

**PROBLEMATIKA PENGATURAN PEMBATASAN SUMBANGAN
DANA KAMPANYE DI PEMILIHAN KEPALA DAERAH
UNTUK MEWUJUDKAN INTEGRITAS PILKADA**

Oleh:

FADLI RAMADHANIL¹

ABSTRAK

Dana kampanye adalah salah satu isu krusial dalam setiap pilkada. Salah satu yang paling penting di dalam proses pilkada terkait dengan dana kampanye adalah prinsip kesetaraan dan keadilan di dalam pelaksanaan kampanye. Hal itu hanya bisa terwujud dengan pengaturan dana kampanye yang adil dan setara. Oleh sebab itu, penting untuk dilihat apakah ada persoalan terkait dengan pembatasan belanja kampanye di dalam UU No. 10 Tahun 2016. Kemudian penting pula dilihat, apakah pengaturan dana kampanye di dalam UU No. 10 Tahun 2016 sudah memenuhi prinsip keadilan dan kesetaraan di dalam pelaksanaan kampanye pilkada. Ternyata, ada tiga persoalan di dalam pengaturan pembatasan belanja kampanye pilkada di dalam UU No. 10 Tahun 2016. Pertama, pengatuuannya menimbulkan ketidakpastian hukum, kedua membuka celah untuk penyumbang melakukan praktik curang, dan ketiga tidak sejalan dengan upaya untuk mewujudkan dana kampanye pilkada yang transparan dan akuntabel. Selain itu, pengaturan dana kampanye pilkada di dalam UU No. 10 Tahun 2016 juga belum mampu membuat regulasi yang menjadikan kompetisi pilkada adil dan setara. Oleh sebab itu, perlu dilakukan perbaikan dan perubahan regulasi untuk mewujudkan pengaturan dana kampanye pilkada yang adil dan setara, paling tidak kepastian batasan sumbangan, dan adanya batasan belanja kampanye pilkada

Kata Kunci: Dana Kampanye, Pembatasan, Keadilan, Kesetaraan

I. Pendahuluan

Penyelenggaraan pilkada tidak bisa dilepaskan dari uang. Bagi kontestan pilkada, uang akan sangat berpengaruh pada keterpilihan mereka sebagai kepala daerah. Uang akan sangat menentukan akselerasi kampanye. Uang pula yang akan menentukan sedalam apa operasional kampanye bisa dilaksanakan. Oleh sebab itu, seluruh kebutuhan

dan pengeluaran uang tersebut penting untuk dilakukan secara transparan. Karena hampir seluruh calon kepala daerah tidak membiayai sendiri kebutuhan uang di dalam pilkada.

Pasangan calon mengumpulkan sumbangan dari banyak orang. Sebagai calon pejabat publik, tentu saja sumbangan dari banyak pihak tersebut akan berpengaruh kepada bagaimana nanti seorang calon kepala daerah

¹ Peneliti Hukum Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi (Perludem)

menjalankan kekuasaan. Oleh sebab itu, agar semuanya dapat dilihat dan di transparankan, kejujuran di dalam dana kampanye menjadi sangat penting untuk menguji integritas pilkada, dan bagaimana nanti kepala daerah terpilih akan menjalankan kekuasaannya.

Untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dana kampanye dibutuhkan kerangka hukum yang cukup untuk mengatur hal tersebut. Persoalannya, kerangka hukum pilkada di Indonesia, belum secara komprehensif menyiapkan piranti hukum untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas dana kampanye pilkada.

Salah satu yang menjadi persoalan adalah, ketiadaan batasan sumbangan kepada pribadi pasangan calon di dalam proses pemilihan kepala daerah. Artinya, jika seorang pasangan calon memiliki uang yang banyak, dia dapat menggelontarkan uang sebanyak mungkin untuk membiayai kampanyenya. Sebaliknya, calon yang tidak punya banyak uang, memiliki keterbatasan di dalam mengeluarkan dana kampanye.

Dana kampanye merupakan bagian dari rumpun kajian keuangan partai politik. Secara umum, Flagure mendefinisikan keuangan partai politik sebagai “the legal and illegal financing of ongoing political party activities and electoral campaigns (in particular, campaigns by candidates and political parties, but also third parties).”² Sedangkan dana kampanye dimaknai sebagai peran uang yang diperoleh dan

digunakan oleh partai politik atau kandidat untuk meraih dukungan pemilih dalam tahapan kampanye.

Dalam pilkada, uang mampu memberikan pengaruh politik bagi mereka yang memilikinya atau mereka yang memiliki wewenang untuk mendistribusikannya (Pentingnya memahami peran dan fungsi uang dalam politik terletak pada bagaimana uang dimanfaatkan oleh para calon di pemilu untuk mendapatkan pengaruh, untuk diubah menjadi sumber daya dalam bentuk lain atau untuk digunakan bersamaan dengan sumberdaya lain untuk mencapai kekuasaan politik, dalam hal ini untuk meraih suara terbanyak dalam pemilu.³

Ketentuan di dalam UU Pilkada memberikan tiga sumber dana kampanye kepada tiga aktor: Pertama sumbangan partai politik atau gabungan partai politik. Kedua sumbangan pasangan calon, dan ketiga sumbangan pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta.

Di dalam Pasal 74 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2016 mengatur: Dana kampanye pasangan calon perseorangan dapat diperoleh dari sumbangan pasangan calon, sumbangan pihak lain yang tidak mengikat, yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta. Kemudian di dalam Pasal 74 ayat (5) UU No. 10 Tahun 2016 disebutkan bahwa “Sumbangan dana kampanye sebagaimana dimaksud

² Falguera, Elin et.al 2016, *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, International IDEA, Stockhol, 2014, hlm. 2.

³ Magnus Ohman, ed. 2013, dilihat dalam *Buku Pedoman Pengawasan Keuangan Politik*, IFES, Washington Sukmajati, M & Perdana, A eds. 2018, *Pembiayaan Pemilu di Indonesia*, Bawaslu, Jakarta

pada ayat (2) dari perseorangan paling banyak Rp. 75.000.000 (tujuh puluh lima juta rupiah) dan dari badan hukum swasta paling banyak 750.000.000 (tujuh ratus lima puluh juta rupiah).

Artinya, pembiayaan kampanye pemilihan kepala daerah, salah satunya menjadi tanggungjawab dari pasangan calon kepala daerah. Tanggungjawab ini mesti dilihat secara utuh, mulai dari pengumpulan dana kampanye, penggunaan dana kampanye untuk segala aktifitas kampanye, sampai kepada pelaporan dana kampanye.

Karena salah satu tanggung jawab dana kampanye untuk pemilihan kepala daerah ada dipundak pasangan calon, UU Pilkada memberikan tiga sumber dana kampanye yang bisa dikumpulkan oleh pasangan calon Di dalam Pasal 74 ayat (1) UU No. 10 Tahun 2016 disebutkan, "Dana kampanye pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik dapat diperoleh dari: Pasangan calon yang bersangkutan;

- a. Sumbangan partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon;
- b. Sumbangan pasangan calon; dan/atau
- c. Sumbangan pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta.

Jika Kita berhenti membaca konstruksi ketentuan-ketentuan dana kampanye diatas, pemahaman yang akan muncul adalah, dari tiga sumber dana kampanye bagi pasangan kepala

daerah, batasan sumbangan hanya diberikan kepada sumber pihak lain yang dapat berasal dari peseorangan atau badan hukum swasta. Pembatasannya sesuai dengan Pasal 74 ayat (4) UU No. 10 Tahun 2016, yakni 75 juta rupiah untuk perseorangan, dan 750 juta rupiah untuk badan hukum swasta.

Sumber pihak lain yang dapat berasal dari peseorangan atau badan hukum swasta. Pembatasannya sesuai dengan Pasal 74 ayat (4) UU No. 10 Tahun 2016, yakni 75 juta rupiah untuk perseorangan, dan 750 juta rupiah untuk badan hukum swasta.

Lalu bagaimana dengan batasan sumber dana kampanye yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik, dan sumbangan dari pasangan calon? Jika membaca ketentuan yang ada di dalam UU No. 10 Tahun 2016, pembatasan itu sama sekali tidak ada. Artinya, baik pasangan calon, maupun partai politik atau gabungan partai politik, dapat saja dengan tanpa batas memberikan sumbangan dana kampanye untuk kepentingan kontestasi seorang calon kepala daerah. Ini jelas menjadi masalah mendasar.

Ketiadaan batasan sumbangan ini akan memiliki dampak ikutan yang sangat luar biasa. Pasangan calon dapat saja me-ngumpulkan uang dari banyak pihak, lalu mengatasnamakan sumbangan yang dikumpulkan atas nama sumbangan pasangan calon. Ini berakibat pada tidak bergunanya batasan sumbangan dana kampanye untuk mencegah politik biaya tinggi. Selain itu, pengaturan ini jelas menimbulkan ketidakpastian hukum

terkait dengan konsistensi semangat pembatasan pengeluaran uang dan penerimaan sumbangan dalam ruang lingkup pe-nyelenggaraan pilkada.

II. Pembatasan Masalah

Di dalam tulisan ini akan menjawab dua persoalan utama, bagaimanakah persoalan pengaturan di dalam Pasal 74 UU No. 10 Tahun 2016 yang tidak menjangkau batasan sumbangan terhadap pasangan calon dan partai politik pendukung. Kedua, apakah pengaturan dana kampanye di dalam UU No. 10 Tahun 2016 mampu memberikan keadilan dan kesetaraan di dalam kontestasi pemilu di Indonesia.

Tulisan di dalam jurnal ini akan menjabarkan pertanyaan tersebut secara deskriptif analitis, dengan menggunakan dua pendekatan. Pendekatan pertama adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kedua adalah pendekatan konseptual, sehingga nanti dapat ditemu-kan jawaban terhadap dua pertanyaan utama di dalam tulisan ini.

III. Ketiadaan Batasan Sumbangan bagi Pasangan Calon Kepala Daerah Bukti Lemahnya Regulasi Dana Kampanye

Pengaturan sumbangan dana kampanye mesti rigid dan detail. Salah satu alasannya karena pengelolaan dana kampanye berkaitan dengan akfititas yang cukup besar di dalam pemilihan kepala daerah, yakni kampanye.

Kampanye adalah salah satu tahapan pemilu yang melibatkan banyak aktor, mengeluarkan uang dengan nominal yang besar, dan memiliki waktu paling panjang dari tahapan-tahapan pemilu yang lainnya.

Oleh sebab itu, luasnya ruang lingkup dan cakupan dari kampanye ini, maka dibutuhkan pengaturan yang betul-betul cukup dan jelas di dalam regulasi pemilu. Bahkan, keinginan untuk mengatur ketentuan terkait dengan kampanye ini agar lebih detail ini sudah menjadi rekomendasi pasca pelaksanaan Pemilu 2004 lalu. Pemilu 2004 tentu sangat penting menjadi rujukan awal sebagai pelaksanaan pemilihan pejabat eksekutif secara langsung pertama kali di Indonesia. Dalam konteks pemilihan kepala daerah langsung yang dilaksanakan pada tahun 2005 untuk pertama kali, tentu saja, rekomendasi pascapemilihan Presiden 2004 ini menjadi inheren dengan pemilihan kepala daerah.

Laporan Panitia Pengawas Pemilu 2004, merekomendasikan agar pengaturan dana kampanye pemilu dibuat lebih rinci dan dipertegas sanksinya.⁴ Di dalam laporan tersebut juga disebutkan salah satu sebab mengapa ketentuan-ketentuan dana kampanye tidak diikuti oleh semua peserta pemilu, karena ketentuan-ketentuan soal pengelolaan dana kampanye itu tidak disertai sanksi. Memang dalam undang-undang disebutkan tentang sanksi pidana bagi

⁴ Didik Supriyanto (ed), Masalah, Pelanggaran, dan Sengketa Pemilu: Resume Laporan Pengawasan Pemilu 2004, Jakarta: Perludem, 2006, hlm. 3

yang mengabaikan larangan yang terkait dengan penerimaan dan dana kampanye. Namun, ketentuan yang terkait dengan prosedur dan mekanisme pengelolaan dana kampanye mestinya juga diikuti sanksi yang jelas bila terjadi pelanggaran. Oleh karena itu, kedepan undang-undang harus lebih detail membuat pengaturan dana kampanye.⁵

Tetapi, setelah pelaksanaan Pemilu 2004, penguatan dan perbaikan terkait dengan regulasi dana kampanye ternyata tidak mengalami perbaikan signifikan. Bahkan, ketiadaan perbaikan itu tidak hanya terjadi pada pemilu legislatif dan pemilu presiden saja, tetapi juga pemilihan kepala daerah. Meskipun pada Pemilu 2009 dikeluarkan

undang-undang baru, yakni UU No. 10 Tahun 2008 untuk pemilu legislative, dan UU No. 42 Tahun 2008 untuk pemilu presiden, kedua undang-undang tersebut tidak mengubah substansi pengaturan dana kampanye.⁶

Hal yang sama juga terjadi di dalam pengaturan dana kampanye pemilihan kepala daerah. Pada pengaturan di awal-awal pemilihan kepala daerah secara langsung di dalam, sumbangan pasangan calon juga menjadi salah satu sumber dana kampanye. Termasuk juga sumbangan dari partai politik atau gabungan partai politik. Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 83 ayat (1) disebutkan:

Dana kampanye dapat diperoleh dari:

- a. Pasangan calon;
- b. Partai politik dan/atau gabungan partai politik yang

mengusulkan;

- c. Sumbangan pihak-pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta.

Di dalam UU No. 32 Tahun 2004 sama sekali juga tidak mengatur terkait batasan sumbangan yang dapat diajukan oleh pasangan calon dan partai politik dan gabungan partai politik. Di dalam Pasal 83 ayat (3) UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan "Sumbangan dana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dari perseorangan dilarang melebihi Rp. 50.000.000 (lima puluh juta rupiah) dan dari badan hukum swasta dilarang melebihi Rp. 350.000.000 (tiga ratus lima puluh juta rupiah).

Pada perubahan regulasi terkait dengan penyelenggaraan pilkada, juga tidak memberikan perubahan yang signifikan terhadap pengaturan batasan sumbangan dari pasangan calon maupun dari partai politik pendukung. Beberapa perkembangan regulasi pilkada misalnya, mulai dari Perpu No. 1 Tahun 2014, juga tidak mengatur bagaimana batasan sumbangan dari pasangan calon diatur. Pengaturan di dalam Perpu ini justru menaikkan batasan sumbangan dari pihak lain, khususnya yang dari badan hukum swasta. Jika di dalam UU No. 32 Tahun 2004 batasan sumbangan badan hukum swasta senile 350 juta, di dalam Perpu No. 1 Tahun 2014 naik menjadi 500 juta.

⁶ Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, *Basa-Basi Dana Kampanye*, Jakarta: Perludem, 2013, hlm. 15.

⁵ Ibid.

Perkembangan berikutnya, di dalam UU No. 8 Tahun 2015, tidak ada perubahan yang signifikan juga. Perubahan baru terjadi di dalam UU No. 10 Tahun 2016. Namun perubahan lagi-lagi hanya menyangkut terkait dengan batasan sumbangan dari pihak ketiga. Batasan sumbangan dari perseorangan baik menjadi 75 juta, dan dari badan hukum swasta naik menjadi 750 juta. Sedangkan kebutuhan regulasi untuk mengatur batasan sumbangan dari pasangan calon dan partai politik pendukung tetap saja tidak ada.

Jika dilacak dari perjalanan Pemilu 2004 dan pelaksanaan pilkada langsung sejak 2005, uraian diatas sebetulnya sudah memberikan petunjuk, bahwa persoalan dana kampanye tersebut adalah terkait batasan belanja kampanye, serta proteksi pengaturan dana kampanye dengan ancaman sanksi yang bisa memberikan daya cegah kepada peserta pemilu. Dengan adanya batasan belanja kampanye tersebut, diharapkan para peserta pemilu tidak perlu lagi jorjoran dalam mengumpulkan uang, dan mengeluarkan uang untuk kebutuhan kampanye, sehingga untuk menghindari peserta pemilu dari jebakan kepentingan para penyumbang.⁷

Ini tentu menunjukkan bahwa regulasi pemilu ingin membangun fasilitas terhadap kebutuhan besar partai politik terhadap uang kampanye, namun tidak mau diberikan pembatasan belanja terhadap aktifitas kampanye, dimana pembatasan ini perlu diberikan untuk menciptakan prinsip *fairness* di

dalam pemilu. Apalagi, realitas pelaporan dana kampanye dari pasangan calon maupun dari partai politik, termasuk pengalaman laporan dana kampanye pemilihan kepala daerah, masih jauh dari prinsip transparan dan akuntabel. Apalagi, harapan dimana pelaporan dana kampanye dapat mencerminkan aktifitas kampanye sesungguhnya yang dilakukan oleh peserta pemilu, masih sangat jauh dari apa yang semestinya.

Ketiadaan pengaturan batasan belanja kampanye bagi peserta pemilu tidak menjadi problem satu-satunya dalam kelemahan regulasi dana kampanye di dalam UU Pilkada. Tetapi, terdapat persoalan mendasar lain, yang sesungguhnya sangatlah penting dan fatal. Jika membaca UU Pilkada, khususnya bagian terkait dengan dana kampanye, Kita akan tersadar bahwa batasan sumbangan dana kampanye, tidak berlaku bagi sumber dana kampanye yang berasal dari individu pasangan calon kepala daerah dan partai politik pendukung pasangan calon.

Dengan kondisi ini, artinya, individu pasangan calon, atau partai politik pengusung pasangan calon kepala daerah, yang notabene adalah badan hukum, boleh memberikan sumbangan sebebaskan-bebasnya, tanpa ada pembatasan di dalam UU Pilkada. Ada beberapa keadaan dan konsekuensi hukum yang ditimbulkan dengan ketiadaan batasan sumbangan dana kampanye dari pasangan calon dan partai politik pengusung seperti ini.

⁷ Ibid, hlm. 17

Pertama, tidak adanya batasan sumbangan dana kampanye terhadap individu pasangan calon serta sumbangan dari partai politik pengusung pasangan calon kepala daerah akan menimbulkan ketidakpastian hukum terhadap pengaturan batasan sumbangan dana kampanye.

Ketidakpastian ini disebabkan oleh adanya pengaturan yang berbeda terhadap sumber dana kampanye yang disebutkan di dalam satu pasal yang sama pada UU Pilkada. Dari tiga sumber dana kampanye, mulai dari sumbangan pasangan calon, partai politik pengusung, dan sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain, kenapa hanya sumbangan dari pihak lain ini saja yang dibatasi.

Padahal, penanggungjawab dana kampanye pemilihan adalah kepala daerah. Selain itu, seluruh dana yang dihimpun oleh pasangan calon melalui rekening khusus dana kampanye, akan tercampur menjadi satu, untuk digunakan pada aktifitas kampanye. Sumbangan yang diberikan oleh setiap aktor yang menjadi sumber dana kampanye, mestinya dibatasi secara sama, sehingga ada konsistensi dan kepastian hukum terkait dengan batasan sumbangan dana kampanye.

Bagaimana mungkin, tiga sumber dana kampanye berbeda, yang kemudian dihimpun menjadi satu di dalam rekening khusus dana kampanye, tetapi diatur secara berbeda oleh UU Pilkada.

Jika dilacak pada UU Pilkada sebelumnya, ternyata ketiadaan batasan sumbangan bagi pasangan calon dan partai politik pengusung pasangan calon ini juga sudah terjadi.

Artinya, ketidakcermatan di dalam penyusunan regulasi ini, merupakan sesuatu yang sudah terjadi sejak pelaksanaan pemilihan kepala daerah sejak 2005. Kesempatan untuk melakukan perbaikan di dalam penyusunan UU No. 10 Tahun 2016 untuk persiapan Pilkada 2017 dan Pilkada 2018 juga tidak diambil oleh para pembentuk undang-undang. Tentu saja ketidakcermatan pembentuk undang-undang di dalam menyusun regulasi pemilu, dimana dibiarkannya persoalan dana kampanye ini berulang di dua kali perumusan undang-undang pemilu tentu saja sangat disayangkan. Politik hukum pembentuk undang-undang tentu harus mendapatkan sorotan tajam berkaitan dengan pengaturan ini.

Padmo Wahyono merumuskan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Ia berkaitan dengan hukum yang diharapkan (*ius constituendum*).⁸ Oleh sebab itu jugalah, politik hukum difungsikan sebagai *leistern* (bintang pemandu) bagi terwujudnya visi yang ingin diraih dari pembentukan hukum itu sendiri.⁹

⁸ Padmo Wahyono, *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum (Cetakan II)*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986, hlm. 44.

⁹ Bernard L. Tanya, *Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama*, Jakarta: Genta Publishing, 2011, hlm. 14.

Pentingnya kebutuhan akan regulasi dana kampanye di dalam UU Pilkada ternyata tidak mampu dijawab oleh para pembentuk undang-undang. Buktinya, di dalam tiga produk hukum undang-undang pilkada dengan beberapa perubahannya terakhir, ketidakpastian hukum terkait batasan sumbangan dana kampanye antara pasangan calon, partai politik, dan pihak lain, baik itu perseorangan atau kelompok selalu dibiarkan terjadi.

Kedua, tidak adanya batasan sumbangan dana kampanye bagi pasangan calon dan partai politik pengusung, membuka celah praktik curang di dalam pencatatan sumbangan dana kampanye. Potensi ini sangatlah besar, karena ada standar yang berbeda, serta pasyarat yang berbeda antara sumbangan yang bersumber dari pasangan calon dan partai politik pengusung, dengan syarat sumbangan dana kampanye dari pihak lain. Jika ada pihak lain, baik perseorangan atau kelompok dan/atau badan usaha nonpemerintah hendak memberikan sumbangan dana kampanye ingin melebihi dari nominal sumbangan yang disyaratkan oleh UU, sangat mungkin sumbangan dana kampanye itu akan diserahkan dahulu kepada pasangan calon atau partai politik pengusung pasangan calon kepala daerah. Artinya, pengaturan batasan sumbangan dana kampanye yang tidak konsisten ini, akan membuat pihak lain yang hendak menyumbang dana kampanye tidak langsung mencatatkannya sebagai sumbangan pihak ketiga, karena akan terhambat batasan sumbangan. Tetapi,

uang dan/atau barang tersebut akan diserahkan dulu kepada pasangan calon, dan kemudian uang dan/atau barang itu diberikan identitas sumbangan pribadi pasangan calon atau partai politik pendukung pasangan calon. Begitu juga potensi uang dan/atau barang yang akan disumbangkan, bisa diberikan identitas sebagai sumbangan dari pasangan calon atau sumbangan partai. Padahal, secara faktual, sumbangan tersebut adalah sumbangan uang dan/atau barang dari pihak lain, baik secara perseorangan ataupun kelompok atau badan usaha.

Ketiga, tidak konsistennya pengaturan terkait dengan batasan sumbangan dana kampanye ini tidak sejalan dengan upaya untuk membangun transparansi dan akuntabilitas dana kampanye dari peserta pilkada. Adanya potensi ketidakjujuran identitas sumbangan dari pihak ketiga melalui pasangan calon atau partai politik pendukung telah membuat upaya untuk mendorong transparansi dan akuntabilitas dana kampanye peserta pemilu sulit untuk diwujudkan.

IV. Prinsip Keadilan dalam Pengaturan Dana Kampanye

Prinsip adil adalah sesuatu yang sangat penting di dalam pengaturan dana kampanye pemilu dan pilkada. Hal ini juga merupakan turunan langsung dari salah satu asas penyelenggaraan pemilu sebagaimana diatur di dalam konstitusi, yakni adil. Di dalam perjalanan pengaturan dana kampanye pemilu dan pilkada, pemenuhan prinsip adil dalam pengaturan dana kampanye pemilu,

sering sekali dibenturkan dengan prinsip kebebasan yang juga menjadi asas di dalam penyelenggaraan pemilu.

Salah satu kondisi yang sering dipertentangkan, terutama oleh penyelenggara pemilu adalah, dimana semangat pembatasan dana kampanye pemilu, tidak hanya pembatasan sumbangan dana kampanye, tetapi juga pembatasan belanja kampanye pemilu, dipertentangkan dengan prinsip kebebasan bagi peserta pemilu untuk mengumpulkan uang dan modal untuk kampanye, tanpa perlu dibatas-batasi melalui regulasi.

Beberapa dalih disampaikan oleh peserta pemilu untuk dilakukannya pembatasan belanja kampanye pemilu. Pertama, pembatasan belanja kampanye pemilu dapat mengurangi keleluasaan partai politik, calon anggota legislatif, dan kepala daerah dalam menggalang dana kampanye. Kedua, pembatasan belanja kampanye tidak perlu dilakukan, karena sudah ada pembatasan sumbangan dana kampanye. Ketiga, pembatasan dana kampanye tidak efektif dalam menekan persaingan bebas antar partai politik, calon anggota legislatif, dan kepala daerah dalam memperebutkan suara pemilih. Dan keempat, pembatasan belanja kampanye mempersulit partai politik, calon anggota legislative, dan calon pejabat eksekutif dalam membuat laporan dana kampanye pemilu.¹⁰

Alasan penolakan pembatasan ini tidaklah sepenuhnya tepat, jika

dibandingkan dengan prinsip pemilu demokratis yang jauh lebih dalam, yakni kesetaraan kontestasi. Kesetaraan kontestasi di dalam konteks dana kampanye sangatlah penting, agar peserta pemilu yang memiliki banyak uang, tidak dengan sesuka hatinya memanfaatkan uang tersebut untuk membiayai kampanye pemilu tanpa bisa diimbangi oleh peserta pemilu lainnya. Pada titik ini, adanya politik hukum dari pembentuk undang-undang yang mengatur ada beberapa item atau metode kampanye yang dibiayai negara, sesungguhnya adalah upaya untuk memenuhi prinsip kesetaraan dan akses yang sama dalam pelaksanaan kampanye pemilu.

Selain itu, secara filosofis, berbicara hukum, berarti berbicara tentang pengaturan keadilan, serta memastikan keadilan itu terwujud dibawah jaminan aturan-aturan yang jelas-tegas, sehingga memberi manfaat pada kebaikan manusia.¹¹ Karena proses pemilu ini diharapkan akan memberikan kemanfaatan bagi banyak orang, serta perwujudan dari kedaulatan rakyat, maka hukum yang dibuat mestilah memenuhi prinsip keadilan untuk semua, khususnya dalam konteks pengaturan dana kampanye.

Terakhir, prinsip pemilu demokratis adalah menjaga kesetaraan yang ruang lingkupnya mencapai kesetaraan dalam suara, kursi, dan kompetisi. Kesetaraan dalam kompetisi inilah yang

¹⁰ Op.cit, Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, *Basa Basa Dana...* hlm. 158-160.

¹¹ Bernard L. Tanya, et al, *Teori Hukum, Teori Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2010, hlm. 27.

merupakan keadaan untuk membuat partai politik, calon anggota legislatif, dan calon pejabat eksekutif dalam kondisi yang kurang lebih sama, termasuk dalam penyediaan dana kampanye.¹² Oleh sebab itu, konsistensi dan kepastian hukum terkait dengan batasan sumbangan dana kampanye untuk setiap sumber dana yang diperbolehkan oleh ketentuan UU Pemilu dan UU Pilkada adalah upaya untuk mewujudkan kesetaraan dalam kontestasi pada pemilu itu sendiri, sebagai salah satu ciri pemilu yang demokratis.

V. Penutup

Berdasarkan uraian di dalam tulisan ini, terdapat tiga persoalan di dalam ketentuan pengaturan batasan sumbangan dana kampanye di dalam UU No. 10 Tahun 2016. Pertama, pengaturan batasan sumbangan dana kampanye di dalam UU No. 10 Tahun 2016 menimbulkan ketidakpastian hukum, karena memberikan prasyarat yang berbeda antara tiga sumber dana kampanye yang diatur di dalam UU Pilkada, yakni sumbangan dari pasangan calon, partai politik pengusung, dan sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain, baik perseorangan atau badan hukum swasta.

Batasan sumbangan hanya diberikan kepada penyumbang dari pihak ketiga baik perseorangan atau badan hukum swasta. Sementara untuk sumbangan dana kampanye yang

berasal dari pasangan calon dan partai politik pengusung tidak ada pembatasan. Kedua, pengaturan pembatasan sumbangan dana kampanye membuka peluang praktik curang yang begitu besar, dengan cara mengubah identitas penyumbang dana kampanye dari pihak lain, menjadi sumbangan dari pasangan calon atau partai, untuk menghindari ketentuan batasan sumbangan. Dan ketiga, ketidakpastian hukum dan potensi curang di dalam pengaturan sumbangan telah tidak sesuai dengan upaya mewujudkan dana kampanye pemilu yang transparan dan akuntabel.

Selain itu, pengaturan dana kampanye yang ada di dalam UU No. 10 Tahun 2016, belum mampu memenuhi prinsip keadilan dan kesetaraan dalam kontestasi pemilu. Hal ini disebabkan oleh belum adanya ketentuan batasan belanja kampanye pemilu, serta adanya celah hukum yang dapat dimanfaatkan oleh kelompok yang ingin mencurangi ketentuan dana kampanye pemilu.

Oleh sebab itu, dibutuhkan perubahan regulasi terkait dengan dana kampanye pemilu ini, bisa melalui proses legislasi di DPR dan pemerintah.

Paling tidak membuat batasan sumbangan yang pasti dan sama antara seluruh sumber dana kampanye adalah hal yang paling mendesak untuk dilakukan, dan menyiapkan skema untuk mengatur pembatasan belanja kampanye adalah upaya untuk mewujudkan pemilu yang setara dan adil.

¹² Op.cit, Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, *Basi-Basi Dana...*, hlm. 157.

DAFTAR PUSTAKA

- Bernard L. Tanya, et al, 2010, *Teori Hukum, Teori Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Yogyakarta: Genta Publishing.
- Bernard L. Tanya, 2011, *Politik Hukum: Agenda Kepentingan Bersama*, Jakarta: Genta Publishing.
- Didik Supriyanto (ed), 2006, *Masalah, Pelanggaran, dan Sengketa Pemilu: Resume Laporan Pengawasan Pemilu 2004*, Jakarta: Perludem.
- Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, 2013, *Basa-Basi Dana Kampanye*, Jakarta: Perludem.
- Falguera, Elin et.al 2016, *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, International IDEA, Stockholm.
- Mada Sukmajati & Aditia Perdana eds. 2018, *Pembiayaan Pemilu di Indonesia*, Bawaslu, Jakarta
- Padmo Wahyono, 1986, *Indonesia Negara Berdasar Atas Hukum (Cetakan II)*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

