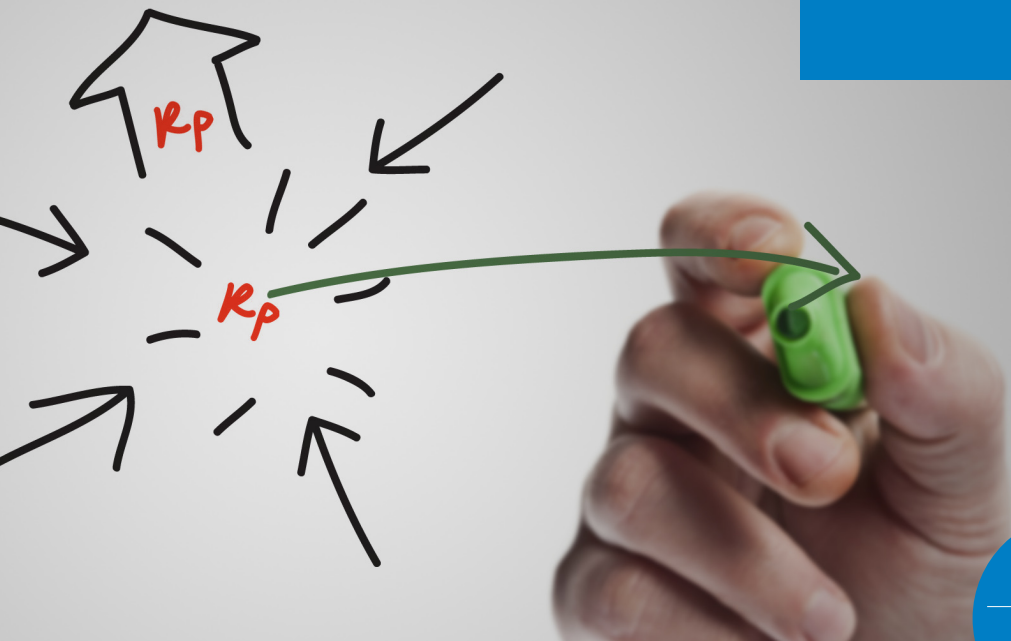




Jurnal **Pemilu &** **Demokrasi**



Jurnal #5
Februari
2013

TRANSPARANSI, PARTISIPASI, DAN DEMOKRASI

Memberantas Electoral Corruption Hamdan Zoelva

Menelusuri Siklus Politisasi Anggaran pada Tahun Pemilu Yuna Farhan

Perempuan dan Korupsi: Pengalaman Perempuan Menghadapi Korupsi dalam Pemilu DPR RI 2009 Nindita Pramastuti

Politik Hukum Sistem Pemilu: Potret Keterbukaan dan Partisipasi Publik dalam Penyusunan UU No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD
Ibnu Setyo Dan Veri Junaidi

Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Dana Kampanye
Didik Supriyanto Dan Lia Wulandari

Keserentakkan Pemilu: Pelaksanaan Pemilukada Menuju Pemilu Nasional
August Mellaz Dan Khoirunnisa Agustyati

Menuntut Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Anggaran Komisi Pemilihan Umum untuk Pemilu 2014 yang Berintegritas Arif Nur Alam



Perludem
PERKUMPULAN UNTUK PEMILU DAN DEMOKRASI

Jurnal. Pemilu & Demokrasi

Jurnal #5
Februari
2013

TRANSPARANSI, PARTISIPASI, DAN DEMOKRASI



Perludem
PERKUMPULAN UNTUK PEMILU DAN DEMOKRASI

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



Jurnal. Pemilu & Demokrasi

DEWAN PENGARAH

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

PENANGGUNG JAWAB

Titi Anggraini

PEMIMPIN REDAKSI

Veri Junaidi

REDAKTUR PELAKSANA

Rahmi Sosiawaty

REDAKTUR

Lia Wulandari
Devi Darmawan

SEKRETARIS REDAKSI

Ibrohim

TATA LETAK DAN DESAIN SAMPUL

jabrik.com

ALAMAT REDAKSI:

Jalan Tebet Timur IV A Nomor 1, Tebet, Jakarta Selatan
Telp: 021 - 8300 004 Fax: 021-8379 5697
perludem@cbn.net.id, perludem@gmail.com
www.perludem.or.id

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi	v
Memberantas Electoral Corruption	
Hamdan Zoelva	1
Menelusuri Siklus Politisasi Anggaran pada Tahun Pemilu	
Yuna Farhan	29
Perempuan dan Korupsi; Pengalaman Perempuan Menghadapi Korupsi dalam Pemilu DPR RI 2009	
Nindita Paramastuti	49
Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Dana Kampanye	
Didik Supriyanto dan Lia Wulandari	85
Politik Hukum Sistem Pemilu: Potret Keterbukaan Dan Partisipasi Publik dalam Penyusunan UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD	
Veri Junaidi dan Ibnu Setyo Hastomo	131
Keserentakkan Pemilu: Pelaksanaan Pemilukada Menuju Pemilu Nasional	
August Mellaz dan Khoirunnisa Agustyati	187
Menuntut Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Anggaran Komisi Pemilihan Umum untuk Pemilu 2014 yang Berintegritas	
Arif Nur Alam	223
Profil Penulis	249
Profil Perludem	251

PENGANTAR REDAKSI

Pemikiran tentang hukum dan keterlibatan masyarakat dalam pembentukan hukum sebagaimana dinukilkan oleh Eugen Ehrlich dan Roscoe Pound mengedepankan esensialitas masyarakat sebagai instrumen utama atas suatu pembentukan peraturan perundang-undangan. Karena hukum yang baik adalah selaras dengan kondisi yang sedang berkembang di masyarakat. Dan inilah yang disebut dengan mazhab *sociological jurisprudence*.

Dikuatkan oleh Satjipto Rahardjo, perkembangan kebutuhan dan pemikiran hukum merupakan bagian dari pemahaman sejarah masyarakatnya. Sehingga, hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan kebutuhan dan basis sosial hukum pada masyarakat bersangkutan (hukum yang fungsional). Berdasarkan pandangan ini, hukum didudukkan sebagai *law as a great anthropological document* atau *law as a great anthropological monument*. Karena itu, untuk dapat mengidentifikasi format dan praksis hukum yang dibutuhkan dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, maka perlu memahami sejarah dan kondisi masyarakat.

Indonesia sebagai Negara yang menganut paham *constitutional democracy* telah memberi peluang tersebut melalui Pasal 96 UU Nomor 12 Tahun 2011. Bahwa masyarakat berhak dan wajib terlibat dalam pembentukan atas suatu peraturan perundang-undangan. Masyarakat punya ruang yang besar untuk berpartisipasi dalam pembuatan suatu kebijakan.

Berbicara mengenai pemilu, tentunya tidak terlepas dari ragam permasalahan yang terjadi. Sebagai misal, korupsi pemilu. Polemik korupsi pemilu diangkat dan diulas oleh Hamdan Zoelva melalui tulisannya yang berjudul "Memberantas Electoral Corruption." Hamdan melalui tulisannya berusaha mendorong terwujudnya transparansi dan akuntabilitas dana pemilu dengan tujuan mendeteksi korupsi yang kerap terjadi dalam pelaksanaan pemilu dan pemilu yang terselenggara dengan *fair* bagi semua pasangan calon. Lebih daripada itu, pengaturan dana kampanye pemilu

merupakan suatu upaya untuk menyelamatkan kebijakan publik yang akan dibuat oleh politisi dan pemerintah yang terpilih untuk memerintah.

Pandangan Hamdan tersebut berkaitan dengan apa yang disampaikan Yuna Farhan melalui tulisannya “Menelusuri Siklus Politisasi Anggaran pada Tahun Pemilu.” Yuna menjelaskan bahwa *Political budget cycles* sudah menjadi fenomena universal didukung dengan berbagai studi empiris di berbagai Negara. Berbagai variabel yang mempengaruhi *political budget cycles* seperti perubahan pola pada struktur anggaran baik secara agregat maupun secara spesifik pada tahun-tahun Pemilu, terkonfirmasi dalam praktek penganggaran di Indonesia yang berkaitan dengan siklus Pemilu 2009 ataupun menjelang Pemilu 2014. Melihat perkembangan saat ini, yang menjadi perhatian tidak hanya *political budget cycles*, melainkan *political corruption cycle* atau siklus korupsi politik pada tahun-tahun Pemilu yang telah meningkat dengan ekstrim.

Masyarakat tidak saja dapat ditafsirkan sebagai satu kesatuan, tetapi juga perlu dibatasi mengingat perbedaan hakikat antara laki-laki dan perempuan. Seperti halnya keterwakilan perempuan sebagai salah satu syarat verifikasi faktual untuk menjadi peserta pemilu. UU No. 8 Tahun 2012 menegaskan setiap partai politik peserta pemilu harus memenuhi 30% keterwakilan perempuan. Kondisi ini patut diperjuangkan, mengingat praktik selama ini, pihak yang duduk baik di parlemen maupun pemerintah mayoritas diduduki oleh laki-laki. Apabila tidak diperjuangkan, hal ini akan berdampak negatif terhadap mandeknya aspirasi perempuan dalam hukum dan pemerintahan. Dan kondisi tersebut telah ditulis oleh Nindita Paramastuti dalam tulisannya yang berjudul: “Perempuan dan Korupsi: Pengalaman Perempuan Menghadapi Korupsi dalam Pemilu DPR RI 2009.”

Masih berhubungan dengan tema akuntabilitas keuangan politik, Didik Supriyanto dan Lia Wulandari dalam tulisan berjudul *Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Dana Kampanye*, menguraikan bahwa dana kampanye adalah salah satu hal penting dalam proses pemilu. Dana kampanye diperlukan oleh partai politik dan kandidatnya untuk dapat berkompetisi di dalam pemilu. Setiap partai politik, kandidat/calon legislatif tidak akan dapat bekerja secara maksimal dalam kampanye

tanpa adanya sokongan dana kampanye yang cukup. Kebutuhan untuk kampanye pemilu sangat beragam dan tidak terhingga, dengan kebutuhan yang tidak terhingga itu berakibat pada kebutuhan dana kampanye yang tidak terbatas.

Kebutuhan inilah yang kemudian mendorong partai politik dan para kandidat politisi yang ikut bertarung pada pemilu berbondong-bondong mencari dan mengumpulkan dana sebanyak-banyaknya sebagai modal untuk kampanye. Tidak sedikit di antara mereka yang pada akhirnya menghalalkan segala upaya dan cara untuk meraup dana demi melanggengkan tampuk kekuasaan mereka. Sayangnya undang-undang pemilu yang ada saat ini belum bisa menjangkau permasalahan itu.

Masih terkait kepemiluan, Ibnu Setyo dan Veri Junaidi dalam tulisannya *Politik Hukum Sistem Pemilu: Potret Partisipasi dan Keterbukaan Publik dalam Penyusunan UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD*, memaparkan bahwa partisipasi terdiri dari 2 (dua) bentuk yaitu formil dan materil. Formil dalam artian masyarakat diberi ruang menyalurkan aspirasinya, dan materil adalah aspirasi yang disampaikan tersebut digunakan sebagai pertimbangan dalam setiap pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dalam praktik, agenda partisipasi harus didorong dengan asas keterbukaan atau transparansi. Karena dengan adanya transparansi, partisipasi dapat “tumbuh” dengan aman.

August Mellaz dan Khoirunnisa dengan judul “Keserentakan Pemilu: Pelaksanaan Pemilukada Menuju Pemilu Nasional.” August Mellaz dan Khoirunnisa berpandangan bahwa Gagasan keserentakan pemilu, hendaknya diarahkan pada upaya-upaya yang dapat menjawab persoalan efektivitas pemerintahan. Efektivitas pemerintahan sendiri hendaknya dilihat baik di tingkat nasional dan tingkat lokal. Jika sistem pemilihan dapat didesain, sehingga memunculkan peta koalisi pemerintahan yang sebangun, baik nasional dan lokal, maka harapan atas efektivitas pemerintahan dapat diharapkan.

Jurnal ditutup dengan tulisan Arif Nur Alam yang dalam tulisannya berjudul “Menuntut Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Anggaran Komisi Pemilihan Umum untuk Pemilu 2014 yang Berintegritas”

menjelaskan dengan ragam akurasi data, bahwa KPU sebagai penyelenggara pemilu patut dikawal dalam pengelolaan anggaran. Pemikiran tersebut berawal dari polemik tidak adanya transparansi dan akuntabilitas yang baik. Sehingga timbul suatu kekhawatiran terhadap peluang terjadinya penyalahgunaan kewenangan.

Atas disusunnya Jurnal Pemilu dan Demokrasi edisi kelimaini, kami segenap jajaran redaksi mengucapkan selamat membaca dan semoga apa yang terkandung di dalamnya bisa memberi manfaat bagi penguatan kehidupan berdemokrasi di Indonesia.

Jakarta, Februari 2013

Redaksi

MEMBERANTAS ELECTORAL CORRUPTION¹

Oleh: **Hamdan Zoelva**²

ABSTRACT

Electoral corruption is a significant concern. The symptoms have penetrated all elections, including presidential elections, local elections, and legislative elections. The most significant preventive action that should be done is to promote transparency and accountability in the management of campaign funds. Campaign finance arrangements can begin by stating the following: the source of campaign funds, the form of campaign funds, the maximum contribution the various parties are allowed to contribute, the maximum amount of campaign expenditures, requirements concerning the identity of contributors and the origins of donations, accounting procedures whereby campaign funds must be separate from the books of receipts and expenditures for party non-campaign activities, recording of receipts in the form of money in a special account fund campaigns, mechanisms for reporting campaign receipts and expenditures, the requirements of the Public Accountant Office (KAP) which may be appointed by the Election Commission to audit receipts and expenditures of campaign funds, the mechanism of action of KAP, as well as audit procedures, restrictions, and sanctions.

Keywords: election corruption, transparency, accountability, campaign funds

1 Tulisan ini pernah disampaikan pada Seminar Nasional “Transparansi dan Fiskalisasi Keuangan Pemilu” di Centro de Convencito de Dili, Caicoli, Timor Leste pada tanggal 25 Februari 2012.

2 Hakim Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Pengajar Fakultas Hukum dan Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas As-Syafi'iyah, Jakarta, dan Guest Professor pada China University Political Science and Law, Beijing, China.

I. PENDAHULUAN

“Money is not sufficient, but is necessary for successful campaign. Money is necessary because campaign do have impact on election results and campaign cannot be run without it.”³

Dalam sebuah kompetisi politik, uang diakui memegang peranan penting yang dapat mempengaruhi hasil akhir kompetisi, meskipun bila hanya mengandalkan uang saja, tentu tidak akan cukup untuk memenangkan pemilu. Uang memperkuat pengaruh politik bagi mereka yang memilikinya atau mereka yang memiliki wewenang untuk mendistribusikannya.⁴ Aktivitas politik terutama kampanye pemilu memang memerlukan uang dan sumber daya yang tidak sedikit. Mahalnya biaya kampanye pemilu membuat seorang politisi dan partai politik harus memiliki banyak dana agar dapat keluar sebagai pemenang pemilu. Yang kemudian menjadi pertanyaan adalah *bagaimana dan dari mana dana kampanye (campaign financing) tersebut diperoleh?*

Tidak jarang untuk memenuhi kebutuhan dana kampanye tersebut politisi dan anggota partai politik mendapatkannya secara tidak legal misalnya melalui korupsi. Isu korupsi pemilu mencakup banyak aspek, antara lain seperti penggunaan sumber daya publik termasuk anggaran negara untuk pemilu, penyalahgunaan fasilitas jabatan, politik uang, dan suap dalam penentuan kandidat. Tulisan ini akan memfokuskan pada model pemberantasan pemilu, khususnya pengalaman Indonesia. Bentuk korupsi pemilu, antara lain banyak penyumbang (individu, perusahaan-perusahaan komersil, maupun pemegang kepentingan lainnya) yang tidak ingin identitas dan besaran nilai sumbangannya diketahui dan dipublikasikan kepada publik, padahal dengan menyumbang dana kepada partai atau kandidat, penyumbang akan memiliki akses untuk mempengaruhi kebijakan publik. Penyumbang dalam hal ini menginvestasikan sejumlah dana dengan

3 Ibrahim Z. Fahmy Badoh dan Abdullah Dahlan, *Korupsi Pemilu di Indonesia*, Cetakan Pertama, Indonesia Corruption Watch dengan dukungan Yayasan TIFA, Jakarta, 2010, hlm. 32.

4 *Ibid*, hlm. 33.

motivasi kepentingan tertentu yang mengharapkan keuntungan dan proteksi atas kepentingannya di kemudian hari. Sehingga pada akhirnya korupsi pemilu ini akan menyebabkan kandidat terpilih melakukan korupsi politik yang dilakukan secara berkesinambungan sebagai sebuah siklus.

Dari situlah isu transparansi dana kampanye menjadi sangat penting. Tuntutan transparansi dana kampanye didasari atas tujuan menghindari: (1) manipulasi dana publik untuk membiayai kampanye⁵, (2) mencegah dominasi satu atau dua partai politik atau calon yang memiliki dana yang besar dalam menyampaikan informasi perihal visi, misi dan program kepada pemilih sehingga mendorong terselenggaranya kompetisi yang *fair* dengan mengupayakan terwujudnya kesempatan yang sama antar kandidat, (3) Menghindari tunduknya pemenang pemilu kepada kepentingan donator, jangan sampai penyandang dana kampanye mendikte kebijakan yang akan diambil oleh partai politik yang memenangkan pemilihan umum dan calon terpilih dalam pengambilan keputusan di lembaga legislatif dan eksekutif⁶.

Mengingat besarnya potensi penyelewengan dana politik oleh politisi, maka penggunaan dana politik tersebut harus diatur dengan ketat. Indonesia sendiri, meskipun sudah melaksanakan pemilu sejak tahun 1955 (masa orde lama), namun baru melakukan pengaturan tentang dana kampanye pada tahun 1999 (UU No. 3 Tahun 1999 Tentang Pemilu). Makalah ini akan mengulas mengenai pengaturan tentang dana kampanye dalam peraturan perundang-undangan Indonesia sekarang ini, sebagai upaya untuk memberantas korupsi pemilu.

5 Ahsanul Minan, *Politik Hukum Pengaturan Dana Kampanye Partai Politik; Studi komparatif mengenai pengaruh perubahan konstalasi politik terhadap pengaturan tentang dana kampanye dalam pemilu tahun 1999, 2004, dan 2009*, diakses dari <http://www.ahsanulminan.webs.com/>.

6 Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, dan Topo Santoso, *Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Tata Politik Demokratis*, Partnership for Governance Reform Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 124.

II. KORUPSI PEMILU

Kata korupsi berasal dari bahasa latin *corruption* yang berarti kemerosotan moral, perilaku jahat, kebusukan atau kebobrokan (*moral decay, wicked behaviour, putridity or rottenness*).⁷ Korupsi merupakan permasalahan multi dimensional (politik, ekonomi, sosial, dan budaya). Dalam bidang politik, korupsi meliputi berbagai kejahatan dan perbuatan terlarang yang dilakukan oleh para pemimpin politik sebelum, selama dan setelah meninggalkan kantor.⁸ *Political corruption* sendiri melibatkan pembentuk undang-undang (raja, diktator, legislatif) yang berperan sebagai pembentuk peraturan dan standar-standar yang diberlakukan negara, para pejabat menerima suap atau dana untuk kepentingan politik dan pribadi mereka dan memberikan bantuan kepada pendukung mereka dengan mengorbankan kepentingan publik yang lebih besar.⁹ Korupsi pemilu merupakan bagian dari korupsi politik.

Istilah korupsi pemilu menjelaskan gejala korupsi pada pelaksanaan pemilu yang lahir dari berbagai macam kajian atas pelanggaran dalam pembiayaan kampanye yang dilakukan peserta pemilu, baik bagi mereka yang menyangang status *incumbent* maupun bagi peserta kampanye pemilu lainnya. Open Society Justice Initiative dalam bukunya, *Monitoring Election Campaign Finance* (2005) menjelaskan bahwa yang disebut sebagai korupsi pemilu adalah praktek pendanaan kampanye--baik penerimaan maupun pengeluaran--yang menciptakan hubungan koruptif antara penyumbang dan partai politik atau kandidat yang didukungnya maupun pola perilaku koruptif yang terjadi antara peserta pemilu dan *voters*.¹⁰

Kebutuhan dana politik untuk memenangkan pemilu dan memperoleh

7 *Corruption and Human Rights: Making the Connection*, International Council on Human Rights Policy, Versoix, Switzerland, 2009, hlm. 15.

8 Adrianus Meliala, *Menyingkap Kejahatan Keraf Putih*, Jakarta:Pustaka Sinar Harapan, , 1995, hlm. 33.

9 International Council on Human Rights Policy, *Op. Cit.*, hlm. 16.

10 Adnan Topan Husodo, *Mengantisipasi Maraknya Korupsi Pemilu*, data diakses dari <http://www.korantempo.com/korantempo/koran/2009/04/02/Opini/krn.20090402.16>.

kedudukan politik merupakan salah satu faktor pendorong dilakukannya korupsi pemilu oleh kandidat/politisi. Kebutuhan dana politik menjadi lebih besar bila menggunakan sistem daftar terbuka dengan banyak calon dalam satu daerah pemilihan (*open list multy members system*), karena politisi harus membina lebih banyak konstituen di daerah pemilihannya.¹¹ Kondisi ini memaksa para politisi untuk mengakumulasi modal (uang) untuk meraih kemenangan politik, bahkan secara tidak terpuji, karena secara umum mereka yang memiliki modal dan keuangan yang kuat memperoleh kesempatan lebih baik untuk membiayai pemenangan politik melalui sarana media masa dalam bentuk iklan, pemberitaan, dan bentuk publikasi lainnya, mereka yang kuat pula lah yang memiliki kemampuan lebih untuk menata organisasi pemenangan dan mobilisasi masa. Korupsi merupakan cara termudah untuk mendapatkan dana kampanye dalam jumlah yang besar.

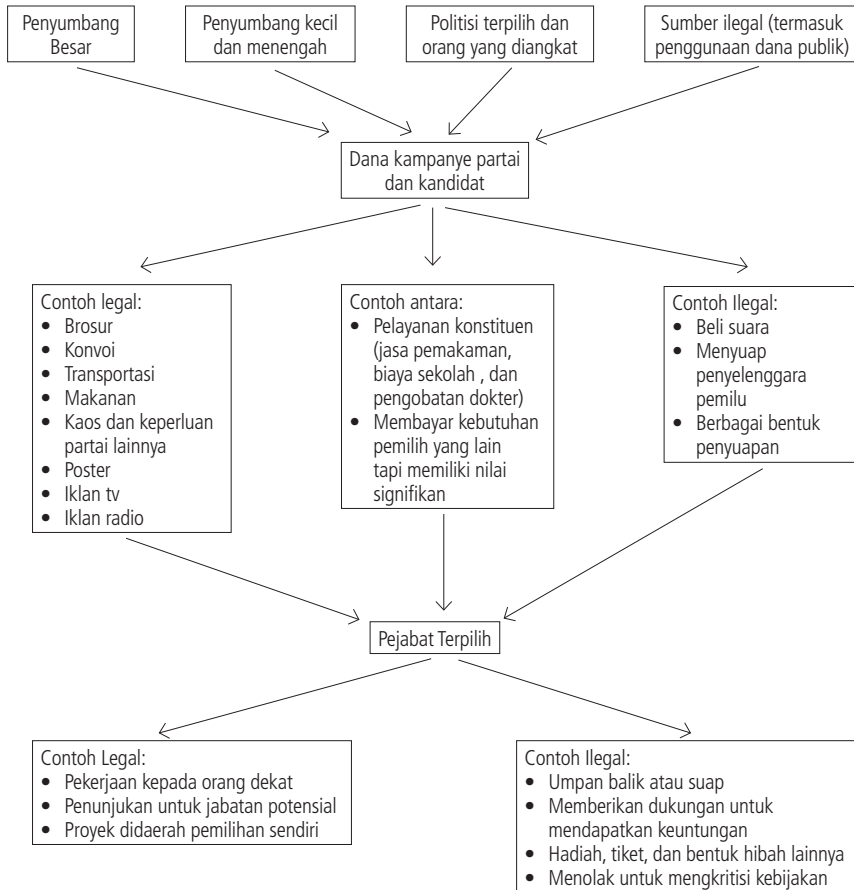
Dalam praktiknya, korupsi pemilu terdiri atas tiga bentuk.¹² Pertama, penerimaan dana kampanye yang berasal dari sumber-sumber yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan maupun yang secara universal merupakan sesuatu yang secara nyata-nyata dianggap tidak boleh, karena menciptakan hubungan koruptif antara yang disumbang dan donatur, dimana dikemudian hari donatur tersebut mendapatkan keuntungan berupa misalnya konsesi, kontrak-kontrak pemerintah, maupun keistimewaan kebijakan publik akan berpihak kepada para penyumbang gelap tersebut. Kedua, penyalahgunaan fasilitas negara dan jabatan untuk keperluan atau tujuan kampanye (*abuse of power*) misalnya menggunakan kendaraan dinas untuk keperluan kampanye, mengerahkan pegawai negeri sipil atau bawahan (camat, lurah, pamong desa) untuk mendukung peserta pemilu tertentu, menyusun program populis seperti pembagian uang tunai kepada kelompok masyarakat tertentu pada menjelang dan saat kampanye hingga penggunaan dana APBD/APBN untuk pembiayaan kampanye. Bentuk terakhir dari korupsi pemilu adalah pembelian suara atau politik uang (*money politics*), yaitu bentuk ilegal

11 Lihat tulisan Harun Husein, *Melacak Relasi Korupsi dengan Sistem Pemilu*, Harian Republika tanggal 18 Oktober 2011, hlm. 24.

12 *Ibid.*

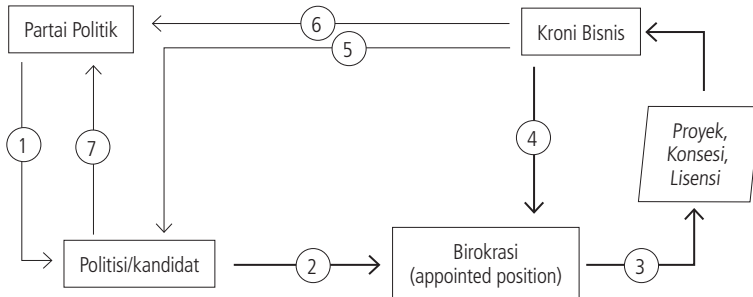
dari pengeluaran dana kampanye peserta pemilu yang digunakan untuk membeli suara pemilih maupun mempengaruhi penyelenggara pemilu untuk memanipulasi hasil pemilu.

Tabel I¹³



Korupsi pemilu sendiri perlu dilihat sebagai sebuah siklus yang berkesinambungan, hal tersebut dapat dilihat dari bagan di bawah ini.

13 ICW, *Dana KampanyePemilikada*, data diakses dari kpujakarta.files.wordpress.com.

Tabel II¹⁴

Keterangan:

1. Nominasi, 2. Politisasi Birokrasi, 3. Kontrak, konsesi, lisensi, 4. Suap, kickback, 5. Sumbangan pemilu (suap), 6. Sumbangan pemilu (candidacy buying), 7. Setoran ke partai.

Mengingat besarnya potensi penyelewengan dana politik oleh politisi, maka dana politik tersebut harus diatur dengan ketat, baik penerimaan maupun pengeluarannya. Oleh karenanya transparansi dalam masalah pendanaan politik baik dalam hal penerimaan maupun pengeluaran merupakan syarat mutlak agar korupsi dapat dideteksi dan diminimalisir.

III. PERLUNYA PENGATURAN PENDANAAN KAMPANYE

Selain untuk mendeteksi adanya korupsi, sekurang-kurangnya terdapat tiga tujuan perlunya pengaturan secara rinci mengenai penerimaan dan pengeluaran dana kampanye pemilihan umum dalam UU Pemilu¹⁵. Pertama, pengaturan dana kampanye dimaksudkan untuk mencegah dominasi satu atau dua partai politik atau calon yang memiliki dana yang besar dalam menyampaikan informasi perihal visi, misi dan program kepada pemilih

14 ICW, *Dana Kampanye Pemilu*, data diakses dari kpujakarta.files.wordpress.com.

15 Ahsanul Minan, *Politik Hukum Pengaturan Dana Kampanye Partai Politik; Studi komparatif mengenai pengaruh perubahan konstalasi politik terhadap pengaturan tentang dana kampanye dalam pemilu tahun 1999, 2004, dan 2009*, diakses dari <http://www.ahsanulminan.webs.com/>. Lihat juga Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, dan Topo Santoso, *Perekayasa Sistem Pemilu untuk Tata Politik Demokratis*, Partnership for Governance Reform Indonesia, Jakarta, 2008, hlm. 123.

sehingga terdapat jaminan bahwa sumber informasi mengenai partai dan calon yang diberikan kepada pemilih adalah beragam dan mendorong terselenggaranya kompetisi yang *fair* dengan mengupayakan terwujudnya kesempatan yang sama antar kandidat. Kedua pengaturan dana kampanye berkaitan dengan upaya mencegah jangan sampai penyandang dana kampanye mendikte kebijakan yang akan diambil oleh partai politik yang memenangkan pemilihan umum dan calon terpilih dalam pengambilan keputusan di lembaga legislatif dan eksekutif sehingga terdapat jaminan agar partai politik yang memenangkan kursi dan calon terpilih lebih memperhatikan aspirasi dan kepentingan konstituen atau daerah pemilihan yang diwakilinya dalam membuat dan melaksanakan keputusan di lembaga legislatif dan eksekutif. Ketiga menghindari manipulasi dana publik untuk membiayai kampanye.

Pengaturan dana kampanye dilandasi dengan prinsip transparansi dan keadilan yang pengaturannya meliputi antara lain sumber dana kampanye, wujud dana kampanye, batas maksimal sumbangan dari berbagai pihak yang diizinkan memberikan sumbangan, jumlah maksimal pengeluaran kampanye, persyaratan tentang identitas penyumbang dan asal-usul sumbangan, tata cara pembukuan dana kampanye yang harus terpisah dari pembukuan penerimaan dan pengeluaran partai untuk kegiatan nonkampanye, pencatatan penerimaan dalam bentuk uang pada rekening khusus dana kampanye, mekanisme pelaporan penerimaan dan pengeluaran kampanye, persyaratan Kantor Akuntan Publik (KAP) yang dapat ditunjuk oleh Komisi Pemilihan Umum untuk mengaudit laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye, mekanisme kerja KAP, prosedur audit, larangan, dan sanksi.¹⁶

Australia sebagai contoh lebih mengedepankan transparansi dalam pengaturan dana kampanye. Karena itu partai politik atau calon dapat menerima dana kampanye dari siapa saja, berapapun besarnya, dan berapapun jumlah pengeluarannya sepanjang semua penerimaan dan pengeluaran itu diumumkan kepada publik melalui KPU Australia (dengan mengisi formulir yang sudah disediakan). Amerika Serikat pada pihak lain mengedepankan transparansi dan keadilan dalam pengaturan dana

16 Ramlan Surbakti dkk, *Ibid*, hlm. 124.

kampanye. Karena itu, calon tidak saja diberi hak untuk memilih sumber dana kampanye (menerima dari negara sesuai dengan jumlah dana kampanye yang dihimpun, atau, sepenuhnya berasal dari upaya sendiri) tetapi juga diwajibkan mematuhi batas maksimal sumbangan dan batas maksimal jumlah pengeluaran.¹⁷

IV. PENGATURAN DANA KAMPANYE DI INDONESIA

Indonesia telah melaksanakan pemilu sebanyak sembilan kali, namun pengaturan mengenai dana kampanye baru dilakukan pada tahun 1999 yaitu dalam Pasal 48 dan Pasal 49 UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Dalam ketentuan tersebut ini, dana kampanye dapat berasal dari kas pemerintah disamping dari kas partai politik dan sumbangan pihak ketiga. Dalam perkembangannya, pengaturan tentang dana kampanye pemilu mengalami perubahan setiap kali pemilu akan dilaksanakan. Pengaturan tentang dana kampanye pemilu selanjutnya diatur dalam UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD, dan UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Pengaturan dana kampanye dalam undang-undang tersebut menjadi lebih detail dengan mencantumkan batasan maksimal sumbangan dana kampanye. Sekarang ini pengaturan tentang dana kampanye pemilu dapat ditemukan dalam Pasal 129 sampai dengan Pasal 140 UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD dan Pasal 94 sampai dengan Pasal 103 UU No. 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang mengatur batasan maksimal sumbangan, perincian pihak-pihak yang dilarang memberikan sumbangan, waktu penyampaian laporan dana kampanye, dan sanksi atas pelanggaran dana kampanye.

Perbandingan pengaturan dana kampanye dalam beberapa peraturan perundang-undangan di Indonesia dari masa ke masa dapat dilihat dalam

¹⁷ *Ibid.*

tabel di bawah ini:

Tabel III¹⁸

PENGATUR-AN	UU NO. 3 TAHUN 1999	UU NO. 12 TAHUN 2003 (PILEG)	UU NO. 23 TAHUN 2003 (PILPRES)	UU NO. 10 TAHUN 2008 (PILEG)	UU NO. 42 TAHUN 2008 (PILPRES)
Pengaturan tentang sumber dana kampanye	1. Partai politik 2. Pemerintah baik dari APBN maupun APBD 3. Pihak lain yang tidak mengikat, yang mencakup badan swasta, yayasan, perusahaan dan perseorangan	1. Anggota dan 2. Pengurus parpol termasuk calon anggota legislative 3. Sumbangan dari pihak lain yang meliputi perorangan atau badan hukum swasta	a. Pasangan Calon; b. Partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mencalonkan; c. Sumbangan pihak-pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta.	a. Partai politik; b. Calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari partai politik yang bersangkutan; dan c. Sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain	1. Pasangan calon 2. Partai politik pengusung 3. Pihak lain berupa sumbangan yang tidak mengikat, yang dapat berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan hukum non pemerintah
Pengaturan tentang batasan sumbangan	Batas dana kampanye yang dapat diterima oleh Partai Politik Peserta Pemilu ditetapkan oleh KPU	1. Sumbangan dari perseorangan maks Rp. 100 juta 2. Sumbangan dari badan hukum maks Rp. 750 juta.	1. Sumbangan dari perseorangan maks Rp. 100 juta 2. Sumbangan dari badan hukum maks Rp. 750 juta	1. Sumbangan dari perseorangan maks Rp. 1 milyar 2. Sumbangan dari badan hukum maks Rp. 5 milyar	1. Sumbangan dari perseorangan maks Rp. 1 milyar 2. Sumbangan dari badan hukum maks Rp. 5 milyar
Pengaturan tentang laporan dana kampanye	Dana Kampanye Pemilihan Umum diaudit oleh Akuntan Publik, dan hasilnya dilaporkan oleh Partai Politik Peserta Pemilihan Umum kepada KPU 15 hari sebelum hari pemungutan suara dan 25 hari sesudah hari pemungutan suara	1. Jumlah sumbangan lebih dari Rp 5 juta wajib dilaporkan kepada KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten/ Kota mengenai bentuk, jumlah sumbangan, dan identitas lengkap pemberi sumbangan.	1. Jumlah sumbangan lebih dari Rp 5 juta wajib dilaporkan kepada KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten/ Kota mengenai bentuk, jumlah sumbangan, dan identitas lengkap pemberi sumbangan	Laporan dana kampanye Partai Politik dan DPD Peserta Pemilu yang meliputi penerimaan dan pengeluaran disampaikan kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk oleh KPU paling lama 15 hari sesudah hari/ tanggal pemungutan suara.	1. Pasangan Calon dan tim Kampanye di tingkat pusat melaporkan penerimaan dana Kampanye kepada KPU 1 hari sebelum dimulai Kampanye dan 1 hari setelah berakhirnya Kampanye yang memuat

18 Ahsanul Minan, *Politik Hukum Pengaturan Dana Kampanye Partai Politik; Studi komparatif mengenai pengaruh perubahan konstalasi politik terhadap pengaturan tentang dana kampanye dalam pemilu tahun 1999, 2004, dan 2009*, diakses dari <http://www.ahsanulminan.webs.com/> dengan beberapa penyesuaian.

PENGATUR-AN	UU NO. 3 TAHUN 1999	UU NO. 12 TAHUN 2003 (PILEG)	UU NO. 23 TAHUN 2003 (PILPRES)	UU 10 NO. TAHUN 2008 (PILEG)	UU NO. 42 TAHUN 2008 (PILPRES)
		2. KPU/KPU Provinsi/KPU Kabupaten/Kota mengumumkan laporan sumbangan kepada masyarakat melalui media massa.	2. Laporan sumbangan dana kampanye, disampaikan oleh Pasangan Calon kepada KPU satu hari sebelum masa kampanye dimulai dan satu hari sesudah masa kampanye berakhir. 3. KPU mengumumkan melalui media massa laporan sumbangan dana kampanye setiap Pasangan Calon kepada masyarakat satu hari setelah menerima laporan dari Pasangan Calon 4. Laporan dana kampanye diserahkan kepada KPU paling lambat 3 hari setelah hari pemungutan suara.		nama atau identitas penyumbang, alamat, dan nomor telepon yang dapat dihubungi. 2. KPU mengumumkan laporan penerimaan dana Kampanye setiap Pasangan Calon kepada masyarakat melalui media massa 1 (satu) hari setelah menerima laporan dana Kampanye dari Pasangan Calon 34. 3. Laporan penggunaan dana kampanye disampaikan oleh pasangan calon kepada KPU paling lama 14 hari sejak berakhirnya masa Kampanye
Audit laporan dana kampanye		Seluruh laporan dana kampanye peserta Pemilu, baik penerimaan maupun pengeluaran, wajib diserahkan kepada akuntan publik terdaftar selambat-lambatnya 60 hari sesudah hari pemungutan suara	1. KPU wajib menyerahkan laporan dana kampanye kepada kantor akuntan publik selambat-lambatnya 2 hari setelah KPU menerima laporan dana kampanye dari Pasangan Calon.	1. Kantor akuntan publik menyampaikan hasil audit kepada KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota paling lama 30 hari sejak diterimanya laporan.	1. KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota menyampaikan laporan penerimaan dan penggunaan dana Kampanye yang diterima dari Pasangan Calon dan tim Kampanye kepada kantor

PENGATUR-AN	UU NO. 3 TAHUN 1999	UU NO. 12 TAHUN 2003 (PILEG)	UU NO. 23 TAHUN 2003 (PILPRES)	UU 10 NO. TAHUN 2008 (PILEG)	UU NO. 42 TAHUN 2008 (PILPRES)
		<p>2. Kantor akuntan publik wajib menyelesaikan audit selambat-lambatnya 15 hari setelah diterimanya laporan dana kampanye dari KPU.</p> <p>3. Hasil audit diumumkan oleh KPU selambat-lambatnya 3 (tiga) hari setelah KPU menerima laporan hasil audit dari kantor akuntan publik.</p> <p>4. Laporan dana kampanye yang diterima KPU wajib dipelihara dan terbuka untuk umum</p>		<p>2. KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/ kota memberitahukan hasil audit dana kampanye Peserta Pemilu masing-masing kepada Peserta Pemilu paling lama 7 hari setelah KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/ kota menerima hasil audit dari kantor akuntan publik.</p> <p>3. KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/ kota mengumumkan hasil pemeriksaan dana kampanye kepada publik paling lambat 10 hari setelah diterimanya laporan hasil pemeriksaan</p>	<p>akuntan publik yang ditunjuk paling lama 7 hari sejak diterimanya laporan.</p> <p>2. Kantor akuntan publik menyampaikan hasil audit kepada KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota paling lama 45 hari sejak diterimanya laporan.</p> <p>3. KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/ kota memberitahukan hasil audit dana Kampanye kepada masing-masing Pasangan Calon dan tim Kampanye paling lama 7 hari setelah KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/ kota menerima hasil audit dari kantor akuntan publik.</p> <p>4. KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/ kota mengumumkan hasil audit dana Kampanye kepada masyarakat paling lama 10 hari setelah diterimanya laporan hasil audit dari kantor akuntan publik</p>

PENGATUR-AN	UU NO. 3 TAHUN 1999	UU NO. 12 TAHUN 2003 (PILEG)	UU NO. 23 TAHUN 2003 (PILPRES)	UU 10 NO. TAHUN 2008 (PILEG)	UU NO. 42 TAHUN 2008 (PILPRES)
Pengaturan tentang sanksi	<p>1. Pelanggaran terhadap ketentuan tentang sumber penerimaan dana kampanye dan batasan dana kampanye, diancam dengan hukuman administratif berupa:</p> <p>a. Penghentian pemberian anggaran dari APBN dan APBD</p> <p>b. Dilarang mengikuti pemilu berikutnya</p> <p>c. pembekuan atau pembubaran partai politik oleh Mahkamah Agung</p> <p>2. setiap orang yang memberikan sumbangan dana kampanye melebihi batas yang ditentukan diancam dengan hukuman penjara paling lama 3 bulan atau denda paling banyak 10 juta</p>	<p>1. Setiap orang yang member atau menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan diancam dengan hukuman penjara paling sedikit 4 bulan dan paling lama 24 bulan dan/ atau denda paling sedikit 200 juta dan paling banyak 1 milyar</p> <p>2. Setiap orang yang dengan sengaja menerima atau memberi dana kampanye dari atau kepada pihak-pihak yang dilarang, diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 bulan atau paling lama 24 bulan dan/ atau denda paling sedikit 200 juta atau paling banyak 1 miliar.</p> <p>3. Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar dalam laporan dana kampanye Pemilu, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2</p>	<p>1. Pasangan calon yang melanggar ketentuan tentang larangan menerima sumbangan dari pihak yang dilarang, dikeneakan sanksi administratif berupa pembatalan sebagai peserta pemilu.</p> <p>2. Setiap orang yang memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan diancam hukuman penjara paling sedikit 4 bulan dan paling lama 24 bulan dan/ atau denda paling sedikit 200 juta dan paling banyak 1 milyar</p> <p>3. Setiap orang yang dengan sengaja menerima atau memberi dana kampanye dari atau kepada pihak-pihak yang dilarang, diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 bulan atau paling lama 24 bulan dan/ atau denda</p>	<p>1. Partai politik dan calon anggota DPD yang tidak menyampaikan laporan awal dana kampanye pada waktu yang ditentukan dikenai sanksi berupa pembatalan sebagai peserta pemilu di wilayah yang bersangkutan</p> <p>2. Partai politik dan calon anggota DPD yang tidak menyampaikan laporan penerimaan dan penggunaan dana kampanye pada waktu yang ditentukan kepada akuntan public yang ditunjuk KPU dikenakan sanksi berupa tidak ditetapkannya calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kab/Kota, DPD yang bersangkutan.</p> <p>3. Setiap orang yang memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 bulan dan paling lama 24 bulan dan denda paling</p>	<p>1. Setiap orang yang memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 bulan dan paling lama 24 bulan dan denda paling sedikit 1 miliar dan paling banyak 5 miliar</p> <p>2. Pelaksana Kampanye yang menerima dan tidak mencatatkan dana Kampanye berupa uang dalam pembukuan khusus dana Kampanye dan/atau tidak menempatkannya pada rekening khusus dana Kampanye Pasangan Calon, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 bulan dan paling lama 48 bulan dan denda sebanyak tiga kali dari jumlah sumbangan yang diterima</p> <p>3. Pelaksana Kampanye yang menerima dan tidak mencatatkan berupa barang atau jasa dalam pembukuan</p>

PENGATUR-AN	UU NO. 3 TAHUN 1999	UU NO. 12 TAHUN 2003 (PILEG)	UU NO. 23 TAHUN 2003 (PILPRES)	UU 10 NO. TAHUN 2008 (PILEG)	UU NO. 42 TAHUN 2008 (PILPRES)
		<p>bulan atau paling lama 12 bulan dan/ atau denda paling sedikit 1 juta atau paling banyak 10 juta</p>	<p>paling sedikit 200 juta atau paling banyak 1 miliar.</p> <p>4. Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar dalam laporan dana kampanye Pemilu, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 bulan atau paling lama 12 bulan dan/ atau denda paling sedikit 1 juta atau paling banyak 10 juta</p>	<p>sedikit 1 miliar dan paling banyak 5 miliar</p> <p>4. Peserta pemilu yang terbukti menerima sumbangan dan/atau bantuan dari pihak-pihak yang dilarang, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 bulan dan paling lama 36 bulan dan denda paling sedikit 12 juta dan paling banyak 36 juta</p>	<p>khusus dana Kampanye, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 bulan dan paling lama 48 bulan dan denda sebanyak tiga kali dari jumlah sumbangan yang diterima.</p> <p>4. Pasangan Calon yang menerima sumbangan dari pihak yang dilarang dan tidak melaporkan kepada KPU dan/atau tidak menyetorkan ke kas negara, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 bulan dan paling lama 48 bulan dan denda sebanyak tiga kali dari jumlah sumbangan yang diterima.</p> <p>5. Pelaksana Kampanye yang menggunakan dana dari sumbangan yang dilarang dan/atau tidak melaporkan dan/atau tidak menyetorkan ke kas negara sesuai batas waktu yang ditentukan,</p>

PENGATUR-AN	UU NO. 3 TAHUN 1999	UU NO. 12 TAHUN 2003 (PILEG)	UU NO. 23 TAHUN 2003 (PILPRES)	UU 10 NO. TAHUN 2008 (PILEG)	UU NO. 42 TAHUN 2008 (PILPRES)
					<p>dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 bulan dan paling lama 24 bulan dan denda sebanyak tiga kali dari jumlah sumbangan yang diterima.</p> <p>6. Setiap orang yang melanggar larangan menggunakan anggaran, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 bulan dan paling lama 36 bulan dan denda paling sedikit 100 juta dan paling banyak 1 miliar</p>

Dari tabel di atas, nampak bahwa mekanisme kontrol dana pemilu dilakukan melalui pembatasan sumber dana serta identitas penyumbang, pembatasan besarnya sumbangan, laporan dan audit dana kampanye, serta sanksi atas pelanggaran.

Dalam UU Partai Politik di Indonesia, tidak diatur mengenai pembatasan jumlah maksimal sumbangan dari anggota partai politik, yang dibatasi hanya sumbangan dari perorangan bukan anggota partai politik, yaitu hanya dapat menyumbang maksimal 1 miliar rupiah per orang dalam waktu satu tahun anggaran, dan sumbangan dari perusahaan dan/atau badan usaha, yaitu hanya dapat menyumbang maksimal 4 miliar rupiah per badan usaha dalam waktu satu tahun anggaran, tanpa membatasi jumlah orang atau badan usaha yang boleh menyumbang. Dalam undang-undang ini partai politik berkewajiban membuat pembukuan, memelihara daftar

penyumbang dan jumlah sumbangan yang diterima, serta terbuka kepada masyarakat dan menyampaikan laporan pertanggung jawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan yang bersumber dari dana bantuan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah secara berkala 1 (satu) tahun sekali kepada Pemerintah setelah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan(BPK).

V. PENGATURAN DANA KAMPANYE PEMILIHAN PRESIDEN

Pengaturan lebih lanjut mengenai pelaporan dana kampanye pada Pemilu yang diselenggarakan tahun 2009 dapat ditemukan dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 50 Tahun 2009 Tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye Peserta Pemilihan Umum Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009. Menurut peraturan tersebut, dana kampanye pemilu Presiden dan Wakil Presiden, bersumber dari: a. pasangan calon yang bersangkutan; b. partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon; dan c. pihak lain baik perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha non pemerintah.¹⁹

Dana kampanye pasangan calon yang berasal dari pihak lain perseorangan, nilainya tidak boleh melebihi dari Rp. 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah)²⁰, sedangkan dana kampanye pasangan calon yang berasal dari pihak lain kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha non pemerintah, nilainya tidak boleh melebihi dari Rp. 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah)²¹. Dana kampanye pasangan calon yang berasal dari pihak lain tersebut bersifat kumulatif, yang berarti sumbangan dari satu orang atau satu kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha non pemerintah

19 Lihat Pasal 6 Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 50 Tahun 2009. Pasal selanjutnya menyatakan bahwa dana kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dapat berupa uang, barang dan/atau jasa yang dicatat berdasarkan harga pasar yang wajar pada saat sumbangan itu diterima [Pasal 7 ayat (1) dan (3)].

20 Lihat Pasal 10 ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 50 Tahun 2009.

21 Lihat Pasal 10 ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 50 Tahun 2009.

dikumulatifkan sehingga total jumlah sumbangan tersebut tidak melebihi satu milyar rupiah bagi perorangan atau melebihi lima milyar rupiah bagi kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha non pemerintah.²²Pemberi sumbangan dana kampanye pasangan calon tersebut harus mencantumkan identitas yang jelas, yaitu²³:

1. perseorangan, dengan mencantumkan nama dan alamat yang dibuktikan dengan fotokopi Kartu Tanda Penduduk (KTP) atau identitas lain yang sah, dan fotokopi Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP); dan
2. kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha non pemerintah, melampirkan akte pendirian kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha non pemerintah serta fotokopi NPWP.

Dana kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang berupa uang, wajib dicatat dalam pembukuan khusus dana kampanye dan ditempatkan pada rekening khusus dana kampanye pasangan calon pada Bank²⁴ yang disampaikan dan/atau didaftarkan kepada KPU paling lambat 7 (tujuh) hari setelah pasangan calon ditetapkan sebagai peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden oleh KPU²⁵.

Pasangan Calon dan Tim Kampanye Nasional/Tim Kampanye Provinsi/Tim Kampanye Kota dilarang menerima sumbangan pihak lain 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 desa²⁶, Pasangan Calon dan/atau pelaksana kampanye yang menerima sumbangan dari pihak lain a. tidak dibenarkan menggunakan dana tersebut; b. wajib melaporkan kepada KPU; dan c. menyerahkan sumbangan tersebut kepada Kas Negara paling

22 Lihat Pasal 10 ayat (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 50 Tahun 2009.

23 Lihat Pasal 11 ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 50 Tahun 2009.

24 Lihat Pasal 8 ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 50 Tahun 2009.

25 Lihat Pasal 8 ayat (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 50 Tahun 2009.

26 Lihat Pasal 12 ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 50 Tahun 2009.

lambat tanggal 14 (empat belas) hari setelah masa kampanye berakhir.²⁷

Pembukuan dana kampanye pasangan calon dimulai sejak 3 (tiga) hari setelah pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden ditetapkan sebagai peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan ditutup 7 (tujuh) hari sebelum penyampaian Laporan Penerimaan dan Penggunaan Dana Kampanye (LPPDK) kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU.²⁸ Pembukuan dana kampanye termasuk semua kontrak dan pengeluaran yang dilakukan sebelum masa yang diatur dalam Undang-Undang, tetapi pelaksanaan dan penggunaannya dilakukan pada saat kampanye, yaitu 3 (tiga) hari setelah KPU menetapkan nama-nama pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sampai dengan dimulainya masa tenang.²⁹

Pasangan calon dan Tim Kampanye Nasional melaporkan penerimaan dana kampanye kepada KPU 1 (satu) hari sebelum dimulainya kampanye dan 1 (satu) hari setelah berakhirnya kampanye.³⁰ KPU mengumumkan laporan penerimaan dana kampanye kepada masyarakat melalui media massa 1 (satu) hari setelah menerima laporan penerimaan pasangan calon.³¹ Sedangkan laporan penggunaan dana kampanye kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari setelah berakhirnya masa kampanye.³² Laporan tersebut disampaikan kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya laporan tersebut.³³

Pelanggaran terhadap jumlah maksimal pemberian dana kampanye dikenai sanksi dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam)

27 Lihat Pasal 13 Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 50 Tahun 2009.

28 Lihat Pasal 14 ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 50 Tahun 2009.

29 Lihat Pasal 14 ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 50 Tahun 2009.

30 Lihat Pasal 15 ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 50 Tahun 2009.

31 Lihat Pasal 15 ayat (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 50 Tahun 2009.

32 Lihat Pasal 16 ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 50 Tahun 2009. Dalam hal TKD menyusun LPPDK di tingkat daerah, TKD wajib menyampaikan LPPDK di tingkat daerah kepada KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota sesuai tingkatannya, paling lama 14 (empat belas) hari setelah berakhirnya masa kampanye sebagaimana tercantum dalam Pasal 16 ayat (3) Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 50 Tahun 2009.

33 Lihat Pasal 17 ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 50 Tahun 2009.

bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000,- (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 5.000.000.000,- (lima miliar rupiah) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 220 UU No. 48 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.³⁴ sedangkan pelaksana kampanye yang menerima dan tidak mencatatkan dana kampanye berupa uang dalam pembukuan khusus dana kampanye dan/atau tidak menempatkannya pada rekening khusus dana kampanye pasangan calon dikenai sanksi dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 48 (empat puluh delapan) bulan dan denda sebanyak tiga kali dari jumlah sumbangan yang diterima sebagaimana dimaksud dalam Pasal 221 ayat (1) UU No. 48 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden³⁵, sedangkan pelaksana kampanye yang menerima dan tidak mencatatkan berupa barang atau jasa dalam pembukuan khusus dana kampanye dikenai sanksi dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 48 (empat puluh delapan) bulan dan denda sebanyak tiga kali dari jumlah sumbangan yang diterima sebagaimana dimaksud dalam Pasal 221 ayat (2) UU No. 48 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden³⁶.

VI. PENGATURAN DANA KAMPANYE PEMILIHAN KEPALA DAERAH³⁷

Dana kampanye pemilihan umum kepala daerah diperoleh dari pasangan calon yang bersangkutan, partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan, dan/atau sumbangan pihak-pihak lain yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta, serta dapat berupa uang, barang, dan/ atau jasa. Dalam Undang-Undang tersebut, pasangan

34 Lihat Pasal 28 Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 50 Tahun 2009.

35 Lihat Pasal 29 ayat (1) Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 50 Tahun 2009.

36 Lihat Pasal 29 ayat (2) Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 50 Tahun 2009.

37 Lihat Undang-Undang Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008.

calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah wajib memiliki rekening khusus dana kampanye pasangan calon dan didaftarkan kepada Komisi Pemilihan Umum Provinsi atau Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.

Sumbangan dana kampanye yang berasal dari perseorangan dilarang melebihi Rp. 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah) sedangkan yang berasal dari badan hukum swasta dilarang melebihi Rp. 350.000.000,- (tiga ratus lima puluh juta rupiah). Undang-Undang tersebut kemudian mewajibkan pelaporan atas sumbangan dana kampanye yang berasal dari pihak-pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta serta sumbangan yang jumlahnya lebih dari Rp. 2.5000.000,- (dua juta lima ratus ribu rupiah) baik dalam bentuk uang dan/atau barang disampaikan oleh pasangan calon kepada Komisi Pemilihan Umum Provinsi atau Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota. Pelanggaran atas ketentuan tersebut diancam dengan pidana penjara paling singkat 1 (satu) bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah).

Dana kampanye yang digunakan oleh pasangan calon/tim kampanye wajib di laporkan kepada Komisi Pemilihan Umum Provinsi atau Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota paling lambat 3 (tiga) hari setelah hari pemungutan suara. Lebih lanjut Komisi Pemilihan Umum Provinsi atau Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota wajib menyerahkan laporan dana kampanye kepada kantor akuntan publik paling lambat 2 (dua) hari sejak menerima laporan dana kampanye dari pasangan calon. Kantor Akuntan Publik tersebut wajib menyelesaikan audit paling lama 15 (lima belas) setelah menerima laporan dana kampanye dari Komisi Pemilihan Umum Provinsi atau Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota.

VII. KELEMAHAN PENGATURAN DANA KAMPANYE DAN POLA KORUPSI PEMILU

Pola-pola korupsi pemilu yang terjadi di Indonesia mengalami perbedaan dari tahun ke tahun. Pada masa Pemilu 1992 korupsi pemilu

lebih mengarah pada *administrative corruption* dengan melakukan manipulasi perhitungan suara yang dilakukan pelaksana pemilu mulai dari petugas KPPS di Tempat Pemungutan Suara sampai petugas di Lembaga Pemilihan Umum.³⁸ Modus lain yang kerap dilakukan selain manipulasi hasil perhitungan suara, adalah intimidasi terhadap pemilih untuk memilih Golkar yang dilakukan baik oleh birokrasi maupun aparat keamanan. Selain itu penghalangan pemilih dengan tidak diberikannya kartu pemilih dan pelibatan pejabat struktural seringkali dilakukan.³⁹

Pada pemilu 1999 pola korupsi yang dilakukan adalah *vote buying* dengan memberikan uang secara langsung (biaya partisipasi dalam kegiatan kampanye atau ongkos politik). Modus kedua dengan menjanjikan pemberian dana maupun bahan makanan atau beras, gula, minyak goreng, dan lain-lain (sembako) dan barang bila memilih partai tertentu. Cara lain adalah dengan melakukan *pork-barell* menggunakan fasilitas kredit dan pemutihan kredit oleh departemen tertentu atau dengan menggunakan proyek dana sosial pemerintah guna meraih simpati dan dukungan masyarakat. Selain itu lembaga keagamaan pun dipergunakan untuk membeli pengaruh lokal. Pemberian bantuan infrastruktur pun menjadi sering dilakukan menjelang pemilu.⁴⁰

Pola-pola korupsi pemilu yang disebutkan diatas salah satunya disebabkan oleh lemahnya pengaturan dana kampanye pemilu tahun 2009 seperti:

1. Tidak adanya keharusan melaporkan sumbangan yang diterima dalam jumlah tertentu sebagaimana dianut dalam UU No. 12 Tahun 2003 dan UU 32 Tahun 2004;
2. Tidak adanya batasan sumbangan maksimal yang dapat diterima partai politik sehingga dana partai politik untuk kampanye tidak terkontrol;
3. Tidak adanya batasan sumbangan pasangan calon pemilu dari pihak internal, sehingga sumbangan yang berasal dari dan pasangan calon menjadi tidak terkontrol;

38 Ibrahim Z. Fahmy Badoh dan Abdullah Dahlan, *Op. Cit.*, hlm. 62.

39 *Ibid.*

40 *Ibid*, hlm 64.

4. Tidak adanya pengawasan dan jaminan bahwa pencatatan hanya dilakukan dalam satu rekening khusus dana kampanye yang telah didaftarkan;
5. Tidak adanya kejelasan mengenai publikasi hasil audit;
6. Tidak adanya ketentuan yang mengatur tentang tindak lanjut hasil audit;
7. Tidak adanya ketentuan mengenai sumbangan langsung berupa barang dan jasa (termasuk iklan politik melalui media).

VIII. PENYELESAIAN PERSELISIHAN HASIL PEMILU MAHKAMAH KONSTITUSI

Tidak ada perkara spesifik mengenai dana pemilu yang diadili oleh Mahkamah Konstitusi, karena wewenang Mahkamah Konstitusi hanya memutuskan hasil akhir pemilu. Namun seperti kenyataan yang ditemukan dalam perkara di Mahkamah Konstitusi menunjukkan bahwa pelaksanaan pemilihan diwarnai oleh berbagai pelanggaran dan penyimpangan yang dilakukan baik oleh aparat pemerintah, penyelenggara pemilu, maupun para kandidat/peserta pemilu itu sendiri, termasuk terkait dengan dana pemilu.

Secara umum pelanggaran yang ditemukan dalam pemilihan umum, baik pemilu legislatif, presiden, ataupun pemilu kepala daerah yang diperiksa oleh Mahkamah Konstitusi RI terjadi dalam bentuk:

1. Manipulasi syarat administrasi pencalonan;
2. Politik uang (*money politics*);
3. Politisasi Birokrasi seperti pelibatan Camat, Pegawai Negeri Sipil dan Kepala Desa/ Lurah;
4. Mutasi, intimidasi dan pemecatan kepada Pegawai Negeri Sipil dan aparat pemerintahan;
5. Pelanggaran atau kecurangan oleh petugas penyelenggara pemilu;
6. Manipulasi Suara;
7. Ancaman/Intimidasi.

Dari berbagai jenis pelanggaran tersebut, pelanggaran yang terkait dengan korupsi pemilu adalah *money politics*, suap pada penyelenggara sehingga penyelenggara memanipulasi syarat administrasi bakal calon sehingga bakal calon tersebut diloloskan atau tidak diloloskan menjadi pasangan calon pemilu, dan penggunaan fasilitas/anggaran negara untuk kemenangan, khususnya bagi *incumbent*.

Perkara yang diadili Mahkamah Konstitusi, terkait dengan korupsi pemilu, pada umumnya terkait dengan pelanggaran oleh penyelenggara pemilu, baik dalam penentuan seseorang menjadi kandidat, dalam penghitungan suara serta keberpihakan secara nyata penyelenggara (KPU) terhadap kandidat tertentu. Dalam hal ini sangat sulit untuk memastikan adanya korupsi pemilu, karena sulit untuk dibuktikan adanya pembayaran kepada penyelenggara pemilu. Akan tetapi jika pelanggaran-pelanggaran tersebut ternyata terbukti dilakukan oleh penyelenggara pemilu walaupun tidak terbukti adanya korupsi pemilu, Mahkamah banyak membatalkan hasil pemilu, khususnya pemilukada. Misalnya dalam hal penyelenggara pemilu, yakni Komisi Pemilihan Umum terbukti meloloskan bakal calon yang tidak memenuhi syarat atau sengaja tidak meloloskan bakal calon yang memenuhi syarat atau penyelenggara pemilu terbukti mengubah atau memanipulasi hasil pemilu. Selain itu, pelanggaran korupsi pemilu yang sering ditemukan adalah dalam bentuk pembayaran oleh kandidat kepada pemilih (*money politic*).

Dalam hal ini ada dua putusan Mahkamah Konstitusi yang dapat dijadikan contoh, yaitu Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Kabupaten Kotawaringin Barat, Kalimantan Tengah, dan Putusan Mahkamah Konstitusi dalam Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Mandailing Natal, Sumatera Utara. Dalam dua perkara tersebut, terbukti dalam persidangan Mahkamah Konstitusi, seorang kandidat membayar minimal Rp. 250.000,- kepada setiap pemilih yang jumlahnya lebih dari setengah pemilih di seluruh wilayah kabupaten yang bersangkutan. Mahkamah menemukan bahwa *money politic* tersebut dilakukan secara terstruktur, sistematis, dan masif sehingga kemenangan yang diperoleh kandidat dihasilkan melalui cara-cara yang curang yang melanggar prinsip-prinsip *free and fairness*, sehingga hasil pemilu di kedua kabupaten tersebut dibatalkan dan penyelenggara pemilu diperintahkan

untuk melakukan pemilu ulang.

Belum ditemukan suatu proses peradilan terhadap pelanggaran-pelanggaran yang terkait dengan sumbangan yang melebihi batas atau sumbangan ilegal sepanjang pemilu di Indonesia, walaupun diyakini pelanggaran serta sumbangan ilegal banyak terjadi. Hanya dalam beberapa kasus pada pemilihan umum 2008 di beberapa kabupaten dalam pemilihan legislatif, Komisi Pemilihan Umum mendiskualifikasikan partai politik sehingga partai politik tersebut tidak dapat mengikuti pemilu di daerah pemilihan yang bersangkutan misalnya di beberapa daerah di Sumatera.

IX. PENUTUP

Transparansi dan akuntabilitas dana pemilu merupakan hal yang mutlak dilakukan, hal ini selain untuk mendeteksi korupsi yang kerap terjadi dalam pelaksanaan pemilu juga dimaksudkan agar pemilu yang terselenggara benar-benar *fair* bagi semua pasangan calon. Lebih jauh lagi pengaturan dana kampanye pemilu tersebut merupakan suatu upaya untuk menyelamatkan kebijakan publik yang akan dibuat oleh politisi dan pemerintah yang terpilih untuk memerintah.

Pengaturan tersebut meliputi antara lain sumber dana kampanye, wujud dana kampanye, batas maksimal sumbangan dari berbagai pihak yang diizinkan memberikan sumbangan, jumlah maksimal pengeluaran kampanye, persyaratan tentang identitas penyumbang dan asal-usul sumbangan, tata cara pembukuan dana kampanye, mekanisme pelaporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye, persyaratan Kantor Akuntan Publik (KAP) yang dapat ditunjuk untuk mengaudit laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye, mekanisme kerja KAP, prosedur audit, publikasi, dan sanksi. Dengan demikian korupsi pemilu diharapkan dapat diminimalkan.

Di Indonesia, walaupun berbagai aturan dibuat untuk memberantas korupsi pemilu, namun pada kenyataan korupsi pemilu masih sangat sulit diberantas dengan baik.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

Badoh, Ibrahim Z. Fahmy dan Abdullah Dahlan. *Korupsi Pemilu di Indonesia*, Cetakan Pertama, Jakarta: Indonesia Corruption Watch dengan dukungan Yayasan TIFA, 2010.

Corruption and Human Rights: Making the Connection, International Council on Human Rights Policy. Switzerland: Versoix. 2009.

Meliala, Adrianus. *Menyingkap Kejahatan Keraf Putih*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. 1995.

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

ARTIKEL

ICW. *Dana KampanyePemilukada*. data diakses dari kpujakarta.files.wordpress.com.

Husodo, Adnan Topan. *Mengantisipasi Maraknya Korupsi Pemilu*. data diakses dari <http://www.korantempo.com/korantempo/koran/2009/04/02/Opini/krn.20090402.16>.

Husein, Harun. *Melacak Relasi Korupsi dengan Sistem Pemilu*. Harian Republika tanggal 18 Oktober 2011.

Minan, Ahsanul. *Politik Hukum Pengaturan Dana Kampanye Partai Politik; Studi komparatif mengenai pengaruh perubahan konstalasi politik terhadap pengaturan tentang dana kampanye dalam pemilu tahun 1999, 2004, dan 2009*. diakses dari <http://www.ahsanulminan.webs.com/>.

PERATURAN DAN UNDANG-UNDANG

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008

Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 50 Tahun 2009.

WEBSITE

<http://www.ahsanulminan.webs.com/>.

<http://www.korantempo.com/korantempo/koran/2009/04/02/Opini/>.

kpujakarta.files.wordpress.com.

KORAN

Harun Husein, *Melacak Relasi Korupsi dengan Sistem Pemilu*, Harian
Republika tanggal 18 Oktober 2011.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

UU No. 3 tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

UU No. 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan
DPRD.

UU No. 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil
Presiden.

Undang-Undang Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang
Pemerintahan Daerah.

UU No. 10 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan
DPRD.

UU No. 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang
Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

UUNo. 42 tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil
Presiden.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 50 Tahun 2009 Tentang Pedoman
Pelaporan Dana Kampanye Peserta Pemilihan Umum Dalam
Penyelenggaraan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden
Tahun 2009.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 06 Tahun 2010 Tentang
Pedoman Pelaporan Dana Kampanye Peserta Pemilihan Umum
Dalam Penyelenggaraan Pemilihan Umum Kepala Daerah Dan Wakil
Kepala Daerah.

PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 41/PHPU.D-VIII/2010 Perihal Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Mandailing Natal.

Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 45/PHPU.D-VII/2010 Perihal Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Kotawaringin Barat.

MENELUSURI SIKLUS POLITISASI ANGGARAN PADA TAHUN PEMILU

Oleh: **Yuna Farhan**

ABSTRACT

Various empirical studies have shown that Political Budget Cycles appear to be universal phenoma across countries, wherein the pattern of changes in fiscal policy reflect spending increases while revenue falls in election years, leading to a larger deficit, and returning to regular spending levels after elections. This condition is confirmed in budgeting practices in Indonesia. A variety of variables that affect the Political Budget Cycles like the asymmetry of information, status as a developing economy and new democracy, form of government and electoral systems, as well as discretionary fiscal policy, reinforce the existence of Political Budget Cycles, which also occur in Indonesia.

Keywords: political budget cycles, Indonesia election, fiscal manipulation.

PENGANTAR

Masih banyak kalangan yang beranggapan anggaran sebagai proses ekonomi dan teknis semata, sulit bagi orang yang bukan dari berlatar belakang ekonomi untuk memahami anggaran. Anggaran justru harus dipahami sebagai proses politik. Anggaran publik dipandang sebagai arena perebutan sumber daya publik antara berbagai kepentingan, baik aktor-aktor di dalam lingkaran sistem politik yang berlaku maupun kelompok kepentingan lain yang memiliki pengaruh terhadap keputusan politik

anggaran. Ungkapan Aaron Wildavsky yang patut menggambarkan ini diringkas dalam kalimatnya:

“All budgeting is about politics; most politics is about budgeting; and budgeting must therefore be understood as part of political game” (Wildavsky and Caiden, 2003).

Tarik-menarik kepentingan dalam penyusunan anggaran berlangsung sepanjang proses penyusunannya baik semenjak perancangannya di lingkungan eksekutif (birokrasi) maupun saat rancangannya dibahas dan ditetapkan di lembaga legislatif. Oleh karena itu, walaupun keterlibatan aktor lain selalu terjadi, secara politik aktor kunci proses penganggaran adalah pejabat publik yang terpilih di dalam pemilu dengan birokrasi (Rubin 1990, h59). Mereka akan berupaya memperjuangkan agar anggaran dapat melayani kepentingan politik masing-masing, meskipun untuk yang terakhir ini acapkali dikemukakan dengan bahasa atau kemasam teknokratik.

Perhelatan kontestasi politik yang akan berlangsung pada tahun 2014 di Indonesia, juga tidak terlepas hubungannya dengan praktek penganggaran ini. Selain sebagai instrumen ekonomi untuk mensejahterakan rakyatnya, anggaran juga menjadi instrumen politik yang mumpuni untuk melihat sejauh mana keberpihakan suatu rezim ataupun untuk menarik simpati pemilih. Untuk menggambarkan hubungan antara kebijakan fiskal dan tahun pemilu, Rogoff (1990:21) yang salah satunya memperkenalkan istilah *political of budget cycles*, dimana para politisi yang menjabat akan mempengaruhi pemilih melalui instrumen anggaran.

Tulisan ini akan mengulas berbagai temuan *political budget cycles* di banyak negara, sejauhmana *Political Budget Cycles* terjadi dalam praktek penganggaran di Indonesia. Ulasan akan mencakup kajian-kajian PBCs yang telah dilakukan, prakteknya pada tahun-tahun Pemilu di Indonesia, khususnya Pemilu 2009 dan Pemilu yang akan berlangsung 2014, sertaantisipasi kerangka hukum terkait Pemilu 2014.

KERANGKA TEORI *POLITICAL BUDGET CYCLES*

Kajian-kajian politik ekonomi yang mengkaitkan antara siklus pemilu dengan kebijakan fiskal telah dilakukan dalam kurun waktu 20 tahun terakhir. Istilah yang digunakanpun beragam, meskipun secara substansi tidak jauh berbeda. Istilah-istilah tersebut diantaranya seperti *political business cycle*, *political deficit cycle*, *political budget cycle*, dan *political fiscal cycle*. Untuk memudahkan tulisan ini akan menggunakan istilah *political budget cycle*.

Sudah menjadi persepsi umum petahana sering menggunakan ekspansi kebijakan ekonomi sebelum Pemilu untuk meningkatkan peluang keterpilihannya kembali. Dalam literatur politik ekonomi pandangan ini dinamakan sebagai "*political bussiness cycle*". Model ini sebenarnya berangkat dari anggapan bahwa kondisi makro ekonomi yang baik sebelum Pemilu membantu petahana terpilih kembali, yang telah didukung dengan studi-studi yang lebih luas (Brender dan Drazen, 2004:1).

Berbagai studi mengenai *political budget cycles* diantaranya yang dilakukan Rogoff (1990), Shi dan Svensson (2002), Brender dan Drazen (2004), Streb, Lema dan Torrens (2005), serta Alt dan Lasssen (2005), pada dasarnya saling mendukung, memperkuat, melengkapi ataupun membatah.

Model *political budget cycles* Rogoff (1990:2-16) misalnya, menjelaskan selama tahun-tahun Pemilu, terjadi perubahan postur anggaran secara drastis, dimana terjadi pemotongan pajak, peningkatan transfer dan belanja yang tidak seperti biasanya melalui proyek-proyek yang secara nyata terlihat hasilnya. Dipengaruhi asimetris informasi, politisi ingin menunjukkan kepada pemilihnya bahwa petahana memiliki kompetensi dengan melakukan tugas pemerintahannya secara efisien. Dengan meningkatkan uang untuk mendorong pertumbuhan pada tahun sebelum pemilu, petahana dapat meningkatkan keluaran dan menciptakan lapangan kerja. Pemilih merespon secara positif, dan tidak mengetahui inflasi akan kembali meningkat, sementara hasil keluaran dan lapangan kerja akan kembali kepada level sebelumnya.

Masih menggunakan model yang dikembangkan oleh Rogoff, Shi dan

Svensson (2002) menggunakan data panel pada 123 negara-negara maju dan berkembang dalam kurun waktu 1975-1995. Shi dan Svensson (2001: 2-3) menambahkan defisit anggaran untuk mengidentifikasi *political budget cycles*. Menurutnya letak permasalahan *political budget cycles* yang dikemukakan oleh Roggof (1990) juga terletak pada persoalan *moral hazard*. Yakni kemampuan petahana untuk memanipulasi instrumen kebijakan, sementara kompetensi pejabat seperti yang diungkap Roggof, tidak dapat diamati oleh pemilih. Oleh karena itu ditambahkan dua variabel lain dalam modelnya sebagai faktor yang mempengaruhi *political budget cycles*, yakni variabel keuntungan pribadi politisi saat menjabat (memperoleh rente pada sisa kekuasaannya) dan rendahnya informasi kepada pemilih untuk membedakan terjadinya manipulasi fiskal dengan kompetensi pejabat sesungguhnya yang terjadi sebelum Pemilu. Untuk mengukur variabel ini, digunakan proxy data korupsi dan kebebasan akses terhadap media.

Shi dan Svensson (2001:17-20) menemukan *political budget cycles* eksis baik pada negara-negara maju maupun negara berkembang meskipun terdapat perbedaan yang signifikan, dimana defisit meningkat 1,3% GDP pada Negara berkembang dan rata-rata 0,6% pada negara maju. Pemilu juga mempengaruhi siklus pendapatan pada negara maju dan berkembang, meskipun memiliki estimasi nilai yang sama, ini menunjukkan bahwa defisit tidak pengaruhi oleh pendapatan. *Political budget cycles* juga terlihat pada sisi belanja pemerintah yang cenderung meningkat, khususnya terjadi pada negara-negara berkembang, namun ini tidak terjadi pada negara maju. Selain itu, *political budget cycles* juga dipegaruhi oleh rente atau insentif pribadi politisi yang menjabat serta aksesibilitas terhadap media, dimana ini menandakan bentuk institusional politik yang menggambarkan adanya perbedaan siklus kebijakan saat pemilu antara negara-negara maju dan berkembang.

Studimengenai *political budget cycles* juga dilakukan berdasarkan sistem Pemilu (mayoritarian dan proporsional) dan bentuk pemerintahan (presidensial dan parlementarian), sebagaimana studi yang dilakukan oleh Persson dan Tabellini (2002, 4-5) dengan menggunakan panel data sebanyak 60 Negara dalam kurun waktu hampir 40 tahun (1960-1998). Persson dan Tabellini melihat adanya pola yang sistematis pada pendapatan,

belanja, surplus (defisit) dan belanja belanja kesejahteraan, dimana terjadi fenomena universal pemotongan pajak sebelum Pemilu. Setelah Pemilu terjadi kembali penyesuaian fiscal dimana belanja dikurangi, dan pajak dinaikan serta surplus kembali meningkat. Namun ini hanya terjadi pada negara demokrasi dengan sistem presidensial. Sementara pada sistem pemilu mayoritas terjadi pemotongan belanja, sedangkan pada sistem proporsional terjadi ekspansi pengeluaran belanja sosial baik sebelum maupun setelah Pemilu.

Lebih lanjut Brender dan Drazen (2004, 2-10) melakukan studi *political budget cycles* dengan menggunakan data panel sebanyak 68 Negara dalam kurun waktu 1960-2001. Membenarkan temuan Shi and Svensson (2002:12), fenomena *political budget cycle* memang terjadi pada negara-negara berkembang yang mungkin merefleksikan rendahnya tingkat demokrasi. Argument yang dibangun, *political budget cycle* tidak terjadi pada semua negara, namun dipengaruhi oleh pengalaman Negara-negara yang baru berdemokrasi baik pada negara-negara maju maupun berkembang. Negara yang baru dalam demokrasi dikategorikan sebagai negara yang baru mengalami empat kali Pemilu yang kompetitif. Manipulasi fiskal bekerja pada Negara-negara yang baru berdemokrasi ini, karena pemilih tidak berpengalaman dalam pemilu atau terbatasnya informasi yang dibutuhkan untuk menilai adanya manipulasi fiskal.

Temuan Brender dan Drazen (2004 10:17) menunjukkan, pada saat Negara-negara yang baru dalam berdemokrasi dihilangkan pada uji sampel yang digunakan, maka *political deficit cycle* juga menghilang. Sementara negara-negara yang sudah lama berdemokrasi tidak ditemukan bukti adanya *political budget cycle*, termasuk di Negara-negara OECD, maupun pada negara-negara yang memiliki tingkat demokrasi tinggi. Brender dan Drazen juga membantah temuan Persson dan Tabellini (2002), karena bentuk pemerintahan (presidensial atau parlemen) serta sistem pemilu (mayoritas dan proporsional) pada negara-negara yang sudah berpengalaman dalam demokrasi tidak ditemukan bukti *political budget cycle*.

Berangkat dari kajian Shi dan Svensson (2001), Persson dan Tabellini (2003) yang menemukan bukti eksistensinya defisit pada saat siklus Pemilu

pada berbagai Negara, Drazen dan Eslava (2004) mempertanyakan tidak konsistennya *political budget cycle* pada negara-negara yang establish demokrasi, sebagaimana yang ditemukan oleh Brender dan Drazen (2004). Hal ini menimbulkan pertanyaan, jika siklus politisasi defisit secara agregat tidak eksis pada tahun pemilu, dalam bentuk apa manipulasi fiskal terjadi untuk mempengaruhi Pemilih? Tanpa harus merubah seluruh defisit anggaran. Hal ini bisa dilakukan dengan jalan belanja yang bersifat *targeted* kepada kelompok pemilih spesifik. Pada pemilih rasional menyukai dan mendukung petahana yang menjadikan mereka target anggaran sebelum Pemilu, meskipun mereka mengetahui hal ini didasari karena adanya Pemilu.

Kajian-kajian lebih lanjut untuk memperdalam faktor-faktor *political budget cycles* juga dilakukan oleh Streb, Lema dan Torrens (2005) dengan premis awal yang diajukan bahwa, eksistensi *political budget cycles* terjadi karena berasumsi hanya eksekutif yang memiliki kewenangan terhadap kebijakan fiskal. *Political budget cycles* akan sulit bekerja jika terdapat legislatif yang beroposisi atau temuan dari Shidan Svensson (2001) soal eksistensinya *political budget cycles* pada negara berkembang kemungkinan disebabkan oleh lemahnya mekanisme *check and balances*. Untuk mengujinya selain menggunakan variable negara berkembang dan maju (Shi dan Svensson, 2001), negara baru berdemokrasi dan berpengalaman demokrasi (Brender dan Drazen, 2004), serta bentuk pemerintahan dan sistem Pemilu (Persson dan Tabellini, 2002), ia juga menggunakan variable *political constraints Index* untuk mengukur adanya pemisahan kekuasaan antara eksekutif dan legislative. Hasilnya, kuatnya efektivitas *check and balances* menjelaskan lemahnya siklus politisasi anggaran pada negara-negara maju maupun berkembang.

Studi lebih mendalam juga dilakukan Alt dan Lassen (2005), yang menguji keterbukaan informasi bagi pemilih terhadap *political budget cycle*, tidak hanya diukur dari akses terhadap kebebasan media seperti yang digunakan Brander dan Drazen (2004), tetapi juga mengembangkan indeks transparansi fiskal dengan sampel 19 negara-negara OECD pada tahun 1990. Mereka menemukan adanya pola politisasi anggaran pada siklus Pemilu terjadi pada negara yang rendah fiskal transparansinya, sementara tidak ditemukan pada negara yang tinggi indeks fiskal transparansinya.

Politisasi anggaran pada siklus pemilu, juga terjadi lebih luas pada negara dengan polarisasi politik tinggi.

PRAKTEK *POLITICAL BUDGET CYCLES* DI INDONESIA

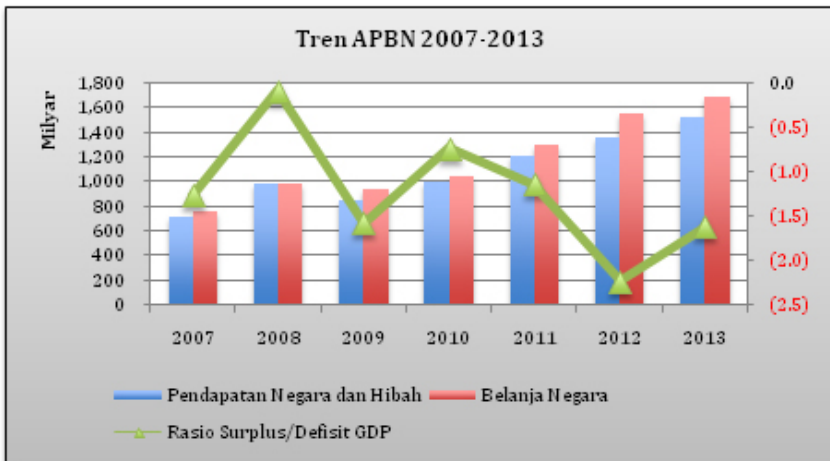
Menjadi fenomena universal politisasi anggaran terjadi pada siklus Pemilu, hal ini dibuktikan melalui berbagai studi yang mendukung terjadinya fenomena ini. Apakah fenomena politisasi anggaran pada tahun Pemilu juga terjadi di Indonesia? Ini akan menjadi pertanyaan kunci yang akan coba dibahas dalam tulisan ini, dengan mengkonfirmasi berbagai variable-variabel yang digunakan sebagaimana pada studi-studi yang telah dilakukan dan diuraikan pada bagian sebelumnya.

Sebagaimana diketahui, Indonesia telah mengalami tiga kali Pemilu pasca reformasi. Pemilu 1999 adalah Pemilu pertama kali yang digelar di era reformasi. Pada Pemilu ini, diselenggarakan Pemilu untuk memilih legislatif dengan sistem proporsional daftar tertutup. Sementara Pemilu 2004 adalah pemilu pertama kali yang dilakukan untuk memilih Presiden dan wakil Presiden secara langsung, selain pemilihan legislatif. Hal ini juga menjadi penanda perubahan bentuk Pemerintahan Indonesia menjadi sistem presidensial. Pemilu terakhir tahun 2009, bisa dikatakan Pemilu kedua untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Berangkat dari transisi perubahan sistem Pemilu ini, dan keterbatasan data anggaran yang bersifat serial pada kurun waktu 1999-2005, maka tulisan ini akan terbatas mengulas fenomena *political budget cycle* pada Pemilu 2009 dan kemungkinan terjadinya pada Pemilu 2014 mendatang. Sementara data anggaran yang akan digunakan dalam kurun waktu 7 tahun terakhir dari tahun 2007 sampai dengan 2013.

Berangkat dari kajian yang dilakukan Shi dan Sevansson (2002: 6-7), fenomena *political budget cycles* terjadi baik pada negara berkembang maupun negara maju. Namun efek *political budget cycles* lebih besar terjadi pada negara berkembang, dimana terjadi penurunan pendapatan sebesar 0,4% dari GDP (*Gross Domestic Product*) peningkatan belanja pemerintah

sebesar 0,5% GDP dan terjadi peningkatan defisit sebesar 1,4% GDP. Sebagai negara yang masuk dalam kategori negara berkembang, kondisi ini ternyata terkonfirmasi dengan potret kebijakan anggaran (APBN) Indonesia pada tahun 2009, tepat Pemilu diselenggarakan.

Terlepas dari dampak krisis global, saat baru tahun anggaran 2009 dua bulan berjalan, Pemerintah meluncurkan kebijakan stimulus fiskal senilai Rp 71,3 Trilyun. Kebijakan stimulus fiskal boleh jadi memiliki kaitan erat dengan pesta demokrasi 2009. Pasalnya, defisit membengkak dari 1% PDB menjadi 2,6% PDB. Bahkan stimulus fiskal, memberikan keringanan pajak yang jumlahnya mencakup 80% atau Rp. 56,3 triliun dari total stimulus fiskal yang digulirkan. Hal yang sama juga terjadi pada sisi pendapatan, dimana terjadi penurunan pendapatan negara hingga 14%, khususnya pajak berkurang 3% dibandingkan tahun sebelumnya. Namun hal ini tidak terjadi pada sisi belanja, yang justru mengalami penurunan sebesar 5% dibandingkan tahun 2008 sebagaimana digambarkan pada grafik di bawah ini.



SUMBER : DATA DIOLAH DARI DATA POKOK APBN 2007-2013

Hal ini juga sejalan dengan yang Rogoff (1990) kemukakan, dimana kondisi postur anggaran akan kembali seperti kondisi tahun anggaransebelum Pemilu. Sebagaimana digambarkan dalam grafik di

atas, tidak ada perbedaan signifikan pada pertumbuhan pendapatan dan belanja pada APBN tahun 2008 atau setahun sebelum Pemilu dengan APBN tahun 2010 atau setahun setelah Pemilu.

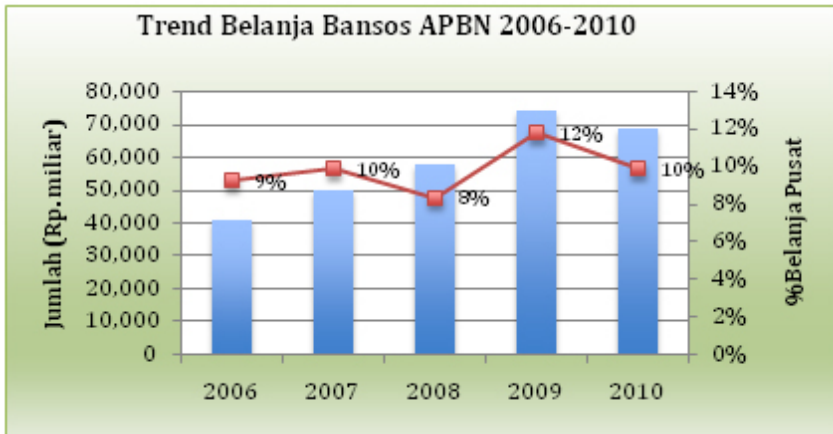
Shi dan Svensson (2002:8) juga melihat adanya hubungan antara indeks persepsi korupsi yang digunakan Transparansi International sebagai *variable proxy* untuk mengukur pengaruh rente atau keuntungan pribadi dari politisi terhadap *political budget cycle*, yang ternyata memiliki pengaruh besar, dimana defisit meningkat 1,4% GDP. Hal ini-pun terkonfirmasi dengan kondisi Indonesia, dimana pada tahun 2009 Transparansi Internasional menempatkan Indonesia sebagai negara yang masih bermasalah dengan korupsi, dengan nilai indeks persepsi korupsi 2,8 atau berada urutan ke 111 dari 180 Negara yang disurvei (<http://www.ti.or.id/index.php/publication/2009/11/17/indeks-persepsi-korupsi-2009-pemberantasan-korupsi-di-indonesia-masih-lemah>).

Argumen yang dikemukakan Brender dan Drazen (2004:10) juga memperkuat adanya kondisi bekerjanya *political budget cycles* di Indonesia pada Pemilu 2009, yang notabene merupakan Pemilu ketiga yang demokratis di era reformasi atau negara yang baru berdemokrasi, dimana pemilih belum berpengalaman dalam pemilu.

Kondisi *political budget cycle* juga dipengaruhi oleh keadaan asimetri informasi (Rogoff, 1990; Shi dan Svensson, 2002; Brender dan Drazen, 2004; serta Alt dan Lassen, 2005). Salah satu indikator yang cukup dekat menggambarkan kondisi terjadinya asimetri informasi kebijakan fiskal (*budget literacy*) di Indonesia misalnya indeks keterbukaan anggaran (*open budget index*) yang dilakukan oleh *International Budget Partnership*. Hasil *open budget index* 2010 terhadap anggaran 2009, memberikan Indonesia skor 51 dengan kategori hanya memberikan sebagian informasi anggaran (<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/OBI2010-Indonesia.pdf>). Terjadinya asimetri informasi juga ditunjukkan dengan indeks kemerdekaan pers pada tahun 2009 yang dikeluarkan oleh *Freedom House*, yang menempatkan Indonesia dalam kategori pers yang masih setengah bebas atau dengan skor 54 (<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2009/indonesia>).

Selain itu Alt dan Lassen (2005) juga menambahkan bahwa tingginya

polarisasi politik merupakan faktor yang mempengaruhi *political budget cycles*. Dengan diikuti hingga 48 partai politik Pemilu 2009, kondisi ini menunjukkan tingginya polarisasi politik Pemilu 2009. Premis yang diajukan Persson dan Tabellini (2002) juga mengkonfirmasi kondisi *political budget cycle* yang terjadi di Indonesia. Dengan bentuk pemerintahan presidensia dan sistem pemilu yang proporsional, secara agregat memang terjadi pemotongan belanja dari Rp 985,7 milyar tahun 2008 menjadi Rp 937,3 milyar pada tahun 2009, namun belanja bantuan sosial atau meminjam istilah Persson dan Tabelini belanja-belanja kesejahteraan, justru mengalami peningkatan signifikan dari Rp 57,7 milyar menjadi Rp 73,8 milyar pada tahun 2009. Belanja bantuan sosial, adalah belanja yang paling rentan dipergunakan sebagai *pork barrel*, sebagaimana digambarkan dalam grafik dibawah :



SUMBER : DAA POKOK APBN 2006-2010

Hal ini juga sejalan dengan yang disampaikan Drazen dan Eslava (2004):

“model of PBCs in which incumbents influence voter without changing overall expenditure or deficit by targeting, government spending to specific interest group at the expense of others..”

Jika “manipulasi fiskal” absen, akan muncul dalam bentuk lain untuk mempengaruhi Pemilih, tapi tidak merubah seluruh anggaran, melainkan cukup komposisi anggaran. Kenaikan gaji PNS Guru, Dosen TNI dan Polri sebesar 15% yang merupakan kebijakan APBN 2009, bisa dikatakan sebagai bentuk manifestasi belanja spesifik pada kelompok pemilih tertentu untuk mempengaruhi preferensi Pemilih pada kelompok tertentu. Contoh lain yang cukup nyata misalnya, pada saat Presiden SBY memberikan bantuan pupuk senilai Rp. 935 Milyar dan bantuan benih senilai Rp. 1,4 T yang Diberikan oleh capres *incumbent* dalam acara Jambore Sekolah Lapangan Pengelolaan Tanaman Terpadu di Jawa Tengah tanggal 8 Juni 2009 atau tepat menjelang Pemilihan Presiden akan digelar (http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=3724).

Ditambahkan oleh Streb, Lema dan Torrens (2005), *without discretionary power, asymmetric information is not enough for political budget cycles*. Lahirnya kebijakan stimulus fiskal, tak lain merupakan diskresi kekuasaan yang dimiliki Pemerintah. Pertama kalinya, melalui Pasal 23 UU No. 41 tentang APBN 2009. Pemerintah diberikan diskresi atau kewenangan anggaran untuk melakukan penyesuaian anggaran dengan persetujuan DPR tanpa melalui mekanisme perubahan anggaran. Ironinya, diskresi anggaran ini muncul ditengah akan berlangsungnya Pemilu. Tak ayal, ini menjadi suatu celah politisi berkuasa sebagai rente politik.

Bagaimana dengan indikasi *politic budget cycles* menjelang Pemilu 2014? Banyak pihak melihat tahun 2013 sebagai tahun politik menjelang kontestasi 2014, kebijakan APBN 2013 juga tidak terlepas dari pertarungan 2014. Hasil Pemilu 2009, sebagaimana diketahui melahirkan koalisi besar yang terdiri dari 6 partai politik (Partai Golkar, Partai Demokrat, Partai Kebangkitan Bangsa, Parta Keadilan Sejahtera, Partai Persatuan Pembangunan, Partai Amanat Nasional) yang tergabung dalam Sekretariat Gabungan (Setgab). Sekretariat Gabungan ini dimaksudkan untuk mengefektifkan kebijakan-kebijakan pemerintah di legislatif. Sebagai konsekuensi partai politik yang tergabung dalam Sekretariat Gabungan memperoleh jatah jabatan Menteri.

Merujuk pada premis oligarki yang dikemukakan oleh Winters (2011:

6) mendefinisikannya sebagai pemerintahan ditangan sekelompok orang yang memiliki akses terhadap sumber-sumber kekayaan yang digunakan untuk memperkuat akumulasi kekayaannya dan posisi sosial eksklusifnya. Winters (2011:182-186) mengategorikan Indonesia mengalami transisi oligarki dari *sultanistic oligarchy* pada masa otoritarianisme Soeharto menuju *ruling oligarchy* saat Indonesia memasuki transisi demokrasi dengan pemilu multipartai di 1999. Lemahnya penegakan hukum di Indonesia inilah yang memberikan ruang pembajakan negara oleh kaum oligarkis.

Kemungkinan praktek oligarki ini semakin kuat, ditandakan semakin banyaknya kasus-kasus korupsi yang melibatkan aktor-aktor politik baik dikalangan eksekutif maupun legislatif sebagai bentuk episentrum korupsi terkini berada di wilayah politik. Hal ini juga ditunjukkan dengan indeks persepsi korupsi Indonesia pada tahun 2012, dengan score 32 berada pada urutan 118 dari 176 Negara atau termasuk Negara yang masih berada pada situasi korupsi (<http://www.ti.or.id/index.php/publication/2012/12/12/corruption-perception-index-2012>).

Oligarki yang bisa saja berwujud koalisi partai politik yang tergabung dalam Sekretariat Gabungan ini, secara tidak langsung bisa menjadi bibit suburnya *political budget cycles*, karena lemahnya mekanisme *check and balances* (Streb, Lema dan Torrens, 2005). Meskipun secara agregat kebijakan APBN 2013 tidak menampakkan efek *political budget cycles* (Drazen dan Eslava, 2004), namun dari kajian FITRA (Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran) terdapat kecenderungan bantuan sosial Kementerian/Lembaga dalam dokumen APBN murni tahun 2012 sebesar Rp 52 triliun kemudian naik dalam perencanaan APBN 2013 sebesar 69,8 triliun. Jika mengkaji lebih dalam, terdapat 6 (enam) partai yang tergabung di Sekretariat Gabungan bentukan Pemerintahan untuk mengelola bantuan sosial, dan tersebar di 10 kementerian. Bantuan sosial yang dikelola oleh 6 partai tersebut mengalami kenaikan dari Rp 22 triliun tahun 2012 menjadi Rp 26,5 triliun, sebagaimana terlihat pada tabel dibawah :

Tabel 1. Tren Bantuan Sosial pada 10 Kementerian/Lembaga (Rp ribu)

	KEMENTERIAN	PARTAI	2012	2013
1	Kementerian Agama	PPP	5.559.902.259	11.280.228.256
2	Kementerian Pertanian	PKS	10.785.081.340	6.349.830.014
3	Kementerian Sosial	PKS	2.735.547.273	3.351.468.074
4	Kementerian Perumahan Rakyat	PPP	1.330.379.280	2.224.360.000
5	Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal	PKB	544.076.221	1.215.059.666
6	Kementerian Kelautan dan Perikanan	PG	784.662.050	727.996.019
7	Kementerian Pemuda dan Olah Raga	PD		608.656.333
8	Kementerian Koperasi Dan Pengusaha Kecil dan Menengah	PD	165.740.000	446.281.500
9	Kementerian Kehutanan	PAN	100.000.000	200.000.000
10	Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi	PKB	7.682.800	70.440.000
	Total		22.013.071.223	26.474.319.862

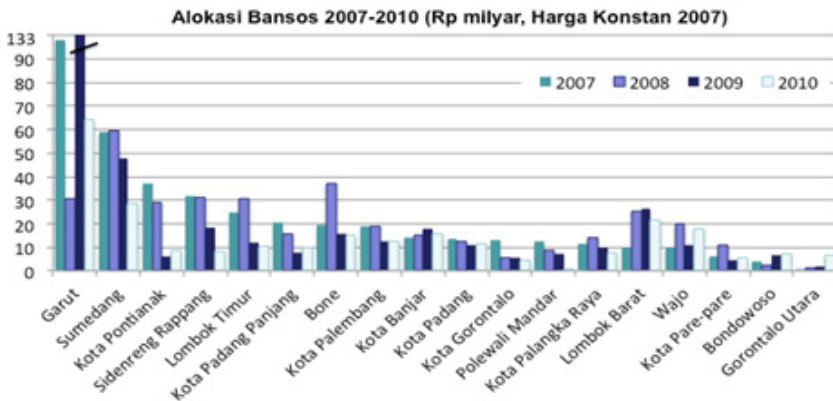
SUMBER : DATA DIOLAH DARI PENJABARAN APBN 2012 DAN 2013

Tren peningkatan bantuan sosial ini juga memperlihatkan peningkatan signifikan antara RAPBN 2013 sebelum dibahas DPR dengan APBN 2013 setelah dibahas DPR. Bantuan sosial meningkat dari Rp 69 trilyun pada RAPBN 2013 menjadi Rp 73,6 trilyun pada APBN 2013 atau meningkat sebesar Rp 14,5 trilyun. Boleh jadi peningkatan bantuan sosial ini merupakan hasil intervensi legislatif saat pembahasan anggaran untuk mendapatkan bagian rente yang bisa digunakan digunakan sebagai instrumen kampanye. Temuan FITRA (pada pemilu 2009 mengkonfirmasi hal ini, dimana terdapat bantuan sosial untuk sekolah-sekolah Madrasah dalam bentuk voucher, dibagikan oleh anggota DPR Komisi mitra Kementerian Agama, saat melakukan kunjungan kerja. Artinya, bahwa fenomena *political budget cycles* tidak hanya merambah petahana ditingkat eksekutif, namun sepanjang pejabat tersebut memiliki diskresi atau akses terhadap anggaran, maka dana bantuan sosial bisa eksis sebagai bentuk dari *political budget cycles*.

Keberadaan bantuan sosial yang rentan dimanipulasi, karena tidak memiliki bentuk program jelas sehingga membuka ruang dijadikan instrumen untuk menarik simpati Pemilih. Penggunaan bantuan sosial sebagai bentuk *political budget cycles* karena rendahnya akuntabilitas dalam penggunaannya, juga terkonfirmasi dari hasil-hasil audit BPK. Hasil pemeriksaan Sistem Pengendalian Internal BPK tahun 2008 (BPK,

2009:10) misalnya menemukan realisasi bantuan sosial minimal senilai Rp 3,090 trilyun tidak menggambarkan keadaan yang sebenarnya. Begitu juga pada laporan realisasi APBD tahun 2009 ditemukan penyimpangan penggunaan bantuan sosial yang tersebar di 19 propinsi sebesar Rp765,3 miliar.

Fenomena penggunaan bantuan sosial ini juga terjadi dalam pertarungan Pemilihan Kepala Daerah, meskipun perlu dilakukan kajian lebih mendalam, seberapa efektif penggunaan bantuan sosial ini dalam mempertahankan posisi petahana. Kajian FITRA (2010), menunjukkan terjadinya peningkatan bantuan sosial pada 18 daerah yang melaksanakan Pemilu pada tahun 2008 mengalami kecenderungan bantuan sosialnya pada tahun 2007-2008 dan kembali mengalami penurunan pada tahun 2009-2010, sebagaimana grafik dibawah:



SUMBER: DATA OLAH DARI APBD 2007-2010, LAPORAN ANALISIS ANGGARAN DAERAH FITRA – TAF (2010)

Berangkat dari pengalaman Pemilu 2009, Bantuan Langsung Tunai (BLT) sebagai kebijakan jaring pengaman sosial atas kenaikan harga bahan bakar minyak, bukan tidak mungkin menjadi modus yang dipergunakan kembali pada Pemilu 2014. Pasalnya, saat ini beban subsidi energi pada APBN 2013 sebesar Rp 274, trilyun atau tertinggi dibandingkan belanja lainnya. Hal ini disadari oleh Pemerintah yang akan segera melakukan revisi melalui APBN perubahan. Berangkat dari praktek sebelumnya, pemangkasan subsidi pemangkasan subsidi BBM ini, sebagai

konsekuensinya akan digantikan oleh kebijakan BLT yang akan terus dikucurkan sampai menjelang pertarungan politik 2014. Tentunya dengan perhitungan, pemangkasan subsidi energi tidak akan terlalu berpengaruh terhadap citra pemerintah dan pergeseran preferensi pemilih di kalangan kelas menengah, dengan alasan selama ini subsidi energi lebih banyak dinikmati oleh kalangan menengah yang tidak terlalu berpengaruh ketika subsidi energi dikurangi. Sementara BLT akan menjadi alat yang efektif untuk melakukan “manipulasi fiskal” khususnya pada kalangan masyarakat bawah.

Lalu bagaimana kerangka hukum yang tersedia saat ini dalam mengantisipasi terjadinya *political budget cycles* maupun bentuk yang lebih nyata seperti korupsi politik? Seperti diketahui saat ini, telah tersedia tiga peraturan perundang-undangan terkait Pemilu 2014, seperti Undang-undang No 15 tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, UU No 2 tahun 2011 tentang perubahan UU No 2 tahun 2008 tentang Partai Politik dan UU No 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Namun, baik undang-undang partai politik maupun undang-undang Pemilu DPR, DPD dan DPRD masih sangat lemah mengantisipasi terjadinya “manipulasi fiskal”.

Tingginya ongkos politik misalnya, ditengarai sebagai faktor pendorong kartel politik untuk mencari rente dari anggaran negara untuk memperkuat posisi oligarki. Pada sisi lain, mekanisme politik penganggaran juga memberikan ruang terjadinya korupsi politik untuk membiayai ongkos politik. Alih-alih mengatasi persoalan mahalannya ongkos politik, Undang-undang partai politik hanya membatasi sumbangan kepada partai politik, namun tidak melakukan pembatasan terhadap belanja kampanye. Aturan ini secara tidak langsung menempatkan partai politik bisa menggunakan dana kampanye sebesar-besarnya sepanjang mampu mengumpulkan dana kampanye. Lemahnya akuntabilitas partai politik juga ditunjukkan dari studi uji akses FITRA terhadap laporan keuangan partai politik, dimana tidak ada satupun partai politik yang mempublikasikan laporan mereka (<http://seknasfitra.org/publication/budget-brief-indeks-keterbukaan-badan-publik/?lang=en>).

Tidak berbeda dengan pengaturan pada UU No 8 tahun 2012 tentang Pemilu DPR, DPD dan DPRD, tidak ada ketentuan yang bisa dijadikan landasan untuk mengantisipasi terjadinya *political budget cycles*. Pasal 12 huruf k mengenai syarat anggota DPD atau pasal 51 ayat (1) huruf k mengenai syarat anggota DPR dan DPRD misalnya, mengharuskan bakal calon legislatif untuk mengundurkan diri sebagai kepala daerah, wakil kepala daerah, pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan pada badan usaha milik negara dan/atau badan usah milik daerah atau badan lain yang anggarannya bersumber dari keuangan negara. Tentunya pasal ini bisa berguna untuk menjaga netralitas eksekutif, termasuk penggunaan diskresi anggarannya yang dapat menguntungkan calon tertentu. Namun kepala daerah dan wakil kepala daerah, secara realitas juga merupakan aktor politik yang masih memungkinkan menggunakan diskresi anggarannya yang bisa menguntungkan partai politik pengusungnya. Pada tataran praksis, meski secara normatif legislatif tidak memiliki akses atau diskresi pelaksanaan anggaran, namun dana aspirasi yang banyak terjadi di daerah dan kasus pembagian voucher bantuan sosial kementerian agama oleh anggota DPR, menjadi bukti legislatif juga memiliki akses untuk melakukan “manipulasi fiskal” sebagai instrumen kampanye mereka, meskipun tidak secara langsung sebagai pihak eksekutor anggaran.

Terkait dengan kampanye legislatif, tidak berbeda dengan peraturan-peraturan sebelumnya, pasal 86 UU No 12 tahun 2012, yang mengatur soal larangan kampanye dan pasal 87 mengenai cuti pejabat negara, juga tidak mengantisipasi terjadinya praktek manipulasi fiskal ini. Larangan kampanye hanya mengatur soal pelarangan penggunaan fasilitas dan cuti pejabat yang kampanye untuk tidak menggunakan fasilitas negara.

Dalam konteks ini, peraturan perundang-undangan yang ada masih terbuka peluang bagi pejabat negara yang berasal dari partai politik peserta Pemilu, untuk memberikan berbagai bantuan yang berasal dari anggaran negara atas nama pejabat negara. Sulit bagi undang-undang untuk mengatur tidak terjadinya penyalahgunaan kekuasaan kebijakan fiskal pada para politisi sekaligus pejabat negara. Bagi masyarakat yang menerima bantuan dari pejabat negara dapat beranggapan bahwa tindakan pejabat negara ini

juga merupakan bagian dari kampanye partai politiknya.

Sebagai contoh nyata dan mudah adalah ketika para Menteri yang berasal dari partai politik tampil dalam iklan kementeriannya menyampaikan berbagai prestasi dan program-program yang telah dilakukan seperti misalnya kesehatan gratis, pendidikan gratis, atau rumah murah dan lain sebagainya. Dengan harapan agar rakyat menilai, keberhasilan ataupun program-program populis yang dilakukan adalah hasil kerja sang menteri sekaligus partai politiknya. Tentunya, meskipun secara kerangka hukum tidak ada pengaturan, namun jelas-jelas ini telah mencederai azas Pemilu yang adil. Partai politik yang tidak memiliki jabatan publik tidak dapat berkompetisi secara adil, yang pada akhirnya hanya akan memperkuat oligarki dan para kartel politik.

Meskipun kerangka hukum tidak memadai untuk mengantisipasi terjadinya *political budget cycle*, namun terdapat langkah-langkah strategis yang bisa dilakukan untuk meminimalisir praktek ini terjadi. Langkah-langkah ini bisa dilakukan dengan jalan mengurangi faktor-faktor yang menjadi penyebab manipulasi fiskal, seperti asimetri informasi dan diskresi anggaran. Upaya mengatasi asimetri informasi ini bisa dilakukan dengan cara menyajikan akses informasi anggaran seluas-luasnya dan membuka ruang bagi para peneliti dan pakar ekonomi dan politik untuk menelaah apakah kebijakan fiskal yang disusun oleh Pemerintah sudah proporsional sesuai dengan kondisi perekonomian nasional dan global atau merupakan bentuk manipulasi yang sekedar untuk menarik simpati pemilih dan menguntungkan politisi berkuasa.

Faktor diskresi anggaran dengan memperkuat mekanisme *check and balance* juga harus dilakukan. Memang saat ini sulit mengharapkan legislative menjalankan fungsi ini, jika ternyata juga merupakan bagian dari oligarki. Untuk itu diperlukan ruang bagi masyarakat sipil maupun bagi partai politik lain yang tidak berkuasa, untuk mengisi mekanisme *check and balance* agar diskresi anggaran tidak mudah untuk disalahgunakan. Pembentukan aturan terkait penganggaran termasuk mekanisme pembahasan anggaran yang membuka ruang terjadinya perburuan rente dan kriteria dana bantuan sosial yang lebih jelas juga harus menjadi prioritas untuk dilakukan. Tentunya hal ini bisa dilakukan jika masyarakat

sipil berada dalam satu barisan konsolidasi yang sama, serta tersedianya komitmen baik aktor politik, birokrasi maupun penegak hukum. Jika tidak, demokrasi yang seharusnya bisa menjadi alat untuk mencapai cita-cita bernegara, malah berbalik arah menjadi bumerang.

Bencana demokrasi akan terus menimpa bangsa ini, jika elit politisi oportunistis kembali berkuasa mengeruk uang negara yang ongkos-nya pun berasal dari Negara dengan instrument “manipulasi fiskal”. Mungkinkah “manipulasi fiskal” efektif bekerja di Pemilu 2014 ini? Ada dua kemungkinan yang terjadi, sebagaimana temuan dari Brender dan Drazen (2003); *Our findings may reconcile two contradictory views of pre-electoral manipulation, one arguing it is a useful instrument to gain voter support and a widespread empirical phenomenon, the other arguing that voters punish rather than reward fiscal manipulation.*

KESIMPULAN

Political budget cycles sudah menjadi fenomena universal didukung dengan berbagai studi empiris di berbagai Negara. Berbagai variabel yang mempengaruhi *political budget cycle* seperti perubahan pola pada struktur anggaran baik secara agregat maupun secara spesifik pada tahun-tahun Pemilu, terkonfirmasi dalam praktek penganggaran di Indonesia yang berkaitan dengan siklus Pemilu 2009 ataupun menjelang Pemilu 2014.

Faktor-faktor yang mempengaruhi *political budget cycles* juga seperti terjadinya asimetris informasi anggaran, negara berkembang dan yang baru berdemokrasi, bentuk pemerintahan dan sistem pemilu, serta adanya ruang diskresi anggaran, Indonesia memenuhi kesemua unsur-unsur ini.

Praktek *political budget cycles* menjelang Pemilu 2014 tidak bisa dijerat dengan kerangka hukum yang ada saat ini, meskipun secara etika bertentangan dengan azas Pemilu yang adil. Oleh karenanya, diperlukan langkah-langkah antisipatif agar praktek ini tidak terus terjadi sehingga memperkuat terjadinya oligarki. Diperlukan informasi yang simetris kepada pemilih agar dapat membedakan antara kebijakan fiskal sebenarnya atau hanya sebagai bentuk manipulasi fiskal. Tidak kalah penting, diskresi fiskal

harus dibatasi dengan mengefektifkan mekanisme *check and balancing* dengan sinergi berbagai aktor dan pembenahan mekanisme penganggaran untuk mengurangi dampak dari *political budget cycle*.

Melihat kondisi banyaknya kasus korupsi politik, bukan tidak mungkin premis Winters mengenai oligarki di Indonesia mengalami perwujudannya. Tidak hanya *political budget cycles* yang akan terjadi, melainkan mengalami tingkatan yang paling ekstrem menjadi *political corruption cycle* atau siklus korupsi politik pada tahun-tahun Pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

Alt, James E. and David Dreyer Lassen. 2005. "The Political Budget Cycle is Where You Can't See It: Transparency and Fiscal Manipulation", EPRU Working Paper Series, 2005.

Brender, Adi, and Allan Drazen. 2003. "Where Does the Political Budget Cycle Really Come From?" Discussion Paper 4049, CEPR.

Brender, Adi, and Allan Drazen. 2004. "Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies," Working Paper 10539, NBER.

Drazen, Allan, and Marcela Eslava. 2004. "Political Budget Cycles Without Deficits: How to Play Favorites," Discussion paper, CEPR.

Indeks Kemerdekaan Pers Freedom Houses. <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-press/2009/indonesia>

Indeks Keterbukaan Anggaran Badan Publik. 2012. Seknas FITRA. <http://seknasfitra.org/publication/budget-brief-indeks-keterbukaan-badan-publik/?lang=en>

Indeks Persepsi Korupsi Indonesia tahun 2009. <http://www.ti.or.id/index.php/publication/2009/11/17/indeks-persepsi-korupsi-2009-pemberantasan-korupsi-di-indonesia-masih-lemah>

Indeks Persepsi Korupsi Indonesia tahun 2012. <http://www.ti.or.id/index.php/publication/2012/12/12/corruption-perception-index-2012>

Laporan Hasil Pemeriksaan Sistem Pengendalian Intern Atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat Tahun 2008. Badan Pemeriksa Keuangan.

Laporan Kinerja Anggaran Daerah 2009. 2010. Seknas FITRA.

Nota Keuangan APBN 2013. 2013.

Open Budget Index 2010, International Budget Partnership. <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/04/OBI2010-Indonesia.pdf>

Persson, Torsten, and Guido Tabellini. 2002. "Do Electoral Cycles Differ Across Political Systems?", Manuscript, IGIER and Bocconi University.

Presiden SBY Buka Jambore Petani dan Petugas Penyuluhan http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=3724

Rogoff, Kenneth. "Equilibrium Political Budget Cycles," *American Economic Review* LXXX (1990), 1990. 21-36.

Rubbin, Irene S. *The Politics of Public Budgeting; Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. New Jersey:Chatam. 1990

Shi, Min, and Jakob Svensson. 2001. "Conditional Political Budget Cycles", Discussion Paper 3352, CEPR.

Shi, Min, and Jakob Svensson. 2002. "Political Budget Cycles in Developed and Developing Countries", Manuscript, IIES, Stockholm University.

Shi, Min, and Jakob Svensson. 2003. "Political Budget Cycles: A Review of Recent Development", *Nordic Journal of Political Economy* Volume 29 (2003) pages 67-76.

Streb, Jorge, Daniel Iema, and Gustavo Torrens. "Discretionary Political Budget Cycles and Separation of Powers." Manuscript, February 2005.

Wildavsky, Aaron, and Naomi Caiden. *The New Politics of The Budgetary Process; Fifth Edition*. 2003.

Winters, Jeffrey A. "Oligarki". Jakarta: Gramedia. 2011.

PEREMPUAN DAN KORUPSI; PENGALAMAN PEREMPUAN MENGHADAPI KORUPSI DALAM PEMILU DPR RI 2009¹

Oleh: **Nindita Paramastuti**

“Sistem suara terbanyak tidak mudah bagi perempuan yang tidak memiliki modal, tidak memiliki popularitas, tidak memiliki jejaring, dan bukan tokoh” (Nurul Arifin)

ABSTRACT

The focus of this study is about the experiences of women candidates during the 2009 Indonesia parliamentary elections, which were prone to corruption. The objective of this study is to draw out a comprehensive mapping of the impacts of corruption towards women. The study takes a woman’s perspective using qualitative methods. The results of the study discovered that massive corruption took place during the 2009 Indonesian elections and found how women participated as their adaptation mechanism to the system. In conclusion, corruption influences the process of women being elected and that the concept of women as an anti-corruption agent burdens them. Hence, this study recommends different strategies for the upcoming elections, including encouraging political parties to have democratic candidacy processes, putting more focus on the implementation of substantial democracy rather than procedural democracy and eliminating the concept of women as anti-corruption agents.

Key Words : Gender, Corruption, Election, Women

¹ Artikel diambil dari tesis penulis sebagai salah satu syarat kelulusan dari Program Studi Kajian Gender Pascasarjana Universitas Indonesia tahun 2013.

A. PENDAHULUAN

Indonesia adalah negara demokrasi. Sebagai sebuah negara yang menganut prinsip demokrasi, salah satu hal yang menjadi perhatian adalah terkait dengan keterwakilan perempuan dalam insitusi politik. Walaupun begitu, fakta menunjukkan bahwa jumlah keterwakilan perempuan di lembaga politik masih sangat minim.

Untuk lembaga eksekutif, hanya terdapat 3 orang perempuan yang menduduki posisi menteri 30 (8.3 persen) menteri di bawah kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono. Perempuan yang menjabat sebagai kepala daerah pun sangat sedikit, bahkan posisi gubernur dan wakil gubernur perempuan hanya dipegang oleh 1 orang perempuan. Jabatan tertinggi yang berhasil ditempati oleh perempuan adalah posisi wakil bupati, walaupun dengan persentase 4 persen (Adelina dan Soetjipto, 2012: 4-5).

Jumlah perempuan yang menjabat dalam lembaga yudikatif juga tidak jauh berbeda dengan eksekutif. Dari 9 hakim mahkamah konstitusi hanya terdapat 1 orang perempuan. Kondisi serupa juga terjadi dalam komisi yudisial, hanya terdapat 1 perempuan dari 70 hakim. Begitu juga dengan hakim di pengadilan tinggi yang hanya berjumlah 5 dari total 60 orang hakim (Adelina dan Soetjipto, 2012: 5).

Keadaan yang terjadi dalam lembaga eksekutif dan yudikatif juga terjadi dalam institusi legislatif. Dalam era reformasi telah dilakukan Pemilu sebanyak tiga kali, yakni tahun 1999, 2004, dan yang terakhir adalah 2009 untuk memilih anggota legislatif. Hasil dari tiga Pemilu tersebut memperlihatkan adanya kesenjangan keterpilihan berdasarkan jenis kelamin. Jumlah laki-laki yang menjabat sebagai anggota legislatif jauh lebih banyak dibandingkan dengan perempuan.

Tabel 1.1. Perempuan Dalam Lembaga Legislatif 2009-2014

LEMBAGA	PEREMPUAN	PERSEN	LAKI-LAKI	PERSEN	TOTAL
DPR RI	102	18 persen	457	82 persen	560
DPRD Provinsi	321	27.27 persen	1684	84 persen	2005
DPRD Kab/Kota	1857	12 persen	13901	88 persen	15757

SUMBER : KOMISI PEMILIHAN UMUM (ADELINA DAN SOETJIPTO, 2012: 4)

Angka dalam tabel ini memperlihatkan jumlah perempuan yang terpilih melalui Pemilu legislatif 2009. Jumlah perempuan paling banyak berada dalam DPRD Provinsi, yakni 321 dari 1684 (27.27 persen). Untuk anggota DPR RI perempuan hanya mencapai angka 18 persen. Keterwakilan perempuan paling minim berada dalam DPRD Kab/Kota, yakni dengan jumlah perempuan 1857 (12 persen) yang tersebar di seluruh Kab/Kota di Indonesia.

Rendahnya angka keterwakilan perempuan dikarenakan perempuan menghadapi berbagai kendala untuk dapat masuk ke dunia politik, diantaranya adalah budaya patriarki yang masih sangat kuat, partai politik yang tidak memiliki kebijakan pengarusutamaan gendernya, serta sistem Pemilu yang diterapkan.

Kendala pertama adalah budaya patriarki. Budaya yang dianut oleh masyarakat membedakan nilai dan peran antara laki-laki dan perempuan. Terdapat nilai-nilai yang dilekatkan kepada perempuan dan terdapat nilai-nilai lain yang juga dilekatkan pada laki-laki melalui konstruksi sosial. Sebagai contoh, perempuan disamakan dengan sifat penyayang, lembut, adil, penurut, pasif, dan lain sebagainya. Di sisi lain, laki-laki diidentikkan dengan sifat kuat, tegar, berani, aktif, dan lain-lain. Perbedaan nilai ini kemudian mengkonstruksikan berbagai pekerjaan berdasarkan jenis kelamin. Salah satunya adalah gambaran bahwa politik adalah dunia yang kotor, manipulatif, dan penuh dengan konflik. Dunia politik bukan “tempat yang cocok” untuk perempuan. Penganalogian dunia politik dengan dunia laki-laki berimplikasi dominasi laki-laki dalam berbagai bentuk pekerjaan yang berkaitan dengan dunia politik serta pencitraan negatif bagi perempuan yang masuk ke dunia politik.

Kendala kedua adalah terkait dengan tidak adanya kebijakan pengarusutamaan gender dalam partai politik. Keadaan ini tercipta sebagai perpanjangan tangan dari budaya patriarki tersebut. Wilayah politik yang didefinisikan bukan sebagai wilayah perempuan menjadikan tumbuhnya patriarki dalam tubuh partai politik. Tidak adanya penerapan pengarusutamaan gender di tubuh partai politik telah dibuktikan melalui penelitian yang dilakukan oleh Kajian Wanita Universitas Indonesia. Berdasarkan hasil penelitian tersebut, 3 partai politik pemenang Pemilu

2009 tidak memiliki strategi pemberdayaan perempuan dan keadilan gender baik yang tercantum dalam dokumen formal maupun dalam praktek (informal) (Adelina dan Soetjipto, 2012: 19).

Kendala yang ketiga adalah berkaitan dengan sistem Pemilu yang diterapkan. Dalam berbagai varian sistem Pemilu, sistem representasi proporsional dengan daftar dinilai memiliki kelebihan lebih menguntungkan perempuan dibandingkan dengan sistem proporsional dengan suara terbanyak atau sistem distrik. Bagi kelompok perempuan di Indonesia, sistem Pemilu yang diterapkan dalam Pemilu 2009 belum benar-benar memberikan afirmasi kepada kelompok perempuan. Argumentasi ini terutama berkaitan dengan mekanisme penetapan calon terpilih melalui suara terbanyak. Perubahan mekanisme penetapan calon terpilih dari nomor urut menjadi suara terbanyak yang ditetapkan melalui putusan Mahkamah Konstitusi (MK) telah membuat lahirnya kekecewaan yang besar bagi gerakan perempuan. Keputusan Mahkamah Konstitusi telah mematahkan perjuangan panjang bagi upaya afirmasi untuk menutup kesenjangan gender yang ada di arena politik dan pengambilan keputusan (Ismed, 2010: 32-33).

Mekanisme penetapan calon terpilih melalui suara terbanyak juga mendapatkan pertentangan dari berbagai kelompok. Penerapan sistem suara terbanyak merupakan sistem terjun bebas. Caleg dari nomor urut kecil sampai besar memiliki kesempatan yang sama untuk terpilih. Persaingan secara bebas ini kemudian ditengarai melahirkan praktik korupsi dalam Pemilu. Titi Anggraini selaku Direktur Eksekutif Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem), dalam forum diskusi dengan mitra proyek *Leveraging Educating Accountable Democracy* yang diselenggarakan oleh Kemitraan pada April 2011 pun menyatakan bahwa (LEAD Advisory Meeting), "Sistem suara terbanyak membuat calon harus mencari uang lebih banyak untuk dapat berkampanye".

Situasi seperti ini juga memberikan keuntungan bagi calon-calon yang terkenal. Seperti diungkapkan oleh Ketua DPP Partai Golkar Andi Mattalatta jika sistem suara terbanyak bakal dimenangkan oleh calon-calon yang lebih populer. Padahal popularitas belum tentu menjamin seseorang itu memiliki kualitas yang baik untuk menjadi wakil rakyat yang duduk di

DPR (Darwis, 2011: 209).

Fernita Darwis yang merupakan Ketua Bidang Politik Gerakan Pemberdayaan Swara Perempuan dan Wakil Sekjen Kaukus Perempuan Politik Indonesia Tingkat Nasional Periode 2008-2011, pun meyakini bahwa suara terbanyak berpengaruh buruk terhadap caleg perempuan sebab calon perempuan akan sulit bersaing dengan calon laki-laki karena keterbatasannya, misal mobilitas calon perempuan tak setinggi laki-laki yakni dalam hal dana caleg perempuan tak sebanyak calon laki-laki (Darwis, 2011: 225).

Berdasarkan penjabaran di atas, maka tulisan ini akan mencari tahu bagaimana perempuan beradaptasi dalam pertarungan Pemilu yang rentan dengan praktik korupsi. Bagaimana perempuan menghadapi sistem yang ditengarai rentan korupsi dengan berbagai kendala yang telah melekat pada diri perempuan. Kemudian penelitian ini juga untuk mencari tahu dampak yang ditimbulkan oleh sistem yang rentan korupsi terhadap perempuan.

B. PRAKTIK KORUPSI DALAM PEMILU TAHUN 2009

Arif Nur Alam selaku Direktur Eksekutif Indonesia Budget Centre yang sangat aktif menyoroti isu-isu korupsi, menjelaskan bahwa korupsi dalam Pemilu 2009 paling rentan terjadi dalam beberapa tahapan, yakni tahapan pencalonan, kampanye, dan penghitungan suara (Wawancara Pribadi 3 November 2011).

Dalam tahapan pencalonan, korupsi dapat dilakukan antara calon dan partai politik. Praktik korupsi dalam tahapan pencalonan adalah berkaitan dengan bagaimana seseorang dapat menjadi seorang caleg, proses pemberian nomor urut, distribusi dapil dan lain sebagainya. Politik uang yang paling rentan terjadi dalam tahapan ini adalah yang dinamakan pembelian kandidasi (*candidacy buying*) yakni suatu proses dimana kandidat harus memberikan imbalan kepada partai politik sebagai bagian dari proses pencalonan. Dalam pandangan Fahmi Badoh dan Abdullah, politisi berupaya untuk dinominasikan menjadi calon legislatif

atau eksekutif dengan cara membayar atau mengiming-imingi elit partai (Badoh dan Dahlan, 2010: 23).

Dalam tahapan kampanye dan penghitungan suara sangat besar kemungkinan terjadinya korupsi dalam bentuk politik uang, baik yang dilakukan oleh caleg dengan pemilih maupun caleg dengan penyelenggara Pemilu. Praktik politik uang yang dilakukan saat kampanye adalah untuk mempengaruhi pemilih agar memilih salah satu kandidat. Salah satu bentuk politik uang yang dapat dilakukan saat penghitungan suara adalah manipulasi administratif dalam tahapan dan proses Pemilu yang dilakukan dengan mengubah, menghambat atau memanipulasi tahapan dan kelengkapan administratif untuk kepentingan pemenang peserta Pemilu tertentu (Badoh dan Dahlan, 2010: 23). Bentuk manipulasi seperti ini dapat dengan mudah dilakukan oleh penyelenggara Pemilu melalui kewenangan yang mereka miliki.

Dalam praktiknya, berdasarkan laporan yang dikeluarkan oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) mengenai jumlah pelanggaran Pemilu dalam Pemilu 2009, terdapat 6.019 pelanggaran Pemilu tindak pidana dan 15.341 pelanggaran administrasi dengan total keseluruhan jumlah pelanggaran adalah 21.360 (Laporan Panwaslu Tahun 2009 dalam Surbakti, et al, 2012: 59). Keseluruhan jumlah pelanggaran tersebar di berbagai tahapan Pemilu, yakni dimulai dari pemutakhiran data pemilih sampai dengan penetapan hasil Pemilu.

Tabel 1.2. Rekapitulasi Pelanggaran Pemilu dalam Setiap Tahapan Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD tahun 2009

NO	TAHAPAN PEMILU	PELANGGARAN PEMILU		JUMLAH
		ADMINISTRASI	PIDANA	
1	Pemutakhiran Data Pemilih dan Penyusunan Daftar Pemilih	391	26	417
2	Pendaftaran dan Penetapan Peserta Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD	110	13	123
3	Penetapan Jumlah Kursi dan Penetapan Daerah Pemilihan	-	-	-
4	Pencalonan Anggota DPR, DPD, dan DPRD	493	38	531
5	Masa Kampanye	12.322	4.626	16.948
6	Masa Tenang	340	193	533
7	Pemungutan dan Penghitungan Suara	1.618	1.091	2.709
8	Penetapan Hasil Pemilu	67	32	99
	Jumlah	15.341	6.019	21.360

SUMBER : LAPORAN PANWASLU TAHUN 2009 (SURBAKTI, ET AL, 2012: 59)

Berdasarkan data di atas terlihat bahwa pelanggaran pidana Pemilu paling banyak terjadi pada masa kampanye (4.626 kasus) dan saat proses pemungutan dan penghitungan suara (1.091). Selain pelanggaran pidana, pelanggaran administrasi juga paling banyak terjadi pada saat kampanye dan pemungutan penghitungan suara. Sedangkan dalam tahapan lain jumlah pelanggaran tidak sebanyak saat tahapan kampanye dan proses penghitungan.

Bentuk-bentuk pelanggaran yang terjadi pada masa kampanye dan pemungutan dan penghitungan suara dapat dilihat di tabel di bawah ini.

Tabel 1.3. Jenis Pelanggaran Pidana Pemilu dalam Tahapan Masa Kampanye

NO	URAIAN JENIS PELANGGARAN PIDANA	JUMLAH
1	Penggunaan fasilitas negara atau pemerintah	1.883
2	Pelibatan anak-anak	999
3	Politik uang	537
4	Parpol maupun caleg melakukan kampanye di luar jadwal	421
5	Perusakan atau penghilangan alat peraga kampanye	393
6	Lain-lainnya	393

SUMBER : LAPORAN PANWASLU TAHUN 2009 (SURBAKTI, ET AL, 2012: 59)

Dalam tahapan kampanye, pelanggaran yang paling banyak dilakukan adalah penggunaan fasilitas negara atau pemerintah dengan jumlah kasus sebanyak 1.883. Jenis pelanggaran terbanyak kedua adalah pelibatan anak-anak dengan jumlah kasus 999. Politik uang merupakan jenis pelanggaran terbanyak ketiga, yakni sebanyak 537 kasus.

Meskipun tidak secara langsung, praktik menggunakan fasilitas negara atau pemerintah (bentuk pelanggaran pidana terbanyak pada masa kampanye), juga dapat dikategorikan ke dalam praktik korupsi, meskipun tidak menggunakan uang secara terang-terangan. Dalam pandangan Ramlan Surbakti (Wawancara Pribadi 16 Maret 2012), penggunaan fasilitas negara masuk ke dalam *patron client relationship*, dimana terdapat pertukaran dari patron ke kesetiaan dari klien.

Tabel 1.4. Jenis Pelanggaran Pidana Pemilu dalam Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara

NO	URAIAN JENIS PELANGGARAN PIDANA	JUMLAH
1	Orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak bernilai/ menyebabkan peserta Pemilu tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suara peserta Pemilu menjadi berkurang	157
2	Orang yang dengan sengaja mengubah Berita Acara (BA) hasil penghitungan suara dan/ atau sertifikat hasil penghitungan suara	110
3	Politik uang (memberikan uang atau materi lainnya)	57
4	KPPS/KPPSLN tidak memberikan salinan satu eksemplar berita acara pemungutan dan penghitungan suara dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada saksi peserta Pemilu, PPL, PPS, dan PPK melalui PPS	36
5	Orang yang bertugas membantu pemilih dengan sengaja memberitahukan pilihan pemilih kepada orang lain	34
6	Lain-lainnya	697

SUMBER : LAPORAN PANWASLU TAHUN 2009 (SURBAKTI, ET AL, 2012: 59)

Dari data di atas terlihat bahwa bentuk pelanggaran politik uang terjadi pada proses pemungutan dan penghitungan suara. Dalam proses penghitungan dan rekapitulasi suara terjadi praktik politik uang, yakni 57 pelanggaran pidana. Jenis pelanggaran pidana yang paling banyak terjadi dalam proses pungut hitung adalah perbuatan yang menyebabkan hilangnya suara atau bertambahnya suara seorang kandidat.

Praktik politik uang yang paling banyak terjadi selama masa kampanye dan rekapitulasi suara adalah *vote buying* yakni membeli suara pemilih melalui cara-cara tertentu, terutama melalui pemberian uang secara langsung maupun pemberian janji. Schaffer dan Schedler mendefinisikan pembelian suara dalam Pemilu sebagai transaksi dimana partai politik, kandidat, atau orang lain (yang mewakili) membayar “pelayanan memilih/ *electoral services*” tiap orang untuk memilih seorang kandidat tertentu ataupun tidak memilih sama sekali (2007: 18).

Dalam pandangan Eddie Dekel, Matthew O.Jackson dan Asher Wolinsky, bentuk dari praktik *vote buying* dalam Pemilu tidak hanya memberikan uang secara langsung kepada pemilih tetapi juga termasuk pemberian donasi terhadap calon kandidat oleh kelompok tertentu, pembelian saham suara dan juga pemberian janji-janji mengenai program kerja atau pembayaran tertentu yang dijanjikan oleh calon kepada pemilih apabila mereka terpilih juga merupakan bagian dari *vote buying* (2008: 2).

Berdasarkan hasil pemantauan yang dilakukan oleh ICW dalam Pemilu Legislatif 2009 lalu melalui pemantauan jaringan kerja ICW, ditemukan 150 kasus dugaan politik uang yang terjadi selama masa kampanye dan masa tenang (Badoh dan Dahlan, 2010: 110).

Tabel 1.5. Kompilasi Politik Uang Berdasarkan Modus

MODUS	JUMLAH
Pembagian uang secara langsung	113
Pembagian sembako	16
Pembagian kartu handphone	5
Pengadaan bazaar murah	3
Pemberian barang elektronik	8
Melakukan perbaikan jalan	5
Jumlah	150

SUMBER : HASIL PEMANTAUAN ICW, 2009 (BADOH DAN DAHLAN, 2010: 110)

Dari penjabaran modus politik uang tersebut, ternyata modus pemberian uang secara langsung merupakan bentuk yang paling banyak terjadi (113 dari 150 kasus yang ditemukan). Bentuk politik uang lain adalah pemberian berbagai macam barang, termasuk penyediaan jasa perbaikan jalan.

Contoh kasus lain adalah terkait dengan politik uang yang terjadi antara kandidat dengan pelaksana dan penyelenggara Pemilu. Penyuaipan dapat dilakukan terhadap Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK), maupun kepada Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/Kota dan Komisi Pemilihan Umum. Seperti yang terjadi di Kepulauan Riau, Herli salah satu anggota KPPS di Kabupaten Bintan, Provinsi Kepulauan Riau, diduga menerima suap dari salah seorang calon legislator Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Syafrizal, saat istirahat pemungutan suara. Pemberian uang saat istirahat usai pencontrengan di tempat pemungutan suara tersebut dipergoki anggota Panitia Pengawas Pemilu setempat. Menurut Herli, uang itu adalah titipan untuk biaya makan siang saksi caleg di bilik suara (“Anggota KPPS Diduga Terima Uang dari Caleg”).

Melalui data pemantauan ICW, terbukti bahwa caleg merupakan pelaku praktik korupsi yang paling dominan. Data ini tergambar berdasarkan hasil pemantauan yang dilakukan oleh ICW (Badoh dan Dahlan, 2010: 111),

Tabel 1.6. Kompilasi Politik Uang Berdasarkan Aktor

PEMETAAN AKTOR	JUMLAH KASUS	%
Caleg	91	82%
Tim Partai	9	8%
Tim Caleg	8	7%
Perangkat Pemerintah	2	2%
Broker Suara	1	1%
Jumlah	111	100%

SUMBER : HASIL PEMANTAUAN ICW, 2009(BADOH DAN DAHLAN, 2010: 111)

Berdasarkan data ini terlihat bahwa 82% dari kasus yang berhasil ICW temukan menunjukkan bahwa caleg melakukan politik uang secara langsung. Pelaku terbanyak kedua sebanyak 8% adalah orang partai. Dari tabel ini tergambar bahwa pelaku politik uang paling banyak adalah caleg.

Berkaitan dengan pelaku politik uang yang dominan dilakukan oleh caleg harus dilihat dengan lebih cermat, karena terdapat kandidat laki-laki dan perempuan. Sangat disayangkan karena data-data pelanggaran Pemilu tidak merupakan data terpilah sehingga tidak terlihat perbandingan antara pelaku laki-laki dan perempuan. Tidak hanya perbandingan jumlah pelaku yang tidak mungkin didapatkan, akan tetapi modus politik uang antara laki-laki dan perempuan juga tidak dapat terlihat. Walaupun dalam contoh kasus politik uang yang dijabarkan dalam paragraf-paragraf sebelumnya kandidat laki-laki yang melakukan politik uang akan tetapi tidak dapat dijadikan kesimpulan bahwa politik uang hanya dilakukan oleh laki-laki.

Walaupun begitu, Ramlan Surbakti meyakini bahwa praktik korupsi rentan terjadi untuk perempuan khususnya dalam tahapan pencalonan, yakni terkait dengan ada tidaknya diskriminasi terhadap perempuan saat penetapan nomor urut. Siapa dan bagaimana perempuan mendapatkan nomor urut merupakan pertanyaan yang harus digali lebih dalam.

“Ini tentu supaya masuk dalam urutan 1 di antara 3 itu, karena itu satu sisi partai mewajibkan menempatkan perempuan, 1 dari 3 calon, itu nyumbang atau bayar? ada orang yang nyebut itu ongkos politik, tapi ada yang money politik, bedanya nggak terlalu jelas, itu bayar untuk jadi calon,”(Wawancara pribadi 16 Maret 2012).

C. PENGALAMAN KANDIDAT PEREMPUAN MENGHADAPI PRAKTIK KORUPSI

Pengalaman perempuan dalam mengikuti Pemilu tidak dapat dipisahkan dari pengalaman mereka masuk ke partai politik. Sebagai kendaraan politik maka sebuah kewajiban bagi mereka yang ingin mengikuti Pemilu untuk masuk partai politik. Latar belakang perempuan yang masuk partai politik berbeda-beda dan tergambar melalui tabel di bawah ini. Peneliti berhasil mewawancarai 6 informan perempuan dari 3 partai politik, yakni Demokrat, Golkar, dan PDIP. Tiap partai politik terdiri dari 1 orang kandidat yang terpilih dan 1 orang kandidat yang tidak terpilih.

Tabel 1.7 Pemetaan Latar Belakang Informan Masuk Partai Politik

INFORMAN ²	LATAR BELAKANG MASUK PARPOL	DORONGAN
Rosa (Demokrat tidak terpilih)	Mengikuti Pemilu 2009	Dorongan dari jaringan LSM
Popy (Golkar tidak terpilih)	Menjadi kader partai	Dorongan dari teman-teman
Lily (PDIP tidak terpilih)	Mengikuti Pemilu 2009	Dorongan dari jaringan LSM
Mawar (Demokrat terpilih)	Menjadi kader partai	Mendukung kerja suami
Miyana (Golkar terpilih)	Menjadi kader partai	Mendukung kerja suami
Tulip (PDIP terpilih)	Mengikuti Pemilu 2009	Dorongan dari suami

SUMBER : JAWABAN INFORMAN YANG DIOLAH OLEH PENELITI

Terdapat beberapa caleg yang masuk partai politik untuk menjadi kader partai dan terdapat juga informan yang masuk partai untuk langsung mengikuti Pemilu. Sebagian informan mendapatkan dorongan dari jaringan masyarakat sipil, dan sebagian mendapat dorongan atau mendukung kerja suami.

Lily (caleg PDIP yang tidak terpilih) yang juga masuk dalam daftar perempuan potensial yang dikeluarkan oleh Puskapol UI menyatakan bahwa, “Kemudian mereka mendorong, makanya nih aktivis jangan advokasi saja tapi juga ada persoalan partai yang kurang kaderisasi, nah itu gimana caranya kita berjuang adain yang 30% itu”(Wawancara Pribadi 2 Mei 2012).

2 Seluruh nama informan yang tercantum dalam tulisan ini bukan merupakan nama sebenarnya

Di sisi lain terdapat caleg perempuan dengan latar belakang masuk partai politik melalui peran suami. Situasi ini tergambar melalui pengalaman Mawar (caleg Partai Demokrat terpilih). Sejak tahun 2004 ia telah menjadi anggota Partai Demokrat. Alasan utamanya karena sebagai salah satu bentuk dukungan yang ia berikan kepada suaminya yang memang aktif di Partai Demokrat,

“Sebelumnya dimana suami saya sudah lama berkecimpung di Partai Demokrat, salah satu kader yang cukup senior di partai demokrat, saya selalu mendampingi beliau dalam segala kegiatan beliau, termasuk mendukung kinerja suami itu melalui organisasi persatuan istri-istri anggota”.

Posisi suaminya yang memang strategis dalam Demokrat mengantarkan Mawar untuk aktif dalam Partai Demokrat Republik Indonesia (PDRI) yang adalah sayap partai khusus perempuan (Wawancara Pribadi 27 Maret 2012).

Pengalaman keterlibatan di partai politik karena peran suami juga terjadi pada Miyana. Ia menceritakan bahwa pada mulanya ia adalah dosen luar biasa dan telah aktif berorganisasi sejak tahun 1950. Sejak menikah dengan kader Golkar maka ia aktif berkampanye atas nama Golkar meskipun tidak menjadi calon anggota legislatif. Ia mengakui bahwa pada mulanya ia terlibat di Golkar adalah karena situasi, dikarenakan jabatan sang suami yang harus ia dukung dan sejak saat itulah Miyana aktif di Golkar.

“Itu hanya karena kecintaan kita pada suami kita, bagaimana suami kita itu sukses melaksanakan tugas kita harus jadi pendamping yang baik, kita terjun itu dengan keluguannya, tapi setelah bergaul disana lama, eh timbul juga kecintaan kita pada Golkar itu”.

Proses yang harus dijalani oleh informan setelah dipastikan akan

mengikuti Pemilu sebagai calon anggota legislatif adalah penentuan dapil dan nomor urut. Mekanisme penetapan dapil dan nomor urut sangat erat berhubungan dengan kebijakan internal partai politik. Kondisi ini dikarenakan tahapan penentuan daftar calon termasuk dapil dan nomor urut menjadi wilayah utama partai politik. Berdasarkan pengalaman para informan berikut adalah klasifikasi untuk penentuan nomor urut dan dapil,

Tabel 1.8 Pemetaan Penentuan Nomor Urut dan Dapil

INFORMAN	NO URUT	DAPIL
Rosa (Demokrat tidak terpilih)	6	Ditempatkan pada dapil yang tidak ia kenal dan dapil tersebut bukan merupakan basis Demokrat, cenderung basis PDIP
Popy (Golkar tidak terpilih)	11	Ditempatkan pada dapil yang tidak ia kenal dan di dapil tersebut tidak hanya basis Golkar yang kuat, akan tetapi basis PDIP juga kuat
Lily (PDIP tidak terpilih)	3	Ditempatkan pada dapil yang merupakan basis PDIP
Mawar (Demokrat terpilih)	3	Ditempatkan pada dapil yang bukan merupakan basis Demokrat, cenderung basis Golkar
Miyana (Golkar terpilih)	1	Ditempatkan pada dapil yang merupakan daerah tempat tinggalnya
Tulip (PDIP terpilih)	2	Ditempatkan pada dapil yang merupakan daerah orang tuanya dan dirinya besar di daerah tersebut

SUMBER : JAWABAN INFORMAN YANG DIOLAH OLEH PENELITI

Tabel di atas memperlihatkan bahwa terdapat 4 informan yang ditempatkan pada nomor urut atas, yakni nomor urut 1 sampai dengan 3, yakni Miyana, Tulip, Mawar, dan Lily. Disisilain Popy dan Rosa mendapatkan nomor urut bawah, yaitu nomor urut 6 dan 11. Untuk penempatan dapil terlihat adanya informan yang memiliki keuntungan untuk ditempatkan di dapil yang sudah mereka kenal seperti pada pengalaman Miyana dan Tulip. Lily juga memiliki kelebihan dengan ditempatkan pada dapil yang merupakan basis partainya, dimana konstituen loyal partainya banyak berada di dapilnya tersebut. Di sisi lain, Mawar, Popy, dan Rosa ditempatkan pada dapil yang bukan menjadi basis partainya.

Berdasarkan pengalaman para informan dapat terungkap bahwa proses penentuan dapil dan nomor urut menjadi kewenangan segelintir orang di partai politik. Dapat dikatakan bahwa proses yang diterapkan tidak transparan. Aspirasi setiap kandidat tidak dijadikan ukuran untuk

penentuan dapil dan nomor urut. Jawaban ini dikonfirmasi oleh Mawar. Ia menjawab dengan sangat tegas bahwa pusatlah yang menentukan semuanya, “Iya semuanya pusat yang menentukan dan kita nggak bisa memilih, tapi semuanya dilaporkan dulu ke dewan pembina ya, dalam hal ini SBY (Susilo Bambang Yudhoyono) itu sendiri yang mengkroscek”.

Di sisi lain terungkap juga bahwa proses pencalonan tidak menggunakan acuan baku yang berlaku untuk semua kandidat. Pengalaman ini tercermin dalam pengalaman Popy yang ditempatkan pada nomor urut 11 dari 12 calon dan dipindahkan dari dapil yang sudah lama ia bina sebelum Pemilu 2009. Padahal Popy sudah berpuluh tahun mengabdikan pada Golkar serta Pemilu 2009 merupakan Pemilu kedua yang ia ikuti setelah sebelumnya gagal terpilih dalam Pemilu 2004. Keadaan pencalonan ini tidak selaras dengan yang terjadi pada Miyana yang juga kader Golkar. Ia mendapatkan nomor urut 1 di dapil yang adalah tempat tinggalnya. Tentunya ini mencerminkan bahwa dalam proses penentuan dapil dan nomor urut tidak ada aturan baku yang diterapkan. Tergambar bahwa kemampuan, kompetensi, serta kaderisasi tidak menjadi faktor utama penentuan dapil dan nomor urut, akan tetapi subjektivitas dan faktor keberuntungan berperan jauh lebih besar.

Tahapan Pemilu berikutnya adalah kampanye. Bentuk kampanye yang dilakukan oleh tiap informan berbeda-beda. Berdasarkan dari pengalaman informan, maka kampanye dapat diklasifikasikan menjadi 3 fokus bagian, yakni bentuk kampanye yang dilakukan oleh informan, alat peraga kampanye yang digunakan oleh informan serta materi yang dibagikan oleh informan kepada konsituen.

Tabel 1.9 Kampanye Informan

INFORMAN	BENTUK KAMPANYE YANG DILAKUKAN	ALAT PERAGA KAMPANYE	MATERI YANG DIBERIKAN
Rosa (Demokrat tidak terpilih)	<ul style="list-style-type: none"> • Pertemuan langsung dengan konstituen • Pendekatan dengan media • Kampanye bersama dengan caleg DPRD Provinsi/Kab/Kota 	<ul style="list-style-type: none"> • Spanduk/ Baliho/ Leaflet/ • Stiker/ Bendera • Kaos 	<ul style="list-style-type: none"> • Makanan dan minuman

INFORMAN	BENTUK KAMPANYE YANG DILAKUKAN	ALAT PERAGA KAMPANYE	MATERI YANG DIBERIKAN
Popy (Golkar tidak terpilih)	<ul style="list-style-type: none"> • Pertemuan langsung dengan konstituen • Pelatihan keterampilan • Kampanye bersama dengan caleg DPRD Provinsi/Kab/Kota 	<ul style="list-style-type: none"> • Spanduk/ Baliho/ Leaflet/ • Stiker/ Bendera • Kaos • Kalender 	<ul style="list-style-type: none"> • Kerudung • Buku • Alat-alat untuk Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD) • Benih dan pupuk • Susu dan produk makanan • Uang transpor • Sumbangan kepada anak yatim/masjid/pesantren
Lily (PDIP tidak terpilih)	<ul style="list-style-type: none"> • Pertemuan langsung dengan konstituen • Pawai • Pendirian posko di dapil • Mengadakan seminar/workshop • Kampanye bersama dengan caleg DPRD Provinsi/Kab/Kota 	<ul style="list-style-type: none"> • Spanduk/ Baliho/ Leaflet/ • Stiker/ Bendera • Kaos • Surat suara 	<ul style="list-style-type: none"> • Rokok • Makanan dan minuman • Jasa (pembangunan toilet untuk pesantren)
Mawar (Demokrat terpilih)	<ul style="list-style-type: none"> • Pertemuan langsung dengan konstituen • Pengajian 	<ul style="list-style-type: none"> • Spanduk/ Baliho/ Leaflet/ Stiker/ Bendera • Kaos • Surat suara 	<ul style="list-style-type: none"> • Makanan dan minuman • Uang transpor • Sumbangan kepada anak yatim/masjid/pesantren
Miyana (Golkar terpilih)	<ul style="list-style-type: none"> • Pertemuan langsung dengan konstituen • Kampanye melalui organisasi dan jaringan yang ia miliki 	<ul style="list-style-type: none"> • Spanduk/ Baliho/ Leaflet/ • Stiker/ Bendera • Kartu nama 	<ul style="list-style-type: none"> • Kerudung • Makanan dan minuman
Tulip (PDIP terpilih)	<ul style="list-style-type: none"> • Pertemuan langsung dengan konstituen • Pengajian • Pendekatan dengan media • Menetap di rumah penduduk • Mengadakan acara kesenian (panggung) • Kampanye bersama dengan caleg DPRD Provinsi/Kab/Kota 	<ul style="list-style-type: none"> • Spanduk/ Baliho/ Leaflet/ • Stiker/ Bendera • Kaos • Kalender • Kartu nama 	<ul style="list-style-type: none"> • Kerudung • Sarung • Seragam pengajian • Makanan dan minuman • Uang transpor • Sumbangan uang • Jasa (pembangunan jembatan)

SUMBER : JAWABAN INFORMAN YANG DIOLAH OLEH PENELITI

Berdasarkan bentuk kampanye terlihat bahwa seluruh informan benar-benar turun ke dapil dan melakukan kampanye. Dapat terlihat bahwa bentuk kampanye yang dilakukan oleh seluruh informan adalah pertemuan langsung dengan konstituen. Selain bentuk kampanye terdapat juga alat peraga kampanye yang dibuat oleh informan sebagai alat sosialisasi. Semisal adalah Mawar yang banyak melakukan pertemuan langsung dengan konstituen melalui pengajian, “Jadi pendekatan melalui

pengajian itu, karena terkait perlindungan perempuan dan anak”. Saat melakukan pertemuan dengan warga, Mawar menyatakan yang ia lakukan adalah mendengarkan keluh kesah warga dan memberikan saran dan pandangan.

Seluruh informan juga mencetak spanduk/baliho/leaflet/stiker/bendera sebagai media untuk mempromosikan diri mereka kepada konstituennya. Kaos juga salah satu alat peraga yang banyak digunakan oleh informan. Beberapa informan juga mencetak surat suara, kalender, dan kartu nama sebagai alat peraga kampanye.

Setelah mengetahui alat peraga serta bentuk kampanye yang dilakukan, menarik juga untuk mengetahui materi yang dibagikan oleh kandidat kepada konstituen. Tergambar bahwa materi yang dibagikan terdiri dari barang dan uang. Walaupun begitu, persamaan diantara seluruh informan adalah adanya pembagian makanan dan minuman kepada konstituen.

Pemberian makanan dan minuman saat berkumpul dengan konstituen juga dilakukan oleh Miyana. Selain pemberian makanan dan minuman, Miyana juga memberikan kerudung apabila hadir di daerah yang agamanya kuat, “Masa nggak dikasih minum, ada yang dibawa pulang, paling snack, kalau misalnya kebetulan agamanya kuat paling bawa tiung (kerudung) yang harganya 5000”. Miyana juga menjelaskan bahwa kerudung yang ia berikan pun tidak ada gambar Golkar dan gambar dirinya, “Kerudung kan murah, 5000, itu kan etika saja, tata krama saja, kan kerudungnya nggak pakai Golkar, nggak pakai gambar saya”. Selain itu Miyana juga membagikan kartu nama yang bertuliskan nama serta foto dirinya kepada pemilih.

Di daerah-daerah yang Lily datangi, Lily mengeluarkan uang untuk biaya konsumsi dan rokok. Sedangkan materi yang Tulip keluarkan adalah konsumsi dan uang transport untuk peserta yang hadir. Tulip menceritakan bahwa uang transport yang ia berikan kepada setiap peserta setiap kegiatan adalah sebesar Rp.25.000 atau Rp.50.000. Dalam amplop yang dibagikan kepada konstituen selalu ada tulisan ‘sumbangan dari Ibu Tulip’. Selain itu Tulip juga membagikan kerudung, sarung, serta seragam pengajian. Ia mengakui bahwa setiap pertemuan yang dilakukan dengan konstituen menghabiskan uang sebanyak rata-rata Rp.25.000.000, “Per kegiatan bisa

habis Rp. 25 juta, kita kadang ngasih nanti ada yang minta jilbablah, ada yang minta jembatan dibetulin”.

Setelah masa kampanye selesai maka proses selanjutnya adalah hari pemungutan suara yang diikuti dengan proses penghitungan dan rekapitulasi suara dari mulai tingkat Tempat Pemungutan Suara (TPS), Panitia Pemilihan Kecamatan (PPK) sampai dengan KPU Kabupaten/ Kota dan KPU Provinsi yang kemudian dihitung secara nasional di KPU. Penelitian ini membuktikan bahwa serangan fajar memang terjadi.

Popy dengan yakin menceritakan bahwa di dapilnya banyak yang melakukan pembagian uang saat hari pemungutan suara maupun malam sebelumnya, “Pas Pemilu itu kan coblosan seharusnya nggak boleh bagi-bagi lagi, tapi pas malamnya sama mau berangkat”.

Kasus menarik lain dialami oleh Rosa. Serangan fajar yang ia alami tidak hanya berhubungan dengan pemilih akan tetapi juga dengan petugas Kelompok Panitia Pemungutan Suara (KPPS). Ia menjelaskan bahwa ia diajak oleh caleg DPRD yang sering bekerja bersama dengan Rosa untuk memberikan uang pada semua petugas di TPS, yakni KPPS. Bahkan Rosa menjelaskan bahwa saat ia sampai di TPS untuk memilih, pertanyaan yang diajukan oleh petugas KPPS adalah “Mba mau nyontreng sendiri atau dicontrengin?”. Pertanyaan itu diajukan oleh petugas KPPS sambil memegang tumpukan surat suara yang cukup banyak. Todongan pemberian uang oleh caleg DPRD akhirnya disetujui oleh Rosa dan ia memberikan uang sebesar Rp.500.000.

Rosa kemudian berkesimpulan bahwa penyelenggara dan pelaksana Pemilu (tingkat KPPS sampai KPUD) sangat bisa disuap, tinggal menanyakan berapa suara yang diinginkan dari caleg yang membayar tersebut dan dengan kekuasaan mereka dalam melakukan penghitungan dan rekapitulasi suara maka mereka dengan mudah dapat mengganti suara kandidat.

D. DAMPAK SUARA TERBANYAK TERHADAP PRAKTIK KORUPSI

Dalam mekanisme penetapan calon terpilih melalui suara terbanyak implikasi yang muncul adalah persaingan antar calon menjadi lebih kuat. Kompetisi yang terjadi adalah kompetisi bebas, dimana masing-masing calon memiliki kesempatan yang sama untuk dapat terpilih. Masifnya praktik politik uang dikonfirmasi oleh Indonesia Corruption Watch (ICW) yang mencatat bahwa politik uang pada Pemilu 2009 lebih semarak dibanding dengan pemilu-pemilu sebelumnya (“Proporsional Terbuka dan Politik Biaya Tinggi”).

Menurut hasil penelitian yang dilakukan oleh Jana Kunicova dan Susan Rose Ackerman dalam makalah yang berjudul *Electoral Rules as Constraints on Corruption: The Risks of Closed Lists Proportional Representation*, yakni terdapat hubungan antara sistem Pemilu dan kecenderungan praktik korupsi. Kunicova dan Ackerman mengkonfirmasi hasil temuan mereka bahwa sistem proporsional diasosiasikan dengan level korupsi tinggi (Kunicova dan Ackerman, 2002: 3).

Secara lebih jauh Kunicova dan Ackerman (2002: 5-7) melakukan penelitian dengan membandingkan level korupsi dalam sistem proporsional terbuka, proporsional tertutup dan mayoritarian. Variabel yang diperbandingkan adalah hubungan antara pemilih dan kandidat. Hasilnya adalah bahwa sistem proporsional tertutup merupakan sistem yang paling kondusif untuk praktik korupsi. Logika yang melatarbelakangi adalah dalam sistem proporsional tertutup pemilih tidak dapat memilih kandidatnya secara langsung dan pemilih sulit untuk menilai dan mengawasi kinerja kerja kandidat. Kondisi ini dikarenakan hubungan yang terjalin adalah antara pemilih dan partai politik. Di sisi lain dalam sistem proporsional terbuka, hubungan yang terjalin adalah hubungan yang jauh lebih kuat antara pemilih dengan kandidat dibandingkan dengan proporsional tertutup meskipun tidak sekuat hubungan yang terjalin dalam sistem mayoritarian. Oleh karena itu pemilih memiliki kekuasaan yang besar untuk dapat menilai dan mengawasi kinerja kerja kandidat.

Dalam argumentasi August Mellaz, seorang aktivis kepemiluan dan

peneliti senior Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, dalam sistem proporsional terbuka, politik uang marak terjadi pada pembelian nominasi dan pembelian suara pemilih. “Jadi, kalau dalam sistem proporsional tertutup korupsinya hanya satu jurusan yaitu membeli nominasi sekarang menjadi dua jurusan; membeli nominasi dan membeli suara” (“Proporsional Terbuka dan Politik Biaya Tinggi). Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa dalam sistem proporsional terbuka seperti yang diterapkan dalam Pemilu Legislatif 2009 kandidat melakukan dua kali praktik korupsi, yakni kandidat dengan partai politik serta kandidat dengan pemilih.

Pertanyaan yang kemudian timbul adalah apakah hasil penelitian tersebut berlaku sama untuk semua negara tanpa memandang variabel lain? Dalam kasus di Indonesia dengan penerapan sistem proporsional terbuka, praktik korupsi yang terjadi sangat masif. Menurut peneliti hubungan antara pemilih dengan kandidat tidak dapat dijadikan tolak ukur untuk memperkirakan besar kecilnya korupsi yang terjadi, khususnya dalam kasus di Indonesia. Hipotesa ini hanya dapat diterapkan kepada pemilih rasional yakni pemilih yang menggunakan rasionalitasnya untuk menilai kandidat yang mereka pilih. Rasionalitas ini yang kemudian menjadi batasan bagi kandidat untuk memperhitungkan langkah-langkahnya.

Ramlan Surbakti (Wawancara Pribadi 16 Maret 2012) meyakini bahwa praktik politik uang banyak terjadi dikarenakan rasionalitas pemilih dan calon. Pemilih berpikir secara rasional bahwa lebih menguntungkan untuk mereka apabila mereka menerima uang tersebut ketimbang menunggu janji-janji calon yang belum pasti terlaksana dan begitu juga pola pikir calon.

Peneliti juga menyoroti beberapa kelemahan dalam UU No.10 tahun 2008 terkait pengaturan korupsi. Kelemahan yang pertama adalah penjabaran dari praktik korupsi hanya sebatas praktik politik uang, bahkan dengan definisi yang sangat umum. Tindakan politik uang dinyatakan sebagai sebuah pelanggaran apabila memberikan uang dan diikuti dengan janji-janji maupun arahan untuk memilih atau tidak memilih calon tertentu. Definisi seperti ini tidak mampu ditegakkan. Hal ini dikarenakan banyak calon yang memberikan uang atau barang dengan tidak menjanjikan apapun.

Seperti pola pikir Lily yang mendefinisikan politik uang adalah saat seorang caleg meminta konstituen untuk memilih dirinya secara terang-terangan, “Tapi dimaksud sebagai politik uang tuh gini, kita suruh orang itu, rakyat langsung ya kita suruh coblos, nah itu tuh politik uang”. Definisi politik uang seperti ini yang kemudian menjadi ‘diselewengkan’ atas nama sedekah, oleh-oleh, etika, sumbangan, dan lain sebagainya. Situasi ini tergambar dalam pola pikir Miyana, “Paling bawa kerudung, kerudung kan di Bandung murah, 5000, itu kan etika saja tata krama saja, kan kerudungnya nggak pakai Golkar, nggak pakai gambar saya”.

Kelemahan yang kedua adalah pembuat UU hanya mengartikan politik uang dalam tahapan kampanye. Aturan yang mengatur pelarangan penggunaan uang dalam Pemilu hanya diatur saat masa kampanye, tepatnya yang tertuang dalam pasal 84 ayat 1. Oleh karena itu pengaturan ini tidak mampu mengakomodir berbagai bentuk penyalahgunaan uang di luar masa kampanye. Dalam faktanya politik uang terjadi tidak hanya saat kampanye, akan tetapi juga saat pencalonan dan penghitungan suara meskipun politik uang saat kampanye merupakan yang tertinggi.

Kelemahan berikutnya adalah berkaitan dengan pelaku praktik politik uang. Dalam UU dijelaskan bahwa mereka yang dapat terjerat hukum adalah mereka yang termasuk sebagai pelaksana kampanye yang tercatat secara resmi di KPU. Aturan seperti ini memudahkan kandidat untuk lolos dari jeratan hukum. Yang perlu mereka lakukan hanyalah tidak mengakui orang-orang yang melakukan praktik politik uang sebagai bagian dari tim mereka. Dalam banyak kasus tim sukseslah yang berperan di lapangan untuk mensosialisasikan kandidat. Sebagai contoh seperti yang diterapkan oleh Tulip dimana ia menggunakan strategi memberikan uang kepada beberapa orang yang ditugaskan untuk berkampanye atas dirinya, “Sama seperti Pak Anton (nama samaran) kan pergi sendiri kemana-mana, mengkampanyekan tentang saya karena saya kan nggak mungkin pergi kemana-mana”.

Kelemahan yang terakhir adalah UU tidak mampu mengakomodir berbagai bentuk praktik korupsi antara kandidat dengan penyelenggara dan pelaksana pemilu. Wacana yang dimunculkan adalah praktik korupsi, khususnya politik uang hanya mungkin terjadi antara kandidat dengan

pemilih. Padahal dalam data yang terungkap banyak penyelewengan yang dilakukan oleh kandidat dengan pelaksana pemilu untuk memanipulasi perolehan suara mereka. Situasi seperti ini seharusnya mampu untuk diakomodir dalam UU dan terungkap kepada publik sehingga hasil Pemilu benar-benar merupakan hasil yang sesungguhnya.

E. PEMAHAMAN DEMOKRASI YANG HANYA SEBATAS DEMOKRASI PROSEDURAL

Dalam teori gender dan demokrasi diyakini bahwa esensi utama demokrasi adalah pemenuhan harkat dan martabat seluruh warga negara, termasuk kelompok perempuan. Esensi utama pelaksanaan Pemilu adalah terciptanya lembaga perwakilan rakyat yang dapat menghasilkan berbagai kebijakan yang memberikan perlindungan terhadap warga negaranya, laki-laki dan perempuan. Akan tetapi dalam faktanya, peneliti melihat bahwa esensi utama ini belum terlaksana dalam Pemilu 2009, setidaknya dalam jumlah keterwakilan perempuan. Demokrasi yang diterapkan hanya terhenti pada 'kesempurnaan' penyelenggaraan Pemilu.

Salah satu gambaran tidak tercapainya esensi utama demokrasi adalah perubahan mekanisme penetapan calon terpilih dalam Pemilu 2009. Putusan MK yang mengubah sistem penetapan calon terpilih dari nomor urut menjadi suara terbanyak ternyata memberikan implikasi negatif bagi kelompok perempuan. Alasan utamanya adalah sistem proporsional dengan daftar memberikan keuntungan bagi kelompok minoritas karena kebijakan afirmasi dapat lebih dipastikan.

Hal ini dikemukakan oleh Andrew Reynolds yang melihat bahwa sistem proporsional melalui daftar umumnya disukai dikarenakan alasan-alasan tertentu dan salah satunya adalah lebih memberikan peluang keterpilihan bagi perempuan (ACE Project, 1998: 101-103). Pippa Norris pun berkeyakinan bahwa walaupun afirmasi dapat diterapkan dalam sistem Pemilu apa saja, akan tetapi kebijakan afirmasi akan lebih dapat diterapkan untuk menyeimbangkan komposisi gender dalam sistem proporsional melalui daftar (1998: 208).

Menurut peneliti, ada beberapa hal yang dapat dikritisi atas pelaksanaan *affirmative action* ini, pertama, adanya pemahaman yang hilang dalam perubahan sistem penetapan calon terpilih menjadi suara terbanyak. Pemahaman yang seharusnya dibangun adalah bahwa afirmasi diperlukan untuk menjamin terwujudnya politik kehadiran perempuan, bukan hanya sekedar terdapatnya pasal afirmasi dalam UU yang dalam faktanya tidak dapat terimplementasi dengan maksimal.

Dalam kenyataannya pemahaman ini tidak muncul. Hal ini dapat terlihat melalui dengan mudahnya pasal afirmasi tersebut digugat oleh seseorang dan diubah dengan mengatasnamakan demokrasi. Mekanisme afirmasi dalam pencalonan dan penetapan calon terpilih juga dipahami sebagai sebuah diskriminasi. Dengan klaim bahwa suara terbanyak merupakan mekanisme yang paling demokratis, kemudian mereka mengesampingkan kepentingan perempuan tanpa mempertimbangkan berbagai hambatan yang harus perempuan hadapi untuk bersaing secara bebas dengan laki-laki.

Demokrasi yang diterapkan hanya didefinisikan sebagai 'kesempurnaan' prosedural. Pemahaman mengenai esensi utama afirmasi tidak termuat dalam sistem Pemilu yang dipilih. Dalam pandangan peneliti, seharusnya afirmasi tidak hanya diartikan sebagai jaminan hak untuk memilih dan dipilih tetapi juga jaminan representasi perempuan dalam lembaga perwakilan rakyat. Hal ini sesuai dengan pandangan Anne Phillips yang meyakini bahwa sebuah lembaga perwakilan harus mencerminkan berbagai kelompok yang ada dalam masyarakat, termasuk kelompok perempuan (Phillips, 1991: 152). Walaupun begitu, peraturan yang tidak dapat diimplementasikan dengan baik tidak dapat dikatakan sebagai mekanisme afirmasi. Penggunaan nomor urut dan sistem *semi zipper* merupakan langkah yang baik untuk dapat meningkatkan keterwakilan perempuan dan penerapan sistem suara terbanyak akan semakin menyulitkan perempuan.

Kedua, situasi ini memperlihatkan bahwa lembaga pengambil kebijakan yang didominasi oleh laki-laki tidak memahami dengan jelas dan komprehensif mengenai tindakan afirmasi yang tertuang dalam pasal. Pola pandang yang maskulin tercermin dengan jelas dalam kebijakan yang

diambil. Situasi ini sesuai dengan pandangan Phillips yang melihat bahwa prinsip yang diklaim sebagai ‘netral gender’ dalam demokrasi merupakan prinsip yang sebenarnya menguntungkan kelompok laki-laki (*malestream*) (Phillips, 1991:5).

Salah satu hambatan yang perempuan hadapi sebagai bagian dari konstruksi sosial yang terdeskripsikan dalam penelitian ini adalah *stereotype* perempuan yang berbakti pada laki-laki. Latar belakang keikutsertaan perempuan dalam dunia politik juga berkaitan erat dengan *stereotype* peran perempuan sebagai pendamping suami.

Keadaan ini dialami oleh Mawar, dimana awal keterlibatan dirinya ke dunia politik adalah karena tugasnya mendampingi suaminya. Miyana pun demikian. Peran pendamping merupakan latar belakang Miyana tertarik masuk ke politik, “Itu bukan karena ada target bukan karena ada ambisi, hanya karena kecintaan kita pada suami kita, bagaimana suami kita itu sukses melaksanakan tugas kita harus jadi pendamping yang baik, itu saja”. Pelabelan seperti ini yang kemudian membuat para kandidat perempuan ‘diharuskan’ mendapatkan izin dari suami atau keluarganya apabila ingin masuk ke dunia politik.

Situasi ini sesuai dengan pandangan Hoscschild yang melihat bahwa dalam sebuah keluarga dimana suami istri bekerja, perempuan melakukan kerja dua kali lipat dari laki-laki yakni mengurus anak serta urusan rumah tangga (Fine, 2010:80). Tanggung jawab perempuan dalam urusan domestik pada akhirnya membuat perempuan berpikir dua kali lipat untuk terjun ke dunia publik.

F. ADAPTASI PEREMPUAN TERHADAP PRAKTIK KORUPSI

Melalui penjabaran 6 informan, peneliti melihat terdapat beberapa hal penting. *Pertama*, seluruh informan melakukan praktik korupsi, termasuk politik uang. Kandidat yang terpilih maupun tidak terpilih terbukti melakukan praktik korupsi. Walaupun begitu, beberapa informan menyatakan pada peneliti bentuk ketidaktahuan yang besar terkait praktik korupsi yang

mereka lakukan., semisal terkait dengan definisi politik uang. Hal ini seperti yang dinyatakan oleh Mawar, “Yang saya antipasi adalah *money politic*, saya sama sekali tidak nyawer uang karena saya tidak *ngoyo*”. Dari pernyataan ini jelas terbaca bahwa definisi politik uang yang dipahami adalah membagi-bagikan uang kepada pemilih. Situasi ini sejalan dengan peraturan yang memang mendefinisikan politik uang dengan sangat sempit.

Informan juga menggunakan alibi sebagai oleh-oleh, sedekah, sumbangan dan sebagainya saat memberikan uang atau barang kepada konstituen. Dari pernyataan mereka terungkap bahwa mereka merasa hal tersebut bukan merupakan praktik korupsi dikarenakan saat memberikan uang atau barang tersebut mereka tidak dengan memberikan peringatan untuk memilih mereka atau tidak memilih lawan mereka, meskipun pembagian tersebut dalam rangka sosialisasi mereka sebagai caleg.

Situasi seperti ini tidak dapat dinyatakan sebagai bentuk kepolosan atau ketidaktahuan kandidat. Sulit untuk memastikan apakah benar mereka memang polos dan terseret arus atautkah mereka mengetahui celah dalam UU dan memanfaatkannya. Keterbawaan kandidat dalam arus politik uang juga terlihat dalam pernyataan informan yang membandingkan dirinya dengan caleg lain. Sebagai contoh “Aku keluarkan 100 juta dapat 5000 suara, itukan lumayan banget ya, dibandingin temen aku keluarnya sampe 3 milyar”. Ungkapan seperti ini mengartikan bahwa kandidat setuju adanya korelasi positif antara jumlah uang yang dikeluarkan dengan suara yang diperoleh. Pernyataan ini juga seolah-olah membenarkan bahwa tindakan yang mereka lakukan masih jauh lebih baik ketimbang orang lain yang mengeluarkan uang lebih banyak dibanding dirinya.

Kesimpulan ini juga didukung oleh pandangan keahlian dari Ramlan Surbakti dan Luky Djani. Ramlan Surbakti (Wawancara Pribadi 16 Maret 2012) menyetujui bahwa praktik politik uang dilakukan tidak hanya oleh laki-laki tetapi juga oleh perempuan. Luky Djani (Wawancara Pribadi 11 Mei 2012) pun berpendapat yang sama, menurutnya tidak ada perbedaan antara laki-laki dan perempuan saat mereka bersaing untuk terpilih dalam Pemilu, “Tidak ada perbedaan, apalagi politisi, baik laki-laki maupun perempuan melakukan apa saja untuk menang kan enggak ada bedanya”.

Walaupun demikian, bentuk kepolosan informan juga tetap tercermin,

terutama karena jam terbang yang minim dalam berpolitik yang membuat mereka tidak mampu menyusun strategi yang tepat untuk kemenangan di dapil, padahal uang yang sudah mereka keluarkan cukup besar. Semisal dalam pengalaman Tulip yang mengalami penipuan, baik oleh tim suksesnya maupun oleh partainya. Berkaitan dengan semua hal terkait sistem Pemilu, ia belajar langsung di lapangan dengan banyak bertanya pada caleg DPRD Provinsi dan DPRD Kab/Kota yang kerja sama dengannya. Proses belajar otodidak di lapangan pada akhirnya membuat dirinya banyak ditipu oleh orang-orang yang baru ia kenal saat di dapil dan berjanji membantu berkampanye untuk dirinya akan tetapi justru menipunya.

Gambaran kepolosan juga terlihat pengalaman Lily. Kedekatan Lily dengan salah seorang petinggi partai, yakni Bapak Ahmad (nama samaran) sangat membantunya untuk mendapatkan nomor urut 3. Selain itu terdapat hubungan simbiosis mutualisme juga antara Lily dan Ahmad yang memperjuangkan Lily untuk berada dalam 1 dapil.

Ketertarikan Ahmad untuk menarik Lily dalam dapilnya adalah untuk menghindari seorang caleg perempuan lain yang berlatar belakang pengusaha. Dengan menempatkan Lily di dapilnya, Ahmad mendapatkan keuntungan yang besar. Sementara di sisi lain Lily merasa sudah sangat baik bisa mendapatkan nomor urut 3 dikarenakan ia belum terlalu lama masuk menjadi kader PDIP. Kepolosan Lily tergambar melalui strategi pemetaan yang telah diperhitungkan oleh Ahmad, ketimbang harus bersaing dengan caleg perempuan lain yang adalah pengusaha, Ahmad lebih baik bersaing dengan Lily yang adalah aktivis. Ahmad tentunya lebih percaya diri apabila harus bersaing dengan Lily.

Kedua, proses rekrutmen yang diterapkan oleh partai politik sangat tidak berpola, tidak menerapkan proses kaderisasi serta sangat dekat dengan praktik korupsi. Praktik rekrutmen partai politik yang tidak berpola tergambar dalam pengalaman Tulip. Tanpa pengalaman apa-apa ia langsung dicalonkan melalui nomor urut 2.

Praktik rekrutmen yang tidak menerapkan proses kaderisasi tergambar melalui pengalaman Popy. Walaupun ia telah bertahun-tahun mengabdikan pada Golkar akan tetapi ia tidak mendapatkan kemudahan untuk mendapatkan nomor urut dan dapil yang strategis. Popy mengatakan

bahwa senioritas masih berlaku di dalam Golkar. Padahal dalam pandangan peneliti, Popy adalah salah seorang kader senior di Golkar. Ia sudah lama mengabdikan pada Golkar. Situasi yang serupa juga terjadi di Partai Demokrat melalui jawaban Rosa saat ditanyakan apakah terdapat kemudahan bagi elit partai untuk dicalonkan, “Oh pasti, biasanya kan orang partai pengen orang ini harus di nomor jadi dan harus terpilih”.

Gambaran praktik pencalonan oleh partai politik yang dekat dengan praktik korupsi terdeskripsikan melalui pengalaman Miyana, Mawar, Lily, dan Tulip. Berbeda dengan Popy, Miyana yang sama-sama kader lama Golkar mendapatkan nomor urut dan dapil strategis dengan alasan ia merupakan pendiri Golkar. Tidak dapat dipungkiri bahwa latar belakangnya sebagai salah seorang istri elit Golkar juga memberikan kelebihan yang tidak dimiliki oleh Popy.

Situasi serupa juga terjadi pada informan dari Demokrat dan PDIP. Mawar dan Tulip yang terpilih mendapatkan nomor urut yang lebih strategis apabila dibandingkan dengan mereka yang tidak terpilih, yakni Lily dan Rosa. Harus diakui bahwa Mawar dan Tulip memiliki kedekatan hubungan yang kuat dengan elit partai. Meskipun Lily juga memiliki kedekatan hubungan dengan elit partai, akan tetapi jaringan yang ia miliki lebih rendah dengan jaringan Tulip yang langsung berhubungan dengan ketua umum PDIP.

Pengalaman Miyana, Mawar, Tulip, dan Lily dapat dinyatakan sebagai bentuk korupsi, walaupun tidak secara langsung. Praktik korupsi yang terjadi adalah pemanfaatan hubungan kedekatan antara kandidat dengan salah seorang elit partai untuk perolehan nomor urut strategis.

Dari perbandingan ini dapat ditarik kesimpulan bahwa faktor ada tidaknya hubungan antara kandidat dengan elit partai merupakan variabel yang tidak dapat dihilangkan dari proses pencalonan. Dan praktik pemanfaatan hubungan kedekatan ini merupakan bagian dari korupsi karena merupakan bagian dari penyelewengan kekuasaan untuk kepentingan pribadi. Keadaan ini sesuai dengan faktor yang dikemukakan oleh Goetz, yakni berkaitan dengan akses perempuan ke dunia politik. Goetz melihat bahwa hubungan kedekatan seorang kandidat dengan elit partai masih menjadi faktor utama untuk masuk ke partai politik.

G. DAMPAK KORUPSI TERHADAP PEREMPUAN

Terdapat tiga dampak terhadap perempuan dalam situasi seperti tersebut,

Pertama, peneliti melihat bahwa harapan perempuan sebagai kelompok yang akan meminimalisasi korupsi justru berbalik menyerang perempuan. Beban perempuan yang melakukan korupsi lebih banyak ketimbang laki-laki yang melakukan korupsi. Perempuan harus melewati berbagai tahapan yang maskulin untuk menjadi anggota legislatif. Semisal masuk partai politik, berjuang untuk pencalonan, kampanye, dan lain sebagainya. Dan keseluruhan tahapan yang mereka lalui harus dilewati dengan beban agen anti korupsi.

Kedua, terdapat pengaruh atas praktik korupsi dengan keterpilihan perempuan. Berdasarkan temuan data diketahui bahwa nomor urut dan dapil yang strategis masih sangat berpengaruh terhadap keterpilihan perempuan. Inilah yang membedakan antara mereka yang terpilih dan tidak terpilih.

Hubungan kedekatan kandidat dengan elit partai sangat berpengaruh untuk memperoleh nomor urut dan dapil yang strategis yang berimplikasi pada keterpilihan mereka. Mereka yang terpilih berada pada nomor urut 1,2, dan 3. Sedangkan yang tidak terpilih berada pada nomor urut 3,6, dan 11. Praktik korupsi bermain dalam proses tersebut. Oleh karena itu dapat dinyatakan bahwa praktik korupsi berpengaruh menentukan keterpilihan kandidat perempuan.

Tidak hanya nomor urut dan dapil yang berpengaruh, tetapi praktik politik uang juga memberikan dampak keterpilihan. Dari 6 informan, informan yang mengeluarkan uang paling banyak (1 Milyar) menjadi terpilih dan yang hanya mengeluarkan uang Rp.100.000.000 tidak terpilih.

Selain itu, praktik korupsi juga terbukti menghasilkan perubahan perolehan suara. Sebagian informan menyatakan bahwa mereka merasa perolehan suara mereka hilang. Seperti yang dialami oleh Tulip, dimana suaranya diambil oleh partainya untuk kandidat lain dari partai yang sama dan dapil yang sama. Tanpa adanya saksi yang bisa mengawal perolehan suara sampai keputusan KPU ditetapkan maka sulit untuk memastikan

perolehan suara kandidat akan tetap sesuai dengan hasil yang sebenarnya. Hilangnya jumlah suara yang sebenarnya juga kemudian berpengaruh pada kemungkinan keterpilihan. Hal ini dikarenakan perbedaan satu suara saja bisa berarti terpilih atau tidak terpilih.

Ketiga, teori perempuan sebagai agen anti korupsi melihat perempuan sebagai satu entitas yang sama dan ini merugikan kelompok perempuan. Dalam faktanya, setiap perempuan merupakan individu yang berbeda latar belakang. Perempuan yang adalah istri seorang petinggi partai tidak dapat disamakan dengan perempuan yang merupakan aktivis hak asasi manusia. Perempuan yang berada di dalam satu partai saja memiliki perbedaan latar belakang. Dengan lebih jauh, Luky Djani menyetujui paham bahwa dalam tahap tertentu gender tidak berlaku dan perspektif kelas yang lebih berpengaruh,

“Gender dalam tahap tertentu tidak berlaku, yang berlaku adalah perspektif kelas, laki-laki yang bekerja sebagai buruh posisinya lebih lemah daripada perempuan yang istrinya pemilik konglomerasi, pemilik perusahaan”.

Peneliti melihat bahwa teori perempuan sebagai agen anti korupsi tidak melihat hal ini. Mereka memandang perempuan sebagai satu entitas yang sama. Pola pikir seperti ini sangat diskriminatif dan menghilangkan kenyataan bahwa setiap perempuan memiliki latar belakang yang berbeda.

H. KESIMPULAN

Kesimpulan dari penelitian ini adalah, *pertama*, praktik korupsi terjadi dalam Pemilu 2009, dengan lebih khususnya dalam penelitian ini adalah Pemilu untuk memilih anggota DPR RI. Sistem proporsional terbuka dengan penetapan calon terpilih melalui suara terbanyak berbanding lurus dengan masifnya praktik korupsi. Alasan mendasar mengapa politik uang banyak terjadi dalam Pemilu 2009 adalah rasionalitas pemilih dengan kandidat

Tahapan-tahapan yang dinilai paling rentan dengan praktik korupsi adalah pencalonan, kampanye dan rekapitulasi dan penghitungan suara. Dalam penelitian ini bentuk korupsi yang terungkap banyak terjadi melalui politik uang ialah *vote buying* dan *electoral administrative corruption*. *Vote buying* merupakan praktik yang paling banyak terjadi. Data ICW menemukan 150 kasus dugaan politik uang yang terjadi selama masa kampanye dan masa tenang (Badoh dan Dahlan, 2010: 110).

Kedua, dampak yang dirasakan oleh kelompok perempuan adalah beban perempuan menjadi semakin besar dan mempengaruhi keterpilihan mereka. Beban ini ditimbulkan melalui konsep perempuan sebagai agen anti korupsi serta konsep yang melihat bahwa perempuan sebagai satu komunitas yang homogen. Dampak lain adalah berkaitan dengan perolehan suara kandidat dan keterpilihan perempuan. Pengalaman informan memperlihatkan bahwa korupsi telah menyebabkan perolehan suara kandidat tidak sesuai dengan data yang sebenarnya. Tanpa adanya saksi yang mengawal perolehan suara kandidat semakin membuat kemudahan hilangnya suara kandidat.

Goetz melihat bahwa argumentasi perempuan sebagai agen anti korupsi adalah argumentasi yang salah, keterwakilan perempuan harus terpenuhi sebagai bagian dari hak asasi manusia dan bukan sebagai agen untuk mengubah pola pandang dunia politik (2007: 88). Goetz juga menyatakan bahwa apabila korupsi ingin dihilangkan tidak bisa hanya mengandalkan perempuan saja, akan tetapi keseluruhan sistem harus dibenahi. Teori ini sesuai dengan praktik yang terjadi di Indonesia, UU yang lemah, sistem yang rentan, pemilih yang tidak rasional menyumbang untuk terjadinya korupsi. Sangat tidak adil apabila keseluruhan beban masalah ini diberikan kepada perempuan sebagai ‘agen pembersih’. Beban semakin bertambah dikarenakan teori ini melihat perempuan sebagai satu entitas yang sama. Sehingga apabila terbukti satu orang perempuan melakukan korupsi maka sanksi yang diberikan adalah untuk seluruh perempuan.

Ketiga, adaptasi yang dilakukan oleh kandidat perempuan dalam Pemilu 2009 adalah terseret dalam praktik korupsi. Berdasarkan pengalaman 6 kandidat perempuan, baik yang terpilih maupun tidak terpilih, terbukti semua melakukan politik uang, khususnya yang paling banyak dilakukan

adalah *vote buying* dalam masa kampanye. Sebagian informan juga melakukan praktik korupsi melalui penempatan nomor urut dan dapil dengan menggunakan hubungan kedekatan dengan elit partai sebagai mekanismenya.

Ketidaktahuan dan kepolosan kandidat terlihat di beberapa aspek. Sebagai contoh, penentuan strategi pemenangan kampanye yang kurang tepat dan pemanfaatan hubungan kedekatan untuk mendapatkan nomor urut dan dapil. Laki-laki pada umumnya lebih memiliki kemampuan untuk memperhitungkan saingannya dan membaca peta politik. Ini yang tidak terlihat dalam diri perempuan. Kepolosan akan strategi politik tidak dimiliki oleh perempuan. Keadaan ini sesuai dengan teori Goetz yang melihat bahwa jumlah perempuan yang melakukan korupsi sedikit dikarenakan jam terbang politik perempuan yang belum tinggi, bukan dikarenakan secara moral perempuan lebih baik.

Walaupun begitu praktik politik uang yang mereka lakukan dengan dalih sumbangan, sedekah, oleh-oleh tidak dapat sepenuhnya dinyatakan sebagai bentuk kepolosan mereka. Hal ini karena tidak dapat dipastikan apakah mereka menyatakan kepolosan tersebut karena terseret arus atautkah mereka memanfaatkan celah yang ada di UU.

I. REKOMENDASI

Dari kesimpulan ini maka rekomendasi yang dapat diberikan oleh Peneliti, yakni ;

Rekomendasi Praktis:

1. Persiapan Kandidat Perempuan untuk Pemilu-Pemilu berikutnya.

Sistem yang diterapkan dalam Pemilu 2014 sama dengan Pemilu 2009. Aturan afirmasi yg diterapkan pun tidak mengalami perubahan. Oleh karena itu gambaran praktik korupsi yang

terjadi tidak akan berbeda jauh. Melalui penelitian ini maka dapat terlihat hal apa saja yang dibutuhkan oleh kandidat perempuan dalam menghadapi Pemilu 2014.

Pertama, perempuan harus tetap berusaha agar ditempatkan pada nomor urut dan dapil yang strategis. Sistem apapun yang digunakan, selama masih proporsional maka nomor urut dan dapil akan sangat berpengaruh. Harus diakui bahwa nomor urut masih memberikan pengaruh yang cukup besar terhadap keterpilihan seseorang. Di sisi lain dapil yang strategis juga diperlukan. Dapil tersebut harus merupakan basis massa partai politik tersebut. Selain itu kandidat harus melakukan sosialisasi di dapil tersebut dengan maksimal. Tentunya sulit untuk melakukan sosialisasi apabila kandidat hanya berada sebentar di dapil. Apabila kandidat sudah melakukan sosialisasi di dapil tertentu jauh hari sebelum Pemilu maka ia harus berjuang agar ditempatkan di dapil tersebut.

Kedua, pemetaan strategi pemenangan dengan lebih baik. Salah satu kelemahan yang muncul melalui pengalaman para informan adalah tidak adanya pemetaan strategi yang komprehensif di awal mereka berkampanye. Strategi yang dilakukan sebatas apakah mendatangi seluruh daerah di dapilnya tersebut, ataukah sebagian daerah. Strategi ini juga termasuk menyisihkan uang untuk menyediakan saksi untuk pengawalan suara caleg. Dapat dipertimbangkan apabila kandidat perempuan dari berbagai tingkatan dapat bergabung untuk kemudian bersama-sama mencari saksi yang akan mengawal perolehan suara mereka. Ini tentunya akan lebih menghemat biaya.

Ketiga, penyediaan dana kampanye untuk kandidat perempuan. Tidak dapat dipungkiri bahwa dengan sistem yang sama maka kebutuhan akan dana yang besar menjadi penting. Dana ini dibutuhkan agar caleg perempuan mampu bersaing. Dengan aturan yang tidak jauh berbeda maka agar dapat terpilih mau tidak mau perempuan harus memiliki dana yang besar. Dana ini diperlukan tidak untuk melakukan praktik politik uang akan

tetapi pemetaan yang baik di awal kampanye, membayar saksi dan tim sukses, serta melaksanakan strategi kampanye tersebut.

2. Mendorong Proses Pencalonan yang Demokratis Dalam Partai Politik

Proses pencalonan yang sangat tertutup di dalam partai politik ternyata mendiskriminasikan perempuan. Walaupun kebijakan afirmasi ada, akan tetapi ini tidak menyentuh perempuan yang seharusnya mendapatkan afirmasi. Keuntungan yang diberikan oleh afirmasi hanya dirasakan oleh perempuan yang memiliki hubungan kedekatan dengan elit partai.

Oleh karena itu partai politik harus memiliki kriteria untuk pencalonan yang harus diketahui oleh publik terutama terkait dengan pemberian nomor urut dan dapil. Tanpa proses pencalonan yang demokratis maka akan semakin mendiskriminasikan kelompok perempuan yang tidak memiliki jaringan dengan elit partai. Kemampuan dan kapabilitas seorang calon harus menjadi kriteria utama.

Rekomendasi Teoretis :

1. Memfokuskan pada demokrasi substansial ketimbang demokrasi prosedural

Sistem suara terbanyak yang dinilai sebagai sistem yang paling demokratis ternyata merupakan sistem yang diskriminatif terhadap kelompok perempuan. Demokrasi tidak mengakomodasi kebijakan afirmasi. Afirmasi harus dipahami sebagai mekanisme untuk pencapaian representasi perempuan dan peningkatan kesejahteraan perempuan. Para pendukung demokrasi harus memahami bahwa *affirmative action* bukan merupakan lawan dari demokrasi.

Berbagai wacana seputar sistem Pemilu yang ‘terbaik’

melupakan esensi utama demokrasi, yakni penjaminan kedaulatan rakyat, baik laki-laki dan perempuan. Tujuan utama ini yang seringkali luput dari berbagai wacana yang dilahirkan. Oleh karena itu, esensi utama demokrasi harus selalu dijadikan acuan dalam pembuatan berbagai kebijakan. Apabila prosedur yang telah dilakukan belum mampu meningkatkan kesejahteraan beberapa kelompok di masyarakat maka kondisi tersebut tidak dapat dinyatakan sebagai demokrasi.

2. Menghilangkan Konsep Perempuan Sebagai Agen Anti Korupsi

Dalam penelitian ini teori perempuan sebagai agen anti korupsi tidak terbukti. Perempuan terbukti melakukan praktik korupsi dalam sistem Pemilu dan UU yang memang memudahkan terjadinya praktik korupsi. Konsep masuknya perempuan ke dunia politik untuk meminimalisasi korupsi justru menambah beban perempuan. Oleh karena itu konsep ini harus dihilangkan. Perempuan tidak dapat dipandang sebagai satu entitas yang homogen sebagai kelompok yang akan meminimalisasi praktik korupsi. Pandangan ini sangat merugikan kelompok perempuan. Perempuan, sama dengan laki-laki merupakan individu yang memiliki latar belakang berbeda satu sama lain.

Pemahaman yang harus ditumbuhkan adalah bahwa pemberantasan korupsi merupakan tanggung jawab bersama dan bukan hanya merupakan tanggung jawab perempuan. Oleh karena itu yang harus diperkuat adalah sistem yang kuat, baik sistem hukum maupun sistem politik Indonesia. Sistem yang tidak memiliki celah untuk praktik korupsi tentunya akan memaksa para aktor politik untuk tidak melakukan korupsi.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Ace Project, *Sistem Pemilu*. IDEA, United Nations, IFES : 1998, terbitan terbatas.
- Badoh, Ibrahim Z Fahmi dan Abdullah Dahlan. *Korupsi Pemilu di Indonesia*. Jakarta : Indonesia Corruption Watch, 2010.
- Darwis, Fernita. *Pemilihan Spekulatif Mengungkap Fakta Seputar Pemilu 2009*. Bandung: Alfabeta, 2011.
- Fine, Cordelia. *Delusions of Gender The Real Science Behind Sex Differences*. USA: Icon Books, 2010.
- Nasir, Ismed. Ed. *Menyapu Dapur Kotor Refleksi Perempuan dan Politik Era Reformasi*, Jakarta: Pusat Kajian Politik FISIP UI, 2010.
- Norris, Pippa. *Electoral Engineering*. USA: Cambridge University Press, 2004.
- Phillips. Anne. *Engendering Democracy*. London: Polity Press, 1991
- Schaffer, Frederic Charles. *Elections For Sale The Causes and Consequences of Vote Buying*. Manila: Ateneo De Manila University Press, 2007.
- Soetjipto, Ani dan Shelly Adelina. *Partai Politik dan Strategi Gender Separuh Hati*. Jakarta: Parentesis, 2012.
- Surbakti, Ramlan. Didik Supriyanto. Hasyim As'yari. *Membuka Ruang dan Mekanisme Pengaduan Publik*. Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011.

ARTIKEL

- Dekel, Eddie. Matthew O.Jackson. Asher Wollinsky. *Vote Buying: General Elections*. Journal of Political Economy. 116.2 (2008) : 351-380.
- Goetz, Anne Maria. *Political Cleaners: Women as The New Anti Corruption Force?*. USA: Blackwell Publishing, 2007. Development and Change.
- Rose Ackerman, Susan dan Jana Kunicova. *Electoral Rules as Constraints to Corruption: The Risks of Closed List Proportional Representation*. Department of Political Science Yale University. Law and Economic

Workshop. 15 Januari 2002.

“Sistem Suara Terbanyak dan Pengaruhnya Terhadap Keterpilihan Perempuan” Jakarta 18 Maret 2010. Oleh Nurul Arifin. <http://www.nurularifin.com/read/perempuan/sistem-suara-terbanyak-dan-pengaruhnya-terhadap-keterpilihan-perempuan/>

“Anggota KPPS Diduga Terima Suap Dari Caleg”. Liputan6.com 10 April 2009. http://news.liputan6.com/read/175786/posting_komentar

“Proporsional Terbuka dan Politik Biaya Tinggi”. Oleh Harun Husein. Koran Republika Terbit 18 Oktober 2011.

Anggraini, Titi. *LEAD Advisory Meeting*. Jakarta. 2011.

WAWANCARA

Alam, Arif Nur. Wawancara Pribadi. 3 November 2011.

Anggraini. Titi. Wawancara Pribadi. 8 Juni 2012.

Rosa. Wawancara Pribadi. 19 Maret 2012.

Popy. Wawancara Pribadi. 6 Mei 2012.

Djani, Luky. Wawancara Pribadi. 11 Mei 2012.

Mawar. Wawancara Pribadi. 27 Maret 2012.

Tulip. Wawancara Pribadi. 30 Agustus 2012.

Lily. Wawancara Pribadi. 2 Mei 2012.

Miyana. Wawancara Pribadi. 13 Juli 2012.

Surbakti, Ramlan. Wawancara Pribadi. 16 Maret 2012 dan 10 November 2011.

TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS PENGELOLAAN DANA KAMPANYE

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

ABSTRACT

Campaign financing in Indonesia remains a significant problem. The campaign finance regulations in the legislative election law, presidential election law, and local election bill demonstrate little political will to fix the reporting system to be more transparent and accountable. On the other hand, the change of the electoral system to an open list proportional system has increased campaign expenditures. Meanwhile, corruption involving the political parties and elected public officials has contributed to declining voter turnout. To encourage principles of justice and fairness, the regulations and provisions of campaign finance need more effective, clear, and forceful changes.

Keywords: campaign finance, Indonesia Election.

Money and politics have been intimately linked since democracy's earliest days, and campaign finances scandals are exposed and forgotten with dismaying regularity. But a recent rash of scandals in affluent and stable democracies reveals new forces at work.¹

¹ Jane Bussey, "Campaign Finance Goes Global", Foreign Policy, No. 118 (Spring, 2000), halaman 74-84, Diterbitkan oleh : Washingtonpost.Newsweek Interactive, LLCStable. Sumber: <http://www.jstor.org/stable/1149671> . diakses pada" 31/03/2012 02:19 WIB

A. PEMILU DAN KAMPANYE

Pemilu dan kampanye adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan antara satu dengan yang lainnya. Pemilu adalah pintu masuk bagi politisi dan partai politik untuk dapat menduduki jabatan publik sebagai wakil rakyat di lembaga legislatif, kepala daerah, dan presiden. Melalui pemilu, rakyat memiliki hak untuk memilih di antara pilihan yang ada siapa yang kelak akan memperoleh jabatan publik tersebut dan menjadi pemimpin di negara ini. Oleh sebab itu, suara rakyat sangat dibutuhkan oleh para politisi dan partai politik untuk mencapai kemenangan dan mendapatkan kekuasaan.

Untuk dapat menarik simpati rakyat dan mensosialisasikan programnya agar menjadi pilihan rakyat, maka para politisi dan partai politik harus melakukan kampanye menjelang hari pemilihan. Dan untuk melakukan kampanye, dengan sistem penghitungan suara proporsional terbuka yang diterapkan saat ini akan membutuhkan dana yang cukup besar untuk kegiatan kampanye. Kebutuhan dana yang tidak sedikit jumlahnya ini, diperlukan untuk membiayai kegiatan kampanye baik kampanye secara terbuka dan bertatap muka langsung dengan konstituen maupun biaya untuk iklan kampanye di berbagai media massa.

Sejumlah pengurus pusat partai politik mengakui bahwa biaya operasional terbesar mereka adalah pengeluaran untuk kampanye. Bila dibandingkan dengan pengeluaran sehari-hari untuk operasional sekretariat dan kegiatan rutin organisasi partai, pengeluaran untuk pembiayaan pemilu terutama kampanye menelan biaya berkali lipat dari pengeluaran pada hari-hari biasa.

Kebutuhan inilah yang kemudian mendorong partai politik dan para kandidat politisi yang ikut bertarung pada pemilu berbondong-bondong mencari dan mengumpulkan dana sebanyak-banyaknya sebagai modal untuk kampanye. Tidak sedikit di antara mereka yang pada akhirnya menghalalkan segala upaya dan cara untuk meraup dana demi melanggengkan tampuk kekuasaan mereka. Keterbatasan sumber dana yang dialami oleh partai politik karena dana yang berasal dari iuran anggota tidak pernah diterapkan. Sedangkan bantuan negara jumlahnya

sangat sedikit, kurang lebih hanya 1,3% total belanja partai; total belanja 9 partai hanya 0,05% dari APBN.²

Di lain pihak, ternyata tidak sedikit pula mereka yang berkepentingan turut memberikan sumbangan baik berupa uang, maupun barang dan jasa guna memperoleh berbagai akses dan kemudahan dalam kegiatan mereka kelak. Namun, sebagian besar dari sumbangan tersebut tidak dicatat dan masuk ke pengurus partai politik dan atau calon anggota legislatif atau calon pejabat eksekutif.

Akibatnya dari pengumpulan dana seperti itu maka partai politik dan kader-kadernya yg menduduki jabatan legislatif atau eksekutif, memiliki kecenderungan besar tidak mandiri dalam pengambilan kebijakan. Hal ini juga mendorong tumbuh dan semakin kuatnya kehidupan internal partai politik yang bersifat oligarkis, elitis dan personalistis.

Pemilu menyediakan ruang bagi setiap warga negara untuk berkompetisi menjujubatan-jabatan politik di pemerintahan secara *fair* yang didasarkan pada pilihan formal dari warga negara yang memenuhi syarat. Pemilu menempati posisi penting karena terkait dengan beberapa hal. Pertama, pemilu menjadi mekanisme terpenting bagi keberlangsungan demokrasi perwakilan. Ia adalah mekanisme mutakhir dan terbaik yang ditemukan hingga kini agar rakyat berdaulat atas dirinya sendiri. Kedua, pemilu menjadi indikator negara demokrasi. Bahkan, tidak ada satupun negara yang mengklaim dirinya demokratis tanpa melaksanakan pemilu sekalipun negara itu pada hakekatnya adalah otoriter.

Di kebanyakan negara dunia ketiga, pemilu seringkali bukanlah parameter yang akurat untuk mengukur demokrasi atau tidak demokratisnya suatu sistem politik. Artinya, ada dan tidaknya pemilu di suatu negara tidak secara otomatis menggambarkan ada tidaknya kehidupan demokrasi politik di negara tersebut. Hal ini disebabkan, pelaksanaan pemilu di beberapa negara dunia ketiga seringkali tidak dijalankan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi. Di negara-negara ini, pemilu hanyalah sekedar untuk menunjukkan kepada dunia internasional

2 Didik Supriyanto & Lia Wulandari, *Bantuan Keuangan Partai Politik: Metode Penetapan Besaran, Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan*. Jakarta: Perludem, 2012.

bahwa secara formal persyaratan minimal sebagai negara demokrasi telah dilakukan, sementara secara substansial masih jauh dari esensi demokrasi itu sendiri. Sehingga fungsi pemilu sebagai parameter demokrasi bukan terletak pada ada tidaknya pemilu, namun lebih pada tingkat pelaksanaan pemilunya. Artinya, semakin pemilu itu dijalankan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi –seperti dijalankan secara *free and fair*—maka semakin demokratis suatu negara. Betatapun begitu, harus disadari bahwa pemilu bukanlah satu-satunya tolok ukur tegaknya sistem politik demokrasi. Sebab, di samping adanya pemilu yang bebas dan adil, demokrasi membutuhkan persyaratan-persyaratan lain, diantaranya adalah adanya akuntabilitas pemerintah kepada lembaga perwakilan rakyat (DPR), kebebasan menyuarakan pendapat dan berorganisasi.

Secara konseptual, setidaknya terdapat dua mekanisme yang bisa dilakukan untuk menciptakan pemilu yang bebas dan adil. Pertama, menciptakan seperangkat metode atau aturan untuk mentranser suara pemilih ke dalam lembaga perwakilan rakyat secara adil, atau yang oleh banyak kalangan ilmuwan politik disebut sebagai sistem pemilihan (*electoral system*). Kedua, menjalankan pemilu sesuai dengan aturan main dan prinsip-prinsip demokrasi, atau yang oleh banyak kalangan ilmuwan politik disebut sebagai proses pemilihan (*electoral process*).³ Pada mekanisme *electoral process* yang mengatur tentang berbagai regulasi aturan main dalam pelaksanaan pemilu, diantaranya mengatur tentang aturan berkampanye, di dalamnya termasuk pula mengatur tentang pendanaan politik, dalam hal ini terutama berkait dengan aturan dana kampanye, baik berupa pembatasan pendapatan dan/atau pengeluaran, maupun peraturan tentang sumber-sumber pendanaan kampanye.

Tanpa adanya pendanaan yang memadai, akan sulit bagi suatu partai politik untuk dapat menjaga eksistensinya dan ikut bersaing dalam kontestasi pemilu. Untuk dapat terpilih dalam pemilu, partai politik membutuhkan dana yang tidak sedikit untuk mensosialisasikan diri dan mengkampanyekan program serta kandidat yang mereka calonkan sebagai calon pemimpin atau wakil rakyat. Dan dalam menjalankan fungsinya,

3 Muhamad Asfar (Ed). *Model-Model Sistem Pemilihan di Indonesia*. Jakarta: Pusdeham & Partnership for Governance Reform in Indonesia, 2002

partai politik perlu untuk menjaga keberlangsungan organisasi mereka sebagai partai, mempekerjakan pengurus partai, melakukan kampanye pemilu dan untuk berkomunikasi dengan konstituen mereka. Oleh karena itu, partai politik membutuhkan dana yang tidak sedikit untuk bisa mencukupi kebutuhan tersebut.

Berkaitan dengan pendanaan, di satu sisi partai politik sebagai suatu organisasi membutuhkan modal yang tidak sedikit untuk dapat menjalankan segala aktivitasnya. Namun, di sisi lain masalah keuangan partai politik telah menjadi sorotan karena seringkali banyak masalah yang muncul berkaitan dengan keuangan partai, seperti misalnya, bagaimana uang tersebut diperoleh, dari mana uang itu berasal, untuk apa uang itu digunakan, siapa yang menggunakan uang tersebut dan sebagainya.

Masalah keuangan partai politik menjadi hal yang penting karena sebagai institusi publik saat ini kepercayaan publik kepada partai politik terus menurun, hal ini terutama didorong dengan munculnya banyak kasus korupsi yang melibatkan sederet anggota legislatif dan fungsionaris partai. Sementara itu, posisi partai politik memegang peranan yang penting dalam demokrasi di Indonesia saat ini karena semua kandidasi dan seleksi pemilihan untuk jabatan publik di pemerintahan baik legislatif maupun eksekutif berada di tangan partai politik. Padahal kinerja partai politik semakin buruk, terutama dalam rekrutmen sehingga sangat kekurangan kader-kader yang memang memiliki kemampuan dan kualitas untuk menduduki jabatan publik.

B. KAMPANYE DAN DANA KAMPANYE

Kampanye dapat dikatakan merupakan kegiatan yang paling penting bagi suatu partai politik karena kampanye menentukan keberlangsungan hidup dan eksistensi partai politik ke depan. Melalui kampanye kesempatan emas bagi partai politik untuk mensosialisasikan visi, misi, dan program kebijakan partai kepada khalayak masyarakat luas. Sebagai biaya (ongkos) demokrasi, untuk menjalankan kegiatan kampanye, partai politik membutuhkan dana dengan jumlah yang cukup besar.

Kampanye pemilu terdiri atas empat faktor penting, yaitu kandidat, program kerja dan isu kandidat, organisasi kampanye (mesin politik), dan sumber daya (uang). Dan uang memiliki pengaruh yang sangat penting dalam kampanye dan hasil pemilu karena kampanye tidak akan dapat berjalan bila tidak ada uang. Uang memegang pengaruh yang signifikan dalam politik karena uang dapat digunakan untuk memperoleh pengaruh politik dan digunakan untuk memperoleh kekuasaan. Uang dapat digunakan untuk membeli berbagai macam barang kebutuhan kampanye, membiayai jasa dan keahlian yang dapat menunjang kegiatan kampanye.⁴Oleh karena itu, uang menjadi penting dan kebutuhan utama sebagai modal dasar untuk dana kampanye.

Salah satu sumber masalah utama yang dihadapi partai adalah persoalan pendanaan politik. Dalam pembiayaan partai, saat ini sumber utama partai mengandalkan dari ketua umum, pengurus, serta kader atau anggota partai yang menduduki jabatan publik. Sementara itu, dana bantuan keuangan yang berasal dari pemerintah dinilai sangat minim dan kurang memadai. Untuk kegiatan rutin misalnya seperti: operasional sekretariat, konsolidasi organisasi, pendidikan politik dan kaderisasi, unjuk publik, dan perjalanan dinas pengurus. Dan untuk kebutuhan kampanye pemilu yang memerlukan dana yang jauh lebih besar daripada kegiatan rutin, seperti: survei, rapat umum, brosur, kaos, bendera, spanduk, baliho, iklan media. Sehingga pada akhirnya kebutuhan tersebut mendorong partai semakin ketergantungan atas penyelesaian masalah keuangan membuat partai melupakan misinya untuk memperjuangkan kepentingan rakyat.

Pengeluaran untuk kampanye sangat tergantung pada tingkat popularitas seseorang, semakin populer seseorang dan semakin dikenal masyarakat maka semakin minimal biaya yang harus dikeluarkannya untuk kampanye. Begitu pula sebaliknya, seorang calon legislatif yang belum dikenal oleh masyarakat di daerah pemilihannya maka akan membutuhkan biaya kampanye yang jauh lebih besar dan membutuhkan perjuangan yang lebih berat untuk meraih suara dibandingkan dengan calon legislatif yang

4 Ibrahim Z. Fahmi Badoh & Abdullah Dahlan, *Korupsi Pemilu di Indonesia*, ICW: 2010, Jakarta, Halaman 5-6

populer.⁵

Kampanye politik, kini adalah sebuah bisnis besar, bahkan --di Indonesia-- merupakan sebuah “industri” lima tahunan yang melibatkan peredaran uang yang cukup besar. Uang dan segala yang dapat dibeli dengannya terbukti telah menjadi sesuatu yang selalu penting dalam dunia politik. Uang menjadi sebuah medium atau alat yang sangat signifikan untuk dapat menguasai energi dan sumber daya.

Aspek yang juga tidak dapat diabaikan adalah relevansi antara uang yang berasal dari sumber yang tidak sah yang mengalir ke dalam kas partai dan kantong-kantong pribadi politisi. Ruang lingkup keuangan politik memiliki relevansi yang luas dalam konteks fungsi dari demokrasi dan harus dilihat jauh lebih luas dari sekedar transaksi yang dilarang. Secara umum, aktivitas politik melingkupi pengeluaran yang dilihat sebagai ongkos/biaya dari demokrasi.

C. PRINSIP PENGATURAN DANA KAMPANYE

Dana kampanye adalah salah satu hal penting dalam proses pemilihan umum. Dana kampanye diperlukan oleh partai politik dan kandidatnya untuk dapat berkompetisi di dalam pemilihan umum. Setiap partai politik, kandidat/calon legislatif tidak akan dapat bekerja secara maksimal dalam kampanye tanpa adanya sokongan dana kampanye yang cukup. Kebutuhan untuk kampanye pemilu sangat beragam dan tidak terhingga, dengan kebutuhan yang tidak terhingga itu berakibat pada kebutuhan dana kampanye yang tidak terbatas.

Sistem pemilu dan metode kampanye juga turut mempengaruhi seberapa besar dana kampanye yang dibutuhkan oleh suatu partai politik atau untuk seorang kandidat calon legislatif. Oleh karena itu dibutuhkan pengaturan pembatasan dana kampanye untuk mengatur proses dan pelaksanaan kampanye agar dapat dilakukan dengan efektif dan tidak

5 Dikutip dari pernyataan Pramono Anung dalam Diskusi dan Peluncuran Buku Basa-Basi Dana Kampanye: Pengabaian Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas Peserta Pemilu, pada Selasa, 30 April 2013 di Hotel Santika Jakarta.

terjadi persaingan yang tidak sehat dan menghalalkan segala cara. Pada negara-negara yang menggunakan sistem pemilu berbasis parpol, cenderung memperketat dana partai politik (sebagian besar negara Eropa). Sedangkan di negara-negara yang sistem pemilunya berbasis kandidat, cenderung memperketat dana kampanye (Amerika, Filipina, etc).

Berikut beberapa materi pokok pengaturan dana kampanye yang dipraktekkan di beberapa negara demi menjamin penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas penggunaan dana kampanye:⁶

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 mengombinasikan 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 susul sumbangan dan mencegah sumbangan yang dirahasiakan. Peraturan harus menjamin tetap 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

6 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.

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. Sedangkan 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, menganalisa laporan dan kampanye sesungguhnya menganalisa laporan pendapatan dan belanja dana kampanye berdasarkan prinsip transparansi dan akuntabilitas.

D. PENGATURAN DANA KAMPANYE DI INDONESIA

Indonesia sudah sejak tahun 1955 menyelenggarakan pemilihan umum untuk pertama kalinya. Pada masa awal kemerdekaan tersebut, situasi dan kondisi negara yang baru lepas dari penjajahan dan baru belajar bernegara menyebabkan pemilihan umum dilakukan secara sederhana dengan sistem yang sederhana pula. Bila dibandingkan dengan pemilihan umum saat ini di Indonesia, sistem pemilu dengan sistem proporsional terbuka serta jumlah penduduk dan jumlah kursi anggota legislatif yang semakin bertambah tentunya jauh lebih maju dan berkembang daripada 57 tahun yang lalu pada saat pertama kali pemilu dilaksanakan di Indonesia.

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.

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.

Pada **Tabel 1** dapat dilihat bahwa ada sedikit perubahan dalam pengaturan dana kampanye pemilu DPR dan DPRD pada ketentuan jumlah batasan maksimal sumbangan dari badan usaha/perusahaan, dan waktu penyerahan rekening dana kampanye. Tapi sayangnya tidak ada perubahan dalam ketentuan yang mengatur penegakan hukum dan penerapan sanksi.

Tabel 1 PENGATURAN PENGELUARAN 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

ISU	UU NO. 8/2012	UU NO. 10/2008	UU NO. 12/2003
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 	<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
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 radionan/ 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)
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)
Format pembukuan	<ul style="list-style-type: none"> • Pembukuan terdiri atas penerimaan dan pengeluaran, yang terpisah dari pembukuan partai politik. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pembukuan terdiri atas penerimaan dan pengeluaran, yang terpisah dari pembukuan partai politik 	<ul style="list-style-type: none"> • Format pembukuan terdiri atas penerimaan dan pengeluaran, disertai daftar penyumbang di atas Rp 5 juta.

ISU	UU NO. 8/2012	UU NO. 10/2008	UU NO. 12/2003
	<ul style="list-style-type: none"> 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 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"> 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 Pidana	<p>Terkait Penerimaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> Perseorangan, 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 Penerimaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> Perseorangan, 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 Penerimaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> Perseorangan, 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)

ISU	UU NO. 8/2012	UU NO. 10/2008	UU NO. 12/2003
	Terkait Pengeluaran: <ul style="list-style-type: none"> • (tidak ada) 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: <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: DIOLEH DARI UU NO. 8/2012, UU NO. 10/2008, UU NO. 12/2003

Pengaturan dana kampanye untuk pemilu DPD juga tidak jauh berbeda dengan pemilu DPR dan DPRD. Perubahan dari UU No. 12/2003 menjadi UU No. 10/2008 memang cukup menjanjikan adanya kemajuan dan perbaikan kualitas pengaturan dana kampanye dengan diaturnya mengenai pengumuman dan pelaporan dana kampanye. Tapi sayangnya perubahan terakhir pada UU No. 8/2012 mengenai pemilu DPD tidak signifikan sama sekali.

Tabel 2 PENGATURAN 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.

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

ISU	UU NO. 8/2012	UU NO. 10/2008	UU NO. 12/2003
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 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:</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"> 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:</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"> 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:</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.

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

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

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. Pada **Tabel 3** dapat dilihat bagaimana perubahan ketentuan 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.⁷ Sebelumnya, UU No. 23/2003 menetapkan batas maksimal sumbangan perseorangan Rp 100 juta, dan sumbangan perusahaan maksimal sebesar Rp 750 juta.⁸ 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. 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.

⁷ Pasal 96, UU No. 42/2008.

⁸ Pasal 43 ayat (3), UU No. 23/2003.

Tabel 3 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 pasangan calon. • Pihak lain.
Pembatasan Sumbangan	<ul style="list-style-type: none"> • Sumbangan perseorangan maksimal Rp 1 miliar. • Sumbangan kelompok, perusahaan, badan usaha nonpemerintah masimal 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,
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)
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)

ISU	UU NO. 42/2008	UU NO. 23/2003
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.
Pengumuman	<ul style="list-style-type: none"> • KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/ kota menyerahkan hasil audit danan 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 auidit ke KPU
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 Pengeluaran:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (tidak ada) <p>Terkait Pelaporan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Setiap orang yang memberikan keterangan yang tidak benar dalam laporan dana kampanye. 	<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. <p>Terkait Pengeluaran:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (tidak ada) <p>Terkait Pelaporan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Setiap orang yang memberikan keterangan yang tidak benar dalam laporan dana kampanye.

ISU	UU NO. 42/2008	UU NO. 23/2003
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"> • (tidak ada) 	Terkait Penerimaan: <ul style="list-style-type: none"> • Pesangan calon yang menggunakan sumber dana terlarang, dibatalkan pencalonannya. Terkait Pengeluaran: <ul style="list-style-type: none"> • (tidak ada) Terkait Pelaporan: <ul style="list-style-type: none"> • (tidak ada)

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

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.

Hal yang sama juga terjadi dalam pilkada. UU No. 32/2004 memang membatasi besaran sumbangan perseorangan maksimal Rp 50 juta, dan perusahaan maksimal Rp 350 juta.⁹ Tetapi pembatasan itu kehilangan arti karena dana dari pasangan calon kepala daerah dan partai politik tidak dibatasi. Di **Tabel 4** terlihat bahwa pengaturan dana kampanye dalam UU No. 32/2004 masih sangat sederhana sekali dan masih jauh tertinggal bila dibandingkan dengan pengaturan dalam pemilu DPR, DPD, DPRD, maupun presiden.

⁹ Pasal 83 ayat (3) UU No. 32/2004.

Tabel 4 PENGATURAN 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,
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	<ul style="list-style-type: none"> • (tidak diatur)
Pembatasan belanja	<ul style="list-style-type: none"> • (tidak diatur)
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.
Sanksi Pidana	<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. <p>Terkait Pengeluaran:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (tidak ada) <p>Terkait Pelaporan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Setiap orang yang memberikan keterangan yang tidak benar dalam laporan dana kampanye.
Sanksi Administrasi	<p>Terkait Penerimaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pesangan calon yang menggunakan sumber dana terlarang, dibatalkan pencalonannya. <p>Terkait Pengeluaran:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (tidak ada) <p>Terkait Pelaporan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • (tidak ada)

SUMBER: UU NO. 32/2004

E. 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 menyebut 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.

Tiadanya 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. Tiadanya 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.

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.

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.

Praktek pengelolaan dana kampanye pemilu legislatif maupun pemilu eksekutif pada sisi penerimaan, menunjukkan 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 dipraktekkan, tampak 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 dioperasikan. 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 memiliki 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, konsiten 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 menitipkan uang sumbangan untuk diatasnamakan peserta pemilu. Yang lebi 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 keteragantungan 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. Pembiaran 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 di atasnamakan 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.

F. TREN KENAIKAN BIAYA KAMPANYE

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, 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 6 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 DANA KAMPANYE PARTAI POLITIK PEMILU 2004 DAN PEMILU 2009

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

SUMBER: KPU

Tabel 6 DANA KAMPANYE CALON PRESIDEN PEMILU 2004 DAN PEMILU 2009

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

SUMBER: KPU

Hal yang hampir sama juga terjadi pada pendanaan kampanye pilkada. Tabel 7 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 8 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 7 DANA KAMPANYE PILKADA DKI JAKARTA 2007 DAN
PILKADA DKI JAKARTA 2012**

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

SUMBER: KPU DKI JAKARTA

**Tabel 8 DANA KAMPANYE PILKADA KOTA MEDAN 2005 DAN
PILKADA KOTA MEDAN 2010**

PASANGAN CALON	PILKADA 2005	PILKADA 2010
Maulana – Sigit	Rp 774.108.450	
Abdillah – Ramli	Rp 5.557.991.997	
Sjahrial R.Anas- Yahya Sumardi		Rp 350.000.000
Sigit Pramono Asri - Nurlisa Ginting		Rp 314.144.681
Indra Sakti Harahap-Delyuzar		Rp 88.650.000
Bahdin Nur Tanjung-Kasim Siyo	-	Rp 922.500.000
Joko Susilo-Amir Mirza Hutagalung	-	Rp 908.300.000
Rahudman Harahap-Dzulmi Eldin	-	Rp 2.463.800.000
M.Arif Nasution-Supratikno Ws		Rp 4.250.000.000
Maulana Pohan-Ahmad Arif		Rp 945.875.000
Ajib Shah-Binsar Situmorang		Rp 1.500.000.000
Sofyan Tan-Nelly Armayanti		Rp 1.049.900.000
Jumlah	Rp 6.332.100.447	Rp 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 9, 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.¹⁰ Meskipun tidak tersedia data, namun kecenderungan tidak melaporkan belanja kampanye aktual, juga terjadi pada kampanye pemilu presiden dan pilkada.

Tabel 9 INDIKASI MANIPULASI BELANJA KAMPANYE PEMILU 2009

PARTAI POLITIK	LAPORAN BELANJA KE AUDITOR	BELANJA AKTUAL DI MEDIA CETAK & TELEVISI	SELISIH
Partai Gerindra	Rp308.770.923.325	Rp151.211.000.000	Rp157.559.923.325
Partai Demokrat	Rp234.632.119.225	Rp214.439.000.000	Rp20.193.119.225
Partai Golkar	Rp142.906.032.921	Rp277.291.000.000	Rp134.384.967.079
PKS	Rp36.258.788.361	Rp74.647.000.000	Rp38.388.211.639
Partai Hanura	Rp19.197.263.575	Rp44.796.000.000	Rp25.598.736.425
PAN	Rp17.858.157.150	Rp71.090.000.000	Rp53.231.842.850
PDIP	Rp7.256.213.539	Rp102.891.000.000	Rp95.634.786.461
PPP	Rp3.662.398.462	Rp40.349.000.000	Rp36.686.601.538
Jumlah	Rp770.541.896.558	Rp976.714.000.000	Rp206.172.103.442

SUMBER: KORUPSI PEMILU DI INDONESIA

Walapun jumlah belanja kampanye yang dilaporkan partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif tidak mencerminkan

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

pengeluaran 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, terlihat bahwa partai politik yang 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 6, 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.

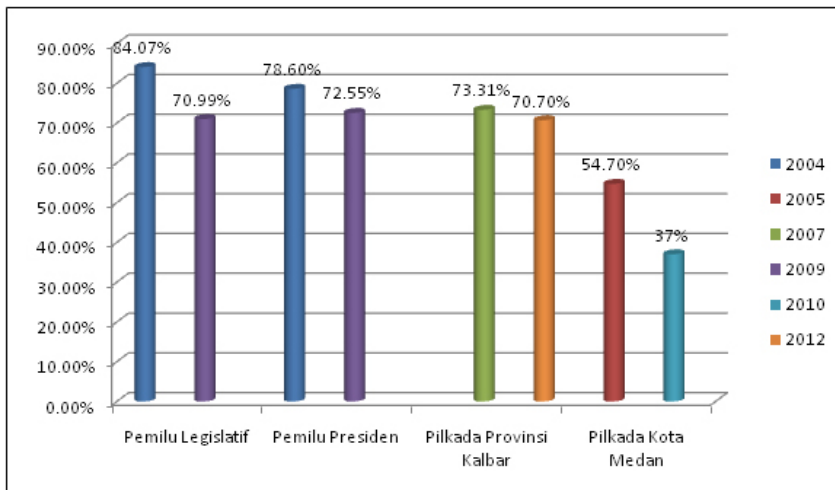
Hal itu menyebabkan partai politik dan kader-kadernya terjebak dalam situasi politik yang sulit untuk menghindarinya. Sebagai fungsionaris partai, juga sebagai calon anggota legislatif maupun calon pejabat eksekutif, mereka dituntut untuk mengumpulkan dana kampanye sebanyak mungkin. Ideologi, platform 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.

Gambar 1 PARTISIPASI PEMILIH DALAM PEMILU LEGISLATIF, PEMILU PRESIDEN DAN PILKADA



SUMBER: DIOLAH DARI DATA KPU

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.

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 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 ketetangaraan 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.

G. KESIMPULAN

Analisis penerapan prinsip kebebasan dan kesetaraan, serta prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengaturan dan pengelolaan dana kampanye, 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 kedua 2010-2013, penelitian ini menghasilkan beberapa temuan penting.

Sisi Pendapatan: Apabila dilihat dari sisi pendapatan atau penerimaan, terdapat beberapa masalah pengaturan dana kampanye dalam UU No. 10/2008 dan UU No. 8/2012, UU No. 42/2008, dan UU No. 32/2004.

1. Pengaturan sumber-sumber terlarang tidak jelas, sehingga ketika ada peserta yang menerima dana kampanye dari sumber terlarang, tidak bisa segera dideteksi dan dikenakan sanksi.
2. 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 menjadikan kampanye sebagai arena pencucian uang haram.
3. 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.
4. Daftar penyumbang tidak dipublikasi secara berkala sehingga sumber-sumber terlarang dan sumbangan melampaui batas, tidak bisa terdeteksi sejak dini.

5. Sanksi pidana maupun sanksi administrasi terhadap pelaku pelanggaran tidak jelas, sehingga tidak bisa dieksekusi, atau jika bisa dieksekusi tidak memberi efek jera.

Sisi Belanja: Apabila dilihat dari sisi belanja atau pengeluaran, pengaturan dana kampanye dalam undang-undang pemilu, menimbulkan dua masalah pokok.

1. Tiadanya pembatasan belanja kampanye membuat partai politik dan calon menggalang dana kampanye dengan segala macam cara agar bisa melakukan kampanye besar-besaran, partai dan calon yang berkampanyenya paling masif dan intensif berhasil meraih suara dan kursi lebih banyak.
2. Peserta pemilu cenderung tidak melaporkan semua belanja kampanyenya secara riil, 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.

Sisi Pelaporan: Apabila dilihat dari sisi pelaporan dana kampanye, pengaturan dan praktik pengelolaan dana kampanye menimbulkan beberapa masalah.

1. 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.
2. 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.
3. 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

4. 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.
5. 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.

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 ini menyodokkan beberapa jawaban hepotesis 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.

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. Mereka menolak setiap rencana pengetatan pengaturan dana partai politik dan dana kampanye, sebab hal itu akan mengurangi pengaruh mereka di partai. 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 enaknyanya 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.

H. REKOMENDASI

Dalam rangka memperbaiki pengaturan dan pengelolaan dana kampanye pada pemilu mendatang, kajian 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 seusaia 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 merealisasi 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.

DAFTAR PUSTAKA

- Alexander, Herbert. *Financing Politics: Politik Uang dalam Pemilihan Presiden Pengalaman Amerika Serika*, Jakarta: Narasi, 2003.
- Asfar (Ed), Muhamad. *Model-Model Sistem Pemilihan di Indonesia*. Jakarta: Pusdeham & Partnership for Governance Reform in Indonesia, 2002.
- Badoh, Ibrahim Z. Fahmi & Abdullah Dahlan, *Korupsi Pemilu di Indonesia*, Jakarta: ICW, 2010.
- Biezen, Ingrid van. *Financing Political Parties and Election Campaigns Guidelines*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2003.
- Bussey, Jane “Campaign Finance Goes Global”, *Foreign Policy*, No. 118 (Spring, 2000), halaman 74-84, Diterbitkan oleh : Washingtonpost. Newsweek Interactive, LLC Stable. Sumber: <http://www.jstor.org/stable/1149671> . diakses pada” 31/03/2012 02:19 WIB
- Supriyanto, Didik & Lia Wulandari, *Bantuan Keuangan Partai Politik: Metode Penetapan Besaran, Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan*. Jakarta: Perludem, 2012.
- IDEA International, *Standar-standar Internasional Pemilihan Umum: Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, Jakarta: IDEA International, 2002.
- Notulensi Diskusi dan Peluncuran Buku Basa-Basi Dana Kampanye: Pengabaian Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas Peserta Pemilu, pada Selasa, 30 April 2013 di Hotel Santika Jakarta.
- UU No. 3/1999 tentang Pemilihan Umum.
- UU No.12/2003 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- UU No. 23/2003 tentang Pemilihan Umum Presiden dan wakil presiden.
- UU No. 32/2004/2002 tentang Pemerintah Daerah.
- UU No. 10/2008 tentang pemilihan anggota DPR, DPRD Provinsi, DPRD Kabupaten/Kota dan DPD.
- UU No. 42/2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan wakil presiden.

UU No. 8/2012 tentang pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD.

Laporan Dana Kampanye Partai Peserta Pemilu 2004 dan Pemilu 2009

Laporan Dana Kampanye Calon Presiden Pemilu 2004 dan Pemilu 2009.

Laporan Dana Kampanye Pilkada DKI Jakarta 2007 dan 2012.

Laporan Dana Kampanye Pilkada Kota Medan 2005 dan Pilkada Kota Medan 2010.

POLITIK HUKUM SISTEM PEMILU: POTRET KETERBUKAAN DAN PARTISIPASI PUBLIK DALAM PENYUSUNAN UU NO. 8 TAHUN 2012 TENTANG PEMILU ANGGOTA DPR, DPD DAN DPRD

Oleh: **Veri Junaidi** dan **Ibnu Setyo Hastomo**

ABSTRACT

The high potential for conflict of interest of law makers strengthens the importance of public evaluation of the validity of legislation. As has been strengthened in Article 96 Paragraph (1) of Law No. 12/ 2011 in Indonesia, a member of the public can make suggestions either in writing or orally. Community participation is embodied in two forms: formal and substantial. Formal participation places more emphasis on the process of public involvement in discussions and providing opinions and inputs. Formal participation is done in two ways, namely active and passive. Active participation involves participation with initiatives involving the Parliament and the Government in public. This involvement can be done by soliciting input through a series of discussions and public consultations.

Keywords: electoral systems, transparency, public participation

PENDAHULUAN

Memotret keterbukaan dan partisipasi dalam penyusunan Undang-

Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menjadi sesuatu yang sangat penting, mengingat tingginya potensi konflik kepentingan pembentuk undang-undang di dalamnya. Legislator, di satu sisi adalah anggota partai, namun di sisi lain sebagai pembentuk undang-undang yang dituntut netral. Karena itu, bahasan tentang keterbukaan dan partisipasi publik dalam penyusunan sistem pemilu bisa digunakan untuk melihat tingkat keterbukaan dan partisipasi masyarakat. Keterbukaan dan partisipasi publik dalam menyusun sistem pemilu, tidak sekadar dalam bentuk partisipasi formal, tapi juga partisipasi substansial.

Bentuk partisipasi formal lebih menekankan pada aspek proses pelibatan publik dalam pembahasan dan pemberian masukan. Partisipasi formal dilakukan melalui dua cara, yakni aktif dan pasif. Partisipasi aktif muncul seiring dengan inisiatif DPR dan Pemerintah dalam melibatkan publik. Pelibatan bisa dilakukan dengan cara mengundang maupun menjemput masukan melalui serangkaian kegiatan diskusi dan konsultasi publik. Selain partisipasi aktif, DPR dan Pemerintah bisa secara pasif memperoleh masukan publik. Masukan publik bisa disampaikan secara langsung dengan mendatangi DPR dan Pemerintah, maupun memberi masukan melalui saluran resmi dan tidak resmi.

Tingkat lanjut dari partisipasi formal ini muncul ketika DPR dan Pemerintah tidak sekadar melibatkan, melainkan juga memerhatikan serta mempertimbangkan masukan publik. Bentuk partisipasi ini yang kemudian disebut sebagai partisipasi substansial. Partisipasi substansial tidak sekadar melihat keterlibatan publik dari telah dihadirkan dan disampaikannya masukan. Namun, lebih dari itu, melihat bagaimana DPR dan Pemerintah kemudian mempertimbangkan setiap masukan dan sejauh mana masukan publik menjadi pertimbangan DPR dan Pemerintah dalam pengambilan kebijakan. Apakah kebijakan yang diambil semata merupakan endapan kepentingan politik partai --sehingga masukan dan gagasan dari publik sebatas melegitimasi atau bahkan sama sekali terabaikan-- atau tidak.

DELIBERASI PENYUSUNAN UU PEMILU

Partisipasi masyarakat dan keterbukaan dalam penyusunan undang-undang yang dilakukan DPR dan Presiden harus memerhatikan partisipasi dan adanya keterbukaan publik. Urgensi partisipasi dan keterbukaan ini dilihat dari pendekatan aliran pemikiran hukum dan partisipasi politik.

Melalui pendekatan proses pembentukan hukum, undang-undang sebagai produk hukum tertulis didefinisikan lebih dari sekadar kehendak kekuasaan lembaga pembentuk undang-undang yakni DPR dan Pemerintah. Sebab, undang-undang tidak dapat dilepaskan dari kehendak dan peran masyarakat dalam pembentukan hukum itu sendiri.

Pendefinisian dan mekanisme pembentukan suatu peraturan perundang-undangan tidak lepas dari cara memandang dan mendefinisikan hukum itu sendiri. Beberapa aliran hukum memberikan pandangannya tentang kedudukan masyarakat di dalam hukum, yang dimaknai terkait substansi hukum yang berkembang di masyarakat sebagai hukum yang hidup, maupun proses penyusunan suatu produk hukum yang melibatkan masyarakat.

Dilihat dari pembentuknya, hukum bukan hanya dikeluarkan oleh penguasa publik dalam bentuk undang-undang, namun hukum adalah jiwa bangsa (*volkgeist*) yang isinya berupa aturan tentang kebiasaan hidup masyarakat. Menurut Mazhab Sejarah Hukum, kekuatan membentuk hukum terletak pada rakyat yang notabene terdiri atas kompleksitas unsur individu dan kelompok-kelompok masyarakat.¹

Pandangan tentang hukum dan masyarakat juga muncul dari Mazhab *Sociological Jurisprudence* dengan tokohnya Eugen Ehrlich dan Roscoe Pound. Mazhab ini menyatakan bahwa hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Dikatakan sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat, karena hukum itu merupakan hubungan antarmanusia. Mazhab ini sangat menghargai pentingnya

1 Firman Muntaqo, *Meretas Jalan bagi Pembangunan Tipe Hukum Progresif Melalui Pemahaman terhadap Peranan Mazhab Hukum Positivis dan Nonpositivis dalam Kehidupan Berhukum di Indonesia*. Hlm 164, dalam Manual Pelatihan Lingkar Belajar Aliran Pemikiran Hukum, Epistema Institute, Bogor, 4-7 Juli 2010.

peranan masyarakat dalam pembentukan hukum.²

Menurut Satjipto Rahardjo, perkembangan kebutuhan dan pemikiran hukum merupakan bagian dari pemahaman sejarah masyarakatnya. Sehingga, hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan kebutuhan dan basis sosial hukum pada masyarakat bersangkutan (hukum yang fungsional). Berdasarkan pandangan ini, hukum didudukkan sebagai *law as a great anthropological document* atau *law as a great anthropological monument*. Karena itu, untuk dapat mengidentifikasi format dan praksis hukum yang dibutuhkan dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, maka perlu memahami sejarah dan kondisi masyarakat.

Namun, juga perlu diingat bahwa pada kenyataannya hukum sebagai salah satu sub sistem dari sistem sosial yang lebih besar --yakni masyarakat-- tidaklah berada di ruang hampa. Namun, berinteraksi dengan sub-sub sistem sosial lainnya. Van Vollenhoven mempersepsikan hukum sebagai kekuatan-kekuatan dalam masyarakat yang tarik-menarik dan dorong-mendorong satu sama lain.³

Pemikiran hukum dan keterkaitannya dengan masyarakat disampaikan oleh Sudikno Mertokusumo. Menurutnya, hukum adalah kaidah sosial untuk mengatur perilaku manusia atau masyarakat, agar kepentingan-kepentingannya terlindungi. Karena, kepentingan-kepentingannya selalu terganggu oleh sesamanya atau alam semesta sepanjang masa.⁴ Sejalan dengan pandangan tersebut, sejak jauh hari pada zaman Yunani Kuno, Socrates telah mendefinisikan hukum sebagai tatanan kebijakan, yakni sesuai dengan hakikat manusia: tatanan yang mengutamakan kebajikan dan keadilan bagi umum. Hukum bukanlah aturan yang dibuat untuk melanggengkan nafsu orang kuat (*kontra filsuf ionia*), bukan pula aturan untuk memenuhi naluri hedonisme diri (*kontra kaum sofis*). Hukum sejatinya adalah tatanan objektif untuk mencapai kebajikan dan keadilan umum.⁵

2 Bernard L Tanya, dkk, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, Hlm. 141.

3 Van Vollenhoven, dalam Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum, Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*. Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2004, hlm 25.

4 Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*. Cahaya Adma Pusaka: Yogyakarta. 2012. Hlm 75-76

5 Bernard L Tanya, dkk, *Op.Cit*, Hlm. 31

Berdasarkan pemikiran tersebut, pelibatan masyarakat dalam pembentukan hukum menemui urgensinya. Lantas bagaimana mekanisme pelibatan masyarakat dalam pembentukan hukum itu sendiri? Secara khusus, Jürgen Habermas mengungkapkan pentingnya tindakan komunikatif yang melibatkan masyarakat dalam pembentukan hukum. Menurutnya, substansi hukum berasal dari hukum yang berkembang di masyarakat, dibentuk oleh masyarakat sebagai pemegang kedaulatan, serta disepakati melalui tindakan komunikatif baik oleh lembaga yang berwenang maupun masyarakat pemegang kedaulatan.

Pandangan Habermas tentang hukum ini tidak sebatas melihat keterlibatan masyarakat dalam pembentukan suatu produk hukum. Lebih detail dan mendalam, pemikirannya memberikan panduan dan arahan bagaimana kemudian bahasan terhadap suatu kebijakan hukum tertentu diperoleh melalui tindakan komunikatif, dan tidak semata-mata untuk memenuhi prosedur komunikasi.

Hukum, menurut Habermas, merupakan tema sekaligus medium demokrasi. Sebagai tema demokrasi, hukum merupakan norma yang mengikat bersama, yakni norma yang merupakan hasil kesepakatan timbal balik para warga negara. Norma hasil konsensus inilah yang mengubah kehidupan bersama warga negara menjadi tatanan politis yang adil. Sebagai medium demokrasi, hukum adalah jembatan antara formasi opini politis secara informal di dalam ruang publik, dan formasi aspirasi politis secara formal di dalam sistem politik.

Hukum sebagai medium demokrasi merupakan ruang operasi dari interaksi strategis, dan pada saat yang sama hukum merupakan hasil konsensus dari interaksi komunikatif. Dengan demikian, fungsi hukum adalah sebagai jembatan antara tindakan komunikatif dan tindakan strategis. Pada satu pihak, ruang tetap terbuka untuk tindakan-tindakan strategis. Di lain pihak, tindakan strategis ini diikat oleh tindakan komunikatif. Artinya, hukum pada akhirnya berakar dalam konsensus rasional.⁶

Lantas, apa yang dimaksud dengan tindakan komunikatif dan tindakan

6 F Budi Hardiman, *Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jürgen Habermas*. Kanisius: Yogyakarta, 2009. Hlm 60.

strategis menurut Habermas? Tindakan komunikatif merupakan tindakan yang mengarahkan diri pada konsensus. Tindakan komunikatif muncul dari keyakinan Habermas dalam *Theori des Kommunikativen Handelens* bahwa tindakan antarmanusia atau interaksi sosial di dalam masyarakat, tidak terjadi secara semena-mena, melainkan didasarkan pada orientasi pada pencapaian pemahaman (*verständigung/verstehen* yang berarti persetujuan/konsensus) satu sama lain.⁷

Konsensus yang dicapai melalui tindakan rasional dan bebas tekananlah yang membentuk tindakan komunikatif. Namun, sisi lain dari konsensus demikian muncul juga konsensus yang lahir atas tindakan yang ditandai oleh paksaan dan kekerasan. Konteks ini disebut sebagai mekanisme tindakan memengaruhi (*einflubnahme*), di mana yang dianggap penting adalah sukses atau efek dari tindakan memengaruhi. Tindakan yang berorientasi pada keberhasilan, seperti yang terjadi dalam tindakan memengaruhi ini, yang kemudian disebut sebagai konsep tindakan strategis (*strategische handeln*). Dengan kata lain, tindakan strategis adalah tindakan yang bertujuan untuk memengaruhi orang lain demi mencapai beberapa tujuan yang bersifat partikular.⁸

Kedua tindakan tersebut memiliki perbedaan. Tindakan strategis memosisikan orang dalam penggunaan bahasa tidak sebagai medium pemahaman, melainkan sebagai alat untuk memaksakan kehendak. Menurut Habermas, hukum yang dihasilkan melalui konsensus yang dihasilkan dari persetujuan yang dipaksakan, akan kehilangan legitimasinya. Karena alasan itulah, Habermas menganggap tindakan komunikatif (*kommunikatives handeln*) --sebagai tindakan yang terarah pada konsensus-- lebih fundamental daripada tindakan strategis.⁹ Bahwa hukum sebagai sebuah jembatan antara tindakan komunikatif dan tindakan strategis, dapat menjalankan fungsinya dengan baik jika hukum itu pada akhirnya berakar dalam tindakan komunikatif para individu, dan bukan

7 F Budi Hardiman, *Ibid*, Hlm 34

8 Rezza A.A Wattimena, *Melampai Negara Hukum Klasik: Locke-Rousseau-Habermas*, Kanisius: Yogyakarta 2007. Hlm 102.

9 F Budi Hardiman, *Op.Cit*, Hlm. 36.

merupakan tindakan kekuasaan belaka.¹⁰

Tindakan komunikatif dalam proses pembahasan suatu undang-undang diperlukan untuk melegitimasi hukum. Bahwa kesahihan atau legitimasi hukum bisa dipenuhi jika hukum itu dihasilkan lewat diskursus praktis, yang dalam hal ini berlangsung dalam proses legislasi atau penyusunan undang-undang.¹¹

Dilihat dari sudut pandang pembentuknya, legitimasi hukum dapat dicapai jika undang-undang itu dibentuk oleh penyusun undang-undang yang netral. Habermas mengatakan bahwa pada proses penyusunan undang-undang dalam sistem hukum, sebaiknya pembentuk undang-undang dapat keluar dari peran mereka sebagai subjek-subjek hukum privat. Pembentuk undang-undang harus memosisikan diri sebagai warga negara dan mengambil alih perspektif para anggota komunitas hukum yang bergabung secara sukarela.¹²

Selain sifat netral pembentuk undang-undang, proses legislasi harus melibatkan kelompok atau orang-orang yang terkait dengan pengaturan itu. Menurut Habermas, yang dianggap sah hanyalah norma-norma tindakan yang kiranya dapat disetujui oleh semua orang yang mungkin bersangkutan dengannya sebagai para peserta diskursus rasional.¹³ Hukum yang demikian sesungguhnya merupakan implementasi atas kekuasaan rakyat yang menjembatani adanya mobilisasi persetujuan kolektif rakyat sebagai bentuk kekuasaan.

Gagasan Habermas ini merupakan solusi untuk mengimplementasikan teori kontrak sosial Rousseau, yang mengatakan bahwa satu-satunya sumber kekuasaan adalah rakyat sebagai pemberi hukum, yang tidak dapat dialihkan ke suatu instansi lain. Bahwa undang-undang adalah kristalisasi kehendak rakyat dan kekuasaan yang memberikan undang-undang (*gesetzgebende macht*) memiliki hak hidup, hanya jika kekuasaan tersebut selaras dengan kehendak rakyat yang merupakan pemilik kekuasaan yang

10 F Budi Hardiman, *Ibid*, Hlm 64.

11 *Ibid*, Hlm 65.

12 *Ibid*, Hlm 66.

13 *Ibid*, Hlm 76.

sesungguhnya.¹⁴

Konsep Rousseau ini, menurut Habermas, tidak mudah diwujudkan dalam masyarakat modern seperti sekarang. Sebab, sering terlihat ketimpangan kekuasaan antara parlemen dengan warga negara. Karena itu, menurut Habermas, kedaulatan rakyat tidak semestinya dikaitkan dengan fiksi tentang sidang seluruh rakyat. Kedaulatan rakyat dimengerti sebagai prosedur komunikasi yang tidak memutlakkan adanya sidang seluruh rakyat untuk mengungkapkan kedaulatan rakyat, karena kedaulatan rakyat sebagai prosedur justru memungkinkan keanekaragaman bentuk-bentuk perkumpulan.

Kedaulatan rakyat tidak terdapat secara eksklusif di MPR/DPR, tempat para wakil rakyat menyatakan kehendak rakyat. Kedaulatan rakyat juga dapat ditemukan dalam gerakan-gerakan sosial, aksi-aksi peduli, organisasi-organisasi nonpemerintah, forum-forum penyadaran, atau di tempat-tempat diadakannya diskursus secara bebas dan fair. Proseduralisasi ide kedaulatan rakyat, tak lain merupakan multiplikasi dan pluralisasi pusat-pusat deliberasi politis dan penyebaran hak-hak komunikasi serta hak-hak partisipasi.¹⁵

AGENDA PARTISIPASI MASYARAKAT

Rancangan Undang-Undang (RUU) Pemilu 2012 merupakan usulan DPR. Karena merupakan draft usulan DPR, agenda partisipasi yang banyak muncul adalah agenda yang berlangsung di DPR. Sebab, RUU disiapkan oleh DPR melalui pembahasan di Badan Legislasi (Baleg). Selain agenda partisipasi yang disusun DPR dan Pemerintah, juga akan dipotret kerja-kerja advokasi masyarakat sipil dalam memberikan masukan tentang sistem pemilu. Potret partisipasi masyarakat dalam bahasan ini mengambil contoh agenda publik beberapa lembaga. Yang akan dipotret adalah agenda advokasi *Centre for Electoral Reform* (Cetro), Indonesia

14 *Ibid.* Hlm 94.

15 *Ibid.* Hlm 104.

Parliamentary Center (IPC), Partnership for Governance Reform (PGR), dan Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem).

Keempat lembaga tersebut tidak mewakili keseluruhan partisipasi masyarakat, namun sebatas potret partisipasi masyarakat sipil. Potret terhadap empat lembaga ini tidak dimaksudkan untuk mengecilkan kerja-kerja advokasi partisipasi masyarakat yang dilakukan banyak organisasi, lembaga, dan perseorangan. Karena, cukup banyak lembaga dan perseorangan yang turut andil memberikan masukan. Hanya saja, keempat lembaga ini dinilai memiliki banyak agenda masukan kepada DPR terkait sistem pemilu. Bahkan, beberapa lembaga telah memiliki hasil-hasil kajian khusus terkait sistem pemilu.

Agenda partisipasi ini bisa dikategorikan menjadi dua, yakni partisipasi aktif DPR dan partisipasi aktif masyarakat sipil. Partisipasi aktif DPR biasanya muncul dalam agenda-agenda resmi pembahasan undang-undang. Pembahasan UU Pemilu 2012 lalu, DPR mengagendakan kunjungan-kunjungan kerja ke beberapa wilayah seperti Bali¹⁶, Sulawesi Selatan¹⁷, Sumatera Utara¹⁸, dan Jawa Timur.¹⁹

Tabel Kunjungan Kerja DPR dalam Pembahasan RUU Pemilu

NO	DAERAH YANG DIKUNJUNGI	TANGGAL	KETUA
1.	Sulawesi Selatan	25-26 Oktober 2011	Taufiq Hidayat
2.	Bali	17-18 Oktober 2011	Gede Pasek
3.	Sumatera Utara	17-18 Oktober 2011	Arwani Thomafi
4.	Jawa Timur	24-25 Oktober 2011	Arif Wibowo

SUMBER: SEKRETARIAT BALEG DPR

Dalam kunjungan kerja tersebut, pihak yang ditemui antara lain akademisi, KPU provinsi, dan pengawas pemilu. Pihak-pihak tersebut

16 Kunjungan kerja dilaksanakan pada tanggal 17-18 Oktober 2011 ke kantor Gubernur Bali dan Universitas Udayana. Kunjungan dipimpin oleh Gede Pasek Sudiarka.

17 Kunjungan kerja dilaksanakan pada tanggal 25-26 Oktober 2011 ke Kantor Pemda dan KPU Provinsi Sulawesi Selatan. Kunjungan dipimpin oleh Taufiq Hidayat.

18 Kunjungan kerja dilaksanakan pada tanggal 17-18 Oktober 2011. Kunjungan dipimpin oleh Muhammad Arwani Thomafi.

19 Kunjungan kerja dilaksanakan pada tanggal 24-25 Oktober 2011. Kunjungan dipimpin oleh Arif Wibowo.

dimintai masukan terhadap pembahasan RUU Pemilu. Dari kunjungan kerja ini diharapkan penyelenggara pemilu di daerah memiliki gambaran bagaimana menyelenggarakan pemilu jika kelak ada beberapa elemen sistem pemilu yang diubah. Pemilihan daerah yang dikunjungi berdasarkan pengalaman daerah tersebut dalam menyelenggarakan pemilu.

Selain agenda kunjungan kerja, DPR juga memiliki agenda rapat dengar pendapat umum. RDPU merupakan forum resmi DPR untuk mendengarkan pandangan dan masukan masyarakat dalam pembahasan undang-undang. Forum ini digunakan pada pembahasan tingkat satu, yaitu setelah adanya pemandangan umum fraksi atas RUU atau pemandangan umum Pemerintah atas RUU dari DPR.²⁰

RDPU bisa dilakukan melalui dua cara. Pertama, pihak DPR yang aktif mengundang dan mengagendakannya. Kedua, bisa juga melalui inisiatif masyarakat dengan mengajukan diri untuk memberikan masukan melalui RDPU. Dalam pembahasan RUU ini, DPR merupakan pihak yang aktif mengundang narasumber --baik dari kalangan akademisi maupun kelompok masyarakat sipil-- untuk memberikan masukannya terkait dengan isu sistem pemilu.

RDPU juga merupakan ruang yang digunakan DPR untuk mendengarkan langsung aspirasi masyarakat. Format dalam RDPU, akademisi atau ahli yang diundang menyampaikan gagasannya terkait dengan isu yang telah ditentukan, dan secara langsung ditanggapi oleh anggota DPR. Kelemahannya, mekanisme demikian tidak cukup efektif untuk menyampaikan gagasan dan masukan karena waktu yang relatif singkat dan terbatas.

Agenda partisipasi dalam penyusunan undang-undang tidak hanya datang dari pembentuk undang-undang. Masyarakat pun bisa aktif berpartisipasi memberi masukan dalam pembahasan undang-undang. Bentuk partisipasi aktif ini terpotret dalam serangkaian kegiatan advokasi yang dilakukan Cetro, Perludem, IPC, dan Kemitraan.

Keempat lembaga tersebut telah berpartisipasi berdasarkan undangan DPR maupun melalui serangkaian aktivitas advokasi. Ruang-ruang partisipasi yang digunakan cukup beragam, bergantung kebutuhannya.

20 <http://parlemen.net/site/ldetails.php?docid=kiat>

Misalnya, untuk mendapatkan masukan dan membangun wacana publik, digelar diskusi di beberapa daerah, serta diskusi dengan media. Selain itu, melakukan audiensi dengan fraksi-fraksi di DPR bahkan dengan partai, untuk menyampaikan gagasan secara langsung, serta secara intensif melakukan diskusi dan penyampaian gagasan dengan tenaga ahli, baik tenaga ahli anggota, tenaga ahli komisi, maupun tenaga ahli fraksi di DPR.

Serangkaian aktivitas tersebut cukup menggambarkan bahwa agenda partisipasi tidak hanya berasal dari DPR, namun juga menjadi inisiatif warga dan kelompok masyarakat. Terlihat bahwa masyarakat juga cukup aktif memberikan masukan tentang desain baru sistem pemilu. Semua kegiatan itu dilakukan sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam penyusunan UU Pemilu 2012.

1. Kajian, Masukan Publik, dan Membangun Wacana Publik

Kajian terhadap sebuah isu mutlak dilakukan oleh setiap lembaga untuk bisa berpartisipasi dan memberikan masukan kepada pembentuk undang-undang. Kajian terhadap sistem pemilu dilakukan oleh empat lembaga yakni Cetro, IPC, Perludem, dan Kemitraan. Sebab, masukan yang disampaikan kepada pembentuk undang-undang mesti memiliki dasar legitimasi kajian yang kuat, sehingga cukup dipercaya sebagai sebuah gagasan yang utuh.

Masing-masing lembaga memiliki kebijakan sendiri. Cetro, misalnya. Selain kajian yang dilakukan oleh tim peneliti, juga melibatkan publik di daerah. Cetro mengagendakan diskusi dengan *stakeholder* terkait di empat wilayah yaitu Jakarta, Aceh, Pontianak, dan Makassar. Melalui kajian dan diskusi ini terpetakan problem pemilu akibat desain sistem pemilu yang tidak tepat, seperti desain surat suara yang terlalu besar, yang menyulitkan pemilih; kurangnya keterwakilan perempuan, dan rumitnya sistem pemilu yang digunakan.

Kajian-kajian terhadap sistem pemilu juga dilakukan oleh IPC,

Kemitraan, dan Perludem. Dalam melakukan kajian tentang sistem pemilu, Kemitraan membentuk Tim Konsultan Kemitraan untuk Advokasi Sistem Pemilu yang beranggotakan Prof. Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, dan August Mellaz. Hasil kajian Tim Konsultan inilah yang kemudian diadvokasi oleh IPC dan Perludem. Hasil kajian Kemitraan ini dituangkan dalam 16 buku seri demokrasi elektoral. Dan, tidak jarang mengirimkan masukan ke *email* Sekretariat Pansus RUU Pemilu, yakni set_komisi2@dpr.go.id.

Gagasan yang diusung Kemitraan dan IPC terkait empat isu krusial yakni sistem pemilu, ambang batas parlemen, besaran daerah pemilihan, dan metode penghitungan suara. Metode penghitungan suara merupakan isu baru, dan tim ini mengusulkan metode Divisor varian Webster. Metode ini didorong oleh IPC dan tim Kemitraan karena penghitungan dengan Metode Kuota tidak memberikan porsi yang sesuai antara perolehan suara dan perolehan kursi.

Terkait dengan sistem pemilu, Perludem juga memiliki beberapa kajian yang menjadi bahan advokasi dan masukan kepada pembentuk undang-undang. Beberapa kajian itu dituangkan dalam bentuk buku antara lain: **“Ambang Batas Perwakilan dan Pengaruh *Parliamentary Threshold* terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu”** dan **“Alokasi Kursi DPR 560 ke Provinsi dan Pembentukan Daerah Pemilihan 3-6 Kursi, 3-8 Kursi, dan 3-10 Kursi”**. Selain itu, juga berbagai *briefing papers* serta komparasi DIM RUU Pemilu, yang kesemuanya telah didistribusikan kepada seluruh pemangku kepentingan pemilu (DPR [Timus, Pansus, Komisi II, dan pimpinan fraksi], Kemendagri, OMS, media massa, perguruan tinggi, maupun lembaga donor internasional).

2. *Hearing* dengan Fraksi dan Partai Politik

Hasil kajian yang sudah tersusun tidak cukup hanya menjadi sebuah buku yang kemudian disampaikan kepada publik melalui serangkaian diskusi. Gagasan akan tinggal gagasan jika tidak disampaikan kepada pemangku kepentingan secara langsung, seperti pembentuk undang-

undang. Karena itu, Cetro, Perludem, IPC, dan Kemitraan memiliki agenda pertemuan dengan pembentuk undang-undang, baik anggota maupun fraksi-fraksi di DPR.

Cetro, misalnya, melakukan kunjungan ke fraksi-fraksi DPR dan dewan pimpinan pusat (DPP) partai. Adapun fraksi yang pernah dikunjungi Cetro adalah PKB. Dalam kunjungannya ke Fraksi PKB, Cetro menyampaikan gagasan perubahan sistem dengan memberikan simulasi. Simulasi merupakan cara yang efektif, karena gagasan yang disampaikan lebih mudah dipahami. Audiensi dilakukan kepada Ketua Fraksi PKB yang juga anggota Komisi II dari PKB, Abdul Malik Haramain.

Selain melakukan kunjungan fraksi, Cetro juga beberapa kali diundang ke DPP partai untuk menyampaikan gagasannya. Berbeda dengan kunjungan ke fraksi, kunjungan ini dilakukan di kantor DPP, dihadiri anggota partai, tim kajian partai --khususnya bagian kemenangan pemilu-- dan anggota DPR dari partai tersebut. Salah satu DPP yang mengundang Cetro untuk berdiskusi adalah PPP. Partai ini juga sempat mengundang Perludem untuk memberikan masukannya.

Hal serupa dilakukan IPC yang beraudiensi kepada fraksi-fraksi di DPR. Semua fraksi dikunjungi, kecuali Gerindra dan Hanura. Dalam audiensi dengan fraksi-fraksi, mereka biasanya ditemui “anggota kunci” yang masuk dalam Pansus dan Panja RUU Pemilu. Mekanismenya adalah dengan mengirimkan surat untuk datang ke fraksi atau mengundang anggota DPR untuk berdiskusi di tempat umum.

Dari semua fraksi yang dikunjungi, Fraksi PKB adalah yang paling serius mengelaborasi isu sistem pemilu. Sedangkan, fraksi yang memiliki gagasan sama atau hampir sama adalah Fraksi PDIP, Golkar, dan PKS. Setidaknya, gagasan yang disampaikan masuk dalam pembahasan dan menjadi bahan argumentasi dalam perdebatan pembahasan RUU Pemilu.

3. Memantau Proses Pembahasan

IPC dan Perludem memiliki tim pemantau untuk mengikuti perkembangan sidang pembahasan RUU Pemilu. Tim pemantau IPC

ditempatkan di gedung DPR untuk melihat langsung pembahasan RUU Pemilu dari hari ke hari. Bahkan, tim pemantau ini juga mengikuti proses pembahasan yang dilakukan di luar DPR, seperti hotel dan tempat-tempat lainnya di sekitar Jakarta.

Tujuan pemantauan ini adalah untuk mengetahui sampai di mana proses pembahasan RUU Pemilu, sehingga dapat menentukan strategi advokasi yang perlu diterapkan. Pemantauan juga dilakukan untuk mengetahui pemetaan posisi fraksi terkait isu krusial yang dibahas. Dalam mengikuti perkembangan sidang pembahasan RUU Pemilu, advokasi tidak hanya mengikuti perkembangan materi yang dibahas dalam persidangan, tetapi juga menyampaikan isu baru dan mendorongnya untuk dibahas dalam persidangan.

Hasil pemantauan tersebut sejalan dengan tujuan yang telah ditargetkan, yaitu mengetahui strategi advokasi apa yang harus dilakukan dan mengetahui pemetaan posisi fraksi terkait isu krusial yang dibahas. Tentunya, didukung dengan akurasi data seperti risalah pembahasan, naskah akademik, pendapat akhir faksi, pendapat akhir Pemerintah, dan daftar tenaga ahli yang diikutsertakan dalam pembahasan.

4. Tenaga Ahli, Legislator Bayangan

Dalam menyusun undang-undang, anggota DPR dibantu oleh tenaga ahli. Tenaga ahli di DPR terdiri atas tenaga ahli komisi, tenaga ahli fraksi, dan tenaga ahli anggota. Tenaga ahli komisi adalah tenaga ahli yang bertugas di komisi tempat penyusunan undang-undang. Mereka bertugas menyiapkan bahan untuk rapat pembahasan sebuah undang-undang dan bertanggung jawab kepada pimpinan komisi. Sementara, tenaga ahli fraksi adalah tenaga ahli yang bertanggung jawab kepada fraksi. Tugasnya menyampaikan perkembangan pembahasan undang-undang kepada seluruh anggota fraksi, agar setiap anggota fraksi memiliki pandangan yang sama. Adapun tenaga ahli anggota adalah tenaga ahli yang bertanggung jawab kepada anggota, dan selalu mendampingi anggota dalam sidang pembahasan RUU Pemilu.

Dalam pembahasan sebuah RUU, para tenaga ahli ini bertugas mencari informasi sebanyak mungkin tentang berbagai alternatif gagasan. Tugas ini dapat menjadi pintu masuk masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembuatan undang-undang. Karena, para tenaga ahli mencari sumber informasi dari berbagai macam sumber, termasuk menghubungi kelompok masyarakat sipil yang memiliki hasil kajian tentang kepiluan. Momentum ini yang kemudian digunakan oleh masyarakat sipil untuk menyampaikan gagasan dan juga sebagai strategi advokasi.

Tenaga ahli merupakan pintu masuk yang efektif dalam menyampaikan sebuah gagasan. Dan, hal ini berjalan dalam pembahasan RUU Pemilu. Terkadang, sulit menyampaikan gagasan secara langsung kepada anggota Dewan, karena kesibukan dan padatnya agenda.

Lembaga yang cukup intensif melakukan pertemuan dan diskusi dengan tenaga ahli DPR adalah IPC dan Perludem. Diskusi tentang isu krusial dalam pembahasan RUU Pemilu dengan tenaga ahli berjalan efektif dalam forum formal seperti *focus group discussion* (FGD) dan *workshop*. Selain itu, juga dilakukan diskusi informal untuk menyampaikan gagasan tentang sistem pemilu.

Penyampaian gagasan melalui tenaga ahli dapat dikatakan efektif karena tenaga ahli memang ditugaskan secara khusus oleh anggota DPR untuk menggali informasi dan kajian tentang kebijakan yang akan diakomodasi dalam RUU Pemilu. Karena itu, tenaga ahli perlu memahami secara mendalam beberapa alternatif gagasan dan menyampaikan semuanya kepada anggota DPR sebagai bahan perdebatan.

Penyampaian gagasan melalui tenaga ahli juga cukup efektif karena mereka tidak memiliki kepentingan politik yang sangat kuat seperti halnya anggota DPR. Karena itu, tenaga ahli cenderung terbuka menerima banyak gagasan. Gagasan-gagasan yang diperoleh inilah yang kemudian menjadi materi dalam perdebatan penyusunan UU Pemilu, termasuk empat isu krusial soal sistem pemilu.

Workshop tenaga ahli DPR tersebut dilakukan sebagai pendampingan teknis kepada *stakeholder* untuk memahami secara ilmiah substansi yang diperdebatkan dalam pembahasan RUU Pemilu. Pada dasarnya ada dua sasaran yang bisa dicapai melalui kegiatan ini. Pertama, memberikan

argumentasi ilmiah mengenai substansi pembahasan RUU Pemilu. Kedua, mengetahui sikap masing-masing fraksi terhadap substansi pembahasan RUU Pemilu.

Berdasarkan uraian di atas, terlihat bahwa agenda partisipasi berlangsung secara timbal balik antara DPR dan publik. DPR telah memiliki sejumlah agenda partisipasi melalui rangkaian pembahasan dengan menghadirkan akademisi sebagai ahli, lembaga negara terkait, maupun kelompok masyarakat sipil yang dinilai terkait langsung dengan isu bahasan RUU Pemilu 2012.

Di luar agenda resmi tersebut, dengan menyesuaikan kebutuhan pencarian informasi, fraksi dan anggota komisi yang terlibat dalam pembahasan RUU Pemilu 2012 cukup aktif mengumpulkan informasi dan masukan publik. Melalui agenda resmi fraksi atau optimalisasi peran tenaga ahli, DPR mengumpulkan dan menjaring masukan publik.

Namun, cukup disayangkan, agenda partisipasi itu tidak ditemukan di Pemerintah. Pemerintah menganggap partisipasi itu sudah melekat dengan mekanisme yang berlangsung di DPR. Maka, mengingat RUU Pemilu 2012 merupakan usulan DPR, pemerintah tidak secara khusus melakukan agenda partisipasi masyarakat.

Agenda partisipasi masyarakat tidak hanya secara aktif dilakukan DPR. Di pihak lain, masyarakat sipil juga cukup intensif mengusung agenda partisipasi. Melalui serangkaian kegiatan advokasi, beberapa elemen masyarakat sipil terkait memberikan masukan kepada DPR, baik secara langsung ke anggota, fraksi, maupun secara tidak langsung lewat kolaborasi dengan tenaga ahli. Agenda kampanye publik pun tidak luput dari rencana strategis masyarakat sipil dalam mengusung agenda publik.

Meski demikian, agenda partisipasi dalam bahasan bab tiga ini merupakan potret partisipasi formal yang telah dilakukan DPR, Pemerintah, dan masyarakat sipil. Bahasan terkait partisipasi ini belum menyentuh pokok bahasan substansi partisipasi itu sendiri: apakah agenda partisipasi yang disediakan tersebut cukup berkontribusi dan menjadi pertimbangan dalam setiap pengambilan kebijakan dalam RUU Pemilu 2012. Menjawab partisipasi substansial tersebut, maka bab empat akan membahasnya lebih lanjut.

KEBIJAKAN HUKUM SISTEM PEMILU

Bahasan sebelumnya telah mengurai bentuk partisipasi publik dalam penyusunan UU Pemilu 2012. Bentuk partisipasi publik yang dipotret sebelumnya lebih pada konteks partisipasi formil. Partisipasi ini lebih mengedepankan keterlibatan pada proses tanpa melihat lebih jauh dampak dari proses tersebut terhadap kebijakan yang diambil. Karena itu, dalam bahasan ini akan diperlihatkan agenda-agenda pembahasan yang melibatkan publik: baik DPR dan Pemerintah sebagai pihak yang aktif melibatkan publik atau publik yang aktif melibatkan diri.

Namun, untuk melihat transparansi dan partisipasi publik dalam pengambilan kebijakan UU Pemilu 2012 tidak cukup berhenti sampai di situ. Transparansi dan partisipasi publik harus dilihat lebih jauh dengan menilai apakah dalam lahirnya kebijakan itu terdapat kontribusi publik atau tidak. Mesti dicermati apakah kebijakan terkait sistem pemilu dalam UU Pemilu 2012 lahir atas pertimbangan kepentingan bersama -- baik partai politik dan pemangku kepentingan lainnya -- atau sekadar kepentingan partai. Meminjam istilah yang digunakan Habermas, apakah lahirnya pengaturan tentang sistem pemilu lebih condong sebagai hasil interaksi strategis atau interaksi komunikatif.

Sedikit mengulang bahasan sebelumnya, tindakan komunikatif ini merupakan tindakan yang mengarahkan diri pada konsensus. Tindakan ini tidak terjadi secara semena-mena, melainkan didasarkan pada orientasi pencapaian pemahaman satu sama lain. Artinya, sistem pemilu itu mestinya lahir dari suatu pemahaman bersama hasil komunikasi yang baik antara pembuat undang-undang dengan partisipasi masyarakat.

Pengertian tindakan komunikatif dalam penyusunan perundang-undangan sama persis dengan karakter suatu produk hukum responsif. Produk hukum responsif memiliki tiga karakter yakni pembuatannya dilakukan secara partisipatif, materi muatannya aspiratif, dan rincian isinya limitatif.²¹

Sedangkan, tindakan strategis dalam penyusunan perundang-undangan

21 Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers. 2009. Hlm 7.

cenderung lahir atas tindakan yang ditandai paksaan dan kekerasan. Ini disebut juga mekanisme tindakan mempengaruhi dengan orientasi pada sukses atau efek dari tindakan memengaruhi. Konsep tindakan strategis ini mirip dengan karakter suatu produk hukum ortodoks dengan karakter: pembuatannya sentralistik-dominatif, muatannya positivis-instrumentalistik, dan rincian isinya *open interpretative*.²²

Berdasarkan hal itu maka selanjutnya akan dilihat apakah sistem pemilu lahir dari tindakan komunikatif atau cenderung merupakan hasil tindakan strategis. Identifikasi terhadap kategori produk hukum dalam sistem pemilu ini selanjutnya akan memperlihatkan kebijakan yang diberlakukan dalam sistem pemilu. Kebijakan hukum ini oleh beberapa ahli kemudian disebut sebagai politik hukum. Menurut Mahfud MD, politik hukum ini merupakan *legal policy* atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan --baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama-- dalam kerangka mencapai tujuan negara.²³

Politik hukum, menurut Padmo Wahyono, merupakan kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.²⁴ Politik hukum berkaitan dengan hukum yang diharapkan (*ius constituendum*). Dalam konteks sistem pemilu, itu berarti sistem seperti apa yang diharapkan dapat mencapai tujuan pemilu, yakni kedaulatan rakyat.

Politik hukum yang sesungguhnya memiliki tujuan mulia yang ingin dicapai masyarakat, bangsa, dan negara. Politik hukum memiliki beban sosial suatu masyarakat, bangsa, dan negara untuk mewujudkan cita-cita bersama. Kebijakan hukum yang dikeluarkan tidak boleh ditunggangi oleh kepentingan pihak tertentu untuk mengabdikan pada kepentingannya sendiri. Bernard L Tanya kemudian menegaskan, dalam perspektif politik hukum, hukum tidak boleh dimanfaatkan untuk sembarang tujuan di luar tujuan ideal bersama.²⁵

22 *Ibid.*

23 Mahfud MD, *Op. Cit* Hlm 1

24 Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, cet II, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986.

25 Bernard L Tanya, *Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama*. GENTA Publishing:

Berdasarkan penjelasan tersebut, politik hukum digunakan sebagai pisau analisis untuk melihat sejauh mana proses transparansi dan partisipasi penyusunan UU Pemilu 2012. Sekali lagi, transparansi dan partisipasi tidak hanya dilihat pada prosesnya, namun juga pada substansi materi sistem pemilu yang telah disepakati. Hal ini dilakukan untuk melihat apakah pengambilan kebijakan hukum tentang sistem pemilu itu lahir sebagai sebuah kesepakatan bersama antara publik, DPR, dan Pemerintah, atau justru politik hukum sistem pemilu telah ditunggangi oleh kepentingan individu dan kelompok tertentu menuju Pemilu 2014.

Oleh karena itu, ruang lingkup bahasan ini nantinya akan melihat lebih jauh tentang politik hukum sistem pemilu. Apakah kemudian politik hukum sistem pemilu ini lahir sebagai kesepakatan bersama pemangku kepentingan atau justru sebagai bentuk kompromi kepentingan politik dengan mengabaikan kebijakan yang seharusnya. Politik hukum ini merupakan agenda perjuangan bagi kepentingan bersama/umum. Politik hukum selalu memiliki misi utama untuk meletakkan fondasi bagi pengabdian pada kepentingan bersama.

Mengingat isu-isu yang akan menjadi pokok bahasan merupakan tema yang unik dan menyangkut kepentingan politik, maka pengambilan kesimpulan tentang terbuka dan partisipatifnya pengambilan kebijakan tentang sistem pemilu didasarkan pada isu dan partai tertentu.

A. POTRET KEBIJAKAN HUKUM LIMA ISU KRUSIAL SISTEM PEMILU

1. Mencari Bentuk Konstitusional Sistem Pemilu

Setelah melewati perdebatan panjang, UU Pemilu 2012 akhirnya menetapkan sistem proporsional terbuka sebagai sistem dalam pemilihan anggota DPR dan DPRD dalam Pemilu 2014. Sedangkan, untuk memilih anggota DPD, menggunakan sistem distrik berwakil banyak. Demikian

bunyi pengaturan sistem pemilu dalam Pasal 5 UU Pemilu 2012.

Dalam literatur ilmu politik --khususnya tentang kepemiluan-- disebutkan bahwa dasar pemikiran yang mendasari munculnya sistem proporsional adalah untuk mengurangi kesenjangan antara perolehan suara partai secara nasional dengan perolehan kursi di parlemen.²⁶ Dengan kata lain, perolehan suara partai politik berbanding lurus dengan perolehan kursinya. Jean Blondel, sebagaimana dikutip Miriam Budiardjo, menyebut sistem ini sebagai *multi-member constituency* atau satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil. Kebalikan dari sistem ini adalah sistem distrik atau *single-member constituency* yakni satu daerah pemilihan memilih satu wakil.²⁷

Penetapan sistem proporsional untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD serta sistem distrik untuk pemilihan anggota DPD tersebut tidak cukup banyak diperdebatkan. Perdebatan justru muncul dalam penentuan apakah sistem untuk pemilihan anggota DPR dan DPRD adalah proporsional daftar terbuka atau tertutup. Apakah yang akan digunakan adalah sistem proporsional tertutup atau proporsional terbuka seperti Pemilu 2009. Sistem proporsional daftar terbuka atau tertutup ini diartikan sebagai kesempatan bagi pemilih untuk memilih caleg selain partai yang disukai.²⁸

Sistem proporsional tertutup dimaksudkan bahwa urutan calon anggota legislatif yang dipilih berdasarkan daftar yang ditentukan oleh partai, dan pemilih tidak dapat mengungkapkan suatu preferensi terhadap caleg mana yang disukainya.²⁹ Surat suara dalam sistem proporsional tertutup berisi nomor, nama, dan lambang partai, tetapi tidak mencantumkan nama para caleg. Sedangkan, penentuan caleg terpilih dilakukan partai.

Keuntungannya, partai dapat memasukkan caleg (mungkin anggota kelompok etnis minoritas, kelompok bahasa, atau wanita) yang mungkin

26 Andrew Raynold dalam buku *Sistem Pemilu*, ACE Project, kerjasama antara International IDEA, United Nation dan International Foundation for Election System. 2009. Hlm 99

27 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Gramedia Pustaka Utama: Jakarta. 2010. Hlm 461-462

28 Ben Reilly dalam buku *Sistem Pemilu*, 2009. ACE Project, Op. Cit Hlm 110

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

akan sulit terpilih tanpa mekanisme ini. Namun, sistem ini memiliki kekurangan, yakni pemilih tidak dapat menentukan langsung siapa wakilnya. Sistem ini juga sangat tidak responsif terhadap perubahan.³⁰ Seperti yang terjadi di Jerman Timur pada 1990, di mana salah satu calon yang masuk dalam daftar memiliki masalah hukum. Permasalahan itu muncul empat hari sebelum pemilihan. Namun, karena sistem yang digunakan adalah proporsional tertutup, maka pemilih tidak punya pilihan lain, karena daftar nama calon tidak bisa diubah atau dicoret.³¹

Berbeda dengan sistem tertutup, sistem proporsional terbuka memberikan kesempatan kepada pemilih untuk memilih caleg dari sebuah partai. Kelemahan sistem ini, membuka ruang pertarungan antar caleg dalam satu partai untuk memperoleh suara. Sistem ini dapat mengarah pada konflik dan fragmentasi dalam partai.³²

Dalam pembahasan UU Pemilu 2012 lalu, terdapat dua kelompok yang muncul --yakni pengusung proporsional terbuka dan tertutup-- yang sesungguhnya memiliki argumentasi terkait kepentingan masing-masing partai. Karena penentuan sistem ini erat kaitannya dengan tujuan penataan dan kondisi masing-masing partai.

Pengusung proporsional tertutup seperti Partai Keadilan Sejahtera (PKS), misalnya, berargumentasi bahwa sistem ini dapat mendorong proses kaderisasi yang sehat di internal partai. Demikian disampaikan mantan anggota Panitia Khusus (Pansus) RUU Pemilu, Al Muzzammil Yusuf. Menurutnya, “Hanya kader-kader terbaik partai yang telah bekerja dan berkontribusi membangun basis partai yang akan masuk dalam lembaga legislatif, baik di pusat maupun di daerah”.³³ Selain itu, sistem proporsional tertutup memungkinkan biaya pemilu lebih murah, baik bagi negara, partai, maupun caleg.

Senada dengan Al Muzzammil, Gandjar Pranowo dari Fraksi Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (FPDIP) menilai sistem proporsional

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Electoral System Design. The International IDEA Handbook*. Pp 84.

³² *Ibid.*

³³ <http://www.tribunnews.com/2012/04/12/proporsional-tertutup-bikin-kaderisasi-politik-yang-sehat>

terbuka seperti Pemilu 2009 memunculkan banyak persoalan. Caleg dalam sistem proporsional terbuka cenderung individualistik, posisi partai politik menjadi lemah, dan biaya kampanye mahal --karena caleg melakukan kampanye sendiri-sendiri.³⁴Menguatkan pendapat itu, Firman Jaya Daeli, Ketua DPP PDIP, mengatakan, “Bila menggunakan sistem terbuka, parpol ibarat kendaraan semata, layaknya ojek.Setelah orang selesai membayar ke parpol untuk ditetapkan sebagai caleg, maka si caleg tak akan peduli lagi dengan parpol yang mengusungnya.”³⁵

Dengan kata lain, sistem proporsional tertutup ini diusung agar partai menjadi poros kekuatan. Institusionalisasi partai akan berjalan karena partai memiliki kuasa untuk mengendalikan, mengatur, dan melakukan kaderisasi terhadap anggotanya. Partai dapat mengusung kader yang dikehendaki melalui mekanisme internal partai.

Memang, dengan sistem proporsional tertutup, partai terlihat memiliki kekuasaan yang sangat besar.Inilah yang menjadi salah satu titik tolak kritik terhadap sistem proporsional tertutup.Sistem proporsional tertutup dinilai tidak menjamin akuntabilitas antara konstituen dengan caleg, serta cenderung menguatkan oligarki elite partai. Dengan kata lain, “Representasi calon dengan konstituen tidak terjamin,” demikian menurut Saan Mustopa dari Fraksi Partai Demokrat.³⁶

Viva Yoga Mauladi dari Fraksi Partai Amanat Nasional (FPAN) menegaskan, fraksinya lebih condong kepada sistem terbuka. Dia menilai, dengan sistem tersebut akan terbuka persaingan dan pemilih dapat memilih langsung caleg yang diinginkannya. Ia juga tak menampik fakta bahwa PAN ‘menampung’ beberapa artis dalam pemilu lalu. Namun, menurutnya itu bukanlah sesuatu yang salah.³⁷

Sistem proporsional terbuka, antara lain memang ditujukan untuk mendekatkan wakil rakyat dengan pemilihnya. Selama ini, kekuasaan

34 <http://www.pikiran-rakyat.com/node/169861>

35 <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f82ef403396e/sistem-pemilu-terbuka-untungkan-caleg-artis>

36 <http://www.pikiran-rakyat.com/node/169861>

37 <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f82ef403396e/sistem-pemilu-terbuka-untungkan-caleg-artis>

untuk menentukan keterpilihan calon berada di tangan partai, sehingga loyalitas wakil rakyat lebih besar kepada partai dibanding kepada pemilih.

Tabel 4.1 Perkembangan Sikap Fraksi DPR Terhadap Sistem Pemilu

NO.	PARTAI POLITIK	DRAF BALEG	PANDANGAN MINI FRAKSI	SIKAP DI PARIPURNA
1.	PDIP	Proporsional Tertutup	Proporsional Tertutup	Proporsional Tertutup
2.	Golkar	Proporsional Terbuka	Proporsional Terbuka	Proporsional Terbuka
3.	PD	Proporsional Terbuka	Proporsional Terbuka	Proporsional Terbuka
4.	PAN	Proporsional Terbuka	Proporsional Terbuka	Proporsional Terbuka
5.	PKS	Proporsional Tertutup	Proporsional Tertutup	Proporsional Terbuka
6.	PKB	Proporsional Tertutup	Proporsional Tertutup	Proporsional Terbuka
7.	PPP	Proporsional Terbuka	Proporsional Terbuka	Proporsional Terbuka
8.	Gerindra	Proporsional Terbuka	Proporsional Terbuka	Proporsional Terbuka
9.	Hanura	Proporsional Terbuka	Proporsional Terbuka	Proporsional Terbuka

SUMBER: DIOLAH DARI BEBERAPA SUMBER

2. Ambang Batas Parlemen, Tarik Ulur Eksistensi Partai

Setiap sistem pemilu memiliki ambang batas. Yaitu, jumlah minimal suara atau kursi yang harus diperoleh partai untuk mendapatkan perwakilan. Ambang batas parlemen diartikan sebagai persentase minimal suara yang harus diperoleh partai untuk diikutkan dalam penghitungan kursi di parlemen. Lantas, bagaimana pengaturan ambang batas parlemen dalam UU Pemilu 2012?

Ambang batas parlemen didesain untuk mengamankan keberadaan partai di parlemen. Penetapannya berlangsung alot karena terkait dengan kemungkinan lolos-tidaknya partai dalam Pemilu 2014. Komprominya, dalam pembahasan UU Pemilu 2012, DPR bersepakat menetapkan ambang batas 3,5 persen. Pasal 208 UU Pemilu 2012 menyatakan, “Partai politik peserta pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota.”

Pemberlakuan ambang batas parlemen atau batas representasi perwakilan tersebut sangat dimungkinkan dalam sistem pemilu.

Artinya, akan ada tingkat dukungan minimal yang diperlukan partai untuk memperoleh perwakilan. Penerapannya bisa secara legal (formal) --dicantumkan dalam undang-undang-- atau semata *defacto* secara matematis (efektif).

Ambang batas formal (*legal threshold*) umumnya dikembangkan di negara-negara yang memakai sistem pemilu proporsional. Menurut kajian Andre Blais dan Louis Massicotte terhadap 58 (lima puluh delapan) negara demokrasi, dari 29 negara yang memakai sistem pemilu proporsional tidak semuanya menerapkan *legal threshold*, hanya 19 negara yang memberlakukan *legal threshold* dan 10 negara lainnya tidak mencantumkan di undang-undang atau *de facto threshold*.³⁸

Ambang batas yang diberlakukan selalu diiringi dengan maksud dan kepentingan tertentu. Sebagai contoh, pemberlakuan ambang batas lima persen di Jerman. Ambang batas bertujuan membatasi terpilihnya kelompok ekstremis, serta menghentikan partai-partai kecil sehingga tidak mendapatkan perwakilan.³⁹ Negara lain seperti Belanda memberlakukan ambang batas 0,67 persen dan Seychelles memberlakukan 10 persen.

Penggunaan ambang batas parlemen di sejumlah negara bervariasi, baik besaran maupun level penggunaannya. Terdapat delapan negara yang menggunakan ambang batas pada tingkat lokal, tujuh negara memakai ambang batas pada tingkat nasional, dan empat negara memakai ambang batas pada tingkat nasional dan lokal.⁴⁰ Ambang batas tersebut diberlakukan sesuai tingkatannya masing-masing.

Berdasarkan paparan tersebut, Indonesia masuk kategori negara yang memberlakukan ambang batas formal (*legal threshold*). Pada Pemilu 2009 diterapkan besaran ambang batas 2,5 persen untuk tingkat nasional, sedangkan di tingkat lokal tidak diberlakukan. Ketentuan ambang batas ini kemudian mengalami perubahan. Ambang batas dinaikkan menjadi 3,5 persen dan wilayah berlakunya tidak hanya di tingkat nasional, namun sekaligus berlaku untuk lokal.

38 Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan, Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2009, Hlm. 19.

39 *Sistem Pemilu*, Hlm 109-110.

40 Sigit Pamungkas, *Loc. Cit.*

Keberlakuan ambang batas ini memang berbeda dengan beberapa negara yang disebutkan di atas. Sebab, pemberlakuan “secara nasional” adalah memberlakukan ambang batas nasional yang secara otomatis berlaku untuk lokal. Dengan kata lain, partai yang tidak lolos ambang batas nasional, bukan hanya tidak memperoleh kursi di tingkat nasional, namun juga tak meraih kursi di tingkat lokal.

Besaran dan keberlakuan ambang batas tersebut dalam penyusunan UU Pemilu 2012 mengalami perdebatan panjang dan tarik-ulur kepentingan. Memotret perdebatan itu, berikut akan dipaparkan kebijakan hukum yang diberlakukan dengan penetapan ambang batas parlemen.

a. Besaran Ambang Batas

Besaran ambang batas 3,5 persen disepakati setelah mengalami pasang-surut dan perdebatan yang cukup panjang. Sebelumnya, masing-masing partai memiliki posisi berbeda, bergantung kepentingan politik masing-masing. Partai-partai besar memiliki kepentingan memperbesar besaran ambang batas sehingga jumlah partai yang lolos di lembaga legislatif tidak akan terlalu banyak. Begitu juga dengan partai pemilik kursi menengah ke bawah, cenderung mengajukan besaran ambang batas yang lebih rendah, sehingga berharap partainya bisa lolos ke parlemen dalam Pemilu 2014.

Tabel 4.2 Perolehan Suara Partai dan Usulan Ambang Batas

No	Nama Partai	Perolehan Suara	%	Usulan PT
1	Partai Hati Nurani Rakyat	3.922.870	3,7	2,5%
2	Partai Gerakan Indonesia Raya	4.646.406	4,4	2,5% - 3,5%
3	Partai Keadilan Sejahtera	8.206.955	7,8	4%
4	Partai Amanat Nasional	6.254.580	6,0	3-3,5%
5	Partai Kebangkitan Bangsa	5.146.122	4,9	2,5% - 3,5%
6	Partai Golongan Karya	15.037.757	14,4	5%
7	Partai Persatuan Pembangunan	5.533.214	5,3	3-3,5%
8	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	14.600.091	14,0	5%
9	Partai Demokrat	21.703.137	20,8	4-4,5%

SUMBER: DIOLAH DARI BEBERAPA SUMBER

Argumentasi tersebut di atas terlihat dari besaran ambang batas yang diusulkan oleh fraksi-fraksi di DPR. Partai Golkar yang memiliki 14,4 persen suara dan PDIP yang meraih 14 persen suara mengusulkan ambang batas lima persen. Partai Demokrat yang memperoleh 20,8 persen suara mengusulkan ambang batas 4-4,5 persen

Besaran ambang batas yang diusulkan partai-partai besar ditujukan untuk penyederhanaan jumlah partai di parlemen. Karena, dengan besaran ambang batas tersebut, maka jumlah partai di DPR bisa kurang dari enam. Misalnya, Partai Demokrat -- seperti disampaikan DR. H. Subyakto, S.H., M.H., M.M dalam pembahasan di Panitia Kerja RUU Pemilu-- mengusulkan ambang batas empat persen sebagai jalan tengah. Tujuannya untuk mengurangi jumlah fraksi, agar kerja DPR lebih optimal.⁴¹Sementara itu, Sutjipto, anggota Baleg dari Fraksi Partai Demokrat, mengatakan, “Untuk memperkuat sistem presidensial maka jumlah partai perlu disederhanakan.”⁴²

Sedangkan, Golkar dan PDIP berdalih mengusulkan ambang batas besar dengan tujuan efektivitas kinerja lembaga-lembaga negara dan pembangunan. “Penting untuk penataan sistem politik, juga untuk menjamin adanya stabilitas politik dan efektivitas kinerja lembaga-lembaga negara. Agar tidak terjadi pemborosan proses politik, khususnya di DPR,” demikian disampaikan Idrus Marham, Sekretaris Jenderal Partai Golkar. Senada dengan itu, Bambang Wuryanto, Ketua DPP PDIP, mengatakan, “Sebagai negara kepulauan dengan jumlah penduduk yang besar, Indonesia tidak memerlukan jumlah partai yang besar, demi efektivitas pembangunan. Dengan jumlah partai yang lebih sederhana, akan lebih mudah mencapai kesepakatan dalam membuat kebijakan dan program pembangunan.”

Sedangkan partai menengah dan partai kecil parlemen seperti

41 Panja RUU Pemilu, 30 Maret 2011

42 <http://www.detiknews.com/read/2011/01/06/143941/1540581/10/demokrat-yakin-target-pt-4-persen-di-ruu-pemilu-gol>. Diakses pada 9 Februari 2011.

PKS, PAN, PPP, PKB, Gerindra, dan Hanura mengusulkan besaran ambang batas yang cukup beragam. PKS yang termasuk partai menengah dengan perolehan suara 8,39 persen mengusulkan ambang batas empat persen. PAN yang memiliki suara enam persen dan PPP dengan suara 5,3 persen, mengusulkan ambang batas 3-3,5 persen; PKB dengan suara 4,9 persen dan Gerindra dengan suara 4,4 persen mengusulkan 2,5-3,5 persen; partai dengan suara terkecil, 3,7 persen, yaitu Hanura, mengusulkan ambang batas 2,5 persen.

Argumentasi yang mereka sampaikan adalah banyaknya suara terbuang dengan berlakunya ambang batas yang terlalu besar. Sunardi Ayub dari Fraksi Hanura mengatakan usulan partainya antara 2,5-3 persen diambil dengan pertimbangan agar tidak terlalu banyak suara terbuang. Demikian juga pendapat Ahmad Yani dari Fraksi PPP. Menurutnya, dengan ambang batas 2,5 persen sudah menyebabkan 19,5 juta (18 persen) suara sah yang hangus. Karena itu, jika ambang batas diasumsikan naik sampai tiga persen, maka akan ada sekitar 22 juta suara hangus. Dan, jika ambang batasnya lima persen, maka suara hangus akan mencapai 30 juta.⁴³

Akan tetapi, di balik perdebatan itu, Fraksi PKS justru berpendapat berbeda. Agoes Poernomo justru memberikan gambaran bahwa ambang batas tidak penting bagi PKS. Menurutnya, perlu ada kolaborasi, misalnya, terkait jumlah kursi per daerah pemilihan dan menghitung kursi dari kemampuan rata-rata daya jangkau partai yang ada.⁴⁴

43 Pleno Baleg RUU Pemilu, 20 Juni 2011

44 Panja RUU Pemilu, 30 Maret 2011

Tabel 4.3 Posisi Fraksi dan Argumentasi Besaran Ambang Batas

FRAKSI	POSISI FRAKSI	KETERANGAN/ ARGUMENTASI	SUMBER
Partai Demokrat	Peningkatan PT menjadi 4%	<ul style="list-style-type: none"> • Untuk memperkuat sistem presidensial, maka jumlah partai perlu disederhanakan. (Sutjipto, anggota Baleg dari FPD) 	http://www.detiknews.com/read/2011/01/06/143941/1540581/10/demokrat-yakin-target-pt-4-persen-di-ruu-pemilu-gol . Diakses pada 9 Februari 2011.
Partai Golkar	Peningkatan PT menjadi 5%	<ul style="list-style-type: none"> • Penting untuk penataan sistem politik, juga untuk menjamin adanya stabilitas politik dan efektifitas kinerja lembaga-lembaga negara. • Agar tidak terjadi pemborosan proses politik khususnya di DPR. (Idrus Marham, Sekjen Partai Golkar)	http://news.okezone.com/read/2010/10/20/339/384442/339/golkar-tegaskan-sikap-dukung-pt-5 . Diakses pada 9 Februari 2011.
PDIP	Peningkatan PT menjadi 5%	<ul style="list-style-type: none"> • Sebagai negara kepulauan dan dengan jumlah penduduk yang besar, Indonesia tidak memerlukan jumlah partai yang besar, demi efektifitas pembangunan. • Dengan jumlah partai yang lebih sederhana, akan lebih mudah dalam tercapainya kesepakatan dalam membuat kebijakan dan program pembangunan. (Bambang Wuryatno, Ketua DPP PDIP)	http://www.tempointeraktif.com/hg/politik/2010/12/27/brk,20101227-301757,id.html . Diakses pada 9 Februari 2011.
PKS	Peningkatan PT menjadi 5% di tingkat pusat	<ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan angka PT tidak akan membunuh partai kecil. • Untuk menyederhanakan jumlah partai. 	http://mahfudziddik.blogspot.com/2010/06/ppp-dan-hanura-menolak-usul-tersebut.html . Diakses pada 9 Februari 2011.
PAN	Angka PT tetap 2,5%	<ul style="list-style-type: none"> • PT di angka 2,5% sudah cukup menyederhanakan partai yang masuk DPR2009-2014 dibanding DPR periode sebelumnya. • Dengan angka PT 2,5% saja suara yang hilang mencapai 19 juta suara. • Penerapan PT 2.5% baru sekali diterapkan pada pemilu 2009 sehingga belum perlu untuk dievaluasi. (Teguh Juwarno, Wakil Sekjen DPP PAN)	http://english.waspada.co.id/index.php/images/flash/templates/index.php?option=com_content&view=article&id=167470:panngotot-pt-25-persen&catid=17:nasional&Itemid=30 . Diakses pada 9 Februari 2011.
PKB	Peningkatan PT menjadi 3%	<ul style="list-style-type: none"> • Peningkatan menjadi 3% untuk meminimalisasi suara yang terbuang percuma. (Abdul Malik Haramain) 	http://www.today.co.id/politik/index/01022011/8183/PKB_Mematok_Parliamentary_Threshold_3_Persen . Diakses pada 9 Februari 2011.

FRAKSI	POSISI FRAKSI	KETERANGAN/ ARGUMENTASI	SUMBER
PPP	Angka PT tetap 2,5%	<ul style="list-style-type: none"> • PT 2,5% yang digunakan pada Pemilu 2009 layak dipertahankan. Peningkatan PT sampai 5% dapat membunuh demokrasi karena sama dengan memperbanyak suara yang hangus/ hilang. • Peningkatan PT akan mengurangi legitimasi keterwakilan di DPR. (Rohmahumuziy, Wakil Sekjern PPP) 	http://hileud.com/hileudnews?title=PPP+Tolak+Parliamentary+Threshold+Dinaikkan&id=73173 Diakses pada 9 Februari 2011.
Gerindra	Menolak gagasan peningkatan PT menjadi 5%.	<ul style="list-style-type: none"> • Dengan adanya PT 2.5% sudah membuat suara hilang sebanyak 19 juta suara. • Gerindra setuju dengan gagasan penyederhanaan partai namun bukan dengan meningkatkan PT, melainkan dengan pengetatan syarat partai yang ingin ikut dalam pemilihan umum. 	http://www.tempointeraktif.com/hg/politik/2010/06/07/brk,20100607-253189,id.html Diakses pada 9 Februari 2011.
Hanura	Peningkatan PT menjadi 3%	<ul style="list-style-type: none"> • Penetapan peningkatan angka PT harus dilakukan secara rasional. • Angka 3% diajukan demi berjalannya kompromi dalam pembuatan undang-undang di DPR. • (Wiranto, Ketua Umum Hanura) 	http://bataviase.co.id/node/502084 Diakses pada 9 Februari 2011.

SUMBER: DIOLAH DARI BEBERAPA SUMBER

Berdasarkan penjelasan di tabel 4.3, terlihat bahwa pilihan terhadap ambang batas parlemen ditujukan untuk mengurangi jumlah partai yang masuk parlemen. Dengan bahasa populer, meninggikan ambang batas untuk menyederhanakan sistem kepartaian. Namun, di balik argumentasi tersebut, ambang batas parlemen menjadi perdebatan cukup panjang bukan semata untuk perbaikan sistem, namun juga untuk kepentingan mengamankan posisi di parlemen.

Tabel 4.4 Prediksi Jumlah Partai di DPR dan Penerapan Ambang Batas Parlemen⁴⁵

PEMILU 1999	AMBANG BATAS PERWAKILAN	JUMLAH PARTAI PESERTA PEMILU	JUMLAH PARTAI MASUK DPR
1999	3%	48	5
	4%	48	5
	5%	48	5
2004	3%	24	7
	4%	24	7
	5%	24	7
2009	3%	38	9
	4%	38	8
	5%	38	6

b. Keberlakuan Ambang Batas

Perdebatan tentang ambang batas tidak berhenti pada besaran ambang representasinya. Partai-partai di parlemen juga mengusung pengaturan pemberlakuannya. Ambang batas yang hanya berlaku di tingkat pusat (DPR) pada Pemilu 2009, hendak diberlakukan pula pada tingkat provinsi (DPRD provinsi) dan kabupaten/kota (DPRD kabupaten/kota). Dengan kata lain, perolehan suara di tingkat pusat (untuk penghitungan kursi DPR) serta merta diberlakukan untuk penghitungan kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Dengan demikian, partai yang memperoleh kursi DPR secara otomatis akan menduduki kursi DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Demikian sebaliknya, partai yang tidak lolos ambang batas DPR, secara otomatis tidak akan memiliki kursi di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, meskipun memperoleh suara mayoritas di provinsi dan/atau kabupaten/kota.

Pada pembahasan sebelumnya, terdapat dua pandangan terkait pemberlakuan ambang batas. Pandangan pertama mengusung

45 Didik Supriyanto dan August Mellaz, *Ambang Batas Perwakilan: Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*. Perludem dan Kemitraan: Jakarta. 2011. Hlm 54

pemberlakuan ambang batas secara nasional hingga ke daerah. Pandangan lain menghendaki ambang batas diberlakukan secara berjenjang. Pemberlakuan secara berjenjang antara lain diusulkan Fraksi PDIP, yakni tiga persen untuk DPR, empat persen untuk DPRD provinsi, dan lima persen untuk DPRD kabupaten/kota.

Yang menginginkan pemberlakuan ambang batas “secara nasional” berargumen untuk mensinergikan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Argumen itu antara lain disampaikan Pemerintah dalam keterangannya di hadapan Mahkamah Konstitusi, terkait pengujian UU Pemilu 2012. Berikut pandangan Pemerintah:

Kebijakan terkait pemberlakuan PT secara nasional diharapkan dapat menciptakan sinergitas program yang dijalankan pemerintah pusat dan daerah. fakta yang terjadi sebelumnya seringkali program yang dicanangkan Pemerintah pusat tidak sejalan dengan kebijakan yang ada di daerah. Hal ini disebabkan masing-masing keterwakilan partai politik di DPR dan DPRD berbeda latar belakangnya dikarenakan dalam Pemilu tahun 2009, partai politik yang terwakili di DPR belum tentu mempunyai keterwakilan di DPRD, begitu juga sebaliknya. Hal ini sangat mempengaruhi sinergisitas program pembangunan di pusat dan daerah, sehingga penyelenggaraan pemerintahan kurang efektif.⁴⁶

Senada dengan pandangan Pemerintah, DPR juga setuju memberlakukan ambang batas “secara nasional”.Tujuannya untuk menjadikan institusi partai sebagai institusi nasional yang lebih kuat. Berikut pandangan DPR di hadapan sidang

46 Penjelasan pemerintah Point 10 dalam Putusan NomorNomor 52/PUU-X/2012.

Mahkamah Konstitusi:

Sejatinya, pasal tersebut merupakan sebuah upaya dalam meningkatkan kapasitas kelembagaan partai politik yang bersifat nasional. Hal tersebut sama sekali tidak mengebiri kehadiran partai yang bersifat lokal. Tetapi, dalam pengaturan tentang kepesertaan pemilu dalam UU Nomor 8 Tahun 2012 ini, ada sejumlah persyaratan yang mengarah kepada terciptanya partai politik yang bersifat nasional seperti jumlah kepengurusan di tingkat provinsi yang harus 100% (seratus persen) atau berada di seluruh provinsi, serta syarat kepengurusan 75% (tujuh puluh lima persen) kabupaten di provinsi yang bersangkutan.

Tabel 4.5 Fraksi Pengusung Pemberlakuan Ambang Batas

NO.	PARTAI POLITIK	PEMBERLAKUAN AMBANG BATAS
1.	Partai Demokrat	Nasional
2.	PDIP	Berjenjang
3.	Partai Golkar	Nasional
4.	PKS	Nasional
5.	PAN	Nasional
6.	PPP	Nasional
7.	PKB	Nasional
8.	Partai Gerindra	Nasional
9.	Partai Hanura	Nasional

Meskipun ambang batas pada akhirnya diberlakukan “secara nasional”, ketentuan ini kemudian digugat ke Mahkamah Konstitusi. Mahkamah kemudian memberikan pertimbangan lain terhadap pemberlakuannya. Dalam Putusan Nomor 52/PUU-X/2012, Mahkamah menegaskan pemberlakuan ambang batas “secara nasional” adalah inkonstitusional. Mahkamah tidak dapat menerima argumentasi Pemerintah maupun DPR bahwa itu terkait dengan upaya penguatan partai maupun sinergi

pembangunan pusat dan daerah. Mahkamah justru melihat ketentuan ini tidak mengakomodasi semangat persatuan dalam keberagaman. Argumentasi Mahkamah dalam poin 3.25 adalah sebagai berikut:

Poin 3.25 *Menimbang bahwa, menurut Mahkamah, ketentuan Pasal 208 UU 8/2012 dan Penjelasannya bertujuan untuk penyederhanaan kepartaian secara alamiah. Namun demikian, dari sudut substansi, ketentuan tersebut tidak mengakomodasi semangat persatuan dalam keberagaman. Ketentuan tersebut berpotensi menghalang-halangi aspirasi politik di tingkat daerah, padahal terdapat kemungkinan adanya partai politik yang tidak mencapai PT secara nasional sehingga tidak mendapatkan kursi di DPR, namun di daerah-daerah, baik di tingkat provinsi atau kabupaten/kota, partai politik tersebut memperoleh suara signifikan yang mengakibatkan diperolehnya kursi di lembaga perwakilan masing-masing daerah tersebut. Bahkan secara ekstrem dimungkinkan adanya partai politik yang secara nasional tidak memenuhi PT 3,5%, namun menang mutlak di daerah tertentu. Hal demikian akan menyebabkan calon anggota DPRD yang akhirnya duduk di DPRD bukanlah calon anggota DPRD yang seharusnya, jika merunut pada perolehan suaranya, atau dengan kata lain, calon anggota DPRD yang akhirnya menjadi anggota DPRD tersebut tidak merepresentasikan suara pemilih di daerahnya. Politik hukum sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 208 UU 8/2012 dan Penjelasannya tersebut justru bertentangan dengan kebhinnekaan dan kekhasan aspirasi politik yang beragam di setiap daerah.*

[3.25.1] Menurut Mahkamah, pemberlakuan PT secara nasional yang mempunyai akibat hukum pada hilangnya kursi-kursi partai politik yang tidak memiliki kursi di DPR namun partai politik bersangkutan memenuhi ketentuan bilangan pembagi pemilih di daerah dan menjadikan kursi-kursi tersebut dimiliki partai politik lain yang sebenarnya tidak memenuhi bilangan pembagi pemilih namun memiliki kursi di DPR, justru bertentangan dengan kedaulatan rakyat, hak politik, dan rasionalitas, sehingga bertentangan pula dengan tujuan pemilihan umum itu sendiri yaitu untuk memilih wakil rakyat mulai dari tingkat pusat hingga daerah.

3. Bumerang Persyaratan Peserta Pemilu

Syarat kepesertaan dalam Pemilu 2014 dirasakan cukup berat. Hal ini terlihat dari proses verifikasi partai, baik secara administrasi maupun faktual, yang memunculkan beragam masalah. Hampir seluruh partai, baik partai parlemen maupun partai nonparlemen mengalami kesulitan memenuhi seluruh persyaratan dalam verifikasi partai peserta pemilu. Alhasil, dari 46 partai yang mendaftar, hanya sepuluh yang lolos sebagai peserta pemilu.

Sepuluh partai politik yang lolos itu terdiri atas sembilan partai parlemen dan satu partai baru yakni Nasional Demokrat (Nasdem). Meski seluruh partai parlemen lolos verifikasi, nyatanya mereka juga mengalami kesulitan memenuhi persyaratan verifikasi. Ini terjadi karena sesungguhnya “jebakan” syarat kepesertaan pemilu yang dibuat sangat berat, semula hanya ditujukan untuk partai nonparlemen atau partai baru.

“Jebakan” syarat verifikasi ini tercantum di Pasal 8 Ayat (1) UU Pemilu 2012. Pasal ini menyebutkan, “Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu

terakhir yang memenuhi ambang batas perolehan suara dari jumlah suara sah secara nasional ditetapkan sebagai Partai Politik Peserta Pemilu pada Pemilu berikutnya.”Berdasarkan ketentuan ini, maka partai parlemen secara serta merta ditetapkan sebagai peserta pemilu tanpa harus diverifikasi.

Ketentuan tersebut tidak berlaku untuk partai nonparlemen dan partai baru. Mereka harus mengikuti verifikasi untuk memastikan memenuhi syarat sebagai peserta pemilu. Pasal 8 Ayat (2) UU Pemilu 2012 menyatakan partai yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara pada pemilu sebelumnya atau partai baru dapat menjadi peserta pemilu setelah memenuhi persyaratan:

1. Berstatus badan hukum sesuai dengan UU Partai Politik;
2. Memiliki kepengurusan di seluruh provinsi;
3. Memiliki kepengurusan di 75% jumlah kabupaten/kota di provinsi yang bersangkutan;
4. Memiliki kepengurusan di 50% jumlah kecamatan di kabupaten/kota yang bersangkutan;
5. Menyerahkan sekurang-kurangnya 30% keterwakilan perempuan pada kepengurusan partai politik tingkat pusat;
6. Memiliki anggota sekurang-kurangnya 1.000 orang atau 1/1.000 dari jumlah penduduk pada kepengurusan partai politik di kabupaten/kota;
7. Mempunyai kantor tetap untuk kepengurusan pada tingkatan pusat, provinsi, dan kabupaten/kota sampai tahapan terakhir pemilu;
8. Mengajukan nama, lambang, dan tanda gambar partai politik kepada KPU;
9. Menyerahkan nomor rekening dana kampanye pemilu atas nama partai politik kepada KPU.

Syarat kepesertaan pemilu di atas memperlihatkan perlakuan yang diskriminatif terhadap partai nonparlemen. Partai parlemen, dengan alasan telah memenuhi ambang batas dalam pemilu sebelumnya, secara otomatis ditetapkan sebagai peserta pemilu. Sedangkan, partai nonparlemen harus

mengikuti verifikasi. Pengaturan yang dinilai diskriminatif ini tidak lepas dari tujuan awal pengaturannya, yakni memberikan “keistimewaan” kepada partai parlemen. Tujuan pengaturan ini terekam dengan baik dalam perdebatan saat pembahasan RUU Pemilu 2012.

Berdasarkan risalah sidang pembahasan RUU Pemilu, perdebatan pemberlakuan syarat partai peserta pemilu dan verifikasi mengerucut pada dua pandangan. Pandangan pertama, pemberlakuan verifikasi hanya kepada partai nonparlemen dan partai baru sebagaimana ketentuan Pasal 8 Ayat (1) dan Ayat (2) UU Pemilu 2012 (ketentuan sebelum putusan MK). Sedangkan, pandangan kedua, sebenarnya tidak pada posisi menolak secara penuh ketentuan verifikasi hanya untuk partai nonparlemen dan partai baru. Pandangan kedua ini hanya menekankan perlunya pemenuhan syarat, meskipun itu tidak memengaruhi lolos-tidaknya partai parlemen sebagai peserta pemilu.

Perdebatan ini terlihat dalam pembahasan di Tim Sinkronisasi (Timsin) dan Tim Perumus (Timus). Hampir semua sepakat memberlakukan syarat dan ketentuan verifikasi hanya kepada partai nonparlemen. Itu terlihat dari argumentasi yang disampaikan Ahmad Yani (Fraksi PPP) dan Pemerintah yang disampaikan oleh Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum, Kementerian Hukum dan HAM, berikut ini:

Ahmad Yani dalam kesempatan itu mengatakan:

“Persyaratan ini memang kan ditujukan kepada partai-partai politik baru yang ikut pemilu. Terus kalau dia juga dipersyaratkan pada partai politik yang lolos parliamentary threshold --yang sembilan itu--, padahal dia sudah automatically peserta pemilu lalu, persyaratan ini untuk apa?”⁴⁷

Menegaskan itu, Ahmad Yani mengatakan bahwa dalam penetapan persyaratan tidak harus disamaratakan dan harus ada pengecualian. Pengecualian itu diberlakukan kepada partai yang sudah lolos *parliamentary threshold*.

47 Risalah 2, Hlm 26.

“Maka mereka-mereka yang memenuhi (ambang batas) yang kemarin sudah mempunyai kursi di parlemen itu dengan sendirinya. Nah, kalau nanti pemilu yang akan datang PPP ternyata tidak memenuhi parliamentary threshold, dengan otomatis dia tidak serta merta untuk ikut yang akan datang, itu memang privilege-nya. Tidak bisa kita asas sama rata semua, itu PKI itu kalau semuanya sama rata itu, tidak bisa, memang harus ada beda-beda, memang harus ada pengecualian. Pengecualiannya kita sudah lolos yang parliamentary threshold, kalau kita sepakati PT ya sudah, nanti maka pada pemilu yang akan datang dia harus memenuhi persyaratan-persyaratan secara sudah otomatis seperti itu....”

Namun, pandangan tersebut tidak sepenuhnya disetujui Arif Wibowo dari Fraksi PDIP. Menurutnya, memang ada “hak privilege” bagi partai yang memiliki kursi di DPR. Tapi, agar tetap sama dengan seluruh partai lainnya, maka sembilan partai ini tetap mendaftar ke KPU. Sembilan partai di DPR ini secara otomatis menjadi peserta pemilu, namun teknis administrasinya harus tetap mendaftar ke KPU. Arif mengatakan:

“Saya kira memang ada kompromi ya sudahlah partai-partai yang sudah punya kursi di DPR ini tetap lolos tetapi juga supaya sepadan dengan partai yang lain mendaftar kembali. Karena praktiknya juga pada pemilu yang lalu kan juga dapat privilege semua partai mendaftar dan menyetorkan tanda lambang gambar dan sebagainya...”⁴⁸

Pandangan Arif wibowo ini muncul untuk menghindari anggapan bahwa DPR telah berlaku diskriminatif dalam menentukan persyaratan calon peserta pemilu. Berkata Arif:

“Nah inilah kemudian maka syarat ini tetap harus kita penuhi meskipun mungkin tidak menggugurkan pasal

48 Risalah 2, Hlm 26-27.

sebelumnya. Karena begini, dahulu juga ada kekhawatiran kita bahwa kita akan dituding sebagai diskriminatif. Di Media Indonesia hari ini, misalnya, bahwa Nasdem sudah menyatakan dengan jelas bahwa tugas Nasdem adalah untuk mengawasi proses pemilu termasuk adalah bahwa semua partai baru maupun lama harus diperlakukan sama, tidak boleh berbeda. Nah, mari kita tunjukkan bahwa kita tidak mencoba untuk memberikan privilege bagi kita sendiri. Sekalipun kita sekarang memiliki kursi di DPR dan diberikan kewenangan dan dapat berperan sebagai pembentuk UU...”⁴⁹

Pendaftaran ini diperlukan bukan hanya untuk menghilangkan pandangan publik bahwa partai parlemen telah berlaku semena-mena, namun juga diperlukan untuk mendorong partai agar terus merawat kader, cabang, dan struktur kepengurusan di bawahnya. Arif wibowo menyatakan:

“Jadi bukan secara serta merta kita ini menjadi lolos sebagai peserta pemilu, hanya karena telah punya kursi dan lolos ambang batas pada pemilu kemaren gitu loh. Tidak serta merta. Artinya begini, karena tidak serta merta itu, maka di ayat (1) inilah yang sebenarnya menjadi rujukan. Jadi, membunyikannya menurut saya yang harus baik. Jadi, karena bisa jadi dulukan kita berdebat saya me-review kembali apakah setelah kita punya kursi di DPR itu, kemudian sebagai partai kita bekerja mati-matian: masih terus merawat kader, masih merawat cabangnya, apakah ada PAC-PAC yang sudah mati atau tidak, kan begitu dulu semangatnya gitu. Karena itu, tetap saja tidak ada privilege. Kalau demikian, kesannya jadi privilege kita otomatis, bisa jadi cabang kita sebagean besar sudah bangkrut gitu loh ya. Bisa jadi begitu, even itu PDIP karena kemudian maka ayat (1) nya didahulukan...”⁵⁰

49 Risalah 2, Hlm 27.

50 Risalah 2, Hlm 30.

Berdasarkan fakta di atas terlihat bahwa perlakuan yang berbeda itu untuk memudahkan partai-partai parlemen mengikuti pemilu tanpa harus diverifikasi. Atas pemberlakuan yang tidak adil ini, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 52/PUU-X/2012 menyatakan bahwa ketentuan Pasal 8 Ayat (1) dan (2) sepanjang frasa “yang tidak memenuhi ambang batas perolehan suara pada Pemilu sebelumnya atau partai politik baru” serta penjelasan Pasal 8 ayat (2) sepanjang frasa “yang dimaksud dengan partai politik baru adalah partai politik yang belum pernah mengikuti Pemilu,” UU Pemilu 2012 bertentangan dengan UUD 1945.

Putusan Mahkamah didasarkan pada argumentasi bahwa terdapat syarat yang berbeda antara kepesertaan Pemilu 2009 dengan Pemilu 2014. Syarat yang berbeda dan cenderung lebih berat inilah yang memperkuat argumentasi bahwa seluruh partai mesti diverifikasi ulang, dengan mengabaikan apakah partai tersebut telah lolos ambang batas sebelumnya atau tidak. Lebih lanjut argumentasi Mahkamah terlihat dari dua pertimbangan berikut ini:

1. *Adanya fakta hukum bahwa syarat yang harus dipenuhi partai politik untuk mengikut Pemilu 2009 berbeda dengan persyaratan untuk Pemilu 2014. Syarat untuk menjadi peserta Pemilu 2014 justru lebih berat dibandingkan dengan persyaratan peserta Pemilu 2009. Dengan demikian menjadi tidak adil jika partai politik yang telah lolos menjadi peserta Pemilu 2009 tidak perlu diverifikasi lagi untuk dapat mengikuti Pemilu 2014 sebagai partai politik baru, sementara partai yang tidak memenuhi ambang batas harus mengikuti verifikasi dengan syarat yang lebih berat.*
(Pertimbangan 3.20)
2. *Tujuan penyederhanaan partai politik tidak dapat dilakukan dengan memberlakukan syarat-syarat yang berlainan kepada masing-masing partai politik. Penyederhanaan mestinya dilakukan dengan menentukan syarat-syarat administrasi tertentu untuk mengikuti pemilu, namun syarat itu harus diberlakukan sama untuk semua partai politik tanpa pengecualian. Memberlakukan syarat yang berbeda kepada peserta suatu kontestasi yang sama merupakan perlakuan yang tidak sama atau perlakuan secara*

berbeda (unequal treatment) yang bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) serta Pasal 28D ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. (Pertimbangan 3.21)

4. Alokasi Kursi dan Daerah Pemilihan sebagai Ambang Batas Terselubung

Salah satu elemen dalam sistem pemilu yang berpengaruh dalam mengkonversi suara menjadi kursi adalah besaran daerah pemilihan (dapil), yaitu jumlah calon yang dapat terpilih dalam suatu dapil. Dari sejumlah faktor yang memengaruhi bekerja-tidaknya sistem proporsional, salah satunya adalah besaran dapil. Semakin banyak calon yang dapat terpilih dalam suatu dapil, maka semakin proporsional hasil pemilunya.⁵¹

Jika ingin konsisten dengan sistem pemilu yang digunakan, yaitu sistem proporsional, maka setiap elemen yang digunakan dalam sistem pemilu haruslah elemen yang mendorong proporsionalitas. Proporsionalitas akan bekerja lebih maksimal dengan besaran dapil menengah-atas, karena dengan dapil besar, partai kecil pun memiliki kesempatan mendapatkan kursi. Dapil besar juga memberikan kesempatan lebih besar kepada perempuan dan kelompok minoritas untuk terpilih.

Dapil kecil dapat dikatakan sebagai ambang batas tersembunyi, karena semakin kecil dapil semakin kecil peluang partai mendapatkan kursi di dapil tersebut. Selain itu, dapil kecil akan menguntungkan partai-partai besar, karena peluang mereka mendapatkan kursi menjadi lebih besar. Ini tentu saja merugikan partai menengah-kecil. Sehingga, dapat dikatakan sebagai ambang batas tersembunyi.⁵² Dari pembahasan terlihat bahwa partai-partai menengah-bawah cenderung menginginkan dapil besar.

⁵¹ *Electoral System Design: The International IDEA Handbook*. Pp 57

⁵² Internasional IDEA menjelaskan bahwa ambang batas adalah jumlah minimal yang harus diperoleh partai politik untuk mendapatkan perwakilan. Ambang batas dapat dikategorikan menjadi dua yaitu ambang batas natural atau efektif, biasanya tercantum dalam undang-undang dan ambang batas tersembunyi (*hidden*), salah satu yang termasuk ambang batas tersembunyi adalah ukuran daerah pemilihan. Karena keberlakuannya juga mempengaruhi jumlah partai politik yang mendapatkan kursi di parlemen.

Bagaimana dengan pengaturan UU Pemilu 2012?

UU Pemilu 2012 menetapkan jumlah kursi anggota DPR sebanyak 560. Penetapan itu tegas disebutkan dalam Pasal 21 UU Pemilu 2012. Dapil anggota DPR adalah provinsi, kabupaten/kota, atau gabungan kabupaten/kota. Sedangkan, jumlah kursi setiap dapil anggota DPR paling sedikit tiga dan paling banyak sepuluh.

Kedua isu tersebut cukup menarik perhatian dalam pembahasan RUU Pemilu. Selain isu jumlah kursi anggota DPR untuk setiap dapil, muncul juga tarik ulur terkait penetapan jumlah kursi dapil anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Namun, kesepakatan saat itu --yang tertuang dalam Pasal 24 ayat (2)-- adalah besaran dapil anggota DPRD provinsi paling sedikit tiga kursi dan paling banyak 12 kursi. Demikian pula untuk tingkat kabupaten/kota: kisaran kursi setiap dapil adalah tiga sampai 12.

Berdasarkan uraian tersebut, terdapat dua isu yang menarik disimak, yakni terkait jumlah kursi setiap dapil dan penetapan dapil. Terkait jumlah kursi setiap dapil, erat kaitannya dengan strategi partai untuk mengurangi jumlah partai di parlemen, juga kesempatan partai menempatkan wakilnya di DPR/DPRD. Semakin sedikit jumlah kursi setiap dapil, maka akan semakin ketat persaingan antarpolisi untuk mengirimkan wakilnya. Begitu juga sebaliknya, semakin banyak jumlah kursi setiap dapil, maka semakin besar peluang setiap partai mengirimkan wakilnya ke DPR/DPRD.

Penentuan jumlah kursi DPR ini, dalam proses pembahasan RUU Pemilu 2012, terbelah menjadi tiga pendapat. Pendapat pertama menginginkan jumlah kursi setiap dapil 3-6. Gagasan ini diusung Partai Golkar yang memang memiliki jumlah kursi besar di parlemen. Golkar cukup percaya diri mengusulkan 3-6 kursi per dapil, karena peluang mereka memperoleh kursi di setiap dapil terbuka lebar. Lewat usulan tersebut, pengurangan jumlah partai di parlemen juga sangat mungkin terjadi. Dengan ketentuan 3-6 kursi untuk setiap dapil, maksimal hanya enam partai yang akan memperoleh kursi di DPR, dengan asumsi partai yang memperoleh kursi setiap dapil adalah konsisten.

Kelompok kedua adalah Demokrat, PDIP, dan PKS yang mengusulkan 3-8 kursi untuk setiap dapil. Sedangkan, beberapa partai menengah-bawah seperti PAN, PPP, PKB, Gerindra, dan Hanura mengusulkan 3-10 kursi per dapil.

Tabel 4.6 Pandangan Partai tentang Besaran Daerah Pemilihan

NO.	PARTAI POLITIK	USULAN
1.	Golkar	3-6 Kursi
2.	Demokrat	3-8 Kursi
3.	PDIP	3-8 Kursi
4.	PKS	3-8 Kursi
5.	PAN	3-10 Kursi
6.	PPP	3-10 Kursi
7.	PKB	3-10 Kursi
8.	Gerindra	3-10 Kursi
9.	Hanura	3-10 Kursi

5. Penghitungan Suara dan Formula Penentuan Calon Terpilih

Pasal 209 UU Pemilu 2012 menegaskan partai peserta pemilu yang tidak memenuhi ambang batas 3,5 persen tidak disertakan dalam penghitungan perolehan kursi DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Suara partai yang lolos ambang batas 3,5 persenlah yang akan digunakan sebagai basis penghitungan kursi. Caranya, setelah seluruh suara sah ditetapkan, jumlah suara sah tersebut kemudian dikurangi dengan suara sah partai-partai yang tak lolos ambang batas, sehingga tinggal suara sah milik partai-partai yang lolos ambang batas. Selanjutnya, ditentukan bilangan pembagi pemilih (BPP) dengan cara membagi jumlah suara sah partai-partai tersebut dengan jumlah kursi di masing-masing dapil.

Setelah BPP ditetapkan, Pasal 212 UU Pemilu 2012 menyatakan akan ditetapkan perolehan kursi setiap partai di masing-masing dapil dengan ketentuan berikut:

1. apabila jumlah suara sah suatu Partai Politik Peserta Pemilu sama dengan atau lebih besar dari BPP, maka dalam penghitungan tahap pertama diperoleh sejumlah kursi dengan kemungkinan terdapat sisa suara yang akan dihitung dalam penghitungan tahap kedua;
2. apabila jumlah suara sah suatu Partai Politik Peserta Pemilu lebih kecil daripada BPP, maka dalam penghitungan tahap pertama tidak diperoleh kursi, dan jumlah suara sah tersebut dikategorikan

sebagai sisa suara yang akan dihitung dalam penghitungan tahap kedua dalam hal masih terdapat sisa kursi di daerah pemilihan yang bersangkutan;

3. penghitungan perolehan kursi tahap kedua dilakukan apabila masih terdapat sisa kursi yang belum terbagi dalam penghitungan tahap pertama, dengan cara membagikan jumlah sisa kursi yang belum terbagi kepada Partai Politik Peserta Pemilu satu demi satu berturut-turut sampai habis, dimulai dari Partai Politik Peserta Pemilu yang mempunyai sisa suara terbanyak.

Terhadap penghitungan perolehan kursi tahap kedua yang berdasarkan sisa suara, terdapat beberapa ketentuan yang perlu diperhatikan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 213 UU Pemilu 2012, jika terdapat sisa suara partai di suatu dapil yang sama jumlahnya, maka kursi diberikan kepada partai yang sisa suaranya memiliki persebaran lebih banyak. Sedangkan, penetapan calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota didasarkan pada perolehan kursi partai di suatu dapil dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Calon terpilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota ditetapkan berdasarkan calon yang memperoleh suara terbanyak.
2. Jika suara terbanyak diperoleh oleh dua calon atau lebih maka penentuan calon terpilih ditentukan berdasarkan persebaran perolehan suara calon pada daerah pemilihan dengan mempertimbangkan keterwakilan perempuan.
3. Jika yang memperoleh suara terbanyak jumlahnya kurang dari jumlah kursi yang diperoleh partai politik maka kursi yang belum terbagi itu diberikan kepada calon berdasarkan perolehan suara terbanyak berikutnya.

Sedangkan penetapan calon terpilih anggota DPD didasarkan pada nama calon yang memperoleh suara terbanyak pertama, kedua, ketiga, dan keempat di provinsi bersangkutan. Jika pada perolehan suara calon terpilih

keempat terdapat jumlah suara yang sama, maka calon yang memperoleh dukungan pemilih yang lebih merata penyebarannya di seluruh kabupaten/kota di provinsi bersangkutan yang ditetapkan sebagai calon terpilih. Sedangkan, calon dengan urutan perolehan suara terbanyak kelima, keenam, ketujuh, dan kedelapan menjadi calon pengganti antarwaktu.

Tabel 4.7 Pandangan Fraksi tentang Metode Penghitungan/Konversi Suara

NO.	PARTAI POLITIK	USULAN
1.	Golkar	Divisor Webster
2.	Demokrat	Kuota Murni
3.	PDIP	Divisor Webster
4.	PKS	Divisor Webster
5.	PAN	Kuota Murni
6.	PPP	Kuota Murni
7.	PKB	Kuota Murni
8.	Gerindra	Kuota Murni
9.	Hanura	Kuota Murni

Metode konversi suara menjadi kursi dengan menetapkan BPP tersebut dikenal sebagai metode kuota murni. Pengambilan keputusan terkait metode ini cukup panjang dan terjadi tarik-ulur fraksi-fraksi di DPR. Bahkan, metode ini menjadi salah satu materi yang diputuskan melalui *voting* dalam Rapat Paripurna DPR, Kamis, 24 April 2012. Metode konversi suara menjadi perdebatan karena sangat terkait dengan perolehan kursi partai nantinya.

Metode kuota murni cenderung menguntungkan partai menengah-kecil dan merugikan partai besar. Partai seperti PAN, PPP, PKB, Gerindra, dan Hanura sejak awal mengusulkan metode kuota murni karena partai mereka akan diuntungkan dengan penggunaan metode ini. Metode kuota murni ini berbanding terbalik dengan metode D'Hondt yang justru menguntungkan partai besar dan merugikan partai menengah-kecil.

Membandingkan kedua metode itu, metode Divisor varian Webster dinilai paling proporsional dan lebih adil. Karena itu, PDIP, Golkar dan PKS mengusulkan metode Webster. Metode ini tidak mengandung bias terhadap partai besar maupun partai menengah-kecil.

B. DOMINASI TINDAKAN STRATEGIS SISTEM PEMILU

Sub bahasan di atas menjelaskan kebijakan hukum yang diambil pembentuk undang-undang tentang keberlakuan sistem pemilu. Kebijakan hukum dalam pengaturan sistem pemilu telah dibentuk melalui proses panjang dan perdebatan tak berkesudahan. Dalam perdebatan itu terlihat pilihan-pilihan kebijakan hukum atau maksud dibentuknya sistem pemilu, baik tentang sistem proporsional terbuka, ambang batas 3,5 persen, daerah pemilihan 3-10, syarat kepesertaan, dan konversi suara menjadi kursi menggunakan metode kuota.

Pertanyaan selanjutnya, apakah kebijakan-kebijakan hukum tersebut dibentuk melalui proses yang terbuka dan partisipatif atau tidak? Terbuka dan partisipatif secara gagasan dan ide, bukan sebatas formalitas!

Mengukur kadar partisipasi dalam gagasan memang tidak mudah, apalagi publik atau kelompok masyarakat di luar parlemen tidak memiliki kuasa dalam pengambilan kebijakan. Ditambah lagi dengan masukan publik terhadap sistem pemilu yang juga beragam. Karena itu, alat ukurnya tidak pada diakomodasi-tidaknya suatu gagasan tertentu, tetapi lebih pada proses pengambilan kebijakan yang didasarkan pada nilai-nilai, bukan sekadar tukar-menukar kepentingan (barter politik).

Berdasarkan hal itu, maka untuk mengukur tingkat partisipatifnya, akan dilihat dari konsistensi gagasan yang diusung partai terhadap lima isu krusial sistem pemilu. Partai bisa dikatakan cukup partisipatif jika gagasannya dibangun secara konsisten sejak awal pembahasan hingga menjadi sebuah kebijakan hukum. Konsistensi dijadikan tolak-ukur dengan asumsi bahwa gagasan itu dibangun sejak awal oleh partai dan saat pembahasan berpeluang memperoleh masukan publik yang juga menguatkannya.

Meski konsisten, bisa saja kemudian gagasan partai terkait sistem pemilu berubah di tengah atau di akhir pembahasan. Perubahan itu bisa muncul sebagai respons terhadap masukan publik atau proses komunikatif dengan partai lain. Sebagai catatan, perubahan kebijakan partai tidak muncul akibat barter kepentingan atau adanya “imbalan” tertentu. Dengan

kata lain, kebijakan hukum tentang sistem pemilu lahir melalui tindakan komunikatif oleh pembentuk undang-undang yang menempatkan dirinya tidak terbatas sebagai wakil partai, namun juga wakil kelompok yang lebih luas. Berdasarkan hal itu, maka pendekatan yang digunakan adalah aktor pembuat kebijakan dan kepentingan masing-masing aktor yang melatarbelakangi lahirnya kebijakan hukum tentang sistem pemilu.

Gagasan itu sesuai dengan pandangan Habermas tentang undang-undang. Menurutnya, undang-undang merupakan ruang pertemuan tindakan komunikatif yang lahir atas sebuah konsensus. Akan tetapi, konsensus itu mesti didasarkan pada nilai-nilai yang lebih tinggi. Kata kuncinya ada pada tindakan komunikatif, di mana tindakan ini memiliki orientasi pada pencapaian pemahaman satu sama lain. Tindakan komunikatif berbeda dengan tindakan strategis yang merupakan suatu

Tabel 4.8 Perkembangan Pandangan Fraksi tentang Sistem Pemilu

PARTAI POLITIK	SISTEM PEMILU			AMBANG BATAS		
	BALEG	PM FRAKSI	PARIPURNA	BALEG	PM FRAKSI	PARIPURNA
PDIP	Terbuka	Tertutup	Terbuka	5%	3% DPR 4% Prov 5% Kab	3,5% DPR 4% prov 5% kab
Golkar	---	Terbuka	Terbuka	5%	4-5% Nasional	3,5% Nasional
Demokrat	---	Terbuka	Terbuka	4%	3,5-5% Nasional	3,5% Nasional
PAN	---	Terbuka	Terbuka	2,5%	3,5% Nasional	3,5% Berjenjang
PKS	---	Tertutup	Terbuka	3-4%	4% Nasional	3,5% Berjenjang
PKB	---	Tertutup	Terbuka	2,5%	3% Nasional	3,5% Nasional
PPP	---	Terbuka	Terbuka	2,5%	3% Nasional	3,5% Nasional
Gerindra	---	Terbuka	Terbuka	2,5%	3% Nasional	3,5% Nasional
Hanura	---	Terbuka	Terbuka	2,5%	3% Nasional	3,5% Nasional

SUMBER: DIOLAH DARI BEBERAPA SUMBER

mekanisme tindakan memengaruhi dengan orientasi pada sukses atau efek dari tindakan memengaruhi.

Operasional konsep tersebut bisa dilihat dalam proses pengambilan keputusan UU Pemilu 2012. Jika keputusan itu diambil sebagai bentuk kompromi politik yang didasarkan pada imbalan tertentu, maka undang-undang yang dihasilkan merupakan hasil dari tindakan strategis. Karena yang terjadi adalah masing-masing partai pada posisi saling menekankan kepentingan masing-masing, dan menginginkan partai lain mengikutinya, bukan didasari keinginan terpenuhinya nilai-nilai ideal.

Berikut Lebih lanjut disampaikan peta pandangan fraksi dan sikap akhir dalam pengambilan keputusan tentang sistem pemilu dalam UU Pemilu 2012:

	ALOKASI KURSI DI DAPIL			METODE PENGHITUNGAN SUARA		
	BALEG	PM FRAKSI	PARIPURNA	BALEG	PM FRAKSI	PARIPURNA
---		3-8 DPR 3-10 DPRD	3-10 DPR 3-12 DPRD	Kuota (sisa suara ditarik ke nasional)	Divisor Webster	Divisor Webster
3-6		3-8 DPR 3-10 DPRD	3-10 DPR 3-12 DPRD	Divisor D'Hondt	Divisor Webster	Divisor Webster
3-8		3-10 DPR 3-12 DPRD	3-10 DPR 3-12 DPRD	Kuota (dua tahap)	Kuota Murni	Kuota Murni
---		3-10 DPR 3-12 DPRD	3-10 DPR 3-12 DPRD	---	Kuota Murni	Kuota Murni
---		3-10 DPR 3-12 DPRD	3-10 DPR 3-12 DPRD	Divisor Sainte Lague	Divisor Webster	Kuota Murni
---		3-10 DPR 3-12 DPRD	3-10 DPR 3-12 DPRD	---	Kuota Murni (habis di prop)	Kuota Murni
---		3-10 DPR 3-12 DPRD	3-10 DPR 3-12 DPRD	---	Kuota Murni	Kuota Murni
---		3-10 DPR 3-12 DPRD	3-10 DPR 3-12 DPRD	---	Kuota Murni	Kuota Murni

Tabel tersebut menunjukkan peta pandangan politik masing-masing fraksi terhadap penataan sistem pemilu. Kebijakan soal sistem pemilu itu lahir sebagai wujud tindakan strategis partai, di mana satu partai lebih dominan terhadap partai lainnya. Dari lima isu sistem pemilu, dua di antaranya diambil melalui mekanisme *voting* karena masing-masing fraksi tidak mencapai mufakat, yakni soal pemberlakuan ambang batas dan metode penghitungan suara. Sedangkan, isu sistem pemilu, alokasi kursi di setiap dapil (besaran dapil), dan syarat kepesertaan diputuskan tanpa *voting*.

Dalam isu sistem pemilu, PDIP, PKS, dan PKB hingga pandangan mini fraksi masih mengusulkan sistem proporsional tertutup dengan argumentasi yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya. Namun, dalam sidang paripurna untuk pengambilan keputusan, ketiga fraksi ini setuju bergabung dengan enam partai lain yang mengusung sistem proporsional terbuka. Begitu juga dengan isu alokasi kursi di setiap dapil.

PDIP dan Golkar mengusulkan alokasi 3-8 kursi untuk dapil DPR dan 3-10 kursi untuk dapil DPRD. Kedua partai ini, dalam paripurna, akhirnya juga menyetujui alokasi 3-10 untuk DPR dan 3-12 untuk DPRD, sama seperti tujuh partai lainnya. Sedangkan, syarat menjadi peserta pemilu tidak menjadi isu yang dibahas khusus dalam paripurna, karena semua partai sepakat memberlakukan syarat dan verifikasi hanya untuk partai baru dan partai nonkursi DPR.

Lantas, di mana posisi masukan masyarakat dalam pengambilan kebijakan terhadap ketiga isu tersebut? Pandangan dan masukan masyarakat terkait ketiga isu tersebut memang cukup beragam. Soal sistem pemilu, misalnya, Perludem, IPC, dan Kemitraan cenderung mendorong sistem proporsional tertutup dengan argumen untuk penguatan kelembagaan partai. Berbeda dengan Cetro yang justru mengusulkan sistem *Mixed Member Proportional* (MMP). Sedangkan, usulan untuk tetap menerapkan proporsional terbuka, juga muncul dengan mendasarkan pada putusan Mahkamah Konstitusi.

Untuk isu alokasi kursi, Perludem mengusulkan 3-8 dan 3-10 yang dalam perkembangannya berubah menjadi 3-10 dan 3-12. IPC dan Cetro mengusulkan alokasi kursi 3-10 untuk DPR. Kemitraan mengusulkan 3-6

untuk alokasi kursi DPR.

Sedangkan, untuk syarat dan verifikasi partai peserta pemilu, hampir seluruhnya (Perludem, IPC, Kemitraan, Cetro) mengusulkan diberlakukan secara adil. Namun, pembuat undang-undang hanya menerapkannya kepada partai baru dan partai nonkursi. Pengaturan yang tidak partisipatif itu kemudian dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi.

Dari fakta-fakta tersebut terlihat bahwa pada beberapa gagasan ada persesuaian antara masukan masyarakat dengan kebijakan yang diambil partai. Namun, melihat latar belakang lahirnya ketentuan sistem pemilu dalam bahasan sebelumnya, masukan publik yang bersesuaian dengan posisi partai tersebut digunakan oleh partai untuk melegitimasi gagasannya. Mengingat, kepentingan partai dalam proses pembahasannya cukup kuat. Masing-masing partai saling memengaruhi, karena proses pembahasannya didominasi oleh tindakan strategis.

Berbeda dengan ketiga isu tersebut, isu ambang batas dan metode konversi suara menjadi kursi diputuskan melalui *voting*, setelah tidak berhasil disepakati melalui musyawarah-mufakat antarfraksi. Kebijakan ini diputuskan melalui mekanisme *voting* di mana masing-masing kelompok saling memengaruhi satu sama lain. Berdasarkan mekanisme *voting*, ambang batas yang berlaku secara nasional disetujui oleh 343 suara, sedangkan pendukung ambang batas berjenjang 187 suara.⁵³ Fraksi yang setuju dengan ambang batas nasional adalah Demokrat, Golkar, PPP, PKB, Hanura, dan Gerindra. Sedangkan, fraksi yang setuju pemberlakuan secara berjenjang adalah PDIP, PKS, dan PAN.

Namun, yang paling menarik adalah mekanisme pengambilan keputusan terkait metode konversi suara. Dalam *voting*, 342 suara mendukung metode kuota murni. Suara tersebut berasal dari Demokrat, PKS, PAN, PKB, PPP, Gerindra, dan Hanura. Sedangkan, metode Webster hanya disetujui 188 suara yang berasal dari PDIP dan Golkar. Dalam kasus ini, menarik melihat sikap PKS, yang sejak awal mengusung metode Webster. Sikap PKS bertahan hingga pendapat mini fraksi. Namun, pada akhirnya PKS berubah. Menjadi pertanyaan menarik: apa yang menjadi

53 <http://www.lensaIndonesia.com/2012/04/13/inilah-uu-pemilu-berdasarkan-hasil-voting-di-dpr-ri.html>

pertimbangan PKS sehingga tiba-tiba mengubah pendapatnya?

Menurut banyak pengamat, manuver PKS tersebut terkait dengan isu kenaikan harga BBM, di mana PKS –yang berseberangan dengan Pemerintah-- mendapat sorotan. Karena itu, sikap PKS yang tiba-tiba berubah ini, diduga untuk mengamankan posisi menteri di kabinet dan keberadaannya di Sekretariat Gabungan Partai Koalisi Pendukung SBY-Boediono.⁵⁴

Berdasarkan kenyataan tersebut, terlihat bahwa mekanisme pengambilan kebijakan soal ambang batas dan metode konversi suara menjadi kursi pun didominasi oleh kepentingan masing-masing partai. Posisi partisipasi masyarakat menjadi tidak berarti, karena kebijakan itu diambil dengan dasar barter politik yang cukup kuat.

KESIMPULAN

Dalam konteks keterbukaan dan partisipasi masyarakat, kajian ini telah memotret beberapa isu krusial tentang sistem pemilu dalam UU Pemilu 2012. Berdasarkan beberapa rumusan masalah yang diajukan, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. DPR telah memiliki beberapa agenda partisipasi, 1. baik formal maupun informal. Agenda formal dalam pembahasan UU Pemilu 2012 terlaksana melalui serangkaian kegiatan kunjungan kerja dan rapat dengar pendapat umum (RDPU). Kunjungan kerja dilakukan secara aktif dengan mendatangi konstituen di daerah, melalui serangkaian kegiatan diskusi dan masukan publik. Sedangkan, RDPU dilakukan secara resmi di DPR dengan menghadirkan beberapa ahli/akademisi dan kelompok masyarakat sipil yang terkait secara langsung dengan isu bahasan UU Pemilu 2012.

Selain melalui rangkaian yang secara formal diagendakan DPR, fraksi-fraksi DPR juga membuka ruang partisipasi melalui kegiatan diskusi dan dengar pendapat dengan ahli/akademisi dan kelompok

54 <http://m.merdeka.com/politik/ketika-pks-kembali-merapat-ke-demokrat.html>

masyarakat sipil. Partisipasi tidak langsung juga diperankan oleh tenaga ahli DPR, baik tenaga ahli komisi, tenaga ahli fraksi, maupun tenaga ahli anggota. Tenaga ahli cukup intensif melakukan penyerapan aspirasi dan mendengarkan masukan kelompok masyarakat sipil.

Namun, cukup disayangkan jika agenda partisipasi publik itu tidak muncul di Pemerintah. Sepanjang kajian ini dilakukan, tidak ditemukan agenda khusus yang disiapkan pemerintah untuk menjangkau aspirasi masyarakat. Bahkan, mekanisme formal seperti RDPU di DPR juga tidak ditemukan dalam agenda Pemerintah. Terhadap persoalan ini, Pemerintah beralih agenda partisipasi sudah melekat dalam pembahasan di DPR, mengingat UU Pemilu 2012 merupakan inisiatif dan usulan DPR.

2. Agenda partisipasi masyarakat dalam pembahasan 2. UU Pemilu tidak hanya dilakukan secara aktif oleh DPR. Partisipasi juga muncul dari kelompok masyarakat sipil yang secara aktif memberikan masukan terhadap isu-isu krusial UU Pemilu 2012. Agenda partisipasi ini yang kemudian dikenal sebagai kegiatan advokasi masyarakat sipil terhadap isu-isu krusial. Agenda partisipasi itu dilakukan dengan menyusun dan menyiapkan kajian kepegiluan, melibatkan masyarakat di daerah. Hasil kajian ini yang kemudian didiseminasikan, baik secara langsung kepada partai politik dan fraksi di DPR, maupun secara langsung kepada anggota-anggota DPR. Kajian ini juga disampaikan kepada tenaga ahli komisi, fraksi, maupun anggota DPR, sebagai bahan masukan dan argumentasi dalam setiap pembahasan undang-undang. Tidak kalah penting dari agenda tersebut, mekanisme diseminasi gagasan dilakukan bersama media massa sehingga menjadi isu publik.
3. Partisipasi publik yang disediakan DPR dan partisipasi 3. atas inisiatif masyarakat sipil di atas, baru sebatas partisipasi formal, yakni memotret agenda-agenda yang disiapkan oleh pembentuk undang-undang. Meski partisipasi formal telah disediakan, namun belum menjamin partisipasi dalam pengambilan kebijakan. Kajian terhadap latar belakang lahirnya ketentuan sistem pemilu

menunjukkan bahwa kebijakan sistem pemilu dalam UU Pemilu 2012 masih didominasi oleh kepentingan politik partai melalui fraksi dan anggota DPR. Partisipasi publik belum mampu menyentuh, memengaruhi, dan menjadi pertimbangan dalam setiap pembahasan.

REKOMENDASI

1. Meningkatkan Agenda Partisipasi di DPR

DPR memang telah memiliki agenda partisipasi melalui mekanisme RDPU dan kunjungan kerja. Namun, dilihat dari kualitas dan intensitasnya, masih sangat terbatas. Pada umumnya agenda RDPU singkat belaka, yakni dua jam pertemuan. Pertemuan yang singkat ini tidak cukup memberi ruang kepada masyarakat untuk memberikan masukan secara lebih mendalam. Mengingat hal itu, ke depan mestinya lebih diperbanyak mekanisme partisipasi dan intensitas masukan publik.

2. Optimalisasi Website DPR untuk Agenda Keterbukaan

Beberapa informasi terkait dengan jadwal pembahasan dan catatan persidangan di DPR bisa ditemukan dalam website DPR. Namun, banyak informasi seperti risalah dan hasil persidangan tidak bisa diakses di website DPR. Mengingat hal itu, mestinya website DPR menjadi ruang keterbukaan dan menjembatani partisipasi masyarakat untuk melihat, memantau, dan memberikan masukan dalam setiap pembahasan undang-undang.

3. Membuat Agenda Keterbukaan dan Partisipasi di Pemerintah

Pemerintah mesti segera menyusun mekanisme partisipasi masyarakat seperti yang telah disusun DPR. Di DPR agenda itu sangat minim, namun pemerintah justru tidak memilikinya. Mengingat hal itu, mestinya Pemerintah memiliki agenda khusus yang disediakan untuk menampung aspirasi dan masukan masyarakat. Lepas dari mekanisme pengusulan RUU, apakah itu berasal dari DPR atau Pemerintah, agenda partisipasi perlu disiapkan.

4. Menata Mekanisme Pembahasan Usulan RUU

UU Pemilu 2012 merupakan undang-undang pemilu pertama yang menjadi inisiatif dan usulan DPR. Dan telah ditemukan kekurangan dan kelemahan dalam penyusunannya. Persoalan yang cukup menonjol adalah munculnya perdebatan dan pertentangan yang cukup kuat di antara fraksi-fraksi di DPR. Mengingat hal itu, ke depan perlu disusun mekanisme pembahasan undang-undang, khususnya bidang politik, yang menjadi usul DPR. Apakah dalam penyusunan RUU usulan DPR, dimungkinkan pengambilan keputusan melalui voting, dengan tujuan akan diperoleh satu pandangan yang sama soal usulan rancangan undang-undang. Mungkin juga sebaliknya, pada RUU usulan DPR dimungkinkan munculnya beberapa alternatif usulan.

5. Revitalisasi Peran Tenaga Ahli

Penelitian ini menunjukkan bahwa tenaga ahli DPR memiliki peran yang cukup baik dalam menjembatani partisipasi masyarakat. Diyakini bahwa anggota DPR memiliki tugas dan wewenang yang sangat besar dan luas. Undang-undang yang diikuti pembahasannya, bahkan tidak hanya satu, tetapi bisa lebih dari itu. Mengingat waktu yang cukup terbatas, perlu dipikirkan untuk mendorong peran tenaga ahli sebagai ahli pendamping bagi setiap anggota DPR. Tenaga ahli ini yang nantinya akan menyiapkan setiap materi pembahasan bagi anggota DPR.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Andrew Raynold, “*Sistem Pemilu*”, ACE Project: Kerjasama Antara International IDEA, United Nation dan International Foundation for Election System, 2009.
- Ben Reilly, “*Sistem Pemilu*”, ACE Project: Kerjasama IFES-IDEA-UN, 2001.
- Bernard L Tanya, dkk, “*Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*,” Genta Publishing, Yogyakarta, 2010.
- Didik Supriyanto dan August Mellaz, “*Ambang Batas Perwakilan: Pengaruh Parliamentary Threshold Terhadap Penyederhanaan Sistem Kepartaian dan Proporsionalitas Hasil Pemilu*”,Perludem dan Kemitraan, Jakarta, 2011.
- Electoral System Design, *The International IDEA Handbook*. Pp 57.
- Electoral System Design, *The International IDEA Handbook*. Pp 84.
- F Budi Hardiman, “*Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum dan Ruang Publik dalam Teori Diskursus Jurgen Habermas*”, Kanisius, Yogyakarta, 2009.
- Firman Muntaqo, “*Meretas Jalan bagi Pembangunan Tipe Hukum Progresif Melalui Pemahaman terhadap Peranan Mazhab Hukum Positivis dan Nonpositivis dalam Kehidupan Berhukum di Indonesia*”,Manual Pelatihan Lingkar Belajar Aliran Pemikiran Hukum, Epistema Institute, Bogor, 4-7 Juli 2010.
- Mahfud MD, “*Politik Hukum di Indonesia*”, Rajawali Pers, Jakarta, 2009.
- Miriam Budiardjo, “*Dasar-Dasar Ilmu Politik*”, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2010.
- Padmo Wahyono, “*Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*”, cet II, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986.
- Satjipto Rahardjo, “*Ilmu Hukum, Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*”, Universitas Muhammadiyah Surakarta, 2004.

Sudikno Mertokusumo, "*Teori Hukum*", Cahaya Adma Pusaka, Yogyakarta, 2012.

WEBSITE

<http://parlemen.net/site/ldetails.php?docid=kiat>

set_komisi2@dpr.go.id.

<http://www.pikiran-rakyat.com/node/169861>

<http://www.tribunnews.com/2012/04/12/proporsional-tertutup-bikin-kaderisasi-politik-yang-sehat>

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4f82ef403396e/sistem-pemilu-terbuka-untungkan-caleg-artis>

<http://www.detiknews.com/read/2011/01/06/143941/1540581/10/demokrat-yakin-target-pt-4-persen-di-ruu-pemilu-gol>.

<http://www.lensaindonesia.com/2012/04/13/inilah-uu-pemilu-berdasarkan-hasil-voting-di-dpr-ri.html>

<http://m.merdeka.com/politik/ketika-pks-kembali-merapat-ke-demokrat.html>

KESERENTAKKAN PEMILU: PELAKSANAAN PEMILUKADA MENUJU PEMILU NASIONAL ¹

Oleh: **August Mellaz** dan **Khoirunnisa Agustyati**

ABSTRACT

Ideally, through elections people can vote for their representatives freely, fairly, and directly so the results are fair and just, and moreover to create an effective government. The effective government would be reflected in how regulations made by the executive have support from the legislature so the government can implement these for the people's benefit. So, why is it that the election system in Indonesia now cannot create an effective government? There are factors that have influenced the presidential system in Indonesia such that it does not have a conflict resolution mechanism between the executive and legislative levels. The presidential system didn't have majority vote in parliament are one of the factor, that have create the problem for the president to have support on budgeting and implementing their program. This problem is caused by the fact that the election for president and legislature are conducted at separated times. On the other hand, the cost of elections in Indonesia are very high and have been critized because the election budget and campaign finance keep rising. That is why simultaneous elections (pemilu serentak) have been proposed as an alternative solution. If the elections for the national legislature and executive are conducted at one time (with all local elections conducted together at a separate time), this would lead to more effective government and more efficient election budgeting and campaign finance.

¹ Draft awal paper ini sebelumnya telah dipresentasikan dalam acara FGD (*Focus Group Discussion*) "Pelaksanaan Pemilu Serentak yang melibatkan ahli dan Penyelenggara Pemilu", tanggal 7 Februari 2013 di Hotel Millenium, Jakarta

Keywords: election management, effective government, campaign finance

LATAR BELAKANG

Sejak tahun 2005 dimulai pemilihan kepala daerah secara langsung. Semangat mendorong pilkada langsung adalah sebagai salah satu implementasi otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah mendorong dikukuhkannya kedaulatan rakyat daerah dengan cara memilih kepala daerahnya secara langsung. Pemerintahan yang dipilih secara langsung memiliki legitimasi lebih kuat dan kepala daerah yang terpilih akan lebih dekat dengan rakyatnya.

Namun yang terjadi hasil pemerintahan daerah hasil pilkada langsung tidak berjalan secara efektif bahkan cenderung koruptif.² Hal ini karena terjadi politik transaksional dalam pemerintahan daerah yang dilakukan oleh kepala daerah dengan angoota DPRD. Terjadinya politik transaksional ini karena kebijakan yang dikeluarkan oleh kepala daerah seringkali tidak mendapatkan dukungan dari DPRD karena partai yang mayoritas ada di DPRD tidak sama dengan partai pendukung kepala daerah, sedangkan pemerintahan harus terus berjalan. Peta politik yang ada di daerah tidak jelas. Oleh karena itu agar pemerintahan dapat terus berjalan harus dilakukan transaksi antara kepala daerah dengan anggota DPRD.

Ketidajelasan peta politik di DPRD karena pilkada kita tidak mengarah kesana. Salah satu penyebabnya adalah karena waktu pemilu antara pemilu kepala daerah dan pemilu anggota DPRD tidak dilaksanakan pada waktu yang sama. Sehingga kekuatan politiknya berbeda antara kedua lembaga tersebut. Sehingga pemerintahan daerah tidak berjalan secara efektif.

Hanya sedikit kepala daerah yang dapat menjalankan pemerintahannya dengan efektif. Contoh pemerintahan di daerah yang dianggap berhasil

2 Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi menuturkan sebanyak 290 kepala daerah sudah berstatus tersangka, terdakwa, dan terpidana karena terbelit kasus. Dari jumlah itu, sebanyak 251 orang kepala daerah atau sekitar 86,2 persen terjerat kasus korupsi. Sumber : <http://www.tempo.co/read/news/2013/02/09/063460207/Ini-Daftar-Kepala-Daerah-Tersandung-Kasus-Korupsi>

antara lain adalah Kota Solo saat kepemimpinan Joko Widodo dan Provinsi Gorontalo saat dipimpin oleh Fadel Muhammad. Salah satu faktor yang menyebabkan kebijakan mereka dapat dijalankan karena mayoritas parlemen yang ada disana adalah partai yang mendukung mereka menjadi kepala daerah. Joko Widodo merupakan kader PDIP dan mayoritas anggota DPRD Kota Surakarta berasal dari PDIP, ditambah wakilnya pada saat itu merupakan ketua DPC PDIP. Sehingga mudah baginya untuk menkoslodisasi kebijakannya dengan DPRD. Begitu juga dengan Fadel Muhammad saat menjadi gubernur Gorontalo. Fadel Muhammad berasal dari Partai Golkar dan mayoritas anggota DPRD Provinsi Gorontalo berasal dari Partai Golkar. Selain karena dukungan DPRD dalam pemerintahan Joko Widodo dan Fadel Muhammad, keberhasilan mereka dalam memimpin daerahnya juga karena gaya kepemimpinan keduanya.

Ketidakselarasan antara kebijakan yang akan dijalankan kepala daerah dengan keinginan DPRD menyebabkan kepala daerah sulit untuk menjalankan programnya. Sehingga sulit terjadi efektivitas pemerintahan di daerah. Oleh karenanya terjadilah transaksi antara kepala daerah dengan anggota DPRD karena kepala daerah harus menjalankan programnya. Ketidakselarasan ini terjadi karena partai pendukung kepala daerah dengan partai mayoritas yang ada di DPRD tidak sama. Sehingga sulit menyamakan suara antara kepala daerah dengan anggota DPRD.

Selain ketidakefektifan pemerintahan daerah masalah lain yang terjadi dalam pemilihan kepala daerah adalah mahalnya ongkos penyelenggaraan pilkada. Tingginya biaya tidak hanya dirasakan oleh penyelenggara pemilu tetapi juga peserta pemilu, khususnya partai politik. Apalagi dibuka ruang untuk dilaksanakan pilkada dua putaran.

Sejak awal prosesnya pilkada memakan biaya yang mahal. Dari sisi penyelenggaraan, biaya paling besar yang harus dikeluarkan adalah untuk honor petugas penyelenggara. Setiap daerah paling tidak melaksanakan dua kali pemilihan kepala daerah. Untuk itu dibentuk petugas untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah.

Mahalnya proses ini juga dirasakan oleh peserta pemilu. Politik transaksional tidak hanya terjadi pada pemerintahan yang terbentuk setelah pilkada tetapi juga terjadi pada saat sebelum dan saat pilkada

itu berlangsung. Untuk menjadi kepala daerah seorang kandidat harus membayar uang kepada partai politik untuk mendapatkan kendaraan untuk maju sebagai calon kepala daerah. Dalam penentuan calon kepala daerah seringkali partai politik tidak melakukan proses yang demokratis. Seorang yang ingin dicalonkan oleh partai politik sebagai calon kepala daerah harus membayar semacam “uang pendaftaran” kepada partai politik. Sehingga mereka yang memiliki sumber daya yang paling banyak yang dapat dicalonkan untuk maju sebagai bakal calon kepala daerah. tidak sampai disitu, selain harus mendapatkan persetujuan dari partai politik, seorang bakal calon juga harus mendapatkan restu tokoh partai setempat atau pimpinan partai setempat yang memiliki organisasi basis massa.³ Selain itu, modus lainnya dikenal dengan istilah “sewa perahu”. Maksudnya adalah seseorang yang memiliki keinginan untuk menjadi calon kepala daerah tetapi tidak memiliki afiliasi dengan partai politik. Tetapi yang bersangkutan memiliki sumber daya keuangan yang besar. Sehingga yang dilakukan adalah mencari partai politik sebagai kendaraan pencalonannya.

Fenomena-fenomena inilah yang menjadi penyebab mahalnya pemilu kepala daerah. transaksi politik yang terjadi pada saat pencalonan ternyata tidak berhenti di situ saja, transaksi politik berlanjut karena kepala daerah harus menjalankan programnya sementara dukungan dari DPRD tidak terjadi dengan lancar. Mahalnya pilkada mendorong pemerintah untuk merubah sistem pemilihan mejadi pemilihan melalui DPRD, khususnya untuk pemilihan gubernur. Pengembalian sistem pemilihan ke DPRD bukan solusi yang pas untuk menghemat biaya peyelenggaraan pilkada. Jika ingin mengefisienkan biaya pilkada salah satu caranya adalah dengan menyerentakkan penyelenggaraan pilkada.

Ketidakefektifan pemerintahan dan mahalnya biaya pilkada sebetulnya tidak perlu terjadi jika pemilunya dilakukan secara serentak. Yang dimaksud dengan pemilu serentak disini adalah menyerentakkan pemilihan kepala eksekutif dengan pemilihan legislatif.

Lazimnya yang terjadi dalam sistem pemerintahan presidensil adalah

3 Sri Budi Eko Wardani “Pilkada Langsung Pertaruhan Demokrasi dan Mitos Good Governance” dalam Pilkada Langsung Demokratisasi Daeah dan Mitos Good Governance. Kemitraan. 2005

terdapat dua pemilu yang terpisah yaitu pemilu untuk memilih eksekutif (kepala pemerintahan) dan legislatif. Perbedaan waktu pemilu ini yang menyebabkan munculnya konflik antara dua lembaga ini dibandingkan dengan sistem pemerintahan parlementer.⁴Penyelesaian konflik diantara kedua lembaga ini salah satunya adalah pada metode pemilihan umumnya.

Perbedaan waktu pemilihan ini berimplikasi pada sebaran kekuatan di parlemen dan juga berpengaruh pada governability (efektifitas) pemerintahan karena menyangkut hubungan kerja di antara kedua lembaga ini.

Sistem pemilu berpengaruh terhadap efektivitas pemerintahan dalam banyak hal, pertama legitimasi diberikan kepada presiden petahana dibentuk oleh lingkup kemenangannya dalam pemilihan yang dipengaruhi dari metode pemilihan yang digunakan. Kedua, metode yang digunakan dalam memilih eksekutif dan anggota parleme berpengaruh pada fragmentasi di parlemen dan persentase jumlah anggota parlemen kursi yang didapat oleh partai politik di parlemen kedua factor tersebut berpengaruh pada kemampuan presiden atau kepala pemerintahan untuk mendapatkan dukungan dari parlemen untuk mendukung kebijakan yang dikeluarkan oleh presiden. Dari efek sistem pemilihan ini yang juga berpengaruh pada potensi keterpilian partai politik di parlemen sistem pemilu juga berpengaruh pada keadilan dari hasil pemilu itu (Payne, Zovatto & Diaz 2007).

STABILITAS POLITIK DAN TIPE PEMERINTAHAN

Efektivitas jalannya pemerintahan –governability- menarik perhatian dan menjadi kajian penting di kalangan ilmuwan politik, setidaknya dalam kurun waktu tiga puluh tahun terakhir. Diawali dengan argumen Juan Linz akhir era 1980-1990 yang menyatakan bahwa, sistem parlementer lebih

4 Lihat bukunya arendt lijphart yang tentang sistem pemerintahan presidensil, salah satu dari kelemahan sistem pemerintahan presidensi

unggul dari sisi umur dibandingkan dengan sistem presidensialisme.⁵ Keunggulan tersebut setidaknya dilihat dari beberapa aspek; umur pemerintahan, respon tiap-tiap sistem pemerintahan ketika terjadi konflik atau ketegangan antara kubu eksekutif dan legislatif, serta jalan keluar yang tersedia pada setiap sistem untuk mengatasi konflik yang terjadi.

Sistem pemerintahan parlementer yang dicirikan dengan fusion of power, secara inheren memiliki instrumen di dalam dirinya yang berguna untuk mengatasi berbagai masalah yang muncul berupa ketegangan ataupun resistensi antara eksekutif dengan legislatif. Setidaknya ada dua instrumen dalam sistem parlementer yang berguna untuk memecahkan kebuntuan dan mengatasi masalah jika terjadi potensi deadlock pemerintahan. Pertama, perdana menteri dapat membubarkan parlemen dan kedua, parlemen melalui instrumen mosi tidak percaya. Dengan demikian, instabilitas yang secara faktual maupun potensial hadir dalam sistem parlementer, dengan cepat segera diatasi untuk membentuk pemerintahan baru dan legitimate.⁶

Pada sisi lain, rejim presidensialisme yang dicirikan dengan adanya pemisahan antara otoritas eksekutif dan legislatif serta proses pemilihannya berbasiskan suara pemilih, sama-sama memiliki tingkat legitimasi yang kuat. Ditambah lagi dengan masa jabatan tetap (fixed term) baik untuk presiden dan legislatif, menghasilkan situasi legitimasi ganda (dual legitimacy) dari dua cabang pemerintahan tersebut. Dual legitimacy tersebut kerap mengarah pada situasi kebuntuan (stalemate) jika terjadi konflik diantara dua cabang pemerintahan tersebut.⁷ Pemerintahan presidensialisme - terutama dalam sistem multipartai- kerap kesulitan menghasilkan pemerintahan mayoritas yang mendapat dukungan signifikan

5 Antara 1946-1999, studi Linz menunjukkan bahwa satu dari dua puluh tiga pemerintahan presidensialisme gagal dan berubah menjadi pemerintahan diktator. Sedangkan untuk pemerintahan parlementer, pada kurun waktu yang sama, satu dari lima puluh delapan pemerintahan parlemen gagal. Lihat, Jose Antonio Cheibub and Fernando Limongi, "Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered", forthcoming in Annual Review of Political Science 2002

6 Lebih lanjut lihat Anibal Perez Linan, "Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America", Cambridge University Press, New York, 2007, hlm. 4-6

7 Ibid

di parlemen. Sehingga kebijakan-kebijakan dan pengesahan rancangan undang-undang yang diajukan oleh kubu eksekutif kerap menghadapi rintangan ataupun penolakan dari kubu legislatif. Ketika situasi tersebut muncul, instabilitas politik dalam sistem pemerintahan presidensialisme tidak jarang mengarah pada situasi deadlock, divided government, ataupun muncul gejala parlementarisasi sistem presidensialisme.⁸

Perbedaan lainnya antara kedua sistem ini adalah dalam sistem pemerintahan parlementer, partai yang berkuasa yang membentuk pemerintahan, perdana menteri dan anggota kabinet merupakan anggota dari parlemen. Berbeda dengan sistem pemerintahan presidensial yang presidennya dipilih melalui mekanisme pemilihan umum.⁹ Dapat dikatakan secara umum dalam sistem pemerintahan presidensial setidaknya terdapat dua kali pemilu yaitu pemilihan untuk memilih anggota legislatif dan pemilu untuk memilih kepala eksekutif.

Pemerintahan presidensialisme dianggap kurang atau tidak memiliki mekanisme efektif yang mampu menjembatani konflik, yang muncul antara eksekutif dengan legislatif dibanding parlementer. Jika pemilu menghasilkan presiden minoritas, divided government, dan deadlock, justru menjadi insentif bagi para aktor untuk mencari pemecahan masalah secara ekstrakonstitusional, meningkatkan polarisasi politik, atau dalam banyak kasus di Amerika Latin justru mengundang masuknya intervensi militer (Lamounier 1994; Linz 1990; Stepan and Skach 1993; Valenzuela 1994).¹⁰

Jalur-jalur pemecahan secara ekstrakonstitusional, juga kerap diambil sebagai alternatif oleh presiden terpilih, misalnya kooptasi parlemen; dengan menjadikan ketua-ketua partai oposisi menjadi menteri. Akibatnya, pelembagaan sistem kepartaian dan budaya oposisi menjadi gagal, bahkan kerap malah merusak internal partai politik yang sebelumnya mengambil sikap beroposisi dengan pemerintahan. Jalur ekstrakonstitusional kedua, melalui kooptasi non parlemen; misalnya mengisi jabatan-jabatan kabinet dengan tokoh-tokoh populer non partai/dari luar partai. Dengan cara ini,

8 Mosi tidak percaya atau *censure* dari parlemen, dan jika masih berlanjut maka parlemen dibubarkan untuk dilakukan pemilu ulang. Op. cit, Cheibub and Limongi

9 Arend Lijphart. *Parliamentary Versus Presidential Government*. Oxford University Press

10 Dalam Op. Cit, Anibal Perez Linan

kubu oposisi yang berseberangan dengan presiden terpilih, seolah-olah diperhadapkan dengan publik secara luas atau dihadapkan pada situasi tidak pro publik. Cara lainnya, dengan membentuk kabinet bayangan sebagai pengontrol kerja kabinet partai. Melalui cara ketiga ini, anggota kabinet formal yang berasal dari partai 'kerjanya dimatai-matai oleh kabinet bayangan', sehingga menimbulkan kekikukan tersendiri dalam kerja-kerja kabinet. Pada situasi ini, justru rezim presidensialisme mengarah pada situasi instabilitas dan tidak tertutup kemungkinan berakhir pada kegagalan pemerintahan, karena tidak jarang justru meningkatkan ketegangan politik.¹¹

Situasi di atas bisa saja tetap melanggengkan jalannya pemerintahan presidensialisme. Namun dengan tidak signifikannya dukungan kursi di parlemen dari presiden terpilih, maka situasi parlementarisasi sistem presidensialisme justru terjadi. Parlementarisasi presidensialisme ditandai dengan adanya situasi dimana pemerintahan presiden didominasi atau tunduk pada kemauan legislatif. Fenomena ini, sebagaimana dinyatakan oleh Detlef Nolte (2002) sebagai fenomena presidensialisme Amerika Latin.¹² Dimana stabilitas pemerintahan presidensiil kerap terganggu karena munculnya berbagai resistensi parlemen atas rencana-rencana kebijakan atau program pemerintah, dan hambatan dalam pengesahan rancangan undang-undang. Sehingga, presiden terpilih dihadapkan pada situasi untuk menerima kemauan parlemen, ketika ingin meloloskan program-program maupun rancangan undang-undang

DIMENSI KONSTITUSI

Variabel lain yang juga menjadi perhatian para sarjana dalam mengkaji bagaimana roda pemerintahan berjalan, adalah menyangkut mekanisme pembagian kekuasaan diantara cabang-cabang kekuasaan sebagaimana

11 Op.cit, Cheibub and Limongi

12 Detlef Nolte, *Presidentialism revisited: "Gewaltentrennung und Gewaltverschraenkung in den lateinamerikanischen Praesidialdemokratien"*, *Lateinamerika Analysen* 7, Hamburg: IIK, Februari 2004, hlm. 65-66

yang diatur dalam konstitusi.¹³Pembagian kekuasaan yang diatur dalam konstitusi menjadi faktor penentu, bagaimana antar cabang kekuasaan saling berinteraksi dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya. Konstitusi juga biasanya mengatur batasan-batasan kewenangan antar cabang kekuasaan dijalankan, dan mekanisme-mekanisme yang ditempuh untuk menjembatani jika terjadi konflik antar cabang kekuasaan.¹⁴

Pada konteks sistem presidensialisme, apakah pembagian kekuasaan didasarkan pada prinsip separation of power atau convergence of power menjadi penentu bagaimana roda pemerintahan akan berjalan. Pada prinsip separation of power atau yang juga dikenal dengan pemisahan kekuasaan, berlaku prinsip kekuasaan dari satu cabang kekuasaan membatasi kewenangan cabang kekuasaan yang lain.¹⁵ Dengan demikian, hubungan yang terjadi diantara cabang-cabang kekuasaan saling menjadi penyeimbang atau check and balance. Sebagai contoh misalnya, kewenangan penyusunan sebuah undang-undang hanya ada di tangan DPR, sedangkan presiden tidak, seperti halnya terjadi di Amerika Serikat.¹⁶

Sedangkan pembagian kekuasaan berdasarkan prinsip convergence of power justru mengarah pada kebutuhan adanya kolaborasi dan hubungan harmonis antara eksekutif dengan legislatif, dalam rangka pengajuan program-program pemerintahan dan pengesahan rancangan undang-undang.¹⁷ Tipe ini, secara konseptual digagas sebagai teori consociational oleh Lijphart dan kerap dikenal dengan sebutan power sharing.¹⁸

13 Josep M. Colomer (ed), *“Handbook of Electoral System Choice”*, Palgrave Macmillan, New York, 2004, hlm. xii

14 Pippa Norris, *“Electoral Engineering; Voting Rules and Political Behavior”*, Cambridge University Press, New York, 2004, hlm. 39-40

15 Greg Russel, *“Democracy”*, Office of International Information Programs, US Department of State, hlm. 9-11

16 Ibid, Cheibud and Limongi, hlm. 16

17 Lihat Pippa Norris, *“Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Works?”*, Cambridge University Press, New York, 2008, hlm. 132-133.

18 Sering disebut juga dalam beberapa istilah sebagai alternatif, antara lain: *concensus democracy, proportional democracy*, ataupun *negotiation democracy*. Ibid, Pippa Norris, hlm. 22-23

ASPEK FORMULA DAN WAKTU PEMILIHAN

Sebagian ahli juga berpandangan bahwa terdapat kecenderungan tertentu dalam pemerintahan presidensialisme, jika dikaitkan dengan penggunaan formula dalam pemilihan presiden. Terutama pada sistem multipartai yang menerapkan sistem proporsional atau perwakilan berimbang sebagai instrumen pemilihan anggota legislatif. Jika formula pemilihan yang digunakan adalah mayoritas, maka kecenderungannya akan menghasilkan multipartism. Jika formula yang diterapkan adalah pluralitas, maka kecenderungannya akan menghasilkan sistem dua partai atau setidaknya sistem kepartaian sederhana. Multipartism sendiri dianggap sebagai faktor penting yang menentukan apakah efektivitas pemerintahan dapat tercapai atau tidak.

Selain itu, faktor lain yang juga memberi pengaruh atas kecenderungan muncul tidaknya gejala multipartism, adalah terkait dengan waktu pemilihan. Apakah pelaksanaan pemilu presiden dengan pemilu legislatif dilakukan secara serentak/bersamaan (concurrent) atau tidak (non concurrent). Disebut concurrent, jika pemilu nasional untuk memilih presiden dan parlemen tingkat nasional dilakukan secara bersamaan, baik hari pelaksanaan, dan tidak menutup kemungkinan dalam surat suara yang sama. Sedangkan pemilu disebut non concurrent jika pemilihan presiden dipisah dengan pemilihan anggota legislatif nasional.¹⁹ Dengan demikian, yang dimaksud pemilu serentak adalah pelaksanaan pemilu nasional guna memilih presiden dan anggota legislatif nasional dilaksanakan secara bersamaan, dan dipisah dengan pemilu lokal yaitu memilih kepala daerah dan legislatif daerah.

Beberapa studi, terutama di Amerika Latin menunjukkan bahwa pelaksanaan pemilu serentak secara efektif dapat mengurangi gejala multipartism yang berkontribusi terhadap instabilitas pemerintahan. Pada 18 negara-negara di Amerika Latin yang menerapkan pelaksanaan pemilu serentak – berbeda formula pemilihannya – menunjukkan tendensi penyederhanaan sistem kepartaian, dan sekaligus mengurangi potensi

19 Mark P. Jones, "Presidential Election Laws and Multipartism in Latin America", *Political Research Quarterly*, March, 1993, hlm. 41-42

munculnya pemerintahan minoritas.²⁰ Dengan penerapan keserentakan pemilu, pada akhirnya disebagian besar negara-negara Amerika Latin yang menerapkannya, efektivitas pemerintahan dapat tercapai, baik pada konteks berjalannya roda pemerintahan dan umur pemerintahan itu sendiri. Amerika Latin sendiri kerap disebut sebagai benua presidensialisme dengan sistem kepartaian multipartai.

Melalui studinya Payne et al (2000), menunjukkan bahwa pada 18 negara di Amerika Latin yang menerapkan pemilu serentak (concurrent) dari periode 1978-2000 dengan tiga formula pemilihan, antara lain; formula pluralitas menghasilkan sistem kepartaian rata-rata 2,72 atau tiga sistem kepartaian. Untuk negara-negara yang menggunakan formula *runoff with reduced threshold* juga menghasilkan indeks 2,74 atau sistem tiga partai. Sedangkan pada negara-negara yang menggunakan formula mayoritas, sistem kepartaian yang terbentuk secara rata-rata 4,37 atau empat sampai lima sistem kepartaian. Baik Payne maupun Jones menggunakan indeks Laakso-Taagera atau ENPP (effective number of parliamentary parties) sebagai alat ukur untuk menghitung sistem kepartaian.²¹

Pada sisi perolehan suara kandidat presiden dalam putaran pertama, secara rata-rata dari 18 negara dengan periode studi yang sama menunjukkan bahwa, melalui formula pluralitas, perolehan suara kandidat presiden pertama pada angka 49,48 persen, sedangkan perolehan suara kandidat kedua secara rata-rata berada dikisaran 35,43 persen. Dengan demikian, presiden langsung terpilih pada putaran pertama pemilu karena formula keterpilihan yang diterapkan. Pada pemilihan dengan menggunakan formula runoff with reduced threshold, secara rata-rata perolehan kandidat pertama sebesar 49,13 persen, dan kandidat kedua 38,42 persen. Dengan kata lain, putaran kedua pemilu tidak perlu dilakukan karena presiden dapat terpilih pada pemilu putaran pertama. Pada negara-negara yang menggunakan formula mayoritas, rata-rata perolehan suara kandidat

20 J. Mark, Payne et al, "Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America", The Inter-American Development Bank and the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, The John Hopkins University Press, Washington DC, 200, hlm. 65-73

21 Ibid, Payne et al, hlm. 73, lihat juga ibid Jones, hlm. 46

pertama 41,01 persen, dan kandidat kedua 27,86 persen.²² Berbeda dengan dua formula sebelumnya, untuk formula mayoritas, putaran kedua pemilihan presiden digunakan, karena tidak ada kandidat yang meraih perolehan suara lebih dari 50 persen.

Keberhasilan pelaksanaan pemilu presiden dalam sistem multipartai, namun menghasilkan output presiden terpilih yang menikmati dukungan signifikan di parlemen, dan sekaligus menghasilkan sistem kepartaian sederhana, oleh beberapa sarjana diakibatkan oleh adanya pengaruh yang disebut *coattails effects*. Pengaruh ini muncul karena keterpilihan presiden dipengaruhi oleh kuatnya figur personal dan popularitas calon di mata pemilih. Selanjutnya, kekuatan figur personal calon presiden memberi dampak pada parpol atau koalisi parpol pendukung. *Coattails effects* ini pada akhirnya memberikan keuntungan bagi partai pendukung ataupun koalisi pendukung calon presiden yang populer. Dampak berikutnya, popularitas figur yang diusung dalam pemilu presiden memberi pengaruh kuat kepada pemilih, untuk memberikan preferensi suaranya pada pemilu legislatif kepada partai atau koalisi partai pendukung calon presiden.²³

Dengan demikian, *coattails effects* yang inheren hadir melalui keserentakan pemilu, secara teoritis memberikan insentif bagi munculnya koalisi, baik di tingkat nasional dan daerah. Insentif bagi partai politik untuk berkoalisi dalam rangka mengusung calon presiden dan membentuk dapat muncul sejak awal sebelum pemilu dilaksanakan. Potensi adanya koalisi yang terbangun dari pusat hingga daerah, dapat menghasilkan konfigurasi politik dan pemerintahan yang sebangun atau kongruen. Kongruensi konfigurasi politik ini pada akhirnya menjadi modal penting bagi keberlangsungan pelaksanaan program-program pemerintahan. Dan

22 Ibid, Payne et al, hlm. 74

23 Erik J. Engstrom and Samuel Kernell "The Effects of Presidential Elections on Party Control of The Senate under Indirect and Direct Elections", paper presented at the History of Congress Conference, UCSD, December 2005, hlm. 7-10. Lihat juga Op.cit Payne et al, hlm. 65-66. Studi klinis efek coattails pada kasus di Brazil, lihat juga, David Samuels, "Concurrent Elections, Discordant Result: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil", paper presented at Universidade Nacional de Brasilia-July 1999, and at Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janeiro in August 1999, The National Science Foundation (SBER 963-1784) and The Center for Iberian and Latin American Studies at the University of California, San Diego, hlm. 3-4

secara potensial dapat mungurangi segenap potensi resistensi rencana-rencana kebijakan pemerintahan dari kubu parlemen.²⁴

Situasi di atas tidak jauh berbeda untuk pemilihan di tingkat lokal, baik pemilihan kepala daerah secara langsung; gubernurnatorial dan mayoral ataupun pemilihan anggota legislatif tingkat daerah. Efektivitas pemerintahan di daerah, juga bergantung pada dimiliki tidaknya kombinasi antara tingkat legitimasi yang tinggi dari pemilih dan dukungan signifikan kursi lembaga perwakilan di tingkat daerah, oleh kepala daerah terpilih. Jika kepala daerah terpilih tidak mendapatkan dukungan mayoritas di parlemen, maka efektivitas kebijakan pemerintahan secara teoritis akan terhambat, misalnya dalam hal kebijakan-kebijakan daerah ataupun penyusunan peraturan daerah yang membutuhkan persetujuan parlemen daerah.²⁵

Berdasarkan pengalaman negara-negara Amerika Latin yang menerapkan pemilu serentak, setidaknya memberikan catatan penting, antara lain; *governability* sistem pemerintahan presidensialisme bergantung apakah presiden terpilih mendapatkan dukungan substansial dari pemilih dan sekaligus menikmati dukungan signifikan berupa kursi di lembaga perwakilan. Jika kombinasi dua aspek tersebut dapat terpenuhi, maka efektivitas pemerintahan dapat tercapai dan sekaligus mempermudah hubungan antara eksekutif dan legislatif dalam rangka berkolaborasi untuk menyusun undang-undang dan sekaligus menjalankan agenda-agenda pemerintahan. Kedua, melalui pemilu serentak, penyederhanaan sistem kepartaian dalam sistem multipartai juga dapat terwujud, karena memberikan insentif bagi munculnya koalisi antar partai yang terbentuk sejak awal.

24 Ibid, David Samuels

25 *Coattail effect* juga berlaku pada pemilihan tingkat lokal. Pada kasus di Brazil, meski pemilihan presiden berpengaruh pada keuntungan yang akan diterima oleh partai pengusungnya, namun efek *coattails* semakin tinggi dampaknya dalam pemilihan Gubernur terhadap parlemen dan bangunan koalisi di tingkat daerah. Lebih lanjut lihat David Samuels, “*The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil*”, *The Journal of Politics*, Vol. 62, No. 1, February 2000, Blackwell Publishers, 350 Main St. Malden, Oxford, UK, hlm. 241-246

KONDISI DI INDONESIA (HUBUNGAN EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF)

Pemilihan Presiden Indonesia secara langsung mulai dari putaran pertama hingga kedua²⁶, pada satu sisi, kerap menghasilkan tingkat legitimasi politik yang tinggi presiden terpilih dari sisi *popular vote*. Namun tidak jarang menghadapi kesulitan dalam mewujudkan pemerintahan yang efektif. Hal ini didasarkan pada alasan bahwa, sistem pemilihan yang kita gunakan memungkinkan terpilihnya presiden dengan dukungan mayoritas (pemilih), namun belum tentu mendapatkan dukungan parlemen (DPR) signifikan, bahkan kerap rendah.²⁷ Sedangkan dukungan DPR merupakan suatu keharusan akibat ketentuan konstitusi yang menyatakan, bahwa Undang-Undang dibuat bersama-sama antara Presiden dengan DPR. Kedua, kegagalan di atas didasarkan juga pada alasan oleh karena pelaksanaan pemilu nasional (pemilu legislatif nasional dan pemilihan presiden) dilaksanakan secara terpisah.

Pemilihan Presiden 2004 membuktikan fakta yang dimaksud di atas. Dengan diusung oleh gabungan partai Demokrat, PKPI, dan PBB yang memperoleh 11,33 % total suara nasional dan 19 % kursi di DPR pada pemilu legislatif 2004.²⁸ SBY keluar sebagai pemenang dengan perolehan 60,62 % suara pemilih pada Pilpres putaran kedua. Beranjak dari kondisi tersebut, secara teoritis pemerintahan yang terbentuk memiliki kecenderungan tidak stabil. Fakta empiris membuktikannya. Efek ini kemudian semakin

26 Pasal 6A UUD 1945 Ayat (3) pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih jika memperoleh suara lebih dari lima puluh persen suara pemilih dalam pemilu. Pada ayat 4, dalam hal tidak ada pasangan yang terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilu dipilih oleh rakyat secara langsung dari pasangan yang memperoleh suara terbanyak dilantik menjadi presiden dan wakil presiden. Naskah UUD 1945 hasil amandemen.

27 Suatu kecenderungan yang jamak terjadi pada pemerintahan presidensialisme, bahwa sistem ini memiliki tendensi untuk menghasilkan pemerintahan minoritas dan sekaligus melemahnya kekuasaan eksekutif akibat mekanisme *checks and balances* dengan kekuasaan legislatif maupun cabang kekuasaan yang lain. Dua kombinasi ini di banyak negara yang menggunakannya kerap melahirkan kemacetan pemerintahan, terlebih jika presiden terpilih tidak memiliki dukungan signifikan di parlemen. Scott Mainwaring, "Presidentialism, Multiparty System, and Democracy: *Difficult Equation*", working paper # 144 - 1990.

28 http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilu_2004#Hasil_Pemilu_Presiden_Putaran_Pertama_2004

berlanjut, dimana sistem presidensialisme yang berjalan menjadi tidak efektif. Situasi yang tidak jauh berbeda terjadi pada hasil Pemilu 2009 Partai Demokrat mendapatkan 148 kursi atau 26,43 persen kursi DPR, ketidakefektifan pemerintahan SBY-Boediono tetap terjadi. Padahal pemerintahan SBY periode kedua ini juga didukung 6 parpol di parlemen, yang berarti menguasai sekitar 75,53 persen kursi DPR.²⁹

Dengan kata lain, bahwa efektivitas pemerintahan secara signifikan dipengaruhi oleh berbagai hambatan, baik secara potensial maupun faktual dari DPR. Terlebih lagi jika presiden terpilih hanya memiliki dukungan kecil di parlemen, maka kerap muncul berbagai hambatan terhadap rencana atau kebijakan pihak eksekutif, terlebih jika rencana kebijakan ini tidak disetujui DPR.

Pengalaman pemilu 2004 yang menghasilkan SBY sebagai presiden terpilih secara langsung, menunjukkan hampir setiap kebijakan yang seharusnya menjadi ranah eksekutif menghadapi berbagai tantangan dari parlemen. Fenomena yang terakhir, penolakan calon Gubernur Bank Indonesia oleh DPR dan banyak kebijakan lain menunjukkan betapa presiden terpilih meski memperoleh legitimasi populer tinggi, ternyata wajib memiliki dukungan kursi signifikan di parlemen. Jika tidak, maka efektivitas kebijakannya akan berhadapan dengan resistensi parlemen.³⁰

Melihat kondisi tersebut sebetulnya ada kemungkinan dapat terjadi seperti yang dikhawatirkan oleh Linz. Tetapi hal tersebut tidak terjadi di Indonesia. Hal ini terjadi karena ada politik kompromi yang dilakukan oleh SBY. Sehingga apa yang dikhawatirkan oleh Linz dan Mainwairing tidak terjadi. Politik kompromi sebenarnya bukanlah sesuatu yang buruk. Tetapi yang dikhawatirkan adalah jika terjadi transaksi dalam kompromi tersebut.

Dengan kata lain, bahwa efektivitas pemerintahan secara signifikan dipengaruhi oleh berbagai hambatan, baik secara potensial maupun faktual dari DPR. Terlebih lagi jika presiden terpilih hanya memiliki dukungan

29 Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto dan Hasyim Asyari (2011). *Menyerentakkan Waktu Pemilu. Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah*. Jakarta: Kemitraan Bagi Tata Pembaruan Pemerintahan

30 Eep Saefulloh Fatah, Analisis Politik *"Kisruh Bank Sentral"*, KOMPAS Selasa, 25 Maret 2008, hlm.1

kecil di parlemen, maka kerap muncul berbagai hambatan terhadap rencana atau kebijakan pihak eksekutif, terlebih jika rencana kebijakan ini tidak disetujui DPR.

Pengalaman pemilu 2004 yang menghasilkan SBY sebagai presiden terpilih secara langsung, menunjukkan hampir setiap kebijakan yang seharusnya menjadi ranah eksekutif menghadapi berbagai tantangan dari parlemen. Fenomena yang terakhir, penolakan calon Gubernur Bank Indonesia oleh DPR dan banyak kebijakan lain menunjukkan betapa presiden terpilih meski memperoleh legitimasi populer tinggi, ternyata wajib memiliki dukungan kursi signifikan di parlemen. Jika tidak, maka efektivitas kebijakannya akan berhadapan dengan resistensi parlemen.

Untuk mengatasi hal itu, keserentakan Pemilu Nasional - Pemilihan Presiden dan Legislatif Nasional dilaksanakan secara serentak - dan dipisah dengan pemilu DPRD dan Kepala Daerah menjadi satu alternatif untuk mengefektifkan jalannya sistem pemerintahan, dan membangun pelembagaan sistem kepartaian. Pengalaman Amerika Latin memberikan pelajaran berharga untuk itu.

Untuk mengatasi hal itu, keserentakan Pemilu Nasional - Pemilihan Presiden dan Legislatif Nasional dilaksanakan secara serentak - dan dipisah dengan pemilu DPRD dan Kepala Daerah menjadi satu alternatif untuk mengefektifkan jalannya sistem pemerintahan, dan membangun pelembagaan sistem kepartaian. Pengalaman Amerika Latin memberikan pelajaran berharga untuk itu.

PEMILUKADA SERENTAK: SEJAUHMANA PELUANGNYA

Saat ini sedang dibahas revisi undang-undang pemilihan kepala daerah yang diajukan oleh pemerintah. Salah satu isu yang menjadi wacana mengemuka dalam revisi tersebut adalah adanya keinginan untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah secara serentak. Apa dan bagaimana keserentakan pelaksanaan pemilihan kepala daerah masih akan menunggu pembahasan antara DPR dengan Pemerintah.

Pertanyaan lebih lanjut, apakah saat ini dimungkinkan pelaksanaan keserentakan pemilu secara nasional, mengingat Undang-undang Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Pemilu Anggota Legislatif telah disahkan. Ketentuan yang diatur dalam undang-undang tersebut menyangkut pemilihan anggota legislatif mulai dari DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota pada waktu yang sama, meskipun dalam surat suara yang berbeda.

Berkaca pada aspek aturan yang ada, pelaksanaan pemilu yang berlaku di Indonesia dikatakan *non concurrent*. Hal ini berlaku baik untuk pemilihan presiden/wakil presiden yang dipilih secara terpisah dengan pemilihan anggota legislatif tingkat nasional dan daerah. Termasuk juga untuk pelaksanaan pemilihan kepala daerah, baik pemilihan gubernur maupun pemilihan walikota/bupati yang terpisah dari pemilihan anggota legislatif tingkat daerah. Aturan-aturan mengenai pemilu, baik pemilihan presiden, pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD, serta pemilihan kepala daerah baik gubernur dan bupati/walikota diatur dalam undang-undang tersendiri. Begitu juga waktu pelaksanaan pemilihannya.

Perdebatan dan usulan pelaksanaan pilkada secara serentak, untuk saat ini, terutama didasari oleh alasan yang masih berkisar pada aspek efisiensi pembiayaan dan manajemen penyelenggaraan. Bukan berarti alasan-alasan efisiensi baik sisi pembiayaan dan penyelenggaraan tidak dapat dikatakan bukan alasan penting. Namun, apakah alasan tersebut sudah cukup menjadi argumen utama untuk melaksanakan pemilihan kepala daerah serentak.

Sedangkan pertanyaan-pertanyaan seperti; apakah dengan dilaksanakannya pilkada secara serentak, maka efektivitas pemerintahan daerah dapat terwujud, sepertinya belum mendapatkan porsi pembahasan yang memadai. Begitu juga dengan pertanyaan apakah melalui pilkada serentak akan dihasilkan kepala eksekutif daerah yang berasal dari koalisi partai yang sebangun minimal di tingkat kabupaten/kota dalam suatu provinsi dan seterusnya, masih belum muncul. Pertanyaan berikutnya, bagaimana konfigurasi politik yang akan muncul atau yang ingin dihasilkan paska pelaksanaan pilkada serentak, dan apa dampaknya. Hingga saat ini, masih absen dalam pembahasan.

Terlepas dari kurangnya argumen lain selain efisiensi biaya dan

penyelenggaraan, namun pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak patut untuk dipertimbangkan secara serius agar terlaksana. Sedangkan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan terkait dengan efektivitas pemerintahan tingkat lokal, bagaimana pola koalisi partai yang terbangun atau bagaimana konfigurasi politik yang diharapkan muncul dalam pemerintahan daerah, tentu perlu mendapatkan dorongan pembahasan.

Khusus tentang pemilu serentak, masih terdapat pandangan yang beragam. Setidaknya tercatat beberapa model yang mengemuka. Pertama, pemilu presiden-wakil presiden, pemilu legislatif baik nasional dan daerah, dan pemilu kepala daerah dilakukan serentak secara bersamaan pada hari yang sama, seperti yang terjadi di Filipina. Kedua, pemilu legislatif nasional dengan pemilu presiden dan wakil secara serentak, dan dipisah dengan pemilu legislatif daerah dengan pemilu kepala daerah. Ketiga, pemilu legislatif nasional dan pemilu legislatif daerah. Keempat, tetap seperti yang berlangsung di Indonesia, dan kelima seperti model di Amerika Serikat, yaitu pemilihan presiden bersamaan dengan pemilihan sebagian anggota Senat dan DPR.³¹

Namun, keserentakan dalam konteks pemilu kepala daerah, setidaknya ada beberapa alternatif pelaksanaan yang dapat dilakukan, antara lain:

1. Pemilihan gubernur dan pemilihan bupati/walikota serentak di seluruh provinsi dan kabupaten/kota di Indonesia.
2. Pemilihan gubernur secara serentak di seluruh provinsi.
3. Pemilihan gubernur dan pemilihan bupati/walikota serentak pada provinsi yang sama.
4. Pemilihan bupati/walikota di seluruh kabupaten/walikota.

Pertimbangan selanjutnya, jika salah satu alternatif di atas telah dipilih. Bagaimana mengatasi persoalan akhir masa jabatan setiap kepala daerah dan jadwal pelaksanaan pemilihan kepala daerah yang berbeda-beda. Faktor lain yang hendaknya patut menjadi pertimbangan adalah, bagaimana kesiapan penyelenggara dan manajemen penyelenggaraan,

³¹ Keterangan Prof. Ramlan Surbakti, dalam FGD ahli dan penyelenggara pemilu (KPUD), Hotel Millenium Jakarta, 30 Januari 2013

sistem penegakan hukum, dan termasuk mekanisme pengisian pejabat sementara sesuai dengan ketentuan undang-undang yang berlaku. Terakhir, jika alternatif keserentakan telah dipilih, pertanyaan selanjutnya, apakah keserentakan pemilu kepala daerah dapat menjadi pintu masuk bagi pelaksanaan pemilu serentak secara nasional.

ADVOKASI KESERENTAKAN PEMILU KEPALA DAERAH (PILKADA): PILIHAN-PILIHAN ALTERNATIF

Pengaturan waktu penyelenggaraan pemilihan kepala daerah (gubernur dan wakil gubernur, bupati dan wakil bupati, serta walikota dan wakil walikota) merupakan titik krusial dalam pilkada. Sebagai bagian dari sistem pemilihan, pencalonan berpengaruh langsung terhadap hasil pilkada; sementara sebagai bagian dari manajemen pemilu atau tahapan pelaksanaan pilkada, jadwal pelaksanaan pemilihan kepala daerah menjadi titik krusial yang harus diperhitungkan jika keserentakan hendak dilakukan. Oleh karena itu, lancar tidaknya dan baik buruknya penyelenggaraan pilkada sering berpangkal pada persoalan ini.

Jika pelaksanaan pemilihan kepala daerah memang akan dilakukan secara serentak, faktor-faktor apa saja yang patut menjadi pertimbangan dan termasuk persyaratan-persyaratan apa saja yang hendaknya dipenuhi. Bagaimanapun juga pemilu serentak merupakan satu isu baru yang hendak diterapkan dan kita belum memiliki pengalaman yang panjang. Kedua, keserentakan pemilu kepala daerah berbeda konsepnya dengan keserentakan pemilu nasional.

Pada dasarnya, konsep keserentakan pemilu pada sistem pemerintahan presidensil adalah menyerentakkan pemilu eksekutif dan pemilu legislatif, tujuannya adalah agar tercapai pemerintahan yang efektif. Namun untuk konteks Indonesia yang undang-undang pemilu legislatif, pemilu presiden dan undang-undang pilkadanya terpisah-pisah, maka sulit untuk mengatur keserentakan pada satu waktu advokasi. Karena pada saat ini sudah berjalan pemilu legislatif, sehingga tidak dapat mengatur keserentakan

pada pembahasan RUU Pilkada. Oleh sebab itu yang dapat dilakukan untuk mencapai keserentakan nasional dan daerah adalah dengan mendorong pilkada serentak sebagai transisi menuju pemilu serentak nasional dan lokal. Sehingga jika ingin menerapkan pilkada serentak apa yang bisa diadaptasi dari konsep pemilu serentak dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah.

Berdasarkan pengalaman penyelenggaraan pilkada sejak tahun 2005, muncul beberapa komplikasi politik dalam penyelenggaraan pilkada. Salah satu masalah yang muncul adalah beratnya beban anggaran negara untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah yang terjadi hampir sepanjang tahun dan tersebar di hampir seluruh wilayah Indonesia. Hal ini menyebabkan pemborosan anggaran belanja pemerintah untuk penyelenggaraan pilkada.

Di Indonesia penyelenggaraan pemilu dibagi menjadi tiga pemilu yang berbeda. Pemilu legislatif diposisikan sebagai pemilu mayor, dan pemilu presiden dan pemilu kepala daerah sebagai pemilu minor menyebabkan *divided government*. Hasil pelaksanaan pemilu, baik nasional dan pilkada menghasilkan pemerintahan tidak efektif, membuat koalisi partai pendukung pemerintah rapuh, dan meningkatkan politik transaksional. *Divided government* yang terjadi, tidak terbatas pada pemilu nasional (legislatif dan pilpres), namun juga terjadi untuk pemilihan kepala daerah. Hal ini dapat dilihat dari peta koalisi yang berbeda dan kerap bertolak belakang, antara koalisi di tingkat pusat dengan tingkat lokal. Tidak jarang situasi yang muncul justru bertolak belakang ketika turun pada tingkat lokal dalam pemilu kada. Bahkan kerap tidak dapat ditemukan pola koalisi tertentu yang ajeg untuk pelaksanaan pemilihan kepala daerah, yang diharapkan menjadi cermin koalisi dengan tingkat nasional.

Pemisahan pemilu nasional (memilih anggota DPR, DPD serta presiden dan wakil presiden) dengan pemilu daerah (memilih anggota DPRD serta kepala daerah dan wakil kepala daerah), diharapkan menjadi proposal yang secara efektif akan mengurangi kompleksitas proses penyelenggaraan pemilu. Sehingga pemilih menjadi rasional dalam membedakan mana agenda-agenda nasional dan mana agenda-agenda politik lokal. Saat ini agenda politik lokal dan nasional bercampur jadi satu dalam pemilu

nasional, bahkan agenda nasional kerap mendominasi wacana dan perdebatan politik tingkat lokal. Bahkan efektivitas pengawasan yang seharusnya dilakukan oleh parlemen tingkat daerah, tidak berjalan dalam masa yang sama seiring dengan perbedaan waktu pemilihan antara kepala daerah dan anggota legislatif daerah.,

Keserentakan pemilu dapat diawali dengan menyerentakkan pemilihan kepala daerah yang sebetulnya sudah pernah dilakukan oleh beberapa provinsi, seperti Sumatera Barat, Kalimantan Barat dan Nanggroe Aceh. Penyerentakan pemilihan kepala daerah merupakan upaya advokasi yang paling optimal untuk saat ini, mengingat telah berjalannya tahapan pemilu legislatif dan ketentuan pelaksanaan pemilu presiden yang terpisah. Melalui momen pembahasan RUU Pilkada yang saat ini sedang dilaksanakan pembahasannya oleh DPR dan Pemerintah, diharapkan pelaksanaan pilkada secara serentak mendapatkan momen penting untuk dibahas dalam perspektif menciptakan efektivitas pemerintahan lokal yang berkaitan dengan sistem pemerintahan nasional. Momen tersebut setidaknya dapat dicapai ketika isu pelaksanaan pilkada menjadi transisi menuju pemilu nasional dan pemilu lokal secara serentak. Jika transisi penyerentakan pilkada dapat dimulai pada tahun 2017, maka gagasan untuk pelaksanaan pemilu nasional dan daerah serentak dapat diadvokasikan pada pembahasan RUU Pemilu setelah pemilu 2014.

Pelaksanaan pilkada idealnya dilakukan dua setengah tahun setelah pelaksanaan pemilu legislatif dan pemilu presiden. Alasannya adalah dalam jangka waktu dua setengah tahun, periode pemerintahan hasil pemilu nasional pileg dan pilres telah menjalankan setengah dari total periode masa pemerintahan. Selain itu, koalisi partai politik yang terjadi dalam pemilu nasional dianggap masih solid. Dengan demikian, koalisi yang terbentuk di nasional dapat diteruskan di daerah dalam mendukung pasangan calon. Jangka waktu dua setengah tahun ini juga cukup ideal bagi penyelenggara, karena memiliki waktu yang memadai untuk mempersiapkan pilkada serentak setelah pemilu legislatif. Dengan demikian, penyelenggara pemilu juga memiliki waktu yang panjang untuk fokus mempersiapkan pemilu legislatif dan pilpres berikutnya.

Jika proposal waktu dua setengah tahun atau di tengah masa

pemerintahan hasil pemilu nasional diterima, maka pilkada serentak dapat menjadi sarana evaluasi yang obyektif guna menilai berhasil tidaknya pemerintahan nasional. Setidaknya melalui pelaksanaan pemilu serentak, dapat menjadi indikator penting berhasil tidaknya program-program pemerintahan yang telah dikampanyekan pada pemilu nasional.

Jika dianggap oleh publik berhasil dan dapat diterima, maka pemerintahan lokal yang terbentuk melalui pilkada menjadi cermin dari koalisi seperti yang terjadi di tingkat nasional. Jika dianggap tidak berhasil program-programnya, maka koalisi di tingkat pemerintahan lokal akan menghasilkan koalisi yang berbeda dengan yang terjadi pada tingkat nasional. Dengan demikian, hasil pilkada akan menjadi bahan evaluasi untuk perbaikan bagi koalisi di tingkat nasional, terutama untuk melakukan perbaikan-perbaikan dan peningkatan performa kerja menjelang pelaksanaan pemilu nasional.

SIMULASI PILKADA SERENTAK

1. Kepala daerah periode 2010-2015

Kepala daerah yang menjabat pada periode 2010-2015 ditambah satu tahun masa jabatan atau diisi dengan pejabat pelaksana. Artinya pilkada selanjutnya baru akan diadakan pada tahun 2016. Setelah itu pilkada selanjutnya tetap diadakan lima tahun setelahnya, yaitu pada tahun 2021.

2. Kepala daerah periode 2011-2016

Kepala daerah yang terpilih pada periode 2011-2016 masa jabatannya tetap lima tahun. Pilkada selanjutnya dilaksanakan pada tahun 2016 dan selanjutnya 2021.

3. Kepala daerah periode 2012-2017

Kepala daerah pada periode ini masa jabatannya tetap lima tahun. Pilkada selanjutnya diadakan tahun 2017. Namun kepala daerah terpilih pada tahun 2017 masa jabatannya hanya sampai tahun 2021.

4. Kepala daerah periode 2013-2018

Kepala daerah pada periode ini masa jabatannya tetap lima tahun, artinya pilkada selanjutnya tetap dilaksanakan pada tahun 2018. Tetapi pilkada yang terpilih pada tahun 2018 masa jabatannya hanya sampai tahun 2021.

Pengurangan masa jabatan ini tidak akan menimbulkan resistensi karena akan dicantumkan dalam RUU pilkada. Dalam RUU Pilkada harus disebutkan bahwa kepala daerah yang terpilih pada tahun 2017 dan 2018 masa jabatannya hanya sampai tahun 2021. Dengan demikian penyerentakkan pilkada dapat dilakukan pada tahun 2021.

Jika skenario ini diterima dan berjalan, maka penyelenggaraan pemilu kada serentak nasional dapat dilakukan pada tahun 2021.

Tabel 1 proyeksi simulasi pilkada serentak

PERIODE MASA JABATAN	PENAMBAHAN/ PENGISIAN PJ	PENGURANGAN	JUMLAH PROVINSI	JUMLAH KAB/ KOTA	PILKADA SELANJUTNYA
2010-2015	1 tahun	-	7	230	2016
2011-2016	-	-	7	76	2016
2012-2017	-	-	4	72	2017
2013-2018	-	-	14	121	2018
2016-2021	-	-	14	306	2021
2017-2022	-	1	4	72	2021
2018-2023	-	2	14	121	2021
2021-2026					

KONSEKUENSI PILKADA SERENTAK

a. Biaya dan Pengadaan Logistik Pemilu Kada

Dalam naskah rekomendasi Seknas FITRA³² mengenai efisiensi kebijakan anggaran pelaksanaan pemilukada disebutkan bahwa salah satu

32 Seknas Fitra. Naskah rekomendasi. Kebijakan Anggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah, Efisien dan Demokratis.

hal yang dapat mengefisienkan biaya pilkada adalah dengan melaksanakan pilkada secara serentak. Dari tiga provinsi yang menjadi lokasi penelitiannya, salah satu provinsi melakukan pilkada serentak yaitu Sumatera Barat.

Hasil penelitian tersebut menyebutkan bahwa unit cost yang dikeluarkan pada pilkada Sumatera Barat lebih kecil dari unit biaya pilpres dan pilkada umumnya. Hal ini disebabkan oleh dua factor:

1. Sumatera Barat menyelenggarakan Pemilu Kada serentak di lebih banyak kabupaten/kota dibandingkan dengan Propinsi Sulawesi Utara.
2. Dalam struktur anggaran Provinsi Sumatera Barat tidak ada anggaran yang dialokasikan untuk kabupaten/kota yang menyelenggarakan Pemilu Kada.

Berdasarkan keterangan salah satu anggota KPU Ferry Kurnia yang dimuat di salah satu media massa nasional, jika pelaksanaan pilkada dapat dilakukan secara serentak, maka diperkirakan akan ada penghematan anggaran sebesar 22 trilyun rupiah.³³ Jumlah anggaran yang cukup fantastis, namun perlu didalami lebih lanjut, komponen anggaran apa saja yang berkontribusi dalam penghematan tersebut.

Sebagian besar penghematan komponen biaya akan terjadi jika pemilu kada dilaksanakan secara serentak sebagai akibat hilangnya double pembiayaan terutama honor petugas penyelenggara. Jika pilkada dilakukan tidak secara serentak, maka honor kepada petugas penyelenggara yang harus dikeluarkan oleh negara setidaknya empat kali pelaksanaan (pilpres, pileg, pilgub, dan pilbub/pilwali). Adapun total biaya pelaksanaan seluruh pilkada pada periode tahun 2010, berdasarkan perhitungan ICW tidak kurang dari angka 10 trilyun.³⁴

Pada sisi pembiayaan, akan ada banyak penghematan (efisiensi), karena beberapa komponen biaya pilkada, seperti; pemutakhiran DPT, sosialisasi, cetak kartu pemilih, mobilisasi pemilih, honor petugas pelaksana pemilihan

33 Kompas, Rabu 31 Oktober 2012

34 Keterangan Abdullah Dahlan (ICW), dalam FGD "Pemilu Serentak via RUU Pilkada" di Restoran Bumbu Desa Cikini, tanggal 31 oktober 2012.

dan sebagainya merupakan komponen-komponen yang berkontribusi sebagai beban biaya pelaksanaan. Terlebih lagi, jika biaya pelaksanaan keserentakan pemilihan kepala daerah menjadi tanggungan APBN dan bukan APBD, yang selama ini ditengarai justru membuka banyak ruang terjadinya manipulasi dan ‘dimanfaatkan’ oleh para petahana.

Selain itu, pada aspek proses perencanaan penganggaran dan pengadaan barang-jasa logistik dapat lebih terkoordinasi. Berdasarkan pengalaman KPU, perencanaan dan pengadaan barang jasa atau PBJ bisa dilakukan secara terpusat. Hal ini dikarenakan, agar KPU daerah tidak lagi dibebani oleh keruwetan dalam proses tender, meskipun spesifikasi kebutuhan tetap berasal dari daerah. Faktor lain yang juga hendaknya dipertimbangkan adalah, berdasarkan pengalaman pengadaan surat suara, tidak semua percetakan surat suara (security printing) ada di tingkat provinsi.³⁵

Sebagai alternative lain, jika memang tidak harus terpusat, maka desentralisasi pengadaan bisa dilakukan setidaknya pada tingkat provinsi. Namun sebagai catatan, justru perencanaan terpusat dalam konteks pengadaan dapat lebih efisien dibanding desentralisasi tingkat provinsi. Hal ini muncul karena, tidak semua KPU provinsi telah memiliki petugas yang memiliki sertifikasi PBJ.³⁶

Biasanya PBJ di tingkat provinsi dilakukan bekerjasama dengan pemerintah provinsi. Termasuk, jika pengadaan di tingkat provinsi, kerap dijumpai percetakan (security printing) yang tidak di wilayah provinsi, namun berada di provinsi lain. Oleh karena itu, peran dan fungsi pengawasan oleh KPU Pusat tetap menjadi faktor penting.³⁷

b. Sistem penegakan hukum pemilu

Penyelenggaraan pilkada serentak memberikan konsekuensi pada proses penyelesaian sengketa dan perselisihan hasil. Selama ini sengketa

35 Keterangan Endang Sulastris (komisioner KPU periode 2008-2011) dalam FGD tentang Pilkada Serentak, di hotel Atlet Century Senayan, tanggal 7 Desember 2012.

36 Ibid

37 Ibid

hasil diselesaikan di Mahkamah Konstitusi (MK). Pihak yang merasa dicurangi dapat membawa kasus ke MK dalam jangka waktu 3 hari pelaporan setelah hasil ditetapkan oleh KPUD.

Penyelesaian sengketa hasil ke MK ini membuat para kandidat yang kalah berbondong-bondong ke MK dengan harapan MK dapat memutuskan untuk dilakukan pemilu atau penghitungan suara ulang. Sehingga hampir setiap hari selalu ada persidangan terkait perselisihan hasil di MK.

Penyelenggaraan pemilu serentak yang dilakukan dalam satu hari pemilihan yang sama dapat memberikan kompleksitas tersendiri jika di semua daerah membawa perselisihan hasil ke MK. Tentu akan memberikan beban kerja yang besar kepada MK. Untuk itu perlu ada mekanisme sistem penegakan hukum jika mendorong penyelenggaraan pemilu serentak. Mekanisme dan kesiapan infrastruktur menjadi penting dalam rangka menangani banyaknya potensi kasus yang harus disesuaikan dengan kapasitas kelembagaan.

Secara prinsip, lembaga peradilan seperti Mahkamah Agung berpandangan bahwa, pemilu dilihat dari perspektif lembaga peradilan dilihat dalam konteks kompetisi. Oleh karena itu, sengketa yang hadir dalam proses kompetisi pemilu, sebaiknya bukan masuk wilayah peradilan. Sengketa pemilu, kecuali yang diatur dalam konstitusi (hasil), sebaiknya menjadi ranah 'wasit' (Bawaslu). Sehingga, jika sengketa tersebut masuk ke pengadilan, para hakim hanya melihat apakah kasus tersebut sudah sesuai prosedur atau tidak. Dalam hal ini putusan hakim dimaksudkan untuk melegitimasi atau tidak sesuai dengan hasil yang diberikan oleh Bawaslu. Oleh karena itu, peranan Bawaslu harus diperkuat agar keputusannya yang bersifat final dan mengikat, disusun dari suatu prosedur acara yang sah dan cermat.³⁸

Dalam konteks pemilu legislative, untuk penetapan peserta pemilu dan daftar calon tetap (DCT), Bawaslu berperan sebagai pemutus sengketa. Jika berlanjut, maka maju ke PT TUN dan dapat mencapai tingkat Kasasi MA. Namun tidak ada peninjauan kembali (PK). Untuk pidana pemilu, kualifikasi pidana atau tidak, tidak bergantung oleh Bawaslu. Hal ini

³⁸ Keterangan Dr. Supandi dari Mahkamah Agung, dalam FGD tentang Pilkada Serentak, di hotel Atlet Century Senayan, tanggal 7 Desember 2012

sepenuhnya otoritas polisi dalam menentukannya.³⁹

Meskipun didesain berfungsi sebagai kuasi peradilan, namun selama masuk ke proses persidangan, Bawaslu harusnya dianggap sebagai “pihak”. Sedangkan “pihak tergugat” tetap KPU. Pada konteks infrastruktur, hingga saat ini jumlah PT TUN di Indonesia baru tersedia di 4 kota yaitu; Medan, Jakarta, Surabaya, dan Makasar. Selain itu, dari sisi personel dan budaya kerja, dibutuhkan modernisasi di lembaga peradilan. Misalnya, jika terjadi sengketa, sedangkan jumlah pengadilan terbatas. Apakah memungkinkan dilakukan persidangan dan prosesnya dengan menerapkan pemanfaatan teknologi informasi.⁴⁰

Penyelenggaraan pilkada serentak memberikan konsekuensi pada proses penyelesaian sengketa dan perselisihan hasil. Selama ini sengketa hasil diselesaikan di Mahkamah Konstitusi (MK). Pihak yang merasa dicurangi dapat membawa kasus ke MK dalam jangka waktu 3 hari pelaporan setelah hasil ditetapkan oleh KPUD.

Penyelesaian sengketa hasil ke MK ini membuat para kandidat yang kalah berbondong-bondong ke MK dengan harapan MK dapat memutuskan untuk dilakukan pemilu atau penghitungan suara ulang. Sehingga hampir setiap hari selalu ada persidangan terkait perselisihan hasil di MK.

Penyelenggaraan pemilu serentak yang dilakukan dalam satu hari pemilihan dapat memberikan kompleksitas jika di semua daerah membawa perselisihan hasil ke MK. Tentu akan memberikan beban kerja yang besar kepada MK. Untuk itu perlu ada pembenahan sistem penegakan hukum jika mendorong penyelenggaraan pemilu serentak.

Secara prinsip, lembaga peradilan seperti Mahkamah Agung berpandangan bahwa, pemilu dilihat dari perspektif lembaga peradilan dilihat dalam konteks kompetisi. Oleh karena itu, sengketa yang hadir dalam proses kompetisi pemilu, sebaiknya bukan masuk wilayah peradilan. Sengketa pemilu, kecuali yang diatur dalam konstitusi (hasil), sebaiknya menjadi ranah ‘wasit’ (Bawaslu). Sehingga, jika sengketa tersebut masuk ke pengadilan, para hakim hanya melihat apakah kasus tersebut sudah sesuai

39 *Ibid*

40 *Ibid*

prosedur atau tidak. Dalam hal ini putusan hakim dimaksudkan untuk melegitimasi atau tidak sesuai dengan hasil yang diberikan oleh Bawaslu. Oleh karena itu, peranan Bawaslu harus diperkuat agar keputusannya yang bersifat final dan mengikat, disusun dari suatu prosedur acara yang sah dan cermat.⁴¹

Dalam konteks pemilu legislative, untuk penetapan peserta pemilu dan daftar calon tetap (DCT), Bawaslu berperan sebagai pemutus sengketa. Jika berlanjut, maka maju ke PT TUN dan dapat mencapai tingkat Kasasi MA. Namun tidak ada peninjauan kembali (PK). Untuk pidana pemilu, kualifikasi pidana atau tidak, tidak bergantung oleh Bawaslu. Hal ini sepenuhnya otoritas polisi dalam menentukannya.⁴²

Meskipun didesain berfungsi sebagai kuasi peradilan, namun selama masuk ke proses persidangan, Bawaslu harusnya dianggap sebagai “pihak”. Sedangkan “pihak tergugat” tetap KPU. Pada konteks infrastruktur, hingga saat ini jumlah PT TUN di Indonesia baru tersedia di 4 kota yaitu; Medan, Jakarta, Surabaya, dan Makasar. Selain itu, dari sisi personel dan budaya kerja, dibutuhkan modernisasi di lembaga peradilan. Misalnya, jika terjadi sengketa, sedangkan jumlah pengadilan terbatas. Apakah memungkinkan dilakukan persidangan dan prosesnya dengan menerapkan pemanfaatan teknologi informasi.⁴³

Desain pemilukada serentak akan melibatkan 34 propinsi dan 512 kabupaten/kota di seluruh Indonesia pada 2021 nanti. Desain keserentakan ini salah satunya akan berpengaruh terhadap beban perkara yang harus ditangani MK dalam penyelesaian sengketa hasil pemilu/kada. Mengingat kecenderungannya, hampir seluruh pemilukada diakhir dengan perselisihan hasil pemilukada di MK.

Mengingat hal itu maka perlu adanya redesain mekanisme penyelesaian sengketa hasil pemilu/kada di Mahkamah Konstitusi. Namun sebelum menginjak pada desain itu perlu juga dipaparkan besarnya perkara perselisihan hasil pemilu yang pernah ditangani oleh MK. Hal ini diperlukan

41 Keterangan Dr. Supandi dari Mahkamah Agung, dalam FGD tentang Pilkada Serentak , di hotel Atlet Century Senayan, tanggal 7 Desember 2012

42 Ibid

43 Ibid

untuk menjawab keraguan banyak pihak apakah Mahkamah Konstitusi mampu untuk menanganinya

Tabel 2. Rekapitulasi Penanganan Perkara Perselisihan Hasil Pemilu 2009

PERKARA	JUMLAH PERKARA DITERIMA / KASUS	JUMLAH PERKARA DIPUTUS	AMAR PUTUSAN	JUMLAH KASUS YANG DIPUTUS
LEGISLATIF	42 / 627	42	Kabul : 68 Tolak : 398 Tidak Diterima : 107 Tarik Kembali : 27 Sela : 6	627
PILPRES	2 / 2	2	Kabul : 0 Tolak : 2 Tidak Diterima : 0 Tarik Kembali : 0 Sela : 0	2
DPD	27 / 28	27	Kabul : 2 Tolak : 16 Tidak Diterima : 7 Tarik Kembali : 0 Sela : 3	28
JUMLAH	71 / 657	71	Kabul : 70 Tolak : 416 Tidak Diterima : 114 Tarik Kembali : 27 Sela : 9	657

Tabel tersebut menunjukkan bahwa MK juga pernah menangani perkara dengan jumlah yang cukup besar. Sebagai contoh Pemilu 2009, dalam waktu 3 hari MK menerima 69 perkara yang terdiri dari 655 kasus sengketa hasil pemilu anggota DPR, DPD dan DPRD. Perkara ini harus diselesaikan secara serentak dalam waktu 30 hari sejak registrasi perkara. Mengingat hal itu maka tidak akan sulit bagi MK untuk bisa menangani perkara perselisihan hasil pemilukada secara serentak. Namun memang perlu ada penataan desainnya sehingga MK memiliki waktu yang cukup untuk menyelesaikan perkara dengan baik. Penataan itu dilakukan sebagai berikut:

Waktu penanganan perkara.

Pasal 13 ayat (1) Peraturan Mahkamah Konstitusi No. 15 Tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Kepala Daerah menyebutkan bahwa Putusan mengenai perselisihan hasil pemilukada diucapkan paling lama 14 hari

kerja sejak permohonan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi. Artinya, perselisihan hasil pemilukada ditangani dalam waktu yang cukup terbatas yakni 14 hari.

Mengingat hal itu, jika keserentakan pemilukada dilakukan maka perlu penambahan waktu penanganan perkara. Dalam satu waktu, MK akan menangani 34 perselisihan hasil pemilihan gubernur dan wakil gubernur, serta 512 bupati/walikota. Oleh karena itu desain waktunya bisa disamakan dengan waktu perselisihan hasil pemilu, yakni dalam 30 hari sejak perkara diregistrasi. Perpanjangan waktu penanganan perkara ini diperlukan agar cukup waktu bagi MK untuk penyelesaian perkara yang cukup besar.

Waktu pengajuan perkara dan objek gugatan

Pasal 5 ayat (1) menyebutkan bahwa permohonan pembatalan penetapan hasil penghitungan suara pemilukada diajukan ke Mahkamah paling lambat 3 hari kerja setelah Termohon menetapkan hasil penghitungan suara pemilukada di daerah yang bersangkutan. Penetapan hasil penghitungan suara pemilukada di daerah yang bersangkutan mesti dimaknai dengan penetapan hasil oleh masing-masing tingkatan, yakni penetapan hasil oleh KPU kabupaten/kota dan KPU propinsi.

Berdasarkan hal itu maka yang menjadi objek sengketa adalah Keputusan KPU kabupaten/kota dan Keputusan KPU propinsi. Oleh karena itu jika ini dilakukan maka waktu penanganan perselisihan hasil pemilu bupati/walikota akan berbeda dengan waktu penanganan perselisihan hasil pemilu gubernur. Dengan demikian, dua minggu setelah hari pemungutan suara kan dilakukan penanganan perselisihan hasil pemilu bupati/walikota (512 perkara) dan 4 minggu setelah hari pemungutan suara penanganan perselisihan hasil pemilu gubernur (34 perkara).

Namun jumlah ini akan berkurang karena tidak seluruhnya pemilu ini akan menghasilkan sengketa pemilu mengingat diprediksikan akan ada pemilihan tahap kedua.

c. Personel dan infrastruktur yang diperlukan

Infrastruktur yang dimaksud adalah ketersediaan pejabat pelaksana dalam masa transisi penyerentakan. Perlu dihitung berapa banyak pejabat pelaksana yang diperlukan untuk mengisi jabatan kepala daerah yang ditambah satu tahun. Berdasarkan keterangan wakil dari kementerian dalam negeri yang hadir dalam FGD, meskipun menyatakan tidak banyak mengetahui argumen-argumen yang melandasi ide keserentakan pemilu dalam revisi undang-undang pilkada oleh karena yang bersangkutan berasal dari dirjen Kesbangpol, sedangkan perumus revisi berasal dari dirjen otonomi daerah.

Namun, terkait dengan mekanisme dan pengisian pejabat sementara atau pejabat pelaksana, tidak akan mengalami masalah. Karena, pemerintah telah memiliki mekanisme baku sesuai dengan ketentuan aturan terkait dengan pengisian jabatan. Kedua, dari sisi personel, supply pejabat dari departemen dalam negeri tersedia, baik dari sisi jumlah maupun eselon dan kepangkatan, yakni pejabat eselon I.

d. Kesiapan Penyelenggara

Meskipun tidak didesain sejak awal untuk melakukan pilkada serentak, sepenuhnya karena jadwal pemilihan baik gubernur dan bupati/walikota yang jaraknya berdekatan, sehingga pilkada dilaksanakan secara bersamaan. Pada tiga wilayah yang telah memiliki pengalaman melaksanakan pilkada serentak (Sumatera Barat, Nanggroe Aceh Darusalam, dan Kalimantan Barat) terlihat inisiatif dan koordinasi di tingkat provinsi, baik yang dilakukan oleh pemerintah provinsi, kabupaten/kota dan KPUD menjadi faktor penting.

Setidaknya dalam kurun waktu 7 tahun sejak 2005 sampai saat ini, telah memberikan pengalaman kepada penyelenggara pemilu di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Baik teknis pelaksanaan, koordinasi antar instansi (vertikal–horizontal), penganggaran dan siklus anggaran,

hingga pengadaan barang dan jasa pilkada. Diantara variabel-variabel penyelenggaraan, sumber pendanaan dan siklus APBN/APBD justru menjadi persoalan yang penting. Pertama, sumber pendanaan biasanya menjadi masalah ketika gubernur incumbent masih akan mencalonkan diri. Kedua, siklus pencairan anggaran, jika tahapan-tahapan pelaksanaan pilkada tidak sinkron dengan siklus pencairan dana.

Berdasarkan pengalaman pelaksanaan pilkada serentak sejak tahun 2005, KPUD Provinsi Sumatera Barat telah melaksanakan 11 pilkada serentak yang terdiri dari 1 pemilihan gubernur, 8 bupati dan 2 walikota.⁴⁴ Sedangkan untuk NAD, terdapat 17 daerah yang pilkadanya dilaksanakan secara serentak.⁴⁵ Sedangkan untuk Kalimantan Barat, sejak tahun 2008 lalu diinisiasi pilkada serentak untuk 4 kabupaten/kota.⁴⁶

Secara garis besar, aspek yang paling terlihat dari pelaksanaan pilkada serentak dari sisi penyelenggara adalah efisiensi biaya. Setidaknya hingga 40 persen komponen biaya dapat dihemat dibandingkan jika dilaksanakan sendiri-sendiri. Selain itu, jika pilkada serentak juga melibatkan tingkat provinsi, maka pembagian beban anggaran dan standar biaya dapat lebih terwujud.

Khusus untuk pengadaan barang/jasa pilkada, berdasarkan pengalaman dari tiga provinsi yang telah melaksanakan, tidak ada alasan bahwa provinsi mengalami kesulitan jika diberikan tanggungjawab pengadaan. Justru karena sejak awal pilkada serentak, maka perencanaan terkait dengan berbagai aspek dapat disiapkan dan diantisipasi sejak dari awal.

KESIMPULAN

Gagasan keserentakan pemilu, hendaknya diarahkan pada upaya-upaya yang dapat menjawab persoalan efektivitas pemerintahan. Efektivitas

44 Keterangan Marzul Veri (Ketua KPU Provinsi Sumatera Barat) dalam FGD “Pilkada Serentak dari Sisi Pemerintah, Penyelenggara Pemilu, dan Penegak Hukum”, di hotel Atlet Century Senayan, tanggal 7 Desember 2012

45 Ibid, keterangan Ilham (Ketua KIP Aceh)

46 Ibid, keterangan AR. Muzammil (Ketua KPU Prov Kalbar)

pemerintahan sendiri hendaknya dilihat baik di tingkat nasional dan tingkat lokal. Jika sistem pemilihan dapat didesain, sehingga memunculkan peta koalisi pemerintahan yang sebangun, baik nasional dan lokal, maka harapan atas efektivitas pemerintahan dapat diharapkan.

Diantara berbagai alternatif yang tersedia, pemilihan gubernur dan pemilihan bupati/walikota serentak di seluruh Indonesia adalah skema yang paling ideal. Jika skema tersebut dapat terealisasi, tidak hanya aspek efisiensi biaya dan penyelenggaraan dapat dicapai. Selain itu, efektivitas pemerintahan dapat diharapkan terwujud, karena dapat memberi insentif bagi munculnya koalisi yang sebangun dengan pemerintahan di tingkat nasional. Dengan demikian, hambatan-hambatan potensial dan faktual terkait dengan pelaksanaan program pemerintahan nasional, dapat terealisasi di tingkat lokal.

Namun, jika skema ideal seperti di atas belum dapat diwujudkan. Sebagai alternatif lain, setidaknya pelaksanaan pemilukada serentak, dapat dilakukan untuk gubernur dan bupati/walikota di provinsi yang sama. Argumentasinya adalah keterpilihan gubernur dapat mempengaruhi keterpilihan bupati/walikota, dan termasuk pembentukan koalisi pendukung. Dengan demikian, efektifitas pemerintahan di daerah dapat terwujud, karena kebijakan yang diambil oleh gubernur mendapatkan dukungan dari eksekutif di bawahnya.

Penyelenggaraan pilkada serentak merupakan transisi menuju pemilu serentak nasional dan daerah. Pelaksanaan pemilu serentak nasional dan daerah tidak dapat dilakukan secara langsung melalui advokasi RUU Pilkada karena paket undang-undang pemilu yang terpisah. Pemilu legislatif dan pemilu presiden yang sudah berjalan tidak dapat diatur dalam RUU Pilkada. Sehingga dalam jangka waktu dekat yang dapat dilakukan adalah dengan menyerentakkan pemilihan kepala daerah.

Jika pilihan keserentakan sebatas hanya menyerentakkan pelaksanaan pilkada semata, maka hanya menjawab sebagian kecil masalah penyelenggaraan, terutama dari aspek efisiensi biaya. Sedangkan tujuan penting dari pilkada dan mengapa harus diserentakkan, yaitu efektivitas pemerintahan tidak terjawab..

DAFTAR PUSTAKA

- Colomer, Josep M. (ed). *Handbook of Electoral System Choice*, Palgrave Macmillan, New York, 2004
- Engstrom, Erik J. and Samuel Kernell “The Effects of Presidential Elections on Party Control of The Senate under Indirect and Direct Elections”, paper presented at the History of Congress Conference, UCSD, December 2005
- J. Mark, Payne et al, “Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America”, The Inter-American Development Bank and the International Institute for Democracy and Electoral Assistance, The John Hopkins University Press, Washington DC, 2000
- Linan, Anibal Perez. “Presidential Impeachment and the New Political Instability in Latin America”, New York: Cambridge University Press, 2007.
- Nolte, Detlef. Presidentialism revisited: “Gewaltentrennung und Gewaltensverschraenkung in den lateinamerikanischen Praesidialdemokratien”, *Lateinamerika Analysen* 7, Hamburg: IIK, Februari 2004
- Norris, Pippa. *Electoral Engineering; Voting Rules and Political Behavior*, New York: Cambridge University Press, 2004.
- Norris, Pippa. *Driving Democracy: Do Power-Sharing Institutions Works?*, New York: Cambridge University Press, 2008.
- Russel. Greg, *Democracy*, Office of International Information Programs, US Department of State.
- Samuels, David. “Concurrent Elections, Discordant Result: Presidentialism, Federalism, and Governance in Brazil”, paper presented at Universidade Nacional de Brasilia-July 1999, and at Instituto Universitario de Pesquisas do Rio de Janiro in August 1999, The National Science Foundation (SBER 963-1784) and The Center for Iberian and Latin American Studies at the University of California, San Diego
- Samuels, David. “The Gubernatorial Coattails Effect: Federalism and Congressional Elections in Brazil”, *The Journal of Politics*, Vol. 62, No. 1, February 2000, Blackwell Publishers, 350 Main St. Malden, Oxford, UK

JURNAL & MAKALAH

- Cheibub, Jose Antonio and Fernando Limongi, “Democratic Institutions and Regime Survival: Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered”, forthcoming in Annual Review of Political Science 2002
- Jones, Mark P. “Presidential Election Laws and Multipartyism in Latin America”, Political Research Quarterly, March, 1993
- Mainwaring, Scott. “Presidentialism, Multiparty System, and Democracy: Difficult Equation”, working paper # 144 – 1990.
- Seknas Fitra. Naskah rekomendasi, “Kebijakan Anggaran Pemilihan Umum Kepala Daerah, Efisien dan Demokratis”.
- Surbakti, Ramlan, Didik Supriyanto, dan Hasyim Asyari, “Menyerentakkan Waktu Pemilu. Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah”, Kemitraan Bagi Tata Pembaruan Pemerintahan, Jakarta, 2011

ARTIKEL DAN MEDIA MASSA

- Kompas, Rabu 31 Oktober 2012
- Eep Saefulloh Fatah, Analisis Politik “Kisruh Bank Sentral”, KOMPAS Selasa, 25 Maret 2008

UNDANG-UNDANG

- UUD 1945 Naskah UUD 1945 hasil amandemen.

WEBSITE

- http://id.wikipedia.org/wiki/Pemilu_2004#Hasil_Pemilu_Presiden_Putaran_Pertama_2004

BAHAN-BAHAN FGD

- Risalah FGD “Pemilu Serentak via RUU Pilkada” di Restoran Bumbu Desa Cikini, tanggal 31 oktober 2012.
- Risalah FGD “Pilkada Serentak dari Sisi Pemerintah, Penyelenggara Pemilu, dan Penegak Hukum”, di hotel Atlet Century Senayan, tanggal

7 Desember 2012

Risalah FGD “Pilkada Serentak dari sisi Ahli dan penyelenggara pemilu (KPUD),” Hotel Millenium Jakarta, 30 Januari 2013

MENUNTUT TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS PENGLOLAAN ANGGARAN KOMISI PEMILIHAN UMUM UNTUK PEMILU 2014 YANG BERINTEGRITAS

Oleh: **Arif Nur Alam**¹

ABSTRACT

In Indonesia, election is a democratic instrument where people choose their representatives directly to be a member of parliament, president, and vice president. After the reform era from the New Order, there have been two presidential elections that have used the direct system, in 2004 and 2009. This paper describes how the managing system on budgeting for goods and services supplies (Penyediaan Barang dan Jasa (PBJ)) in 2004 election and 2009 election has failed. The quality of EMBs should not only be based by the selection and recruitment process of the commissioners, the regulations, the provision on the political parties, monitoring, nor observing of the election processes. The accountability and transparency of the EMBs, especially in terms of managing the budget for goods and services supplies, should also be demonstrated. To ensure the integrity of national elections, Election Management Bodies (EMB) should be independent, professional, clean, and qualified. Therefore, the management of elections supplies and logistics has to be accountable and transparent to make it easier for the public to monitor the process of the open tender for goods and services. EMB performance should be based

1 Direktur Eksekutif Indonesia Budget Center (IBC).

on Law No. 15/2011 about Election Management Bodies and should also adhere to the regulation about public transparency in Law No. 14/2008 about Public Transparency, which requires creation of a division within their institutional structure called Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID).

Keywords: election, budget, transparency, integrity

PENDAHULUAN

Pemilihan Umum (Pemilu) di Indonesia merupakan instrumen demokrasi yang diselenggarakan secara langsung untuk menghasilkan anggota parlemen, presiden dan wakil presiden. Pasca reformasi pergantian rezim orde baru, Indonesia telah menggelar Pemilu secara langsung sebanyak 2 (dua) kali yaitu tahun 2004 dan 2009 dan yang ke 3 (tiga) kali akan diselenggarakan tahun 2014. Dalam tahap ini kepercayaan publik terhadap Pemilu disinyalir cukup meningkat. Meningkatnya kepercayaan publik terhadap hasil Pemilu sangat dipengaruhi oleh penyelenggaraan Pemilu yang dilaksanakan secara demokratis dan memenuhi prinsip langsung, umum, bebas, rahasia dan jujur serta adil (Luber dan Jurdil).

Untuk menghasilkan penyelenggaraan Pemilu yang berintegritas, tentunya dipengaruhi oleh penyelenggara yang independen, mandiri, profesional, bersih dan berkualitas. Tidak hanya terkait dengan proses rekrutmen komisioner KPU, regulasi, pengaturan peserta pemilu, pengawasan atau pemantauan pemilu. Akan tetapi pengelolaan anggaran untuk penyelenggaraan seperti pengadaan barang dan jasa (PBJ) harus menjadi prioritas dikelola secara transparan dan akuntabel. Mengingat besarnya anggaran penyelenggaraan pemilu berasal dari rakyat yang tertampung dalam APBN.

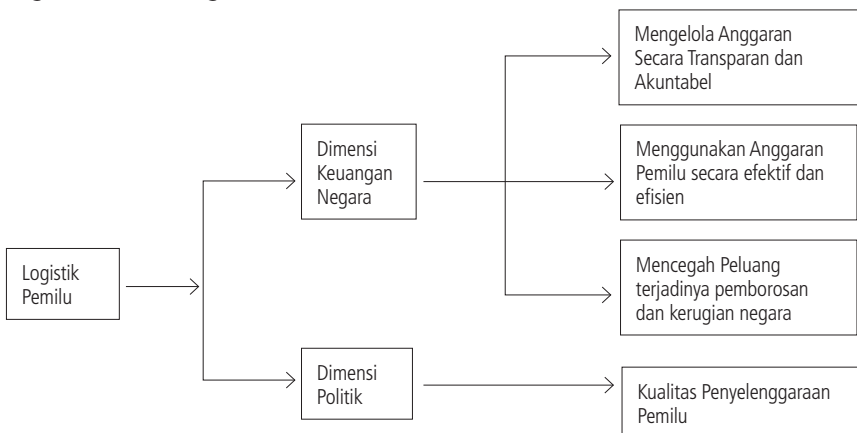
Menjadi penting dalam menuntut transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemilu karena situasi dan dinamika politik yang pasti memanas. Pengadaan logistik dan jasa dalam situasi pemilu berbeda dengan pengadaan di kementerian dan atau lembaga lainnya. Logistik pemilu khususnya terkait langsung dengan ketepatan dan keakuratan dalam hal;

waktu, jumlah, kualitas dan sasaran. Proses ini akan menjadi masalah jika tertunda atau tidak bermanfaat kepada seluruh masyarakat pemilih. Lebih penting, proses PBJ pemilu erat kaitanya dengan proses memproduksi kepemimpinan bangsa yang demokratis, jujur dan adil.

Pada titik tersebut, letak urgensi PBJ logistik pemilu. Dimana logistik pemilu merupakan instrumen proses yang dapat menciptakan kualitas pemilu. Secara prinsip, logistik pemilu dapat dilihat dari 2 (dua) dimensi : Pertama, dimensi keuangan negara. Dimana pengelolaan anggaran secara transparan dan akuntabel untuk mencegah peluang pemborosan dan kerugian negara. Undang-undang 17/2003 Tentang Keuangan Negara mendukung agar penggunaan anggaran logistik pemilu dilakukan secara efektif dan efisien. Sedangkan proses pengadaan barang dan jasa pemilu harus dilakukan secara transparan, adil, sehat dan akuntabel, sebagaimana diatur dalam Kepres tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah No. 25 Tahun 2010.

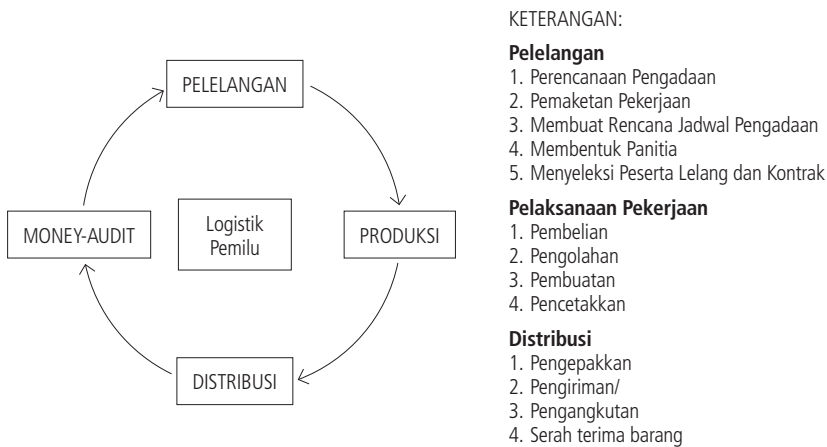
Kedua, dimensi politik, sejauh mana pemilu berjalan lancar tanpa terhambat oleh permasalahan logistik. Logistik pemilu diarahkan untuk memaksimalkankualitas pemilu dengan mengawasi setiap tahapan proses pelelangan, pelaksanaan pekerjaan, dan distribusi logistik pemilu. Pengadaan logistik yang independen dan profesional sesuai aturan akan menghasilkan produk yang berkualitas, tepat waktu, tepat jumlah dan tepat sasaran.

Bagan 1. Dimensi Logistik Pemilu



Logistik Pemilu dikategorikan dalam 2 (dua) jenis yaitu perlengkapan pemungutan suara seperti diatur dalam pasal 142 ayat 1 UU 10 Tahun 2008 terdiri dari kotak suara, surat suara, tinta, bilik pemungutan suara, segel, alat untuk memberi tanda pemilihan dan TPS. Sedangkan untuk peralatan pendukung lainnya masih diatur dalam peraturan PU nomor 24 tahun 2008. Pelaksanaan pengadaan dan distribusi logistik pemilu dilakukan oleh Sekretariat Jenderal KPU terkesuali untuk kotak suara, Bilik Suara, alat pemberi tanda pilihan dan TPS yang dilimpahkan ke KPU Provinsi dan KPPS yang bersangkutan.² Secara umum proses pengadaan logistik pemilu dapat digambarkan sebagai berikut ;

Bagan 2 Tahapan Proses Pengadaan Logistik Pemilu/Pilkada



Proses pengadaan barang dan jasa logistik pemilu yang transparan dan akuntabel dapat meminimalisir terjadinya inefisiensi dan peluang kebocoran anggaran. Sekaligus mengurangi sorotan tajam publik terhadap kinerja KPU yang terjadi pada tahun 2004 dimana beberapa komisioner terjerat kasus korupsi pengadaan dan tahun pemilu tahun 2009 dengan segala permasalahan dalam proses logistik pemilu 2009.

Saat 2009 ada dua permasalahan, *Pertama*, KPU tidak melakukan

² Pasal 141 ayat 2 dan pasal 142 ayat 5 dan 6 UU No 10 tahun 2008.

inventarisasi, verifikasi dan audit aset pengadaan barang yang telah diadakan pada pelaksanaan pemilu sebelumnya dan pilkada di daerah sebagai basis dasar penyusunan anggaran pemilu legislatif dan presiden 2009. *Kedua*, Proses verifikasi dan investigasi perusahaan pada tahapan prakualifikasi tidak dilakukan secara transparan. Tidak ada pelibatan unsur masyarakat dalam kedua proses tersebut. Hasil verifikasi tertutup, termasuk tentang kualifikasi dan rekam jejak perusahaan yang mengikuti tender.

Ketiga, tidak berjalan atau berfungsinya sistem pengawasan dan pengendalian intern pengadaan barang dan jasa, khususnya dari segi peran inspektorat jenderal KPU. Tidak saja dari segi proses tetapi juga pengadaan yang rentan korupsi meliputi proses pelelangan ; pemaketan pekerjaan, jadwal pengadaan, pembentukan panitia, dan seleksi peserta. Proses Pelaksanaan pekerjaan meliputi: pembelian, pengolahan, pembuatan, percetakan, produksi. Dan distribusi yang meliputi: pengepakan, pengiriman, pengangkutan, target lokasi dan ketetapan distribusi. *Keempat*, Penentuan kebutuhan dan anggaran belum berdasarkan kebutuhan PBJ Pemilu. Penetapan standar kebutuhan dan standar harga ditentukan pada proses pengadaan. Ke depan, pasca perubahan UU Pemilu dan PBJ nampaknya potensi ketidaktransparanan dan akutabilitas masih tergolong rendah. Akankah Pemilu 2014 tidak transparan dalam hal pengelolaan anggaran dan logistik ?

PEMBAHASAN

Kelembagaan KPU

Tidak terjadi perbedaan jumlah komisioner antar KPU lama dan KPU baru (periode 2012 – 2017). Jika dibandingkan dengan Pemilu 2004, era saat ini struktur kelembagaan mengalami perubahan. Tahun 2004 KPU lama menggunakan 2 wakil ketua, sementara KPU semenjak 2008 hingga saat ini, tanpa wakil ketua. Demikian halnya, fungsi dan kewenangan, anggota KPU saat ini tidak lagi merangkap sebagai ketua pokja pengadaan,

seperti KPU era 2004. Sementara, dari segi waktu mempersiapkan tahapan pelaksanaan pemilu, KPU sekarang berhadapan dengan waktu yang sangat ketat. Perbedaan itu, jelas terdapat kelemahan dan kelebihan melingkupinya. Maka dari itu, KPU penting mawas diri dan bercermin pada pemilu 2004 dan 2009, agar kepercayaan publik pada penyelenggara pemilu 2014 lebih meningkat.

Sederet permasalahan dan presetasi penyelenggaraan pemilu pasca orde baru, setidaknya cukup menjadi pembelajaran berharga demokarasi pemilu untuk perbaikan perubahan penyelenggaraan pemilu ke arah yang lebih bersih dan berkualitas. Oleh karenanya harapan publik pada pemilu 2014 agar berlangsung secara lebih luber dan jurdil cukup beralasan, *Pertama*; ditetapkan UU penyelenggara pemilu yang relatif progresif. Diantaranya pengaturan kewenangan antar sekjen dan komisioner, berkurangnya peluang birokrasi melakukan upaya pendistorsian pemilu, karena penyelenggara pemilu adalah Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang merupakan lembaga independen. *Kedua*, sumber anggaran pemilu dari satu sumber utama yakni APBN. *Ketiga*, adanya kebebasan memilih bagi masyarakat; dan terbukanya peluang yang sama di antara partai-partai politik peserta pemilu; dan *keempat*; terbukanya peluang bagi masyarakat untuk ikut serta melakukan pengawasan terhadap semua tahapan dalam proses pemilu.

Akan tetapi, harapan publik tersebut menyisakan permasalahan tersendiri khususnya terkait independensi KPU, yang ternyata dinilai membawa cacat bawaan berupa proses seleksi anggota KPU yang masih kuatnya campur tangan politik, serta ditengarai rebutan kavling komisioner dan sekterariat. Pada awal kepengurusan KPU saat ini, cukup diributkan dengan permasalahan adanya ketidaksepahaman antara komisioner KPU dengan Sekjen. Di mana ada permasalahan dalam verifikasi partai politik peserta Pemilu. Fakta tersebut cukup membuat publik agak khawatir dalam persiapan Pemilu 2014.

Karena tekanan publik begitu kuat terkait kinerja verifikasi yang bermasalah, akhirnya Komisioner KPU dilaporkan oleh partai politik yang tidak lolos verifikasi ke Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP). DKPP kemudian mengadakan sidang atas laporan dugaan pelanggaran

etika komisioner atas kekacuan dalam proses verifikasi parpol. Dalam berlangsungnya persidangan, komisioner KPU, Ida Budhiati menyatakan bahwa permasalahan ada di Sekjen yang membangkang atas perintah Pimpinan KPU.

Atas dasar itulah, muncul dorongan untuk mereformasi kesekjenan KPU agar lebih progresif dan independen. Baik dari internal KPU maupun masyarakat sipil sepakat untuk melakukan reformasi kesekjenan untuk mendorong penyelenggaraan Pemilu yang lancar. Akhirnya, dilakukanlah pergantian sekjen KPU atas rekomendasi dan ijin dari Kemendagri.

Berbagai permasalahan agar kesekjenan KPU direformasi menjadi alasan penting. Aneka pembelokan dan pembangkangan interpretasi independensi kelembagaan KPU, berdampak pada berbagai kebijakan dan anggaran cenderung tertutup. Begitu pula proses rekrutmen KPU atas KPU Propinsi serta KPU Propinsi atas KPUD Kab/Kota. Selain itu, Sekretariat Jenderal KPU yang bertugas di bidang teknis-administratif. Pembagian tugas ini belum terkoordinasi secara profesional, akibatnya tahapan-tahapan pada pemilu, terutama pemilu legislatif sering terganggu. Pengelolaan administrasi Pemilu belum dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip administrasi modern sebagai stimulus penyelenggaraan demokrasi pemilu.

Sejumlah masalah dalam proses rekrutmen dan struktur hirarki kepemimpinan dalam lembaga KPU juga terlihat, misalnya adanya rekrutmen personil sekjen yang tidak melalui *fit and proper test* secara terbuka. Struktur kelembagaan Kesekjenan KPU juga membuat personil Sekjen lebih bertanggungjawab kepada pemerintah. Pola seperti itu akhirnya menimbulkan pendapat bahwa personil kesekjenan ditenggarai sebagai tempat 'transit' bagi pegawai yang belum mendapat jabatan strategis, atau tempat 'parkiran' bagi SDM yang tidak terpakai, pensiunan, bahkan tidak punya kualifikasi. Hal ini terlihat jelas dari penyelenggara pemilu di daerah, program yang dilakukan dalam penyelenggaraan pemilu melalui desk pemilu oleh depdagri/depkeu termasuk alokasi anggaran pemilu dari APBD, akan memunculkan konflik kepentingan dengan kompetitor pemilu.

Tanpa mengesampingkan komisi negara lainnya, KPU dalam

menyelenggarakan pemilu, membutuhkan ketersediaan dan sumber daya ekstra, yang aktivitas setiap tahapan pemilu disorot oleh berbagai kalangan di dalam dan luar negeri. Untuk itu, *supporting system* melalui Sekjen KPU diharapkan dapat memberi dukungan tugas dan kewenangan komisioner secara independensi dan profesional.

Pengalaman tahun 2009 harus dijadikan refleksi dan peringatan. Sejak dilantik Oktober 2007, hingga Desember 2008, muncul keprihatinan pemilu legislatif 2009 terancam mundur. Hal itu terlihat beberapa tahapan pemilu, yang sudah dan sedang berjalan terkesan belum optimal, sehingga banyak pihak meragukan apakah pileg 2009 yang tahapan pemungutan suara dijadwalkan pada 9 April 2009, dapat berlangsung secara demokratis dan tepat waktu. *Pertama*, tahapan pemutakhiran data pemilih dan pendaftaran pemilih, banyak warga yang tidak terdaftar sebagai pemilih sementara. Tidak sedikit warga belum tau apakah dirinya terdaftar atau tidak dalam DPT. *Kedua*, keberangkatan KPU “sosialisasi” pemilu keluar negeri dikecam publik tanpa bermaksud mengabaikan hak-hak konstitusi warga diluar negeri, karena menambah “harga” kursi DPR dari Daerah Pemilihan II DKI Jakarta, akan tetapi materi yang akan disosialisasikan oleh KPU kepada pemilih di luar negeri pun belum tersedia.

Dan *ketiga*, KPU sempat bersikukuh keluar negeri karena sudah diputuskan dalam rapat pleno. Namun, ada juga anggota yang menyatakan proyek tersebut masih bisa ditunda atau dibatalkan. Ketidakonsisten anggota KPU yang sering tidak sependapat, makin memperjelas bahwa lembaga tersebut tidak memiliki rencana strategis dan terinci. Proyek “sosialisasi” ke luar negeri dan rencana pembelian mobil dinas untuk anggota KPU, hanyalah dua contoh dari sekian banyak yang dipertontonkan oleh KPU

Inkonsistensi dan tanpa rencana kerja yang baik, adalah mustahil bagi KPU untuk menjalankan visi dan misinya. Terlebih lagi kedekatan dengan penguasa dan peserta pemilu tak “berjarak” akan berakibat lemahnya ketegasan dan keberanian mengambil keputusan.

Selain itu, pembentukan Sistem Pengendalian Internal (SPI) sebagai instrumen kendali, kontrol dan rambu-rambu bagi proses pengambilan kebijakan dan kinerja KPU, posisinya tidak sejajar atau sederajat dengan

kesekjenan-komisioner, semakin tidak berjalan kendali, kontrol ditubuh KPU. padahal ruang lingkup kerja yang begitu luas, sdiamping mengelola anggaran yang sangat besar, juga harus mengendalikan 33 KPU Provinsi dan 474 KPU kabupaten/kota ditambah dengan panitia pemilu di luar negeri. Tak mengherankan apabila kinerja kalangan anggota KPU yang tak henti menjadi sorotan berbagai pihak, bahkan kerap KPU dinilai “mengecewakan” dan sekarang agaknya patut dinilai “sangat mengecewakan” yang juga dapat berarti menghancurkan secara terstruktur proses demokratisasi pemilu yang sudah mulai terbangun.

Potret Anggaran Pemilu 2004

Biaya pemilu 2004 memiliki pola yang berbeda dengan pemilu 2009 dan 2014. Pemilu 2004 sumber pendanaannya melalui “**dua sumber**” yakni APBN dan APBD.³ Sementara pemilu 2009 dan 2014 ini, kebutuhan biaya pemilu didanai melalui “**satu sumber**” yakni APBN. Hal ini ditegaskan di dalam pasal 114 ayat (2) UU No. 22 Tahun 2007 Juntho Pasal 116 UU No.15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu bahwa Penyelenggaraan dan Pengawasan Pemilu Legislatif dan Pilpres, untuk KPU wajib dianggarkan dalam APBN. Artinya segala pembiayaan yang berkaitan dengan penyelenggaraan dan pengawasan pemilu sepenuhnya ditanggung APBN. Proses penggarannya melalui mekanisme pembahan APBN.⁴

Tak disangkal, pemilu membutuhkan sumber daya publik (anggaran), yang mana proses penganggarannya diputuskan melalui proses politik. Sehingga menjadi penting untuk mengetahui; *pertama*, siapa merencanakan, membahas dan menentukan anggaran pemilu, baik aktor-aktor di dalam lingkaran sistem maupun kelompok kepentingan diluar sistem politik yang berpengaruh dalam keputusan tersebut. *Kedua*, Alokasi anggaran pemilu, apakah secara substansi merepresentasikan kepentingan tahapan penyelenggaraan pemilu dan menjamin dapat berlangsung secara efektif dan demokratis. Dan *ketiga*,

3 pasal 23 UU No. 12 Tahun 2003 “*Keuangan KPU bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah*”

4 pasal 8 ayat 1 huruf a UU No. 22 Tahun 2007 Junto UU No.15 Tahun 2011: “salah satu tugas dan wewenang KPU dalam pemilu legislatif adalah merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal”. Sedangkan dalam hal akuntabilitas diatur dalam Pasal 39 ayat 1 huruf a : “dalam menjalankan tugasnya, KPU dalam hal keuangan bertanggung jawab sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

memastikan kebijakan anggaran yang hendak ditetapkan benar – benar sesuai dan menjawab kondisi, kebutuhan riil pemilu, yang pengelolaannya dilakukan secara efisien, transparan dan akuntabel.

Perspektif politik anggaran di atas, menjadi dasar pertimbangan dalam penyusunan rencana program dan anggaran serta menetapkan standarisasi kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan pemilu. Tidak hanya itu, juga diperlukan konsistensi dalam penerapan dan pelaksanaannya.⁵

Pada pemilu 2004, kuasa pengguna anggaran pemilu sepenuhnya dipegang oleh KPU (Ketua dan Anggota). Dinyatakan di dalam Pasal 26 huruf b UU No.12 Tahun 2003 (UU Pemilu lama), bahwa KPU memiliki kewenangan dalam hal perencanaan anggaran serta penetapan standarisasi kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan seluruh kegiatan proses pemilu sekaligus realisasi dan pelaksanaannya. Sehingga kuasa anggaran sepenuhnya berada di tangan KPU. Juga pasal 26 huruf f UU No.12 Tahun 2003, mewajibkan KPU untuk mempertanggungjawaban penggunaan anggaran, sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku.⁶

Karena berbagai kelemahan tersebut, akhirnya UU No.12 Tahun 2003 direvisi dan digantikan dengan UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilu dan diperbaharui lagi dengan UU. No.15 Tahun 2011.⁷ Perubahan-perubahan pokok terutama terletak pada antara lain; (i), Pelimpahan kuasa anggaran yang awalnya dibebankan kepada KPU dialihkan kepada Sekjen KPU. Kewenangan KPU yang awalnya berwenang penuh dalam mengelola anggaran, sekarang diperbantukan ke Sekjen.⁸ Juga sejalan dijelaskan di dalam Pasal 8 ayat (1) huruf a UU No. 22 Tahun 2007 Junto UU. No 15 Tahun 2011: *"Tugas dan wewenang KPU dalam penyelenggaraan Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah meliputi: merencanakan program dan anggaran serta menetapkan jadwal. (ii), Laporan pertanggungjawaban keuangan masih tetap dilakukan oleh KPU."*⁹

5 pasal 8, 9, dan pasal 10. *ibid.*

6 pasal 26 huruf f UU No.12 Tahun 2003.

7 pasal 132 UU No.22 Tahun 2007

8 Pasal 67 ayat (1) huruf a, *ibid*

9 pasal 39 ayat (1) huruf a, *ibid.*

Namun untuk penyusunan laporan keuangan sepenuhnya diserahkan kepada Sekjen KPU. Hal ini dapat dilihat di dalam ketentuan Pasal 67 ayat (3) huruf a yang berbunyi: “*Sekretariat Jenderal KPU berkewajiban: menyusun laporan pertanggungjawaban keuangan. (iii), Konteks administrasi keuangan serta pengadaan barang dan jasa tidak lagi dipertanggung-jawabkan KPU tetapi diberikan kepada Sekjen KPU.*”¹⁰ Hal ini sebagai implikasi dari pemindahan kewenangan pengadaan dan pendistribusian barang yang awalnya dipegang oleh KPU kemudian diserahkan kepada Sekjen KPU.

Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 67 ayat (2) huruf a yang berbunyi: “*Sekretariat Jenderal KPU berwenang mengadakan dan mendistribusikan perlengkapan penyelenggaraan Pemilu berdasarkan norma, standar, prosedur, dan kebutuhan yang ditetapkan oleh KPU.*” (iv), kewenangan KPU dibatasi sebatas pada penetapan standarisasi barang dan jasa saja.¹¹ Tidak lagi ikut campur dalam panitia pengadaan barang nantinya.

Anggaran Pemilu 2009

Biaya pemilu 2009 disusun oleh KPU berdasarkan rencana tahapan, program dan jadwal penyelenggaraan pemilu dan ditetapkan dalam 2 (dua) periode tahun anggaran yakni tahun anggaran 2008 dan tahun 2009. Total biaya operasional Pemilu 2009 ditetapkan mencapai Rp 21,93 triliun.¹²

Rencana awal, besaran anggaran penyelenggaraan Pemilu 2009 (khusus pileg) mencapai 17 triliun. Besaran itu, spontan mendapat reaksi keras dari berbagai kalangan. Karena angka Rp 17 triliun tersebut dinilai sangat membebani keuangan negara. Bahkan angkanya hampir mencapai separuh anggaran pendidikan dalam satu tahun, bahkan hampir menyamai anggaran kesehatan yang baru mencapai Rp 18 triliun dalam APBN 2008. Jika dibandingkan dengan negara lain, Pemilu di Indonesia memang

¹⁰ pasal 67 ayat (4), ibid.

¹¹ pasal 8 ayat (1) huruf m, ibid.

¹² UU 45 tahun 2007 tentang APBN 2008 dan UU 41 tahun 2008 tentang APBN 2009

akan terlihat kontras misalnya dengan India dan Brasil. Di India dengan jumlah 675 juta pemilih anggaran yang harus dikeluarkan oleh Pemerintah India tidak lebih dari Rp 400 milyar.¹³ Sementara Indonesia yang hanya memiliki 167 juta pemilih harus mengeluarkan anggaran mencapai Rp 17 triliun. Artinya rencana biaya pemilu yang begitu besar, apalagi tanpa dasar perhitungan yang jelas, rawan terjadi pemborosan. Salah satunya potensi double anggaran (APBN dan APBD) dalam proses rekrutmen dan verifikasi KPU/D.

Penetapan biaya pemilu untuk APBN 2008 ditetapkan dalam bagian anggaran 69 melalui SK Menkeu Nomor S-3926/AG/2007 tertanggal 13 Desember 2007 adalah sebesar **Rp.6,667 triliun**. Kemudian mendapat tambahan diluar pembiayaan tahapan pemilu 2009 untuk membayar gaji CPNS tanggal 1 Agustus 2008 sebesar **Rp. 12,16** milyar, sehingga totalnya menjadi **Rp.6,679 triliun** atau mengalami **pengurangan** sekitar 19,4 persen atau sebesar Rp 1,604 triliun, yang diusul KPU sebesar Rp 8,284 triliun. Alokasi tersebut belum termasuk untuk biaya rutin KPU, KPUD Propinsi/Kabu/Kota pada bagian anggaran 076 yang jumlahnya mencapai Rp 793,9 milyar.

Sementara, alokasi APBN 2009 mengalami peningkatan mencapai 93,4 persen dibandingkan biaya tahun anggaran 2008. Dari pengajuan awal KPU kepada Menteri Negara PPN/Kepala BAPPENAS RI, Komisi II DPR dan Menteri Keuangan melalui Surat KPU Nomor 785/15/X/2007 tanggal 11 Oktober 2007 perihal Usul penyampaian Renja-KL KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota pada bagian anggaran 69 diusulkan sebesar Rp 14,11 triliun. Namun setelah dibahas beberapa kali akhirnya disepakati dalam rapat kerja dengan Komisi II dan Panitia Anggaran DPR tanggal 24 Oktober 2008, disetujui pagu defenitif KPU sebesar **Rp. 13,5 triliun**. Kemudian Menteri Keuangan menindaklanjuti kedalam Pagu Bagian Anggaran Bendahara Umum Negara–Belanja Pemerintah Pusat (BABUN-BPP) Tahun Anggaran 2009 pada bagian anggaran 999 melalui Surat Departemen Keuangan Nomor S-3964/AG/2008 tanggal 1 Desember 2008. Total anggaran yang ditetapkan mengalami penurunan **sekitar**

13 Hemat Dwi Nuryanto, *Mewujudkan Pemilu Murah dengan OSS*, Kontan, 12 November 2007.

4,3% dari usulan awal KPU. Demikian halnya, biaya rutin KPU melalui bagian anggaran 076 ditetapkan sebesar Rp 956,6 milyar atau **meningkat 20,5%** dibandingkan dengan pagu 2008.¹⁴

Total biaya operasional Pemilu 2009 ditetapkan mencapai Rp 21,93 triliun tergolong sangat besar, dilihat dari jumlah pemilih nilainya setara dengan Rp 128 ribu/pemilih.¹⁵ Jika dibandingkan dengan biaya/pemilih pada pemilu 2004, meningkat hampir 3 (*tiga*) kali lipat sebesar Rp 45 ribu/pemilih.¹⁶

Pada saat bersamaan, penempatan anggaran KPU pada 2 (dua) pos pembiayaan tersebut berpotensi timbulnya tumpang tindih anggaran. Apalagi ketertutupan informasi detail anggaran pemilu, peluang anggaran ganda (*double budget*) semakin terbuka. Hal ini jelas terlihat dalam komposisi per jenis belanjanya, sama-sama menempatkan pos belanja untuk pegawai, pengadaan barang dan jasa serta belanja modal yang cukup besar.

Tabel 1. Trend Kenaikan Belanja Rutin KPU (76) Menurut Jenis Tahun 2008-2009 (Rp miliar)

NO	URAIAN	APBN 2008		APBN 2009		KENAIKAN	
		NILAI	%	NILAI	%	NILAI	%
1	Pegawai	308,07	38,8	253,86	25,5	-54,21	(17,6)
2	Barang dan Jasa	434,83	54,8	676,22	71,6	241,39	55,5
3	Modal	50,99	6,4	26,54	2,9	-24,46	(48,0)
Jumlah		793,90	100,0	956,62	100,0	162,72	20,5

SUMBER: INDEPENDENT MONITORING ORGANIZATION (IMO), DIOLAH DARI RKA-KL KPU2008-2009

Khusus dukungan persiapan menjelang Pemilu tahun 2009, pemerintah telah menetapkan 5 kegiatan dalam rencana kerja KPU tahun 2008 dengan

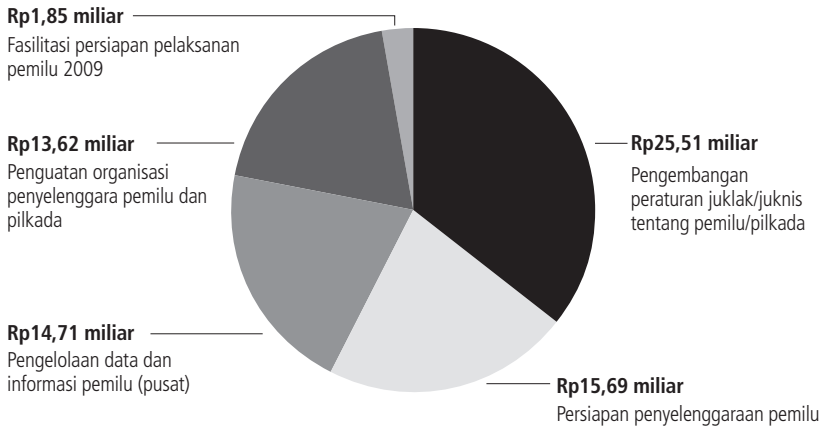
14 Berdasarkan SE Menteri Keuangan Nomor : 1615/MK.02/2008 tanggal 31 Oktober 2008 tentang Pagu Definitif Kementerian/Lembaga Tahun 2009.

15 Jika dikonversi dengan kurs dollar Rp 9.400 setara dengan **\$US 13,64 per-pemilih**. Nilai ini lebih besar ketimbang biaya pemilu di Negara-negara yang telah lama menerapkan system multi partai. Dari catatan PERLUDEM, biaya pemilu di negara yang lebih berpengalaman menerapkan sistem multipartai hanya sebesar \$US 1 hingga \$US 3 per-pemilih. Sedangkan Negara yang sedang mengalami konflik perdamaian seperti Kamboja (1993) estimasi biayanya \$US 45,5 per pemilih atau biaya pemilu Negara Angola (1992) sebesar \$US 22 per pemilih.

16 Seknas Fitra – Independent Monitoring Organization (IMO) “Studi verifikasi manajemen Aset Logistik KPU” 15 - 17. 2009

total anggaran total anggaran sebesar Rp 71,4 milyar. meliputi; alokasinya kegiatan penyusunan dan penetapan juklak/juknis pemilu/pilkada, persiapan penyelenggaraan pemilu, pengelolaan data pemilu, penguatan kelembagaan dan memfasilitasi persiapan pelaksanaan pemilu 2009. Sebagaimana digambarkan dalam grafik I.

Grafik I. Perbandingan Alokasi Anggaran Berdasarkan Tahapan Pemilu



SUMBER : DIOLAH DARI LAMPIRAN DOKUMEN APBN 2008

Kecenderungan proses penganggaran di atas, menyisahkan berbagai masalah. Jika mencermati anggaran DIPA KPU 2009, masih terdapat sejumlah permasalahan perencanaan anggaran, baik dari sisi ketidakcermatan, keterbatasan informasi dokumen DIPA, potensi duplikasi maupun beberapa mata anggaran kegiatan yang berpotensi boros, antara lain; (i), sebesar Rp 26,02 milyar anggaran DIPA KPU Pusat 2009 tidak jelas peruntukannya. (ii), sekitar Rp 90,6 milyar ongkos perjalanan dan honorarium KPU tidak jelas jenis kegiatannya (iii), indikasi kelebihan anggaran kegiatan penunjang pemilu sebesar Rp 976 juta.

Anggaran pemilu ternyata tidak hanya di KPU. Namun Kementerian dan Lembaga (K/L) Negara diluar KPU juga memanfaatkan momentum Pemilu untuk mengalirkan sejumlah dana dalam RAPBN 2009 bagi organisasinya dengan seolah-olah menyusun program dan kegiatan untuk tujuan mensukseskan Pemilu 2009. Alokasi anggaran kementerian dan lembaga

sekitar Rp 5,03 triliun APBN untuk membiayai sejumlah program dan kegiatan yang hampir mirip dengan tugas KPU. Padahal mandat undang-undang tegas, satu-satunya lembaga penyelenggara pemilu adalah KPU.

Alokasi anggaran pemilu diluar KPU atau yang teralokasi di K/L Negara tanpa melalui proses perencanaan dan pembahasan bersama KPU dan atau tak terkoordinasi dalam dokumen anggaran KPU, tidak hanya rawan disalahgunakan, juga alokasi itu dapat mempengaruhi independensi KPU.

Tabel 2. Pos-pos Anggaran Pemilu Yang Rawan Duplikasi Dalam R/APBN 2009

NO	KODE	KEMENTRIAN/ LEMBAGA	KEGIATAN	RAPBN 2009	%
1	4701	SETJEN DEPLU	Penyiapan Modul dan Memulai Voters Education dan Informasi	23,800,000,000	0.5
2	4701	MENKO POLHUKAM	Penyiapan Modul dan Memulai Voters Education dan Informasi	96,000,000	0.1
	4722		Fasilitasi Persiapan Pelaksanaan Pemilu 2009	4,494,211,000	
JUMLAH				4,590,211,000	
3	5866	POLRI	Pelayanan Keamanan (Pengamanan Pemilu 2009)	1,800,000,000,000	35.8
4	0002	DEPHAN/ TNI	Pengamanan Pemilu 2009	400,000,000,000	7.9
5	5407	BIN	Operasi Inteljen untuk meredam potensi gangguan keamanan, ketertiban, kriminalitas, konflik, separatisme dan terorisme yang dapat mengganggu kelancaran pelaksanaan pemilu 2009	416,000,000,000	8.3
6	0762	DEPDAGRI	Fasilitasi Lembaga Kemasyarakatan Untuk Melakukan Pendidikan Politik Bagi Masyarakat Didaerah-daerah	25,000,000,000	3.5
	0606		Fasilitasi Terhadap Parpol, Eksekutif, Kepala Daerah dan Pemda dan Masyarakat Sipil	1,723,400,000	
	0770		Fasilitasi Pelaksanaan Budaya Politik Demokratis	27,360,000,000	
	0811		Monitoring dan Evaluasi Pilkada	2,700,000,000	
	0625		Pengembangan Sistem Administrasi Kependudukan (SAK) Terpadu	117,832,784,000	
JUMLAH				174,616,184,000	
7		DEPKOMINFO	Dukungan ID SRITII dalam rangka pengamanan infrastruktur komunikasi data pemilu 2009	97,999,000,000	1.9
8		BAWASLU	Biaya Rutin Bawaslu dan Anggaran Pengawasan PEMILU 2009	2,115,224,478,554	42.0
JUMLAH				5,032,229,873,554	100

Anggaran Logistik Pemilu 2009

Anggaran logistik Logistik pemilu terbagi dalam 2 (dua) jenis yaitu perlengkapan pemungutan suara dan peralatan pendukung lainnya. Jenis perlengkapan pemungutan suara terdiri dari kotak suara, surat suara, tinta, bilik pemungutan suara, segel, alat untuk memberi tanda pilihan dan TPS.¹⁷ Sedangkan untuk peralatan pendukung lainnya diatur dalam peraturan KPU nomor 24 tahun 2008. Pelaksanaan pengadaan dan distribusinya, keseluruhan alat pemungutan suara dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal KPU terkecuali untuk kotak suara, bilik suara, alat untuk memberi tanda pilihan dan TPS dilimpahkan ke KPU Propinsi dan KPPS bersangkutan.¹⁸

Anggaran logistik harus sejalan dengan pemahaman bahwa logistik pemilu merupakan instrumen proses pemilu yang digunakan dalam rangka memaksimalkan kualitas pemilu.

Logistik pemilu belum sungguh – sungguh dimaknai, bahwa secara prinsip, logistik pemilu mengandung 2 (dua) dimensi yang saling terkait, *Pertama*, dimensi keuangan negara. Bagaimana mengelola anggaran secara transparan, akuntabel dan mencegah peluang pemborosan dan kerugian anggaran negara. UU 17/2003 tentang Keuangan Negara mendukung agar penggunaan anggaran logistik pemilu dilakukan secara efektif dan efisien. Sedangkan proses pengadaan barang dan jasa pemilu harus dilakukan secara transparan, adil, sehat, dan akuntabel, sebagaimana diatur dalam Keppres 80/2003 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah.¹⁹

Kedua, dimensi politik. Sejauh mana pemilu berjalan lancar tanpa terhambat oleh permasalahan logistik. Logistik pemilu diarahkan untuk memaksimalkan pemilu dengan menyoroti setiap proses pelelangan, pelaksanaan pekerjaan, dan distribusi logistik pemilu. Pengadaan logistik yang profesional dan sesuai aturan akan menghasilkan produk logistik yang tepat kualitas, tepat waktu, tepat jumlah dan tepat sasaran. Pengadaan logistik pemilu sangat berbeda situasi dan dinamika yang melingkupinya

17 pasal 142 ayat 1 UU 10 tahun 2008

18 pasal 141 ayat 2 dan pasal 142 ayat 5 dan 6 UU 10 tahun 2008

19 Indonesia Budget Center –(IBC) *Studi Politik Anggaran Logistik Pemilu, Rekomendasi Kritis PBJ Pemilu 2009*, Jakarta: IBC. 2009, halaman 2 – 3

dengan pengadaan (PBJ) umum atau di luar pemilu. Logistik pemilu khusus terkait langsung dengan ketepatan dan keakuratan antara lain; ketepatan waktu, ketepatan jumlah, ketepatan kualitas, dan ketepatan lokasi sasaran. Penerima manfaat logistik pemilu adalah seluruh masyarakat pemilih.

Apabila logistik pemilu mengalami pergeseran makna seperti dijelaskan diatas, maka dampaknya, bukan hanya pemborosan atau potensi korupsi, tapi mencederai tujuan dan kualitas pemilu.

Bias pemaknaan logistik pemilu legislatif 2009, dapat ditunjukkan dalam empat hal, yaitu antara lain: **Pertama**, KPU tidak melakukan inventarisasi, verifikasi dan audit aset pengadaan barang yang telah diadakan pada pelaksanaan pemilu sebelumnya dan pilkada di daerah sebagai basis dasar penyusunan anggaran pemilu legislatif dan presiden 2009. Begitu pula inventarisasi dan validitas data pemilih sebagai basis pengadaan logistik pemilu.

Kedua, Proses verifikasi dan investigasi perusahaan pada tahap prakualifikasi tidak dilakukan secara transparan. Tidak adanya penglibatan unsur masyarakat dalam kedua proses tersebut. Hasil verifikasi tertutup, termasuk tentang kualifikasi dan rekam jejak perusahaan yang mengikuti tender.

Ketiga, tidak berjalan atau berfungsinya sistem pengawasan dan pengendalian intern pengadaan barang dan jasa, khususnya dari segi peran inspektorat jenderal KPU. Tidak saja mempengaruhi kualitas pemilu tetapi juga pengadaan yang rentan korupsi, meliputi proses *pelelangan*; pemaketan pekerjaan, jadwal pengadaan, pembentukan panitia, dan seleksi peserta; Proses *Pelaksanaan pekerjaan* meliputi; pembelian, pengolahan, pembuatan, pencetakan, produksi. Dan *distribusi* meliputi pengepakan, pengiriman, pengangkutan, target lokasi dan ketetapan distribusi.

Dan **keempat**, penentuan kebutuhan dan anggaran belum berdasarkan kebutuhan PBJ pemilu. Penetapan standar kebutuhan dan standar harga ditentukan pada proses pengadaan. Sehingga belum sepenuhnya menjadi acuan ketika direncanakan dan dimuat dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran (RKA) KPU. Kebutuhan pemilu dominan direncanakan dan ditentukan secara terpusat (*top down*). Sementara usulan/masukan dari KPU daerah (*bottom up*) kurang diperhatikan atau diabaikan. Begitu pula

dengan keseluruhan anggaran tahapan pemilu, dimana penyusunan dan penetapan rencana kerja dan anggaran (RKA) pemilu masih dilakukan sangat incrementalis yakni hanya sekedar menambahkan presentase tertentu dari alokasi anggaran pemilu 2004 tanpa memperhitungkan secara cermat dan teliti rincian kegiatan/subkegiatan pertahapan pemilu baik di level pusat maupun di level daerah. Akibatnya, besaran pagu anggaran untuk KPUD dihitung secara merata meski tiap daerah berbeda letak geografisnya, besaran jumlah pemilihnya serta kesiapan personil KPUD.²⁰

Kondisi ini begitu ironis melihat besarnya kewenangan yang dimiliki KPU sebagai lembaga yang mandiri, professional. Pada Pemilu Legislatif 2009, pelaksanaan tender KPU telah 2 kali mengalami kegagalan yang disebabkan oleh ketidaktepatan waktu dalam melaksanakan amanah dari peraturan yang dibuatnya sendiri. Logistik Pemilu yang semestinya sudah berada di KPU Kab/Kota sejak 10 maret 2009 sebagaimana telah diatur dalam Peraturan KPU No 35/2008 pasal 12 ayat (1) mengalami keterlambatan hingga 19 maret 2009 sebagaimana direvisi dalam peraturan KPU No. 3/2009.

Kegagalan lainnya adalah dalam pengadaan Logistik Surat Suara. Banyak surat suara yang rusak seperti sobek, tercontreng, berlubang, warna yang tidak jelas, maupun kesalahan salah kirim dan kurang cetak. Kondisi ini tidak jauh berbeda dengan jenis logistik lainnya seperti tinta, segel, kotak suara, bilik suara dan perlengkapan lainnya yang terkendala oleh distribusi dan hambatan tender akibat perusahaan lokal tidak memenuhi persyaratan untuk mengikuti tender.

Permasalahan lainnya berkaitan dengan ketidakjelasan Daftar Pemilih Sementara (DPS)/ daftar Pemilih Tetap (DPT) yang membuat basis pelelangan bermasalah dan sulit untuk menentukan data mana yang akan digunakan oleh KPU. Sebelumnya terdapat 2 versi Surat Keputusan (SK) yaitu SK No. 02/2009 dan SK No. 164/2009. Hal ini menyebabkan pengamanan tempat pencetakan kurang memadai. Padahal saat itu sudah mendekati hari pemilihan yang hanya tinggal 16 (*enam belas*) hari

20 Indonesia Budget Center (IBC) *Studi Politik Anggaran Logistik Pemilu , Rekomendasi Kritis PBJ Pemilu 2009, 4- 5 2009*

pemilu legislatif, dan sisa waktu kerja yang dimiliki KPU hanya 11 hari. Hal tersebut memperlihatkan bagaimana persiapan logistik pemilu legislatif baik yang dilaksanakan oleh KPU sendiri maupun yang didesentralisasikan ke KPU Daerah yang memprihatinkan. Sehingga menimbulkan keraguan oleh publik akan pelaksanaan pemilu legislatif yang berjalan bersih dan berkualitas.

Tabel 3. Aturan Distribusi logistik Pileg 2009

ATURAN	KETENTUAN BATAS MINIMAL DISTRIBUSI SURAT SUARA PILEG 2009		
	KPUD KAB/KTA/PPLN	PPS/PPS-LN	KPPS/KPPS-LN
UU 10/2008 tentang Penyelenggaraan Pemilu Legislatif	tidak diatur	tidak diatur	H-1 (8April 2009) Pasal 142 ayat 7
Peraturan KPU 20/2008 tentang Tahapan Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilu Legislatif	tidak diatur	29 Maret 2009	tidak diatur
Peraturan KPU 34/2008 tentang Surat Suara Calon Legislatif	H-10 (30 Maret 2009) Pasal 14 ayat 10	H-5 (4 April 2009) pasal 14 ayat 11	H-1 (8 April 2009) Pasal 14 ayat 12
Peraturan KPU 35/2008 tentang Pedoman Teknis Pemungutan Suara di TPS	H-30 (10 Maret 2009) Pasal 12 ayat 1	H-30 (10 Maret 2009) Pasal 12 ayat 1	H-1 (8 April 2009) Pasal 12 ayat 3
Peraturan KPU 03/2009 tentang Perubahn tentang PEdoman Teknis Pemungutan Suara di TPS	H-21 (19 Maret 2009) Pasal 12 ayat 1	Tidak jelas diatur	H-1 (8 April 2009) Pasal 12 ayat 3

SUMBER; INDEPENDENT MONITORING ORGANIZATION (IMO)

Disamping itu, berkaitan dengan 5 jenis anggaran logistik terjadi ketidakjelasan pengembalian dan pengelolaan berpotensi disalahgunakan, yakni 5 jenis logistik (Surat Suara, Formulir C dan D, Tinta, Segel dan DCT) mencapai Rp 999, 45 milyar yang dilaksanakan dengan mekanisme tender terbuka. Melalui proses tender tersebut, terlihat sekitar 44% atau sekitar Rp 438,01 yang belum jelas pengelolaanya.

Meneropong Anggaran dan Logistik Pemilu 2014

Pemilu memerlukan Anggaran yang tidak sedikit untuk mencukupi kebutuhan logistik, namun tidak berarti anggaran KPU harus besar. Cukup dengan perencanaan yang baik agar efektif dan efisien. Saat ini, pembahasan anggaran KPU untuk pemilu 2014 masih menjadi perdebatan

antara KPU , DPR dan masyarakat. Ha²¹l ini dipicu oleh anggaran yang diajukan oleh KPU senilai Rp. 7,3 Triliun Rupiah.

Pro kontra terkait besaran anggaran masih menjadi topik yang hangat saat ini. Wakil Komisi II DPR, Abdul Hakam Naja menilai anggaran Rp. 7,3 Triliun yang diajukan oleh KPU untuk menggelar Pemilu 2014 terlalu besar. Disinyalir masih ada alokasi tumpang tindih, seperti alokasi untuk sosialisasi, informasi dan pemberitaan Pemilu, sehingga perlu dihitung ulang.

Dalam Rapat dengar pendapat antara KPU dengan Komisi II DPR, Januari 2013 lalu. Ketua KPU, Husni Kamil Malik, mengusulkan anggaran tahapan Pemilu tahun 2014 sebesar Rp. 7,3 Triliun tersebut berasal dari APBN tahun 2013. Rencana kerja tersebut terbagi dalam dua pos utama, yakni program dukungan manajemen dan pelaksanaan teknis sebesar 5,8 triliun serta program penguatan kelembagaan demokrasi dan perbaikan proses politik Rp.1,4 Triliun.

Rincian dalam usulan ini, alokasi anggaran untuk dokumen dan pemutakhiran data pemilih mencapai Rp. 3,7 Triliun disusul endaftaran dan verifikasi calon anggota DPR/DPRD Rp. 495,8 Miliar. Anggaran untuk pos Publikasi, pemberitaan dan informasi pemilu mencapai 66,9 miliar. Rinciannya, antara lain, untuk penerbitan UU, Peraturan KPU, analisis berita sebesar Rp.13,4 miliar, untuk peliputan, analisis berita dan pemberitaan bertahap Rp. 40,3 M serta press tour sebesar Rp.13,3 Miliar.

Anggaran yang cukup besar tersebut diakui oleh salah satu anggota KPU, Ferry Kurnia Rizkiansyah bahwa 60 % dari Rp. 7,3 Triliun tersebut pada tahapan pemilu tahun 2013 ini habis dialokasikan untuk membayar gaji pegawai. Adapun untuk 2014, KPU sudah menyiapkan pengajuan anggaran sebesar 16 Triliun. Anggota KPU, Hadar Navis Gumay menyatakan bahwa kinerja KPU saat ini memang lebih lambat dari jadwal yang sudah ditentukan. Hal ini lantaran belum turunnya dana untuk persiapan 2014.²²

Dengan kondisi seperti ini, dimana perencanaan KPU dengan alokasi

21 <http://politik.news.viva.co.id>, jumat 25 Januari 2013. "Anggaran KPU tidak masuk akal"

22 <http://m.koran-sindo.com/> tanggal 21 april 2013 : "60 persen Anggaran KPU untuk Gaji Pegawai"

anggaran yang cukup tinggi. Tentunya membutuhkan pengawasan yang maksimal. Bahkan, dalam proses perencanaan untuk anggaran Pemilu 2014, KPU harus melakukan evaluasi untuk efisiensi penggunaan anggaran. Beberapa hal yang perlu dijadikan landasan evaluasi bagi KPU adalah, *Pertama*, mencermati anggaran yang prioritas. Biaya sosialisasi dan pemberitaan yang cukup besar nampaknya perlu ditinjau ulang efektifitasnya. *Kedua*, memperhatikan anggaran yang tumpang tindih. *Ketiga*, dalam proses perencanaan KPU harus transparan dan melibatkan publik. Hal ini penting agar, KPU mendapat masukan dari masyarakat sehingga kepercayaan publik terhadap penyelenggaraan pemilu tetap terjaga. Bukan sebaliknya justru publik menjadi tidak percaya apabila pengelolaan anggaran KPU terkesan pemborosan dan tidak transparan.

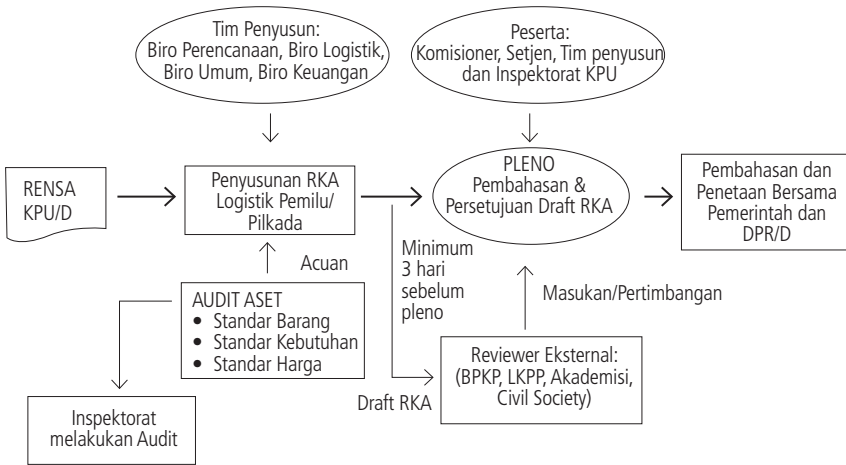
Keterbukaan Informasi Publik Sebagai Prasyarat

Realitas proses penganggaran dan pengadaan barang/jasa pemilu 2009 masih belum memenuhi ketentuan tentang prosedur pengadaan. Tender sejumlah logistik masih dilaksanakan secara tertutup dan penyempitan partisipasi publik melakukan pemantauan. Jika pun ada informasi yang tersedia, namun kualitas informasi yang disediakan sangat terbatas, jangka waktunya sudah kadaluarsa, sehingga kritikan dan masukan masyarakat tidak dapat mempengaruhi keputusan yang ditetapkan KPU. Akibatnya, ditemukan sejumlah rekanan KPU yang memenangkan tender diindikasikan bermasalah. Bahkan belum memenuhi standar kualifikasi, ada yang menyalahi prosedur kontrak karena mensubkontrak pekerjaan. Dan adapula rekanan yang tidak independen karena memiliki afiliasi dengan partai politik dan calon tertentu.

Akses publik untuk tidak hanya dibutuhkan dalam ruangan Tempat Pemungutan Suara (TPS) saat akan memilih, namun lebih dari itu secara substansi adalah masyarakat harus dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan di KPU. Meski diberikan kewenangan oleh undang-undang sebagai lembaga yang mandiri dan lepas dari intervensi pihak lain, namun dalam urusan merencanakan dan memutuskan kebutuhan pemilu perlu

menyaring masukan masyarakat atau kalangan profesional. Apalagi prosesnya untuk membicarakan rencana anggaran yang merupakan hak publik untuk mengetahui setiap rupiah aliran dana rakyat tersebut untuk kepentingan pemilu.

Grafik 2. Revitalisasi Penyusunan Anggaran Logistik Pemilu



SUMBER: INDONESIA BUDGET CENTER (IBC)

Disadari atau tidak, KPU terjebak irama birokrasi yang ada, kemudian terjelma dalam pemikiran dan prilaku bahwa seluruh informasi dan dokumen di tubuh KPU, termasuk dokumen aset dan anggaran KPU adalah rahasia negara. Semua itu tidak tersedia atau dapat diakses publik, bahkan masukan dan kritik publik rentan dianggap negatif yang akan mengganggu stabilitas pemilu.

Hal itu, seharusnya tidak terjadi apabila KPU komitmen dan konsistensi menjalankan UU Pemilu, UU KPU, UU Keuangan Negara, Keppres pengadaan barang dan Jasa, keputusan Intern KPU, termasuk komitmen atas pelaksanaan UU Keterbukaan Informasi Publik (KIP), komitmen MOU mengenai Pakta Integritas yang telah ditandatangani bersama masyarakat sipil (TI-I)

Bagaimana dengan Pemilu 2014 ? Untuk menguji sejauh mana respon keterbukaan informasi publik KPU dalam menghadapi Pemilu 2014,

Indonesia Budget Center (IBC) mencoba dengan uji akses informasi sesuai UU Keterbukaan Informasi Publik No.14 Tahun 2008. Pada tanggal 12 November 2012, IBC melakukan permintaan informasi kepada KPU terkait dengan informasi perencanaan dan alokasi anggaran KPU pemilu 2014. Informasi ini diterima oleh Humas KPU.

Sayangnya, hingga saat ini, informasi tersebut belum diinformasikan, diberikan dan diserahkan kepada IBC. Padahal sesuai dengan UU No.14 Tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik, setidaknya 14 hari setelah surat permintaan informasi diterima maka harus segera diinformasikan dan diserahkan. Faktanya, KPU sendiri saat ini masih sangat tertutup dalam hal transparansi beberapa informasi, salah satunya anggaran untuk Pemilu.

Selain anggaran, informasi yang seharusnya dapat disampaikan secara transparan kepada publik sebenarnya cukup banyak, yaitu, 1) terkait tender beberapa logistik pemilu. 2) daftar pemilih, 3) daftar calon. 4) Tahapan Pemilu, 5) Dana Kampanye, dll.

Sayangnya, kesiapan KPU untuk terbuka dalam beberapa hal tadi nampaknyakurang. Dimana, mekanisme pengelolaan informasi nampaknya belum terbentuk. Seharusnya di KPU, sebagai komitmen terbuka kepada publik, harus ada Petugas Pengelola Informasi dan Dokumentasi (PPID) yang bertugas dan siap melayani permintaan informasi sebagai komitmen untuk transparan. PPID sendiri diatur sesuai dengan UU. No 14 Tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik dan Peraturan Komisi Informasi Nomor 1 Tahun 2010.

KPU adalah badan publik yang harus terbuka kepada publik. Selain hal tersebut adalah kewajiban dalam UU Penyelenggaraan Pemilu No.15 Tahun 2011 dimana transparansi dan akuntabilitas menjadi bagian dari kewajiban dan fungsi kerja dan kewenangan, KPU juga harus terbuka kepada masyarakat sesuai dengan UU Keterbukaan Informasi Publik. Selain itu, perangkat untuk transparan dengan membentuk PPID juga menjadi pekerjaan rumah yang harus dipenuhi untuk jaminan transparansi KPU. Jika bisa dipenuhi praktik transparansi tersebut, maka hal tersebut adalah jaminan dimana kepercayaan publik akan meningkat dalam penyelenggaraan dan pengawasan 2014.

KESIMPULAN, TANTANGAN - HARAPAN KPU DALAM PENYELENGGARAAN PEMILU 2014

Tentunya, mungkin bukan untuk mengatakan bahwa tidak ada yang dapat diharapkan dari rezim yang menstimulus kemajuan demokrasi di negeri ini. Pembentukan suatu negara yang kuat adalah suatu kasus yang tepat. Adalah jelas bahwa perlu ada pemeliharaan keamanan dan stabilitas politik pemilu, meski bukan tanpa akibat negatif. Keseimbangan atas gagasan dan ide untuk dijalan oleh suatu rezim, harus dilihat sesi positif yang dapat menguntungkan bagi percepatan masyarakat yang demokratis.

Demikian halnya, beratnya tugas KPU harus diakui sebagai sebuah tanggungjawab yang besar. Tetapi tidak berarti melapangkan jalan bahwa mereka termasuk lembaga tidak bisa diawasi. Kritik dan desakan yang kian meningkat untuk lebih tanggap terhadap partisipasi politik masyarakat dalam pemilu dan harapan KPU yang lebih independensi dan profesional, sedikit banyaknya merefleksikan spirit publik terhadap berlangsung proses demokratisasi pemilu yang bersih dan berkualitas.

Karena itu, menemukan dan mengenali strategi pemberdayaan KPU yang dalam rangka mencegah kekuasaan negara menjadi berlebihan, seiring menjawab ekspektasi berbagai pihak atas pentingnya posisi KPU agar lebih independen dan profesional, yang secara kohesif melindungi kepentingan berjalan demokrasi yang substansial berhadapan dengan pelanggaran-pelanggaran elit penguasa, kompetitor pemilu, maka beberapa harapan dan tantangan ke depan penyelenggara pemilu yakni:

Dari sisi personel, KPU sebagai lembaga penyelenggara Pemilu menjunjung integritas, kapasitas, independensi calon dan atau komisioner KPU menjadi syarat utama bagi penyelenggara pemilu 2104 yang berintegritas, independen dan profesional.

Implementasi Keppres No 70 tahun 2012 tentang Pengadaan Barang dan Jasa (PBJ) secara taat prinsip dan prosedur tidak saja pada tingkatan KPU, tetapi juga regulasi penganggaran yang mengaturnya serta kualitas penyelenggaraan pemilu. Perusahaan yang akan mengikuti tender pemilu, harus ada rekam jejak dan kualifikasi perusahaan. Pendiri dan pengrus perusahaan non partisan, non tim sukses dan tidak menjadi calon

legislatif.

Agar terleselenggaranya pemilu yang fair, bersih dan berkualitas serta harapkan produk pemilu dapat lebih berintegritas. Maka proses penyelenggaraan pemilu harus diselaras kan dengan UU Keterbukaan Informasi Publik No 14 Tahun 2008, dimana kemudahan dan keterbukaan dalam mengakses informasi. terkait kebijakan pemilu, dokumen tender, dan anggaran menjadi keharusan tersedia diakses publik.

Untuk mendorong independensi dan profesionalitas KPU, sumber anggaran pemilu terkoordinasi oleh KPU. Anggaran pemilu atau penyelenggaraan pemilu yang teralokasi di setiap kementerian dan lembaga dibahas dan terkoordinasi oleh KPU. Anggaran pemilu dari satu sumber yakni APBN, termasuk bagi KPUD yang menyelenggarakan pemilu legislatif dan presiden tidak boleh mendapat alokasi dari APBD dalam bentuk apapun. Dan mekanimse pengelolaannya dilakukan secara transparan dan akuntabel.

Transparansi proses penyelenggaraan Pemilu adalah kewajiban. Maka dari itu KPU harus terbuka kepada publik sesuai dengan UU KIP dan segera membentuk PPID untuk melayani permintaan informasi dari masyarakat terkait dengan penyelenggaraan Pemilu 2014.

Pengaturan sinergitas dan keselarasan antara kelompok pemantau independen pemilu dengan KPU pada setiap tahapan penyelenggaraan pemilu. Termasuk mekanisme pengaduan di tubuh KPU

Kapasitas, integritas dan independensi masyarakat pemantau khususnya anggaran dan logistik pemilu. Sedapat-mungkin terhindar dari kooptasi dan konflik kepentingan atas kerja advokasi pemantauan pemilu termasuk anggaran dan logistik pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

- Nuryanto, Hemat Dwi. *Mewujudkan Pemilu Murah dengan OSS*, Kontan, 12 November 2007.
- Indonesia Budget Center –(IBC) *Studi Politik Anggaran Logistik Pemilu , Rekomendasi Kritis PBJ Pemilu 2009*, Jakarta: IBC. 2009
- Seknas Fitra – Independent Monitoring Organization (IMO) “*Studi Verifikasi Manajemen Aset Logistik KPU.*’ 2009
- UU No 10 tahun 2008.
- UU No. 12 Tahun 2003
- UU No. 22 Tahun 2007
- UU No.15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilu
- UU No. 45 tahun 2007 tentang APBN 2008
- UU 41 tahun 2008 tentang APBN 2009
- SE Menteri Keuangan Nomor : 1615/MK.02/2008 tanggal 31 Oktober 2008 tentang Pagu Definitif Kementerian/Lembaga Tahun 2009.
- <http://politik.news.viva.co.id>, jumat 25 Januari 2013. “Anggaran KPU tidak masuk akal”
- <http://m.koran-sindo.com/> tanggal 21 april 2013 : “60 persen Anggaran KPU untuk Gaji Pegawai”

PROFIL PENULIS

ARIF NUR ALAM

Arif Nur Alam saat ini menjabat sebagai Direktur Eksekutif Indonesia Budget Center (IBC).

AUGUST MELLAZ

Lahir di Surabaya, 25 Agustus 1976. Sarjana Ekonomi Pembangunan dari UPN "Veteran" Jawa Timur. Sejak tahun 1999 aktif di KIPP (Komite Independen Pemantau Pemilu) dan menjadi Sekjen KIPP Jawa Timur tahun 2004. Pernah bekerja sebagai *field officer* dan *program officer* isu konflik dan pemilu pada SFCGI (*Search for Common Ground in Indonesia*). Berminat pada bidang kajian tentang pemilu dan seputar isu-isu birokrasi. Sejak tahun 2003, menekuni kajian pemilu terutama keterkaitan antara variabel-variabel teknis yang menjadi perangkat sistem pemilu.

HAMDAN ZOELVA

Lahir di Kota Bima, Nusa Tenggara Barat, 21-06-1962. Beliau saat ini menjabat sebagai Hakim pada Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Sebelum menjadi Hakim Konstitusi, Hamdan Zoelva memulai karirnya sebagai dosen luar biasa di beberapa universitas (1986-1987), advokat (1987-2010), dan anggota DPR RI (1999-2004). Beliau juga aktif di berbagai kegiatan sosial politik masyarakat. Selain menjadi Hakim Mahkamah Konstitusi, beliau juga aktif sebagai Dosen Fakultas Hukum Universitas Islam As-Syafi'ah Jakarta.

IBNU SETYO HASTOMO

Lahir di Bukit Tinggi, 24 Desember 1989. Menyelesaikan pendidikan Sarjana dari Fakultas Hukum Universitas Andalas pada tahun 2012. Saat ini, aktif di Perludem (Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi) sebagai Peneliti Hukum.

NINDITA PARAMASTUTI

Ia adalah Program Officer untuk direktorat Democratic and Justice Governance di Partnership for Governance Reform (Kemitraan). Telah bekerja di Kemitraan sejak tahun 2011 dan mengawali karirnya sebagai junior program officer. Sebelumnya, ia bekerja sebagai peneliti di Center for Electoral Reform (CETRO), sebuah LSM lokal yang berfokus pada reformasi kepemiluan. Ia juga pernah bekerja di LSM lokal yang memfokuskan isu pada ketewakilan perempuan dalam politik, Indonesian Centre for Women in Politics (ICWIP). Saat ini ia telah menyelesaikan studi masternya di kajian gender Universitas Indonesia. Gelar sarjana ia peroleh dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Indonesia dengan kekhususan ilmu politik. Saat ini banyak berkecimpung pada isu gender, keterwakilan perempuan, demokratisasi, reformasi kepemiluan, serta partai politik.

KHOIRUNNISA AGUSTYATI

Lahir di Palembang, 24 Agustus 1987. Menyelesaikan pendidikan Sarjana dari Jurusan Sosiologi FISIP Universitas Indonesia pada Januari 2010. Saat ini sedang mengambil gelar Master dalam bidang Ilmu Politik di Universitas Indonesia. Setelah lulus dari UI, dirinya menggeluti isu kepemiluan dan langsung bergabung Cetro sejak 2010 sebagai peneliti. Saat ini aktif di Perludem sebagai peneliti sejak Juni 2012.

VERI JUNAI

Lahir di Malang, 10 November 1984. Meraih gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas

Andalas dan Master Bidang Hukum di Universitas Indonesia. Aktif di Perludem sejak Februari 2011. Menggeluti isu-isu Hukum Pemilu dan Ketatanegaraan. Penulis di beberapa media nasional, jurnal ilmiah dan buku-buku yang ditulis bersama kolega seperti: *Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu*, *Anomali Keuangan Partai Politik*, dan banyak buku kepiluan lainnya. Penulis juga aktif menjadi kuasa hukum dalam pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi.

YUNA FARHAN

Lahir di Jakarta, 18 Juni 1976. Yuna Farhan telah menyelesaikan studi masternya di Manajemen Pembangunan Sosial Universitas Indonesia. Sejak tahun 2008 sampai sekarang, Yuna Farhan adalah Sekretaris Jenderal di Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA). Yuna Farhan bertanggung jawab untuk organisasi FITRA di tingkat nasional dan sub-nasional dan memperjuangkan reformasi dalam proses perencanaan anggaran, meliputi analisis anggaran dan advokasi di tingkat nasional dan sub-nasional, desentralisasi fiskal, penguatan fungsi anggaran parlemen, dan pemberian bantuan teknis kepada pemerintah daerah. Yuna Farhan mengelola 20 staf di kantor pusat FITRA, 15 organisasi anggota FITRA di daerah.



LATAR BELAKANG

Demokrasi memang bukan satu tatanan yang sempurna untuk mengatur peri-kehidupan manusia. Namun, sejarah di manapun telah membuktikan, bahwa demokrasi merupakan model kehidupan bernegara yang memiliki peluang paling kecil dalam menistakan kemanusiaan. Oleh karena itu, meskipun dalam berbagai dokumentasi negara ini tidak banyak ditemukan kata demokrasi, para pendiri negara sejak zaman pergerakan berusaha keras menerapkan prinsip-prinsip negara demokrasi bagi Indonesia.

Tiada negara demokrasi tanpa Pemilihan Umum (Pemilu), sebab Pemilu merupakan instrumen pokok dalam menerapkan prinsip-prinsip demokrasi. Sesungguhnya, Pemilu tidak saja sebagai arena untuk mengekspresikan kebebasan rakyat dalam memilih pemimpinnya, tetapi juga arena untuk menilai dan menghukum para pemimpin yang tampil di hadapan rakyat. Namun, pengalaman di berbagai tempat dan negara menunjukkan bahwa pelaksanaan Pemilu seringkali hanya berupa kegiatan prosedural politik belaka sehingga proses dan hasilnya menyimpang dari tujuan Pemilu sekaligus mencederai nilai-nilai demokrasi.

Kenyataan tersebut mengharuskan dilakukannya usaha yang tak henti untuk membangun dan memperbaiki sistem Pemilu yang jujur, adil, dan demokratis, yakni Pemilu yang mampu menampung kebebasan rakyat dan menjaga kedaulatan rakyat. Para penyelenggara Pemilu dituntut memahami filosofi Pemilu, memiliki pengetahuan dan keterampilan teknis penyelenggaraan Pemilu, serta konsisten menjalankan peraturan Pemilu, agar proses Pemilu berjalan sesuai dengan tujuannya. Selanjutnya, hasil Pemilu, yakni para pemimpin yang terpilih, perlu didorong dan diberdayakan terus-menerus agar dapat menjalankan fungsinya secara maksimal; mereka juga perlu dikontrol agar tidak meyalahgunakan kedaulatan rakyat yang diberikan kepadanya.

Menyadari bahwa kondisi-kondisi tersebut membutuhkan partisipasi setiap warga negara, maka dibentuklah wadah yang bernama *Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi*, disingkat *Perludem*, agar dapat secara efektif terlibat dalam proses membangun negara demokrasi dan ikut mewujudkan Pemilu yang jujur, adil, dan demokratis.

VISI

Terwujudnya negara demokrasi dan terselenggarakannya Pemilu yang mampu menampung kebebasan rakyat dan menjaga kedaulatan rakyat.

MISI

1. Membangun Sistem Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden, dan Pemilu Kepala Daerah (Pemilukada) yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi.
2. Mendorong peningkatan kapasitas penyelenggara Pemilu agar memahami filosofi tujuan Pemilu, serta memiliki pengetahuan dan keterampilan teknis penyelenggaraan Pemilu.
3. Memantau pelaksanaan Pemilu agar tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam rangka mewujudkan integritas proses dan hasil Pemilu.
4. Mendorong peningkatan kapasitas anggota legislatif yang terpilih agar bisa memaksimalkan perannya sebagai wakil rakyat.

KEGIATAN

1. **Pengkajian:** mengkaji peraturan, mekanisme, dan prosedur Pemilu; mengkaji pelaksanaan Pemilu; memetakan kekuatan dan kelemahan peraturan Pemilu; menggambarkan kelebihan dan kekurangan pelaksanaan Pemilu; mengajukan rekomendasi perbaikan sistem dan peraturan Pemilu; dll.
2. **Pelatihan:** berpartisipasi dalam upaya meningkatkan pemahaman para pemangku kepentingan Pemilu tentang filosofi Pemilu; meningkatkan pemahaman tokoh masyarakat tentang pentingnya partisipasi masyarakat dalam Pemilu; meningkatkan pengetahuan dan keterampilan petugas-petugas Pemilu; meningkatkan pengetahuan dan keterampilan para pemantau Pemilu; dll.
3. **Pemantauan:** melakukan pemantauan pelaksanaan Pemilu; berpartisipasi dalam memantau penyelenggara Pemilu agar bekerja sesuai dengan peraturan yang ada; mencatat dan mendokumentasikan kasus-kasus pelanggaran dan sengketa Pemilu; menyampaikan pelaku-pelaku kecurangan dan pelanggaran Pemilu kepada pihak yang berkompetensi; dll.

SEKRETARIAT

Jalan Tebet Timur IV A Nomor 1, Tebet, Jakarta Selatan

Phone: 021 - 8300 004 Fax: 021-8379 5697

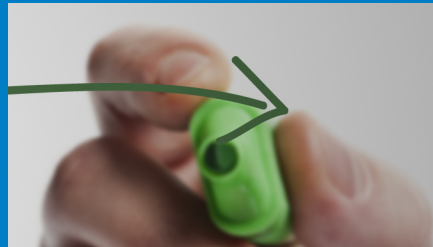
perludem@cbn.net.id, perludem@gmail.com

www.perludem.or.id



TRANSPARANSI, PARTISIPASI, DAN DEMOKRASI

Polemik seputar kepemilihan Indonesia seperti pelibatan masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, pelibatan publik dalam pengawasan anggaran negara, pengaturan dana kampanye, *electoral corruption*, pelibatan perempuan dalam hukum dan pemerintahan terus menerus menuai diskursus dan berada pada tahap yang memprihatinkan.



Salah satu langkah penyelamatan dari ragam aspek sentral diatas dapat dimulai dengan mendorong partisipasi dan transparansi. Partisipasi dan transparansi akan tepat guna apabila sinergi antara regulasi dan kondisi yang berkembang di masyarakat.

