

## **URGENSI PENGATURAN BATASAN DANA KAMPANYE UNTUK MENCIPTAKAN SISTEM PEMILU YANG DEMOKRATIS**

Krisno Jatmiko, Dr. Much Ali Safa'at SH.,MH, M. Dahlan SH.,MH

**Fakultas Hukum Universitas Brawijaya**

**Email:** krisno.jatmiko@yahoo.com

### **ABSTRAK**

Indonesia merupakan Negara demokrasi yang menjalankan pemilu pada setiap 5 tahun sekali. Pemilu di Indonesia merupakan pemilu yang dirasa cukup menguras banyak biaya bagi peserta pemilu guna mendanai kampanyenya. Untuk itu diperlukan suatu pengaturan tentang batasan dana kampanye untuk meminimalisir pengeluaran dana kampanye peserta pemilu agar dapat memberikan kesetaraan bagi para peserta pemilu seperti telah dicantumkan dalam konstitusi. Dengan adanya pengaturan tentang batasan dana kampanye tersebut maka diharapkan pemilu yang diselenggarakan menjadi lebih berkualitas, demokratis dan berkeadilan. Konsep pengaturan batasan dana kampanye tersebut yaitu dengan membatasi sumber dana kampanye juga pengeluaran dana kampanye. Selain itu juga adanya pelaporan dana kampanye untuk transparansi yang dapat dilihat oleh publik juga untuk keperluan pengawasan dan akuntabilitas dana kampanye. Terakhir untuk bentuk sanksi yaitu penerapan sanksi administratif adalah yang paling tepat untuk dikenakan kepada peserta pemilu yang melanggar. Dengan adanya pengaturan tentang batasan dana kampanye diharapkan dapat mengangkat kualitas pemilu yang lebih demokratis.

Kata Kunci: Urgensi, Kampanye, Pemilu, Demokratis

### **ABSTRACT**

Indonesia is a democracy and runs the election once in every five years. The elections in Indonesia it is enough to drain charge for the selection of participants in order to fund his campaign. It is necessary for an arrangement on the boundary of campaign funds to minimize the expenditure of funds for the general election campaign participants in order to give the equality for participants elections such as those set forth by the constitution. With the arrangements of limits campaign funds it is expected that the elections is held to be qualified, democratic and equitable. The concept of arrangements limits campaign funds by limiting campaign contributions and campaign expenditures also. In addition, the presence of campaign finance reporting for transparency which can be seen by the public also for the purposes of monitoring and accountability of campaign funds. Last form of sanctions, the administrative sanction is the most appropriate to be worn

to participants who violate the election. With the arrangements of limits on campaign funds expected to raise the quality of elections more democratic.

Key word: Urgency, Campaign, Election, Democratic

#### A. PENDAHULUAN

Indonesia merupakan negara demokrasi, dimana kedaulatan atau kekuasaan tertinggi ada ditangan rakyat. Dalam Konstitusi kita yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dalam Pasal 1 ayat (2) ditulis bahwa: “Kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Demokrasi merupakan bentuk pemerintahan dimana semua warga negaranya mempunyai hak yang setara dalam pengambilan keputusan yang dapat mengubah hidup mereka. Demokrasi mengizinkan warga negaranya berpartisipasi baik secara langsung atau melalui perwakilan dalam perumusan, pengembangan, dan pembuatan hukum. Demokrasi juga mencakup kondisi sosial, ekonomi, dan budaya yang memungkinkan adanya praktik kebebasan politik yang bebas dan setara.

Dalam negara demokrasi, pemilihan umum merupakan indikator penting terciptanya demokrasi suatu negara. Pemilu merupakan arena kompetisi untuk mengisi jabatan-jabatan politik yang didasarkan pada pilihan formal dari warga negara yang memenuhi syarat. Pada zaman modern ini, pemilu menjadi posisi terpenting bagi keberlangsungan demokrasi perwakilan. Ia adalah mekanisme terancang yang ditemukan agar rakyat tetap berkuasa atas dirinya.<sup>1</sup>

Dasar hukum mengenai Pemilu telah ada dalam Konstitusi kita yaitu UUD NRI 1945 hasil amandemen ketiga diatur dalam Pasal 22E yang kemudian untuk ketentuan lebih lanjutnya diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu DPR, DPD, dan DPRD; Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilu Presiden; dan juga Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang

---

<sup>1</sup>Sigit Pamungkas, **Perihal Pemilu**, Universitas Gadjah Mada Press, Jogjakarta, 2009, hlm 3.

Pemerintahan Daerah. Aturan-aturan tersebut dibuat sebagai landasan dalam penyelenggaraan Pemilu ataupun Pemilukada di Indonesia.

Kampanye adalah sebuah tindakan mempengaruhi dengan tujuan mendapatkan pencapaian dukungan. Kampanye umumnya dilakukan dengan slogan, pembicaraan, barang cetakan, penyiaran barang rekaman berbentuk gambar atau suara, dan simbol-simbol. Kampanye itu sendiri dilakukan selama waktu yang telah ditentukan menjelang hari pemungutan suara.

Di Indonesia kampanye merupakan cara yang cukup efektif untuk mempengaruhi suara pemilih dalam pemilu. Dengan kampanye maka para peserta pemilu dapat mempengaruhi para konstituennya untuk memilihnya dalam pemilihan. Kampanye tersebut dilakukan dengan cara yang bermacam-macam, mulai dari pertemuan terbatas, tatap muka dan dialog, penyebaran melalui media cetak dan media elektronik, penyiaran melalui radio dan televisi, penyebaran bahan kampanye kepada umum, pemasangan alat peraga di tempat umum, rapat umum, debat publik / debat terbuka antar calon, hingga kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan.

Cara yang begitu banyak dan tuntutan untuk menang merupakan akar dari banyaknya biaya kampanye yang harus dikeluarkan oleh calon. Dengan adanya ketakutan karena alasan tidak memperoleh dukungan, maka para calon akan *all out* dalam pendanaan kampanye, dan apa saja yang diminta oleh masyarakat, para calon akan memenuhinya demi untuk memperoleh suara dalam pemilu. Ini menjadi indikasi dimana akan terjadi kampanye yang boros dengan pengeluaran biaya modal yang sangat besar. Dengan demikian para calon yang memiliki modal besar akan mempunyai peluang menang yang lebih daripada calon lain yang mempunyai biaya minim. Laporan penerimaan sumbangan Partai Politik untuk periode II tanggal 2 Maret 2014. Berikut sumbangan yang berhasil dihimpun 12 parpol yang dilaporkan kepada KPU:<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> [http://kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=8522&Itemid=499](http://kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=8522&Itemid=499) diakses pada 6 Maret 2014

No	Partai Politik	Total Penerimaan Sumbangan
1	Partai Nasional Demokrat	Rp 139.577604863
2	Partai Kebangkitan Bangsa	Rp 96.418.521.662
3	Partai Keadilan Sejahtera	Rp 82.362.404.294
4	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	Rp 221.482.089.325
5	Partai Golongan Karya	Rp 172.172.675.811
6	Partai Gerakan Indonesia Raya	Rp 306.464342.239
7	Partai Demokrat	Rp 268.099.467.953
8	Partai Amanat Nasional	Rp 170939767964
9	Partai Persatuan Pembangunan	Rp 95.899.502018
10	Partai Hati Nurani Rakyat	Rp 241.119.580.965
14	Partai Bulan Bintang	Rp 48.074.189.151
15	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	Rp 34.301.854.912

Dari data diatas dapat dilihat bahwa pendanaan untuk keperluan pemilu Parpol sangat besar dan beragam, sehingga terjadi ketimpangan dan ketidak setaraan antar peserta pemilu. Maka dari itu diperlukan adanya regulasi yang dapat mengatur serta membatasi besaran biaya kampanye yang diterima maupun dikeluarkan oleh Partai Politik maupun Calon anggota legislatif. Dengan masih rendahnya tingkat pendidikan masyarakat, apalagi pendidikan politik, memudahkan para pelaku politik ini mengatur proses pemilihan di tingkat masyarakat pemilih dengan cara membangun suatu opini publik dengan cara pengiklanan dirinya didalam media maupun alat peraga kampanye yang tentunya membutuhkan dana yang tidak sedikit. Inilah sebabnya, untuk menjadi seorang kepala daerah, anggota dewan ataupun Presiden keahlian politik dan kemampuan memimpin saja tidak cukup. Mereka harus mempunyai modal yang banyak untuk keperluan kampanyenya. Maka dari itu pengaturan tentang Batasan Dana

Kampanye sangat penting dan diperlukan untuk membuat pemilu menjadi lebih *fair* untuk semua kalangan yang mempunyai kemampuan finansial berbeda. Dengan demikian maka kualitas calon akan sangat mempengaruhi karena promosi dan sosialisasi tidak hanya diukur dan didasarkan pada kemampuan finansial semata namun juga kekreatifan calon dan juga tim pemenangan calon. Dari situ maka diharapkan akan muncul ide-ide kreatif dan inovatif dari para calon juga tim untuk melakukan sosialisasi dan promosi dengan dasar kualitas calon dan tidak pula menutup kemungkinan parpol dan calon akan melakukan pendidikan politik untuk masyarakat agar masyarakat tahu dan bisa mengukur dimana keunggulan calon dan juga kualitas dari calon tersebut.

Selain dapat menumbuhkan ide-ide sehat dan kreatif, batasan dana kampanye akan sangat memengaruhi kualitas dari hasil pemilu, dimana pemilu yang tidak menghabiskan dana besar akan berdampak pada kinerja para calon yang telah memenangkan pemilu dengan tidak adanya atau berkurangnya tindak pidana korupsi yang dilakukan akibat tidak besarnya modal yang dikeluarkan untuk pemilu. Ini akan berimplikasi pada pengurangan tindak pidana korupsi secara preventif.

Peraturan Komisi Pemilihan Umum<sup>3</sup>Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye dirasa tidak cukup untuk membuat pemilu yang murah dan efisien, karena dalam PKPU tersebut hanya mengatur tentang pelaporan dana kampanye yang digunakan dan besaran jumlah sumbangan. Dalam PKPU tersebut masih belum diatur mengenai batasan berapa biaya maksimal yang boleh dikeluarkan untuk proses pemilu. Jika KPU hanya mengatur tentang pelaporan dana kampanye dan besaran sumbangan saja tanpa membatasi dan mengatur besaran jumlah dana kampanye maksimal yang harus dikeluarkan, maka berapapun modal yang dikeluarkan akan tetap sah dan akan tetap memberikan peluang besar bagi calon yang mempunyai kemampuan finansial besar. Padahal di lapangan banyak sekali calon yang mempunyai idealisme tinggi dan

---

<sup>3</sup>Selanjutnya dalam penulisan skripsi ini disebut PKPU

mempunyai kemampuan serta kualitas, mereka tidak terpilih karena tidak mempunyai modal yang cukup ataupun kalah besar dengan calon lain. Dengan adanya gambaran mengenai bagaimana kondisi di lapangan yang tidak merata dalam hal pembiayaan kampanye dengan modal besar, maka diperlukan adanya suatu konstruksi hukum baru yang dapat mengatur dan membuat persamaan dan peluang menang secara merata diantara para peserta pemilu. Dengan demikian maka peluang terciptanya wakil rakyat dan pemimpin yang jujur, bersih dan berkualitas akan lebih terbuka. Maka dari itu penulis tertarik untuk menulis skripsi dengan judul “URGENSI PENGATURAN BATASAN DANA KAMPANYE UNTUK MENCIPTAKAN SISTEM PEMILU YANG DEMOKRATIS”.

#### B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan penguraian di atas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana pengaturan dana kampanye di Indonesia? apakah batasan dana kampanye perlu diatur? serta Bagaimana pengaturan dana kampanye untuk menciptakan sistem pemilu yang demokratis?

#### C. PEMBAHASAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis-normatif, yaitu penelitian untuk mengkaji kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.<sup>4</sup> Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep. Penelitian ini bertujuan untuk memaparkan tentang pengaturan dana kampanye di Indonesia, untuk memberikan solusi dari permasalahan tentang tidak meratanya peluang menang bagi peserta pemilu karena faktor finansial, dan pengaturan terhadap batasan dana kampanye ke dalam suatu regulasi tentang pemilu pada tahun 2019. Dalam penelitian ini terdapat tiga rumusan masalah yang hendak diteliti seperti yang telah diuraikan di atas.

Penggalangan dana kampanye merupakan aktivitas yang mengacu pada pembiayaan kampanye politik pada persaingan dalam pemilu. Seperti

---

<sup>4</sup> Johny Ibrahim, **Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif**, Bayumedia, Malang, 2011, hlm. 295.

diketahui bahwa penyelenggaraan kampanye akan mempunyai pengeluaran yang besar, mulai dari biaya kendaraan untuk kandidat dan lainnya, sampai pembelian waktu tayang untuk iklan di televisi, radio, dan media-media lain. Oleh karena itu, kandidat sering mencurahkan banyak waktu dan upaya dalam mengumpulkan dana untuk dapat menutupi pembiayaan kampanyenya.

Unsur finansial akan cukup memberi peluang dalam rangka pemenangan kandidat. Karena unsur tersebut dapat dikonversi menjadi berbagai alat untuk pemenuhan kebutuhan kampanye. Dengan terpenuhinya kebutuhan kampanye maka peserta pemilu dapat melakukan kampanye dengan lebih intens dan masif. Dengan demikian peluang peserta yang dapat porsi lebih mengkampanyekan dirinya dengan lebih intens dan massif akan mendapat peluang lebih karena para peserta pemilu ini dapat mempromosikan dirinya lebih dari pada peserta pemilu yang lainnya. Berdasarkan laporan dana kampanye yang telah dilaporkan kepada KPU terjadi ketimpangan dana kampanye antar peserta pemilu, dan hal tersebut membuat level persaingan antar peserta pemilu menjadi tidak sama jika dilihat dari aspek modal / dana kampanye. Permasalahan pembiayaan ini harusnya diatur lebih rinci bagaimana mengacu pada konstitusi yang menjamin persamaan hak setiap warga negara, dimana peluang menang yang sama harus dijamin oleh Undang-Undang. Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD juga dalam Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye mengatur dana kampanye peserta pemilu yang tolok ukurnya hanya pada batasan sumbangan secara nominal yang diterima peserta pemilu saja. Dalam regulasi tersebut tidak diatur berapa maksimal jumlah penyumbang yang diperbolehkan. Karena jika jumlah penyumbang juga dibatasi, maka secara otomatis jumlah maksimal dana kampanye yang dapat dikumpulkan menjadi sama antara yang satu dengan yang lain dan tidak menimbulkan suatu ketimpangan dalam aspek dana kampanye yang akan dapat memberi peluang menang lebih suatu peserta pemilu yang

mempunya dana kampanye besar. Karena, dana kampanye besar akan dapat menjamin terpenuhinya kebutuhan-kebutuhan kampanye. Kemudian, disini terjadi ketimpangan antar peserta pemilu dimana para peserta dengan koneksi yang cukup luas dapat menggalang dana kampanye yang besar tanpa ada batasan maksimal jumlah penyumbang.

Selanjutnya, dari aspek rincian pengeluaran yang digunakan pra pemilu juga tidak diatur tentang transparansi pengeluaran yang di keluarkan oleh para peserta yang kemudian harus dilaporkan kepada KPU. Disini tidak adanya transparansi tentang penggunaan dana yang telah dilaporkan kepada KPU akan menjadi pertanyaan publik tentang penggunaan dana kampanye tersebut. Ini yang akan menjadi celah dimana nantinya akan ada pengeluaran untuk membiayai kampanye yang tidak terbatas dan berakibat pada ketimpangan antar peserta pemilu pemilik modal besar dengan peserta dengan modal minim. Aturan yang telah diterapkan ini memunculkan suatu celah yang akan dimanfaatkan untuk kepentingan kemenangan peserta pemilu.

Celah yang dapat dimanfaatkan oleh peserta pemilu antara lain:

1. Perincian tentang pemasukan sumbangan dari segi jumlah penyumbang yang belum dibatasi.
2. Batasan pengeluaran / penggunaan dana kampanye yang belum diatur secara jelas oleh Undang-Undang.
3. Sumbangan dalam bentuk jasa yang tidak jelas bentuk jasanya.
4. Bentuk pengawasan yang perlu diperbaiki / diperketat.
5. Ketegasan sanksi bagi peserta pemilu yang melanggar.

Dari beberapa celah diatas, para peserta pemilu dapat memanfaatkan hal tersebut untuk tujuan kemenangan dalam pemilu, yakni:

- 1) Dalam celah *point* pertama dapat dimanfaatkan bagaimana peserta dapat menggalang penyumbang dari perorangan, kelompok, maupun perusahaan yang tidak terbatas, karena Undang-Undang tersebut hanya mengatur tentang batas maksimal nominal sumbangan yang diperbolehkan.

- 2) Dalam point kedua, peserta pemilu dapat memanfaatkannya karena perincian pengeluaran / penggunaan dana kampanye tersebut masih belum diatur di dalam Undang-Undang dan menimbulkan indikasi pembengkakan biaya di lapangan.
- 3) Point ketiga memberikan celah adanya manipulasi dana kampanye yang dilaporkan karena dalam laporannya bentuk jasa tidak dicantumkan secara jelas oleh peserta pemilu.
- 4) Point keempat, bentuk pengawasan mengenai dana kampanye harus diperketat lagi guna menjamin akuntabilitas laporan yang telah dilaporkan oleh parpol peserta pemilu. Dimana jika menemui seati kejanggalan, mekanisme pelaporannya harus lebih dipermudah guna memproses laporan kejanggalan tersebut.
- 5) Kemudian dalam point kelima, sanksi yang kurang tegas seperti telah ditulis dalam Pasal 280 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 dan sulitnya pembuktian tentang pelaporan dana kampanye yang dilaporkan. Beberapa celah tersebut dapat dimanfaatkan para peserta pemilu khususnya peserta dengan modal besar untuk memenuhi kebutuhan kampanye dengan memaksimalkan biaya yang ada.

Dalam pemilu, kampanye merupakan suatu hal yang dibutuhkan untuk menarik dukungan dari konstituen. Kampanye berperan penting untuk meyakinkan masyarakat pemilih untuk memilih peserta pemilu dalam pemilihan umum. Kampanye merupakan suatu mekanisme yang ada dalam pemilu, dimana kampanye akan dapat menyerap biaya yang tentunya tidak sedikit. Karena, dalam kampanye para peserta pemilu akan melakukan kegiatan pemaparan visi misi serta program dari peserta pemilu, dan untuk melakukannya, para peserta pemilu dapat melakukan kegiatan pertemuan terbatas, pertemuan tatap muka, serta memasang iklan pada media masa, media elektronik ataupun media lainnya. Dalam kegiatan kampanye seperti ini, dana kampanye akan berperan penting dalam kelancaran kampanye yang dilakukan oleh peserta pemilu untuk tujuan kemenangan kandidat yang diusung.

Indonesia membutuhkan komunikasi politik yang bertujuan sebagai penyadaran akan pentingnya kontribusi atau keterlibatan masyarakat terhadap pemilu. Faktor keterlibatan sangatlah penting dalam melaksanakan pesta demokrasi tersebut, karena jika masyarakat mengetahui apa manfaat pemilu dan mereka sadar akan hal tersebut, maka kecil kemungkinan para elit politik untuk memanfaatkan suara rakyat yang masih belum memahami apa arti pemilu. Demokrasi yang maju terjadi jika dalam keterlibatannya rakyat memiliki kesadaran untuk mengubah kondisi mereka. Rakyat terlibat dengan cita-cita dan pemikiran untuk menciptakan capaian politik yang baik dan bukan semata-mata terlibat tetapi tidak memiliki penjelasan kenapa mereka terlibat.<sup>5</sup>

Partisipasi politik dapat dirangsang dengan berbagai cara. Cara yang paling efektif adalah dengan memberikan imbalan agar masyarakat terlibat dalam pemilu. Para elit memanfaatkan kondisi ekonomi masyarakat yang masih lemah dengan cara “menyuap” mereka dengan berbagai cara, yang salah satunya yaitu dengan memberikan imbalan yang kemudian dapat mencitrakan dirinya sebagai seorang yang dermawan. Hal ini bukan hanya berlaku pada kasus membayar masa (dengan uang ataupun barang) agar menghadiri kampanye calon tertentu saja, tetapi juga menyiapkan struktur organisasi atau penggalangan masa dalam upaya meraih suara. Semakin dekat waktu pencoblosan, budaya politik pragmatis semakin menggejala, dimana pembuatan baliho, stiker, dan kaos para calon semakin diperbanyak. Hal tersebut termasuk suatu contoh aktivitas yang banyak mengeluarkan uang. Karena, semakin banyak mengeluarkan uang, maka akan semakin banyak pula atribut dan alat peraga yang disebar. Kemudian para elit juga memanfaatkan kondisi dimana kecerdasan masyarakat masih rendah sehingga dapat kendalikan. Dalam kondisi kesadaran politik yang kosong, yang terlihat banyaklah yang akhirnya diikuti dan dipilih, karena politik rakyat miskin yang dibodohi adalah politik “anut grubyuk”.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup>Nurani Soyomukti, **Komunikasi Politik**, Intrans Publishing, Malang, 2013, hlm 127.

<sup>6</sup>*Ibid*, hlm 129.

Dana kampanye, isu ini menjadi sangat krusial ketika dikaitkan dengan keterpilihan. Bagaimana tidak, dalam sistem demokrasi yang ada dimana seseorang ataupun calon ingin mempromosikan dirinya, caranya adalah dengan berkampanye ataupun dengan cara promosi itu sendiri. Namun dana kampanye bukanlah satu-satunya faktor utama penentu kemenangan dalam pemilu. Adapun beberapa faktor yang berpengaruh terhadap popularitas dan elektabilitas, yaitu:

- a) Dana kampanye
- b) Efisiensi dana kampanye
- c) Strategi pemenangan
- d) Organisasi Parpol
- e) Peran caleg

Hal tersebut terbukti dalam pemilu tahun 2014 dimana dana kampanye merupakan salah satu faktor namun bukan satu-satunya faktor penentu. Namun diperlukan korelasi antar beberapa faktor di atas agar dana kampanye menjadi faktor yang bisa dimaksimalkan untuk tujuan pemenangan.

Tabel di bawah ini berbicara bahwa parpol / peserta pemilu dengan modal besar tidak cukup mendominasi hasil pemilu, hal ini terjadi karena selain adanya faktor modal, ada pula beberapa faktor yang juga harus diperhatikan guna mendukung adanya dana kampanye yang besar. Beberapa faktor itu akan saling memengaruhi antara yang satu dengan lain guna meningkatkan popularitas serta elektabilitas dari peserta pemilu.

Tabel laporan dana kampanye dan hasil pemilu 2014:<sup>7</sup>

No	Partai Politik	Total Penerimaan Sumbangan		No	Partai Politik	Perolehan Suara
1	Gerindra	Rp 306.464342.239		1	PDIP	18.95%
2	Demokrat	Rp 268.099.467.953		2	GOLKAR	14.75%
3	Hanura	Rp 241.119.580.965		3	GERINDRA	11.81%
4	PDIP	Rp 221.482.089.325		4	DEMOKRAT	10.19%
5	Golkar	Rp 172.172.675.811		5	PKB	9.04%
6	PAN	Rp 170.939.767.964		6	PAN	7.59%
7	Nasdem	Rp 139.577604863		7	PKS	6.79%
8	PKB	Rp 96.418.521.662		8	NASDEM	6.72%
9	PPP	Rp 95.899.502.018		9	PPP	6.53%
10	PKS	Rp 82.362.404.294		1	HANURA	5.26%
11	PBB	Rp 48.074.189.151		1	PBB	1.46%
12	PKPI	Rp 34.301.854.912		1	PKPI	0.91%

<sup>7</sup>kpu.go.id diakses pada 14 juni 2014.

Ket: garis merah = peningkatan, garis biru = penurunan, garis hitam = stagnan

Dana kampanye adalah hal yang tidak bisa diabaikan, karena dana kampanye sebagai penyokong bagaimana faktor-faktor lain dapat terlaksana. Namun, dana kampanye bukanlah faktor tunggal yang dapat dengan secara mudah memenangkan peserta pemilu / caleg dalam kompetisi pemilu. Adanya empat faktor lain yang turut berkontribusi penting dan sangat berkaitan juga harus diperhatikan dan dijalankan dengan tepat untuk menghindari kerugian penggunaan dana kampanye yang besar namun tidak bisa memenangkan pemilu. Hal-hal tersebut adalah efisiensi dana kampanye, strategi pemenangan, organisasi parpol dan peran caleg.

Dalam sistem proporsional terbuka yang diterapkan dalam pemilu 2014, peran caleg juga sangat menentukan untuk perolehan suara, karena caleg-lah sebenarnya yang ada di barisan paling depan untuk memperoleh suara. Peran caleg dalam sistem proporsional terbuka merupakan peranan yang sangat menentukan. Ketika caleg mempunyai popularitas dan elektabilitas di dapilnya, maka perolehan suaranya juga akan besar dan itu akan berbanding lurus dengan perolehan suara parpol yang mengusungnya. Dari segi dana kampanye, dana kampanye caleg juga akan menentukan hasil dari pemilu, karena selain peran kampanye dari parpol, kampanye dari caleg juga dilakukan dan itu juga membutuhkan dana yang tidak sedikit. Untuk itu perlunya ada norma hukum yang mengatur tentang dana kampanye caleg harus dibuat untuk mengisi kekosongan hukum yang nantinya bisa memberikan celah kepada peserta pemilu untuk menyembunyikan dana kampanye yang sebenarnya.

Untuk membangun suatu sistem demokrasi yang berlandaskan konstitusi diperlukan adanya suatu regulasi yang menjunjung tinggi nilai persamaan dan keadilan. Dalam sistem demokrasi, adanya pemilu merupakan suatu indikator penting terciptanya suatu negara yang demokratis. Meskipun demokrasi tidak sama dengan pemilu, namun pemilu merupakan salah satu aspek demokrasi yang sangat penting dan harus

diselenggarakan oleh negara secara demokratis dengan mengutamakan persamaan politik. Persamaan politik itu sendiri merupakan kesetaraan hak bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam urusan negara tanpa adanya diskriminasi. Untuk mewujudkannya maka negara harus memperlakukan setiap warga negaranya secara sama dengan cara memberikan kesempatan yang sama kepada mereka untuk ikut serta dalam proses demokrasi negara.

Dengan adanya sistem proporsional terbuka, maka bukan hanya partai politik sebagai pemegang peran penting, namun para calon juga memegang peran dalam kemenangan pemilu, yang tentunya ada kampanye politik yang membutuhkan biaya. Untuk peserta pemilu yaitu parpol, dapat melaporkan jumlah sumber dana yang berhasil mereka himpun dengan sumber penyumbang yang jelas dan jumlah yang dapat dipertanggung jawabkan. Formula yang dapat digunakan untuk membatasi sumber dana parpol yaitu dengan membatasi jumlah penyumbang dan nominal sumbangannya, karena keduanya saling terkait untuk menghasilkan besaran jumlah dana kampanye yang dihimpun partai politik.

Formula untuk pengaturan batasan dana kampanye untuk caleg adalah dengan cara proporsional, yaitu untuk menyesuaikan batasan maksimal dana kampanye yang berdasarkan pada karakteristik daerah pemilihan (dapil) para caleg. Untuk dapat membatasi itu Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) dapat diberikan wewenang untuk menentukan berapa besaran jumlah dana kampanye maksimal yang dapat dikeluarkan caleg untuk kebutuhan kampanyenya dalam suatu dapil di daerah tertentu. Untuk daerah Provinsi dapat dilakukan pembatasan oleh KPUD Provinsi, untuk daerah Kabupaten/Kota dapat dilakukan pembatasan oleh KPUD Kabupaten/Kota dan untuk caleg DPR RI yang diberikan kewenangan untuk membatasi dana kampanye adalah KPU pusat. Dengan begitu persaingan sehat akan dapat diciptakan karena para peserta pemilu dapat bersaing dalam level atau jenjang yang sama karena batasan maksimal dana kampanye yang ditetapkan adalah sama untuk para caleg yang bersaing dalam satu dapil yang sama. Dengan adanya konsep tentang batasan dana

kampanye diatas, maka terjaminnya persamaan dan peluang menang yang sama akan tercipta dan kemudian strategi pemenangan, ketepatan atau efisiensi alokasi dana kampanye juga mobilitas dan inovasi dari tim sukseslah nantinya yang akan berperan penting dalam pemenangan peserta pemilu. Dengan ini diharapkan akan dapat menciptakan pemilu yang fair, setara tanpa adanya ketimpangan antar peserta pemilu akan tercipta.

Selain sumber dana, penggunaan dana kampanye juga diperlukan adanya laporan guna menyeimbangkan antara sumber dana yang telah dihimpun dengan alokasi atau pengeluaran dari sumber dana kampanye tersebut. Adanya laporan penggunaan dana kampanye, maka penggunaan dana kampanye akan balance dengan sumber dana kampanye.

Laporan tentang dana kampanye ini akan diberlakukan kepada partai politik maupun caleg. Dengan dasar menciptakan kesetaraan atau persamaan dalam pemilu, aturan tentang batasan dana kampanye harus ada. Seperti yang telah diatur dalam Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye Peserta Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD dimana bahwa adanya transparansi tentang dana kampanye perlu diatur. Dimana dalam Peraturan KPU tersebut telah diatur tentang sumber, bentuk dan besaran dana kampanye yang wajib dilaporkan guna memberikan transparansi akan dana kampanye yang diperoleh dan digunakan.

Jenis belanja menjadi penting karena suatu aturan harus memasukkan suatu lingkup aturannya. Dalam aturan mengenai batasan dana kampanye ini, adanya penetapan jenis belanja akan menjadi lingkup bagi pengeluaran dana kampanye. Apa saja yang harus dilaporkan telah ditentukan di dalam lingkup pengaturan yang dalam konteks ini berupa jenis belanja untuk keperluan kampanye. Jenis belanja yang perlu diatur yaitu:

- 1) Sosialisasi dan Promosi:
  - a. Iklan media
  - b. Pengadaan alat peraga kampanye
- 2) Pertemuan:

- a. Pertemuan terbatas
- b. Pertemuan tatap muka
- c. Rapat umum

3). bantuan Sosial:

- a. Bantuan perbaikan sarana prasarana
- b. Bantuan kesehatan
- c. Bantuan usaha

Jenis-jenis belanja kampanye seperti yang tertera di atas merupakan jenis belanja yang nantinya harus ada di dalam form pelaporan dana kampanye. Dari jenis-jenis belanja kampanye itulah yang menjadi lingkup untuk pelaporan pengeluaran atau belanja kampanye. Dengan adanya lingkup tentang apa saja yang termasuk dalam belanja kampanye, maka para peserta pemilu baik parpol maupun caleg akan mengerti apa saja yang harus dicantumkan disana.

Pengawasan dana kampanye merupakan suatu hal yang mutlak untuk dilakukan. Karena batasan dana kampanye tanpa adanya pengawasan merupakan sesuatu hal yang mustahil untuk mencapainya. Maka dari itu, suatu pengawasan terhadap dana kampanye sangat perlu untuk dilakukan. Dengan sistem pemilu proporsional terbuka dimana ada parpol juga caleg yang perlu untuk diawasi dana kampanyenya, maka diperlukan suatu formula pengawasan yang dapat menjangkau semua peserta pemilu, baik parpol maupun caleg.

Untuk melakukan suatu pengawasan, dibutuhkan suatu formula ataupun langkah-langkah yang tepat guna dapat mengawasi dana kampanye baik substansi laporan maupun ketepatan waktu pelaporan juga proses auditnya. Langkah-langkah yang dapat dilakukan untuk mengawasi dana kampanye peserta pemilu antara lain:

- a. Kordinasi antara badan pengawas pemilu (Bawaslu) dengan KPU pada setiap tingkatan untuk memastikan apakah pembukaan rekening khusus dana kampanye telah dibuka serta pencatatan keuangannya.

- b. Bawaslu mengkonfirmasi pada peserta pemilu tentang pelaksanaan kewajiban peserta pemilu terkait rekening dana kampanye dan pencatatan keuangan kampanye.
- c. dilaporkan dengan rekening khusus dana kampanyenya.
- d. Melakukan penyesuaian antara laporan belanja kampanye dengan fokus pada harga item yang dilaporkan dengan harga item berdasarkan pasar.
- e. Bawaslu / Panitia Pengawas Daerah / Panitia Pengawas Pemilu dapat mengirim anggota untuk mengawasi jalannya kampanye pemilu yang bersifat pertemuan. Point yang dapat dilaporkan antara lain: tema pertemuan dan kondisi yang dapat dinilai dengan uang / materi yang untuk selanjutnya dapat dicocokkan dengan laporan dari peserta pemilu tersebut.

Dalam hal sanksi yang dapat dikenakan untuk peserta pemilu yang melanggar adalah sanksi administrasi. Sanksi administrasi adalah sanksi yang dikenakan terhadap pelanggaran administrasi atau ketentuan undang-undang yang bersifat administratif. Karena kategori pelanggarannya merupakan pelanggaran yang bersifat administratif maka sanksi yang diterapkan juga sanksi administrasi.

Sanksi yang dapat dijatuhkan apabila peserta pemilu melanggar ketentuan:

- a) Denda untuk pelanggaran keterlambatan penyerahan laporan dana kampanye
- b) Diskualifikasi untuk pelanggaran manipulasi laporan dan kampanye.

## D. PENUTUP

### 1. Kesimpulan

- a. Pengaturan tentang dana kampanye di Indonesia masih menyisakan beberapa permasalahan, permasalahan tersebut adalah tidak adanya batasan bagi jumlah penyumbang padahal secara nominal sumbangan dibatasi, ini tetap akan mengakibatkan ketimpangan

dan membengkaknya dana kampanye peserta pemilu. Batasan pengeluaran / penggunaan dana kampanye yang belum diatur secara jelas oleh Undang-Undang. Sumbangan dalam bentuk jasa yang masih belum jelas bentuk jasanya. Bentuk pengawasan dana kampanye yang masih harus diperbaiki / diperketat guna menjamin akuntabilitas laporan dana kampanye. Kemudian ketegasan sanksi bagi peserta pemilu yang melanggar juga sulitnya pembuktian tentang laporan dana kampanye yang dilaporkan.

- b. ketimpangan antar peserta pemilu dengan modal besar dan kecil, apa lagi untuk partai lama yang telah memiliki infrastruktur sampai tingkat bawah dan juga mempunyai banyak jaringan untuk menggalang dana kampanye. Hal ini terbukti ketika parpol lama yaitu Golkar dan PDI P yang walaupun mempunyai dana kampanye di bawah Partai Gerindra (sebagai parpol pemilik dana kampanye terbesar) kedua parpol lama tersebut secara perolehan suara dapat mengalahkan Gerindra karena partai tersebut masih relatif baru dan infrastrukturnya belum sekuat kedua partai lama tersebut.
- c. Konsep pengaturan dana kampanye bagi caleg yaitu diberlakukan secara proporsional tergantung karakteristik dapil masing-masing. Dimana setiap dapil pasti mempunyai karakteristik yang berbeda, dan besaran jumlah maksimal dana kampanye dapat ditentukan berdasarkan itu. Untuk parpol yaitu dengan cara membatasi sumbangan dana kampanye dari korporasi, dimana hal tersebut akan dapat memberikan kesetaraan bagi parpol lama maupun baru untuk memiliki sumbangan dari korporasi yang sama dan juga mencegah adanya kepentingan yang masuk dari korporasi untuk mencegah agar parpol tidak dikontrol oleh korporasi. Selain itu parpol juga dapat membuka ruang kepada individu / publik untuk ikut menyumbang dana kampanye parpol.

## 2. Saran

- a. DPR selaku lembaga yang mempunyai wewenang dalam bidang legislasi untuk memasukkan pengaturan batasan dana kampanye di dalam regulasi tentang Pemilu yang baru.
- b. Sesegera mungkin regulasi tentang pemilu yang baru dengan salah satu substansi pengaturan tentang batasan dana kampanye untuk dimasukkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) dan segeran dibahas hingga menjadi suatu norma hukum yang mengikat.
- c. Pembuatan konsep pengaturan yang sesuai dengan kebutuhan pemilu dan demokrasi di Indonesia saat ini, sebagai contoh yaitu konsep yang telah diuraikan dalam pembahasan di atas.

#### **E. DAFTAR PUSTAKA**

- Johny Ibrahim, **Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif**, Bayumedia, Malang, 2011
- Sigit Pamungkas, **Perihal Pemilu**, Universitas Gadjah Mada Press, Jogjakarta, 2009.
295. [http://kpu.go.id/index.php?option=com\\_content&task=view&id=8522&Itemid=499](http://kpu.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=8522&Itemid=499)