

QUO VADIS PENGATURAN DANA KAMPANYE;

Catatan Evaluasi Regulasi Dana Kampanye Pemilu Serentak Tahun 2019

Oleh: Ade Alifya

Staf Pelaksana pada Sekretariat KPU Kota Padang Panjang, Sumatera
Barat

ABSTRAK

Makalah ini akan mengupas pengaturan dana kampanye di Indonesia khususnya regulasi dana kampanye pada Pemilu Serentak Tahun 2019. Tujuan dari penulisan makalah ini adalah melakukan evaluasi terhadap regulasi sebagai upaya memberikan sumbangan pemikiran bagi perbaikan regulasi pemilu kedepan, khususnya regulasi dana kampanye. Metode penelitian dilakukan dengan studi pustaka. Hasil dari penelitian terlihat bahwa banyak kelemahan yang harus diperbaiki jika ingin pengaturan dana kampanye memberi kontribusi besar pada terwujudnya pemilu yang berkualitas dan berintegritas. Semangat transparansi yang diusung dalam pelaporan dana kampanye tidak tercapai karena laporan hanya bersifat formalitas dan ketidaktegasan regulasi. Minimnya kontrol dan sempitnya ruang bagi pengawasan juga berkontribusi pada stagnannya pengaturan dana kampanye pemilu.

Kata kunci: dana kampanye, kampanye, regulasi

PENGANTAR

Pemilu yang dilaksanakan dengan memenuhi prinsip-prinsip *free and fair election* akan menghasilkan pemilu berintegritas yang akan berkontribusi pada terwujudnya pemerintahan yang baik. Pemilu berintegritas menjadi upaya awal dalam mewujudkan pemerintahan yang bersih dari korupsi karena tidak ada manipulasi dalam prosesnya. *Institute for Democracy and Electoral Assistance* (IDEA) International merumuskan bahwa salah satu hal yang mengancam terwujudnya pemilu yang berintegritas adalah keuangan politik yang tidak bisa dikendalikan, tertutup dan samar (IDEA International 2012, 6). Pengaturan keuangan politik yang buruk akan berdampak pada rusaknya prinsip kejujuran dan keadilan serta akan merusak kepercayaan masyarakat pada proses dan hasil pemilu itu sendiri.

Senada dengan IDEA International, Michael Pinto-Duschinsky menyatakan bahwa korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan yang berkaitan dengan pembiayaan partai politik dan kegiatan kampanye merupakan ancaman paling serius bagi demokrasi saat ini (Husodo 2012, 27-54). Terkhususnya dana kampanye, dimana peserta pemilu jelas membutuhkan dana yang tidak sedikit dikarenakan banyaknya aktivitas dalam meyakinkan pemilih untuk memenangkan suara. Pengaturan dana kampanye ini memerlukan sebuah regulasi khusus yang menjembatani antara hak peserta pemilu untuk memaksimalkan sumber dayanya dalam upaya meraih suara dengan amanat mewujudkan proses pemilu yang berkualitas dan berintegritas.

Salah satu fokus perhatian pengaturan dana kampanye adalah bagaimana mencegah sumbangan dana kampanye dapat menjadi pintu masuk bagi kelompok-kelompok kepentingan sempit (*private-oriented interest*) maupun dari kelompok-kelompok kejahatan-kejahatan

terorganisir (Djani 2013, 31). Hal ini disebabkan oleh banyaknya kontestan pemilu yang mencari sumber dana kampanye dari pihak-pihak pemodal yang akhirnya akan 'menyandera' pemerintahan terpilih hasil pemilu. Dana kampanye yang tidak diatur sedemikian rupa akan merusak proses dan hasil pemilu dimana kekuatan uang akan merusak kompetisi yang sehat dan mengancam kedaulatan pemilih. Dominasi kekuatan uang juga akan mempengaruhi hasil pemilu karena cenderung digunakan untuk membeli suara rakyat. Semakin jelaslah bahwa hal ini menjadi ancaman paling serius bagi demokrasi.

Krusialnya pembiayaan kampanye politik ini belum ditegasi oleh regulasi yang mengaturnya dengan detail. Bahkan hingga Pemilu Serentak 2019 sebagai pemilu kelima setelah reformasi belum dipersenjatai dengan regulasi dana kampanye yang mumpuni. Kendati regulasi pada pemilu kali ini jauh lebih rinci dibanding pemilu-pemilu sebelumnya, namun kondisi tersebut belum mampu beranjak dari prediket yang disematkan para pengamat pemilu beberapa waktu lalu yang berpendapat bahwa regulasi dana kampanye adalah regulasi setengah hati atau aturan basabasi.

DISKUSI

Dana kampanye Pemilu Serentak Tahun 2019 diatur dalam Undang-Undang (UU) Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum pada Pasal 325 - Pasal 339. Pengaturan dana kampanye diatur untuk tiga peserta pemilu yaitu pasangan calon presiden dan wakil presiden, calon anggota DPD dan partai politik peserta pemilu. Untuk mengatur teknis pelaksanaan regulasi ini, KPU mengeluarkan Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 24 Tahun 2018 tentang Dana Kampanye Pemilihan Umum yang terakhir kali diubah menjadi PKPU Nomor 34 Tahun 2018

tentang Perubahan Kedua atas PKPU Nomor 24 Tahun 2018. Dalam PKPU tersebut, pengertian dana kampanye adalah sejumlah biaya berupa uang, barang, dan jasa yang digunakan peserta pemilu untuk membiayai kegiatan kampanye.

Menurut PKPU Nomor 24 Tahun 2018 penerimaan dan pengeluaran dana kampanye peserta pemilu wajib dikelola dan dipertanggungjawabkan berdasarkan prinsip legal, akuntabel, dan transparan. Ini sejalan dengan rumusan IDEA International yang mendeskripsikan kerangka hukum pembiayaan kampanye pemilu berdasarkan standar yang diakui secara internasional, yaitu salah satunya harus ada sistem yang terbuka untuk mengetahui dana yang diterima oleh setiap partai atau kandidat (IDEA International 2004, 73-74). Hanya saja implementasi prinsip legal, akuntabel dan transparan tersebut sulit diwujudkan dalam lingkup regulasi saat ini. Hal ini akan diurai satu persatu dalam diskusi makalah ini.

Regulasi dana kampanye di Indonesia baru ada setelah reformasi, yaitu pertama kali diatur untuk Pemilu Tahun 1999. Pada Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 yang menjadi landasan dilaksanakannya pemilu pertama pascareformasi tersebut, dimuat dua pasal, yaitu Pasal 48 dan Pasal 49, yang mengatur tentang sumber dan batasan dana kampanye, serta laporan dana kampanye. Kemudian regulasi ini disempurnakan pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003. Kendati sudah semakin kompleks, UU ini masih belum menerapkan secara konsisten prinsip transparansi dan akuntabilitas dimana pengaturan sumber dana kampanye masih banyak lubang, mekanisme pelaporan membingungkan, belanja kampanye tidak diatur, dan ketiadaan sanksi tegas bagi pelanggar (Supriyanto 2013, 9-10). Perjalanan regulasi dana kampanye terus berlanjut pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif dan Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008

tentang Pemilu Presiden, namun lagi-lagi belum terlihat upaya serius pembuat undang-undang untuk memperbaiki pengaturan dana kampanye ini. Bahkan hingga undang-undang pemilu berikutnya yaitu Undang-Undang 8 Tahun 2012, pengaturan dana kampanye tidak kunjung memberikan harapan bagi pemilu berkualitas dan berintegritas. Perbedaannya hanyalah batasan maksimal sumbangan dana kampanye yang ditambah.

Spirit pencerahan mulai dirasakan pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 yang mengatur pemilihan kepala daerah, dimana pada Pasal 74 ayat 9 dimuat ketentuan pembatasan pengeluaran dana kampanye di masing-masing daerah. Namun semangat keadilan ini tidak dilanjutkan pada UU Nomor 7 Tahun 2017. Perbedaan pengaturan dana kampanye pada Pemilu 2019 hanyalah batasan maksimal sumbangan, serta adanya fasilitasi negara melalui APBN untuk kegiatan kampanye Pemilu Serentak 2019. Catatan-catatan kelemahan regulasi dana kampanye dari pemilu ke pemilu tidak ditindaklanjuti oleh pembuat undang-undang. Tidak terlihat upaya serius untuk mengawal penerimaan dan pengeluaran dana kampanye dengan regulasi yang tepat demi mendorongnya pemilu jujur dan adil. Secara regulatif belum ada upaya menyusun aturan yang tegas untuk memperbaiki pengaturan dana kampanye. Bahkan perhatian publik cenderung difokuskan pada isu-isu lain yang sejatinya menjadi domain partai politik seperti ambang batas parlemen, pencalonan presiden, atau metode baru penghitungan perolehan kursi. Ada kecenderungan pengaturan dana kampanye dalam melalui UU No. 7 Tahun 2017 lebih mundur jika dibandingkan dengan aturan sebelumnya khususnya dalam audit dana kampanye yang hanya dilaksanakan dalam 30 hari saja.

Ramlan Surbakti pernah menyampaikan bahwa kelemahan regulasi dana kampanye saat ini adalah regulasi keuangan partai dan kampanye

pemilu di Indonesia tidak hanya kurang memiliki tujuan yang jelas dan fokus sehingga pengaturan yang dilakukan banyak mengandung ketidakpastian hukum (banyak aspek yang tidak diatur, pengaturan yang satu bertentangan dengan pengaturan lain dan pengaturan yang mengandung tafsiran ganda) tetapi juga implementasi dan penegakan regulasi tersebut sangat lemah (Surbakti 2015, 6-7). Pendapat ini belum terbantahkan hingga Pemilu Serentak 2019. Upaya transparansi dengan mengumumkan setiap laporan dana kampanye yang diserahkan partai politik, pasangan calon dan calon anggota DPD ke publik, hanyalah proses prosedural yang merupakan fase awal keterbukaan informasi publik. Namun proses ini hanya berhenti sampai di situ.

Misalnya laporan dana kampanye yang diumumkan di laman resmi KPU tidak memungkinkan masyarakat untuk mengetahui lebih detail tentang penerimaan dan pengeluaran dana kampanye. Dari tiga laporan, yaitu Laporan Awal Dana Kampanye (LADK), Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK), dan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK) hanya memuat informasi umum seperti besarnya total sumbangan, besarnya pengeluaran dan atau masing-masing jumlah sumbangan per kategori penyumbang. Demikian pula dengan hasil audit Kantor Akuntan Publik (KAP) terhadap laporan tersebut. Publik, apalagi yang awam, akan kesulitan mendapatkan informasi seutuhnya tentang rincian dana kampanye peserta pemilu dari membaca pengumuman yang dipublikasi saja.¹ Jangankan untuk menilai apakah laporan tersebut sesuai dengan aktivitas yang dilihat langsung

¹ Hasil audit KAP terhadap LPPDK peserta Pemilu Serentak 2019 tingkat nasional bisa dilihat di tautan berikut:

https://kpu.go.id/index.php/pages/detail/aRUrQN3btDzuK8ryx0Cwz00lvSHwpX4z752L8XCFyl48hyRJYSSFqJQQijogn5V4TShA4WCEitITwd30Gw_ftw~/xitLPyOepOf3K5XsS_ZSj2ZzCdXtRBstXtiZiRt-Obytuap1iQbWD_z2RjeUVci8-O6HhQGhOc07qD3Ni_hUcw~~

Hasil audit KAP terhadap LPPDK peserta Pemilu Serentak 2019 tingkat Provinsi Sumatera Barat bisa dilihat di tautan berikut: <https://sumbar.kpu.go.id/index.php/kampanye/page/1/2>

oleh publik di lapangan, nama-nama penyumbang saja hanya diakses oleh penyelenggara pemilu, KAP dan mungkin NGO kepemiluan jika diminta.

Hasil evaluasi tahapan pelaporan dana kampanye yang dilakukan oleh KPU Provinsi Sumatera Barat di Padang pada 25-26 September 2019 lalu misalnya, menyebutkan bahwa laporan dana kampanye peserta pemilu tidak sesuai dengan realitas sebenarnya. Prinsip transparansi hanyalah slogan semata ketika partai politik, calon anggota DPR, DPD dan DPRD dan bahkan pasangan calon tidak terbuka dalam pelaporannya. Baik dalam pelaporan penerimaan sumbangan maupun pelaporan pengeluaran dana kampanye tersebut.

UU Pemilu mengamanahkan bahwa penyumbang dana kampanye harus memberikan identitas yang jelas. Pada ketiga jenis laporan dana kampanye yang sudah disebutkan tadi, identitas tersebut menjadi persyaratan wajib dalam lapiran laporan, yaitu foto kopi KTP, NPWP dan surat pernyataan bagi penyumbang perseorangan, dan salinan Akta Pendirian Perusahaan atau Badan Usaha serta NPWP bagi penyumbang dari Badan Usaha Nonpemerintah. Sayangnya identitas penyumbang ini hanya sebagai pelengkap administrasi semata. Penyelenggara Pemilu, baik KPU maupun Bawaslu tidak bisa menelusuri kesahihan identitas ini karena tidak diberi kewenangan untuk melakukan pemeriksaan oleh Undang-Undang. Bawaslu pun tidak bisa berbuat apa-apa terhadap laporan dana kampanye ini jika tidak terdapat pengaduan dari masyarakat jika ada ketidakbenaran data dalam laporan tersebut. Padahal identitas penyumbang ini penting untuk dipastikan kebenarannya.

Hasil audit Indonesian Corruption Watch (ICW) misalnya, mengungkap fakta bahwa pada laporan dana kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2014 terdapat indikasi penyumbang fiktif dari

penelusuran terhadap identitas penyumbang. Selain itu, ICW menemukan sebanyak tujuh orang penyumbang perorangan diindikasikan tidak memiliki kemampuan ekonomi untuk menyumbangkan hartanya untuk dana kampanye. Dari total 45 sampel penyumbang, tidak ada satu pun yang dapat menunjukkan bukti bahwa penyumbang benar telah menyumbang kepada pasangan calon, bahkan satu orang penyumbang terindikasi tidak mengakui telah menyumbang untuk kepentingan kampanye pemilu. Temuan berikutnya, delapan orang penyumbang tidak menyumbang sesuai dengan nominal yang dicantumkan di dalam laporan. ICW juga menemukan terdapat dana sumbangan 10 miliar berasal dari dua perusahaan yang sahamnya sebagian dimiliki asing².

Aspek yang tidak diatur dalam regulasi dana kampanye berikutnya adalah apa yang tercantum pada Pasal 326 UU Nomor 7 tahun 2017 yaitu sumbangan dana kampanye dari pihak lain bersifat tidak mengikat. Persyaratan ini diikuti oleh surat pernyataan tetapi tidak diikuti sanksi jika ternyata terbukti di kemudian hari ada transaksi yang diakibatkan oleh keterlibatan seseorang atau suatu kelompok atau badan usaha sebagai penyumbang kampanye pemilu. Peneliti Indonesia Corruption Watch (ICW), Almas Sjafrina, mengatakan bahwa peningkatan sumbangan dana kampanye akan meningkatkan ketergantungan peserta pemilu dengan *big donor* dan mematikan semangat donasi publik dalam kampanye. Selain itu, tingginya dana kampanye yang diberikan oleh perusahaan turut meningkatkan potensi transaksi kebijakan. Transaksinya memang tidak terjadi di hari H pembahasan kebijakan, tetapi timbal balik dari pendanaan kampanye³.

² Hasil kajian ICW ini bisa diakses di laman:

https://antikorupsi.org/sites/default/files/doc/Politik%20Uang/ICW_Executive_Summary_Monitoring%20Pilpres%202014.pdf

³ <http://rumahpemilu.org/batasan-sumbangan-dana-kampanye-dinaikkan-lebih-banyak-manfaat-atau-mudharat/>

Kelemahan regulasi dana kampanye berikutnya adalah audit yang hanya bersifat audit kepatuhan dan bukan merupakan audit investigatif yang substantif. Auditor independen dari Kantor Akuntan Publik (KAP) yang dilibatkan KPU dalam mengaudit laporan dana kampanye hanya bekerja berdasarkan prosedur yang diatur sebelumnya yaitu dari laporan yang disampaikan saja. Bisa dibaca dari seluruh laporan hasil audit dana kampanye yang sudah dipublikasikan bahwa KAP hanya menysisir lengkap atau tidaknya dokumen yang dilampirkan. Yang diperiksa hanya sebatas berkas yang diserahkan, tidak memeriksa hal-hal yang tidak diungkap dalam laporan, dan tidak memberikan penentuan legal tidaknya laporan yang diserahkan.

Hasil audit adalah berupa opini apakah peserta pemilu patuh atau tidak patuh dalam melaporkan aktivitas keuangannya selama kampanye. Apakah administrasinya dilaporkan tepat waktu dan sesuai format, pemasukan dana kampanye sesuai aturan atau tidak, serta apakah pengeluarannya dicatat dengan dilengkapi bukti pengeluaran. Sedangkan audit terhadap kewajaran laporan tidak dilakukan seperti apakah laporan penerimaan dan pengeluaran tersebut benar adanya atau dimanipulasi agar terlihat wajar, identitas penyumbangnya adalah donatur asli dan bukan ‘dipinjam’ untuk memecah jumlah sumbangan agar tidak melanggar aturan, atau apakah pengeluaran dana kampanye yang dilakukan benar adanya dan bukan untuk melakukan jual beli suara yang dikenal dengan istilah ‘*money politics*’.

Hal ini sudah diingatkan oleh Institut Akuntan Publik Indonesia (IAPI), asosiasi profesi yang mewadahi akuntan publik di Indonesia menyebutkan setidaknya ada enam titik rawan dalam pelaporan dan audit dana kampanye di Indonesia (Fariz dalam Sukmajati (ed) 2018, 34-35), diantaranya:

1. Partai politik mencatat pemasukan dari sumber-sumber terlarang dengan menggunakan pihak-pihak tertentu sebagai penyumbang fiktif untuk menyamarkan dana dari sumber ilegal;
2. Partai politik tidak mencatat pemasukan dari sumber-sumber terlarang dan tidak memasukan ke dalam rekening khusus dana kampanye sehingga tidak terlihat adanya penerimaan dari sumber-sumber terlarang. Dana terlarang langsung dikonversi menjadi kegiatan kampanye (tidak melalui rekening dana kampanye);
3. Partai politik mencatat penerimaan tidak dalam jumlah sebenarnya (misal, sumbangan berbentuk jasa/barang yang melewati batasan sumbangan, hanya dicatat sejumlah nilai yang diperbolehkan UU);
4. Partai politik memasukkan dana terlarang ke dalam rekening partai politik dan selanjutnya dimasukan ke dalam rekenening khusus dana kampanye. Ini diperparah dengan tidak adanya batasan jumlah sumbangan dari partai politik;
5. Pelaksanaan audit rentan dilakukan oleh pihak-pihak yang tidak mempunyai kewenangan, yaitu dilakukan oleh pihak lain atau disubkontrakkan dari akuntan publik yang bersangkutan dengan pihak lain yang tidak berwenang untuk melakukan audit. Hasilnya akan menjadi hasil audit yang tidak berkualitas;
6. Tender untuk audit dana kampanye kemungkinan rawan tindak pidana korupsi (gratifikasi, suap dan sebagainya). Ini juga menjadi bahasan dalam *Focus Group Discussion* (FGD) evaluasi tahapan dana kampanye oleh KPU Provinsi Sumatera Barat dimana nilai kontrak kerjasama KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota dengan KAP cukup fantastis bahkan melebihi anggaran kegiatan-kegiatan lain pada tahapan pemilu. Hal tersebut memberi peluang

pelanggaran proses pemngadaan barang dan jasa dalam penunjukan rekanan KAP.

Dari catatan IAPI tersebut, auditor pelaporan dana kampanye sejatinya bisa melakukan pekerjaan audit yang lebih menyeluruh jika diberi kewenangan. Kewenangan tersebut yang tidak diberikan oleh KPU sebagai rekanan yang menggunakan jasa. Tentu saja KPU sebagai penyelenggara teknis bisa berkilah karena UU tidak memberi amanah seluas itu. Maka ujung tudingan jari akan kembali ke pembuat UU.

Regulasi dana kampanye Pemilu Serentak 2019 juga lemah dalam persoalan sanksi. Sanksi yang diberikan atas laporan dana kampanye ini sama sekali tidak berkaitan dengan hasil audit. Sanksi yang dimuat dalam UU adalah sanksi administrasi yang diterima oleh peserta pemilu jika tidak menyampaikan laporan dana kampanye, yaitu dibatalkan menjadi peserta pemilu dan jika terpilih tidak ditetapkan sebagai calon terpilih (pasal 338). Sanksi pidana diberikan kepada pemberi sumbangan dana kampanye yang melebihi dari batasan yang telah ditetapkan. Namun tidak disinggung sama sekali sanksi pidana bagi peserta pemilu yang menerima sumbangan dana kampanye yang melebihi batasan sesuai dengan yang telah diatur (Pasal 525). Sanksi pidana yang menysasar peserta pemilu adalah ketika peserta pemilu menggunakan dana kampanye yang melebihi batas. Namun sanksi ini sangat mungkin untuk diakali. Sanksi-sanksi ini memberi peluang peserta pemilu membuat laporan dana kampanye secara serampangan, tidak valid atau cukup sekedarnya saja, yang jika diserahkan tepat waktu sesuai tahapan tidak akan mendapat sanksi apa-apa. Saat peserta pemilu menerima sumbangan yang melebihi batas pun, maka mendiarkannya atau tidak mencantumkannya dalam laporan akan menjadi pilihan sikap peserta pemilu. Jika sudah demikian, maka tujuan pengaturan dana kampanye akan memberi kontribusi bagi perwujudan pemilu berintegritas akan

menjadi cita-cita utopis belaka. Maka tidaklah berlebihan rasanya jika disebutkan bahwa audit yang dilakukan oleh KAP hanyalah formalitas administrasi semata.

Isu berikutnya dari lemahnya regulasi dana kampanye adalah minimnya ruang pengawasan yang diberikan UU kepada Bawaslu untuk mengawal transparansi dan akuntabilitas pelaporan dana kampanye. Dalam catatan Bawaslu, dari potret pemantauan ICW dan Jaringan Pendidikan Pemilih untuk Rakyat (JPPR) pada Pemilu 2014, pengelolaan dana kampanye peserta pemilu justru menunjukkan tren pelanggaran. Selain itu, peserta pemilu dalam melaporkan dana kampanyenya hanya sekedar memenuhi syarat formalitas, serta masih jauh dari substansi transparansi dan akuntabilitas. Peserta pemilu tidak memiliki persiapan yang matang dalam menyusun dan menyampaikan laporan dana kampanye secara lengkap dan transparan (Afifuddin dalam Sukmajati (ed) 2018, 279). Kondisi tersebut justru menjadi alasan kuat mengapa Bawaslu harus diberi kewenangan lebih selain mengawasi jadwal penyerahan laporan dan hal-hal administrasi teknis lainnya.

Fungsi Bawaslu dalam pengawasan dana kampanye dan pelaporannya harus diperkuat dengan fungsi investigatif, jika KAP hanya diberi kewenangan audit kepatuhan, maka kewenangan pemeriksaan substantif bisa dilakukan oleh Bawaslu ketimbang hanya pasif menunggu aduan publik. Minimnya ruang pengawasan yang diberikan undang-undang pada pengaturan dana kampanye ini diungkapkan Muhammad, Ketua Bawaslu RI Periode 2012-2017 pada rapat evaluasi pilkada. Hasil temuan Bawaslu menyebutkan ada temuan sumbangan yang tidak jelas dan tidak wajar. Misalnya, ada sumbangan dana kampanye dari orang pribadi sejumlah Rp.500 juta dan penyumbang tersebut berprofesi sebagai tukang tambal ban sepeda. Terhadap ketidaklogisan ini pengawas pemilu tidak bisa menindaknya karena kewenangan terhadap pengawasan

dana kampanye ini hanya sebatas laporan yang disampaikan ke KPU saja. Jika terdapat ketidakwajaran, pengawas tidak bisa menindak atau memberi sanksi. Sanksi pun hanya bisa diberikan kepada calon terpilih⁴. Kendati hasil evaluasi ini merupakan hasil evaluasi dana kampanye pilkada, namun fakta yang terjadi pada pemilu legislatif dan Pemilu Serentak 2019 tidak akan jauh berbeda.

Sistem pembiayaan keuangan politik baik partai politik maupun kandidat seperti apa pun dan pembatasan pada sumber keuangan mereka hanya akan efektif dengan mekanisme kontrol dan sanksi yang kuat untuk pelanggaran-pelanggaran yang mungkin terjadi (Biezen 2003, 34-35). Pendapat akademisi University of Birmingham ini belum bisa diaplikasikan dengan serius di Indonesia. Penulis menilai pembuat aturan dalam hal ini legislator masih setengah hati dalam mengatur dana kampanye. Faktor politis berperan sangat besar. Situasi ini dipersulit oleh fakta bahwa, di dalam masyarakat demokratis, regulasi yang dibuat untuk mengatur perilaku politisi justru dibuat oleh politisi itu sendiri. Oleh sebab itu, kesadaran para politisi dan pemangku kepentingan yang lain untuk memoderasi penggunaan uang dalam proses politik sangat esensial dalam perbaikan peraturan keuangan politik jangka panjang.

Di sisi lain, sistem penegakan yang ideal tidak hanya terdiri dari sebuah badan kontrol, tetapi juga mencakup semua komponen yang ada di dalam sebuah sistem hukum yang menyeluruh seperti investigasi, penuntutan, pengadilan, dan sanksi. Sistem seperti ini bergantung pada kerjasama antara berbagai pemangku kepentingan dan juga bertumpu pada mekanisme pengawasan yang dilakukan oleh lembaga keuangan, auditor, institusi bank, organisasi pengawas anti korupsi, dan media (Ohman 2013, 33).

⁴ Risalah Rapat Dengar Pendapat Komisi II DPR dengan KPU, Bawaslu dan DKPP pada 16 Februari 2016.

Kelemahan terakhir regulasi dana kampanye adalah ketidaksinkronan aturan dana kampanye. Untuk pertama kalinya dalam sejarah pemilu legislatif dan presiden di Indonesia, hal ini telah didahului implementasinya pada Pilkada Serentak, kampanye yang dilakukan oleh peserta pemilu dibiayai juga oleh anggaran publik yaitu melalui Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara (APBN). Pembiayaan oleh negara atau juga dikenal dengan istilah *public funding* ini dilandasi oleh alasan bahwa partai politik adalah entitas publik yang harusnya berfungsi tidak hanya pada masa kampanye saja tetapi juga di luar periode tersebut. Karena itu partai politik dan kandidat harus dibiayai negara dalam menjalankan fungsinya (Biezen 2004, 701-722). Ketidaksinkronan yang dimaksud di sini adalah dengan adanya fasilitasi negara terhadap pendanaan kampanye, harusnya pembiayaan kampanye menjadi berkurang. Namun sayang, pada Pemilu Serentak 2019 UU justru mengatur batasan sumbangan dana kampanye lebih besar dibanding pemilu-pemilu sebelumnya. Dimana penyumbang perorangan maksimal boleh menyumbang sebanyak Rp.2,5 miliar, kelompok dan badan usaha sebanyak maksimal Rp.25 miliar untuk dana kampanye partai politik dan pasangan calon presiden dan wakil presiden, serta sebanyak maksimal Rp.750 juta untuk penyumbang perorangan dan sebesar maksimal Rp.1,5 miliar untuk penyumbang kelompok dan badan usaha bagi dana kampanye calon anggota DPD.

Tujuan baik kebijakan *public funding* ini yaitu mereduksi bengkaknya dana kampanye belum bisa dicapai karena regulasi dana kampanye belum konsisten satu sama lain. Besarnya dana kampanye akan merusak prinsip kesetaraan (*equality*) dan keadilan (*fairness*) dalam demokrasi, karena akan menyuburkan anggapan bahwa hanya mereka yang memiliki uang banyak yang bisa menjadi kontestan dalam pemilu. Ini akan mempersempit tersedianya calon pemimpin berkualitas yang

akan dipilih dan tentu akan berujung pada kualitas pemerintahan. Dampak positif pembiayaan kampanye oleh negara salah satunya adalah meningkatkan pluralisme dan keragaman pilihan kandidat bagi para pemilih. *Public funding* memberi jaminan bahwa semua kandidat akan mempunyai sumber daya yang kurang lebih setara sehingga arena kompetisi akan lebih seimbang (Falguera 2014, 27-28). Namun pada Pemilu Serentak 2019 kesenjangan jumlah dana kampanye partai politik besar dan partai politik kecil sangat terlihat, begitu juga dana kampanye calon legislatif kaya dengan calon dengan modal kampanye terbatas. Misalnya perbandingan LPPDK Partai Gerindra pada Pemilu Serentak 2019 lalu sebesar Rp.122,79 miliar dengan LPPDK PKPI yang hanya sebesar Rp.1,24 miliar tidak bisa dijembatani oleh pembiayaan oleh negara terhadap aktivitas kampanye pemilu.

Konsep ideal *public funding* seperti yang dirumuskan oleh IDEA Internasional bahwa pemberian dana negara untuk pendanaan kampanye yang jika dilakukan dengan benar akan memberi dampak positif yang signifikan pada proses politik (IDEA International 2004, 74) menjadi terbantahkan dan tidak bisa dicapai dalam pengimplementasinya di Indonesia. Hal ini disebabkan oleh kompleksitas kondisi dan pengaturan internal partai politik. Peserta pemilu sendiri belum beritikad baik terhadap penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam aktivitas penerimaan dan pengeluaran dana kampanyenya. Hal ini menjadi salah satu alasan mengapa pengaturan dana kampanye masih jauh dari ideal, namun topik ini berada di luar lingkup artikel ini. Hanya saja hal ini diperparah dengan minimnya peran pengawasan yang dilibatkan dalam pengaturan dana kampanye tersebut. Sanksi yang tidak tegas juga memiliki kontribusi terhadap buruknya pengaturan dana kampanye pilkada dan pemilu hari ini.

Kesimpulan

Perjalanan pengaturan dana kampanye dalam kontribusinya mewujudkan pemilu yang berkualitas dan berintegritas selama dua dekade ini masih berkuat dengan persoalan yang sama yaitu kelemahan regulasi dalam menyikapi krusialnya pengaturan dana kampanye ini. Kelemahan tersebut meliputi transparansi laporan hanya bersifat formalitas saja. Laporan dana kampanye yang diumumkan di laman resmi KPU tidak memungkinkan masyarakat untuk mengetahui lebih detail tentang penerimaan dan pengeluaran dana kampanye. Kelemahan berikutnya adalah tidak diaturnya dalam regulasi dana kampanye pemeriksaan kembali identitas penyumbang dan pengejawantahan sifat sumbangan yang tidak mengikat dari penyumbang dana kampanye.

Ketidaktegasan regulasi juga terlihat dari audit dana kampanye yang hanya bersifat formalitas administratif saja. Kondisi ini semakin diperparah dengan sanksi yang seperti dibuat setengah hati bagi pelanggar aturan. Berikutnya, yang harus diperbaiki ke depan adalah fungsi kontrol dan ruang yang lebih luas bagi Bawaslu dalam proses tahapan pelaporan dana kampanye. Terakhir, tumpang tindihnya regulasi juga berkontribusi pada stagnansi pengaturan dana kampanye di Indonesia.

REFERENSI

Buku

Falguera, Elin. 2014. *Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Party Finance*. Stockholm: IDEA International.

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

Ohman, Magnus (ed). 2013. *Pedoman Pengawasan Keuangan Politik*. Washington: International Foundation for Electoral System (IFES).

Sukmajati, Mada dan Adytia Perdana (ed). 2018. *Pembiayaan Pemilu di Indonesia*. Jakarta: Bawaslu Republik Indonesia.

Surbakti, Ramlan dan Didik Supriyanto. *Pengendalian Keuangan Partai Politik, Serial Demokrasi Elektoral Edisi 10*. Jakarta: Kemitraan.

Tesis, Jurnal dan Laporan Riset

Djani, Luky, dkk. 2013. Penggunaan Dana Publik untuk Kampanye. Laporan Riset Institute Strategic Initiatives (ISI).

Duschinsky, Michael Pinto. 2002. Financing Politics: A Global View. *Journal of Democracy*. Volume 13, Number 4 October. Hlm. 69-86.

Husodo, Adnan Topan. 2012. Pengaturan Dana Kampanye dan Implikasinya terhadap Praktek korupsi Pemilu. *Jurnal Pemilu*

dan Demokrasi, Yayasan Perludem, Volume 3, Edisi Mei. Hlm. 27-54.

Indonesia Corruption Watch. 2014. Executive Summary Hasil Kajian Monitoring Dana Kampanye Pilpres 2014

KPU Provinsi Sumatera Barat. 2019. Laporan Kegiatan Evaluasi Tahapan Pelaporan Dana Kampanye pada Pemilu Serentak tahun 2019.

Perludem, Yayasan. 2016 Evaluasi Pilkada Serentak 2015. *Jurnal Pemilu dan Demokrasi*. No. 8 Edisi April 2016. Hlm. iv.

Supriyanto, Didik dan Lia Wulandari. Pembatasan Dana Kampanye: Gagasan untuk Pengaturan Pemilu LEgislatif dalam Dana Kampanye: Pengaturan Tanpa Makna. *Jurnal Pemilu dan Demokrasi Perludem*. No. 3 Edisi Mei 2012.

Van Biezen, Ingrid. 2003. Financing Political Parties and Election Campaigns – Guidelines, dalam *Integrated Project “Making Democratic Institutions Work”*. Strasbourg, France: Council of Europe Publishing.

----- 2004. Political Parties as Public Utilities. *Party Politics*, Volume 10, No. 6. Hlm. 701-722.

FORM PENDAFTARAN
CALL PAPER EVALUASI PEMILU SERENTAK 2019
KOMISI PEMILIHAN UMUM REPUBLIK INDONESIA

Nama Lengkap : ADE ALIFYA
Tempat Tanggal Lahir : Payakumbuh, 9 Agustus 1984
Alamat : Jln. Anas Karim No. 185 Kampung Manggis
Padang Panjang
Institusi : KPU Kota Padang Panjang – Sumatera Barat
Pendidikan : Pascasarjana Program Konsentrasi Tata Kelola
Pemilu Universitas Andalas Padang
Email : adealifya@yahoo.com
Nomor kontak/hp : 081219401900