

PROBLEM AKUNTABILITAS PEMBIAYAAN POLITIK DALAM PEMBAHASAN REVISI UU PEMILU

Oleh:

HURRIYAH¹ DAN FUADIL 'ULUM²

ABSTRAK

Regulasi pembiayaan pemilu masih menyandang persoalan serius di Indonesia. Studi-studi terdahulu menekankan adanya problem pengaturan regulasi yang membuka celah pada terjadinya praktik politik uang dan korupsi pemilu di Indonesia. Melalui pemeriksaan terhadap Rancangan Undang-Undang Pemilu, studi ini menemukan bahwa pengaturan mengenai pembiayaan pemilu justru semakin baik dibandingkan regulasi sebelumnya. Studi ini berargumen bahwa paradoks antara jaminan akuntabilitas dalam regulasi pembiayaan pemilu dengan buruknya praktik pembiayaan pemilu lebih disebabkan oleh dua hal: pertama, perilaku berpolitik partai dan kandidat yang memanfaatkan celah pengaturan dalam regulasi pembiayaan pemilu; dan kedua, terbatasnya ruang pengaturan akuntabilitas pembiayaan partai politik dalam Rancangan Undang-Undang Pemilu.

Kata Kunci: Akuntabilitas, Pembiayaan, Pemilu, Regulasi

1. Pendahuluan

Dalam pemberitaannya 14 November 2020 lalu, Kompas menyebut-kan bahwa revisi Undang-Undang Pemilu bisa menjadi pintu masuk memperkuat regulasi pengawasan laporan dana kampanye agar bisa lebih transparan dan akurat, dengan syarat ada komitmen dari kuat pembentuk undang-undang agar wacana penguatan laporan dana kampanye benar-benar terealisasi.³ Dari sisi regulasi, aturan mengenai pembiayaan pemilu di Indonesia sebenarnya sudah mencakup dimensi penerimaan, pengeluaran dan/atau pengelolaan dana. Pengaturannya juga didasarkan pada upaya menegakkan prinsip transparansi dan akuntabilitas

untuk memastikan terwujudnya penyelenggaraan pemilu yang berintegritas dan berkeadilan.⁴

Namun dalam praktiknya, pembiayaan pemilu di Indonesia masih menyandang sejumlah masalah besar, mulai dari jual beli suara, suap kepada penyelenggara, manipulasi laporan pembiayaan kampanye, hingga ketidakpatuhan peserta pemilu untuk melaporkan penerimaan dan pengeluaran kampanye. Akibatnya, praktik pembiayaan pemilu kita justru memperlihatkan adanya paradoks antara jaminan pengaturan dengan manipulasi dana kampanye dan maraknya politik uang: dimana pengaturan pembiayaan pemilu semakin baik, tetapi

¹ Dosen Tetap Departemen Ilmu Politik FISIP UI dan Wakil Direktur Pusat Kajian Politik (Puskapol) LPPSP FISIP UI, Gedung B, Lt.2, Kampus FISIP UI, Depok, 16424, Tlp. (021)7865879. Email: hurriyah@ui.ac.id

² Peneliti Pusat Kajian Politik (Puskapol) LPPSP FISIP UI, Gedung B, Lt.2, Kampus FISIP UI, Depok, 16424, Tlp. (021)7865879. Email: fuadil.ulum@ui.ac.id

³ "Revisi UU Pemilu Bisa Jadi Pintu Masuk Penguatan Pengawasan Dana Kampanye", *Kompas*, 14 November 2020.

⁴ Abhan (2019). Pengantar, dalam Mada Sukmajati dan Aditya Perdana, *Pembiayaan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Bawaslu RI, h.i

praktik korupsi pemilu justru semakin buruk.

Paradoks antara regulasi dan praktik ini juga disoroti oleh studi-studi terdahulu. Riset Aspinall dan Sukmajati⁵ serta Muhtadi⁶ misalnya mengidentifikasi maraknya praktik pembelian suara atau praktik politik uang pada Pileg 2014. Masifnya praktik politik uang dan korupsi pemilu di Indonesia bahkan digambarkan oleh Aspinall dan Berenschot sebagai fenomena *democracy for sale*.⁷ Riset ICW juga membuktikan bahwa pemilu justru dijadikan oleh segelintir elite partai sebagai momentum untuk mengumpulkan uang melakukan jual beli pencalonan.⁸ Praktik lain yang juga merefleksikan masalah pembiayaan pemilu di Indonesia adalah manipulasi laporan dana kampanye. Hasil pemantauan ICW terhadap pembiayaan kampanye dalam Pemilu 2004-2014 misalnya, menunjukkan bahwa mayoritas partai politik maupun kandidat cenderung tidak melaporkan belanja kampanye sesuai dengan pengeluaran aktualnya.⁹ Kecenderungan ini terjadi dari pemilu ke pemilu, dan tidak hanya terjadi dalam kampanye pileg, tetapi juga pilpres dan pilkada.¹⁰

Dalam perspektif pemilu, praktik-praktik semacam ini tentu berpotensi menciptakan korupsi pemilu, yakni korupsi

yang terjadi pada relasi antara partai politik dan kandidat dengan penyumbang pada satu sisi dan partai politik dengan penyelenggara pemilu pada sisi yang lain,¹¹ Padahal menurut Birch, korupsi pemilu dapat mendorong terjadinya korupsi di sektor-sektor lain,¹² serta melahirkan berbagai praktik manipulasi dalam praktik tata kelola pemerintahan. Secara umum, korupsi pemilu ini bisa berbentuk manipulasi pengumpulan dan pencatatan dana kampanye; penyalahgunaan sumber dana dan daya negara; maupun suap kepada penyelenggara dan pemilih.¹³

Itu sebabnya dalam kerangka hukum Indonesia, korupsi pemilu bisa dikategorikan sebagai tindak pidana korupsi manakala melibatkan salah satu unsur penyelenggara negara.¹⁴

Dalam RUU Pemilu yang sedang dibahas saat ini pun, keraguan publik akan efektifitas pengaturan pembiayaan kampanye juga masih besar, mengingat praktik pembiayaan yang ada selama ini. Sebaliknya, muncul dugaan kuat adanya upaya-upaya untuk menciptakan peluang manipulasi dan korupsi pemilu melalui pengaturan yang lemah, sebatas basa-basi dan prasyarat administrasi. *Bagaimana sebenarnya persoalan kesenjangan antara regulasi dan praktik pembiayaan pemilu di*

⁵ Edward Aspinall dan Mada Sukmajati (2015). *Politik Uang di Indonesia: Patronase dan Klientelisme di Pemilu Legislatif 2014*, Yogyakarta: Polgov.

⁶ Burhanudin Muhtadi (2018). *Buying Votes in Indonesia: Partisans, Personal Networks, and Winning Margins*. Disertasi, Australia National University.

⁷ Edward Aspinall dan Ward Berenschot (2019). *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*, Ithaca London: Cornell University Press.

⁸ Ade Irawan, et.al (2014). *Panduan Pemantauan Korupsi Pemilu*, Jakarta: ICW. Lihat juga Donal Fariz dan Firdaus Ilyas (2018). *Manipulasi Dana Kampanye Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden*, dalam Mada Sukmajati dan Aditya Perdana, *Pembiayaan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Bawaslu RI, h.27.

⁹ Didik Supriyanto dan Lia Wulandari (2013). *Basa-Basi Dana Kampanye Pengabaian Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas Peserta Pemilu*, Jakarta: Perludem. Lihat juga Donal Fariz dan Firdaus Ilyas (2018), dalam Aditya Perdana dan Mada Sukmajati, *Op.cit.*

¹⁰ Lihat misalnya laporan Bawaslu RI (2018). *Gambaran Laporan Awal Dana Kampanye Pasangan Calon Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah 2018*.
https://www.bawaslu.go.id/sites/default/files/hasil_pengawasan/Gambaran%20Laporan%20Awal%20Dana%20Kampanye%20Pasangan%20Calon.pdf

¹¹ Silke Pfeiffer (2004). *Vote Buying And Its Implication For Democracy: Evidence from Latin America*. TI Global Report.

¹² Sarah Birch & Muchlinski, D (2018). *Electoral Violence: Patterns and Trends*. In H. A. Garnett, & M. Zavadskaya, *Electoral Integrity and Political Regimes*. New York: Routledge, h. 211.

¹³ Ade Irawan, et.al (2014). *Op.cit.*

¹⁴ Donal Fariz dan Firdaus Ilyas (2018) dalam Aditya Perdana dan Mada Sukmajati, *Op.cit.*, h.25.

Indonesia? Bagaimana pengaturan pasal-pasal pembiayaan dalam RUU Pemilu dan apa saja kelemahannya? Mengapa regulasi pembiayaan pemilu belum mampu menjawab persoalan korupsi pemilu? Artikel ini akan mencoba menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut.

2. Metode Penelitian

Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan diatas, artikel ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan melakukan analisis dokumen serta studi literatur dari berbagai sumber yang relevan. Tujuannya adalah mengumpulkan data yang bisa menjadi basis untuk memahami peta studi terdahulu serta isu-isu krusial terkait pembiayaan kampanye dalam RUU Pemilu. Data utama dalam penelitian ini bersumber dari dokumen revisi Undang-Undang Pemilu (draft terakhir 14 Juli 2020). Data ini kemudian dilengkapi dengan pengawasan cermat terhadap literatur-literatur terkait, baik yang bersifat teoretik maupun empirik, pemberitaan media massa cetak dan media daring, serta laporan riset-riset terdahulu.

3. Kerangka Pemikiran

1 *Pembiayaan Politik*

Dalam kajian politik, pengaturan pembiayaan politik menjadi dimensi krusial yang penting sebagai langkah awal menciptakan transparansi dan akuntabilitas. Hampir seluruh negara demokrasi di dunia memiliki aturan mengenai pembiayaan partai politik.¹⁵

Walaupun memiliki perbedaan, prinsip-prinsip dasar yang diatur masih relatif sama. Prinsip tersebut meliputi sumber dana (iuran anggota, sumbangan perusahaan, sumbangan pemerintah, sumbangan

individu, sumbangan organisasi, dan sumbangan dari pihak asing), posisi terhadap peluang parpol untuk membuka dana usaha, batasan jumlah dana kampanye, pengaturan dana rutin parpol, pengaturan antara dana rutin dan dana kampanye, keterbukaan laporan keuangan, keterbukaan sumber dana parpol, hingga sanksi terhadap pelanggaran-pelanggaran yang berkaitan dengan pendanaan parpol.

Menurut Van Biezen,¹⁶ pembiayaan politik dapat diklasifikasikan menjadi dua, yakni pembiayaan partai politik (*party financing*) dan pembiayaan kampanye pemilu (*electoral financing*). Pembiayaan partai politik berkaitan dengan isu sumber pendanaan partai politik, baik itu dari anggota maupun subsidi dari negara.

Sementara pembiayaan kampanye menurutnya berhubungan dengan isu pembelajaran dari sisi kandidat untuk menjalankan pencalonannya dalam sebuah pemilu. Konsep regulasi pembiayaan yang diajukan Biezen mengacu pada semua peraturan perundang-undangan terkait dengan pendanaan serta operasi keuangan politik. Hal ini mencakup pada semua peraturan yang berdampak pada pembiayaan partai dan kampanye pemilu. Regulasi ini dibuat secara tertulis agar semua pihak tunduk pada pengaturan hukum, termasuk partai, kandidat, dan pemilih.

Meskipun secara regulasi pengaturan mengenai pembiayaan politik ini bisa dibuat dalam beberapa undang-undang seperti undang-undang partai politik, undang-undang pemilu, atau undang-undang tersendiri mengenai pembiayaan partai dan kampanye pemilu, namun Van Biezen menyarankan adanya satu regulasi

¹⁵ Meskipun tak mudah, banyak negara telah berupaya mengatur dan membatasi penggunaan uang dalam kampanye pemilu. Riset Marcin Walecki misalnya, mengidentifikasi ada setidaknya 25 dari 60 negara demokrasi yang sudah membuat aturan mengenai batasan dana kampanye. Riset Speck juga menyebutkan bahwa 2/3 dari negara-negara anggota Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) sudah mengadopsi aturan mengenai pembatasan pengeluaran kampanye untuk partai atau kandidat. Lebih jauh lihat Marcin Walecki (2007). *Spending Limits As a Policy Option*, IFES Political Finance White Paper Series. Lihat juga Bruno Wilhem Speck (2013). *Money in politics: Sound Political Competition and Trust in Government*, OECD Background paper, h. 16-17.

¹⁶ Ingrid Van Biezen (2003). *Financing political parties and election campaigns – guidelines*, Council of Europe.

tunggal dan khusus yang mencakup semua hal terkait pembiayaan politik. Ada setidaknya dua alasan. *Pertama*, untuk mendorong konsistensi praktik dan penerapan hukum yang berkaitan dengan kegiatan keuangan partai politik dan kampanye pemilu. *kedua*, untuk menyederhanakan proses penyusunan jika revisi peraturan diperlukan.

Lebih jauh, Van Biezen memberikan pedoman hal-hal yang perlu dimasukkan dalam regulasi pembiayaan politik, yakni: (1) pendanaan yang memadai bagi partai politik untuk menjalankan kegiatan intinya; (2) pengaturan mengenai pembiayaan yang jelas, dapat dipahami, transparan, dan mencakup semua komponen sistem partai dan pendanaan kandidat demi memastikan partisipasi dan persaingan antar partai yang demokratis; (3) batasan besaran sumbangan yang dapat diterima oleh partai dan kandidat; (4) sumber pendanaan swasta maupun donor asing; (5) ketentuan-ketentuan khusus terkait pendanaan kampanye partai dan kandidat; (6) batasan pengeluaran untuk kampanye pemilu; (7) bantuan keuangan negara kepada partai politik, kandidat, biaya operasional kegiatan partai, maupun biaya kampanye pemilu, yang didasarkan pada prinsip objektif, adil, wajar, dan tidak mengganggu independensi partai politik dan kandidat; (8) transparansi dan akuntabilitas terkait berbagai sumber penerimaan dan pengeluaran dana yang diterima oleh partai dan kandidat, serta pengelolaan, pelaporan, dan pengawasan pembiayaan partai politik dan kampanye pemilu; serta (9) sanksi yang efektif, proporsional, dan dapat mencegah pelanggaran regulasi pembiayaan partai politik dan kampanye pemilu.

● *Pembiayaan Politik dan Potensi Korupsi Pemilu*

Dalam menjalankan fungsi-fungsi dasarnya, partai politik melakukan berbagai aktivitas yang membutuhkan

biaya. Partai membutuhkan uang untuk memelihara organisasinya, mempekerjakan pengurusnya, melakukan kampanye pemilu, dan berkomunikasi dengan masyarakat secara luas. Pengeluaran dana untuk berbagai aktivitas politik tersebut pada akhirnya dilihat sebagai biaya demokrasi yang mau tidak mau harus dibayar.¹⁷ Meskipun dipandang sebagai sesuatu yang normal dalam proses demokrasi, namun ketika uang dihubungkan dengan politik, maka dapat berpotensi menciptakan kecurangan, gratifikasi dan juga korupsi.¹⁸ Oleh karena terdapat potensi efek distorsi uang terhadap proses demokrasi, maka persoalan pembiayaan politik harus diatur oleh kerangka hukum atau regulasi.

Menurut Mietzner¹⁹, pada dasarnya regulasi pendanaan partai dan kampanye dirancang untuk memenuhi tiga tujuan utama, yakni 1) untuk membuat partai terhindar dari dominasi oligarki dan praktik penggalangan dana yang korup; 2) untuk menciptakan arena pertarungan yang setara antara partai besar dan partai kecil, serta antara partai pemerintah dan partai oposisi; dan 3) untuk memberikan keterbukaan kepada publik terkait sumber pendapatan suatu partai dan pengeluaran dananya. Namun di Indonesia, Mietzner melihat regulasi dan praktik pembiayaan politik pada kenyataannya tidak berhasil mencapai satupun dari ketiga tujuan tersebut. Hal ini berakibat pada sebagian besar praktik keuangan politik Indonesia terjadi secara paralel, yakni sebagian besar pemasukan tidak dilaporkan dan sebagian besar pengeluaran berasal dari sumber-sumber ilegal.²⁰ Lebih jauh, Mietzner berargumen bahwa kegagalan sistem pembiayaan partai dan kampanye di Indonesia justru menyebabkan terjadinya korupsi politik. Indikasinya adalah *pertama*, terdapat kecenderungan terjadinya praktik oligarki oleh petinggi partai sejak per-

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Marcus Mietzner. 2015. "Dysfunction by Design: Political Finance and Corruption in Indonesia", *Critical Asian Studies*, Vol. 47, No. 4, 587-610.

²⁰ *Ibid.*

tengahan tahun 2000-an. *Kedua*, kas partai yang didanai oleh legislator yang menyalahgunakan kewenangannya untuk mengumpulkan dana secara tidak sah. *Ketiga*, partai melakukan eksploitasi pada kementerian yang dikuasainya untuk dijadikan sebagai sapi perah. *Keempat*, terjadi jual beli tiket pencalonan kepala daerah untuk calon nonpartai oleh kepengurusan partai di daerah. Sementara setelah terpilih, kepala daerah juga melakukan praktik jual beli jabatan di birokrasi. *Terakhir*, partai menggunakan anggaran negara untuk mendistribusikan patronase di antara para pemilih dan pengikut.

Menurut Mietzner, kelima indikasi diatas dapat dikatakan mengambil bagian terbesar dari keuangan politik di Indonesia. Mietzner mengasumsikan kurang dari 10 persen dana untuk pembiayaan partai berasal dari sumbangan resmi dan subsidi negara. Hal ini terjadi tidak dengan kebetulan, maupun juga bukan terjadi hanya karena kesalahan implementasi dari regulasi. Mietzner berargumen bahwa para partai dan kandidat cenderung melanggar regulasi pengelolaan dana kampanye. Kecenderungan ini disebabkan oleh lemahnya penegakan regulasi baik yang dilakukan oleh lembaga penyelenggara, maupun pihak terkait (seperti kepolisian dan kejaksaan) serta lemahnya kontrol dari gerakan masyarakat sipil terhadap isu transparansi pembiayaan kampanye di pilkada.²¹

Lebih dari itu, regulasi sedari awal memang dirancang untuk menjustifikasi praktik penggalangan dana yang ilegal dan juga dengan sanksi yang lemah. Selain memungkinkan lebih banyak uang yang dikumpulkan, kondisi ini juga mengaburkan batas antara pendanaan politik dan

praktik memperkaya diri. Tidak hanya untuk mendanai operasi politiknya, beberapa fungsionaris partai melakukan praktik penggalangan dana secara ilegal juga untuk membeli barang-barang mewah untuk pribadinya. Pada akhirnya, kelindan antara kepentingan politik dan pribadi ini menciptakan suatu insentif untuk mempertahankan status quo yang melemahkan tuntutan sistem yang lebih terlembaga berdasarkan elemen yang kuat dari skema pembiayaan publik dan skema donasi yang diawasi secara ketat.²²

4. Hasil dan Pembahasan

● *Peta Masalah Pembiayaan Pemilu di Indonesia*

Dalam konteks pemilu, pengaturan tentang pendanaan kampanye merupakan aspek yang penting. Regulasi bahkan menjadi aspek paling fundamental dalam membangun fondasi hukum penyelenggaraan pemilu.²³ Hal ini tidak lepas kaitannya dengan uang yang memiliki pengaruh pada proses dan hasil pemilu. Uang dapat diibaratkan sebagai bahan bakar dari mesin partai dan tim sukses dalam menjalankan proses pemilu. Dengan kata lain, kampanye yang dilakukan untuk memobilisasi dukungan tidak akan berjalan tanpa adanya uang.²⁴ Dalam perspektif politik, uang juga menjadi elemen penjejak (*tracer element*) dalam mempelajari tentang kekuasaan politik. Hal ini untuk menjelaskan proses politik dan perilaku untuk melihat pengaruh dan kekuasaan.

Sepanjang sejarah pelaksanaan pemilu di Indonesia sendiri, pembatasan dana kampanye tidak selalu mendapatkan arah pengaturan yang jelas dan menutup celah perbuatan koruptif.²⁵ Selama masa

²¹ Marcus Mietzner, 2011. "Funding pilkada: Illegal campaign financing in Indonesia's local elections," dalam Edward Aspinall and Gerry van Klinken. *The State and Illegality in Indonesia*. Leiden: KITLV Press, h. 123-138.

²² Marcus Mietzner. 2015. *Op.cit.*

²³ Donal Fariz dan Firdaus Ilyas (2018) dalam Aditya Perdana dan Mada Sukmajati, *Op.cit*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Ibnu Sina Chandranegara dan Nanda Sahputra Umara (2020). Optimalisasi Pembatasan Dana Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah sebagai Pencegahan Investasi Politik yang Koruptif, *Mimbar Hukum* 3(1), h.30-54

Orde Lama dan Orde Baru, pengaturan tentang dana kampanye pemilu tidak diatur dalam peraturan perundang-undangan. Namun pada pasca Orde Baru, pengaturan mengenai dana kampanye diperkenalkan dengan lingkup yang lebih luas, yaitu pengaturan dana kampanye pemilihan legislatif maupun pemilihan kepala daerah dan Presiden. Namun demikian, studi ini melihat bahwa regulasi mengenai pendanaan pemilu di Indonesia masih memiliki kelemahan di semua aspek pengaturannya. *Pertama*, kelemahan dalam aspek penerimaan dana kampanye. Hal ini dapat dilihat dari tidak adanya pembatasan pemasukan dana dari partai politik maupun kantong kandidat yang bersangkutan. Untuk mengakali pengaturan yang membatasi batasan pemasukan dari donasi swasta, banyak kasus dimana sumbangan yang melebihi batasan sumbangan perorangan dan perusahaan akhirnya masuk melalui kantong para calon pasangan sendiri.²⁶ Selain itu, regulasi ini juga minim dalam mengatur batasan komposisi donatur yang berasal dari pengusaha atau korporasi swasta. Hal ini berpotensi saat pasca pemilu lahirnya kebijakan yang cenderung koruptif akibat *pola quid pro quo donations* (ketika partai atau kandidat menerima dana kampanye untuk melakukan sesuatu sesuai keinginan penyumbang).²⁷

Kedua, kelemahan pengaturan dari aspek pengeluaran dana kampanye. Regulasi ini hanya menyebutkan bahwa pengeluaran dana kampanye tidak boleh melebihi jumlah yang telah ditetapkan dalam Peraturan KPU, namun UU Pemilu belum mengatur secara langsung, jelas, dan tegas terkait pengeluaran dana kampanye. Selain itu, regulasi ini juga masih membuka peluang kandidat untuk melakukan politik uang karena besaran belanja kampanye

tidak diatur secara langsung dan tegas dari UU Pemilu. Padahal menurut Muhtadi, politik uang merupakan pembiayaan yang memiliki porsi yang besar dalam dana kampanye.²⁸

Ketiga, kelemahan pengaturan dari aspek pelaporan dana kampanye. Indikasinya adalah aspek transparansi pelaporan dana kampanye yang masih sekedar formalitas. Dalam Laporan Awal Dana Kampanye (LADK), Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK), dan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK), hanya dimuat informasi umum seperti besarnya total sumbangan dan besarnya pengeluaran, bukan rincian dana, sehingga masyarakat tidak dapat mengetahui lebih detail tentang penerimaan dan pengeluaran dana kampanye yang diumumkan di laman resmi KPU. Persoalan lain terkait kelemahan pengaturan pelaporan dana kampanye juga terlihat dalam klausul kewajiban membuat laporan dana kampanye pemilu legislatif yang hanya dibebankan pada partai politik. Di satu sisi, pengaturan ini tidak sejalan dengan logika sistem pemilu proposional terbuka yang sebenarnya lebih menekankan pada peran kandidat. Di sisi lain, pengaturan ini juga membuka celah dimanfaatkannya regulasi untuk belanja politik terselubung yang dilakukan oleh kandidat maupun tim kampanye. Umumnya, belanja politik terselubung ini dapat dicium keberadaannya namun tidak dapat dibuktikan ataupun diungkap melalui pelaporan dana yang sudah diatur melalui peraturan KPU.²⁹

Keempat, kelemahan pengaturan dari aspek audit dan sanksi. Ini terlihat dari ketidaktegasan dalam melakukan audit dana kampanye dan sanksi yang setengah hati bagi pelanggar aturan. Dari seluruh laporan hasil audit dana kampanye yang

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Mietzner, M. (2011). *Op.cit.*

²⁸ Burhanudin Muhtadi (2018). *Buying Votes in Indonesia: Partisans, Personal Networks, and Winning Margins*. Disertasi, Australia National University.

²⁹ W. Prasetyo (2019). Optimalisasi Bekerjanya Pengungkapan Dana Kampanye sebagai Strategi Pencegahan Politik Uang. *Jurnal Integritas* 1(1).

dipublikasikan, KAP hanya berwenang memeriksa sebatas lengkap atau tidaknya dokumen yang dilampirkan. Selain itu, sanksi administratif dan sanksi pidana yang diberikan atas laporan dana kampanye juga tidak berkaitan sama sekali dengan hasil audit, serta masih 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.³⁰ Ini terlihat dari fakta bahwa tidak semua penerimaan dan pengeluaran dana kampanye dilaporkan oleh kandidat.³¹ Karena jenis audit yang digunakan adalah sekadar audit kepatuhan, hal ini tentu tidak akan menjadi ancaman untuk kandidat yang tidak melaporkan secara lengkap.

Kelima, kelemahan pengaturan dari aspek pengawasan. Kelemahan ini dapat dilihat dari minimnya ruang pengawasan yang diberikan UU kepada Bawaslu untuk mengawal transparansi dan akuntabilitas pelaporan dana kampanye. Jika mengacu pada ketentuan ini, identitas penyumbang dan sifat sumbangan yang tidak mengikat, nama-nama penyumbang hanya dapat diakses oleh penyelenggara pemilu, kantor akuntan publik (KAP), dan NGO kepemiluan jika diminta. Hal ini secara sederhana menunjukkan terbatasnya kewenangan Bawaslu dalam mengawal transparansi dan akuntabilitas pelaporan dana kampanye.³² Sebagai contoh, 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 terpilih.³³

Bagaimana kemudian kelemahan regulasi ini berdampak pada kualitas demokrasi elektoral? Temuan-temuan riset di atas menunjukkan bahwa praktik demokrasi elektoral sangat rentan mudah dibajak oleh kelompok yang anti-demokrasi jika uang dalam pemilu tidak diatur dengan baik. Kombinasi antara tak terbatasnya penggunaan dana kampanye, tidak diatur secara tegas prinsip mendasar pendanaan kampanye serta lumpuhnya penerapan hukum atas pelanggaran tersebut adalah celah sempurna bagi terjadinya praktek korupsi pemilu.³⁴ Berangkat dari pembacaan atas persoalan-persoalan di atas, menjadi penting untuk kita melihat bagaimana RUU Pemilu saat ini mengatur soal pembiayaan pemilu.

- **Regulasi Pembiayaan Kampanye dalam RUU Pemilu**

Jika dipetakan, ada beberapa isu krusial terkait pembiayaan kampanye yang diatur dalam RUU Pemilu. *Pertama*, pengaturan mengenai dimensi penerimaan dana kampanye. Adapun pengaturannya mencakup pemilu eksekutif (Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur, Pemilu Bupati dan Wakil Bupati/Walikota dan Wakil Walikota) serta pemilu legislatif DPR RI, DPD RI, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/ Kota. Selain mengatur tentang

³⁰ Ade Alifya (2019). Quo Vadis Pengaturan Dana Kampanye: Catatan Evaluasi Regulasi Dana Kampanye Pemilu Serentak Tahun 2019. Call For paper Evaluasi Pemilu Serentak 2019 Bidang Evaluasi Aspek Hukum Pemilu (www.journal.kpu.go.id)

³¹ Yusfitriadi (2018). Audit Dana Kampanye Pilkada Serentak 2015 di Indonesia: Studi Kasus di 11 Kabupaten/Kota, dalam Aditya Perdana dan Mada Sukmajati, *Op.cit.*

³² Ade Alifya (2019). *Op.cit.*

³³ Risalah Rapat Dengar Pendapat Komisi II DPR dengan KPU, Bawaslu dan DKPP, 2016.

³⁴ Adnan Topan Husodo (2012). Pengaturan Dana *Kampanye* dan Implikasinya terhadap Praktek korupsi Pemilu. *Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, Edisi Mei.

sumber, besaran, dan laporan, diatur juga soal hal-hal yang dilarang dalam penerimaan dana kampanye. *Kedua*, pengaturan mengenai dimensi pengeluaran dana kampanye. Pengaturan ini berlaku bagi

semua kandidat dalam tingkatan pemilu, dan mencakup dua aspek, yakni aturan serta larangan dalam pengeluaran kampanye. *Ketiga*, pengaturan mengenai dimensi pelaporan dana kampanye.

Tabel 1. Matriks Pengaturan Pembiayaan Kampanye dalam RUU Pemilu

Perihal Penerimaan Dana Kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden		
Sumber dana	(a) paslon yang bersangkutan; (b) parpol/gabungan parpol pengusung; dan (c) sumbangan dari pihak lain yang sah menurut hukum	Pasal 422 (2) Pasal 423
Pembiayaan negara	Pembiayaan kampanye pilpres dapat didanai dari APBN	Pasal 422 (3)
Bentuk	uang, barang, dan/atau jasa	Pasal 422 (4)
Besaran dana	maksimal Rp 2,5M untuk perseorangan, dan Rp 25M yang bersumber dari kelompok, perusahaan, atau badan usaha non-pemerintah	Pasal 424 (1) Pasal 424 (2)
Pelaporan sumbangan	Perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah yang memberikan sumbangan dana kampanye harus melaporkan sumbangan tersebut kepada KPU	Pasal 424 (3)
Penyumbang	Pemberi sumbangan harus mencantumkan identitas yang jelas	Pasal 424 (4)
Perihal Penerimaan Dana Kampanye Pemilu DPR		
Sumber dana	(a) parpol peserta pemilu; (b) calon anggota DPR bersangkutan; dan (c) sumbangan sah menurut hukum yang bersifat tidak mengikat berasal dari perusahaan dan perseorangan	Pasal 426 (2)
Besaran dana	maksimal Rp 2,5M untuk perseorangan, dan Rp 25M yang bersumber dari kelompok, perusahaan, atau badan usaha non-pemerintah	Pasal 427 (1) Pasal 427 (2)
Penyumbang	Pemberi sumbangan harus mencantumkan identitas yang jelas	Pasal 427 (3)
Pengaturan sanksi	Sanksi: sanksi pidana dan sanksi administrasi untuk pelanggaran jumlah maksimal penerimaan dana kampanye	Pasal 427 (4)
Bentuk dana	uang	Pasal 428
Perihal Penerimaan Dana Kampanye Pemilu DPD		
Sumber dana	(a) calon Anggota DPD yang bersangkutan; dan (b) sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain yang bersifat tidak mengikat berasal dari perusahaan dan perseorangan.	Pasal 430 (2)
Besaran dana	maksimal Rp Rp 750 juta untuk perseorangan, dan Rp 1,5M yang bersumber dari kelompok, perusahaan, atau badan usaha non-pemerintah	Pasal 431 (1) Pasal 431 (2)
Penyumbang	Pemberi sumbangan harus mencantumkan identitas yang jelas	Pasal 431 (3)
Pengaturan sanksi	Sanksi pidana dan sanksi administrasi untuk pelanggaran jumlah maksimal penerimaan dana kampanye	Pasal 431 (4)
Bentuk dana	uang	Pasal 432

Perihal Penerimaan Dana Kampanye Pemilu Gubernur dan Wakil Gubernur		
Sumber dana	(a) calon Gubernur dan Wakil Gubernur; (b) partai politik pengusul pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur; dan (c) sumbangan sah menurut hukum yang bersifat tidak mengikat berasal dari perusahaan dan perseorangan	Pasal 434 (2)
Besaran dana	ditetapkan oleh Peraturan KPU	Pasal 435 (1)
Pengaturan sanksi	Sanksi pidana dan sanksi administrasi untuk pelanggaran jumlah maksimal penerimaan dana kampanye	Pasal 435 (2)
Bentuk dana	uang	Pasal 436
Perihal Penerimaan Dana Kampanye Pemilu DPRD Provinsi		
Sumber dana	(a) Partai Politik Peserta Pemilu DPRD Provinsi; (b) calon Anggota DPRD Provinsi bersangkutan; dan (c) sumbangan sah menurut hukum yang bersifat tidak mengikat berasal dari perusahaan dan perseorangan	Pasal 438 (2)
Besaran dana	ditetapkan oleh Peraturan KPU	Pasal 439 (2)
Besaran dana	maksimal Rp 2,5M untuk perseorangan, dan Rp 25M yang bersumber dari kelompok, perusahaan, atau badan usaha non-pemerintah	Pasal 439 (3) Pasal 439 (4)
Pengaturan sanksi	Sanksi pidana dan sanksi administrasi untuk pelanggaran jumlah maksimal penerimaan dana kampanye	Pasal 439 (4)
Bentuk dana	uang	Pasal 440
Penerimaan Dana Kampanye Pemilu Bupati dan Wakil Bupati/Walikota dan Wakil Walikota		
Sumber dana	(a) Pasangan calon; (b) partai politik pengusul paslon; (c) sumbangan sah menurut hukum yang bersifat tidak mengikat berasal dari perusahaan dan perseorangan	Pasal 442 (2)
Besaran dana	maksimal Rp 75 juta untuk perseorangan, dan Rp 75 juta untuk sumbangan kelompok, perusahaan, atau badan usaha non-pemerintah	Pasal 443 (5)
Bentuk sumbangan	boleh uang dan boleh juga sumbangan yang bukan dalam bentuk uang secara langsung, yang jika dikonversi berdasar harga pasar nilainya tidak melebihi besaran maksimal yang diatur	Pasal 443 (6)
Pengaturan pembatasan dana kampanye	Pembatasan dana Kampanye pasangan calon ditetapkan oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan mempertimbangkan jumlah pemilih, cakupan/luas wilayah, dan standar biaya daerah.	Pasal 443 (9)
Perihal Penerimaan Dana Kampanye Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota		
Sumber dana	(a) Partai Politik Peserta Pemilu Anggota DPRD Kabupaten/Kota; (b) calon Anggota DPRD Kabupaten/Kota bersangkutan; dan (c) sumbangan sah menurut hukum yang bersifat tidak mengikat berasal dari perusahaan dan perseorangan.	Pasal 446 (2)
Bentuk dana	berupa uang, barang dan/atau jasa	Pasal 446 (3)
Besaran dana	jumlah maksimalnya ditetapkan oleh Peraturan KPU	Pasal 447 (1)
Pengaturan sanksi	sanksi pidana dan sanksi administrasi untuk pelanggaran jumlah maksimal penerimaan dana kampanye	Pasal 447 (2)
Bentuk dana	uang	Pasal 448

Larangan Penerimaan Dana Kampanye Pemilu (untuk semua jenis kandidat)		
Pihak yang dilarang menjadi sumber pembiayaan	a. perusahaan asing, pemerintah negara asing, organisasi asing, partai politik asing, dan LSM asing;	Pasal 450 (1)
	b. penyumbang yang tidak jelas identitasnya;	
	c. pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah;	
	d. dana yang bersumber dari hasil kejahatan; atau	
	e. pemerintah desa dan badan usaha milik desa	
Pengaturan jika kandidat mendapatkan dana dari pihak tersebut	wajib melaporkannya kepada KPU dan menyerahkan sumbangan tersebut kepada kas negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa Kampanye Pemilu berakhir.	Pasal 450 (2)
Pengeluaran Dana Kampanye (untuk semua jenis kandidat)		
Bentuk penggunaan	rapat umum, pertemuan terbatas, pertemuan dialog, penyebaran bahan kampanye, dan pemasangan alat peraga.	Pasal 451 (1)
Kegiatan yang dibiayai APBN	debat terbuka dan pemasangan iklan di media massa radio dan televisi	Pasal 451 (2)
Pengaturan pengeluaran yang melebihi	tidak boleh melebihi jumlah yang telah ditetapkan dalam Peraturan KPU dan jika sengaja melampaui pengeluaran dana kampanye akan dikenai sanksi yang diatur UU ini (tidak spesifik disebutkan langsung)	Pasal 452 (1, 2); Pasal 453 (1,2); Pasal 454 (1, 2)
Larangan Pengeluaran Dana Kampanye		
Bentuk larangan	1) dilarang mengeluarkan dana kampanye untuk biaya debat terbuka dan pemasangan iklan di media massa radio dan televisi	Pasal 455 (1) dan Pasal 456 (1)
	2) dilarang menggunakan dana selain yang bersumber dari rekening khusus dana kampanye	
Pengaturan pelanggaran	"dikenakan sanksi sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini"	Pasal 455 (2) Pasal 456 (2)
Pelaporan Dana Kampanye		
Ketentuan terkait LADK	wajib memberikan laporan awal dana kampanye dan rekening khusus dana kampanye kepada Bawaslu paling lambat 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan sebagai peserta Pemilu.	Pasal 457
Ketentuan terkait pelaporan daftar penyumbang	- wajib membuat daftar penyumbang dan menyerahkannya kepada Bawaslu paling lambat 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan sebagai peserta Pemilu.	Pasal 458
	- Bawaslu dan Bawaslu Provinsi mengumumkan daftar penyumbang melalui laman Bawaslu dan Bawaslu Provinsi.	
Ketentuan terkait pembukuan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye	- Untuk partai: wajib mencatat penerimaan dan pengeluaran dana kampanye dalam pembukuan khusus dana kampanye yang terpisah dari pembukuan keuangan partai politik.	Pasal 459 dan Pasal 460
	- Untuk kandidat: (1) wajib mencatat penerimaan dan pengeluaran dana kampanye dalam pembukuan khusus dana kampanye yang terpisah dari pembukuan pribadi yang bersangkutan; (2) wajib membuat laporan penerimaan dan pengeluaran dan menyampaikannya secara periodik kepada Bawaslu dan Bawaslu Provinsi	

Ketentuan terkait Laporan Akhir Dana Kampanye	Untuk semua jenis kandidat: wajib membuat dan menyerahkan laporan akhir dana kampanye beserta daftar penyumbang kepada Bawaslu dan Bawaslu Provinsi paling lambat 7 (tujuh) hari setelah berakhirnya masa kampanye	Pasal 461
Ketentuan terkait Audit Dana Kampanye	Bawaslu dan Bawaslu Provinsi wajib mengaudit laporan akhir dana kampanye paling lambat 14 (empat belas) hari setelah diserahkan laporan akhir dana kampanye.	Pasal 462 (1)
Ketentuan terkait Audit Investigatif	- Dalam hal ditemukan dugaan pelanggaran peraturan perundang-undangan Bawaslu dan Bawaslu Provinsi berwenang melakukan audit investigatif.	Pasal 463 (1), (2), dan (3)
	- Ketika menemukan dugaan pelanggaran administratif atas laporan akhir dana kampanye, Bawaslu dan Bawaslu Provinsi merekomendasikan kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota untuk memberikan sanksi sebagaimana diatur dalam undang-undang ini.	
	- Audit investigatif ketika menemukan dugaan pelanggaran tindak pidana atas laporan akhir dana kampanye, Bawaslu dan Bawaslu Provinsi merekomendasikan kepada lembaga yang berwenang untuk melakukan tindakan yang diperlukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.	

Sumber: diolah dari Rancangan Undang-Undang Pemilu (draft 14 Juli 2020)

Jika dibandingkan dengan UU sebelumnya, pengaturan pembiayaan politik dalam RUU Pemilu saat ini lebih luas karena menggabungkan pengaturan pilpres, pileg dan pilkada. Selain itu, peru-

bahan agak mencolok terlihat pada aspek pertanggungjawaban yang dibuat lebih ketat dan lebih memperhatikan aspek transparansi dalam pelaporan dana sum-bangan kampanye (Lihat Tabel 2).

Tabel 2. Perbandingan Rezim UU Pemilu

UU 7 Tahun 2017 tentang Pemilu	RUU Pemilu Pemutakhiran 14 Juli 2020
- Bagian pengaturan dana kampanye DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kab/Kota digabung	- Bagian pengaturan dana kampanye DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kab/Kota dipisah
- Penerimaan dana kampanye dapat berupa uang, barang, dan/atau jasa	- Penerimaan dana kampanye hanya dapat berupa uang (kecuali untuk calon anggota DPRD kab/kota dapat berupa uang, barang, dan/atau jasa)
- Kegiatan kampanye didanai dan jadi tanggung jawab partai politik	- Kegiatan kampanye didanai dan menjadi tanggung jawab partai politik dan calon yang bersangkutan
Tidak ada pengaturan terkait penerimaan dana kampanye untuk pilkada	- Pengaturan terkait penerimaan dana kampanye pilkada diatur . - Besaran maksimal penerimaan dana untuk Cagub dan cawagub ditetapkan oleh PKPU, bukan spesifik di dalam UU. - Sedangkan besaran maksimal penerimaan dana untuk Cabup/Cawako dan Cawabup/Cawawako diatur dalam UU, yakni paling banyak Rp 75juta (dari perseorangan) dan paling banyak Rp 750 juta (dari badan hukum swasta). - Penerimaan dana kampanye untuk calon kepala daerah (gub, bup, dan wako), HANYA berupa uang.

Besaran maksimal penerimaan dana untuk calon anggota DPR, DPRD Prov., DPRD Kab/Kota disamakan, yakni maksimal Rp 2,5 M (dari perseorangan) dan Rp 25 M (dari badan usaha nonpemerintah).	- Besaran maksimal penerimaan dana untuk calon anggota DPR dan DPRD Provinsi, yakni maksimal Rp 2,5 M (dari perseorangan) dan Rp 25 M (dari badan usaha nonpemerintah). - Sedangkan besaran maksimal penerimaan dana untuk calon anggota DPRD Kab/Kota ditetapkan oleh PKPU
Hanya terdapat larangan penerimaan kampanye	Terdapat pengaturan tentang “Pengeluaran Dana Kampanye” (pengeluaran diatur untuk rapat umum, pertemuan terbatas, pertemuan dialog, penyebaran bahan kampanye, dan pemasangan alat peraga. Namun batasan besaran pengeluaran dan sanksi tidak disebutkan secara spesifik di RUU) dan “Larangan Pengeluaran Dana Kampanye” (larangan hanya untuk biaya debat terbuka dan pemasangan iklan di media massa radio dan televisi,
Laporan awal dana kampanye dan rekening khusus kampanye diberikan kepada KPU maksimal 14 hari setelah kandidat ditetapkan sebagai peserta pemilu (capres dan cawapres) dan 14 hari sebelum hari pertama jadwal pelaksanaan Kampanye Pemilu dalam bentuk rapat umum pada KPU/KPUD (parpol peserta pemilu DPR	Laporan awal dana kampanye dan rekening khusus kampanye diberikan kepada Bawaslu maksimal 7 hari setelah kandidat ditetapkan sebagai peserta pemilu
Daftar penyumbang tidak diatur	Terdapat pengaturan tentang “Daftar Penyumbang”
Laporan akhir tidak diatur	Terdapat pengaturan tentang “Laporan Akhir”
Audit investigatif tidak diatur, hanya audit biasa	Terdapat pengaturan tentang “Audit Investigatif”

Sumber: diolah sendiri

Dari Tabel 2 di atas terlihat bahwa dari sisi regulasi, pengaturan pembiayaan pemilu dalam rancangan UU Pemilu sesungguhnya jauh lebih baik dibandingkan UU sebelumnya.

Selain mengatur lebih tegas terkait identitas dan daftar penyumbang dana kampanye, RUU Pemilu juga mengatur masalah audit investigatif yang sebelumnya tidak diatur. Namun secara substantif, tidak banyak perubahan mendasar dalam pengaturan regulasi pembiayaan kampanye. Meskipun ruang lingkungannya meluas karena mencakup pengaturan pembiayaan pilkada, namun pengaturan ini masih belum menyentuh aspek transparansi dan akuntabilitas pendanaan partai politik.

Padahal mengacu pada kerangka regulasi yang diusulkan van Biezen, regulasi pembiayaan politik yang ideal harus mencakup bukan saja aspek pembiayaan pemilu, tetapi juga pembiayaan partai politik. Hal ini mengingatkan partai politik adalah akses untuk mengisi berbagai

jabatan dan kekuasaan, baik di legislatif, maupun di eksekutif mulai dari pusat hingga ke daerah-daerah. Dengan demikian, berbagai kepentingan sangat mempengaruhi tiap aktor yang berkecimpung di dalam partai politik. Di satu sisi, kita melihat partai politik sebagai entitas yang bertarung dengan menawarkan ide atau gagasan bagi masyarakat. Di sisi lain, tidak banyak partai politik yang berani menawarkan aspek transparansi dan akuntabilitas sebagai gagasan utama yang ditawarkan kepada publik.

● *Problem Regulasi dan Potensi Hilangnya Akuntabilitas*

Jika dilihat dari tabel di atas, revisi UU Pemilu yang menggabungkan UU Pemilu dengan UU Pilkada merupakan tindak lanjut dari Putusan MK No. 55/PUU/2019 mengenai keserentakan pemilu. Namun sayangnya, isu penting mengenai rencana penggabungan UU Partai Politik yang

mengatur akuntabilitas dan pendanaan partai politik, justru hilang dari wacana penggabungan RUU Pemilu tersebut. Padahal sebelumnya, Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri berencana menggabungkan tiga undang-undang, yakni UU Pemilu, UU Pilkada dan UU Partai Politik ke dalam pembahasan RUU Pemilu saat ini.

Konsekuensi dari tidak dimasukkannya pengaturan pembiayaan partai politik secara memadai dalam pembahasan revisi UU Pemilu adalah potensi hilangnya akuntabilitas dan pendanaan partai politik. Padahal, substansi UU Partai Politik juga merupakan satu instrumen kelembagaan yang penting dalam mendorong akuntabilitas partai politik, pendanaan partai politik, dan pengelolaan atau pelembagaan organisasi partai politik.

Menurut Mellaz dkk, jika UU partai politik tidak dimasukkan dalam pembahasan revisi UU Pemilu, maka tujuan-tujuan penting dari pelembagaan sistem kepartaian dan akuntabilitas partai politik tidak akan dapat tercapai. Jikapun disinggung sebagian dalam pembahasan revisi UU pemilu, maka substansi akan terbatas pada sisi akuntabilitas pembiayaan kampanye pemilu, baik pilpres, pileg, dan pilkada saja. Oleh karena itu, revisi UU Pemilu perlu dilihat sebagai satu momentum penting yang perlu didorong untuk menyertakan UU Partai Politik sebagai salah satu kluster isu dalam pembahasan. Jika tidak, maka irisan isu terkait dengan pendanaan dan akuntabilitas partai politik, hanya terbatas pada topik seputar pembiayaan kampanye pemilu.³⁵

Dari sisi akuntabilitas pembiayaan politik, pemisahan regulasi pembiayaan partai politik dan pembiayaan pemilu ini tidak hanya berdampak mengaburkan isu akuntabilitas pembiayaan politik secara komprehensif, tetapi dalam praktiknya juga menyulitkan untuk melakukan penca-

tatan, pengelolaan dan pertanggungjawaban terkait penerimaan dan pengeluaran partai politik, terutama sebelum dan sesudah pemilu. Jika mengacu pada pengaturan dalam RUU Pemilu, isu ini tidak bisa dimasukkan dalam kategori pendanaan kampanye karena belum masuk dalam tahapan kampanye. Padahal dalam praktiknya, pembiayaan-pembiayaan gelap dan ilegal diterima partai politik justru terjadi di tahapan di luar pemilu.

● *Problem Perilaku Partai dan Kandidat*

Selain persoalan regulasi yang minim akuntabilitas, faktor-faktor lain yang membuka peluang penerimaan dana-dana tidak resmi bahkan ilegal adalah perilaku politik uang partai dan kandidat. Sebagaimana temuan studi-studi terdahulu, ada setidaknya beberapa contoh korupsi politik yang bisa dikaitkan dengan praktik gelap pembiayaan dana kampanye, misalnya dugaan sejumlah uang hasil korupsi PLTU Riau-1 yang diduga digunakan pada Musyawarah Nasional Luar Biasa Partai Golkar Desember 2017; kasus korupsi proyek Hambalang; kasus korupsi Kartu Tanda Pengenal (KTP) Elektronik; kasus korupsi berjamaah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi (DPRD) Sumatera Utara; ataupun korupsi berjamaah di DPRD Kota Malang.³⁶

Kelemahan-kelemahan pengaturan dana kampanye yang menjadi celah dan potensi praktik korupsi kebijakan pasca pemilu. Mengutip Sukmajati, praktik korupsi terjadi juga disebabkan karena beberapa hal berikut, yakni: 1) biaya politik yang semakin mahal akibat semakin berkembangnya fenomena profesionalisasi politik dan kampanye; 2) semakin rendahnya dukungan finansial dari kelompok akar rumput terhadap para politisi yang berimplikasi pada ketergantungan peserta

³⁵ August Mellaz, Veri Junaidi dan Hurriyah (2020). "Pemetaan Awal: Potensi Hilangnya Isu Akuntabilitas dan Pendanaan Partai Politik dalam Pembahasan Revisi UU Pemilu". Analisis Bulanan Program INSPIRE Kemitraan. 28 Juni 2020. Tidak diterbitkan.

³⁶ Mada Sukmajati dan Aditya Perdana, *op.ci*

pemilu kepada donatur swasta dan negara; 3) maraknya praktek pembiayaan gelap, dimana sumber penerimaan menjadi tidak jelas; 4) keinginan kelompok bisnis dalam memberikan dukungan pembiayaan untuk kampanye kepada para calon dengan kompensasi dan harapan akan adanya keuntungan kepada kelompok-kelompok bisnis itu manakala calon-calon tersebut berhasil mendapatkan jabatan-jabatan publik; 5) ketidaksetaraan akses terhadap sumber-sumber pembiayaan; dan 6) ketidaksetaraan akses terhadap sumber-sumber pembiayaan.³⁷

Dalam konteks pilkada, masifnya peluang penerimaan dana dari pengusaha secara informal kepada kandidat juga disebabkan oleh minimnya peran partai politik dalam kerja-kerja elektoral. Temuan riset Chandranegara memperlihatkan bahwa kerja-kerja elektoral justru lebih banyak dilakukan oleh tim sukses yang dibentuk secara informal oleh calon, dan bukan tim kampanye yang diisi oleh elite dan fungsionaris partai sebagaimana yang didaftarkan resmi di KPUD. Kerja-kerja elektoral yang lebih bertumpu pada tim sukses informal ini pada akhirnya membuat calon lebih memiliki beban untuk melakukan pembiayaan politik, yang kemudian dimanfaatkan oleh para pengusaha untuk memberikan sumbangan.³⁸ Dampak lebih jauh dari tren pembiayaan informal ini, menurut Fitriyah, sangat potensial menciptakan praktik korupsi pasca pemilu, yakni munculnya *shadow state* dan *informal economy* penyelenggaraan pemerintah daerah yang tidak lepas dari dukungan dana yang diterima calon dari pengusaha.³⁹

5. Kesimpulan

Pengaturan pembiayaan politik dalam kerangka regulasi di Indonesia memang selalu menyanggah dua persoalan dilematis.

Di satu sisi, pengaturan soal pembiayaan pemilu harus dilakukan mengingat penggunaan uang dalam arena politik, meskipun mutlak dan penting, seringkali tidak terkendali dan dapat mengikis fungsi demokrasi. Di sisi lain, mengatur berbagai dimensi dalam pembiayaan pemilu bukanlah hal mudah, manakala berhadapan dengan para politisi pembuat kebijakan yang terbiasa dengan praktik politik uang, dan terpilih lewat proses pemilu yang sarat dengan politik uang.

Di Indonesia sendiri, upaya mengatur soal pembiayaan pemilu agar memenuhi prinsip transparansi dan akuntabilitas sebenarnya sudah dimulai pasca Pemilu 2004, yakni UU No. 42/2008 yang mengatur soal dana kampanye dalam pemilihan presiden dan wakil presiden (pilpres), dan UU No. 8/2012 mengenai pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD (pileg). Regulasi pembiayaan pemilu dan pendanaan kampanye juga selalu berkembang mengikuti perubahan Undang-Undang Pemilu dan Pilkada. Namun demikian, persoalan utamanya adalah berbagai regulasi pembiayaan belum mampu mewujudkan praktik pemilu yang bersih dari politik uang dan korupsi pemilu. Selain itu, tidak dimasukkannya pengaturan mengenai pembiayaan partai politik dalam regulasi pembiayaan di RUU Pemilu saat ini juga berdampak pada lemahnya pengaturan terkait aspek akuntabilitas pembiayaan politik. Momentum Revisi UU Pemilu yang semestinya bisa mengabungkan UU Pemilu, UU Pilkada dan UU Partai Politik sebagai tindak lanjut putusan MK dan sekaligus upaya untuk mewujudkan akuntabilitas pembiayaan politik secara komprehensif justru tidak tercapai. Selain problem regulasi yang tidak mampu menjangkau aspek pembiayaan partai politik, perilaku partai dan kandidat yang sarat dengan politik uang sebelum, selama

³⁶ Mada Sukmajati dan Aditya Perdana, *op.ci*

³⁷ Mada Sukmajati dan Aditya Perdana, *op.cit.*

³⁸ Ibnu Sina Chandranegara dan Nanda Sahputra Umara (2020), *op.cit.*

³⁹ Fitriyah (2018). *Botoh dalam Pilkada: Studi Kasus Dua Daerah di Jawa Tengah*. Semarang: Disertasi, Program Doktor Ilmu Sosial-FISIP Universitas Diponegoro

dan sesudah pemilu juga menjadi penyebab terjadinya paradoks antara jaminan penegakan transparansi dan akuntabilitas pembiayaan politik dengan praktik aktual korupsi saat dan sesudah pemilu.

Oleh karena itu, studi ini melihat perlunya mendorong ide penggabungan regulasi pembiayaan pemilu dan partai politik sebagai langkah serius mewujudkan akuntabilitas partai politik dan penda-

naan partai. Pengaturan melalui undang-undang ini diharapkan mampu mendorong konsistensi praktik dan penerapan hukum yang berkaitan dengan kegiatan keuangan partai politik dan kampanye pemilu serta memberikan keseimbangan antara desain pendanaan partai baik untuk kepentingan kampanye partai maupun berjalannya organisasi partai politik pasca pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

- “Revisi UU Pemilu Bisa Jadi Pintu Masuk Penguatan Pengawasan Dana Kampanye”, *Kompas*, 14 November 2020.
- “Risalah Rapat Dengar Pendapat Komisi II DPR dengan KPU”, Bawaslu dan DKPP, 2016.
- Abhan (2019). Pengantar, dalam Mada Sukmajati dan Aditya Perdana, *Pembiayaan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Bawaslu RI.
- Aspinall, Edward dan Mada Sukmajati (2015). *Politik Uang di Indonesia: Patronase dan Klientelisme di Pemilu Legislatif 2014*. Yogyakarta: Polgov.
- Aspinall, Edward dan Ward Berenschot (2019). *Democracy for Sale: Elections, Clientelism, and the State in Indonesia*, Ithaca London: Cornell University Press.
- Bawaslu RI (2018). *Gambaran Laporan Awal Dana Kampanye Pasangan Calon Pemilihan Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah 2018*.
- Birch, Sarah dan Muchlinski, D (2018). Electoral Violence: Patterns and Trends, in H. A. Garnett and M. Zavadskaya, *Electoral Integrity and Political Regimes*. New York: Routledge.
- Chandranegara, Ibnu Sina dan Nanda Sahputra Umara (2020). Optimalisasi Pembatasan Dana Kampanye Pemilihan Umum Kepala Daerah sebagai Pencegahan Investasi Politik yang Koruptif, *Mimbar Hukum* 3(1): 30-54
- Fariz, Donal dan Firdaus Ilyas (2018). Manipulasi Dana Kampanye Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, dalam Mada Sukmajati dan Aditya Perdana, *Pembiayaan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Bawaslu RI.
- Fitriyah (2018). *Botoh dalam Pilkada: Studi Kasus Dua Daerah di Jawa Tengah*. Disertasi. Semarang: Program Doktor Ilmu Sosial-FISIP Universitas Diponegoro
- Husodo, Adnan Topan (2012). Pengaturan Dana Kampanye dan Implikasinya terhadap Praktek korupsi Pemilu. *Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, Edisi Mei.
- Irawan, Ade. dkk (2014). *Panduan Pemantauan Korupsi Pemilu*, Jakarta: ICW.
- Mellaz, August, Veri Junaidi dan Hurriyah (2020). “Pemetaan Awal: Potensi Hilangnya Isu Akuntabilitas dan Pendanaan Partai Politik dalam Pembahasan Revisi UU Pemilu”. Analisis Bulanan Program INSPIRE Kemitraan. 28 Juni 2020. Tidak diterbitkan.
- Mietzner, Marcus (2011). Funding Pilkada: Illegal Campaign Financing in Indonesia's Local Elections. In Edward Aspinall (ed). *The State And Illegality In Indonesia*. Leiden: KITLV Press.
- Mietzner, Marcus (2015). Dysfunction by Design: Political Finance and Corruption in Indonesia. *Critical Asian Studies*.
- Muhtadi, Burhanudin (2018). *Buying Votes in Indonesia: Partisans, Personal Networks, and Winning Margins*. Disertasi, Australia National University.
- Pfeiffer, Silke (2004). *Vote Buying And Its Implication For Democracy: Evidence from Latin America*. TI Global Report.
- Prasetyo, W. (2019). Optimalisasi Bekerjanya Pengungkapan Dana Kampanye sebagai Strategi Pencegahan Politik Uang. *Jurnal Integritas* 1(1).
- Pusako (2020). *Cetak Biru Antikorupsi dalam Sistem Pemilihan Umum: Telaah Pasal-Pasal Berpotensi Koruptif dalam Undang-Undang Pemilu*. ToR Expert Meeting. 27 November 2020.
- Speck, Bruno Wilhem (2013). *Money in politics: Sound Political Competition and Trust in Government*, OECD Background paper, h. 16-17
- Sukmajati, Mada dan Aditya Perdana (2018). Pendahuluan: Pembiayaan Pemilu di Indonesia dalam Mada Sukmajati dan Aditya Perdana, *Pembiayaan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Bawaslu RI.
- Supriyanto, Didik dan Lia Wulandari (2013). *Basa-Basi Dana Kampanye Pengabaian Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas Peserta Pemilu*, Jakarta: Perludem.

Van Biezen, Ingrid (2003). *Financing political parties and election campaigns – guidelines*, Council of Europe.

Walecki, Marcin (2007). *Spending Limits As a Policy Option*, IFES Political Finance White Paper Series.

Yusfitriadi (2018). *Audit Dana Kampanye Pilkada Serentak 2015 di Indonesia: Studi Kasus di 11 Kabupaten/Kota, dalam Aditya Perdana dan Mada Sukmajati, Pembiayaan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Bawaslu RI.