

**PENGATURAN DANA KAMPANYE
PEMILIHAN UMUM SEBAGAI TANGGUNG JAWAB
CALON ANGGOTA LEGISLATIF BERDASARKAN UNDANG-
UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2012 TENTANG PEMILIHAN UMUM ANGGOTA DEWAN PER-
WAKILAN RAKYAT, DEWAN PERWAKILAN DAERAH, DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
DAERAH**

***ELECTORAL CAMPAIGN FUND REGULATORY RESPONSIBILITIES AS A MEMBER OF
LEGISLATIVE CANDIDATE BY LAW NUMBER 8 IN 2012 ELECTION OF MEMBERS OF THE HOUSE
OF REPRESENTATIVES, THE HOUSE OF REPRESENTATIVES AND THE HOUSE OF
REPRESENTATIVES***

Irwan Anjalline, R.A. Rini Anggraini, Rosita Indrayati
Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum, Universitas Jember (UNEJ)
Jln. Kalimantan 37, Jember 68121
E-mail: rosita.indrayati@yahoo.com

Abstrak

Tuntutan dana kampanye yang begitu besar ini menjadikan peserta pemilu harus berusaha menyiapkan dana. Dana yang digunakan peserta pemilu dapat berasal dari peserta pemilu maupun sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain yang diatur oleh peraturan perundang-undangan. Namun, dari dana yang dikumpulkan muncul berbagai persoalan mengenai keabsahan dana tersebut, maupun pengaruh dana yang disumbangkan terhadap tanggung jawab peserta pemilu. Disamping partai politik membutuhkan dana besar untuk membiayai kampanye, di pihak lain besarnya dana kampanye yang disumbangkan pada partai politik membuat partai politik terjebak dalam kepentingan penyumpang dan seakan melupakan kepentingan rakyat.

Kata Kunci: Pemilu, Dana Kampanye, Peserta Pemilu

Abstract

The demands are so great campaign fund makes participants must try to set aside the election. Funds used can be derived from participating in the election and the election participants lawful donations from other parties is governed by legislation. However, the funds collected from the various issues arise concerning the validity of these funds, or leverage funds donated to the responsibility of participating in the election. In addition to the political parties need huge funds to finance the campaign, on the other hand the amount of campaign funds donated to political parties to make political parties stuck in penyumpang interests and seemed to forget the interests of the people.

Keywords: Election, Campaign Finance, Election Participants

Pendahuluan

Salah satu ciri negara demokrasi adalah melaksanakan pemilihan umum (pemilu) untuk membentuk pemerintahan atau mengisi jabatan-jabatan kenegaraan atau pemerintahan (pangreh).¹ A.S.S. Tambunan mengemukakan, pemilihan umum merupakan sarana pelaksana asas kedaulatan rakyat yang pada hakikatnya merupakan pengakuan dan perwujudan daripada hak-hak politis rakyat sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat ke-

pada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.² Aturan pemilihan umum termaktub dalam Bab VIIB Pasal 23E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

Seperti yang tercantum dalam Pasal 2 ayat (1), Pasal 19 ayat (2), Pasal 22C ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945. Pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilaksanakan melalui pemilihan umum. Ketentuan lebih lanjut mengenai pemilihan umum, khususnya pemilihan umum calon anggota legislatif diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

¹ Widodo Ekatjahjana, *Konsep Hukum Pemilu, Dasar, dan Asas-Asas Hukum yang Melandasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Dalam Jurnal Konstitusi PKK-FH Universitas Jember, Vol. 1, No. 1, November 2009, hlm. 36.

² A.S.S. Tambunan, *Pemilu di Indonesia dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD*, Binacipta, Bandung, 1994, hlm. 3

Demokrasi tidak terbayangkan tanpa pemilu, sebab pemilu dibutuhkan untuk membentuk “pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat”.³ Pemilu menjadi sarana masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam proses penyelenggaraan negara, karena masyarakat mempunyai kedudukan yang sama dalam hukum dan politik, tanpa terkecuali. Bentuk partisipasi masyarakat yang menyeluruh dan tanpa batas ini menjadikan pemilu sebagai politik yang tidak murah. Jika dikatakan suatu demokrasi tidak mungkin tanpa adanya pemilu, maka sangat mustahil apabila pemilu tidak berkaitan dengan uang. Pertama, pemilu memerlukan banyak uang untuk proses penyelenggaraannya mulai dari membayar petugas, membuat surat suara dan perlengkapannya, hingga mempublikasikan hasil-hasilnya. Kedua, pemilu mengharuskan para peserta mengeluarkan banyak uang untuk kampanye.⁴ Kampanye adalah kerja kelola dalam pemilu yang mengupayakan orang yang dicalonkan dipilih, atau dipilih kembali dalam suatu jabatan formal.⁵ Di dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD disebutkan bahwa kampanye pemilu merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat yang dilaksanakan secara bertanggungjawab.⁶ Dari situ dapat kita lihat bahwa kampanye ini memang disiapkan secara khusus bagi peserta pemilu untuk meyakinkan masyarakat lewat strategi yang nantinya harus dapat dipertanggungjawabkan.

Pertanggungjawaban ini menjadi sangat penting, apabila berkaitan dengan persoalan dana kampanye. Semakin masif, terstruktur, dan sistematis kampanye dilakukan tentunya akan membutuhkan dana yang tidak sedikit jumlahnya. Hal ini ditujukan untuk menjangkau ruang lingkup masyarakat yang luas, khususnya di negara kita yang merupakan wilayah kepulauan yang sangat luas.

Pada awal berjalannya demokrasi, dana kampanye didapatkan dari iuran anggota partai politik. Hubungan ideologis antara anggota dengan partai politik, menyebabkan anggota memberikan sumbangan secara sukarela. Namun, seiring dengan redupnya hubungan ideologis tersebut, menjadikan dukungan keuangan anggota kepada partai politik juga memudar. Padahal seiring berkembangnya zaman yang ditandai dengan berkembangnya era teknologi menjadikan kebutuhan partai politik atas dana kampanye terus bertambah. Yang pertama ditandai oleh berkembangnya metode kampanye di media massa, seperti surat kabar, radio dan televisi, yang membutuhkan biaya besar, sedang yang kedua ditandai oleh berubahnya kelompok-kelompok kepentingan menjadi partai politik sehingga persaingan antar partai politik dalam memperebutkan kursi parlemen menjadi lebih sengit.⁷ Hal ini mengakibatkan kampanye menjadi praktek mahal.

Tuntutan dana kampanye yang begitu besar ini menjadikan peserta pemilu harus berusaha menyiapkan dana. Dana yang digunakan peserta pemilu dapat berasal dari

peserta pemilu maupun sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain yang diatur oleh peraturan perundang-undangan. Namun, dari dana yang dikumpulkan muncul berbagai persoalan mengenai keabsahan dana tersebut, maupun pengaruh dana yang disumbangkan terhadap tanggung jawab peserta pemilu. Disamping partai politik membutuhkan dana besar untuk membiayai kampanye, di pihak lain besarnya dana kampanye yang disumbangkan pada partai politik membuat partai politik terjebak dalam kepentingan penyumpang dan seakan melupakan kepentingan rakyat.

Dana haram seperti hasil korupsi, pencucian uang, penyuaian hingga besarnya pengaruh dana yang disumbangkan terhadap pengaruh kebijakan calon peserta pemilu harus menjadi perhatian khusus. Kasus-kasus korupsi⁸ besar yang sering menjadi topik utama media massa nasional, seperti kasus BLBI, Kasus Bank Century, kasus Hambalang, dan yang terbaru kasus SKK Migas diyakini banyak kalangan mempunyai keterkaitan dengan aliran dana kampanye. Tentunya, kita tidak ingin pemilu yang digadag-gadag menjadi salah satu ciri negara demokrasi tercoreng dengan praktek-praktek kotor untuk membiayai kegiatan kampanye yang pada akhirnya menodai makna demokrasi itu sendiri.

Selain itu, persamaan hak dari peserta pemilu patut dipertanyakan. Dalam konstitusi sudah dijamin bahwa setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan.⁹ Dengan adanya kebutuhan dana kampanye yang besar, seakan mengabaikan hak-hak yang dimiliki masing-masing peserta pemilu untuk tampil secara adil di masyarakat. Besaran dana kampanye mempunyai korelasi yang positif dengan masivitas dan intensitas kampanye, yang mana hal ini tentu akan mempengaruhi perilaku pemilih dalam memberikan suara. Tiga pemilu terakhir di Indonesia menunjukkan, bahwa partai politik yang berkampanye paling masif dan intensif, keluar sebagai pemenang.¹⁰ Dengan demikian, kesetaraan peserta pemilu menjadi poin penting dan harus dapat dipertanggungjawabkan agar peserta pemilu yang mempunyai kekuatan sumber dana melimpah tidak mematikan kesempatan dan kreativitas berkampanye peserta pemilu yang kurang mempunyai sumber dana minim.

Karena itu, dibutuhkan pengaturan yang tegas dan jelas untuk mengawal mekanisme pengaturan dana kampanye ini agar penyelenggaraan pemilihan umum dapat menjamin kesetaraan bagi masing-masing calon peserta pemilihan umum. Dari latar belakang inilah, penulis mengangkat persoalan, **“PENGATURAN DANA KAMPANYE PEMILIHAN UMUM SEBAGAI TANGGUNG JAWAB CALON ANGGOTA LEGISLATIF BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 8 TAHUN 2012 TENTANG PEMILIHAN UMUM ANGGOTA DEWAN PERWAKILAN RAKYAT, DEWAN PER-**

³ Didik Supriyanti dan Lia Wulandari, *Basa-Basi Dana Kampanye: Pengabaian Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas Peserta Pemilu*, Yayasan Perludem, Jakarta, 2013, hlm. 1.

⁴ *Ibid*, hlm. 2.

⁵ *Ibid*, hlm. 34.

⁶ Pasal 77 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

⁷ Didik Supriyanti dan Lia Wulandari, *Basa-Basi*, *Op.Cit.*, hlm. Artikel Ilmiah Hasil Penelitian Mahasiswa 2014

⁸ KPK melaporkan, sejak berdiri pada tahun 2003, pihaknya telah menyidik 62 kasus korupsi, menuntut 55 perkaradi pengadilan, menerima 34 putusan berkekuatan hukum tetap, dan mengeksekusi 20 putusan. Sebagian besar kasus korupsi yang ditangani KPK tersangka utamanya adalah anggota legislatif dan pejabat eksekutif. Lihat laporan tahun KPK 2010, Jakarta: Desember 2010 (www.kpk.go.id).

⁹ Pasal 28D ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945.

¹⁰ Didik Supriyanti dan Lia Wulandari, *Basa-Basi*, *Op.Cit.*, hlm. Kata Pengantar.

WAKILAN DAERAH, DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH”, menjadi judul skripsi.

Rumusan Masalah

1. Apakah pengaturan dana kampanye pemilihan umum berdasarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD memberikan kesetaraan bagi calon anggota legislatif (*political equality*)?
2. Bagaimanakah implikasi hukum pengaturan dana kampanye pemilihan umum berdasarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD bagi calon anggota legislatif?

Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui apakah pengaturan dana kampanye pemilihan umum anggota legislatif berdasarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD memberikan kesetaraan bagi calon anggota legislatif (*political equality*).
2. Untuk mengetahui bagaimanakah implikasi hukum pengaturan dana kampanye pemilihan umum anggota legislatif berdasarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD bagi calon anggota legislatif.

Metode Penelitian

Penelitian merupakan sarana yang dipergunakan oleh manusia untuk memperkuat, membina serta mengembangkan ilmu pengetahuan, baik dari segi teoritis maupun praktis.¹¹ Penggunaan metode dalam sebuah penelitian merupakan ciri khas dalam disiplin ilmu, khususnya ilmu hukum yang bertujuan mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten. Penggunaan metode dalam sebuah karya ilmiah sebagai proses untuk menggali, mengolah dan merumuskan bahan-bahan hukum dalam menjawab permasalahan hukum dengan uraian secara logis dan sistematis sehingga dapat ditarik kesimpulan secara ilmiah. Metode penelitian dalam penelitian ini, meliputi tipe penelitian, pendekatan masalah, sumber bahan hukum dan analisis bahan hukum.

Tipe Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.¹² Pada penulisan skripsi ini penulis menggunakan tipe penelitian yuridis normatif (*legal research*), yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif yang berlaku.¹³

Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah dilakukan untuk memperoleh informasi mengenai permasalahan atau isu hukum yang dibahas dalam sebuah penelitian. Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini adalah pendekatan asas-asas hukum (*legal principle approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan analitis (*analytical approach*).¹⁴

Sumber Bahan Hukum

Pada penelitian hukum ini, untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya, diperlukan sumber-sumber penelitian. Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi sumber-sumber penelitian hukum yang berupa bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Sedangkan bahan-bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar atas putusan-putusan pengadilan.

Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas yang di dalam penelitian ini penulis menggunakan beberapa peraturan perundang-undangan dan putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, bahan-bahan hukum tersebut diantaranya adalah:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2011 Nomor 8, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5186);
3. Undang-Undang No. 5 Tahun 2011 tentang Akuntan Publik (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2011 Nomor 51, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5215);
4. Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2011 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5246);
5. Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2012 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5316);
6. Peraturan KPU No. 1 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
7. Peraturan KPU No. 17 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye.

¹¹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2010, hlm. 3

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2011, hlm. 35.

¹³ Johny Ibrahim, *Teori Metodologi Penelitian Hukum Normatif*,

¹⁴ *Ibid*, hlm. 310.

Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder berupa publikasi hukum yang meliputi buku-buku, teks, kamus-kamus hukum, jurnal hukum dan komentar ahli hukum atas putusan pengadilan.¹⁵ Bahan hukum sekunder yang digunakan peneliti adalah buku-buku, teks, jurnal, makalah, artikel tentang hukum serta sumber internet.

Bahan Non Hukum

Bahan non hukum adalah sebagai penunjang dari sumber bahan penjelasan terhadap sumber bahan hukum primer dan sekunder,¹⁶ yaitu sebagai referensi yang berasal dari wawancara dan referensi ilmiah dari disiplin ilmu hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan permasalahan hukum atau isu hukum yang diangkat.

Analisa Bahan Hukum

Analisis bahan hukum merupakan suatu metode atau cara untuk menemukan jawaban atas permasalahan atau isu hukum yang dibahas. Analisis dilakukan dengan mengevaluasi norma-norma hukum yang didasarkan pada konstitusi atas permasalahan yang sedang berkembang sebagai proses untuk menemukan jawaban atas pokok permasalahan melalui beberapa proses sebagai berikut:¹⁷

1. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminasi hak yang tidak relevan dengan pokok permasalahan;
2. Pengumpulan bahan-bahan hukum yang memiliki relevansi dengan permasalahan;
3. Melakukan telaah atas permasalahan yang dibahas, diajukan berdasarkan bahan hukum yang telah dikumpulkan;
4. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi dengan menjawab permasalahan hukum; dan
5. Memberikan preskripsi berdasarkan argumentasi yang telah dibangun di dalam kesimpulan.

Hasil analisis bahan hukum kemudian dibahas untuk menghasilkan generalisasi, sehingga memberikan pemahaman atas permasalahan yang dimaksud untuk menarik kesimpulan yang dapat dipertanggungjawabkan melalui metode deduktif yang berpangkal dari prinsip dasar dan menghadirkan objek yang diteliti.¹⁸ Dengan demikian, maka metode yang digunakan adalah metode berfikir deduktif yakni penyimpulan suatu logika yang bertolak dari proporsi umum yang kebenarannya telah diketahui dan disimpulkan secara lebih khusus.

Pembahasan

1. Pengaturan Dana Kampanye Pemilihan Umum DPR, DPRD, dan DPD berdasarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD

1.1 Kampanye Pemilu yang Demokratis

Salah satu ciri negara demokrasi adalah penyelenggaraan pemilu untuk memilih wakil rakyat, baik di lembaga legislatif maupun eksekutif, berdasarkan program yang diajukan pemilu. Pemilu diperlukan sebagai salah satu

mekanisme mewujudkan prinsip kedaulatan rakyat.¹⁹ Hal ini dimaksudkan untuk mewujudkan terselenggaranya pemerintahan yang sesuai dengan kehendak masyarakat, bukan sekedar pemberian legitimasi bagi pemegang kekuasaan.

Adam Pzekowski (1988) menulis, minimal ada dua alasan mengapa pemilu menjadi variabel sangat penting dalam suatu negara demokrasi. Pertama, pemilu merupakan suatu mekanisme transfer kekuasaan politik secara damai. Pengertiannya adalah legitimasi kekuasaan seseorang atau partai politik tertentu tidak diperoleh dengan menggunakan cara-cara kekerasan, tetapi karena yang bersangkutan memenangkan suara mayoritas rakyat melalui pemilu yang *fair*. Kedua, demokrasi yang memberikan ruang kebebasan bagi individu, meniscayakan terjadinya konflik-konflik.²⁰

Ketentuan mengenai Pemilu tercantum di dalam Pasal 22E Undang-Undang Dasar 1945, dimana disebutkan bahwa Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Konsep pemilu yang digagas oleh aparat pemerintah tentunya bermaksud memberikan arah dan pedoman untuk pelaksanaan pemilu yang demokratis yang sesuai dengan cita-cita dan kehendak masyarakat.

Asas jujur dan adil diimplementasikan pada dua tataran, yaitu aturan normatif dan tataran moralitas pelaksanaan pemilu. Tataran aturan normatif sendiri terdiri dari dua jenis, yakni aturan yang bersifat preventif dan aturan yang bersifat represif. Aturan preventif berisi ketentuan tentang tindakan-tindakan yang harus dilakukan dan tidak boleh dilakukan dalam keseluruhan tahapan pemilu, aturan preventif juga mengatur mekanisme penyelesaian apabila ada sengketa yang melanggar asas jujur dan adil. Sedangkan aturan represif adalah ketentuan yang memberikan ancaman hukuman kepada pihak-pihak yang melakukan pelanggaran, karena bertentangan dengan asas jujur dan adil.²¹

Asas jujur dan adil sebagai landasan pelaksanaan pemilu mengisyaratkan agar pemilihan umum yang dilakukan itu, baik penyelenggara pemilu, peserta pemilu, rakyat pemilih (*voters*), lembaga pengawas atau pemantau, dan aparat penegak hukum termasuk lembaga peradilan, bertumpu pada nilai-nilai kejujuran.

Menurut Janedri M. Gaffar dalam bukunya yang bertajuk Politik Hukum Pemilu menerangkan bahwa ada 2 persoalan prosedural baik pada pemilu legislatif maupun pemilu presiden. Pertama, persoalan dalam prosedur itu sendiri yang kurang sesuai substansi demokrasi yang hendak ditegakkan. Kedua, persoalan pada tataran praktik pelaksanaan tahapan pemilu yang tidak dilakukan sesuai prosedur yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Lebih lanjut Janedri M. Gaffar menjelaskan bahwa persoalan ini sesungguhnya telah diatur mekanisme penegakkan dan penyelesaiannya, baik dari sisi administratif maupun pidana. Sedangkan persoalan pada level aturan dapat diselesaikan melalui mekanisme *judicial review* dan *legislative review*.

Kerangka hukum harus menjamin setiap partai politik dan kandidat menikmati kebebasan mengeluarkan pendapat dan kebebasan berkumpul, serta memiliki akses terhadap para pemilih dan semua pihak yang terkait (*stakeholder*) dalam proses pemilihan. Pemilu adalah alat untuk mener-

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian*, *Op.Cit.*, hlm. 141.

¹⁶ *Ibid*, hlm. 165.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 171.

¹⁸ *Ibid*, hlm. 41.

¹⁹ Janedri M. Gaffar, *Politik Hukum Pemilu*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, hlm. 44.

²⁰ Hendry, *Pemilu*, *Op.Cit.*, hlm. 84.

²¹ *Ibid*, hlm. 47.

jemahkan kehendak umum para pemilih ke dalam pemerintahan perwakilan sehingga semua partai dan kandidat harus dapat menyampaikan program-program, masalah politik, dan pemecahan yang mereka ajukan secara bebas kepada para pemilih selama masa kampanye. Masa kampanye harus ditetapkan dan harus dimulai setelah pencalonan yang sah dari partai dan kandidat serta diakhiri satu atau dua hari sebelum pemberian suara.²²

Untuk mencapai kekuasaan adalah mustahil mencapainya tanpa adanya uang, uang dibutuhkan untuk meraih kekuasaan yang dituju, hal tersebut adalah wajar. Hal ini disampaikan oleh pakar Pemilu, Dr. Jayus, S.H., M.Hum dalam kesempatan diskusi Ikatan Mahasiswa Hukum Tata Negara (IMA-HTN)²³ Fakultas Hukum Universitas Jember yang bertajuk “Menghadapi Tantangan Pemilu 2014” beberapa waktu lalu. Pemilu mau tidak mau, menjadi sebuah proses politik yang kompleks, yang membutuhkan waktu, tenaga, dan dana yang tidak sedikit. Penyelenggaraan pemilu membutuhkan pengaturan yang baik dan jelas untuk menjadi acuan pemilu yang demokratis.

Pemilu dan uang mempunyai hubungan erat, dimana penyelenggaraan pemilu dihadapkan dengan beberapa tahap yang di setiap tahapan membutuhkan daya juang untuk menjalaninya. Tidak berlebih jika berbicara tahap kampanye, yang mana dalam tahap ini perputaran uang yang terjadi sudah tidak dapat dikontrol.

Kampanye adalah sebuah tindakan yang bertujuan mendapatkan pencapaian dukungan, usaha kampanye bisa dilakukan oleh perorangan atau sekelompok orang yang teroganisir untuk melakukan pencapaian suatu proses pengambilan keputusan di dalam suatu kelompok, kampanye biasa juga dilakukan guna memenuhi, penghambatan, pembelokan pencapaian. Dalam sistem politik demokrasi, kampanye politis berdaya mengacu pada kampanye elektoral pencapaian dukungan, di mana wakil terpilih atau referendum diputuskan. Kampanye politis tindakan politik berupaya meliputi usaha teroganisir untuk mengubah kebijakan di dalam suatu institusi.²⁴

Lawrend Shepard dalam bukunya yang bertajuk *Does Campaign Spending Really Matter? At The Public Opinion Quarterly* mengatakan “*public opinion as dedicated by voting behavior is most influenced by incumbency and predilection. However, contestation and campaign spending alson affect voter participation.*”²⁵ Pembatasan dana kampanye harus dapat dibatasi karena secara tidak langsung akan mempengaruhi partisipasi pemilu. Aturan ini dibutuhkan untuk menciptakan keadilan bagi penyelenggaraan pemilu. aturan mengenai dana kampanye tercantum dalam Bagian Sepuluh tentang Dana Kampanye yang terdiri dari Pasal 129

hingga Pasal 140 dan Pasal 303 hingga 305 yang mengatur mengenai sanksi Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

1.2 Penerimaan Dana Kampanye

Penerimaan dana kampanye berkaitan dengan dari mana sumber dana kampanye, pembatasan sumbangan, dan larangan sumbangan yang diperoleh oleh masing-masing calon anggota legislatif yang mengikuti pemilu. Pengaturan penerimaan dana kampanye bertujuan untuk memastikan bahwa dana kampanye yang digunakan oleh partai politik peserta pemilu maupun calon anggota legislatif, benar-benar dana yang sah menurut undang-undang. Hal ini dimaksudkan karena penggunaan dana kampanye yang didapat dengan cara tidak sah adalah sebuah pelanggaran dan menimbulkan ketidaksetaraan bagi calon peserta pemilu.

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 menekankan bahwa kegiatan kampanye anggota DPR, DPRD menjadi tanggung jawab partai politik peserta pemilu, bukan masing-masing individu calon tersebut.²⁶ Sumber dana kampanye pemilu DPR dan DPRD berasal dari partai politik, calon anggota DPR dan DPRD, serta sumbangan sah menurut hukum.²⁷ Sumbangan itu berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan dan atau badan usaha nonpemerintah.²⁸ Sementara itu dalam pemilu DPD, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 menyebutkan bahwa sumber dana kampanye pemilu DPD berasal dari calon anggota DPD dan sumbangan sah menurut hukum, yakni sumbangan dari perseorangan, kelompok, perusahaan dan atau badan usaha nonpemerintah.²⁹

Peserta Pemilu dilarang menerima sumbangan dana kampanye Pemilu yang berasal dari: pihak asing; penyumbang tidak jelas identitasnya; pemerintah, pemerintah daerah; badan usaha milik negara dan badan usaha milik desa; atau pemerintah desa dan badan usaha milik desa.³⁰ Dari aturan ini, sumbangan pihak asing nampaknya perlu diperjelas pengertiannya, karena akan menjadi perdebatan apa yang dimaksud dengan pihak asing, penulis mengambil contoh apabila ada perusahaan dalam negeri yang sahamnya ada kepemilikan orang asing apa juga dikategorikan sebagai pihak asing patut menjadi pertanyaan.

Dana kampanye yang dimaksud juga dapat berupa uang, barang, dan/atau jasa. Dana Kampanye Pemilu berupa uang ditempatkan pada rekening khusus dana kampanye Partai Politik Peserta Pemilu pada bank. Aturan untuk menempatkan penerimaan dana kampanye dalam rekening khusus dana kampanye Partai Politik Peserta Pemilu pada bank menurut penulis ide yang bagus karena hal ini nantinya akan memudahkan proses pelaporan yang akan diaudit, tapi

²² Topo Santoso, *Penegakan Hukum Pemilu*, Tim Peneliti Perludem, Jakarta, 2012, hlm. 15.

²³ Diskusi Ikatan Mahasiswa Hukum Tata Negara (IMA-HTN) Fakultas Hukum Universitas Jember dilaksanakan secara rutin 2 minggu sekali guna membahas isu-isu hukum yang berkembang di masyarakat. Hasil dari diskusi rutin di *upload* situs resmi fakultas.

²⁴ www.wikipedia.org, Kampanye, diakses pada tanggal 27 November 2013 pada pukul 08.15. wib.

²⁵ Veri Junaidi, *Pengaturan Dana Kampanye Pemilu: Mau Dibawa Kemana?*, dalam Jurnal Pemilu dan Demokrasi Yayasan Perludem, No. 3, Jakarta, November 2012, hlm. 86.

²⁶ Pasal 129, ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

²⁷ Pasal 129, ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

²⁸ Pasal 130 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

²⁹ Pasal 132 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

³⁰ Pasal 139 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

menurut penulis aturan mengenai sanksinya juga harus ditambahkan.³¹

Dana Kampanye Pemilu berupa sumbangan dalam bentuk barang dan/atau jasa dicatat berdasarkan harga pasar yang wajar pada saat sumbangan itu diterima. Dana kampanye Pemilu dalam pembukuan penerimaan dan pengeluaran khusus dan Kampanye Pemilu yang terpisah dari pembukuan keuangan partai politik. Pembukuan dana Kampanye Pemilu dimulai sejak (3) hari setelah partai politik ditetapkan sebagai Peserta Pemilu dan ditutup 1 (satu) minggu sebelum penyampaian laporan penerimaan dan pengeluaran dana Kampanye Pemilu kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU.

Mengenai pembatasan sumbangan dana kampanye yang berasal dari sumbangan pihak lain perseorangan maksimal berjumlah Rp 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah) dan sumbangan dana kampanye yang berasal dari sumbangan pihak lain kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah maksimal berjumlah Rp. 7.500.000.000,00 (tujuh milyar lima ratus juta rupiah).³² Sementara itu, mengenai pembatasan sumbangan dana kampanye pemilu calon anggota DPD yang berasal dari sumbangan pihak lain perseorangan maksimal berjumlah Rp 250.000.000,00 (dua ratus lima puluh juta rupiah) dan sumbangan dana kampanye pemilu calon anggota DPD yang berasal dari sumbangan pihak lain kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah maksimal berjumlah Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).³³ Pemberi sumbangan yang dimaksud harus mencantumkan identitas secara jelas. Aturan untuk mencantumkan identitas secara jelas bagi pemberi sumbangan merupakan ide bagus, namun sayangnya lagi-lagi aturan ini tidak diikuti dengan adanya sanksi administratif maupun sanksi pidana bagi yang melanggar sehingga disini terdapat celah bagi peserta pemilu untuk tidak melakukan aturan ini secara sungguh-sungguh.³⁴

Pembatasan sumbangan dana kampanye dari perseorangan maupun perusahaan, sangat jelas, yakni mencegah dominasi pihak tertentu atas ketersediaan dana kampanye, sehingga partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif jika kelak terpilih mendudukkan jabatan publik, tetap memiliki kemandirian dalam membuat kebijakan dan keputusan. Kemandirian pejabat publik sangat penting agar mereka bisa bekerja demi kepentingan konstituen dan rakyat; bukan melayani pihak tertentu, seperti para penyumbang dana kampanye.³⁵

³¹ Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, ketentuan mengenai sanksi pelanggaran dana kampanye ganya pelanggaran yang berkaitan dengan penerimaan dan pelaporan dana kampanye.

³² Pasal 131 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

³³ Pasal 133 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

³⁴ Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, ketentuan mengenai sanksi pelanggaran dana kampanye ganya pelanggaran yang berkaitan dengan penerimaan dan pelaporan dana kampanye.

³⁵ Didik Supriyanti dan Lia Wulandari, *Basa-Basi Dana Kampanye: Pengabaian Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas Peserta Pemilu*, Yayasan Perłudem, Jakarta, hlm. 138.

Permasalahan pembatasan dana kampanye ini sebenarnya merupakan hal klasik yang terjadi setiap penyelenggaraan kampanye. KPU sudah berusaha untuk menindaklanjuti permasalahan ini dengan mempersiapkan peraturan kampanye yang berisikan tentang pembatasan dana kampanye yang bersumber dari partai politik dan calon anggota legislatif. Namun, hingga saat ini masih belum ada kejelasan mengenai pengaturan tersebut mengingat pemilu sudah ada di depan mata. Dalam draft pengaturan dana kampanye oleh KPU akan ada pembatasan belanja dana kampanye partai politik. Sehingga, beberapa anggota Komisi II DPR menolak dan menghambat aturan tersebut.³⁶ Sikap DPR yang demikian tentunya bisa dimaklumi mengingat pengaturan pembatasan dana kampanye yang diajukan KPU merupakan hal sensitif yang akan berdampak bagi kas dana partai politik menjelang pemilu tahun 2014.

Apabila sampai ada laporan dana kampanye partai politik dan calon anggota DPD yang melanggar aturan mengenai sumber dana kampanye, pembatasan sumbangan dan larangan sumbangan, akan dengan mudah terdeteksi oleh kantor akuntan publik yang mempunyai wewenang untuk mengaudit laporan dana kampanye yang diterima oleh calon anggota DPD peserta pemilu. Kantor akuntan publik dapat meminta partai politik dan calon anggota DPD untuk memperbaiki laporannya. Hal demikian dimungkinkan mengingat tidak adanya aturan yang melarang kantor akuntan publik untuk meminta partai politik dan calon anggota DPD memperbaiki laporannya.

Penerimaan dan penggunaan dana kampanye yang tidak sah pasti akan diketahui oleh akuntan publik, yang nantinya akuntan publik akan melaporkan penerimaan dana kampanye kepada KPU. Namun hal itu tidak serta merta memberikan kewenangan KPU untuk memberikan sanksi kepada partai politik dan calon anggota DPD, sebab menurut undang-undang meminta KPU untuk memberikan kesempatan kepada partai politik dan calon anggota DPD untuk mengembalikan dana yang tidak sah tersebut ke kas negara, dalam jangka waktu 14 hari.³⁷ Baru setelah itu, apabila partai politik dan calon anggota legislatif tidak mematuhi perintah tersebut, sanksi pidana penjara maksimal 2 tahun dan denda paling banyak Rp 36 juta dapat dijatuhkan. Proses kesempatan untuk menghindari sanksi dengan cara mengembalikan dana kampanye ke kas negara ini menurut penulis menjadikan aturan penerimaan dana kampanye seakan tidak tegas.

1.3 Pengeluaran Dana Kampanye

Pembahasan mengenai pengeluaran dana kampanye tidak kalah pentingnya dengan pembatasan dana kampanye. Pembatasan dana kampanye bertujuan mencegah partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif untuk mengumpulkan dana kampanye sebanyak-banyaknya dengan segala macam cara guna memaksimalkan kampanye.³⁸ Dari situ tentu jelas terlihat bahwa pengaturan mengenai

³⁶ www.antikorupsi.org, Segera tetapkan Peraturan KPU Tentang Dana Kampanye, pada tanggal 17 Oktober 2013, pk. 12.05. wib.

³⁷ Pasal 131 ayat (4), 133 ayat (4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

³⁸ Didik Supriyanti dan Lia Wulandari, *Basa-Basi Dana Kampanye: Pengabaian Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas Peserta Pemilu*, Yayasan Perłudem, Jakarta, hlm. 156.

pengeluaran dana kampanye sangat dibutuhkan untuk menciptakan penyelenggaraan pemilu yang adil.

Dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD sama sekali tidak ada aturan mengenai jenis dan bentuk pengeluaran dana kampanye. Ketiadaan aturan mengenai detail pengeluaran dana kampanye ini tentu saja akan menyulitkan terlaksananya sistem format laporan yang akan dibuat oleh peserta pemilu karena peserta pemilu tidak memiliki acuan mengenai jenis dan bentuk pengeluaran dana kampanye. Penulis pun sudah mencoba mencari pengaturan mengenai pengeluaran dana kampanye dalam peraturan KPU, namun ternyata tidak ada peraturan KPU yang mengarah ke sana, sehingga dapat disimpulkan mengenai jenis dan bentuk pengeluaran diserahkan kepada masing-masing peserta pemilu.

Dari alasan yang dikemukakan tersebut, alasan yang dikemukakan mengenai prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan kampanye yang dikemukakan tentu sangat masuk akal. Namun, tentunya kebebasan harus dibatasi agar tidak mencederai prinsip kesetaraan. Apalagi bila kebebasan tersebut tidak dikontrol secara baik seperti aturan yang ada dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang tidak mencantumkan sedikitpun mengenai pembatasan belanja kampanye.

Tentu jelas dapat disadari bahwa apa yang disampaikan oleh pejabat pembuat undang-undang hanya alasan semata untuk tidak membatasi aturan mengenai belanja kampanye. Pengaturan pembatasan pengeluaran dana kampanye tentu menjadi hal yang sensitif bagi para pejabat yang duduk di kursi pemerintahan yang sejatinya juga perwakilan anggota partai politik yang membutuhkan belanja dana kampanye yang besar di pemilu yang akan datang.

1.4 Pelaporan Dana Kampanye

Isu pelaporan dana kampanye merupakan hal yang sangat krusial, mengingat dalam proses ini dibutuhkan secara mendetail mengenai aturan mekanisme segala bentuk laporan yang harus dipertanggungjawabkan peserta pemilu tidak hanya kepada penyelenggara KPU, namun juga kepada masyarakat.

Prinsip pokok pengelolaan dana kampanye adalah transparansi dan akuntabilitas. Prinsip transparansi mengharuskan partai politik, calon anggota legislatif dan calon pejabat eksekutif bersikap terbuka terhadap semua proses pengelolaan dana kampanye. Sejumlah kewajiban harus dilakukan peserta pemilu (partai politik dan calon), seperti membuat laporan dana kampanye, menyusun daftar penyumbang, dan mencatat semua penerimaan atau pendapatan dan pengeluaran atau belanja kampanye, serta menyimpan bukti-bukti transaksi.³⁹ Kewajiban-kewajiban ini harus dipenuhi agar nantinya laporan yang ada dapat dibuka kepada masyarakat yang mempunyai hak untuk mengetahui laporan tersebut.

Tujuan membuka laporan dana kampanye (yang di dalamnya termasuk daftar penyumbang dan rincian penerimaan dan pengeluaran) adalah menguji prinsip akuntabilitas, yakni memastikan tanggungjawab partai politik, calon anggota legislatif dan pejabat eksekutif dalam penerimaan

dan pengeluaran dana kampanye itu rasional, sesuai etika dan tidak melanggar peraturan perundang-undangan.⁴⁰

Prinsip transparansi dan akuntabilitas laporan dana kampanye ini sangat penting untuk dilakukan mengingat banyaknya indikasi penyimpangan, seperti halnya yang disampaikan oleh Koordinator Divisi Korupsi Politik Indonesia Corruption Watch (ICW), Abdullah Dahlan, mengaku pelaporan dana kampanye partai politik pada Pemilu Legislatif 2009, hampir semuanya tidak jujur karena tidak sesuai kenyataan. Menurut Abdullah laporan yang parpol peserta pemilu yang disampaikan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk selanjutnya diaudit oleh auditor menunjukkan perbedaan signifikan dengan belanja kampanye pada kenyataannya.⁴¹

Seluruh peserta pemilu 2014 wajib menyampaikan pelaporan dana kampanyenya kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU). Peserta Pemilu yang melanggar ketentuan ini akan dikenai sanksi. Dengan adanya rekening khusus ini tentunya diharapkan aliran dana yang diterima oleh partai politik mulai dari pemasukan hingga pengeluaran selama masa kampanye akan terpantau oleh KPU. Apabila peserta pemilu tidak membuat laporan awal dana kampanye akan dikenai sanksi tidak diikuti dalam Pemilu. Sedangkan peserta Pemilu yang tidak menyampaikan laporan akhir dana kampanye bisa dikenai sanksi paling berat yakni tidak ditetapkannya calon yang terpilih bila mendapatkan kursi. Jadi menurut penulis merupakan suatu kebodohan jika peserta pemilu tidak mematuhi aturan ini.

Partai politik wajib untuk menyerahkan nomor rekening dana kampanye pemilu atas nama partai politik kepada KPU sebagai salah satu prasyarat sebagai peserta pemilu.⁴² Laporan dana kampanye yang dibuat oleh peserta pemilu meliputi penerimaan dan pengeluaran wajib disampaikan kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU paling lama 15 (lima belas) hari sesudah pemungutan suara. Menurut penulis jangka waktu 15 (lima belas) hari yang dimiliki kantor akuntan publik sangat terbatas untuk melakukan audit, sehingga nantinya patut dipertanyakan juga validitas hasil audit yang dihasilkan oleh kantor akuntan publik.

Kemudian, akuntan publik menyampaikan hasil audit kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya laporan. KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota memberitahukan hasil audit dana kampanye Peserta Pemilu masing-masing kepada Peserta Pemilu paling lama 7 (tujuh) hari setelah KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota menerima hasil audit dari kantor akuntan publik. KPU, KPU Provinsi, KPU Kabupaten/Kota mengumumkan hasil pemeriksaan dana kampanye Pemilu kepada publik paling lambat 10 (sepuluh hari) hari setelah diterimanya laporan hasil pemeriksaan.⁴³ Sayangnya, pembebanan pengumuman pemeriksaan dana kampanye hanya dibebankan kepada

⁴⁰ Didik Supriyanti dan Lia Wulandari, *Basa-Basi Dana Kampanye: Pengabaian Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas Peserta Pemilu*, Yayasan Perludem, Jakarta, hlm. 185.

⁴¹ www.tribunnews.com, ICW: Pelaporan Dana Kampanye Partai Tidak Jujur, diakses pada tanggal 21 November 2013, pada pukul 10.00. wib.

⁴² Pasal 129 ayat (4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

⁴³ Pasal 135 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

³⁹ Didik Supriyanti dan Lia Wulandari, *Basa-Basi Dana Kampanye:*

Pengabaian Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas Peserta Pemilu,

Yayasan Perludem, Jakarta, hlm. 185.

Penyelenggara Pemilu, tidak kepada peserta pemilu. Peserta politik juga seharusnya mempunyai beban untuk memper-tanggungjawabkan dana kampanyenya kepada masyarakat.

Pelaporan rekening partai politik dilakukan di tiap tingkatan KPU. Artinya laporan tersebut diberikan kepada KPU Kabupaten/Kota dan Provinsi sebelum disampaikan ke KPU RI. Pelaporan dana kampanye oleh partai politik wajib dilakukan partai dan calon anggota DPD, sesuai amanah Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye.. Adapun poin-poin penting yang perlu diperhatikan oleh partai adalah sumber dana kampanye, bentuk dan besaran dana, serta pembukuan dana kampanye. Namun, menurut penulis sangat disayangkan apabila Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD hanya mewajibkan mengenai kewajiban melakukan pelaporan dana kampanye dibebankan oleh partai politik dan calon anggota DPD, sementara tidak ada kewajiban bagi caleg/individu untuk melakukan laporan dana kampanye. Meskipun permasalahan ini telah direspon oleh KPU dengan menerbitkan Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye yang mengharuskan calon legislatif membuat laporan dana kampanye, namun hal ini seakan percuma karena laporan yang dibuat hanya dibebankan dilaporkan kepada partai politik dan calon anggota DPD saja.

Hal ini berkaitan dengan keputusan Mahkamah Konstitusi yang menentukan bahwa sistem yang digunakan adalah proporsional daftar terbuka. Proporsional daftar terbuka berarti pemilih dapat memilih bukan saja partai yang mereka sukai, tetapi juga caleg dari partai tersebut yang mereka sukai.⁴⁴ Alhasil dalam tahap kampanye sebenarnya yang akan lebih aktif dan agresif untuk meraih dana kampanye ialah caleg/individu, bukan partai politik.

KPU menetapkan kantor akuntan publik yang memenuhi persyaratan di setiap provinsi. Persyaratan yang dimaksud antara lain: (a) membuat pernyataan tertulis di atas kertas bermaterai cukup bahwa rekan yang bertanggungjawab atas pemeriksaan laporan dana Kampanye Pemilu tidak berafiliasi secara langsung atau pun tidak langsung dengan partai politik dan calon anggota DPD Peserta Pemilu; (b) membuat pernyataan tertulis di atas kertas bermeterai cukup bahwa rekan yang bertanggungjawab atas pemeriksaan laporan dana Kampanye Pemilu bukan merupakan anggota atau pengurus partai politik. Biaya jasa angkutan publik dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja negara.⁴⁵

Dalam hal kantor akuntan publik yang ditunjuk oleh KPU dalam proses pelaksanaan audit diketahui tidak memberikan informasi yang benar mengenai persyaratan, maka KPU membatalkan penunjukan kantor akuntan publik. Kantor akuntan publik yang dibatalkan tidak berhak mendapatkan pembayaran jasa. Selanjutnya KPU menunjuk kantor akuntan publik pengganti untuk melanjutkan pelaksanaan audit atas laporan dana Kampanye partai yang bersangkutan.⁴⁶ Aturan sanksi dalam akhirnya KPU harus

menunjuk kantor akuntan publik layaknya harus diperjela mengenai mekanisme, karena dilihat dari aturan yang ada kantor akuntan publik sendiri tidak mempunyai waktu yang banyak untuk melakukan proses pelaksanaan audit. Sehingga, jika sampai terjadi penyelewengan informasi oleh kantor akuntan publik, yang nantinya mengharuskan KPU menunjuk kantor akuntan publik yang baru tentunya waktu yang dibutuhkan akan sempit dan akan menghambat KPU sendiri.

Dengan banyaknya celah yang ada dalam perihal laporan dana kampanye yang ada dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, nampaknya masih banyak aturan yang harus diatur secara mendetail dan KPU merespon persoalan yang ada dengan mengeluarkan Peraturan KPU No. 17 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye. Aturan lebih lanjut ini menurut penulis patut diapresiasi karena didalamnya mengatur lebih lanjut mengenai hal teknis yang lebih terperinci yang akan dijadikan pedoman pelaporan dana kampanye oleh peserta pemilu. Tinggal bagaimana penyelenggara pemilu mensosialisasikan kepada peserta pemilu akan Peraturan KPU No. 17 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye dapat berjalan optimal dalam prakteknya.

1.5 Sanksi dan Penegakan Hukum

Dalam konteks penegakan hukum, wilayah pelaksanaan merupakan bagian penting karena dalam wilayah inilah peraturan perundang-undangan menjadi dasar dan pedoman bagi pelaksanaan pemilu. Karena dari dasar aturan tersebut siapapun yang menyimpang atau melanggar peraturan perundang-undangan bisa dikenakan sanksi hukum, baik sanksi administratif yang diberikan oleh penyelenggara pemilu atau sanksi pidana pemilu yang diberikan oleh lembaga peradilan. Demikian juga, apabila ada kesalahan terhadap keputusan penyelenggara pemilu dapat dikoreksi oleh lembaga peradilan.

Tentang pelanggaran administratif pemilu, peraturan perundang-undangan pemilu harus mengatur dengan jelas bentuk-bentuk pelanggaran dan apa sanksinya, lalu siapa yang berwenang menjatuhkan sanksi serta bagaimana mekanisme penyelesaian pelanggaran tersebut.⁴⁷ Kejelasan mengenai aturan diperlukan agar permasalahan dapat dengan baik ditangani, hal ini mencegah tumpang tindih tindakan maupun instansi yang berwenang untuk menangani.

Dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, menyebutkan apabila ada partai politik yang tidak menyerahkan laporan awal dana kampanye sampai batas waktu yang ditetapkan akan dikenai sanksi berupa pembatalan sebagai peserta pemilu di wilayah yang bersangkutan.⁴⁸ Demikian pula ketentuan yang ada bagi calon anggota DPD akan dikenai sanksi pembatalan sebagai peserta pemilu apabila tidak melaporkan laporan dana awal kampanye sampai batas waktu yang ditetapkan oleh undang-undang.⁴⁹ Perihal bagi peserta pemilu yang tidak menyampaikan laporan pener-

⁴⁴ Ben Reilly, *Sistem Pemilu*, Dari ACE Project, kerjasama IFES-IDEA-UN, hlm. 110.

⁴⁵ Pasal 136 ayat (1), (2), (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

⁴⁶ Pasal 137 ayat (1), (2), (3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

⁴⁷ Topo Santoso, *Penegakan Hukum Pemilu*, Tim Peneliti Perludem, Jakarta, 2012, hlm. 110.

⁴⁸ Pasal 138 (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

imaan dan pengeluaran dana kampanye Pemilu kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk oleh KPU sampai batas waktu yang ditetapkan akan dikenai sanksi berupa tidak ditetapkannya menjadi calon terpilih.⁵⁰ Dilihat dari sanksi yang tercantum dalam aturan tersebut, tentunya tidak main-main sehingga tidak dapat dianggap sepele oleh peserta pemilu. Aturan ini sangat bagus agar peserta pemilu melakukan kewajiban untuk melakukan laporan dana kampanye.

Dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD telah ada pengaturan sanksi untuk pelanggaran yang terkait dengan politik uang. Dapat dilihat dari pasal 303, 304, 305 yang telah diatur ketentuan sanksi bagi penerima maupun pemberi sumbangan yang melebihi batas maksimal ataupun sumbangan yang berasal dari pihak yang dilarang dalam undang-undang. Ketentuan ini tentunya dapat menjadi angin segar bagi penyelenggaraan pemilu yang lebih bersih dan memberikan ruang bagi penegakan hukum terkait dana kampanye ini terhadap pelanggaran dengan hal tersebut.

Sementara itu, ada perkembangan baik dengan adanya ketentuan dalam pasal 8 ayat (2) huruf i yang mewajibkan parpol untuk menyerahkan nomor rekening dana kampanye Pemilu atas nama partai politik kepada KPU sebagai salah satu prasyarat sebagai peserta pemilu. Dengan adanya kewajiban ini, diharapkan kelak dapat dilakukan pengawasan terhadap dana kampanye yang lebih baik karena rekening dana kampanye sudah dapat dipantau sejak awal masa kampanye. Dengan jangka waktu yang lebih panjang diharapkan akan menghasilkan pengawasan yang lebih baik.

Dilihat dari beberapa sanksi yang tercantum dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD nampak sekilas bahwa sanksi yang diberikan sangat tegas dan aturan yang tertera tersebut akan menjadi cambuk untuk peserta pemilu melaksanakan kewajiban. Namun sayangnya, penulis menilai aturan sanksi tidak menyeluruh memanyungi aturan yang tercantum mengenai dana kampanye. Ada banyak aturan-aturan yang mewajibkan peserta pemilu melakukan mekanisme tanpa adanya sanksi yang tegas sehingga menyebabkan celah bagi para peserta pemilu untuk tidak melakukan kewajiban tersebut.

2. Implikasi Hukum Pengaturan Dana Kampanye berdasarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Calon Anggota DPR, DPD, dan DPRD

Lubang besar seakan menganga jika melihat dan menelaah lebih jauh pengaturan dana kampanye berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mana aturan ini dijadikan payung hukum terlaksananya pemilu pada tahun 2014 mendatang. Tidak adanya keselarasan antara sistem dan aturan menyebabkan penyelenggaraan meninggalkan sejumlah masalah. Batasan sumbangan yang terlalu besar akan menimbulkan dominasi donatur terhadap arah kebijakan calon anggota legislatif terpilih, terlebih dalam aturan dana kampanye tidak mengatur batasan dana kampanye. Aturan

⁴⁹ Pasal 138 (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.

⁵⁰ Pasal 138 (3) dan (4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
Artikel Ilmiah Hasil Penelitian Mahasiswa 2014

yang membatasi sumbangan dana kampanye dari pihak ketiga seakan percuma mengingat sumbangan yang berada dari partai politik dan sumbangan dari kantong calon pribadi sama sekali tidak dibatasi. Hal ini akan menyinggung kesetaraan dalam penyelenggaraan pemilu dimana peserta pemilu yang memiliki dana lebih akan lebih dominan.

Tidak ada batasan sumbangan juga akan memunculkan pertanyaan mengenai independensi aturan kebijakan calon peserta pemilu kelak apabila terpilih mendapatkan kursi. Donasi yang diberikan donatur pastinya akan menjadi beban secara moral bagi si penerima yang nantinya akan menimbulkan resiko yang sangat besar apabila arah kebijakan yang dipilih hanya menguntungkan pihak tertentu saja yang sudah berjasa karena telah memberikan donatur pada saat tahap pemilihan umum. Bukan hanya itu, hal ini akan memberikan dampak yang lebih apabila dana yang dikururkan untuk kampanye berasal dari kantong pribadi yang membuat calon peserta pemilu terpilih akan terjebak dalam kepentingan pribadi melawan kepentingan masyarakat. Apabila moral tidak dipersiapkan sejak dini tentu akan memunculkan resiko yang besar dimana kesempatan untuk melakukan penyimpangan dengan jabatan yang dimiliki akan semakin besar.

Lingkup aturan dana kampanye hanya dibebankan kepada partai sebagai peserta pemilu. Sementara jika mengacu pada sistem pemilu yang proporsional, calon anggota legislatif berpotensi untuk mengumpulkan dana secara mandiri tanpa adanya campur tangan partai politik. Hal ini akan mengakibatkan para peserta pemilu tidak dapat dikontrol secara baik.

Tidak adanya format yang baku mengenai standart pelaporan dana kampanye oleh peserta pemilu membuat laporan yang disampaikan menjadi tidak ideal. Peserta membuat laporannya masing-masing dengan format pelaporan yang berbeda-beda. Hal ini menyebabkan laporan akhir dana kampanye yang menjadi alat evaluasi/penilaian akhir terkait dengan integritas peserta pemilu patut dipertanyakan. Apalagi publik seharusnya dapat mengakses dengan mudah laporan dana kampanye dari peserta pemilu. Publik punya hak untuk mengetahui laporan yang jujur sebagai bentuk pertanggungjawaban partai politik kepada masyarakat.

Jika dana kampanye caleg tidak dilaporkan, implikasinya laporan dana kampanye dana kampanye yang dilaporkan partai kepada KPU (Komisi Pemilihan Umum) tidak mencerminkan laporan sesungguhnya. Implikasi lebih jauh, ada manipulasi atas laporan keuangan yang disampaikan kepada publik.⁵¹ Untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan dan korupsi maka undang-undang harusnya dapat menjalankan fungsi kontrol terhadap kekuasaan agar kekuasaan politik dapat berjalan seimbang.⁵² Fungsi kontrol tersebut dapat tercermin dengan adanya sanksi untuk memberikan rambu-rambu bagi peserta pemilu agar menjalankan kewajiban semestinya. Dalam aturan dana kampanye Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD terdapat sanksi administratif dan sanksi pidana yang dimaksud.

⁵¹ www.keuanganlsm.com, Aturan Tegas Soal Dana Kampanye, diakses pada tanggal 3 Desember 2013, pada pukul 20.15. wib.

⁵² Lia Wulandari, Dana Kampanye Pemilu di Indonesia: Isu Krusial yang Cenderung Terabaikan, Dalam Jurnal Pemilu dan Demokrasi Yayasan Perludem, No. 3, Jakarta, November 2012, hlm. 57

Namun, penulis merasa aturan tersebut kurang tegas karena masih terdapat celah bagi pelanggar untuk memperbaiki kesalahannya.

Penegakan hukum pemilu menjadi isu yang krusial karena penegakan pemilu setidaknya dapat mengukur sejauh mana pelaksanaan penyelenggaraan pemilu dapat berjalan sesuai dengan aturan yang ada. Namun, sekali lagi patut disayangkan apabila sanksi yang ada dalam aturan seakan tidak menyeluruh. Penulis merasa bagaimana mungkin apabila aturan tersebut dapat dijalankan dengan baik apabila tidak ada keharusan dari peserta pemilu untuk menaati aturan tersebut. Hal ini menyebabkan perilaku menyimpang akan terus terjadi. Peserta pemilu akan terus memanfaatkan celah ini secara terus-menerus. Peserta pemilu yang taat tentu akan menaati aturan yang ada meski tidak ada sanksi yang jelas, namun bagi peserta pemilu yang lain tentu akan menjadi suatu tanda tanya besar.

Kesimpulan

Dari pembahasan yang telah diuraikan, penulis mengambil beberapa kesimpulan untuk menjawab rumusan masalah, yakni:

1. Pengaturan dana kampanye berdasarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD tidak cukup baik, jika ditelaah lebih jauh aturan dalam undang-undang tersebut seakan mengabaikan prinsip kesetaraan bagi para peserta pemilu. Ini dapat dilihat mengenai ketentuan tentang materi penerimaan dana kampanye yang setengah-setengah dibatasi, pengeluaran dana kampanye yang sama sekali tidak diatur, mekanisme pelaporan dana kampanye yang kurang mendetail dan membingungkan hingga isu krusial penegakan hukum yang patut menjadi pertanyaan terkait dengan sanksi-sanksi hukum yang tidak menyeluruh memayungi aturan dana kampanye. Adanya kekosongan hukum, dan aturan pasal demi pasal yang nampaknya tidak sinergitas membuat aturan dana kampanye ini banyak memberikan celah bagi peserta pemilu untuk melakukan praktek menyimpang sesuai dengan kehendak masing-masing. Oleh karenanya, penulis menganggap pengaturan dana kampanye pemilihan umum berdasarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD masih belum dapat memberikan kesetaraan bagi calon anggota legislatif (*political equality*).
2. Banyaknya celah yang ada dalam aturan dana kampanye yang tercantum dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD seakan menimbulkan berbagai implikasi negatif terhadap calon anggota legislatif menghadapi pemilu yang akan datang. Dalam hal penerimaan dana kampanye, peserta pemilu yang memiliki kekuatan uang melimpah akan lebih dominan dan hal ini akan mereduksi potensi calon lain yang kurang memiliki daya saing ekonomi. Dalam materi penerimaan, peserta pemilu seakan memiliki kebebasan yang tidak dapat dikontrol untuk menghambur-hamburkan uang dalam kegiatan kampanye. Sementara dalam materi pelaporan dana kampanye, kebenaran laporan dana kampanye dari peserta pemilu menjadi tanda tanya besar. aturan sanksi yang tidak menyeluruh dan terbatas terhadap aturan yang

sempit juga menimbulkan resiko yang tinggi bagi peserta pemilu yang tidak taat untuk melakukan tindakan-tindakan menyimpang.

Saran

1. Penulis menyarankan agar diatur ketentuan lebih lanjut mengenai aturan yang lebih jelas dan mendetail. Banyak kekosongan hukum yang masih banyak diisi, sanksi yang tidak hanya tegas, namun jelas dan menyeluruh agar penegakan hukum dapat berjalan dengan baik. Dalam hal ini, Komisi Pemilihan Umum (KPU) berdasarkan kewenangannya dapat membuat peraturan yang dimaksud. Penulis juga berharap peraturan tersebut nantinya dapat dibuat tepat waktu dan dapat disosialisasikan dengan baik.
2. Penulis menyarankan bagi seluruh warga negara agar lebih peduli, lebih peka, lebih meningkatkan rasa emosional terhadap penyelenggaraan pemilihan umum di negeri ini. Pemilihan umum hadir untuk memberikan kesempatan bagi kita dalam berpartisipasi, sudah selayaknya pula kita ikut memberi kontribusi.

Daftar Pustaka

Buku

- Abdul Mukhtie Fadjar, 2012, *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*, Setara Press, Malang.
- Ahsanul Minan, 2012, *Tranparansi dan Akuntabilitas Dana Kampanye Pemilu: Ius Contituendum dalam Mewujudkan Pemilihan Umum yang Berintegritas*, dalam Jurnal Pemilu dan Demokrasi Yayasan Perludem, No. 3, Jakarta.
- A.S.S Tambunan, 1994, *Pemilu di Indonesia dan Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD*, Binacipta, Bandung.
- Ben Reilly, *Sistem Pemilu*, Dari ACE Project, kerjasama IFES-IDEA-UN, hlm. 110.
- Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, 2012, *Bantuan Keuangan Partai Politik*, Yayasan Perludem, Jakarta.
- Didik Supriyanti dan Lia Wulandari, 2013, *Basa-Basi Dana Kampanye: Pengabaian Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas Peserta Pemilu*, Yayasan Perludem, Jakarta.
- Dominikus Rato, 2009, *Makna Pemilu Legislatif Bagi Calon Anggota Legislator Dilihat dari Sendi-Sendi Hukum Adat*, Dalam Jurnal Konstitusi PKK-FH Universitas Jember.
- Hendry, 2012, *Pemilu & Kisah Perjalanan 2 Roh*, Bayumedia.
- Ibrahim Z. Fahmi Badoh dan Abdullah Dahlan, 2010, *Korupsi Pemilu di Indonesia*, ICW, Jakarta.
- Janedjri M. Gaffar, 2012, *Politik Hukum Pemilu*, Konstitusi Press, Jakarta, 2012.
- Johny Ibrahim, 2008, *Teori Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyumedia, Malang.
- Lia Wulandari, 2012, *Dana Kampanye Pemilu di Indonesia: Isu Krusial yang Cenderung Terabaikan*, dalam Jurnal Pemilu dan Demokrasi Yayasan Perludem, No. 3, Jakarta.
- Miriam Budiarto, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Pramono Anung Wibowo, 2013, *Mahalnya Demokrasi Memudarnya Ideologi*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta.
- Rozali Abdullah, 2009, *Mewujudkan Pemilu yang lebih Berkualitas*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, 2010, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta.
- Topo Santoso, 2012, *Penegakan Hukum Pemilu*, Tim Peneliti Perludem, Jakarta.
- Universitas Jember, 2009, *Pedoman Penulisan Proporsional dan Skripsi*, Jember University Pres, Jember.
- Veri Junaidi, 2012, *Pengaturan Dana Kampanye Pemilu: Mau Dibawa Kemana?*, dalam Jurnal Pemilu dan Demokrasi Yayasan Perludem, No. 3, Jakarta.
- Widodo Ekatjahjana, 2009, *Konsep Hukum Pemilu, Dasar, dan Asas-Asas Hukum yang Melandasi Penyelenggaraan Pemilu di Indonesia*, Dalam Jurnal Konstitusi PKK-FH Universitas Jember.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 2011 Tentang Akuntan Publik.
- Undang-Undang No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.
- Undang-Undang No. 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- Peraturan KPU No. 1 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pelaksanaan Kampanye Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD.
- Peraturan KPU No. 17 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye

Internet

<http://saidhamzali.wordpress.com/catatan-kuliah-ip-2010-umy/jenis-jenis-sistem-pemilu/>, diakses pada tanggal 23 Agustus 2013, pukul 02.00 WIB.

http://id.wikipedia.org/wiki/Dana_kampanye, diakses pada tanggal 23 Agustus 2013, pukul 02.15 WIB.

<http://budisansblog.blogspot.com/2013/06/mastikan-dana-kampanye-halal.html>, diakses pada tanggal 23 Agustus 2013, pukul 06.00. WIB.

http://id.m.wikipedia.org/wiki/Kantor_akuntan-publik, diakses pada tanggal 29 Agustus 2013, pukul 18.30. WIB.

www.beritasatu.com, KPU seharusnya Buat Aturan Pembatasan Dana

Kampanye, diakses pada tanggal 27 Oktober, pada pukul 11.45. wib.

www.antikorupsi.org, Segera tetapkan Peraturan KPU Tentang Dana Kampanye, pada tanggal 17 Oktober 2013, pk. 12.05. wib.

www.tribunnews.com, ICW: Pelaporan Dana Kampanye Partai Tidak Jujur, diakses pada tanggal 21 November 2013, pada pukul 10.00. wib.

www.keuanganlsm.com, Aturan Tegas Soal Dana Kampanye, diakses pada tanggal 3 Desember 2013, pada pukul 20.15. wib.