

PENDANAAN KAMPANYE : ANTARA DEMOKRASI DAN KRIMINALISASI

Mery Christian Putri
 Fakultas Hukum Universitas Widya Mataram Yogyakarta
 diajengmery@gmail.com

ABSTRACT

Election is a democratic institution that is meant to fill public positions both legislative and executive, central or regional, in a philosophical perspective improve political contract with the people. Elections are meant to establish the rule of good governance, the legislation relating to the election, Act No 8 of 2011 and Act Number 15 of 2011 meant that the election could escort the achievement of the election results, namely the realization of good and clean governance.

2013 were essentially directed to realizing these goals. One of them set about their special account campaign funds are accounts that hold funds and separated from the campaign finance and personal financial account or candidates for DPR, DPD, DPRD. In the perspective of state finances, the Law No. 17 In 2013, Law NO. 1 of 2004 and Law No. 15 of 2004 has been set up on matters related to state finances. It facilitates the tracking of election funding allocation from the state budget. On the other side of the law governing the TIPIKOR can be used as a repressive instrument when proven occurrence Corruption-related crimes or money laundering. There needs to be a mechanism for integrating the paradigm of democratic elections as well as the State's financial regulatory system, including the supervision of campaign funds technocratic paradigm. This phenomenon could be the one thing that is the paradox between democracy and technocracy, but on the other hand could promote the establishment of a substantive democracy since the election that reflects the synchronization between the democratic process embodiment of good and clean governance. Be a challenge to create a democracy that requires deliberation and discretion amid efforts to use campaign funds by technocratic perspective. This paper intends to discuss efforts to promote democracy with reference to the principles of good governance.

Keywords : fund, campaign, general election, democracy, political corruption

A. PENDAHULUAN

Sistem demokrasi elektoral yang diterapkan di Indonesia berimplikasi terhadap terjadinya beberapa hal. Pertama, kuasa elite di tubuh parlemen maupun di

puncak pimpinan eksekutif legitim sejauh dan hanya jika mendapat dukungan (jumlah) suara publik yang luas. Nalar demokrasi adalah kontestasi dan kalkulasi

(jumlah) suara rakyat. Kedua, demokrasi semacam itu berpotensi tak menjangkau esensi/substansi yang mewujud dalam demokrasi substantif, namun, justru tumbuh dan mereposisi diri sebagai (sekadar) demokrasi prosedural dengan corak yang dangkal, dekoratif dan banal. Di Indonesia ungkapan itu ditahbiskan dengan sebutan "pesta demokrasi". Demokrasi elektoral telah bermetamorfosa tak lebih hanya menjadi ritual lima tahunan yang penuh hingar bingar tak jarang dengan nuansa "sanggar", sebuah demokrasi kerumunan (*crowd democracy*) yang berbiaya tinggi dan mobilitatif bahkan agitatif dengan hitungan *cash and carry*: "aku bayar kamu dan kamu berikan suaramu, lalu aku pergi sampai bertemu 5 (lima) tahun lagi."

Demokrasi semacam itu telah didominasi karakter proseduralitas daripada pemahaman atas esensinya. Rakyat yang diundang hadir di panggung kampanye, seringkali dalam spektrum yang lebih luas karena dimobilisasi, bukan karena gagasan demokrasi deliberatif yang mendialogkan visi dan misi caleg maupun partai. Akibat demokrasi mobilitatif semacam itu, demokrasi

elektoral yang dihadirkan sering ditopang oleh praktik-praktik pendanaan politik ala gentong babi (*pork barrel*), aliran dana yang susah ditelusuri asal haram atau halalnya, legal atau ilegalnya serta *money politic*. Larry Dia¹ pernah mengingatkan bahwa perkembangan demokrasi tidak akan pernah bergerak hanya dalam satu arah saja, dan karenanya semua sistem politik (demokrasi liberal maupun tidak) bisa menjadi kaku, korup dan tidak responsif tanpa reformasi dan pembaruan yang periodik. Demokrasi tidak hanya mempunyai kemungkinan kehilangan kualitasnya, lebih jaih lagi efektivitasnya pun mungkin lenyap, tidak hanya melalui kejatuhan institusi formal tetapi juga yang lebih berbahaya adalah melalui proses pembusukan.

Demokrasi yang lebih ditopang oleh (jumlah) suara sebagai basis legitimasi kuasa di aras legislatif maupun puncak pimpinan eksekutif sangat rentan hanya menjadi sebuah arena kontestasi modal kapital yang hanya berhitung dengan akumulasi suara yang seringkali tak sungguh didasarkan atas pemahaman

¹ Diamond, Larry, *Developing Democracy - Toward Consolidation*, (Yogyakarta: IRE Press 2003), hlm.21

esensi suara yang diklaim telah dipresentasikan di ruang parlemen. Cara semacam itu merupakan akar dari lahirnya sistem demokrasi berbiaya tinggi (*high cost democracy*) yang pada gilirannya akan menumbuhkan politik transaksional dengan hasil keputusan-keputusan/kebijakan parlemen maupun eksekutif yang dangkal.

Regulasi pendanaan kampanye dan partai seringkali lebih diwarnai karakter pengaturan eriodic tive yang jauh dari memadai untuk membingkai (*legal framework*) upaya menata asal usul pendanaan kampanye maupun politik dalam rangka mengetahui haram atau halalnya, legal atau ilegalnya dana-dana tersebut. Hal itu seringkali diperparah oleh mental menerobos caleg maupun elite yang berkontestasi. Dengan nalar transaksional semacam itu pesta demokrasi sering dinilai oleh banyak orang hanya menghadirkan siklus jabatan secara eriodic karena pendangkalan makna demokrasi, yang menyebabkan seseorang tidak sungguh-sungguh memahami siapa, apa, untuk apa dan mengapa suaranya telah diberikan kepada caleg atau calon pemimpin eksekutif?

Suara yang diberikan telah dibayar lunas lewat *money politics*. Demokrasi berbiaya tinggi semacam itu membutuhkan modal yang sangat besar yang membuka ruang leluasa terhadap aliran pendanaan gelap politik untuk mengooptasi arena demokrasi eriodic .

Langkah KPU dan Bawaslu dalam menggandeng Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Pusat Pelaporan Analisis Transaksi Keuangan (PPPATK) dan Komisi Informasi Publik (KIP) dalam membentuk gugus tugas untuk mengawal pelaksanaan pemilu 2014 merupakan terobosan hukum (*legal breakthrough*) yang cukup baik. Langkah tersebut dimaksudkan untuk mewujudkan pemilu yang bersih dan berintegritas. Hal itu berkaitan dengan kelemahan perangkat hukum pemilu dalam mengatur potensi pelanggaran hukum dalam pendanaan pemilu oleh partai politik yang selama ini sering terjadi melalui penyalahgunaan dana bantuan sosial (bansos), dana hibah, dana kampanye dan sebagainya. Dengan demikian pemilu berintegritas yang mengusung asas transparansi dan akuntabilitas, terutama dalam penggunaan dana kampanye, bisa terwujud.

Pelacakan dana kampanye oleh gugus tugas bisa dilakukan berdasarkan metode *follow the money* agar dapat menyeleksi calon yang bersih, amanah dan berintegritas (Suara Pembaruan, 28 Maret 2014). UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota Legislatif mengatur sangat sedikit soal transparansi dan akuntabilitas. Hal itu dilakukan hanya sebatas pengaturan bahwa KPU sesuai tingkatan mengumumkan hasil pemeriksaan dana kampanye kepada **eriod** paling lambat 10 hari setelah diterimanya laporan hasil pemeriksaan dari akuntan **eriod**. Justru semangat transparansi lebih muncul melalui pengaturan KPU. Jika Pemilu 2009 lalu sulit mendapat akses laporan dana kampanye, saat ini PKPU 17/2013 tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye memerintahkan KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/kota mengumumkan laporan penerimaan sumbangan peserta pemilu kepada masyarakat. Pengumuman dilakukan melalui papan pengumuman dan/atau *website*. Dari penerimaan sumbangan yang dilaporkan berdasarkan laporan **eriodic**, 12 partai politik tingkat nasional menerima total sumbangan

mencapai Rp. 973,7 miliar (per 30/12/2013). Sementara itu, total penerimaan sumbangan yang disampaikan pada laporan tahap kedua (laporan awal) mencapai setidaknya Rp. 878,8 miliar (per 2/3/2014).²

B. PEMBAHASAN

1. Prinsip-prinsip *Good Financial Governance* dalam Sistem Pendanaan Politik.

Konsep *good financial governance* sebagai prinsip universal dalam pengelolaan keuangan negara dielaborasi oleh UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Standar pengelolaan keuangan negara dalam UU Keuangan Negara yang didasarkan atas-asas pengelolaan keuangan negara yang merupakan pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara meliputi :

- a. akuntabilitas berorientasi pada hasil;
- b. profesionalitas;
- c. proporsionalitas;

² *Koran Sindo*, Transparansi Dana Kampanye, *opini*, 4 Maret 2014

d. keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara;

e. pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri

Manakala pengelolaan dana kampanye bisa menginternalisasikan prinsip-prinsip tersebut, maka pengelolaan dana kampanye akan mampu mendorong penerapan prinsip integritas dalam sistem pendanaan pemilu.

Berkaitan pengaturan mengenai pendanaan politik, Ingrid van Biezen³, mengemukakan bahwa:

"Regardless of whether party financing is regulated through a general law on political parties, the electoral law, a specific law on the financing of political parties, or a combination of these, certain principles are fundamental to finance legislation. More specifically, the legal framework should be objective, clear, transparent and publicly accessible. To that effect: 1. Legislation should be stated in clear and unambiguous language. 2. Legislation should avoid conflicting provisions between laws governing the activities of political parties and laws governing their financial activities. 3. Legislation should avoid conflicting provisions between laws governing the financing of national and sub-national

parties, and between laws governing the financing of national and sub-national election campaigns. 4. Legislation on party financing should at least cover fundamental issues such as traditional sources of finance, private donations, public subsidies to political parties, the financing of election campaigns and provisions for disclosure, reporting, monitoring and enforcement. 5. Legislation should be published and made readily available for the intended users, including political parties, candidates for public office and the general public."

Terlepas dari apakah pembiayaan partai diatur melalui undang-undang umum tentang partai politik, undang-undang pemilihan, hukum tertentu pada pembiayaan partai politik, atau kombinasi dari ini, prinsip-prinsip tertentu sangat penting untuk membiayai undang-undang. Lebih khusus, kerangka hukum harus obyektif, jelas, transparan dan dapat diakses publik dengan hal tersebut :

1. Legislasi harus dinyatakan dalam bahasa yang jelas dan tidak ambigu;
2. Legislasi harus menghindari ketentuan yang saling bertentangan antara hukum yang mengatur kegiatan partai politik dan hukum yang mengatur kegiatan keuangan mereka;

³ Biezen, Ingrid van, *Financing political parties and election campaigns guidelines*, (Germany:2003,council of Europe Publishing) hlm.15

3. Legislasi harus menghindari ketentuan yang saling bertentangan antara hukum yang mengatur pembiayaan partai nasional dan sub-nasional, dan antara hukum yang mengatur pembiayaan kampanye pemilu nasional dan sub-nasional.
4. Legislasi pembiayaan partai setidaknya harus mencakup isu-isu fundamental seperti sumber-sumber tradisional keuangan, sumbangan pribadi, subsidi publik untuk partai politik, pembiayaan kampanye pemilu dan ketentuan untuk pengungkapan, pelaporan, pemantauan dan penegakan hukum.
5. Legislasi harus diterbitkan dan dibuat tersedia untuk pengguna yang dituju, termasuk partai politik, kandidat untuk jabatan publik dan masyarakat umum.

Peran peraturan perundang-undangan di bidang pendanaan politik yang disusun berdasarkan asas-asas peraturan perundang-undangan yang baik (*the principles of good legislation, algemene*

beginzellen van behoorlijk rechtspleging), antara lain: kejelasan dalam rumusan, urgensi pengaturan, dan sejenisnya. Legislasi yang jelas dapat menjadi kerangka hukum yang baik dalam mengawasi pengelolaan sistem pendanaan politik serta melakukan penegakan hukum jika terdapat pelanggaran terhadapnya.

Tak mungkin disangkal bahwa faktor pendanaan partai politik sangat urgen bagi kemandirian partai dan sekaligus guna mengelola kegiatan-kegiatan partai politik, termasuk untuk pendanaan kampanye (*party campaign*) Daniel Smilov⁴ juga pernah mengemukakan bahwa:

"political funding is important from two main perspectives. Firstly, parties and candidates in elections are essential elements of the democratic process. The main goal of legal regulation of party funding is to ensure a viable political system with stable and accountable political parties capable of representing the interests of the voters. Secondly, party funding is important from the point of view of the currently fashionable issue of political corruption. It is a common belief that the financing of political parties provides fertile ground for the development of corrupt practices. This is a problem that is not confined to Eastern Europe. Established democracies such as

⁴ Smilov Daniel and Jurij Toplak (editor), *Political finance and corruption in Eastern Europe : the transition period*, (UK: Ashgate Publishing Limited, 2007), hlm.1

Germany, France and Italy have been plagued by corruption scandals relating to political finance, while the USA is notorious for its extravagantly expensive electoral campaigns, which regularly breed accusations of corrupt or illegitimate funding practices."

Pendanaan politik penting dari dua perspektif utama. Pertama, partai dan kandidat dalam pemilu merupakan elemen penting dari proses demokrasi. Tujuan utama dari peraturan hukum pendanaan partai adalah untuk memastikan sistem politik yang layak dengan partai-partai politik yang stabil dan akuntabel mampu mewakili kepentingan pemilih. Kedua, pendanaan partai penting dari sudut pandang masalah saat ini modis korupsi politik. Ini adalah kepercayaan umum bahwa pembiayaan partai politik menyediakan lahan subur bagi berkembangnya praktek korupsi. Ini adalah masalah yang tidak terbatas ke Eropa Timur. Demokrasi mapan seperti Jerman, Prancis dan Italia telah diganggu oleh skandal korupsi yang berkaitan dengan dana politik, sementara Amerika Serikat yang terkenal karena kampanye pemilu yang mahal dan mewah, yang secara teratur berkembang biak tuduhan pendanaan rusak atau tidak sah praktek".

Regulasi pendanaan politik harus dapat mengatur dengan jelas sistem pengawasan, pengelolaan dan penegakan hukum jika terjadi pelanggaran terhadap norma hukum pendanaan kampanye, harus ada kejelasan siapa bertanggungjawab terhadap apa, apa sistem insentif dan insentif yang diberikan jika ada pelanggaran, siapa yang menegakkan sistem aturan tersebut, bagaimana mekanisme pendanaan dilakukan serta pengawasan terhadap para penyumbang dalam membangun *governance* partai yang baik. Marcin Waleky (2004) berpendapat bahwa pengaturan dana politik didasarkan atas beberapa tujuan:

1. Mendekatkan jarak (*gap*) antara elit politik dan masyarakat (mendorong *representation* dan *accountability*);
2. Mendorong kepercayaan publik (*trust*) dan meningkatkan partisipasi publik untuk berpartisipasi dalam pemilu;
3. Membantu politik lebih akuntabel tidak hanya terkait masalah uang atau keuntungan materil;
4. Mencegah menerima *money*

politics;

5. Mencegah potensi penyelewengan dana Negara;
6. Mendorong persaingan yang kompetitif;
7. Memperkuat penegakan hukum.

Salah satu model pendanaan partai politik adalah menggunakan basis akuntansi. Basis akuntansi merupakan asumsi dasar yang melatar belakangi pencatatan pembukuan dan pelaporan keuangan partai politik. Partai politik dianggap sebagai suatu entitas tunggal dan sebagai entitas tunggal, maka tidak ada bagian lain dalam partai politik yang menyelenggarakan akuntansi/pembukuan selain partai politik itu sendiri. Semua jenis transaksi keuangan partai politik harus tercatat dan terangkum dalam laporan keuangan partai politik. Laporan keuangan partai politik merupakan hasil dari proses akuntansi transaksi-transaksi keuangan partai politik. Laporan keuangan partai politik terdiri dari laporan posisi keuangan, laporan aktifitas, laporan arus kas, dan catatan laporan keuangan. Dengan demikian terdapat kejelasan alur keluar/masuknya dana bagi partai politik. Cara yang kurang lebih sama bisa

diterapkan terhadap dana kampanye dengan menggunakan basis akuntansi, Semua jenis transaksi yang terkait dengan kampanye tercatat, sehingga memudahkan proses audit terhadap alur pendanaan kampanye oleh otoritas.

Sehubungan dengan pendanaan kampanye, Peraturan KPU No. 17 Tahun 2013 tentang Pelaporan Dana Pemilu pada Pasal 4 ayat (1) mengatur bahwa kegiatan Kampanye Pemilu calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota didanai dan menjadi tanggung jawab Partai Politik Peserta Pemilu. Pasal 4 ayat (2) mengatur bahwa Kegiatan Kampanye Pemilu calon anggota DPD didanai dan menjadi tanggung jawab calon anggota DPD masing-masing.

Terkait dengan asal-usul dana kampanye, Pasal 5 Peraturan KPU mengatur secara limitatif terbatas, yaitu harus bersumber dari:

1. Partai Politik Peserta Pemilu;
2. Calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari Partai Politik yang bersangkutan;
3. Sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain.

Dengan demikian, pendanaan kampanye di luar tiga sumber tersebut. Pasal 6 Peraturan KPU itu membuat perincian atas ketiga sumber dana kampanye tersebut sebagai berikut:

- (1) Dana Kampanye Partai Politik Peserta Pemilu yang bersumber dari Partai Politik tersebut berasal dari keuangan Partai Politik Peserta Pemilu yang ditempatkan pada rekening khusus Dana Kampanye Partai Politik Peserta Pemilu.
- (2) Dana Kampanye Partai Politik Peserta Pemilu yang bersumber dari calon berasal dari harta kekayaan pribadi calon yang bersangkutan.
- (3) Dana Kampanye Partai Politik Peserta Pemilu yang bersumber dari sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain berasal dari:
 - a. perseorangan;
 - b. kelompok;
 - c. perusahaan; dan/atau
 - d. badan usaha nonpemerintah.
- (4) Sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain. Dana Kampanye Peserta Pemilu tersebut

berbentuk:

- a. uang;
- b. barang; dan/atau
- c. Jasa.

Pasal 11 ayat (2) Peraturan KPU tersebut juga mengatur limitasi besaran nominal dana kampanye. Dana Kampanye yang berasal dari sumbangan pihak lain perseorangan kepada Partai Politik Peserta Pemilu tidak boleh melebihi Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) selama masa Kampanye Pemilu. Dana Kampanye yang berasal dari sumber pihak lain kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah kepada Partai Politik Peserta Pemilu tidak boleh melebihi Rp. 7.500.000.000,00 (tujuh miliar lima ratus juta rupiah) selama masa Kampanye Pemilu.

Berkaitan dengan pembatasan-pembatasan dalam pendanaan politik tersebut, Ingrid van Biezen mengemukakan bahwa:

"Limits on party and campaign expenditure are a device used to avoid excessive increases in the cost of party politics, control inequalities between political parties and restrict the scope of improper influence and corruption. In the absence of an upper

*threshold on expenditure, there are no limits to the escalation of campaign costs. This can be prevented by setting legal limits on election expenditures. Expenditure limits should also be seen as a means to prevent candidates or parties from buying votes."*⁵

Berkaitan dengan sistem pelaporan dana kampanye, Pasal 20 Peraturan KPU mengatur bahwa pengurus Partai Politik peserta Pemilu sesuai dengan tingkatannya wajib menyampaikan laporan awal Dana Kampanye Partai Politik Peserta Pemilu kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota. Laporan awal Dana Kampanye Partai Politik Peserta Pemilu itu mencakup laporan awal Dana Kampanye para calon anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Laporan awal Dana Kampanye Partai Politik Peserta Pemilu itu wajib dilampiri laporan pencatatan penerimaan dan pengeluaran Dana Kampanye Calon Anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Calon Anggota DPD wajib

menyampaikan laporan awal Dana Kampanye Calon Anggota DPD yang bersangkutan kepada KPU melalui KPU Provinsi. Laporan disampaikan paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum hari pertama jadwal pelaksanaan Kampanye Pemilu dalam bentuk rapat umum. Peraturan KPU tersebut meletakkan sistem pelaporan dana kampanye dengan mengandalkan asas *self respect* dari para pengurus partai politik. Tentunya, dari sudut KPU, sistem itu harus diimbangi dengan mekanisme sanksi yang tegas jika terjadi pelanggaran terhadap prinsip tersebut. Mekanisme audit pendanaan kampanye harus diintensifkan dan penegakan hukum (*handhaving van het recht*) harus dilaksanakan secara tegas dan objektif jika terjadi pelanggaran terhadapnya. Di beberapa negara lain, jika berdasarkan hasil audit ditemukan pelanggaran terhadap standar pendanaan kampanye dan partai bisa diterapkan alternatif sanksi berikut:

1. *Administrative fines,*
2. *Forfeiture of illegal funds,*
3. *Cut in public subsidies,*
4. *Loss of reimbursement for election expenses,*

⁵ Biezen, Ingrid van, *Financing political parties and election campaigns guidelines*, (council of Europe Publishing: printed in Germany, 2003), hlm.29

5. *Ineligibility for future state funding,*
6. *Loss of parliamentary seat,*
7. *Disqualification from standing for future elections,*
8. *Ineligibility for appointment as a public official,*
9. *Imprisonment,*
10. *Dissolution of party,*
11. *Cancellation of election results*⁶

Undang-undang Pemilu (UU No. 8 Tahun 2012) mengatur sanksi administratif maupun pidana terhadap pelanggaran hukum terkait pendanaan kampanye, Hal itu ditegaskan dalam Pasal 250 Undang-Undang Pemilu, yang mengatur bahwa laporan pelanggaran Pemilu yang merupakan:

- a. Pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu diteruskan oleh Bawaslu kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu;
- b. Pelanggaran administrasi Pemilu diteruskan kepada KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota;
- c. Sengketa Pemilu diselesaikan oleh

Bawaslu; dan

- d. Tindak pidana Pemilu diteruskan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia. Dengan demikian, terdapat beberapa institusi yang terkait dengan penegakan hukum atas pelanggaran hukum Undang-Undang Pemilu. Untuk menyamakan pemahaman dan pola penanganan tindak pidana Pemilu, Bawaslu, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Kejaksaan Agung Republik Indonesia membentuk sentra penegakan hukum terpadu (Pasal 267).

Dilihat dari pola pengaturan tersebut, beberapa faktor kunci sangat menentukan efektivitas sistem pengawasan dan penegakan hukum terhadap dana kampanye:

- a. Efektivitas pelaksanaan asas *self respect* dalam mekanisme pelaporan dana kampanye;
- b. Sinergi peranan dari institusi-institusi penegakan hukum guna mendukung fungsi KPU dan Bawaslu dalam

⁶ *Ibid*, hlm 69

pelaksanaan berbagai tahapan Pemilu, termasuk yang berkaitan dengan pendanaan kampanye;

- c. Kapasitas sistem, personalia dan sumber daya (peraturan perundang-undangan, peralatan/infrastruktur dan finansial) guna mendukung pengelolaan, pengawasan dan penegakan hukum Pemilu termasuk pendanaan kampanye.

2. Politik Korupsi dan Korupsi Politik

Praktek korupsi di Indonesia mengalami pergeseran pola yaitu dari yang melibatkan birokrasi, kepala daerah dan wakil rakyat ke pihak dengan aktor yang hampir sama namun dengan perluasan cakupan keterlibatan. Perluasan cakupan keterlibatan ini sebenarnya terkait dengan sifat korupsi dari yang personal dan atau berjamaah ke sistematis terorganisir. Artinya bahwa awalnya pada kurun waktu 1999 sampai dengan 2009, korupsi yang melibatkan aktornya hanya berkaitan dengan pemuasan syahwat politik individual birokrasi atau kepala daerah bersangkutan.

Korupsi politik sebagai suatu perbuatan yang menyimpang secara etis dan yuridis yang dilakukan oleh pihak yang memiliki posisi politik ditelaah dampaknya terhadap faktor politik, sosial, ekonomi, dan budaya dalam negara modern.

Korupsi yang dilakukan wakil rakyat terjadi dengan memanfaatkan kewenangan yang dimiliki dalam hak *budgeting* sebagai lembaga legislatif, namun pemanfaatan tersebut tidak dapat dikatakan bahwa lembaganya yang korup. Karena dengan hak *budgeting* yang dimiliki, anggota DPRD menginginkan tambahan pendapatan yang seolah-olah sah. Tambahan pendapatan dengan menganggarkan dalam APBD menjadi bentuk manipulasi anggaran. Korupsi yang berwatak individual inilah mengalami pergeseran pola pasca 2009.

Sebagaimana yang terungkap dalam kasus-kasus korupsi yang melibatkan 2 partai koalisi yaitu Nazaruddin dan Hambalang untuk Partai Demokrat, atau suap impor daging sapi untuk PKS adalah bentuk korupsi politik yang sistematis terorganisir. Bahkan apabila merujuk kasus korupsi PPID sebelumnya yang

melibatkan kader PAN juga dapat menjadi referensi korupsi politik. Korupsi politik disini adalah korupsi yang dilakukan dengan mengambil keuntungan dari APBN/D untuk kepentingan pengelolaan mesin politik partai.

Dalam hal ini, korupsi yang dilakukan oleh DPR dan atau DPRD tidak semata untuk kepentingan pribadi anggota yang melakukan korupsi. Dana korupsi mengalir ke pihak-pihak lain baik sesama anggota dewan atau pengurus partai politik. Aliran dana tersebut kemudian diperuntukkan untuk mengelola dan menjalankan organisasi partai, memenuhi kebutuhan partai termasuk biaya konsolidasi dalam memperkuat organisasi partai di aras propinsi maupun kota/kabupaten. Dengan kata lain, korupsi politik merupakan korupsi yang dilakukan oleh partai politik melalui anggota-anggotanya yang duduk sebagai anggota legislatif maupun eksekutif.

Korupsi politik dilakukan dengan kesadaran untuk membantu partai politik tempat dimana anggota legislatif atau eksekutif (menteri/ kepala daerah) bernaung sebagai bentuk kompensasi politik terhadap partai. Kompensasi

politik dimaksud adalah jabatan yang sekarang diraih sebagai legislative dan eksekutif tidak terlepas dari peran partai yang mencalonkan atau menominasikan untuk menjadi DPR/DRPD atau menteri/kepala daerah. Niat melakukan korupsi untuk mengembangkan mesin partai dalam mempertahankan kekuasaan atau menambah kekuasaan yang sudah dalam genggamannya.

Korupsi politik tidak bisa dilepaskan dari biaya politik tinggi dalam mengelola partai politik. Ditengah pragmatisme politik konstituen, biaya politik menjadi keniscayaan yang harus dikeluarkan untuk meraih massa atau memperluas basis dukungan partai. Konstituen saat ini tidak mempan hanya diiming-imingi ideology atau program partai. Mereka juga butuh '*fresh money*' sebagai kompensasi dukungan terhadap partai politik yang bersangkutan. Biaya politik telah menciptakan politik yang korup.

Praktik politik uang dalam pemilu, meskipun hal itu adalah pelanggaran, sudah bukan rahasia lagi. Hasil survei bahkan menunjukkan, mayoritas publik mengaku bersedia menerima pemberian uang dari para caleg atau partai politik.

Direktur Eksekutif Lembaga Survei Nasional, Umar S. Bakry, seperti dikutip dari *Antara*, menyatakan bahwa sebanyak 69,1 persen responden mengaku bersedia menerima pemberian uang dari caleg atau partai politik dalam Pemilu 2014, dengan alasan berbeda-beda. Padahal pada Pemilu 2009, survei LSN mengenai politik uang menunjukkan masih kurang dari 40 persen publik yang bersedia menerima pemberian uang dari caleg atau partai politik.

Besarnya persentase responden yang bersedia menerima pemberian uang merupakan indikator nyata bahwa potensi politik uang dalam Pemilu 2014 sangat tinggi. Sikap mayoritas publik merupakan potensi bagi mudahnya terjadi politik uang sebagai instrumen untuk mendulang suara.

Sikap permisif masyarakat terhadap politik uang merupakan produk dari politik transaksional yang marak dilakukan oleh para caleg dan calon kepala daerah sejak berlakunya era pemilihan langsung. Dengan meraih 5 atau 10 ribu suara saja, caleg sudah bisa mendapat kursi DPRD. Karena itu mereka memilih jalan pintas politik uang. Di Jawa Barat misalnya, Badan Pengawas Pemilu menemukan 22 kasus dugaan pelanggaran

politik uang yang dilakukan dalam rentang waktu 16 Maret hingga 27 Maret 2014. Ketua Bawaslu Jabar, Harminus Koto menyebutkan, kasus dugaan politik uang itu terjadi di 13 kabupaten/kota di Jabar.

Kasus terbanyak ditemukan di Kabupaten Ciamis (tujuh kasus), disusul Kabupaten Purwakarta, Kabupaten Bandung, dan Kota Bekasi dengan masing-masing dua kasus. Sisanya terjadi di Kabupaten Karawang, Kota Tasikmalaya, Kabupaten Cianjur, Kota Sukabumi, dan Kabupaten Cirebon.

Partai Amanat Nasional menjadi yang paling banyak terjerat pelanggaran ini dengan lima kasus. Diikuti Golkar dan PDI-P dengan empat kasus, Nasdem tiga kasus, dan Gerindra dua kasus. Sisanya, yakni PKS, Demokrat, Hanura, dan PBB dengan masing-masing satu kasus. Semua kasus dugaan politik uang itu masih di proses di Bawaslu kabupaten/kota.

Setiap kasus memiliki batas kedaluwarsa tujuh hari sejak dilaporkan. Waktu tersebut digunakan untuk penelusuran, kemudian dikaji di tingkat Gakumdu. Jika memenuhi unsur pelanggaran, maka akan diteruskan ke

kepolisian dengan jatah waktu maksimal 14 hari. Pelaku akan dijerat dengan UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu.

Di tengah maraknya politik uang muncul pertanyaan apakah praktik yang dilakukan para kandidat itu sejalan dengan hasil pemilihan umum? Anggota Badan Pekerja *Indonesia Corruption Watch* (ICW) Divisi Korupsi Politik Donal Fariz berdasarkan hasil survei, ternyata hanya 18,1 persen masyarakat yang terpengaruh dengan uang yang diberikan para caleg. Sementara 42,8 persen akan memilih sesuai dengan keinginan mereka. Bahkan, katanya, angka yang cukup mencengangkan, sebanyak 21,1 persen pemilih tidak akan memilih kandidat yang melakukan politik uang.

Di luar survei tersebut, realitas yang ditemukan oleh ICW dalam pemantauan Pemilu 2009 dan beberapa pilkada juga menunjukkan fenomena identik bahwa politik uang tidak sejalan dengan hasil pemilihan. Petahana yang melipatgandakan alokasi bantuan sosial dalam pemilu tidak serta-merta berhasil menang, baik dalam pemilu maupun pilkada.

Publik saat ini semakin paham bahwa kandidat yang melakukan politik uang sangat berpotensi melakukan korupsi. Setidaknya ada dua pelajaran penting yang harus dipahami para kandidat dalam pemilu mendatang. Pertama, masyarakat sudah semakin "melek politik". Walaupun diberi uang atau sogokan dalam berbagai bentuk, masyarakat relatif tetap memilih kandidat sesuai dengan keinginannya. Uang hanya memengaruhi sebagian kecil kelompok.

Kedua, uang suap kandidat sering kali "menguap". Tim sukses dan lembaga survei yang paling sering mendapatkan keuntungan finansial. Saat ini tidak ada lagi jaminan bahwa yang memberi uang akan dipilih oleh rakyat. Berapa biaya politik untuk menjadi calon legislator? Jawaban umum: antara Rp 1 miliar dan Rp 1,5 miliar. Banyak yang menyebutkan di atas batas atas itu. Hanya beberapa yang bilang ratusan juta rupiah.

Bagaimana dengan biaya politik pilkada? Di Jawa Timur, menurut Menteri Dalam Negeri, dana total seluruh kandidat mencapai Rp 1 triliun. Biaya politik pilpres? Pasti tak ada yang percaya pada angka laporan tim sukses. Jika untuk satu

provinsi habis Rp 1 triliun, berapa jumlah untuk 33 provinsi?

Dengan ancar-ancar itu, calon pejabat publik umumnya akan berutang kepada sejumlah cukong. Lanjutannya, politik balas budi. Bisa berbentuk kemudahan izin, pemenangan tender, sampai pembiaran pelanggaran terjadi. Pun uang dari kantong sendiri, tetap ada usaha balik modal. Secara paralel, partai politik pun terpaksa menjalankan modus yang mirip, baik untuk biaya operasional harian, kongres, ataupun strategi pemenangan di aneka tingkat. Selama ini modus utamanya adalah permainan terpadu di Badan Anggaran DPR, fungsi anggaran DPRD, kementerian, dan lembaga: diberi dalam rangka koalisi kabinet mutualistik. Bisa saja pengusaha menggelontorkan dana pada beberapa kongres dan kegiatan partai politik. Lazimnya mereka datang dengan pamrih kedekatan kekuasaan.

Walau tak seluruh partai politik persis begitu, kisah tragis terdengar berputar-putar di lingkaran setan biaya politik ini. Sebutlah kisah kuota daging sapi, energi cahaya, kompleks olahraga, anggaran daerah tertinggal, laboratorium/perpustakaan, kitab suci, sampai tanah

makam. Yang dikambinghitamkan oknum atau makelar.

Sementara partai politik menolak terlibat secara institusional (bisa dituntut dibubarkan), semua pihak berteriak soal biaya politik. Anggota DPR, peneliti, wartawan, hakim konstitusi, menteri, sampai Presiden SBY ikut berteriak. Di lapangan belum terlihat langkah sistematis menyederhanakan biaya politik. Padahal, aksilah yang dibutuhkan, bukan sekadar berteriak.

Di banyak negara maju setiap sistem televisi diwajibkan membuka tiga saluran: P (Pemerintahan), M (Masyarakat), E (Edukasi). Jika disesuaikan dengan kebutuhan kita terkait penyederhanaan biaya politik, tiga saluran ini layak didahulukan. Berbagai infrastruktur digitalnya dipermudah. Rakyat pun bisa membuat kotak penerima dengan aneka teknologi dan pemasok.

Saluran P di setiap provinsi enam bulan sebelum pemilu dibagi rata jam tayangnya untuk 12 partai politik dan calon perseorangan DPD. Setiap partai politik bisa mengiklankan calon legislator, capres potensial, dan program unggulan.

Diasumsikan biaya dapat dipangkas di atas 50 persen beban biaya politik.

Sebagai pengimbang, saluran **M** dibuka seluas-luasnya untuk akademisi, LSM, KPU, KPI, Dewan Pers, dan lain-lain guna deliberasi gagasan baru beserta pendidikan pemilih. Misalnya, di saluran inilah terobosan konvensi partai politik bisa didiskusikan, didukung, dan ditumbuhkan kepercayaan publiknya. Begitu pula aneka advokasi soal rekam jejak caleg dan pengusulan capres alternatif. Termasuk juga soal konstitusi dan opini publik yang riil.

Politik korupsi menjadi gambaran dari politik Indonesia, dimana partai politik menjadi tiang demokrasi telah mengalami pembusukan. Pembusukan yang menimbulkan kerapuhan apabila tidak segera dibenahi akan meruntuhkan bangunan demokrasi yang sudah dibangun dengan susah payah. Partai politik tidak memperkuat pelembagaan demokrasi yang sehat dan jujur, namun menjadi bagian dari masalah demokrasi itu sendiri. Politik korupsi menjadi wacana actual khas Indonesia dengan menempatkan kerja politik tidak bisa dilepaskan dari langkah-langkah korupsi untuk mengeruk

uang rakyat. Partai politik tidak berpikir untuk mengelola APBN dan APBD dengan baik sehingga bisa untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Partai politik hanya berpikir berapa prosentasi yang bisa diambil dan didistribusikan untuk biaya politik partai.

Politik korupsi terjadi ketika banyak kebijakan yang diambil pemerintah dan peraturan perundang-perundangan hasil kerja DPR sebagai badan legislatif lebih banyak condong ke kepentingan pihak-pihak tertentu bahkan tidak pro rakyat karena lebih banyak implikasi negatif yang diterima oleh rakyat atas adanya suatu kebijakan atau peraturan perundang-undangan.

Pada era pemerintahan Presiden SBY sendiri banyak sekali kebijakan yang dibuat berdasarkan kepentingan baik itu perseorangan maupun partai politik misalnya terkait dengan bantuan sosial, penyaluran hibah, kebijakan ekonomi, dan lain sebagainya.

3. Plus Minus Sistem Pendanaan Pemilu

Pendanaan Pemilu jelas dibiayai oleh APBN dan sistem pembiayaan kampanye

partai politik diatur dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 17 tahun 2013. Sistem pendanaan Pemilu yang memungkinkan adanya sumbangan dari pihak di luar Partai Politik sebenarnya merupakan salah satu bentuk perwujudan demokrasi. Hal ini menunjukkan setiap masyarakat bisa untuk berpartisipasi dalam kampanye yang bertujuan menarik simpati masyarakat terhadap calon yang diusung partai politik. Hal ini secara tegas diatur dalam pasal 5 PKPU No. 17 tahun 2013, Dana Kampanye Partai Politik Peserta Pemilu bersumber dari :

- a. Partai Politik Peserta Pemilu,
- b. Calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota dari Partai Politik yang bersangkutan,
- c. Sumbangan yang sah menurut pihak lain.

Secara tegas dijelaskan juga di pasal 6 ayat (4) bahwa sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain tidak berasal dari tindak pidana, dan tidak bersifat mengikat.

Pasal 8 PKPU No. 17 tahun 2013 menjelaskan secara rinci mengenai dana kampanye yang berasal dari calon anggota

legislatif bisa berasal dari harta kekayaan pribadi calon anggota legislatif, perseorang yang merupakan keluarga dari calon anggota legislatif.

Dalam PKPU No. 17 tahun 2013 ini tidak diatur secara tegas dan jelas mengenai sumbangan yang berasal dari sumber yang sah yang merupakan perseorangan, kelompok, perusahaan, dan atau badan usaha non pemerintah. Peraturan ini hanya memberikan limitasi terkait jumlah maksimum sumbangan yang bisa diberikan seperti dijelaskan dalam pasal 11 dan 12, namun tidak diberikan batasan apakah perusahaan milik calon anggota legislatif boleh untuk memberikan sumbangan untuk biaya kampanye?

Di satu sisi, sistem pengaturan dana pemilu ini sudah merupakan salah satu upaya perwujudan demokrasi di Indonesia, di mana pemilu merupakan sarana politik untuk mewujudkan kedaulatan rakyat. Di sisi lain, kecenderungan kriminalisasi dari adanya sistem pendanaan seperti yang terakomodasi dalam PKPU No. 17 tahun 2013 rentan terjadi. Pertama, sudah banyak terjadi penyelewengan dana pemilu dimana hal ini masuk ke ranah

korupsi politik, sehingga partai politik nantinya yang akan mendapat keuntungan terbesar. Kedua, apabila calon anggota legislatif terpilih menduduki kursi parlemen baik itu di DPR, DPRD, maupun DPD ke depan akan banyak produk hukum dan kebijakan yang dibuat dengan mengedepankan kepentingan pihak-pihak yang pernah memberikan bantuan sumbangan dana pemilu. Sudah bukan menjadi rahasia umum praktik budaya “terima kasih” dan “hutang budi” serta dilandasi oleh kultur paternalistik di mana yang memiliki kekuatan terbesar lah yang akan bisa memimpin.

Guna menanggulangi hal-hal seperti yang dipaparkan di atas, sebaiknya PKPU No. 17 tahun 2013 di revisi untuk proses pemilu yang akan datang. Misalnya dengan membuat aturan larangan bagi perusahaan atau perseorangan yang merupakan keluarga anggota calon anggota legislatif untuk memberikan dana sumbangan pemilu untuk mengurangi kemungkinan terjadinya budaya praktek “terima kasih” yang berimplikasi terhadap banyaknya politik korupsi dalam berbagai pengambilan kebijakan ke depannya.

C. KESIMPULAN

Faktor pendanaan partai politik sangat urgen bagi kemandirian partai dan sekaligus guna mengelola kegiatan-kegiatan partai politik, termasuk untuk pendanaan kampanye (*party campaign*). Pengaturan dana politik didasarkan atas beberapa tujuan:

1. Mendekatkan jarak (*gap*) antara elit politik dan masyarakat (mendorong *representation* dan *accountability*);
2. Mendorong kepercayaan publik (*trust*) dan meningkatkan partisipasi publik untuk berpartisipasi dalam pemilu;
3. Membantu politik lebih akuntabel tidak hanya terkait masalah uang atau keuntungan materil;
4. Mencegah menerima *money politics*;
5. Mencegah potensi penyelewengan dana Negara;
6. Mendorong persaingan yang kompetitif;
7. Memperkuat penegakan hukum.

Beberapa faktor kunci sangat menentukan efektivitas sistem pengawasan dan penegakan hukum terhadap dana kampanye berdasarkan UU No. 8 tahun 2012 tentang Pemilihan Umum dan juga Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 17 tahun 2013:

1. Efektivitas pelaksanaan asas *self respect* dalam mekanisme pelaporan dana kampanye;
2. Sinergi peranan dari institusi-institusi penegakan hukum guna mendukung fungsi KPU dan Bawaslu dalam pelaksanaan berbagai tahapan Pemilu, termasuk yang berkaitan dengan pendanaan kampanye;
3. Kapasitas sistem, personalia dan sumber daya (peraturan perundang-undangan, peralatan/infrastruktur dan finansial) guna mendukung pengelolaan, pengawasan dan penegakan hukum Pemilu termasuk pendanaan kampanye.

Pada prakteknya, sistem pendanaan pemilu di Indonesia yang diatur dalam PKPU masi memiliki beberapa

implikasi yang mengarah kepada terjadinya korupsi politik dan politik korupsi. Untuk menjadikan Peraturan Komisi pemilihan Umum yang berkaitan dengan pendanaan kampanye ini bisa benar-benar mengiring pemilu sebagai sarana perwujudan Indonesia yang demokrasi diperlukan suatu perubahan peraturan yang tidak ambigu dan memunculkan celah-celah hukum serta sinergi antar bidang yang berkaitan dengan proses pemilu ini.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-buku

Biezen, Ingrid van, 2003, *Financing political parties and election campaigns guidelines*, council of Europe Publishing: printed in Germany.

Diamond, Larry, 2003, *Developing Democracy - Toward Consolidation*, IRE Praess: Yogyakarta.

Smilov Daniel and Jurij Toplak (editor), *Political finance and corruption in Eastern Europe : the transition period*, Ashgate Publishing Limited: UK.

Media massa, internet, jurnal, dan lain-lain

Suara Pembaruan, 28 Maret 2014

Titi Anggraini, Transparansi Dana Kampanye, *opini*, Koran Sindo, 4 Maret 2014

http://indonesiasatu.kompas.com/read/2014/04/06/1014170/ampuhkah.politik.uang?utm_source=WP&utm_medium=box&utm_campaign=Kknwp

W Riawan Tjandra, Pendanaan Kampanye, Artikel *Analisis* di Kedaulatan Rakyat, 1 April 2014

Peraturan Perundang-undangan

UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara

UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum No. 7 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.