

7

SISTEM PELAPORAN DANA KAMPANYE BERBASIS PRINSIP TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS (Studi Kasus Laporan Dana Kampanye Pasangan Calon Pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Blora Tahun 2015)

Oleh: Galuh Cahya Nusantara
Universitas Gadjah Mada,
Yogyakarta KPU Kabupaten Blora

Editor: Nur Hidayat Sardini – Universitas Diponegoro, Semarang

LATAR BELAKANG

Pembiayaan politik dalam posisinya berada dalam persimpangan diantara beberapa aspek penting dalam politik seperti pemilu yang bebas dan adil, demokrasi, efektifitas tata kelola pemerintahan (*effective governance*) dan korupsi (Ohman & Zainulbhai, 2011). Mengingat pentingnya posisi pembiayaan politik dalam mempengaruhi demokrasi dan beberapa aspek lainnya, maka penulis mencoba untuk melihat pelaksanaannya dalam pilkada di Indonesia. Penulis dalam tulisan ini lebih memfokuskan pada cabang dari pembiayaan politik yaitu pembiayaan kampanye khususnya dari sisi pengungkapan laporan dana kampanye atau sering disebut *campaign finance disclosure*. Pelaksanaan prinsip transparansi dan akuntabilitas dari pengungkapan laporan menjadi prinsip yang penulis lihat dalam penelitian ini.

Pengungkapan laporan atau pelaporan dana kampanye merupakan hal penting dalam pemilihan baik di tingkat pusat maupun daerah. Menurut Gilbert, pelaporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye ini dapat mendukung tegaknya peraturan dana kampanye, mengontrol korupsi dan menginformasi pemilih (Gilbert, 2012). Pelaporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye yang dilakukan secara terbuka membuat publik maupun aparat pengawas dan auditor dapat melihat kepatuhan pengelola dana kampanye terhadap peraturan dana kampanye yang ada. Melalui ditegakkannya peraturan dana kampanye, maka tindak korupsi dalam dana kampanye seperti penyalahgunaan dana kampanye untuk politik uang, memperkaya diri sendiri, maupun tindakan memberi janji pemberian “akses khusus” bagi penyumbang ketika kandidat terpilih dapat diminimalisir.

Pelaporan dana kampanye juga dapat memberikan informasi berharga bagi pemilih. Dengan diketahuinya daftar penyumbang, maka

pemilih dapat melihat siapa yang berada dibelakang kandidat, sehingga dapat menilai arah kebijakan dari kandidat ketika berkuasa. Sebagai contoh ketika penyumbang teridentifikasi berasal dari korporasi industri tertentu, dapat diyakini kebijakan kandidat akan mengakomodir atau mempermudah pendirian industri tersebut. Berdasarkan laporan dana kampanye tersebut, publik dapat menyikapinya dengan memberikan dukungan kepada kandidat jika berpendapat pendirian industri akan membuka lapangan pekerjaan atau menentang kandidat karena menilai pendirian industri berpotensi merusak lingkungan.

Hubungan simbiosis mutualisme antara pemberi dan penerima dana kampanye memang tak dapat dihindari. Satu sisi, kandidat memerlukan sumber daya untuk melakukan kampanye dan disisi lain, penyumbang memiliki sumber daya dan kepentingan yang ingin dicapai. Hubungan ini memang tidak terelakkan dan membentuk sistem politik yang ada. Peraturan dana kampanye diperlukan agar hubungan yang ada tidak mengarah pada tindakan menguntungkan segelintir pihak saja dan mengorbankan tujuan utama demokrasi yaitu untuk menciptakan kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya.

Dalam praktek, khususnya pada perhelatan Pilkada Serentak Tahun 2015, manfaat dari pengungkapan laporan dana kampanye belum sepenuhnya dapat dirasakan. Desain pelaporan dana kampanye yang ada belum memberikan adanya ruang yang memadai bagi terlaksananya transparansi dan akuntabilitas dalam pelaporan dana kampanye. Untuk memahami mengapa hal tersebut dapat terjadi, terlebih dahulu penulis akan menjelaskan secara singkat desain pelaporan dana kampanye yang diterapkan selama ini.

Dalam pelaksanaannya, terdapat tiga tahapan pelaporan dana kampanye dalam Pilkada Serentak 2015 yaitu pertama. Laporan Awal Dana Kampanye (LADK) mencakup penerimaan dan belanja kampanye sebelum pembukaan Rekening Khusus Dana Kampanye atau berisi informasi perolehan rekening saldo awal hingga ditetapkannya pasangan calon. Tahapan kedua, Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK) yaitu laporan penerimaan sejak Laporan Awal Dana Kampanye (LADK) diserahkan hingga pertengahan masa kampanye atau hari ke 51 kampanye (keseluruhan masa kampanye adalah 101 hari). Tahapan ketiga, Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK) mencakup seluruh penerimaan dan belanja dana kampanye. Rincian format formulir dari ketiga laporan dana kampanye untuk Pilkada Serentak 2015 tersebut dapat dilihat pada lampiran I hingga III dari Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2015.

Pasangan calon menyerahkan laporan-laporan tersebut pada akhir masing-masing periode pelaporan kepada penyelenggara yaitu KPU Provinsi / Kabupaten / Kota. Untuk LADK dan LPSDK yang diterima, penyelenggara kemudian mengumumkan laporan tersebut paling lambat pada keesokan harinya. Perlakuan berbeda diterapkan pada LPPDK dimana laporan dari tahapan ketiga tersebut setelah diterima penyelenggara, diaudit terlebih

dahulu oleh auditor akuntan publik dari kantor akuntan publik (KAP) sebelum diumumkan ke publik. Audit terhadap LPPDK dilakukan selama 16 hari dan hasilnya diserahkan kembali kepada penyelenggara untuk diumumkan pada papan pengumuman dan/atau laman/*website* resmi penyelenggara. Dalam LPPDK, pasangan calon juga wajib melampirkan laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye dari pihak lain yang terafiliasi dengan pasangan calon seperti perorangan, kelompok masyarakat, organisasi kemasyarakatan, dan perusahaan swasta. Laporan dari pihak lain ini juga diaudit oleh auditor akuntan publik.

Permasalahan kedua, pengumuman laporan dana kampanye hanya dilakukan pada akhir periode atau setelah pemilu berakhir. Hal ini membuat informasi terkait daftar penyumbang dan aktivitas penggunaan dana kampanye tidak memberikan nilai informasi yang berharga bagi pemilih karena baru disampaikan setelah pemilu berakhir. Sebagai gambaran, periode pertama (LADK) dan kedua (LPSDK) hanya menjangkau periode sebelum ditetapkannya pasangan calon hingga pertengahan masa kampanye atau hanya sampai dengan 51 hari dari 101 hari masa kampanye. Untuk periode ketiga (LPPDK), baru diumumkan jauh setelah pemilu berakhir yaitu setelah selesai dilakukan audit oleh auditor dari kantor akuntan publik.

Permasalahan ketiga, belum tersedianya data laporan dana kampanye yang *searchable* dalam artian yang sudah memudahkan pencarian data penerimaan dan pengeluaran dana kampanye baik secara online maupun offline. Selama ini, penyelenggara hanya menyediakan data hasil pindai/*scan* dokumen laporan dana kampanye berformat pdf sehingga pencarian data meskipun tetap dapat dilakukan, akan memerlukan waktu yang relatif lebih lama. Dalam penyusunan laporan dana kampanye, hingga saat ini KPU belum menyediakan aplikasi khusus terkait pelaporan dana kampanye sehingga pengerjaan laporan masih dilakukan secara konvensional melalui aplikasi Microsoft Office seperti Word dan Excel.

Permasalahan lain dalam pelaporan dana kampanye adalah masih dicampurnya berbagai jenis transaksi kedalam satu formulir. Hal ini beralasan mengingat belum adanya aplikasi khusus yang dapat menghitung akumulasi sumbangan dan pengeluaran. Secara manual, tentu akan kesulitan menghitung akumulasi sumbangan dari satu identitas jika sumbangan yang diberikan bervariasi, yaitu berupa uang, barang dan jasa. Hal ini menyebabkan formulir yang ada sekarang ini masih menyatukan jenis transaksi penerimaan dan pengeluaran seperti uang, barang dan jasa kedalam satu formulir. Adanya pemisahan yang jelas dari berbagai jenis transaksi sebenarnya akan lebih memudahkan publik untuk melihat bagaimana pasangan calon membiayai kampanyenya. Informasi yang mudah dipahami oleh pemilih dapat semakin meningkatkan derajat transparansi dari laporan dana kampanye.

Permasalahan berikutnya adalah permasalahan akurasi atau reliabilitas data dalam laporan dana kampanye yang masih rendah. Hal ini

sesuai dengan hasil kajian pilkada serentak 2015 yang telah dilakukan KPK. Kedepannya sangat diperlukan adanya pembenahan desain tata kelola dana kampanye untuk meningkatkan akurasi sebagai elemen dari transparansi dalam laporan dana kampanye pasangan calon.

Hasil kajian KPK setidaknya dapat memberi gambaran terkait pelaksanaan laporan dana kampanye pasangan pasangan calon dalam pilkada serentak 2015. KPK melakukan kajian dengan metode telesurvei terhadap 140 calon kepala daerah dan 146 calon wakil kepala daerah yang kalah dalam pilkada serentak 2015. Hasil kajian menunjukkan pada aspek pelaporan, pertama, pengeluaran aktual Pilkada lebih besar dari harta kekayaan pada LHKPN, LPPDK, dan LPSDK. Sebanyak 51,4% responden mengeluarkan dana Pilkada melebihi kemampuan harta kas (uang tunai, tabungan, dan deposito) yang dimiliki. Selain itu, 16,1% mengeluarkan dana kampanye melebihi total harta yang mereka cantumkan dalam LHKPN.

Kedua, tingkat kepatuhan pelaporan rendah dan isi laporan dimungkinkan tidak jujur dan tidak sesuai dengan kondisi sebenarnya. Berdasarkan hasil pengolahan data mengenai LPSDK, disimpulkan bahwa pasangan calon tidak patuh melaporkan LPSDK, ketaatan sangat rendah sehingga data LPSDK tidak dapat diyakini kebenarannya. Dan ketiga, sebagian besar penegakan peraturan mengenai Pilkada, terutama terkait pendanaan (Undang-undang maupun Peraturan KPU) dalam hal kepatuhan, akurasi maupun penegakan sanksi juga tidak efektif.

Masih rendahnya transparansi dan akuntabilitas menyebabkan berbagai permasalahan terutama terkait adanya konflik kepentingan setelah pasangan calon terpilih dan menduduki jabatan. Perlu kiranya ada suatu perbaikan pada desain sistem pelaporan dana kampanye yang ada selama ini agar dapat lebih mendorong terwujudnya transparansi dan akuntabilitas laporan dana kampanye pasangan calon.

Bertolak dari uraian latar belakang masalah diatas, maka penelitian ini bermaksud untuk mengetahui suatu persoalan (1) Bagaimana arti penting dari pengungkapan laporan dana kampanye untuk pemilu dan demokrasi?; (2) Apa kelebihan dan kekurangan desain sistem pelaporan dana kampanye dilihat dari prinsip transparansi dan akuntabilitas?; dan (3) Bagaimana desain untuk menyempurnakan pelaporan dana kampanye agar lebih sesuai dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas?

KERANGKA TEORI

Pada penelitian ini, penulis mencoba untuk melihat beberapa konsep best practice dalam laporan dana kampanye yang dapat dilihat sebagai turunan dari prinsip transparansi. Sistem pelaporan dana kampanye sangat penting untuk menciptakan laporan dana kampanye yang lebih transparan. Untuk memahami sistem pelaporan dana kampanye yang lebih transparan, penulis meminjam konsep dari *The National Institute on Money in State Politics (Institute)*. Konsep *best practice* dalam pengungkapan/*disclosure* dana kampanye dari Institute terbagi dalam tiga aspek yaitu kelengkapan

(*completeness*), ketepatan waktu (*timeliness*), dan aksesibilitas data (*accessibility of the data*) (Burgam, 2016).

Data hanya berguna ketika orang memiliki sarana untuk mengakses dan menggunakannya. Aksesibilitas data tergantung dari seberapa mudah penyelenggara membuat proses penemuan atau perolehan data laporan dana kampanye kandidat. *Best practice* terkait aksesibilitas data yaitu penyampaian laporan secara digital. Jika ada data dalam bentuk kertas, kandidat harus tetap menginputnya ke dalam database digital. Pelaporan digital secara signifikan meningkatkan transparansi pelaporan dana kampanye. Analisa data lebih mudah dilakukan ketika laporan data berformat digital. Dalam sistem pelaporan yang belum mengenal pelaporan secara digital, tugas penyusunan dan pengetikan laporan (*paper reports*) dapat memakan banyak waktu dan berbiaya tinggi. Idealnya, penyelenggara dapat mensyaratkan adanya penyampaian laporan dana kampanye dalam format digital.

Akurasi data digunakan oleh beberapa peneliti dalam menentukan tingkat atau derajat transparansi dari khususnya pada praktek tata kelola pemerintahan. Dardias mengungkapkan bahwa dalam menentukan derajat transparansi, ada dua dimensi yang dilihat yaitu aksesibilitas dan akurasi data. Menurut Dardias, terdapat 4 derajat dari transparansi yaitu tertutup, manipulatif, isolatif, dan transparan. Berikut adalah derajat transparansi yang dibentuk dari kombinasi unsur aksesibilitas dan akurasi. *Pertama, tertutup*. Merupakan derajat transparansi paling rendah. Ciri utamanya adalah aksesibilitas publik terhadap aktivitas dan dokumen-dokumen pemerintah sangat rendah dan akurasi informasi yang disampaikan oleh pemerintah sangat diragukan. Pemerintahan dijalankan secara tertutup. *Kedua, manipulatif*. Pada derajat ini publik memiliki aksesibilitas tinggi terhadap aktivitas pemerintahan, tetapi akurasi informasi yang disampaikan diragukan validitasnya. Boleh jadi informasi yang disampaikan adalah ditambah, dikurangi atau dimanipulasi sedemikian rupa. *Ketiga, isolatif*. Berkebalikan dengan derajat manipulatif. Pada derajat ini aksesibilitas publik terhadap aktivitas dan dokumen pemerintah adalah rendah tetapi informasi yang dimiliki oleh pemerintah sesungguhnya sangat akurat. Atas nama rahasia negara derajat ini biasanya terjadi. *Keempat, transparan*. Adalah derajat paling tinggi dari transparansi. Derajat ini merupakan hakekat dari transparansi itu sendiri. Pada derajat ini aksesibilitas publik dan akurasi informasi dari aktivitas dan dokumen-dokumen pemerintahan sangat tinggi. Merupakan kondisi ideal dari transparansi yang hendak dituju dari penyelenggaraan pemerintahan (Dardias, 2009).

Laporan dana kampanye yang dipublikasikan secara transparan seharusnya juga dapat memenuhi prinsip akuntabilitas. Akuntabilitas merupakan prinsip vital dalam proses pemilihan. Prinsip akuntabilitas memastikan tanggungjawab partai politik dan calon bahwa dalam

mendapatkan dan membelanjakan dana kampanye itu berlangsung rasional, sesuai etika, dan tidak melanggar peraturan (Supriyanto & Wulandari, 2013). Konsep kunci dari akuntabilitas menurut Linberg terdiri atas (1) Agen atau institusi yang diberikan tanggung jawab (disebut *Agent*); (2) Area, tanggung jawab yang dimiliki, atau domain yang dipertanggungjawabkan (*Domain*); (3) Agen atau institusi dimana Agen memberikan pertanggungjawaban (disebut *Principal*); (4) Hak dari prinsipal untuk mengharuskan/memaksa agen menginformasikan dan menjelaskan/menjustifikasi keputusannya terkait domain yang dimiliki; dan (4) Hak dari prinsipal untuk memberikan sanksi pada pihak agen jika agen gagal untuk menginformasikan dan atau menjelaskan/menjustifikasi keputusan yang diambil berdasarkan domain yang dimiliki (Lindberg, 2009).

Dalam pilkada, yang menjadi agen adalah pasangan calon. Pasangan calon bersama tim kampanyenya memiliki domain yaitu menerima dan mengeluarkan dana kampanye sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan yang dapat diidentifikasi sebagai prinsipal adalah penyelenggara pilkada yaitu Komisi Pemilihan Umum bersama dengan Panitia Pengawas (Panwas) Pilkada. Penyelenggara memberikan kewenangan kepada tim kampanye pasangan calon untuk dapat menerima dan mengeluarkan dana kampanye yang diterima dari publik.

Pasangan calon mempertanggungjawabkan dana kampanye yang dikelolanya kepada penyelenggara. KPU melalui kantor akuntan publik mengaudit laporan dana kampanye. Hasil audit tersebut dijadikan dasar bagi KPU untuk dapat memberikan sanksi ketika pasangan calon (agen) tidak dapat menyampaikan dan atau menjustifikasi laporan dana kampanye yang disampaikan. Demikian pula ketika masa kampanye berlangsung, Panwas memiliki kewenangan untuk menindak pasangan calon yang tidak mematuhi peraturan dana kampanye.

Akuntabilitas eksternal terdiri dari akuntabilitas kepada pemerintah dan publik. Akuntabilitas kepada pemerintah ditandai dengan disampainya laporan transaksi pembiayaan politik oleh partai politik, pasangan calon, penyumbang, dan penyedia barang/jasa kepada pemerintah. Akuntabilitas kepada publik dilakukan dengan menyampaikan seluruh informasi pembiayaan kampanye kepada publik. Akuntabilitas internal dan eksternal ini diperlukan untuk meminimalisir korupsi yang terkait dengan pembiayaan politik seperti yang terjadi pada saat kampanye seperti *vote buying* dan pencucian uang, maupun sesudah menduduki jabatan seperti pemberian akses bagi penyumbang besar dalam proyek atau kebijakan pemerintah yang menyebabkan inefisiensi dan inefektifitas pemerintahan.

Masih menurut Ocampo (2015), dimensi akuntabilitas berhubungan dengan modalitas dari akuntabilitas yaitu (1) akuntabilitas vertikal, dimana yang paling penting adalah pemilihan (*elections*), ketika para *principal* (pemilih) memberikan mandat kepada agen (pemerintahan); (2) akuntabilitas horizontal, dimana terkait erat dengan penegakan hukum,

dan oleh karena itu dilakukan melalui mekanisme kelembagaan; (3) akuntabilitas sosial, dimana mengacu pada kontrol yang dilakukan oleh beberapa organisasi masyarakat sipil dan media independen kepada pejabat sektor publik. Efektivitas bentuk akuntabilitas ini bergantung pada kapasitasnya untuk mempengaruhi modalitas lainnya seperti dengan memprakarsai perdebatan publik yang dapat mendorong tindakan institusi dari akuntabilitas horizontal. Penelitian ini lebih memfokuskan pada akuntabilitas horizontal, dimana pasangan calon bertanggung jawab mengelola dana kampanye sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku kepada lembaga Panwas dan KPU (KPU menyerahkan fungsi audit kepada lembaga audit).

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah kualitatif dengan metode yang digunakan dalam penelitian adalah studi kasus. Studi kasus dibutuhkan untuk memahami pelaksanaan desain pelaporan dana kampanye yang ada untuk kemudian dilihat kesesuaian pelaksanaannya dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Kasus yang digunakan adalah pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati Blora 2015 dengan pertimbangan bahwa dalam pemilihan tersebut laporan dana kampanye yang disampaikan pasangan calon masih belum dilaksanakan secara transparan dan akuntabel dalam artian belum mencerminkan penerimaan dan pengeluaran dana yang sesungguhnya.

Unit analisis penelitian ini adalah stakeholder atau pihak yang terkait dalam pengelolaan dana kampanye pilbup Blora yaitu komisioner dibantu staf sekretariat KPU Kabupaten Blora, penanggung jawab/bendahara tim kampanye, pasangan calon, Panwas Kabupaten Blora, dan Ormas pemerhati pemilihan khususnya tingkat lokal. Sedangkan teknik yang digunakan untuk pengambilan data dalam penelitian ini adalah wawancara kepada Anggota KPU Kabupaten Blora yang membidangi laporan dana kampanye, anggota Panwas Kabupaten Blora, Pejabat Sekretariat KPU Kabupaten Blora yang membidangi laporan dana kampanye, pasangan calon dalam Pilbup Blora 2015, penanggungjawab tim kampanye pasangan calon yang bersaing dalam Pilbup Blora 2015, dan lembaga swadaya masyarakat atau organisasi kemasyarakatan pemerhati pemilihan di Blora.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Plus dan Minus Desain Pembiayaan Kampanye Pilkada

Dari hasil penelitian penulis, pelaksanaan pelaporan dana kampanye pada Pilbup Blora 2015 dapat dikatakan masih belum sepenuhnya memenuhi prinsip transparansi dan akuntabilitas. Dari hasil wawancara dan data yang penulis dapatkan diantaranya dari laporan dana kampanye yang disampaikan pasangan calon, dapat dikatakan bahwa tidak semua penerimaan dan pengeluaran dana kampanye dilaporkan. Hal

tersebut menunjukkan rendahnya transparansi dalam pelaporan dana kampanye pilkada.

Demikian pula masih maraknya *vote buying* dan tindakan pencucian uang untuk memperkaya diri sendiri menunjukkan rendahnya akuntabilitas dalam pengelolaan dana kampanye pasangan calon. Desain pelaporan dana kampanye yang ada terlihat masih memiliki celah dan belum memberikan insentif elektoral yang memadai kepada pasangan calon sehingga menjadikannya enggan untuk melaporkan dana kampanyenya secara transparan dan akuntabel.

Atas permasalahan yang ada, penulis mencoba melihat desain yang ada dan telah memetakan beberapa hal yang menjadi kelebihan dan kekurangannya. Kelebihan dari desain pelaporan dana kampanye saat ini merupakan beberapa hal terkait pelaporan dana kampanye yang dapat dikatakan telah sesuai dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas sehingga layak untuk dipertahankan dan diterapkan pada pilkada selanjutnya. Kelebihan tersebut yaitu:

1. Adanya kewajiban penyampaian identitas secara lengkap dari penyumbang dalam laporan dana kampanye;
2. Adanya keharusan bagi pelaksana kampanye seperti pasangan calon untuk melaporkan penerimaan dan pengeluaran dana kampanyenya di akhir periode pelaporan.
3. Sudah dilakukannya penyampaian atau pengumuman data laporan dana kampanye pada website resmi penyelenggara.
4. Sudah dilakukannya pengawasan dan audit terhadap laporan dana kampanye pasangan calon.

Sedangkan yang menjadi kekurangan dari desain pelaporan dana kampanye yang ada saat ini dan perlu diperbaiki karena kurang sesuai dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas menurut penulis yaitu:

1. Hanya pasangan calon saja yang wajib melaporkan identitas lengkap penyumbang. Masih ada aktor lain dalam pelaporan dana kampanye yang tidak tersentuh dengan aturan yang mewajibkan penyampaian identitas lengkap penyumbang. Aktor tersebut adalah partai politik, perorangan, kelompok, dan badan hukum swasta.
2. Masih belum adanya kolom akumulasi dalam format formulir laporan dana kampanye.
3. Masih disatukannya jenis transaksi seperti penerimaan sumbangan dan pengeluaran kampanye bentuk uang, barang dan jasa ke dalam satu formulir.
4. Belum tersedianya format formulir yang khusus mengakomodir transaksi hutang atau pinjaman yang dilakukan pengelola dana kampanye. Penulis juga belum melihat adanya format formulir yang khusus memuat penerimaan lain-lain seperti penerimaan dari transaksi dengan perbankan, penerimaan hasil penjualan atribut atau

pernak pernik kampanye, hasil lelang, atau pengembalian sisa pembayaran berlebih.

5. Belum adanya laporan tambahan yang mewajibkan pengelola dana kampanye melaporkan transaksi penerimaan dan pengeluaran dana kampanye ketika masa kampanye masih berlangsung.
 6. Data yang diunggah ke website didapat dari hasil pindai dari dokumen asli dan masih berformat pdf, sehingga kurang *searchable* atau mudah ditelusuri.
 7. Publik belum dapat mengakses rincian data laporan dana kampanye karena data yang disampaikan ke publik masih hanya berupa data rekap secara global saja.
 8. Belum adanya peraturan yang memberikan posisi tawar yang memadai bagi seorang bendahara tim kampanye dalam pengelolaan dana kampanye. Desain yang ada hanya menempatkan kandidat atau pasangan calon sebagai penanggungjawab laporan dana kampanye.
9. Audit hanya menyorot aktor yang melaksanakan kegiatan kampanye saja seperti pasangan calon. Audit belum menyorot aktor lain yang memberikan sumbangan dana kampanye seperti partai politik, perorangan, kelompok, dan badan hukum swasta.

Tawaran Perbaikan Desain Pembiayaan Kampanye Pilkada

Kekurangan ini menurut penulis perlu mendapat perhatian agar pelaporan dana kampanye dapat dilaksanakan secara transparan dan akuntabel dan dapat meningkatkan kualitas dari pemilu sebagai penerapan dari sistem demokrasi yang kita anut. Secara keseluruhan ada sembilan kekurangan yang dapat penulis temukan dari desain yang ada. Penulis akan menjelaskan kekurangan beserta tawaran perbaikan yang dapat penulis berikan berdasarkan lima dimensi yang ada pada prinsip transparansi dan akuntabilitas. Kekurangan pertama dari desain pelaporan dana kampanye yang ada yaitu hanya pasangan calon saja yang wajib melaporkan identitas lengkap penyumbang. Masih ada aktor lain dalam pelaporan dana kampanye yang tidak tersentuh dengan aturan yang mewajibkan penyampaian identitas lengkap penyumbang. Aktor tersebut adalah partai politik perorangan, kelompok, dan badan hukum swasta.

Tawaran perbaikan yang penulis berikan yaitu perlu adanya kewajiban dari semua aktor yang terlibat dalam dana kampanye untuk mendaftarkan entitasnya kepada KPU untuk menjadi komite politik. Baru setelah menjadi komite politik, entitas diperbolehkan menerima dan mengeluarkan dana kampanye baik untuk melakukan aktivitas kampanye mendukung pasangan calon atau memberikan sumbangan dana kepada pasangan calon. Setelah resmi menjadi komite politik, entitas wajib melaporkan penerimaan dan pengeluaran dananya kepada KPU sesuai jadwal periode pelaporan yang telah ditentukan. Dengan syarat ini, maka identitas penyumbang yang

selama ini tidak terlacak seperti daftar pemberi atau penyumbang dana untuk partai politik dan kelompok dapat dilaporkan kepada KPU, untuk kemudian diumumkan ke public melalui website atau sarana pengumuman lainnya. Dengan diketahuinya identitas penyumbang maka aturan pembatasan dana kampanye dapat ditegakkan.

Kekurangan kedua dari desain pelaporan dana kampanye yang ada adalah masih belum adanya kolom akumulasi dalam format formulir laporan dana kampanye. Kolom akumulasi akan memudahkan publik dalam membaca laporan dana kampanye karena menunjukkan nilai total sumbangan yang telah dilakukan selama periode pelaporan dana kampanye. Disamping itu, kolom akumulasi juga dapat mendeteksi adanya akumulasi sumbangan yang telah melebihi ketentuan batas maksimal, sehingga pengelola dana kampanye dapat mengembalikan sumbangan tersebut. Tawaran perbaikan yang dapat penulis berikan yaitu perlunya disediakan kolom akumulasi pada setiap formulir dana kampanye. Untuk memudahkan pengisian kolom akumulasi ini, KPU dapat membuat aplikasi khusus pelaporan dana kampanye yang diantaranya memiliki kemampuan menghitung akumulasi sumbangan dana kampanye secara otomatis.

Kekurangan ketiga dari desain yang ada yaitu masih disatukannya jenis transaksi seperti penerimaan/pengeluaran sumbangan bentuk uang, barang dan jasa ke dalam satu formulir. Penyajian laporan yang masih mencampurkan berbagai jenis transaksi tersebut tentu kurang memberikan kemudahan bagi publik dalam membaca laporan dana kampanye dan mengetahui bagaimana pasangan calon membiayai kampanyenya. Tawaran perbaikan yang dapat penulis berikan adalah dilakukannya pemisahan formulir sesuai dengan jenis transaksinya. Seperti contoh, formulir penerimaan bentuk uang memiliki formulir tersendiri yang terpisah dengan penerimaan bentuk barang atau jasa. Semakin mudah publik memahami data yang ada, semakin meningkat pula derajat transparansi dari laporan dana kampanye.

Kekurangan keempat dari desain yang ada yaitu belum tersedianya format formulir yang khusus mengakomodir transaksi hutang atau pinjaman yang dilakukan pengelola dana kampanye. Penulis juga belum melihat adanya format formulir yang khusus memuat penerimaan lain-lain seperti penerimaan dari transaksi dengan perbankan, penerimaan hasil penjualan atribut atau pernak pernik kampanye, hasil lelang, atau pengembalian sisa pembayaran berlebih.

Tawaran perbaikan yang penulis berikan yaitu disediakan formulir yang mewadahi transaksi hutang atau pinjaman dan menyediakan formulir yang memuat transaksi penerimaan lain-lain dalam pelaporan dana kampanye. Kelengkapan formulir penting agar semua jenis transaksi penerimaan dan pengeluaran dapat tercakup dan dilaporkan secara lengkap kepada KPU.

Kekurangan kelima dari desain yang ada yaitu belum adanya laporan tambahan yang mewajibkan pengelola dana kampanye melaporkan transaksi penerimaan dan pengeluaran dana kampanye ketika masa kampanye masih berlangsung. Selama ini, laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye masih disampaikan setelah pemilihan berakhir, sehingga menyebabkan informasi laporan dana kampanye yang tersedia menjadi kurang bermanfaat bagi pemilih.

Tawaran perbaikan yang penulis tawarkan yaitu perlu adanya penyampaian laporan tambahan yang menginformasikan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye ketika masa kampanye masih berlangsung. Penulis mengusulkan agar batas waktu pelaporan adalah maksimal 24 jam setelah transaksi bagi penerimaan atau pengeluaran bentuk uang dan maksimal 48 jam setelah transaksi bagi penerimaan atau pengeluaran bentuk barang dan jasa. Penyusunan laporan tambahan ini wajib dilakukan selama 6 minggu terakhir masa kampanye dengan nilai transaksi yang wajib dilaporkan dapat berkisar antara Rp. 5 hingga Rp. 10 juta keatas atau hanya khusus melaporkan transaksi yang bernilai besar.

Kekurangan keenam dari desain yang ada yaitu data yang diunggah ke *website* didapat dari hasil pindai dari dokumen asli dan masih berformat pdf, sehingga kurang *searchable* atau mudah ditelusuri. Hal ini menyebabkan pencarian data menjadi lebih lama karena publik harus membuka satu persatu laporan untuk mencari misalnya data identitas-identitas penyumbang yang memberi sumbangan dengan nilai besar kepada pasangan calon.

Tawaran perbaikan yang penulis berikan yaitu perlunya pengembangan aplikasi khusus pelaporan dana kampanye yang dapat menghasilkan database digital yang *searchable* (mudah ditelusuri) dan dapat dipergunakan secara *online* maupun *offline*. Data yang diinput melalui aplikasi menghasilkan database yang mudah ditelusuri baik secara *online* melalui *website* KPU maupun secara *offline* melalui *menu* unduh (*download*) dengan pilihan format xml, pdf, atau csv.

Kekurangan ketujuh dari desain laporan dana kampanye yang ada yaitu belum dapat diaksesnya rincian data laporan dana kampanye karena data yang disampaikan ke publik hanya merupakan data rekapan secara umum saja tanpa ada identitas penyumbang seperti formulir LADK1 dan LPPDK2. Hal ini dimungkinkan karena peraturan hanya menyebutkan laporan dana kampanye harus diumumkan kepada publik tanpa secara tegas dan rinci menyebutkan formulir model mana saja yang diumumkan ke publik.

Tawaran perbaikan yang dapat penulis berikan adalah dengan mewajibkan semua formulir yang terdapat pada laporan dana kampanye (LADK, LPSDK, dan LPPDK) untuk diumumkan secara lengkap ke publik sehingga identitas dan daftar penyumbang dapat diketahui secara transparan. Disisi lain kekurangan kedelapan dari desain yang ada yaitu belum adanya peraturan yang memberikan posisi tawar yang memadai bagi

seorang bendahara tim kampanye dalam pengelolaan dana kampanye. Desain yang ada hanya menempatkan kandidat atau pasangan calon sebagai penanggungjawab laporan dana kampanye. Hal ini menyebabkan sulitnya pengendalian internal diterapkan dalam tim kampanye, sehingga tidak terjadi cek dan ricek di dalam penerimaan dan pengeluaran dana pada tim kampanye.

Tawaran perbaikan yang penulis berikan adalah perlu adanya peningkatan peran bendahara tim kampanye dalam pengelolaan dana kampanye. Hal ini dilakukan dengan meningkatkan status bendahara tim kampanye menjadi penanggungjawab pengelolaan dana kampanye bersama dengan pasangan calon.

Kekurangan kesembilan dari desain yang ada yaitu audit hanya menysasar aktor yang melaksanakan kegiatan kampanye saja seperti pasangan calon. Audit belum menysasar aktor lain yang juga melakukan penerimaan dan pengeluaran sumbangan dana kampanye seperti partai politik, perorangan, kelompok, dan badan hukum swasta.

Tawaran perbaikan yang penulis berikan sebenarnya masih terkait dengan tawaran perbaikan pada dimensi kelengkapan data yaitu perlu dibentuknya komite politik. Partai politik, perorangan, kelompok, dan badan hukum swasta perlu diwajibkan mendaftar ke KPU untuk menjadi komite politik. Melalui status komite politik yang dimiliki entitas tersebut, maka selain dapat melakukan aktivitas kampanye, entitas tersebut memiliki kewajiban untuk melaporkan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye kepada KPU secara periodik. Dengan kata lain sama seperti kewajiban yang selama ini dimiliki pasangan calon.

Setelah menjadi komite politik dan membuat laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye, maka audit dapat dilakukan kepada entitas ini. Dengan semakin luasnya aktor yang masuk kedalam sistem pelaporan dana kampanye, semakin berkurang pula pihak-pihak yang dapat menghindar dari kewajiban mematuhi aturan pelaporan dana kampanye dan dapat meningkatkan akuntabilitas dalam pembiayaan kampanye.

PENUTUP

KESIMPULAN

Dalam penelitian ini penulis mendapati beberapa temuan mengenai pelaksanaan pelaporan dana kampanye pilkada yang dapat dikatakan belum baik dalam artian belum dilaksanakan sesuai dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Penulis menilai derajat transparansi pada pelaporan dana kampanye pilkada Blora 2015 ada pada derajat yang manipulatif. Manipulatif berarti akses terhadap data mudah didapatkan seperti melalui papan pengumuman kantor penyelenggara dan *website* resmi penyelenggara, tetapi akurasi dari data informasi yang disampaikan masih diragukan validitasnya, dalam artian belum disampaikan sesuai penerimaan dan pengeluaran dana kampanye yang sebenarnya. Narasumber kunci yang telah penulis wawancara pun mengakui kurang validnya informasi

penerimaan dan pengeluaran dana kampanye yang disampaikan dalam laporan dana kampanye.

Sedangkan pada sisi penerapan prinsip akuntabilitas, penulis melihat derajat pelaksanaan ada pada tingkatan teknokratis. Hal ini berarti pertanggungjawaban secara horizontal seperti kepada pengawas dan auditor sudah berjalan dengan baik dalam artian tidak ditemukan penyalahgunaan dana oleh panwas. Secara administrative juga telah melalui tahapan audit oleh kantor akuntan publik, tetapi pertanggungjawaban secara vertikal kepada publik masih belum berjalan dengan baik. Hal tersebut ditunjukkan dengan masih banyaknya sumbangan yang tidak tercatat dalam laporan serta bentuk penyalahgunaan sumbangan dana kampanye yang diterima seperti untuk kegiatan *vote buying* atau aktifitas pencucian uang untuk memperkaya diri sendiri. Menurut hemat penulis, masih ada celah dalam desain pembiayaan kampanye yang menyebabkan kurang baiknya derajat transparansi dan akuntabilitas dalam pembiayaan kampanye pilkada selama ini.

REKOMENDASI

Agar tawaran perbaikan dari desain pelaporan dana kampanye yang telah penulis sampaikan pada sub bab kesimpulan diatas terwujud, maka penulis merekomendasikan beberapa hal sebagai berikut:

1. Agar segera dibentuk regulasi terkait komite politik. Regulasi tersebut pada pokoknya mengatur hal-hal seperti:
 - a. Pihak yang wajib mendaftar sebagai komite politik adalah pihak yang memenuhi minimal salah satu syarat berikut:
 - Menerima atau menggalang dana kampanye dari pihak lain (khusus untuk badan hukum swasta hanya diperbolehkan menerima dana dari internal entitas tersebut seperti pemegang saham, manajer, dan pegawainya dengan toleransi maksimal adalah suami atau istri dari internal pihak tersebut);
 - Mengeluarkan dana untuk keperluan kampanye politik baik terafiliasi maupun tidak dengan pasangan calon;
 - Menyumbang kepada komite politik (dikecualikan bagi penyumbang individu).
 - b. Komite politik wajib melaporkan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye kepada KPU.
 - c. Laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye dari komite politik diaudit oleh auditor akuntan publik atau unit audit secara periodik.
2. Berkaitan dengan tawaran penulis tentang kewajiban membentuk komite politik bagi entitas yang terkait dengan pelaporan dana kampanye, penulis melihat akan terjadi lonjakan entitas yang perlu diaudit oleh auditor. Oleh sebab itu, penulis merekomendasikan kepada KPU untuk dalam penerimaan pegawai yang akan datang,

lebih memprioritaskan kepada SDM yang memiliki kemampuan atau latar belakang pendidikan yang berhubungan dengan bidang audit. Hal ini penting agar KPU kedepannya memiliki unit audit tersendiri yang dapat melakukan audit laporan dana kampanye dari komite politik sehingga dapat mengurangi ketergantungan KPU terhadap auditor eksternal seperti dari kantor akuntan publik.

3. Dengan luasnya entitas atau aktor yang terlibat dalam dana kampanye seperti komite pasangan calon, komite partai politik, komite politik yang terafiliasi dan komite politik non afiliasi dengan pasangan calon, maka akan terasa percuma ketika pembatasan iklan kampanye masih diterapkan terlalu ketat seperti penayangan iklan kampanye media massa cetak dan elektronik yang hanya diperbolehkan tayang menjelang akhir masa kampanye. Agar aktor atau komite politik dapat berperan lebih dalam kegiatan kampanye, penulis merekomendasikan beberapa hal terkait iklan kampanye sebagai berikut :
 - Memperbolehkan semua bentuk komite politik untuk membuat iklan kampanye selama masa kampanye.
 - Untuk iklan di media massa cetak dan elektronik dibatasi jumlah penayangannya secara harian.
 - Untuk iklan berupa alat peraga kampanye, KPU dapat menetapkan lokasi yang boleh atau tidak diperbolehkan dipasangi alat peraga kampanye seperti spanduk dan baliho. Ditetapkan pula jumlah maksimal alat peraga kampanye yang boleh dipasang oleh komite politik.
 - Untuk iklan berupa bahan kampanye seperti *leaflet*, *pamflet*, atau brosur dibatasi jumlah cetaknya.
 - Nama komite politik wajib ditampilkan (media cetak) maupun diucapkan (media massa elektronik) pada setiap iklan kampanye yang ditampilkan.
4. Untuk meningkatkan jumlah sumbangan yang diterima oleh komite politik, perlu dipertimbangkan untuk memberikan insentif pajak bagi penyumbang dana kampanye. Hal ini juga bermanfaat untuk meminimalisir penyumbang memberikan sumbangan dibawah tangan.
5. Perlu dikembangkannya aplikasi khusus pelaporan dana kampanye untuk mendukung kecepatan dan akurasi pelaporan dana kampanye. Rekomendasi pengembangan aplikasi ini terkait dengan tawaran perbaikan penulis tentang adanya laporan tambahan yang melaporkan transaksi penerimaan dan pengeluaran dana kampanye. Pada saat masa kampanye masih berlangsung dalam waktu 24 untuk transaksi bentuk uang dan 48 jam untuk transaksi bentuk barang/jasa yang tentunya memerlukan kecepatan dan akurasi dalam pelaporannya.

6. Terkait dua tawaran penulis yaitu tentang perlu tersedianya kolom akumulasi dalam formulir dan perlunya dilakukan pemisahan formulir sesuai jenis transaksinya, maka penulis merekomendasikan hal yang kurang lebih sama dengan rekomendasi pada poin 5 yaitu perlu dikembangkannya aplikasi khusus pelaporan dana kampanye. Aplikasi ini diperlukan agar penghitungan akumulasi sumbangan dapat dilakukan secara otomatis. Disamping itu, ketika telah dilakukan pemisahan jenis transaksi ke dalam formulir yang berbeda (formulir penerimaan bentuk uang, barang dan jasa sudah dipisahkan), maka penghitungan akumulasi sumbangan akan menjadi lebih rumit dan memerlukan waktu lebih jika dilakukan tanpa aplikasi. Oleh karena itu, penggunaan aplikasi khusus ini akan sangat membantu terlaksananya tawaran dari penulis diatas.
7. Terkait tawaran tentang perlu disediakannya data laporan dana kampanye yang mudah ditelusuri (*searchable*), kembali penulis merekomendasikan pengembangan aplikasi khusus pelaporan dana kampanye. Data penerimaan dan pengeluaran dana kampanye yang *diinput* ke dalam aplikasi khusus dana kampanye dapat menghasilkan *database* yang mudah ditelusuri baik secara *online* melalui *website* resmi dan *offline* melalui menu unduh pada *website* dengan pilihan format csv, xml, dan pdf.

Sebagai catatan, bagi daerah dengan sumber daya manusia dan infrastruktur teknis (listrik, internet) yang kurang memadai, beberapa tawaran yang penulis sampaikan adalah diberlakukan secara *voluntarily* atau berbasis sukarela dengan tidak mewajibkan atau menerapkan sanksi hukum jika tidak dilaksanakan. Hal-hal yang dapat ditolerir diantaranya adalah terkait tawaran penulis yang mewajibkan penggunaan aplikasi khusus laporan dana kampanye dan kewajiban pelaporan 24/48 jam setelah transaksi penerimaan dan pengeluaran dana kampanye bernilai diatas 5-10 juta pada 6 minggu terakhir masa kampanye.

DAFTAR PUSTAKA

- Burgam, C. (2016). *Best Practices for Local Campaign Finance Disclosure in California*. Retrieved from https://www.followthemoney.org/research/institute-reports/best-practices-for-disclosure-of-local-candidates-campaign-finance-data-2/#ftnref_4
- Dardias, B. (2009). *Mewujudkan Transparansi Menuju Pemerintahan Bersih*. JIP & PLOD UGM Yogyakarta, 36–52.
- Gilbert, M. D. (2012). *Campaign Finance Disclosure and the Information Tradeoff*.
- Lindberg, S. I. (2009). *Accountability: the core concept and its subtypes*, (1). Retrieved from <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08b4740f0b652dd00bd6/APPP-WP1.pdf>
- Ocampo, J. A. (2015). *A Post-2015 Monitoring and Accountability Framework*. Retrieved from www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_background.../bp2015_27.pdf
- Öhman, M., & Zainulbhai, H. (2011). *Political Finance Regulation: The Global Experience*. IFES.
- Supriyanto, D., & Wulandari, L. (2013). *Basa-Basi Dana Kampanye (Pengabaian Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas Peserta Pemilu)*. Jakarta: Yayasan Perludem.

Peraturan:

- UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- UU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-Undang.
- UU Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang
- Peraturan KPU Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tahapan, Program dan Jadwal Penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

Peraturan KPU Nomor 5 Tahun 2017 tentang Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

West Virginia Election Laws and Reference Manual: The Constitution of the United States of America.
[http://www.sos.wv.gov/elections/administrators/Documents/Guides/WV ElectionCode.pdf](http://www.sos.wv.gov/elections/administrators/Documents/Guides/WV_ElectionCode.pdf) diakses pada 29 April 2017.

BIODATA PENULIS

GALUH CAHYA NUSANTARA, kelahiran Desa Winaong, 31 Agustus 1982. Pendidikan S1 Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, Bandung dan lulus pada tahun 2006. Kemudian penulis melanjutkan Pendidikan Magister Ilmu Politik dan Pemerintahan di fakultas Ilmu sosial dan Ilmu Politik pada Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Penulis sebagai Aparatur Sipil Negara pada Sekretariat KPU Kabupaten Blora, Jawa Tengah sebagai Staf Fungsional Umum Penyusun Laporan Pengadaan Barang/Jasa Pemilu.