan dibuka sejak 3 hari setelah ditetapkan sebagai peserta pemilu, dan ditutup 1 minggu sebelum penyampaian laporan dana kampanye ke kantor akuntan publik. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pembukuan terdiri atas penerimaan dan pengeluaran, yang terpisah dari pembukuan partai politik • Pembukuan dibuka sejak 3 hari setelah ditetapkan sebagai peserta pemilu, dan ditutup 1 minggu sebelum penyampaian laporan dana kampanye ke kantor akuntan publik. 	<ul style="list-style-type: none"> • Format pembukuan terdiri atas penerimaan dan pengeluaran, disertai daftar penyumbang di atas Rp 5 juta. • Tidak diatur kapan pembukuan dibuka dan ditutup, tetapi dalam jangka maksimal 60 hari setelah pemungutan suara, laporan keuangan harus diserahkan ke kantor akuntan publik.
Audit	<ul style="list-style-type: none"> • Laporan dana kampanye diaudit kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU. • Laporan dana kampanye diserahkan kepada kantor akuntan publik paling lambat 15 setelah pemungutan suara. • Kantor akuntan publik melaporkan hasil audit ke KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/ kota selambatnya 30 hari setelah laporan dana kampanye diserahkan partai politik. 	<ul style="list-style-type: none"> • Laporan dana kampanye diaudit kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU. • Laporan dana kampanye diserahkan kepada kantor akuntan publik paling lambat 15 setelah pemungutan suara. • Kantor akuntan publik melaporkan hasil audit ke KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/ kota selambatnya 30 hari setelah laporan dana kampanye diserahkan partai politik. 	<ul style="list-style-type: none"> • Laporan dana kampanye diaudit kantor akuntan publik yang terdaftar. • Kantor akuntan publik menyelesaikan audit selambat-lambatnya 30 hari sejak laporan dana kampanye diserahkan partai politik. • Kantor akuntan publik menyerahkan hasil audit ke partai politik dan KPU selambat-lambatnya 7 hari setelah diaudit.
Pengumuman	<ul style="list-style-type: none"> • KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota menyerahkan hasil audit ke partai politik paling lambat 7 hari setelah penyerahan dari kantor akuntan publik. • KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/ kota mengumumkan hasil audit laporan dana kampanye selambatnya 10 hari setelah penyerahan dari kantor akuntan publik. 	<ul style="list-style-type: none"> • KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota menyerahkan hasil audit ke partai politik paling lambat 7 hari setelah penyerahan dari kantor akuntan publik. • KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/ kota mengumumkan hasil audit laporan dana kampanye selambatnya 10 hari setelah penyerahan dari kantor akuntan publik. 	(tidak diatur)

Sanksi dan Penegakan Hukum: Pengaturan dana kampanye tidak ada artinya jika tidak ada jaminan bahwa peraturan bisa dijalankan. Di sinilah pentingnya pengaturan tentang sanksi dan penegakan hukum, karena pengaturan ini akan menjamin pelaksanaan peraturan dana kampanye, sebab siapapun yang melanggar peraturan dana kampanye akan dikenai sanksi hukum. Sanksi hukum bisa berupa sanksi pidana dan sanksi administrasi yang mengenai perseorangan, kelompok, perusahaan, dan atau badan hukum yang melanggar peraturan.

Pengenaan sanksi pidana dilakukan oleh lembaga peradilan melalui proses hukum pidana pemilu, mulai dari pengawas pemilu yang meneliti adanya pelanggaran pidana, lalu penyidikan oleh kepolisian, dan penuntutan oleh kejaksaan. Sedangkan pengenaan sanksi administrasi dilakukan oleh penyelenggara pemilu, baik setelah mendapatkan laporan kajian pelanggaran administrasi dari pengawas pemilu, maupun setelah menemukan sendiri adanya pelanggaran administrasi.

Pertama, terkait dengan penerimaan dana kampanye, UU No. 8/2012 memberi sanksi pidana kepada: (a) perseorangan, kelompok, perusahaan dan atau badan usaha nonpemerintah yang memberi sumbangan dana kampanye melebihi batas yang ditentukan, sanksinya berupa pidana penjara maksimal 2 tahun dan denda paling banyak Rp 5 miliar;³³ (b) partai politik peserta pemilu yang menggunakan, tidak melaporkan dan tidak menyerahkan

33 Pasal 303 ayat (1), UU No. 8/2012.

kelebihan sumbangan dari batas yang ditentukan, sanksinya berupa pidana penjara maksimal 2 tahun dan denda paling banyak Rp 5 miliar, dan;³⁴ (c) partai politik yang menerima sumbangan dari sumber-sumber yang dilarang, sanksinya berupa pidana penjara maksimal 3 tahun dan denda paling banyak Rp 36 juta.³⁵ UU No. 8/2012 tidak mengatur sanksi administrasi terkait dengan penerimaan dana kampanye ini. Ketentuan dalam UU No. 8/2012 tidak beda dengan ketentuan UU No. 10/2008 dan UU No. 12/2003, kecuali dalam besaran sanksi.

Kedua, terkait dengan pengeluaran dana kampanye, UU No. 8/2012 tidak menyebutkan adanya sanksi pidana maupun sanksi administrasi. Ini merupakan konsekuensi logis dari tiadanya ketentuan tentang rincian pengeluaran atau belanja kampanye, dan tiadanya ketentuan pembatasan belanja kampanye.

Ketiga, terkait dengan pelaporan dana kampanye, UU No. 8/2012 memberikan sanksi pidana kepada partai politik yang memberikan keterangan yang tidak benar dalam menyusun pembukuan, sanksinya berupa pidana penjara maksimal 1 tahun dan denda paling banyak Rp 12 juta.³⁶ Selain itu, UU No. 8/2012 memberikan sanksi administrasi kepada: (a) partai politik yang tidak memberikan laporan awal dana kampanye kepada KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota, sanksinya berupa pembatalan peserta pemilu sesuai

34 Pasal 303 ayat (2), UU No. 8/2012.

35 Pasal 305, UU No.8/2012.

36 Pasal 280, UU No. 8/2012.

wilayah yang bersangkutan;³⁷ (b) partai politik sesuai tingkatan kepengurusannya tidak memberikan laporan dana kampanye kepada kantor akuntan publik, sanksinya berupertidak ditetapkannya calon anggota legeslatif terpilih. Hal ini sama dengan UU nomor 10 tahun 2008, sedangkan dalam UU nomor 12/2003 tidak diatur sama sekali.

TABEL 3.4: PENGATURAN SANKSI DAN PENEGAKAN HUKUM DANA KAMPANYE PEMILU DPR DAN DPRD

ISU	UU NO. 8/2012	UU NO. 10/2008	UU NO. 12/2003
Sanksi Pidana	<p>Terkait Penerimaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Peseorangan, kelompok, perusahaan dan badan usaha nonpemerintah yang menyumbang melebihi batas. • Partai politik yang menggunakan, tidak melaporkan dan tidak menyerahkan kelebihan sumbangan. • Partai politik yang menerima sumbangan dari sumber-sumber yang dilarang. <p>Terkait Pengeluaran:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (tidak ada) <p>Terkait Pelaporan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Partai politik yang memberikan keterangan yang tidak benar dalam menyusun laporan dana kampanye. 	<p>Terkait Penerimaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Peseorangan, kelompok, perusahaan dan badan usaha nonpemerintah yang menyumbang melebihi batas. • Partai politik yang menerima sumbangan dari sumber-sumber yang dilarang. <p>Terkait Pengeluaran:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (tidak ada) <p>Terkait Pelaporan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Partai politik yang memberikan keterangan yang tidak benar dalam menyusun laporan dana kampanye. 	<p>Terkait Penerimaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Peseorangan, kelompok, perusahaan dan badan usaha nonpemerintah yang menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan • Partai politik yang menerima sumbangan dari sumber-sumber yang dilarang. <p>Terkait Pengeluaran:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (tidak ada) <p>Terkait Pelaporan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Partai politik yang memberikan keterangan yang tidak benar dalam menyusun laporan dana kampanye.

37 Pasal 138 (1), UU No. 8/2012.

ISU	UU NO. 8/2012	UU NO. 10/2008	UU NO. 12/2003
Sanksi Administrasi	Terkait Penerimaan: <ul style="list-style-type: none"> • (tidak ada) Terkait Pengeluaran: <ul style="list-style-type: none"> • (tidak ada) Terkait Pelaporan: <ul style="list-style-type: none"> • Partai politik yang tidak memberikan laporan awal dana kampanye. • Partai politik yang tidak memberikan laporan dana kampanye kepada kantor akuntan publik. 	Terkait Penerimaan: <ul style="list-style-type: none"> • (tidak ada) Terkait Pengeluaran: <ul style="list-style-type: none"> • (tidak ada) Terkait Pelaporan: <ul style="list-style-type: none"> • Partai politik yang tidak memberikan laporan awal dana kampanye. • Partai politik yang tidak memberikan laporan dana kampanye kepada kantor akuntan publik. 	Terkait Penerimaan: <ul style="list-style-type: none"> • (tidak ada) Terkait Pengeluaran: <ul style="list-style-type: none"> • (tidak ada) Terkait Pelaporan: <ul style="list-style-type: none"> • (tidak ada)

SUMBER: UU NO. 8/2012, UU NO. 10/2008, UU NO. 12/2003

C. PEMILU ANGGOTA DPD

Pemilu anggota DPD merupakan hasil dari Perubahan Ketiga UUD 1945,³⁸ yang dilaksanakan pertama kali pada Pemilu 2004. Dalam sistem ketatanegaraan baru DPR dan DPD bergabung menjadi MPR, sehingga DPD bisa diartikan sebagai pengganti Utusan Golongan dan Utusan Daerah yang dipilih tidak langsung. UUD 1945 menempatkan DPD sebagai perwakilan daerah atau provinsi, yang sama dengan Senat di Amerika Serikat sebagai perwakilan negara bagian, tetapi dengan posisi dan fungsi berbeda. Wewenang DPD sangat terbatas sehingga keberadaan DPR dan DPD dikategorikan sebagai *soft bicameral system* atau sistem bikameral lemah.³⁹

38 Pasal 2 ayat (1) UUD 1945

39 Tentang posisi dan fungsi DPD dalam sistem ketatanegaraan, selanjutnya lihat Pasal 112 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 22/2003).

Konstitusi menegaskan bahwa DPD dipilih dari setiap provinsi, yang berarti dipilih secara langsung oleh penduduk di masing-masing provinsi. Meski demikian, konstitusi tidak menetapkan berapa jumlah kursi perwakilan DPD pada setiap provinsi. Konstitusi hanya menegaskan, bahwa jumlah kursi DPD tidak boleh lebih dari $\frac{1}{3}$ kursi DPR. UU No. 12/2003 yang merupakan undang-undang pertama yang mengatur pemilihan DPD, menetapkan 4 kursi perwakilan setiap provinsi. Ketentuan ini tidak berubah dalam UU No. 10/2008 untuk Pemilu 2009 dan UU No. 8/2012 untuk Pemilu 2014.

UUD 1945 menyebutkan peserta pemilu anggota DPD adalah perseorangan. Manakala konstitusi menetapkan bahwa peserta pemilu perseorangan maka pemilu itu masuk kelompok sistem pemilu mayoritarian. Menurut UU No. 8/2012, UU No. 10/2008, dan UU No. 12/2003, pemilihan anggota DPD menggunakan sistem pemilu distrik berwakil banyak. Ini berarti pemilihan anggota DPD menggunakan sistem pemilu mayoritarian dengan ketentuan 4 calon peraih suara terbanyak ditetapkan sebagai calon terpilih. Adapun perseorangan yang bisa mengikuti pemilu ini, selain harus berdomisili di provinsi, juga mendapat dukungan penduduk provinsi yang bersangkutan.

Jika dibandingkan dengan sistem pemilu proporsional, pengaturan dana kampanye sistem pemilu mayoritarian relatif lebih sederhana karena peserta pemilunya adalah perseorangan yang tidak lain adalah calon anggota yang berkompetisi dalam pemilu. Meskipun demikian pengaturan dana kampanye pemilu DPD tetap menghadapi

masalah, karena penerapam prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengaturan dana kampanye bukan hal yang mudah diimplementasikan. Bagian berikut ini akan membahas pengaturan dana kampanye pemilu DPD dari sisi penerimaan, pengeluaran, dan pelaporan sebagaimana diatur dalam UU No. 8/2012 yang akan dibandingkan dengan pengaturan dua undang-undang sebelumnya.

Penerimaan Dana Kampanye: Sama dengan pemilu DPR dan DPRD, pengaturan penerimaan dana kampanye pemilu DPD bertujuan untuk memastikan bahwa dana kampanye yang digunakan calon anggota DPD benar-benar dana sah menurut undang-undang. Penggunaan dana illegal berarti pelanggaran terhadap undang-undang yang menimbulkan kompetisi tidak *fair*. Pengaturan penerimaan dana kampanye meliputi pengaturan sumber dana, pembatasan sumbangan, dan larangan sumbangan.

Pertama, tentang sumber dana kampanye, UU No. 8/2012 menyebutkan bahwa sumber dana kampanye pemilu DPD berasal dari: (a) calon anggota DPD, dan; (b) sumbangan yang sah menurut hukum.⁴⁰ Yang dimaksud sumbangan yang sah itu adalah sumbangan yang tidak berasal dari tindak pidana, bersifat tidak mengikat berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan. Ketentuan ini sama persis dengan ketentuan UU No. 10/2008,⁴¹ tetapi sedikit berbeda dari UU No. 12/2003.⁴²

Kedua, tentang pembatasan sumbangan, UU No. 8/2012

40 Pasal 132 ayat (2), UU No. 8/2012.

41 Pasal 132 ayat (2) UU No. 10/2008

42 Pasal 78 UU No. 12/2003.

mengatur, bahwa sumbangan perseorangan maksimal Rp 250 juta, dan sumbangan kelompok, perusahaan dan atau badan usaha nonpemerintah maksimal Rp 500 juta.⁴³ Hal tersebut tidak berbeda dengan pengaturan dalam UU NO. 10/2008.⁴⁴ Sementara UU No. 12/2003 menetapkan batas maksimal sumbangan perseorangan Rp100 juta, dan sumbangan perusahaan Rp 750 juta.⁴⁵

Ketiga, tentang larangan sumbangan, UU No. 8/2012 menegaskan: (1) calon anggota DPD dilarang menggunakan kelebihan sumbangan dari batas yang ditentukan;⁴⁶ (2) calon anggota DPD dilarang menerima sumbangan dari pihak asing, penyumbang yang tidak jelas identitasnya, pemerintah, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, pemerintah desa dan badan usaha milik desa.⁴⁷ Sebelumnya, UU No. 10/2008 tidak secara jelas melarang penggunaan uang kelebihan sumbangan dari batas yang ditentukan, meskipun nama sumber-sumber yang dilarang sama persis dengan UU No. 8/2012.⁴⁸ Sedangkan UU No. 12/2003, tidak mengatur penggunaan uang kelebihan sumbangan, juga tidak menyebutkan larangan menerima sumbangan dari pemerintah daerah, pemerintah desa dan badan usaha milik desa.

Tabel 3.5 menampilkan perbandingan pengaturan penerimaan dana kampanye pemilu DPD, yang meliputi

43 Pasal 133 ayat (1) dan (2) UU No. 12/2012.

44 Pasal 133 UU No. 10/2008.

45 Pasal 78 ayat (2) UU No. 12/2003.

46 Pasal 131 ayat (4) UU No. 8/2012.

47 Pasal 139 ayat (1) UU No. 8/2012.

48 Pasal 139 ayat (1) UU No. 10/2008.

sumber dana, pembatasan dana, dan larangan penerimaan tertentu.

TABEL 3.5: PENGATURAN PENERIMAAN DANA KAMPANYE PEMILU DPD

ISU	UU NO. 8/2012	UU NO. 10/2008	UU NO. 12/2003
Sumber	<ul style="list-style-type: none"> • Calon • Sumbangan sah 	<ul style="list-style-type: none"> • Calon • Sumbangan sah 	<ul style="list-style-type: none"> • Calon • Sumbangan sah
Pembatasan Sumbangan	<ul style="list-style-type: none"> • Sumbangan perseorangan maksimal Rp 250 juta. • Sumbangan kelompok, perusahaan, badan usaha nonpemerintah maksimal Rp 500 juta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sumbangan perseorangan maksimal Rp 250 juta. • Sumbangan kelompok, perusahaan, badan usaha nonpemerintah maksimal Rp 500 juta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sumbangan perseorangan maksimal Rp 100 juta. • Sumbangan badan usaha swasta Rp 750 juta.
Larangan Sumbangan	<ul style="list-style-type: none"> • Menggunakan kelebihan sumbangan yg melampaui batas. • Pihak asing. • Penyumbang yang tidak jelas identitasnya. • Pemerintah • Pemerintah daerah • BUMN • BUMD • Pemerintah desa • Badan usaha milik desa 	<ul style="list-style-type: none"> • Pihak asing. • Penyumbang yang tidak jelas identitasnya. • Pemerintah • Pemerintah daerah • BUMN • BUMD • Pemerintah desa • Badan usaha milik desa 	<ul style="list-style-type: none"> • Pihak asing. • Penyumbang yang tidak jelas identitasnya. • Pemerintah • BUMN • BUMD

SUMBER: UU NO. 8/2012, UU NO. 10/2008, UU NO. 12/2003

Pengeluaran Dana Kampanye: Metode kampanye pemilu DPR dan DPRD dengan pemilu DPD, sebagaimana diatur dalam UU No. 8/2012, UU No. 10/2008, dan UU No. 12/2003, sebetulnya sama, yakni pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka, penyebaran bahan kampanye kepada umum, pemasangan alat peraga di tempat umum, iklan media massa cetak dan elektronik, rapat umum, dan kegiatan lain yang tidak melanggar ketentuan kampanye dan

peraturan perundang-undangan. Namun ketiga undang-undang itu tidak mengatur bentuk dan jenis pengeluaran dana kampanye sesuai dengan metode kampanye. Tiadanya pengaturan atau rincian pengeluaran dana kampanye ini menyebabkan rincian pengeluaran dana kampanye masing-masing calon anggota DPD bisa berbeda-beda.

Sama dengan pemilu DPR dan DPRD, UU No. 8/2012, UU No. 10/2008, dan UU No. 12/2003 juga tidak mengatur pembatasan pengeluaran atau belanja kampanye (*expenditure limit*). Tiadanya pembatasan belanja kampanye menimbulkan ketidakadilan di antara calon anggota DPD karena arena kampanye dikuasai oleh calon berdana besar, sementara partai politik dan calon berdana pas-pasan tidak bisa berbuat apa-apa.

TABEL 3.6: PENGATURAN PENGELUARAN DANA KAMPANYE PEMILU DPD

ISU	UU NO. 8/2012	UU NO. 10/2008	UU NO. 12/2003
Metode kampanye	<ul style="list-style-type: none"> • Pertemuan terbatas • Pertemuan tatap muka • Penyebaran bahan kampanye kepada umum • Pemasangan alat peraga di tempat umum • Iklan media massa cetak dan elektronik • Rapat umum • Kegiatan lain yang tidak melanggar ketentuan kampanye dan peraturan perundang-undangan 	<ul style="list-style-type: none"> • Pertemuan terbatas • Pertemuan tatap muka • Media massa cetak dan elektronik • Penyebaran bahan kampanye kepada umum • Pemasangan alat peraga di tempat umum • Rapat umum • Kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye dan peraturan perundang-undangan 	<ul style="list-style-type: none"> • Pertemuan terbatas • Tata muka • Penyebaran melalui media massa cetak dan elektronik • Penyiaran melalui radio dan/atau televisi • Penyebaran bahan kampanye kepada umum • Pemasangan alat peraga di tempat umum • Rapat umum • Kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan
Jenis pengeluaran	(tidak diatur)	(tidak diatur)	(tidak diatur)

ISU	UU NO. 8/2012	UU NO. 10/2008	UU NO. 12/2003
Pembatasan belanja	(tidak diatur)	(tidak diatur)	(tidak diatur)

SUMBER: UU NO. 8/2012, UU NO. 10/2008, UU NO. 12/2003

Pelaporan Dana Kampanye: Untuk memastikan penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas, penyusunan laporan dana kampanye harus sesuai dengan kaidah-kaidah akuntansi, sehingga laporan pengelolaan dana kampanye itu bisa diverifikasi. Sama dengan pemilu DPR dan DPRD, pengaturan pelaporan dana kampanye pemilu DPR juga terdiri dari penerimaan dan pengeluaran. Laporan tersebut harus didukung oleh rekening, saldo awal, daftar penyumbang, rincian penerimaan, rincian pengeluaran, mekanisme pemeriksaan, dan pengumuman laporan dana kampanye.

Pertama, tentang rekening khusus dana kampanye, UU No. 8/2012 mewajibkan calon anggota DPD memiliki rekening khusus dana kampanye.⁴⁹ Rekening ini digunakan untuk menampung dana kampanye dalam bentuk uang.⁵⁰ Bersama saldo awal dana kampanye, rekening dana kampanye dilaporkan kepada KPU provinsi selambatnya 14 hari sebelum pelaksanaan kampanye rapat umum.⁵¹ Ketentuan tentang rekening dana kampanye dalam UU No. 8/2012 tersebut sama dengan ketentuan dalam UU No. 10/2008, kecuali dalam satu hal, yakni saldo awal bersama rekening dana kampanye dilaporkan 7 hari sebelum

49 Pasal 134 (2) UU No. 8/2012.

50 Pasal 132 ayat (4) UU No. 8/2012.

51 Pasal 134 ayat (2) UU No. 8/2012.

pelaksanaan kampanye rapat umum.⁵² Sedangkan UU No. 12/2003 sama sekali tidak mengatur tentang rekening dana kampanye.

Kedua, tentang format pembukuan dana kampanye, UU No. 8/2012 menegaskan bahwa pembukuan dana kampanye pemilu DPD terdiri dari penerimaan dan pengeluaran. Pembukuan dibuka sejak 3 hari setelah seseorang ditetapkan sebagai peserta pemilu, dan ditutup 1 minggu sebelum penyampaian laporan pembukuan kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU.⁵³ Ketentuan ini sesungguhnya sama persis dengan ketentuan dalam UU No. 10/2008, sedangkan UU No. 12/2003 tidak mengatur tentang pembukuan dana kampanye.

Ketiga, tentang audit laporan dana kampanye, UU No. 8/2012 menegaskan bahwa laporan dana kampanye pemilu DPD diaudit oleh kantor akuntan publik yang ditunjuk oleh KPU. Laporan dana kampanye harus sudah disampaikan kepada kantor akuntan publik, paling lambat 15 hari setelah hari pemungutan suara. Selanjutnya, kantor akuntan publik wajib melaporkan hasil audit kepada KPU provinsi, paling lama 30 hari sejak diterimanya laporan dana kampanye dari partai politik.⁵⁴ Pengaturan audit laporan dana kampanye ini sama dengan UU No. 10/2010. Tapi sebelumnya UU No. 12/2003 memberi waktu 60 hari setelah pemungutan suara untuk menyerahkan laporan dana kampanye ke kantor

52 Pasal 134 ayat (2) UU No. 10/2008.

53 Pasal 129 ayat (6) dan (7) UU No. 8/2012.

54 Pasal 135 ayat (2) dan (3) UU No. 8/2012.

akuntan publik.⁵⁵

Keempat, tentang pengumuman laporan dana kampanye, UU No. 8/2012 menegaskan bahwa laporan dana kampanye pemilu DPD diumumkan oleh KPU provinsi, 10 hari setelah diserahkan oleh kantor akuntan publik. Namun sebelum diumumkan, selambatnya 7 hari setelah diterima dari kantor akuntan publik, laporan dana kampanye harus disampaikan kepada calon anggota DPD.⁵⁶ Ketentuan ini sama dengan UU No. 10/2008. Tetapi sebelumnya, UU No. 12/2003 mengatur, baik KPU maupun calon anggota DPD sama-sama menerima laporan dana kampanye yang telah diaudit dari kantor akuntan publik, selambatnya 7 hari setelah selesai masa audit.⁵⁷ UU No. 12/2003 juga tidak mengatur kewajiban KPU atau partai politik untuk mengumumkan laporan dana kampanye.

TABEL 3.7: PENGATURAN PELAPORAN DANA KAMPANYE PEMILU DPD

ISU	UU NO. 8/2012	UU NO. 10/2008	UU NO. 12/2003
Rekening dan saldo awal	<ul style="list-style-type: none">• Rekening khusus dana kampanye, terpisah dari rekening partai politik.• Rekening dan saldo awal dilaporkan ke KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota, 14 hari sebelum kampanye rapat umum.	<ul style="list-style-type: none">• Rekening khusus dana kampanye, terpisah dari rekening partai politik.• Rekening dan saldo awal dilaporkan ke KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota, 7 hari sebelum kampanye rapat umum.	(tidak diatur)

55 Pasal 79 ayat (1) UU No. 12/2003.

56 Pasal 135 ayat (3) dan (5) UU No. 8/2012.

57 Pasal 79 ayat (3) UU No. 12/2003.

BASA-BASI DANA KAMPANYE

ISU	UU NO. 8/2012	UU NO. 10/2008	UU NO. 12/2003
Format pembukuan	<ul style="list-style-type: none"> • Pembukuan terdiri atas penerimaan dan pengeluaran, yang terpisah dari pembukuan partai politik. • Pembukuan dibuka sejak 3 hari setelah ditetapkan sebagai peserta pemilu, dan ditutup 1 minggu sebelum penyampaian laporan dana kampanye ke kantor akuntan publik. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pembukuan terdiri atas penerimaan dan pengeluaran, yang terpisah dari pembukuan partai politik • Pembukuan dibuka sejak 3 hari setelah ditetapkan sebagai peserta pemilu, dan ditutup 1 minggu sebelum penyampaian laporan dana kampanye ke kantor akuntan publik. 	<ul style="list-style-type: none"> • Format pembukuan terdiri atas penerimaan dan pengeluaran, disertai daftar penyumbang di atas Rp 5 juta. • Tidak diatur kapan pembukuan dibuka dan ditutup, tetapi dalam jangka maksimal 60 hari setelah pemungutan suara, laporan keuangan harus diserahkan ke kantor akuntan publik.
Audit	<ul style="list-style-type: none"> • Laporan dana kampanye diaudit kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU. • Laporan dana kampanye diserahkan kepada kantor akuntan publik paling lambat 15 setelah pemungutan suara. • Kantor akuntan publik melaporkan hasil audit ke KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/ kota selambatnya 30 hari setelah laporan dana kampanye diserahkan partai politik. 	<ul style="list-style-type: none"> • Laporan dana kampanye diaudit kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU. • Laporan dana kampanye diserahkan kepada kantor akuntan publik paling lambat 15 setelah pemungutan suara. • Kantor akuntan publik melaporkan hasil audit ke KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/ kota selambatnya 30 hari setelah laporan dana kampanye diserahkan partai politik. 	<ul style="list-style-type: none"> • Laporan dana kampanye diaudit kantor akuntan publik yang terdaftar. • Kantor akuntan publik menyelesaikan audit selambat-lambatnya 30 hari sejak laporan dana kampanye diserahkan partai politik. • Kantor akuntan publik menyerahkan hasil audit ke partai politik dan KPU selambat-lambatnya 7 hari setelah diaudit.
Pengu- muman	<ul style="list-style-type: none"> • KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota menyerahkan hasil audit ke partai politik paling lambat 7 hari setelah penyerahan dari kantor akuntan publik. • KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/ kota mengumumkan hasil audit laporan dana kampanye selambatnya 10 hari setelah penyerahan dari kantor akuntan publik. 	<ul style="list-style-type: none"> • KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota menyerahkan hasil audit ke partai politik paling lambat 7 hari setelah penyerahan dari kantor akuntan publik. • KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/ kota mengumumkan hasil audit laporan dana kampanye selambatnya 10 hari setelah penyerahan dari kantor akuntan publik. 	(tidak diatur)

SUMBER: UU NO. 8/2012, UU NO. 10/2008, UU NO. 12/2003

Sanksi dan Penegakan Hukum: Sama dengan pemilu DPR dan DPRD, dalam pemilu DPD, pengaturan dana kampanye juga mengenakan sanksi bagi siapa saja yang melanggar peraturan dana kampanye pemilu DPD. Sanksi itu meliputi sanksi pidana dan sanksi administrasi.

Pertama, terkait dengan penerimaan dana kampanye, UU No. 8/2012 memberi sanksi pidana kepada: (a) perseorangan, kelompok, perusahaan dan atau badan usaha nonpemerintah yang memberi sumbangan dana kampanye melebihi batas yang ditentukan, sanksinya berupa pidana penjara maksimal 2 tahun dan denda paling banyak Rp 5 miliar;⁵⁸ (b) calon anggota DPD yang menggunakan, tidak melaporkan dan tidak menyerahkan kelebihan sumbangan dari batas yang ditentukan, sanksinya berupa pidana penjara maksimal 2 tahun dan denda paling banyak Rp 5 miliar, dan;⁵⁹ (c) calon anggota DPD yang menerima sumbangan dari sumber-sumber yang dilarang, sanksinya berupa pidana penjara maksimal 3 tahun dan denda paling banyak Rp 36 juta.⁶⁰ UU No. 8/2012 tidak mengatur sanksi administrasi terkait dengan penerimaan dana kampanye ini. Ketentuan dalam UU No. 8/2012 tidak beda dengan ketentuan UU No. 10/2008 dan UU No. 12/2003, kecuali dalam besaran sanksi.

Kedua, terkait dengan pengeluaran dana kampanye, UU No. 8/2012 tidak menyebut adanya sanksi pidana maupun sanksi administrasi. Ini merupakan konsekuensi logis dari tiadanya ketentuan tentang rincian pengeluaran atau

58 Pasal 303 ayat (1), UU No. 8/2012.

59 Pasal 303 ayat (2), UU No. 8/2012.

60 Pasal 305, UU No.8/2012.

belanja kampanye, dan tiadanya ketentuan pembatasan belanja kampanye.

Ketiga, terkait dengan pelaporan dana kampanye, UU No. 8/2012 memberikan sanksi pidana kepada calon anggota DPD yang memberikan keterangan yang tidak benar dalam menyusun pembukuan, sanksinya berupa pidana penjara maksimal 1 tahun dan denda paling banyak Rp 12 juta.⁶¹ Selain itu, UU No. 8/2012 memberikan sanksi administrasi kepada: (a) calon anggota DPD yang tidak memberikan laporan awal dana kampanye kepada KPU provinsi, sanksinya berupa pembatalan peserta pemilu sesuai wilayah yang bersangkutan;⁶² (b) calon anggota DPD yang tidak memberikan laporan dana kampanye kepada kantor akuntan publik, sanksinya berupa tidak ditetapkannya calon anggota legislatif terpilih.

TABEL 3.8: PENGATURAN SANKSI DAN PENEGAKAN HUKUM DANA KAMPANYE PEMILU DPD

ISU	UU NO. 8/2012	UU NO. 10/2008	UU NO. 12/2003
Sanksi Pidana	<p>Terkait Penerimaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Menerima sumbangan dana kampanye melebihi batas yang ditentukan • tidak melaporkan dan tidak menyerahkan kelebihan sumbangan • menerima sumbangan dari sumber-sumber yang dilarang <p>Terkait Pengeluaran: (tidak ada)</p>	<p>Terkait Penerimaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Menerima sumbangan dana kampanye melebihi batas yang ditentukan • tidak melaporkan dan tidak menyerahkan kelebihan sumbangan • menerima sumbangan dari sumber-sumber yang dilarang <p>Terkait Pengeluaran: (tidak ada)</p>	<p>Terkait Penerimaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Menerima sumbangan dana kampanye melebihi batas yang ditentukan • tidak melaporkan dan tidak menyerahkan kelebihan sumbangan • menerima sumbangan dari sumber-sumber yang dilarang <p>Terkait Pengeluaran: (tidak ada)</p>

61 Pasal 280, UU No. 8/2012.

62 Pasal 138 (1), UU No. 8/2012.

ISU	UU NO. 8/2012	UU NO. 10/2008	UU NO. 12/2003
	Terkait Pelaporan: <ul style="list-style-type: none"> Partai politik yang memberikan keterangan yang tidak benar dalam menyusun laporan dana kampanye. 	Terkait Pelaporan: <ul style="list-style-type: none"> Partai politik yang memberikan keterangan yang tidak benar dalam menyusun laporan dana kampanye. 	Terkait Pelaporan: <ul style="list-style-type: none"> Partai politik yang memberikan keterangan yang tidak benar dalam menyusun laporan dana kampanye.
Sanksi Administrasi	Terkait Penerimaan: <ul style="list-style-type: none"> (tidak ada) Terkait Pengeluaran: (tidak ada) Terkait Pelaporan: <ul style="list-style-type: none"> Partai politik yang tidak memberikan laporan awal dana kampanye. Partai politik yang tidak memberikan laporan dana kampanye kepada kantor akuntan publik. 	Terkait Penerimaan: (tidak ada) Terkait Pengeluaran: (tidak ada) Terkait Pelaporan: <ul style="list-style-type: none"> Partai politik yang tidak memberikan laporan awal dana kampanye. Partai politik yang tidak memberikan laporan dana kampanye kepada kantor akuntan publik. 	Terkait Penerimaan: (tidak ada) Terkait Pengeluaran: (tidak ada) Terkait Pelaporan: (tidak ada)

SUMBER: DIOLAH DARI UU NO. 8/2012, UU NO. 10/2008, UU NO. 12/2003

D. PEMILU PRESIDEN DAN WAKIL PRESIDEN

Pemilu Presiden dan Wakil Presiden merupakan buah dari Perubahan Ketiga UUD 1945. Pada Perubahan Pertama UUD 1945 sudah ditegaskan bahwa masa kerja presiden dan wakil presiden dibatasi dua periode untuk jabatan yang sama. Namun bagaimana presiden dan wakil presiden dipilih membutuhkan perdebatan panjang, karena PDIP yang merupakan partai politik pemenang Pemilu 1999 dengan dukungan TNI/Polri menolak pemilihan langsung. Tetapi keduanya tidak kuasa menerima desakan publik, sehingga pada Perubahan Ketiga UUD 1945 menetapkan

presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung.⁶³

Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 menyatakan, “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.” Pembuat undang-undang menafsirkan pasal itu, bahwa pemilu presiden dilakukan setelah pemilu legislatif, karena partai-partai politik yang mengikuti pemilu legislatif yang akan mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Ketentuan inilah yang tertera dalam UU No. 23/2003 untuk Pemilu 2004 dan dipertahankan oleh UU No. 42/2008 untuk Pemilu 2009.

Dalam rangka pemilu presiden pada Pemilu 2014, DPR dan pemerintah sepakat merevisi UU No. 42/2008. Beberapa materi yang hendak diubah antara lain menyangkut persentase penguasaan kursi DPR atau perolehan suara partai politik – yang secara salah kaprah disebut *presidential threshold* – untuk bisa mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Selain itu juga penyesuaian dengan teknis pendaftaran pemilih dan proses penghitungan suara. Namun sejauh ini, belum ada rencana untuk mengubah peraturan kampanye dan dana kampanye.

Berikut ini akan dibahas pengaturan dana kampanye dalam UU No. 42/2008 yang disandingkan dengan undang-undang sebelumnya, UU No. 23/2003. Seperti pemilu DPR dan DPRD, dan pemilu DPD, pembahasan pemilu presiden akan meliputi tiga sisi, yaitu penerimaan, pengeluaran dan

63 Lihat Denny Indrayana, *Ibid.*

pelaporan.

Penerimaan Dana Kampanye: Pengaturan penerimaan dana kampanye bertujuan memastikan bahwa dana kampanye yang digunakan pasangan calon presiden benar-benar dana sah menurut undang-undang. Penggunaan dana *illegal* menimbulkan kompetisi tidak *fair*: pasangan calon presiden yang memiliki dana banyak melakukan kampanye besar-besaran, sedangkan pasangan calon yang tidak memiliki dana berkampanye ala kadarnya. Pengaturan penerimaan dana kampanye meliputi pengaturan sumber dana, pembatasan sumbangan, dan larangan sumbangan.

Pertama, tentang sumber dana kampanye, UU No. 42/2008 menyebutkan, sumber dana kampanye pemilu presiden berasal dari: (a) pasangan calon presiden, (b) partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon, dan (c) pihak lain.⁶⁴ Yang dimaksud dana kampanye dari pihak lain adalah sumbangan sah dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan atau badan usaha nonpemerintah.⁶⁵ Ketentuan tidak berbeda ketentuan UU No. 23/2003.⁶⁶

Kedua, tentang pembatasan sumbangan, UU No. 42/2008 mengatur: sumbangan perseorangan maksimal Rp 1 miliar, dan sumbangan kelompok, perusahaan dan atau badan usaha nonpemerintah maksimal Rp 5 miliar.⁶⁷ Sebelumnya, UU No. 23/2003 menetapkan batas maksimal sumbangan

64 Pasal 94 ayat (2), UU No. 42/2008.

65 Pasal 95, UU No. 42/2008.

66 Pasal 43 ayat (1), UU No. 23/2003.

67 Pasal 96, UU No. 42/2008.

perseorangan lebih rendah lagi, yakni Rp 100 juta, dan sumbangan badan hukum swasta maksimal sebesar Rp 750 juta.⁶⁸

Ketiga, tentang larangan sumbangan, UU No. 42/2008 menegaskan, pasangan calon dilarang menerima sumbangan yang berasal dari: (a) pihak asing; (b) penyumbang yang tidak benar atau tidak jelas identitasnya; (c) hasil tindak pidana dan bertujuan menyembunyikan atau menyamarkan hasil tindak pidana; (d) pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah; atau (e) pemerintah desa atau sebutan lain dan badan usaha milik desa.⁶⁹ Sebelumnya, UU No. 23/2012 melarang pasangan calon menerima sumbangan dari: (a) negara asing, lembaga swasta asing, lembaga swadaya masyarakat asing dan warga negara asing; (b) penyumbang atau pemberi bantuan yang tidak jelas identitasnya; (c) pemerintah, BUMN, dan BUMD.⁷⁰

Tabel 3.9 menampilkan perbandingan pengaturan penerimaan dana kampanye pemilu presiden, yang meliputi sumber dana, pembatasan dana, dan larangan penerimaan tertentu.

68 Pasal 43 ayat (3), UU No. 23/2003.

69 Pasal 103 ayat (1), UU No. 42/2008.

70 Pasal 45 ayat (1), UU No. 23/2003.

TABEL 3.9: PENGATURAN PENERIMAAN DANA KAMPANYE PEMILU PRESIDEN

ISU	UU NO. 42/2008	UU NO. 23/2003
Sumber	<ul style="list-style-type: none"> • Pasangan calon. • Partai politik atau gabungan partai politik pengusul pasangan calon. • Pihak lain. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pasangan calon. • Partai politik atau gabungan partai politik pengusul pasagan calon. • Pihak lain.
Pembatasan Sumbangan	<ul style="list-style-type: none"> • Sumbangan perseorangan maksimal Rp 1 miliar. • Sumbangan kelompok, perusahaan, badan usaha nonpemerintah maksimal Rp 5 miliar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sumbangan perseorangan maksimal Rp 100 juta. • Badan hukum swasta maksimal Rp 750 juta..
Larangan Sumbangan	<ul style="list-style-type: none"> • Pihak asing. • Penyumbang yang tidak jelas identitasnya. • Hasil tindak pidana dan bertujuan menyembunyikan atau menyamarkan hasil tindak pidana. • Pemerintah, pemerintah daerah, BUMN, BUMD • Pemerintah desa dan badan usaha milik desa 	<ul style="list-style-type: none"> • Negara asing, lembaga swasta asing, lembaga swadaya masyarakat asing, dan warga negara asing. • Penyumbang yang tidak jelas identitasnya. • Pemerintah, BUMN, dan BUMD,

SUMBER: UU NO. 42/2008, UU NO. 23/2003.

Pengeluaran Dana Kampanye: Mengikuti jejak undang-undang pemilu legislatif, UU No. 42/2008 dan UU No. 23/2003 tidak memerinci jenis-jenis pengeluaran dana kampanye, meskipun kedua undang-undang itu menyebutkan metode kampanye. Tiadanya rincian pengeluaran dana kampanye ini menyulitkan terlaksanannya pembakuan sistem pembukuan dana kampanye karena tim kampanyepasangan calon cenderung membuat rincian pengeluaran sesuai kehendak masing-masing.

Sama dengan undang-undang pemilu legislatif, UU No. 42/2008 dan UU No. 23/2003 juga tidak mengatur pembatasan dana kampanye. Tiadanya pengaturan pembatasan belanja kampanye pemilu presiden ini

mendorong pasangan calon untuk menggelar kampanye besar-besaran sehingga mereka juga berusaha menggalang dana segala macam cara. Tentu saja pasangan calon yang gagal menggalang dana akhirnya tidak mampu mengimbangi kampanye yang dilakukan oleh kompetitornya.

TABEL 3.10: PENGATURAN PENGELUARAN DANA KAMPANYE PEMILU PRESIDEN

ISU	UU NO. 42/2008	UU NO. 23/2003
Metode kampanye	<ul style="list-style-type: none"> • Pertemuan terbatas. • Tata muka dan dialog. • Penyebaran melalui media massa cetak dan elektronik. • Penyiaran melalui radioa dan/atau televisi. • Penyebaran bahan kampanye kepada umum. • Pemasangan alat peraga. • Debat pasangan calon. • Kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan 	<ul style="list-style-type: none"> • Pertemuan terbatas. • Tata muka dan dialog. • Penyebaran melalui media massa cetak dan elektronik. • Penyiaran melalui radioa dan/atau televisi. • Penyebaran bahan kampanye kepada umum. • Pemasangan alat peraga di tempat umum. • Rapat umum. • Debat publik/debat antarcalon. • Kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undang.
Jenis pengeluaran	(tidak diatur)	(tidak diatur)
Pembatasan belanja	(tidak diatur)	(tidak diatur)

SUMBER: UU NO. 42/2008, UU NO. 23/2003

Pelaporan Dana Kampanye: Laporan dana kampanye merupakan instrumen untuk menegakkan prinsip transparansi dan akuntabilitas pengelolaan dana kampanye, baik dari sisi penerimaan maupun pengeluaran. Penyusunan laporan dana kampanye harus sesuai dengan kaidah-kaidah akuntansi, sehingga laporan pengelolaan itu diklarifikasi kebenarannya. Penerimaan dan pengeluaran dalam laporan dana kampanye, meliputi keberadaan rekening, saldo awal,

daftar penyumbang, rincian pendapatan, rincian belanja, mekanisme pemeriksaan, dan pengumuman laporan dana kampanye.

Pertama, tentang rekening khusus dana kampanye, UU No. 42/2008 mewajibkan pasangan calon memiliki rekening khusus dana kampanye.⁷¹ Rekening ini digunakan untuk menampung dana kampanye dalam bentuk uang. Bersama saldo awal dana kampanye, rekening itu dilaporkan kepada KPU selambatnya 7 hari setelah ditetapkan sebagai pasangan calon oleh KPU.⁷² Sebelumnya, UU No. 12/2003 tidak mengatur tentang rekening dana kampanye.

Kedua, tentang format pembukuan dana kampanye, UU No. 42/2008 menegaskan bahwa pembukuan dana kampanye pemilu presiden terdiri dari penerimaan dan pengeluaran. Pembukuan dana kampanye dibuka sejak 3 hari setelah penetapan pasangan calon, dan ditutup 7 hari sebelum penyampaian laporan pembukuan kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU.⁷³ UU No. 23/2003 tidak mengatur tentang pembukuan dana kampanye.

Ketiga, tentang laporan penerimaan. Berbeda dengan undang-undang pemilu legislatif, UU No. 42/2008 mewajibkan pasangan calon dan tim kampanye untuk melaporkan penerimaan dana kampanye kepada KPU. Laporan penerimaan itu disampaikan ke KPU dua kali: pertama, 1 hari sebelum dimulainya kampanye; dan kedua, 1 hari setelah berakhirnya masa kampanye. Laporan

71 Pasal 97 ayat (1) UU No. 42/2008.

72 Pasal 98 UU No. 42/2008.

73 Pasal 97 ayat (3) dan (4) UU No. 42/2008.

penerimaan tersebut mencantumkan nama dan identitas penyumbang, alamat dan nomor telepon yang dapat dihubungi. Laporan penerimaan ini akan diumumkan oleh KPU 1 hari setelah menerima laporan dana kampanye.⁷⁴

Keempat, tentang audit laporan dana kampanye, UU No. 42/2008 menegaskan, pasangan calon dan tim kampanye tingkat pusat melaporkan penggunaan dana kampanye kepada KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota selambatnya 14 hari setelah berakhirnya masa kampanye. Laporan penerimaan dan penggunaan dana kampanye yang diterima KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota disampaikan ke kantor akuntan publik paling lama 7 hari setelah diterimanya laporan. Kantor akuntan publik menyampaikan hasil audit kepada KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota paling lambat 45 hari sejak diterimanya laporan itu dari KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota. KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota memberitahukan hasil audit dari akuntan publik kepada masing-masing pasangan calon dan tim kampanye, selambatnya 7 hari setelah menerima dari kantor akuntan publik, dan mengumumkan ke publik selambatnya 10 hari setelah menerima dari akuntan publik.⁷⁵ UU No. 23/2003 mengatur, baik KPU maupun pasangan calon dan tim kampanye sama-sama menerima laporan dana kampanye yang telah diaudit dari kantor akuntan publik, selambatnya 7 hari setelah selesai masa audit.⁷⁶ UU No. 23/2003 tidak

74 Pasal 99 UU No. 42/2008.

75 Pasal 100 UU No. 42/2008.

76 Pasal 79 ayat (3), UU No. 12/2003.

mengatur kewajiban KPU mengumumkan laporan dana kampanye.

TABEL 3.11: PENGATURAN PELAPORAN DANA KAMPANYE PEMILU PRESIDEN

ISU	UU NO. 42/2008	UU NO. 23/2003
Rekening dan saldo awal	<ul style="list-style-type: none"> • Rekening khusus dana kampanye, terpisah dari rekening pasangan calon. • Rekening dan saldo awal dilaporkan ke KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota, 7 hari sebelum kampanye rapat umum. 	(tidak diatur)
Format pembukuan	<ul style="list-style-type: none"> • Pembukuan terdiri atas penerimaan dan pengeluaran. • Laporan penerimaan dana kampanye disampaikan ke KPU 1 hari sebelum dimulainya kampanye dan 1 hari setelah dimulainya kampanye. • Pembukuan dibuka sejak 3 hari setelah ditetapkan sebagai peserta pemilu, dan ditutup 7 hari sebelum penyampaian laporan dana kampanye ke kantor akuntan publik. 	(tidak diatur)
Audit	<ul style="list-style-type: none"> • Laporan dana kampanye diaudit kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU. • Pasangan calon dan tim kampanye pusat menyampaikan laporan dana kampanye kepada KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/ kota selambatnya 14 hari setelah berakhirnya masa kampanye. • KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota menyampaikan laporan dana kampanye ke kantor akuntan publik selamatnya 7 hari setelah diterimanya laporan. • Kantor akuntan publik menyampaikan hasil audit ke KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/ kota selambatnya 45 hari setelah laporan dana kampanye diserahkan partai politik. 	<ul style="list-style-type: none"> • Laporan dana kampanye diaudit kantor akuntan publik yang terdaftar. • Kantor akuntan publik menyelesaikan audit selambat-lambatnya 30 hari sejak laporan dana kampanye diserahkan partai politik. • Tim kampanye melaporkan dana kampanye kepada KPU selambatnya 3 hari setelah pemungutan suara. • KPU menyerahkan laporan dana kampanye kepada kantor akuntan publik selambatnya 2 hari setelah KPU menerima laporan. • Kantor akuntan publik menyelesaikan audit selambatnya 15 hari setelah menerima laporan dari KPU.

BASA-BASI DANA KAMPANYE

ISU	UU NO. 42/2008	UU NO. 23/2003
Pengumuman	<ul style="list-style-type: none">• KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota menyerahkan hasil audit dana kampanye ke paangan calon dan tim kampanye paling lambat 7 hari setelah penyerahan dari kantor akuntan publik.• KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/ kota mengumumkan hasil audit laporan dana kampanye selambatnya 10 hari setelah penyerahan dari kantor akuntan publik.	<ul style="list-style-type: none">• KPU mengumumkan hasil audit selamtnya 3 hari setelah kantor akuntan publik menyerahkan hasil audit ke KPU

SUMBER: UU NO. 42/2008, UU NO. 23/2003

Sanksi dan Penegakan Hukum: Pengaturan sanksi dan penegakan hukum dibuat untuk menjamin pelaksanaan peraturan dana kampanye. Sanksi hukum bisa berupa sanksi pidana dan sanksi administrasi yang mengenai perseorangan, kelompok, perusahaan dan atau badan hukum yang melanggar peraturan.

Pengenaan sanksi pidana dilakukan oleh lembaga peradilan melalui proses hukum pidana pemilu, mulai dari pengawas pemilu yang meneliti adanya pelanggaran pidana, lalu penyidikan oleh kepolisian, dan penuntutan oleh kejaksaan. Sedangkan pengenaan sanksi administrasi dilakukan oleh penyelenggara pemilu, baik setelah mendapatkan laporan kajian pelanggaran administrasi dari pengawas pemilu, maupun setelah menemukan sendiri adanya pelanggaran administrasi.

Pertama, terkait dengan penerimaan dana kampanye, UU No. 42/2008 memberi sanksi pidana kepada: (a) siapa saja yang menerima atau memberi melampaui batas yang ditentukan, sanksinya berupa pidana penjara 6-24

bulan dan denda Rp 1-5miliar;⁷⁷ (b) pelaksana kampanye yang menerima dan tidak mencatatkan dana kampanye ke pembukuan khusus dana kampanye, sanksinya berupa penjara 12-48 bulan dan tiga kali dari jumlah dana (sumbangan) yang diterimanya;⁷⁸ (c) pasangan calon yang menerima sumber-sumber yang dilarang, sanksinya berupa penjara 12-48 bulan dan denda sebanyak tiga kali dana yang diterimanya;⁷⁹ (d) pelaksana kampanye yang menggunakan, tidak menyetorkan dan atau tidak melaporkan dana yang berasal dari sumber terlarang, sanksinya berupa pidana penjara 6-24 bulan dan denda sebanyak tiga kali dana yang diterimanya, dan;⁸⁰ (e) setiap orang yang menggunakan anggaran yang dilarang, sanksinya berupa penjara 6-36 bulan dan denda Rp 100 juta – Rp 1 miliar.⁸¹ UU No. 42/2008 tidak mencantumkan sanksi administrasi berkenaan dengan penerimaan dana kampanye. Ini berbeda dengan UU No. 23/2003 yang menjatuhkan sanksi administrasi berupa pembatalan sebagai pasangan calon bagi pasangan calon yang menerima dan menggunakan dana terlarang.⁸² Sementara untuk sanksi pidana, apa yang diatur UU No. 42/2008 kurang lebih sama dengan UU No. 23/2003, hanya besaran sanksi penjara dan denda saja yang berbeda.

Kedua, terkait dengan pengeluaran dana kampanye, UU No. 42/2008 tidak menyebut adanya sanksi pidana maupun

77 Pasal 220 UU No 42/2008.

78 Pasal 221 UU No. 42/2008.

79 Pasal 222 ayat (1) UU No. 42/2008.

80 Pasal 222 ayat (2) UU No. 42/2008.

81 Pasal 223 UU No. 42/2008.

82 Pasal 45 ayat (3) UU No. 23/2008.

sanksi administrasi. Ini merupakan konsekuensi logis dari tiadanya ketentuan tentang rincian pengeluaran atau belanja kampanye, dan tiadanya ketentuan pembatasan belanja kampanye. Hal yang sama juga terjadi pada UU No. 23/2003.

Ketiga, terkait dengan pelaporan dana kampanye, UU No. 42/2008 memberikan sanksi pidana kepada setiap orang yang memberikan keterangan yang tidak benar dalam laporan dana kampanye, sanksinya berupa pidana penjara 6-24 bulan dan denda Rp 6-24 juta.⁸³Berbeda dengan Undang-undang pemilu legislatif, UU No. 42/2008 sama sekali tidak mengatur pemberian sanksi administrasi. Hal ini juga terjadi pada UU No. 23/2003.

TABEL 3.12: PENGATURAN SANKSI DAN PENEGAKAN HUKUM DANA KAMPANYE PEMILU PRESIDEN

ISU	UU NO. 42/2008	UU NO. 23/2003
Sanksi Pidana	<p>Terkait Penerimaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Setiap orang yang menerima dan memberi sumbangan melampaui batas. • Pelaksana kampanye yang menerima dan tidak mencatatkan dana kampanye ke pembukuan khusus dana kampanye. • Pasangan calon yang menerima sumber-sumber terlarang. • Pelaksana kampanye yang menerima dan tidak menyetorkan dana kampanye dari sumber-sumber terlarang. • Setiap orang yang menggunakan sumber dari anggaran yang dilarang. 	<p>Terkait Penerimaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Setiap orang yang menerima dan memberi sumbangan melampaui batas. • Setiap orang yang menerima dan memberi dana terlarang. • Pasangan calon yang menerima sumber-sumber terlarang. • Pelaksana kampanye yang menerima dan tidak menyetorkan dana kampanye dari sumber-sumber terlarang. • Setiap orang yang menggunakan sumber dari anggaran yang dilarang.

83 Pasal 227 UU No. 42/2008.

ISU	UU NO. 42/2008	UU NO. 23/2003
	Terkait Pengeluaran: (tidak ada) Terkait Pelaporan: <ul style="list-style-type: none"> • Setiap orang yang memberikan keterangan yang tidak benar dalam laporan dana kampanye. 	Terkait Pengeluaran: (tidak ada) Terkait Pelaporan: <ul style="list-style-type: none"> • Setiap orang yang memberikan keterangan yang tidak benar dalam laporan dana kampanye.
Sanksi Administrasi	Terkait Penerimaan: (tidak ada) Terkait Pengeluaran: (tidak ada) Terkait Pelaporan: (tidak ada)	Terkait Penerimaan: <ul style="list-style-type: none"> • Pasangan calon yang menggunakan sumber dana terlarang, dibatalkan pencalonannya. Terkait Pengeluaran: (tidak ada) Terkait Pelaporan: (tidak ada)

SUMBER: UU NO. 42/2008, UU NO. 23/2003

E. PEMILU KEPALA DAERAH

Pemilu kepala daerah atau pemilu untuk memilih gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota, sempat menjadi perdebatan serius di lingkungan akademisi, partai politik dan DPR. Di satu pihak, berkembang pendapat bahwa konstitusi tidak mengharuskan pemilihan langsung kepala daerah, lebih-lebih rakyat di daerah belum dipersiapkan menghadapi kompetisi tinggi memperebutkan jabatan puncak eksekutif daerah; di lain pihak, dinamika politik menuntut adanya perubahan konkrit dalam pemilihan kepala daerah, lebih-lebih setelah konstitusi menetapkan pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat.

Perubahan Kedua UUD 1945 hanya menyebutkan bahwa gubernur, bupati dan walikota masing-masing sebagai

kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.⁸⁴ Pengertian “dipilih secara demokratis” memang bisa diartikan dipilih secara langsung oleh rakyat, atau dipilih oleh DPRD sebagaimana praktek selama ini. Namun Perubahan Ketiga UUD 1945 telah menetapkan bahwa presiden dan wakil presiden dipilih langsung melalui pemilu, sehingga “dipilih secara demokratis” itu harus diletakkan dalam pengertian dipilih melalui pemilu. Dengan demikian Perubahan Kedua UUD 1945 memiliki pemaknaan yang jelas setelah terjadi Perubahan Ketiga UUD 1945. Pandangan inilah yang kemudian mendorong pemerintah dan DPR untuk merancang peraturan pemilihan kepala daerah.

Pascapengesahan UU No. 12/2003, UU No. 23/2003, dan UU No. 24/2003, pemerintah mempersiapkan RUU Pemerintah Daerah sebagai pengganti UU No. 22/1999. Atas pertimbangan praktis, materi pemilihan kepala daerah secara langsung dimasukkan dalam RUU ini agar pemilihan kepala daerah secara langsung bisa dilaksanakan pasca-Pemilu 2004. Setelah disetujui DPR dan pemerintah, RUU Pemerintah Daerah itu diundangkan dan menjadi UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah.

UU No. 32/2004 menjadi dasar hukum utama penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (pilkada) periode 2005-2008 dan 2010-2013, meskipun sudah banyak dikoreksi oleh MK dan direvisi oleh UU No. 12/2007. Sedemikian banyak materi koreksi MK dan revisi, namun belum pernah menyentuh pengaturan tentang dana kampanye. Oleh

84 Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

karena itu pembahasan dana kampanye pilkada berarti pembahasan peraturan dana kampanye pilkada sebagaimana diatur dalam UU No. 32/2004.

Karena UU No. 32/2004 disusun setelah UU No. 23/2003, maka sebagian besar pengaturan pilkada menyerupai *copy paste* pemilu presiden yang dipraktekkan pada Pemilu 2004. Akan tampak nanti, pengaturan dana kampanye pilkada hampir sama dengan pengaturan dana pemilu presiden, dengan sedikit perubahan sesuai dengan skala pilkada yang memang berbeda dengan pilkada. Sama dengan pembahasan pengaturan dana kampanye pemilu DPR dan DPRD, pemilu DPD, serta pemilu presiden dan wakil presiden, pembahasan dana kampanye pilkada meliputi tiga sisi, penerimaan, pengeluaran dan pelaporan.

Penerimaan Dana Kampanye: Tujuan pengaturan penerimaan dana kampanye adalah memastikan bahwa dana kampanye yang digunakan pasangan calon kepala daerah benar-benar dana sah menurut undang-undang, karena penggunaan dana *illegal* menimbulkan kompetisi tidak *fair*. Pengaturan penerimaan dana kampanye meliputi pengaturan sumber dana, pembatasan sumbangan, dan larangan sumbangan.

Pertama, tentang sumber dana kampanye, UU No. 32/2004 menyebutkan, sumber dana kampanye pilkada berasal dari: (a) pasangan calon kepala daerah, (b) partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon kepala daerah, dan (c) pihak lain.⁸⁵ Yang

85 Pasal 83 ayat (1) UU No. 32/2004.

dimaksud dana kampanye dari pihak lain adalah sumbangan sah dari perseorangan, kelompok, perusahaan dan atau badan usaha nonpemerintah.

Kedua, tentang pembatasan sumbangan, UUNo. 32/2004 mengatur: sumbangan perseorangan maksimal Rp 50 juta, dan badan hukum swasta maksimal Rp 350 juta.⁸⁶

Ketiga, tentang larangan sumbangan, UU No. 32/2004 menegaskan, pasangan calon dilarang menerima sumbangan yang berasal dari: (a) negara asing, lembaga swasta asing, lembaga swadaya masyarakat asing dan warga negara asing; (b) penyumbang atau pemberi bantuan yang tidak jelas identitasnya; (c) pemerintah, BUMN, dan BUMD.⁸⁷

Tabel 3.9 menampilkan perbandingan pengaturan penerimaan dana kampanye pilkada, yang meliputi sumber dana, pembatasan dana, dan larangan penerimaan tertentu.

TABEL 3.13: PENGATURAN PENERIMAAN DANA KAMPANYE PEMILU KEPALA DAERAH

ISU	UU NO. 32/2004
Sumber	<ul style="list-style-type: none"> • Pasangan calon. • Partai politik atau gabungan partai politik pengusul pasangan calon. • Pihak lain.
Pembatasan Sumbangan	<ul style="list-style-type: none"> • Sumbangan perseorangan maksimal Rp 50 juta. • Badan hukum swasta maksimal Rp 350 juta..
Larangan Sumbangan	<ul style="list-style-type: none"> • Negara asing, lembaga swasta asing, lembaga swadaya masyarakat asing, dan warga negara asing. • Penyumbang yang tidak jelas identitasnya. • Pemerintah, BUMN, dan BUMD,

SUMBER: UU NO. 32/2004.

86 Pasal 83 ayat (3) UU No. 32/2004.

87 Pasal 85 ayat (1) UU No. 32/2004.

Pengeluaran Dana Kampanye: Sama dengan UU No. 23/2003, UU No. 32/2004 tidak memerinci jenis-jenis pengeluaran dana kampanye pilkada, meskipun kedua undang-undang itu mengatur metode kampanye. Akibatnya rincian pengeluaran atau belanja kampanye bisa berbeda-beda antarpasangan calon, sehingga menyulitkan audit. UU No. 32/2004 juga tidak mengatur pembatasan dana kampanye pilkada, sehingga hal mendorong pasangan calon menggelar kampanye besar-besaran dan menggalang dana segala macam cara. Tentu saja pasangan calon yang gagal menggalang dana akhirnya tidak mampu mengimbangi kampanye yang dilakukan oleh kompetitornya.

TABEL 3.14: PENGATURAN PENGELUARAN DANA KAMPANYE PEMILU KEPALA DAERAH

ISU	UU NO. 23/2003
Metode kampanye	<ul style="list-style-type: none"> • Pertemuan terbatas. • Tata muka dan dialog. • Penyebaran melalui media massa cetak dan elektronik. • Penyiaran melalui radio dan/atau televisi. • Penyebaran bahan kampanye kepada umum. • Pemasangan alat peraga di tempat umum. • Rapat umum. • Debat publik/debat antarcalon. • Kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undang.
Jenis pengeluaran	(tidak diatur)
Pembatasan belanja	(tidak diatur)

SUMBER: UU NO. 32/2004.

Pelaporan Dana Kampanye: Sebagai instrumen untuk menjamin terlaksananya prinsip transparansi dan akuntabilitas pengelolaan dana kampanye, laporan dana kampanye harus disusun sesuai dengan kaidah-kaidah

akuntansi, sehingga laporan pengelolaan itu diklarifikasi kebenarannya. Penerimaan dan pengeluaran dalam laporan dana kampanye, meliputi keberadaan rekening, saldo awal, daftar penyumbang, rincian pendapatan, rincian belanja, mekanisme pemeriksaan, dan pengumuman laporan dana kampanye.

Pertama, tentang rekening khusus dana kampanye, UU No. 32/2004 mewajibkan pasangan calon kepala daerah memiliki rekening khusus dana kampanye dan didaftarkan ke KPU daerah.⁸⁸

Kedua, tentang format pembukuan dana kampanye, UU No. 32/2004 tidak mengaturnya. Namun undang-undang ini mewajibkan pasangan calon membuat laporan penerimaan. Pasangan calon melaporkan penerimaan dana kampanye kepada KPU, 1 hari sebelum dimulainya kampanye dan 1 hari setelah berakhirnya masa kampanye. Laporan penerimaan ini akan diumumkan oleh KPU 1 hari setelah menerima laporan dana kampanye.⁸⁹

Keempat, tentang audit laporan dana kampanye, UU No. 32/2004 menegaskan, pasangan calon dan tim kampanye tingkat pusat melaporkan penggunaan dana kampanye kepada KPU daerah selambatnya 3 hari setelah hari pemungutan suara. Laporan dana kampanye yang diterima KPU daerah disampaikan ke kantor akuntan publik paling lama 2 hari setelah diterimanya laporan. Kantor akuntan publik menyelesaikan audit paling lambat 15 hari sejak

88 Pasal 83 ayat (2) UU No. 32/2004 .

89 Pasal 83 ayat (6) dan (7) UU No. 32/2004.

diterimanya laporan itu dari KPU daerah. Hasil audit diumumkan oleh KPU daerah selambatnya 3 hari setelah KPU daerah menerima laporan hasil audit dari akuntan publik.⁹⁰

TABEL 3.15: PENGATURAN PELAPORAN DANA KAMPANYE PEMILU KEPALA DAERAH

ISU	UU NO. 32/2004
Rekening	<ul style="list-style-type: none"> • Rekening khusus dana kampanye didaftarkan ke KPU daerah.
Format pembukuan	<ul style="list-style-type: none"> • Format pembukuan tidak diatur, tetapi laporan penerimaan dana kampanye disampaikan ke KPU daerah 1 hari sebelum dimulainya kampanye dan 1 hari setelah dimulainya kampanye.
Audit	<ul style="list-style-type: none"> • Laporan dana kampanye diaudit kantor akuntan publik. • Pasangan calon menyampaikan laporan dana kampanye kepada KPU daerah selambatnya 3 hari setelah hari pemungutan suara. • KPU daerah menyampaikan laporan dana kampanye ke kantor akuntan publik selamatnya 2 hari setelah diterimanya laporan. • Kantor akuntan publik menyelesaikan audit selambatnya 15 hari.
Pengumuman	<ul style="list-style-type: none"> • KPU daerah mengumumkan hasil audit laporan dana kampanye selambatnya 3 hari setelah penyerahan dari kantor akuntan publik.

SUMBER: UU NO. 32/2003

Sanksi dan Penegakan Hukum: Pengaturan sanksi dan penegakan hukum dibuat untuk menjamin pelaksanaan peraturan dana kampanye. Sanksi hukum bisa berupa sanksi pidana dan sanksi administrasi yang mengenai perseorangan, kelompok, perusahaan dan atau badan hukum yang melanggar peraturan.

Pengenaan sanksi pidana dilakukan oleh lembaga peradilan melalui proses hukum pidana pemilu, mulai dari pengawas pemilu yang meneliti adanya pelanggaran pidana, lalu penyidikan oleh kepolisian, dan penuntutan

⁹⁰ Pasal 84 UU No. 32/2004.

oleh kejaksaan. Sedangkan pengenaan sanksi administrasi dilakukan oleh penyelenggara pemilu, baik setelah mendapatkan laporan kajian pelanggaran administrasi dari pengawas pemilu, maupun setelah menemukan sendiri adanya pelanggaran administrasi.

Pertama, terkait dengan penerimaan dana kampanye, UU No. 32/2003 memberi sanksi pidana kepada: (a) setiap orang yang menerima atau memberi melampaui batas yang ditentukan, sanksinya berupa pidana penjara 4-24 bulan dan denda Rp 200 juta-1 miliar;⁹¹ (b) setiap orang yang menerima sumber-sumber yang dilarang, sanksinya berupa pidana penjara 4-24 bulan dan denda Rp 200 juta-Rp 1 miliar;⁹² UU No. 32/2004 menjatuhkan sanksi administrasi berupa pembatalan sebagai pasangan calon bagi pasangan calon yang menerima dan menggunakan dana terlarang.⁹³

Kedua, terkait dengan pengeluaran dana kampanye, UU No. 32/2003 tidak menyebut adanya sanksi pidana maupun sanksi administrasi. Ini merupakan konsekuensi atas tiadanya ketentuan tentang rincian pengeluaran atau belanja kampanye, dan tiadanya ketentuan pembatasan belanja kampanye.

Ketiga, terkait dengan pelaporan dana kampanye, UU No. 32/2004 memberikan sanksi pidana kepada setiap orang yang memberikan keterangan yang tidak benar dalam laporan dana kampanye, sanksinya berupa pidana penjara

91 Pasal 116 ayat (6) UU No 32/2004 .

92 Pasal 116 ayat (7) UU No. 32/2004.

93 Pasal 85 ayat (3) UU No. 32/2004.

2-12 bulan dan denda Rp 1-10 juta.⁹⁴UU No. 32/2004 sama sekali tidak mengatur pemberian sanksi administrasi.

TABEL 3.16: PENGATURAN SANKSI DAN PENEGAKAN HUKUM DANA KAMPANYE PEMILU KEPALA DAERAH

ISU	UU NO. 23/2003
Sanksi Pidana	Terkait Penerimaan: <ul style="list-style-type: none"> • Setiap orang yang menerima dan memberi sumbangan melampaui batas. • Setiap orang yang menerima dan memberi dana terlarang. Terkait Pengeluaran: (tidak ada) Terkait Pelaporan: <ul style="list-style-type: none"> • Setiap orang yang memberikan keterangan yang tidak benar dalam laporan dana kampanye.
Sanksi Administrasi	Terkait Penerimaan: <ul style="list-style-type: none"> • Pesangan calon yang menggunakan sumber dana terlarang, dibatalkan pencalonannya. Terkait Pengeluaran: (tidak ada) Terkait Pelaporan: (tidak ada)

SUMBER: UU NO. 32/2004

Saat ini, pemerintah dan DPR sedang membahas RUU Pemilu Kepala Daerah, bersamaan dengan pembahasan RUU Pemerintahan Daerah dan RUU Desa.

94 Pasal 116 ayat (8) UU No. 32/2004.

BASA-BASI DANA KAMPANYE

BAB IV

Penerimaan Dana Kampanye

A. PEMBATASAN SUMBER

Pembahasan penerimaan dana kampanye sebaiknya dimulai dari isu yang paling sederhana, yakni pembatasan sumber dana kampanye. Yang dimaksud pembatasan sumber dana kampanye adalah siapa yang boleh memberi sumbangan, dan siapa yang dilarang. Semua pengaturan dana kampanye di dunia mengatur isu ini, termasuk memastikan sanksi bagi yang melanggar larangan menerima dari pihak tertentu.

Ada beberapa tujuan melarang dana kampanye dari sumber tertentu. Pertama, menghindari penggunaan harta negara agar tidak digunakan untuk kampanye. Apabila negara memberikan bantuan kampanye, maka diperlukan pengaturan khusus. Kedua, mencegah dana kampanye berasal dari sumber *illegal* yang didapatkan dengan cara *illegal*, sehingga kampanye bukan menjadi arena mencucikan uang hasil kejahatan. Ketiga, memastikan bahwa dana kampanye berasal dari pihak jelas, yang bisa mempertanggungjawabkan dana yang disalurkan. Keempat, menghadang pengaruh asing agar tidak terlibat terlalu jauh dalam urusan politik dalam negeri.

UU No. 8/2012 menyebutkan, sumber dana kampanye pemilu DPR dan DPRD berasal dari partai politik, calon anggota DPR dan DPRD, serta sumbangan sah menurut hukum.¹Sumbanganituberasaldariperseorangan, kelompok, perusahaan dan atau badan usaha nonpemerintah.²UU No. 8/2012 melarang partai politik menerima sumbangan dari pihak asing, penyumbang tidak jelas identitasnya, pemerintah, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, pemerintah desa dan badan usaha milik desa.³

Sementara itu dalam pemilu DPD, UU No. 8/2012 menyebutkan bahwa sumber dana kampanye pemilu DPD berasal dari calon anggota DPD dan sumbangan sah menurut hukum, yakni sumbangan dari perseorangan, kelompok, perusahaan dan atau badan usaha nonpemerintah.⁴ UU No. 8/2012 melarang calon anggota DPD menerima sumbangan dari pihak asing, penyumbang yang tidak jelas identitasnya, pemerintah, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, pemerintah desa dan badan usaha milik desa.⁵

Ketentuan sumber dana kampanye pemilu DPR, DPRD dan DPD tersebut di atas sama persis dengan ketentuan UU No. 10/2008, sehingga praktik pembatasan sumber dana kampanye dalam Pemilu 2014 kurang lebih akan sama dengan Pemilu 2009.

1 Pasal 129, UU No. 8/2012.

2 Pasal 130, UU No. 8/2012.

3 Pasal 139 ayat (1), UU No. 8/2012.

4 Pasal 132 ayat (2), UU No. 8/2012.

5 Pasal 139 ayat (1) UU No. 8/2012.

Berdasarkan Laporan Dana Kampanye Partai Politik Pemilu 2009 dan Laporan Dana Kampanye Calon Anggota DPD Pemilu 2009, tidak ada partai politik yang tercatat melanggar ketentuan tersebut. Demikian juga yang terjadi dengan Laporan Dana Kampanye Partai Politik Pemilu 2004 dan Laporan Dana Kampanye Calon Anggota DPD Pemilu 2004. Tentu saja mudah dimengerti, mengapa partai politik dan calon anggota DPR menaati ketentuan pembatasan sumber dana kampanye ini. Sebab, ketentuan pembatasan sumber dana kampanye itu demikian jelas tercantum di dalam undang-undang, sehingga tidak mungkin mereka mengabaikan atau melanggarnya.

Apabila sampai ada laporan dana kampanye partai politik dan calon anggota DPD yang telanjur mencantumkan sumber-sumber terlarang, dengan mudah akan dideteksi oleh kantor akuntan publik yang bertugas mengaudit laporan dana kampanye mereka. Selanjutnya, kantor akuntan publik itu bisa meminta partai politik dan calon anggota DPD untuk memperbaiki laporannya, dengan cara menghapus sumber-sumber terlarang dari laporan dana kampanye dan daftar penyumbang.

Meskipun tindakan kantor akuntan publik tersebut tidak etis dalam hubungan kerja profesional, namun tidak ada jaminan bahwa hal itu tidak terjadi: pertama, hubungan antara partai politik dan calon anggota DPD dengan kantor akuntan publik sifatnya tertutup sehingga apapun yang dilakukan keduanya tidak bisa diketahui pihak luar, termasuk KPU sekalipun; kedua, tiadanya ketentuan yang melarang kantor akuntan publik untuk mengembalikan laporan dana

kampanye ke partai politik dan calon anggota DPD agar diperbaiki, membuka ruang bagi kantor akuntan publik dan partai politik atau calon anggota DPD untuk bekerja sama memperbaiki laporan keuangan sebelum laporan keuangan itu disampaikan ke KPU.

Katakanlah sampai terjadi pelanggaran yang sulit direkayasa laporannya, misalnya dana dari sumber yang dilarang masuk ke rekening partai politik atau calon anggota DPD, sehingga partai politik atau calon anggota DPD tidak bisa menghapus begitu saja sumber terlarang itu dari laporan dana kampanye. Padahal dana tersebut sudah telanjur dipergunakan untuk berkampanye. Apa yang akan terjadi? Dalam keadaan seperti ini pun, partai politik dan calon anggota DPD bisa tidak terkena sanksi, karena undang-undang memberi jalan keluar buat mereka untuk menghindari sanksi.

Penerimaan dan penggunaan sumber dana terlarang pasti diketahui oleh akuntan publik saat diaudit, sehingga oleh kantor akuntan publik, penerimaan dan penggunaan sumber terlarang itu akan dilaporkan ke KPU. Sementara itu KPU tidak bisa serta merta memberi sanksi, sebab undang-undang meminta kepada KPU agar memberi kesempatan kepada partai politik dan calon anggota DPD untuk mengembalikan dana tidak sah tersebut ke kas negara, dalam jangka 14 hari.⁶ Mendapat perintah dari KPU, tentu saja partai politik dan calon anggota DPD akan taat menjalani. Hanya partai politik dan calon anggota DPD

⁶ Pasal 131 ayat (4), 133 ayat (4) UU No. 8/2012.

yang bodoh saja yang berani menolak perintah tersebut, sebab jika perintah KPU tersebut tidak ditaati, sanksi bisa dijatuhkan.

Dengan demikian sanksi berupa pidana penjara maksimal 3 tahun dan denda paling banyak Rp 36 juta bagi partai politik dan calon anggota DPD yang menerima dan menggunakan sumbangan dari sumber-sumber yang dilarang,⁷sia-sia belaka karena partai politik dan calon anggota DPD (yang telanjur melanggar)masih diberi kesempatan menghindari sanksi dengan cara mengembalikan dana tersebut. Ini pun dilakukan atas perintah KPU berdasar hasil audit dari kantor akuntan publik.

Pengelolaan dana kampanye pemilu presiden dan pilkada, situasinya kurang lebih sama. Menurut UU No. 42/2008 sumber dana kampanye pemilu presiden berasal daripasangan calon presiden, partai politik atau gabungan partai politik yang mengusung pasangan calon, dan pihak lain, yakni sumbangan perseorangan, kelompok, perusahaan dan atau badan usaha nonpemerintah.UU No. 42/2008 melarang pasangan calon menerima sumbangan yang berasal dari pihak asing, penyumbang yang tidak benar atau tidak jelas identitasnya, hasil tindak pidana dan bertujuan menyembunyikan atau menyamarkan hasil tindak pidana, pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah, pemerintah desa atau sebutan lain dan badan usaha milik desa.⁸

7 Pasal 305, UU No.8/2012.

8 Pasal 103 ayat (1), UU No. 42/2008.

Sementara itu, UU No. 32/2004 menyebutkan sumber dana kampanye pilkada berasal dari pasangan calon kepala daerah, partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon kepala daerah, dan pihak lain, yaitu perseorangan, kelompok, perusahaan dan atau badan usaha nonpemerintah. UU No. 32/2004 melarang pasangan calon menerima sumbangan yang berasal dari negara asing, lembaga swasta asing, lembaga swadaya masyarakat asing dan warga negara asing, penyumbang atau pemberi bantuan yang tidak jelas identitasnya, dan pemerintah, BUMN, dan BUMD.⁹

Dalam praktek Pemilu Presiden 2004 misalnya, setelah mempelajari laporan dana kampanye pasangan calon Mega-Hasyim dan SBY-Kalla, Tim Pemantau ICW menemukan kedua pasangan calon itu masih menerima dan menggunakan sumbangan dari perseorangan dan perusahaan yang tidak jelas sumbernya. Pasangan calon Mega-Hasyim tercatat menerima 5 penyumbang yang tidak jelas identitasnya (karena tidak mencantumkan alamat dengan jelas) dengan total sumbangan Rp 490 juta; sementara pasangan calon SBY-Kalla menerima 2 penyumbang dengan total sumbangan Rp 194 juta. Selain itu, Tim Pemantau ICW juga menemukan pada pasangan Mega-Hasyim terdapat 7 penyumbang yang secara ekonomi tidak layak menyumbang dengan total sumbangan Rp 700 juta dan 5 penyumbang yang namanya hanya digunakan untuk menyumbang, dengan total Rp 500 juta.¹⁰

9 Pasal 85 ayat (1) UU No. 32/2004.

10 Tim Pemantau ICW, *Kompilasi Laporan Dana Kampanye Pemilu 2004*, Jakarta:

Meskipun kasus penyumbang fiktif dalam Pemilu Presiden 2004 tersebut sempat mendapat sorotan media, namun hal itu ternyata terulang kembali pada Pemilu Presiden 2009. Sebagai contoh, Tabel 4.1 menunjukkan data pelanggaran dalam laporan dana kampanye pasangan Mega-Prabowo, khususnya pelanggaran terhadap ketentuan bahwa pasangan calon presiden tidak boleh menerima sumbangan dari penyumbang yang tidak jelas identitasnya, seperti tidak mencantumkan alamat dan NPWP. Untuk kasus serupa, Tim Pemantau ICW menemukan pada laporan dana kampanye SBY-Boediono terdapat 151 penyumbang yang tidak mencantumkan alamat atau fotokopi KTP dengan jumlah Rp 27,1 miliar, dan 67 penyumbang yang tidak mencantumkan NPWP dengan total sumbangan mencapai Rp 3,8 miliar. Sementara pada laporan dana kampanye pasangan JK-Wiranto terdapat 54 penyumbang yang tidak mencantumkan alamat atau fotokopi KTP dengan total sumbangan sebesar Rp 319,5 juta, dan 9 penyumbang yang tidak mencantumkan NPWP dengan jumlah Rp 895 juta.¹¹

TABEL 4.1: PENYUMBANG TIDAK JELAS IDENTITAS PASANGAN CALON MEGAWATI DAN PRABOWO
[Tidak Mencantumkan Fotokopi KTP dan NPWP]

NO.	NAMA	JUMLAH SUMBANGAN (RP)
01.	Inna Ammania	100.050.000
02.	Puan Maharani	1.000.000.000
03.	Tjahjo Kumolo	1.000.000.000
04.	Panda Nababan	1.000.000.000

tidak diterbitkan, 2006.

11 Tim Pemantau ICW, *Analisis terhadap Laporan Penerimaan Dana Kampanye Pemilu Presiden 2009*, Jakarta: tidak diterbitkan, 2010.

BASA-BASI DANA KAMPANYE

NO.	NAMA	JUMLAH SUMBANGAN (RP)
05.	Imam Suroso	1.000.000.000
06.	Rudijanto Tjen	1.000.000.000
07.	Olly Dondokambemy	1.000.000.000
08.	Prof Dr Suhardi	1.000.000.000
09.	A Muzani	1.000.000.000
	Jumlah	8.100.050.000

SUMBER: TIM PEMANTAU ICW

Perbandingan antara total penerimaan dana kampanye masing-masing pasangan calon pada Pemilu Presiden 2009, dengan jumlah dana dari sumber terlarang, khususnya dari penyumbang yang tidak jelas identitasnya, tampak pada Tabel 4.2. Dari tabel tersebut, terlihat persentase sumber dana terlarang paling banyak diterima oleh pasangan SBY-Boediono, lalu JK-Wiranto dan Mega-Prabowo. Pada Pemilu Presiden 2014 mendatang masuknya sumber dana terlarang, mestinya bisa dikurangi atau tidak lagi masuk laporan dana kampanye.

TABEL 4.2 PERBANDINGAN TOTAL PENERIMA DAN DANA DARI SUMBER TERLARANG PADA LAPORAN DANA KAMPANYE PEMILU PRESIDEN 2009

NO.	PASANGAN CALON PRESIDEN	TOTAL PENERIMAAN	JUMLAH DANA DARI SUMBER TERLARANG	PERSENTASE DANA SUMBANGAN TERLARANG
01.	Megawati-Prabowo	Rp 260,2 miliar	Rp 8,1 miliar	3,11%
02.	SBY-Boediona	Rp 232,8 miliar	Rp 30,9 miliar	13,27%
03	JK-Wiranto	Rp 83,3 miliar	Rp 1,2 miliar	1,44%

SUMBER: DIOLAH DARI KPU DAN TIM PEMANTAU ICW

Dalam praktek Pemilu Presiden 2004 dan Pemilu Presiden 2009, serta pilkada gelombang pertama 2005-2008 dan gelombang kedua 2010-2012, sanksi terhadap

pasangan calon presiden dan kepala daerah yang menerima dan menggunakan dana dari sumber terlarang, tidak implementatif, alias tumpul, karena undang-undang masih memberi kesempatan kepada mereka untuk mengembalikan dana dari sumber terlarang yang sudah telanjur diterima dan dipakai untuk kampanye, setelah KPU memberi perintah agar dana itu dikembalikan ke kas negara. Adapun perintah KPU itu keluar setelah membaca hasil audit dari kantor akuntan publik.

KPU memastikan bahwa pihaknya telah mengirim surat ke tim kampanye pasangan calon yang telah menerima dan memanfaatkan dana kampanye dari sumber terlarang, agar mereka segera mengembalikan dana tersebut ke kas negara. Namun sampai sejauh ini belum ada keterangan resmi dari KPU, bahwa tim kampanye pasangan calon tersebut benar-benar telah mengembalikan dana tersebut ke kas negara. Baik KPU Pemilu 2004 maupun KPU Pemilu 2009, baru mengaku telah mengirim surat, tetapi belum pernah mendapatkan bukti balik yang menunjukkan tim kampanye pasangan calon telah benar-benar menyetor dana kampanye dari sumber terlarang itu ke kas negara. Sulit memastikannya, karena tidak ada peraturan yang mengatur soal ini.

Apabila undang-undang pemilu legislatif maupun undang-undang pemilu eksekutif melarang partai politik, calon anggota DPD, pasangan calon presiden dan pasangan calon kepala daerah, menerima sumber dana kampanye dari pihak tertentu, mestinya secara tegas undang-undang itu memberi sanksi terhadap para pelaku pelanggaran. Artinya, begitu kantor akuntan publik dalam proses audit mengetahui

telah terjadi pelanggaran, maka hal itu bisa langsung diproses hukum, mengingat pelanggaran ketentuan ini bisa dikenai sanksi pidana.

Ketegasan ini diperlukan agar partai politik, calon anggota DPD, pasangan calon presiden dan pasangan calon kepala daerah bersama tim kampanyenya, bersikap hati-hati dalam mengelola dana kampanye. Apalagi undang-undang pemilu tidak mewajibkan mereka hanya menerima dana melalui rekening, sehingga sesungguhnya mereka mempunyai kesempatan besar untuk menerima dan memanfaatkan dana-dana terlarang melalui sumbangan langsung, yang kemudian secara langsung juga dibelanjakan untuk kampanye, tanpa harus dilaporkan.

Masalah lain yang menjadi isu besar menyangkut dana asing. Ini soal sensitif karena menyangkut kemandirian politik dan campur tangan pihak asing. Semua undang-undang pemilu sebetulnya sudah menegaskan bahwa dana kampanye dilarang berasal dari pihak asing. Yang termasuk pihak asing ini adalah orang asing, perusahaan asing, lembaga asing dan negara asing.

Meskipun ketentuan tersebut tampak jelas, namun dalam praktek menimbulkan masalah besar, atau setidaknya perdebatan serius. Pasca-Pemilu Presiden 2004, beredar kabar bahwa menjelang pemilu presiden terdapat aliran dana asing ke rekening dana kampanye pasangan calon terpilih, yakni SBY-Kalla. Meskipun PPATK membenarkan bahwa ada aliran dana besar-besaran menjelang pemilu presiden, namun PPATK memastikan bahwa aliran dana itu bukan menuju ke rekening pasangan calon presiden

tertentu. Dengan demikian, aliran dana asing itu sudah pasti tidak ada kaitannya dengan pendanaan asing kepada salah satu pasangan calon presiden.

Namun publik tidak bisa menerima begitu saja penjelasan PPATK, sebab dana asing untuk mendukung pasangan calon presiden tidak harus disalurkan melalui rekening dana kampanye pasangan calon presiden, melainkan bisa melalui rekening lain, yang kemudian bisa dicairkan langsung untuk belanja kampanye. Logika dan tuduhan tersebut tentu saja merusak citra pasangan calon presiden terpilih, meskipun SBY-Kalla berkali-kali membatah kemungkinan itu. Di sisi lain, PPATK yang mengetahui aliran dana, juga tidak diperkenankan untuk membuka pemilik rekening yang menampung dana asing tersebut.

Pada Pemilu Presiden 2009 masalahnya lain lagi. Berdasarkan laporan pemantau pemilu, dan setelah melakukan pengecekan dokumen, Bawaslu menemukan bahwa dalam daftar penyumbang pasangan calon SBY-Bodiono terdapat perusahaan yang dimiliki oleh perusahaan asing. Perusahaan tersebut memang berbadan hukum Indonesia, tetapi ketika terdapat saham kepemilikan asing, apakah serta merta bisa dikategorikan sebagai pihak asing? Oleh Bawaslu kasus ini diteruskan ke kepolisian, namun Mabes Polri mengaku tidak bisa menindaklanjuti karena sudah kadaluwarsa. Meskipun menurut polisi kasus ini selesai, tetapi hal ini jelas tidak bisa menutup penilaian buruk banyak orang terhadap pasangan calon SBY-Boediono.

B. PEMBATASAN BESARAN SUMBANGAN

Tujuan pembatasan sumbangan dana kampanye dari perseorangan maupun perusahaan, sangat jelas, yakni mencegah dominasi pihak tertentu atas ketersediaan dana kampanye, sehingga partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif jika kelak terpilih mendudukkan jabatan publik, tetap memiliki kemandirian dalam membuat kebijakan dan keputusan. Kemandirian pejabat publik sangat penting agar mereka bisa bekerja demi kepentingan konstituen dan rakyat; bukan melayani pihak tertentu, seperti para penyumbang dana kampanye.

Dalam Pemilu 2004 untuk memilih anggota DPR dan DPRD, UU No. 12/2003 menetapkan: sumbangan perseorangan maksimal Rp 500 juta, dan badan hukum swasta maksimal Rp 750 juta.¹² Lima tahun kemudian batasan sumbangan itu dinaikkan oleh UU No. 10/2008: sumbangan perseorangan maksimal Rp 1 miliar, sumbangan kelompok, perusahaan dan atau badan usaha maksimal Rp 5 miliar.¹³ Pada Pemilu 2009, sekali lagi batasan sumbangan dinaikkan. Menurut UU No. 8/2012 sumbangan perseorangan maksimal Rp 1 miliar, dan sumbangan kelompok, perusahaan dan atau badan usaha nonpemerintah maksimal Rp 7,5 miliar.¹⁴

Meskipun dari pemilu ke pemilu batasan sumbangan perseorangan dan perusahaan naik, namun hal itu sama sekali tidak mengurangi keleluasaan partai politik untuk mendapatkan dana kampanye yang sebesar-besarnya. Hal

¹² Pasal 78, UU No. 12/2003.

¹³ Pasal 131, UU No. 10/2008.

¹⁴ Pasal 131 ayat (1) dan (2), UU No. 12/2012.

ini bisa dilakukan, karena undang-undang pemilu legislatif sama sekali tidak membatasi besaran dana kampanye yang berasal dari partai politik dan calon anggota legislatif. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, baik UU No. 12/2003, UU No. 10/2008 maupun UU No. 8/2012 menyebut tiga sumber dana kampanye, yaitu partai politik, calon anggota legislatif dan pihak yang sah menurut hukum (yaitu perseorangan dan perusahaan).

Tiada pembatasan dana kampanye partai politik dengan sendirinya membuka kesempatan luas bagi partai politik untuk memasok dana kampanye. Masalahnya adalah apakah partai politik mempunyai dana besar untuk membiayai kampanye?

Jawaban pertanyaan itu bisa dilacak dari keuangan partai politik, sebagaimana diatur melalui UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011. Nah, dalam dua undang-undang partai politik tersebut ternyata tidak ada ketentuan yang membatasi besaran sumbangan dari anggota partai politik kepada partai politik. Dengan demikian, sesungguhnya partai politik memiliki dana tak terbatas sejauh terdapat anggota partai politik yang bersedia menyumbang tanpa batas juga.¹⁵ Dan dana tak terbatas ini kemudian bisa disalurkan untuk dana kampanye.

Bagi orang-orang atau perusahaan yang “taat hukum”, tiada pembatasan dana kampanye itu juga menjadi jalan keluar untuk memberi sumbangan lebih banyak dari yang dibolehkan undang-undang pemilu. Sebab, jika mereka

15 Selengkapnya lihat Veri Junaedi dkk, *Anomali Keuangan Partai Politik: Pengaturan dan Praktek*, Kemitraan dan Perludem, 2011.

memberi sumbangan maksimal setiap tahun selama lima tahun kepada partai politik, maka pada tahun pemilu, oleh partai politik dana tersebut bisa disetorkan ke dana kampanye. Jika hendak melipatgandakan sumbangan, mereka juga bisa menitipkan uangnya kepada anggota partai politik (yang besaran sumbangan dana ke partai politik tidak dibatasi).

Jadi, tiadanya batasan besaran dana kampanye dari partai politik memberi jalan belakang kepada perseroangan dan perusahaan untuk tetap memberi sumbangan melampaui batas yang ditentukan undang-undang pemilu. Ini baru menyangkut dana kampanye yang dilaporkan, mengingat penyaluran sumbangan dana kampanye tidak hanya melalui rekening. Padahal bannyak orang dan perusahaan memberikan sumbangan ke partai politik tetapi namanya tidak mau disebut. Jumlah sumbangan ini justru lebih banyak, karena undang-undang pemilu belum mengaitkan besaran sumbangan dengan laporan pembayaran pajak dari orang atau badan usaha.

Logika yang sama juga berlaku pada besaran sumbangan calon anggota legeslatif. Karena besaran sumbangan dana kampanye dari calon anggota legislatif tidak dibatasi, maka setiap calon anggota legislatif bisa memberikan sumbangan sebesar-besarnya.

Jamak diketahui, setiap menjelang pemilu, para calon anggota legislatif berburu dana kampanye ke mana saja, karena mereka bisa menerima sumbangan langsung dari perseorangan dan perusahaan, yang kemudian bisa diatasnamakan dirinya pada saat dana sumbangan itu disetorkan ke dana kampanye partai politik. Itu artinya,

semakin besar calon anggota legislatif bisa mengumpulkan dana kampanye, maka semakin besar juga pengaruhnya dalam pengambilan kebijakan partai politik.

TABEL 4.3: KOMPOSISI SUMBER DANA KAMPANYE PEMILU 2004
(dalam Rupiah)

PARTAI POLITIK	SALDO AWAL	SUMBANGAN PARTAI POLITIK	SUMBANGAN PESEORANGAN	SUMBANGAN PERUSAHAAN
Partai Golkar	50.878.099	34.084.278.771	52.834.910.500	25.431.092.600
PDIP	10.000.000	-	111.261.437.000	90.000.000
PPP	1.000.000			
Partai Demokrat	-	790.047.000	6.885.554.000	1.365.000.000
PAN	204.279.447	6.773.016.899	16.624.734.654	3.341.000.000
PKB	25.064.724	6.882.196.756	305.000.000	-
PKS	350.339.390	3.233.779.761	25.603.928.979	1.758.055.000
PKPB	-	500.000.000	16.500.000.000	
Partai Patriot	-	2.000.000	745.000.000	275.000.000
PBR	-	-	105.000.000	1.059.550.000
Partai Syarikat Indonesia	1.500.000	-	1.168.469.343	1.840.000.000
PKPI	1.000.000	-	475.000.000	50.000.000
PIB	2.274.000	-	458.686.226	-
PBB	5.000.000			

SUMBER: KPU

TABEL 4.4: KOMPOSISI SUMBER DANA KAMPANYE PEMILU 2009
(Rp ribu)

PARTAI POLITIK	SALDO AWAL	SUMBANGAN PARTAI POLITIK	SUMBANGAN CALON	SUMBANGAN PERSEORANGAN	SUMBANGAN PERUSAHAAN
Partai Hanura	5.002.000	6,245.074	721.681	4.209.890	2.775.000
Partai Gerindra	15.695	216.516.143	8.500	20.000	83.350.000
PKS	6.088	9.001.390	24.705.150	2.314.200	500.000
PAN	734.740				
PKB	1.543.000	1.870.000			
Partai Golkar	156.300	107.199.392	4.845.895	5.786.550	27.448.106
PPP	1.634.000	500.000	621.750	1.500.000	15.716.489
PDI-P	1.001.000	9.856.113	24.079.698		
Demokrat	7.027.000	112.955.539		7.810.692	114.363.192

SUMBER: DIOLAH DARI KPU

Namun jika melihat Tabel 4.3, tampak dari 8 partai politik peserta Pemilu 2004, semuanya mencantumkan sumbangan partai politik lebih sedikit daripada sumbangan perseorangan. Bahkan jika digabungkan dengan saldo awal, sumbangan partai politik masih lebih banyak daripada sumbangan perseorangan. Jika demikian, partai politik lebih memilih jalur perseorangan, melalui pengurus partai atau anggota legislatif, untuk mengakumulasi dana kampanye. Pola penyaluran sumbangan seperti itu juga tampak pada Pemilu 2009 sebagai tampak pada Tabel 4.4. Di sini jalur perseorangan melalui calon anggota legislatif mulai dimaksimalkan, karena UU No. 10/2008 membedakan sumbangan calon anggota legislatif dari sumbangan perseorangan.

Dengan demikian dapat disimpulkan, bahwa tiadanya batasan dana kampanye dari partai politik dan calon anggota legislatif, sesungguhnya menegasikan tujuan pengaturan pembatasan dana kampanye. Sebab, pembatasan sumbangan dana kampanye dari perseorangan dan perusahaan jadi tidak berarti sama sekali, karena setiap orang dan perusahaan bisa menitipkan sumbangannya kepada partai politik dan calon anggota legislatif.

Pada situasi itulah bisa dimengerti, mengapa partai politik memiliki kesulitan dalam mengambil kebijakan, baik selama masa pemilu maupun pascapemilu, karena partai politik dan calon anggota legislatif memiliki ketergantungan kepada para penyumbang besar. Kemandirian mereka terganggu, sehingga mereka bisa mengabaikan kepentingan anggota, konstituen dan rakyat dalam pengambilan

kebijakan.

Meskipun posisi dan fungsi DPD sering diabaikan dalam pengambilan kebijakan, namun proses keterpilihan anggota DPD dalam pemilu melalui pengaturan dana kampanye tetap perlu diperhatikan. Sebab, walaupun terbatas wewenangnya, pimpinan dan anggota DPD bisa mengakses banyak insitusi pemerintahan pusat maupun daerah, yang mana hal itu bisa disalahgunakan untuk kepentingan pribadi, bukan untuk kepentingan konstituen dan daerah apalagi kepentingan rakyat.

Tentang pembatasan sumbangan dana kampanye pemilu DPD, UU No. 8/2012 mengatur, bahwa sumbangan perseorangan maksimal Rp 1 miliar, dan sumbangan kelompok, perusahaan dan atau badan usaha nonpemerintah maksimal Rp 250 juta.¹⁶ Sebelumnya, UU No. 10/2008 juga menetapkan batas maksimal sumbangan perseorangan Rp 250 juta, sedang sumbangan kelompok, perusahaan dan atau badan usaha sebatas Rp 500 juta.¹⁷ Sementara UU No. 12/2003 menetapkan batas maksimal sumbangan perseorangan Rp100 juta, dan sumbangan perusahaan Rp 750 juta.¹⁸

Batasan sumbangan pemilu DPD dari perseorangan, kelompok, perusahaan dan atau badan usaha nonpemerintah,¹⁹ terus meningkat dalam tiga pemilu terakhir, tetapi ketentuan tentang sumber sumbangan

16 Pasal 133 ayat (1) dan (2) UU No. 12/2012.

17 Pasal 133 UU No. 10/2008.

18 Pasal 78 ayat (2) UU No. 12/2003.

19 Pasal 132 ayat (2), UU No. 8/2012.

dana kampanye dari calon anggota DPD sendiri tidak berubah. Semua undang-undang pemilu yang mengatur penyelenggaraan pemilu DPD tidak membatasi besaran dana kampanye pemilu DPD yang berasal dari calon DPD. Itu artinya calon anggota DPD secara pribadi memiliki keleluasaan dalam mengelolan dana kampanye pemilu yang berasal dari kantongnya sendiri.

Dengan pengaturan seperti itu, sesungguhnya dalam pemilu DPD terjadi persaingan yang tidak sehat di antara para calon: di satu pihak, terdapat calon kaya yang memiliki dana tidak terbatas untuk kampanye; di lain pihak, terdapat calon lain yang memiliki dana secukupnya untuk kampanye. Karena dana dari calon anggota DPD tidak dibatasi, maka calon anggota DPD yang mampu mengakses sumbangan perseorangan maupun perusahaan juga akan mendapatkan dana lebih besar.

Memang sumbangan perseorangan dan perusahaan dibatasi, namun para penyumbang sesungguhnya bisa menipiskan uangnya secara langsung kepada calon anggota DPD, yang kemudian dalam laporan keuangan calon anggota DPD diatasmamakan dirinya sendiri. Apalagi undang-undang tidak mengharuskan sumbangan perserorangan dan perusahaan ke calon anggota DPD harus disalurkan melalui rekening, sehingga para penyumbang bisa menyerahkan secara langsung dana sumbangan kepada calon anggota DPD. Bagi para penyumbang, tidaklah penting namanya dicantumkan dalam daftar penyumbang dan laporan dana kampanye. Yang penting bagi mereka adalah akses kekuasaan yang didapatkannya melalui calon anggota DPD

terpilih pada saat kelak menduduki kursi parlemen selama lima tahun.

Peran dana kampanye sangat penting dalam memenangkan pemilu presiden dan pilkada: di satu pihak, kompetisi dalam pemilu eksekutif lebih merupakan kompetisi antarpribadi para pasangan calon sehingga masing-masing pasangan calon membutuhkan dana lebih banyak untuk bisa memenangkan pemilihan; di lain pihak, dukungan partai politik hanya sebatas pencalonan (lebih-lebih pemilu presiden dan pilkada diselenggarakan secara terpisah dari pemilu legislatif), sehingga para pasangan calon harus bekerja sendiri untuk memenangkan pemilihan.

Dalam situasi seperti itu, faktor dana kampanye sangat signifikan bagi calon untuk memenangkan pemilihan. Sebaliknya, para penyumbang juga mempunyai kepentingan yang nyata dengan para pasangan calon, mengingat merekalah yang kelak (jika terpilih) akan menjadi pemimpin pemerintahan.

Dalam merumuskan kebijakan, presiden dan kepala daerah memang harus bekerja sama dengan DPR, DPD dan DPRD. Namun pada tahap implementasi kebijakan, presiden dan kepala daerah memiliki wewenang penuh. Di sinilah para penyumbang berkepentingan, yakni memanfaatkan segala macam kebijakan dan keputusan yang akan diambil oleh presiden dan kepala daerah. Oleh karena itu, para penyumbang dana kampanye pemilu presiden dan kepala daerah pun tidak segan memberikan sumbangan lebih banyak dari pada memberi sumbangan dalam pemilu legislatif.

Meskipun pengaruh penyumbang dana kampanye pemilu presiden dan pilkada sangat nyata dalam pengambilan kebijakan dan keputusan pascapemilu, namun sampai sejauh ini belum ada pengaturan yang membatasi pengaruh penyumbang tersebut. UU No. 42/2008 untuk penyelenggaraan pemilu presiden, dalam mengatur dana kampanye, sesungguhnya tidak beda jauh dengan UU No 23/2003; demikian juga UU No. 32/2004 untuk pilkada, sesungguhnya merupakan duplikasi dari UU No. 23/2003. Oleh karena itu, pengaruh penyumbang dana kampanye terhadap kebijakan yang akan diambil oleh presiden dan kepala daerah terpilih, tetap tidak bisa dihindari.

Dalam pemilu presiden, UU No. 42/2008 membatasi sumbangan perseorangan maksimal Rp 1 miliar, dan sumbangan kelompok, perusahaan dan atau badan usaha nonpemerintah maksimal Rp 5 miliar.²⁰ Sebelumnya, UU No. 23/2003 menetapkan batas maksimal sumbangan perseorangan Rp 100 juta, dan sumbangan perusahaan maksimal sebesar Rp 750 juta.²¹ Namun pembatasan itu tidak berarti apa-apa, karena UU No. 42/2008 tidak membatasi sumbangan dari pasangan calon dan partai politik. Padahal sumber dana kampanye pemilu presiden itu berasal dari pasangan calon dan partai politik, selain dari sumbangan perseorangan dan perusahaan.

Halyang samajuga terjadi dalam pilkada. UU No. 32/2004 memang membatasi besaran sumbangan perseorangan maksimal Rp 50 juta, dan perusahaan maksimal Rp 350

²⁰ Pasal 96, UU No. 42/2008.

²¹ Pasal 43 ayat (3), UU No. 23/2003.

juta.²² Tetapi pembatasan itu kehilangan arti karena dana dari pasangan calon kepala daerah dan partai politik tidak dibatasi.

Ti adanya pembatasan sumbangan dana kampanye dari partai politik dan pasangan calon, menjadi jalan belakang bagi perseorangan dan perusahaan yang ingin memberi sumbangan melebihi batas. Sebab, mereka bisa menitipkan sumbangannya melalui partai politik maupun pasangan calon. Ti adanya keharusan sumbangan disalurkan melalui rekening, semakin mempermudah menyumbang lewat jalan belakang. Apalagi undang-undang pemilu tidak mengkaitkan kemampuan menyumbang perseroangan dan perusahaan dengan pembayaran pajak.

Bagi para penyumbang, sesungguhnya tidak penting, apakah sumbangannya dicatat dan dilaporkan dalam laporan dana kampanye, atau tidak. Bagi mereka yang penting adalah bisa mengakses kekuasaan pada saat para pasangan calon yang disumbang menduduki jabatan puncak eksekutif selama lima tahun mendatang. Sebab, pada saat itulah mereka bisa menagih kembali sumbangan yang mereka berikan dalam bentuk kebijakan atau keputusan yang menguntungkan mereka.

C. PENGATURAN TAMBAHAN

Praktek pengelolaan dana kampanye pemilu legislatif maupun pemilu eksekutif pada sistem penerimaan, menunjukkan

22 Pasal 83 ayat (3) UU No. 32/2004.

betapa banyak – kalau tidak boleh mengatakan hampir semuanya – ketentuan dalam UU No. 10/2008, UU No. 42/2008 dan UU No. 32/2004 yang tidak fungsional. Jika dibaca pasal per pasal, tampak bahwa satu pasal sepertinya serius hendak mengimplementasi prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam rangka menjaga tujuan pengaturan dana kampanye, yakni menghindari penggunaan dana ilegal, menjauhkan dana publik untuk kontestasi pemilu, mempertahankan kesetaraan antarpeserta pemilu, dan menjaga kemandirian peserta pemilu.

Namun setelah satu pasal dikaitkan dengan pasal lain, tampak bahwa ketentuan-ketentuan itu tampak tidak konsisten menjaga prinsip dan tujuan pengaturan dana kampanye. Ketentuan-ketentuan itu saling kontradiksi dan menegasikan, sehingga ketika dipraktikkan, tanpak sekali materi pengaturan penerimaan dana kampanye dalam UU No. 10/2008, UU No. 42/2008 dan UU No. 32/2004 tidak sungguh-sungguh menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas, dan yang lebih penting lagi tidak mengarah pada pencapaian tujuan pengaturan dana kampanye.

Dengan kata lain rumusan pengaturan penerimaan dana kampanye dalam undang-undang pemilu sesungguhnya hanya basa-basi saja, tampak gagah rumusannya, tapi lemah ketika dioperasionalkan. Sehubungan dengan hal tersebut, maka perlu ditambahkan beberapa ketentuan baru, agar ketentuan-ketentuan yang ada lebih mempunyai kekuatan hukum, sehingga operasionalisasi ketentuan-ketentuan tersebut benar-benar menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas serta berdampak nyata bagi upaya mencapai

tujuan pengaturan dana kampanye.

Pertama, ketentuan larangan pihak asing memberi sumbangan dana kampanye perlu diperjelas, mengingat pengertian “pihak asing” bisa menimbulkan perdebatan. Misalnya warga negara asing masuk kategori pihak asing, lalu bagaimana dengan kemungkinan warga negara ganda, di mana selain warga negara Indonesia seseorang juga menjadi warga negara lain? Lebih kompleks lagi jika pengertian “pihak asing” tersebut diterapkan pada perusahaan. Bagaimana dengan perusahaan berbadan hukum Indonesia yang miliki orang atau perusahaan asing, atau perusahaan berbadan hukum Indonesia yang di dalamnya terdapat saham orang atau perusahaan asing?

Secara umum ketentuan bahwa, ”(partai politik, calon anggota DPD, pasangan calon presiden dan paangan calon kepala daerah) dilarang menerima sumbangan dari pihak asing, penyumbang tidak jelas identitasnya, pemerintah, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, pemerintah desa dan badan usaha milik desa,” juga bisa menimbulkan banyak perdebatan, karena masing-masing entitas bisa dipertanyakan pengertiannya.

Rumusan positif tersebut akan lebih baik bila diubah menjadi rumusan negatif. Misalnya, “peserta pemilu hanya dapat menerima sumbangan dari perseorangan warga negara Indonesia dan perusahaan berbadan hukum Indonesia yang tidak ada unsur asing dalam kepemilikannya.” Ketentuan itu berarti, peserta pemilu dilarang menerima sumbangan dari pihak lain, selain peseorangan warga negara Indonesia dan perusahaan berbadan hukum Indonesia. Rumusan negatif

ini lebih jelas sehingga dapat mengurangi perbedaan tafsir dalam pelaksanaannya.

Kedua, konsisten dengan menggapai tujuan pengaturan dana kampanye, undang-undang harus juga membatasi besaran sumbangan dana kampanye dari partai politik, calon anggota DPR dan DPD, calon anggota DPD, serta pasangan calon presiden dan kepala daerah. Pembatasan ini tidak saja bertujuan untuk menghindari penggunaan dana ilegal, menjauhkan dana publik untuk kontestasi pemilu, tetapi juga mempertahankan kesetaraan antarpeserta pemilu, dan menjaga kemandirian peserta pemilu jika terpilih menduduki jabatan publik.

Pembatasan sumbangan dana kampanye dari peserta pemilu bisa memotong jalan belakang yang biasa dilakukan oleh orang tertentu untuk berinvestasi politik, karena mereka bisa menipkan uang sumbangan untuk diatasnamakan peserta pemilu. Yang lebih penting lagi dalam jangka panjang, pembatasan sumbangan dana kampanye dari partai politik dan calon anggota DPR akan berdampak kepada proses demokratisasi internal partai politik sekaligus memotong oligarki, karena cara ini dapat menghindarkan ketergantungan keuangan partai politik pada orang atau sekelompok orang tertentu. Sementara itu pembatasan sumbangan dari calon anggota DPD, pasangan calon presiden dan kepala daerah, dengan sendirinya akan memupuk kemandirian mereka pada saat mengambil kebijakan sesuai dengan kebutuhan rakyat.

Ketiga, lubang terbesar dari undang-undang pemilu dalam mengatur dana kampanye adalah dibiarkannya sumbangan

disalurkan secara langsung, dalam bentuk tunai atau barang dan jasa kepada peserta pemilu. Pemberian penyaluran sumbangan secara langsung ini membuka bagi penggunaan dana ilegal untuk berkampanye sehingga pemilu akhirnya menjadi arena pencucian uang. Sementara itu pemberian sumbangan dalam bentuk barang dan jasa memberikan keleluasaan orang kaya untuk mengendalikan partai politik dan pejabat publik karena mereka bisa dengan mudah menginvestasikan kepentingannya melalui sumbangan dana kampanye dalam bentuk apapun. Selain itu, sumbangan dalam bentuk barang dan jasa juga menyulitkan pencatatan sehingga prinsip transparansi dan akuntabilitas mustahil dijalankan.

Sehubungan dengan hal tersebut, undang-undang pemilu perlu menegaskan bahwa sumbangan dana kampanye hanya bisa disalurkan melalui rekening dana kampanye yang dimiliki oleh peserta pemilu. Agar pemanfaatan rekening dana kampanye bisa maksimal, undang-undang pemilu harus melarang sumbangan dalam bentuk barang dan jasa. Artinya, sumbangan dana kampanye hanya dalam bentuk uang dan penyalurannya hanya melalui rekening. Dengan cara demikian, prinsip transparansi dan akuntabilitas bisa dijalankan. Penerapan prinsip itu ujungnya adalah terjaganya kemandirian peserta pemilu dalam mengelola jabatan publik. Mereka tidak lagi mudah mengabaikan kepentingan rakyat dalam pengambilan kebijakan dan keputusan, karena hubungan mereka dengan penyumbang diketahui oleh publik.

Keempat, dalam daftar penyumbang dana kampanye

pemilu presiden pada Pemilu Presiden 2004 dan Pemilu Presiden 2009 menunjukkan adanya penyumbang fiktif. Masuk dalam kategori penyumbang fiktif ini adalah penyumbang yang tidak jelas identitasnya, penyumbang yang jelas identitasnya tetap tidak ada di alamatnya, penyumbang yang jumlah sumbangannya melebihi dari yang disumbangkan, dan penyumbang yang hanya dipinjam namanya untuk dimasukkan ke dalam daftar penyumbang. Jika ditelusuri lebih jauh daftar penyumbang fiktif itu juga terdapat dalam daftar penyumbang partai politik, calon anggota DPD, dan tentu saja pasangan calon kepala daerah.

Hal ini terjadi karena partai politik, calon anggota DPR dan DPD, calon anggota DPD, serta pasangan calon presiden dan kepala daerah atau tim kampanye masing-masing, menempuh jalan pintas mengumpulkan dana sebanyak-banyak dari beberapa orang atau perusahaan lalu diatasnamakan ke banyak orang agar terkesan tidak melanggar ketentuan batas maksimal sumbangan. Agar hal ini tidak terus terulang, maka undang-undang kampanye perlu mengaitkan ketentuan besaran sumbangan dengan peraturan perpajakan. Undang-undang harus menegaskan bahwa setiap penyumbang harus menyertakan NPWP, lalu penyumbang yang tidak sesuai kemampuannya dalam membayar pajak pada tahun terakhir, sumbangannya dianggap tidak sah.

Ketentuan ini tidak akan menyulitkan pengelolaan dan pembukuan dana kampanye, tetapi memaksa setiap penyumbang untuk berhati-hati atas sumbangan yang diberikan ke peserta pemilu. Dengan demikian ketentuan

ini tidak hanya mencegah penggunaan dana ilegal untuk membiayai kampanye, tetapi juga memastikan partai politik, calon anggota DPR dan DPD, calon anggota DPD, serta pasangan calon presiden dan kepala daerah terjerat dari kepentingan kelompok kriminal.

D. PENEGASAN SANKSI

Kelemahan menonjol dari pengaturan sisi penerimaan dana kampanye adalah tiadanya sanksi buat para pelanggar. Memang undang-undang menyebutkan sejumlah sanksi pidana terhadap pelaku atas pelanggaran kasus tertentu. Namun ketentuan itu menjadi tidak berarti, karena para pelaku pelanggaran masih diberi kesempatan memperbaiki tindakannya atas pelanggaran yang dilakukan. Akibatnya, dari pemilu ke pemilu pelanggaran sepele tetap terjadi. Misalnya pelanggaran atas larangan menerima sumbangan dari sumber pihak yang tidak jelas identitasnya tetap terjadi karena pelakunya tidak pernah mendapatkan sanksi. Selain itu sanksi pidana, sanksi administrasi perlu ditegaskan guna menghadirkan efek jera bagi pelaku pelanggaran.

Pertama, pelanggaran terhadap ketentuan menerima dan menggunakan sumbangan dari sumber terlarang, harus mendapat sanksi pidana. Sanksi pidana tidak harus diberikan kepada partai politik, calon anggota DPR dan DPD, calon anggota DPD, serta pasangan calon presiden dan kepala daerah, tetapi kepada orang atau tim kampanye yang bertugas mengelola dana kampanye. Sementara itu sanksi administrasi harus diberikan partai politik, calon anggota

DPR dan DPD, calon anggota DPD, serta pasangan calon presiden dan kepala daerah, yang tidak mengembalikan dana dari sumber terlarang tersebut. Sanksinya bisa berupa tidak diperkenankan mengikuti pemilu berikutnya. Ketegasan sanksi ini tidak hanya akan menertibkan pengelolaan dana kampanye, tetapi juga mendidik para politisi, yang tidak lain adalah calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif, menjadi pribadi bertanggungjawab.

Kedua, sanksi pidana tidak hanya dikenakan kepada perseorangan atau perusahaan yang melanggar batas maksimal sumbangan dana kampanye, tetapi juga dijatuhkan kepada partai politik, calon anggota DPR dan DPD, calon anggota DPD, serta pasangan calon presiden dan kepala daerah, yang telah melanggar batas sumbangan maksimal. Selanjutnya, mereka yang secara pidana terbukti melanggar ketentuan itu, maka mereka juga harus mendapatkan sanksi administrasi, yakni tidak bisa mengikuti pemilu berikutnya. Dengan cara demikian partai politik, calon anggota DPR dan DPD, calon anggota DPD, serta pasangan calon presiden dan kepala daerah, tidak bisa lagi bermain-main dengan ketentuan-ketentuan undang pemilu.

Ketiga, sanksi pidana juga perlu diberikan kepada orang-orang yang terlibat dalam pengumpulan dan pencatatan dana fiktif agar kampanye benar-benar dibiayai oleh dana legal dari sumber legal. Praktik pengatasnamaan sumbangan guna menghindari ketentuan batas maksimal dari pemilu ke pemilu terus terjadi karena pelakunya dibiarkan saja seakan tidak melakukan kesalahan. Dalam hal partai politik dan calon bisa saja tidak dikenakan sanksi, namun kesalahan dan

sanksi harus dijatuhkan kepada pengelola pembukuan dana kampanye dan mereka yang terlibat dalam pengumpulan dana dan pencarian nama-nama yang bisa di atasnamakan penyumbang.

BASA-BASI DANA KAMPANYE

BAB V

Pengeluaran Dana Kampanye

A. DALIH TOLAK PEMBATASAN

Prinsip pemilu demokratis adalah menjaga kesetaraan: suara, kursi perwakilan, dan kompetisi. Yang dimaksud dengan kesetaraan kompetisi adalah keadaan di mana partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif dalam kondisi kurang lebih sama, termasuk dalam penyediaan dan kesiapan dana kampanye, sehingga masing-masing memiliki kesempatan dan kemampuan sama dalam menyakinkan pemilih. Dengan demikian partai politik dan calon yang memiliki sedikit dana, tetap bisa berkompetisi dengan partai politik yang memiliki dana berlimpah.

Pembatasan juga bertujuan mencegah partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif untuk mengumpulkan dana kampanye sebanyak-banyaknya dengan segala macam cara guna memaksimalkan kampanye. Pembatasan ini dapat mengatasi masalah-masalah yang ditimbulkan oleh pembengkakan biaya kampanye. Implikasi adanya pembatasan pengeluaran kampanye ini adalah keharusan partai politik dan calon untuk mengajukan pernyataan dan laporan belanja kampanye pemilu kepada lembaga berwenang. Pembatasan belanja kampanye dapat

dilakukan secara berjenjang sesuai dengan tingkatan pemilihan dan jabatan publik yang diperebutkan.

Menyadari bahwa pembatasan dana pengeluaran atau belanja kampanye sangat penting dalam menjaga kesetaraan partai politik peserta pemilu, maka menjelang penyelenggaraan pemilu pertama pasca-Orde Baru, para perancang undang-undang pemilu mencatumkan ketentuan pembatasan belanja kampanye. Ketentuan tersebut terumuskan dengan jelas dalam UU No. 2/1999 termasuk sanksi administrasi kepada partai politik yang melanggarnya. Undang-undang memang tidak menyebutkan jumlah nominal batas maksimal belanja kampanye, namun undang-undang memberi mandat kepada KPU untuk melakukan pembatasan belanja kampanye.¹

Sayangnya ketentuan pembatasan belanja kampanye tersebut tidak dilanjutkan oleh undang-undang pemilu berikutnya, baik undang-undang pemilu legislatif (UU No. 12/2003, UU No. 10/2008 dan UU No. 8/2012), maupun undang-undang pemilu eksekutif (UU No. 23/2003, UU No. 42/2008 dan UU No. 32/2004). Pada waktu RUU Pemilu disusun pemerintah, maupun pada saat pembahasan RUU Pemilu tersebut, beberapa organisasi sipil selalumengusulkan perlunya pembatasan belanja kampanye. Namun para pembuat undang-undang tetap mengabaikannya. Para pembuat undang-undang mengajukan beberapa dalih untuk menolak pembatasan belanja kampanye:²

1 Pasal 48 ayat (2) dan Pasal 49 ayat (3), UU No. 2/1999.

2 Lihat *Risalah Rapat Kerja Pansus RUU Pemilu Anggota DPR, DPR, dan DPRD*, Rabu, 7 Maret 2012.

Pertama, pembatasan belanja kampanye dapat mengurangi keleluasaan partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif dalam menggalang dana kampanye. Padahal keberhasilan penggalangan dana kampanye merupakan bentuk kepercayaan publik kepada partai politik dan calon yang bersangkutan. Argumentasi ini merupakan konsekuensi prinsip kebebasan dalam pemilu demokratis, sehingga partai politik dan calon juga harus dibebaskan dalam menggalang dana kampanye. Pembatasan dana kampanye pada akhirnya juga membatasi keleluasaan partai politik dan calon dalam menggalang dana kampanye, sehingga hal ini bisa ditafsirkan sebagai pengekangan atas kebebasan. Lebih lanjut, pembatasan dana kampanye berarti juga pembatasan terhadap upaya partai politik dan calon dalam meyakinkan pemilih, karena setiap upaya itu harus didukung oleh ketersediaan dana cukup.³

Kedua, ketentuan pembatasan belanja kampanye tidak perlu dilakukan karena sudah ada pembatasan sumbangan dana kampanye. Sebagaimana dijelaskan pada bab sebelumnya, semua undang-undang pemilu membatasi besaran sumbangan perseorangan dan perusahaan. Pembatasan besaran sumbangan ini, dengan sendirinya membatasi jumlah dana yang diterima partai politik, calon anggota legislatif, dan calon pejabat eksekutif, mengingat tidak semua orang dan perusahaan mau menyumbang, dan tidak semua orang dan perusahaan menyumbang sampai batas maksimal. Dengan demikian, betapapun partai politik telah mengerahkan segala macam cara untuk mencari dana

3 *Ibid.*

kampanye, jumlah yang terkumpul pasti terbatas.⁴

Ketiga, pembatasan dana kampanye tidak efektif dalam menekan persaingan bebas antartar partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif dalam memperebutkan suara pemilih. Hal ini terjadi karena dalam praktik pemilu pasca-Orde Baru, pengaturan dana kampanye tidak mencapai tujuannya, karena begitu banyak kelemahan dan lubang pengaturan, yang dengan mudah bisa diakali oleh partai politik dan calon. Oleh karena itu, pembatasan dana kampanye juga tidak akan dapat menyetarakan persaingan antarpartai politik dan calon, selama kelemahan pengaturan dana kampanye (dari sisi penerimaan dan pelaporan) tidak diperbaiki.

Keempat, pembatasan dana kampanye mempersulit partai politik, calon anggota legislatif, dan calon pejabat eksekutif dalam membuat laporan keuangan dana kampanye. Ini adalah alasan teknis administrasi, yang mana partai politik dan calon merasa belum siap untuk membuat laporan dana kampanye secara detil dan lengkap. Mereka merasa, membuat laporan dana kampanye yang sederhana saja – sebagaimana dipraktikkan selama ini – masih belum berhasil, apalagi ditambah dengan membuat rincian laporan belanja kampanye yang jumlahnya dibatasi. Pemaksaan terhadap ketentuan ini malah mendorong akal-akalan penyusunan laporan belanja dana kampanye, semata-mata mengejar agar jumlah uang yang dikeluarkan untuk kampanye tidak melampaui batas belanja dana kampanye.

⁴ *Ibid.*

Empat dalih menolak pembatasan dana belanja kampanye tersebut tampaknya masuk akal dan tidak menyalahi prinsip-prinsip pemilu demokratis. Tetapi jika dikritisi lebih dalam, dalih-dalih tersebut justru tidak masuk logika pemilu demokratis. Lebih dari itu, dalih-dalih tersebut justru menyalahi atau bertentangan dengan prinsip-prinsip pemilu demokratis dalam mengatur dan mengelola dana kampanye. Dalih-dalih tersebut sebenarnya hanya untuk menyembunyikan kepentingan para pembuat undang-undang (yang notabene adalah kader-kader partai politik), yakni mau enaknyanya sendiri dalam berpilimu.

Apabila dikatakan bahwa pembatasan belanja kampanye melanggar prinsip kebebasan peserta pemilu, pertanyaan pentingnya adalah sampai di mana batas-batas kebebasan itu harus dinikmati peserta pemilu, tanpa harus mengabaikan prinsip pemilu demokratis lain. Dalam hal ini prinsip kebebasan harus dikontrol oleh prinsip kesetaraan yang juga harus dinikmati oleh peserta pemilu. Prinsip kesetaraan memastikan bahwa peserta pemilu harus dalam situasi dan kondisi yang kurang lebih sama sehingga mereka memiliki peluang dan kesempatan sama dalam meraih kursi jabatan publik yang tengah diperebutkan.

Oleh karena itu, selama pembatasan dana belanja kampanye itu dihitung secara rasional sesuai dengan kebutuhan riil kampanye, maka pembatasan itu tidak akan menyalahi prinsip kebebasan. Sebab, sampai pada batas maksimal dana yang boleh dibelanjakan, sesungguhnya partai politik dan calon sudah memiliki modal cukup untuk meyakinkan pemilih. Lebih dari itu, penggunaan dana

kampanye tidak hanya berlebihan, tetapi sudah melanggar prinsip kesetaraan, karena batas maksimal dana kampanye itu juga merupakan batas di mana tidak semua partai politik dan calon memiliki kemampuan untuk menggalang dana lagi.

Dengan demikian, selama pembatasan belanja kampanye merupakan hasil tegangan antara prinsip kebebasan dengan prinsip kesetaraan, maka tidak ada lagi alasan untuk tidak menerima pengaturan pembatasan belanja kampanye. Yang jadi masalah adalah, selama pembahasan dana kampanye dalam RUU Pemilu, para pembuat undang-undang belum menghitung kebutuhan riil dana kampanye, mereka sudah menyimpulkan bahwa pembatasan dana kampanye tidak diperlukan. Selain menyalahi prinsip kesetaraan, sikap tersebut merupakan bentuk lain dari kemalasan para pembuat undang-undang. Bagaimanapun dalam soal ini simulasi dan penghitungan rasional kebutuhan kampanye harus dilakukan, sebelum merumuskan pasal-pasal pembatasan belanja kampanye. Tanpa menghitung angka maksimal dana belanja kampanye, perdebatan pengaturan pembatasan kampanye hanya omong kosong.

Para penentang pembatasan belanja kampanye mengatakan, bahwa pembatasan belanja kampanye tidak perlu dilakukan karena sudah ada pembatasan sumbangan dana kampanye. Argumentasi ini menyederhanakan kompleksitas pengelolaan dana kampanye, karena menyamakan pemasukan dengan pengeluaran atau belanja dana kampanye. Sebagaimana galibnya logika akuntansi, neraca laporan keuangan memang harus dibikin seimbang

antara pemasukan dengan pengeluaran.

Namun keseimbangan itu tidak berarti dana masuk jumlahnya sama dengan dana keluar, sebab bisa saja terjadi dana yang masuk lebih besar daripada dana yang keluar, atau sebaliknya dana yang masuk lebih kecil daripada dana yang keluar. Keseimbangan neraca dilaporkan dalam bentuk utang (jika dana masuk lebih besar daripada dana keluar) atau saldo (dana keluar lebih besar daripada dana masuk).

Dengan demikian pembatasan sumbangan dana kampanye tidak serta merta dapat membatasi belanja kampanye, karena pembatasan sumbangan dana kampanye itu hanya menyangkut besaran jumlah sumbangan perseorangan dan perusahaan. Jumlah perseorangan dan perusahaan yang menyumbang sendiri tidak dibatasi. Apalagi besaran jumlah sumbangan partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif, tidak pernah dibatasi juga, sehingga jumlah dana kampanye yang bisa dikumpulkan oleh peserta pemilu sesungguhnya nyaris tidak terbatas. Jika penerimaan nyaris tidak terbatas, maka pengeluarannya pun berkecenderungan tidak terbatas. Pada titik ini prinsip kesetaraan terabaikan, karena tidak semua peserta pemilu memiliki kemampuan sama dalam menggalang dana kampanye: di satu pihak terdapat peserta yang mampu menggalang dana nyaris tidak terbatas, di lain pihak terdapat peserta yang tidak mampu menggalang dana dengan baik.

Para pembuat undang-undang menyatakan, pembatasan dana kampanye tidak efektif dalam menekan persaingan bebas antarpolisi politik, calon anggota legislatif dan calon

pejabat eksekutif dalam memperebutkan suara pemilih, sehingga pembatasan itu tidak diperlukan. Argumentasi ini benar, sejauh pengaturan pembatasan dana kampanye ditempatkan sebagai satu-satunya cara untuk menjaga prinsip kesetaraan. Tentu saja jalan pikiran yang demikian bisa menyesatkan, karena dalam upaya mewujudkan prinsip kesetaraan dalam kampanye, pembatasan belanja kampanye hanya salah satu saja. Efektivitas pengaturan ini harus dikaitkan dengan pengaturan lain: pelarangan sumber dana kampanye tertentu, pembatasan jumlah sumbangan, pembatasan belanja kampanye tertentu, dan pelaporan dana kampanye. Selama pengaturan terhadap hal-hal tersebut tidak benar-benar sejalan dengan prinsip kesetaraan serta transparansi dan akuntabilitas, maka seketat apapun peraturan pembatasan dana kampanye, maka peraturan itu tidak akan mencapai tujuannya.

Oleh karena itu, agar pengaturan pembatasan dana belanja kampanye mencapai hasil maksimal, pengaturan tentang pelarangan sumber dana kampanye tertentu dan pembatasan jumlah sumbangan, harus lebih jelas dan tegas. Sebagaimana dibahas pada bab sebelumnya, agar ketentuan larangan sumber dana kampanye tertentu bisa berjalan efektif, maka bagi pelanggarnya harus dikenakan sanksi yang tegas. Sementara pembatasan besaran sumbangan, tidak hanya dikenakan kepada penyumbang perseorangan dan perusahaan, tetapi juga partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif. Sedangkan tentang efektivitas pengaturan pelaporan dana kampanye dalam rangka merealisasi prinsip transparansi dan akuntabilitas

akan dibahas pada bab berikutnya.

Alasan bahwa pembatasan dana kampanye mempersulit partai politik, calon anggota legislatif, dan calon pejabat eksekutif dalam membuat laporan keuangan dana kampanye, sesungguhnya menunjukkan ketidaksungguhan pembuat undang-undang dalam menerapkan prinsip-prinsip pemilu demokratis, khususnya dalam pengelolaan dana kampanye. Ini juga cermin para pembuat undang-undang memiliki sikap hidup mau enaknyanya sendiri sehingga mereka tidak mau bergerak dari zona nyaman tanpa aturan sambil terus menikmati kekuasaan. Padahal zona nyaman inilah yang menyebabkan kader-kader partai politik dan partai politik itu sendiri terus menerus kehilangan kepercayaan dari masyarakat. Tiadanya pembatasan dana belanja kampanye mendorong setiap partai politik dan calon untuk jor-joran kampanye, yang pada ujungnya akan melipatgandakan dana kampanye. Kondisi ini membuat kader-kader partai politik untuk mencari dana kampanye dengan segala macam cara.

B. DAMPAK TANPA PEMBATASAN

Laporan dana kampanye dari pemilu ke pemilu menunjukkan, bahwa pengeluaran atau biaya kampanye selalu meningkat, baik itu pemilu legislatif, pemilu presiden maupun pemilu kepala daerah atau pilkada. Sebagaimana tampak pada Tabel 5.1, total dana kampanye yang dibelanjakan tujuh partai politik meningkat dari Rp 297.629.275.399 pada Pemilu 2004, menjadi Rp 496.022.889.638 pada Pemilu 2009. Lalu Tabel 5.2 menunjukkan, total dana kampanye

yang dikeluarkan pasangan calon presiden pada Pemilu 2004 mencapai Rp 256.350.866.878, meningkat menjadi Rp 576.340.156.985 pada Pemilu 2009.

TABEL 5.1: DANA KAMPANYE PARTAI POLITIK PEMILU 2004 DAN PEMILU 2009

PARTAI POLITIK	PEMILU 2004 (RP)	PEMILU 2009 (RP)
Partai Golkar	112.791.035.149	145.583.002.911
PDIP	111.435.731.096	38.944.436.113
PKB	7.223.761.480	3.609.500.000
PPP	n/a	18.338.239.000
Partai Demokrat	9.040.910.780	235.168.086.289
PAN	27.342.426.509	17.858.157.150
PKS	29.795.410.385	36.521.468.175
Jumlah	297.629.275.399	496.022.889.638

SUMBER: KPU

TABEL 5.2: DANA KAMPANYE CALON PRESIDEN PEMILU 2004 DAN PEMILU 2009

PASANGAN CALON	PEMILU 2004 (RP)	PEMILU 2009 (RP)
SBY-Kalla	60.371.280.000	-
Mega- Hasyim	103.096.200.000	-
Wiranto-Solahudin	68.125.900.001	-
Amin Rais-Siswono	22.007.486.877	-
Hamzah-Agum	2.750.000.000	-
SBY-Boediono	-	232.770.456.232
Mega-Prabowo	-	260.241.836.363
Kalla-Wiranto	-	83.327.864.390
Jumlah	256.350.866.878	576.340.156.985

SUMBER: KPU

Hal yang hampir sama juga terjadi pada pendanaan kampanye pilkada. Tabel 5.3 yang mencatat dana kampanye Pilkada DKI Jakarta, memang menunjukkan tidak terjadi

peningkatan jumlah total dana kampanye dari Pilkada 2007 ke Pilkada 2012. Namun data tersebut memperlihatkan adanya peningkatan dana signifikan pada pasangan calon Foke-Prijanto ke Foke-Nara. Selanjutnya Tabel 5.4 memperlihatkan peningkatan biaya kampanye Pilkada Walikota Kota Medan 2005 dari Rp 6.332.100.447 pada Pilkada 2005 menjadi Rp 12.793.169.681 pada Pilkada 2010. Kecenderungan peningkatan dana kampanye juga terjadi di daerah-daerah lain.

TABEL 5.3: DANA KAMPANYE PILKADA DKI JAKARTA 2007 DAN PILKADA DKI JAKARTA 2012

PASANGAN CALON	PILKADA 2007 (RP)	PILKADA 2012 (RP)
Foke-Prijanto	57.805.389.170	-
Adang-Dani Anwar	76.695.706.574	-
Foke-Nara		61.926.587.382
Jokowi-Ahok	-	16.314.780.019
Nurhidayat-Didiek	-	19.701.074.879
Faisal-Biem	-	1.526.749.663
Noerdin-Nono	-	3.742.900.000
Indarji-Reza	-	3.024.750.000
Jumlah	134.501.095.744	106.236.841.943

SUMBER: KPU DKI JAKARTA

TABEL 5.4: DANA KAMPANYE PILKADA KOTA MEDAN 2005 DAN PILKADA KOTA MEDAN 2010

PASANGAN CALON	PILKADA 2005 (RP)	PILKADA 2010 (RP)
Maulana – Sigit	774.108.450	
Abdillah – Ramli	5.557.991.997	
Sjahrial R.Anas- Yahya Sumardi		350.000.000
Sigit Pramono Asri - Nurlisa Ginting		314.144.681
Indra Sakti Harahap-Delyuzar		88.650.000
Bahdin Nur Tanjung-Kasim Siyo	-	922.500.000
Joko Susilo-Amir Mirza Hutagalung	-	908.300.000

BASA-BASI DANA KAMPANYE

PASANGAN CALON	PILKADA 2005 (RP)	PILKADA 2010 (RP)
Rahudman Harahap-Dzulmi Eldin	-	2.463.800.000
M.Arif Nasution-Supratikno Ws		4.250.000.000
Maulana Pohan-Ahmad Arif		945.875.000
Ajib Shah-Binsar Situmorang		1.500.000.000
Sofyan Tan-Nelly Armayanti		1.049.900.000
Jumlah	6.332.100.447	12.793.169.681

SUMBER: KPUD KOTA MEDAN

Laporan pengeluaran atau belanja kampanye partai politik, calon presiden dan calon kepala daerah, sebagaimana digambarkan dalam empat tabel di atas, sesungguhnya belum menunjukkan jumlah pengeluaran yang sebenarnya. Melihat intensitas kampanye dan penyebarannya di seluruh negeri, jumlah pengeluaran partai politik dalam pemilu legislatif masih banyak yang tidak dilaporkan. Partai politik hanya melaporkan kegiatan-kegiatan besar yang dilakukan partai politik di tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota, sementara kegiatan di tingkat akar rumput yang langsung dilaksanakan oleh pengurus kecamatan dan desa/kelurahan cenderung tidak dicatat. Demikian juga dengan kegiatan kampanye yang langsung ditangani oleh masing-masing calon anggota legislatif.

Sebagai ilustrasi, dengan memantau kampanye di media saja, ICW mencatat terdapat enam partai politik yang laporan belanja kampanyenya tidak sesuai dengan kenyataan. Maksudnya, jumlah dana yang dikeluarkan untuk belanja kampanye di media cetak dan televisi oleh enam partai tersebut masih lebih besar dari yang dilaporkan. Sebagaimana tampak pada Tabel 5.5, terlihat Partai Golkar

terdapat selisih Rp 134,4 miliar yang tidak dilaporkan, PKS Rp 38,4 miliar, Partai Hanura Rp 25,6 miliar, PAN Rp 53,2 miliar, PDIP Rp 95,6 miliar, dan PPP Rp 36,7 miliar.⁵ Meskipun tidak tersedia data, namun kecenderungan tidak melaporkan belanja kampanye aktual, juga terjadi pada kampanye pemilu presiden dan pilkada.

TABEL 5.5: INDIKASI MANIPULASI BELANJA KAMPANYE PEMILU 2009

PARTAI POLITIK	LAPORAN BELANJA KE AUDITOR (RP)	BELANJA AKTUAL DI MEDIA CETAK & TELEVISI (RP)	SELISIH (RP)
Partai Gerindra	308.770.923.325	151.211.000.000	157.559.923.325
Partai Demokrat	234.632.119.225	214.439.000.000	20.193.119.225
Partai Golkar	142.906.032.921	277.291.000.000	134.384.967.079
PKS	36.258.788.361	74.647.000.000	38.388.211.639
Partai Hanura	19.197.263.575	44.796.000.000	25.598.736.425
PAN	17.858.157.150	71.090.000.000	53.231.842.850
PDIP	7.256.213.539	102.891.000.000	95.634.786.461
PPP	3.662.398.462	40.349.000.000	36.686.601.538
Jumlah	770.541.896.558	976.714.000.000	206.172.103.442

SUMBER: KORUPSI PEMILU DI INDONESIA

Walaupun jumlah belanja kampanye yang dilaporkan partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif tidak mencerminkan pengeluarannya yang sebenarnya, namun data laporan tersebut tetap bermanfaat untuk mempelajari kecenderungan pengelolaan dana kampanye.

Memperhatikan biaya kampanye pemilu legislatif yang dikeluarkan oleh masing-masing partai politik, sebagaimana tampak pada Tabel 5.1, terlihat bahwa partai politik yang

5 Ibrahim Fahmy Badoh dan Abdullah Dahlan, *Korupsi Pemilu di Indonesia*, Jakarta: ICW dan TAF, 2010.

belanja kampanyenya paling banyak ternyata keluar sebagai peraih suara dan kursi terbanyak. Pada Pemilu 2004, Partai Golkar membelanjakan dana kampanye Rp 112,8 miliar meraih 24,5 juta suara (21,8%) dan mendapatkan 112 kursi DPR. Sementara Pada Pemilu 2009, Partai Demokrat mengeluarkan dana kampanye Rp 235,1 miliar meraih 21,7 juta suara (20,8%) dan mendapatkan 150 kursi DPR.

Selain itu, partai baru yang mengeluarkan dana lebih banyak (jika dibandingkan dengan partai baru yang lain) juga menunjukkan perolehan suara dan kursi lebih baik. Pada Pemilu 2004 misalnya, Partai Demokrat sebagai partai baru mengeluarkan dana kampanye Rp 9.040.910.780. Hasilnya Partai Demokrat berhasil meraih suara 8,5 juta suara dan mendapatkan 57 kursi DPR. Lima tahun kemudian, pada Pemilu 2009, Partai Gerindra sebagai partai baru mengeluarkan dana kampanye terbanyak, yakni Rp 300 miliar, berhasil meraih 4,6 juta suara dan 26 kursi DPR, lebih banyak 8 kursi jika dibandingkan dengan Partai Hanura yang juga merupakan partai baru.

Pemenang pemilu mengeluarkan dana kampanye terbanyak, dan partai politik baru yang berhasil juga mengeluarkan dana kampanye terbanyak (dibandingkan partai politik baru lainnya), menegaskan bahwa jumlah dana kampanye mempunyai pengaruh signifikan terhadap peraihan suara dan perolehan kursi parlemen. Fakta yang terjadi pada Pemilu 2004 dan Pemilu 2009 tersebut akan mendorong partai-partai politik peserta pemilu untuk menggalang dana sebanyak-banyaknya guna meraih suara dan kursi semaksimal mungkin. Tanpa ketersediaan dana

kampanye yang cukup, mereka bisa kalah dalam kompetisi memperebutkan suara pemilih.

Sementara itu jika memperhatikan pengeluaran dana kampanye pemilu presiden, sebagaimana tampak pada Tabel 5.2, menunjukkan bahwa pasangan calon yang menjadi pemenang ternyata bukan pasangan calon yang mengeluarkan dana kampanye terbanyak. Pada Pemilu 2004, SBY-Kalla yang mengeluarkan dana Rp 63,4 miliar ternyata berhasil keluar sebagai pemenang, mengalahkan Mega-Hasyim yang mengeluarkan dana Rp 103,1 miliar. Demikian juga, pada Pemilu 2009, SBY-Boediono yang mengeluarkan dana Rp 232,8 miliar, berhasil mengalahkan pasangan Mega-Prabowo yang mengeluarkan dana Rp 260,2 miliar. Fenomena yang sama juga terjadi pada Pilkada DKI Jakarta. Namun apa yang terjadi di DKI Jakarta ini tidak mencerminkan keseluruhan kejadian pilkada di daerah lain.

Walaupun besarnya jumlah dana kampanye pasangan calon presiden dan kepala daerah tidak mempunyai korelasi positif dengan keberhasilan dalam memenangkan pemilihan, namun perbedaan jumlah dana kampanye antara pasangan calon yang menang dengan pasangan calon lain, tidak terlalu banyak. Ini menunjukkan bahwa besar kecilnya dana kampanye sangat menentukan keberhasilan dalam pemilihan.

Hal itu menyebabkan partai politik dan kader-kadernya terjebak dalam situasi politik yang sulit untuk menghindarinya. Sebagai fungsionaris partai, juga sebagai calon anggota legislatif maupun calon pejabat eksekutif,

mereka dituntut untuk mengumpulkan dana kampanye sebanyak mungkin. Ideologi, platform politik, bahkan tawaran program pun tidak lagi mujarab untuk mengikat pemilih dalam memberikan suara. Sementara, sistem pemilihan semakin menonjolkan pesona personal dalam meraih suara. Penggunaan sistem pemilu proporsional daftar terbuka, meningkatkan peran calon dalam meraih suara, sementara partai politik hanya diposisikan sebagai “*event organizer*”. Hal yang sama juga terjadi dalam pemilu presiden dan pilkada, di mana fungsi partai politik berhenti pada tahap pencalonan.

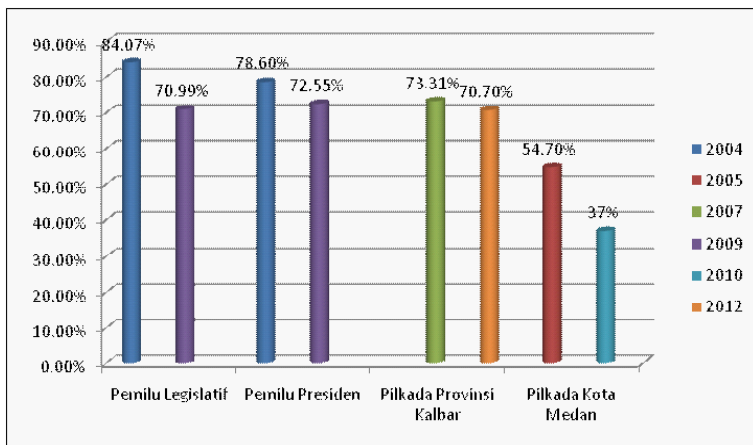
Kombinasi perubahan sikap masyarakat atas partai politik dan penggunaan sistem pemilihan yang menonjolkan pesona personal, mendorong partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif untuk mengintensifkan dan memasifkan kampanye demi mengenalkan diri dan memikat hati pemilih. Kampanye tidak cukup dilakukan setiap menjelang pemilu, tetapi dilakukan sepanjang tahun. Kampanye tidak cukup hanya memajang poster, spanduk dan baliho, tetapi juga memenuhi halaman media massa. Kampanye tidak cukup dengan rapat besar dan pertemuan terbatas, tetapi menyambangi rumah tangga setiap hari melalui layar televisi. Kampanye tidak cukup hanya dilakukan sekali dua kali, tetapi harus berkali-kali. Semua itu menjadikan kampanye semakin mahal. Dua pemilu terakhir menunjukkan partai politik dan calon yang tidak didukung dengan dana cukup, tidak akan meraih sukses dalam pemilihan.

Fakta bahwa ketersediaan dana semakin menentukan

keberhasilan dalam pemilihan, baik pada pemilu legislatif maupun pemilu eksekutif, telah mendorong kader-kader partai politik untuk menggalang dana sebanyak-banyaknya guna memastikan tersedianya dana kampanye yang cukup untuk berkompetisi dalam pemilu. Di sinilah bisa dipahami mengapa total dana kampanye dari pemilu ke pemilu selalu meningkat. Di sini pula bisa dimengerti, mengapa banyak kader partai politik, baik yang mejadi anggota legislatif maupun pejabat eksekutif, terjerat kasus korupsi. Mereka menempuh cara-cara ilegal dalam mengumpulkan dana kampanye, dengan memanfaatkan jabatan publik yang didudukinya.

Berdasarkan kasus-kasus korupsi yang sudah divonis pengadilan, terdapat beberapa modus penjarahan uang negara yang dilakukan oleh kader-kader partai politik yang duduk di legislatif maupun eksekutif. Pertama, mereka membuat kebijakan yang menguntungkan kelompok tertentu, seperti pengendoran izin pertambangan, perkebunan dan ekspor impor komoditas tertentu. Kedua, mereka menyusun anggaran demi keuntungan kelompok tertentu melalui rekayasa tender, seperti terjadi dalam kasus pembangunan wisma atlet Sea Games Palembang dan pembangunan pembangkit listrik tenaga surya. Ketiga, mereka terlibat jual beli suara dalam pemilihan pejabat publik, seperti terjadi dalam kasus pemilihan deputi gubernur Bank Indonesia dan pejabat BUMN. Keempat, mereka terlibat dalam pemanfaatan dana bantuan sosial yang dimanipulasi untuk kepentingan politik.

GAMBAR 5.1: PARTISIPASI PEMILIH DALAM PEMILU LEGISLATIF, PEMILU PRESIDEN DAN PILKADA



SUMBER: KPU

Banyaknya kader partai politik yang terjebak korupsi, meningkatkan daya kritis, sinisme dan protes masyarakat kepada partai politik. Ketidakpercayaan masyarakat kepada partai politik dan kader-kadernya semakin rendah, sebagaimana tercermin dari angka partisipasi pemilih yang terus turun dari pemilu ke pemilu, seperti tampak pada Gambar 5.1. Inilah masalah sekaligus tantangan besar partai politik dan kader-kadernya untuk pembangunan demokrasi ke depan. Bagaimanapun pembangunan demokrasi sulit dilakukan tanpa peran serta partai politik. Apalagi dalam konteks ketetanearaan Indonesia, partai politik memiliki banyak peran strategis, mulai dari mengisi jabatan legislatif dan eksekutif, menyeleksi hakim agung dan hakim konstitusi, sampai dengan menyeleksi anggota komisi-komisi negara.

Dengan demikian tanpa memperbaiki kinerja dan citra partai politik merupakan syarat mutlak untuk memastikan pembangunan demokrasi berjalan baik.

Dalam kerangka tujuan tersebut, pengaturan pembatasan dana belanja kampanye menjadi salah satu solusi untuk memperbaiki kinerja dan citra partai politik. Sebab, pembatasan itu akan mengurangi jor-joran belanja kampanye sehingga partai politik dan kader-kadernya yang menjadi (calon) anggota legislatif dan pejabat eksekutif tidak lagi dipaksa maupun terpaksa untuk menggalang dana kampanye sebesar-besarnya, yang mana hal itu mengkondisikan mereka untuk berlaku koruptif. Untuk mencapai tujuan tersebut pembatasan dana kampanye harus dihitung secara tepat agar tidak merugikan partai politik dan calon. Pembatasan dana kampanye yang diformat dalam bentuk undang-undang harus dilakukan secara rinci dan lengkap agar tidak menimbulkan multitafsir ketika diimplementasikan.

C. METODE PENENTUAN BATAS MAKSIMAL BELANJA KAMPANYE

Pada pemilu legislatif, pembatasan dana belanja kampanye tidak hanya ditujukan kepada partai politik, tetapi juga calon anggota legislatif. Hal ini penting ditekankan karena dalam sistem pemilu proporsional daftar terbuka, peran calon anggota legislatif dalam berkampanye lebih menentukan daripada peran partai politik. Dalam proses pemilu, peran penting partai politik berhenti pada saat

pencalonan, karena pada tahapan berikutnya partai politik lebih banyak menjalankan peran koordinasi dan supervisi kepada para calon anggota legislatif.

Bagaimana menghitung batas maksimal belanja kampanye partai politik? Formula pokoknya adalah, di satu pihak tidak mengurangi kebebasan partai politik dalam menggalang dana kampanye, di lain pihak tidak mengganggu kesetaraan partai politik dalam berkampanye. Itu artinya, batas maksimal belanja kampanye merupakan batas di mana partai politik memiliki kebebasan untuk menggalang dana dari berbagai sumber, tetapi jika penggalangan dana itu melampauinya batas maksimal, bisa dipastikan akan mengganggu prinsip kesetaraan karena terdapat partai politik yang mampu menggalang dana kampanye lebih dari cukup. Tentu saja semua ini harus diformulasi dalam bentuk angka yang konkrit.

Banyak metode yang digunakan untuk menentukan jumlah maksimal belanja partai politik dalam pemilu proporsional, antara lain penghitungan berdasar jumlah penduduk, jumlah pemilih atau jumlah kursi pada setiap tingkatan pemilihan. Dengan asumsi pokok bahwa pengurus partai politik nasional bertugas mengejar kursi DPR, pengurus partai politik provinsi mengejar kursi DPRD provinsi, dan pengurus partai politik kabupaten/kota mengejar kursi DPRD kabupaten/kota, maka dasar penghitungan juga harus diletakkan pada tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota. Apalagi undang-undang mewajibkan pengurus semua tingkatan untuk membuat laporan keuangan kampanye.

Selanjutnya penghitungan berdasarkan jumlah pemilih

lebih masuk akal daripada penghitungan berdasarkan jumlah penduduk dan kursi, karena jumlah pemilih itulah yang mencerminkan jumlah suara yang diperebutkan oleh partai politik pada semua tingkatan pemilihan. Dengan demikian jumlah pemilih nasional, provinsi dan kabupaten/kota dapat dijadikan dasar untuk menentukan batas maksimal dana belanja kampanye. Jika memang demikian bagaimana cara menghitungnya?

Tabel 5.6 memperlihatkan simulasi hasil penghitungan biaya maksimal berdasarkan jumlah pemilih pada Pemilu 2009. Sebagaimana diketahui, pada waktu itu jumlah pemilih nasional adalah 171.068.667 orang. Jika dibagi dengan 33 provinsi maka akan menghasilkan rata-rata jumlah pemilih provinsi 5.183.889 orang, dan; jika dibagi dengan 471 kabupaten/kota akan menghasilkan rata-rata pemilih kabupaten/kota 363.203 orang. Angka pemilih nasional dan angka rata-rata pemilih per provinsi dan kabupaten/kota itu yang dijadikan dasar untuk menghitung jumlah maksimal belanja kampanye yang diperkenankan bagi setiap partai politik.

TABEL 5.6: PENGHITUNGAN JUMLAH MAKSIMAL BELANJA PARTAI POLITIK

KETERANGAN	NASIONAL	PROVINSI	KAB/KOTA
Jumlah Pemilih	171.068.667	5.183.899 *	363.203 **
Rp 1.000 @ pemilih	Rp 171,07 miliar	Rp 5,12 miliar	Rp 363,20 juta
Rp 1.500 @ pemilih	Rp 256,60 miliar	Rp 7,76 miliar	Rp 544,80 juta
Rp 2.000 @ pemilih	Rp 342,14 miliar	Rp 10,37 miliar	Rp 726,41 juta
Rp 2.500 @ pemilih	Rp 427,67 miliar	Rp 12,96 miliar	Rp 908,00 juta
Rp 3.000 @ pemilih	Rp 513,21 miliar	Rp 15,56 miliar	Rp 1.089,61 juta

Catatan: * jumlah pemilih nasional dibagi 33 provinsi;

** jumlah pemilih nasional dibagi 471 kabupaten/kota.

Apabila ditetapkan harga setiap suara yang akan diberikan oleh setiap pemilih adalah Rp 1.000, maka batas maksimal belanja kampanye setiap partai politik pada tingkat nasional adalah Rp 171,07 miliar, provinsi Rp 5,12 miliar dan kabupaten/kota Rp363,20 juta; sedang jika ditetapkan setiap pemilih Rp 3.000, maka batas maksimal belanja kampanye setiap partai politik pada tingkat nasional adalah Rp 513,21 miliar, provinsi Rp 15,56 miliar, dan kabupaten/kota Rp 1,089,61 juta. Selanjutnya bisa diketahui bila harga suara setiap pemilih ditetapkan Rp 1.500, Rp 2.000, dan Rp 2.5000. Bandingkan angka-angka tersebut dengan Tabel 5.7, yang menunjukkan laporan belanja 9 partai politik peraih kursi DPR pada Pemilu 2009.

TABEL 5.7: DANA KAMPANYE 9 PARTAI POLITIK PADA PEMILU 2009

PARTAI POLITIK	PEMILU 2009 (RP)
Partai Golkar	145,58 miliar
PDIP	38,94 miliar
PKB	3,61 miliar
PPP	18,34 miliar
Partai Demokrat	235,17 miliar
PAN	17,86 miliar
PKS	36,52 miliar
PBB	10,95 miliar
Partai Gerindra	300,34 miliar
Partai Hanura	19,24 miliar
Jumlah	826.57 miliar
Rata-rata	91,84 miliar

SUMBER: KPU

Membandingkan hasil simulasi penghitungan jumlah maksimal belanja kampanye (Tabel 5.6) dengan dana

kampanye yang dikeluarkan 9 partai politik pada Pemilu 2009 (Tabel 5.7), maka bisa diperkirakan jumlah batas maksimal belanja kampanye partai politik tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota yang dianggap ideal.

Pertama, jika rata-rata belanja partai politik dalam Pemilu 2009 (Rp 91,84 miliar) dianggap sebagai mendekati angka ideal batas maksimal belanja kampanye, maka harga suara setiap pemilih bisa dipilih Rp 1.000 rupiah, sehingga batas maksimal belanja kampanye setiap partai politik tingkat nasional adalah Rp 171,07 miliar, provinsi Rp 5,12 miliar dan kabupaten/kota Rp 363,20 juta.

Kedua, jika belanja kampanye partai politik terbesar dalam Pemilu 2009 (Partai Gerindra, Rp 300,34 miliar) dianggap sebagai angka ideal batas maksimal belanja kampanye, maka harga suara setiap pemilih bisa ditetapkan Rp 2.000, sehingga batas maksimal belanja partai politik tingkat nasional adalah Rp 342,14 miliar, provinsi Rp 10,37 miliar, dan kabupaten/kota Rp 726,41 juta.

Ketiga, jika harga suara per pemilih Rp 1.000 masih dianggap terlalu rendah, karena kenyataannya banyak partai politik yang belanja kampanyenya melebihi Rp 171,07 miliar (Partai Demokrat, Partai Golkar dan Partai Gerindra), sedangkan harga suara per pemilih Rp 2.000 dianggap terlalu tinggi, karena kenyataannya hanya Partai Gerindra saja yang mampu mendekatinya, maka pilihannya bisa ditetapkan di antaranya, yakni harga suara per pemilih Rp 1.500. Pada titik ini, maka batas maksimal belanja partai politik tingkat nasional adalah Rp 356,60 miliar, provinsi 7,76 miliar dan kabupaten/kota Rp 544,80 miliar.

Dengan demikian apabila undang-undang pemilu menetapkan bahwa batas maksimal belanja kampanye partai politik adalah Rp 1.500 per suara pemilih, maka batas maksimal belanja kampanye yang dikeluarkan pengurus partai politik nasional adalah Rp 1.500 kali jumlah pemilih nasional, batas maksimal belanja kampanye yang dikeluarkan pengurus partai politik provinsi adalah Rp 1.500 kali jumlah pemilih provinsi, dan batas maksimal belanja kampanye yang dikeluarkan pengurus partai politik kabupaten/kota adalah Rp 1.500 kali jumlah pemilih kabupaten/kota. Dengan demikian jumlah maksimal belanja kampanye setiap partai politik di setiap provinsi dan kabupaten/kota berbeda-beda sesuai dengan jumlah pemilih masing-masing.

Apabila batas maksimal belanja partai politik sudah bisa ditetapkan, lalu bagaimana dengan belanja calon anggota legislatif, mengingat dalam sistem pemilu proporsional peran mereka dalam kampanye juga sangat signifikan?

Berbeda dengan cakupan kerja partai politik yang meliputi wilayah nasional, provinsi dan kabupaten/kota, cakupan kerja calon anggota legislatif adalah daerah pemilihan. Oleh karena itu, jika suara setiap pemilih dijadikan patokan untuk menghitung batas maksimal belanja kampanye calon anggota legislatif, maka yang jadi patokan adalah jumlah pemilih di setiap daerah pemilihan. Dengan asumsi bahwa jumlah kursi disebar merata sesuai jumlah pemilih pada setiap daerah pemilihan, maka jumlah pemilih dalam daerah pemilihan DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota bisa dihitung berdasarkan data jumlah pemilih, jumlah kursi dan jumlah daerah pemilihan.

Pada Pemilu 2009 terdapat 171.068.667 pemilih. Di tingkat nasional terdapat 560 kursi DPR dan 77 daerah pemilihan DPR, di tingkat provinsi terdapat 2.008 kursi DPRD provinsi dan 217 daerah pemilihan DPRD provinsi, dan di tingkat kabupaten/kota terdapat 16.345 kursi dan 1.864 daerah pemilihan DPRD kabupaten/kota. Dengan data tersebut maka rata-rata jumlah pemilih per daerah pemilihan DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota bisa dihitung sebagaimana tampak pada Tabel 5.8. Selanjutnya bisa disimulasikan penentuan batas maksimal dana kampanye calon anggota legislatif dengan mengalikan jumlah pemilih pada setiap daerah dengan harga suara per pemilih, mulai dari Rp 100 sampai dengan Rp 1.000.

Dari perkalian harga suara per pemilih dengan jumlah pemilih pada setiap daerah pemilihan DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, dapat ditentukan batas maksimal dana kampanye calon anggota legislatif yang paling ideal. Untuk menentukan batas maksimal tersebut perlu dikumpulkan data-data penggunaan dana kampanye yang digunakan oleh calon anggota legislatif pada Pemilu 2009. Masalahnya, karena selama ini laporan pengeluaran calon anggota legislatif belum pernah dikeluarkan, maka tidak bisa diketahui atau diperkirakan seberapa banyak pengeluaran masing-masing calon anggota legislatif pada semua tingkatan.

TABEL 5.8: PENGHITUNGAN JUMLAH MAKSIMAL BELANJA CALON ANGGOTA LEGISLATIF

KETERANGAN	DPR	DPRD PROVINSI	DPRD KAB/KOTA
Jumlah Pemilih	171.068.667	171.068.667	171.068.667
Jumlah Kursi	560	2.008	16.345
Jumlah Daerah Pemilihan	77	217	1.864
Jumlah Pemilih per Daerah Pemilihan	2.221.671	788.334	91.775
Rp 100 @ pemilih	Rp 222,18 juta	Rp 78,83 juta	Rp 9,18 juta
Rp 200 @ pemilih	Rp 444,33 juta	Rp 157,67 juta	Rp 18,36 juta
Rp 300 @ pemilih	Rp 666,50 juta	Rp 236,50 juta	Rp 27,53 juta
Rp 400 @ pemilih	Rp 888,67 juta	Rp 315,33 juta	Rp 36,71 juta
Rp 500 @ pemilih	Rp 1.110,83 juta	Rp 394,17 juta	Rp 45,89 juta
Rp 600 @ pemilih	Rp 1.333,00 juta	Rp 473,00 juta	Rp 55,06 juta
Rp 700 @ pemilih	Rp 1.555,17 juta	Rp 551,83 juta	Rp 64,24 juta
Rp 800 @ pemilih	Rp 1.777,33 juta	Rp 630,67 juta	Rp 73,42 juta
Rp 900 @ pemilih	Rp 1.999,50 juta	Rp 709,50 juta	Rp 82,50 juta
Rp 1.000 @ pemilih	Rp 2.222,17 juta	Rp 788,33 juta	Rp 91,78 juta

Beberapa calon anggota DPR, baik yang terpilih maupun yang tidak terpilih, mengaku mengeluarkan dana kampanye sendiri. Jumlahnya bervariasi, antara Rp 300 juta sampai Rp 1.500 juta (Rp 1,5 miliar). Dana tersebut digunakan untuk belanja kampanye, meliputi pemasangan atribut kampanye, pertemuan-pertemuan terbatas, dan memberikan bantuan sosial, baik berupa uang maupun barang. Dana tersebut bukan termasuk dana yang dikeluarkan secara rutin saat mengunjungi daerah pemilihan, sebelum masa pemilu. Mereka juga menuturkan, calon anggota DPRD provinsi mengeluarkan dana antara Rp Rp 250 juta hingga Rp 750 juta, sedang calon anggota DPRD kabupaten/kota mengeluarkan dana antara Rp 50 juta sampai Rp 150 juta.⁶

6 Lihat, *Notulen FGD Mengulas Komponen dan Biaya Belanja Kampanye Pemilu*, Senin, 2 April 2012.

Jika ditarik titik tengah antara pengeluaran kampanye terendah dengan pengeluaran tertinggi, maka rata-rata belanja kampanye calon anggota DPR adalah Rp 900 juta, calon anggota DPRD provinsi Rp 500 juta, dan calon anggota DPRD kabupaten/kota Rp 100 juta. Jika jumlah tersebut dianggap sebagai angka ideal batas maksimal belanja kampanye calon anggota legislatif, maka dapat disimpulkan bahwa biaya maksimal kampanye calon anggota DPR adalah Rp 500 per suara, calon anggota DPRD provinsi Rp 700 per suara, dan calon anggota DPRD kabupaten/kota Rp 1.000 per suara. Dengan demikian tampak, bahwa harga biaya kampanye per suara dari parlemen nasional ke parlemen daerah semakin besar, berbalik dengan jumlah pemilih dalam setiap daerah pemilihan yang semakin kecil.

D. MATERI PENGATURAN DAN SANKSI

Agar pembatasan belanja kampanye partai politik dan calon anggota legislatif benar-benar ditaati oleh partai politik dan calon anggota legislatif, pengaturan pembatasan dana kampanye harus diikuti oleh sanksi kepada mereka yang melanggar. Sanksi tersebut bisa berupa sanksi pidana dan atau sanksi administrasi. Sanksi pidana diproses oleh polisi dan jaksa, lalu diputuskan oleh pengadilan. Sedang sanksi administrasi diproses dan diputuskan oleh penyelenggara pemilu.

Sanksi pidana bisa diberikan kepada partai politik dan calon anggota legislatif yang menggunakan dana melebihi batas yang ditentukan. Misalnya, bagi partai politik yang

melanggar, sanksi penjara bisa dijatuhkan kepada pengurus partai politik yang bertanggungjawab atas pengelolaan dan kampanye. Sanksi pidana berupa denda juga bisa diberikan kepada partai politik yang melanggar. Sementara calon anggota legislatif yang terbukti melanggar batas maksimal dana kampanye bisa diberi sanksi pidana penjara dan atau denda.

Selain sanksi pidana, sanksi administrasi juga bisa dijatuhkan kepada partai politik dan calon yang melanggar batas maksimal belanja dana kampanye. Misalnya, partai politik yang melanggar dinyatakan tidak berhak mendapatkan kursi yang diraihnya. Demikian juga calon anggota legislatif terpilih tidak berhak mendapatkan kursi yang diraihnya, sementara calon anggota legislatif yang tidak terpilih tidak berhak mengikuti pemilu berikutnya, baik sebagai calon anggota legislatif maupun calon pejabat eksekutif.

BAB VI

Pelaporan Dana Kampanye

A. KETIDAKJELASAN PENGATURAN

Prinsip pokok pengelolaan dana kampanye adalah transparansi dan akuntabilitas. Prinsip transparansi mengharuskan partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif bersikap terbuka terhadap semua proses pengelolaan dana kampanye. Sejumlah kewajiban harus dilakukan peserta pemilu (partai politik dan calon), seperti membuat laporan dana kampanye, menyusun daftar penyumbang dan mencatat semua penerimaan atau pendapatan dan pengeluaran atau belanja kampanye, serta menyimpan bukti-bukti transaksi. Semuanya harus dilaporkan kepada institusi yang ditunjuk dan dibuka agar bisa diakses publik

Tujuan membuka laporan dana kampanye (yang di dalamnya termasuk daftar penyumbang dan rincian penerimaan dan pengeluaran) adalah untuk menguji prinsip akuntabilitas, yakni memastikan tanggungjawab partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif dalam penerimaan dan pengeluaran dana kampanye itu rasional, sesuai etika dan tidak melanggar peraturan perundang-undangan.

Penyusunan laporan dana kampanye tersebut tentu saja

harus sesuai dengan kaidah-kaidah akuntansi, sehingga laporan pengelolaan itu tidak hanya bisa dipahami oleh publik, tetapi juga bisa ditelisik, dicek, dan diklarifikasi kebenarannya. Pengaturan pelaporan dana kampanye yang terdiri dari penerimaan dan pengeluaran, antara lain meliputi keberadaan rekening, saldo awal, daftar penyumbang, rincian penerimaan atau pendapatan, rincian pengeluaran atau belanja, mekanisme pemeriksaan, dan pengumuman laporan dana kampanye.

UU No. 8/2012 dan UU No. 10/2008 untuk pemilu legislatif, UU No. 42/2008 untuk pemilu presiden serta UU No. 32/2004 untuk pilkada, sesungguhnya sudah menyebutkan hal-hal tersebut, namun pengaturan itu tidak lengkap dan cenderung saling menegasikan, sehingga pengaturan dana kampanye dalam ketiga undang-undang tersebut tidak memenuhi prinsip transparansi dan akuntabilitas. Jika prinsip ini disebut dalam undang-undang, penyebutannya hanya untuk gagah-gagahan saja.

B. PEMAKSIMALAN FUNGSI REKENING

UU No. 10/2008 dan UU No. 8/2012 mewajibkan partai politik dan calon anggota DPD memiliki rekening khusus dana kampanye. Rekening ini digunakan untuk menampung dana kampanye dalam bentuk uang. Bersama saldo awal dana kampanye, rekening itu dilaporkan kepada KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota selambatnya 14 hari sebelum pelaksanaan kampanye rapat umum. UU No. 42/2008 mewajibkan pasangan calon presiden memiliki

rekening khusus dana kampanye. Bersama saldo awal dana kampanye, rekening itu dilaporkan kepada KPU selambatnya 7 hari setelah ditetapkan sebagai pasangan calon oleh KPU. Demikian juga UU No. 32/2004 mewajibkan pasangan calon kepala daerah memiliki rekening khusus dana kampanye dan didaftarkan ke KPU daerah.

Pada Pemilu 2004, banyak partai politik dan calon anggota DPD yang tidak menyerahkan rekening dan saldo awal dana kampanye tersebut kepada KPU sesuai tingkatannya. Hal ini juga terulang pada Pemilu 2009 dengan jumlah yang semakin sedikit. Celakanya, partai politik yang melanggar ketentuan tersebut tidak dijatuhi sanksi oleh KPU, padahal undang-undang menyebutkan, partai politik dan calon anggota DPD yang tidak menyerahkan rekening dan saldo awal kepada KPU, bisa dibatalkan kepesertaannya dalam pemilu. Namun kenyataannya sanksi tersebut tidak pernah dijatuhkan. Tentang rekening dan saldo awal ini, ICW menyimpulkan:¹

Atas laporan yang sudah diserahkan oleh partai politik dan calon anggota DPD dapat dibuat beberapa catatan penting sebagai berikut: (1) Yang dilaporkan hanya rekening khusus dan saldo awal saja, tanpa kesertaan nama pemilik rekening, serta kejelasan apakah rekening yang disampaikan adalah rekening lembaga partai politik atau rekening pribadi;

1 Ibrahim Fahmy Badoh dan Abdullah Dahlan, *Korupsi Pemilu di Indonesia*, Jakarta: ICW dan TIFA, 2010.

(2) Tidak ada yang melaporkan laporan awal dana kampanye yang seharusnya berisi rincian penerimaan dan belanja kampanye; (3) Tidak ada penjelasan apakah saldo yang disampaikan dikumpulkan selama masa kampanye atau sebelumnya; (4) Tidak ada kejelasan tentang sumber dari saldo awal; (5) Tidak ada kejelasan soal penggunaan rekening, apakah saldo yang ada sudah merupakan kondisi akhir dari pembelanjaan kampanye setelah dibelanjakan, dan; (6) Tidak ada juga penjelasan jika ada penerimaan dan belanja, apakah semuanya melalui rekening dana kampanye atau di luar konteks pencatatan di dalam rekening.

Setelah diserahkan kepada KPU sesuai tingkatannya, rekening dana kampanye partai politik dan calon anggota DPD akhirnya hanya menjadi pajangan saja. Banyak rekening partai politik dan calon anggota DPD yang jumlah uangnya tidak berubah. Tabel 6.1 menunjukkan jumlah saldo awal rekening dana kampanye partai politik tingkat pusat yang disampaikan partai politik ke KPU, 14 hari sebelum kampanye rapat umum. Namun sampai kampanye selesai dan laporan dana kampanye disampaikan ke KPU, banyak partai yang saldo kampanyenya tidak berubah. Ini berarti sejak dibuat dengan memasukkan sejumlah uang, rekening itu tidak digunakan untuk transaksi.

**TABEL 6.1: REKAPITULASI SALDO AWAL REKENING KHUSUS DANA
KAMPANYE PEMILU 2009**

NO.	PARTAI POLITIK	SALDO AWAL (RP JUTA)
1.	Partai Hati Nurani Rakyat	5.002.000,000
2.	Partai Karya Peduli Bangsa	102,000
3.	Partai Pengusahadan Pekerja Indonesia	16,322,000
4.	Partai Peduli Rakyat Nasional	77,508
5.	Partai Gerakan Indonesia Raya	15.695.000,000
6.	Partai Barisan Nasional	1.000,000
7.	Partai Keadilandan Persatuan Indonesia	1,500
8.	Partai Keadilan Sejahtera	6.088.000,000
9.	Partai Amanat Nasional	734,740
10.	Partai Perjuangan Indonesia Baru	226,953
11.	Partai Kedaulatan	2,575
12.	Partai Persatuan Daerah	50,000
13.	Partai Kebangkitan Bangsa	1.543.000,000
14.	Partai Pemuda Indonesia	19,015
15.	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	1,100
16.	Partai Demokrasi Pembaruan	1,890
17.	Partai Karya Perjuangan	1,000
18.	Partai Matahari Bangsa	50,000
19.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	20,000
20.	Partai Demokrasi Kebangsaan	4,132
21.	Partai Republika Nusantara	19,010
22.	Partai Pelopor	5,000
23.	Partai Golongan Karya	156,300
24.	Partai Persatuan Pembangunan	1.634.000
25.	Partai Damai Sejahtera	900,700
26.	Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia	5,000
27.	Partai Bulan Bintang	5,000
28.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	1.001.000,000
29.	Partai Bintang Reformasi	340,674,000
30.	Partai Patriot	1.000,000
31.	Partai Demokrat	7.027.000,000
32.	Partai Kasih Demokrasi Indonesia	54,788
33.	Partai Indonesia Sejahtera	100,000
34.	Partai Kebangkitan Nasional Ulama	1,100
41.	Partai Merdeka	75,000
42.	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia	879.615,000

BASA-BASI DANA KAMPANYE

NO.	PARTAI POLITIK	SALDO AWAL (RP JUTA)
43.	Partai Sarikat Indonesia	6,793
44.	Partai Buruh	16,402

SUMBER: KORUPSI PEMILU DI INDONESIA

Kondisi yang hampir sama terjadi juga pada pemilu presiden. Di sini penggunaan rekening dana kampanye sebagai sarana bertransaksi memang lebih baik, karena banyak penyumbang yang memasukkan sumbangannya melalui rekening dana kampanye. Namun jika dilihat laporan akhir dana kampanye, tidak sedikit transaksi tunai terjadi. Hal ini sebetulnya mengherankan, dalam sistem keuangan moderen di mana bank memegang peran penting, justru dalam kegiatan politik banyak terjadi transaksi tunai. Jika ditelusuri beberapa laporan dana kampanye pilkada, kondisinya lebih buruk. Praktis rekening dana kampanye tidak dipergunakan untuk bertransaksi.

Mengapa banyak partai politik, calon anggotalegislatif dan calon pejabat eksekutif tidak menggunakan rekening dana kampanye untuk transaksi kampanye? Ini terjadi karena undang-undang tidak mewajibkan semua dana masuk dan keluar melalui rekening dana kampanye. Ketiadaan kewajiban ini menyebabkan partai politik dan calon memilih transaksi secara langsung. Artinya uang yang diterima dari para penyumbang maupun uang yang dibelanjakan disampaikan secara tunai. Tentu saja transaksi tunai dalam jumlah besar menyebabkan besaran sumbangan dana kampanye tidak bisa dikontrol (karena undang-undang menentukan batas maksimal sumbangan

perseorangan dan perusahaan). Yang lebih membahayakan lagi, transaksi tunai membuka lebar bagi masuknya dana ilegal untuk kampanye, sehingga kampanye menjadi arena pencucian uang haram.

C. KEPASTIAN DAFTAR PENYUMBANG

Daftar penyumbang dana kampanye merupakan dokumen vital dalam pengelolaan dana kampanye, karena semua uang yang digunakan untuk membiayai kampanye semestinya tercatat di sini. Dari daftar penyumbang tersebut publik akan mengetahui siapa-siapa yang menyumbang partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif, sehingga jika kelak mereka menjabat, akan bisa diketahui: sejauh mana pengaruh penyumbang terhadap pembuatan kebijakan dan keputusan yang dilakukan partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif terpilih. Jadi daftar penyumbang bukan sekadar perangkat untuk memastikan siapa yang menyumbang dan berapa besar sumbangannya, tetapi juga bisa untuk mengukur sejauh mana kemandirian partai politik, anggota legislatif dan pejabat eksekutif terpilih dalam membuat kebijakan dan keputusan pascapemilu.

Sayangnya semua undang-undang pemilu, tidak mengatur dengan jelas ketentuan tentang daftar penyumbang ini. UU No. 12/2003 dan UU No. 23/2003 sempat menyebut beberapa ketentuan tentang daftar penyumbang, namun ketentuan itu dihilangkan oleh pembuat undang-undang berikutnya dengan dalih, bahwa daftar penyumbang

merupakan satu kesatuan dengan laporan dana kampanye, yang pedoman teknisnya dibuat oleh KPU. Tentu saja dalih ini tidak kuat, karena dalam praktek pembuatan peraturan teknis pemilu, KPU selalu diserang oleh partai politik (melalui kader-kadernya yang duduk di DPR) ketika membuat peraturan teknis pemilu yang tidak diatur atau tidak diperintahkan oleh undang-undang.

Sebagai contoh, ketika peraturan KPU mewajibkan para penyumbang dana kampanye pemilu legislatif pada Pemilu 2009 untuk mencantumkan Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP), KPU mendapat tekanan keras dari DPR. Mereka mendesak agar KPU menghapus ketentuan tersebut, karena ketentuan itu tidak ada di undang-undang dan menyulitkan para penyumbang. Padahal ketentuan NPWP ini selain memang diwajibkan oleh undang-undang lain, juga untuk memastikan kemampuan penyumbang mengingat pada pemilu-pemilu sebelumnya, banyak nama fiktif masuk dalam daftar penyumbang. Selain itu, dengan dicantumkannya NPWP maka akan diketahui identitas penyumbang dengan mudah. KPU sebetulnya nyaris mundur menghadapi tekanan itu, hanya karena dukungan dari kelompok masyarakat sipil dan pejabat Departemen Keuangan, maka KPU tidak jadi menghapus ketentuan tersebut.

Ti adanya ketentuan tentang daftar penyumbang itu menimbulkan banyak kesulitan dalam praktik pengelolaan dan pengawasan dana kampanye. Pertama, partai politik, calon anggota legislatif, dan calon pejabat eksekutif, tidak segera bisa memastikan sah tidaknya dana sumbangan yang masuk. Sumber terlarang memang sudah jelas, demikian

juga dengan batas maksimal sumbangan perseorangan dan perusahaan. Akan tetapi pengertian “penyumbang yang tidak jelas identitas” perlu mendapat penjelasan, lebih-lebih bila sumbangan itu masuk melalui rekening, di mana penyumbang tidak segera melaporkan identitasnya. Padahal pada saat yang sama partai politik dan calon sudah memanfaatkan sumbangan dana kampanye tersebut.

Kedua, tiadanya ketentuan daftar penyumbang juga menyulitkan penyumbang, terlebih jika penyumbang menyumbang melalui rekening. Batas maksimal sumbangan agar sumbangannya sah, dengan mudah bisa diketahui melalui nilai uang yang masuk ke rekening; tetapi ketentuan bahwa penyumbang harus jelas identitasnya, tidak mudah diidentifikasi, karena tidak ada ketentuan yang mengaturnya. Oleh karena undang-undang harus memastikan bahwa daftar penyumbang hanya berisi nama orang dan perusahaan yang jelas identitasnya: alamat, nomor KTP (perorangan) atau nomor registrasi (perusahaan), serta nomor NPWP. Tanpa ketiga unsur identitas tersebut, sumbangan tidak sah dan harus disetorkan ke kas negara.

Ketiga, KPU mengalami kesulitan untuk mengeksekusi terhadap masuknya sumbangan perseorangan dan perusahaan yang melampaui batas maksimal sumbangan dan tidak jelas identitasnya dalam daftar penyumbang, karena undang-undang tidak membikin ketentuan tegas. Memang undang-undang melarang partai politik dan calon menerima sumbangan yang kelebihan batas sumbangan maksimal dan sumbangan yang sumbernya tidak jelas identitasnya. Tetapi kalau sumbangan terlarang tersebut

masuk dalam daftar sumbangan dan terlanjur dipergunakan untuk kampanye, apa yang harus dilakukan KPU? Sekadar meminta agar dana itu dikembalikan ke kas negara, atau langsung memberikan sanksi? Jika dikembalikan ke negara, bagaimana mekanismenya, bagaimana juga mengontrolnya? Jika harus diberi sanksi, sanksi apa yang tepat dan bagaimana menjatuhkannya?

Akhirnya, praktik penyerahan daftar penyumbang ke KPU bersamaan dengan laporan dana kampanye, menyulitkan akses publik untuk mengetahui para penyumbang dana kampanye. Pertama, penyerahan laporan dana kampanye dilakukan setelah kampanye selesai, sehingga publik harus menunggu lama untuk mengetahui daftar penyumbang. Padahal daftar penyumbang mestinya bisa dilihat sewaktu-waktu selama masa kampanye. Kedua, publikasi daftar penyumbang oleh KPU (bersama laporan dana kampanye yang telah diaudit) menambah keruwetan akses publik atas daftar tersebut. Padahal daftar itu bisa diketahui sewaktu-waktu selama masa kampanye.

Perkembangan teknologi media, jelas memudahkan partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif untuk menyediakan daftar penyumbang secara *real time* sehingga bisa dilihat publik sewaktu-waktu selama masa kampanye. Atau, KPU menyediakan fasilitas itu, sehingga partai politik dan calon tinggal mengisi dan meng-*update* datanya saja. Sekali lagi, daftar penyumbang adalah perangkat penting untuk mengetahui siapa dan dalam jumlah berapa sumbangan dana kampanye dalam rangka menjadi kemandirian partai politik dan calon. Pelaporannya

ke publik tidak harus dibarengkan dengan laporan dana kampanye secara keseluruhan.

D. PEMBAKUAN SISTEM PEMBUKUAN

UU No. 10/2008 dan U No. 8/2012 menegaskan, pembukuan dana kampanye partai politik dan calon anggota DPD terdiri dari penerimaan dan pengeluaran. Pembukuan dibuka sejak 3 hari setelah penetapan peserta pemilu dan ditutup 1 minggu sebelum penyampaian laporan pembukuan kepada kantor akuntan publik. UU No. 42/2008 juga menegaskan, pembukuan dana kampanye pemilu presiden terdiri dari penerimaan dan pengeluaran, yang dibuka 3 hari setelah penetapan dan ditutup 7 hari sebelum penyampaian laporan pembukuan kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU. UU No. 32/2004 tidak mengatur pembukuan dana kampanye pilkada, tetapi mewajibkan pasangan calon membuat laporan penerimaan, yang diserahkan KPU, 1 hari sebelum dimulainya kampanye dan 1 hari setelah berakhirnya masa kampanye.

Membandingkan tiga undang-undang pemilu, tampak terjadi perbedaan pengaturan pembukuan dana kampanye: di satu pihak, undang-undang pemilu legislatif dan undang-undang pemilu presiden menegaskan bahwa pembukuan dana kampanye terdiri atas penerimaan dan pengeluaran; di lain pihak, undang-undang yang mengatur pilkada mengatakan bahwa pembukuan dana kampanye hanya terdiri dari penerimaan. Tidak jelas mengapa terjadi perbedaan jenis pembukuan untuk aktivitas yang sama. Yang

pasti, dalam praktik penyelenggaraan pilkada gelombang pertama (2005-2008) dan gelombang kedua (2010-2012) banyak pasangan calon kepala daerah yang tidak membuat laporan dana kampanye (yang hanya berupa daftar penerimaan) dengan baik. Hanya pasangan calon terpilih yang biasanya membuat laporan dana kampanye sungguh-sungguh, sementara yang tidak terpilih mengabaikannya.²

Meskipun semua undang-undang pemilu memerinci semua sumber dana kampanye, namun undang-undang yang sama tidak mengatur rincian penerimaan dana kampanye dalam pembukuan dana kampanye. Mungkin para pembuat undang-undang menganggap hal ini sudah jelas, namun kenyataannya tidak mudah bagi KPU untuk memerincinya, sebab apa-apa yang tidak diatur dalam undang-undang oleh partai politik (melalui kader-kadernya di DPR) bisa dianggap tidak boleh diatur. Oleh karena itu guna menghindari perdebatan, undang-undang pemilu perlu mempertegas komponen-komponen yang ada dalam penerimaan dana kampanye sesuai dengan sumber-sumber dana kampanye.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, menurut UU No. 10/2008 dan UU No. 8/2012 sumber dana kampanye pemilu DPR dan DPRD adalah partai politik, calon, sumbangan perseorangan dan sumbangan perusahaan; sedangkan sumber dana kampanye pemilu DPD adalah calon, perseorangan dan perusahaan. Sementara itu UU

2 Lihat, *Natulen FGD Pengawasan Dana Kampanye dan Temuan Hasil Pengawasan Dana Kampanye: Pembelajaran dari Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden, dan Pemilukada*, Jum'at, 8 Juli 2011.

No. 42/2008 menjelaskan sumber dana kampanye pemilu presiden adalah pasangan calon, partai politik pengusung, perseorangan dan perusahaan; sedangkan menurut UU No. 32/2004, sumber dana kampanye pilkada adalah pasangan calon, partai politik, perseorangan dan perusahaan. Karena sumber-sumber dana kampanye demikian jelas, maka komponen penerimaan pembukuan dana kampanye bisa diperjelas sesuai dengan masing-masing jenis pemilu tersebut. Pemerincian ini untuk memberi kepastian kepada peserta pemilu dalam menyusun laporan dana kampanye bagian penerimaan, sekaligus memudahkan KPU dalam menyusun peraturan teknis dana kampanye.

Jika rincian penerimaan mudah dilakukan karena undang-undang menyebutkan jelas sumber dana kampanye, rincian pengeluaran dalam pembukuan dana kampanye tidak mudah dilakukan. Itulah sebabnya jika dibuka satu per satu laporan dana kampanye partai politik, calon anggota DPD, pasangan calon presiden dan pasangan calon kepala daerah, tampak pada bagian pengeluaran, pembukuannya menggunakan rincian atau pengelompokan rincian yang berbeda-beda. Peraturan KPU sendiri tidak mempertegas soal ini, sehingga peserta pemilu cenderung menyebutkan komponen-komponen pengeluaran sesuai dengan kehendaknya sendiri, seperti tampak pada Tabel 6.2. Memang hal itu masih dalam batas-batas yang dibolehkan oleh sistem akuntansi, namun pengelompokan komponen pengeluaran yang tidak seragam akan menyulitkan pembacaan laporan keuangan secara keseluruhan.

TABEL 6.2: PERBANDINGAN KOMPONEN PENGELUARAN DANA KAMPANYE PDIP DENGAN PARTAI DEMOKRAT PADA PEMILU 2004

PDIP	PARTAI DEMOKRAT
Biaya Operasi	Gaji dan Honor
Biaya Modal	Perjalanan Dinas
Pengeluaran lain-lain	Sewa Peralatan
	Promosi
	Biaya Sekretariat
	Perlengkapan Kampanye
	Jasa Profesional
	Administrasi bank
	Biasya pengiriman dokumen
	Lain-lain

SUMBER: KPU

Guna mempermudah perincian dan pengelompokan komponen-komponen pengeluaran dana kampanye, bisa berangkat dari bentuk-bentuk kampanye sebagaimana diatur dalam masing-masing undang-undang. Sebagaimana tampak pada Tabel 6.3, terdapat macam-macam metode kampanye dalam pemilu legislatif maupun pemilu eksekutif. Secara umum metode-metode kampanye itu hampir sama, sehingga dapat dikelompokkan menjadi: pertemuan, penyebaran dan pemasangan alat peraga, dan pemasangan iklan di media massa. Berdasarkan tiga kelompok besar bentuk kampanye tersebut, bisa dirinci komponen-komponen pengeluaran kampanye. Perincian tersebut akan memudahkan bagi peserta untuk menyusun laporan pengeluaran, memudahkan kantor akuntan publik untuk melakukan audit, memudahkan KPU untuk mengawasi dan memfasilitasi akses publik, dan memudahkan publik untuk memahami laporan dana kampanye. Masing-masing

komponen diperlukan rincian pengeluaran yang disertai bukti-bukti pengeluaran.

Apabila hal itu diatur dalam undang-undang dan dilaksanakan secara konsisten oleh peserta, kantor akuntan publik, dan penyelenggara, maka prinsip transparansi dan akuntabilitas akan mudah diwujudkan dalam penyelenggaraan pemilu.

TABEL 6.3: METODE KAMPANYE PEMILU DPR, DPD, DPRD, PRESIDEN DAN KEPALA DAERAH

UU NO. 8/2012	UU NO. 42/2008	UU NO. 32/2004
Pertemuan terbatas	Pertemuan terbatas.	Pertemuan terbatas.
Pertemuan tatap muka	Tata muka dan dialog.	Tata muka dan dialog.
Penyebaran bahan kampanye kepada umum	Penyebaran melalui media massa cetak dan elektronik.	Penyebaran melalui media massa cetak dan elektronik.
Pemasangan alat peraga di tempat umum	Penyiaran melalui radio dan/ atau televisi.	Penyiaran melalui radio dan/ atau televisi.
Iklan media massa cetak dan elektronik	Penyebaran bahan kampanye kepada umum.	Penyebaran bahan kampanye kepada umum.
Rapat umum	Pemasangan alat peraga.	Pemasangan alat peraga di tempat umum.
Kegiatan lain yang tidak melanggar ketentuan kampanye dan peraturan perundang-undangan	Debat pasangan calon.	Rapat umum.
	Kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan	Debat publik/debat antarcalon.
		Kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undang

Masalah terakhir adalah soal jadwal pembukuan dana kampanye: kapan pembukuan dibuka atau dimulai, dan kapan pembukuan ditutup atau diakhiri. Menurut UU No. 10/2008 dan UU No. 8/2012 pembukuan dibuka sejak 3 hari setelah

penetapan peserta pemilu dan ditutup 1 minggu sebelum penyampaian laporan pembukuan kepada kantor akuntan publik. Ketentuan ini sama dengan UU No. 42/2008 untuk pengelolaan dana kampanye pemilu presiden. Sementara UU No. 32/2004 mewajibkan pasangan calon membuat laporan penerimaan, yang diserahkan KPU, 1 hari sebelum dimulainya kampanye dan 1 hari setelah berakhirnya masa kampanye.

Ketentuan tersebut tampaknya tidak menimbulkan masalah, karena pembukuan dana kampanye tidak sama dengan jadwal pelaksanaan kampanye. Namun jika didalami lebih lanjut, ketentuan itu justru menunjukkan ketidakonsistenan dengan ketentuan lain dan menimbulkan masalah dalam praktek pengelolaan dana kampanye.

Pertama, menurut UU No. 10/2008 dan UU No. 8/2012, kampanye pemilu legislatif dimulai sejak setelah partai politik peserta pemilu ditetapkan; demikian juga menurut UU No. 42/2008, kampanye pemilu presiden dimulai sejak setelah pasangan calon presiden ditetapkan. Jika memang demikian, mengapa pembukuan dana kampanye harus dimulai tiga hari setelah penetapan? Padahal sejak penetapan (bahkan sebelumnya) partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif pasti sudah melakukan aktivitas kampanye, atau setidaknya persiapan kampanye, yang bukan tidak mungkin hal itu memerlukan uang. Oleh karena itu pembukuan dana kampanye harus dimulai sejak hari penetapan peserta pemilu, karena sejak itu juga peserta pemilu diperbolehkan melakukan kampanye, kecuali kampanye rapat umum.

Kedua, ketentuan bahwa pembukuan dana kampanye

ditutup 7 hari atau 1 minggu sebelum penyampaian laporan pembukuan kepada kantor akuntan publik, sama dengan menyatakan penutupan pembukuan tidak dibatasi waktunya karena tidak ada jadwal jelas kapan laporan harus disampaikan ke kantor akuntan publik. Oleh karena itu jadwal penutupan pembukuan harus dibikin definitif, yakni disesuaikan dengan jadwal kampanye. Jika kampanye selesai 3 hari sebelum pemungutan suara, maka penutupan pembukuan dilakukan sebelum pemungutan suara. Waktu tiga hari setelah kampanye masih diperlukan, karena sangat mungkin masih banyak transaksi yang terjadi setelah masa kampanye selesai. Dengan cara ini maka jadwal pembukuan lebih jelas, sesuai dengan jadwal kampanye.

Ketiga, UU No. 10/2008 dan UU No. 8/2012 memberi waktu 15 hari kepada partai politik dan calon anggota DPD untuk menyusun laporan dana kampanye (sebelum diserahkan ke akuntan publik); sementara UU No. 42/2008 hanya memberi waktu 14 hari. Baik untuk pemilu legislatif, pemilu presiden maupun pilkada, masa kerja penyusunan laporan dana kampanye sebaiknya diseragamkan, misalnya selama 2 pekan atau 14 hari. Masa kerja ini berlaku secara nasional, dalam arti masing-masing pengurus partai politik dan tim kampanye pasangan calon presiden di provinsi dan kabupaten/kota punya waktu yang sama untuk menyiapkan laporan dana kampanye yang akan diserahkan kepada penyelenggara pemilu di provinsi dan kabupaten/kota. Selanjutnya ditegaskan bahwa dalam masa 3 hari setelah masa penyusunan laporan habis, laporan dana kampanye sudah harus diserahkan ke KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota.

E. PENEGASAN OBYEK DAN MEKANISME AUDIT

Demi akuntabilitas, laporan dana kampanye yang berupa pembukuan dana kampanye beserta rincian penerimaan, rincian pengeluaran dan daftar penyumbang, harus diaudit oleh akuntan publik. Baik UU No. 10/2008 dan UU No. 8/2012, UU No. 42/2008 dan UU No. 32/2004, mengatur soal ini. Sehubungan dengan pengaturan tersebut terdapat beberapa masalah yang kemudian berakibat pada tidak terwujudnya prinsip transparansi dan akuntabilitas.

Pertama, tentang kantor akuntak publik yang bertugas melakukan audit. UU No. 12/2008 dan UU No. 8/2012 menegaskan bahwa kantor akuntan publik yang melakukan audit laporan dana kampanye ditunjuk oleh KPU. Namun UU No. 42/2008 dan UU No. 32/2004 tidak menegaskan hal itu, sehingga pasangan calon presiden dan pasangan calon kepala daerah bisa menunjuk sendiri kantor akuntan publik yang dikehedakinya. Demi keseragaman peraturan dan demi menghindari *conflict of interest* antara pembuat laporan dana kampanye dengan pemeriksa laporan dana kampanye, maka kantor akuntan publik harus ditunjuk oleh KPU. KPU lah yang kemudian memberitahukan kepada peserta pemilu agar laporan dana kampanyenya diserahkan ke kantor akuntan publik tertentu untuk dilakukan audit.

Kedua, tentang obyek audit. Kelemahan pokok tiga undang-undang pemilu dalam mengatur audit dana kampanye adalah tidak jelasnya pengaturan obyek audit, sehingga ini membingungkan kantor akuntan publik. Memang terdapat

peraturan KPU yang mencoba menjelaskan obyek audit, namun peraturan itu masih samar-samar sehingga sebagai pedoman audit dana kampanye juga masih multitafsir. Oleh karena itu, undang-undang pemilu harus mempertegas obyek audit, guna memastikan ada tidaknya pelanggaran dalam pengelolaan dana kampanye itu sebagaimana tertulis dalam laporan dana kampanye.

Obyek audit sisi penerimaan adalah sumber-sumber penyumbang, besaran sumbangan dan identitas penyumbang. Di sini tugas pokok auditor adalah memastikan ada tidaknya sumber-sumber dana kampanye dari pihak terlarang, ada tidaknya penyumbang perseorangan dan perusahaan yang melampaui batas sumbangan, dan ada tidaknya penyumbang yang tidak jelas identitasnya. Apabila auditor menemukan sumber dana kampanye terlarang, besaran sumbangan melampaui batas, dan penyumbang yang tidak jelas identitasnya, maka hal itu harus dilaporkan dalam berkas laporan hasil audit yang akan diserahkan kepada KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota. Auditor juga harus menyertakan catatan-catatan khusus terhadap materi laporan dana kampanye yang mencurigakan.

Sementara itu, obyek audit sisi pengeluaran adalah besaran dan komponen-komponen belanja. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, tiadanya pembatasan belanja kampanye, selain menciptakan persaingan tidak adil di antara peserta pemilu, juga mendorong kampanye mahal. Jika pembatasan belanja kampanye diterapkan, maka obyek audit adalah memastikan ada tidaknya pelanggaran batas belanja dana kampanye. Selanjutnya yang harus

diperhatikan adalah memastikan ada tidaknya pelanggaran terhadap pengaturan komponen-komponen belanja. Apabila auditor menemukan adanya pelanggaran ketentuan batas belanja kampanye dan komponen-komponen belanja kampanye, maka temuan itu harus disampaikan ke dalam laporan hasil audit dana kampanye. Masuk juga ke dalam laporan hasil audit adalah catatan-catatan terhadap materi laporan yang mencurigakan.

Ketiga, tentang masa audit. Semua undang-undang pemilu menegaskan bahwa laporan dana kampanye harus diaudit kantor akuntan publik. Namun masing-masing undang-undang memiliki pengaturan yang berbeda terkait dengan waktu audit. Memang volume kerja audit laporan dana kampanye pemilu legislatif lebih besar daripada pemilu presiden atau pilkada, tetapi teknis mengaudit sesungguhnya sama, sehingga batas masa kerja maksimal audit dana kampanye pemilu legislatif bisa jadi patokan.

Jika hal itu dilakukan, pertama-tama harus dipastikan kapan kantor akuntan publik menerima laporan dana kampanye dari KPU; berapa lama kantor akuntan publik melakukan audit; dan kapan KPU menerima hasil audit kantor akuntan publik.

Setelah batas 3 hari penyerahan laporan dana kampanye ke penyelenggara habis, maka KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota diharuskan menyerahkan berkas laporan dana kampanye ke kantor akuntan publik, selambat-lambatnya 3 hari setelah batas waktu penyerahan habis. Selanjutnya, apabila komponen-komponen penerimaan dan pengeluaran sudah diatur dengan jelas, demikian

juga dengan daftar penyumbang, maka kantor akuntan publik sebetulnya hanya butuh waktu 2 pekan atau 14 hari melakukan audit. Terakhir, kantor akuntan publik harus sudah menyerahkan hasil audit laporan dana kampanye ke KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota paling lambat 3 hari setelah masa audit berakhir.

Keempat, tentang sanksi. Kelemahan penting pengaturan pelaporan dana kampanye adalah tidak adanya sanksi terhadap pelaku pelanggaran yang ditemukan dalam laporan hasil audit dana kampanye. Pelaku-pelaku itu bisa partai politik, calon anggota legislatif, calon pejabat eksekutif, pejabat pembuat laporan, dan atau penyumbang. Memang ada beberapa ketentuan sanksi atas pelanggaran ketentuan laporan dana kampanye, namun operasionalisasi sanksi itu tidak jelas, sehingga KPU selaku pemberi sanksi pun tidak bisa secara cepat dan tepat melakukannya. Oleh karena itu, untuk memastikan agar prinsip transparansi dan akuntabilitas benar-benar bisa diwujudkan, maka pengaturan tentang sanksi atas para pelanggaran ketentuan-ketentuan pelaporan dana kampanye harus diperjelas dan bisa dieksekusi oleh penyelenggara pemilu.

F. PENGUMUMAN HASIL AUDIT

UU No. 10/2008 dan UU No. 8/2012 menegaskan bahwa laporan dana kampanye diumumkan oleh KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota, 10 hari setelah diserahkan oleh kantor akuntan publik. Namun sebelum diumumkan, selambatnya-lambatnya 7 hari setelah diterima dari kantor

akuntan publik, laporan dana kampanye harus disampaikan kepada partai politik dan calon DPD.

Sementara UU No. 42/2008 mengatur KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota mengumumkan hasil audit laporan dana kampanye selambatnya 10 hari setelah penyerahan dari kantor akuntan publik. Sebelumnya, ditegaskan KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota menyerahkan hasil audit dana kampanye ke pasangan calon dan tim kampanye paling lambat 7 hari setelah penyerahan dari kantor akuntan publik. Sedangkan UU No. 32/2004 mengatur, KPU daerah mengumumkan hasil audit dana kampanye selambatnya 3 hari setelah penyerahan dari kantor akuntan publik.

Masalah pertama pengaturan tersebut adalah pengembalian laporan hasil audit ke partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif. Mengapa harus dikembalikan ke mereka sebelum diumumkan ke publik? Untuk apa mereka harus menerima laporan hasil audit? Bahwa partai politik dan calon harus menerima laporan hasil audit memang bisa dimengerti, karena laporan keuangan mereka yang diperiksa, sehingga logis saja mereka menerima hasil pemeriksaan. Namun partai politik dan calon harus menerima terlebih dahulu sebelum diumumkan, malah menimbulkan tanda tanya: apakah ada sesuatu yang dilakukan oleh partai politik dan calon bersama KPU dan kantor akuntan publik, sebelum hasil audit diumumkan? Apakah memang laporan hasil audit masih bisa diutak-atik sebelum diumumkan?

Daripada menumbulkan kecurigaan, maka sebaiknya

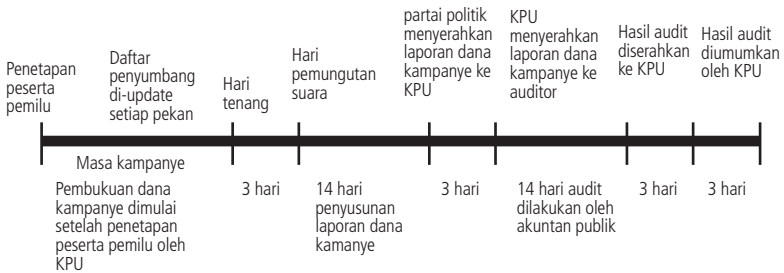
ketentuannya diubah: pertama, KPU menyampaikan laporan hasil audit ke peserta pemilu dan publik secara bersamaan; kedua, jeda waktu antara KPU menerima laporan hasil audit dari kantor akuntan publik dengan pengumuman publik dan pemberian ke peserta pemilu, cukup satu hari saja. Dengan demikian, partai politik dan calon serta masyarakat luas bisa secara cepat mendapatkan laporan hasil audit dana kampanye. Ketentuan ini sekaligus memastikan, bahwa begitu partai politik menyerahkan laporan dan kampanye ke KPU dan KPU menyerahkan ke kantor akuntan publik untuk diaudit, maka laporan dana kampanye tidak berubah lagi. Dengan demikian kantor akuntan publik dan KPU, tidak lagi dicurigai bisa main mata untuk mengubah laporan dana kampanye.

Masalah kedua adalah cara menyampaikan laporan hasil audit dana kampanye ke publik. Jika penyampaian laporan hasil audit dana ke partai politik dan calon, cukup dengan memberikan salinan laporan hasil audit, maka cara yang sama sesungguhnya juga bisa dilakukan kepada publik. Namun, penyampaian laporan hasil audit ke publik dengan cara seperti itu jelas tidak efektif, karena tidak setiap orang atau kelompok masyarakat bisa datang ke kantor KPU. Demikian juga, KPU tidak bisa memberikan atau menyiapkan begitu banyak salinan laporan hasil audit kepada publik. Cara yang paling efektif adalah menayangkan laporan hasil audit di website KPU. Cara ini tidak hanya murah, tetapi juga memudahkan akses publik atas laporan hasil audit tersebut. Oleh karena itu, begitu KPU menyampaikan laporan hasil audit ke partai politik dan calon, makapada saat bersamaan

publik sudah bisa mengaksesnya melalui internet.

Selengkapanya Gambar 6.1 memperlihatkan alur pelaporan pengelolaan dana kampanye, mulai dari pembukaan pembukuan hingga pengumuman hasil audit ke publik.

GAMBAR 6.1: ALUR PELAPORAN PENGELOLAAN DANA KAMPANYE



G. PENEGASAN SANKSI

Sebagaimana dipaparkan pada bab penerimaan dan bab pengeluaran, masalah utama pengaturan dana kampanye dalam UU No. 8/2012 dan UU No. 10/2008, UU No. 42/2008 dan UU No. 32/2004 adalah ketiadaan atau ketidakjelasan sanksi bagi para pelanggar ketentuan pada sisi penerimaan dan pengeluaran. Hal yang sama juga terjadi dalam pengaturan pelaporan dana kampanye.

Malah di sini terdapat ketentuan sanksi yang tidak logis: partai politik dan calon yang membuat laporan dana kampanye dan terdapat kesalahan di dalamnya, mendapatkan sanksi; sementara partai politik dan calon yang tidak membuat laporan dana kampanye sama sekali,

tidak mendapatkan sanksi. Oleh karena itu, wajar saja bila banyak partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif, khususnya yang tidak meraih kursi atau tidak menjadi calon terpilih, sebagian besar – jika tidak disebut seluruhnya – tidak menyampaikan laporan dana kampanye.

Sanksi administrasi dijatuhkan KPU, sedang sanksi pidana diproses ke kepolisian, kejaksaan dan diputus pengadilan. Pengenaan sanksi administrasi oleh KPU jauh lebih efektif dalam memberi efek jera daripada sanksi pidana. Sebab, selain prosesnya panjang dan berbelit, sanksi pidana pemilu biasanya lebih ringan dari sanksi pidana umum untuk pelanggaran yang sejenis, sehingga kurang memberi efek jera. Apalagi proses pengenaan sanksi pidana biasanya berlangsung di tengah hirup pikuk berita pemilu, sehingga efek sosialnya bagi pelaku pelanggaran juga tidak banyak.

Berikut ini beberapa ketentuan pelaporan dana kampanye yang harus diikuti oleh sanksi administrasi maupun sanksi pidana terhadap para pelanggarnya.

Pertama, partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif, yang tidak membuat laporan dana kampanye, mendapatkan sanksi administrasi: tidak bisa mengikuti pemilu berikutnya. Penegasan sanksi ini akan mendorong semua partai politik peserta pemilu dan calon membuat laporan dana kampanye, sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan. Keterlambatan pembuatan laporan mungkin masih bisa ditelorir (misalnya dengan memberi sanksi peringatan tertulis), tetapi tidak membuat sama sekali (setelah sanksi peringatan tertulis dilayangkan),

sanksi tidak bisa mengikuti pemilu berikutnya harus dijatuhkan. Agar efektif sanksi ini harus diumumkan ke publik agar pada saatnya nanti (pemilu berikutnya) publik juga bisa mengingatkan penyelenggara pemilu bahwa yang bersangkutan tidak bisa mengikuti pemilu karena pemilu sebelumnya tidak membuat laporan dana kampanye.

Kedua, penanggungjawab pengelola dan penyusunan laporan dana kampanye (yang ditunjuk oleh partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif) mendapatkan sanksi pidana apabila menyampaikan materi laporan yang tidak benar atau tidak sesuai dengan fakta yang sesungguhnya, misalnya mencatat penyumbang fiktif, mencatat jumlah sumbangan lebih sedikit atau lebih banyak, mencatat jumlah total dan atau item-item belanja lebih sedikit atau lebih banyak, dan lain-lain. Sanksi pidana harus dijatuhkan, karena ini menyangkut delik penipuan. Sementara sanksi administrasi bisa dilakukan dengan memerintahkan partai politik dan calon mengumpulkan kembali dana kampanye illegal tersebut untuk disetor ke kas negara.

Ketiga, undang-undang pemilu mendatang mestinya menegaskan bahwa semua transaksi penerimaan dan pengeluaran kampanye harus melalui rekening. Hal ini tidak saja penting untuk memastikan penggunaan dana legal (dari sisi pengaturan dana kampanye) tetapi juga menghindari kampanye sebagai arena pencucian uang. Oleh karena itu apabila ditemukan partai politik dan calon menggunakan dana kampanye di luar dana yang melalui rekening, maka partai politik dan calon tersebut harus dikenakan sanksi.

Sanksi pidana tidak harus dikenakan kepada partai politik dan calon, tetapi kepada penanggungjawab kampanye dan laporan dana kampanye. Sementara sanksi administrasi selain peringatan tertulis, juga bisa dikonversi dengan pengurangi jumlah suara. Tentu saja dibutuhkan formula yang jelas antara tingkat dan lokasi pelanggaran dengan jumlah suara yang harus dikurangi.

Keempat, undang-undang pemilu mendatang harus memastikan bahwa daftar penyumbang dana kampanye disampaikan ke publik secara *real time*. Penggunaan teknologi internet akan mempermudah mekanisme ini. Jika peserta pemilu tidak bisa menyiapkan perangkat sendiri, maka KPU harus menyiapkannya sehingga partai politik dan calon tinggal memasukkan data saja. Jika secara *real time* dianggap teralu berat, daftar penyumbang bisa disampaikan secara berkala, misalnya sepekan sekali. Apabila terdapat partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif yang tidak memenuhi ketentuan tersebut, maka sanksinya mereka tidak boleh berkampanye. Sanksi demikian membuat KPU dengan mudah bertindak tegas.

Kelima, kepada kantor akuntan publik yang bekerja tidak benar, juga bisa dikenai sanksi, mulai pencabutan tugas audit, tidak bisa menjadi auditor pemilu mendatang, hingga dimintakan kepada instansi berwenang untuk mencabut izin kerjanya. Sementara bagi penyelenggara pemilu yang melakukan pelanggaran bisa dikenakan sanksi peringatan tertulis oleh penyelenggara tingkat atasnya hingga diadukan ke majelis etik penyelenggara pemilu.

BASA-BASI DANA KAMPANYE

BAB VII

Penutup

A. KESIMPULAN

Demokrasi mensyaratkan adanya pemilu, dan pemilu mengharuskan adanya kampanye. Bagi peserta pemilu, kampanye adalah sarana untuk meyakinkan pemilih; sementara bagi pemilih, kampanye merupakan arena untuk mengenali siapa-siapa yang pantas mereka pilih. Dengan demikian, kampanye adalah kebutuhan yang tak terhindarkan dalam pemilu. Sebagai wahana yang menghubungkan peserta dengan pemilih, kampanye memiliki beragam bentuk, mulai dari memajang alat peraga, menyebar brosur, memasang poster spanduk dan baliho, mengadakan pertemuan terbatas, menggelar rapat umum, hingga memasang iklan di media massa.

Semua kegiatan tersebut membutuhkan dana. Di sini berlaku hukum ekonomi, semakin masif dan semakin intensif kampanye dilakukan, maka semakin banyak dana dibutuhkan. Peserta pemilu yang memiliki banyak dana punya kesempatan lebih banyak meyakinkan pemilih, yang berarti juga punya potensi lebih besar meraih suara dan mendapatkan kursi. Pada titik inilah dana kampanye perlu diatur, sebab kemampuan berkampanye mempunyai hubungan langsung atau tidak langsung dengan keberhasilan meraih suara dan mendapatkan kursi. Maksudnya, jangan

sampai prinsip kebebasan (mengumpulkan dana) untuk berkampanye, mengabaikan prinsip kesetaraan dalam kompetisi memperebutkan suara pemilih, sehingga kampanye hanya dikuasai oleh peserta pemilu yang memiliki uang banyak.

Pengaturan dana kampanye juga bertujuan menjaga kemandirian partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif dari pengaruh uang yang disetor para penyumbang, khususnya pada saat mereka menduduki jabatan publik pascapemilu. Ini karena misi partai politik dan pejabat publik adalah memperjuangkan kepentingan anggota, pemilih atau masyarakat pada umumnya. Pengaturan dana kampanye bukan bertujuan melarang partai politik dan calon menerima sumbangan, melainkan mengatur sedemikian rupa sehingga partai politik dan calon masih memiliki keleluasaan mengumpulkadan dana kampanye, tetapi pada saat yang sama mereka tetap terjaga kemandiriannya dalam memperjuangkan kepentingan rakyat.

Prinsip pokok pengaturan dana kampanye adalah transparansi dan akuntabilitas. Prinsip transparansi mengharuskan partai politik dan calon bersikap terbuka terhadap semua proses pengelolaan dana kapamnye. Di sini sejumlah kewajiban harus dilakukan partai politik dan calon, seperti membuka daftar penyumbang dan membuat laporan dana kampanye, yang mencatat semua pendapatan dan belanja kampanye. Tujuan membuka daftar penyumbang dan laporan dana kampanye adalah untuk menguji prinsip akuntabilitas, yaitu memastikan tanggung jawab

partai politik dan calon, bahwa dalam mendapatkan dan membelanjakan dana kampanye itu berlangsung rasional, sesuai etika, dan tidak melanggar peraturan.

Materi pengaturan dana kampanye meliputi sumber keuangan, jenis-jenis belanja, laporan keuangan dan sanksi atas pelanggaran terhadap aturan. Secara umum sumber dana kampanye berasal dari partai politik dan calon, sumbangan perseorangan dan perusahaan; sementara belanja kampanye meliputi biaya operasional kantor, pertemuan tertutup dan rapat terbuka, pemasangan poster, spanduk dan baliho, serta pemasangan iklan di media massa. Daftar penyumbang adalah dokumen penting karena dari dokumen ini dapat diketahui sesungguhnya siapa yang paling mempengaruhi partai politik dan calon dari sisi keuangan. Sementara kehadiran laporan keuangan adalah untuk menguji lebih lanjut diterapkannya prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan.

Meskipun Indonesia telah menggelar pemilu pertama pada 1955, lalu diikuti oleh tujuh kali pemilu pada zaman Orde Baru, namun pengaturan dana kampanye baru diperkenalkan pada Pemilu 1999 melalui UU No. 3/1999. Selanjutnya pengaturan ini diperluas melalui UU No. 12/2003, UU No. 10/2008 dan UU No. 8/2012 untuk pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD; UU No. 23/2003 dan UU No. 42/2008 untuk pemilu presiden dan wakil presiden, serta; UU No. 32/2004 untuk pemilu kepala daerah.

Materi yang diatur dalam beberapa undang-undang tersebut meliputi: sumber dana kampanye yang berasal dari partai politik, calon, dan sumbangan tidak mengikat,

batasan sumbangan perseorangan dan perusahaan, jenis sumbangan yang dilarang, rekening dana kampanye, daftar penyumbang, pembukuan dana kampanye, audit dana kampanye, penunjukkan akuntan publik, mekanisme pelaporan, pengumuman laporan dana kampanye, dan sanksi atas pelanggaran ketentuan dana kampanye.

Sekilas materi pengaturan tersebut sudah mencukupi, mengingat sudah banyak unsur pengelolaan dana kampanye yang diatur. Tetapi jika dicermati, pengaturan dana kampanye dalam berbagai undang-undang itu mengabaikan prinsip kesetaraan dan belum menerapkan secara konsisten prinsip transparansi dan akuntabilitas: sumber dana banyak lubang, daftar penyumbang gampang dimanipulasi, rekening dana kampanye tidak digunakan, belanja kampanye tidak dibatasi, pembukuan tidak standar sehingga sulit diaudit, mekanisme pelaporan membingungkan, auditor tidak independen, dan sanksi tidak tegas sehingga tidak memberi efek jera.

Selain terdapat kekosongan pengaturan, dalam undang-undang tersebut juga terdapat ketentuan yang multitafsir dan saling menegasikan, sehingga praktik pengelolaan dan pelaporan dana kampanye dalam Pemilu 1999, Pemilu 2004, Pemilu 2009, Pilkada 2005-2008 dan Pilkada 2010-2013, sama sekali tidak berdampak pada peningkatan kualitas pemilu, khususnya dalam penerapan asas jujur dan adil. Dari pemilu ke pemilu tersebut terjadi peningkatan jumlah dana kampanye, sehingga pemilu menjadi kegiatan politik yang mahal bagi partai politik dan calon. Hal itu mengkondisikan para politisi untuk terus berburu dana

kampanye dengan beragam cara sehingga tidak sedikit dari mereka yang terjerat kasus-kasus korupsi. Akibatnya, partai politik, anggota legislatif (terpilih) dan pejabat eksekutif (terpilih) secara langsung atau tidak langsung dikendalikan oleh para penyumbang besar dana kampanye.

Untuk mengukur sejauh mana penerapan prinsip kebebasan dan kesetaraan, serta prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengaturan dan pengelolaan dana kampanye, analisis bisa dilakukan dari tiga sisi: pendapatan atau penerimaan, belanja atau pengeluaran, dan pelaporan. Dengan mengambil beberapa sampel praktik pengaturan dan pengelolaan dana kampanye pada Pemilu 2004, Pemilu 2009 dan pilkada gelombang pertama 2005-2008 dan pilkada gelombang kedua 2010-2013, penelitian ini menghasilkan beberapa temuan penting.

Apabila dilihat dari sisi pendapatan atau penerimaan, terdapat beberapa masalah pengaturan dana kampanye dalam UUNo.10/2008 dan UUNo.8/2012, UUNo.42/2008, dan UU No. 32/2004. Pertama, pengaturan sumber-sumber terlarang tidak jelas, sehingga ketika ada peserta yang menerima dana kampanye dari sumber terlarang, tidak bisa segera dideteksi dan dikenakan sanksi. Kedua, pembatasan sumbangan dana kampanye dari perseorangan dan perusahaan tidak efektif, karena sumbangan dari partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif, tidak dibatasi, sehingga banyak penyumbang perseorangan dan perusahaan menipiskan uang sumbangannya melalui jalur ini. Hal ini menyebabkan kampanye menjadi arena pencucian uang dana yang didapatkan secara ilegal.

Ketiga, rekening dana kampanye tidak berfungsi maksimal karena transaksi tunai masih diperkenankan, yang mana hal ini membuka kesempatan untuk tidak melaporkan pengumpulan dan penggunaan dana kampanye secara riil. Keempat, daftar penyumbang tidak dipublikasi secara berkala sehingga sumber-sumber terlarang dan sumbangan melampaui batas, tidak bisa terdeteksi sejak dini. Kelima, sanksi pidana maupun sanksi administrasi terhadap pelaku pelanggaran tidak jelas, sehingga tidak bisa dieksekusi, atau jika bisa dieksekusi tidak memberi efek jera.

Selanjutnya apabila dilihat dari sisi belanja atau pengeluaran, pengaturan dana kampanye dalam undang-undang pemilu yang kini masih berlaku, menimbulkan dua masalah pokok. Pertama, tiadanya pembatasan belanja kampanye membuat partai politik dan calon menggalang dana kampanye dengan segala macam cara agar bisa menyelenggarakan kampanye besar-besaran. Mereka berkeras melakukan kampanye sebesar mungkin karena dari pemilu ke pemilu terlihat partai politik dan calon yang kampanyenya paling masif dan intensif (yang berarti paling banyak keluar uang) terbukti berhasil meraih suara dan kursi lebih banyak.

Kedua, peserta pemilu cenderung tidak melaporkan semua belanja kampanyenya. Partai politik dan calon biasanya tidak ingin terlihat sebagai peserta pemilu yang memiliki banyak dana. Selain faktor budaya, mereka juga tidak mau dicurigai telah mengumpulkan dana kampanye secara ilegal. Yang jelas, ketidaksediaan melaporkan belanja kampanye sesuai dengan fakta lebih disebabkan oleh tidak

tersedianya perangkat peraturan untuk mencegah tindakan tersebut, seperti mengharuskan semua transaksi melalui rekening dan masih diperbolehkannya menyumbang dalam bentuk jasa dan barang. Apalagi tidak ada sanksi bagi mereka yang diketahui membelanjakan dana kampanye lebih besar daripada yang dilaporkan.

Sementara bila dilihat dari sisi pelaporan dana kampanye, pengaturan dan praktik pengelolaan dana kampanye menimbulkan beberapa masalah. Pertama, rekening dana kampanye hanya jadi pajangan karena partai politik dan calon lebih memilih transaksi tunai untuk mendapatkan dan membelanjakan dana kampanye. Inilah yang menyebabkan tidak semua belanja kampanye dilaporkan, sehingga kemudian kampanye menjadi ajang pencucian uang haram. Kedua, daftar penyumbang juga tidak bisa dijadikan perangkat mendeteksi dana terlarang, karena partai dan calon tidak diwajibkan membuat daftar penyumbang secara periodik yang memudahkan kontrol. Akibatnya banyak dana terlarang masuk dan digunakan membiayai kampanye, karena mekanisme untuk mengeluarkan dan atau mengambil dana ilegal agar disetor ke kas negara, tidak jelas sehingga tidak bisa dieksekusi.

Ketiga, belum terdapat standarisasi pembukuan dana kampanye sehingga masing-masing membuat laporan dana kampanye dengan rincian pemasukan dan pengeluaran secara berbeda-beda. Keadaan ini tidak hanya menyulitkan proses audit, tetapi juga menyulitkan penggambaran secara komprehensif pelaporan dana kampanye. Keempat, obyek, mekanisme dan jadwal audit tidak terumuskan dengan jelas

sehingga menyebabkan fungsi audit yang dilakukan kantor akuntan publik tidak maksimal, karena proses dan hasil audit tidak mampu mendeteksi terjadinya pelanggaran-pelanggaran dalam pengelolaan dan pelaporan dana kampanye. Kelima, mekanisme pengumuman laporan dana kampanye ke publik terlalu rumit, sehingga menyulitkan akses publik ke laporan dana kampanye.

Sebetulnya masalah-masalah pengelolaan dana kampanye akibat kelemahan pengaturan dana kampanye, sudah terdeteksi sejak Pemilu 1999. Dari UU No. 3/1999 (untuk Pemilu 1999) ke UU No. 12/2003 (untuk Pemilu 2004), memang terdapat perbaikan kualitas pengaturan. Namun dari UU No. 12/2003 ke UU No. 10/2008 (untuk Pemilu 2009) dan UU No. 8/2012 (untuk Pemilu 2014), sama sekali tidak ada perbaikan pengaturan. Hal yang sama juga terdapat pada UU No. 23/2003 (untuk Pemilu Presiden 2004) ke UU No. 42/2008 (untuk Pemilu Presiden 2009), dan UU No 32/2004 untuk pilkada. Padahal setiap kali pembahasan undang-undang pemilu, banyak pihak yang memberikan masukan perbaikan pengaturan dana kampanye. Namun para pembuat undang-undang (yang tidak lain adalah kader-kader partai politik di DPR dan pemerintahan) selalu mengabaikan usulan perbaikan itu.

Pertanyaannya adalah, mengapa pembuat undang-undang atau kader-kader partai politik di DPR dan pemerintahan enggan memperbaiki pengaturan dana kampanye, meskipun kritik dan masukan sudah diberikan banyak pihak? Tidak ada jawaban tunggal atas pertanyaan tersebut, dan untuk mendapatkan jawaban komprehensif

diperlukan kajian mendalam. Kajian terhadap pengaturan dan praktik pengelolaan dana kampanye dalam tiga pemilu legislatif, dua pemilu presiden dan dua gelombang pilkada ini, hanya menyodorkan beberapa jawaban hipotesis yang perlu diuji lagi.

Pertama, partai politik dan kader-kadernya yang akan mencalonkan diri menjadi anggota legislatif dan pejabat eksekutif, sudah berada dalam zona nyaman sehingga tidak mau direpotkan oleh urusan-urusan administrasi pelaporan keuangan. Oleh karena itu, mereka tidak mau membuat ketentuan-ketentuan administrasi dana kampanye lebih ketat, yang pada akhirnya membuat mereka repot dan terjerat. Sikap mau enaknyanya sendiri ini kerap disampaikan dengan dalih, Pemilu 1955 bisa berjalan baik, toh tanpa pengaturan kampanye dan dana kampanye. Sebuah argumen yang mengabaikan perubahan-perubahan sosial politik selama 50 tahun terakhir.

Kedua, partai politik sudah telanjur dikuasai oleh para pemilik uang, baik yang terlibat langsung dalam kepengurusan partai maupun yang sekadar menjadi cukong di luar kepengurusan partai politik. Mereka menolak setiap rencana pengetatan pengaturan dana partai politik dan dana kampanye, sebab hal itu akan mengurangi pengaruh mereka di partai politik. Bagaimanapun implementasi prinsip transparansi dapat membuka tabir mereka, sehingga anggota partai atau masyarakat bisa mengontrol pengaruh mereka terhadap partai politik. Sementara itu implementasi prinsip akuntabilitas akan membawa mereka ke proses pidana, karena dana yang mereka setorkan ke partai politik

dilakukan dengan cara-cara ilegal.

Sikap mau enaknya sendiri di kalangan kader partai politik di satu pihak, dan penguasaan pemilik uang terhadap partai politik, di lain pihak; menghambat usaha-usaha perbaikan pengaturan dana partai politik dan dana kampanye. Perbaikan melalui proses legislasi tidak mudah, karena yang berwenang membuat undang-undang adalah kader-kader partai yang duduk di DPR dan pemerintahan. Mereka tidak mungkin membuat undang-undang yang akan menyulitkan diri sendiri, dan sebagai bagian dari penguasa partai politik, mereka juga tidak mau membuat undang-undang yang mengancam pengaruh pemilik uang terhadap penguasaan partai politik.

B. REKOMENDASI

Berdasarkan kesimpulan tersebut, dan dalam rangka memperbaiki pengaturan dan pengelolaan dana kampanye pada pemilu-pemilu mendatang, penelitian ini memberikan beberapa rekomendasi.

Pertama, pada sisi penerimaan atau pendapatan, ketentuan tentang sumber-sumber dana kampanye terlarang harus diperjelas agar peserta pemilu mendapatkan kepastian bahwa dana yang diterimanya sah. Pembatasan sumbangan tidak hanya berlaku pada perseorangan dan perusahaan, tetapi juga partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif, agar jalan belakang untuk menguasai partai politik, calon anggota legislatif (terpilih), dan calon pejabat

eksekutif (terpilih) melalui dana kampanye, bisa dihindari. Semua sumbangan harus disalurkan melalui rekening, dan peserta pemilu hanya bisa menerima sumbangan dalam bentuk uang, agar kampanye tidak berubah menjadi ajang pencucian uang haram. Sanksi administrasi maupun sanksi pidana harus dirumuskan secara jelas sehingga memudahkan proses penjatuhan sanksi terhadap para pelanggar peraturan.

Kedua, pada sisi pengeluaran atau belanja, undang-undang harus membatasi belanja kampanye partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif. Langkah ini bertujuan mencegah terjadinya jor-joran kampanye sehingga kemahalan kampanye bisa ditekan. Langkah ini juga bertujuan menjaga prinsip kesetaraan antarpeserta pemilu dalam kompetisi memperebutkan suara pemilih. Selanjutnya undang-undang perlu menegaskan, bahwa semua uang yang diperlukan untuk belanja kampanye berasal dari rekening dana kampanye yang dimiliki masing-masing peserta pemilu, agar mereka bisa membuat laporan belanja kampanye sebagaimana adanya. Transaksi dalam bentuk tunai – lebih-lebih jika sumbangan dalam bentuk barang dan jasa masih diperkenankan – cenderung tidak dapat dikontrol sehingga mendorong peserta pemilu untuk tidak jujur dalam melaporkan belanja kampanyenya. Ketentuan pembatasan dana kampanye dan pencatatan belanja kampanye seususai fakta, harus diikuti oleh sanksi keras guna menghadirkan efek jera.

Ketiga, pada sisi pelaporan dana kampanye, banyak ketentuan yang harus dipertegas. Peserta pemilu diwajibkan

membuat daftar penyumbang secara periodik, sehingga masyarakat bisa mengetahui siapa-siapa yang memberikan sumbangan. Rekening harus dimaksimalkan fungsinya sebagai satu-satunya jalur uang masuk (menerima sumbangan) dan uang keluar (belanja kampanye). Sistem pembukuan perlu dibakukan, sehingga terjadi keseragaman dalam memerinci komponen-komponen pemasukan dan pengeluaran. Hal itu tidak hanya memudahkan penggambaran dana kampanye secara konprehensif, tetapi juga memudahkan proses audit oleh kantor akuntan publik. Mekanisme dan jadwal audit harus disederhanakan sehingga interaksi partai politik dan calon dengan kantor akuntan publik dan penyelenggara pemilu, tidak menimbulkan kecurigaan. Terakhir, laporan hasil audit dana kampanye diumumkan melalui internet demi memudahkan masyarakat untuk mengakses laporan tersebut.

Keempat, pengaturan dana kampanye yang tersebar di undang-undang pemilu legislatif, undang-undang pemilu presiden dan undang-undang pilkada, perlu diseragamkan. Meskipun jenis pemilu berbeda (legislatif dan eksekutif, nasional dan lokal), namun pengaturan dana kampanye mestinya memiliki standar sama, karena sama-sama mengatur pengelolaan dana kampanye. Demi menghindari ketimpangan materi pengaturan antarjenis pemilu, pengaturan dana kampanye sebaiknya disatukan dalam undang-undang khusus dana kampanye. (Atau bisa juga digabungkan dengan pengaturan dana partai politik sehingga menjadi undang-undang dana politik). Penyatuan ini akan memudahkan standarisasi pengaturan, sekaligus

memudahkan perincian ketentuan-ketentuan dana kampanye agar mampu merealisasikan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Dengan penyatuan ini, maka rekomendasi pertama, kedua dan ketiga di atas akan lebih mudah diwujudkan.

Kelima, usulan perbaikan pengaturan dana kampanye selalu mendapat sambutan tidak baik dari pembuat undang-undang. Mereka tidak hanya menolak dibebani kewajiban-kewajiban administrasi akibat pengetatan peraturan dana kampanye, tetapi juga berusaha mempertahankan penguasaan pemilik uang atas partai politik, sebab mereka adalah bagian dari kekuatan uang tersebut. Oleh karena itu perlu diambil langkah yang bisa memaksa mereka agar bersedia membuat peraturan dana kampanye yang benar-benar menerapkan prinsip kebebasan dan kesetaraan, serta prinsip transparansi dan akuntabilita. Caranya adalah melakukan uji materi terhadap pasal-pasal dana kampanye yang bermasalah dalam setiap undang-undang ke Mahkamah Konstitusi. Biarkan para hakim konstitusi memaksa DPR dan pemerintah untuk membuat undang-undang dana kampanye yang lebih baik.

BASA-BASI DANA KAMPANYE

DAFTAR PUSTAKA

- Alexander, Herbert, *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Pengalaman Amerika Serika*, Jakarta: Narasi, 2003.
- Badoh, Ibrahim Fahmy dan Abdullah Dahlan, *Korupsi Pemilu di Indonesia*, Jakarta: ICW dan Tifa, 2010.
- Biezen, Ingrid van, *Financing Political Parties and Elections Campaigns*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2003.
- Colomer, Josep M, *Handbook of Electoral System Choice*, New York: Palgrave Mac Millan, 2004.
- Dahl, Robert, *On Democracy*, New Haven: Yale University Press, 1999.
- Dewan Perwakilan Rakyat, *Risalah Rapat Kerja Pansus RUU Pemilu Anggota DPR, DPR, dan DPRD*, Rabu, 7 Maret 2012.
- Edwing, KD and Samuel Issachardoff (eds), *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*, Oregon: Hart Publishing, 2006.
- Feith, Herbert, *Pemilu 1955 di Indonesia*, Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 1999.
- Hafild, Emmy, *Laporan Studi: Standar Akuntansi Keuangan Khusus Partai Politik*, Jakarta: TII dan IFES, 2003
- IDEA International, *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Jakarta: IDEA International, 2002.

- Indrayana, Denny, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: Mizan, 2007.
- Junaidi, Veri dkk, *Anomali Keuangan Partai Politik: Pengaturan dan Praktek*, Jakarta: Kemitraan, 2011.
- Komisi Pemberantasa Korupsi, *Laporan Tahunan KPK 2010*, Jakarta: Desember 2010 (www.kpk.go.id).
- Nazir, Mohammad, *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Öhman, Magnus and Hani Zainulbhai (ed), *Political Finance Regulation: The Global Experience*, Washington DC: International Foundation for Election System, 2007.
- Öhman, Magnus. *Political Finance Regulations Around the World, An Overview of the International IDEA Database*, Stockholm: International IDEA, 2012.
- Panitia Pemilihan Indonesia, *Indonesia Memilih: Pemilihan Umum di Indonesia jang Pertama untuk Memilih Anggota Dewan Perwakilan Rakjat dan Konstituante*, Djakarta: Panitia Pemilihan Indonesia, 1958.
- Perludem, *Notulen FGD Mengulas Komponen dan Biaya Belanja Kampanye Pemilu*, Senin, 2 April 2012.
- Perludem, *Notulen FGD Pengawasan Dana Kampanye dan Temuan Hasil Pengawasan Dana Kampanye: Pembelajaran dari Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden, dan Pemilu Kkada*, Jum'at, 8 Juli 2011.
- Przeworski, Adam (eds), *Democracy, Accountability and Representation*, Cambaridge: Cambridge University Press, 1999.
- Renolds, Andrew, Ben Reilly and Andrew Ellis (eds), *Electoral System Design: The New International IDEA Handbook*, Stockholm: IDEA International, 2010.

- Steinberg, Arnold, *Kampanye Politik Dalam Praktek*, Jakarta: PT Internusa, 1981.
- Supriyanto, Didik (ed), *Masalah, Pelanggaran dan Sengketa Pemilu: Resume Laporan Pengawasan Pemilu 2004*, Jakarta: Perludem, 2006.
- Surbakti, Ramlan, Didik Supriyanto, dan Topo Santoso, *Perekayasaan Sistem Pemilihan Umum untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, Jakarta: Kemitraan, 2008.
- Tim Pemantau ICW, *Kompilasi Laporan Dana Kampanye Pemilu 2004*, Jakarta: tidak diterbitkan, 2006.
- Tim Pemantau ICW, *Analisis terhadap Laporan Penerimaan Dana Kampanye Pemilu Presiden 2009*, Jakarta: tidak diterbitkan, 2010.
- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Kompas, Selasa 18 Januari 2011.

LAMPIRAN 1

NOTULENSI FGD PENGAWASAN DANA KAMPANYE DAN TEMUAN HASIL PENGAWASAN DANA KAMPANYE:

Pembelajaran dari Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden, dan Pemilukada

Jakarta, 8 Juli 2011

Veri Junaidi, Perludem:

Baik, langsung saja ibu Wahidah, mungkin bisa sering ke kita bagaimana pemilu kada 2009 yang lalu, karena kedengarannya ada beberapa yang sudah dilaporkan, mungkin bisa disharing. Silahkan bu,..

Wahidah Suaib, Bawaslu:

Yang terhormat, perludem dan rekan-rekan, pertama-tama saya ucapkan terimakasih, memang sebetulnya dengan undangan perludem ini memaksa otak saya untuk betul-betul mengingat memori tentang apa yang telah kita lakukan.

Mungkin singkat saja, waktu itu Bawaslu baru saja terbentuk dan proses pencalonan sedang berjalan. Pendaftaran peserta pemilu, setelah penetapan peserta pemilu ada kewajiban, bahwa sudah mulai verifikasi pemilu yang sebentar lagi akan ditetapkan.

Undang-undang yang digunakan kala itu UU 18 Tahun 2008, memang saat itu ada proses dana kampanye sedang berjalan, ternyata aturannya

dari KPU terkait dengan bagaimana mekanisme kampanye belum tertib, semua teman-teman pemantau baik ICW atau IPC memaksa KPU mengeluarkan aturan atau regulasi mengenai dana kampanye. Karena jika KPU tidak memiliki, tidak begitu banyak yang menjadi patokan kita. Banyak hal detil yang seharusnya diatur oleh Undang-undang menjadi hilang, makanya diatur oleh aturan dari KPU. Seolah-olah kita kehilangan ruh.

Bawaslu dalam pemilu legislatif melakukan langkah-langkah, apa yang dilakukan untuk KPU, dan peserta pemilu. Tahap-tahap awal, waktu itu kita masih berkosan di KPU, memberikan masukan ke KPU, hal-hal apa saja yang mesti diatur di KPU, waktu itu kita mendesak KPU mengatur bahwa KPU mengatur penetapan Akuntan Publik harus melalui tender, laporan dana kampanye harus melalui pengawas pemilu, dan nampaknya ternyata ada beberapa yang diakomodir.

Yang kedua, setelah KPU membuat pengaturan mekanisme pelaporan dan audit dana kampanye, kami merekomendasikan surat agar KPU merevisi aturan yang menurut kami kurang tepat, misalnya sumbangan perusahaan, di KPU mengatakan tidak bersifat kumulatif kan sumbangan itu maksimal lima milyar, tetapi kalau perusahaan itu memberikan lima milyar, kemudian memberikan lagi, akan banyak yang melakukan modus pemecahan sumbangan. Kedua KPU juga harus memberikan laporan audit dana kampanye yang disetorkan Partai peserta pemilu kepada Panwas. Kemudian berkoordinasi dengan Panwas.

Kemudian setelah KPU membuat peraturan di UU legislasi, ada aturan yang jelas membatalkan partai politik dalam hal tidak mematuhi batas awal laporan dana kampanye dalam hal ini sebelum kampanye rapat umum dimulai, kami waktu itu memaparkan kepada KPU, kami memiliki temuan-temuan, partai mana saja yang melanggar, kami merekomendasikan.

Kami pro aktif kepada publik baik sendiri maupun pemantau untuk sama-sama mengawasi. Ini contoh, di UU itu dijelaskan bahwa harus nama identitas jelas, namun di UU itu sendiri tidak dijelaskan bahwa identitas yang jelas itu seperti apa, nah menurut saya di KPU itu

seharusnya dijelaskan.

Kemudian di UU tidak diatur bahwa penyumbang sekian harusnya memberikan SPWP, ini kita juga memberikan masukan juga agar diatur dalam peraturan KPU. Banyak hal sebenarnya, kemudian laporan yang harusnya tepat waktu juga.

Kami juga merekomendasikan aturan KPU, terutama lampiran akuntan publik, banyak KPU daerah yang belum memiliki akuntan publik padahal proses penyerahan dana kampanye sudah berjalan, waktu itu kita cari apa penyebabnya dan ternyata waktu itu KPU belum memiliki akuntan publik. Kalau toh sudah tetapi ternyata belum sampai ke tingkat daerah.

Secara reguler juga, kami preventif melalui konferensi press, hanya 17 parpol, 21 yang belum, kami saat itu memberikan teguran, kemudian saat itu kami proaktif menghubungi lewat telepon. Kami mengingatkan langsung kepada pimpinan partai.

Ini surat kami kepada partai, hasilnya langkah-langkah kami dewan pimpinan pusat akhirnya mematuhi aturan batas kampanye, padahal H-2 itu baru 20 persen, bisa dibayangkan kalau tidak dilakukan oleh bawaslu dan pemantau. Tentu luar biasa dampaknya jika ada yang dibatalkan.

Hasilnya di tingkat daerah akhirnya menghasilkan hal yang sama, tingkat DPD mematuhi, tetapi terdapat DPW dua provinsi, dan 51 cabang yang tidak melakukan pelaporan, kemudian bawaslu dan panwaslu mengeluarkan rekomendasi, waktu itu tarik ulur antara KPU daerah dan pusat. Jadi bayangan kita itu kewenangan provinsi dan kab/kota namun KPU pusat ingin menarik. Waktu itu ada yang sudah pleno namun kata pusat jangan. Karena apa tekanan di tingkat lokal luar biasa, karena pasangan calon apapun itu tidak serta merta. Karena sampai batas waktu belum dihentikan juga, maka Bawaslu mengultimatumkan akan menDKkan, akhirnya mereka meminta kepada daerah untuk membatalkan.

Setelah kami mendapatkan laporan dana kampanye, kami menelusuri, mereka semua mencantumkan saldo hanya, 35 yang melaporkan saldo awal, hanya 22 parpol yang mencantumkan rekening di koran, selebihnya,

waktu itu kita kejar.

Kemudian perincian dana kampanye, hanya enam itu yang memberikan dana kampanye, padahal sudah ada ketentuan pembukuan masukan itu 3 hari sebelum pemilu, temuan ini kami sampaikan ke KPU dan peserta pemilu sebagai dugaan, namun yang kita tahu bagaimana KPU.

Terkait pengawasan pilpres, kami berkoordinasi dengan pemantau pemilu, kami memberikan penguatan kepada panwas mengenai dana politik yang bekerjasama dengan ICW dan penelusuran dana bekerjasama melalui PPATK. Kemudian bekerjasama dengan dirjen Pajak untuk berkoordinasi keakuratan NPWP dana penyumbang.

Jadi saat pasangan calon SBY, JK dan Mega, kami menelusuri, JK ini kan sempat mencurigakan, pernah 20 Juta kalau tidak salah waktu itu, harus ada NPWP, sumbangan satu juta pun harus ada NPWP, maka jangan sampai ada NPWP, kami minta informasi dari Dirjen Pajak, memang ada yang bukan NPWP bukan seperti itu dan itu temukan di JK.

Kami kerjasama juga dengan IAP (Ikatan Asosiasi Akuntan Publik), sebenarnya akuntan publik mana saja sih yang diakui oleh IAP itu. Akuntan publik yang mengaudit dana kampanye. Sudah banyak yang kami lakukan.

Kami berkirin surat dengan KPU, banyak sekali penekanan-penekanan sama waktu dengan yang kemarin, melaporkan, mencatatnya, menyampaikan hasil audit kepada panwas.

Setelah ke PPATK, kami mengirim surat, ada perusahaan kira-kira bagaimana kemungkinan perusahaan itu memberikan dananya, jangan sampai hanya pinjam dana, kami ada 30 nama perusahaan.

Temuan kami terhadap dana kampanye, ada satu dugaan terkait Megawati yaitu dugaan terlibat dengan dana asing. Jadi mega probowo ini menerima dari Tirta Mega Nusantara, kami meminta akte dan salinan dasar, memang ternyata dimiliki perusahaan asing, berdasarkan akte notaris, akhirnya kami melakukan klarifikasi untuk mendalami itu.

Untuk kasus SBY, mereka mengakui menerima dari BTPN, mereka mengatakan ini sudah Go Publik, tidak bisa lagi dikatakan ini asing,

kemudian Ferru Mulsidan Baldan mengatakan begini, jangankan untuk investasi sedikitpun dari asing, undang-undang mengatakan tidak ada peluang bagi asing, saking ketatnya warna negara asing tidak boleh menyumbang.

Kita mengundang pakar, kami mengundang bendahara partai, memang setelah melakukan klarifikasi mereka mengakui menerima dan keyakianan mengenai informasi dari pakar keuangan, akhirnya kami melaporkan kepada polisi, pertama Mega dan Theo selaku bendahara.

Setelah menelusuri SBY dan JK, ada penyumbang yang memiliki alamat tidak jelas, ada empat perusahaan yang kita curigai, yang ketiga rata-rata pasangan calon itu memanipulasi dengan cara mereka berkelompok, boleh jadi ini modus pengaburan, sebenarnya hanya satu penyumbang namun dibuat berkelompok. Akhirnya kita mengirim surat ke akuntan publik untuk dijadikan ample untuk mengaudit.

Nah gini, kecenderungan di tim Megawati itu sumbangan di keluarga Megawati itu sangat mendominasi. Nah, di SBY Boediono pernah diduga melakukan pelanggaran, mereka menerima dari BTPN, yang sahamnya dimiliki oleh pihak asing. 3 milyar yah. Saat itu Bawaslu berusaha mendapatkan data perseronya, keuangannya, mereka mengakui menerima namun mereka tidak mengakui salah karena merasa telah Go Public. Kami akhirnya memolisikan namun akhirnya polisi hanya bikin sakit hati saja.

Untuk SBY-Boediono ada lima sampai tujuh penyumbang yang tidak mencantumkan alamatnya terdapat tujuh penyumbang yang mencantumkan perusahaan berbeda dengan alamat yang sama yang jumlahnya lebih dari lima milyar.

Nah, kalau JK diduga menerima dan tidak mencantumkan, ini data kita yang kita berikan kepada akuntan publik yang kemudian dijadikan data bagi akuntan publik. Ada pula laporan dugaan pelanggaran yang kita laporkan bersamaan dengan akuntan publik.

Ini data-data kita, lengkap disini, seperti di Riau, DPPnya ini tidak menyerahkan, Babel ini ada 4-7 partai, dana awal, jambi satu partai, nah ini ibukota Jambi Partai Pelopor, Banyumas, Blora, Tegal, Magelang, Pati, PDIP aja ini di Karang Anyar. Nah, Kalimantan Timur ada juga,

Gorontalo, Kalimantan Barat ada, nah itu beberapa, ini semua yang kita rekomendasikan ke KPU, hingga hari terakhir KPU belum berani mengambil keputusan, kita konferensi press di KPU. Wartawan meliput dan akhirnya KPU membatalkan, itu semua dibatalkan. Dibatalkan sebagai peserta pemilu di wilayah tersebut.

Setelah itu, Bawaslu kebanjiran utusan dari Parpol karena apa, ternyata begini semangat mengawasi itu aturan saja, tapi kami dijadikan badan oleh KPU, kami tidak mau menekan tapi karena bawaslu. Ada beberapa rekomendasi yang ingin kami, staf kami melakukan penelusuran kelayakan.

Mungkin begini, harusnya ada kita buat rekomendasi bersama, karena gini, selama ini betul-betul menteror anggota KPU demi mendapatkan data dana saldo awal, bukan karena dendam tetapi karena ingin menegakkan aturan. Kami minta agar dalam undang-undang diatur agar pada saat penyerahan data calon peserta pemilu baik dana awal maupun laporan juga memberikan kepada Bawaslu. Jadi tidak hanya memberikan kepada KPU, tetapi juga Bawaslu agar bisa diinvestigasi sejak awal.

Kedua, Dalam UU baik Legislatif maupun pilpers selalu dikatakan bahwa penyumbang harus mencantumkan identitas yang jelas, bahkan di pilkada penyumbang yang tidak jelas dapat dibatalkan keikutsertaannya, tetapi di UU tidak pernah dijelaskan atau didefinisikan, KTP atau apakah.

Kemudian penyerahan data dana kampanye hanya berlaku pada legislatif, pada pilpres tidak berlaku, Sehingga kami merekomendasikan pilpres ada juga. Celaknya di Pilkada, itu dipidana, kalau akumulatif mereka pidana, kalau melewati batas sumbangan mereka akan pidana juga, tetapi yang tidak menyerahkan data sumbangan tidak terkena sama sekali, ini yang membuat mereka pragmatis, daripada menyerahkan kemudian di pidana maka lebih baik tidak menyerahkan. Daripada kami menyerahkan dana kampanye dan ternyata ada yang dilanggar maka bisa dipidana dan terbukti salah menerima itu bisa dibatalkan. Daripada seperti itu mending tidak melaporkan.

Kemudian penetapan akuntan publik harus melalui tender terbuka,

ini alangkah baiknya diatur dalam UU, bukan peraturan dalam KPU, apalagi KPU kedepan, bisa jadi malah tidak ada aturannya sama sekali.

Ketiga, diperlukan pembatalan apabila ada sumbangan dari pihak asing, BUMN atau BUMD. Kalau kita ingin menghentikan betul-betul penyalahgunaan jabatan, alangkah baiknya kalau membahas tentang ini, tetapi ini belum diatur dalam pileg dan pilpres.

Jujur saja, kalau akuntan publik saya tidak mengerti apa gunanya, kalau temuan, mereka hanya mengulang apa yang ditemukan Bawaslu. Hanya menjelaskan lebih detail. Bisa nggak sih memberikan kewenangan KPU dalam memberikan opini, tidak hanya memaparkan temuan dan membeberkan temuan. Karena itu nanti akan ada efeknya.

Kemudian di Pemilu Kada, batas sumbangan perorang itu 50 juta dan 350 juta kelompok atau perusahaan, itu selalu sedikit, kenapa kita tidak menggunakan batasan untuk pileg dan pilpres.

Mungkin itu dulu pengantar saya, sebenarnya banyak yang kita lakukan namun mungkin tidak sempat disampaikan.

Veri Junaidi, Perludem:

Terimakasih bu Wahidah, tadi ada beberapa catatan, yang pertama persoalannya pengaturannya itu terlambat untuk dana kampanye, sudah terlambat, pengaturannya tidak jelas, banyak celah-celah hukum yang digunakan peserta pemilu. Kalau ngomongi Pidana, Bawaslu sudah gegeregetan.

Sebenarnya ada dua hal yang menarik, sebenarnya kalau ngomongin sumbangan, ini kan juga akan terkait dengan yang lainnya, diskusi kita akan diperkuat lagi bukan hanya di Bawaslu dan KPU, nah mungkin teman-teman, Mas Hani dan Uda Reza yang ahli dalam bidang itu.

Yang terakhir, sebenarnya kalau konteks di pemilu itu apa sih yang ditakuti peserta? Menurut saya yang paling mereka takutkan adalah dibatalkan kepesertaannya, menurut saya itu akan efektif, mas agus seperti bisa.

Mungkin sebelumnya, Mbak Dahlia bisa persoalan dana kampanye

itu bagaimana, Pilpres dengan Pileg mungkin mbak Dahlia pernah mengalami,..

Dahlia Umar, KPU DKI Jakarta:

Assalamualaikum, perkenalkan saya Dahlia, saya Ketua Pokja Kampanye pada Pileg dan Pilpres yang lalu, saya menangi secara langsung administrasi tetapi pengelola dana kampanye baik parpol, tim sukses di DKI.

Mungkin ini sudah tahu semua, saya ingin mengulang kembali, definisi dana kampanye itu sendiri, jadi yang wajib dicatat dalam laporan dana kampanye itu tidak hanya berbentuk uang tetapi barang juga. Jadi kalau anda bikin kampanye, ada yang menyumbang nasi bungkus itu masuk dana kampanye. Terus misalnya mau masuk tv dan ternyata itu teman anda sehingga dapat potingan menjadi 500 juta padahal harganya 1 M, nah 500 juta itu harus dicatat menjadi dana kampanye.

Kemudian, laporan dana kampanye parpol itu gabungan laporan dari tingkat daerah ke pusat, transparasi dana kampanye itu mengapa jadi tidak beraturan, pertama itu karena tidak dianggap penting. Entah karena sumber daya manusianya itu sendiri, mereka malah heran mengapa kita jelaskan pentingnya sumber dana kampanye. Jadi ada pertanyaan lugu, “ Kok kita harus ngasih tahu ke publik, kita yang capek”, dia belum memahami implikasi kenapa dia punya banyak dana kampanye sehingga dia punya banyak kesempatan untuk terkenal dan punya kesempatan besar untuk menang. Karena punya kesempatan besar maka orang harus tahu dong. Ini jadi bukan kewajiban tetapi juga ada kesadaran.

Kedua, peserta pemilu belum tertib administrasi, tim kampanye itu harus didaftarkan bersamaan dengan dana awal, tetapi kadang hanya administrasi saja. Uang itu lebih banyak berputar di lingkaran mereka, sehingga bilangannya ya segini saja. Mereka yang memobilisasikan uang justru nggak nampak. Kemudian bendahara partai nya bilang “nggak pernah dikasih dana kampanye” jadi tidak pernah jelas, perlu ada penanggung jawab khusus yang terpisah dari keuangan partai.

Salah satu yang Bawaslu sampaikan jarak waktu dana kampanye

dengan keterlambatan mereka melapor. Sumbangan yang besar seringkali tidak sesuai dengan ketentuan dengan perUndang-undangan. Tadi yang disampaikan, karena jumlahnya besar lebih baik diumpatkan saja.

Kemudian aturan yang belum jelas, Sebetulnya mudah saja kalau KPU, Kampanye itu kan jelas, tinggal dikasih saja seperti matriks, berapa kegiatan, berapa biaya, sebenarnya dengan format itu akan lebih mudah, dan kan sama saja, bendera lagi, itu-itu saja, itu kan lebih terlihat jelas. Artinya tidak merefleksikan antara anggaran dengan kegiatan.

Dana yang diaudit itu hanya yang disampaikan oleh peserta pemilu. Tidak ada data pendamping kegiatan kampanye, kalau ada lampiran, katakanlah mereka tidak punya, KPU itu menyimpan, karena mereka sebelum kampanye itu melapor, disitulah sebenarnya terlihat berapa jumlah dana kampanye yang mereka keluarkan.

Kemudian lanjut, ini formatnya, rekening khusus dana kampanye itu harus dilaporkan, kedua itu dana kampanye juli sampai april itu yang lengkap. Ini termasuk dalam peraturan KPU 19 2008. Sedangkan pernyataan terakhir itu lengkap.

Jadi alurnya, Dana kampanye terlebih dahulu, baru setelah ditetapkan menjadi partai politik, kemudian laporan kegiatan itu didampikan sebelum mereka ditetapkan sebagai calon terpilih. Ini dari kota sampai provinsi.

Permasalahannya itu ketika kampanye yang singkat, singkatnya begini, ketika kampanye bulan juli itu belum ada aturan mengenai dana kampanye, sampai diterbitkannya itu tanggal 27 Maret 2009, jadi sudah delapan bulan kampanye belum ada ketentuan, gimana caranya mau buat laporan. Yang mau diaudit apa saja? Sehingga ketika kita minta agar mereka membuat laporan seperti ini, mereka mengatakan bahwa ini kelamaan bu, sudah 8 bulan, ada yang tercatat dan ada yang tidak.

Kalau partai politik yang tertib maka pembukuannya bagus, Golkar misalnya, Hanura juga bagus. Atau yang lebih bingung lagi partai yang nggak pernah kampanye. Yang banyak kampanye juga pusing. Jadi laporan penyusunan dana kampanye itu sangat singkat.

Sebelum 21 hari baru dikeluarkan aturan KPU tentang tatacara audit,

karena kita di DKI, kita itu banyak bantuan, kami didukung partnership, kalau di daerah lain kan tidak mungkin yah. Kalau kami kan enak dibantu oleh partnership.

Kemudian masalah, laporan langsung yang dari Parpol menyerahkan ke akuntan publik. Jadi gini, kejadian itu banyak di daerah, sekarang partai 38, nah kalau sampai KAPnya tidak sampai 38. Dia harus menggunakan KAP yang lain. Kalau aturan digunakan maka langsung saja ke KAP, jadi resiko hilang itu ada. Maka kalau di DKI itu dikumpulkan dulu karena takut nyasar. KAP kan juga tidak seaktif KPU dan Bawaslu yang mengingatkan.

Saya juga punya aturan, jadi kalau mereka tidak mau menyerahkan maka akan dilaporkan ke DPP sehingga mereka takut untuk tidak menyerahkan. Kekhawatiran saya adalah partai yang dapat kursinya kecil itu malas.

Ketiga, konflik internal peserta pemilu, jadi penyebab internal di partai itu penetapan kursi akhirnya pengurus memberontak, misalnya ketua nggak dikasih nomor satu, misalnya yang dikasih nomor satu dari dapil mana, sehingga pecah sehingga ada pergantian pengurus, nanti pengurus sebelumnya tidak mau ngasih laporan keuangan, itu kejadiannya ada di Sumatera Selatan. Jadi partai itu tidak mau menyerahkan agar partai yang dia tidak suka ini tidak jadi.

Kemudian jumlah KAP terbatas, di DKI nggak, KPU di daerah diberi beban pekerja tambahan mencari KAP, maksimal lima, tidak boleh lebih dari itu. Kemudian eksekusi tindak pelanggaran. Minta diralat kemudian pleno lagi, itu kejadiannya di Kalimantan Barat.

Kalau saya sih usul kalau bisa mereka itu di denda, paling nggak misalnya 10 Milyar. Kalau pembatalan? Ini kan presiden. Kalau kursi kan tinggal diumumkan saja jadi tidak punya kursi, kalau pilpres kan uangnya sangat besar. Yang disampaikan Bawaslu saja berapa ratus milyar. Sehingga harus ada di UU kalau menurut saya dendanya itu uang, mereka harus menyerahkan menang atau kalah. Di DKI itu yang melapor hanya SBY saja. Yang kalah, daripada capek-capek bikin laporan.

Perlu adanya penanggung jawab pelaporan, kadang beda nama yang

diberikan. Terakhir laporan audit perlu diengkapi kegiatan kampanye, jangan mereka, nah peserta pemilu itu harus mencatatkan stempel dari misalnya KPU atau Kepolisian. Baru audit melihat ini laporannya 10 tapi hanya lima.

Terakhir, audit yang kemarin itu sebenarnya pemborosan, biaya audit 34 juta, kali puluhan partai, jadi nggak perlu, audit itu cukup di provinsi, tetapi kab'kota menjadi laporan. Ini lebih hemat daripada diaudit. Makanya smeuanya senang melaporkan karena anggarannya cair. Kami pleno tidak ada audit di kab/kota. Mereka hanya melapor, jadi lampiran dari tingkat daerah, kalau di provinsi itu 49 juta, dikali 38 partai. Jadi saya memang, jumlah akuntan terbatas, perlu dipertimbangkan BPKP, itu perlu dipertimbangkan. Pemborosan itu harus diakhiri, kecuali misalnya wilayah yang besar seperti Jawa Tengah. Apalagi di Jawa sekarang 500 kab/kota. Sebenarnya itu saja.

Veri Junaidi, Perludem:

Sebenarnya ada beberapa pertanyaan, mengenai definisi laporan dana kampanye setelah ditetapkan, bagaimana dana yang sebelum itu? Apakah itu bukan satu persoalan lain?

Soal dana kampanye, format laporan yang dikeluarkan oleh PAAI?

Satu lagi soal setelah putusan MK, kan bukan lagi partai yang bergerak tetapi perorangan yang bergerak, hal ini bagaimana memotretnya apakah perorangan atau memang semuanya harus masuk partai?

Terakhir, partai kecil, sangsinya itu apa? Karena kalau kursi mereka nggak dapat kursi, nah kedepan harusnya bagaimana? Kalau sangsinya untuk hari ini tidak akan berjalan, kalau di India kalau tidak salah, kalau mereka tidak melaporkan tahun berikutnya mereka tidak boleh ikut lagi.

Jufri, Panwaslu DKI Jakarta:

Janji kampanye itu kan akan menyampaikan visi misi dan programnya, untuk menyampaikan itu kan butuh biaya. Itu yang paling banyak, mungkin bisa seperti apa? Dia bukan tim kampanye tetapi membantu tim

kampanye, itu seperti apa?

Apakah Panwas melakukan pengawasan juga apabila parpol memberikan sumbang kepada misalnya kepala sekolah? Nah itu kan bisa saja mereka menyumbang kepada mesjid, itu bagaimana pengaturannya? Itu kalau kita usut apakah masuk biaya kampanye atau tidak.

Pemilu 2004 kemarin itu menetapkan satu bulan sebelum pemilu, jadi ada sekitar 17 harilah KPU menetapkan pasangan calon, kandidat atau jauh hari sebelum hari H, bagaimana dia melakukan itu? Ada daerah yang mengatur itu, KPU yang mengatur itu, Panwasnya mengatur itu tetapi peserta menolak, bahwa ini kan sosialisasi. Misalnya balihonya bu Atut itu apakah kampanye atau bukan?

Bagaimana kalau orang itu belum ditetap peserta pemilu tetapi sudah melakukan kegiatan-kegiatan?

Veri Junaidi, Perludem:

Apakah yang dipampang itu harus juga dikenakan sebagai kampanye mereka.

Dari beberapa pengalaman ini, saya malah berfikir bawaslu itu tetap ada, dari pemaparan yang kita lihat, KPU itu tidak bisa kita andalkan, misalkan dalam memberikan beberapa sangsi. Soal pilpres dan pileg selalu tidak bisa diandalkan.

Dalam soal yang lain, masyarakat sipil itu selalu tidak memiliki otoritas yang cukup kuat. Misalnya untuk mendapatkan data-data selalu tidak mendapatkan. Termasuk saya, kewenangan untuk mengambil data-data penyumbang, itu bawaslu sebagai lembaga negara memiliki koalisi masyarakat, untungnya juga kita memiliki perludem.

Kekuatan kita sendiripun sudah mulai lemah, sekarang siapa yang mengawal RUU Pemilu, kemarin IBC mengkonfirmasi bahwa mengawal tetapi tidak bisa mengkonfrintasi.

Nah, sekarang menurut saya perbedaan isu korupsi dengan pemilu, sekarang nazarudin terbukti dalam kasus korupsi bisa membela mereka, bahwa kasus itu adalah kasus nazarudin bukan partai. Nah tetapi kalau

kasus pemilu, kalau kita tuding satu atau dua baik yang tabiatnya menohok, mereka tiba-tiba kompak menghadapinya.

Makanya kami mengusulkan, maksud saya urusan pemilu itu tidak bisa menjadi aktor pegiat pemilu saja, tetapi Bawaslu juga harus berkoordinasi dengan KPK, PPATK, Dirjen Pajak, misalnya PPATK untuk menganalisis, kalau sudah dilakukan itu perlu dipublikasikan. Lalu dari segi KPK, sekarang sedang mengiat kejahatan pemilu melalui money politic.

Perbedaan sistem pemilu kita di Amerika, penyumbang itu dipublish, ada kewajiban moral, nah dikita kan tidak ada, jadinya di tempat kita menjadi pencucian uang.

Oleh karena itu, kader-kader partai ini harusnya berkoordinasi, mumpung juga Bawaslu masih pada posisi bawaslu masih ada, mumpung masih ada begitu. Keberadaan menunjukkan bukti-bukti yang signifikan.

Menurut saya ini bisa menjadi wacana baru, tidak serta merta persepsi negara lain harus disamakan dengan negara kita, karena masyarakat kita belum cukup mampu untuk seperti negara lain. Apalagi kita bicara money politic, harusnya orang itu bisa menolak.

Karena apa? KPU terbukti tidak berdaya, karena apa? Wujud akar persoalan itu semua kan di parpol. UU Bawaslu siapa yang bentuk, KPU siapa yang bentuk, siapapun akan kompak. Menurut saya masih ada cukup waktu untuk membaca ulang.

August Mellaz, Perludem:

Pemilu bagaimana pun juga akan diatur dalam Undang-undang, nah selalu jadi pertanyaannya begini problemnya selalu apakah menjadi satu objek yang konkrit atau tidak? apakah memang hal semacam itu diatur sebagai objek yang kuat. Kalau lihat fenomena yang muncul, kandidat berusaha mengisi kekosongan.

Menyangkut mandat lembaga penyelenggara, menyangkut otoritas, dari sisi administrasi mandat di KPU dan Bawaslu konkrit saya kira akan bisa. Kalau Megawati kalah maka tidak akan melakukan itu, sangsi itu muncul pada saat tahapan berjalan. Karena proses perlakuan yang setara menjadi penting.

Pertanyaan yang menarik, apakah memang pelaporan dana kampanye itu sebaiknya memang melibatkan yang di DPP atau bendahara, tetapi bisa mengelak seolah-olah itu bendahara tim kampanye.

Perlu tidak rekomendasi, ombudsmannya amerika serikat, kalau sangsi itu udah dijadikan semacam hukuman tidak diabaikan.

Tinggal saya setuju apakah perusahaan terafiliasi, apakah dianggap entitas sendiri atau sebaiknya dianggap satu entitas join atau apalah, saya sih sangat bergantung pada ahli hukum, maksud saya kita berangkat dari hal-hal yang kongkrit. Hampir tahapan memunculkan sangsi yang luar biasa, asing itukan pidana, jadi sebenarnya kalau dia mau ramai maka tidak bisa dia memakai asing karena deliknya pidana.

Saya hanya share saja, tim sekoci sebenarnya, kebetulan saya punya pengalaman, kebetulan saya di aceh membantu, jadi soal tim sukses hanya papan nama saja, ini yang harusnya diawasi oleh bawaslu.

Karena sebenarnya election tidak butuh dana besar, nah memang kemudian untuk partai yang teman-teman ketahui karena bisa diukur. Selain soal regulasi, memang hampir diseluruh partai memiliki kelemahan, ini kan realitasnya, baik diluar maupun di indonesia itu dipakai, jadi gini itu yang justru kita lakukan di partai lokal.

Komunikasi politik dan strategi kampanye, contohnya kalau kampanye nasional itu menggunakan pesawat kemudian artisnya pesawat sendiri, yang menarik Partai Nasional membawa artis dan secara matematika politik “banyaknya suara belum tentu banyaknya berpolitik” ini kan soal rasional, kelemahan partai nasional itu tidak punya akar sehingga memunculkan irasional.

Reza, TII:

Bagaimana kita membatasi jumlah kampanye, kalau tidak dibatasi disitulah awal terjadi, negara tersandera. Saya mendengar ratu atut mengeluarkan 1 Milyar untuk pencalonan, bagaimana kita membatasi, yang kedua soal uang ini kan soal keterbukaan, di pencucian uang ini kan bawaslu atau bahkan perseorang diperbolehkan untuk melapor. Hasil PPATK boleh diberikan kepada penegak hukum.

Dahlia Umar, KPU DKI Jakarta:

Itu pasti dalam UU itu diatur, saya mau komentar sedikit, kampanye itu kita tahu, itu uang cash semua itu dalam bentuk rekening, sebenarnya ketika kita mau menganalisa, maka data audit jangan dari peserta pemilu, harusnya dilampirkan dari di Bawaslu, kepolisian, karena apa mereka pasti punya kepentingan, itu bisa kita hitung estimasinya berapa, kemudian iklan, itu kan juga dibatasi.

Kayak PKB, bilangnyanya cuman sedikit padahal berapa kali itu mereka melakukan kegiatan, disitu bisa terlihat jumlah yang dilaporkan dengan kegiatan. Harus ada dasar yang harus peserta pemilu dapatkan dari KPU, Bawaslu dan Kepolisian. Waktu di Muspida itu semua presentasi, semua itu terlihat bagaimana kegiatan mereka. Jadi semua juga punya data.

Veri Junaidi, Perludem:

Ada dua hal yang menarik, memang kalau menggunakan PPATK ini bahaya juga. Ini kan banyak dana kampanye, sebetulnya itu bisa disamakan asal usulnya, problemnya apakah bisa dibawa ke arah pidana pencucian uang atau pidana pemilu, kalau pencucian uang dikenakan ke siapa yang memakai atau memberi. Jadi ada ruang untuk mempidanakan.

Wahidah Suaib, Bawaslu:

Kami pernah menyampaikan 4 surat, timnya Megawati, mulai dari dia, suami, puan, panda nababan, disumbangan itu berturut-turut satu milyar, berdasarkan itu kami mohon PPATK menelusuri.

August Mellas, Perludem:

Makanya maksud saya gini, itu kan menyangkut payung hukum, apakah perlu dimunculkan kausalkausal seperti ini. Karena memang bukan otoritasnya.

Titi Anggraini, Perludem:

Pengalaman saya, PPATK itu sangat interaktif, waktu hartakti itu

BASA-BASI DANA KAMPANYE

mereka sangat rinci menjelaskan darimana uang itu berasal. Banyak sekali data yang diberikan. Maksud saya gini, itu dilakukan setelah melakukan MoU.

LAMPIRAN 2

Notulensi FGD Mengulas Komponen Dan Biaya Belanja Kampanye Pemilu

Jakarta, Senin, 2 April 2012

August Mellaz, Perludem:

Selamat sore terima kasih telah hadir pada acara FGD dengan tema pembatasan dana kampanye. Harapannya nanti bisa mengelaborasi lebih lanjut soal pembatasan dana kampanye. Oleh karena itu, FGD kali ini meminta masukan dari narasumber tentang pengalaman menjadi caleg itu sebenarnya komponen pengeluaran untuk kampanye itu untuk apa saja dan berapa kisaran biayanya.

Andi Yuliani Paris, DPP PAN:

Pertemuan terbatas jumlahnya tak terhitung. Misalnya di Dapil saya itu ada sekitar 230 pertemuan. Caleg bekerja selama 1,5 tahun. Dalam kaitannya dengan dana kampanye, dana yang dibutuhkan besar. Mulai dari baliho dengan berbagai ukuran. Bendera biasanya sedikit karena sistem suara terbanyak tidak membutuhkan bendara. Kaos tim sukses beda, untuk kampanye dilapangan beda lagi.

Yang paling banyak juga saya merasa adalah hotel dan transportasi (selain untuk saya juga untuk tim). Yang paling efektif adalah metode FGD. Dengan mengajak berdiskusi misalnya mengapa kita miskin (membuat kesadaran berbangsa dan bernegara sehingga mereka dapat menentukan pilihannya secara rasional). Yang paling banyak yang menghabiskan uang adalah caleg. Pribadi memang tidak pernah mencatat. Kira kira ada 1,5 milyar.

August Mellaz, Perludem:

Komponen biaya apa saja: sampaikan total dan parpol ada kontribusinya dan dari mana? Kalau mungkin ada pembatasan bagaimana?

Yudhy Chrisnandi, DPP Partai Hanura:

Prinsip pembatasan: parpol mempunyai dana dari sumber yang jelas; ingin memastikan bahwa dana yang diterima berasal dari sumber yang benar yang bisa dipertanggungjawabkan; sebagai bentuk pertanggungjawaban partai pada masyarakat. Dasar adalah keadilan, akuntabilitas, dan transparansi.

Sumber partai:

- Iuran DPRD yang sudah terpilih (Semua memberikan kontribusi hanya saja besarnya berbeda beda, Golkar ada iuran yang diberikan oleh fraksi (potongan langsung 5 juta rupiah 2004 dan 2009)
- Sumbangan kader (baik rutin atau sifatnya mendukung kegiatan tertentu melalui bendahara)
- Pengusaha yang ada di dalam partai politik yang bersangkutan.
- Pengusaha yang bukan kader untuk partai penguasa atau partai lain dimana mereka memiliki kepentingan yang berkaitan dengan jalannya roda bisnis atau kebijakan tertentu yang berkaitan dengan kepentingan mereka.

Semakin besar dukungan masyarakat terhadap partai politik tertentu, semakin banyak donator (pengusaha) yang akan menyumbang pada partai tersebut.

Proyek APBN

- Bisnis network (hanya partai besar yang punya), dimana perusahaan bergerak untuk membiayai kebutuhan partai. (Golkar, Demokrat)
- Kegiatan APBN setiap pengesahan APBN (catatan tidak ada semacam hukum kebiasaan)
- Pilkada, (secara institusi Golkar tidak menerima fee, tapi tidak

tahu pemain-pemainnya-tidak bisa masuk dalam kas partai tetapi untuk partai lain yang kecil dicatat secara baku dan resmi sebagai sumber pemasukan bagi pembiayaan partai

Pembelanjaan

- Biaya rutin kantor; kesekretariatan
- Perjalanan konsolidasi (Mukernas, Mukerda, Pelantikan)
- Biaya Akomodasi Rapat (Rakornas (setiap bidang setahun sekali), Rapimnas)
- Program partai (ultra partai, donor darah, fungsionaris beberapa angkatan, sesuai dengan program)
- Sumbangan (audiensi dengan partai tertentu)
- kegiatan iklan kampanye
- Logistik Kampanye (10 % dari total untuk penduduk secara nasional (kaos), bendera per setiap provinsi diberikan 10 bendera yang ukurannya raksasa [10X20 m], 497 kabupaten dan kota, 6750 kecamatan minimal 1-2 buah, tingkat desa dan kelurahan 78.200 minimal separuh dari tingkat kecamatan, disetiap TPS minimum 1 bendera), stiker 25% dari total penduduk dengan status berumah tangga, panggung untuk hiburan (pengalihan titik kampanye) [biaya panggung saja 200 juta, sekarang pakai EO, untuk kampanye yang sedang-sedang saja 500 juta], transport diluar transport perjalanan dinas dan pembuatan atribut lain lain (pin, payung)
- Kegiatan kaderisasi dan saksi pemilu. Saksi ada dua tahap ada penerimaan dan training (bayar biaya pendidikan dan transportasi) dijakarta misalnya 50 ribu untuk transportasi diluar makan, biaya pelatih, makalah, dan lain-lain. Diluar daerah ada yang 100ribu dan lain-lain. [kalikan dengan jumlah TPS.

Penerimaan: bagaimana jelas, akuntabel, sanksi jelas.

Biaya iklan terutama media tidak dibatasi partai kecil akan tidak populer.

Seperti Meksiko, KPU yang mengambil alih untuk menjadwalkan

pada periode 'kritis' dengan porsi yang sama. Tetapi partai politik bebas menentukan materi atau substansi iklannya.

Batasan sumbangan tetap harus ada meskipun agak sulit.

Pelaporan ini kalau bisa ada sanksinya yang tegas

Audit: Regulasi untuk mengaudit

Sanksi harus tegas mulai dari penjara hingga pembubaran partai

Indra J Piliang, DPP Partai Golkar:

Memperoleh sumbangan dari relasi personal.

Range sumbangan dari 250.000-50 juta => dana sosial; misalnya minta untuk pembangunan mesjid, jembatan, dll.[dicatat]

Tim siluman untuk mengontrol tim resmi, tim sapu bersih, tim kampanye, dll dibayar diatas UMR dan upah lokal). Ada juga sumbangan yang dalam bentuk titipan untuk beli semen, beli kerikil untuk jalanan, dan lain-lain.

Ada tim yang pekerjaannya minta uang untuk "ngabisin caleg"/ ngerjain caleg untuk mengambil uangnya. Pelakunya dari tahun ke tahun sama semacam mafia. Total tim sekitar 8.

Di Sumbar: acara biasanya dibuat oleh masyarakat, Caleg yang diundang.

Sumbangan yang dikeluarkan paling banyak adalah untuk sumbangan acara : 10 dalam sehari bahkan bisa 20. Sumbangan lainnya juga diberikan pada caleg lainnya.

Biaya lainnya

- Voucher pulsa
- Posko
- Iklan Koran (permintaan daerah); I kali iklan I halaman 7 Juta.
- Mobilisasi massa paling rumit, makanan, mobil, akomodasi, dan atribut kampanye lainnya.: paling menguras biaya.

Rapat umum dan jalan sehat tidak percaya lagi?

Waktu kampanye 8 bulan 8 hari

Metode kampanye tergantung pada ketokohan calon, jadi biaya kampanye tidak sebesar orang yang baru datang. Tapi tidak juga orang yang sangat populer bisa langsung mendapat kursi. Jadi tergantung pada ketokohan, kedekatan dengan konstituen, dan dana kampanye.

Ketokohan dan kedekatan dengan konsumen mempengaruhi besaran dana kampanye.

Biaya kaderisasi itu juga menyedot paling banyak (pembayaran saksi). Saksi itu sangat mempengaruhi bagi pemilu yang jurdil. Biaya politik bisa semakin murah kalau saksinya “competent and credible”.

Andi Yuliani Paris, DPP PAN:

Dana saksi dibayar oleh Negara artinya jangan sampai ada parpol yang tidak punya saksi dirugikan pada saat pemungutan suara. Harusnya ini didorong di pansus agar menjadi tanggung jawab Negara. Banyak suara yang dilelang bahkan KPU-nya yang menawarkan.

Potensi pelanggaran dana kampanye adalah potensi sengketa yang akan dibawa ke MK, bagaimana cara membatasi batasan dana untuk caleg dan memperjelas sanksi yang akan diberikan.

Masalah:

- Saksi banyak dalam satu TPS
- Biaya diberikan oleh parpol tapi KPU yang kontrol.
- Beban bisa dibagi dari parpol ke caleg atau dari parpol ke Negara.

BASA-BASI DANA KAMPANYE



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 Yayasan Perludem, 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; dll.

SEKRETARIAT

Jl. Tebet Timur IVA No. 1, Tebet, Jakarta Selatan
Telp: 021-8300004, Faks: 021-83795697
perludem@gmail.com, perludem@cbn.net.id
www.perludem.or.id

PROFIL PENULIS



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 Indoensia, 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; *Perekayasaan 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 menjadi Peneliti Perludem sejak April 2011, dengan spesialisasi isu-isu politik dan kepartaian. Lulusan Ilmu Politik dari Universitas Indonesia tahun 2008 ini juga pernah menjadi relawan penelitian Catatan Tahunan Kekerasan terhadap Perempuan tahun 2010 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 Senat FISIP UI, BEM UI dan sebagai reporter di FISIPERS FISIP UI. Penelitian yang pernah dilakukan adalah keuangan partai politik, dana kampanye, dan subsidi partai politik yang dilakukan bersama tim Perludem. Dan aktif terlibat dalam advokasi UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota. Hasil penelitian bersama tim Perludem antara lain: *Anomali Keuangan Partai Politik: Pengaturan dan Praktek* (bersama Veri

Junaidi, Didik Supriyanto, Titi Angraini, dkk); *Bantuan Keuangan Partai Politik: Metode Penetapan Besaran, Transparansi, dan Akuntabilitas Pengelolaan* (bersama Didik Supriyanto).