

# Korupsi Pemilu di Indonesia

Ibrahim Z. Fahmy Badoh  
Abdullah Dahlan



KPU



# KORUPSI PEMILU DI INDONESIA



# KORUPSI PEMILU DI INDONESIA

## **Penulis**

Ibrahim Z. Fahmy Badoh  
Abdullah Dahlan

## **Cetakan Pertama**

3 Desember 2010

## **Tata Letak dan Sampul**

Taufik Bayu Nugroho

## **Diterbitkan oleh**

Indonesia Corruption Watch  
Jalan Kalibata Timur IV D No. 6 Jakarta Selatan 12740  
Telp. 021 7901885, 7994015  
Fax. 7994005  
Homepage : <http://www.antikorupsi.org>  
Email : [icwmail@indosat.net.id](mailto:icwmail@indosat.net.id)

## **Dengan dukungan**

Yayasan TIFA

ISBN 978-979-1434-13-3

# DAFTAR ISI

PENGANTAR PENULIS \_\_\_\_\_ v

SAMBUTAN

Nur Hidayat Sardini (Ketua Bawaslu RI) \_\_\_\_\_ vii

PENGANTAR AHLI

Kuskridho Ambardi, PhD \_\_\_\_\_ xiii

BAB 1

PEMILU DAN KORUPSI

1.1. Integritas Pemilu dan Demokrasi \_\_\_\_\_ 2

1.2. Uang dan Popularitas \_\_\_\_\_ 3

1.3. Uang dan Politik \_\_\_\_\_ 5

1.4. Korupsi Politik dan Korupsi Pemilu \_\_\_\_\_ 10

1.5. Pendanaan Politik (hubungan dan pentingnya dengan korupsi  
Pemilu) \_\_\_\_\_ 16

1.6. Kampanye Dengan Uang Rakyat \_\_\_\_\_ 18

1.7. Korupsi Pemilu Menghalalkan Segala Cara? \_\_\_\_\_ 21

BAB 2

KORUPSI PEMILU DI INDONESIA

2.1. Korupsi Pemilu Era Orde Baru dan Transisi Tahun 1999 \_\_\_\_\_ 30

2.2. Korupsi Pemilu Tahun 2004 \_\_\_\_\_ 36

2.3. Pola dan Pelaku Korupsi Pemilu: Perbandingan antar Pemilu \_\_\_\_\_ 59

BAB 3

PENGATURAN PENDANAAN POLITIK DI INDONESIA

3.1. Prinsip-prinsip Pengaturan Dana Politik \_\_\_\_\_ 74

3.2. Praktek Pengaturan Dana Politik di Indonesia	77
3.2.1. UU Pileg	79
3.2.2. UU Pilpres	81
3.3. Penyelenggaraan (KPU dan Bawaslu)	87
3.4. Pengaturan Pendanaan Politik Beberapa Negara	92

#### BAB 4

##### KORUPSI PEMILU 2004

4.1. Pemantauan Korupsi Pemilu	101
4.2. Korupsi Pemilu Legislatif 2009	109
4.3. Korupsi Pemilu Pilpres 2009	135
4.4. Kinerja Penyelenggaraan dan Pengawasan Korupsi Pemilu	155

#### BAB 5

##### DAMPAK PENDANAAN POLITIK

5.1. Representasi Partai Politik	173
5.2. Transparansi dan Akuntabilitas	174
5.3. Dominasi Kekuatan Ekonomi Atas Pendanaan Kampanye	175
5.4. Penguatan Oligarkhi dan Langgengnya Korupsi Politik	177

#### BAB 6

##### PERBAIKAN SISTEM PENDANAAN PEMILU

6.1. Pencapaian Substansi Pengaturan Pendanaan Politik	181
6.2. Titik Kritis Terkait Penerapan Aturan Pendanaan Politik	183
6.3. Arahan Rekomendasi	186

#### Daftar Referensi

#### Lampiran:

1. Perbandingan Pengaturan Pendanaan Politik	189
--	-----

## PENGANTAR PENULIS

Persoalan Korupsi telah menjadi momok di lingkup kekuasaan publik di Indonesia. Korupsi telah menjadi problem di tingkatan struktur kekuasaan juga mempengaruhi perilaku publik akibat dampak korupsi atas pelayanan. Penyakit korupsi yang sebetulnya adalah penyakit kekuasaan pun secara tidak sadar didistribusikan kepada masyarakat dalam bentuk kultur korup. Kultur korup ditandai dengan penerimaan (permissifme) masyarakat atas praktek suap dan hilangnya kesadaran atas hak warga, termasuk hak politik.

Di dalam Pemilu, baik problem struktural maupun problem kultural berkumpul membentuk perilaku politisi dan perilaku pemilih. Pertautan kedua perilaku inilah yang kemudian membentuk representasi politik yang lebih terkesan penyerahan mandat yang bersifat transaktif dan banyak dipengaruhi oleh uang. Politik transaktif di dalam Pemilu kemudian disebutkan sebagai korupsi Pemilu.

Buku yang ada di tangan saudara adalah hasil rekam proses pemantauan atas salah satu isu krusial di dalam pemilu, yaitu isu korupsi pemilu. Isu korupsi pemilu sebenarnya mencakup banyak aspek; penggunaan sumber daya publik termasuk anggaran negara untuk pemilu, penyalahgunaan fasilitas jabatan, politik uang, suap dalam penentuan kandidat, dan masih banyak lagi. Namun di dalam buku ini, penulis lebih memfokuskan pada persoalan pendanaan politik (*political finance*). Pemilihan fokus pada topik ini karena persoalan pendanaan politik dipandang hulu dari berbagai persoalan ketimpangan politik di dalam Pemilu.

Buku ini sebenarnya adalah penyempurnaan dan pembaruan (*update*) dari buku yang pernah diterbitkan sebelumnya, Korupsi Pemilu yang ditulis Ibrahim Fahmy Badoh dan Luky Djani yang diterbitkan pada November 2005, pasca pemilu 2004. Buku ini memberikan muatan tambahan seiring dengan perubahan sistem, seperti adanya penguatan lembaga penyelenggara lewat UU No. 22 tahun 2007 dan perubahan sistem pemilu, baik Legislatif maupun Pilpres 2009. Diharapkan dengan beberapa tambahan substansi dan *update* data fenomena pemilu yang terjadi dapat menambah kualitas perdebatan dari buku ini.

Buku ini bersifat terbuka dan diharapkan dapat terus hidup dengan banyaknya masukan dan kritik membangun. Karena buku ini memang dikontribusikan untuk perubahan sistem pendanaan politik di Indonesia menjadi lebih baik dan dapat menjadi salah satu infrastruktur pendukung dalam upaya penguatan Akutanbilitas Politik. Buku ini juga tidak

Akhirnya penulis memberikan penghargaan yang dalam kepada teman-teman pemantau di 4 kota; Jakarta, Semarang, Yogyakarta dan Malang-Surabaya dan teman-teman media massa yang bekerja keras mengumpulkan data dan kerja-kerja advokasi dan kampanye publik. Kepada tim ICW, Mas Adnan Topan, Abdullah Dahlan dan pihak lain yang tidak dapat disebutkan semuanya. Kepada Bapak Teten Masduki, Topo Santoso dan Pak Thamrin Tomagola atas tulisannya yang menanggapi isi buku ini. Juga terima kasih setingginya kepada Bapak Nur Hidayat Sardini atas sambutannya sebagai lembaga pengawas yang sering bersinergi dalam pemrosesan temuan pada saat Pemilu.

Semoga Tuhan tetap menyertai cita-cita perubahan yang dapat kita dorong untuk kontribusi bagi transisi demokrasi yang ternyata dapat tidak linear dan fluktuatif.

**Jakarta, Oktober 2010**

**Penulis**

# AKUNTABILITAS DANA POLITIK

J. Danang Widoyoko,  
Koordinator Badan Pekerja ICW

Saat pengantar ini ditulis, sejumlah anggota DPR bersikukuh untuk tetap pergi jalan-jalan ke luar negeri dengan kemas studi banding. Meski kritik keras dilontarkan oleh media dan demonstrasi digelar oleh sejumlah organisasi, tetap saja anggota DPR melancong ke luar negeri. Sebelumnya DPR juga berencana membangun kantor nan mewah yang dilengkapi dengan berbagai fasilitas seperti kolam renang, spa dan fitness centre yang tidak ada hubungannya secara langsung dengan kinerja anggota DPR. Kejadian itu mengindikasikan putusanya tali mandat antara anggota DPR dengan publik dan bahkan dengan para pemilih di Daerah Pemilihan. Tidak ada akuntabilitas yang bisa diukur dengan jelas antara anggota DPR dengan konstituennya. Memang ada sebagian anggota DPR seperti yang membangun relasi langsung dengan konstituennya, seperti dalam bentuk rumah aspirasi, tetapi jumlah mereka sangat kecil dibandingkan dengan anggota DPR lain yang terus menuntut berbagai macam fasilitas dari negara.

Persoalan lain yang muncul adalah maraknya praktek korupsi yang melibatkan anggota DPR. Saat pengantar ini ditulis, puluhan anggota dan mantan DPR baru saja ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK dalam kasus suap pemilihan Deputy Gubernur Bank Indonesia Miranda Goeltom. Kasus yang diungkap oleh mantan anggota DPR dari Fraksi PDI P Agus Tjondro, yang waktu itu juga turut menerima uang, menunjukkan bagaimana kebijakan publik bisa “dibeli” dengan uang suap. Kasus suap BI itu bukan yang pertama karena sebelumnya sejumlah anggota DPR



juga telah dipenjarakan oleh KPK dalam berbagai kasus korupsi. Modus utama korupsi yang melibatkan anggota parlemen adalah penyuapan untuk meloloskan kebijakan tertentu yang membutuhkan persetujuan DPR. Demikian juga dengan kolega mereka di tingkat daerah atau DPRD Propinsi dan DPRD Kota/Kabupaten yang banyak mendekam di penjara karena terlibat praktek korupsi. Berbeda dengan anggota DPR yang didominasi modus penyuapan, modus korupsi anggota DPRD biasanya dalam bentuk penggunaan anggaran untuk kepentingan pribadi mereka.

Problem mendasar dari berbagai persoalan yang melibatkan politisi adalah soal uang. Anggota DPR dan politisi mengalami lapar uang yang sangat luar biasa karena untuk maju dalam Pemilihan Umum dan memelihara dukungan konstituen membutuhkan ongkos yang besar. Makin lama biaya untuk kampanye, mobilisasi massa, memoles citra dan uang untuk “membeli” suara semakin mahal. Nasmacher (2001:18) mengingatkan bahaya dan dampak dari semakin mahalnya ongkos memenangi Pemilu. Kecenderungan yang terjadi di banyak negara demokrasi maju menunjukkan ketergantungan partai politik pada kampanye menggunakan media elektronik. Selain membutuhkan biaya yang semakin mahal, kampanye dengan media elektronik juga membutuhkan orang-orang profesional untuk operasionalisasi harian di partai politik. Implikasi dari kecenderungan ini kegiatan partai di tingkat grass root akan semakin berkurang dan partai tidak responsif lagi terhadap persoalan yang dihadapi oleh konstituen mereka sehari-hari. Dampak berikutnya, sumbangan dari individu semakin berkurang karena keterlibatan mereka terhadap kegiatan partai juga berkurang.

Besarnya biaya yang diperlukan untuk mengembalikan investasi pada Pemilu sebelumnya dan kebutuhan modal untuk mempertahankan jabatan dalam Pemilu yang akan datang menempatkan politisi dalam tekanan untuk mengumpulkan uang sebanyak-banyaknya. Pengembalian itu bisa dilakukan dengan cara-cara yang legal maupun yang ilegal. Secara legal mereka terus meminta kenaikan gaji dan tambahan fasilitas lainnya. Secara legal, politisi juga bisa berbisnis yang keuntungannya bisa dipergunakan

untuk membiayai aktivitas politiknya. Meskipun kemampuan dan skill sebagian besar politisi bukan berbisnis. Akumulasi uang juga dilakukan secara illegal dengan melakukan praktek korupsi atau “menjual” kebijakan publik kepada kelompok bisnis besar yang membutuhkan proteksi atau fasilitas dari negara.

Karena dampak dan implikasinya yang sangat penting bagi politik, serta besarnya potensi penyelewengan oleh politisi, maka dana politik harus diatur dengan ketat. Baik penerimaan maupun pengeluaran. Bukan hanya untuk mencegah praktek korupsi, pengaturan dana politik juga diperlukan agar terjadi kesetaraan dalam Pemilu. Partai dan kandidat dengan modal besar tentu bisa menjangkau konstituen dalam jumlah besar sehingga peluang terpilih sebagai politisi lebih besar dibandingkan dengan kandidat baru sehingga Pemilu tidak setara lagi. Pengaturan dana politik harus dikaitkan dengan berbagai persoalan penting lainnya, pertama dengan korupsi, kedua soal pendanaan bisa mendegradasi demokrasi dan ketiga soal akuntabilitas.

### **Pemilu dan Korupsi**

Sesungguhnya kekuasaan adalah sarana untuk mensejahterakan rakyat. Dengan memegang kekuasaan, maka politisi memiliki akses dan kewenangan untuk mengalokasikan sumber daya publik untuk kepentingan rakyat. Sumber daya publik meliputi anggaran pemerintah, kontrak dan konsesi kepada rekanan pemerintah serta kebijakan pemerintah yang bisa memberikan keuntungan kepada kelompok bisnis tertentu. Akan tetapi sumber daya politik juga bisa disalahgunakan untuk memperkaya diri sendiri atau kelompok bisnis tertentu.

Ketertutupan sumber dana politik mengarah kepada kecurigaan banyak penyumbang yang tidak ingin kepentingannya diketahui. Padahal dengan menyumbang partai dan kandidat, donatur akan memiliki akses untuk mempengaruhi kebijakan publik. Minimnya transparansi dana politik akan membuat politisi leluasa mengalihkan sumber daya untuk kepentingan kelompok bisnis tertentu atau untuk kepentingan

pribadinya. Apalagi dalam sektor bisnis, peran negara sangat penting untuk memberikan garansi bagi kelangsungan bisnis mereka. Pengalaman saat krisis di Amerika menunjukkan bagaimana di negara yang kebijakan ekonominya sangat liberal, peran pemerintah menjadi sangat penting. Ketika sektor bisnis terancam kolaps, maka dibutuhkan injeksi modal yang besar untuk menyelamatkan mereka. Uang terbesar adalah uang pembayar pajak yang hanya bisa diakses melalui kebijakan publik. Di titik ini adalah muara kepentingan berbagai kelompok bisnis atau kepentingan bisnis politisi. Dengan menduduki jabatan publik maka mereka memegang kekuasaan untuk mengalokasikan sumber daya publik yang besar untuk kepentingan pribadi. Pada saat yang sama politisi juga membutuhkan sumbangan dana dalam jumlah besar untuk memenangi Pemilu. Apalagi ketika organisasi partai politik tidak bekerja, maka beban kemenangan ada di tangan kandidat. Untuk itu dibutuhkan investasi yang sangat besar.

Untuk mencegah pertemuan “haram” antara politisi yang butuh dana kampanye dan kelompok tertentu yang punya dana tetapi menginginkan kebijakan publik yang memfavoritkan mereka, dana politik perlu diatur dengan ketat. Terutama dalam aspek transparansi. Bila sumber dana politik jelas asal-usulnya tentu peluang terjadinya korupsi bisa dicegah sedini mungkin. Jika asal dana transparan, maka konflik kepentingan dalam kebijakan publik bisa dicegah. Belajar dari pengalaman krisis yang pernah menimpa Indonesia dan negara Asia lainnya pada 1997 lalu dan kini krisis finansial terjadi di Amerika dan Eropa, peran negara dalam ekonomi sangat vital. Batas antara sektor privat dan publik semakin kabur dan uang pembayar pajak bisa dialirkan untuk menyelamatkan ekonomi dari krisis dan memberikan keuntungan kepada kelompok-kelompok bisnis tertentu. Bahkan di negara paling liberal sekalipun, seperti Amerika, peran negara dan dana publik sangat penting untuk menjaga perekonomian. Dalam situasi seperti ini, maka pengaturan dana politik merupakan pencegahan korupsi yang sangat efektif, terutama untuk mencegah praktek korupsi politik yang mengalirkan sumber daya publik atau memberikan keuntungan dan proteksi kepada kepentingan bisnis dan politik.

## **Degradasi demokrasi**

Dalam Pemilu, kandidat dipilih oleh warga negara yang telah memenuhi syarat sebagai pemilih. Pemilu merupakan fondasi dari demokrasi karena melalui Pemilu demokrasi menemukan bentuk yang paling esensial. Melalui Pemilu, rakyat yang memilih siapa pemimpinnya. Akan tetapi dalam prakteknya justru banyak terjadi praktek pembelian suara sehingga yang memilih bukan lagi warga negara tetapi uang. Praktek vote buying menjadikan uang sebagai faktor utama yang menentukan siapa pemimpin politik. Barangsiapa memiliki uang dalam jumlah besar, dia bisa menjadi pemimpin dengan membeli suara saat Pemilu.

Praktek pembelian suara yang mengingkari esensi demokrasi, pada akhirnya akan mendegradasi Pemilu dan demokrasi itu sendiri. Pada dasarnya, demokrasi adalah sistem politik di mana setiap orang punya legitimasi untuk mengontrol elit politik dan didukung oleh norma yang diterima oleh elit untuk bersedia dikontrol (Nasmacher, 2001 :13). Paling tidak kontrol itu dilakukan oleh rakyat setiap Pemilu. Turunnya dukungan dan jumlah suara bisa menjadi hukuman yang efektif untuk memaksa elit mendengarkan apa kata publik. Akan tetapi, sistem yang demokrasi yang ideal itu bisa rusak oleh praktek pembelian suara. Bila praktek money politics itu tidak bisa dicegah maka warga negara akan kehilangan kepercayaan terhadap pemimpin politik dan pada akhirnya, dampak terbesar adalah hilangnya kepercayaan terhadap demokrasi itu sendiri.

Untuk mencegah praktek pembelian suara maka dana-dana politik harus diatur dengan ketat terutama pada sisi belanja. Praktek pembelian suara harus dilarang dan dipastikan ada penegakan hukum yang efektif. Persoalannya selama ini banyak praktek pembelian suara tidak dijatuhi sanksi yang tegas atau kalau pun ada sanksi hanya dikenakan pada para pelaku di lapangan. Sepanjang penegakan hukum mandul, maka praktek pembelian suara akan terus dilakukan dan praktek ini merupakan salah satu faktor yang mendorong ongkos Pemilu makin mahal.

## **Uang dan Akuntabilitas**

Uang menentukan akuntabilitas. Politisi hanya akan akuntabel kepada para penyumbang. Bila kemudian dana partai didominasi oleh penyumbang dari kelompok bisnis dan kepentingan tertentu, maka politisi hanya akuntabel kepada mereka. Dalam praktek ideal, partai politik dan kandidat harus dibiayai oleh konstituen agar mereka akuntabel kepada konstituen. Di banyak negara demokrasi, praktek pengumpulan sumbangan publik dari donatur individual merupakan praktek yang rutin. Banyak individu yang menyumbang dalam nominal kecil tetapi karena jumlahnya banyak, maka jumlahnya sangat signifikan. Dampak lainnya, politisi kemudian dipaksa akuntabel kepada publik karena bila mereka melakukan tindakan atau memutuskan kebijakan yang tidak populer, sumbangan bisa dipastikan akan berkurang.

Di Indonesia, masalahnya partai politik tidak memiliki tradisi dan keterampilan untuk menggalang dana publik. Politisi di Indonesia terbiasa disumbang oleh segelintir dalam jumlah besar dan pada akhirnya menempatkan mereka dalam sandera kepentingan segelintir penyumbang. Di sisi lain karena tidak disumbang oleh publik maka politisi dengan percaya diri berani mengambil kebijakan dan tindakan yang kontroversial. Bebalnya anggota DPR yang jalan-jalan ke luar negeri menggunakan fasilitas negara bisa dilihat karena mereka memang tidak tergantung kepada pemilih. Anggota DPR itu tidak disumbang oleh pemilih dan untuk memenangi Pemilu berikutnya, toh mereka bisa membeli suara lagi. Praktis suara publik dengan mudah bisa diabaikan oleh anggota DPR karena mereka tidak tergantung secara finansial kepada publik.

## **Tantangan**

Buku ini merupakan laporan dari monitoring dana kampanye yang dilakukan oleh rekan-rekan ICW. Mereka melakukan monitoring terhadap pemasukan dan pencatatan keuangan partai politik dan kandidat Presiden. Dari data-data yang berhasil dikumpulkan di tengah keterbatasan informasi dan rendahnya ketaatan politisi, tampak bagaimana

partai politik dan kandidat Presiden tidak bisa menjelaskan sumber dana mereka. Ada sumbangan tunai dalam jumlah besar, bahkan lebih besar dari harta kekayaan yang dilaporkan ke KPK, jelas sumber dana itu sangat mencurigikan. Atau ada kandidat yang mendapatkan sumbangan dari sejumlah personel yang beralamat di satu kompleks perumahan, jelas menunjukkan bagaimana kandidat mencoba memanipulasi ketentuan akuntabilitas dana partai. Minimnya akuntabilitas dana politik memberikan sinyal kepada kita semua bahwa praktek korupsi masih akan tumbuh subur di negeri ini dan politisi bebal akan masih mendominasi lembaga-lembaga politik. Kalau kita gagal meningkatkan akuntabilitas dan transparansi dana politik, maka 5 atau 10 tahun lagi kita masih akan tetap menyaksikan korupsi oleh politisi atau siap-siap menghadapi perilaku anggota DPR yang bebal dan tidak malu-malu lagi menggunakan fasilitas negara untuk kepentingan pribadi.

Pengaturan dana politik menjadi agenda politik yang sangat fundamental bagi demokrasi dan politik di Indonesia. Pengaturan bukan hanya membuat aturan yang ketat tetapi juga memastikan kepatuhan dari partai politik dan kandidat untuk melaksanakannya. Pengaturan dana politik bukan hanya mampu mencegah praktek korupsi tetapi juga bisa mendorong politisi makin responsif terhadap kepentingan publik, terutama dengan mendesain aturan yang mampu memaksa dan memberikan insentif bagi partai yang mampu menggalang dana dari konstituen dan anggota partai.

Hal lain yang perlu diperhatikan dalam konteks Indonesia adalah perlunya mendidik partai dan politisi untuk menggalang dana dari masyarakat. Kebijakan represif dan massa mengambang pada masa Orde Baru berkontribusi besar pada putusanya tali mandat antara pemilih dengan politisi. Partai politik bukan hanya dilarang membangun jaringan yang mengakar di tingkat grass root, partai dan kegiatan politik juga dianggap sumber masalah yang harus dihindari oleh masyarakat. Dampak terbesar dari kebijakan represif Orde Baru adalah hilangnya memori kolektif kita keterampilan berorganisasi, termasuk keterampilan untuk menggalang

dana publik. Pada masa lalu ketika partai politik menjadi kendaraan utama perjuangan melawan pemerintah kolonial Hindia Belanda, kemandirian dan keswadayaan menjadi modal utama. Aktivistis partai pada masa itu mampu mandiri secara finansial mengandalkan sumbangan dari anggota. Apalagi bagi aktivis partai yang memilih non-kooperatif tidak akan ada subsidi atau kontribusi dari pemerintah kolonial. Tetapi toh perjuangan terus berjalan. Sudah saatnya kita juga mendorong partai politik untuk kembali mempelajari sejarah, terutama sejarah dan keterampilan untuk menggalang dana dari masyarakat dan mendorong individu untuk menjadi anggota atau menjadi donatur partai politik.

Pada saat yang sama kita juga harus mendidik masyarakat untuk menyumbang kegiatan politik. Kompetisi yang ketat antar partai politik dalam Pemilu bukan hanya menjamin keberlanjutan demokrasi tetapi juga memberikan pilihan terbaik bagi masyarakat terhadap pilihan-pilihan kebijakan publik yang menentukan kehidupan mereka kelak. Masyarakat harus dididik bahwa demokrasi dan pilihan kebijakan publik terbaik bukanlah barang publik yang gratis. Karena masyarakat adalah penerima manfaat, maka sudah selayaknya masyarakat turut menyumbang kegiatan politik. Sumbangan masyarakat pada gilirannya akan mampu memaksa partai politik untuk transparan dan akuntabel dalam hal pendanaan.

Terakhir, buku yang ditulis oleh teman-teman ICW ini tidak untuk membuat kita semua pesimis atau menyerah. Sebaliknya, informasi dan data yang disampaikan dalam buku ini menunjukkan dengan jelas persoalan dan tantangan yang harus dijawab bukan hanya oleh masyarakat tetapi juga para politisi kita. Bagi masyarakat sendiri, buku ini bisa menjadi rujukan dan panduan untuk turut terlibat memperbaiki dan membersihkan politik dari praktek-praktek korupsi dan memaksa politisi makin responsif terhadap desakan publik.

# SAMBUTAN

## Ketua Badan Pengawas Pemilihan Umum Republik Indonesia

Secara normatif, Pemilihan Umum (Pemilu) adalah plebisit raya untuk memilih para pejabat yang akan duduk dalam lembaga-lembaga perwakilan rakyat, perwakilan daerah, dan pucuk pimpinan eksekutif. Namun secara diskursus ilmu politik, Pemilu sendiri merupakan ajang perebutan kekuasaan yang dilembagakan, yang melibatkan kelompok-kelompok politik dan yang merupakan cerminan dari tumbuhnya perikehidupan politik dalam masyarakat politik. Perebutan kekuasaan akan berlangsung lebih dramatis bila melibatkan antara mereka yang sedang berkuasa (*incumbent*) di satu kubu, serta berhadapan dengan mereka yang mengail dalam peruntungan politik (*challenge*) di kubu yang lain. Pengalaman saya di lapangan menunjukkan, dalam perebutan kekuasaan tersebut para pihak cenderung “menghalalkan segala cara” atau melakukan “perbuatan melawan hukum”.

Mereka yang culas untuk memenangkan Pemilu, termasuk dan terutama dalam Pemilu Kada dewasa ini, adalah dengan, pertama-tama, menerbitkan kebijakan yang menguntungkan golongan politiknya, serta kedua, merugikan pasangan calon rivalnya. Penerbitan kebijakan ini, dapat melalui cara-cara yang sarkasme, seperti mengerahkan para Pegawai Negeri Sipil (PNS), melibatkan PNS dalam tim kampanye, “meng-*ad hoc*” suatu jabatan Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) sampai kepastian kemenangan senyampang dijanjikan jabatan lebih tinggi se-



usainya kepastian kemenangan dirinya, hingga penghambatan anggaran penyelenggaraan Pemilu. Yang terakhir ini seperti yang dilakukan seorang bupati di Nusa Tenggara Barat (NTB). Begitu namanya tidak masuk ke putaran kedua, hingga berakhirnya jabatan dirinya, yang bersangkutan tidak mau menandatangani anggaran penyelenggaraan Pemilu Kada putaran kedua. Dia ngambek karena dirinya merasa tidak teruntungkan oleh jalannya Pemilu Kada di sana. Itulah cara-cara kasar seorang kepala daerah.

Ada cara yang lebih halus. Modusnya, iklan-iklan layanan masyarakat, dipasang di tempat strategis atau jalan protokol dengan view yang bagus, dalam mana gambar dirinya diformat dengan ukuran besar, sementara konten pesannya sendiri bahkan nyaris tak terlihat. Padahal sebuah iklan cara mencuci tangan dengan sabun sebelum makan, sebenarnya baik saja. Namun alangkah tidak eloknya bila gambar sang kepala daerah lebih besar katimbang pesan yang ingin disampaikan. Mungkin ini berangkat dari rekomendasi konsultan politik yang ditangkap secara salah, bahwa gambar seseorang lebih mengena daripada tulisan. Apa yang kemudian dilakukannya adalah setiap SKPD diwajibkan untuk memasang gambar dirinya dengan format iklan layanan masyarakat seperti ilustrasi di atas, yang kerap kita temukan di banyak lorong-lorong kota menjelang penyelenggaraan Pemilu Kada. Ada juga pengiriman aspal, dalam mana jadwal material batu, pasir, dan aspalnya sendiri, paralel dengan jadwal tahapan Pemilu Kada. Semakin dekat menjelang pemungutan suara, maka semakin pasti perbaikan sarana dan prasarana jalan kampung. Tapi seperti yang terjadi di sebuah daerah di Jawa Tengah, begitu tahu dirinya kalah, ternyata aspal yang sudah dikirim ke sebuah kampung, ditarik kembali. Inilah lucu-lucunya Pemilu Kada kita.

Namun harap diketahui, perilaku culas tidak monopoli petahana (incument). Pendaatang baru pun bisa juga melakukannya. Putusan MK (Mahkamah Konstitusi) yang mendiskualifikasi atau setidaknya dilakukan Pemungutan Suara Ulang (PSU), hasil-hasil pilihan rakyat dibatalkan, bahkan hingga peroleh suara terbanyak didiskualifikasi MK. Simpulan MK

adalah telah terjadi pelanggaran yang masif, terstruktur, dan sistematis. Kalau begitu putusannya, biasanya karena intimidasi, bahkan politik uang, atau memadukan antara politik uang dengan intimidasi. Putusan MK di Sumatera dan di Kalimantan, nuansa ilustrasinya seperti itu. Nah, artinya, peluang untuk berasyik masyuk dengan problematika sistematika langkah yang sama-sama merusak jernihnya pilihan suara rakyat, terkebiri secara sempurna. Kalau itu dilakukan oleh calon yang bukan petahana, maka sebenarnya kleptokrasi dan plutokrasi, hampir-hampir merupakan gambaran penyalahgunaan jabatan/kewenangan (*abuse of power*).

Apa akar persoalan seperti yang saya gambarkan di atas? Pertama-tama, pengaturan Pemilu kita belum masuk ke dimensi-dimensi pemagaran yang superketat terhadap peluang bagi terjadinya *abuse of power* tersebut. Saya tidak tahu, apa karena konsep usulan dalam RUU Pemilu sebelumnya tidak berusaha menutup sekecil lubang kunci pun, ataukah memang ini bagian dari kemenangan oligarkhis kekuasaan di seluruh hilir politik di nusantara, yang berangkat dari oligarkhis yang dibangun di tingkat hulunya? Coba cek kembali RUU Pemilu kita, yang sebenarnya cukup protagonis terhadap penutupan celah-celah perilaku modus culas yang paling mungkin dilakukan para pelaku politik di seluruh level dan jenis atau unit politik, dalam jagat politik kepemiluan kita dewasa ini. Bagi saya, yang sedikit banyak pernah mengawal bagaimana RUU tersebut diterapkan, ada dimensi-dimensi pengamanan sejak dari hulunya, hilirnya tinggal mengokohkan atas apa yang diterakan di dalam seluruh selubung konten pengaturan.

Apa yang digambarkan oleh penulis buku ini, sebenarnya sedang menggambarkan atas apa yang saya tulis ini. Seorang Ibrahim Zuhdy Fahmi Badoh, bersama tim penulisan buku ini, dengan sangat cermat merekam sisik-melik ilustrasi di atas. Induk semang dari tidak managebelnya pendanaan politik (*political financing*) dalam Pemilu, sehingga timbulnya “korupsi politik”, berangkat dari penyalagunaan jabatan/kewenangan (*abuse of power*). Secara tepat, penulis menguatkan tesis dari sosiolog korupsi Robert Klitgaard, bahwa kuatnya struktur oligakhi

yang berangkat dari nirkontrol, membuka peluang bagi terjadinya korupsi politik. Kontrol lembaga pengawas yang terbatas serta aksesitas kontrol publik yang sama-sama lemah pula, berakibat pada “menguatnya persekongkolan elite dan menciptakan sistem dengan diskresi yang tidak terbatas”. Rumus Klitgaard  $C=D+M-A$  (*C: Corruption, D: Discretion, M: Monopoly, dan A: Accountability*) yang dikutip penulis buku ini mengenai akar semang korupsi politik, relevan untuk menggambarkan rupa-rupa korupsi politik, termasuk berangkat dari mala pendanaan politik dimaksud.

Bagi Pengawas Pemilu, dengan puncaknya lembaga Bawaslu, menyadari betul akan selubung dan belit persoalan dana kampanye ini. Penulis buku ini, yang pernah punya pengalaman bekerja sama dengan lembaga pengawas Pemilu sejak lama, utamanya pada Pemilu tahun 2009 yang lalu, menyebut lembaga Bawaslu dengan kacamata jernih. Dia tidak memaksakan “sesuatu dengan standar” objektif dengan “kondisi subjektif” berbasis pada Pasal 74 ayat (1) huruf e UU No 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu.

Secara objektif, terkait dengan proses persiapan pengawasan atas dana kampanye ini, beberapa hal perlu diapresiasi dari kebijakan internal Bawaslu, untuk: (1) adanya komitmen untuk menjadikan pengawasan atas dana kampanye sebagai program pengawasan khusus Bawaslu. Hal ini tercermin dari perumusan visi dan misi Bawaslu; (2) adanya inisiatif untuk kerjasama pengawasan dan pembuatan alat pengawasan dan pemantauan bersama terkait dana kampanye. Hal ini dibuktikan dengan penandatanganan semacam nota kerjasama (MOU) antara Bawaslu dan sejumlah Pemantau Pemilu; (3) Adanya inisiatif untuk melatih jajaran bawaslu dalam pengawasan isu khusus; politik uang, dana kampanye dan penyelewengan jabatan dan anggaran publik (*abuses of power*). Pelatihan ini dilakukan di seluruh jajaran Bawaslu sampai tingkat Kabupaten/Kota dengan bantuan UNDP. Terkait pembuatan modul pengawasan dana kampanye, ICW memberikan kontribusi dengan pendanaan dari TIFA Foundation; dan (4) Terkait pengawasan dana kampanye Bawaslu juga

memasukan secara khusus di dalam pedoman pengawasan Bawaslu yang menjadi panduan pengawasan bagi seluruh jajaran Bawaslu hingga tingkat kecamatan.

Di samping itu, yang dikutip dari buku ini, bahwa pengawasan Dana Kampanye oleh Bawaslu untuk pemilu legislatif dan pemilu presiden dilakukan dengan model pengawasan yang bersifat preventif dan pengawasan yang bersifat represif. Pengawasan preventif dilakukan dalam bentuk peringatan atas kepatuhan atas pelaksanaan Undang-undang dan Peraturan KPU terkait dana kampanye. Peringatan ini disampaikan dalam bentuk surat resmi yang ditujukan kepada Ketua KPU, pimpinan Partai Politik dan Calon anggota DPD. Pengawasan dalam bentuk represif dilakukan dalam bentuk rekomendasi penegakan sanksi baik sanksi administratif maupun sanksi pidana atas pelanggaran dana kampanye.

Kerja-kerja Bawaslu terkait pengawasan atas dana kampanye legislatif dilakukan terutama terhadap kepatuhan penyerahan laporan awal dan rekening khusus dan kepatuhan penyerahan laporan akhir dana kampanye Partai Politik dan Calon anggota DPD. Bawaslu sempat memberikan tekanan atas keterlambatan laporan lewat publikasi media, yang meminta agar supaya ada penerapan sanksi yang tegas dari KPU untuk keterlambatan penyerahan laporan. Berikut adalah catatan rekomendasi Bawaslu terkait pembatalan Partai Politik dan Calon Anggota DPD terkait kepatuhan penyerahan laporan dana kampanye. Bawaslu pernah menindaklanjuti perkara dana kampanye yang bermasalah, sebanyak 149 peserta Pemilu, namun yang berhasil dibatalkan KPU dan KPU di daerah sebanyak 117, berasal dari 34 daerah dan 12 provinsi.

Di samping itu, selain atas tindak lanjut Bawaslu, sinergi yang dibangun Bawaslu bersama sejumlah pemantau, termasuk lembaga ICW, telah memberi tekanan tersendiri kepada KPU yang diancam untuk direkomendasikan Dewan Kehormatan (DK) KPU. Ini adalah pengusulan pembatalan peserta Pemilu anggota parlemen di semua tingkatan serta calon anggota DPD. Pada Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, Bawaslu dan jajaran Panwaslu di seluruh tanah air, juga mengawasi pelaksanaan

pengelolaan dana kampanye. Dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, sejumlah pasangan calon juga diperkarakan Bawaslu hingga ke penyidik Mabes Polri dan ke KPU, sesuai jenjang dan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Sayangnya, hasil kerja keras Bawaslu tidak bersambut memadai pada lembaga-lembaga lain. Saya membayangkan, andaikan ada kewenangan Bawaslu untuk mengeksekusi atau memiliki hak eksekutorial, niscaya akan lebih banyak para peserta Pemilu yang gugur. Inilah persoalan komitmen yang seharusnya setara antar lembaga-lembaga penyelenggara Pemilu serta lembaga penegak hukum. Inilah inspirasi kami untuk mengusulkan agar pengawas Pemilu diberi kewenangan untuk mengeksekusi (eksekutorial). Itu pula latar belakang mengapa perlunya peradilan Pemilu kita ke depan. Dengan dua poin usulan Bawaslu itu, maka penegakan hukum Pemilu akan menjamin kepastian, kemanfaatan, dan bersifat executable dalam Pemilu.

Di ujung sambutan ini, saya mengapresiasi atas kerja keras Sdr. Ibrahim Zuhdy Fahmi Badoh bersama tim penulisan buku dari ICW ini. Buku ini sangat kaya akan data, sejak Pemilu sebelum ini hingga Pemilu tahun 2009. Buku ini merekam jejak kelemahan, apa yang telah dilakukan, *modus, tempus, locus*, dan *focus*, dari pengelolaan dana kampanye. Kelemahan pengaturan serta apa yang dilakukan oleh lembaga-lembaga penyelenggara Pemilu termasuk di dalamnya Bawaslu, sehingga merupakan poin dari buku ini. Lebih dari itu, solusi perbaikan pengaturan juga didedah dalam buku ini. Sdr. Fahmi tidak sekadar menguliti persoalan, namun mencoba untuk menawarkan solusinya pula, termasuk terkait dengan perbaikan ketentuan peraturan perundang-undangan Pemilu berikutnya.

Akhirnya, hanya kepada Allah saya berserah diri !

**Semarang, ulang usia 10 Oktober 2010**

**Salam awas,**

**Nur Hidayat Sardini**

# KATA PENGANTAR

## Problem Pendanaan Partai Politik: Sebuah Pengantar

Kuskridho Ambardi, PhD<sup>1</sup>

Isu pendanaan partai politik menjadi isu serius yang mendapat perhatian khusus dari para aktivis dan ilmuwan politik sejak dekade 1990an di negara-negara demokrasi maju.<sup>2</sup> Alasannya sederhana, sejak saat itu, pendanaan partai politik memasuki wilayah publik di mana partai mulai memanfaatkan dana publik untuk keperluan kegiatan kepartaian.

Namun, problematika pendanaan partai sesungguhnya muncul lebih awal, yakni setelah Perang Dunia II, bersamaan dengan pudarnya jenis *mass party* (partai massa) yang merupakan model dominan partai politik di Eropa Barat pada masanya.

Model *mass party*, bagi banyak kalangan, dianggap sebagai model ideal partai politik karena dua alasan. Pertama, partai dengan model organisasi yang massif ini (struktur hierarkis dari pusat sampai daerah dan menjangkau semua wilayah) bisa menyediakan sukarelawan dalam jumlah besar sehingga proses mobilisasi pemilih dan pendukung lebih mudah dilakukan. Ini adalah model organisasi partai yang bersifat *labor-intensive* alias padat karya. Kedua, mode pendanaan *mass party* yang muncul di Eropa pada awal abad 20 ini bertumpu pada iuran anggota, yang juga

1 Dosen di Fisipol UGM, Direktur Eksekutif Lembaga Survei Indonesia.

2 Ben Clift (2006), "Party Finance Reform as Constitutional Engineering: the effectiveness and unintended consequences of party finance reform in France and Britain."

bersifat massif. Karena itu logistik partai bisa dikelola secara mandiri, dan kampanye partai serta mobilisasi pemilih bersandar pada kekuatan internal partai. Akibat positifnya, partai tipe ini bisa menjalankan fungsi intermediary dan *interest channelling* secara hampir paripurna. Tipe partai ini lahir dan besar dari gerakan-gerakan buruh di pusat-pusat industri di Eropa Barat, dan mereka menjadi motor perubahan masyarakat dengan ide-ide negara kesejahteraan (*welfare state*).<sup>3</sup>

Memasuki masa setelah perang, tipe partai massa ini mulai memudar karena banyak sebab. Salah satunya, perubahan yang terjadi di tingkat masyarakat pemilih yang tak lagi berkutat dengan urusan ekonomi. Sebagian besar kelas pekerja telah mampu melampaui kebutuhan minimal dan banyak legislasi yang dibikin negara menjawab tuntutan mereka akan upah minimal, asuransi kerja dan asuransi kesehatan, serta jaminan pensiun. Dari sisi ideologis, para pendukung partai kiri ini semakin meluntur militansinya dan berubah menjadi pemilih mengambang yang tak secara eksklusif bersetia dengan satu partai saja.

Indikasi pokok memudarnya partai massa di Eropa ditandai dengan semakin berkurangnya jumlah keanggotaan partai politik – terutama partai-partai kiri.<sup>4</sup> Dampak mendasar berkurangnya keanggotaan partai ini cukup radikal, yakni menyurutnya kemampuan partai untuk memobilisasi dana. Sementara, pada saat yang sama, partai politik harus menanggung beban biaya kampanye berbasis media yang semakin mahal harganya. Karena iuran anggota menurun drastis, maka partai politik mesti mencari alternatif baru sumber pendanaan.

Tapi siapa yang punya uang?

Dalam perkembangannya, mereka yang makmurlah yang menjadi alternatif sumber keuangan. Mereka muncul sebagai donor individual, dan kemudian diikuti pula oleh kehadiran firma-firma komersial sebagai pendonor besar bagi kegiatan partai. Pada dua dekade terakhir, partai-partai

3 Kekuatan electoral dan pesona ideologis partai-partai kiri ini kemudian ditiru oleh partai-partai yang berada di kanan dengan membangun struktur partai yang mirip dengan tipe partai massa ini. Dalam leksikon politik kepartaian, gejala ini dilebeli dengan ngkapan "contagion from the left" atau penulanan model organisasi dari kiri. Sebaliknya, partai-partai yang berada di kiri juga melakukan adaptasi meniru mode pengelolaan partai-partai kanan yang berkarakter efisien, padat modal, dan professional. Proses ini juga mendapatkan label "contagion from the right."

4 Lihat, antara lain, Peter Mair and Ingrid van Biezen (2001): "Party Membership in Twenty European Democracies, 1980-2000."

di Eropa Barat tersebut mulai menengok sumber dana alternatif yang lain lagi, yakni dana publik yang dikelola oleh negara.<sup>5</sup> Dana publik itu berasal dari beragam sumber yang diappropriasi oleh negara dari warganya.

Dua problem politik muncul sekaligus bersamaan dengan terjadinya pergeseran mode pendanaan partai ini. Pertama, munculnya kritik tentang ketergantungan partai terhadap pendonor, terutama pendonor besar. Alih-alih membela kepentingan konstituen – begitu bunyi kritik itu – partai politik akan cenderung membela kepentingan pendonor. Selain itu tidak meratanya distribusi sumbangan keuangan pada setiap partai memunculkan problem ketidakadilan dalam kompetisi politik. Partai-partai dengan dana yang lebih besar memiliki peluang lebih tinggi untuk memenangkan pemilu. Kedua, penggunaan dana publik (negara) oleh partai politik pada gilirannya memunculkan isu akuntabilitas, yakni problem pertanggungjawaban moral dan hukum kepada publik yang harus dipenuhinya.

Secara normatif, dua-duanya menjebak. Jika kompetisi antarpolitical yang demokratis hendak diwujudkan, maka prinsip kesetaraan/keadilan atau fairness mesti didahulukan. Setiap partai idealnya memiliki kemampuan finansial yang setara untuk berkompetisi dalam pemilu. Kemenangan atau kekalahan sebuah partai tidak seharusnya ditentukan semata oleh tebal-tidaknya kantong bendahara partai.

Sebuah program besar dan bagus tak mesti harus lahir dari partai besar, dan sebaliknya. Sementara peluang elektoral sedikit banyak ditentukan oleh besaran dana yang dimiliki oleh partai politik. Publik akan rugi belaka jika dana atau uang partai dan bukannya daya persuasif sebuah ide kebijakan publik yang menjadi faktor terpenting dalam menentukan kemenangan elektoral.

Bagaimana praktek mobilisasi dana partai di Indonesia?

Rekaman proses mobilisasi itu dana oleh partai dan kandidat itu dilacak dengan relatif rinci dari waktu ke waktu, dari pemilu ke pemilu, dalam buku ini. Dengan bertolak dari aturan main yang digariskan paket

5 Daniel Katz dan Peter Mair (1995): *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of Cartel Party*.



Undang-undang politik beserta semua regulasi turunannya, buku ini memaparkan serangkaian bukti empirik tentang berbagai pelanggaran itu. Variasi pelanggaran merentang mulai dari pembagian uang pada peserta temu kader, pemberian uang atau distribusi sembako kepada pemilih, mekanisme pelaporan dan pembelanjaan dana kampanye, persyaratan kelengkapan dokumen yang diwajibkan dalam laporan keuangan partai, dan sebagainya, yang terjadi dalam pemilu terutama Pemilu 2009.

Sebagai sebuah asesmen yang disertai bukti empirik, buku ini telah menyelesaikan tugasnya dengan menunjukkan betapa karut-marutnya urusan pendanaan partai di Indonesia, yang mencakup berbagai loopholes atau lubang peraturan yang bisa disiasati oleh partai dan kandidat, sampai dengan penegakan aturan yang tidak secara penuh dijalankan. Karena itu buku beserta data temuan ICW layak menjadi referensi penting untuk mengamati perilaku keuangan partai di Indonesia.

Lebih jauh lagi, buku ini memberikan perspektif perbandingan tentang peraturan serta pendanaan dan pembelanjaan yang diterapkan di negara-negara lain termasuk Inggris, Italia, Portugal, Perancis, Polandia dan Jepang. Dengan demikian buku ini membuka peluang bagi kita untuk menyempurnakan undang-undang, peraturan, serta praktik pelaksanaannya dengan belajar dari pengalaman negara lain.

Namun dengan melihat berbagai temuan ICW, kita juga terinspirasi untuk melihat persoalan pendanaan partai ini dengan horizon yang lebih luas. Gambaran muram yang diberikan oleh ICW bisa memunculkan sejumlah pertanyaan: Mengapa semua partai di Indonesia melakukan kesalahan yang sama dan berlangsung terus dari pemilu ke pemilu? Atau, mengapa semua partai berperilaku sama ketika bergumul dengan isu mobilisasi dana partai? Dengan melihat kasus terakhir yang terjadi beberapa waktu yang lalu, mengapa partai-partai politik begitu getol untuk memperjuangkan dana aspirasi? Begitu ide itu ditolak oleh publik kemudian muncul gagasan untuk meminta pemerintah menyediakan block grant yang akan mereka kelola sebesar satu milyar untuk satu desa pertahun? Dengan jumlah desa dan kelurahan sekitar 72 ribu se

Indonesia, maka jumlah *total block grant* itu mencapai sekitar tujuh trilyun. Ketika gagasan ini menghasilkan penolakan publik, keluar lagi ide yang lain tentang rumah aspirasi.

Segala ide itu disorongkan oleh partai secara individual maupun kolektif. Intinya sama: bahwa partai-partai dan politisi partai di Indonesia jelas memerlukan dana untuk membiayai kegiatan partai dan kegiatan politik mereka – apa pun label dan argumen moral penopang yang dilekatkan pada gagasan-gagasan itu.

Nampaknya, perjalanan historis partai-partai di Eropa (dan Amerika) serta situasi dan problem keuangan yang membelitnya juga menghinggapi partai-partai politik di Indonesia. Sebagaimana yang dikemukakan pada bagian awal pengantar ini, menyurutnya secara drastis proporsi iuran anggota partai untuk menopang logistik partai dalam membiayai kegiatan partai dalam pemilu dan kegiatan partai di antara dua pemilu telah memaksa partai politik di Eropa untuk menengok sumber alternatif. Pendeknya, problem dan isu pendanaan partai ini bukanlah problem khas negara berkembang atau negara yang baru saja mengalami demokratisasi.<sup>6</sup>

Salah satu inovasi yang dihasilkan dalam konteks Eropa adalah penggunaan dana publik, yang diharapkan bisa meraih dua hal sekaligus. Pertama, dana publik itu akan membebaskan partai politik dari ketergantungan yang mengikat terhadap para donatur privat, individual maupun kolektif berupa sumbangan dari firma-firma besar. Kedua, level playing field atau gelanggang politik yang rata tersedia bagi partai politik karena mereka sama-sama mendapatkan dana yang mencukupi untuk berkompetisi secara seimbang.<sup>7</sup>

Penggunaan dana publik itu tentu tak bebas dari kontroversi dan kritik. Tetapi ide pokoknya adalah bahwa partai politik mendapatkan sumber dana alternatif untuk menjalankan kegiatan dan fungsi-fungsi politiknya, serta pemeliharaan organisasi partai. Setelah itu aturan tentang

6 Lihat, antara lain, Jonathan Hopkin (2004): "The Problem with Party Finance: theoretical perspectives on the funding of party politics." Lihat juga, David Kupferschmidt (2009): "Illicit Political Finance and State Capture." International IDEA.

7 Penggunaan dana public dan efeknya bisa dibaca dalam tulisan Daniel Katz dan Peter Mair yang telah disebutkan dalam catatan kaki sebelumnya.

cara perolehan dana publik serta penggunaannya dirancang, beserta sanksi yang mengikutinya seandainya pelanggaran terjadi.

Pada prakteknya, penggalan dan pemanfaatan dana publik oleh partai politik dan politisi itu bisa bervariasi. Antara lain, penerapan insentif pajak bagi publik untuk menyumbangkan donasi, pemberian dana publik yang bersifat parsial atau penuh, pemberian jatah slot media massa untuk kampanye secara gratis bagi partai dengan pembayaran melalui dana publik, dan sebagainya.

Pendeknya, pemikiran tentang sumber dana partai alternatif menjadi kunci untuk mengurangi siasat dan pat-gulipat yang dijalankan oleh partai politik dan politisi dalam mendapatkan dana untuk partai. Bagaimana kita memulai diskusi tentang hal ini? Buku ini memberikan bahan kepada kita untuk melihat peta problem keuangan yang dihadapi oleh partai politik, variasi pelanggaran yang dilakukan oleh partai politik dan politisi, pola-pola pelanggaran itu. Dengan melihat itu semua, baru kita bisa memasuki debat untuk mereformasi aturan pendanaan partai politik dengan horizon yang lebih luas.\*\*\*

# BAB 1

## PEMILU DAN KORUPSI

### 1.1. Integritas Pemilu dan Demokrasi

Pemilu sebagai sebuah mekanisme dalam berdemokrasi merupakan peristiwa penting, dimana rakyat kembali dimintai restu oleh politisi untuk menjadi 'wakilnya' di dalam pemerintahan. Di dalam Pemilu para Kandidat dan Partai Politik bersaing untuk mendapatkan simpati pemilih. Persaingan ini, idealnya kemudian menjadi penentu dan berpengaruh terhadap pilihan kebijakan Pemerintah, karena Kandidat dan Partai akan menerapkan pilihan kebijakan yang sesuai dengan platform yang mereka bangun. Karena adanya persaingan di dalam pemilu di mana beberapa kandidat bersaing untuk mendapatkan posisi pada suatu lembaga pemerintahan, pemilu kemudian juga berdampak pada pilihan kebijakan yang akan dibuat oleh sebuah lembaga pemerintahan.<sup>1</sup> Pemilu menjadi sangat penting dalam kehidupan bernegara karena rakyat harus memilih kandidat dan partai yang dapat benar-benar membawa aspirasi dan kepentingan dalam formulasi kebijakan pemerintahan nantinya.<sup>2</sup> Sebagai sebuah mekanisme, Pemilu kemudian diharapkan dilaksanakan secara bebas dan setara (*free and fair*), dimana sistem pemilu menjamin hak individu dan adanya sistem kontrol bagi manajemen pelaksanaan pemilu.<sup>3</sup> Sukses dari pemilu kemudian ditentukan oleh penerimaan dari seluruh partisipan pemilu (partai politik dan kandidat) secara bulat (*legitimate*) dan mengikat (*binding*).<sup>4</sup>

1 *Enciclopedia Americana*, <http://ap.grolier.com/article?assetid=0140110-00&templatename=/article/article.html>

2 "The will of people shall be basis for the authority of government; this will shall be expressed in genuine and periodic elections which shall be by the universal suffrage and shall be held by secret vote or by equivalent free voting procedures" (article 21, paragraph 3, universal declaration of human rights).

3 Guy S. Goodwin-Gill, *Free and fair elections : International Law and Practice, Inter-parliamentary-union*, Geneva, 1994, pp-12, 14, 87, dikutip dari *Ethical and Professionals Administration of Elections*, IDEA International, 1996.

4 *Ethical Principle 1, Ethical and Professionals Administration of Elections*, IDEA International, 1996.

Dalam menilai integritas hasil pemilu, persoalan pendanaan politik dan kaitannya dengan korupsi Pemilu<sup>5</sup> menjadi hal serius. Posisinya sejajar dengan perhatian yang diberikan pada soal mekanisme tahapan pemilu yang lain. Mengacu pada standar *Ethical and Professionals Administration of Elections* yang dikeluarkan *Institute for democracy and electoral assistance (IDEA)* pasal politik uang dan manipulasi pendanaan politik menjadi penjabaran dari asas setara (*fairness*) yang merupakan dasar dalam legitimasi pemilu.

Hal ini menjadi penting karena partai politik dan kandidat yang menjadi peserta pemilu tidak berangkat dari titik awal yang sama. Partai lama akan cenderung mendominasi pengaruh di dalam Pemilu karena memiliki pundi uang lebih melimpah dibandingkan dengan partai-partai baru. Pada perolehan suara Pemilu 2004, dimana enam Partai Politik yaitu Partai Golkar, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan Partai Amanat Nasional (PAN) tergolong partai lama mampu meraup 72,6 % dari total perolehan suara pemilu legislatif. Meskipun uang bukan satu-satunya faktor penentu di dalam kemenangan Pemilu, namun uang tetap faktor utama yang diperlukan dalam menjalankan proses kampanye dan meraih dukungan pemilih.<sup>6</sup>

Fenomena yang sama memang tidak begitu dominan pada Pemilu 2009 disebabkan beberapa faktor lain. Faktor berubahnya sistem pemilihan yang tidak lagi berbasis Partai Politik tetapi kandidat diyakini menggerus preferensi pemilih atas Partai Politik tertentu, dan beralih ke kandidat. Faktor lain tapi gagal dibuktikan secara hukum adalah kecurangan Pemilu. Manipulasi suara sangat mudah merubah komposisi kemenangan, tapi meskipun terjadi secara *massif* hal ini tidak dapat diusut sehingga tidak memiliki pembenaran hukum.

Pemilu 2009 dominan dimaknai sebagai kemenangan Partai Penguasa. Secara sangat permukaan, fenomena kemenangan Partai Demokrat pada Pemilu 2009 menunjukkan ampuhnya promosi pemerintah

5 Silke Pfeiffer, *Vote Buying*, TI Global Report 2004, page 76.

6 *Money is not sufficient but it necessary for successful campaign*, Jacobson, 1980, 33

dengan manufer partai penguasa. Dalam konteks korupsi, indikasi kuat penggunaan sarana promosi departemen pemerintah lewat iklan layanan dipandang sangat dekat dengan isu penyalahgunaan kekuasaan dan konflik kepentingan. Hal ini juga diindikasikan dengan meningkatnya biaya bantuan sosial di departemen-departemen juga di dalam alokasi APBD.

Namun begitu, fakta dua Pemilu, baik 2004 maupun 2009 membuktikan kuat dan ampuhnya kekuatan uang di dalam memenangkan kontestasi kekuasaan. Tanpa uang, mustahil kemenangan dapat direbut. Uang memainkan peranan, baik dalam memenangkan pemilu secara legal maupun dengan cara-cara melanggar aturan.

## 1.2. Uang dan Popularitas

Selain untuk menjaga terjadinya ketimpangan politik (*political inequality*) isu pendanaan politik juga dapat menjadi faktor penting dalam melihat apakah pemilu telah benar-benar menjadi mekanisme konsolidasi demokrasi. Konsolidasi demokratik dapat terlaksana jika mekanisme dan institusi demokrasi seperti Pemilu merupakan satu-satunya mekanisme. Di Indonesia yang memiliki akar kebudayaan yang sangat oligarkis, praktek konsolidasi demokratik dapat berkata lain. Pemilu memang suatu keharusan akan tetapi tidak cukup untuk membangun demokrasi yang solid.<sup>7</sup> Kultus individu dan pengaruh elit tradisional serta dorongan dari 'kalangan' yang mencari rente ekonomi di balik proses politik adalah masalah di belakang kesuksesan pemilu. Kondisi ini tetap berjalan dan menjadi salah satu faktor berpengaruh di dalam proses demokratisasi di Indonesia.

Demokrasi rakyat (*popular democracy*) oleh demokrasi elite (*elite democracy*). Praktek beli suara (*money politics*) adalah faktor penentu di balik mobilisasi massa pemilih pada saat pemilu. Para elite yang berubah menjadi broker politik adalah penikmat buah legitimasi kekuasaan yang sebenarnya. Hal ini karena posisi mereka yang terhubung langsung dengan

<sup>7</sup> Meidyatama Suryodiningrat, *Flirting with Democracy: Will Indonesia Go Forward or Back?*, Asia Program Special Report, August 2004.

pundi-pundi kekuasaan pada saat Pemilu, juga massa rakyat di sisi yang lain. Menjadi penting melihat relasi ini pasca pemilu ketika kekuasaan yang didapatkan diubah menjadi kebijakan publik. Siapa yang sebenarnya menjadi prioritas dan penentu dari kebijakan publik yang dibuat dan dimana kepentingan rakyat diletakan.

Isu dana politik dan politik uang dapat digunakan untuk membedah relasi ini. Kasus-kasus money politik yang ditemukan oleh Pemantau Pemilu 2004 kembali terjadi pada Pemilu 2009. hal ini membuktikan kecenderungan Partai Politik dan Kandidat menggunakan uang untuk mempengaruhi pemilih dan elite tradisional. Pada Pemilu 2009, praktek politik uang semakin menjadi-jadi karena masing-masing kandidat berebut tempat di posisi teratas di dalam urutan pencalonan, dan kerap menggunakan praktek beli suara sebagai pemikat simpati pemilih.

Pemimpin adat dan pemimpin agama sering didekati untuk menggunakan pengaruh mereka dalam mempengaruhi massa pemilih, terutama di daerah pedesaan. Kasus di Wonosobo, Jawa Timur pada Pemilu 2004 misalkan; Siti Hardiyati Rukmana memberikan sumbangan 100 juta rupiah kepada Pondok Pesantren Al Asyariyah menjelang masa kampanye legislatif 2004. Kasus yang sama juga terjadi di Cirebon, dimana salah seorang Kyai dibelikan sebuah Mobil Kijang terbaru dan biaya pembangunan dua kelas Madrasah dari seorang pengurus PDIP. Modus-modus politik uang yang lain juga terjadi seperti pemberian sumbangan pupuk, bibit tanaman, pembangunan jalan, beasiswa, *door prize* dan sebagainya menjelang masa kampanye.<sup>8</sup>

Massa pemilih jarang sekali yang dipikat dengan program-program partai dan kandidat seperti layaknya yang harus dilakukan partai atau kandidat pada masa kampanye. Kampanye yang dilakukan hanyalah proses cuci otak dengan tidak menawarkan program sama sekali, padahal dana yang dikucurkan untuk kampanye media sangat besar.<sup>9</sup> Hasil survey ICW pada Pemilu 2004 yang dilakukan di 9 kota menunjukkan bahwa

8 Kompilasi hasil pemantauan politik uang ICW dan Transparency International Indonesia (TII) pada pemilu legislative 2004.

9 Hasil pemantauan jaringan Pemantauan ICW dan Transparency International menemukan total pembelanjaan kampanye Pemilu PDIP sebagai partai yang terbanyak mengeluarkan dana sebanyak 69,2 milyar, diikuti oleh P Golkar sebanyak 56,7 Miliar, kemudian PAN sebesar 16,9 M, PKB sebesar 15,7 M, PPP sebesar 14,8 M, PKPB sebesar 12,3 M, PKS sebesar 10,5 M serta P Demokrat sebesar 9,5 M, release ICW dan Transparency International (Release 27 April 2004).

pemilih yang kenal dengan program partai rata-rata di bawah 50%. Partai yang programnya dikenal dengan prosentase tertinggi adalah PKS disusul PAN dan Partai Demokrat.<sup>10</sup> Menjadi pertanyaan di sini mengapa partai-partai yang justru mendulang suara terbanyak seperti PDIP dan Partai Golkar dan PKB justru tidak banyak diketahui program-programnya oleh pemilih. Jawabannya bisa jadi karena pendekatan yang dilakukan pada saat kampanye pemilu tidak pada program akan tetapi pendekatan lain.

Pada Pemilu tahun 2009, manipulasi dana kampanye tetap terjadi. Hasil audit atas Partai-partai politik yang merebut tiket ke Senayan menunjukkan banyaknya sumbangan yang tidak dapat diverifikasi. Partai Politik juga banyak yang tidak mencatatkan penerimaan dan belanja dengan alasan semua urusan itu berpindah ke kandidat seiring dengan perubahan sistem pemilihan. Di dalam Pilpres 2009 juga banyak temuan manipulasi yang ditemukan di dalam pemantauan. Isu aliran dana dari pihak asing dan perusahaan fiktif juga tercium dari hasil pemantauan.

### 1.3. Uang dan Politik

Politik dan uang merupakan pasangan yang sangat sulit untuk dipisahkan. Aktivitas politik memerlukan uang (sumber daya) yang tidak sedikit, terlebih dalam kampanye pemilu. Terdapat empat faktor dalam kampanye pemilu, yaitu kandidat, program kerja dan isu kandidat, organisasi kampanye (mesin politik) dan sumber daya (uang). Akan tetapi uang merupakan faktor yang sangat berpengaruh; tanpa uang maka ketiga faktor lainnya menjadi sia-sia. Seorang pakar politik mengatakan:

*“Money is not sufficient, but it is necessary for successful campaign. Money is necessary because campaigns do have impact on election results and campaign cannot be run without it”* (Uang saja tidak cukup, tapi uang sangat berarti bagi keberhasilan kampanye. Uang menjadi penting karena kampanye memiliki pengaruh pada hasil pemilu dan kampanye tidak akan berjalan tanpa ada uang). (Jacobson 1980,33).

<sup>10</sup> Hasil Riset Jaringan Pemantau Dana Kampanye ICW tentang Persepsi dan Preferensi Pemilih terhadap Partai Politik, dibuka ke public pada 26 April 2004.



Uang adalah sumber utama bagi kekuatan politik dalam memenangkan kekuasaan atau tetap mempertahankan kekuasaan. Uang dalam politik merupakan hal yang instrumental dan signifikansinya terletak pada bagaimana ia digunakan untuk memperoleh pengaruh politik dan digunakan untuk mendapatkan kekuasaan. Karena uang tidak terdistribusi dengan merata, akibatnya kekuasaan juga tidak terdistribusi secara merata dalam masyarakat. Pertanyaan penting yang harus diajukan adalah “bagaimana dan dari siapa politisi atau partai memperoleh dana serta bagaimana membelanjakan dana kampanyenya”.<sup>11</sup>

Karakteristik uang memberikan kemudahan; uang dapat diubah ke berbagai macam sumber daya dan sebaliknya, berbagai macam sumber daya dapat diubah ke dalam uang. Uang juga dapat membeli barang, keahlian dan layanan, demikian sebaliknya, barang-barang, layanan, dan keahlian dapat dinilai dengan sejumlah uang. Uang memperkuat pengaruh politik bagi mereka yang memilikinya atau mereka yang memiliki wewenang untuk mendistribusikannya.<sup>12</sup>

### **Kekuatan Politik-Bisnis**

Dalam sistem politik yang tidak demokratis, korupsi politik menjadi tabiat hampir semua politisi. Korupsi Politik adalah penyelewengan kekuasaan yang dilakukan oleh pemimpin politik untuk keuntungan pribadi dengan tujuan melanggengkan kekuasaan atau peningkatan kesejahteraan.<sup>13</sup> Politisi secara alamiah berusaha untuk mempertahankan dan memperbesar kekuasaan dan otoritasnya.<sup>14</sup> Hal itu menyebabkan Politisi menempuh segala cara termasuk membangun hubungan erat dengan sektor bisnis. Kekuasaan dan otoritas politik digunakan untuk memberikan peluang dan meningkatkan posisi bisnis, sementara keuntungan yang diperoleh dari bisnis tersebut dipergunakan untuk memperluas pengaruh dalam politik. Hubungan erat antara politik dan bisnis ini menghasilkan kelompok yang disebut *politico-business*.<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Karl-Heinz Nassmacher, *Foundation for Democracy*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001, p. 9.

<sup>12</sup> *Ibid*, p.9

<sup>13</sup> Robin Hodess, *Political Corruption*, *Transparency International Global Corruption Report 2004*, hal 11

<sup>14</sup> Liat Niskanen (1973) dalam “*Bureaucracy: servant or master?*”

<sup>15</sup> Yoshihara Kunio (1990) memaparkan dengan jelas dalam bukunya “*ersatz capitalism*”. Fenomena ini terjadi di banyak negara Asia Tenggara, khususnya Indonesia. Para kroni menikmati proteksi dan kemudahan dari pemerintah dan sebagai imbal balik

Selama masa Orde Baru, pemilu yang dilaksanakan secara reguler hanya merupakan alat untuk mencari legitimasi. Menurut William Liddle (1996), ada dua hal mengapa pemerintahan Orde Baru merasa perlu mengadakan pemilu yang teratur: *Pertama*, sebagai upaya untuk melanggengkan kekuasaan dan melegitimasi rejim otoritarian Orde Baru. Masyarakat berpartisipasi dalam pemilu selain karena keterpaksaan, juga sebagian mencari penghargaan karena mendukung rejim. *Kedua*, sebagai alat legitimasi terhadap pandangan negara-negara donor agar tetap mendapatkan bantuan dan hutang luar negeri. Liberalisasi ekonomi di Indonesia (Zaman Soeharto) tidak dibarengi oleh demokratisasi politik, selain itu kondisi ini terjadi bersamaan dengan penyesuaian dan berganti bajunya kerangka korporasi otoritarian yang sudah ada dengan kepentingan yang sedang menanjak dari koalisi *politico-bureaucrats* dan keluarga mereka, seperti juga halnya dengan konglomerasi bisnis besar dari kalangan pribumi dan juga Cina.<sup>16</sup>

Untuk dapat bertahan lama, rejim otoritarian Orba mengontrol ranah politik dan ekonomi, dimana kroni bisnis berkolaborasi dengan politisi untuk memperoleh dukungan politik dan kebijakan ekonomi. Indonesia menjadi negara predatorian<sup>17</sup> yang mengontrol kehidupan bernegara dengan menciptakan poros politisi, birokrat, kelompok bisnis, dan militer. Kekuasaan politik memberikan keleluasaan bagi kelompok bisnis untuk mengembangkan bisnisnya, dan sebagai imbalannya, keuntungan dari bisnis digunakan untuk mempertahankan dan memperluas kekuasaan. Hubungan patronase ini menguasai seluruh cabang kekuasaan dan dikontrol untuk kepentingan rejim. Korupsi menjadi sistemik dari tingkat atas sampai bawah dari sistem negara.

Transaksi politik dalam konteks memelihara hubungan patronase politik-bisnis ini biasanya terjadi pada pelaksanaan pemilu, atau sering disebut sebagai *electoral corruption*. Hubungan dukung-mendukung di dalam Pemilu ini juga berlanjut setelah Pemilu, yaitu ketika kekuasaan yang

---

memberikan upeti. Hubungan tersebut dideskripsikan sebagai bentuk kolaborasi patron-klien (*politico-business*) dalam sistem kapitalisme negara.

16 Hadiz, Robinson, *Reorganising Power in Indonesia*, hal. 103.

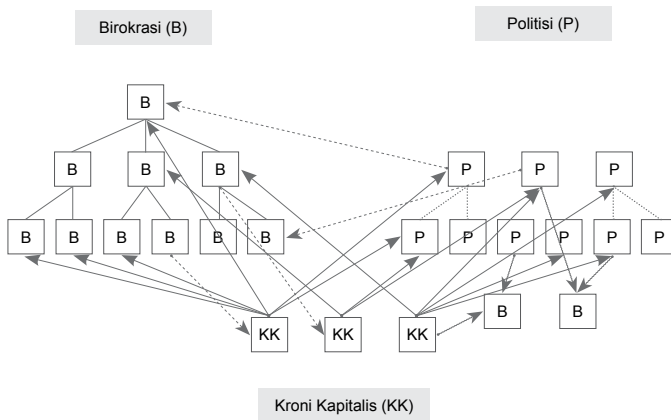
17 Negara predatorian adalah negara yang menguasai dan mengontrol tidak hanya sumber daya ekonomi akan tetapi juga kebebasan politik dan bereksprosi warga negara ataupun kelompok masyarakat dengan menggunakan cara represif. Tipe negara seperti ini menjadi 'pemangsa' bagi pemikiran dan aktivitas yang bertentangan dengan kepentingan penguasa.

didapatkan diimplementasikan dalam bentuk kebijakan publik. Kekuatan-kekuatan elit<sup>18</sup> yang ada di dalam Partai Politik dan kekuatan penekan dari luar atau *interest group*<sup>19</sup> yang menjadi patronnya juga mendapat bagian dari kebijakan yang dibuat. Oleh karenanya memahami dan menyikapi terjadinya korupsi pemilu (*electoral corruption*) merupakan hal yang harus dilakukan, karena korupsi pemilu tidak hanya merusak kualitas Pemilu akan tetapi juga kebijakan politik di masa depan. Cara menyikapi terjadinya Korupsi Pemilu salah satunya adalah dengan mencermati bagaimana pendanaan untuk aktivitas politik terutama aktifitas kampanye Pemilu dan bagaimana ‘Peran’ uang pada proses pemilu berlangsung.

### Perselingkuhan Penguasa-Pengusaha

Institusi publik modern di Asia Tenggara, seperti birokrasi dan parpol, jamak terpenetrasi oleh jaringan patron-klien informal yang melumpuhkan struktur dan sistem formal dari institusi tersebut (Scott, 1969). Elit penguasa ‘gemar’ melakukan intervensi dan mengeksploitasi sumberdaya ekonomi dan membina relasi intim dengan kelompok bisnis (Hefner, 1998).

**Gambar 1.1. Pola Hubungan Patronase pasca Soeharto**



18 Hadiz, Robinzon, Op.Cit, hal Hadiz, hal. 232

19 Interest group atau kelompok kepentingan yang dimaksud disini adalah kelompok kepentingan yang motivasinya hanya berupaya untuk memperoleh keuntungan bagi kelompoknya saja (*self-oriented interest group*).

Sumber: diolah dari diagram Patron-Client Network (Khan, 1998)

Keterangan:

P : Politisi  
 KK : Kroni Kapitalis  
 PB : Politisi-Pebisnis  
 B : Birokrasi  
 BP : Broker Politik

~> Biaya Politik ..... Jejaring Politik —> Kickback ke birokrat/politisi — Hirarki Birokrasi — Rent Deployment

Demokrasi elitis memberikan keleluasaan bagi elit politik untuk menjalankan kekuasaan dengan aturan main tertentu. Menjadi penting untuk mencermati bagaimana kelompok-kelompok elit memperoleh dan menjalankan kekuasaan. Korupsi politik, yang bekerja karena digerakkan oleh kelompok elit, merupakan salah satu siasat untuk berkuasa (Etzioni-Halevy, 2002).

Distribusi kekuasaan dan sumberdaya ekonomi dapat terlihat dari struktur jaringan patronase. (lihat gambar ). Hubungan *politico-business* tidak hanya dilandasi pertimbangan ekonomi, tetapi sarat dengan perhitungan politis. Karakteristik perselingkuhan ini adalah, *pertama*, hubungan itu dilandasi motif demi kekuasaan dan dominasi ekonomi. *Kedua*, saling menguntungkan (simbiosis mutualisme). Patron dan klien mempertukarkan lisensi, akses terhadap sumber daya dengan *kickback* material dan dukungan politik. *Ketiga*, interaksi dengan klien dibatasi mekanisme dan aturan main tertentu hanya dengan kroni kapitalis tertentu. Terakhir, patron memiliki posisi dan kekuasaan politik terhadap klien.

'*Hubungan mesra*' ini bersifat personal (Khan, 1998), berkembang dari *patron-client* menjadi *corrupt exchanges* (Della Porta dan Vanucci, 1999). Pertukaran tersebut selalu melibatkan jalinan suap yang mengatur berakar serta membentuk *politics of privilege*.

Pada masa multi partai, tiada kontrol tunggal dan monopoli dalam ranah politik dan ekonomi. Jejaring kelompok-kelompok politik (politisi,

birokrat) tersebar, sedangkan kelompok bisnis mencari patron baru bahkan pengusaha ada yang menduduki jabatan publik.<sup>20</sup> Walaupun penguasa berganti, apapun jenis rezimnya, pengusaha berusaha menjadi sekutu bisnis dari penguasa<sup>21</sup> (Case, 2002).

## 1.4. Korupsi Politik dan Korupsi Pemilu

Korupsi Politik adalah penyelewengan kekuasaan yang dilakukan politisi untuk keuntungan pribadi dengan tujuan melanggengkan kekuasaan atau peningkatan kesejahteraan. Korupsi Politik terjadi pada wilayah yang luas dalam berbagai bentuk kegiatan kriminal dan praktek-praktek haram yang dilakukan sebelum, pada saat dan sesudah menjabat sebagai pejabat publik. Biasanya terjadi dalam bentuk 'perdagangan' yang berada di dalam pengaruh kekuasaan atau meracuni kekuasaan politik dengan menawarkan berbagai kebaikan.<sup>22</sup>

Korupsi dalam berbagai referensi dapat dipandang setidaknya dari 3 sisi; (i) sudut pandang lembaga publik (*public office-centered*), (ii) sudut pandang kepentingan publik (*public interest-centered*) dan (iii) sudut pandang pasar (*market centered*). Disamping 3 pandangan ini, terdapat juga pandangan dari sisi norma hukum (*legal norms*) dan pendekatan opini publik (*public opinion-centered*).<sup>23</sup> Pendekatan terhadap korupsi yang dikemukakan Mark Philp didasarkan atas beberapa kajian yang pernah dilakukan sebelumnya terutama rujukan utama korupsi politik; *Political Corruption; A Hand Book* (A.J.Heidenheimer, M. Johnston, V. LeVine (eds)).

Pendekatan yang mewakili sudut pandang lembaga publik dikemukakan oleh J.S. Nye, yang mengemukakan bahwa "korupsi adalah tingkah laku yang menyimpang dari kewajiban formal aturan (kebiasaan) publik karena berkenaan dengan kepentingan privat (orang-perorang,

20 Diantaranya seperti Jusuf Kalla, Aburizal Bakrie, Fahmi Idris, adalah pengusaha *ngetop* yang menjadi anggota Kabinet Indonesia Bersatu. Juga hampir 40 persen anggota DPR dan Ketua Partai Politik adalah pengusaha.

21 Pengalaman di Thailand menunjukkan walau rezim sipil diganti oleh rezim militer, pengusaha akan menyesuaikan diri. Begitu pula di Filipina, pengusaha kroni marcos, begitu terjadi perubahan rezim mereka yang pertama kali berpindah 'perahu' bahkan masuk kedalam institusi publik seperti Congress dan eksekutif dan 'menyandera' institusi tersebut (*state captured*).

22 Robin Hodess, *Political Corruption, Transparency International Global Corruption Report 2004*, hal 11

23 Mark Philp, *Defining Political Corruption*, Political Studies Association, Blackwell Publishers, 1997, p. 440

keluarga dekat dan segelintir kepentingan privat) berkaitan dengan uang (ekonomi) atau perebutan status; atau melanggar aturan untuk melakukan bentuk-bentuk tertentu dari upaya untuk menunjukkan pengaruh dari kepentingan privat. Hal ini termasuk penyuapan, nepotisme dan misapresiasi".<sup>24</sup>

Dalam konteks korupsi di dalam pendekatan kepentingan publik dikemukakan oleh Carl Friedrich. Friedrich mendefinisikan korupsi sebagai "sesuatu yang ada kapanpun pemegang kekuasaan yang ditugaskan untuk melakukan hal-hal tertentu (contohnya; yang bertanggungjawab terhadap pelaksanaan fungsi tertentu atau pimpinan kantor) yang dengan uang atau imbalan lain yang tidak diupayakan secara legal, dipengaruhi untuk melakukan tindakan-tindakan yang mana memberikan keuntungan kepada siapa saja yang mengupayakan imbalan sehingga merusak publik dan kepentingannya".<sup>25</sup>

Dari dua pendekatan di atas, penjelasan terhadap korupsi cukup terang. Dari sudut pandang lembaga publik, korupsi dapat dilakukan oleh posisi-posisi di lembaga publik contohnya lembaga pemerintahan atau parlemen yang memiliki tugas melayani publik. Definisi dari sudut pandang kepentingan publik lebih luas lagi, karena mencakup siapa saja yang berkuasa atau memiliki 'fungsi tertentu' dan pada saat yang sama memiliki kemungkinan membahayakan publik atau kepentingan publik. Kedua pendekatan ini saling mendukung dan melengkapi di dalam memahami korupsi politik. Hanya saja Philp menyarankan untuk memberikan perhatian khusus terhadap pejabat-pejabat yang terpilih atau ditunjuk secara politik dalam konteks analisis mengenai korupsi politik.

Selain dua pendekatan di atas, terdapat pendekatan pasar. Pendekatan ini berasal dari aplikasi metode pilihan sosial atau pilihan publik (*social/public choice*) dalam memandang korupsi. Pendangan ini terlihat lebih netral dari debat pejabat publik atau bukan pejabat publik. Sebagai contoh definisi dari Nathaniel Leff yang mengatakan bahwa; "korupsi adalah institusi ekstralegal yang digunakan oleh perorangan atau kelompok

24 JS. Nye, "Political Corruption: A cost-benefit analysis" di dalam "Political Corruption: A Hand Book" (A.J.Heidenheimer, M. Johnston, V. LeVine (eds)) New Brunswick NJ., Transaction, 1989, p. 966.

25 Heidenheimer, *Ibid*, p.10

untuk merebut pengaruh atas tindakan di birokrasi”.<sup>26</sup> Pandangan lain dari sudut pandang yang sama dikemukakan oleh Van Klaveren yang mengatakan bahwa; ” Korupsi berarti pelayan masyarakat (*civil servant*) menyelewengkan (*abuses*) kewenangannya untuk mendapatkan tambahan penghasilan (*extra income*) dari publik. Atau dapat dikatakan bahwa pelayan masyarakat menjadikan lembaganya untuk bisnis dan terus mengupayakan maksimalisasi dari pendapatannya (*maximizing unit*)”.<sup>27</sup>

Dua pendekatan yang lain yaitu pendekatan norma hukum (*legal norm*) dan pendekatan opini publik (*public opinion*) tentu penting akan tetapi sangat rentan berubah. Pendekatan norma akan sangat bergantung pada perkembangan pemahaman masyarakat terhadap perilaku korup. Hal yang masih menjadi kebiasaan di dalam masyarakat yang terbiasa hidup dari tindakan korupsi akan semakin melemahkan norma hukum yang melingkupinya. Hal ini akan dipersulit lagi jika norma hukum yang ada sulit diterapkan karena lemahnya penegakan hukum. Pendekatan opini publik juga dipandang sangat beresiko karena akan membiarkan diantara berbagai macam pandangan publik terhadap perilaku korupsi. Menentukan mana yang nantinya dianggap paling benar dan paling kuat akan menjadi problem tersendiri.<sup>28</sup>

Dari 5 pendekatan mengenai korupsi di atas, sebagai batasan umum yang dapat kita gunakan adalah bahwa korupsi politik setidaknya memiliki beberapa unsur:

1. Tingkah laku yang menyimpang dari aturan/kebiasaan publik (umum) termasuk norma hukum.
2. Dilakukan untuk memuluskan kepentingan pribadi/perorangan, keluarga dekat, kroni/kelompok tertentu.
3. Menyebabkan terjadi kerugian atau kerusakan publik atau kepentingan publik.
4. Dilakukan oleh mereka yang memiliki posisi atas pelaksanaan tanggung jawab publik tertentu baik di birokrasi atau lembaga publik yang lain.

<sup>26</sup> Nathaniel Leff, *Economic Development through Corruption*, in Heidenheimer, p. 389.

<sup>27</sup> Jacob Van Klaveren, *Corruption as a historical phenomenon*, *ibid*, p75.

<sup>28</sup> Mark Philip, *Op Cit* p. 441-442

5. Posisi yang dimiliki didapatkan lewat mekanisme politik.
6. Menyangkut tindakan mempengaruhi kebijakan oleh kelompok kepentingan tertentu di luar birokrasi atau lembaga publik lainnya.
7. Menjadikan lembaganya sebagai lembaga bisnis yang dapat memaksimalkan keuntungan dari anggaran publik (*maximizing unit*).

**Korupsi Pemilu** adalah bagian dari Korupsi Politik yang dilakukan oleh Politisi sebelum mendapatkan kekuasaan. Politisi melakukan praktek-praktek haram pada saat Pemilu untuk mempengaruhi pemilih. Manifestasi yang paling mencolok dari korupsi Politik pada saat Pemilu adalah menyuap pemilih secara langsung.<sup>29</sup>

Korupsi Pemilu terjadi pada relasi antara Partai Politik dan Kandidat dengan penyumbang pada satu sisi dan Partai Politik dengan penyelenggara pemilu juga pemilih pada sisi yang lain.<sup>30</sup> Manipulasi Dana Politik terjadi pada relasi antara penyumbang dengan Partai Politik dan Kandidat dan Politik Uang (*money politics*) terjadi pada relasi antara Partai Politik dan Kandidat dengan Penyelenggara Pemilu dan juga dengan pemilih (*voters*). Pada kasus-kasus tertentu memang kedua hal ini sulit dibedakan, misalnya ketika Penyumbang memberikan sejumlah uang atau 'kebaikan' kepada pemilih secara langsung. Hal ini bisa dikatakan bahwa manipulasi pendanaan politik dan politik uang terjadi secara bersamaan, karena di satu sisi, sumbangan kepada kandidat harus dilakukan lewat mekanisme tertentu yang diatur oleh Undang-undang (misalkan lewat rekening dana kampanye) sehingga sudah terjadi pelanggaran ketentuan dan pada sisi yang lain telah terjadi praktek beli suara. Hal yang sama juga terjadi ketika penyumbang adalah kandidat atau elite partai itu sendiri. Berikut adalah bagan bagaimana uang dapat mempengaruhi politik:<sup>31</sup>

29 Silke Pfeiffer, *Vote Buying and Its Implication for Democracy: evidence from Latin America*, TI Global Report 2004, page 76.

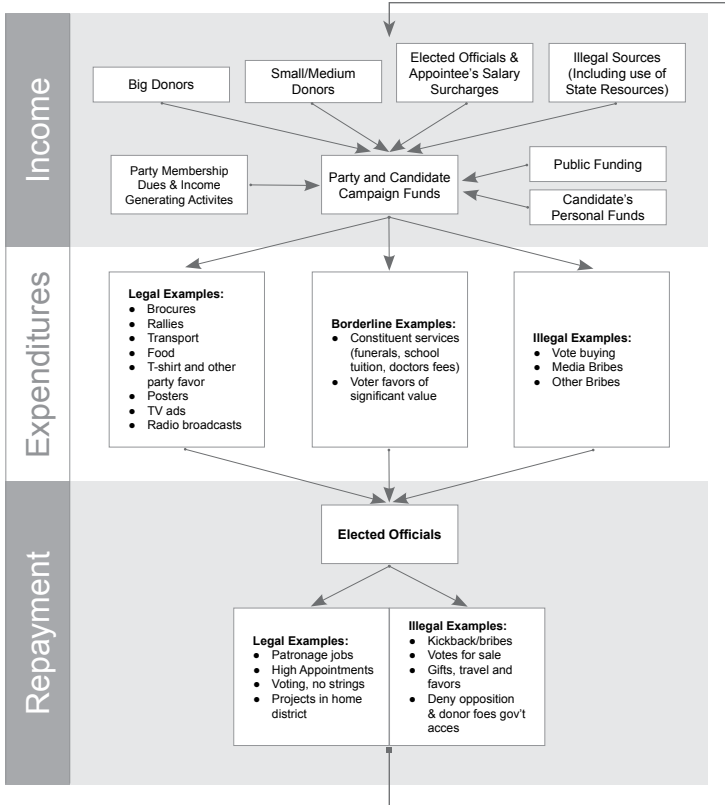
30 *Ibid*, page 76

31 Money and Politics handbook, Pinto Duschinsky, dkk, Office of Democracy and Governance, USAID, 2003.



**Gambar 1.2 Pengaruh Uang Terhadap Politik**

**HOW MONEY CAN INFLUENCE POLITICS**



Sumber : Duschinsky, 2003

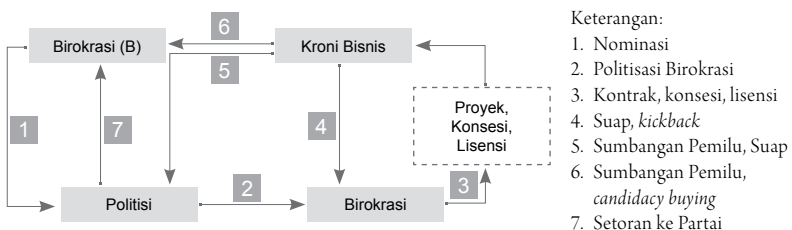
Meskipun kedua hal ini sangat erat kaitannya akan tetapi keduanya memiliki modus dan akibat yang berbeda di dalam prakteknya. Secara umum kaitan antara keduanya adalah, praktek manipulasi dalam pendanaan politik terjadi pada sisi pemasukan (*revenue*), dan praktek politik uang terjadi pada sisi pengeluaran (*expenditure*). Dampak dari kedua modus korupsi pemilu ini berbeda; manipulasi pendanaan politik menyebabkan

terjadinya ketidaksetaraan politik dimana peserta pemilu (Partai Politik dan Kandidat) yang memiliki patronase bisnis yang kuat atau memiliki kedekatan dan kekuasaan atas birokrasi pemerintahan (mis: *incumbent party/rulling party*) atau sektor bisnis tertentu memiliki akses yang lebih luas dan sokongan sumber daya yang lebih besar dibandingkan dengan peserta pemilu yang tidak memilikinya.

Dalam konteks ketimpangan politik (*political inequality*) menjadi relevan membicarakan penyeteraan antara partai lama dan partai baru, partai besar dan partai kecil, juga partai berkuasa atau partai oposisi. Modus dari manipulasi dana politik misalkan menerima dana kampanye dari sumber yang dilarang; misalkan dana negara yang tidak diatur di dalam undang-undang, menerima dana dari sumber tertentu dengan kontrak kebijakan di masa depan, sumbangan kandidat yang melanggar batasan dalam peraturan serta sumbangan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan identitas penyumbanganya.<sup>32</sup>

Dampak dari praktek politik uang atau beli suara pada saat Pemilu adalah mengancam integritas Pemilu, dimana Pemilih tidak memilih karena sebuah kesadaran politik akan tetapi kesadaran semu yang bersumber dari apatisme atau karena tekanan ekonomi. Di Amerika Latin,<sup>33</sup> basis-basis pembagian uang terjadi di kalangan masyarakat yang memiliki pendapatan rendah, demikian juga yang terjadi di Indonesia pada Pemilu 1999 dan Pemilu 2004.<sup>34</sup>

Korupsi politik di Indonesia dapat digambarkan dalam sebuah lingkaran setan korupsi politik seperti ditunjukkan di dalam bagan berikut.



Keterangan:

1. Nominasi
2. Politisasi Birokrasi
3. Kontrak, konsesi, lisensi
4. Suap, *kickback*
5. Sumbangan Pemilu, Suap
6. Sumbangan Pemilu, *candidacy buying*
7. Setoran ke Partai

32 Marcin Walecki, *Political Money and Corruption*, TI Global Report, 2004, page 19.

33 Silke Pfeiffer, *Vote Buying and Its Implication for Democracy: evidence from Latin America*, TI Global Report 2004, page 78.

34 Hasil Pemantauan Politik Uang jaringan pemantau ICW dan TII, 2004.

Di Indonesia, korupsi telah menjadi tabiat kekuasaan, baik kekuasaan politik maupun birokrasi. Korupsi politik kemudian menjadi langgeng seperti sebuah lingkaran setan karena Partai Politik sebagai satu-satunya sarana mencapai kekuasaan politik menjadikan birokrasi sebagai penghasil kekuatan politik dengan penempatan orang-orang yang dapat memuluskan kepentingan elit Parpol.

Hal ini ditempuh lewat mempengaruhi aktor dan kebijakan di birokrasi pemerintahan agar memberikan alokasi anggaran untuk kepentingan parpol dan elit partai politik. Birokrasi sebagai sebuah kekuatan administrasi pemerintahan sulit untuk menjadi efisien karena terus mengalami intervensi. Intervensi kekuasaan ini dapat dilihat dari tender-tender proyek di Pemerintahan yang diarahkan untuk kepentingan kroni politik, juga adanya alokasi anggaran dari rekening liar (rekening yang tidak dilaporkan) untuk kepentingan politik.

Untuk itulah, untuk menyoroti persoalan korupsi politik di Indonesia, tidak bisa dilepaskan dari berbagai persoalan di Partai Politik, di birokrasi pemerintahan dan Dewan Perwakilan Rakyat.

## 1.5. Pendanaan Politik (Political Financing)

Istilah dana politik dapat dibedakan dengan melihat sumber dan penggunaan. Dilihat dari sumber, dana politik berasal dari sumbangan simpatisan (donatur) dan sumbangan dari negara (subsidi). Dana politik juga dapat diartikan sebagai wujud konkrit dari partisipasi dan dukungan masyarakat terhadap partai politik atau kandidat.

Dari sisi penggunaan, dana politik dibedakan berdasarkan bentuk pengeluarannya. Pengeluaran dana politik dibedakan menjadi dua yaitu pengeluaran untuk membiayai aktivitas rutin partai politik (*Political Party finance*) dan Pengeluaran kampanye (*campaign finance*). Kecenderungan pengeluaran ini sangat dipengaruhi oleh sistem pemilu. Untuk sistem proporsional (*party base*), dimana pemilih memilih tanda gambar partai, kecenderungan akitivitas pembiayaan terfokus pada pembiayaan partai.

Ini karena partai yang paling berperan dalam upaya mempengaruhi pemilih. Untuk sistem majoritarian (*candidate base*), dimana pemilih memilih kandidat, pembiayaan lebih terfokus pada kampanye untuk masing-masing kandidat yang dilakukan oleh kandidat sendiri atau pihak ketiga yang ditunjuk melakukan kampanye untuk kandidat. Akan tetapi pada prakteknya, khusus untuk penggunaan dana politik oleh partai politik, dana kampanye dan dana partai biasanya terpisah dan juga dibukukan di dalam rekening yang terpisah. Pengertian dari dana partai atau dana kampanye sebagai dana politik, sebenarnya dipengaruhi oleh budaya politik dan sistem politik di masing-masing negara. Budaya politik di Amerika Utara terlihat lebih berorientasi pada kampanye (*campaign oriented*) ketimbang organisasi (*organization-oriented*) atau lebih berorientasi kandidat (*candidate oriented*) ketimbang partai (*party oriented*). Dana politik di Amerika Utara merupakan pengertian dari dana kampanye, yaitu ketika uang dibelanjakan lebih untuk proses kampanye atau untuk mempengaruhi hasil dari kampanye. Di negara-negara Eropa Barat, istilah dana politik seringkali digunakan sebagai kata lain dari pendanaan partai, yang digunakan untuk membiayai aktivitas rutin internal dari partai selama masa pemilu. Di Eropa, kampanye lebih didominasi oleh partai, sedangkan di Amerika, terutama Amerika Utara oleh kandidat.<sup>35</sup> Dalam praktek pengaturan dana politik di Indonesia khususnya Pemilu 2004 kedua rekening ini terpisah dan sumbangan dari dana partai untuk rekening dana kampanye hanya sebatas saldo awal saja.

### **Dana Kampanye**

Pembiayaan kampanye menjadi yang paling menentukan dalam mempengaruhi pemilih pada saat kampanye sedangkan dana partai sangat berpengaruh di dalam memelihara basis dukungan politik. Dana kampanye biasanya diperoleh dari sumbangan individu, badan hukum, dan dana dari negara. Sumbangan yang diberikan dapat mempengaruhi independensi dari seorang kandidat atau suatu partai politik dan hal ini dapat membahayakan proses demokrasi. Kelompok-kelompok

<sup>35</sup> Karl-Heinz Nassmacher, *op.cit.*, p. 11

kepentingan (*self-oriented interest groups*) melihat sumbangan dana politik ini sebagai investasi agar memperoleh dukungan kebijakan ataupun fasilitas dan kemudahan yang mendukung usaha mereka. Hubungan antara sumbangan dan kebijakan yang menguntungkan kelompok tertentu dapat menjadi indikator dari pengaruh donasi dalam dana politik ataupun kampanye.<sup>36</sup>

Untuk dapat terpilih, partai politik, caleg, dan capres harus mengkomunikasikan dan mempromosikan platform dan program kerja kepada pemilih melalui kampanye. Oleh karenanya, kampanye pemilu membutuhkan sumber daya yang memadai, SDM untuk tim kampanye yang berkualitas, konsultan kampanye, dan pemilihan media kampanye yang efektif dan efisien. Singkatnya, kompetisi politik (terutama dalam pemilu) membutuhkan dana.

Karena dana kampanye tidak terdistribusi secara merata, sehingga mengakibatkan ketimpangan yang signifikan dalam pendanaan kampanye. Dalam pemilu dimanapun, fenomena tidak berimbangnya dana yang dapat dimobilisir dan digunakan oleh parpol ataupun caleg merupakan hal yang dapat “membahayakan” prinsip kesetaraan politik (Alexander, 1984).

Bagi donatur yang menyumbang dalam jumlah besar tentu mempunyai ‘arti’ yang berbeda dibandingkan dengan anggota biasa ataupun donatur kecil. Sehingga nilai antar tiap pendukung partai menjadi berbeda terhadap kemampuannya mengakses dan mempengaruhi kebijakan partai maupun kebijakan publik.

## 1.6. Kampanye Dengan Uang Rakyat

Politik uang (*money politics*) sebagai bagian dari Skandal Korupsi Pemilu adalah masalah yang penting diantara pelanggaran Pemilu lainnya. Sesuai definisi yang umum, politik uang mungkin hanya dikaitkan dengan praktek beli suara (*vote buying*). Padahal politik uang dalam artian pengaruh uang dalam pemilu tidak hanya sekedar praktek beli suara tapi keseluruhan

<sup>36</sup> Modul Pemantauan Dana Kampanye ICW dan TII, 2003.

praktek dalam setiap tahapan pemilu yang dapat dipengaruhi oleh uang sehingga berakibat diunggungkannya salah satu partai politik/kandidat atau tidak diunggungkannya partai politik/kandidat yang lain. Banyak sekali proses-proses yang dapat dipengaruhi oleh uang di dalam pemilu dan menyebabkan diunggungkannya satu peserta pemilu dibandingkan yang lain, misalnya saja proses verifikasi caleg di KPU, proses verifikasi partai politik oleh KPU dan KPUD, proses verifikasi capres dan cawapres, proses rekrutmen petugas KPPS, proses perhitungan hasil pemilu dan proses rekapitulasi data hasil pemilu. Proses penempatan seseorang pada nominasi tertentu juga sangat rentan di pengaruhi uang. Tidak adanya kemauan politik untuk menciptakan mekanisme rekrutmen yang baik untuk partai politik menyebabkan nominasi kandidat legislatif sangat mungkin ditentukan oleh permainan uang (*candidacy buying*).

Politik uang terjadi pada hampir setiap tahapan pemilu, baik pra-kampanye, masa kampanye, minggu tenang dan pada saat hari-H. Modus Politik uang pada pemilu 2004 dilakukan dalam bentuk pembagian uang secara langsung kepada massa kampanye, lewat forum keagamaan, pemberian beasiswa, pembagian sembako, bantuan rumah ibadah, sumbangan pembangunan infra struktur dan lain sebagainya. Pada pemilu legislatif 2004 lalu modus-modus maupun pelaku politik uang yang dilakukan masih sama seperti yang pernah dilakukan pada saat pemilu 1999.

Disadari atau tidak, pejabat publik (*elected official*) sering merancang kebijakan populis demi meraih dukungan dan mempertahankan kedudukan. Kebijakan publik kemudian dirancang khusus guna mendukung kekuasaan yang sering disebut sebagai *pork barrel politic*. Fenomena *pork barrel* bukanlah hal yang baru. Politik Amerika sudah sejak lama bergumul dengan gejala ini. Istilah *bringing the bacon home* telah jadi kebiasaan bahkan kebutuhan.

Di negara seperti Filipina, *pork barrel* ini kemudian dilembagakan. Setiap senator dan anggota *House of Representative* diberi “amunisi”

untuk membina daerah pemilihan dan konstituennya. Berdasarkan UU 3044 yang mengatur tentang *Pork Barrel Appropriation* dijelaskan terdapat 2 jenis pekerjaan umum (*public work project*) yang berada dalam skema *Priority Development Assistance Fund (PDAF)* yaitu proyek-proyek dibawah departmen PU dan proyek pembangunan daerah seperti pembangunan sekolah, puskesmas, barak polisi, jalan pedesaan, subsidi beras, pembangunan balai pertemuan, dll. Dalam skema ini setiap anggota *House of Representative* dalam setahun mendapat 12,5 juta Peso dan untuk Senator sebesar 18 juta Peso. Pada tahun 2003, alokasi *pork barrel* meningkat menjadi 211 juta Peso untuk setiap senator dan 65 juta Peso bagi *House of Representative* (Chua & Cruz, 2004).

Sayangnya, konsep yang semula diharapkan dapat mendorong dan mempercepat pembangunan di daerah secara tepat dan partisipatif ternyata kebanyakan digunakan untuk kepentingan politik bahkan diperuntukkan untuk keperluan kelompok maupun probadi. Celakanya, proyek yang didanai dari skema ini tidak sesuai dengan kebutuhan lokal. *Pork barrel* dalam prakteknya menjadi sumber tetap untuk menjaga mesin politik patronase, instrumen untuk meraih suara dan dukungan (*vote-getting vehicle*). Dengan membuat proyek karikatif maupun memberi layanan sosial, para politisi berharap dapat “mengikat” pemilih, atau dalam bahasa tagalognya “*Utang na loob*” (*debt of gratitude*) agar terpilih dalam pemilu (Chua & Cruz, 2004).

Beberapa tahun terakhir, beberapa anggota legislatif Filipina menyadari bahwa *Pork Barrel Funds* ini lebih banyak mudaratnya daripada manfaatnya. Menurut Senator Lacson “*a very corrupt and corrupting system in our political institution*”, instrumen yang korup dalam system politik Filipina. Estimasi selama ini, korupsi emmang mewabah dalam skema ini. Sedikitnya 60% dari dana yang ada telah diselewengkan dengan rincian sebanyak 20% (*lion share*) masuk ke kantong pribadi anggota *legislative*, 14% untuk kontraktor proyek, 10% untuk para insinyur di dinas PU daerah, 10% untuk gubernur atau

walikota, 2% untuk kepala desa dan tak ketinggalan 2% lari kantong auditor *Commission on Audit* semacam BPK (Chua & Cruz, 2004).

Bagaimana dengan Thailand? Walaupun tidak ada mekanisme khusus yang diatur dalam undang-undang seperti di Filipina, fenomena serupa juga terjadi disana. Dalam pemilu parlemen 2004 lalu, perdana menteri Thaksin Sinawatra pun meluncurkan jurus-jurus paker kebijakan untuk merebut simpati pemilih. Salah satunya adalah dengan kebijakan *Agrarian Debt Moratorium* dimana petani ataupun koperasi petani yang memiliki hutang kepada pemerintah kemudian diputihkan. Kebijakan ini diyakini efektif dalam memikat hati pemilih pedesaan.

Trik lainnya adalah degna memberikan subsidi kesehatan bagi keluarga-keluarga miskin. Program ini memberikan subsidi kepada pasien Puskesmas dimana setiap pasien hanya perlu membayar 30 Bath setiap kali datang. Dan yang tidak kalah efektifnya adalah pemberian dana bergulir (*revolving fund*) sebesar satu juta bath kepada kelompok-kelompok tani dan nelayan. Program-program diatas dikategorikan sebagai *pork barrel* karena diakkan hanya pada saat menjelang pemilu (Phongphaichit dan Baker 2004).

## 1.7. Korupsi Pemilu: Menghalalkan Segala Cara?

Pemilu pada masa transisi sangat menentukan konfigurasi serta konstelasi politik. Kekuasaan yang terkonsentrasi pada satu kutub pada masa rezim otoritarian mulai 'mencair' pada masa transisi. Kelompok-kelompok politik baru memencar dalam kutub-kutu politik. Proses pada masa ini, kelompok-kelompok politik berupaya untuk mengkonsolidasikan kekuasaan ke dalam kontrol mereka.

Konsolidasi tentunya memerlukan dana. Hal yang jamak dilakukan adalah melakukan penyalahgunaan wewenang publik untuk keperluan politik pribadi atau kelompok, ini yang disebut sebagai korupsi politik. Dalam konteks korupsi politik, pertemuan kepentingan antara elit



politik dan kelompok bisnis atau kepentingan (*self-oriented interest group*) membentuk hubungan *politico-business* yang saling menguntungkan. Hubungan patronase yang koruptif ini kemudian berpotensi membahayakan demokrasi karena mengingkari kepentingan publik.

Dalam konteks politik Indonesia saat ini, ramai dibicarakan mengenai politik uang atau *money politic*. Menarik untuk dilihat mengapa politik dan uang menyatu menjadi politik uang dalam dunia politik di Indonesia. Penting untuk melihat fenomena politik uang sebagai suatu 'proses politik yang berkesinambungan' yang bergerak seperti siklus. Serta menggambarkan hubungan antara aktor yang terlibat dalam fenomena politik uang ini: politisi, kelompok kepentingan serta pemilih.

Korupsi Pemilu didefinisikan *sebagai setiap kegiatan yang dilakukan peserta pemilu dan pihak lain yang memberikan, menjanjikan imbalan berupa uang, barang, jasa, jabatan dan keuntungan lainnya secara langsung maupun tidak langsung, kepada pemilih, penyelenggara, pengawas, dan instansi lain yang terkait dengan pemilu yang bertujuan mempengaruhi pilihan dan atau proses pemilu sehingga menguntungkan peserta pemilu atau kelompok tertentu.*

Pola korupsi dalam pemilu sangat bergantung pada sistem pemilu. Terdapat empat modus korupsi dalam pemilu:

1. Beli suara (*vote buying*), dimana partai politik atau kandidat membeli suara pemilih dengan menggunakan uang, barang, jasa, jabatan ataupun keuntungan finansial lainnya.
2. Beli kursi (*candidacy buying*), dimana orang ataupun kelompok kepentingan mencoba untuk membeli nominasi agar dicalonkan dalam pemilu.
3. Manipulasi dalam tahapan dan proses pemilu (*electoral administrative corruption*)
4. Dana kampanye yang 'mengikat' (*abusive donation*) menjadikan sumbangan kepada partai ataupun kandidat sebagai investasi politik.

Beli suara (*vote buying*) merupakan modus yang umum dilakukan, dimana partai politik atau kandidat (juga tim kampanye/sukses)

membeli suara pemilih dengan memberikan uang ataupun keuntungan finansial lainnya. Praktek beli suara pada pemilu 1999 terjadi di banyak tempat dengan modus yang berbeda-beda seperti (1) Penggunaan Dana KUT dan dana JPS<sup>37</sup> (2) Membagi-bagikan uang kepada pemilih secara langsung, (3) Pembagian barang dan sembako (4) memberi uang kepada massa kampanye, (5) Memberi bantuan dana pembangunan rumah ibadah, (6) membagikan uang melalui temu kader, (7) Janji-janji memberi sesuatu. Praktek politik uang ini 'menyiasati' kondisi kesulitan ekonomi yang dihadapi masyarakat menyebabkan sebagian pemilih tergantung pada pemberian uang atau keuntungan finansial lainnya demi kebutuhan sesaat.

Modus membeli nominasi (*candidacy buying*), dimana politisi berupaya untuk dinominasikan menjadi calon legislatif atau eksekutif dengan cara membayar atau mengiming-imingi elit partai. Pembelian 'kursi' masih menjamur akibat dari proses seleksi dan penetapan calon oleh partai-partai politik masih jauh untuk disebut demokratis dan partisipatif. Faktor-faktor yang menentukan dalam pencalonan berupa hubungan kedekatan atau perkoncoan antara elit partai, loyalitas calon terhadap faksi tertentu, dan juga kekuatan finansial kandidat. Pola-pola inilah yang melanggengkan patronase politik di dalam partai politik. Akibatnya, kandidat yang memiliki kompetensi dan komitmen, tapi tanpa dana yang memadai ataupun patron politik bakal tersingkir.

Manipulasi administratif dalam tahapan dan proses pemilu (*electoral administrative corruption*) dilakukan dengan merubah, menghambat atau memanipulasi tahapan dan kelengkapan administratif untuk kepentingan pemenangan peserta pemilu tertentu. Pelanggaran modus ini terjadi dalam hubungan antara peserta pemilu dan pelaksana pemilu. Di dalam pemilu masa orde baru, pelaksana pemilu biasanya berasal dari pegawai pemerintah yang notabene merupakan anggota Golkar. Akibat hubungan patronase dengan Golkar sebagai penguasa birokrasi, pelaksana pemilu masa orba dipaksa untuk melakukan pelanggaran administratif di dalam pemilu dalam bentuk manipulasi hasil perhitungan suara untuk

<sup>37</sup> Tim Yipika, *Menabur Uang, Menuai Suara: Analisis kasus money politics pada Pemilu 1999 di 8 daerah Pemantauan*, hal 6 – 18.

memenangkan Golkar (Irwan & Edriana, 1995). Modus ini juga masih marak di tahun 1999 karena pelaksana pemilu juga adalah anggota partai-partai politik. Dengan insentif tertentu seperti promosi pekerjaan dan uang pelaksana pemilu sulit bersifat independen.

Tahapan-tahapan pemilu yang rawan manipulasi biasanya tahapan sebelum pemungutan suara, pada saat perhitungan suara, dan pada saat rekapitulasi hasil perhitungan suara. Pada tahap pendaftaran pemilih, sering kali ditemukan adanya *phantom voters* atau *multiple vote*. *Phantom voters* adalah pemilih yang sudah meninggal atau belum mempunyai hak memilih tetapi didaftarkan. Biasanya, kartu dari pemilih ini digunakan oleh pemilih lain untuk mencoblos calon tertentu. Sedangkan *multiple voters* adalah pemilih yang dapat datang mencoblos berkali-kali. Selain itu, kartu pemilih bagi kelompok pemilih yang diidentifikasi akan memberikan suara kepada kandidat lawan, tidak diberikan sehingga mereka tidak dapat memilih.

Modus manipulasi suara yang lain adalah dengan sengaja merusak kertas suara yang memilih parpol tertentu pada saat perhitungan suara dan manipulasi angka hasil perhitungan suara pada saat rekapitulasi perhitungan suara. Praktek korupsi pemilu dalam bentuk pelanggaran administratif ini bukan hanya sekedar merusak hasil pemilu tetapi juga menyelewengkan aspirasi politik pemilih dalam pemilu.

Modus keempat adalah pendanaan kampanye yang mengikat (*abusive donation*). Para donatur menjadikan sumbangan kepada partai ataupun kandidat sebagai investasi politik. Investor atau rentenir politik ini di kemudian hari akan berusaha menggunakan partai yang didukungnya untuk mempengaruhi kebijakan publik untuk kepentingan bisnis atau politiknya. Belajar dari beberapa Pemilu, manipulasi yang sering dilakukan adalah dengan tidak mencatatkan jumlah sumbangan dan data penyumbang sehingga mempersulit audit dana kampanye karena sumbangan tidak bisa terlacak. Modus yang lain adalah dengan sumbangan kepada rekening partai politik baru kemudian ditransfer ke rekening khusus dana kampanye. Dengan demikian, sumbangan dalam

jumlah besar dianggap seolah-olah merupakan kontribusi dari partai. Hal yang paling mengkhawatirkan dari manipulasi pendanaan politik adalah penggunaan dana-dana publik, baik dari departemen, BUMN ataupun institusi publik lainnya.

Dampak yang disebabkan oleh korupsi pemilu sangatlah besar. Pemenangan yang diperoleh dengan melakukan kecurangan mengakibatkan pemilih akhirnya menyadari bahwa siapapun yang dipilih, kebijakan publik, proses penyelenggaraan negara dan penegakan hukum takkan bisa disentuh. Penyebabnya, ada tangan tak terlihat (*invisible hand*), yang mengatur negara, di luar jangkauan dan kontrol pemilih. Akibatnya, partisipasi pemilih rendah bukan akibat dari tingkat pemahaman politik yang rendah; justru sebaliknya, pemilih sangat paham dan sadar bahwa pemilu tak pernah efektif untuk mempengaruhi kebijakan. Korupsi pemilu mendorong apatisme publik terhadap upaya demokratisasi melalui pemilu (prosedural).

Sayangnya, praktek korupsi pemilu ini hampir mustahil bisa dikenakan sanksi hukum. Sesuai definisi yang terdapat di dalam Pasal 77 (1), UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilu Legislatif disebutkan bahwa “Selama masa kampanye sampai dilaksanakan pemungutan suara, calon anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih”. Dari definisi undang-undang tersebut dapat diturunkan setidaknya 4 unsur yang harus dibuktikan untuk dapat menjerat pelaku politik uang; (1) Pemberi imbalan/pelaku, (2) Penerima Imbalan, (3) Bukti materi yang diberikan dan (4) janji atau perkataan yang menyatakan bahwa imbalan itu diberikan agar yang menerima imbalan harus memilih partai/kandidat tertentu. Celaknya, KPU membuat persyaratan harus terpenuhinya keempat unsur di atas secara akumulatif agar suatu kasus dapat dikategorikan seperti dalam pasal di atas dan diproses secara hukum. Dari fakta di lapangan, sangat sulit untuk memproses pelanggaran korupsi pemilu jika ke-4 unsur harus diakumulasikan. Maka, pelaku akan bebas bergerilya.

Bercerminlah pada pengalaman masyarakat sipil di Thailand. Negara ini hanya mengalami empat kali pemilu yang demokratis, dari 17 kali pelaksanaannya (Bunbongkarn, 1996). Negeri sejuta pagoda ini sudah sangat kenyang akan drama kudeta militer yang meminggirkan hak-hak politik masyarakat dan kesejahteraan sosial.

Awalnya, selama belasan tahun (1978-1991), politik Thailand relatif stabil. Koalisi elit militer-birokrat dan politisi bersama-sama memegang kekuasaan. Walau sebelumnya sempat dikuasai militer melalui anggota yang diangkat (*appointed*), parlemen kemudian didominasi politisi yang terpilih (Laothamatas, 1996).

Sayangnya, keadaan itu dirusak oleh ulah para politisi yang mulai korupsi demi mempertahankan kekuasaannya. Untuk itu, mereka mengendalikan pemilih di daerah pedesaan—yang cenderung lugu. Mereka dimobilisasi dengan memanfaatkan ketaatan terhadap patronnya atau diberi iming-iming (*vote buying*).

Akibatnya, tingkat partisipasi pemilih rasional—biasa disebut *Bangkok Voters*—sangat rendah. Kalangan pemilih perkotaan, dengan tingkat pendidikan lebih tinggi sadar bahwa suara mereka takkan bisa merubah kebijakan. Alhasil, parlemen tetap didominasi anggota, yang memiliki dukungan dari 70 persen pemilih di pedesaan (Laothamatas, 1996).

Tingginya tingkat korupsi membuka peluang bagi militer melakukan kudeta, dengan dalih pemberantasan korupsi. Pemerintahan Perdana Menteri Chatichai Choonavan yang korup, berhasil digulingkan secara halus (*putsch*) oleh junta militer pada 1991. Sebagian masyarakat sipil—terutama kelas menengah yang apatis tadi—mendukung.

Pasca penggulingan itu, junta militer tak ‘langsung’ memerintah tetapi menempatkan Anand Panyarachun (sipil) sebagai perdana menteri pemerintahan interim. Namun, lambat laun, terbuka pula kedoknya. Rezim militer mulai melucuti kebebasan politik masyarakat sipil. Bahkan, mereka tak kalah korupnya dengan rezim

yang lama. Saat itulah, kelas menengah sadar telah diakali, lalu menarik dukungannya.

Pada Maret 1992, akhirnya meletus demonstrasi yang dipelopori mahasiswa. Mereka menuntut kembalinya demokrasi dan mendesak rezim militer turun dari panggung politik. Pemilu pada september 1992, menjadi ajang konsolidasi kaum reformis, untuk menutup peluang bagi rezim militer dan politisi korup berkuasa di institusi publik. Pendidikan politik secara masif diberikan kepada pemilih di pedesaan agar mereka paham atas konsekuensi pilihan. Hubungan patronase di wilayah itu berusaha dipatahkan, demi mencegah praktek beli suara dan pengaruh tokoh lokal.

Tentu Indonesia akan kian tertinggal jika terjebak seperti kelas menengah di Thailand. Bisa jadi, kita termakan ilusi kemilau semu kejayaan masa lalu, gara-gara bobroknya sistem hukum, dan rapuhnya sendi-sendi politik saat ini. Kalau demikian, reinkarnasi kekuatan lama nyaris sempurna sudah.



## BAB 2

# KORUPSI PEMILU DI INDONESIA

Pendanaan Politik di Indonesia baru diatur sejak era Reformasi. Di zaman Orde baru, hal ini tidak pernah diatur sehingga soal perubahan Undang-undang Politik merupakan salah satu agenda reformasi yang didorong oleh kalangan masyarakat sipil. Perubahan Undang-undang Politik akhirnya menjadi salah satu agenda pemerintahan Habibie, akan tetapi karena pada saat itu isu perubahan Undang-undang politik lebih terfokus pada mengubah sistem pemilu dan transisi kepemimpinan presiden,<sup>38</sup> belum secara intens memasalahkan pasal pendanaan politik ini. Pengaturan Dana Politik pada Pemilu 1999 hanya mengatur mengenai Pendanaan Partai belum sampai pada pengaturan mengenai dana kampanye. Akan tetapi dalam Undang-undang Pemilu tahun 1999 (UU No. 3 tahun 1999) pengaturan mengenai batasan jumlah sumbangan bagi penyumbang perorangan dan badan hukum telah diatur, demikian pula mengenai larangan menerima sumbangan dari sumber-sumber tertentu. Dua pasal krusial yang tidak diatur di dalam aturan Pemilu 1999 adalah ketentuan pemisahan rekening partai dan rekening dana kampanye, aturan pembatasan total pembiayaan kampanye dan aturan mengenai sistem pertanggungjawaban termasuk mekanisme audit. UU Pemilu 1999 juga menyediakan celah yang cukup besar bagi partai politik peserta pemilu 1999 untuk melakukan manipulasi. Beberapa hal penting tidak diatur misalkan mengenai masalah utang dan transfer dari rekening partai politik.

---

<sup>38</sup> Hadiz, Robinson, *Reorganising Political Power*, 229.



Akibat dari celah besar tersebut di dalam hasil audit dana kampanye ditemukan adanya utang partai-partai besar yang cukup besar, melebihi aturan batasan sumbangan, juga transfer dari rekening Partai yang memang masih diperbolehkan oleh Undang-undang. Hal ini menyebabkan adanya ketimpangan, terutama antara partai lama dan partai baru. Partai lama, apalagi partai yang sempat berkuasa sekian lama seperti Golkar tentu memiliki 'tabungan' yang cukup besar dan bisa digunakan untuk keperluan apapun termasuk menyumbang ke rekening dana kampanyenya ini berbeda dengan partai-partai baru yang belum memiliki cadangan dana pemenangan pemilu.

## 2.1. Korupsi Pemilu Era Orde Baru (1992) dan Transisi Pemilu 1999<sup>39</sup>

Korupsi Pemilu tahun 1992 dapat dianggap sebagai contoh korupsi Pemilu yang terjadi selama masa Orde baru. Selama enam kali pelaksanaan Pemilu di zaman Orde Baru berkuasa, tercatat Golkar—sebagai partai pemerintah berkuasa, selalu memenangkan pemilu dengan perolehan suara yang sangat besar (*single majority*). Golkar menjadi partai berkuasa dengan menguasai mayoritas parlemen. Kemenangan Golkar diperoleh melalui kekompakan antar birokrasi, aparat keamanan, struktur Partai dan bahkan, disokong oleh lembaga pelaksana pemilu (LPU). Penguasa Orba menguasai mayoritas kursi dengan mendudukan tiga golongan utama penyokong rezim yaitu ABRI (Militer), Birokrasi dan Golkar. Kerjasama ini dilakukan baik secara langsung maupun tidak langsung dengan memberikan 'tekanan' kepada pemilih dan peserta pemilu dari partai oposisi (Irwan, 1995).

Melakukan korupsi pemilu dalam bentuk menekan lembaga Pemilu (LPU) agar tidak independen menjadi modus utama Korupsi Pemilu dan menjadi rahasia kesuksesan Golkar. Dengan menempatkan orang-orang birokrasi dari tingkat pusat hingga TPS sebagai pelaksana Pemilu, Golkar—yang menguasai Birokrasi dapat mengontrol perhitungan suara

<sup>39</sup> Hadiz, Robinson, *Reorganising Political Power*, 229.

dan melakukan berbagai manipulasi (*administrative corruption*). Massa Pemilih pada saat Pemilu juga mengalami tekanan yang cukup kuat baik pada saat atau sebelum berada di TPS. Bahkan, di dalam praktek pengurusan administrasi di Kelurahan terutama menjelang Pemilu setiap penduduk selalu ditanyakan mengenai apa Partai Politiknya. Jika menjawab selain Golkar maka pengurusan administrasi akan sangat dipersulit. Berikut deskripsi pola dan aktor korupsi pemilu saat rezim Orde Baru. Pola Korupsi dalam Pemilu 1992 lebih banyak didominasi oleh pelanggaran administratif yang dilakukan pada tahapan perhitungan suara dengan aktor utama pelaksana pemilu.

**Tabel 2.1**  
**Pola Korupsi Pemilu 1992**

<b>Pola</b>	<b>Kasus</b>	<b>Penjelasan</b>
1. Kecurangan dalam perhitungan suara	146	Kecurangan dilakukan oleh KPPS, PPS, PPK dengan merubah hasil perhitungan suara di beberapa tingkat untuk memenagkn Golkar.
2. Intimidasi untuk memilih Golkar	101	Intimidasi dilakukan terhadap pemilih untuk memilih partai Golkar.
3. Pencoblosan secara tidak legal	60	Pencoblosan dilakukan oleh petugas pelaksana pemilu untuk Golkar ataupun pemilih 'diizinkan' mencoblos beberapa kali untuk Golkar.
4. Pemilih tidak diberi kartu memilih	17	Pemilih yang diidentifikasi sebagai simpatisan Parpol tidak diberikan kartu pemilih sehingga tidak dapat memberikan suaranya.
5. Pemerasan untuk dana kampanye Golkar	9	Anggota Golkar maupun aparat publik melakukan pemerasan untuk mengalng dana kampanye bagi Golkar.
6. Rencana rekayasa hasil pemilu	3	
7. Penyuapan terhadap saksi parpol	2	Saksi Parpol disuap agar tidak datang ke TPS. Ketidakhadiran saksi parpol mempermudah praktek pelanggaran lainnya.
8. Pemerasan Terhadap simpatisan parpol	1	
<b>Jumlah Kasus</b>	<b>339</b>	

Pola Politik Uang yang sempat dicatat dalam beberapa laporan pemantauan Pemilu 1999 kebanyakan didominasi oleh pemberian uang secara langsung. Namun peran birokrasi telah berkembang dari pola yang ada di masa orde baru. Karena tidak lagi bersifat mono-loyalitas, birokrasi yang dikuasai oleh kekuatan politik tertentu digunakan untuk memenangkan kekuatan politik tersebut. Pola yang digunakan untuk melakukan praktek korupsi pemilu dalam bentuk politik uang pun sudah berkembang. Instansi penyalur dana bantuan pada saat itu seperti Bapenas yang masih dikuasai Golkar menggunakan dana bantuan itu untuk pemenangan Golkar. Begitu pula Kementrian Koperasi dan Usaha Kecil yang dikuasai oleh PDR menggunakan berbagai fasilitas kredit kecil untuk mendapatkan dukungan Pemilih di dalam pemilu.

Terdapat 10 pola politik uang yang ditemukan pada Pemilu 1999, yaitu pembagian secara langsung dan tidak langsung, penggunaan fasilitas kredit dan pemutihan kredit, penggunaan proyek dana sosial pemerintah, membantu lembaga sosial keagamaan, pelaksanaan acara bakti sosial, pemberian sembako, pemberian berupa barang atau fasilitas, instruksi melakukan sesuatu untuk partai dengan imbalan uang dan janji memberikan kucuran dana jika memilih partai tertentu. Pelaku Korupsi Pemilu pada Pemilu 1999 pun lebih beragam jika dibandingkan dengan Pemilu zaman Orde Baru, yaitu Pengurus Partai, Kader dan Simpatisan Partai dan Pengurus Birokrasi Pemerintahan. Berikut pola-pola korupsi yang terjadi pada Pemilu 1999.

**Tabel 2.2**  
**Pola Korupsi Pemilu 1999**

Pola	Kasus	Penjelasan
1. Pemberian uang secara langsung	26	Membagikan uang kepada peserta temu kader, membagikan uang kepada massa kampanye, serangan fajar, serangan malam
2. Pembagian uang secara tidak langsung	2	Pembagian uang melalui kepala desa, Pembagian uang melalui tokoh agama dan Pembagian uang melalui perkumpulan
3. Penggunaan fasilitas kredit dan pemutihan kredit	7	Penggunaan KUT, kredit koperasi dan penyaluran kredit lunak

Pola	Kasus	Penjelasan
4. Penggunaan proyek dana sosial pemerintah	7	Penggunaan dana JPS, proyek penyediaan pupuk.
5. Membantu lembaga sosial keagamaan	3	Sumbangan pembangunan mesjid dan sumbangan pembangunan gereja.
6. Pelaksanaan acara bakti sosial	2	Pembuatan KTP gratis, pelayanan kesehatan, dan pemberian bantuan seragam sekolah.
7. Pemberian Sembako	3	Pembagian beras dan gula.
8. Pemberian barang dan fasilitas	1	Pembagian tape karaoke
9. Instruksi melakukan sesuatu untuk partai dengan imbalan uang	2	Pemasangan bendera partai
10. Janji memberikan kucuran dana jika memilih partai	8	Janji memberikan pekerjaan, kucuran kredit bunga rendah, modal usaha dan dana bantuan pertanian
<b>Jumlah Kasus</b>	<b>62</b>	

Diolah dari berbagai sumber

Manipulasi dana politik juga terjadi pada Pemilu 1999. Peraturan dana kampanye pemilu sangat banyak lobangnya sehingga tidak mampu membendung masuknya uang haram ke rekening Partai Politik. Skandal dana politik seperti Korupsi dana Bulog (*Buloggate*) dan Skandal Bank Bali menunjukkan bahwa uang dari kelompok bisnis tertentu dan dari instansi Pemerintah mengalir ke kas partai berkuasa. Laporan audit Price Waterhouse Coopers atas Bank Bali, menemukan aliran dana sebesar 15 miliar rupiah ke badan pemenang pemilu Golkar dari dana Bank Bali. Sebesar 40 miliar rupiah uang Bulog yang direncanakan untuk dibagikan bagi kaum miskin pun mengalir ke beberapa petinggi Golkar, Bendahara dan Akbar Tanjung sebagai ketua.

Dana sangat dibutuhkan dalam suatu aktivitas politik. Dari pola penerimaan dana kampanye untuk pemilu 1999, dapat dilihat bahwa donatur akan menyumbang pada partai politik yang memiliki potensi untuk menang.<sup>40</sup> Hal ini wajar dilakukan oleh badan hukum yang ingin memperoleh 'imbalan' atas sumbangannya sehingga mereka memandang sumbangan untuk aktivitas politik sebagai bentuk investasi. Akibatnya,

<sup>40</sup> Hal ini terlihat dari ketimpangan perolehan dana antara partai-partai besar dibandingkan dengan partai-partai kecil.

sumber daya tidak terdistribusi dengan merata sehingga mengakibatkan ketimpangan dalam kemampuan berkampanye. Keunggulan dalam sumber daya terutama dana kampanye menjadikan partai politik atau kandidat berada diatas angin dalam kompetisi pemilu. Distribusi dari sumber daya menjadi sangat krusial dan dapat membahayakan prinsip kesetaraan (*equality*). Berikut ringkasan dari penerimaan dana Partai Politik lima Partai Politik besar peserta Pemilu 1999 yang dilaporkan ke KPU :

**Tabel 2.3**  
**Perbandingan perolehan dana kampanye 5 partai besar**  
**(dalam juta rupiah)**

PEMASUKAN	PDI-P		GOLKAR		PPP		PKB		PAN	
	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II
1. Individual	1.762,98	1.108,31				5.475	1.930	855	117,67	853
Sumbangan anonym	800,34	1.131,49								
2. Groups	2.782,50	1.206,30		13.419,62			720	870	424,7	570
Sumbangan anonym										
3. Subsidi Negara	150			150	150			30		
4. Non-uang ( <i>in-kind</i> )	11,09						7,5			25,2
5. Utang	400								405	
6. Pengurus partai		1.978,50			106,8	8.525			5,4	
7. Saldo sebelumnya					67,87					378,85
8. Lain-lain										8
Sub Total	5.911,91	5.424,60	73.443,92	13.569,62	324,67	14.000	2.657,50	2.012,77	952,77	1.835,05

Sumber : Laporan Partai ke KPU

Pengalaman pemilu 1999 juga menunjukkan dana kampanye Partai Politik tidak dapat diaudit sehingga tidak ada satu akuntan publik pun

yang mampu mengeluarkan opini (disclaimer). Entitas yang diaudit pun masih terbatas pada rekening dan pembukuan milik dewan pimpinan pusat (DPP) setiap partai sehingga belum melaporkan penggunaan dana kampanye secara keseluruhan. Temuan lain dalam audit 1999 adalah sulitnya pelacakan pemberi sumbangan (donatur) partai. Banyak sumbangan yang anonim atau sekedar menuliskan “Hamba Allah”.

Pertanggungjawaban pengeluaran dana kampanye pun jarang disertai oleh bukti kwitansi asli dari belanja, yang ada hanya pertanggungjawaban setara kas atau hanya atas persetujuan bendahara partai. Kenyataan ini menunjukkan bahwa pengeluaran dana partai untuk kepentingan kampanye sebenarnya belum bisa dikontrol dan dana yang dikeluarkan sangat mungkin digunakan untuk praktek beli suara dalam pemilu. Undang-undang Pemilu tahun 1999 belum mengatur secara rinci mengenai permasalahan pertanggungjawaban dana politik ini secara detail, serta tidak adanya sanksi yang tegas bagi partai yang tidak melaporkan laporan keuangan ke KPU.

**Tabel 2.4**  
**Pola Manipulasi Pendanaan Politik**  
**dalam Pemilu tahun 1999**

Pola	Kasus	Pelaku	Aturan dan prinsip pengaturan dana politik yang dilanggar
Transfer dari rekening dana taktis pemerintah ke rekening partai melalui rekening yayasan	Kasus Bulogate. Transfer dari rekening Bulog ke Yayasan Raudhatul Jannah sebesar Ro 40 miliar dengan alasan membelikan beras murah tapi ternyata dilanjutkan ke Partai Golkar lewat pemberian cek kepada bendahara partai	Birokrat Kader partai yang membuat yayasan Pengurus Partai (bendahara)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menerima sumbangan dari instansi pemerintah yang dialokasikan untuk itu seperti tercakup dalam UU No. 2 dan 3 tahun 1999 (hasil korupsi)</li> <li>• Melebihi batasan sumbangan yang ditentukan</li> <li>• Tidak dicatat dalam penerimaan</li> <li>• Tidak dilaporkan dalam audit</li> </ul>
Transfer dari perusahaan publik (bank) ke rekening partai	Kasus Bank Bali : Transfer dari Bank Bali sebesar 15 miliar ke rekening bendahara Partai Golkar.	Pengusaha Pengurus Partai (bendahara)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menerima sumbangan dari institusi publik (uang rakyat) tanpa peruntukan yang jelas atau tidak dialokasikan untuk itu.</li> <li>• Melebihi batasan sumbangan yang ditentukan</li> <li>• Tidak dicatat dalam penerimaan</li> <li>• Tidak dilaporkan dalam audit</li> </ul>
Sumbangan langsung dari perusahaan untuk kepentingan kampanye	Penyewaan helikopter dan mobil mewah untuk kepentingan kampanye pemilu	Kader dan simpatisan partai Bendahara partai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melebihi batasan sumbangan yang ditentukan</li> <li>• Tidak dicatat dalam penerimaan</li> <li>• Tidak dilaporkan dalam audit</li> </ul>

Pola	Kasus	Pelaku	Aturan dan prinsip pengaturan dana politik yang dilanggar
Pencatatan pemasukan tidak jelas	Banyaknya sumbangan anonim	Bendahara partai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak dicatat dalam penerimaan dan tidak dapat diaudit</li> <li>• Secara akumulatif melanggar batasan jumlah sumbangan</li> </ul>
Pencatatan pengeluaran tidak dapat diverifikasi	Pengeluaran dengan bukti pengeluaran kas tidak disertai bukti kuitansi asli	Bendahara partai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak dapat diaudit dan diverifikasi untuk keperluan apa</li> </ul>
Penyiasatan lewat sumbangan jenis Utang dan saldo kas partai dan dana kampanye	Banyak partai politik yang melaporkan utang sebagai jenis pemasukan	Bendahara partai	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melebihi batasan sumbangan yang ditentukan (seharusnya dikategorikan sumbangan sehingga mengikuti aturan plafon jumlah sumbangan)</li> </ul>

Sumber: Wawancara auditor partai, media dan hasil investigasi ICW

## 2.2. Korupsi Pemilu Tahun 2004

### Dana Kampanye Pemilu Presiden - Wakil Presiden 2004

Total dana kampanye yang diterima pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden pada Pemilu Presiden tahun 2004 sebesar Rp 256,3 miliar. Dari nilai ini yang terbesar adalah sumbangan kampanye yang masuk ke Pasangan Megawati-Hasyim Muzadi. Besarnya dana kampanye yang masuk ke pasangan ini sangat dapat dimaklumi karena Megawati sebagai mantan Presiden memiliki akses secara ekonomi yang lebih besar dibandingkan dengan kandidat yang lain. Selain menang dari segi popularitas karena mantan orang nomor satu, Megawati juga menguasai birokrasi dan terkait erat dengan kontrak-kontrak bisnis antara pemerintah dengan kalangan swasta. Keuntungan politis ini tercermin dari proporsi sumbangan badan usaha/perusahaan ke rekening dana kampanye Megawati-Muzadi. Dari total dana Rp 103 miliar yang berhasil dikumpulkannya, Rp 66,1 miliar atau 64 %-nya adalah sumbangan dari badan hukum atau perusahaan.

Dari fenomena diatas dapat dikatakan bahwa posisi mantan pejabat publik seperti Megawati yang mantan Presiden RI memberikan keuntungan yang sangat besar dari sisi pendanaan kampanye. Mantan penguasa cenderung memiliki akses secara ekonomi yang lebih besar dibandingkan dengan kandidat lain. Keuntungan politik lainnya yang dimiliki Megawati juga adalah penguasaan terhadap birokrasi pemerintahan baik di tingkatan pusat maupun daerah. Ditemukannya surat edaran dari

Bupati yang merupakan kader PDIP untuk memenangkan Megawati seperti yang terjadi di Subang adalah contoh dari mobilisasi Birokrasi untuk pemenangan Pemilu. Megawati tidak hanya menggunakan struktur pegawai negeri sipil saja dalam kepentingan pemenangan. Penggunaan struktur Polri juga dilakukan. Temuan kasus di Banyumas dimana acara rapat koordinasi Pemilu yang dilakukan oleh Kepolisian Banyumas untuk ajang kampanye merupakan bukti nyata akan hal ini.

**Tabel 2.5**  
**Jumlah Sumbangan Perorangan dan Badan Hukum/Perusahaan**  
**Kepada Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden**  
**pada Pemilu 2004**

No	Pasangan Calon Presiden - Wakil Presiden	Kategori Sumbangan	Di bawah Rp 5 juta	Diatas Rp 5 Juta	Total Sumbangan
1	Wiranto - KH. Solahudin Wahid	Perorangan Badan Hukum Calon Presiden Partai Politik	12.933.400.000	20.705.000.001	33.638.400.001
				737.500.000	737.500.000
				3.750.000.000	3.750.000.000
				30.000.000.000	30.000.000.000
<b>Total</b>			<b>12.933.400.000</b>	<b>55.192.500.001</b>	<b>68.125.900.001</b>
2	Megawati Soekarnoputri - KH. Hasyim Muzadi	Perorangan Badan Hukum Calon Presiden Partai Politik		34.396.200.000	34.396.200.000
				66.100.000.000	66.100.000.000
				2.600.000.000	2.600.000.000
<b>Total</b>				<b>103.096.200.000</b>	<b>103.096.200.000</b>
3	Amien Rais - Siswono Yudohusodo	Perorangan Badan Hukum Calon Presiden Partai Politik		21.392.486.877	21.392.486.877
				615.000.000	615.000.000
<b>Total</b>				<b>22.007.486.877</b>	<b>22.007.486.877</b>
4	Susilo Bambang Yudoyono - Jusuf Kalla	Perorangan Badan Hukum Calon Presiden Partai Politik	17.614.130.000	5.922.150.000	23.536.280.000
				26.835.000.000	26.835.000.000
				10.000.000.000	10.000.000.000
<b>Total</b>			<b>17.614.130.000</b>	<b>42.757.150.000</b>	<b>60.371.280.000</b>
5	Hamzah Haz - Agum Gumelar	Perorangan Badan Hukum Calon Presiden Partai Politik	250.000.000	1.700.000.000	1.950.000.000
				600.000.000	600.000.000
				200.000.000	200.000.000
<b>Total</b>			<b>250.000.000</b>	<b>2.500.000.000</b>	<b>2.750.000.000</b>
				<b>TOTAL</b>	<b>256.350.866.878</b>

Sumber : Diolah dari laporan Tim Kampanye ke KPU

Jika dibandingkan memang terdapat selisih jumlah yang cukup besar antara dana kampanye Megawati dengan kandidat Capres-Cawapres yang



lain. Dengan pasangan Wiranto-Solah misalkan, terdapat selisih Rp 35 miliar. Padahal duet yang diusung Partai Golkar ini bisa dikatakan sebagai pesaing kuat Megawati-Muzadi dari sisi kekuatan finansial karena sama-sama memiliki mesin Partai yang sangat kuat dan kaya.

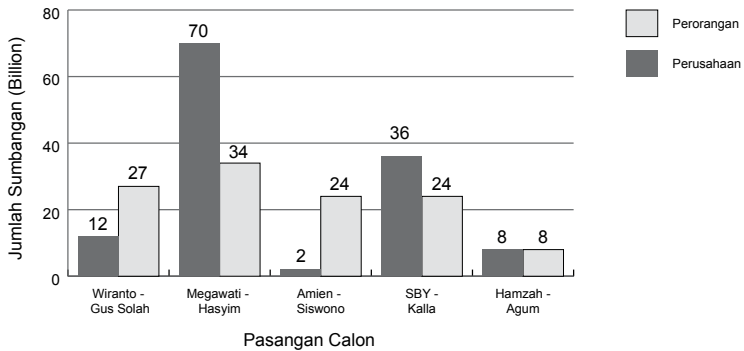
Fenomena menarik lain yang dapat dipotret dari laporan dana kampanye para pasangan calon Presiden adalah besarnya sumbangan dari Partai Politik. Pasangan Wiranto-Solah adalah pasangan yang sangat terbantu pembiayaan kampanyenya dari sumbangan Partai Golkar sebagai partai pendukung. Hampir setengah dari total dana kampanye yang dilaporkan ke KPU oleh pasangan ini berasal dari Partai Golkar. Pasangan Megawati-Muzadi juga mendapat sumbangan yang cukup besar dari PDIP sebagai Partai pendukung duet ini. Besarnya dukungan partai pendukung dan tanpa ada batasan jumlah sebenarnya menutup kemungkinan terjadinya persaingan yang adil (*fair*) antar semua kandidat. Sistem pengaturan keuangan politik seharusnya membatasi jumlah sumbangan yang berasal dari partai politik pendukung karena tidak semua kandidat berpeluang untuk didukung oleh partai besar dengan kekuatan finansial yang kuat. Meskipun kemampuan finansial kandidat bukan satu-satunya faktor yang menentukan kemenangan akan tetapi peluang menangnya akan lebih besar dimiliki oleh kandidat dengan kocek melimpah.

Besarnya sumbangan dari partai politik juga menihlkan hakikat Pemilu langsung, karena Partai akan memiliki pengaruh yang terlalu besar terhadap para kandidat. Sistem Pemilu langsung seharusnya membuat kandidat lebih loyal kepada pemilih dibandingkan partai politik. Pemilihan langsung harus memotong sistem lama yang sangat berbasis ke partai. Dengan besarnya kontribusi partai, kedaulatan yang sudah dikembalikan kepada rakyat pemilih akan mudah diselewengkan untuk kepentingan segelintir elit partai pendukung kandidat.

Hal menarik lainnya adalah besarnya porsi sumbangan dibawah Rp 5 juta. Ada dua pasang Capres-Cawapres yang melaporkan porsi yang cukup besar untuk jenis sumbangan tak wajib dilaporkan ini. Pasangan Wiranto-Solah melaporkan menerima jenis sumbangan ini sejumlah Rp. 12,9 miliar atau mencapai 18% dari total penerimaan dana kampanyenya.

Pasangan SBY-Kalla juga melaporkan menerima Rp 17,6 miliar dari jenis sumbangan ini yang bahkan mencapai 29% dari total penerimaan dana kampanye yang dilaporkan ke KPU.

**Grafik 2.1**  
**Pasangan Calon Presiden - Wapres Pemilu 2004**



Di satu sisi, besarnya sumbangan dalam jumlah kecil berarti positif. Ini berarti para pasangan calon mampu membangun partisipasi publik yang cukup besar dari sisi jumlah penyumbang untuk mendukung pembiayaan kampanyenya. Secara logika, jika banyak jumlah penyumbang yang berperan, pengaruh penyumbang orang-perorang terhadap para pasangan calon juga semakin kecil. Serta sebaliknya, kontrol dan akuntabilitas dana kampanye semakin besar. Di sisi lain, besarnya porsi penyumbang di bawah nilai minimum kewajiban pencatatan juga berarti ada indikasi kuat manipulasi pendanaan kampanye. Karena daftar penyumbang dengan jumlah kecil-kecil ini tidak ikut dilaporkan maka dapat diindikasikan bahwa kandidat atau tim kampanye sengaja menyembunyikan identitas penyumbang yang sebenarnya menyumbang dalam jumlah besar dan dapat memiliki pengaruh kuat terhadap para kandidat. Dikhawatirkan jika sumbangan yang disembunyikan adalah uang hasil kejahatan atau jenis uang haram lainnya, kebijakan para kandidat akan sangat lemah di kemudian hari. Apalagi dari hasil investigasi yang dilakukan terhadap para

penyumbang para pasangan calon, terutama Megawati-Muzadi dan SBY-Kalla ditemukan banyak identitas penyumbang yang ternyata fiktif dan sengaja digunakan untuk menjustifikasi porsi sumbangan yang besar yang urung terlacak asal-usulnya.

### **Manipulasi Dana Kampanye Pemilu Presiden 2004**

Manipulasi pendanaan kampanye Pilpres 2004 terjadi dalam berbagai modus penyiasaan. Terdapat 3 modus utama manipulasi dana kampanye yang ditemukan berdasarkan hasil penelusuran. Manipulasi ini terjadi baik untuk sumbangan yang berasal dari perorangan dan juga sumbangan dari badan hukum atau perusahaan.

Untuk sumbangan perorangan dilakukan dengan penggunaan nama dan alamat orang yang sebenarnya tidak memiliki kemampuan secara ekonomi untuk menyumbang sebesar jumlah sumbangan yang tertera di dalam laporan. Modus lainnya adalah dengan menggunakan alamat fiktif yang mana alamat tersebut sudah tidak ada atau memang tidak pernah ada. Penggunaan nama dan alamat fiktif ini adalah untuk menutupi besarnya jumlah sumbangan yang masuk ke rekening dana kampanye pasangan Capres-Cawpres dari sumber yang tidak jelas. Tidak jelas dalam arti mungkin berasal dari orang atau perusahaan yang tidak mau namanya terungkap atau dapt juga berasal dari sumber terlarang atau hasil kejahatan.

Modus penyiasaan untuk sumbangan perusahaan juga sama halnya. Selain alamat yang tertera di dalam laporan fiktif juga ditemukan bentuk sumbangan yang dilakukan berkali-kali oleh penyumbang yang menggunakan induk perusahaan dan anak perusahaan sekaligus. Ini menunjukkan bahwa ketentuan batasan jumlah sumbangan belum cukup ampuh dalam membatasi pengaruh berlebihan dari kelompok usaha tertentu terhadap Pasangan calon atau Partai Politik. Kekurangan dalam pasal-pasal pengaturan dana kampanye ini harus menjadi pelajaran bagi perbaikan sistem Pemilu ke depan. Lobang atau celah yang masih menganga di sana-sini perlu ditambah dengan ketentuan yang lebih mungkin meminimalisir manipulasi pendanaan kampanye.

Penelusuran yang dilakukan ICW bersama mitra ICW di 5 wilayah menemukan total manipulasi dana kampanye sebesar Rp **13,6 miliar**. Temuan ini dilakukan terhadap 33 sumbangan perorangan dan 19 Sumbangan perusahaan di wilayah Jakarta Selatan dan Jakarta Barat, 1 sumbangan perorangan dan 3 Sumbangan perusahaan di Semarang, 12 sumbangan perorangan dan 3 Sumbangan perusahaan di Samarinda, 3 sumbangan perorangan dan 1 Sumbangan perusahaan di Lampung, dan 9 sumbangan perorangan dan 124 sumbangan perusahaan di Makassar. Total temuan hasil penelusuran yang dilakukan di 5 wilayah (DKI Jakarta, Lampung, Semarang, Samarinda dan Makassar) adalah 58 untuk sumbangan perorangan dan 149 untuk sumbangan dari perusahaan penyumbang untuk dua pasangan calon presiden/wakil presiden penyumbang Pasangan Calon Megawari-Hasyim Muzadi dan SBY-Jusuf Kalla.

**Tabel 2.7**  
**Deskripsi Temuan Manipulasi Pendanaan Kampanye**  
**ICW dan Mitra di 6 Wilayah**

No	Kategori Temuan	Pasangan Megawati – Hasyim M	Pasangan SBY – Jusuf Kalla
<b>A. Individu</b>			
1.	Penyumbang yang alamatnya tidak jelas	5 alamat (Rp 490 juta)	2 alamat (Rp 175 juta )
2.	Penyumbang yang tidak layak menyumbang dilihat dari sisi ekonomi	7 alamat (Rp 700 juta)	Tidak ada temuan
3.	Penyumbang yang hanya digunakan namanya sebagai penyumbang	5 alamat (Rp 500 juta)	Tidak ada temuan
<b>TOTAL</b>		<b>Rp. 1,69 M</b>	<b>Rp. 175 jt</b>
<b>B. Badan Hukum/Perusahaan</b>			
1.	Perusahaan yang alamatnya tidak jelas/fiktif	2 perusahaan (Rp 1,1 miliar)	6 perusahaan (Rp 1,665 miliar)
2.	Perusahaan yang dikategorikan tidak layak menyumbang berdasarkan kemampuan ekonomi	tidak ada temuan	7 perusahaan (Rp 785 juta)
3.	Sumbangan yang berasal dari satu sumber tapi melalui beberapa perusahaan	11 perusahaan (Rp 8,25 miliar)	Tidak ada temuan
<b>TOTAL</b>		<b>Rp. 9,35 M</b>	<b>Rp. 2,45M</b>

Dari penelusuran yang dilakukan, pasangan Megawati-Muzadi diindikasikan melakukan manipulasi pendanaan kampanye dengan total nilai Rp 11,04 miliar sedangkan pasangan SBY-Kalla diduga melakukan manipulasi pendanaan kampanye dengan nilai mencapai Rp 2,5 miliar.

### **Dana Kampanye Pemilu Legislatif Tahun 2004**

Dari data yang dapat diakses ICW di KPU pusat, hingga November 2004 hanya 12 partai politik yang melaporkan laporan dana kampanye pemilunya. Hal ini menunjukkan sebagian besar partai politik peserta Pemilu 2004 tidak menganggap kewajiban melaporkan laporan dana kampanye ke KPU sebagai hal yang penting. Utamanya sebagai mekanisme pertanggungjawaban publik dari dana politik. Partai-partai yang melaporkan dana kampanyenya ke KPU adalah; Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Demokrat (PD), Partai Golkar, Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB), Partai Patriot Pancasila, Partai Bintang Reformasi (PBR), Partai Sarikat Indonesia (PSI), Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI), dan Partai Perhimpunan Indonesia Baru (Partai PIB). Dana kampanye yang dilaporkan adalah transaksi penerimaan dan pengeluaran antara tanggal 7 Desember 2003 sampai dengan 3 April 2004. laporan dana kampanye ini kemudian diaudit oleh auditor yang ditunjuk oleh masing-masing Partai Politik.

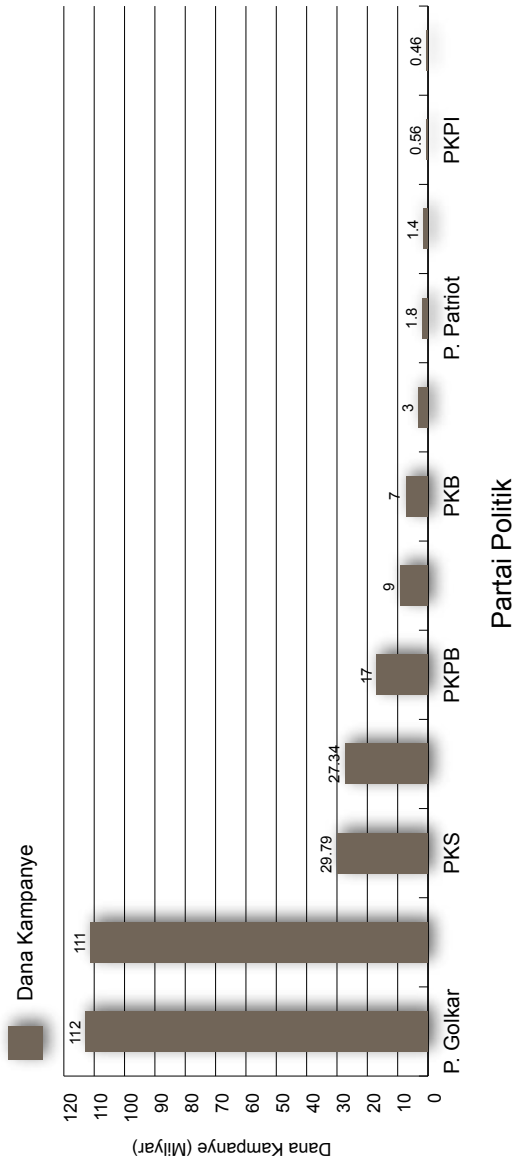
Berdasarkan laporan dana kampanye partai-partai ini terlihat bahwa Partai Golkar adalah partai yang mengeluarkan dana kampanye terbesar pada Pemilu legislatif dengan total dana kampanye yang dilaporkan sebesar Rp 112,79 miliar. Disusul di PDIP di peringkat kedua dengan total dana kampanye Rp 111,435 miliar. PKS dan PAN menempati urutan ketiga dan keempat dengan total dana kampanye sebesar Rp 29,79 miliar dan Rp 27,34 miliar. Disusul oleh PKPB (Rp 17 miliar), Partai Demokrat (Rp 9 miliar), PKB (7,2 miliar), PSI (Rp 3 miliar), Partai Patriot (Rp 1,86 miliar), PBR (Rp 1,48 miliar) dan PKPI (Rp 526 juta). PIB adalah partai dengan dana kampanye terkecil yaitu sebesar Rp 461,35 juta.

Dari deskripsi penerimaan dana kampanye diatas terlihat bahwa Partai Golkar sebagai partai lama dan mantan penguasa mayoritas tunggal di era orde baru adalah partai yang paling kuat dari sisi pendanaan kampanye. Begitu pun halnya dengan PDIP yang pada Pemilu 1999 adalah Partai Pemenang Pemilu dan berhasil memasukan banyak kadernya di parlemen pusat dan daerah juga posisi-posisi di Pemerintahan termasuk jabatan Presiden RI yang dijabat ketua Umumnya Megawati Soekarnoputri. Kenyataan ini menunjukkan bahwa partai mantan penguasa atau partai yang sedang berkuasa (incumbent) memiliki akses ke pundi-pundi pendanaan yang lebih besar. Partai-partai yang menjadi representasi penguasa mampu menggunakan kedekatan yang terbangun selama mengelola kekuasaan untuk menggalang dukungan dana politik. Kenyataan kuatnya Partai berkuasa dapat dipandang sebagai kelanjutan dari kolaborasi bisnis-politik yang sudah terbangun sebelumnya dan kolaborasi yang akan dibangun di masa depan setelah berkuasa.

Partai berkuasa memiliki kesempatan menang lebih besar karena memiliki popularitas di mata Pemilih dan dukungan dari aparat kekuasaan tentunya. Posisi ini dibaca sangat menguntungkan bagi kalangan bisnis terutama yang menganggap penting membangun kedekatan dengan kekuasaan untuk keberlanjutan bisnisnya. Dukungan untuk pendanaan pun mengalir dengan harapan dapat meraih proteksi politik di masa depan.

Keuntungan politik yang dimiliki oleh partai berkuasa juga digunakan untuk mendapatkan dukungan dana dengan menjual nominasi. Partai berkuasa dengan jaringan yang luas ke tingkatan Pemilih menjanjikan harapan dapat meraih dukungan yang besar. Nominasi untuk menjadi calon legislatif pun ditawarkan dengan patokan harga yang tinggi. Di dalam daftar penyumbang PDIP indikasi ini ditemukan. Hampir separuh dari total 3700 penyumbang perorangan yang menyumbang ke PDIP adalah calon legislatif. Mereka menyumbang dengan nilai bervariasi antara Rp 20 juta hingga Rp 100 juta bergantung pada nomor urut.

**Grafik 2.2**  
**Dana Kampanye 12 Partai Politik Peserta Pemilu 2004**



Dari hasil pemantauan TI Indonesia dan ICW selama masa kampanye terhadap belanja kampanye, dapat disimpulkan bahwa sistem pendanaan partai-partai politik Indonesia masih sangat tidak transparan dan akuntabel, serta rawan terhadap praktek-praktek korupsi pemilu. Tidak tertutup kemungkinan dana-dana yang berasal dari sumber-sumber tidak sah atau ilegal juga terlibat dalam mendukung gencarnya kampanye partai-partai tersebut.

Perhitungan biaya belanja kampanye partai politik yang dilakukan Transparency International Indonesia dan Indonesia Corruption Watch sampai tanggal dari tanggal 11 Maret – 1 April Maret 2004 di 53 kabupaten/kota menghasilkan perkiraan total jumlah dana kampanye yang tidak sedikit.

Dari pemantauan kampanye, tercatat PDIP sebagai partai yang terbanyak mengeluarkan dana sebanyak 223 milyar lebih, diikuti oleh Partai Golkar sebagai urutan kedua sebanyak 174 Milyar, kemudian PKB sebesar 66,7 M. Diurutan selanjutnya adalah PAN sebesar 55,78 M, dan PPP masuk lima besar dengan pengeluaran sebanyak 51 Milyar lebih. Diurutan enam sampai sepuluh berturut-turut PKS sebesar 34,7 M, diikuti oleh PBR sebesar 24,3 M, serta P Demokrat sebesar 20 M, lalu PKPB dengan belanja sebanyak 19,25 M dan yang terakhir adalah Partai patriot dengan 16,57 M (Detil belanja kampanye di lampiran).

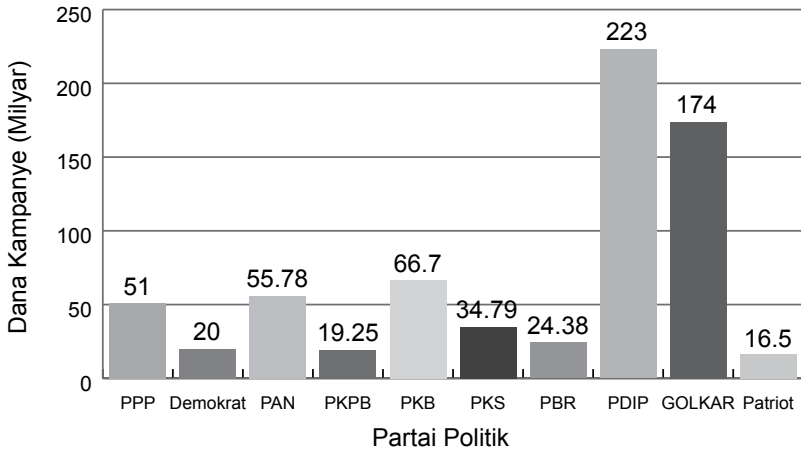
Dari estimasi pengeluaran dana kampanye terlihat bahwa partai-partai besar seperti PDIP, P Golkar, PKB, PAN dan PPP jelas secara sumber daya unggul dari partai-partai lainnya. Partai-partai ini selain didukung oleh massa yang cukup besar (dalam pemilu 1999) juga memiliki akses terhadap sumber daya untuk pembiayaan politik. Dengan keunggulan sumber dayanya, partai-partai ini relatif tidak menemui kesulitan untuk berkampanye. Pada Grafik 1 terlihat dengan jelas, ketimpangan pengeluaran kampanye antar peringkat 1 dan 2 dibandingkan urutan 8 sampai dengan 10. Jika kita mengikutkan 14 partai lainnya, ketimpangan ini nyata sekali terlihat.



Pada titik ini, untuk pemilu kedepan, KPU (dan juga KPI) seharusnya memikirkan adanya formula yang ‘adil’ dalam pengeluaran kampanye. Upaya untuk menciptakan level playing field yang relatif seimbang sangat mendesak, karena salah satu prinsip dasar dari demokrasi adalah adanya kesetaraan politik (*political equality*). Tanpa adanya pembatasan agar tidak terjadi ketimpangan dalam kompetisi selama pemilu, demokrasi multi partai yang dikembangkan akan menjadi sia-sia.

Pengeluaran yang sangat besar selain berpotensi mubazir karena tidak *cost-effective*, juga mendorong politik biaya tinggi dalam pemilu berikutnya. Partai-partai dengan sumber daya yang sangat esar, mampu mendikte ‘harga pasar’ kampanye sehingga membuat partai dengan sumber daya terbatas tidak dapat bertarung.

**Grafik 2.3**  
**10 Partai terbesar pengeluaran**  
**Dana Kampaynye Pemilu legislatif 2004**



Perhitungan belanja kampanye ini dihitung berdasarkan hasil pantauan terhadap kampanye melalui media televisi, media cetak, radio, kampanye luar ruang serta biaya transportasi yang dikeluarkan untuk

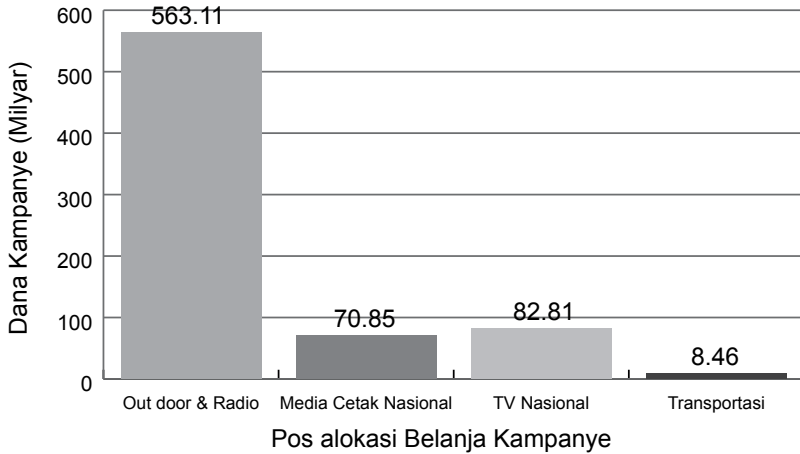
mendukung aktivitas kampanye. Dari pantauan di 28 daerah kemudian diproyeksikan untuk melihat estimasi pengeluaran kampanye secara nasional. Angka yang tertera di grafik diatas merupakan proyeksi atas pengeluaran kampanye sehingga merupakan angka estimasi. Kesulitan dalam melakukan perhitungan secara akurat terutama disebabkan terbatasnya wilayah yang *discover* serta menghitung satu persatu item kampanye terutama atribut kampanye luar ruang yang tidak sepenuhnya bisa dihitung satu persatu secara menyeluruh.

Menarik untuk dilihat pos alokasi anggaran untuk belanja kampanye pada pemilu legislatif 2004. Grafik 2 memperlihatkan pengeluaran kampanye sesuai dengan pos alokasi dari ke dua puluh empat partai politik pesereta pemilu. Peran televisi memang menjadi sangat krusial karena daya jangkau yang luas serta keuntungan akibat kemampuan media ini dalam berinteraksi dengan pemilih. Belanja iklan televisi selama pemilu legislatif 2004 meningkat dibandingkan dengan pemilu 1999. Walau demikian, jika dibandingkan dengan media cetak yang menerima sebesar 70,85M, belanja iklan televisi tidak berbeda jauh yaitu 82,81 M. Justeru, bpos pengeluaran terbesar dari partai politik adalah kampanye luar ruang dan radio yang memakan biaya sebesar 563,1M.

Kampanye luar ruang ternyata tidaklah semurah yang dibayangkan. Beragam gimmick kampanye dibuat seperti kaos, topi, selendang, bendera, stiker, pin, poster, spanduk, baliho, dll yang dibagikan secara luas kepada simpatisan maupun seperti kampanye. Meningkatnya pengeluaran untuk atribut kampanye ini juga karena perubahan sistem pemilu dimana setiap caleg berupaya untuk lebih dikenal oleh pemilih. Ujung-ujungnya, masing-masing caleg membuat sendiri atribut kampanyenya.

Selain itu, dalam kampanye luar ruang juga dibutuhkan jasa pihak lain seperti *event organizer* yang menyemarakkan panggung kampanye. Kampanye luar ruang juga sarat dengan mobilisasi peserta kampanye sehingga memerlukan biaya yang cukup besar untuk keperluan transportasi dan makanan bagi orang-orang yang mengikuti kampanye selain pembagian atribut kampanye.

**Grafik 2.4.**  
**Perbandingan Pos Alokasi Belanja**  
**Kampanye Pemilu Legislatif 2004**



Dari pemantauan kampanye yang dilakukan, juga ditemui beberapa pelanggaran ataupun masalah dalam mentaati aturan main yang berhubungan dengan batasan atau durasi kampanye serta ketentuan pengaturan keuangan kampanye. Beberapa poin dielaborasi sebagai berikut :

#### 1. Pelanggaran Batas Pemasangan Kampanye Media

Beberapa partai politik masih melakukan pelanggaran terhadap ketentuan dalam Pasal 18 SK KPU 701 tahun 2003. Pelanggaran yang terjadi umumnya berupa pelanggaran batas maksimum iklan kampanye di media (TV, radio dan cetak). Umumnya pelanggaran yang dilakukan pada media di tingkat daerah. Koran lokal menjadi sasaran pemasangan iklan kampanye yang melebihi batas.

## 2. Integritas Partai-partai Politik

Berdasarkan pemantauan kami sampai pada tanggal 30 Maret 2004. Dari 9 partai besar yang menjadi fokus pemantauan TI-Indonesia dan ICW, PKS masih mencatat nilai integritas paling tinggi, diikuti oleh Partai Demokrat, PKB, PBB dan PAN. Nilai integritas yang dimiliki oleh partai politik adalah nilai transparansi dan akuntabilitas mereka dikurangi dengan nilai pelanggaran.

Nilai transparansi dan akuntabilitas partai politik ditentukan oleh beberapa kriteria seperti: kepatuhan terhadap aturan-aturan dana kampanye dalam UU Parpol dan UU Pemilu (rekening khusus, saldo awal, sumber dana awal, dan laporan tahunan 2002 yang diaudit); ada tidaknya platform anti korupsi; posisi terhadap kasus anti korupsi di DPR (kasus Buloggate), ada tidaknya ikrar anti korupsi, dan sikap keterbukaan dalam me-respon pemantauan dana kampanye mereka. Sementara itu nilai pelanggaran ditentukan oleh dua kriteria utama: adanya praktek politik uang dan ada tidaknya penyalahgunaan fasilitas negara.

## 3. Kepatuhan Partai Terhadap Sistem Pelaporan Keuangan

Dari hasil pemantauan sementara ini, TI-Indonesia dan ICW ingin menekankan bahwa untuk menghasilkan pemilu yang bersih dan transparan adalah sebuah keniscayaan bahwa partai-partai perlu memperkuat komitmennya pada prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas. Demikian pula diperlukan kerangka legal yang lebih mengikat kepada partai-partai, termasuk sanksinya, agar dana-dana publik yang dipakai dalam proses pemenangan pemilu dapat benar-benar dipertanggungjawabkan.

### **Manipulasi Dana Kampanye Pemilu Legislatif**

Indikasi adanya manipulasi dana kampanye Pemilu legislatif juga terlihat dari laporan dana kampanye dan hasil audit dana kampanye yang dilakukan auditor publik. Dari laporan dana kampanye yang ada dapat diketahui besar dukungan dana dari partai politik yang mengalir

ke rekening dana kampanyenya. Hal ini dapat menjelaskan penyiasatan akibat tidak diaturnya batasan jumlah sumbangan dari Partai Politik. Dari laporan juga dapat dilihat besar jumlah sumbangan dari individu dan badan hukum. Besarnya sumbangan di bawah nilai Rp 5 juta juga tergambar di dalam laporan dana kampanye.

Dari kajian ICW terhadap laporan hasil audit dana kampanye Partai Politik ditemukan bahwa PDIP melaporkan jumlah yang besar untuk kategori penyumbang yang menyumbang di bawah Rp 5 juta yaitu sebesar Rp 2,79 miliar. Dari daftar penyumbang hingga Rp 5 juta ini terdapat transaksi dengan tanggal yang sama dan nomor buku yang sama akan tetapi dilakukan oleh 20 orang. Ini mengindikasikan penyiasatan yang dilakukan untuk menutupi nama penyumbang yang sebenarnya. Dari laporan dana kampanye PDIP juga dapat dilihat ketimpangan jumlah total sumbangan perorangan dengan sumbangan dari badan hukum atau perusahaan. Perorangan menyumbang dengan total sebesar Rp 108,2 miliar dan Badan Hukum atau Perusahaan hanya sebesar Rp 90 juta. Dengan melihat para penyumbang perorangan yang sebagian besar adalah pengusaha dan calon anggota legislatif, temuan ini dapat dibaca sebagai bentuk manipulasi dengan motif menutup-nutupi identitas perusahaan penyumbang. Perusahaan yang dapat menyumbang ratusan juta rupiah seharusnya perusahaan yang sehat secara keuangan bukan perusahaan yang merugi atau sedang dililit kredit macet. Jika nama perusahaan tidak sehat dicantumkan sebagai penyumbang tentu akan menggerakkan petugas pajak dan petugas bank untuk menelusuri lebih jauh asal dana yang digunakan untuk menyumbang. Berikut tabel kompilasi dari laporan dana kampanye PDIP pada Pemilu 2004. hal yang menarik dari laporan dana kampanye PDIP adalah tidak adanya sokongan dana dari kocek partai ke kantong dana kampanyenya. Hal ini berbeda dengan yang terjadi pada laporan dana kampanye Megawati-Muzadi, dimana transfer dari rekening partai ke rekening dana kampanye pasangan calon mencapai Rp 2,6 miliar.

**Tabel 2.8**  
**Kompilasi Laporan Dana Kampanye PDIP**

Kategori Sumbangan	Kategori Sumbangan		Sumbangan Non-Kas	Total Sumbangan
	Di bawah Rp 5 juta	Diatas Rp 5 Juta		
Saldo Awal		10.000.000		10.000.000
Perorangan	187.000.000	108.279.437.000	2.795.000.000	111.261.437.000
Badan Hukum		90.000.000		90.000.000
Partai Politik				
Lain-lain		74.294.096		74.294.096
<b>Total</b>	<b>187.000.000</b>	<b>108.453.731.096</b>	<b>2.795.000.000</b>	<b>111.435.731.096</b>

Diolah dari Laporan Hasil Audit yang dilaporkan ke KPU

Seperti halnya laporan dana kampanye PDIP, temuan dalam bentuk ketimpangan antara penyumbang pribadi dan badan usaha juga ditemukan dalam laporan dana kampanye Partai Keadilan sejahtera (PKS). PKS melaporkan total sumbangan perorangan sebesar Rp 25,6 miliar dan total sumbangan badan hukum sebesar Rp 46,3 juta. Penyumbang dana kampanye PKS kebanyakan berasal dari para kandidat legislatif.

**Tabel 2.9**  
**Kompilasi Laporan Dana Kampanye PKS**

Kategori Sumbangan	Kategori Sumbangan		Sumbangan Non-Kas	Total Sumbangan
	Di bawah Rp 5 juta	Diatas Rp 5 Juta		
Saldo Awal		350.339.390	90.085.384	440.424.774
Perorangan	6.053.019.079	17.839.162.900	1.711.747.000	25.603.928.979
Badan Hukum	11.308.000	35.000.000		46.308.000
Partai Politik		3.122.279.761	111.500.000	3.233.779.761
Lain-lain		468.553.871	2.415.000	470.968.871
<b>Total</b>	<b>6.064.327.079</b>	<b>21.815.335.922</b>	<b>1.915.747.384</b>	<b>29.795.410.385</b>

Diolah dari Laporan Hasil Audit yang dilaporkan ke KPU

Hal menarik lainnya yang dapat dipotret dari laporan dana kampanye ini adalah sumbangan dari Partai Politik yang cukup besar. Partai Golkar menyumbang dengan jumlah terbesar ke rekening dana kampanyenya, yaitu Rp 30,18 miliar atau 26 % dari total dana kampanyenya. Partai

lainnya yang merogoh kantong partai untuk menyumbang ke rekening dana kampanye adalah PKS (Rp 3,1 miliar), PKB (Rp 6,8 miliar), PAN (Rp 6,7 miliar) dan Partai Demokrat (Rp 790 juta). Berikut kompilasi dana kampanye Partai Golkar.

**Tabel 2.10**  
**Kompilasi Laporan Dana Kampanye Partai Golkar**

Kategori Sumbangan	Kategori Sumbangan		Sumbangan Non-Kas	Total Sumbangan
	Di bawah Rp 5 juta	Diatas Rp 5 Juta		
Saldo Awal		50.878.099		50.878.099
Perorangan		41.640.000.000	11.194.910.500	52.834.910.500
Badan Hukum		20.559.847.600	4.871.245.000	25.431.092.600
Partai Politik		30.185.928.271	3.898.350.500	34.084.278.771
Lain-lain		389.875.179		389.875.179
<b>Total</b>		<b>92.826.529.149</b>	<b>19.964.506.000</b>	<b>112.791.035.149</b>

Diolah dari Laporan Hasil Audit yang dilaporkan ke KPU

Temuan yang unik dari laporan dana kampanye ini adalah sumbangan yang didaftar dalam bentuk utang. PBR melaporkan memiliki utang iklan kepada 3 stasiun TV (TVRI, Metro dan TV7) dengan total utang sebesar Rp 321,4 juta. Di sini agak sulit membedakan kategori utang atau sumbangan karena jika sumbangan seharusnya menjadi sumbangan dengan kategori badan hukum/perusahaan. Pertanyaannya adalah kenapa hanya partai ini yang mendapat kesempatan mengutang ke stasiun-stasiun TV ini, padahal di dalam SK KPU tentang kampanye jelas disebutkan bahwa ongkos iklan di bayar di muka, sebelum kesepakatan antara perusahaan iklan dengan perusahaan penyiaran.

Temuan menarik lain yang hampir sama dengan temuan diatas adalah sumbangan dalam bentuk pinjaman pengurus. Hal ini ditemukan di rekening dana kampanye PAN. Jumlah sumbangan ini sebesar Rp 305,16 juta dan tanpa disertai daftar dari penyumbang. Dengan tidak disertakannya daftar penyumbang menimbulkan kecurigaan bentuk manipulasi dengan motif menyembunyikan identitas penyumbang yang bisa jadi menyumbang melebihi batasan yang diatur Undang-undang. Berikut hasil kompilasi dana kampanye PAN.

**Tabel 2.11**  
**Kompilasi Laporan Dana Kampanye Partai Golkar**

Kategori Sumbangan	Kategori Sumbangan		Sumbangan Non-Kas	Total Sumbangan
	Di bawah Rp 5 juta	Diatas Rp 5 Juta		
Saldo Awal		204.279.447		204.279.447
Perorangan		15.495.504.654	1.129.230.000	16.624.734.654
Badan Hukum		3.341.000.000		3.341.000.000
Partai Politik		6.757.476.399	15.540.500	6.773.016.899
Pinjaman Pengurus		305.167.900		305.167.900
Lain-lain		16.727.609	77.500.000	94.227.609
<b>Total</b>		<b>26.120.156.009</b>	<b>1.222.270.500</b>	<b>27.342.426.509</b>

Diolah dari Laporan Hasil Audit yang dilaporkan ke KPU

### **Audit Dana Kampanye Pemilu 2004**

Salah satu jalan untuk mengetahui sehat tidaknya pelaporan anggaran adalah dengan proses audit. Proses audit terhadap dana kampanye diatur di dalam UU Pemilu Legislatif maupun UU Pemilu Eksekutif. Selain sumber hukum Undang-undang, KPU juga mengeluarkan SK No. 676 tahun 2003 tentang Tata Administrasi Keuangan Dan Sistem Akuntansi Keuangan Partai Politik, Serta Pelaporan Dana Kampanye Peserta Pemilihan Umum dan dilengkapi juga dengan SK No. 30 tahun 2004 tentang Panduan Audit Laporan Keuangan Partai Politik dan Audit Laporan Dana Kampanye Peserta Pemilihan Umum.

Dengan proses audit dapat diketahui benar atau tidaknya pencatatan transaksi serta wajar atau tidaknya pertanggungjawaban dari transaksi yang terjadi. Audit terhadap rekening dana kampanye peserta pemilu 2004 untuk pasangan calon presiden dan wakil presiden diatur di dalam Pasal 44 UU No. 23 tahun 2003. Di dalam Pasal tersebut diatur bahwa laporan sumbangan dana kampanye wajib dilaporkan kepada KPU 3 hari setelah hari Pemungutan Suara kepada KPU untuk diserahkan kepada akuntan publik selambat-lambatnya 2 hari setelah diterima. Audit kemudian dilakukan dengan waktu maksimal 15 hari kemudian diberikan kembali



kepada KPU. KPU kemudian mengumumkannya ke Publik 3 hari setelah selesai diaudit oleh kantor akuntan publik. Untuk Peserta Pemilu legislatif (Perorangan calon DPD maupun Partai Politik) diatur di dalam Pasal 79 UU No. 12 tahun 2003. Terdapat perbedaan mekanisme audit dan pertanggungjawaban publik dari laporan dana kampanye peserta Pemilu Legislatif dibandingkan peserta Pemilu Presiden. Laporan dana kampanye peserta Pemilu Legislatif tidak langsung dibuka ke publik sejak diterima KPU seperti halnya laporan dana kampanye Peserta Pilpres. Laporan dana kampanye baru dapat diserahkan ke KPU selambatnya 2 bulan (60 hari) setelah hari pemungutan suara dan langsung memasuki proses audit selama 1 bulan (30 hari). Hasil audit baru diterima KPU 7 hari setelah selesai audit tanpa adanya kewajiban diumumkan ke publik. Jauhnya jarak dari saat pelaporan dana kampanye oleh peserta Pemilu Legislatif hingga selesai audit tidak memberikan bagi pertanggungjawaban publik yang memadai. Jarak yang dapat mencapai 97 hari ini bahkan melampaui saat hasil Pemilu Legislatif disahkan dan dilantik di tingkat pusat maupun daerah.

Di dalam hasil audit yang dilakukan oleh kantor akuntan publik yang ditunjuk ditemukan beberapa indikasi “kurang beresnya” pencatatan keuangan dana kampanye yang dapat juga diartikan sebagai indikasi tidak akuntabelnya laporan sumbangan dana kampanye.

**Tabel 2.12**  
**Hasil Audit Sumbangan Perorangan**  
**Pasangan calon Presiden dan Wapres**

Pasangan Calon	Sumbangan Perorangan (30 sampel)					
	Total Sumbangan	total nilai sampel	terkonfirmasi	%	tidak terkonfirmasi	%
Wiranto - Gus Solah	27,200,000,000	3,940,000,000	2,540,000,000	64	1,400,000,000	36
Megawati - Hasyim	34,400,000,000	1,900,000,000	1,825,000,000	96	75,000,000	4
Amien - Siswono	23,600,000,000	2,800,000,000	2,166,000,000	77	634,000,000	23
SBY - Kalla	24,400,000,000	1,600,000,000	1,050,000,000	66	550,000,000	34
Hamzah - Agum	8,400,000,000	-	-	37	-	63

Sumber : Kajian Auditor Watch dan ICW 2004

Dari hasil audit untuk sumbangan perorangan ditemukan bahwa jumlah dana yang tidak terkonfirmasi oleh auditor karena tidak ditemukan alamatnya atau tidak membalas korespondensi auditor rata-rata sebanyak diatas 30 %. Tertinggi adalah sumbangan dari untuk pasangan calon SBY-Jusuf Kalla sebanyak 34%. Rata-rata nilai tidak terkonfirmasi justru tertinggi pada sumbangan perusahaan yang berada di 50% dari total dengan angka tertinggi adalah pasangan Megawati-Hasyim.

**Tabel 2.13**  
**Hasil Audit Sumbangan Perusahaan**  
**Pasangan calon Presiden dan Wapres**

Pasangan Calon	Sumbangan Perusahaan (30 sampel)					
	Total Sumbangan	total nilai sampel	terkonfirmasi	%	tidak terkonfirmasi	%
Wiranto - Gus Solah	12,100,000,000	12,100,000,000	8,640,000,000	71	3,460,000,000	29
Megawati - Hasyim	70,400,000,000	13,200,000,000	3,450,000,000	26	9,750,000,000	74
Amien - Siswono	2,100,000,000	2,100,000,000	640,000,000	30	1,460,000,000	70
SBY - Kalla	35,760,000,000	11,000,000,000	8,800,000,000	80	2,200,000,000	20
Hamzah - Agum	7,500,000,000	-	-	37	-	63

Sumber : Kajian Auditor Watch dan ICW 2004

Temuan ini sejalan dengan penelusuran penyumbang yang dilakukan oleh ICW, dimana kedua pasangan ini paling banyak sumbangan dari sumber-sumber yang diduga fiktif. Nilai 63% untuk pasangan Hamzah – Agum bukan berdasarkan jumlah dana yang menjadi sampel (karena di dalam laporan tidak disebutkan) akan tetapi berdasarkan prosentase jumlah sampel yang tidak terkonfirmasi.

Berbagai temuan ini seharusnya menjadi indikasi terjadinya penyimpangan akibat gagalnya pertanggungjawaban keuangan kampanye. Sayangnya tidak ada tindak lanjut yang cukup memadai dari KPU. Padahal terdapat beberapa Pasal dapat digunakan untuk meminta pertanggungjawaban atas berbagai temuan tersebut seperti aturan mengenai ancaman memberikan keterangan bohong mengenai dana kampanye (Pasal 89 ayat 6-8 UU No. 23 Tahun 2003). Ke depan, terutama

menyambut Pilkada tahun 2005 perlu ada aturan khusus yang dibuat untuk mengatur mengenai tindak lanjut temuan hasil audit terhadap dana kampanye agar supaya ada jaminan terhadap penegakkan akuntabilitas keuangan politik.

Kampanye haram dengan uang haram pada akhirnya akan membuka jalan bagi orang-orang busuk masuk ke parlemen dan memimpin pemerintahan. Bagi orang-orang busuk ini, mandat Pemilih hanya dihargai dengan sebatas selebar uang kertas. Kini, jabatan politis yang dipegangnya adalah lembar konsesi untuk mengembalikan “modal haram” yang telah dibelanjakannya pada saat Pemilu 2004. “Modal haram” pada akhirnya harus berbuah kebijakan busuk, kebijakan yang hanya menguntungkan segelintir kroni dan para cukong politik. Hal ini akan menjadi sebuah kenyataan dan bisa jadi akan mulai terlihat pada tahun 2005 dimana Pemerintahan Baru dan Parlemen Baru mulai bekerja dalam membuat kebijakannya.

### **Penggunaan Celah dalam Pengaturan Dana Kampanye**

Kecurangan dalam pendanaan politik seperti yang dijelaskan diatas tidak terlepas dari konteks buruknya sistem pemilu menyangkut pengaturan dana kampanye. Buruknya sistem ini dapat dilihat dari Undang-undang Pemilu, baik Pemilu Legislatif maupun Pemilu Presiden. Longgarnya aturan main menyebabkan aturan tersebut dapat disiasati atau bahkan menjadi tidak dapat berfungsi sama sekali. Dengan penyiasatan aturan ini, pembatasan jumlah sumbangan dan aturan pencatatan sumbangan menjadi tidak berfungsi. Pembatasan jumlah sumbangan dapat disiasati dengan memecah menjadi beberapa bagian dengan penggunaan nama-nama perseorangan atau perusahaan fiktif. Atau dipecah sehingga nilainya berada di bawah Rp 5 juta sebagai batas minimum pencatatan sumbangan. Dengan modus ini sumbangan dari sumber terlarang sekalipun dapat mengalir masuk tanpa wajib dicatat atau dilaporkan kepada KPU.

Penyiasatan aturan ini sebenarnya sudah dikondisikan sebelumnya sejak penggodokan Undang-undang Pemilu di DPR. Nuansa tawar

menawar kepentingan politik terutama yang menjadi antar Partai-partai besar di parlemen menjadikan Undang-undang Pemilu sebagai dokumen hasil kompromi politik. Hal ini terlihat misalkan dalam pembahasan mengenai syarat kesehatan dan pendidikan calon presiden. PDIP yang akan mengusung Megawati Soekarnoputeri sebagai Capres sangat berkepentingan dengan direndahkannya syarat pendidikan Presiden. Partai Golkar yang sedang melakukan proses kovensi calon Presiden Partainya dengan ketuanya Akbar Tanjung sebagai salah satu kandidat terkuatnya juga melakukan hal yang sama. Partai Golkar terus memperjuangkan agar syarat calon Presiden tidak mempermasalahkan status hukum kandidat yang menjadi tersangka kasus korupsi. Ini karena Akbar Tanjung pada saat itu sudah menjadi tersangka kasus Korupsi dana Bulog dan sedang menunggu proses di Mahkamah Agung. Kompromi politik pada pembahasan Undang-undang Pemilu menjadi hal yang lebih penting dibandingkan menghasilkan aturan main yang dapat menjamin Pemilu Jurdil.

Untuk ketentuan mengenai Dana Kampanye, hampir semua anggota DPR yang menjadi panitia Pembahas tidak mempermasalahkan celah penyiasatan yang sangat telanjang di dalam draft Undang-undang yang ada. Ini karena hampir semua Partai Politik berkepentingan untuk melemahkan aturan yang akan mengikat diri mereka sendiri dalam upaya memenangkan Pemilu. Berkaitan dengan hal ini, koalisi LSM yang difasilitasi ICW telah mencoba membuat kajian dan merumuskan masukan terhadap draft usulan Undang-undang Politik (UU Partai Politik, Pemilu Legislatif dan Presiden). Masukan digodok bersama dengan kalangan praktisi hukum dan mantan Auditor Partai Politik yang ditugaskan untuk audit rekenign Partai Politik Peserta Pemilu 1999. Masukan ini diharapkan dapat menambal kelemahan dan lobang-lobang penyiasatan yang ada. Tabel berikut adalah rangkuman dari deskripsi permasalahan yang ditemukan di dalam draft Undang-undang yang dibahas DPR pada saat itu.

**Tabel 2.14**  
**Potensi Manipulasi Pendanaan Politik**  
**Berdasarkan Potensi Kecurangan di dalam Undang-undang**

Pola Manipulasi	Keterangan Ketentuan yang akan dilanggar
<b>UU No. 31 tahun 2002 tentang Partai Politik</b>	
Sumbangan yang berlebihan masuk lewat pengurus partai	Melanggar batas maksimum sumbangan untuk individu dan badan hukum
Sumbangan oleh perusahaan dan anak-anak perusahaan	Melanggar batas maksimum sumbangan dari badan hukum perusahaan
Menyumbang dengan alasan memberikan utang	Melanggar batas maksimum sumbangan untuk individu dan badan hukum
Sumbangan melalui cabang-cabang dan anak cabang partai	Akibat tidak terkonsolidasi modus ini juga dapat melanggar batasan maksimum sumbangan untuk individu dan badan hukum
<b>UU No. 12 tahun 2003 tentang Pemilu anggota DPR, DPRD dan DPD</b>	
Sumbangan langsung tanpa melalui rekening dana kampanye	Melebihi batasan maksimum sumbangan dan tidak tercatat dalam pemasukan maupun pengeluaran rekening dana kampanye
Sumbangan dari rekening partai dalam bentuk saldo	Karena saldo rekening dana kampanye tidak diatur maka bisa jadi saldo awal rekening ini menjadi sangat besar sekali yang kemungkinan ditransfer dari rekening partai politik
Sumbangan oleh perusahaan dan anak-anak perusahaan	Melanggar batas maksimum sumbangan dari badan hukum perusahaan
Menyumbang dengan alasan memberikan utang	Melanggar batas maksimum sumbangan untuk individu dan badan hukum
Kampanye oleh pihak ketiga tidak tercatat	Pihak ketiga yang ditunjuk partai untuk kepentingan <i>public relation</i> tidak diatur. Hal ini berpotensi kecurangan karena pihak ketiga memiliki sumber pendanaan sendiri dan terpisah dari rekening resmi dana kampanye. Kampanye terselubung seperti lewat acara profil tokoh di media adalah contoh dari kegiatan-kegiatan ini.
Pembiayaan yang banyak di bawah batas minimum dana yang harus dilaporkan.	Pencatatan pemasukan dan pengeluaran dengan batas minimum Rp 5 juta dapat digunakan untuk transaksi di bawah angka itu tetapi dalam jumlah banyak. Karena ketentuan pengeluaran dan pemasukan tidak diatur menggunakan cek atas unjuk maka kebanyakan transaksi akan dimainkan identitas pengirimnya maupun jumlah sumbangannya.
<b>UU No. 23 tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden</b>	
Sumbangan tak terbatas lewat pasangan calon	Tidak ada pengaturan batasan maksimum pemasukan dari pasangan calon. Orang atau perusahaan dapat menyumbang lewat pasangan calon ini dalam jumlah yang tidak terbatas
Sumbangan langsung non-uang dalam jumlah yang tidak terbatas	Sumbangan langsung dalam bentuk jasa dan fasilitas kampanye tidak diatur. Pasangan calon dapat menggunakan apa saja pemberian dalam bentuk barang dan jasa dengan tanpa batasan valuasinya.
Menyumbang lewat rekening partai	Sumbangan dari partai pendukung tidak diatur sehingga dapat menjadi pintu masuk bagi sumbangan tak terbatas

Karena sedikit sekali masukan dari Koalisi LSM ini yang diakomodir maka lobang-lobang penyiasatan pendanaan politik tetap dibiarkan menganga hingga Undang-undang partai Politik dan Pemilu disahkan.

### 2.3. Pola dan Pelaku Korupsi Pemilu: Perbandingan antar Pemilu

Pola-pola korupsi pemilu antar pemilu menarik untuk disimak untuk dapat membaca strategi *dirty politic* serta merancang antisipasi agar penyimpangan ini dapat dicegah. Juga penting untuk dipcermati perubahan pola dalam konteks konstelasi politik serta hubungan antar aktor dalam pemilu. Karena keterbatasan data maka perbandingan ini dilakukan terhadap pemilu legislatif 1992, 1999 dan 2004. Juga kecenderungan kecurangan pemilu pada masa Orde baru relatif menggunakan pola yang sama. Dua pemilu paska rezim otoritarian dapat menggambarkan konfigurasi politik serta usaha kelompok-kelompok poliitk untuk 'berkompetisi' dalam upaya konsolidasi kekuasaan (lihat tabel 2 dan 3 dibawah).

Selama rezim Orde Baru berkuasa, telah enam kali dilangsungkan pemilu. Dari enam kali pemilu, tercatat Golkar sebagai partai pemerintah berkuasa, selalu memenangkan pemilu dengan perolehan suara yang sangat timpang. Penguasa Orba menguasai mayoritas kursi dewan dengan mendudukan Golkar menjadi partai berkuasa dengan yang disokong oleh tiga golongan utama penyokong rezim yaitu ABRI (Militer), Birokrasi dan Golkar (Irwan dan Adriana, 1995).

Bagaimana Golkar dapat mempertahankan perolehan suara dari pemilu ke pemilu? Apakah suara tersebut diperoleh karena mendapatkan dukungan rakyat yang *genuine*? Korupsi Pemilu tahun 1992 merupakan pola yang khas pada pemilu-pemilu yang dilakukan semasa orde baru. Pola Korupsi Pemilu yang diwakili oleh kasus-kasus yang ditemukan pada Pemilu 1992 dapat dikatakan sebagai fenomena yang mewakili semua praktek korupsi pemilu di masa Orde Baru.

Korupsi Pemilu tahun 1992 lebih banyak didominasi oleh *administrative corruption* (43,2%) dengan melakukan manipulasi perhitungan suara yang dilakukan oleh pelaksana pemilu mulai dari petugas KPPS di Tempat Pemungutan Suara sampai petugas di Lembaga Pemilihan Umum (60,65%).

Modus lain yang kerap dilakukan selain manipulasi hasil perhitungan suara, yaitu intimidasi untuk memaksa pemilih mencoblos Golkar (29,88%). Intimidasi ini dilakukan baik oleh birokrasi (29,05%) dan aparat keamanan (6,97%). Model intimidasi yang dilakukan dengan menekan secara fisik atau ancaman terselubung yang menciptakan perasaan takut di kalangan pemilih jika tidak mencoblos Golkar (Liedle, 1996).

Modus lainnya berupa penghalangan pemilih dengan tidak diberi kartu pemilih (5,03%). Kantong-kantong pemilih yang telah diidentifikasi sebagai pendukung partai lain dipersulit untuk mendapatkan bukti administratif (kartu pemilih) sehingga tidak dapat menyalurkan suara. Cara lain yang dilakukan adalah dengan memeras untuk mendapatkan dana bagi Golkar (2,66%). Cara ini relatif jarang dilakukan karena sebagai partai berkuasa, tentunya Golkar didukung penuh dengan sumber daya pemerintah.

Cara yang relatif jarang dilakukan adalah merekayasa hasil pemilu (0,89%) dan menyuap terhadap saksi parpol (0,59%). Cara ini jarang dilakukan karena dengan manipulasi suara dan mobilisasi pemilih, Golkar sudah dipastikan menang. Kedua cara ini biasanya dilakukan pada daerah pemilihan yang bukan merupakan basis Golkar. Unikinya, keterlibatan pengurus, kader dan simpatisan Golkar relatif kecil dalam melakukan korupsi pemilu (2,26%). Juga pejabat struktural lainnya seperti Rektor, Kepala Sekolah, Direktur Rumah Sakit, Asosiasi profesi juga 'difungsikan' sebagai mesin pemilu walupun keterlibatannya dalam korupsi pemilu relatif kecil (1,08%).

Jelaslah kemenangan Golkar diperoleh melalui kekompakan antar birokrasi, aparat keamanan, kader Golkar dan bahkan, disokong oleh lembaga pelaksana pemilu (LPU). Kerjasama ini dilakukan baik secara langsung maupun tidak langsung dengan memberikan 'tekanan' kepada pemilih dan peserta pemilu dari partai oposisi (Liedle, 1996). Akar masalah dari para aktor ini adalah ikatan mereka sebagai tri-tunggal dalam sistem pemerintahan. Penyelenggara pemilu, birokrasi dan militer adalah aparatur negara yang secara otomatis menjadi anggota Golkar. Dengan tuntutan mono-loyalitas aparatur negara memobilisir pemilih melalui jaringan institusi yang dimiliki dan memastikan kemenangan Golkar.

**Tabel 2.15**  
**Perbandingan Pola Korupsi antar Pemilu Legislatif**

No	Pemilu Legislatif 1992		Pemilu Legislatif 1999		Pemilu Legislatif 2004				
	Pola	Kasus	%	Pola	Kasus	%	Pola	Kasus	%
1.	Kecurangan dalam perhitungan suara	146	43,20	Pemberian uang secara langsung	26	41,94	Pembagian Uang secara langsung	58	51,33
2.	Intimidasi untuk memilih Golkar	101	29,88	Janji memberikan kukuran dana jika memilih partai	11	17,74	Pembagian Barang-barang Mewah lewat undian/doorprize	16	14,16
3.	Pencoblosan secara ilegal	60	17,75	Penggunaan fasilitas kredit dan pemuthian kredit	8	12,90	Pengadaan Acara Bakti Sosial	14	12,39
4.	Pemilih tidak diberi kartu memilih	17	5,03	Penggunaan proyek dana sosial pemerintah	7	11,29	Membantu Pembangunan Infrastruktur	9	7,96
5.	Pemerasan untuk dana kampanye Golkar	9	2,66	Pemberian Sembako dan barang	5	8,06	Sumbangan lewat Lembaga dan acara keagamaan	8	7,08
6.	Rencana rekayasa hasil pemilu	3	0,89	Membantu lembaga sosial keagamaan	3	4,84	Pemberian Sembako	7	6,19
7.	Penyuapan atau Pemerasan terhadap saksi parpol	2	0,59	Pelaksanaan acara bakti sosial	2	3,23	Memberikan Beasiswa	1	0,88
<b>Jumlah Kasus</b>		<b>338</b>	<b>100</b>		<b>62</b>	<b>100</b>		<b>113</b>	<b>100</b>

Sumber: untuk data pemilu 1992 diolah dari Irwan & Edriana, 1995. Data Pemilu 1999 diolah dari laporan pemantauan YPIKA (1999) dan KIPP (Kekuasaan dan Pemilu, 1999). Data Pemilu 2004 diolah dari laporan pemantauan ICW dan TIH (2004).

Pola Korupsi Pemilu 1999 yang dicatat dalam beberapa laporan Organisasi Pemantau Pemilu (Tim Yipika dan KIPP) didominasi oleh vote buying dengan memberikan uang secara langsung (41,94%). Modus kedua adalah



dengan menjanjikan memberikan dana jika memilih partai (17,74%). Pembagian uang (maupun janji) maupun pemberian Sembako dan barang (8,06%) merupakan modus yang mendominasi karena diyakini mujarab mempengaruhi pemilih yang sedang dililit krisis ekonomi berkepanjangan.

Cara lain yang lebih canggih dengan melakukan pork-barrel menggunakan fasilitas kredit dan pemutihan kredit (12,90%) oleh departemen tertentu atau dengan menggunakan proyek dana sosial pemerintah (11,29%). Proyek, dana dan subsidi pemerintah digunakan untuk meraih simpati dan dukungan dari kelompok masyarakat di daerah tertentu. Kasus-kasus penggunaan program jaring pengaman sosial (JPS) dan pemberian fasilitas kredit usaha tani atau kecil (KUT dan KUK) ramai diulas dalam media massa di awal tahun 1999. Iming-iming kredit atau bantuan, ditujukan pada kelompok pemilih (organisasi atau kelompok warga) bukan kepada pemilih perorangan.

Muslihat lain adalah dengan membantu lembaga sosial keagamaan (4,84%), ataupun dengan melaksanakan acara bakti sosial (3,23%). Cara ini juga ditujukan kepada kelompok pemilih. Pemilihan lembaga keagamaan karena dipandang bisa menggunakan tokoh lokal untuk mempengaruhi pengikut-pengikutnya. pada komunitas tertentu, 'membeli' pengaruh tokoh lokal sangat penting karena pemilih terikat dan loyal secara komunal kepada tokoh tersebut (Scott, 1972).

Pihak yang menjadi pelaku korupsi pemilu 1999 dapat dikategorikan dalam tiga unsur aktor utama, yaitu; Pengurus partai (47.54%), kader/simpatisan partai (40.98%) dan birokrasi pemerintahan (11.48%). Mencuatnya peran aktivis partai dalam melakukan korupsi pemilu dikarenakan terjadinya 'kompetisi bebas' antar partai dalam upaya pemenangan pemilu. Disisi lain, peran birokrasi telah melorot juga peran TNI/Polri yang sejak reformasi mendapatkan tekanan publik yang kuat untuk bersikap netral dalam proses politik. Memang masih ada keterlibatan birokrasi, yang diinstruksikan oleh elit pemerintahan yang merupakan politisi. Tetapi keterlibatan ini dilakukan secara sporadis dan tidak sesistimatis pada masa Orde baru.

**Tabel 2.16**  
**Perbandingan Pelaku Korupsi antar Pemilu**

No	Pemilu Legislatif 1992		Pemilu Legislatif 1999		Pemilu Legislatif 2004	
	Pelaku	Kasus	Pelaku	Kasus	Pelaku	Kasus
1.	Pelaksana Pemilu (mulai dari LPU sampai KPPS di TPS)	618	Pengurus Partai	29	Pengurus partai	58
2.	Birokrasi (dari tingkat Pusat sampai tingkat paling rendah (RW))	296	Kader/simpatisan partai	25	Calon legislatif	16
3.	Aparat keamanan (meliputi ABR, Polisi, Hansip Babinsa, Kamra).	71	Birokrasi Pemerintahan	7		14
4.	Pengurus, anggota dan simpatisan Golkar	23				9
5.	Lain-lain (Rektor, kepala sekolah, direktur rumah sakit, asosiasi perusahaan swasta)	11				8
	<b>Jumlah Kasus</b>	<b>1019</b>		<b>61</b>		<b>113</b>
		<b>100</b>		<b>100</b>		<b>100</b>

Sumber: untuk data pemilu 1992, diolah dari Irwan & Ediana (1995). Data Pemilu 1999, diolah dari laporan pemantauan Tim Yipika (1999). Menabung Uang, Menuai Suara, Analisis kasus Money Politics pada Pemilu 1999 dan KIPY (1999). Uang dan Kekuasaan dalam Pemilu. Data Pemilu 2004, diolah dari laporan pemantauan ICW dan TH (2004)

Perubahan sistem Pemilu pada Pemilu Legislatif 2004 dari memilih partai menjadi harus memilih kandidat menyebabkan persaingan menjadi berlapis-lapis. Kompetisi terjadi tidak hanya antar partai politik akan tetapi juga terjadi di Internal Partai antar caleg. Peningkatan *electoral threshold* ditambah dengan mengecilknya daerah pemilihan

serta waktu kampanye yang sangat sempit menyebabkan persaingan antar partai semakin besar. Hal ini semakin memperburuk kerawanan politik uang, tidak hanya antara partai/kandidat dengan pemilih tetapi juga antara calon dengan elit partai. Belum lagi persyaratan *qualification of entry* bagi partai politik untuk dapat mencalonkan presiden dan wakil presiden. Kesemua faktor diatas mendorong caleg, serta kader dan simpatisan partai menempuh jalan pintas dengan melakukan korupsi pemilu. Alhasil, segala upaya dan cara dilakukan agar memenangkan pemilu legislatif.

Temuan hasil pemantauan selama pemilu legislatif 2004 seperti yang terekam dalam tabel 2, 3 dan 4 memang masih terbatas dan belum menggambarkan keseluruhan penyelewengan yang terjadi. Daerah pantauan yang dilakukan oleh TI-I dan ICW di 28 daerah yang tersebar secara merata di seluruh Indonesia. Walau data-data yang terkumpul belum mampu merekam seluruh pelanggaran yang terjadi, tetapi modus dan sebaran pelaku (dari peserta pemilu) bisa diyakini terjadi secara menyeluruh di Indonesia.

Kompilasi data kasus-kasus Politik Uang pada Pemilu legislatif 2004 hasil pantauan ICW dan Transparency International Indonesia,<sup>41</sup> ditemukan kurang lebih 7 modus politik uang dengan dua aktor utama, yaitu pengurus partai politik dan kandidat legislatif (lihat tabel 2 dan 3).

Dari tabel 2 diatas dapat dilihat bahwa modus *vote-buying* pada pemilu legislatif 2004 didominasi oleh praktek pembagian uang secara langsung selama kampanye, rapat akbar atau deklarasi partai politik (51,33%). Pembagian uang dilakukan baik secara terbuka ataupun tertutup melalui pimpinan rombongan atau diberikan dengna dalih biaya transportasi dan konsumsi. Alibi yang diutarakan selalu seragam; sebagai ongkos politik ataupun biaya partisipasi dalam kegiatan kampanye. Hanya saja, dengan jumlah yang cukup besar (bervariasi antara Rp. 50,000 sampai dengan Rp. 200,000 (tergantung dari daerah dan acara kampanye) sulit dikatakan bahwa uang tersebut sebagai ongkos politik disamping pembagian atribut kampanye (kaos, bendera, poster, stiker, dll). Selain pembagian uang

41 Pemantauan dilakukan di 28 daerah tingkat dua yang tersebar merata di seluruh Indonesia. Pemantauan dilakukan pada masa sebelum masa kampanye sampai pada hari pemungutan suara.

ini yang menjadi faktor penarik bagi orang berduyun-duyun mengikuti kampanye, juga dilakukan dengan cara yang cukup sistematis.

Modus kedua terbanyak adalah pembagian barang-barang mewah lewat undian/*doorprize* (14,16%). Seringkali acara kampanye yang digelar diselengi dengan pembagian hadiah yang cukup mewah dengan kamuflase undian. Acara lain yang jamak digelar adalah bakti sosial (12,39 %). Mendadak, selama musim kampanye, dibanyak tempat diadakan acara bakti sosial seperti pengobatan gratis, sunatan massal, kerja bakti, dan lain-lain. Pihak 'panitia' berharap, dengan selubung undian, maka tidak akan dikategorikan sebagai praktek pembelian suara seperti yang tercantum dalam Pasal 77 UU no. 12 tahun 2003.

Cara lain adalah dengan memberikan bantuan pembangunan infrastruktur (7,96%) seperti menyumbang semen, pasir, alat berat dalam pembangunan jalan, gedung serba guna, dll. Pembangunan infrastruktur secara karikatif ini jelas tidak membawa perubahan atau perbaikan infrastruktur yang dapat menunjang kemajuan kondisi sosial-ekonomi masyarakat secara jangka panjang. Pemberian sumbangan kepada Lembaga keagamaan dan pada acara keagamaan (7,08%) juga dipandang efektif untuk mengaet simpati pemilih. Sama seperti acara bakti sosial, sumbangan atau sedekah marak terjadi di musim kampanye. siasat lainnya adalah dengan memberikan Sembako (6,19%) dan memberikan Beasiswa (0,88%).

**Tabel 2.17**  
**Temuan Tentang Politik Uang pada Pemilu Legislatif 2004**

No.	Partai Politik	Jumlah Kasus	Prosentase (%)
1	PDIP	22	19,3
2	Golkar	21	18,4
3	PKB	16	14,0
4	PAN	12	10,5
5	PPP	11	9,6
6	PKPB	9	7,9
7	PBB	7	6,1

No.	Partai Politik	Jumlah Kasus	Prosentase (%)
8	PKS	5	5,3
9	Partai Patriot	3	2,6
10	PDK	2	1,8
11	PNBK	2	1,8
12	PBR	1	0,9
13	PIB	1	0,9
14	PSI	1	0,9
<b>TOTAL</b>		<b>113</b>	<b>100</b>

Sumber: Temuan monitoring Transparency International Indonesia (TII) dan Indonesia Corruption Watch (ICW) selama masa Kampanye dampak pemungutan suara (11 Maret-5 April 2004) pada pemilu legislative di 28 daerah pemantauan.

Sementara hampir semua peserta Pemilu 2004 terlibat pada praktik-praktik politik uang baik selama kampanye, pada masa tenang dan pada saat hari pencoblosan. Terdapat korelasi antara partai politik peserta pemilu yang memiliki sumber daya yang besar dengan pelanggaran politik uang. Partai-partai besar ini membagikan uang secara langsung maupun tidak langsung untuk menarik minat masyarakat untuk mengikuti kampanye yang dilakukan. Iming-iming ini sebagai upaya untuk membentuk image 'positif' ataupun untuk 'mengikat' tokoh lokal yang berpengaruh dan pemilih.

Selain partai-partai besar yang menguasai DPR (dan juga pemerintahan) pada pemilu 2004 lalu partai baru seperti PKPB juga tidak 'kalah' dalam mengiming-imingi pemilih. Partai ini yang dibidani oleh banyak purnawirawan militer, secara terbuka menyatakan dukungan kepada Siti Hardiyanti rukmana atau yang lebih populer dengan panggilan mbak Tutut. Kuatnya dukungan finansial kepada partai ini tidaklah mengherankan karena didukung oleh kelompok cendana yang memiliki sumber daya yang sangat besar.

Penyimpangan yang terjadi pada saat hari pemungutan dan perhitungan suara juga masih marak terjadi. Dari temuan hasil pemantauan Jamppi pada tanggal 5 April 2004 menggambarkan pola-pola kecurangan yang terjadi. Pemantauan yang dilakukan oleh relawan Jamppi

tersebar hampir di dua ribu TPS dan berhasil menemukan pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan (lihat tabel 5).

Pelanggaran yang terjadi dapat dikategorikan sebagai berikut, pertama penghalangan atau intimidasi terhadap pemilih. Caranya dengan mengganggu atau mengintimidasi pemilih ketika menuju TPS (6,4%) ataupun tidak diperbolehkannya pemilih terdaftar mencoblos (2,1%). Trik yang lebih 'halus' adalah dengan mengarahkan pemilih pada saat mencoblos (8,9%).

Modus kedua, apa yang sering disebut multiple voters atau pemilih yang memilih berkali-kali. Taktik yang dilakukan adalah dengan mencoblos dengan menggunakan kartu pemilih atas nama pemilih lain (9,1%), pemilih yang sudah diberi tanda tinta diperbolehkan mencoblos lagi (4,8%). Selain itu, ada juga pemilih tidak bersedia diberi tinta setelah mencoblos (3,2%), sehingga kemungkinan pemilih tersebut masih bisa mencoblos di TPS lain.

Modus ketiga dengan melakukan penggandaan surat suara ataupun pencoblosan surat suara. Penggunaan surat suara palsu (3,5%), dilakukan untuk mendongkrak suara peserta pemilu tertentu. Cara lain adalah dengan menandai (mencoblos) surat suara untuk peserta pemilu tertentu sebelum pencoblosan dilakukan di TPS (1,2%), cara yang jamak dilakukan selama rezim orde baru berkuasa.

Modus terakhir adalah dengan melakukan manipulasi perhitungan suara (*counting and canvassing manipulation*). Caranya dengan senganja tidak menghitung surat suara sah (7,8%), sehingga merugikan calon lawan. Trik lain dengan melakukan pencatatan yang berbeda antara di papan penghitungan suara dengan yang dibacakan (4,9%). Manipulasi perhitungan suara ini sangat mudah dilakukan apalagi jika tidak ada saksi partai, pemantau pemilu ataupun masyarakat yang setia menuggui proses perhitungan suara.

Pemantauan yang dilakukan walau tidak menglingkupi keseluruhan TPS yang ada, tetepi merekam dengan sangat baik pola-pola pelanggaran yang terjadi pada hari pemungutan dan perhitungan suara. Sayangnya, rekapitulasi hasil temuan pemantauan tidak menjelaskan pelaku-pelaku

dari korupsi pemilu yang terjadi. Walau demikian, dari pola yang ada dapat disimpulkan bahwa pelanggaran dilakukan oleh anggota ataupun simpatisan partai politik peserta pemilu serta anggota KPPS. Kedua komponen ini, berdasarkan pengalaman empirik pemilu, merupakan pelaku 'kambuhan' dalam tahapan pemungutan dan perhitungan suara.

**Tabel 2.18**  
**Temuan JAMPPPI tentang Pelanggaran pada Tahap Pemungutan Suara Dalam Pemilu Legislatif 2004**

No.	Kategori Pemantauan	%	TPS
1	Kotak suara dalam keadaan kosong tidak ditunjukkan kepada pemilih	2%	260
2	Kotak suara tidak dalam keadaan terkunci selama pemungutan sampai penghitungan suara	3.5%	300
3	Surat suara yang telah dihitung tidak dimasukkan ke dalam kotak suara yang disegel	1.8%	238
4	Pemilih tidak terdaftar diperbolehkan mencoblos	2.1%	275
5	Pemilih mencoblos dengan menggunakan kartu pemilih atas nama pemilih lain	9.1%	1.186
6	Pemilih tidak bersedia diberi tinta setelah mencoblos	3.2%	422
7	Pemilih yang sudah diberi tanda tinta diperbolehkan mencoblos lagi	4.8%	627
8	Ada gangguan/intimidasi terhadap pemilih ketika menuju TPS	6.4%	834
9	Pengarahan terhadap pemilih pada saat mencoblos	8.9%	1.172
10	Lokasi pemungutan suara/TPS tidak sesuai yang ditentukan	3.1%	441
11	Tidak ada petugas keamanan yang menjaga lokasi TPS	0.9%	122
12	Jumlah suara pemilih di TPS sesuai dengan jumlah pemilih ditambah 2.5%	12.1%	1.600
13	Terdapat surat suara palsu	3.5%	467
14	Terdapat surat suara yang sudah ditandai sebelum pencoblosan dilakukan di TPS	1.2%	560
15	Terdapat surat suara sah tidak dihitung	7.8%	1.022
16	Pencatatan di papan penghitungan suara tidak sesuai dengan yang dibacakan	4.9%	632

### *Penyimpangan dan pelanggaran dalam Pemilu Presiden dan Wapres*

Melihat maraknya modus dan pelaku korupsi pemilu yang terjadi pada pemilu legislatif 2004 lalu, bagaimana dengan pelaksanaan Pemilu Presiden (Pilpres)? Hasil pemantauan oleh TI Indonesia dan ICW di 28 daerah, ditemukan juga praktek *electoral corruption*. Contohnya, dalam beberapa kampanye di Jakarta, peserta kampanye yang datang mendapat pembagian uang antara Rp 20.000,- sampai Rp 50.000. Imbalan ini diberikan untuk 'menutupi' jerih payah ataupun waktu yang terbuang dari masyarakat yang mengikuti kampanye pilpres. Argumentasi ini yang

dihembuskan oleh tim sukses, untuk menrasionalkan aktivitas diatas. Walau demikian, harus diakui bahwa mayoritas peserta kampanye menghadiri kegiatan-kegiatan karena tertarik dengan iming-iming uang dan barang lainnya yang dibagikan saat even kampanye. Seperti yang dikatakan oleh seorang ibu yang mengikuti kampanye pasangan Presiden-Wapres:

*Ibu ngikut kampanye ini terus terang untuk mendapatkan sembako yang dibagikan dan uang transport sebesar lima puluh ribu rupiah. Lumayan untuk nambah-nambah belanja harian. (wawancara dengan seorang ibu peserta kampanye pilpres, juni 2004)*

Selain melakukan politik uang, dalam pilpres penggunaan fasilitas negara dalam kampanye juga masih berlangsung. Dalam konvoi kampanye pemantau masih menemukan mobil plat merah mengikuti iring-iringan salah satu pasangan calon. Dari pemantauan yang dilakukan TI Indonesia, dalam kunjungan Megawati ke daerah-daerah selama masa kampanye, banyak menggunakan kendaraan dinas yang selalu mengiringi selama kampanye.

Dalam pemantauan TI-Indonesia dan ICW, ditemukan adanya indikasi *money politics* selama proses kampanye. Hasil prakiraan perhitungan sementara terhadap kasus-kasus yang terekam selama pemantauan dapat dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 2.18**  
**Temuan JAMPPI tentang Pelanggaran pada Tahap**  
**Pemungutan Suara Dalam Pemilu Legislatif 2004**

No.	Nama Kandidat	Jml Kasus	Jml Uang	Fasilitas Negara
1	Pasangan SBY – Yusuf Kalla	10 kasus	Rp. 496 juta	-
2	Pasangan Mega – Hasyim	13 kasus	Rp. 248 juta	4 kasus
3	Pasangan Amin – Siswono	9 kasus	Rp. 126 juta	-
4	Pasangan Wiranto – Wahid	17 kasus	Rp. 87 juta	-
5	Pasangan Hamzah Haz – Agum	1 kasus	Rp. 50 juta	2 kasus

Sumber: Temuan monitoring Transparency International Indonesia (TII) dan Indonesia Corruption Watch (ICW) selama masa Kampanye (1-30 Juni April 2004) pada pemilu Presiden di 28 daerah pemantauan.



Pelanggaran praktek politik uang ini, dilakukan dengan berbagai modus, antara lain; Pembagian uang untuk menghadiri kampanye, pembagian door prize, pemberian beasiswa, sumbangan untuk rumah ibadah, asrama untuk yatim piatu, sekolah madrasah, dan pesantren, pelayanan kesehatan secara gratis, sumbangan untuk pembangunan infra struktur, dan pembangunan rumah untuk penduduk. Modus diatas serupa dengan praktek politik uang yang dilakukan diberikan pada saat kampanye pemilu legislatif. Kegiatan-kegiatan diatas ramai dilakukan pada musim kampanye, walaupun dengan dalih untuk acara sosial atau keagamaan. Selain kegiatan *charity* tersebut digunakan untuk menarik simpati, juga hanya giat dilakukan pada musim kampanye. Diluar waktu kampanye, acara sosial hampir jarang dijumpai.

Sedangkan penggunaan fasilitas negara, paling banyak dilakukan oleh pasangan Megawati dan Hamzah Haz. Antara lain; penggunaan helikopter TNI, mobil dinas di tingkat kabupaten dan propinsi, mobil dinas kebakaran untuk menyiram peserta kampanye, dan mobil dinas kepolisian untuk bagi-bagi makanan bagi peserta kampanye (laporan pemantauan Ti Indonesia, 2004). Penggunaan fasilitas ini dilakukan oleh kandidat yang saat ini masih menjabat (*incumbent*) menunjukkan belum adanya kesadaran bagi pejabat yang bersangkutan untuk tidak menggunakan fasilitas negara untuk kepentingan non publik.

Untuk tahap pemungutan dan perhitungan suara juga masih ditemui pelanggaran di TPS. Hasil pemantauan yang dilakukan oleh Jamppi dan Cetro merekam pelanggaran-pelanggaran yang dikategorikan sebagai *electoral administrative manipulation*. Nampak jelas pola yang digunakan sama persis dengan yang terjadi pada pemilu legislatif.

Diantaranya adalah dengan membiarkan pemilih mencoblos dengan menggunakan kartu pemilih atas nama pemilih lain, yang memungkinkan seseorang memilih berulang kali. Selain itu, pencatatan di papan penghitungan suara tidak sesuai dengan yang dibacakan oleh anggota KPPS. Akibatnya, terjadi perbedaan pencatatan perolehan suara. Modus terakhir dapat terjadi baik karena keteledoran petugas KPPS ataupun karena memang disengaja untuk mendogkrak perolehan suara pasangan presiden dan wakil presiden tertentu.

Adapun modus lain adalah dengan mengganggu ataupun mengintimidasi pemilih ketika menuju TPS. Trik ini biasa dilakukan untuk menghambat pendukung kandidat lawan untuk memberikan suara. juga gangguan atau intimidasi terhadap KPPS yang bertujuan untuk mempengaruhi proses pemungutan dan perhitungan suara. Modus diatas dapat dilihat pada tabel 7. berikut.

**Tabel 2.20.**  
**Pelanggaran pada Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara di TPS**

No	Kategori Pemantauan	JAMPPi		CETRO	
		PILPRES I	PILPRES II	PILPRES I	PILPRES II
1	Ada gangguan/intimidasi terhadap pemilih ketika menuju TPS	7.11% TPS	3.2 % 190 TPS	2% 134 TPS	1.4% 80 TPS
2	Ada gangguan/intimidasi terhadap KPPS	2.1% TPS	1.3 % 266 TPS	2% 126 TPS	1.5% 89 TPS
3	Tidak ada saksi pasangan calon yang hadir di TPS	12.8% TPS	9.15% 1.143 TPS	6% 6.164 TPS	-
4	Ada saksi pasangan Megawati - Hasyim di TPS	-	-	-	10% 5.169 TPS
5	Ada saksi pasangan SBY - Yusuf Kalla di TPS	-	-	-	7% 5.357 TPS
6	Tidak tersedia perlengkapan pemungutan & penghitungan suara tersedia secara lengkap di TPS	12.3% TPS	6.95% 868 TPS	10% 642 TPS	15% 865 TPS
7	Pemilih tidak terdaftar diperbolehkan mencoblos	26.8% TPS	28.60% 8.784 TPS	30% 1.946 TPS	39% 2.241 TPS
8	Pemilih mencoblos dengan menggunakan kartu pemilih atas nama pemilih lain	7.5% TPS	4.38% 543 TPS	5% 325 TPS	4.5% 285 TPS
9	KPPS melanggar prosedur pada saat memberikan surat suara	4,8% TPS	3,44% 429 TPS	2% 141 TPS	2% 126TPS
10	Pengarahan terhadap pemilih pada saat mencoblos	7,5% TPS	5,60% 700 TPS	7% 461 TPS	6% 336 TPS
11	Pencatatan di papan penghitungan suara tidak sesuai dengan yang dibacakan	3,4 TPS	6,37% 795 TPS	3% 176 TPS	3,5% 202 TPS

Sumber: temuan pemantauan JAMPPi dan CETRO Tentang Pelanggaran Pada Tahapan Pemungutan dan Penghitungan Suara di TPS

Bagaimana dengan pelanggaran dan manipulasi yang terjadi pada tahapan selanjutnya di PPS (kelurahan) dan PPK (kecamatan)? Temuan Cetro mengindikasikan terjadinya pelanggaran dikedua tahapan tersebut (lihat tabel 8). Proses perhitungan suara secara akumulatif dari tahapan sebelumnya ternyata tidak luput dari korupsi pemilu.

Umumnya jenis pelanggaran berupa pemindahan atau pengalihan proses rekapitulasi penghitungan suara di tempat selain kantor PPS dan PPK, sehingga memungkinkan dilakukannya manipulasi rekapitulasi suara. Juga ditemukan adanya proses rekapitulasi penghitungan suara tidak dilakukan secara bersama-sama oleh petugas. Hal lain adalah tidak transparannya proses rekap penghitungan suara karena dilakukan secara tertutup, ataupun tidak dapat disaksikan oleh yang hadir sehingga pemantauan dan pengawasan terhadap jalannya rekapitulasi suara menjadi sulit dilakukan. Tanpa pengawasan, sangat mudah dan aman melakukan manipulasi rekapitulasi suara untuk memenangkan kandidat tertentu.

**Tabel 2.20.**  
**Pelanggaran pada Tahapan Pemungutan**  
**dan Penghitungan Suara di TPS**

No	Kategori Pemantauan	PILPRES II	
		Proses rekap di PPS	Proses rekap di PPK
1	Proses rekap penghitungan suara dilakukan di tempat selain kantor PPS dan PPK	11.6% (213 PPS)	4% (16 PPK)
2	Proses rekap penghitungan suara dilakukan secara tertutup	2% (38 PPS)	1% (3 PPK)
3	Proses rekap penghitungan suara tidak dilakukan secara bersama-sama oleh petugas	1.6% (29 PPS)	3% (11 PPK)
4	Rekap penghitungan suara tidak dapat disaksikan oleh yang hadir	6% (108 PPS)	2% (7 PPK)
5	Kehadiran saksi pasangan calon Megawati – Hasyim Muzadi	87% (1.575 PPS)	94% (338 PPK)
6	Kehadiran saksi pasangan calon Susilo Bambang Yudhoyono – Yusuf Kalla	90% (1.655 PPS)	96% (353 PPK)
7	Kehadiran anggota masyarakat menyaksikan proses rekap	84% (1.516 PPS)	86% (315 PPK)
8	Kehadiran pemantau menyaksikan proses rekap penghitungan suara	31% (554 PPS)	41% (152 PPK)
9	Petugas melakukan kesalahan dalam penjumlahan hasil rekap penghitungan suara	7% (125 PPS)	11% (42 PPK)
10	Ada keberatan dari saksi pasangan calon yang hadir terhadap proses rekap	6% (115 PPS)	11% (41 PPK)
11	Keberatan saksi terhadap proses rekap tidak diterima oleh petugas	10% (12 PPS)	3% (1 PPK)
12	Ada saksi yang tidak mau menandatangani berita acara proses rekap penghitungan	3% (60 PPS)	4% (16 PPK)
13	Petugas tidak memberikan salinan berita acara rekap kepada saksi yang hadir	8% (141 PPS)	3% (12 PPK)
<b>Jumlah PPS dan PPK dipantau</b>		<b>1.835 PPS</b>	<b>369 PPK</b>

# BAB 3

## PENGATURAN PENDANAAN POLITIK DI INDONESIA

Implementasi dari pengaturan Dana Kampanye Pemilu yang diatur di dua Undang-undang Politik, yaitu Undang-undang No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif dan Undang-undang No. 42 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden perlu dievaluasi. Evaluasi terhadap penerapan aturan penting untuk melihat sejauh mana substansi pengaturan yang ada dapat berjalan dikaitkan dengan kesiapan baik di sisi penyelenggara Pemilu maupun dari sisi Peserta Pemilu. Banyaknya lobang penyasatan (*loopholes*) yang sudah terbaca sejak diberlakukannya kedua Undang-undang ini tentu akan memberikan implikasi bagi peranan aturan tersebut bagi perwujudan Pemilu 2009 yang berintegritas dan memehuni azas jujur dan adil (*free and fair*). Evaluasi juga diperlukan untuk mendorong adanya perbaikan yang berarti serta proporsional terkait pendanaan kampanye.

Persiapan setiap tahapan pemilu 2009 yang banyak meninggalkan catatan buruk terkait kinerja KPU dan Bawaslu sebagai penyelenggara pemilu juga perlu menjadi bahan evaluasi yang menarik. Sejauh mana kedua institusi Penyelenggara ini menyiapkan aturan dan sumberdaya yang memadai untuk mengawal pengaturan tentang Dana Kampanye akan sangat menentukan pemenuhan aspek substansial dan prosedural terkait Dana Kampanye pada khususnya dan semua tahapan Pemilu pada umumnya. Hal ini juga dapat dikaitkan dengan evaluasi terhadap Undang-undang No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu. Jika didapatkan persoalan mendasar yang mencakup kewenangan, fungsi serta mekanisme

kerja yang masih belum mendukung, kajian ini juga diharapkan dapat memberikan rekomendasi perubahan yang berarti untuk mendorong perbaikan pengaturan terkait penyelenggaraan pemilu.

Untuk melaksanakan evaluasi yang bersifat menyeluruh terkait implementasi aturan dana kampanye seperti disebutkan di atas, maka *Indonesia Corruption Watch* dengan dukungan dari *Democratic Reform Support Program (DRSP-USAID)* membuat kajian yang dihasilkan dari sebuah riset kecil. Hasil dari riset kecil ini diharapkan dapat menjadi rekomendasi penting bagi perubahan aturan main dan mekanisme penyelenggaraan Pemilu terutama terkait Dana Kampanye di Indonesia.

### 3.1. Prinsip-prinsip Pengaturan Dana Politik

Berbagai topik pembahasan mengenai regulasi dalam pendanaan politik tak lepas dari tujuan pengaturan terhadap dana politik, yaitu:

- a. Sistem yang mengizinkan atau menyediakan uang yang cukup untuk mendukung kampanye yang kompetitif.
- b. Sistem yang dapat menjaga peluang bagi semua penduduk untuk berpartisipasi secara sama.
- c. Sistem yang terbuka untuk memunculkan partisipasi, seperti pembentukan partai-partai baru.
- d. Sistem yang dapat mencegah korupsi dengan membebaskan kandidat, partai, dan calon terpilih dari pengaruh yang tidak diinginkan dari kontributornya.
- e. Sistem yang dapat membebaskan pemilih dari tekanan kandidat ataupun partai dari iming-iming dukungan keuangan (*vote buying*) (Nassmacher, 2001: 200).

Menurut Marcin Walecky (Walecky, 2004), pendekatan untuk pengaturan pendanaan politik didasarkan pada beberapa tujuan, yaitu:

1. Mendekatkan jarak (*gap*) antara *political elite* dan masyarakat (mendorong *representation* dan *accountability*)

2. Mendorong Kepercayaan publik (*trust*) dan meningkatkan partisipasi publik dalam memilih di dalam pemilu (*promotes greater participation*)
3. Membantu mendorong politik lebih akuntabel tidak hanya terkait dengan masalah uang atau keuntungan materi
4. Mengurangi kemungkinan besarnya utang kandidat (parpol) karena dana kampanye yang mahal
5. Mencegah kandidat dari menerima dana haram (*“dirty” money*)
6. Kandidat (parpol) tidak terkooptasi (*“coopted by”*) dari *big donors* yang dapat mengancam aspek *governance*
7. Mencegah potensi penyelewengan anggaran negara (*Less potential for abuse of state resources*) untuk kepentingan kampanye
8. Mendorong ruang persaingan yang seimbang (*Promotes an even playing field – equal competition*) dan akses yang sama terhadap pelayanan (*equal access to office*)
9. Memperkuat penegakan hukum (*Strengthens overall rule of law*)

Jika beberapa prinsip dasar pengaturan di atas dijabarkan ke dalam praktek pengaturan, maka dapat dijabarkan seperti di dalam tabel di bawah.

**Tabel 3.1**  
**Prinsip dan Dasar dan**  
**Substansi Pengaturan Pendanaan Politik**

Prinsip Dasar	Pengaturan
Mendekatkan jarak ( <i>gap</i> ) antara <i>political elite</i> dan masyarakat (mendorong <i>representation</i> dan <i>accountability</i> ).	Aturan akses dan keterbukaan informasi selama masa fundraising. Mendorong kontribusi penyumbang kecil.
Mendorong Kepercayaan publik ( <i>trust</i> ) dan meningkatkan partisipasi publik dalam memilih di dalam pemilu ( <i>promotes greater participation</i> )	Adanya kemungkinan <i>public complain</i> dari tim sukses/kandidat. Adanya pernyataan untuk transparan dan tidak menggunakan sumber ilegal di dalam pembiayaan kampanye. Kejelasan penegakan hukum dan penerapan sanksi pelanggaran

Prinsip Dasar	Pengaturan
Membantu mendorong politik lebih akuntabel tidak hanya terkait dengan masalah uang atau keuntungan materi.	Keterbukaan informasi penyumbang Keterbukaan informasi terkait tim sukses dan PAC
Mengurangi kemungkinan besarnya utang kandidat karena dana kampanye yang mahal	Adanya pembatasan sumbangan Adanya pembatasan maksimum belanja kampanye
Mencegah kandidat dari menerima dana haram ( <i>"dirty" money</i> )	Pelarangan sumber-sumber terlarang
Kandidat tidak terkooptasi ( <i>"coopted by"</i> ) dari <i>big donors</i> yang dapat mengancam aspek <i>governance</i>	Pembatasan sumbangan perusahaan/badan hukum dan individu.
Mencegah potensi penyelewengan anggaran negara ( <i>Less potential for abuse of state resources</i> ) untuk kepentingan kampanye	Pelarangan menerima uang negara di luar aturan. Pelarangan menggunakan fasilitas, aset dan birokrasi untuk kampanye. Pembatasan program-program populis menjelang pemilu.
Mendorong ruang persaingan yang seimbang ( <i>Promotes an even playing field – equal competition</i> ) dan akses yang sama terhadap pelayanan ( <i>equal access to office</i> ).	Pembatasan/pelarangan sumbangan Partai Politik untuk kampanye kandidat. Penggunaan fasilitas, anggaran atau kebijakan yang tidak diskriminatif.
Menguatkan penegakan hukum ( <i>Strengthens overall rule of law</i> )	Adanya mekanisme yang jelas dan sanksi yang tegas.

Sumber: Walecky, 2004

Penjabaran dari pencapaian prinsip-prinsip di atas adalah dengan membuat sistem yang dapat mendukung terjadinya persaingan yang sehat antar kontestan pada saat pemilu serta aturan main yang jelas yang dapat mencegah dan memberikan sanksi terhadap kemungkinan terjadinya korupsi serta penyalahgunaan kekuasaan. Beberapa substansi pengaturan dana politik yang telah dipraktikkan sejauh ini adalah:<sup>42</sup>

1. Hukum anti praktek korupsi pemilu (*laws againts corrupt electoral practices*)
2. Deposit untuk kandidat legislatif.
3. Aturan keterbukaan/transparansi dan akuntabilitas keuangan partai dan kandidat
4. Pembatasan jumlah total pengeluaran kampanye bagi partai dan kandidat

42 Duschinsky, *Handbook on Funding of Parties and election campaigns*, 2001, hal. 8.

5. Pembatasan jumlah sumbangan donatur.
6. Larangan menerima sumbangan dari sumber tertentu (mis: sumbangan pihak asing)
7. Subsidi dari anggaran negara baik dalam bentuk uang maupun natura
8. Subsidi tidak langsung dari negara (mis: keringanan pajak bagi perusahaan penyumbang kandidat atau partai politik)
9. Aturan dan subsidi bagi penggunaan media massa untuk kepentingan kampanye
10. Pertanggungjawaban publik terhadap dana partai dan dana kampanye.

### 3.2. Praktek Pengaturan Dana Politik di Indonesia

Pengaturan terkait dana kampanye di Indonesia telah dimulai sejak tahun 1999. Sejak pemerintahan pasca reformasi, Pemilu pertama orde reformasi sudah memiliki aturan terkait dana kampanye. Hanya saja pengaturannya masih sangat lemah, terbatas dan belum mampu mengontrol kondisi keuangan kampanye yang sesungguhnya. Hal ini berlangsung terus hingga Pemilu 2009, meskipun di era reformasi, Indonesia telah berganti 3 kali paket Undang-undang Politik, yaitu untuk Pemilu 1999, Pemilu tahun 2004 dan Pemilu tahun 2009 yang baru saja berakhir.

Perbaikan substansi terkait pengaturan dana kampanye di setiap masa perubahan Undang-undang terus terjadi, hanya saja hal ini terkesan tambal sulam karena perbaikan di satu sisi tidak berbarengan dengan perbaikan di sisi yang lain, atau justru satu hal menjadi lebih baik akan tetapi hal lain bisa menjadi lebih buruk. Contohnya, ada perkembangan di sisi kewajiban transparansi dan pencatatan, akan tetapi lemah dalam pembatasan sumbangan juga pertanggungjawaban laporan dana kampanye. Secara umum, isu pengaturan di kedua Undang-undang Pemilu



(UU No. 10 tahun 2008 dan UU No. 42 tahun 2008) adalah mencakup beberapa hal sebagai berikut:

**Tabel 3.2**  
**Substansi Pengaturan di Dalam UU**  
**Pemilu Legislatif dan Presiden 2009**

a.	Penanggungjawab
b.	Sumber Dana Kampanye
c.	Bentuk Dana kampanye
d.	Penempatan Dana Kampanye
e.	Entitas dan waktu Pencatatan.
f.	Sifat Sumbangan Dana Kampanye
g.	Batasan Sumbangan
h.	Pencatatan Identitas
i.	Pelaporan
j.	Proses Audit
k.	Publikasi Dana Kampanye
l.	Penetapan Kantor Akuntan Publik
m.	Biaya Audit Dana Kampanye
n.	Sanksi Atas Laporan
o.	Sumber Dana Kampanye Terlarang
p.	Ketentuan Sanksi Pidana
a.	Menerima Sumbangan di atas Batasan
b.	Menerima Sumbangan Terlarang
c.	Tidak memberikan keterangan yang benar terkait laporan dana kampanye

Sumber: Evaluasi Pendanaan Politik, ICW-DRSP USAID

Enam belas poin pengaturan ini kemudian konteksnya disesuaikan dengan sistem pemilihan Indonesia yang menganut sistem proporsional daftar terbuka untuk Pemilu Legislatif. Dan Pemilihan langsung untuk Presiden dan Wakil presiden.

### 3.2.1 Undang-undang Pemilu Legislatif No. 10 tahun 2008

**Table 3.3**  
**Isu Pengaturan dan Pasal Pendanaan Kampanye**  
**UU No. 10 tahun 2008**

Isu Pengaturan	Pasal	Pengaturan
Penanggungjawab	Pasal 129 ayat (1)	Dana Kampanye Pemilu anggota DPR dan DPRD didanai dan menjadi tanggung jawab Partai Politik masing-masing.
Sumber Dana Kampanye	Pasal 129 ayat (2)	Sumber: 1) Partai Politik 2) Calon DPR/DPRD 3) Pihak lain
Bentuk Dana kampanye	Pasal 129 ayat (3)	Dapat berupa uang, barang dan/atau jasa
Penempatan Dana Kampanye	Pasal 129 ayat (4) Pasal 129 ayat (5) Pasal 129 ayat (6)	Berupa uang ditempatkan pada rekening khusus dana kampanye Partai Politik Peserta Pemilu pada bank. Dalam bentuk barang dan/atau jasa dicatat berdasarkan harga pasar yang wajar pada saat sumbangan itu diterima. Dana kampanye Pemilu dicatat dalam <b>pembukuan penerimaan dan pengeluaran khusus dana kampanye Pemilu</b> yang terpisah dari pembukuan keuangan partai politik.
Entitas dan waktu Pencatatan.	Pasal 129 ayat (7)	Pembukuan dana kampanye Pemilu dimulai sejak <b>3 (tiga) hari</b> setelah partai politik ditetapkan sebagai Peserta Pemilu dan dituntut 1 (satu) minggu sebelum penyampaian laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU.
Sifat Sumbangan Dana Kampanye	Pasal 130	Dana kampanye Pemilu yang bersumber dari sumbangan <b>pihak lain bersifat tidak mengikat</b> . <i>Sumbangan pihak lain:</i> dapat berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah.
Batasan Sumbangan	Pasal 131 ayat (1)	Untuk Dana kampanye yang berasal dari sumbangan pihak lain: Perseorangan tidak boleh melebihi <b>Rp1.000.000.000,00</b> (satu miliar rupiah). Kelompok, perusahaan dan/atau badan usaha nonpemerintah tidak boleh melebihi <b>Rp 5.000.000.000,00</b> (lima miliar rupiah).
Pencatatan Identitas	Pasal 131 ayat (3)	Harus mencantumkan identitas yang jelas.
Pelaporan	Pasal 134 ayat (1) Pasal 135 ayat (1)	Partai Politik Peserta Pemilu sesuai dengan tingkatannya <b>memberikan laporan awal dana kampanye Pemilu dan rekening khusus dana kampanye</b> kepada KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota paling lambat 7 (tujuh) hari sebelum hari pertama jadwal pelaksanaan kampanye dalam bentuk rapat umum. Laporan dana kampanye Partai Politik Peserta Pemilu yang <b>meliputi penerimaan dan pengeluaran</b> disampaikan kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk oleh KPU paling lama <b>15 (lima belas) hari sesudah hari/tanggal pemungutan suara</b> .
Proses Audit	Pasal 135 ayat (3)	Kantor akuntan publik menyampaikan hasil audit kepada KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya laporan.
Publikasi Dana Kampanye	Pasal 135 ayat (4) Pasal 135 ayat (5)	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, dan KPU kabupaten/kota menerima hasil audit dari kantor akuntan publik. KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota mengumumkan hasil pemeriksaan dana kampanye kepada publik paling lambat 10 (sepuluh) hari setelah diterimanya laporan hasil pemeriksaan.

Isu Pengaturan	Pasal	Pengaturan
Penetapan Kantor Akuntan Publik	Pasal 136 ayat (1) Pasal 136 ayat (2)	KPU menetapkan kantor akuntan publik yang memenuhi persyaratan di setiap provinsi. Syarat minimal Kantor akuntan publik: a. membuat pernyataan tertulis di atas kertas bermeterai cukup bahwa rekan yang bertanggung jawab atas pemeriksaan laporan dana kampanye tidak berafiliasi secara langsung ataupun tidak langsung dengan partai politik dan calon anggota DPD Peserta Pemilu, b. membuat pernyataan tertulis di atas kertas bermeterai cukup bahwa rekan yang bertanggung jawab atas pemeriksaan laporan dana kampanye bukan merupakan anggota atau pengurus partai politik.
Biaya Audit Dana Kampanye	Pasal 136 ayat (3)	Biaya jasa akuntan publik dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN).
Sanksi Atas Laporan	Pasal 138 ayat (1)	Dalam hal pengurus partai politik Peserta Pemilu tingkat pusat, tingkat provinsi, dan tingkat kabupaten/kota tidak menyampaikan laporan awal dana kampanye kepada KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota sampai batas waktu, partai politik yang bersangkutan dikenai sanksi berupa pembatalan sebagai Peserta Pemilu pada wilayah yang bersangkutan. Dalam hal pengurus partai politik Peserta Pemilu tingkat pusat, tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota tidak menyampaikan laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk oleh KPU sampai batas waktu, partai politik yang bersangkutan dikenai sanksi berupa tidak ditetapkannya calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota menjadi calon terpilih.
Sumber Dana Kampanye Terlarang	Pasal 139 ayat (1)	Peserta Pemilu dilarang menerima sumbangan yang berasal dari: a. pihak asing; b. penyumbang yang tidak jelas identitasnya; c. Pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah; atau d. pemerintah desa dan badan usaha milik desa.  Peserta Pemilu yang menerima sumbangan sebagaimana di atas tidak dibenarkan menggunakan dana tersebut dan wajib melaporkannya kepada KPU dan menyerahkan sumbangan tersebut kepada kas Negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa kampanye berakhir
Ketentuan Sanksi		
Menerima Sumbangan di atas Batasan	Pasal 271	Setiap orang yang memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas sumbangan yang ditentukan dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
Menerima Sumbangan Terlarang	Pasal 277	Peserta Pemilu yang terbukti menerima sumbangan dan/atau bantuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 139 (dari sumber terlarang) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp. 12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp. 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).
Tidak memberikan keterangan yang benar terkait laporan dana kampanye	Pasal 281	Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan tidak benar dalam laporan dana kampanye dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

Sumber: Evaluasi Pendanaan Politik, ICW-DRSP USAID

### 3.2.2. Undang-undang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden No. 42 tahun 2008

**Table 3.4**  
**Isu Pengaturan dan Pasal Pendanaan**  
**Kampanye UU No. 42 tahun 2008**

Isu Pengaturan	Pasal	Pengaturan
Penanggungjawab	Pasal 94 ayat (1)	Dana Kampanye menjadi tanggung jawab pasangan calon.
Sumber Dana Kampanye	Pasal 94 ayat (2)	Sumber: a. Pasangan Calon yang bersangkutan b. Partai Politik dan/atau Gabungan Partai Politik yang mengusulkan Pasangan Calon; dan c. pihak lain.
Bentuk Dana kampanye	Pasal 94 ayat (3)	Dapat berupa uang, barang dan/atau jasa
Penempatan Dana Kampanye	Pasal 97 ayat (1) Pasal 97 ayat (2) Pasal 97 ayat (3)	Dana Kampanye berupa uang wajib dicatat dalam pembukuan khusus dana Kampanye dan ditempatkan pada rekening khusus dana Kampanye Pasangan Calon pada Bank. Dana Kampanye berupa sumbangan dalam bentuk barang dan/ atau jasa dicatat berdasarkan harga pasar yang wajar pada saat sumbangan itu diterima. Dana Kampanye sebagaimana wajib dicatat dalam pembukuan penerimaan dan pengeluaran khusus dana Kampanye yang terpisah dari pembukuan keuangan Pasangan Calon masing-masing.
Entitas dan waktu Pencatatan.	Pasal 97 ayat (4)	Pembukuan dana Kampanye dimulai sejak 3 (tiga) hari setelah Pasangan Calon ditetapkan sebagai Peserta Pemilu dan ditutup 7 (tujuh) hari sebelum penyampaian laporan penerimaan dan pengeluaran dana Kampanye kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU.
Sifat Sumbangan Dana Kampanye	Pasal 95	Dana Kampanye yang berasal dari pihak lain berupa sumbangan yang sah menurut hukum dan bersifat tidak mengikat dan dapat berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah.
Batasan Sumbangan	Pasal 96 ayat (1) Pasal 96 ayat (2)	Untuk Dana kampanye yang berasal dari sumbangan pihak lain: Perseorangan tidak boleh melebihi <b>Rp1.000.000.000,00</b> (satu miliar rupiah). Kelompok, perusahaan dan/atau badan usaha nonpemerintah tidak boleh melebihi <b>Rp 5.000.000.000,00</b> (lima miliar rupiah).
Pencatatan Identitas	Pasal 96 ayat (3) Pasal 99 ayat (2)	Harus mencantumkan identitas yang jelas. Laporan penerimaan dana Kampanye ke KPU mencantumkan nama atau identitas penyumbang, alamat, dan nomor telepon yang dapat dihubungi.
Pelaporan	Pasal 98 ayat (1) Pasal 98 ayat (2)	Pasangan Calon dan tim Kampanye di tingkat pusat melaporkan penerimaan dana Kampanye kepada KPU 1 (satu) hari sebelum dimulai Kampanye dan 1 (satu) hari setelah berakhirnya Kampanye. Pasangan Calon dan tim Kampanye di tingkat pusat melaporkan penggunaan dana Kampanye kepada KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota paling lama 14 (empat belas) hari sejak berakhirnya masa Kampanye.

Isu Pengaturan	Pasal	Pengaturan
Proses Audit	Pasal 100 ayat (2) Pasal 100 ayat (3) Pasal 100 ayat (4)	KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota menyampaikan laporan penerimaan dan penggunaan dana Kampanye yang diterima dari Pasangan Calon dan tim Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya laporan. Kantor akuntan publik menyampaikan hasil audit kepada KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya laporan. KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota memberitahukan hasil audit dana Kampanye kepada masing-masing Pasangan Calon dan tim Kampanye paling lama 7 (tujuh) hari setelah KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota menerima hasil audit dari kantor akuntan publik.
Publikasi Dana Kampanye	Pasal 99 ayat (3) Pasal 100 ayat (5)	KPU mengumumkan laporan penerimaan dana Kampanye setiap Pasangan Calon kepada masyarakat melalui media massa 1 (satu) hari setelah menerima laporan dana Kampanye dari Pasangan Calon. KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota mengumumkan hasil audit dana Kampanye kepada masyarakat paling lama 10 (sepuluh) hari setelah diterimanya laporan hasil audit dari kantor akuntan publik.
Penetapan Kantor Akuntan Publik	Pasal 101 ayat (1) Pasal 101 ayat (2)	KPU menetapkan kantor akuntan publik yang memenuhi persyaratan di setiap provinsi. Syarat minimal Kantor akuntan publik: a. membuat pernyataan tertulis di atas kertas bermeterai cukup bahwa rekan yang bertanggung jawab atas pemeriksaan laporan dana kampanye tidak berafiliasi secara langsung ataupun tidak langsung Pasangan Calon/Tim Kampanye; b. membuat pernyataan tertulis di atas kertas bermeterai cukup bahwa rekan yang bertanggung jawab atas pemeriksaan laporan dana kampanye bukan merupakan anggota atau pengurus partai politik yang mengusulkan pasangan calon.
Biaya Audit Dana Kampanye	Pasal 101 ayat (3)	Biaya jasa akuntan publik dibebankan pada anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN).
Sumber Dana Kampanye Terlarang	Pasal 103 (1) Pasal 103 (2) Pasal 103 (4)	Peserta Pemilu dilarang menerima sumbangan yang berasal dari: a. pihak asing; b. penyumbang yang tidak jelas identitasnya; c. hasil tindak pidana dan bertujuan menyembunyikan atau menyamarkan hasil tindak pidana d. Pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah; atau e. pemerintah desa dan badan usaha milik desa.  Pelaksana Kampanye yang menerima sumbangan sebagaimana di atas tidak dibenarkan menggunakan dana tersebut dan wajib melaporkannya kepada KPU dan menyerahkan sumbangan tersebut kepada kas Negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa kampanye berakhir. Setiap orang yang menggunakan anggaran Pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara (BUMN), badan usaha milik daerah (BUMD), pemerintah desa atau sebutan lain dan badan usaha milik desa untuk disumbangkan atau diberikan kepada pelaksana Kampanye dikenai sanksi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.
Ketentuan Sanksi		
Menerima Sumbangan di atas Batasan	Pasal 220	Setiap orang yang memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas sumbangan yang ditentukan dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Isu Pengaturan	Pasal	Pengaturan
Tidak Mencatat pada laporan dan rekening khusus dana kampanye	Pasal 221 ayat (1) Pasal 221 ayat (2)	Pelaksana Kampanye yang menerima dan tidak mencatatkan dana Kampanye berupa uang dalam pembukuan khusus dana Kampanye dan/atau tidak menempatkannya pada rekening khusus dana Kampanye Pasangan Calon, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 48 (empat puluh delapan) bulan dan denda sebanyak tiga kali dari jumlah sumbangan yang diterima. Pelaksana Kampanye yang menerima dan tidak mencatatkan berupa barang atau jasa dalam pembukuan khusus dana Kampanye, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 48 (empat puluh delapan) bulan dan denda sebanyak tiga kali dari jumlah sumbangan yang diterima.
Menerima Sumbangan Terlarang	Pasal 222 ayat (1) Pasal 222 ayat (2)	Pasangan Calon yang menerima sumbangan terlarang (Pasal 103 ayat (1) ) dan tidak melaporkan kepada KPU dan/atau tidak menyetorkan ke kas negara, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 48 (empat puluh delapan) bulan dan denda sebanyak tiga kali dari jumlah sumbangan yang diterima. Pelaksana Kampanye yang menggunakan dana dari sumbangan yang dilarang dan/atau tidak melaporkan dan/atau tidak menyetorkan ke kas negara sesuai batas waktu yang ditentukan, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda sebanyak tiga kali dari jumlah sumbangan yang diterima.
Menggunakan Anggaran Negara untuk kampanye	Pasal 223	Setiap orang yang melanggar larangan menggunakan anggaran negaran (Pasal 103 ayat (4)), dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Sumber: Evaluasi Pendanaan Politik, ICW-DRSP USAID

## Kelemahan Undang-undang

Undang-undang Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden-Wakil Presiden yang akan digunakan untuk pemilu tahun 2009 mengalami kemunduran dalam substansi pengaturannya. Hal disebabkan banyak bertebarannya ruang-ruang penyiasatan di dalam Undang-undang. Hal ini menimbulkan pesimisme akan tidak mungkin tercapainya tujuan pengaturan dana kampanye. berikut adalah tabel yang dapat memberikan gambaran secara eksplisit problem tersebut.

**Tabel 3.5**  
**Tabel Perbandingan Kelemahan UU**  
**Pemilu Legislatif dan Pilpres 2009**

Isu Pengaturan	UU Legislatif No. 10 tahun 2008	UU Pilpres No. 42 tahun 2008
Penanggungjawab	Tidak dijelaskan struktur pada tingkat apa di Parpol yang bertanggungjawab.  Pelaksana kampanye tidak termasuk yang bertanggungjawab	Pelaksana kampanye tidak termasuk yang bertanggungjawab padahal yang bekerja untuk pemenangan lebih banyak ditangani oleh tim kampanye.

Isu Pengaturan	UU Legislatif No. 10 tahun 2008	UU Pilpres No. 42 tahun 2008
Sumber Dana Kampanye	Ada perbedaan antara Parpol dan Kandidat dan pihak lain. Hal ini menjadi awal penyiasaan sumbangan.	Ada perbedaan antara Parpol dan Kandidat dan pihak lain. Hal ini menjadi awal penyiasaan sumbangan.
Bentuk Dana kampanye	Adanya perbedaan kategori jenis sumbangan baik untuk membedakan perlakuan transaksi sehingga dapat mencegah sumbangan langsung dalam bentuk barang ( <i>in-natura</i> ).	Adanya perbedaan kategori jenis sumbangan baik untuk membedakan perlakuan transaksi sehingga dapat mencegah sumbangan langsung dalam bentuk barang ( <i>in-natura</i> ).
Penempatan Dana Kampanye	Pembedaan penempatan mendukung akuntabilitas penerimaan dana kampanye. Konfirmasi sumbangan uang dapat lewat transaksi rekening bank dan transaksi natura dapat dihitung lewat perkiraan berdasarkan harga pasar wajar.	Pembedaan penempatan mendukung akuntabilitas penerimaan dana kampanye. Konfirmasi sumbangan uang dapat lewat transaksi rekening bank dan transaksi natura dapat dihitung lewat perkiraan berdasarkan harga pasar wajar.
Entitas dan waktu Pencatatan.	Penentuan mulainya masa kampanye yang jauh dari waktu pemilu membutuhkan kesiapan KPU dalam menyiapkan aturan teknis (peraturan KPU) yang juga mengatur soal standar pencatatan dan pembukuan.	KPU tidak siap dengan aturan standar pencatatan laporan awal dana kampanye. Tidak ada kewajiban pencatatan entitas penerimaan dan belanja yang dilakukan sebelumnya.
Sifat Sumbangan Dana Kampanye	Penegasan pasal ini tidak memiliki indikator yang jelas soal membedakan dana kampanye yang mengikat dan tidak mengikat. Sumbangan sah menurut hukum sangat baik untuk membendung masuknya dana dari hasil tindak pidana.	Pengaturan hanya diterakan kepada pihak lain. Padahal potensi penggunaan uang hasil korupsi lebih besar dilakukan oleh politisi yang masuk kategori sumbangan pihak internal.
Batasan Sumbangan	Ketiadaan batasan sumbangan pihak internal menyebabkan kandidat dan parpol menjadi pundi uang tidak terkontrol.  Memihak pada kandidat kaya.  Dapat menjadi tempat 'cuci uang' dan tempat masuknya sumbangan terlarang.  Sumbangan perorangan Rp 1 miliar (naik 1000%) dan perusahaan Rp 5 miliar (naik 666%), tidak ada dasar yang jelas.  Batasan sumbangan terlalu besar, naik 5 kali lipat, dapat menyebabkan kooptasi terhadap Perpol/Politisi.  Tidak ada batasan sumbangan kelompok perseorangan maupun kelompok perusahaan.  Perorangan atau perusahaan dapat menyumbang berkali-kali lewat keluarga, orang dekat atau anak perusahaan.	Ketiadaan batasan sumbangan pihak internal menyebabkan kandidat dan parpol pendukung menjadi pundi uang tidak terkontrol.  Memihak pada kandidat kaya  Dapat menjadi tempat 'cuci uang' dan tempat masuknya sumbangan terlarang.  Sumbangan perorangan Rp 1 miliar (naik 1000%) dan perusahaan Rp 5 miliar (naik 666%), tidak ada dasar yang jelas.  Batasan sumbangan terlalu besar dapat menyebabkan kooptasi terhadap Perpol/Politisi.  Tidak ada batasan sumbangan kelompok perseorangan maupun kelompok perusahaan.  Perorangan atau perusahaan dapat menyumbang berkali-kali lewat keluarga, orang dekat atau anak perusahaan.
Pencatatan Identitas	Tidak dijelaskan tentang kejelasan identitas. Di dalam Pasal penjelasan hanya disebutkan mencantumkan nama dan alamat penyumbang. Keterangan lain seperti NPWP belum diatur.	Cukup memadai dengan pencatatan nama, alamat, dan nomor telepon yang dapat dihubungi, akan tetapi keterangan lain seperti NPWP belum diatur.
Rekening Khusus Dana Kampanye	Harus diserahkan dalam bentuk pembukuan, rekening bank disertai pencantuman saldo dan sumber saldo awal yang diserahkan 3 hari sebelum masa kampanye (10 Juli 2008) dimulai. Partai bingung karena aturan terkait pencatatan, pelaporan dan audit Dana Kampanye oleh KPU sangat terlambat (hampir 8 Bulan). Juga banyak transaksi kampanye luput dari pencatatan.  Pencatatan Parpol buruk, IAI tidak sempat mempersiapkan pedoman audit, Dana Kampanye sulit/tidak dapat diaudit.	Diserahkan oleh Kandidat dan Tim Sukses (hanya di tingkatan pusat) 7 hari setelah ditetapkan sebagai kandidat, berarti 4 hari setelah dimulainya masa kampanye.  Tidak menyebutkan dalam bentuk pembukuan, rekening bank disertai pencantuman saldo dan sumber saldo awal.

Isu Pengaturan	UU Legislatif No. 10 tahun 2008	UU Pilpres No. 42 tahun 2008
Pelaporan	<p>Terjadi inkonsistensi dalam kewajiban pelaporan dan penyerahan pembukuan. Terutama antara Pasal 129 ayat (7) dan Pasal 134 ayat (1). Penyerahan rekening dan pembukuan awal tidak mungkin dilakukan setelah 7 bulan masa kampanye berjalan.</p> <p>Entitas yang dilaporkan yang meliputi penerimaan dan belanja sudah lebih baik dibandingkan dengan aturan dana kampanye di dalam Pemilu tahun 2004.</p>	<p>Pasangan calon dan tim sukses hanya diwajibkan memberikan laporan penerimaan dan dipublikasi ke publik. Dokumen belanja hanya disampaikan untuk proses audit.</p>
Proses Audit	<p>Lama waktu audit cukup untuk menangani konfirmasi atas penyumbang dan menguji kepatuhan peserta pemilu.</p>	<p>Lama waktu audit cukup untuk menangani konfirmasi atas penyumbang dan menguji kepatuhan peserta pemilu.</p>
Publikasi Dana Kampanye	<p>Akses Dokumen baru dapat diterima masyarakat setelah H+55 hari atau H+1,5 bulan (diserahkan ke auditor H+15, audit 30 hari, diserahkan ke Parpol-2, H+(15+30+7) dan ke Publik H+ (15+30+10)).</p> <p>Jenis dokumen yang didapatkan adalah hasil audit, bukan laporan daftar sumbangan.</p> <p>Belum ada jaminan dapat diakses di tingkatan Kabupaten/Kota sesuai kewajiban publikasi (Pasal 135 ayat (5)) karena keterbatasan jumlah dan sebaran auditor, selain biaya audit yang cukup besar.</p> <p>Untuk menyederhanakan proses audit (mis: di tingkat propinsi) diperlukan Perpu.</p> <p>Tidak ada ketentuan <b>tindak lanjut hasil audit</b>.</p>	<p>Pengumuman penerimaan tidak disertai oleh publikasi belanja di awal dan di akhir masa kampanye.</p> <p>Publikasi hasil audit tidak dijelaskan harus lengkap dengan daftar sumbangan dan belanja akhir kampanye.</p>
Penetapan Kantor Akuntan Publik	<p>Penetapan akuntan publik tidak menyertakan persyaratan bermasalah terkait profesi, hanya terkait konflik kepentingan saja.</p>	<p>Asistensi dari IAI atau IAPI harus dilakukan secara intens.</p>
Biaya Audit Dana Kampanye	<p>Pembebanan biaya audit dapat sangat mahal</p>	<p>Harus diterapkan secara proporsional agar dapat mencakup entitas audit di daerah-daerah.</p>
Sumber Dana Kampanye Terlarang	<p>Definisi pihak asing tidak diperjelas.</p>	<p>Definisi pihak asing tidak diperjelas.</p>
Ketentuan Sanksi	<p>Sanksi terhadap dana kampanye lebih berat dibandingkan dengan aturan Pemilu 2004.</p> <p>Perubahan sistem pemilu yang lebih bebas kandidat akan mempersulit penerapan hukum atas tindak pidana khususnya dana kampanye.</p>	<p>Sanksi terhadap dana kampanye lebih berat dibandingkan dengan aturan Pemilu 2004.</p> <p>Perubahan sistem pemilu yang lebih bebas kandidat akan mempersulit penerapan hukum atas tindak pidana khususnya dana kampanye.</p>
Menerima Sumbangan di atas Batasan	<p>Sulit diterapkan untuk kandidat, pengurus dan pihak lain yang memiliki afiliasi dengan parpol/ kandidat.</p>	<p>Sulit diterapkan untuk kandidat, pengurus dan pihak lain yang memiliki afiliasi dengan parpol/ kandidat.</p>
Tidak Mencatat pada laporan dan rekening khusus dana kampanye	<p>Tidak ada jaminan pencatatan hanya dilakukan di satu rekening.</p> <p>Ketiadaan standar pencatatan dapat menyebabkan buruknya pencatatan.</p>	<p>Tidak ada jaminan pencatatan hanya dilakukan di satu rekening.</p> <p>Ketiadaan standar pencatatan dapat menyebabkan buruknya pencatatan.</p>
Menerima Sumbangan Terlarang	<p>Sumbangan terlarang dapat masuk lewat penyumbang dengan identitas yang tidak jelas.</p>	<p>Sumbangan terlarang dapat masuk lewat penyumbang dengan identitas yang tidak jelas.</p>
Menggunakan Anggaran Negara untuk kampanye	<p>Tidak ada batasan sumbangan dari kalangan internal Parpol termasuk kader dan politisi (memicu oligarki elit dan kader kaya) dan penggunaan anggaran atau fasilitas yang terkait dengan jabatan.</p>	<p>Tidak ada batasan sumbangan dari kalangan internal Parpol termasuk kader dan politisi (memicu oligarki elit dan kader kaya) dan penggunaan anggaran atau fasilitas yang terkait dengan jabatan.</p>

Sumber: Wawancara auditor partai, media dan hasil investigasi ICW



Lemahnya rumusan pengaturan di dalam Pasal-pasal Undang-undang akan sangat berdampak pada dua aspek; pertama, terkait dengan pencapaian tujuan substansial dari dana kampanye dan yang kedua, pelaksanaan teknis operasional dari pengaturan pasal. Kedua hal ini secara keseluruhan mempengaruhi buruknya implementasi pengaturan dana kampanye. Dampak dari buruknya pelaksanaan kemudian mempengaruhi stakeholders, yaitu KPU dan jajarannya sebagai pelaksana terkait dengan perumusan peraturan teknis dan pelaksanaannya, peserta pemilu terkait pembuatan laporan dan masyarakat di dalam menuntut aspek keterbukaan dan akuntabilitas pendanaan kampanye Pemilu.

Dari gambaran kelemahan atau peluang penyiasatan (*loopholes*) seperti yang digambarkan di atas, pencapaian prinsip pengaturan dana kampanye banyak yang tidak dapat sepenuhnya dipenuhi. Hal itu dapat digambarkan di dalam tabel berikut:

**Tabel 3.6.**  
**Dampak Kelemahan Aturan Terhadap**  
**Prinsip Pengaturan Dana Kampanye**

Prinsip Dasar	Catatan Pengaturan Undang-undang	Dampak
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mendekatkan jarak (<i>gap</i>) antara <i>political elite</i> dan masyarakat (mendorong <i>representation</i> dan <i>accountability</i>)</li> <li>• Mendorong Kepercayaan publik (<i>trust</i>) dan meningkatkan partisipasi publik dalam memilih di dalam pemilu (<i>promotes greater participation</i>)</li> <li>• Membantu mendorong politik lebih akuntabel tidak hanya terkait dengan masalah uang atau keuntungan materi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informasi dari publikasi KPU atas dana kampanye terbatas karena tidak diatur secara jelas informasi apa yang dapat dibuka dan diketahui publik.</li> <li>• Keterbukaan informasi terkait dengan laporan rekening awal, penerimaan awal dan hasil audit dana kampanye tidak wajib disampaikan kepada konstituen, hanya kepada KPU.</li> <li>• KPU tidak mampu menyediakan sistem keterbukaan informasi yang lengkap dan akurat terkait dana kampanye. Prakteknya informasi yang didapatkan publik sangatlah minimalis dan tidak dapat digunakan untuk menunjukkan akuntabilitas pendanaan kampanye.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumen laporan dana kampanye tidak mampu memunculkan partisipasi publik untuk menilai tingkat akuntabilitas dana kampanye.</li> <li>• Mekanisme pertanggungjawaban public dana kampanye belum mampu mendorong terciptanya representasi peran public dalam mengontrol pendanaan kampanye.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengurangi kemungkinan besarnya utang kandidat karena dana kampanye yang mahal.</li> <li>• Kandidat tidak terkooptasi ("<i>coopted by</i>") dari big donors yang dapat mengancam aspek <i>governance</i>.</li> <li>• Mendorong ruang persaingan yang seimbang (<i>Promotes an even playing field – equal competition</i>) dan akses yang sama terhadap pelayanan (<i>equal access to office</i>).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya pembatasan sumbangan di dalam Undang-undang terlalu besar sehingga tidak efektif untuk membatasi adanya kooptasi penyumbang atas rekening kandidat.</li> <li>• Tidak ada pembatasan atas sumbangan kandidat dan pengurus partai politik.</li> <li>• Tidak ada pembatasan maksimum belanja kampanye.</li> <li>• Ketentuan pembatasan yang tidak efektif tidak mampu mendorong ruang persaingan yang fair dan seimbang antar kandidat dan partai politik.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kandidat dan Partai Politik mudah terkooptasi dan didominasi oleh penyumbang dan kelompok ekonomi tertentu.</li> <li>• Masuknya bisnis secara langsung sebagai pengurus partai dan menjadi kandidat menihilkan pengaturan tentang batasan sumbangan.</li> <li>• Ketentuan batasan sumbangan tidak mampu mendorong persaingan terbuka dan seimbang (<i>fair</i>) antar kandidat dan partai politik.</li> <li>• Tidak adanya pengaturan batasan maksimum sumbangan memicu pemborosan dan semakin memungkinkan kooptasi atas partai politik dan kandidat oleh penyumbang.</li> </ul>

Prinsip Dasar	Catatan Pengaturan Undang-undang	Dampak
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mencegah kandidat dari menerima dana haram (<i>'dirty' money</i>).</li> <li>• Mencegah potensi penyelewengan anggaran negara (<i>Less potential for abuse of state resources</i>) untuk kepentingan kampanye.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelarangan sumber-sumber terlarang dilakukan terhadap dana public dan perusahaan public, dana asing dan dana dari penyumbang yang tidak jelas identitas.</li> <li>• Pengaturan atas pencatatan identitas tidak terlalu detail. Hal ini menjadi jalan masuk bagi sumber-sumber pendanaan haram.</li> <li>• Tidak ada pelarangan atas kebijakan populis yang dapat menggunakan anggaran publik secara tidak langsung.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketentuan pelarangan tidak efektif karena tidak disertai ketentuan pencatatan sumbangan yang ketat.</li> <li>• Sumbangan terlarang dapat masuk dari sumbangan kandidat dan partai politik yang tidak ada ketentuan pembatasan.</li> <li>• Kebijakan populis seperti iklan kampanye dapat dilakukan menggunakan anggaran negara tanpa ada pembatasan.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menguatkan penegakan hukum (<i>Strengthens overall rule of law</i>).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketentuan sanksi pidana meningkat dalam hal sanksi.</li> <li>• Melemah dalam sanksi administratif terutama ketentuan pembatalan dalam pencalonan jika terbukti menerima dana terlarang.</li> <li>• Ketentuan batasan waktu pemrosesan laporan dugaan tindak pidana melemahkan pengawasan masyarakat dan pengawas pemilu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melemahkan penegakan hukum dan dapat melemahkan/melumpuhkan fungsi pengawasan baik oleh Bawaslu maupun masyarakat.</li> <li>• Tidak adanya aspek efek jera dan dapat memarakan tindakan pemilu.</li> </ul>

Sumber: Evaluasi Pendanaan Politik, ICW-DRSP USAID

### 3.3. Penyelenggaraan dan Pengawasan Pemilu

Peran dan kewenangan institusi penyelenggara diatur di dalam Undang-undang Penyelenggara Pemilu dan Undang-undang Pemilu Legislatif dan Pilpres. Di dalam Pengaturan Undang-undang Penyelenggara Pemilu (UU No. 22 tahun 2007) pengaturan lebih pada kewenangan, fungsi dan kelembagaan institusi Penyelenggara Pemilu. Di dalam dua paket Undang-undang Pemilu (UU No. 10 tahun 2008 dan UU No. 42 tahun 2008) pengaturan tentang peran dan kewenangan masing-masing lembaga penyelenggara Pemilu lebih dikaitkan dengan pelaksanaan setiap tahapan Pemilu. Terkait pengaturan tentang Dana Kampanye, pengaturan di dalam Undang-undang Pemilu terkait dengan pengaturan atas tahapan Kampanye Pemilu.

Pasal 1 ayat (6) dan ayat (15) UU No. 22 tahun 2007 mendefinisikan KPU sebagai penyelenggara Pemilu di tingkat nasional yang bersifat mandiri, dan Bawaslu sebagai institusi yang mengawasi proses penyelenggaraannya. Kedua lembaga ini beserta jajarannya di tingkat Provinsi hingga Kecamatan diatur bersama di dalam Undang-undang Penyelenggara Pemilu.

Yang sangat penting terkait makna substansial pembentukan Undang-undang Penyelenggara Pemilu yang tersendiri adalah untuk

menciptakan institusi penyelenggara Pemilu yang mandiri dan independen. Hal ini untuk menjamin Pemilu yang demokratis dan memiliki legitimasi kuat karena jauh dari intervensi kekuasaan. Mengenai hal ini dijelaskan di dalam Azas lembaga penyelenggara pemilu (Pasal 2 UU No. 22 tahun 2007), yaitu: berazas mandiri, jujur, adil, kepastian hukum, tertib penyelenggara pemilu, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi dan efektifitas.

Di negara-negara yang sedang menuju proses demokrasi terdapat suatu kecenderungan untuk memiliki atau membentuk suatu lembaga penyelenggara pemilu yang independen, dan profesional. Pembentukan lembaga penyelenggara yang independen dan profesional dinilai sebagai salah satu komponen utama untuk membangun kepercayaan diantara pemilih dan partai politik di dalam sebuah proses pemilu. Selanjutnya, penciptaan penyelenggara pemilu yang independen dan profesional ditujukan untuk membangun sebuah penyelenggaraan pemilu yang demokratis dan berintegritas.

Lembaga penyelenggara pemilu yang independen dalam hal ini adalah lembaga yang paling tidak memiliki karakteristik sebagai berikut (Wall dkk, 2006: 9)

- a) Lembaga tersebut secara organisasi tidak memiliki hubungan hirarkhis dengan lembaga pemerintah
- b) Lembaga tersebut memiliki derajat kewenangan yang tinggi untuk mengimplementasikan peraturan perundang-undangan pemilu
- c) Tidak bertanggung jawab secara langsung kepada departemen atau pemerintah, namun memiliki tanggung jawab untuk melaporkan kegiatannya kepada kepala negara, parlemen, maupun peradilan
- d) Diisi oleh orang-orang diluar pejabat pemerintah yang memiliki keahlian dan integritas yang tinggi. Dibeberapa negara lembaga ini di isi oleh perwakilan partai politik peserta pemilu

- e) Memiliki kewenangan untuk membuat regulasi Memiliki budget yang tetap dan memiliki kewenangan untuk mengelolanya secara mandiri

Dana kampanye menjadi permasalahan yang sangat krusial di Indonesia karena dana kampanye merupakan faktor sangat penting di dalam memenangkan pemilu. Jika dana kampanye tidak diatur secara ketat, maka para peserta pemilu akan menggunakan kekuatan uang untuk membeli suara rakyat. Akibatnya hanya para pemilik uang dalam jumlah besar yang akan memenangkan pemilu. Dengan demikian, jika dana kampanye tidak diatur dengan baik maka persaingan di dalam pemilu menjadi tidak sehat. Oleh karena itu, peran KPU di dalam dana kampanye sangat penting untuk memberikan kesempatan yang sama dan adil (*equal battle field*) kepada semua peserta pemilu, khususnya kepada peserta pemilu yang sedang tidak berkuasa dan tidak memiliki dukungan dana yang besar.

Untuk menjamin pencapaian substansial dari pengaturan dana kampanye, KPU diberikan beberapa kewenangan di dalam Undang-undang, sebagai berikut:

**Tabel 3.7**  
**Kewenangan KPU Terkait Dana Kampanye**  
**di Dalam Undang-undang**

Pasal Pengaturan	Tugas, Fungsi dan Kewenangan	Keterangan
<b>Undang-undang No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu</b>		
Pasal 8 ayat (1) huruf (c.)	Menyusun dan menetapkan pedoman yang bersifat teknis terkait tahapan pemilu.	Sesuai dengan perintah Undang-undang Pemilu Legislatif.
Pasal 8 ayat (1) huruf (o.)	Menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan Bawaslu.	Hal ini juga termasuk temuan dan laporan terkait dana kampanye.
Pasal 8 ayat (1) huruf (r.)	Menunjuk Akuntan Publik untuk Audit dana kampanye.	Seleksi dan menunjuk KAP untuk pemilu legislatif.
Pasal 8 ayat (1) huruf (t.)	Mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye.	Mengumumkan ke publik untuk pemilu legislatif.
Pasal 8 ayat (2) huruf (c.)	Menyusun dan menetapkan pedoman yang bersifat teknis terkait tahapan pemilu.	Sesuai dengan perintah Undang-undang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.
Pasal 8 ayat (2) huruf (n.)	Menindaklanjuti dengan segera temuan dan laporan Bawaslu.	Hal ini juga termasuk temuan dan laporan terkait dana kampanye.

Pasal Pengaturan	Tugas, Fungsi dan Kewenangan	Keterangan
Pasal 8 ayat (2) huruf (q.)	Menunjuk Akuntan Publik untuk Audit dana kampanye.	Seleksi dan menunjuk KAP untuk pemilu Pilpres.
Pasal 8 ayat (2) huruf (q.)	Mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye.	Mengumumkan ke publik untuk pemilu Pilpres.
<b>Undang-undang No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu Calon Legislatif</b>		
Pasal 134 ayat (1)	Menerima laporan awal dan rekening khusus dana kampanye Partai Politik.	Dilakukan 7 hari setelah ditetapkan sebagai peserta pemilu.
Pasal 136 ayat (1)	Menetapkan kantor akuntan publik untuk melakukan audit dana kampanye di setiap propinsi.	Dilakukan untuk menerima laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye untuk menjalani proses audit, 15 hari setelah pemungutan suara.
Pasal 137 ayat (2) – ayat (3)	Membatalkan Akuntan Publik yang terbukti tidak memenuhi persyaratan. Menunjuk Kantor Akuntan Publik pengganti.	Terkait dengan kejujuran informasi persyaratan auditor.
Pasal 138 ayat (1)	Memberikan sanksi atas keterlambatan penyerahan laporan awal dana kampanye Partai Politik.	Sanksi yang diberikan berupa tidak diikutsertakan sebagai peserta pemilu di daerah bersangkutan.
Pasal 138 ayat (3)	Memberikan sanksi atas keterlambatan penyerahan laporan penerimaan dan pengeluaran kepada Auditor.	Sanksi yang diberikan adalah tidak ditetapkan kursinya oleh KPU di daerah bersangkutan.
Pasal 139 ayat (2)	Menerima laporan atas sumbangan dari sumber terlarang untuk disetorkan ke kas negara.	Dilakukan maksimum 14 hari setelah selesainya masa kampanye.
<b>Undang-undang No. 42 tahun 2008 Tentang Pemilu Calon Presiden dan Wakil Presiden</b>		
Pasal 98 ayat (2)	Menerima pendaftaran rekening khusus dana kampanye Pasangan Calon.	Dilakukan 7 hari setelah ditetapkan sebagai pasangan calon.
Pasal 99 ayat (1)	Menerima laporan penerimaan dana kampanye Pasangan Calon	Dilakukan satu hari sebelum dan satu hari sesudah masa kampanye.
Pasal 99 ayat (3)	Mengumumkan laporan penerimaan dana kampanye melalui media massa.	Dilakukan satu hari setelah menerima laporan dari masing-masing pasangan calon.
Pasal 100 ayat (1)	Menerima laporan penggunaan dana kampanye dari Tim Kampanye dan Pasangan Calon.	Dilakukan 14 hari setelah berakhirnya masa kampanye. Dilakukan di setiap tingkatan.
Pasal 100 ayat (2)	Menyerahkan laporan penerimaan dan penggunaan kepada Akuntan Publik.	Dilakukan 7 hari setelah menerima dari masing-masing tim kampanye dan pasangan calon. Dilakukan di setiap tingkatan.
Pasal 100 ayat (4)	Memberitahukan hasil audit dana kampanye kepada masing-masing Pasangan Calon dan Tim Sukses.	Dilakukan 7 hari setelah proses audit selesai (45 hari sejak diterimanya laporan oleh auditor). Dilakukan di setiap tingkatan.
Pasal 100 ayat (5)	Mengumumkan hasil audit dana kampanye kepada publik.	Dilakukan 10 hari sejak diterimanya hasil audit dari auditor. Dilakukan di setiap tingkatan.
Pasal 101 ayat (1)	Menetapkan kantor akuntan publik di setiap propinsi.	Dilakukan sesuai dengan persyaratan di dalam Pasal 101 ayat (2)
Pasal 102 ayat (1) dan ayat (3)	Membatalkan kantor akuntan publik dan menunjuk kantor akuntan publik pengganti.	Dilakukan terhadap auditor yang tidak memenuhi persyaratan.
Pasal 103 ayat (2)	Menerima penyerahan sumbangan dana kampanye terlarang dari pelaksana kampanye.	Dilakukan 14 hari setelah masa kampanye berakhir.

## Pengawasan Bawaslu Terkait Dana Kampanye

Pengawasan atas seluruh tahapan Pemilu menjadi kewenangan dari Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) beserta jajarannya hingga di tingkatan Pengawas Kecamatan. Terkait pengawasan atas dana kampanye di dalam Undang-undang terkesan samar. Pasal terkait kewenangan pengawasan tidak terdapat baik di dalam Undang-undang No. 22 tahun 2007 maupun kedua Undang-undang Pemilu. Pasal ini hanya terselip sebagai bagian dari penjelasan pengawasan pelaksanaan kampanye. Penjelasan angka 5 dari Pasal 74 ayat (1) menyebutkan bahwa ” yang dimaksud dengan pelaksanaan kampanye terutama mengenai bentuk dan materi kampanye, waktu dan jadwal kampanye serta dana kampanye”. Meskipun begitu oleh Bawaslu pengaturan yang sangat minimalis ini tetap dijadikan sandaran atas adanya kewenangan pengawasan atas dana kampanye. Tugas dan kewenangan ini kemudian diperkuat oleh pasal-pasal yang lain yang berlaku umum. Berikut turunan Pasal terkait kewenangan Bawaslu di dalam Undang-undang.

**Tabel 3.8.**  
**Kewenangan Bawaslu Terkait Dana Kampanye**  
**di Dalam Undang-undang**

Pasal Pengaturan	Tugas, Fungsi dan Kewenangan	Keterangan
<b>Undang-undang No. 22 tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilu</b>		
Pasal 74 ayat (1) huruf a. point 5.	Kewajiban pengawasan tahapan kampanye.	Penjelasan Pasal 74 ayat (1) huruf a. point 5; yang dimaksud dengan tahapan kampanye termasuk di dalamnya dana kampanye.
Pasal 74 ayat (1) huruf b.	Menerima laporan terkait dugaan pelanggaran perundangan terkait pemilu.	Hal ini juga terkait pasal-pasal dana kampanye di dalam undang-undang dan pelaksanaan peraturan KPU terkait dana kampanye.
Pasal 74 ayat (1) huruf c.	Menyampaikan temuan ke KPU untuk ditindaklanjuti.	Hal ini terkait dengan dugaan pelanggaran administratif dana kampanye pemilu.
Pasal 74 ayat (1) huruf e.	Menetapkan standar pengawasan untuk setiap tahapan yang digunakan di setiap tingkatan pengawasan.	Terkait dengan dana kampanye juga harus dibuat panduan pengawasan untuk setiap tingkatan.
Pasal 74 ayat (2) huruf b.	Memberikan rekomendasi kepada instansi yang berwenang atas dugaan pelanggaran pidana pemilu.	Hal ini terkait dengan rekomendasi atas dugaan pelanggaran dana kampanye.
Pasal 75 huruf c.	Bawaslu berkewajiban menerima dan menindaklanjuti laporan atas dugaan pelanggaran aturan terkait pemilu.	Hal ini juga terkait dengan pelaporan dana kampanye Pemilu.

Pasal Pengaturan	Tugas, Fungsi dan Kewenangan	Keterangan
<b>Undang-undang No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu Calon Legislatif</b>		
Pasal 1 ayat (15)	Bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah kesatuan Republik Indonesia.	Dari definisi ini, sudah tercakup penyelenggaraan yang berkaitan dengan Kampanye dan Dana Kampanye.
Di dalam bagian pengaturan terkait dengan dana kampanye (bagian ke sepuluh) tidak ada pengaturan spesifik tentang pengawasan atas dana kampanye.		
<b>Undang-undang No. 42 tahun 2008 Tentang Pemilu Calon Presiden dan Wakil Presiden</b>		
Pasal 1 ayat (14)	Bertugas mengawasi penyelenggaraan pemilu di seluruh wilayah kesatuan Republik Indonesia.	Dari definisi ini, sudah tercakup penyelenggaraan yang berkaitan dengan Kampanye dan Dana Kampanye.
Di dalam bagian pengaturan terkait dengan dana kampanye (bagian ke sepuluh) tidak ada pengaturan spesifik tentang pengawasan atas dana kampanye.		

Sumber: Evaluasi Pendanaan Politik, ICW-DRSP USAID

### 3.4. Pengaturan di Negara Lain<sup>43</sup>

Beberapa Negara telah menentukan bahwa aliran dana ke dalam politik perlu diatur. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari penyalahgunaan asset publik, korupsi serta mengurangi pengaruh uang di dalam pemerintahan.

Di beberapa negara, dana politik merupakan permasalahan yang besar dan berat. Di Belgia contohnya, pada tahun 1995 Willi Clase dipaksa untuk mengundurkan diri dari jabatannya sebagai Sekertaris Umum NATO karena mengakui skandal yang menyeramkan mengenai pimpinan Sosialis Belgia, Andre Cools yang tertembak mati karena terlibat dalam skenario dimana perusahaan milik Perancis dan Italia memberikan kontribusi politik kepada Sosialis Belgia dengan imbalan mendapatkan kontrak militer.

Kasus lain yang terjadi berkaitan dengan keuangan politik terjadi di Afrika Tengah dan Selatan serta Karibia karena melibatkan bandar narkoba. Tahun 1994, Direktur dan pejabat senior dari tim kampanye Ernesto Samper, calon presiden Colombia harus mendekam di penjara karena terbukti menerima dana kampanye yang berasal dari penjualan narkoba. Di Ukraina, tahun 2000, seorang jurnalis Georgi Gongadze tewas setelah melakukan investigasi terhadap pernyataan bahwa oligarki bisnis terlibat dalam korupsi yang terkait dengan keuangan politik.

<sup>43</sup> Sebagian bahan dari tulisan ini diambil dan diedit dari tulisan Erika Widyasati (CETRO) untuk kajian ICW, dan Kontribusi masukan dari Vic Butler, DRSP-USAID (Agustus 2009).

Dari 111 negara yang ada di dunia yang termasuk dalam bahan penelitian hanya 71 negara yang telah memperkenalkan sistem pengaturan terhadap keuangan partai politik, termasuk Undang-undang pemilu, Undang-undang Partai Politik, perundangan undangan lembaga pajak, dan lain sebagainya. Sedangkan dari 40 negara lainnya, 7 negara memiliki bermacam-macam peraturan tapi tidak memiliki sistem peraturan. Dan 12 negara lainnya memiliki sistem pengaturan, tapi hanya mengacu pada keuangan kandidat perorangan, bukan dari partai. Fenomena tersebut banyak terjadi di negara yang menganut sistem pemilu majoritarian, dimana sistem pemilu fokus pada kandidat dan bukan partai politik

Terkait dengan studi perbandingan ini, riset membatasi untuk melihat praktek di beberapa negara terhadap 4 (empat) pengaturan penting, yaitu; (1) pengaturan terkait pencatatan identitas penyumbang, (2) pengaturan tentang pembatasan sumbangan, (3) pengaturan tentang transparansi dan (4) pengaturan sanksi dan penegakan hukum dana kampanye partai politik dan kandidat.

### **Pengalaman Nigeria**

Pada tahun 1999, sebagai sebuah langkah awal, pemerintah mengeluarkan konstitusi yang memberikan beberapa pengaturan, antara lain pada pasal 221 disebutkan bahwa perkumpulan apapun selain partai politik dilarang memberikan donasi. Sedangkan pada pasal 225 mengatur beberapa hal:

1. Setiap partai politik harus melaporkan setiap aset dan pertanggungjawabannya kepada Komisi Pemilihan Umum Nasional
2. Setiap partai politik harus melaporkan kepada Komisi Pemilu Nasional perincian dari asal sumbangan dan aset yang lain berasamaan dengan rincian pengeluarannya yang berdasarkan atas formulir yang disetujui oleh komisi.
3. Tidak ada partai politik yang diperkenankan untuk memiliki sumbangan atau aset yang berasal dari luar Nigeria, serta berhak



- untuk menahan sumbangan atau aset yang berasal dari luar Nigeria.
4. Setiap sumbangan atau aset yang dimiliki atau dikirimkan kepada partai politik yang berasal dari luar Nigeria harus dibayarkan atau ditrasfer kepada Komisi dengan batas waktu penerimaan adalah 21 hari bersamaan dengan informasi yang dibutuhkan oleh Komisi.
  5. Komisi memiliki kekuatan untuk memberikan petunjuk kepada partai politik berdasarkan pada laporan transaksi keuangan yang mereka simpan dan untuk meneliti semua laporan dan buku.

### **Pengalaman di Eropa Selatan**

Di **Italia**, semua kontribusi yang bernilai lebih dari 5 milar (sekitar EUR 1,900) harus dilaporkan kepada Camera dei Deputati (Dewan Perwakilan Rakyat). Dalam hal ini bukan hanya partai politik, tetapi juga para pendonor. Mereka harus menyebutkan berapa jumlah sumbangan yang diberikan.

Sedangkan di **Portugal**, perorangan diperbolehkan untuk memberikan donasi tanpa harus memberikan nama dan identitasnya hingga batas maksimal 10 kali dari gaji minimum perbulan.

### **Pengalaman Eropa Barat**

Di Inggris, pengaturan terhadap dana politik mulai gencar dilakukan sejak diberlakukannya *Corrupt and Illegal Practises (Prevention) Act* tahun 1993. Oktober 1998, *Commitee of Standard Life* yang diketuai Lord Neil mengeluarkan laporan spesial mengenai pendanaan partai politik di United Kingdom. Berbagai peraturan perundangan dikeluarkan pada masa itu karena banyaknya skandal korupsi dan juga pendanaan oleh kelompok pengusaha.

Salah satu langkah yang kemudian ditempuh untuk mengatur pendanaan politik adalah dengan memberikan batasan. Pada awalnya di Inggris pembatasan terhadap jumlah donasi yang boleh dilakukan

tidak diatur. Selain itu, di Inggris juga tidak diatur mengenai transparansi terhadap laporan keuangan partai politik. Salah satu alasannya adalah untuk menjaga privasi. Namun kemudian, dengan adanya usulan dari Neil Commitee, transparansi terhadap dana politik di Inggris dilakukan. Pengaturan tersebut antara lain adalah pelaporan terhadap pendonor dan jumlah sumbangan bila total sumbangan yang mencapai £ 5,000 atau lebih dalam setahun (atau £ 10,000 di level legislatif), selain itu, beberapa donasi harus dilaporkan setiap empat bulan kepada komisi pemilihan umum selama masa pemilu dan tujuh hari menjelang pemungutan suara, dan sumbangan yang tidak diketahui (bernilai £ 50 atau lebih) harus ditolak.

Di **Perancis**, pembatasan dilakukan terhadap kandidat dan juga kepada partai politik. Pada pemilu presiden, partai dan kandidat hanya diperbolehkan untuk mengeluarkan maksimal FF 90 miliar untuk putaran pertama dan FF 120 miliar pada putaran kedua. Pada pemilu legislatif, kandidat dan partai hanya diperbolehkan menyumbang hingga FF 250,000 ditambah 1 Franc untuk setiap penduduk.

### **Pengalamam Jepang**

Pengaturan dana politik di Jepang diatur dalam tiga (3) peraturan perundangan, yakni:

- “Seiji Shikin Kisei ho” (*the Political Funding Control Law, PFCL here after*), sebenarnya telah ada sejak 1947, namun pemberlakuannya baru pada 1948. UU ini merupakan UU pokok dan penting, karena langsung mengatur kontribusi politik. Beberapa hal yang diatur dalam UU ini antara lain:
  - I. Aliran uang. PFCL merupakan adopsi *US Federal Corrupt Practices Act of 1925*. UU tersebut dimaksudkan untuk mengatur kontribusi politik dan mendukung kompetisi demokrasi yang terbuka dan adil. PFCL melakukan dua cara mengontrol aliran keuangan, yakni dengan control kuantitatif dan kualitatif melalui pasal 21 dan 22. Kontrol kualitatif meliputi siapa yang

dapat memberikan kontribusi untuk keperluan politik. Saat ini, pihak asing, perusahaan yang sedang merugi, perusahaan yang menerima subsidi pemerintah tidak diperkenankan untuk memberikan sumbangan. Pada Pasal 22 juga disebutkan bahwa kontribusi politik tidak boleh diberikan oleh pihak yang tidak mencantumkan identitas atau menggunakan nama orang lain.

**Tabel 3.9**  
**Pembatasan Sumbangan di Jepang<sup>44</sup>**

Kontributor	Tipe Pembatasan	Penerima Donasi			
		Politisi perorangan	Organisasi politik selain partai politik dan FRG [A]		Partai dan FRG [B]
			FRG	Non-FRG	
Individuals	Overall	10 miliar yen (perorangan tidak boleh memberikan kontribusi apapun kepada politisi selain pada masa pemilu)			20 miliar yen
	Penerima yang sama	1.5 miliar yen (perorangan tidak boleh memberikan kontribusi apapun kepada politisi selain pada masa pemilu)			Tidak dibatasi
Perusahaan, serikat pekerja	Overall	Dilarang			Berbagai macam pembatasan [C]
	Penerima yang sama				Tidak terbatas
Organisasi politik	Partai politik [D]	Pembatasan kuantitatif	Tidak terbatas		
	Selain partai	Pembatasan kuantitatif	Dilarang (kecuali pada masa pemilu)	Tidak terbatas	

Diolah dari Laporan Hasil Audit yang dilaporkan ke KPU

Catatan:

- [A] FRG atau kependekan dari “*Fund Raising Groups*” (Shikin Kanri Dantai) merupakan politisi perorangan sebagai kendaraan yang menerimakontribusi politik. Setiap politisi hanya boleh membentuk satu FRG.
- [B] PFG kependekan dari “*Political Funding Groups*” (Seiji Shikin Dantai) merupakan partai politik sebagai kendaraan yang menerima dana politik.

44 Masaru Kohno, *Political Financing in Japan: Regulations, Reality, and Prospect for Future Reform*

- [C] pemberian batasan bermacam-macam, dimulai dari paling rendah 7.5 sampai 100 milliar, bergantung pada ukuran modal, keanggotaan, dan penggunaan organisasi.
- [D] “partai politik” diartikan sebagai organisasi politik yang setidaknya memenuhi dua syarat kualifikasi. *Pertama*, lebih dari anggota Diet berasal dari kelompok tersebut. *Kedua*, menerima lebih dari 2 persen suara dalam pemilu *Lower-House* atau *Upper-House*.

## II. Laporan keuangan.

1. PFCL tidak mengatur politisi perorangan untuk memberikan laporan keuangan kontribusi politik yang mereka terima, invest, atau dipergunakan.
2. PFCL mengharuskan organisasi politik melaporkan terhadap penerimaan dalam kegiatan fundraising. Laporan tersebut harus dilakukan secara berkala pada 31 Desember setiap tahunnya yang dilengkapi dengan perincian identitas (nama dan alamat) kontributor yang memberikan sumbangan lebih dari 50,000 Yen pada tahun tersebut. Laporan keuangan tersebut juga harus dilengkapi dengan daftar aset, termasuk barang bergerak, tabungan, pinjaman, hutang, dan sebagainya dengan nilai lebih dari 1 milliar Yen. (Pasal 12)
3. Pokok laporan keuangan organisasi politik harus dipublikasikan dalam buku informasi publik (kanpo) atau bulletin pemerintahdaerah (koho) (Pasal 20)

## Sanksi

Di Jepang, pemberian sanksi terhadap pelanggaran keuangan politik dapat dilihat dari tabel berikut:

**Tabel 3.10**  
**Sanksi Denda di Jepang<sup>45</sup>**

Jenis pelanggaran	Hukuman Penjara atau Denda (Tidak lebih dari.....)		Pasal
Organisasi yang tidak terdaftar menerima atau menggunakan dana	5 tahun	1 million yen	Pasal 23

45 Masaru Kohno, *Political Financing in Japan: Regulations, Reality, and Prospect for Future Reform*

Jenis pelanggaran	Hukuman Penjara atau Denda (Tidak lebih dari.....)		Pasal
Gagal untuk melengkapi laporan keuangan dengan benar.	5 tahun	1 million yen	Pasal 25
Pelanggaran control kuantitatif	1 tahun	0.5 million yen	Pasal 26
Pelanggaran control kuantitatif	1 tahun	0.5 million yen	Pasal 26

Selain PFCL yang mengatur pemberian sanksi bagi parpol dan politisi yang menerima donasi, PPSL juga mengatur sanksi yang diberikan kepada partai berkaitan dengan pemberian subsidi. Pasal 34 PPSL menyatakan bahwa bila partai gagal untuk memberikan laporan keuangan akan diberikan sanksi berupa penghapusan pemberian subsidi baik secara keseluruhan, maupun sebagian.

## Filipina

*"If you are not rich-or do not have a rich patron-you cannot get elected in the Philippines."* (Joel Rocamora). Menurut Joel, pendanaan politik adalah sumber pendanaan utama dari praktek korupsi. Hal ini salah satunya disebabkan oleh lemahnya partai politik, hal ini menyebabkan kandidat menentukan sendiri dana kampanyenya. Biasanya didasarkan pada kalkulasi berapa banyak manfaat ekonomi yang bisa didapatkan dari anggaran pemerintah di kemudian hari. Sumber pendanaan utama untuk kontribusi kampanye berasal dari bisnis legal dan ilegal, dana ilegal dari anggaran Negara dan sumber privat seperti dari dana keluarga kaya.

Akan tetapi, ironisnya, Filipina memiliki aturan yang sangat ketat terkait aturan yang membatasi atau melarang sumbangan kampanye dari berbagai sumber yang mengandung kepentingan ekonomi, termasuk lembaga pembiayaan, perbankan, rekanan pemerintah, pegawai pemerintah dan anggota militer.

## Pengalaman Thailand

Pengaturan mengenai pendanaan politik termaktub dalam konstitusi 1997 yang dijabarkan pada *Organic Law on Political*. UU ini mengatur secara ketat operasional partai politik dan kegiatan keuangan dalam rangka untuk menciptakan transparansi dan akuntabilitas sistem.

Beberapa pengaturan yang diberlakukan dalam UU ini antara lain mengenai:

- Pembatasan penggunaan diberlakukan kepada partai politik selama masa pemilu. Sebagai gantinya partai diperbolehkan melakukan pemilihan umum di internal partai
- Semua pejabat di dalam partai politik, termasuk pimpinan di daerah harus melaporkan aset dan kepemilikan mereka kepada ECT (meskipun mereka bukanlah pejabat negara)
- Partai harus melakukan audit dan pelaporan keuangan secara berkala yang dilengkapi dengan penggunaan serta pendapatan secara lengkap.

Pada Juli 2001, ECT mengirimkan surat permohonan pembubaran kepada 17 partai kepada Mahkamah Konstitusi karena partai dianggap gagal menjalankan peraturan perundangan yang baru. Selain itu, ECT juga menemukan kasus penerimaan dana politik oleh partai dari pihak yang dilarang dan ilegal. Selama masa pemilu, ECT mendapatkan penguatan untuk mendiskualifikasi kandidat dan melakukan pemilu yang diinginkan

### **Pengalaman Polandia**

Riset yang dilakukan oleh Dr Marcin Walecki terkait pendanaan Partai Politik di Polandia menemukan penggunaan dana publik untuk partai politik menjadi sumber penting pendanaan partai politik di era 1990-an. Tradisi menggunakan perusahaan public dan bank untuk mengalokasikan dana untuk partai banyak terjadi terutama dijamin rezim komunis. Meskipun di tahun 1989 cara pendanaan ini sudah dilarang, mereka mengembangkan sistem ini dengan dua cara; *pertama*, menggunakan jaringan patronase parpol yang duduk di jabatan public dan manajemen perusahaan publik untuk mendapatkan kontrak yang ada di perusahaan public. Cara *kedua* dilakukan dengan penggunaan cara diskon dari perusahaan publik yang bekerja di sektor *public relation* (PR).

Dana untuk partai politik juga didapatkan dari penggunaan pegawai pemerintah, sumber pendanaan dari perusahaan Negara dan subsidi untuk memfasilitasi anggota parlemen. Hal riset ini menyebutkan jumlah pejabat public yang menjadi penasihat politik yang terlibat untuk kepentingan partai mencapai 1000 orang, dan pada masa kampanye waktu dari para pejabat public ini digunakan lebih banyak untuk kepentingan partai. Biaya yang dikeluarkan untuk membiayai politik dari sumber publik dapat dikalikan dari jumlah gaji (U.S. \$500–1,250 per month), fasilitas kantor dan fasilitas komunikasi (\$1,000–2,000 per year). Total estimasi dari riset ini mencapai \$18 juta digunakan oleh partai berkuasa di tahun 2001. Riset ini juga menunjukkan 67 persen dari total pembiayaan partai berasal dari sumber public di tahun 2001.

Terkait dengan penggunaan dana public ini, Dr. Marcin Walecki mengemukakan rekomendasi penting terkait dengan pengaturan penggunaan dana public untuk kepentingan politik sebagai berikut;

- Larangan penggunaan sumber daya dari instansi pemerintah untuk kepentingan pribadi atau kepentingan partai.
- Menciptakan independensi dan profesionalitas dari pelayanan publik.
- Membatasi penggunaan anggaran publik untuk kepentingan partai.
- Membatasi pengaruh partai berkuasa terhadap media publik dan media privat.
- Memastikan akses yang sama dari semua partai dan kandidat terhadap fasilitas kampanye selama masa pemilu termasuk dalam penggunaan subsidi negara.
- Mendorong adanya lembaga pengawasan independen yang khusus melakukan control atas alokasi sumber publik dan kampanye politik (contohnya; lembaga audit dana publik, komite di parlemen dan komite di lembaga penyelenggara pemilu).

# BAB 4

## KORUPSI PEMILU TAHUN 2009

### 4.1. Pemantauan Korupsi Pemilu

*Elections are a celebration of fundamental human rights and, more specifically, civil and political rights, and election observation therefore contributes to the overall promotion and protection of these rights.<sup>42</sup>*

Sebagai sebuah ekspresi dari perayaan pelaksanaan hak asasi, terutama hal sipil dan politik, maka pemilu harus dapat dijaga kredibilitasnya oleh masyarakat sipil. Masyarakat sipil harus mau mengorganisir diri untuk menjaga agar hak-hak dasarnya tetap dijamin oleh Negara yang terejawantah dalam sistem Pemilu, penyelenggaraan pemilu dan proses pelaksanaan prosedur pemilu tersebut. Karena sifat dasar dari Pemilu itu sendiri adalah sebagai ajang kompetisi politik, maka harus diupayakan agar Pemilih yang notabene adalah masyarakat sipil memiliki pilihan-pilihan rasional atas entitas politik yang ada, baik itu Partai Politik maupun kandidat.

Pemantauan pemilu harus menjaga agar kondisi atau lingkungan yang terbentuk akibat persaingan politik menjelang, ketika dan pada saat pemilu tetap menjamin adanya kebebasan berpendapat, kebebasan media, kebebasan berkelompok, penegakan hukum, bebas diskriminasi dan intimidasi dan kesamaan hak bagi semua warga Negara, termasuk ruang

42 Election Observation Handbook, Fifth Edition, OSCE/ODIHR, 2007, page 11.



luas yang terbuka bagi munculnya entitas politik baru seperti kandidat alternative, partai politik baru dan jaminan ruang persaingan yang sama antar berbagai kekuatan politik baru yang terbentuk.

Pemantauan terhadap pemilu dijamin secara universal di dalam piagam deklarasi hak-hak asasi manusia (*The Universal Declaration of Human Rights*). Piagam ini adalah kesepakatan yang telah diadopsi oleh semua anggota Perserikatan Bangsa-bangsa (PBB).

Pasal 21 deklarasi universal ini menyebutkan “setiap orang berhak untuk mengambil bagian di dalam pemerintahan di negaranya baik secara langsung atau lewat mekanisme pemilihan yang bebas (*everyone has the right to take part in the government of his country, directly or through freely chosen representatives*)”. Masih pada pasal yang sama juga dijamin bahwa suara rakyat harus menjadi dasar dari kebijakan pemerintah yang diterjemahkan dalam pemilu yang periodik yang dipantau berdasarkan azas kesamaan secara universal (*The will of the people shall be the basis of the authority of government; this will shall be expressed in periodic and genuine elections which shall be by universal and equal suffrage*).

Deklarasi ini juga telah diadopsi di dalam dokumen universal yang lain seperti kovenan internasional tentang Hak Sipil dan Politik (*International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR*), kovenan anti diskriminasi rasial (*Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination-CERD*), dan kovenan anti diskriminasi terhadap perempuan (*The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women-CEDAW*).

Pemilu dapat dikatakan demokratis jika memenuhi beberapa prasyarat dasar. Tidak seperti pada masa rezim Orde Baru dimana pemilu seringkali disebut sebagai ‘demokrasi seolah-olah’, pemilu 2009 sebagai pemilu masa reformasi harus mampu menjamin tegaknya prinsip-prinsip pemilu yang demokratis. Setidak-tidaknya, ada lima (5) parameter universal dalam menentukan kadar demokratis atau tidaknya pemilu nanti, yakni:

a) Universalitas (*Universality*).

Karena nilai-nilai demokrasi merupakan nilai universal, maka pemilu yang demokratis juga harus dapat diukur secara universal. Artinya konsep, sistem, prosedur, perangkat dan pelaksanaan pemilu harus mengikuti kaidah-kaidah demokrasi universal itu sendiri. Pemilu demokratis yang sifatnya khusus (seperti diklaim pada pemilu rezim Soeharto) hanyalah dekorasi politik otoritarian yang prakteknya tidak demokratis sama sekali.

b) Kesetaraan (*Equality*).

Pemilu yang demokratis harus mampu menjamin kesetaraan antara masing-masing kontestan pemilu untuk berkompetensi. Salah satu unsur penting yang akan mengganjal prinsip kesetaraan ini adalah timpangnya kekuasaan dan kekuatan sumber daya yang dimiliki kontestan pemilu. Secara sederhana, antara partai politik besar dengan partai politik kecil yang baru lahir tentunya memiliki kesenjangan sumber daya yang lebar. Oleh karena itu, regulasi pemilu seharusnya dapat meminimalisir terjadinya *political inequality*.

c) Kebebasan (*Freedom*).

Dalam pemilu yang demokratis, para pemilih harus bebas menentukan sikap politiknya tanpa adanya tekanan, intimidasi, iming-iming pemberian hadiah tertentu yang akan mempengaruhi pilihan mereka. Jika hal demikian terjadi dalam pelaksanaan pemilu, maka pelakunya harus diancam dengan sanksi pidana pemilu yang berat.

d) Kerahasiaan (*Secrecy*).

Apapun pilihan politik yang diambil oleh pemilih, tidak boleh diketahui oleh pihak manapun, bahkan oleh panitia pemilihan. Kerahasiaan sebagai sebuah prinsip sangat terkait dengan kebebasan seseorang dalam memilih.

e) Transparansi (*Transparency*).

Segala hal yang terkait dengan aktivitas pemilu harus berlandaskan prinsip transparansi, baik KPU, peserta pemilu maupun pengawas/pemantau. Transparansi ini terkait dengan dua hal, yakni kinerja dan penggunaan sumber daya. KPU harus dapat meyakinkan publik dan peserta pemilu bahwa mereka adalah lembaga independen yang akan menjadi pelaksana pemilu yang adil dan tidak berpihak (*imparsial*). Pengawas dan pemantau pemilu juga harus mampu menempatkan diri pada posisi yang netral dan tidak memihak pada salah satu peserta pemilu. Sementara peserta pemilu harus dapat menjelaskan kepada publik darimana, berapa dan siapa yang menjadi pendonor untuk membiayai aktifitas kampanye pemilu mereka. Bagaimana sistem rekrutmen kandidat dan proses regenerasi politik yang ditempuh sehingga semua pihak memiliki peluang yang sama untuk dipilih sebagai kandidat wakil rakyat.<sup>43</sup>

Maraknya praktek korupsi Pemilu yang akan berimplikasi pada kualitas hasil Pemilu dan proses demokratisasi. Pengawasan atau pemantauan terhadap berjalannya proses Pemilu perlu dilakukan oleh organisasi masyarakat sipil. Indonesia Corruption Watch bersama dengan mitra kerjanya di 3 (tiga) daerah mendorong penguatan masyarakat untuk mengawasi praktek Korupsi Pemilu. Pemantauan bersama CSO dan Jurnalis dilakukan di Kota Semarang (mitra KP2KKN), Kota Surabaya (mitra MCW), Kota Yogyakarta (Mitra Forum LSM DIY) dan DKI Jakarta. Bersama rekan jurnalis lainnya dilakukan di Kota Makassar (Mitra Yasmib Sulselbar) dan Kota Medan (Kippas Medan).

Tujuan dari Pemantauan Korupsi Pemilu yang dilakukan oleh ICW dan mitra kerja di 7 wilayah adalah sebagai berikut :

1. Membangun kesadaran masyarakat sipil akan pentingnya transparansi dana politik terutama dana kampanye partai politik.
2. Membangun kekuatan masyarakat sipil dalam memantau dana kampanye dan politik uang pada saat pemilu.
3. Mendorong diterapkannya ketentuan hukum berupa sanksi bagi pelanggaran ketentuan mengenai dana-dana politik.

43 Modul Pemantauan Pemilu ICW, tahun 2009.

### **Fokus Pemantauan dan Metode**

Di dalam melakukan pemantauan terhadap korupsi pemilu, jaringan pemantauan fokus pada 3 isu utama, yaitu:

- 1) Pelanggaran Pidana Politik Uang
- 2) Pelanggaran Dana Kampanye
- 3) Pelanggaran penggunaan fasilitas publik.

Definisi tentang Pemantau Pemilu diatur di dalam Undang-undang Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Pasal 231 UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif dan Pasal 173 UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden mengatur bahwa Pemantau Pemilu adalah:

- a. Lembaga swadaya masyarakat pemantau Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dalam negeri;
- b. Badan hukum dalam negeri;
- c. Lembaga pemantau pemilihan dari luar negeri;
- d. Lembaga pemilihan luar negeri; dan
- e. Perwakilan negara sahabat di Indonesia.

Hak dan Kewajiban Pemantau Pemilu diatur di dalam Pasal 236 dan 237 UU No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif dan Pasal 178 dan 179 UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

### **Hak Pemantau Pemilu:**

- a. Mendapat perlindungan hukum dan keamanan dari Pemerintah Indonesia;
- b. Mengamati dan mengumpulkan informasi proses penyelenggaraan Pemilu;
- c. Memantau proses pemungutan dan penghitungan suara dari luar TPS;

- d. Mendapatkan akses informasi yang tersedia dari KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota; dan
- e. Menggunakan perlengkapan untuk mendokumentasikan kegiatan pemantauan sepanjang berkaitan dengan pelaksanaan Pemilu.

### **Kewajiban Pemantau Pemilu:**

- a. Mematuhi peraturan perundang-undangan dan menghormati kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Mematuhi kode etik pemantau Pemilu yang diterbitkan oleh KPU;
- c. Melaporkan diri, mengurus proses akreditasi dan tanda pengenal ke KPU, KPU provinsi atau KPU kabupaten/kota sesuai dengan wilayah kerja pemantauan;
- d. Menggunakan tanda pengenal selama menjalankan pemantauan;
- e. Menanggung semua biaya pelaksanaan kegiatan pemantauan;
- f. Melaporkan jumlah dan keberadaan personel pemantau Pemilu serta tenaga pendukung administratif kepada KPU, KPU provinsi, atau KPU kabupaten/kota sesuai dengan wilayah pemantauan;
- g. Menghormati kedudukan, tugas, dan wewenang penyelenggara Pemilu;
- h. Menghormati adat istiadat dan budaya setempat;
- i. Bersikap netral dan objektif dalam melaksanakan pemantauan;
- j. Menjamin akurasi data dan informasi hasil pemantauan yang dilakukan dengan mengklarifikasikan kepada KPU, KPU provinsi atau KPU kabupaten/kota; dan
- k. Melaporkan hasil akhir pemantauan pelaksanaan Pemilu kepada KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota.

Sebagai sebuah ekspresi dari perayaan pelaksanaan hak asasi, terutama hal sipil dan politik, maka pemilu harus dapat dijaga

kepercayaan oleh masyarakat sipil. Masyarakat sipil harus mau mengorganisir diri untuk menjaga agar hak-hak dasarnya tetap dijamin oleh Negara yang terejawantah dalam sistem Pemilu, penyelenggaraan pemilu dan proses pelaksanaan prosedur pemilu tersebut. Karena sifat dasar dari Pemilu itu sendiri adalah sebagai ajang kompetisi politik, maka harus diupayakan agar Pemilih yang notabene adalah masyarakat sipil memiliki pilihan-pilihan rasional atas entitas politik yang ada, baik itu Partai Politik maupun kandidat.

Untuk mendorong pemilu berintegritas, Indonesia Corruption Watch (ICW) dan jaringan kerja di 3 daerah; Surabaya, Semarang dan Yogyakarta melakukan pemantauan terhadap korupsi Pemilu. Jaringan kerja yang terlibat aktif sebagai koordinator simpul jaringan daerah adalah Malang Corruption Watch (MCW) untuk daerah pantauan Kota Surabaya dan Jawa Timur, KP2KKN untuk wilayah pantauan Jawa Tengah dan Forum LSM Yogyakarta untuk daerah pemantauan DIY dan sekitarnya.

## **Fokus Pemantauan Korupsi Pemilu**

### ***Dana Kampanye***

Di dalam konteks pengaturan UU Pemilu legislatif implikasi hukum diterakan kepada peserta pemilu. Sesuai dengan UU No 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Legislatif yang disebut sebagai peserta pemilu adalah:

1. Partai politik untuk anggota DPR/DPRD propinsi/DPRD kabupaten kota.
2. Caleg DPR, DPRD propinsi, DPRD kabupaten/kota.
3. Calon Anggota DPD (Dewan Perwakilan Daerah).

Pemantauan terhadap Dana Kampanye dilakukan untuk:

1. Mengecek kepatuhan (Compliance), yaitu pelaksanaan kewajiban dari peserta Pemilu legislatif termasuk calon anggota DPR dan DPRD dan Calon Presiden dan Wakil Presiden.

- Menelusuri penyumbang Dana Kampanye lewat dokumen Laporan Dana Kampanye dan pemantauan langsung.

### ***Politik Uang***

Dalam cara pandang korupsi pemilu, politik uang sebenarnya memiliki cakupan yang luas. Politik uang tidak hanya dilihat dari hubungan antara partai politik/kandidat dengan pemilih, akan tetapi juga harus dilihat di dalam bentuk-bentuk interaksi antara kandidat/partai politik, penyelenggaran (KPU dan Pengawas Pemilu) dan pemilih.

Politik uang juga terjadi tidak hanya pada tahapan kampanye dan pemungutan suara akan tetapi juga dapat terjadi pada tahapan yang lain. Berikut adalah tabel pemetaan celah di dalam tahapan dan actor yang mungkin terlibat di dalam melakukan korupsi pemilu khususnya politik uang.

**Tabel 3.1**  
**Prinsip dan Dasar dan**  
**Substansi Pengaturan Pendanaan Politik**

No	Pola	Aktor	Keterangan
<b>Pendaftaran Pemilih</b>			
1	Manipulasi data pemilih	Petugas	Yang dapat tercakup di sini adalah: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Didaftarnya orang yang meninggal, belum cukup umur.</li> <li>• Tidak didaftarnya orang cacat, kelompok marjinal, simpatisan peserta pemilu tertentu.</li> <li>• Terdapatnya data ganda, biasanya terjadi pada masyarakat yang tinggal di dua tempat.</li> </ul>
2	Intimidasi	Peserta pemilu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemberian sesuatu atau ancaman kepada seseorang agar tidak mendaftar</li> <li>• Pemberian sesuatu atau ancaman kepada petugas untuk tidak didaftarkan pendukung partai tertentu sebagai pemilih.</li> </ul>
<b>Pendaftaran dan Penetapan Peserta Pemilu</b>			
3	Manipulasi persyaratan	Peserta pemilu	Penambahan jumlah pengurusan kecamatan, kabupaten/kota dan propinsi.
4	Manipulasi data pendukung	Peserta pemilu	Penggunaan KTA dan KTP palsu atau tanpa seizin pemilih.
5	Intimidasi	Peserta pemilu	Pemberian sesuatu atau ancaman kepada tim verifikasi untuk meloloskan atau tidak meloloskan calon peserta pemilu lain.
<b>Penetapan Daerah Pemilihan dan Jumlah Kursi</b>			
6	Intimidasi	Pelaksana Pemilu	Penetapan daerah pemilihan tanpa melakukan konsultasi publik dan kondisi riil masyarakat dan geografis.
<b>Pencalonan dan Penetapan Calon Anggota Legislatif</b>			

No	Pola	Aktor	Keterangan
7	Manipulasi persyaratan	calon anggota DPR, DPD, DPRD	Pemberian keterangan palsu mengenai pendidikan terakhir dan kesehatan.
8	Manipulasi penentuan nomor urut	calon anggota DPR dan DPRD	Ancaman, pemberian sumbangan, janji-janji, agar mendapatkan nomor 'jadi'.
9	Menutup data dan informasi	Pelaksana pemilu	KPU menutup akses terhadap panwas atau publik terutama dalam kasus ijazah palsu, dengan dalih "rahasia negara".

Sumber: Peta Korupsi Pemilu, ICW 2004

### ***Penyalahgunaan Fasilitas Publik dan Fasilitas Jabatan***

Diluar aturan sebagaimana tercantum dalam UU Pileg maupun Pilpres mengenai larangan menyalahgunakan kekuasaan/jabatan dan fasilitas negara/pemerintah untuk kepentingan kampanye dan pemihakan terhadap salah satu peserta pemilu, pemantau/pengawas pemilu perlu mewaspadai beberapa hal sebagai berikut:

- a) Penggunaan program-program pemerintah, baik yang didanai APBN/APBD untuk kepentingan kampanye terselubung maupun kampanye terang-terangan.
- b) Penggunaan dana negara/pemerintah daerah dalam program seperti pembagian sembako gratis, operasi pasar murah dsb menjelang kampanye atau pada saat periode kampanye.
- c) Manipulasi kegiatan pemerintah, baik pusat maupun daerah yang diarahkan untuk kampanye terselubung seperti iklan layanan masyarakat dsb.

## **4.2. Korupsi Pemilu Legislatif 2009**

Pelaksanaan Pemilu Legislatif 2009 dinilai sangat buruk kualitasnya. Selain tidak dapat menjamin sepenuhnya hak dasar politik banyak pemilih dengan buruknya data pemilih, Pemilu kali ini juga tidak dapat dijamin integritasnya terkait maraknya kasus-kasus korupsi Pemilu. Kasus-kasus politik uang marak terjadi begitu juga kasus penyalahgunaan jabatan dan anggaran publik untuk kepentingan kampanye. Buruknya pencatatan dana kampanye juga disebabkan oleh buruknya kinerja penyelenggara pemilu. Pelaporan dana kampanye yang tertutup berpotensi mengancam rekening



kampanye peserta pemilu dimasuki oleh dana-dana haram yang dilarang Undang-undang.

### Politik Uang

Hasil pemantauan jaringan kerja pemantauan ICW atas politik uang menemukan total 150 kasus dugaan politik uang yang terjadi selama masa kampanye dan masa tenang pemilu legislatif 2009. Modus pembagian uang secara langsung merupakan modus yang paling banyak terjadi, yaitu sebanyak 113 kasus (tabel di bawah). Kasus pembagian sembako juga terjadi. Kedua kasus ini menjadi *trend* yang umum mewakili konteks masyarakat urban dan masyarakat pedesaan. Pembagian uang secara langsung terjadi karena mobilisasi masa untuk mengikuti kampanye. Pragmatisme masa di daerah perkotaan menjadi penyebab praktek pembagian uang marak dilakukan oleh Partai Politik, Tim Sukses dan Kandidat. Pembagian sembako di pedesaan marak terjadi diduga karena kondisi kemiskinan dan rendahnya daya beli masyarakat pedesaan terhadap bahan kebutuhan pokok.

**Tabel 4.2**  
**Kompilasi Politik Uang Berdasarkan Modus**

MODUS	Jumlah
Pembagian uang secara langsung	113
Pembagian Sembako	16
Pembagian Kartu Handphone	5
Pengadaan Bazar Murah	3
Pemberian Barang Elektronik	8
Melakukan Perbaikan Jalan	5
<b>Jumlah</b>	<b>150</b>

Sumber: Hasil Pemantauan ICW, 2009

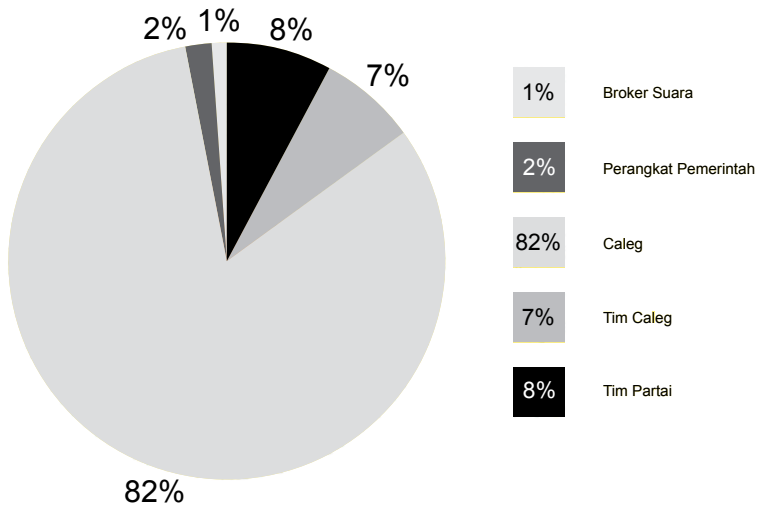
Jika dilihat berdasarkan aktor, kasus politik uang banyak didominasi oleh kandidat. Fakta ini sesuai dengan kekhawatiran ini terkait perubahan kebijakan perhitungan suara untuk perolehan kursi, yang oleh Mahkamah Konstitusi berubah menjadi suara terbanyak.

**Tabel 4.3**  
**Kompilasi Politik Uang Berdasarkan Aktor**

Pemataan Aktor MP	Jumlah Kasus
Tim Partai	9
Tim Caleg	8
Caleg	91
Perangkat Pemerintah	2
Broker suara	1
<b>Jumlah</b>	<b>111</b>

Sumber: Hasil Pemantauan ICW, 2009

**Grafik 4.1**  
**Peta Aktor Politik Uang Pemilu Legislatif 2009**



## Dana Kampanye

### *Pembuatan Standar Pencatatan Dan Pelaporan*

Persoalan terkait dana kampanye telah tercium sejak awal, terutama terkait lambannya penyiapan Peraturan KPU terkait dana kampanye. Sebagai turunan dari Undang-undang No. 10 tahun 2008 tentang Pemilu

Calon Anggota Legislatif, KPU diwajibkan membuat aturan main terkait untuk memperjelas tentang teknis prosedural terkait pencatatan, pelaporan dan audit. Dana kampanye. Alasan utama KPU harus mempercepat proses itu diantaranya karena kewajiban Peserta Pemilu dalam hal Partai Politik dan Kandidat DPD terkait dana kampanye sudah harus dilaksanakan di awal tahapan pemilu, yaitu 3 (tiga) hari setelah penetapan peserta pemilu.

Pada prakteknya, buruknya kinerja KPU di dalam menyiapkan aturan main terkait dana kampanye menjadi sebab awal buruknya pencatatan dan pelaporan Dana kampanye Partai Politik. Peraturan KPU No. 1 tahun 2009 yang dibuat KPU baru ditetapkan kurang lebih 2 bulan sebelum hari-H Pemilu. Selain lambat di dalam menetapkan, aturan ini juga dinilai lebih bersifat normatif, kurang progresif, bahkan menyebabkan multi-tafsir, dan mungkin tidak dapat diterapkan. Hal kemudian berdampak pada Peserta Pemilu, diantaranya:

- 1) Kekurangpahaman tentang pengertian rekening awal dan laporan awal dana kampanye.
- 2) Entitas pencatatan yang tidak mencakup keseluruhan periode kampanye yang seharusnya telah dimulai sejak bulan Juli 2008.

Dengan adanya ketentuan dari KPU ini, kewajiban pelaporan awal dana kampanye terkesan **disepelekan** dan bersifat **formal prosedural belaka**. Aturan ini menunjukkan tidak pahamnya KPU atas substansi pengaturan dana kampanye dan hak publik atas integritas keuangan kampanye di dalam Pemilu.

### ***Rekening Khusus Dana Kampanye dan Laporan Awal Dana Kampanye***

Hingga terlampauinya batas akhir penyerahan rekening khusus dan rekening awal dana kampanye pada 9 Maret 2009 kemarin, masih belum semua Partai Politik dan Calon Perseorangan (Kandidat DPD) yang mematuhi ketentuan ini. Meskipun sudah ada yang melaporkan, tapi

model pelaporan yang ada masih jauh dari harapan masyarakat. Laporan yang disampaikan sangat minimalis, tidak dapat menjelaskan apapun kecuali formalitas yang masih dipertanyakan keabsahannya.

Kenyataan ini menunjukkan bahwa Dana Kampanye Pemilu Legislatif 2009 tidak transparan, akuntabel dan tidak mungkin dapat diaudit. Ketiadaan standar kelayakan pelaporan termasuk standar pencatatan dan kejelasan entitas penerimaan dan belanja yang harus dicatat menunjukkan KPU tidak becus dalam mengupayakan adanya transparansi dan akuntabilitas pendanaan politik. Atau dengan kata lain, KPU dengan segala ketidakebecusannya secara sistemik membiarkan Pemilu legislatif 2009 terancam integritasnya.

### ***Kondisi Pelaporan***

Dari rekapitulasi atas laporan rekening khusus dan laporan awal Dana Kampanye Partai Politik dan Calon Perseorangan anggota DPD yang diserahkan oleh KPU kepada Bawaslu disebutkan bahwa dari 38 Partai Politik di tingkat nasional semuanya telah melaporkan sebelum tenggat waktu tanggal 9 Maret, pukul 24.00, meskipun ada Partai Politik yang baru menyerahkan di hari terakhir batas waktu yang ditentukan.

Calon anggota DPD yang menyerahkan ke KPU Pusat dari KPU Provinsi, baru dari 7 Provinsi. Calon dari 27 Provinsi lain belum menyerahkan.

Atas laporan yang sudah diserahkan oleh Partai Politik dan Calon anggota DPD dapat dibuat beberapa catatan penting sebagai berikut:

1. Yang dilaporkan hanya rekening khusus dan Saldo awal saja, tanpa kesertaan nama pemilik rekening, serta kejelasan apakah rekening yang disampaikan adalah rekening lembaga Parpol atau rekening pribadi.
2. Tidak ada yang melaporkan laporan awal dana kampanye yang seharusnya berisi rincian penerimaan dan belanja kampanye.
3. Tidak ada penjelasan apakah saldo yang disampaikan dikumpulkan selama masa kampanye atau sebelumnya.

4. Tidak ada kejelasan tentang sumber dari saldo awal.
5. Tidak ada kejelasan soal penggunaan rekening, apakah saldo yang ada sudah merupakan kondisi akhir dari pembelanjaan kampanye setelah dibelanjakan.
6. Tidak ada juga penjelasan jika ada penerimaan dan belanja, apakah semuanya melalui rekening dana kampanye atau di luar konteks pencatatan di dalam rekening.

Atas kondisi pelaporan ini dapat dinilai bahwa:

1. Pelaporan rekening khusus Dana Kampanye mengalami distorsi karena sangat tidak lengkap karena yang dilaporkan hanya nomor rekening dan saldo.
2. Tidak ada pelaporan awal, sehingga pelaporan ini **TIDAK LAYAK** dan melanggar Undang-undang Pemilu legislatif No. 10 tahun 2008.
3. Tidak ada kejelasan pemilik rekening sehingga jika di kemudian hari ditemukan kejanggalaan maka sulit menentukan penanggung jawab. Rekening dana kampanye juga rawan disalahgunakan karena dapat merupakan rekening pribadi yang minim aspek kontrol (*check and balance*).
4. Tidak ada kejelasan waktu pembuatan dan entitas yang tercakup terkait saldo awal yang ada, sehingga pelaporan rekening yang disampaikan tidak mendeskripsikan kondisi penerimaan dan belanja kampanye yang sebenarnya. Hal ini juga menunjukkan bahwa semua transaksi penerimaan dan belanja kampanye sebelum rekening ini dibuat adalah kampanye **fiktif dan tidak akuntabel**.
5. Tidak ada kejelasan sumber dari saldo awal, sehingga saldo dari rekening yang dilaporkan dapat dicurigai berasal dari sumber dana kampanye yang dilarang.
6. Tidak adanya keterangan penerimaan dan belanja kampanye melalui rekening khusus dana kampanye menunjukkan bahwa

masih banyak transaksi terkait kampanye yang bersifat ilegal atau fiktif sesuai dengan aturan perundangan yang ada.

Secara umum, atas kondisi pelaporan seperti di atas, kami menilai bahwa pelaporan yang telah dilakukan masih belum layak dan bersifat prosedural - formal belaka tanpa makna substantif sedikitpun terkait dengan tujuan pengaturan dana kampanye Pemilu.

Mengingat ketidaklayakan pelaporan ini, KPU seharusnya dapat memberikan sanksi administratif sesuai dengan Undang-undang. "Pasal 138 UU No. 10 tahun 2008: Parpol di setiap tingkatan yang tidak menyerahkan laporan awal dana kampanye seperti yang tercantum di dalam (134, ayat (1)), terancam dibatalkan sebagai peserta pemilu di wilayah bersangkutan".

**Tabel 4.4**  
**Rekapitulasi Saldo Awal Rekening**  
**Khusus Dana Kampanye**

No.	Partai Politik	Jumlah Saldo Awal
1.	Partai Hati Nurani Rakyat	Rp. 5,002 miliar
2.	Partai Karya Peduli Bangsa	Rp. 102 juta
3.	Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia	Rp. 16,322 juta
4.	Partai Peduli Rakyat Nasional	Rp. 77,508 juta
5.	Partai Gerakan Indonesia Raya	Rp. 15,695 miliar
6.	Partai Barisan Nasional	Rp. 1 miliar
7.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	Rp. 1,5 juta
8.	Partai Keadilan Sejahtera	Rp. 6,088 miliar
9.	Partai Amanat Nasional	Rp. 734,74 juta
10.	Partai Perjuangan Indonesia Baru	Rp. 226,953 juta
11.	Partai Kedaulatan	Rp. 2,575 juta
12.	Partai Persatuan Daerah	Rp. 50 juta
13.	Partai Kebangkitan Bangsa	Rp. 1,543 miliar
14.	Partai Pemuda Indonesia	Rp. 19,015 juta
15.	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme	Rp. 1,1 juta
16.	Partai Demokrasi Pembaruan	Rp. 1,89 juta
17.	Partai Karya Perjuangan	Rp. 1 juta
18.	Partai Matahari Bangsa	Rp. 50 juta

No.	Partai Politik	Jumlah Saldo Awal
19.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	Rp. 20 juta
20.	Partai Demokrasi Kebangsaan	Rp. 4.132 juta
21.	Partai Republika Nusantara	Rp. 19,01 juta
22.	Partai Pelopor	Rp. 5 juta
23.	Partai Golongan Karya	Rp. 156,3 juta
24.	Partai Persatuan Pembangunan	Rp. 1.634 miliar
25.	Partai Damai Sejahtera	Rp. 900,7 juta
26.	Partai Nasional Benteng Kerakyatan Indonesia	Rp. 5 juta
27.	Partai Bulan Bintang	Rp. 5 juta
28.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	Rp. 1.001 miliar
29.	Partai Bintang Reformasi	Rp. 340,674 juta
30.	Partai Patriot	Rp. 1 miliar
31.	Partai Demokrat	Rp. 7.027 miliar
32.	Partai Kasih Demokrasi Indonesia	Rp. 54,788 juta
33.	Partai Indonesia Sejahtera	Rp. 100 juta
34.	Partai Kebangkitan Nasional Ulama	Rp. 1,1 juta
41.	Partai Merdeka	Rp. 75 juta
42.	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia	Rp. 879,615
43.	Partai Sarikat Indonesia	Rp. 6.793 juta
44.	Partai Buruh	Rp. 16.402 juta

Sumber: Hasil Pemantauan ICW, 2009

### ***Laporan Akhir Dana Kampanye***

Tanggal 24 April 2009 adalah batas akhir penyerahan laporan akhir dana kampanye sesuai dengan Peraturan KPU No. 1 tahun 2009. Masuknya tenggat waktu penyerahan memiliki implikasi penting secara hukum dan politik terkait pelaksanaan kewajiban Partai Politik dan kandidat perseorangan calon Dewan Perwakilan Daerah dalam menyerahkan laporan dana kampanye. Komisi Pemilihan Umum dan Badan Pengawas Pemilu beserta jajarannya sebagai penyelenggara Pemilu harus mengupayakan adanya akses publik terhadap laporan penyumbang dan belanja kampanye.

Pasal 135 Undang-undang No. 10 tahun 2008 mengatur bahwa;” Laporan dana kampanye Partai Politik Peserta Pemilu yang meliputi penerimaan dan pengeluaran disampaikan kepada kantor akuntan publik

yang ditunjuk oleh KPU paling lama 15 (lima belas) hari sesudah hari/tanggal pemungutan suara. Lampiran Peraturan KPU No. 1 tahun 2009 tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye Peserta Pemilu Legislatif 2009, Lampiran I bagian C, menyebutkan bahwa tanggal yang dimaksud adalah tanggal 24 April 2009.

Pelaporan akhir dana kampanye Peserta Pemilu legislatif 2009 merupakan tahapan yang sangat penting. Laporan yang diserahkan seharusnya memuat informasi yang dikehendaki oleh aturan main yang ada sehingga dapat memehuni aspek akuntabilitas publik. Penyelenggara juga harus dapat menjamin keterbukaan atas laporan ini. Terhadap pelaporan akhir ini terdapat beberapa catatan penting.

### ***Kelengkapan Dokumen***

Pelaporan akhir dana kampanye adalah pelaporan yang lengkap dari Peserta Pemilu yang menurut Peraturan KPU No. 1 tahun 2009 harus mencakup beberapa hal:

- 1) Mencakup pelaporan dari Partai Politik di setiap tingkatan dan calon DPD.
- 2) Laporan yang memuat catatan transaksi penerimaan dan pengeluaran dana kampanye untuk periode pelaporan sejak tanggal 10 Juli 2008 hingga tanggal 17 April 2009 (Lampiran Peraturan KPU No. 1 tahun 2009 bagian C.).
- 3) Penanggungjawab atas laporan dana kampanye; Ketua Umum dan Bendahara Umum Partai Politik di setiap tingkatan dan Kandidat DPD (Lampiran Peraturan KPU No. 1 tahun 2009 bagian D). Dibuktikan dengan penandatanganan format pernyataan tanggungjawab.
- 4) Berkas laporan yang terdiri:
  - a. Laporan Awal Dana Kampanye dan Rekening Khusus Dana Kampanye.
  - b. Laporan Dana Kampanye Partai politik yang merupakan Laporan Gabungan Penerimaan dan pengeluaran dana Kampanye dari tingkatan di bawahnya.



- c. Laporan Penerimaan dan pengeluaran dana Kampanye dengan dilampiri oleh:
  - i. Daftar Sumber Penerimaan Dana Kampanye.
  - ii. Daftar Aktivitas/ Pengeluaran Dana Kampanye.
  - iii. Daftar Saldo Akhir Dana Kampanye.Yang dilengkapi oleh:
  - a. Surat Pernyataan Tanggung Jawab.
  - b. Bukti-bukti Transaksi.
- 5) Berkas laporan sesuai dengan format yang ditetapkan KPU di dalam Peraturan KPU No. 1 tahun 2009.

Tanpa kesertaan kelengkapan dokumen pelaporan seperti di atas, maka laporan yang disampaikan oleh Partai Politik dan Calon DPD dapat dianggap tidak layak karena tidak mengikuti ketentuan yang berlaku.

### **Sanksi Terkait Laporan Dana Kampanye**

Sanksi yang dapat diterapkan terhadap Peserta Pemilu Legislatif terhadap kelalaian menyerahkan laporan akhir sama beratnya dengan sanksi terhadap kelalaian penyerahan laporan awal dana kampanye. Pasal 138 ayat (3) dan (4) UU No. 10 tahun 2008 mengatur sanksi tidak ditetapkannya calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota menjadi calon terpilih. Demikian juga tidak ditetapkan menjadi calon terpilih bagi kandidat DPD.

Dari hasil pemantauan langsung jaringan pemantau ICW di KPU Pusat, ditemukan bahwa sebanyak 10 Partai Politik yang tidak memenuhi ketentuan kelengkapan dokumen seperti tertera di atas (tabel bawah). Proses penyerahan dokumen ini juga bersifat tertutup yang ditandai dengan:

- 1) Tidak adanya penyampaian secara terbuka oleh petugas KPU terkait data laporan yang dilaporkan.
- 2) Upaya menghalangi pemantau melakukan pengamatan langsung terhadap proses penyerahan dokumen dari Partai Politik kepada Auditor.

**Tabel 4.5**  
**Catatan Atas Proses Penyerahan**  
**Laporan Akhir Dana Kampanye**

No.	Parpol	Catatan
1.	PNI-M	Tidak menyerahkan Form. B3, B4, B5
2.	PATRIOT	Tidak menyerahkan B5
3.	PKB	Tidak Menyerahkan B5
4.	PAN	Tidak Menyerahkan B5
5.	KEDAULATAN	Tidak Menyerahkan B5
6.	GERINDRA	Tidak Menyerahkan B5 dan Saldo awalnya tidak lengkap
7.	REPUBLIKAN	Tidak Menyerahkan B4
8.	PDP	Tidak Menyerahkan B4, B5
9.	PELOPOR	Tidak Menyerahkan B1, B2, B3, B4, B5
10.	GOLKAR	Tidak Menyerahkan bukti-bukti pengeluaran

**Keterangan**

Lampiran Laporan Dana Kampanye

B1 = Laporan awal dan laporan akhir dana kampanye dan rekening khusus (LADK & RKDKP)

B2 = Laporan Penerimaan dan Pengeluaran dana kampanye Pemilu (LPPDKP)

B3 = Daftar sumber penerimaan dana kampanye pemilu (DSPKKP)

B4 = Daftar aktivitas pengeluaran dana kampanye pemilu (DSPKKP)

B5 = Surat Pernyataan Tanggungjawab atas LPPDKP.

(Sumber: Hasil Pemantauan ICW, 2009)

### **Indikasi Manipulasi Laporan Dana Kampanye**

Dari data yang dikumpulkan dan yang dilaporkan masyarakat ke ICW, ditemukan indikasi manipulasi laporan dana kampanye. Indikasi ini tercium dari konfirmasi jumlah total sumbangan dan belanja yang dilaporkan oleh Partai Politik kepada Auditor dengan data rekapitulasi pembelanjaan aktual kampanye di media massa cetak dan media televisi.

Dari hasil perbandingan ini ditemukan sebanyak 6 (enam) Partai Politik terindikasi tidak melaporkan pembelanjaan yang sebenarnya, yaitu; Partai Golkar dengan toral selisih Rp 134,38 miliar, PKS dengan selisih Rp 38,388 miliar, Partai Hanura dengan selisih Rp 25,59 miliar, PAN dengan selisih 53,231 miliar, PDIP dengan selisih Rp 95,63 miliar dan PPP dengan selisih Rp 36,68 miliar. Selengkapnnya digambarkan di dalam tabel dan grafik di bawah ini.

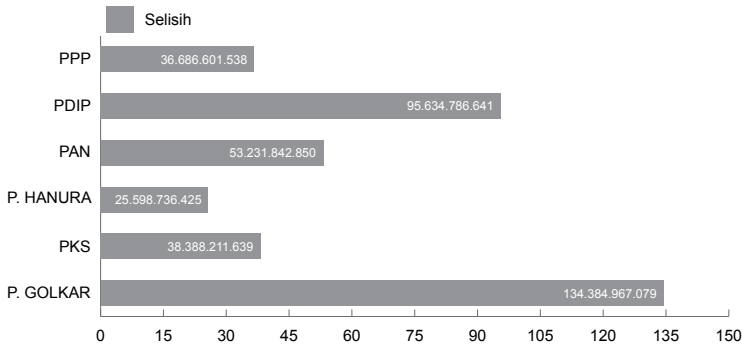
**Tabel 4.6**  
**Indikasi Manipulasi Belanja Kampanye**

No.	Partai Politik	Laporan Belanja Ke Auditor	Belanja Aktual	Selisih
1.	PARTAI GERINDRA	Rp 308.770.923.325	Rp 151.211.000.000	Rp 157.559.923.325
2.	PARTAI DEMOKRAT	Rp 234.632.119.225	Rp 214.439.000.000	Rp 20.193.119.225
3.	PARTAI GOLKAR	Rp 142.906.032.921	Rp 277.291.000.000	Rp (134.384.967.079)
4.	PKS	Rp 36.258.788.361	Rp 74.647.000.000	Rp (38.388.211.639)
5.	PARTAI HANURA	Rp 19.197.263.575	Rp 44.796.000.000	Rp (25.598.736.425)
6.	PAN	Rp 17.858.157.150	Rp 71.090.000.000	Rp (53.231.842.850)
7.	PDIP	Rp 7.256.213.539	Rp 102.891.000.000	Rp (95.634.786.461)
8.	PPP	Rp 3.662.398.462	Rp 40.349.000.000	Rp (36.686.601.538)
<b>Jumlah</b>		<b>Rp 770.541.896.558</b>	<b>Rp 976.714.000.000</b>	<b>Rp (206.172.103.442)</b>

Sumber: Hasil Pemantauan ICW, 2009

**Grafik 4.2.**  
**Perhitungan Selisih Laporan Sebenarnya dan Hasil Pemantauan Media**

Selisih Dugaan Manipulasi Laporan Dana Kampanye



**Grafik 4.2.**  
**Perhitungan Selisih Laporan Sebenarnya dan Hasil Pemantauan Media**

No.	Partai Politik	Laporan Belanja Ke Auditor	Belanja Aktual	Selisih
1.	PARTAI GERINDRA	Rp. 308.835.693.985	Rp. 308.770.923.325	Rp. 64.770.630
2.	PARTAI DEMOKRAT	Rp. 234.819.129.993	Rp. 234.632.119.225	Rp. 187.015.738

No.	Partai Politik	Laporan Belanja Ke Auditor	Belanja Aktual	Selisih
3.	PARTAI GOLKAR	Rp. 145.583.002.911	Rp. 142.906.032.921	Rp. 2.833.203.118
4.	PKS	Rp. 36.521.468.175	Rp. 36.258.788.361	Rp. 267.918.885
5.	PARTAI HANURA	Rp. 19.235.371.037	Rp. 19.197.263.575	Rp. 38.107.462
6.	PAN	Rp. 18.118.000.000	Rp. 17.858.157.150	Rp. 259.842.850
7.	PBB	Rp. 10.953.625.927	Rp. 3.719.752.500	Rp. 20.834.567
8.	PDIP	Rp. 10.583.241.021	Rp. 7.256.213.539	Rp. 562.731.722
9.	PARTAI BARNAS	Rp. 6.574.957.020	Rp. 6.574.957.020	
10.	PPP	Rp. 4.150.319.914	Rp. 3.662.398.462	
11.	PKPB	Rp. 4.546.330.861	Rp. 4.521.330.821	
12.	PKB	Rp. 3.609.500.000	Rp. 3.253.851.500	Rp. 550.171.500
13.	PNIM	Rp. 3.389.641.000	Rp. 3.389.077.000	Rp. 564.000
14.	PPD	Rp. 3.230.900.000	Rp. 3.227.093.522	Rp. 131.719.692
15.	PBR	Rp. 2.702.647.924	Rp. 2.574.957.020	
16.	PKNU	Rp. 2.500.000.000		
17.	PARTAI BURUH	Rp. 1.699.067.295	Rp. 1.699.067.295	Rp. 454.435
18.	PARTAI PATRIOT	Rp. 151.690.855	Rp. 632.000.000	Rp. 519.690.857
<b>TOTAL</b>		<b>Rp. 817.204.587.918</b>	<b>Rp. 800.133.983.236</b>	<b>Rp. 5.437.025.456</b>

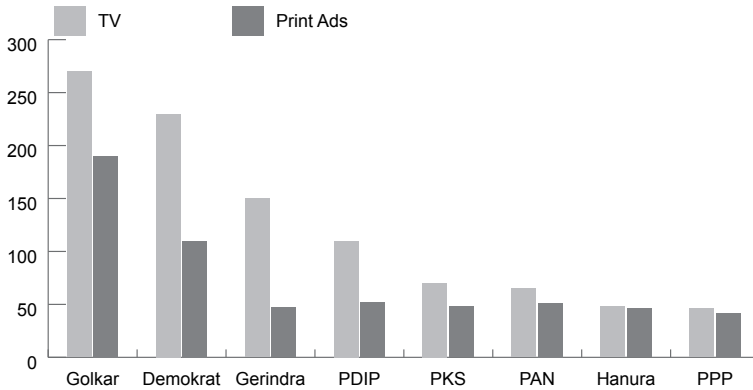
Sumber: Hasil Pemantauan ICW, 2009

**Tabel 4.8**  
**Hasil Kompilasi Belanja Iklan Aktual Partai Politik**  
**Periode Juli 2008 – April 2009**

No.	Partai Politik	Print Ads	TV(juta)	Grand Total
1.	Golkar	194.435	82.856	277.291
2.	Demokrat	103.881	110.557	214.439
3.	Gerindra	37.459	113.716	151.211
4.	PDIP	68.188	34.704	102.891
5.	PKS	42.609	32.036	74.647
6.	PAN	54.891	16.202	71.090
7.	HANURA	31.020	13.775	44.796
8.	PPP	24.830	15.520	40.349
<b>TOTAL</b>		<b>557.313</b>	<b>419.366</b>	<b>976.714</b>

Sumber: Hasil Pemantauan ICW, 2009

**Grafik 4.3**  
**Perhitungan Selisih Laporan Sebenarnya**  
**dan Hasil Pemantauan Media**



Sumber: Hasil Pemantauan ICW, 2009

### Hasil Audit Dana Kampanye Pemilu Legislatif 2009

Hasil audit dana kampanye Partai Politik yang dilakukan terhadap selama 30 hari terhadap laporan dana kampanye dan rekening dana kampanye partai politik dinilai kurang dapat menjelaskan kondisi sebenarnya dari praktek pendanaan kampanye Partai Politik. Hal ini tergambar di dalam laporan hasil audit masing-masing Partai Politik. Berikut beberapa catatan dari beberapa Partai Politik.

#### 1. Partai Demokrat

No	Prosedur Pengecekan	Indikasi Pelanggaran
1	Ketaatan Pencatatan Identitas	
	Kesesuaian Sumber dan identitas	Terdapat sumbangan partai sebesar Rp.10.000.000 yang diklasifikasikan dalam sumbangan Partai Demokrat. Namun dalam rekening tanggal 12 Agustus 2008 nama penyumbang tertulis Hidayanti.
2	Penyumbang dengan identitas tidak jelas	a. Perorangan sebanyak 42 orang. b. Badan usaha sebanyak 42 Badan
	Konfirmasi penyumbang	Total penyumbang sebanyak 150 orang/partai/badanseniilai Rp.234.734.504.312,00 telah dilakukan konfirmasi positif terhadap 68 penyumbang dengan nilai konfirmasi sebesar Rp. 113.980.202.461,00. Sampai dengan tanggal 15 Mei 2009 telah diterima jawaban konfirmasi sebanyak 2 penyumbang senilai Rp.565.000.000,00 sisanya belum diterima balasannya.

Sumber: Hasil Pemantauan ICW, 2009

## 2. Partai Golkar

No	Prosedur Pengecekan	Indikasi Pelanggaran
1	Ketaatan Pencatatan Identitas	
	Kesesuaian Sumber dan identitas	Terdapat selisih sebesar Rp 1 miliar antara laporan dan rekening dana kampanye, yaitu untuk sumber dari Partai politik.
2	Penyumbang dengan identitas tidak jelas	
	Konfirmasi penyumbang	9 penyumbang dari 28 penyumbang tidak memberikan konfirmasi (32%) sebesar Rp 7,3 miliar.

Sumber: Hasil Pemantauan ICW, 2009

## 3. PDIP

Tidak ada temuan

## 4. PKS

No	Prosedur Pengecekan	Indikasi Pelanggaran
1	Ketaatan Pencatatan Identitas	Terdapat ketidaksesuaian identitas sebanyak 31 penyumbang sebesar
2	Kesesuaian Rekening dan laporan	Terdapat selisih antara rekening dan Laporan sebesar Rp 32,9 miliar.

Sumber: Hasil Pemantauan ICW, 2009

## 5. PAN

No	Prosedur Pengecekan	Indikasi Pelanggaran
1	Konfirmasi penyumbang	Hanya 8 penyumbang dari 30 penyumbang yang memberikan konfirmasi.

Sumber: Hasil Pemantauan ICW, 2009

## 6. PPP

No	Prosedur Pengecekan	Indikasi Pelanggaran
1	Penyumbang dengan identitas tidak jelas	Ditemukan 22 (duapuluh) penyumbang yang tidak jelas identitasnya atas nama "Caleg DPP", "Balaleg", dan "Caleg DPR-RI"
2	Konfirmasi penyumbang	Dari 31 (tiga puluh satu) konfirmasi positif yang dikirim 5 (lima) diantaranya dikembalikan

Sumber: Hasil Pemantauan ICW, 2009

## 7. PKB

Tidak ada temuan

## 8. Partai Gerindra

Tidak ada temuan

## 09. Partai Hanura

No	Prosedur Pengecekan	Indikasi Pelanggaran
1	Konfirmasi penyumbang	Dari 30 penyumbang yang dikonfirmasi 28 penyumbang memberikan konfirmasi

Sumber: Hasil Pemantauan ICW, 2009

Pada umumnya temuan hasil audit yang ada telah menunjukkan adanya indikasi, meskipun sangat tidak memungkinkan untuk ditindaklanjuti karena sangat tidak memadai. Untuk itulah KPU harus membuka laporan akhir yang lengkap terkait dana kampanye legilatif untuk memperkuat proses audit yang sudah dilakukan.

### Perubahan Perhitungan Selisih Biaya Iklan

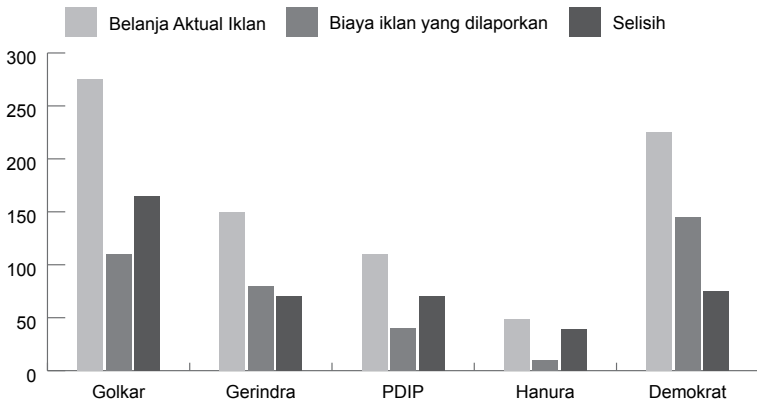
Dari laporan belanja aktual berdasarkan laporan audit dan laporan akhir dana kampanye, ICW menemukan selisih yang terkait dengan 5 Partai Politik Besar. Temuan ini menjadi data terupdate terkait belanja iklan Partai Politik di dalam kampanye yang menjadi tambahan dan koreksi atas temuan sebelumnya yang sudah disampaikan ke Bawaslu.

**Tabel 4.9**  
**Perhitungan Perubahan Total Belanja Iklan Oleh Partai Politik**

PARTAI	Belanja aktual iklan	Biaya Iklan dilaporkan	Selisih
Golkar	Rp. 277.291.000.000	Rp. 105.727.996.650	Rp. 171.563.003.350
Gerindra	Rp. 151.175.000.000	Rp. 86.998.699.160	Rp. 64.176.300.840
PDIP	Rp. 102.892.000.000	Rp. 25.542.433.102	Rp. 77.349.566.898
HANURA	Rp. 44.795.000.000	Rp. 6.615.080.000	Rp. 38.179.920.000
Demokrat	Rp. 214.438.000.000	Rp. 139.127.528.740	Rp. 75.310.471.260

Sumber: Hasil Pemantauan ICW, 2009

**Grafik 4.4.**  
**Grafik Ilustrasi Selisih Laporan dan Belanja Iklan Aktual**



Sumber: Hasil Pemantauan ICW, 2009

Temuan ini seharusnya menjadi data tambahan untuk melengkapi hasil audit terhadap pengeluaran dana kampanye Pileg, juga mungkin sebagai kritik atas prosedur audit yang terkesan minimalis dari beberapa Partai Politik.

### **Indikasi Pelanggaran Undang-undang Dari Hasil Audit**

Terhadap temuan ini kami menduga bahwa telah terjadi pelanggaran atas Pasal-pasal Pidana di dalam Undang-undang Legislatif No. 10 tahun 2008, yaitu:

#### **Pasal 277**

*Peserta Pemilu yang terbukti menerima sumbangan dan/atau bantuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 139 dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp.12.000.000,00 (dua belas juta rupiah) dan paling banyak Rp. 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).*



### Pasal 281

Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan tidak benar dalam laporan dana kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 dan Pasal 135 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah) dan paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah).

## Data Tabulasi Penerimaan Dana Kampanye Pileg 2009

**Tabel. 1. Kompilasi Penerimaan Dana Kampanye PDIP**

No.	Uraian	Nilai Transaksi		Keterangan
		Rp	Unit	
<b>A. Saldo Awal</b>				
1	Sumbangan Partai Politik	1.001.167.137		
2	Sumbangan Calon Legislatif			
3	Sumbangan Perseorangan			
4	Sumbangan Perusahaan			
5	Lain-lain			
	<b>Total Saldo Awal</b>	<b>1.001.167.137</b>		
<b>B. Penerimaan</b>				
1	Sumbangan Partai Politik	9.856.113.710		
2	Sumbangan Calon Legislatif	24.079.698.722		
3	Sumbangan Perseorangan			
4	Sumbangan Perusahaan			
5	Lain-lain	8.623.681		
	<b>Total Penerimaan</b>	<b>38.944.436.113</b>		

**Tabel. 2. Kompilasi Dana Kampanye Gerindra**

No.	Uraian	Kas	Non Kas	Jumlah
<b>A. Penerimaan</b>				
1	Sumbangan Partai Politik	19.000.000	197.516.143.319	8.500.000
2	Sumbangan Calon Legislatif		8.500.000	20.000.000
3	Sumbangan Perseorangan	20.000.000		83.350.000.000
4	Sumbangan Perusahaan	33.000.000	50.350.000.000	449.550.666

No.	Uraian	Kas	Non Kas	Jumlah
5	Lain-lain	449.550.666		
	<b>Total Penerimaan</b>	<b>52.469.550.666</b>	<b>256.366.143.319</b>	

**Tabel 3. Kompilasi Dana Kampanye PKB**

No.	Uraian	Nilai Transaksi		Keterangan
		Rp	Unit	
<b>A. Saldo Awal</b>				
1	Sumbangan Partai Politik	—		
2	Sumbangan Calon Legislatif	—		
3	Sumbangan Anggota Legislatif	—		
3	Sumbangan Perseorangan	—		
4	Sumbangan Perusahaan	—		
5	Lain-lain	—		
	<b>Total Saldo Awal</b>	<b>1.934.023.000</b>		
<b>B. Penerimaan</b>				
1	Sumbangan Partai Politik	—		
2	Sumbangan Calon Legislatif	—		
3	Sumbangan Perseorangan	—		
3	Sumbangan Perusahaan	—		
4	Lain-lain	—		
5	a. Pinjaman dari sekretariat DPP PKB	1.870.000.000		
	b. Sumbangan bentuk barang	1.739.500.000		
	<b>Total Penerimaan</b>	<b>3.609.500.000</b>		

**Tabel 4. Kompilasi Penerimaan Dana Kampanye Partai Golkar**

NO	URAIAN	RUPIAH	UNIT
<b>A. Saldo awal</b>		<b>156.233.127</b>	
1	sumbangan partai politik	156.233.127	
2	sumbangan caleg	-	
3	sumbangan perseorangan	-	
4	Sumbangan perusahaan/badan usaha	-	
5	lain2	-	
<b>B. Penerimaan</b>		<b>Rp. 145.583.002.911</b>	<b>Rp1.329.000</b>
1	sumbangan dari partai	Rp. 107.199.392.000	
2	sumbangan caleg	Rp. 4.845.895.033	83
3	sumbangan perseorangan	Rp. 5.786.550.000	10

NO	URAIAN	RUPIAH	UNIT
4	sumbangan dari perusahaan/ badan usaha	Rp. 27.448.106.950	Rp. 1.236.240
5	lain2	Rp. 303.058.928	

**Tabel 5. Kompilasi Penerimaan Dana Kampanye PKS**

No.	Uraian	DPP		
		Rp	Unit	Keterangan
<b>A.</b>	<b>Saldo Awal</b>			
1	Sumbangan Partai Politik	—		
2	Sumbangan Calon Legislatif	—		
3	Sumbangan Anggota Legislatif	—		
4	Sumbangan Perseorangan	—		
5	Sumbangan Perusahaan	—		
6	Lain-lain	—		
	<b>Total Saldo Awal</b>	—		
<b>B.</b>	<b>Penerimaan</b>			
1	Sumbangan Partai Politik	9.001.390.232		
2	Sumbangan Calon Legislatif	24.705.150.000		
3	Sumbangan Perseorangan	2.314.200.000		
4	Sumbangan Perusahaan/Badan Usaha	500.000.000		
5	Lain-lain	727.943		
	<b>Total Penerimaan</b>	<b>36.521.468.175</b>		

**Tabel 5. Kompilasi Penerimaan Dana Kampanye PKS**

No.	Uraian	DPP		
		Rp	Unit	Keterangan
<b>A.</b>	<b>Saldo Awal</b>	2.000.000		BNI 46
1	Sumbangan Partai Politik	5.000.000.000		TUNAI
2	Sumbangan Calon Legislatif	—		
3	Sumbangan Perseorangan	—		
4	Sumbangan Perusahaan/Badan Usaha	—		
5	Lain-lain	—		
	<b>Total Saldo Awal</b>	—		
<b>B.</b>	<b>Penerimaan</b>			
1	Sumbangan Partai Politik	6.245.074.000		
2	Sumbangan Calon Legislatif	721.681.340		

No.	Uraian	DPP		
		Rp	Unit	Keterangan
3	Sumbangan Perseorangan	4.209.890.000		
4	Sumbangan Perusahaan/Badan Usaha	2.775.000.000		
5	Lain-lain	281.725.697		
	<b>Total Penerimaan</b>	<b>19.235.371.037</b>		

**Tabel 7. Kompilasi Penerimaan Dana Kampanye PPP**

No.	Uraian	Nilai Transaksi		Keterangan
		Rp	Unit	
<b>A.</b>	<b>Saldo Awal</b>			
1	Sumbangan Partai Politik	—		
2	Sumbangan Calon Legislatif	—		
3	Sumbangan Anggota Legislatif	—		
3	Sumbangan Perseorangan	—		
4	Sumbangan Perusahaan	—		
5	Lain-lain	—		
	<b>Total Saldo Awal</b>	—		
<b>B.</b>	<b>Penerimaan</b>			
1	Sumbangan Partai Politik	500.000.000		
2	Sumbangan Calon Legislatif	621.750.000		
3	Sumbangan Perseorangan	1.500.000.000		
3	Sumbangan Perusahaan	1.500.000.000	15716489000	
4	Lain-lain	28.569.914		
	<b>Total Penerimaan</b>	<b>4.150.319.914</b>		

**Tabel 8. Kompilasi Penerimaan Dana Kampanye Partai Demokrat**

No.	Uraian	Nilai Transaksi		Keterangan
		Rp	Unit	
<b>A.</b>	<b>Saldo Awal</b>	<b>Rp. 7.015.721,00</b>		
1	Sumbangan Partai Politik	—		
2	Sumbangan Calon Legislatif	—		
3	Sumbangan Anggota Legislatif	—		
3	Sumbangan Perseorangan	—		
4	Sumbangan Perusahaan	—		
5	Lain-lain	—		

No.	Uraian	Nilai Transaksi		Keterangan
		Rp	Unit	
	<b>Total Saldo Awal</b>	—		
<b>B. Penerimaan</b>				
1	Sumbangan Partai Politik	Rp. 112.955.539.448,00		
2	Sumbangan Calon Legislatif			
3	Sumbangan Perseorangan	Rp. 7.810.692.350,00		
3	Sumbangan Perusahaan	Rp. 114.363.192.199,00		
4	Lain-lain	Rp. 38.662.292,00		
	<b>Total Penerimaan</b>	<b>Rp. 235.175.102.010,00</b>		

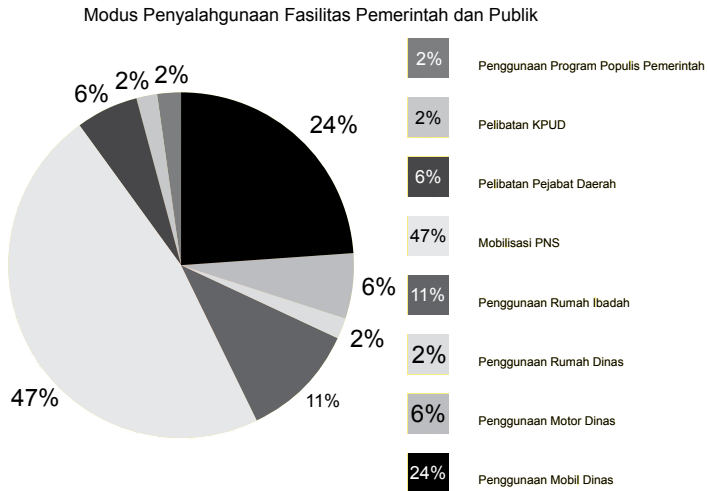
### Penyalahgunaan Fasilitas Jabatan (*Abuses Of Power*)

Penyalahgunaan fasilitas jabatan juga ikut mewarnai fenomena pelanggaran Pemilu legislatif 2009. Dari hasil pemantauan ICW dan jaringan kerja di 3 daerah, ditemukan setidaknya 54 indikasi pelanggaran ketentuan tentang fasilitas jabatan. Modus penggunaan jaringan birokrasi dalam bentuk mobilisasi PNS menjadi modus yang paling sering ditemukan. Hal ini sangat krusial karena pelanggaran terkait jabatan sudah mengarah pada indikasi korupsi. Ini karena penggunaan fasilitas jabatan dan PNS terkait erat dengan penggunaan anggaran negara.

**Tabel 4.10**  
**Modus Penyalahgunaan Fasilitas Jabatan dan Kekuasaan**  
**(*Abuses of Power*)**

NO	URAIAN	RUPIAH	UNIT
1	Penggunaan kendaraan Dinas berupa mobil	13	
2	Penggunaan kendaraan Dinas berupa motor	3	
3	Penggunaan rumah dinas	1	
4	Penggunaan Rumah Ibadah	6	
5	Mobilisasi PNS	26	
6	Pelibatan Pejabat daerah	3	Pelibatan Wakil Gubernur NTB, Wakil Bupati Kab Sidoarjo dan Kab Grobogan
7	Pelibatan Anggota KPUD	1	
8	Penggunaan Program Populis Pemerintah (Raskin)	1	Pembagian beras Raskin
	Jumlah	54	

### Grafik 4.5 Ilustrasi Modus Abuses of Power Pemilu Legislatif 2009



#### ***Kampanye Berkedok Iklan Pemerintah***

Selain itu kecenderungan adanya beberapa program sosialisasi pemerintah dijadikan sebagai agenda kampanye terselubung yang dilakukan oleh pemerintah. Hal ini terlihat dari munculnya iklan dari beberapa program APBN yang diindikasikan sebagai program *pork barrel*, seperti program PNPM dan Bantuan Langsung Tunai (BLT). Dalam iklan tersebut secara terbuka telah ikut mengkampanyekan Presiden SBY yang dapat dikaitkan secara langsung dengan Partai Demokrat.

Beberapa iklan lainnya juga muncul di hampir setiap kementerian dan lembaga seperti program iklan UMKM oleh kementerian Koperasi dan UKM yang menampilkan sosok Meteri Koperasi Suryadarma ali. Demikian juga dengan iklan Menteri Negara pemuda dan Olahraga Adiyaksa Dault dalam iklan sumpah pemuda, program *talk show* yang dilakukan oleh menteri di beberapa media, misal *Talk show* menteri Kesehatan di program (B4M) Bincang-bincang Bareng Bu Menteri yang dilakukan oleh Siti Fadhillah Supari. Program *talk show* menteri pendidikan

Bambang Sudibyo, tentang anggaran pendidikan. Iklan Menteri Pertanian Anton Apriantono tentang keberhasilan pembangunan pertanian.

### ***Pork Barrel Politics***

Indikasi adanya hubungan keterkaitan antara Anggaran Negara dengan pemenang pemilu tercium dari peningkatan alokasi anggaran Belanja Langsung di dalam APBN TA 2009, khususnya belanja pemerintah pusat. Dari hasil penelusuran ICW dan Seknas Fitra ditemukan beberapa pos anggaran yang berpotensi digunakan untuk kepentingan pemenang pemilu 2009. Penempatan dana *pork barrel* ini terutama ditemukan pada pos dana bantuan sosial. Pos-pos belanja ini hampir merata tersebar disetiap kementerian atau lembaga Negara.

Program dana publik untuk program dana bantuan sosial di dalam APBN Tahun 2009 mencapai Rp 64.788.513.384.000. Belanja bantuan sosial ini merupakan bagian terbesar dari total belanja pemerintah pusat. Anggaran Bansos tersebar di beberapa departemen/kementerian yang terkait dengan Pemilu dan pemenuhan kebutuhan dasar (tabel di bawah).

**Tabel 4.11**  
**Data Kecenderungan belanja sosial Departemen dalam APBN 2007,2008 dan 2009**

Departemen	APBN 2007 (dalam ribu )	APBN 2008 (dalam ribu)	APBN 2009 (dalam ribu)
Departemen Dalam Negeri	1,453,425,000.00	3,592,495,000.00	6,334,135,849.00
Departemen Pertanian	3,380,296,984.00	4,081,357,724.00	2,548,400,943.00
Departemen Pendidikan	28,029,786,049.00	33,398,640,807.00	35,095,822,257.00
Departemen kesehatan	3,731,249,646.00	6,472,622,452.00	7,224,000,000.00
Departemen Agama	3,557,281,635.00	5,829,122,276.00	6,888,588,672.00
Departemen Sosial	2,053,188,949.00	2,452,311,272.00	2,202,269,000.00
Departemen Kelautan dan Perikanan	365,312,755.00	462,083,192.00	33,987,773.00
Departemen Pekerjaan Umum	1,952,020,000.00	1,869,666,550.00	2,647,475,000.00
Kementerian daerah tertinggal	418,581,292.00	778,165,038.00	852,484,331.00
Kementerian Koperasi dan UKM		260,876,769.00	8,400,000.00

Sumber: Hasil Pemantauan ICW, 2009

Selain pos belanja sosial, beberapa alokasi menurut fungsi di dalam APBN juga mengalami peningkatan alokasi yang secara porsi kenaikan dipandang tidak wajar.

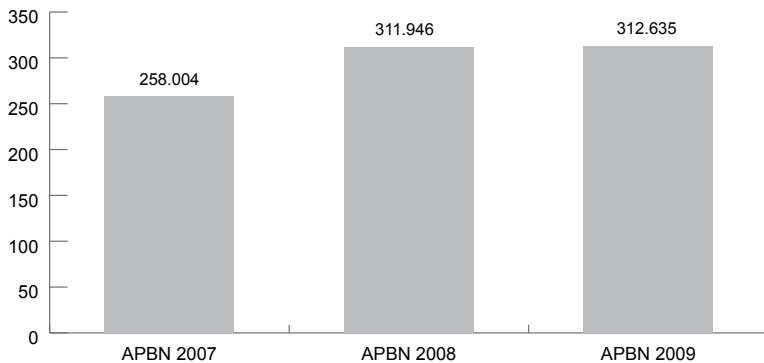
**Tabel 4.12**  
**Data Total Belanja APBN menurut Fungsi**  
**dari tahun 2007-2009**

BELANJA	APBN 2007	APBN 2008	APBN 2009
Belanja Pegawai	63,929,248,133.00	84,014,399,969.00	82,851,185,638.00
Belanja Barang	71,536,507,108.00	69,374,686,293.00	93,522,220,498.00
Belanja Modal	73,129,966,358.00	95,406,486,353.00	71,473,090,291.00
Bantuan Sosial	49,409,023,077.00	63,151,388,645.00	64,788,513,384.00
Jumlah	258,004,744,676.00	311,946,961,260.00	312,635,009,811.00
<b>% bansos atas Total belanja pemerintah Pusat</b>	<b>19.15%</b>	<b>20.24%</b>	<b>20.72%</b>

Sumber: Hasil Pemantauan ICW, 2009

**Grafik 4.6.**  
**Belanja Bantuan Sosial APBN 2007, 2008 dan 2009**

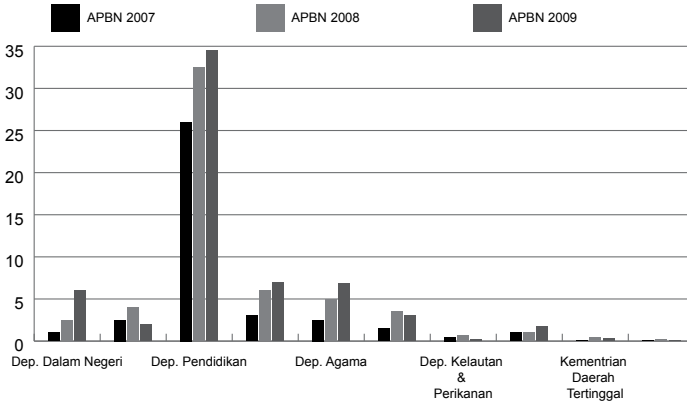
Belanja Bantuan Sosial APBN  
(dalam ribu rupiah)



Sumber: Hasil Pemantauan ICW, 2009



**Grafik 4.7**  
**Trend belanja bantuan Sosial Departemen pada APBN**  
**2007, 2008 & 2009**



Berdasarkan beberapa temuan terkait praktek korupsi Pemilu tahun 2009, dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Buruknya pencitraan terhadap Pemilu Legislatif 2009 lebih banyak disebabkan oleh buruknya kinerja Komisi Pemilihan Umum. Terkait dengan persoalan korupsi Pemilu, hal ini ditunjukkan dengan lambannya penetapan Peraturan KPU terkait pencatatan, pelaporan dan audit dana kampanye.
2. Politik uang marak terjadi dalam hubungan antara Peserta Pemilu dengan pemilih, baik Partai Politik maupun Kandidat. Meskipun terkait dengan hasil Pemilu legislative, banyak juga terdapat indikasi suap yang melibatkan jajaran KPUD dan kandidat.
3. Pelanggaran Dana Kampanye pemilu terjadi dalam konteks kepatuhan Peserta Pemilu di dalam pelaporan, kualitas pelaporan dan indikasi manipulasi laporan. Terhadap berbagai kasus ini, tidak ada sanksi yang memadai atau proses tindak lanjut yang memadai dari penyelenggara pemilu, baik KPU maupun Bawaslu.
4. Penyalahgunaan fasilitas jabatan termasuk anggaran Negara telah terlihat dari *trend* peningkatan belanja social untuk APBN

2009. Jika tidak disikapi serius, hal ini akan menjadi ancaman yang serius bagi pelaksanaan Pilpres. Apalagi tidak ada kebijakan pembatasan atas implementasi program-program populis yang sangat mungkin dilakukan oleh kandidat incumbent, termasuk kemungkinan menggunakan jaringan Birokrasi dalam pemenangan Pilpres 2009.

### 4.3. Korupsi Pemilu Pilpres 2009

Pemilu Calon Presiden dan Wakil Presiden 2009 juga tidak terlepas dari indikasi terjadinya manipulasi laporan dan korupsi. Indikasi sudah terbaca sejak pembuatan laporan awal dana kampanye oleh masing-masing tim pemenangan pasangan calon.

#### Laporan Penerimaan Awal Dana Kampanye Pilpres

ICW juga menemukan data dugaan pelanggaran dana kampanye Pilpres dari laporan awal penerimaan dana kampanye Pilpres. Dari laporan ini ditemukan beberapa catatan sebagai berikut.

#### 1. Pasangan SBY-Boediono

NAMA SUMBER	IDENTITAS (KTP/ AKTE)	ALAMAT	REKENING SUMBER	JUMLAH
PT. Anugrah Selat Karimun	Akte No.4 Tanggal 24 april 2006	Gedung Graha Kirana Lt.9 R.903 Jl.Yos Sudarso Kav.88 Sunter Jakarta Utara		3.000.000.000
PT. Tri Manunggal Cipta Abadi	Akte No.3 Tanggal 6 Mei 1999	Gedung Graha Kirana Lt.9 R.903 Jl.Yos Sudarso Kav.88 Sunter Jakarta Utara		3.500.000.000
PT. Shohibul Barakah	Akte No.44 Tanggal 24 September 2008	Gedung Graha Kirana Lt.9 R.903 Jl.Yos Sudarso Kav.88 Sunter Jakarta Utara		5.000.000.000
PT. Shohibul Inspektindo Internasional (SHOSPEK)	Akte No.92 Tanggal 29 Agustus 2001	Gedung Graha Kirana Lt.9 R.903 Jl.Yos Sudarso Kav.88 Sunter Jakarta Utara		3.500.000.000
H. Zainal Abidin	KTP 09.5104.131054.4003	Jl.Lontar Dalam/15 Rt/Rw 002/004 Tugu Utara Koja Jakarta Utara		1.000.000.00
SMS TRX	akan dilengkapi	akan dilengkapi		10,000
Yulia Ekayanti	akan dilengkapi	akan dilengkapi		25.000.000
Kristiani Herrawati	akan dilengkapi	Puri Cikeas Indah No. 7 Rt/Rw 001/02 Kel.Nangrek Bogor Jabar		2.000.000.000

Terhadap catatan sumbangan diatas terdapat beberapa catatan:

1. Terdapat indikasi pelanggaran batasan sumbangan terakumulasi terhadap 4 sumbangan perusahaan.
2. Terhadap sumbangan tersebut juga ditemukan indikasi sumbangan dari pribadi pemilik perusahaan dan sumbangan perusahaan.
3. Terdapat penerimaan sumbangan dengan identitas yang tidak jelas.
4. Tidak ada keterangan rekening penyumbang.

## 2. Pasangan JK-Wiranto

NAMA SUMBER	ALAMAT	REKENING SUMBER	KLASIFIKASI SUMBER					JUMLAH	REKENING PENERIMAAN
			1	2	3	4	5		
Partai Golkar	Jl. Anggrek Nelly Murni XI A Slipi Jakarta barat	Setor Tunai						3.000.000.000	Bank Mega 01-023-00-20-00099.0
Partai Golkar	Jl. Diponegoro no 1 Menteng Jakarta Pusat 10310	Setor Tunai						3.500.000.000	Bank Mega 01-023-00-20-00099.1
Partai Golkar	Jl. Anggrek Nelly Murni XI A Slipi Jakarta barat	Setor Tunai						5.000.000.000	BRI 1193 01 0000 12308
Partai Golkar	Jl. Brawijaya Raya no.6 Keb. Baru Jakarta Selatan	Setor Tunai						3.500.000.000	BCA 221 305 9033
Partai Golkar	Jl. Brawijaya Raya no.6 Keb. Baru Jakarta Selatan	Setor Tunai						1.000.000.00	Bank Mandiri 102 00 3300 3333

Catatan terhadap laporan JK-Win sebagai berikut:

1. Keganjilan setoran tunai dengan jumlah yang cukup besar tanpa melalui transfer rekening.
2. Terdapat penyumbang pribadi mengatasnamakan partai politik tanpa disertai identitas yang jelas.

## 3. Pasangan Mega - Prabowo

BUKTI	NAMA SUMBER	REKENING SUMBER	KLASIFIKASI SUMBER		JUMLAH	REKENING PENERIMAAN
			1	5		
Rek.Koran	Prabowo Subianto	BNI Cab Kramat	1		5.000.000	TUNAI

BUKTI	NAMA SUMBER	REKENING SUMBER	KLASIFIKASI SUMBER		JUMLAH	REKENING PENERIMAAN
			1	5		
Rek. Koran	Prabowo Subianto	BNI Cab Kramat	1		15.000.000.000	TUNAI
Form Set.	Megawati Soekarno P.		1		5.000.000.000	TUNAI
<b>TOTAL</b>					<b>20.005.000.000</b>	

Catatan atas dana kampanye Mega-pro adalah lebih berbentuk rekening awal dibandingkan laporan awal dana kampanye, karena:

1. Yang tercantum hanya sumbangan dari pasangan calon dan tidak menyertakan keterangan daftar penyumbang.
2. Tidak juga menjelaskan keterangan rekening penyumbang.
3. Terdapat ketidaksesuaian karena alat bukti adalah rekening koran akan tetapi keterangan penerimaan dalam bentuk tunai.

### **Kesimpulan**

1. Hasil audit. Dana kampanye legislatif tidak memadai sebagai alat konfirmasi pelanggaran kampanye.
2. Indikasi Pelanggaran Dana Kampanye pemilu terjadi dalam konteks kepatuhan Peserta Pemilu di dalam pelaporan, kualitas pelaporan dan indikasi manipulasi laporan dalam konteks belanja.
3. Laporan Rekening dan penerimaan awal dana kampanye masih menimbulkan catatan karena belum adanya aturan terkait dana kampanye Pilpres oleh KPU.
4. Temuan awal di dalam pelaporan awal dana kampanye pilares telah memadai untuk ditindaklanjuti ke proses hukum.

### **Komposisi Penerimaan Dana Kampanye Pasangan Capres/Cawapres**

Penerimaan pasangan calon Capres/Cawapres Pemilu 2009 menggambarkan posisi keuangan dari penerimaan resmi Pasangan Calon. Meskipun banyak kalangan menilai terdapat banyak alokasi

sumbangan lainnya, namun dari laporan sumbangan yang disampaikan masing-masing tim sukses Pasangan Calon kepada KPU menggambarkan bagaimana dukungna dominan kampanye.

**Tabel 4.13**  
**Total Penerimaan Pasangan Capres/Cawapres 2009**

No	Pasangan Capres/cawapres	Jumlah (Rp)
1	Megawati-Prabowo	257.600.050.000
2	SBY-Budiono	232.770.456.232
3	JK-Wiranto	83.177.864.250

Sumber: Hasil Pemantauan ICW, 2009

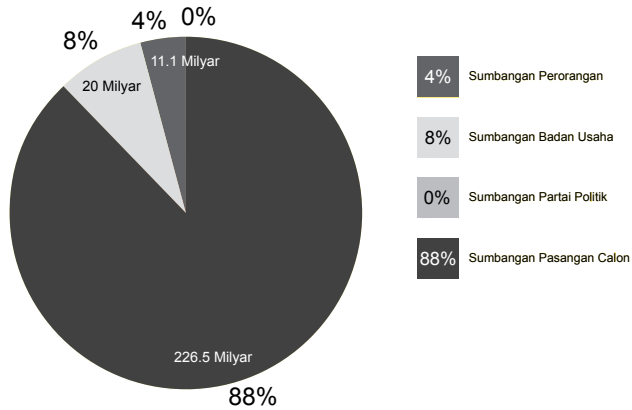
Yang menarik dari catatan sumbangan pasangan calon adalah tidak signifikannya nilai dari besar dana kampanye dengan hasil kemenangan. Pasangan Megawati-Prabowo meskipun menerima dan membelanjakan dana kampanye terbanyak tidak tampil sebagai pemenang Pemilu. Tapi kemenangan Pasangan SBY-BO juga tidak dengan dukungan pendanaan yang sedikit. Banyak kalangan yang mengsangsiakan laporan penerimaan dana kampanye ini. Posisi SBY-BO sebagai pasangan *incumbent* juga berpengaruh pada penggunaan alokasi anggaran publik untuk promosi di masa kampanye meski dengan tidak fulgar tapi diyakini dapat mempengaruhi pemilih.

## Dana kampanye Capres dan Cawapres Pemilu 2009

### 1. Pasangan Megawati-Prabowo :

No	Uraian	Kas ( Rp )	Non Kas ( Rp )	Jumlah (Rp)
1	Sumbangan Pasangan Calon	85.000.000.000	141.500.000.000	141.500.000.000
2	Sumbangan Partai Politik			
3	Sumbangan Badan Usaha		20.000.000.000	20.000.000.000
4	Sumbangan Perorangan	100.050.000	11.000.000.000	11.000.000.000
	Jumlah	85.100.050.000	172.500.000.000	172.500.000.000

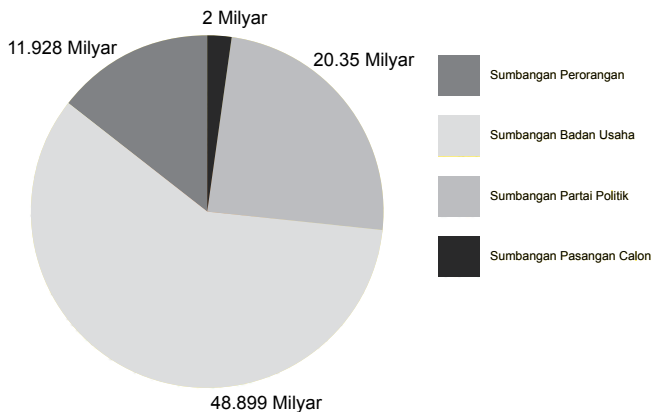
### Penerimaan Dana Kampanye Megawati - Prabowo



### 2. Pasangan Jusuf Kalla – Wiranto :

No	Uraian	Jumlah (Rp)
1	Sumbangan Pasangan Calon	2.000.000.000
2	Sumbangan Partai Politik	20.350.000.000
3	Sumbangan Badan Usaha	48.899.436.000
4	Sumbangan Perorangan	11.928.428.250
Jumlah		83.177.864.250

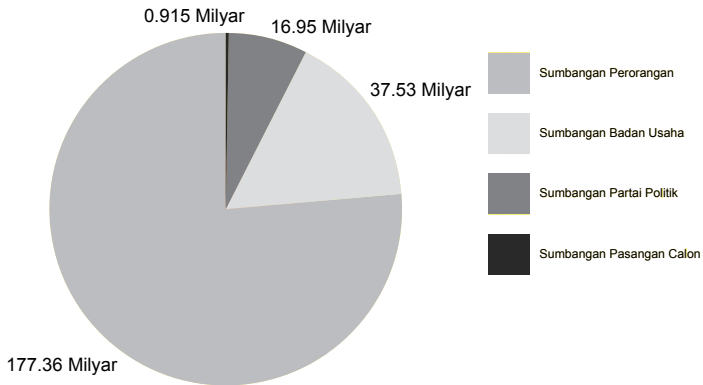
### Penerimaan Dana Kampanye Jusuf Kalla - Wiranto



### 3. Pasangan SBY – Budiono

No	Uraian	Jumlah (Rp)
1	Sumbangan Pasangan Calon	915.000.000
2	Sumbangan Partai Politik	16.955.110.000
3	Sumbangan Badan Usaha	37.535.346.232
4	Sumbangan Perorangan	177.365.000.000
<b>Jumlah</b>		<b>232.770.456.232</b>

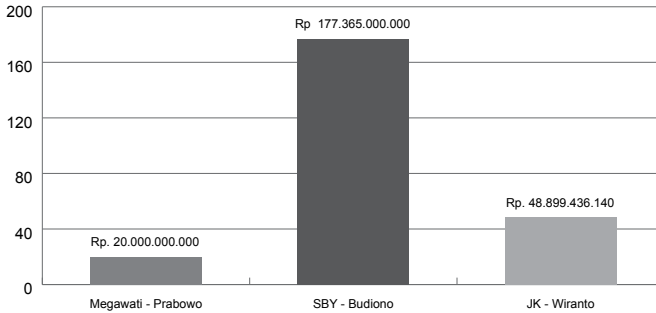
#### Penerimaan Dana Kampanye SBY - Budiono



**Tabel 4.14**  
**Perbandingan Sumbangan Perusahaan**  
**Pasangan Capres/Cawapres**

No	Pasangan Capres/Cawapres	Sumbangan Perusahaan	Total Penerimaan
1	Megawati/Prabowo	Rp 20.000.000.000	Rp 260.241.836.306
2	Susilo Bambang Yudhoyono/Budiono	Rp 177.365.000.000	Rp 232.770.456.232
3	M.Jusuf Kalla/Wiranto	Rp 48.899.436.140	Rp 83.327.864.390

**Grafik 4.8.**  
**Sumbangan Perusahaan Terhadap**  
**Pasangan Capres/Cawapres**



Besarnya sumbangan perusahaan terhadap pasangan calon presiden dan wakil presiden dapat dijadikan sebagai fakta awal dalam memotret relasi bisnis dan politik di Indonesia. Besarnya komposisi sumbangan perusahaan menunjukkan besarnya investasi bisnis untuk kampanye, sehingga dapat menjadi titik masuk terjadinya kooptasi kepentingan bisnis terhadap kebijakan politik.

## **Temuan Atas Laporan dana Kampanye Tim Pasangan Capres dan Cawapres**

### **I. Pasangan Megawati-Prabowo :**

1. Sumbangan tanpa menyertakan NPWP :

a. Sumbangan pasangan Calon sebesar Rp 101 miliar Atas nama Megawati

No	Tanggal	Nama	Alamat	Total (Rp)
1	28 Mei 2009	Megawati Sukarnoputri	Kebagusan Dalam IV No.45 RT/Rw : 010/004,Kebagusan	5.000.000.000
2	11 Juni 2009	Megawati Sukarnoputri	Kebagusan Dalam IV No.45 RT/Rw : 010/004,Kebagusan	3.000.000.000
3	17 Juni 2009	Megawati Sukarnoputri	Kebagusan Dalam IV No.45 RT/Rw : 010/004,Kebagusan	3.500.000.000



No	Tanggal	Nama	Alamat	Total (Rp)
4	19 Juni 2009	Megawati Sukarnoputri	Kebagusan Dalam IV No.45 RT/Rw : 010/004,Kebagusan	3.500.000.000
5	03 Juli 2009	Megawati Sukarnoputri	Kebagusan Dalam IV No.45 RT/Rw : 010/004,Kebagusan	5.000.000.000
6	08 Juni 2009	Megawati Sukarnoputri	Kebagusan Dalam IV No.45 RT/Rw : 010/004,Kebagusan	81.000.000.000
<b>Total</b>				<b>101.000.000.000</b>

- b. Untuk sumbangan individu tanpa menyertakan NPWP, tidak ditemukan
- c. Sumbangan badan hukum yang tidak menyertakan NPWP, total sumbangan sebesar Rp 20 miliar

No	Nama	Alamat	Total (Rp)
1	PT.KERTAS NUSANTARA	Menara Bidakara Lt.9 Jl. Jend Gatot.S	5.000.000.000
2	PT. COMEXINDO INTERNATIONAL	Mid Plaza II Lt.12 Jl. Jenderal Sudirman Jakarta	5.000.000.000
3	PT. Tjigaru	Mid Plaza II Lt.12 Jakarta	5.000.000.000
4	PT. Arsari Aviation		5.000.000.000
<b>Total</b>			<b>20.000.000.000</b>

2. Sumbangan yang tidak jelas identitasnya (alamatnya)  
Sumbangan yang bersal dari badan hukum terdapat 1 penyumbang dengan total sumbangan sebesar Rp 5.000.000.0000,

No	Nama	Total (Rp)
1	PT. Arsari Aviation	5.000.000.000

3. Sumbangan yang beralamat sama terdapat 2 penyumbang perusahaan yang sama dengan total sumbangan sebesar Rp. 10.000.000.000

No	Nama	Alamat	Total (Rp)
1	PT. COMEXINDO INTERNATIONAL	Mid Plaza II Lt.12 Jl. Jenderal Sudirman Jakarta	5.000.000.000
2	PT. Tjigaru	Mid Plaza II Lt.12 Jl. Jenderal Sudirman Jakarta	5.000.000.000
<b>Total</b>			<b>10.000.000.000</b>

#### 4. Sumbangan besar Megawati-Prabowo

##### a. Penyumbang Perusahaan/Badan hukum

No	Nama	Alamat	Total (Rp)
1	PT. KERTAS NUSANTARA	Menara Bidakara Lt.9 Jl.Jend Gatot.S	5.000.000.000
2	PT. COMEXINDO INTERNATIONAL	Mid Plaza II Lt.12 Jl.Jenderal Sudirman Jakarta	5.000.000.000
3	PT. Tjigaru	Mid Plaza II Lt.12 Jakarta	5.000.000.000
4	PT.Arsari Aviation		5.000.000.000
<b>TOTAL</b>			<b>20.000.000.000</b>

##### b. Penyumbang besar individu

No	Nama	Alamat	NPWP	Total (Rp)
1	H.Taufiq Kiemas	Kebagusan Dalam IV No.45 RT/Rw : 010/004,Kebagusan		1.000.000.000
2	Puan Maharani	Kebagusan Dalam IV No.45 RT/Rw : 010/004,Kebagusan	6.804.875.0-017	1.000.000.000
4	Tjahjo Kumolo	Jl.Pottlot II/14,Duren Tiga, Jakarta	58.826.223.061.000	1.000.000.000
5	Manuel Kaisepo	Jl.Kakatua Blok A/166,Jaka Setia	57.069.861.3-432.000	1.000.000.000
6	DR.Ribka Tjiptaning	Panینگilan Utara,Rt/Rw : 004/012	09.187.350.5-402.000	1.000.000.000
7	Panda Nababan	Jl.Mampang Prapatan IV No.41	7.146.110.8-014	1.000.000.000
8	Drs.H.Imam Suroso. MM	Jl.P.Diponegoro No.72 Pati, Rt/Rw :	07.215.465.1-507.000	1.000.000.000
9	Ir.Rudianto Tjen	Jl.Harapan Bokor Rt/Rw ;08/-,Kel.	07.431.184.6-304.000	1.000.000.000
10	Oilly Dondokambey. SE	Wisma DPR RI,D-3/299 Rt/Rw :	09.261.117.7-407.000	1.000.000.000
11	Prof.Dr.Ir.Suhardi.M.Sc	Kayen Rt 01/03 Depok - Sleman		1.000.000.000
12	A. Muzani	Jl.Zaitun Raya B 2/5 Tangerang		1.000.000.000
<b>TOTAL</b>				<b>11.000.000.000</b>

## II. Laporan Dana Kampanye Pasangan SBY – Budiono

Beberapa temuan atas laporan dana kampanye :

1. Sumbangan yang diindikasikan terafiliasi (KESAMAAN ALAMAT) dalam satu  *Holding Company*  dan melebihi batasan sumbangan

Nama Perusahaan	Alamat	Total (Rp)
PT. Northstar Pacific Capital	Menara Kadin Indonesia Lt.7 Jl.H.R Rasuna Said Blok X-5 Kav.2-3 Kuningan Timur Setia Budi Jakarta Selatan	1.000.000.000
PT. Surya Esa Perkasa	Menara Kadin Indonesia Lt.7 Jl.H.R Rasuna Said Blok X-5 Kav.2-3 Kuningan Timur Setia Budi Jakarta Selatan	3.000.000.000
PT. Northstar Pacific Investasi	Menara Kadin Indonesia Lt.7 Jl.H.R Rasuna Said Blok X-5 Kav.2-3 Kuningan Timur Setia Budi Jakarta Selatan	1.000.000.000
PT. Bintara Internasional	Menara Kadin Indonesia Lt.7 Jl.H.R Rasuna Said Blok X-5 Kav.2-3 Kuningan Timur Setia Budi Jakarta Selatan	200.000.000
PT. Permata Niaga Prima	Menara Kadin Indonesia Lt.7 Jl.H.R Rasuna Said Blok X-5 Kav.2-3 Kuningan Timur Setia Budi Jakarta Selatan	1.140.000.000
<b>TOTAL</b>		<b>6.340.000.000</b>
PT. Mitra Global Telekomunikasi Indonesia	Jl.Teluk Betung No.39 Jakarta Pusat	1.000.000.000
PT. Mitra Global Telekomunikasi Indonesia	Jl.Teluk Betung No.39 Jakarta Pusat	1.000.000.000
PT. Tower Bersama	Jl.Teluk Betung No.39 Jakarta Pusat	2.000.000.000
PT. Mitra Global Telekomunikasi Indonesia	Jl.Teluk Betung No.39 Jakarta Pusat	3.000.000.000
<b>TOTAL</b>		<b>7.000.000.000</b>
PT. Trikarya Intidrill Persada	World Trade centre Lt.7 Jl.Jend.Sudirman Kav.29-31 Jakarta	200.000.000
PT. Trikaya Intidrill Persada	World Trade centre Lt.7 Jl.Jend.Sudirman Kav.29-31 Jakarta	150.000.000
PT. Trikaya Intidrill Persada	World Trade centre Lt.7 Jl.Jend.Sudirman Kav.29-31 Jakarta	150.000.000
PT. Padang Bara Sukses Makmur	World Trade centre Lt.7 Jl.Jend.Sudirman Kav.29-31 Jakarta	3.000.000.000
PT. Terminal Batu Bara Indah	World Trade centre Lt.7 Jl.Jend.Sudirman Kav.29-31 Jakarta	1.500.000.000
PT. Terminal Batu Bara Indah	World Trade centre Lt.7 Jl.Jend.Sudirman Kav.29-31 Jakarta	3.500.000.000
<b>TOTAL</b>		<b>8.500.000.000</b>
PT. Persada Capital Investama	Menara Kadin Indonesia Lt.10 Jl.H.R Rasuna Said Blok X-5 Kav.2-3 Kuningan Timur Setia Budi Jakarta Selatan	3.500.000.000
PT.Persada Capital Investama	Menara Kadin Indonesia Lt.10 Jl.H.R Rasuna Said Blok X-5 Kav.2-3 Kuningan Timur Setia Budi Jakarta Selatan	1.500.000.000
PT. Gerak Maju Semesta	Menara Kadin Indonesia Lt.10 Jl.H.R Rasuna Said Blok X-5 Kav.2-3 Kuningan Timur Setia Budi Jakarta Selatan	1.500.000.000
<b>TOTAL</b>		<b>6.500.000.000</b>
PT. Wahana Makmur Sejati	Jl.Gunung Sahari Raya No.32	200.000.000
PT. Wahana Makmur Sejati	Jl.Gunung Sahari Raya No.32	3.000.000.000
PT. Wahana Artha Harsaka	Jl.Gunung Sahari Raya No.32	2.000.000.000
PT. Bumi Habitat Lestari	Jl.Gunung Sahari Raya No.32	1.500.000.000
<b>TOTAL</b>		<b>6.700.000.000</b>
PT. Papyrus Sakti	Jl.Tomang Raya, Terusan Kav.71-73, Lt.6 Tomang Barat, Grogol Jakarta 11440	1.700.000.000
PT. Papyrus Sakti	Jl.Tomang Raya, Terusan Kav.71-73, Lt.6 Tomang Barat, Grogol Jakarta 11441	3.300.000.000
PT. Nusa Plaza Indonesia	Jl.Tomang Raya, Terusan Kav.71-73 Lt.6 Tomang Barat-Grogol 11440	1.900.000.000
PT. Nusa Plaza Indonesia	Jl.Tomang Raya, Terusan Kav.71-73 Lt.6 Tomang Barat-Grogol 11441	3.000.000.000
PT. Nusa Plaza Indonesia	Jl.Tomang Raya, Terusan Kav.71-73 Lt.6 Tomang Barat-Grogol 11442	50.000.000
<b>TOTAL</b>		<b>9.950.000.000</b>

## 2. Sumbangan Individu diatas Rp 20 Juta yang tidak jelas identitasnya dan tanpa NPWP terdapat 17 nama penyumbang dengan total nilai sumbangan sebesar Rp 17.291.830.000

No	Tanggal	Nama	Alamat	NPWP	Jumlah (Rupiah )
1	15 Juni 09	Djong Hermanto	Akan Dilengkapi	Akan Dilengkapi	50.000.000
2	17 Juni 09	Alam Yasin Rahman	Akan Dilengkapi	Akan Dilengkapi	105.000.000
3	22 Juni 09	Doddy Hudaaya (400jt), Vera Febrianti (500jt), Abbas Mcongnsisi (100jt), IGN Mulyono (400jt), Yanya Sacawirya(100jt), Herjanto (500jt), Rulut Polek Stimpou (500jt)	Kumpulan 1	Akan Dilengkapi	2.500.000.000
4	24 Juni 09	Anas Urbaningrum	Akan Dilengkapi	Akan Dilengkapi	50.000.000
5	24 Juni 09	Andi Affian Malarangeng	Akan Dilengkapi	Akan Dilengkapi	25.000.000
6	24 Juni 09	Cut Meutiawati	Akan Dilengkapi	Akan Dilengkapi	20.000.000
7	24 Juni 09	Hutomo Agus S	Akan Dilengkapi	Akan Dilengkapi	50.000.000
8	24 Juni 09	Max Supawa	Akan Dilengkapi	Akan Dilengkapi	500.000.000
9	25 Juni 09	Amir Syamsudin	Akan Dilengkapi	04-172.345.3003.000	1.000.000.000
10	25 Juni 09	Andi Rizal Malarangeng	Akan Dilengkapi	Akan Dilengkapi	51.830.000
11	25 Juni 09	Anton Surepto, Nazarudin, Milton Palapahan, Abdurahman Bima	Kumpulan 2	Akan Dilengkapi	2.800.000.000
12	25 Juni 09	Dasru Jabar, Antonius Braimana, Wawan Syakir Darmawan, Toik Lestyo, Ahmad Satroza, Jafar, Hafsaah, I Wayan Sugiana	Kumpulan 3	Akan Dilengkapi	2.750.000.000
13	25 Juni 09	E.E Mangindaan (500jt), M. Stohim (100jt), Nurul Imam Mustala (300jt), Simon K (750jt), A. Mubarak (50jt), Agus Hermanto(100jt), Nuridin Sumawinata (100jt), Wayan Gunasira (500jt), Eta Bule (300jt)	Kumpulan 4	Akan Dilengkapi	2.700.000.000
14	25 Juni 09	Helta Radjasa	Akan Dilengkapi	Akan Dilengkapi	460.000.000
15	25 Juni 09	Iwan Tharnin	Akan Dilengkapi	Akan Dilengkapi	1.000.000.000
16	25 Juni 09	H. Hari Zuhairil (500jt), Ingrid Kansil (200jt), Nurul Qomar (300jt), Adjie Masaid (300jt), Anita Jacob(300jt), Teuku Ritki Harsya (300jt), Sutan Bhatugana (750jt)	Kumpulan 5	Akan Dilengkapi	2.750.000.000
17	25 Juni 09	Mulyadi (150jt), Ferrari Romawi (150jt), G. Radhyo Gambiro (180jt)	Kumpulan 6	Akan Dilengkapi	480.000.000
<b>TOTAL</b>					<b>17.291.830.000</b>

3. Sumbangan badan hukum diatas Rp 20 Juta yang tidak jelas identitasnya dan tanpa menyertakan NPWP terdapat 57 penyumbang perusahaan/badan hukum dengan total sumbangan sebesar Rp. 67.680.000.000

Tanggal	Nama Sumber	Alamat	NPWP	Jumlah
17 Juni 09	PT. Gatra Cipta Tama	Akan Dilengkapi	Akan Dilengkapi	2.000.000.000
17 Juni 09	PT. Gunung Bara	Akan Dilengkapi	Akan Dilengkapi	3.500.000.000
17 Juni 09	PT. Wahana Rekekindo	Akan Dilengkapi	Akan Dilengkapi	1.500.000.000
17 Juni 09	PT. Wahana Rekekindo	Akan Dilengkapi	Akan Dilengkapi	500.000.000
17 Juni 09	PT. Gatra Cipta Tama	Akan Dilengkapi	Akan Dilengkapi	500.000.000
22 Juni 09	PT. Indo Jasa Tambang	Akan Dilengkapi	Akan Dilengkapi	500.000.000
22 Juni 09	PT. Surprise Indonesia	Jl. Majapahit Jakarta	Akan Dilengkapi	100.000.000
22 Juni 09	PT. Surprise Indonesia	Jl. Majapahit Jakarta	Akan Dilengkapi	100.000.000
22 Juni 09	PT. Surprise Indonesia	Jl. Majapahit Jakarta	Akan Dilengkapi	150.000.000
24 Juni 09	PT. Great Giant Livestock	Akan Dilengkapi	1.495.491.1-321	300.000.000
24 Juni 09	PT. Surprise Indonesia	Jl. Majapahit Jakarta	Akan Dilengkapi	100.000.000
24 Juni 09	PT. Surprise Indonesia	Jl. Majapahit Jakarta	Akan Dilengkapi	100.000.000
24 Juni 09	PT. Surprise Indonesia	Jl. Majapahit Jakarta	Akan Dilengkapi	100.000.000
24 Juni 09	PT. Surprise Indonesia	Jl. Majapahit Jakarta	Akan Dilengkapi	150.000.000
25 Juni 09	PT. Anugrah Bumi Nusantara Abadi	Akan Dilengkapi	Akan Dilengkapi	1.400.000.000
25 Juni 09	PT. Bina Data Mandiri	Jl. Tanah Abang 4 No.32 Jakarta	Akan Dilengkapi	1.250.000.000
25 Juni 09	PT. Bumi Habitat Lestari	Jl. Gunung Sahari Raya No.32	Akan Dilengkapi	1.500.000.000
25 Juni 09	PT. Cahaya Murni Dirganusa	Akan Dilengkapi	Akan Dilengkapi	550.000.000
25 Juni 09	PT. Great Giant Livestock	Akan Dilengkapi	1.495.491.1-321.000	1.250.000.000
25 Juni 09	PT. Indokoasku	PT. Gaya Motor Raya Sunter	Akan Dilengkapi	500.000.000
25 Juni 09	PT. Istana Bandung Raya Motor	Akan Dilengkapi	01.210.961.7-441.000	700.000.000
25 Juni 09	PT. Istana Bandung Raya Motor	Akan Dilengkapi	01.210.961.7-441.000	700.000.000
25 Juni 09	PT. Lemindo Abadi Jaya	Cileungsi Bogor	Akan Dilengkapi	500.000.000
25 Juni 09	PT. Omega Propertindo	Akan Dilengkapi	01.532.490.8-015.000	300.000.000
25 Juni 09	PT. Pakuakuina	PT. Gaya Motor Raya Sunter	Akan Dilengkapi	500.000.000
25 Juni 09	PT. Pallingda	Akan Dilengkapi	Akan Dilengkapi	510.000.000

Tanggal	Nama Sumber	Alamat	NPWP	Jumlah
25 Juni 09	PT. Saratoga Investama Sedaya	Akan Dilengkapi	01.561.960.4-073.000	400.000.000
25 Juni 09	PT. Saratoga Investama Sedaya	Akan Dilengkapi	01.561.960.4-073.000	425.000.000
25 Juni 09	PT. Saratoga Investama Sedaya	Akan Dilengkapi	01.561.960.4-073.000	435.000.000
25 Juni 09	PT. Saratoga Investama Sedaya	Akan Dilengkapi	01.561.960.4-073.000	440.000.000
25 Juni 09	PT. Surprise Indonesia	Jl. Majapahit Jakarta	Akan Dilengkapi	100.000.000
25 Juni 09	PT. Smalling Tour And Travel	Jl.Majapahit no. 28 Jakarta	Akan Dilengkapi	3.000.000.000
25 Juni 09	PT. Trade Maritime,Tbk	Jl.Kyai maja No.4 Kebayoran Baru Jakarta	Akan Dilengkapi	3.000.000.000
26 Juni 09	PT. Asuransi Jaya Proteksi	Akan Dilengkapi	01.308.945.3-007.000	2.800.000.000
26 Juni 09	PT. Binareka Tata Mandiri	Gedung Artha Graha Lt.23 Jl. Jend. Sudirman Kav.52-53 Jakarta	Akan Dilengkapi	1.400.000.000
26 Juni 09	PT. Ekatana Intrasurya Persada	Akan Dilengkapi	01.866.254.4-012.000	1.000.000.000
26 Juni 09	PT. Saratoga Investama Sedaya	Akan Dilengkapi	01.355.483.7-013.000	415.000.000
26 Juni 09	PT. Saratoga Investama Sedaya	Akan Dilengkapi	01.355.483.7-013.000	425.000.000
26 Juni 09	PT. Saratoga Investama Sedaya	Akan Dilengkapi	01.355.483.7-013.000	430.000.000
26 Juni 09	PT. Surprise Indonesia	Jl. Majapahit Jakarta	Akan Dilengkapi	100.000.000
29 Juni 09	PT. Asuransi Jaya Proteksi	Akan Dilengkapi	01.308.945.3-007.000	750.000.000
29 Juni 09	PT. Bogacitra Nusapratama	Sentra Industri terpadu Blok E1 No.48-49, Pantai Indah Kapuk Jakarta utara 14470	Akan Dilengkapi	1.500.000.000
29 Juni 09	PT. Unindo Prima Sarana	Akan Dilengkapi	02.475.837.7-042.000	1.500.000.000
30 Juni 09	PT. Barito Plaza Utama	Akan Dilengkapi	1.309.261.4-032	2.500.000.000
30 Juni 09	PT. Mitrausaha Suma Perdana	Akan Dilengkapi	01.891.894.6-046.000	1.000.000.000
30 Juni 09	PT. Papyrus Sakti	Jl. Tomang Raya, Terusan Kav.71-73, Lt.6 Tomang Barat, Grogol Jakarta 11440	01.118.535.2-073.000	1.700.000.000
30 Juni 09	PT. Papyrus Sakti	Jl. Tomang Raya, Terusan Kav.71-73, Lt.6 Tomang Barat, Grogol Jakarta 11441	01.118.535.2-073.000	3.300.000.000
30 Juni 09	PT. Patria Nusasegara	Akan Dilengkapi	01.318.958.4-047.000	1.100.000.000
30 Juni 09	PT. Wahana Mitra Abadi	Akan Dilengkapi	Akan Dilengkapi	1.300.000.000
30 Juni 09	PT. Binamitra Sumberarta	World Trade centre Lt 13 Jl. Jend. Sudirman Kav.29-31 Jakarta	01.385.950.9-062.000	2.300.000.000

Tanggal	Nama Sumber	Alamat	NPWP	Jumlah
30 Juni 09	PT. Sarana Daya Mandiri	Jl. Kapten Pierre Tendean 180 Rt-17 Banjarmasin	02.303.319.4-731.000	1.500.000.000
30 Juni 09	PT. Terminal Batu Bara Indah	World Trade centre Lt.7 Jl. Jend. Sudirman Kav. 29-31 Jakarta	01.385.712.3-062.000	3.500.000.000
30 Juni 09	PT. Trada International	Jl. Kyai maja No. 4 Kebayoran Baru Jakarta	Akan Dilengkapi	2.400.000.000
30 Juni 09	PT. Trada bug and barge	Jl. Kyai maja No. 4 Kebayoran Baru Jakarta	Akan Dilengkapi	2.400.000.000
30 Juni 09	PT. Trikonsel Oke.tbk	Jl. Raya RS Fatmawati No. 40 Cipete Utara, Kebayoran Baru, Jaksel	01.793.780.6-062.000	3.500.000.000
30 Juni 09	PT. Trinugraha Thohir	Graha TNT, Jl. Dr.Saharjo No.107 Tebet Jakarta Selatan 12810	01.356.543.7-015.000	2.000.000.000
30 Juni 09	PT. WAHANA MAKMUR SEJATI	Jl. Gunung Sahari Raya No.32 Jakpus 10720	01.366.055.0-091.000	1.800.000.000
<b>TOTAL</b>				<b>67.680.000.000</b>

### III. Laporan Dana Kampanye Tim Jusuf Kalla – Wiranto

Berdasarkan laporan penerimaan dana kampanye tim Pasangan JK – Wiranto, terdapat beberapa temuan, antara lain :

1. Sumbangan individu tanpa melampirkan NPWP terdapat 10 nama penyumbang dengan total nilai sumbangan sebesar Rp. 945.000.000
2. Sumbangan badan hukum tanpa melampirkan NPWP terdapat 1 nama perusahaan dengan nilai sumbangan sebesar Rp. 500.000.000,- atas nama PT. Satria Sukses Makmur
3. Sumbangan individu yang tidak jelas/tidak diketahui identitasnya terdapat 55 nama penyumbang dengan total nilai sumbangan sebesar Rp. 173.500.000
4. Sumbangan perusahaan yang identitasnya tidak jelas terdapat sejumlah 161 penyumbang Badan Hukum/Perusahaan dengan nilai total sumbangan sebesar Rp. 22.779.195.090
5. Sumbangan individu/perorangan yang beralamat sama terdapat 77 nama penyumbang dengan total sumbangan sebesar Rp. 3.374.020.500.000

6. Sumbangan badan hukum/perusahaan yang beralamat sama terdapat dengan total nilai sumbangan sebesar Rp 2.497.550.600

### **Kesimpulan**

1. Hasil analisa terhadap laporan penerimaan dana kampanye Capres dan Cawapres, ditemukan beberapa modus pelanggaran yang dilakukan. Modus tersebut antara lain :
  - a. Penyumbang yang tidak jelas identitasnya
  - b. Penyumbang yang tidak menyertakan NPWP bagi penyumbang diatas Rp. 20 Juta
  - c. Penyumbang yang beralamat sama
  - d. Penyumbang yang terindikasi dalam satu *holding Company*
  - e. penyumbang yang melebihi batas sumbangan

### **Hasil Audit Dana Kampanye Pilpres**

Hasil Audit Dana Kampanye Pasangan Capres-cawapres 2009 sudah selesai dilaksanakan. Dari hasil audit yang disampaikan oleh masing-masing Akuntan Publik yang mengaudit dana kampanye masing-masing pasangan ditemukan dugaan tindak Pidana Pemilu dan pelanggaran administratif. Temuan-temuan ini harus segera ditindaklanjuti oleh pihak Penyelenggara Pemilu dan pihak terkait, yaitu Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Kepolisian untuk dugaan tindak Pidana dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk dugaan pelanggaran Administratif. Terhadap temuan hasil Audit ini, Indonesia Corruption Watch mencatat beberapa dugaan pelanggaran sebagai berikut.

### **Penyerahan dan Publikasi**

Menurut Pasal 100 Undang-undang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden No. 42 tahun 2008, Pasangan Calon dan tim Kampanye di tingkat pusat melaporkan penggunaan dana Kampanye kepada KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota paling lama 14 (empat belas) hari



sejak berakhirnya masa Kampanye (Ayat (1)). Laporan penerimaan dan penggunaan dana Kampanye kemudian diteruskan kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya laporan, dan memasuki proses Audit paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya laporan. Jika berdasar pada Pasal ini, maka jika dihitung sejak penyerahan laporan (tanggal 5 Juli 2009), Hasil Audit Dana Kampanye Capres Cawapres seharusnya sudah didapat oleh KPU 66 hari sesudahnya, atau pada tanggal 9 September 2009. Menurut Pasal yang sama, setelah menerima laporan hasil Audit, KPU seharusnya sudah mempublikasikannya kepada masyarakat 10 hari kemudian, yaitu pada tanggal 19 September 2009.

Dari pantauan yang dilakukan ICW, KPU telah melaksanakan publikasi terhadap hasil Audit tersebut pada tanggal 17 September 2009 pada pukul 19.00 atau dua hari sebelum batas waktu publikasi yang diberikan oleh Undang-undang. Namun dari model publikasi yang disampaikan, materi yang disampaikan lewat website KPU sangat terbatas dan jauh dari harapan publik terkait tuntutan transparansi hasil audit dana kampanye. Pengumuman yang disampaikan hanya sebatas jumlah penerimaan, pengeluaran dan saldo dana kampanye saja. Padahal yang dimaksud dengan hasil audit adalah penilaian atas laporan dana kampanye berdasarkan prosedur audit yang disepakati (*audit upon procedures*). Berikut laporan yang disampaikan lewat website KPU.

### **Rincian Dana Kampanye tersebut adalah sebagai berikut :**

1. Pasangan Mega - Prabowo  
Penerimaan : Rp. 260.241.836.363  
Pengeluaran : Rp. 260.140.836.562  
Saldo Akhir : Rp. 100.999.744
  
2. Pasangan SBY - Boediono  
Penerimaan : Rp. 232.770.456.232

Pengeluaran : Rp. 232.578.847.237

Saldo Akhir : Rp. 191.608.995

### 3. Pasangan JK - Wiranto

Penerimaan : Rp. 83.327.864.390

Pengeluaran : Rp. 83.307.140.408

Saldo Akhir : Rp. 20.723.982

Terhadap publikasi hasil Audit ini, ICW menilai bahwa laporan yang disampaikan masih belum layak karena tidak lengkap dan belum dapat disebutkan laporan hasil audit. Publikasi ini juga menghambat atau menghalangi hak publik untuk mengontrol dana kampanye para pasangan calon terutama terhadap temuan hasil audit. Publikasi ini juga menunjukkan bahwa KPU tidak serius di dalam mengupayakan keterbukaan publik atas laporan hasil audit dana kampanye Pilpres 2009.

## **Temuan Hasil Audit**

Terhadap hasil audit ini, ICW telah memberikan masukan berupa keterangan atas dugaan pelanggaran pidana dan administrative kepada Bawaslu pada tanggal 15 dan 16 September 2009. Dari laporan yang disampaikan oleh masing-masing auditor yang ditunjuk KPU untuk melakukan audit atas laporan dana kampanye Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden 2009 dapat disampaikan beberapa dugaan pelanggaran pidana dan administratif seperti yang dijelaskan di bawah ini.

### **1. Pasangan Calon Megawati-Prabowo (Mega-Pro)**

#### **Auditor: KAP. Muhaemin**

Terhadap pelaksanaan prosedur No. 8 dapat dijelaskan sebagai berikut:

Temuan awal atas dugaan menerima sumbangan dari perusahaan yang sebagian sahamnya dari pihak asing masih bisa ditindaklanjuti. Hasil audit (hal 9) menyebutkan bahwa klarifikasi atas PT. Kertas Nusantara

tetap dimiliki oleh Fayola Investment Limited (70%) dan Langass Offshore Inc. (30%). Hasil konfirmasi dari audit hanya didasarkan pada surat keterangan di atas meterai dari Dirut PT. Kertas Nusantara. Hal ini tidak cukup kuat dijadikan alat pembuktian.

Temuan awal ICW dan hasil klarifikasi Bawaslu menyebutkan bahwa Pasangan Mega - Prabowo menerima sumbangan dari **PT Kertas Nusantara** (dulu PT Kiani Kertas) sebesar **Rp. 5 miliar**. Saham perusahaan ini dimiliki Fayola Investment Limited yang berada di Republik Mauritius dan Langass Offshore yang berada di Kepulauan Virgin Britania Raya.

Terhadap temuan ini patut diduga hasil audit juga menguatkan kepemilikan saham asing dan dapat diduga melanggar Pasal 103 Ayat (1) UU No. 42 tahun 2008 (poin a.).

## **2. Pasangan Calon SBY-Boediono**

### **Auditor: KAP. Usman dan Rekan**

Terhadap Pelaksanaan prosedur No. 3 (hal 8-10) ditemukan 13 perusahaan dengan alamat sama yang terbagi di dalam 3 kelompok, dengan nilai masing-masing, Rp. 5.340.000.000,- (Menara Kadin, Jaksel), dengan nilai Rp. 5.500.000.000,- (WTC, Jakarta) dan Rp. 15.000.000.000,- (Graha Kirana, Sunter, Jakut).

Terhadap temuan ini patut diduga kesamaan alamat juga merupakan kesamaan pemilik sehingga nilai akumulatif dari setiap kelompok sumbangan patut diduga telah melanggar batasan sumbangan seperti yang diatur di dalam Pasal 96 UU No. 42 tahun 2008.

**Terhadap pelaksanaan prosedur No. 5** poin a. ditemukan sebagai berikut:

- a. Penyumbang perusahaan yang tidak beridentitas (tidak melampirkan fotocopy akta dan NPWP) sebanyak 10 perusahaan dengan nilai Rp 13.800.000.000,- (hal 11).

- b. Penyumbang perusahaan yang tidak melampirkan NPWP hanya melampirkan akte sebanyak 4 perusahaan dengan nilai Rp 2.860.000.000,- (hal 11).
- c. Penyumbang perusahaan yang hanya melampirkan NPWP tidak melampirkan akte sebanyak 1 perusahaan dengan nilai Rp 1.650.000.000,- (hal 12)
- d. Penyumbang perorangan yang tidak melampirkan KTP dan NPWP sebanyak 10 orang dengan nilai Rp 3.136.000.000,-
- e. Penyumbang perorangan yang menyumbang via ATM dan tidak melampirkan identitas sebanyak 41 orang dengan nilai Rp 10.526.000,-

**Terhadap pelaksanaan prosedur No. 5 poin d.** (hal 14) ditemukan beberapa penyumbang di dalam satu tanggal transaksi sehingga tidak dapat dirinci penyumbang sebenarnya. Temuan ini juga dapat dikategorikan sumbangan dengan identitas yang tidak jelas sehingga harus ditelusuri lagi catatan transaksinya oleh Bawaslu.

**Terhadap pelaksanaan prosedur No. 5 poin e – h** (hal 14 – 19) ditemukan sebagai berikut:

- a. Dari 38 konfirmasi surat terhadap penyumbang terdapat 8 penyumbang tidak memberikan jawaban, yang terdiri dari 2 penyumbang perorangan dan 6 penyumbang perusahaan dengan nilai Rp 12.800.000.000,-
- b. Dari 38 konfirmasi surat terhadap penyumbang terdapat 4 penyumbang yang penerimanya tidak dikenal, dengan nilai Rp 3.500.000.000,-.
- c. Dari 12 temuan penyumbang tidak jelas di atas, 7 penyumbang tidak dikonfirmasi hingga laporan audit disampaikan.

Terhadap keataatan pencatatan transaksi ini, penyumbang yang tidak jelas identitasnya seharusnya tidak diterima sebagai penyumbang. Hal ini dapat berakibat penerimaan dana diduga bersumber dari sumbangan yang

tidak jelas identitasnya dan dapat diduga melanggar Pasal 103 Ayat (1) UU No. 42 tahun 2008 terkait penyumbang yang tidak jelas atau tidak benar identitasnya (point b.). Sumbangan yang diterima juga harus disetorkan ke kas negara sesuai dengan Pasal 103 ayat (2) UU No. 42 tahun 2008.

### **Catatan:**

Temuan awal berupa dugaan menerima sumbangan dari perusahaan dengan kepemilikan saham asing seperti yang diungkapkan di dalam temuan atas laporan penerimaan dana kampanye, yaitu dari **Bank Tabungan Pensiunan Nasional (BTPN)** seperti yang telah menjadi temuan pemantauan ICW dan penelusuran oleh Bawaslu **tidak ikut dilaporkan sebagai bagian dari hasil audit.** Hal ini patut **dipertanyakan karena data laporan tidak bisa dirubah dalam rangka audit atau ketika berada di tangan KPU.** Fakta harus dikonfirmasi oleh Bawaslu apakah menjadi dugaan pelanggaran etik dan pidana Auditor atau dugaan pelanggaran etik dan pidana oleh KPU.

### **3. Pasangan Calon JK-Wiranto**

#### **Auditor: KAP. Basyirudin & Wildan**

**Terhadap pelaksanaan prosedur No. 4 dan 6** terkait sumbangan terlarang dan kelengkapan identitas, ditemukan bahwa dari penelusuran **30 transaksi penerimaan** hanya 12 transaksi yang dilengkapi oleh KTP, dan 9 transaksi yang dilengkapi NPWP. Ini berarti terdapat **18 transaksi yang tidak dilengkapi KTP dan 21 transaksi tidak dilengkapi dengan NPWP.** Selain itu, dari KTP dan NPWP yang diperiksa oleh Auditor, terdapat 4 transaksi yang tidak sesuai antara alamat pada KTP dan pada LPPDK serta 1 NPWP yang tidak sesuai antara fotocopy NPWP dengan LPPDK.

**Terhadap pelaksanaan prosedur No. 6 f** ditemukan bahwa dari kunjungan langsung ke alamat penyumbang ditemukan 1 perusahaan di Kepulauan Riau yang tidak dapat dikonfirmasi.

Terhadap temuan ini, Bawaslu harus melakukan penelusuran lagi terhadap rincian temuan hasil audit ini karena mengandung indikasi pelanggaran Pasal 103 UU No. 42 tahun 2008.

### **Catatan**

1. Publikasi atas hasil audit sangat mengecewakan karena tidak lengkap, terkesan menutup-nutupi dan dapat dianggap sebagai penghambatan dan pengabaian atas hak Publiko di dalam melakukan pengawasan atas praktek pendanaan kampanye Pilpres 2009.
2. Banyaknya temuan awal dugaan manipulasi dana kampanye yang telah ditemukan dan dilaporkan baik oleh masyarakat maupun KPU yang tidak diikutsertakan di dalam hasil audit menimbulkan pertanyaan akan akurasi dan profesionalitas audit dana kampanye yang dilakukan.
3. Hasil Audit Dana Kampanye Pilpres yang disampaikan oleh Auditor kepada KPU mengandung indikasi pelanggaran dana kampanye sesuai dengan Undang-undang dan harus ditindaklanjuti oleh Bawaslu dan Gakumdu.

## **4.3. Kinerja Penyelenggaraan dan Pengawasan Korupsi Pemilu<sup>44</sup>**

### **4.3.1. Catatan Atas Kinerja KPU Terkait Dana Kampanye**

Pelaksanaan Undang-undang Pemilu oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) dinilai masih belum maksimal dan masih jauh dari harapan publik. Hal ini terutama dapat dilihat dari waktu pembuatan aturan teknis terkait dana kampanye yang sangat terlambat. Selain mengalami keterlambatan dari sisi waktu penyiapan, substansi pengaturan juga terkesan normatif. Beberapa tambahan yang dicakupkan di dalam aturan pendukung ini bahkan terkesan mengada-ada dan tidak bisa diterapkan. Ketiadaan aturan

<sup>44</sup> Disadur dari dokumen evaluasi pendanaan politik ICW-DRSP (USAID), 2009

yang memadai dalam pelaksanaan teknis prosedural dana kampanye Pemilu Legislatif maupun Pemilu Pilpres sangat berpengaruh baik bagi Peserta Pemilu, Auditor Dana Kampanye maupun masyarakat pemilih. Aturan yang ada dinilai belum mendukung tercapainya transparansi dan akuntabilitas dana kampanye.

Dalam konteks pelaksanaan Undang-undang, beberapa pengaturan substansial dana kampanye tidak dapat dilaksanakan secara maksimal, bahkan terkesan serampangan dan tidak mengindahkan tujuan dari substansi pengaturan yang ada. Beberapa catatan terkait dengan buruknya implementasi Undang-undang Pemilu dijelaskan sebagai berikut:

- 1) Pembuatan Aturan Terkait Standar Pencatatan dan Pelaporan Dana Kampanye Sangat Lambat
- 2) Rendahnya Kepatuhan Penyerahan laporan awal dan Rekening Khusus Dana Kampanye.
- 3) Lemah Penerapan Sanksi
- 4) Kondisi Pelaporan Buruk
- 5) Laporan Akhir Dana Kampanye Tidak Transparan dan Tidak Akuntabel
- 6) Audit Dana Kampanye yang minimalis
- 7) Hasil Audit tidak bisa ditindaklanjuti

### **1. Pembuatan Aturan Terkait Standar Pencatatan Dan Pelaporan Dana Kampanye Sangat Lambat**

Persoalan terkait dana kampanye telah tercium sejak awal, terutama terkait lambannya penyiapan Peraturan KPU terkait dana kampanye. Sebagai bagian dari tugas dan kewenangan KPU di dalam Undang-undang No. 22 tahun 2007 (Pasal 8 ayat (1) huruf (c.)) pembuatan aturan teknis untuk setiap tahapan adalah salah satu keharusan. Aturan ini sangatlah diperlukan untuk untuk memperjelas tentang teknis prosedural terkait pencatatan, pelaporan dan audit. Dana kampanye. Alasan utama KPU harus mempercepat proses itu diantaranya karena kewajiban Peserta Pemilu dalam hal Partai Politik dan Kandidat DPD terkait dana kampanye

sudah harus dilaksanakan di awal tahapan pemilu, yaitu 3 (tiga) hari setelah penetapan peserta pemilu.

Pada prakteknya penyediaan aturan ini sangatlah terlambat. Peraturan KPU No. 1 tahun 2009 yang dibuat KPU baru ditetapkan kurang lebih 2 bulan sebelum hari-H Pemilu. Selain lambat di dalam menetapkan, aturan ini juga dinilai lebih bersifat normatif, kurang progresif, bahkan menyebabkan multi-tafsir, dan tidak dapat diterapkan. Hal kemudian berdampak pada Peserta Pemilu, diantaranya:

- Kekurangpahaman tentang pengertian rekening awal dan laporan awal dana kampanye.
- Entitas pencatatan yang tidak mencakup keseluruhan periode kampanye yang seharusnya telah dimulai sejak bulan Juli 2008.

Dengan adanya ketentuan dari KPU ini, kewajiban pelaporan awal dana kampanye terkesan disepelekan dan bersifat formal prosedural belaka. Aturan ini menunjukkan tidak pahamnya KPU atas pentingnya substansi pengaturan dana kampanye dan hak publik atas integritas keuangan kampanye di dalam Pemilu.

Setali tiga uang dengan Pemilu Legislatif, persiapan KPU untuk mendorong akuntabilitas dana kampanye Pemilu Pilpres juga buruk. Penyiapan standar pencatatan dan pelaporan juga terlambat dibuat. Aturan standar pencatatan dan pelaporan (Peraturan KPU No. 50 tahun 2009) baru keluar dan efektif berlaku kurang lebih 3 hari sebelum masuknya masa tenang, atau 3 hari terakhir masa kampanye meskipun di dalam aturan ini, tertulis dikeluarkan/ditandatangani pada 19 Juni 2009. Karena peristiwa keterlambatan pembuatan laporan ini, KPU terkesan tidak serius dan menyepelekan persoalan dana kampanye pemilu.

Peraturan KPU terkait Pedoman Pencatatan dan Pelaporan Dana Kampanye juga terkesan tambal sulam dan menimbulkan ketidakpastian. Peraturan ini selain sudah terlambat dikeluarkan, juga mengalami beberapa Perubahan. Ketidaksiapan KPU dalam menyiapkan aturan ini terlihat dari beberapa kali terjadi perubahan. Peraturan KPU No. 1 Tahun 2009



mengalami perubahan menjadi Peraturan KPU No. 23 tahun 2009 dan kemudian berubah lagi menjadi Peraturan KPU No. 25 tahun 2009.

## **2. Rendah Kepatuhan Penyerahan Rekening Khusus dan Laporan Awal Dana Kampanye**

Hingga terlampainya batas akhir penyerahan rekening khusus dan rekening awal dana kampanye pada 9 Maret 2009, masih belum semua Partai Politik dan Calon Perseorangan (Kandidat DPD) yang mematuhi ketentuan ini. Meskipun sudah ada yang melaporkan, tapi model pelaporan yang ada masih jauh dari harapan masyarakat. Laporan yang disampaikan sangat minimalis, tidak dapat menjelaskan apapun kecuali formalitas yang masih dipertanyakan keabsahannya.

Kenyataan ini menunjukkan bahwa Dana Kampanye Pemilu Legislatif 2009 tidak transparan dan akuntabel. Ketiadaan standar kelayakan pelaporan termasuk standar pencatatan dan kejelasan entitas penerimaan dan belanja yang harus dicatat menunjukkan KPU tidak mampu dalam mengupayakan adanya transparansi dan akuntabilitas pendanaan politik.

Dari rekapitulasi atas laporan rekening khusus dan laporan awal Dana Kampanye Partai Politik dan Calon Perseorangan anggota DPD yang diserahkan oleh KPU kepada Bawaslu disebutkan bahwa dari 38 Partai Politik di tingkat nasional semuanya telah melaporkan sebelum tenggat waktu tanggal 9 Maret, pukul 24.00, meskipun ada Partai Politik yang baru menyerahkan di hari terakhir batas waktu yang ditentukan. Calon anggota DPD yang menyerahkan ke KPU Pusat dari KPU Provinsi, baru dari 7 Provinsi. Calon dari 27 Provinsi lain belum menyerahkan.

## **3. Lemah Penerapan Sanksi**

Meskipun terkait dengan penyerahan laporan awal dan rekening khusus banyak partai politik dan calon anggota DPD terlambat di dalam menyerahkan, tidak ada penerapan sanksi administratif yang diterapkan oleh KPU. Padahal ketentuan ini diatur di dalam UU No. 10 tahun 2008 Pasal 138 ayat (1), yaitu memberikan sanksi atas keterlambatan

penyerahan laporan awal dana kampanye Partai Politik. Sanksi yang seharusnya diberikan berupa tidak diikutsertakan sebagai peserta pemilu di daerah bersangkutan.

Terkait dengan penerapan sanksi, banyak KPU di tingkat Propinsi dan Kabupaten Kota yang memutuskan untuk memberikan sanksi. Bawaslu juga telah memberikan rekomendasi untuk penerapan sanksi ini. Ketidakjelasan ketegasan atas sanksi antara KPU di tingkat Pusat dan KPUD juga menjadi catatan atas ketidakkonsistenan KPU di dalam menerapkan sanksi.

#### **4. Kondisi Pelaporan Buruk**

Atas laporan yang sudah diserahkan oleh Partai Politik dan Calon anggota DPD dapat dibuat beberapa catatan penting sebagai berikut:

1. Yang dilaporkan hanya rekening khusus dan Saldo awal saja, tanpa kesertaan nama pemilik rekening, serta kejelasan apakah rekening yang disampaikan adalah rekening lembaga Parpol atau rekening pribadi.
2. Tidak ada yang melaporkan laporan awal dana kampanye yang seharusnya berisi rincian penerimaan dan belanja kampanye.
3. Tidak ada penjelasan apakah saldo yang disampaikan dikumpulkan selama masa kampanye atau sebelumnya.
4. Tidak ada kejelasan tentang sumber dari saldo awal.
5. Tidak ada kejelasan soal penggunaan rekening, apakah saldo yang ada sudah merupakan kondisi akhir dari pembelanjaan kampanye setelah dibelanjakan.
6. Tidak ada juga penjelasan jika ada penerimaan dan belanja, apakah semuanya melalui rekening dana kampanye atau di luar konteks pencatatan di dalam rekening.

Atas kondisi pelaporan ini laporan ICW menilai:

7. Pelaporan rekening khusus Dana Kampanye mengalami distorsi karena sangat tidak lengkap karena yang dilaporkan hanya nomor rekening dan saldo.

8. Tidak ada pelaporan awal, sehingga pelaporan ini **TIDAK LAYAK** dan melanggar Undang-undang Pemilu legislatif No. 10 tahun 2008.
9. Tidak ada kejelasan pemilik rekening sehingga jika di kemudian hari ditemukan kejanggalkan maka sulit menentukan penanggung jawab. Rekening dana kampanye juga rawan disalahgunakan karena dapat merupakan rekening pribadi yang minim aspek kontrol (*check and balance*).
10. Tidak ada kejelasan waktu pembuatan dan entitas yang tercakup terkait saldo awal yang ada, sehingga pelaporan rekening yang disampaikan tidak mendeskripsikan kondisi penerimaan dan belanja kampanye yang sebenarnya. Hal ini juga menunjukkan bahwa semua transaksi penerimaan dan belanja kampanye sebelum rekening ini dibuat adalah **kampanye fiktif dan tidak akuntabel**.
11. Tidak ada kejelasan sumber dari saldo awal, sehingga saldo dari rekening yang dilaporkan dapat dicurigai berasal dari sumber dana kampanye yang dilarang.
12. Tidak adanya keterangan penerimaan dan belanja kampanye melalui rekening khusus dana kampanye menunjukkan bahwa masih banyak transaksi terkait kampanye yang bersifat ilegal atau fiktif sesuai dengan aturan perundangan yang ada.

## **5. Laporan Akhir Dana Kampanye (Tidak Transparan dan Tidak Akuntabel)**

Tanggal 24 April 2009 adalah batas akhir penyerahan laporan akhir dana kampanye sesuai dengan Peraturan KPU No. 1 tahun 2009. Masuknya tenggat waktu penyerahan memiliki implikasi penting secara hukum dan politik terkait pelaksanaan kewajiban Partai Politik dan kandidat perseorangan calon Dewan Perwakilan Daerah dalam menyerahkan laporan dana kampanye. Komisi Pemilihan Umum dan

Badan Pengawas Pemilu beserta jajarannya sebagai penyelenggara Pemilu harus mengupayakan adanya akses publik terhadap laporan penyumbang dan belanja kampanye.

Pasal 135 Undang-undang No. 10 tahun 2008 mengatur bahwa;” Laporan dana kampanye Partai Politik Peserta Pemilu yang meliputi penerimaan dan pengeluaran disampaikan kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk oleh KPU paling lama 15 (lima belas) hari sesudah hari/ tanggal pemungutan suara. Lampiran Peraturan KPU No. 1 tahun 2009 tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye Peserta Pemilu Legislatif 2009, Lampiran I bagian C, menyebutkan bahwa tanggal yang dimaksud adalah tanggal 24 April 2009.

Pelaporan akhir dana kampanye Peserta Pemilu legislatif 2009 merupakan tahapan yang sangat penting. Laporan yang diserahkan seharusnya memuat informasi yang dikehendaki oleh aturan main yang ada sehingga dapat memehuni aspek akuntabilitas publik. Penyelenggara juga harus dapat menjamin keterbukaan atas laporan ini.

## **6. Audit Dana Kampanye Minimalis**

Menurut ketentuan Peraturan KPU No. 1 tahun 2009 yang telah diubah menjadi Peraturan KPU No. 23 tahun 2009, khususnya Pasal 29 disebutkan bahwa;

- 1) Kantor akuntan publik yang ditetapkan KPU untuk melaksanakan audit dana kampanye untuk 38 (tigapuluhdelapan) partai politik tingkat pusat, masing-masing maksimal menangani maksimal 4(empat) laporan dana kampanye partai politik tingkat pusat;
- 2) Untuk audit dana kampanye calon Anggota DPD untuk 33 (tigapuluhtiga) Provinsi, masing-masing KAP maksimal mengaudit laporan dana kampanye dari semua calon DPD di 4 (empat) provinsi;

Hingga H-1 dari tenggat waktu yang ditetapkan oleh Undang-undang Pemilu, KPU belum memperjelas kepada publik tentang kesiapan

Auditor dan Partai Politik atau kandidat DPD yang akan diaudit. Data yang dikumpulkan ICW dan IAPI menunjukkan bahwa;

1. Baru 10 KPU Propinsi yang telah menetapkan Auditor dari 33 jumlah Propinsi yang ada.
2. Tidak ada kejelasan Partai-partai mana baik di tingkat pusat maupun daerah yang menjadi tanggungjawab dari masing-masing Auditor yang ditunjuk.
3. Ada kesenjangan jumlah Auditor di beberapa daerah dan penolakan Auditor serta Partai Politik untuk melakukan Audit atau diaudit yang belum mendapatkan tanggapan yang terang oleh KPU.

Audit Dana Kampanye juga Legislatif dilakukan dengan tanpa mengindahkan temuan-temuan indikasi manipulasi yang dilakukan oleh masing-masing Partai Politik. Temuan ICW yang dilaporkan ke Bawaslu terkait selisih belanja aktual dan total belanja yang dilaporkan terutama terkait belanja iklan tidak menjadi dasar di dalam melakukan Audit. Atau setidaknya tidak dikonfirmasi oleh Auditor.

Publikasi atas hasil audit kepada publik oleh KPU juga terkesan seadanya. Hal yang dipublikasikan hanya dokumen lampiran hasil audit saja, tanpa menyertakan pendapat auditor atas proses dan dokumen yang diauditnya. Hal ini tentu sangat menyulitkan publik karena harus menelusuri satu per satu dari penerapan prosedur audit tanpa kejelasan hal mana saja yang dapat dikategorikan sebagai temuan audit yang menyoal ketidakpatuhan atas prosedur dan aturan terkait dana kampanye.

## **7. Hasil Audit Tidak Dintindaklanjuti**

Hasil Audit Dana Kampanye Pemilu Legislatif yang dipublikasikan Komisi Pemilihan Umum memuat beberapa catatan. Terdapat beberapa indikasi ketidakpatuhan dan indikasi pelanggaran pidana dana kampanye, meskipun secara umum hasil audit yang ada tidak dapat menjelaskan secara utuh praktek pendanaan kampanye legislatif.

Hasil audit dana kampanye Partai Politik yang dilakukan terhadap selama 30 hari terhadap laporan dana kampanye dan rekening dana kampanye partai politik dinilai kurang dapat menjelaskan kondisi sebenarnya dari praktek pendanaan kampanye Partai Politik. Hal ini tergambar di dalam laporan hasil audit masing-masing Partai Politik. Temuan masyarakat yang telah dipublikasikan dan disampaikan ke Bawaslu juga tidak tergambar di dalam hasil audit yang ada. Padahal hasil audit adalah mekanisme formil yang disediakan di dalam Undang-undang untuk verifikasi atas dugaan adanya manipulasi dan pelanggaran prosedur dan aturan dana kampanye yang diatur di dalam Undang-undang Pemilu dan Peraturan KPU.

Namun demikian, dari penerapan prosedur audit seperti yang diatur di dalam Peraturan KPU No. 22 tahun 2009 tentang Pedoman Audit Dana Kampanye Legislatif terdapat beberapa temuan yang sebenarnya dapat ditindaklanjuti. Sayangnya upaya tindak lanjut ini tidak dilakukan baik oleh KPU maupun oleh Bawaslu.

#### **4.3.2. Catatan Atas Pengawasan Dana Kampanye Oleh Bawaslu.**

Sebagai bagian dari pengawasan isu khusus, Bawaslu bekerja sama dengan beberapa pemantau pemilu masyarakat untuk menyiapkan pedoman pengawasan. Pembuatan pedoman pengawasan untuk setiap tahapan penyelenggaraan pemilu menjadi tugas dan kewenangan Bawaslu seperti diatur di dalam Pasal 74 ayat (1) huruf e. Undang-undang No. 22 tahun 2007.

Terkait dengan proses persiapan pengawasan atas dana kampanye ini, beberapa hal perlu diapresiasi dari kebijakan internal Bawaslu:

- 1) Adanya komitmen untuk menjadikan pengawasan atas dana kampanye sebagai program pengawasan khusus Bawaslu. Hal ini tercermin dari perumusan visi dan misi Bawaslu.
- 2) Adanya inisiatif untuk kerjasama pengawasan dan pembuatan alat pengawasan dan pemantauan bersama terkait dana kampanye. Hal ini dibuktikan dengan penandatanganan semacam nota

kerjasama (MOU) antara Bawaslu dan beberapa pemantau Pemilu.

- 3) Adanya inisiatif untuk melatih jajaran bawaslu dalam pengawasan isu khusus; politik uang, dana kampanye dan penyelewengan jabatan dan anggaran publik (*abuses of power*). Pelatihan ini dilakukan di seluruh jajaran Bawaslu sampai tingkat Kabupaten/ Kota dengan bantuan UNDP. Terkait pembuatan modul pengawasan dana kampanye, ICW memberikan kontribusi dengan pendanaan dari TIFA Foundation.

Terkait pengawasan dana kampanye Bawaslu juga memasukan secara khusus di dalam pedoman pengawasan Bawaslu yang menjadi panduan pengawasan bagi seluruh jajaran Bawaslu hingga tingkat kecamatan.

Pengawasan Dana Kampanye oleh Bawaslu untuk pemilu legislatif dan pemilu presiden dilakukan dengan model pengawasan yang bersifat preventif dan pengawasan yang bersifat represif. Pengawasan preventif dilakukan dalam bentuk peringatan atas kepatuhan atas pelaksanaan Undang-undang dan Peraturan KPU terkait dana kampanye. Peringatan ini disampaikan dalam bentuk surat resmi yang ditujukan kepada Ketua KPU, pimpinan Partai Politik dan Calon anggota DPD. Pengawasan dalam bentuk represif dilakukan dalam bentuk rekomendasi penegakan sanksi baik sanksi administratif maupun sanksi pidana atas pelanggaran dana kampanye.

### **Pengawasan Dana Kampanye Legislatif**

Kerja-kerja Bawaslu terkait pengawasan atas dana kampanye legislatif dilakukan terutama terhadap kepatuhan penyerahan laporan awal dan rekening khusus dan kepatuhan penyerahan laporan akhir dana kampanye Partai Politik dan Calon anggota DPD. Bawaslu sempat memberikan tekanan atas keterlambatan laporan lewat publikasi media, yang meminta agar supaya ada penerapan sanksi yang tegas dari KPU untuk keterlambatan penyerahan laporan. Berikut adalah catatan rekomendasi Bawaslu terkait

pembatalan Partai Politik dan Calon Anggota DPD terkait kepatuhan penyerahan laporan dana kampanye.

### Daftar Partai Politik di Daerah yang Direkomendasikan Untuk Dibatalkan

No	Provinsi	Kab/Kota	Jumlah Parpol	Rekomendasi/Pembatalan
1	Sumatera Utara	1. Samosir 2. Mandailing Natal 3. Tapanuli Utara 4. Langkat 5. Humbang Hasudutan	7 1 3 23 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rekomendasi pembatalan sebagai Peserta Pemilu di Kabupaten/Kota melalui surat BAWASLU Nomor 163/Bawaslu/III/2009, Tanggal 30 Maret 2009</li> <li>• Rekomendasi pembatalan sebagai Peserta Pemilu di Kab. Langkat oleh Panwaslu Kab. Langkat sebanyak 23 Parpol.</li> <li>• Berdasarkan SK KPU Kab. Langkat Nomor : 270-337/KPU-LKT/2009 tgl 3 April 2009, yang dibatalkan hanya partai PDI dan PNUI.</li> <li>• Dibatalkan sebagai Peserta Pemilu di Kab. Humbang Hasudutan melalui Surat KPU Nomor 698/KPU/IV/2009</li> </ul>
2	Riau	Kota Pekanbaru	2 1	Rekomendasi pembatalan sebagai Peserta Pemilu di Provinsi Riau dan Kota Pekanbaru melalui surat BAWASLU Nomor 163/Bawaslu/III/2009, Tanggal 30 Maret 2009
3	Jambi	1. Batang Hari 2. Tanjung Jabung Timur 3. Kerinci 4. Kota Jambi	1 1 5 1	Rekomendasi pembatalan sebagai Peserta Pemilu di Kabupaten/Kota melalui surat BAWASLU Nomor 163/Bawaslu/III/2009, Tanggal 30 Maret 2009
4	Bangka Belitung	1. Bangka 2. Bangka Tengah 3. Kota Pangkal Pinang	4 2 2	Rekomendasi pembatalan sebagai Peserta Pemilu di Kabupaten/Kota melalui surat BAWASLU Nomor 163/Bawaslu/III/2009, Tanggal 30 Maret 2009
5	Jawa Tengah	1. Semarang 2. Kota Tegal 3. Tegal 4. Pati 5. Demak 6. Blora 7. Magelang 8. Pekalongan 9. Kudus	1 2 3 1 2 5 4 1 2	Rekomendasi pembatalan sebagai Peserta Pemilu di Kabupaten/Kota melalui surat BAWASLU Nomor 163/Bawaslu/III/2009, Tanggal 30 Maret 2009
6	Jawa Timur	1. Mojokerto 2. Bangkalan 3. Sumenep 4. Lamongan 5. Situbondo	1 3 1 1 12	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rekomendasi pembatalan sebagai Peserta Pemilu di Kab/ Kota di Jawa Timur oleh Panwaslu Prov. Jawa Timur melalui Surat Nomor 057/PANWASLU/IV/2009.</li> <li>• Di Kab. Situbondo yang dibatalkan sebagai peserta Pemilu di Kab. Situbondo berdasarkan Rapat Pleno KPU Kab. Situbondo No: 270/11/KPU-SIT/IV/2009 adalah PDI.</li> </ul>
7	NTB	Dompu		Rekomendasi pembatalan oleh Panwaslu Kab. Dompu dan Panwaslu Provinsi NTB.
8	Kalimantan Barat	Kayong Utara	2	Rekomendasi pembatalan sebagai Peserta Pemilu di Kabupaten/Kota melalui surat BAWASLU Nomor 163/Bawaslu/III/2009, Tanggal 30 Maret 2009.
9	Kalimantan Tengah	Kota Waringin Timur	14	Rekomendasi pembatalan sebagai Peserta Pemilu di Kab. Kota Waringin Timur oleh Panwaslu Kab. Kota Waringin Timur melalui Surat Nomor 49/PANWASLU - KOTIM/III/2009, Tanggal 10 Maret 2009.
10	Kalimantan Timur		2	Rekomendasi pembatalan sebagai Peserta Pemilu di Provinsi melalui surat BAWASLU Nomor 163/Bawaslu/III/2009, Tanggal 30 Maret 2009.



No	Provinsi	Kab/Kota	Jumlah Parpol	Rekomendasi/Pembatalan
11	Sulawesi Tenggara	1. Kolaka 2. Buton Utara	2 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dibatalan sebagai Peserta Pemilu di Kab. Kolaka melalui Keputusan KPU Kolaka Nomor 42 Tahun 2009</li> <li>• Berdasarkan Surat KPU Nomor 44/KPU/III/2009 merekomendasikan agar pembatalan partai tersebut sebagai peserta pemilu di Kab. Buton Utara agar dikonsultasikan kepada KPU Provinsi Sulawesi Tenggara.</li> </ul>
12	Gorontalo	Gorontalo	1	Rekomendasi pembatalan sebagai Peserta Pemilu di Kab/ Kota melalui surat BAWASLU Nomor 163/Bawaslu/III/2009, Tanggal 30 Maret 2009

Sumber: Bawaslu

Terkait dengan pengawasan terhadap kepatuhan calon anggota DPD, Bawaslu juga mengeluarkan rekomendasi yang sama, sebagai berikut:

### Daftar Calon Anggota DPD yang Direkomendasikan Untuk Dibatalkan

No	Provinsi	Jumlah Calon Anggota DPD	Rekomendasi/Pembatalan
1	Sumatera Selatan	1	Rekomendasi pembatalan sebagai Peserta Pemilu di Kabupaten/Kota melalui surat BAWASLU Nomor 163/Bawaslu/III/2009, Tanggal 30 Maret 2009
2	Jambi	1	Rekomendasi pembatalan sebagai Peserta Pemilu di Kabupaten/Kota melalui surat BAWASLU Nomor 163/Bawaslu/III/2009, Tanggal 30 Maret 2009
3	Sulawesi Tenggara	1	Rekomendasi pembatalan sebagai Peserta Pemilu di Kabupaten/Kota melalui surat BAWASLU Nomor 163/Bawaslu/III/2009, Tanggal 30 Maret 2009
4	Matuku	1	Rekomendasi pembatalan sebagai Peserta Pemilu di Kabupaten/Kota melalui surat BAWASLU Nomor 163/Bawaslu/III/2009, Tanggal 30 Maret 2009
5	Banten	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rekomendasi pembatalan sebagai Peserta Pemilu di Kabupaten/Kota melalui surat BAWASLU Nomor 163/ Bawaslu/III/2009, Tanggal 30 Maret 2009.</li> <li>• Untuk melengkapi data Calon anggota DPD dr Provinsi Banten dikirim kembali surat Bawaslu no :168/Bawaslu/III/2009.</li> </ul>

Sumber: Bawaslu

Terkait atas pengawasan indikasi pelanggaran pidana dana kampanye dari laporan penerimaan dan belanja yang disampaikan partai politik kepada KPU, Bawaslu mengalami kesulitan terhadap akses dana laporan tersebut dari KPU. Sumber di Bawaslu menyebutkan bahwa Bawaslu telah 3 kali mengirimkan surat kepada KPU untuk meminta penerusan laporan awal, rekening khusus dan laporan akhir dana kampanye. Akan tetapi surat tersebut tidak diindahkan oleh KPU tanpa alasan yang jelas. Koordinasi dan komunikasi yang tidak lancar antara KPU dan Bawaslu juga menjadi

salah satu penyebab utama lumpuhnya pengawasan Bawaslu atas laporan dana kampanye.

ICW telah melaporkan dana kampanye kepada Bawaslu per-tanggal 4 April 2009 terkait dugaan politik uang, penggunaan fasilitas publik selama kampanye dan indikasi manipulasi dana kampanye. Laporan ini tidak dapat diproses dengan alasan telah memalui masa kadaluarsa, atau melebihi tenggat waktu pelaporan. Keputusan ini diambil dengan pertimbangan perhitungan dari masa publikasi KPU atas laporan awal dana kampanye. Hal ini menjadi perdebatan karena persepsi yang awal terbangun di tingkatan pemantau bahwa penyerahan laporan dihitung berdasarkan temuan. Tidak diprosesnya laporan ini karena alasan daluarsa menyebabkan dugaan manipulasi terutama belanja kampanye beberapa partai politik besar terutama pembiayaan iklan juga tidak dapat ditindaklanjuti sampai pada proses hukum.

Terkait dengan pelaksanaan pengawasan Dana Kampanye Pemilu Legislatif, Bawaslu telah menyampaikan surat dalam konteks pengawasan preventif dan represif, sebagai berikut:

1. Surat Nomor 009/L/Bawaslu/I/2009, Tanggal 12 Januari 2009, Perihal Pelaporan Rekening Khusus Dana Kampanye Partai Politik Peserta Pemilu, Ditujukan Kepada Ketua KPU;
2. Surat Nomor 163/L/Bawaslu/ III/2009, Tanggal 26 Maret 2009, Perihal Penegakan Sanksi Berupa Pembatalan Sebagai Peserta Pemilu Ditujukan Kepada Ketua KPU;
3. Surat Nomor 168/Bawaslu/II/2009, Tanggal 30 Maret 2009, Perihal Penegakan Sanksi Berupa Pembatalan Sebagai Peserta Pemilu Ditujukan Kepada Ketua KPU;
4. Surat Nomor 210/Bawaslu/IV/2009, Tanggal 15 April 2009 Ditujukan Kepada Pimpinan Pusat/Nasional Partai Politik Peserta Pemilu;
5. Surat Nomor: 243/Bawaslu/IV/2009, Tanggal 23 April 2009, Perihal Penegakan Tentang Proses Pelaporan Dana Kampanye, Ditujukan Kepada Ketua KPU;

6. Surat Nomor 251/Bawaslu/IV/2009, Tanggal 27 April 2009, Perihal Kewenangan Pengawasan Pemilu Dalam Mengakses Informasi Laporan Dana Kampanye, Ditujukan Kepada Ketua KPU;

### **Pengawasan Dana Kampanye Presiden dan Wakil Presiden**

Pengawasan dana kampanye Pilpres oleh Bawaslu terutama dilakukan terhadap publikasi laporan awal dana kampanye dan rekening khusus, juga dilakukan dalam bentuk penelusuran identitas dan alamat penyumbang. Pengawasan Bawaslu terhadap dana kampanye Pilpres lebih maju dibandingkan dengan pengawasan dana kampanye pileg. Inisiatif Bawaslu untuk menelusuri secara langsung dengan membentuk tim penesuran atas laporan penyumbang dana kampanye perlu diberikan apresiasi.

Pengawasan terhadap laporan awal dana kampanye ditindaklanjuti Bawaslu ke Kepolisian dalam bentuk dugaan adanya indikasi pelanggaran pidana dalam bentuk pelanggaran batasan sumbangan. Laporan ini menuai tuntutan pencemaran nama baik kepada pelapor dari Bawaslu yang juga salah satu anggota komisioner Bawaslu. Temuan dari Bawaslu terkait dengan laporan awal dana kampanye ini sebagai berikut:

<b>NAMA SUMBER</b>	<b>IDENTITAS (KTP/AKTE)</b>	<b>ALAMAT</b>	<b>Jumlah</b>
PT.Anugrah Selat Karimun	Akte No.4 Tanggal 24 april 2006	Gedung Graha Kirana Lt.9 R.903 Jl.Yos Sudarso Kav.88 Sunter Jakarta Utara	3.000.000.000
PT.Tri Manunggal Cipta Abadi	Akte No.3 Tanggal 6 Mei 1999	Gedung Graha Kirana Lt.9 R.903 Jl.Yos Sudarso Kav.88 Sunter Jakarta Utara	3.500.000.000
PT.Shohibul Barakah	Akte No.44 Tanggal 24 September 2008	Gedung Graha Kirana Lt.9 R.903 Jl.Yos Sudarso Kav.88 Sunter Jakarta Utara	5.000.000.000
PT.Shohibul Inspektindo Internasional (SHOSPEK)	Akte No.92 Tanggal 29 Agustus 2001	Gedung Graha Kirana Lt.9 R.903 Jl.Yos Sudarso Kav.88 Sunter Jakarta Utara	3.500.000.000
H.Zainal Abidin	KTP 09.5104.131054.4003	Jl. Lontar Dalam/15 Rt/Rw 002/004 Tugu Utara Koja Jakarta Utara	1.000.000.00

Terkait dengan pengawasan atas laporan akhir dana kampanye, Bawaslu dan ICW mendapatkan kesamaan temuan, terutama terkait sumbangan asing. Temuan awal ICW dan hasil klarifikasi Bawaslu menyebutkan bahwa Pasangan Mega - Prabowo menerima sumbangan

dari PT. Kertas Nusantara (dulu PT Kiani Kertas) sebesar Rp. 5 miliar. Saham perusahaan ini dimiliki Fayola Investment Limited yang berada di Republik Mauritius dan *Langass Offshore* yang berada di Kepulauan Virgin Britania Raya. Temuan lainnya terkait dengan Pasangan SBY-Boediono. Temuan ini berupa dugaan menerima sumbangan dari perusahaan dengan kepemilikan saham asing seperti yang diungkapkan di dalam temuan atas laporan penerimaan dana kampanye, yaitu dari Bank Tabungan Pensiunan Nasional (BTPN) seperti yang telah menjadi temuan pemantauan ICW dan penelusuran oleh Bawaslu.

Terkait dengan tindak lanjut temuan ini, Bawaslu memiliki catatan buruk karena proses hukumnya justru berhenti di tahapan pelaporan oleh Bawaslu. Tanpa alasan yang cukup jelas, kasus ini dihentikan oleh Bawaslu. Banyak pihak yang mengecam dan bahkan menuduh keputusan ini diambil karena adanya tekanan dari kepentingan politik tertentu. Bahkan ada yang meminta Bawaslu dibubarkan. Penjelasan dari pihak Bawaslu, hal ini disebabkan oleh alasan teknis yang menyebabkan prosedur pelaporan harus dihentikan karena kasusnya telah lewat tanggal pelaporan.

Tindak lanjut pengawasan yang lain oleh Bawaslu adalah terhadap hasil Audit dana kampanye Pasangan Calon. Hasil Audit mudah didapatkan karena tidak hambatan berarti terutama dari KPU sebagai penerima laporan audit dari Kantor Akuntan Publik. Tindak lanjut atas laporan ini dilakukan bersama dengan ICW dalam sebuah diskusi untuk menentukan temuan-temuan dari hasil audit yang dapat ditindaklanjuti oleh Bawaslu. Beberapa temuan yang ditindaklanjuti adalah sebagai berikut:

No	Pasangan Calon	Rekomendasi/Pembatalan
1	Megawati-Prabowo (Mega-Pro)	Terhadap pelaksanaan prosedur No. 8 dapat dijelaskan sebagai berikut: Temuan awal atas dugaan menerima sumbangan dari perusahaan yang sebagian sahamnya dari pihak asing masih bisa ditindaklanjuti. Hasil audit (hal 9) menyebutkan bahwa klarifikasi atas PT. Kertas Nusantara tetap dimiliki oleh Fayola Investment Limited (70%) dan Langass Offshore Inc. (30%). Hasil konfirmasi dari audit hanya didasarkan pada surat keterangan di atas meterai dari Dirut PT. Kertas Nusantara. Hal ini tidak cukup kuat dijadikan alat pembuktian.

No	Pasangan Calon	Rekomendasi/Pembatalan
2	SBY-Boediono	<p>Terhadap Pelaksanaan prosedur No. 3 (hal 8-10) ditemukan 13 perusahaan dengan alamat sama yang terbagi di dalam 3 kelompok, dengan nilai masing-masing, Rp 5.340.000.000,- (Menara Kadin, Jakset), dengan nilai Rp 5.500.000.000,- (WTC, Jakarta) dan Rp 15.000.000.000,- (Graha Kirana, Sunter, Jakut).</p> <p>Terhadap pelaksanaan prosedur No. 5 point e – h (hal 14 – 19) ditemukan sebagai berikut:</p> <p>d. Dari 38 konfirmasi surat terhadap penyumbang terdapat 8 penyumbang tidak memberikan jawaban, yang terdiri dari 2 penyumbang perorangan dan 6 penyumbang perusahaan dengan nilai Rp 12.800.000.000,-.</p> <p>e. Dari 38 konfirmasi surat terhadap penyumbang terdapat 4 penyumbang yang penerimanya tidak dikenal, dengan nilai Rp 3.500.000.000,-.</p> <p>f. Dari 12 temuan penyumbang tidak jelas di atas, 7 penyumbang tidak dikonfirmasi hingga laporan audit disampaikan.</p>
3	JK-Wiranto	<p>Terhadap pelaksanaan prosedur No. 4 dan 6 terkait sumbangan terlarang dan kelengkapan identitas, ditemukan bahwa dari penelusuran 30 transaksi penerimaan hanya 12 transaksi yang dilengkapi oleh KTP, dan 9 transaksi yang dilengkapi NPWP. Ini berarti terdapat 18 transaksi yang tidak dilengkapi KTP dan 21 transaksi tidak dilengkapi dengan NPWP. Selain itu, dari KTP dan NPWP yang diperiksa oleh Auditor, terdapat 4 transaksi yang tidak sesuai antara alamat pada KTP dan pada LPPDK serta 1 NPWP yang tidak sesuai antara fotocopy NPWP dengan LPPDK.</p>

Terkait dengan tindak lanjut hasil audit ini, Bawaslu telah membuat pelaporan ke Polisi tanggal 19 September 2009 dan melakukan media *briefing* bersama ICW pada tanggal 6 Oktober 2009. beberapa dugaan tindak pidana yang diterapkan sebagai berikut:

No	Pasangan Calon	Pasal
1	Tim kampanye Mega-pro	Pasal 94 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 Pasal 222 ayat (2) UU No. 42 Tahun 2008
2	Tim Kampanye SBY-Boediono	Pasal 227 Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008
3	Tim Kampanye JK-Wiranto	Pasal 97 ayat (1) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Pasal 221 ayat (1) Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008

Terhadap pelaksanaan pengawasan dana kampanye Pilpres 2009, Bawaslu mengirimkan surat dan rekomendasi terkait pengawasan preventif dan represif sebagai berikut:

### Daftar Surat Bawaslu Terkait Pengawasan Dana Kampanye

Tujuan Surat	Nomor dan Tanggal	Tentang
Pasangan Calon Presiden dan Wakil Presiden Tahun 2009	No : 436/Bawaslu/VI/2009 Tanggal 9 Juni 2009	Laporan dana Kampanye
Ketua KPU	No : 537/Bawaslu/VII/2009 Tanggal 10 Juli 2009	Permintaan Laporan Penerimaan Dan Penggunaan Dana Kampanye Pemilu Presiden Dan Wakil Presiden Tahun 2009

Tujuan Surat	Nomor dan Tanggal	Tentang
Ketua KPU	No : 546/Bawaslu/VII/2009 Tanggal 14 Juli 2009	Dokumen Laporan Pembukuan Penerimaan Dan Pengeluaran Dana Kampanye Pemilu Anggota DPR, DPD, Dan DPRD Tahun 2009
Kepada Ketua KPU	No : 550/Bawaslu/VII/2009 Tanggal 15 Juli 2009	Perihal Laporan Dana Kampanye Capres dan Cawapres Tahun 2009
Direktur Jendral Pajak	No: 555/Bawaslu/VII/2009 Tanggal : 16 Juli 2009	Permohonan Informasi Kebenaran Identitas Wajib Pajak
1. Pasangan Capres dan Cawapres. 2. Tim Kampanye Pasangan Capres dan Cawapres	No : 556/Bawaslu/VII/2009 Tanggal 17 Juli 2009	Laporan Dana Kampanye Capres dan Cawapres Tahun 2009
Kepada Kepala PPATK	No : 568/Bawaslu/VII/2009 Tanggal 30 Juli 2009	Permohonan Penelusuran Transaksi Keuangan Laporan Dana Kampanye Pasangan Capres dan Cawapres
Direktur Perdata Ditjen Administrasi Hukum Umum-Depkumham	No: 127/Bawaslu/VII/2009 Tanggal: 29 Juli 2009	Permohonan Memperoleh Salinan AD/ART
Usman dan Rekan (Kantor Akuntan Publik)	No: 575/Bawasl/VIII/2009 Tanggal: 4 Agustus 2009	1. Penyampai temuan dugaan pelanggaran laporan dana kampanye; 2. Permintaan agar temuan dugaan pelanggaran dijadikan sampel dalam pelaksanaan audit
Muhaemin	No: 576/Bawasl/VIII/2009 Tanggal: 4 Agustus 2009	1. Penyampai temuan dugaan pelanggaran laporan dana kampanye; 2. Permintaan agar temuan dugaan pelanggaran dijadikan sampel dalam pelaksanaan audit
Basyiruddin dan Wildan	No: 577/Bawasl/VIII/2009 Tanggal: 4 Agustus 2009	1. Penyampai temuan dugaan pelanggaran laporan dana kampanye; 2. Permintaan agar temuan dugaan pelanggaran dijadikan sampel dalam pelaksanaan audit
Ketua KPU	No: 593/Bawaslu/VIII/2009 Tanggal: 7 Agustus 2009	Tindak Lanjut Laporan Dugaan Pelanggaran Dana Kampanye Pilpres
Ketua KPU	No: 594/Bawaslu/VIII/2009 Tanggal: 7 Agustus 2009	Tindak Lanjut Laporan Dugaan Pelanggaran Dana Kampanye Pilpres
Kapoli	NO: 674/Bawaslu/IX/2009 Tanggal: 17 September 2009	Penerusan Laporan Dana kampanye

Sumber: Bawaslu



# BAB 5

## DAMPAK PENDANAAN POLITIK

### 5.1. Representasi Partai Politik

Secara umum, kecenderungan korupsi politik yang terjadi pada saat Pemilu, terutama terkait dengan dana kampanye terkait dengan besarnya aliran dana yang mengalir untuk kepentingan kampanye, akan tetapi tidak dapat dibendung oleh Undang-undang Pemilu. Undang-undang bahkan secara kasat mata memberikan keleluasaan bagi dimungkinkannya dana haram masuk ke kantong pemenangan kampanye Partai Politik dan Kandidat Capres-cawapres. Hal ini dibuktikan dengan dibolehkannya kandidat dan Partai politik menyumbang tanpa batasan dan tidak adanya plafon maksimum kampanye.

Selain berkaitan dengan persoalan longgarnya pengaturan untuk membatasi masuknya dana kampanye ke kantong kandidat dan partai politik, pengaturan dana kampanye di dalam Undang-undang juga lemah dalam menetapkan ketentuan pencatatan penyumbang dan ketentuan transparansi dan akuntabilitas. Fakta ini kemudian diperparah oleh lemahnya kapasitas KPU dalam mempersiapkan aturan teknis dan juga lemahnya kapasitas dan sumber daya kandidat dan partai politik di dalam melakukan pencatatan dan pelaporan dana kampanye. Aspek transparansi dan akuntabilitas disebabkan oleh faktor-faktor tersebut juga tidak bisa diupayakan dengan maksimal. Publikasi KPU yang hanya minimalis sangat menghambat, tidak hanya pada aspek mendorong integritas



keuangan kampanye di mata publik juga untuk mendorong proses hukum atas indikasi pelanggaran dan kampanye.

Ketidajelasan terkait pendanaan politik dapat menjadi penyebab awal dan utama terhadap ‘pembajakan demokrasi’. Jika besarnya sumbangan kampanye dapat diibaratkan sebagai “saham” maka pendanaan politik dapat dipandang sebagai sarana kontrol terhadap kebijakan partai politik dan kandidat. Pengaruhnya dapat sangat luas karena pada kenyataannya partai maupun kandidat sangat bergantung pada persoalan dana. Baik untuk kepentingan kampanye pemilu maupun untuk menjalankan roda organisasi partai politik sehari-hari.

Dalam konteks demokratisasi partai politik, masuknya kontrol lewat sumbangan dapat menjadi ‘barrier’ bagi demokrasi kerakyatan. Dimana, representasi rakyat pemilih akan mudah diabaikan atau kalah pengaruh dibandingkan sumbangan politik. Keengganan partai politik menarik sumbangan dari iuran anggota juga menihilkan kontrol yang luas dari anggota parpol terhadap kebijakan partai politik. Jika sumbangan dipandang sebagai penentu kebijakan, maka sumbangan yang besar dari para cukong politik akan mudah membeli kebijakan parpol dan menjebak partai politik masuk ke dalam transaksi kartel yang akan mengancam demokrasi secara keseluruhan.

## 5.2. Transparansi dan Akuntabilitas

Aspek transparansi adalah persoalan utama yang menjadi penilaian atas praktek pendanaan kampanye di Indonesia. Meskipun di dalam Undang-undang ada jaminan masyarakat untuk tahu, akan tetapi hal itu sebatas pada publikasi yang dilakukan oleh KPU. Karena tidak diperjelas hal-hal apa saja yang harus diketahui publik, publikasi KPU juga terkesan seadanya dan jauh dari upaya untuk memenuhi hak publik untuk tahu. Akibat tidak transparannya pendanaan kampanye, publik tidak mengetahui siapa saja yang menyumbang, berapa besar sumbangan, dan yang terpenting adalah seberapa besar sumbangan itu nantinya berpengaruh terhadap partai politik dan kandidat.

Tidak transparan dan akuntabelnya pendanaan politik akan mengancam tidak hanya sistem politik dan kepartaian akan tetapi juga pada demokrasi dan sistem pengambilan keputusan publik. Akibat dana kampanye tidak transparan, sumbangan besar yang masuk dari kroni kapitalis dapat mempengaruhi arah kebijakan. Kekhawatiran terbesar muncul terutama jika aturan tidak dapat membatasi masuknya dana kampanye dari sumber-sumber terlarang. Dalam konteks kebijakan praktek semacam ini bisa jadi menyebabkan keberpihakan atau proteksi politik atas pelaku kejahatan, terutama kejahatan publik seperti pencucian uang, korupsi, perjudian dan illegal logging.

### 5.3. Dominasi Kuasa Ekonomi Atas Pendanaan Kampanye

Terjadinya dominasi kekuasaan pemodal sudah terbaca jelas sangat mungkin terjadi dengan pembatasan yang minimalis Undang-undang terutama terhadap penyumbang besar. Fenomena Partai Politik dan Kandidat dikuasai oleh pengusaha sudah bukan barang baru di Indonesia. Beberapa Partai Politik besar terbukti memang menjadikan pengusaha kaya sebagai elit partai karena tingginya kebutuhan untuk membiayai aktifitas partai. Fenomena ini dapat menyebabkan dikooptasinya partai oleh kepentingan kuasa ekonomi dan di sisi yang lain menghancurkan sistem pengambilan keputusan yang demokratis di internal Partai. Kontrol dari konstituen terhadap partai politik hampir tidak mungkin dilakukan terutama terhadap isu yang bertentangan dengan kepentingan pemodal. Hal ini memicu terbentuknya rezim oligarkis yang berisi jalinan kepentingan bisnis bercampur dengan kepentingan politik.

- Jumlah uang yang tidak terbatas ini setidaknya memiliki 3 dampak;
- a. Menimbulkan ketimpangan politik, terutama antara kandidat dan partai politik yang kaya dan lama dengan kandidat dan partai politik yang miskin dan baru. Sebagai suatu sistem politik dan sistem pemilu yang sifatnya transisional, fenomena ini dapat

menghambat munculnya partisipas politik baru, yaitu dengan tidak memberikan ruang persaingan yang setara (*equal*) antara kekuatan politik lama (*pro-status quo*) dengan kekuatan politik baru yang lebih progresif. Kondisi ini dalam konteks yang lebih besar dapat menghambat munculnya kekuatan oposisi permanen, yang selalu diharapkan muncul dari kekuatan di luar kekuatan dominan (baca: *incumbent*).

- b. Keleluasaan (discretion) yang menimbulkan dominasi kuasa ekonomi. Determinasi kekuatan uang di dalam politik di Indonesia sebagai negara yang sedang mengalami transisi politik dengan fragmentasi yang cukup tinggi menimbulkan ketergantungan yang besar pada kuasa ekonomi. Hal ini dapat menimbulkan kooptasi baik langsung ataupun tidak langsung terhadap kekuasaan politik. Fenomena kapitalis *un-sich* menjadi kapitalis-politisi dan kapitalis-birokrat akan semakin marak. Fenomena ini nantinya akan diwarnai dengan penguasaan struktur atau pos anggaran tertentu di Pemerintahan untuk posisi kaum pebisnis yang secara tidak langsung juga memberikan kekuasaan politik untuk mengakumulasi.
- c. Memudahkan masuknya dana-dana terlarang di dalam suksesi politik. Hal ini dimungkinkan masuk lewat rekening Partai Politik dan Kandidat. Dapat juga masuk dengan menggunakan perusahaan-perusahaan sebagai anak perusahaan dari sebuah konglomerasi.

Fenomena ini secara kasat mata juga terlihat memperkuat posisi politik dari kapitalis-politisi dan kapitalis-birokrat terhadap keuangan kampanye. Komposisi pendanaan yang secara dominan dikuasai oleh kelompok elit politik dan pengusaha akan menciptakan stuktur kebijakan yang oligarkhis. Partai Politik dan Kandidat sebagai aktor utama kebijakan publik akan lebih dikontrol oleh kekuatan oligarkhis ini.

## 5.4. Penguatan Oligarkhi dan Langgengnya Korupsi Politik

Kuatnya struktur oligarkhi di dalam pendanaan politik dapat menciptakan sistem yang tidak terkontrol. Apalagi hal ini terjadi dengan kontrol publik yang sangat terbatas akibat lemahnya jaminan transparansi dan akuntabilitas dana kampanye. Kontrol publik yang lemah akan semakin menguatkan persekongkolan elit dan menciptakan sistem dengan diskresi yang tidak terbatas. Secara teoritik hal ini akan memarakan korupsi.

Robert Klitgaard, seorang sosilog pernah membuat formula sederhana berdasarkan penelitiannya di beberapa negara Asia sebagai berikut:

$$C = D + M - A$$

Keterangan:

C = Corruption

D = Discretion

M = Monopoly

A = Accountability

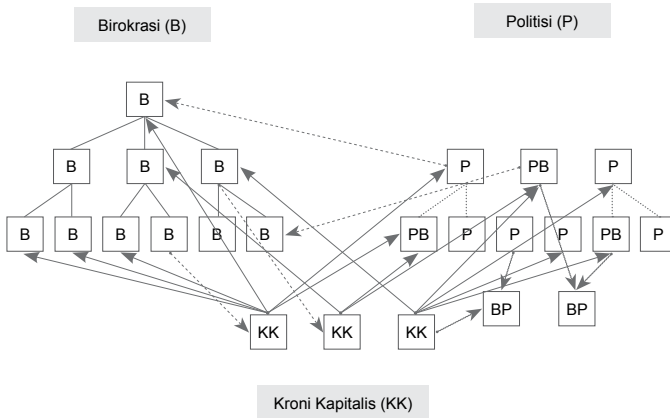
Rumusan ini dapat secara sederhana menggambarkan bagaimana korupsi terbentuk dan menguat akibat kuatnya keleluasan kewenangan dan monopoli atas kebijakan. Sementara di sisi yang lain akuntabilitas publik justru sangat lemah.

Penguatan struktur oligarkhi yang ditandai dengan bersatu atau menumpuknya kepentingan politik dan bisnis akan secara alamiah menguatkan keleluasaan. Kebijakan akan sangat mudah diarahkan untuk memenuhi kepentingan bisnis. Hal ini dapat menjadi bagian dari pamrih politik atas dukungan pendanaan di dalam pemilu. Penguasaan politik atas birokrasi akan mempermudah proses ini karena meskipun di dalam

proyek atau kontrak pemerintah dengan swasta diadakan proses tender, hal ini akan sangat mudah dimainkan lewat birokrasi yang korup.

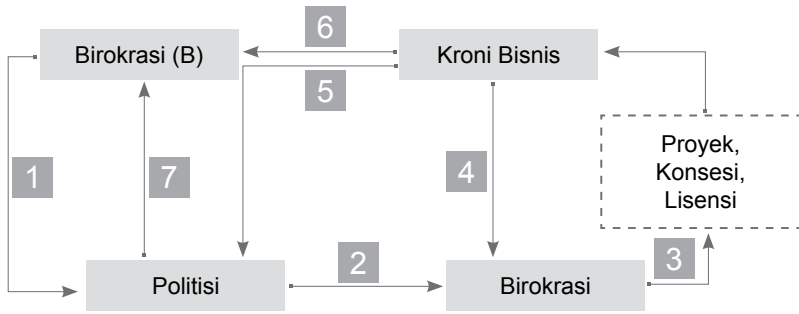
Sementara di sisi yang lain, kepentingan publik menjadi resesif dan lemah karena kuatnya melawan persekongkolan yang dilatari kekuatan ekonomi dengan bekingan politik yang kuat.

**Grafik 5.1.**  
**Gambaran Relasi Ekonomi dan Politik**



Di dalam relasi di atas dapat dilihat bagaimana kroni kapitalis (KK) mempengaruhi wilayah politik lewat elit politisi (P) dan politisi pebisnis (PB). Hasil komprominya adalah bisnis politisi (BP). Politisi dan politisi-pebisnis juga dapat mempengaruhi secara langsung ke tingkatan birokrasi (B), yaitu politisi-pebisnis lebih cenderung membayar suap ke birokrasi level menengah, sedangkan politisi mempengaruhi secara langsung kebijakan lewat posisi politik yang berada di puncak birokrasi (menteri, kepala dinas/lembaga, dll.). Hal ini yang kemudian membentuk lingkaran setan korupsi politik seperti digambarkan di dalam bagan di bawah ini.

**Grafik 5.2.**  
**Lingkaran Setan Korupsi Politik**



Keterangan:

1. Nominasi
2. Politisasi Birokrasi
3. Kontrak, konsesi, lisensi
4. Suap, *kickback*
5. Sumbangan Pemilu, Suap
6. Sumbangan Pemilu, *candidacy buying*
7. Setoran ke Partai



# BAB 6

## PERBAIKAN SISTEM PENDANAAN PEMILU

### 6.1. Pencapaian Substansi Pengaturan Pendanaan Politik

Lemahnya rumusan pengaturan di dalam Pasal-pasal Undang-undang akan sangat berdampak pada dua aspek; *pertama*, terkait dengan pencapaian tujuan substansial dari dana kampanye dan yang *kedua*, pelaksanaan teknis operasional dari pengaturan pasal. Kedua hal ini secara keseluruhan mempengaruhi buruknya implementasi pengaturan dana kampanye. Dampak dari buruknya pelaksanaan kemudian mempengaruhi stakeholders, yaitu KPU dan jajarannya sebagai pelaksana terkait dengan perumusan peraturan teknis dan pelaksanaannya, peserta pemilu terkait pembuatan laporan dan masyarakat di dalam menuntut aspek keterbukaan dan akuntabilitas pendanaan kampanye Pemilu.

Dari gambaran kelemahan atau peluang penyiasatan (*loopholes*) seperti yang digambarkan di atas, pencapaian prinsip pengaturan dana kampanye banyak yang tidak dapat sepenuhnya dipenuhi. Hal itu dapat digambarkan di dalam tabel berikut:

kebijakan lewat posisi politik yang berada di puncak birokrasi (menteri, kepala dinas/lembaga, dll.). Hal ini yang kemudian membentuk lingkaran setan korupsi politik seperti digambarkan di dalam bagan di bawah ini.



**Tabel 6.1.**  
**Dampak Kelemahan Aturan Terhadap**  
**Prinsip Pengaturan Dana Kampanye**

Prinsip Dasar	Catatan Pengaturan Undang-undang	Dampak
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mendekatkan jarak (<i>gap</i>) antara political elite dan masyarakat (mendorong <i>representation</i> dan <i>accountability</i>)</li> <li>• Mendorong Kepercayaan publik (trust) dan meningkatkan partisipasi publik dalam memilih di dalam pemilu (<i>promotes greater participation</i>)</li> <li>• Membantu mendorong politik lebih akuntabel tidak hanya terkait dengan masalah uang atau keuntungan materi.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informasi dari publikasi KPU atas dana kampanye terbatas karena tidak diatur secara jelas informasi apa yang dapat dibuka dan diketahui publik.</li> <li>• Keterbukaan informasi terkait dengan laporan rekening awal, penerimaan awal dan hasil audit dana kampanye tidak wajib disampaikan kepada konstituen, hanya kepada KPU.</li> <li>• KPU tidak mampu menyediakan sistem keterbukaan informasi yang lengkap dan akurat terkait dana kampanye. Prakteknya informasi yang didapatkan publik sangatlah minimalis dan tidak dapat digunakan untuk menunjukkan akuntabilitas pendanaan kampanye.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dokumen laporan dana kampanye tidak mampu memunculkan partisipasi publik untuk menilai tingkat akuntabilitas dana kampanye.</li> <li>• Mekanisme pertanggungjawaban public dana kampanye belum mampu mendorong terciptanya representasi peran public dalam mengontrol pendanaan kampanye.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengurangi kemungkinan besarnya utang kandidat karena dana kampanye yang mahal.</li> <li>• Kandidat tidak terkooptasi (<i>"coopted by"</i>) dari big donors yang dapat mengancam aspek <i>governance</i>.</li> <li>• Mendorong ruang persaingan yang seimbang (<i>Promotes an even playing field – equal competition</i>) dan akses yang sama terhadap pelayanan (<i>equal access to office</i>).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adanya pembatasan sumbangan di dalam Undang-undang terlalu besar sehingga tidak efektif untuk membatasi adanya kooptasi penyumbang atas rekening kandidat.</li> <li>• Tidak ada pembatasan atas sumbangan kandidat dan pengurus partai politik.</li> <li>• Tidak ada pembatasan maksimum belanja kampanye.</li> <li>• Ketentuan pembatasan yang tidak efektif tidak mampu mendorong ruang persaingan yang fair dan seimbang antar kandidat dan partai politik.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kandidat dan Partai Politik mudah terkooptasi dan didominasi oleh penyumbang dan kelompok ekonomi tertentu.</li> <li>• Masuknya pebisnis secara langsung sebagai pengurus partai dan menjadi kandidat menihilkan pengaturan tentang batasan sumbangan.</li> <li>• Ketentuan batasan sumbangan tidak mampu mendorong persaingan terbuka dan seimbang (fair) antar kandidat dan partai politik.</li> <li>• Tidak adanya pengaturan batasan maksimum sumbangan memicu pemborosan dan semakin memungkinkan kooptasi atas partai politik dan kandidat oleh penyumbang.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mencegah kandidat dari menerima dana haram (<i>"dirty" money</i>).</li> <li>• Mencegah potensi penyelewengan anggaran negara (<i>Less potential for abuse of state resources</i>) untuk kepentingan kampanye</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pelarangan sumber-sumber terlarang dilakukan terhadap dana public dan perusahaan public, dana asing dan dana dari penyumbang yang tidak jelas identitas.</li> <li>• Pengaturan atas pencatatan identitas tidak terlalu detail. Hal ini menjadi jalan masuk bagi sumber-sumber pendanaan haram.</li> <li>• Tidak ada pelarangan atas kebijakan populis yang dapat menggunakan anggaran publik secara tidak langsung.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketentuan pelarangan tidak efektif karena tidak disertai ketentuan pencatatan sumbangan yang ketat.</li> <li>• Sumbangan terlarang dapat masuk dari sumbangan kandidat dan partai politik yang tidak ada ketentuan pembatasan.</li> <li>• Kebijakan populis seperti iklan kampanye dapat dilakukan menggunakan anggaran negara tanpa ada pembatasan.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menguatkan penegakan hukum (<i>Strengthens overall rule of law</i>).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketentuan sanksi pidana meningkat dalam hal sanksi.</li> <li>• Melemah dalam sanksi administratif terutama ketentuan pembatalan dalam pencalonan jika terbukti menerima dana terlarang.</li> <li>• Ketentuan batasan waktu pemrosesan laporan dugaan tindak pidana melemahkan pengawasan masyarakat dan pengawas pemilu.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Melemahkan penegakan hukum dan dapat melemahkan/melumpuhkan fungsi pengawasan baik oleh Bawaslu maupun masyarakat.</li> <li>• Tidak adanya aspek efek jera dan dapat memarakkan tindakan pemilu.</li> </ul>

## 6.2. Titik Kritis Terkait Penerapan Aturan Pendanaan Politik

Dari uraian di pada bab-bab sebelumnya, sebelum sampai pada kesimpulan, perlu dijabarkan beberapa titik kritis dan penting terkait temuan dalam kajian evaluasi ini. Gambaran titik kritis ini selain untuk memudahkan di dalam melakukan identifikasi atas temuan hasil kajian juga diharapkan dapat membantu menentukan fokus untuk perumusan rekomendasi. Di lain sisi, titik kritis juga diperlukan untuk menemukan benang emas dari inti persoalan yang ada untuk dicarikan *trend* perubahan mendasar yang menjadi inti dari perubahan yang semestinya dilakukan terkait dengan isu pendanaan kampanye.

Tabel 6.2. Catatan Penerapan Aturan Dana Politik

Isu Pengaturan	Catatan Atas Aturan Berlaku (UU, Peraturan KPU)	Penyelenggaraan (KPU)	Pengawasan (Bawaslu)
Penanggungjawab	Tidak dijelaskan struktur pada tingkat apa di Parpol yang bertanggungjawab. Pelaksana kampanye tidak termasuk yang bertanggungjawab Tim kampanye bayangan tidak dapat dijangkau.	Peraturan KPU tidak mengatur lebih jelas terkait Tim Sukses Bayangan dan afiliasi lain dari tim pemenangan parpol dan kandidat.	Secara normatif dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh tim kampanye bayangan dan afiliasi tim pemenangan tidak bisa ditegakkan.
Sumber Dana Kampanye	Ada perbedaan antara Parpol dan Kandidat dan pihak lain. Hal ini menjadi awal penyiasatan sumbangan.	Tidak mengatur tentang kewajiban merinci penyumbang sebenarnya dari parpol dan kandidat.	Tidak melakukan verifikasi atas kesesuaian kekayaan dan kekuatan dana parpol dengan besar sumbangan kampanye.
Bentuk Dana kampanye	Sudah cukup baik		
Penempatan Dana Kampanye	Pencatatan dan rekening belum sinkron. Pencatatan terkait sumbangan langsung/natura perlu dipisahkan.	Masih membolehkan konsolidasi rekening dan laporan di akhir menjelang masa audit.	Tidak menindaklanjuti perbedaan pencatatan rekening dan laporan dana kampanye.
Entitas dan waktu Pencatatan.	Tidak ada kewajiban pencatatan entitas penerimaan dan belanja yang dilakukan sebelum masa kampanye.	Sudah diakomodir di dalam format pencatatan laporan awal penerimaan dana kampanye.	Tidak bisa menyikapi perbedaan pencatatan sebelum masa kampanye terutama dari sumber anggaran publik.
Sifat Sumbangan Dana Kampanye	Penegasan pasal ini tidak memiliki indikator yang jelas soal membedakan dana kampanye yang mengikat dan tidak mengikat.	Juga tidak diperjelas di dalam Peraturan KPU.	Belum menjadi entitas pengawasan terkait konflik kepentingan.

Isu Pengaturan	Catatan Atas Aturan Berlaku (UU, Peraturan KPU)	Penyelenggaraan (KPU)	Pengawasan (Bawaslu)
Batasan Sumbangan	<p>Ketiadaan batasan sumbangan pihak internal menyebabkan kandidat dan parpol menjadi pundi uang tidak terkontrol.</p> <p>Sumbangan perorangan Rp 1 miliar (naik 1000%) dan perusahaan Rp 5 miliar (naik 666%), tidak ada dasar yang jelas.</p> <p>Batasan sumbangan terlalu besar, naik 5 kali lipat, dapat menyebabkan kooptasi terhadap Perpol/ Politisi.</p> <p>Tidak ada batasan sumbangan kelompok perseorangan maupun kelompok perusahaan.</p> <p>Perorangan atau perusahaan dapat menyumbang berkali-kali lewat keluarga, orang dekat atau anak perusahaan.</p>	<p>Sudah memperinci sumbangan akumulasi secara vertikal.</p> <p>Belum memperinci sumbangan terafiliasi terutama sumbangan kelompok individu dan perusahaan.</p>	<p>Sudah memasukan sumbangan terafiliasi sebagai entitas pengawasan.</p>
Pencatatan Identitas	<p>Kurang lengkap karena hanya disebutkan mencantumkan nama dan alamat penyumbang.</p> <p>Keterangan lain seperti NPWP belum diatur.</p>	<p>Sudah mengakomodir penyertaan NPWP untuk penyumbang individu dan perusahaan di dalam pencatatan.</p>	<p>Belum memasukan penyertaan NPWP sebagai kategori temuan.</p>
Rekening Khusus Dana Kampanye	<p>Belum diatur menjadi bagian dari standar pencatatan dan pelaporan awal dana kampanye.</p>	<p>Baru diatur sebatas pemilik rekening, jumlah dan saldo.</p>	<p>Belum dianggap temuan pengawasan.</p>
Pelaporan	<p>Pelaporan buruk, partai dan kandidat tidak mencatatkan sesuai standar.</p> <p>Tidak ada review atau evaluasi atas laporan.</p>	<p>Tidak ada review atas kelayakan laporan.</p> <p>Tidak ada ketegasan penerapan sanksi atas keterlambatan laporan.</p> <p>Tidak ada laporan terdesentralisasi hingga kabupaten/kota.</p>	<p>Sudah memasukan sebagai temuan pengawasan.</p>
Proses Audit	<p>Standar audit perlu ditingkatkan. Kesimpulan temuan audit harus diarahkan untuk mengkonfirmasi dugaan pelanggaran.</p> <p>Belum ada sinkronisasi yang maksimal antara temuan pemantauan dan pengawasan yang terpublikasi dengan temuan audit.</p> <p>Tidak ada aturan tindak lanjut atas temuan hasil audit.</p>	<p>Standar audit menggunakan standar yang sama dengan audit dana kampanye pemilu 2004.</p> <p>Membatasi entitas audit sebatas laporan yang diterima dari kandidat dan partai politik.</p> <p>Tidak menindaklanjuti temuan hasil audit.</p>	<p>Sudah berupaya mensinkronkan laporan pengawasan dan penentuan sampel audit dana kampanye, terutama dana kampanyePilpres.</p>

Isu Pengaturan	Catatan Atas Aturan Berlaku (UU, Peraturan KPU)	Penyelenggaraan (KPU)	Pengawasan (Bawaslu)
Publikasi Dana Kampanye	Akses Dokumen terlalu lama, tidak bisa digunakan untuk penilaian pemilih atas parpol dan kandidat. Jenis dokumen yang didapatkan adalah hasil audit, bukan laporan daftar sumbangan. Publikasi minimalis karena standar informasi yang menjadi hak publik tidak diidentifikasi dengan jelas di dalam UU dan Peraturan KPU. Publikasi hasil audit tidak dijelaskan harus lengkap dengan daftar sumbangan dan belanja akhir kampanye.	Publikasi atas laporan awal dana kampanye dan rekening khusus sangat minimalis. Publikasi atas hasil audit minimalis dan tidak keseluruhan. Tidak ada publikasi atas laporan akhir dana kampanye yang disertai dokumen laporan penerimaan dan belanja kandidat dan parpol. Belum berkoordinasi untuk pengawasan atas laporan dengan bawaslu.	Diperlakukan sama dengan masyarakat umum, dan sulit mengakses laporan dana kampanye. Belum serius menyikapi publikasi KPU atas hak publik terkait dana kampanye.
Penetapan Kantor Akuntan Publik	Penetapan akuntan publik tidak menyertakan persyaratan bermasalah terkait profesi, hanya terkait konflik kepentingan saja.	Membuat aturan yang melanggar Undang-undang (disebabkan UU tidak realistis).	Belum berkoordinasi dengan IAPI terkait dugaan KAP bermasalah.
Biaya Audit Dana Kampanye	Pembebanan biaya audit sangat mahal karena tidak memperhitungkan kesiapan auditor dan konsultasi dengan IAPI dan IAI (dalam pembuatan aturan).	Telah mampu diantisipasi.	
Sumber Dana Kampanye Terlarang	Definisi pihak asing tidak jelas.	Dana asing Tidak diperinci di dalam peraturan KPU. Penggunaan program dan dana publik juga belum dirinci di dalam peraturan KPU.	Dana asing sudah menjadi temuan. Penggunaan program dan anggaran negara untuk kampanye belum menjadi kategori temuan.
Ketentuan Sanksi	Sanksi terhadap dana kampanye lebih berat dibandingkan dengan aturan Pemilu 2004. Perubahan sistem pemilu yang lebih bebas kandidat akan mempersulit penerapan hukum atas tindak pidana khususnya dana kampanye.		
Menerima Sumbangan di atas Batasan	Sulit diterapkan untuk kandidat, pengurus dan pihak lain yang memiliki afiliasi dengan parpol/kandidat.	Terkait sumbangan terfiliasi.	Sudah menjadi temuan.
Tidak Mencatat pada laporan dan rekening khusus dana kampanye	Tidak ada jaminan pencatatan hanya dilakukan di satu rekening. Ketiadaan standar pencatatan dapat menyebabkan buruknya pencatatan.	Terdapat indikasi membolehkan perubahan laporan penerimaan sumbangan bermasalah, terutama dari pihak asing.	Sudah menjadi temuan.
Menerima Sumbangan Terlarang	Sumbangan terlarang dapat masuk lewat penyumbang dengan identitas yang tidak jelas.	Sda	Sda

Isu Pengaturan	Catatan Atas Aturan Berlaku (UU, Peraturan KPU)	Penyelenggaraan (KPU)	Pengawasan (Bawaslu)
<i>Menggunakan Anggaran Negara untuk kampanye</i>	Tidak ada batasan sumbangan dari kalangan internal Parpol termasuk kader dan politisi yang menduduki jabatan publik (memicu oligarki elit dan kader kaya) dan penggunaan anggaran atau fasilitas yang terkait dengan jabatan.	Belum merinci dalam larangan.	Belum menjadi temuan.

### 6.3. Arahan Rekomendasi

Arahan rekomendasi atas evaluasi implementasi aturan dana kampanye diharapkan dapat menyelesaikan kelemahan dari aturan dan pelaksanaan secara umum. Akan tetapi rekomendasi akan sulit menghasilkan perubahan jika tidak didukung oleh kesiapan penyelenggara pemilu dalam hal ini KPU untuk menegakan prinsip pengaturan dan mencapai tujuan substansial dari pengaturan dana kampanye. Karena itulah, rumusan arahan rekomendasi lebih pada kaitannya dengan pencapaian tujuan substansial dari pengaturan yang diturunkan dari prinsip dasar dan intensitas titik kritis permasalahan yang ada.

**Tabel 6.3.**  
**Rekomendasi Umum**

Isu Pengaturan	Rekomendasi
<ul style="list-style-type: none"> <li>Publikasi laporan dana kampanye (aspek transparansi).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Publikasi harus dilakukan secara lengkap, yaitu keseluruhan dokumen yang terkait dengan laporan.</li> <li>Publikasi harus menjadi kewajiban Partai Politik dan Kandidat selain secara formal dilakukan oleh KPU.</li> <li>Publikasi dana kampanye harus disertai layak tidak layaknya laporan berdasarkan hasil review atau penilaian KPU terutama secara kelengkapan administratif.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Pencatatan sumbangan, penyumbang dan standar pelaporan (akuntabilitas)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pencatatan sumbangan harus lengkap menyertakan identitas, alamat, nomor telepon yang dapat dihubungi dan mencantumkan NPWP.</li> <li>Pelaporan harus dilakukan sesuai dengan standar pelaporan.</li> <li>Standar pelaporan disediakan KPU jauh hari sebelum masa kampanye dimulai.</li> <li>Entitas pencatatan atas sumbangan harus juga menyertakan sumbangan yang diterima sebelum masa kampanye.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Pembatasan jumlah sumbangan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pembatasan jumlah sumbangan perlu diatur dan nilainya disesuaikan dengan dasar perhitungan yang wajar.</li> <li>Pendapatan rata-rata pertahun dapat diterapkan sebagai dasar perhitungan batasan sumbangan.</li> <li>Pembatasan sumbangan partai politik perlu dilakukan untuk mencegah masuknya dana tidak terpublikasi lewat rekening partai politik.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Pembatasan Belanja dana kampanye.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Perlu ada pembatasan belanja kampanye untuk mencegah pemborosan.</li> </ul>

Isu Pengaturan	Rekomendasi
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penyesuaian jumlah sumbangan kandidat dengan penghasilan dan pendapatan wajar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sumbangan kandidat perlu dibatasi dan pengaturannya disesuaikan dengan kemampuan ekonomi kandidat.</li> <li>• Sumbangan kandidat perlu diverifikasi terhadap laporan penghasilan dan kekayaan</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketentuan terkait sumbangan terlarang dari sumber ilegal dan sumber public.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perlu ada definisi yang lebih rinci tentang sumbangan asing.</li> <li>• Perlu ada larangan menyumbang untuk pejabat publik dan PNS.</li> <li>• Perlu ada larangan menggunakan fasilitas jabatan dan program pemerintah untuk kampanye.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ketentuan waktu pemrosesan pelanggaran dana kampanye.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perlu ada klasifikasi dugaan pelanggaran dana kampanye yang diproses di saat tahapan pemilu masih berjalan dan yang terjadi atau ditemukan setelah pemilu.</li> <li>• Perlu ada definisi tentang dimulainya waktu pemrosesan perkara dana kampanye. Terkait laporan dugaan pelanggaran dana kampanye harus dimulai setelah ditemukan.</li> <li>• Waktu pemrosesan pelanggaran pidana oleh Bawaslu perlu diperpanjang.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kewenangan dan fungsi koordinatif institusi pengawasan dengan lembaga lain (KPU, PPATK, KPK, Polisi, Jaksa, masyarakat).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bawaslu perlu diberikan kewenangan untuk meminta "secara paksa" laporan dana kampanye kepada KPU untuk kepentingan pengawasan dan menjamin integritas pemilu.</li> <li>• Bawaslu perlu mendapatkan kewenangan bekerja sama dan mengakses data lembaga lain (KPU, PPATK, KPK, Polisi, Jaksa, masyarakat) untuk keperluan pengawasan dana kampanye.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanksi Administratif atas kepatuhan kandidat dan partai Politik.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanksi pidana sudah cukup berat.</li> <li>• Sanksi administratif dalam bentuk sanksi politik atas kepatuhan pencatatan dan pelaporan dana kampanye perlu dipertahankan.</li> <li>• Perlu ada sanksi dalam bentuk denda terhadap dugaan pelanggaran atas pencatatan dan pelaporan dana kampanye yang dihitung berdasarkan besarnya temuan manipulasi.</li> </ul>



## Lampiran : Tabel Perbandingan Pengaturan Pendanaan Politik

### Lampiran 1 Tabel Perbandingan Pengaturan Dana Kampanye di Beberapa Negara

**Tabel Perbandingan Peraturan Perundangan Terhadap Pendanaan Politik<sup>38</sup>**

Negara	Adakah sistem pengaturan keuangan partai politik?	Badan apa yang bertanggung jawab atas administrasi dan penegakan peraturan?	Adakah peraturan untuk melaporkan kontribusi kepada parpol?	Apakah donor harus melaporkan kontribusi yang diberikan?
Albania	Ya	Departemen pemerintahan *	Ya	Tidak
Andora	Ya	1. KPU Nasional 2. Lain-lain *	Ya	Ya, semua kontribusi yang diberikan
Antigua & Barbuda	Ya	KPU Nasional	Ya	Tidak
Argentina	Ya	Lain-lain*	Ya	Ya, semua kontribusi yang diberikan
Armenia	Ya	KPU Nasional	Ya	Tidak
Australia	Ya	KPU Nasional	Ya	Ya, semua kontribusi diatas AUD 200, selama pemilu lebih dari AUD 1.500 selama tahun pembukuan*
Austria	Ya	Lain-lain * Federal Chancellery dan Kantor Perdana Menteri	Tidak	Tidak
Azerbaijan	Ya	KPU Nasional Departemen Pemerintahan	Tidak	Tidak
Bahamas	Tidak		Tidak	Tidak
Banglades	Ya	KPU Nasional	Tidak	Tidak
Barbados	Tidak		Tidak	Tidak
Belgium	Ya	Lembaga hukum yang khusus dibentuk untuk menangani masalah ini *	Ya	Tidak
Belize	Tidak *		Tidak	Tidak
Benin	Ya	Departemen Pemerintahan	Ya	Tidak

<sup>38</sup> Tjernstrom, Maja dan Anna Katz, Matrix on Finance



Negara	Adakah sistem pengaturan keuangan partai politik?	Badan apa yang bertanggung jawab atas administrasi dan penegakan peraturan?	Adakah peraturan untuk melaporkan kontribusi kepada parpol?	Apakah donor harus melaporkan kontribusi yang diberikan?
Bolivia	Ya	KPU Nasional	Ya*	Ya, semua kontribusi yang diberikan*
Bosnia Herzegovina	Ya	KPU Nasional	Ya	Tidak
Botswana	Tidak *		Tidak	Tidak
Brazil	Ya	KPU Nasional	Ya	Ya, kontribusi lain di atas batas
Bulgaria	Ya	KPU Nasional Lain-lain*	Ya	Ya, semua kontribusi yang diberikan
Burkina Faso	Ya	Lain-lain*	Tidak	Tidak
Cambodia	Ya, UU Partai Politik (Political Party Law) 1997		Laporan keuangan terhadap sumber pendanaan tidak diatur dan tidak ada mandat bagi pejabat partai politik untuk melaporkan kekayaan dan asetnya.	
Canada	Ya	KPU Nasional	Ya	Tidak
Cape Verde	Ya	KPU Nasional Lain-lain*	Ya	Tidak
Central African Rep	Tidak		Tidak	Tidak
Chile	Ya	KPU Nasional	Ya	Tidak
Colombia	Ya	KPU Nasional	Ya	Tidak
Costa Rica	Ya	KPU Nasional	Ya	Tidak
Croatia				
Cyprus (G)	Tidak		Tidak	Tidak
Czech Republik	Ya	Departemen Pemerintahan	Ya	Tidak
Denmark	Tidak		Ya	Tidak
Dominica	Tidak		Tidak	Tidak
Dominican Republik	Ya	KPU Nasional Departemen Pemerintahan*	Tidak	Tidak
Ecuador	Ya	KPU Nasional	Ya	Ya, semua kontribusi yang diberikan
El Salvador	Tidak		Tidak	No
Estonia	Ya	KPU Nasional	Ya	No
Fiji Island	Tidak		Tidak	Tidak
Finlandia	Ya	Departemen Pemerintahan* (Departemen Kehakiman)	Tidak	Tidak
France	Ya	Departemen Pemerintahan	Ya	Tidak
Georgia	Ya	• Lembaga hukum yang khusus dibentuk untuk menangani masalah ini • Lain-lain*	Ya	Tidak
Germany	Ya	Lain-lain*	Ya	Tidak

Negara	Adakah sistem pengaturan keuangan partai politik?	Badan apa yang bertanggung jawab atas administrasi dan penegakan peraturan?	Adakah peraturan untuk melaporkan kontribusi kepada parpol?	Apakah donor harus melaporkan kontribusi yang diberikan?
Ghana	Ya	KPU Nasional	Ya	Tidak
Granada	Tidak		Tidak	Tidak
Guatemala	Ya	KPU Nasional	Tidak	Tidak
Guyana	Ya*	KPU Nasional	Tidak	Tidak
Honduras	Ya	KPU Nasional	Tidak	Tidak
Hungary	Ya	Lain-lain*	Ya	Tidak
Iceland	Tidak		Tidak	Tidak
India	Tidak *		Ya*	Ya*
Ireland	Ya	Lembaga hukum yang khusus dibentuk untuk menangani masalah ini	Ya	Ya, kontribusi diatas EUR 5.079*
Israel	Ya	Lain-lain*	Ya*	Tidak
Italy	Ya	Lembaga hukum yang khusus dibentuk untuk menangani masalah ini	Ya	Ya, kontribusi diatas EUR 2.582,28*
Jamaica	Tidak *		Tidak	Tidak
Japan	Ya <ul style="list-style-type: none"> <li>• "Seiji Shikin Kisei ho" (the Political Funding Control Law, PFCL here after), lahir pada 1947 (diberlakukan tahun 1948)</li> <li>• "Seito Josei ho" (the Political Party Subsidy Law, PPSL here after) diberlakukan sejak 1994</li> <li>• "Koshoku Senkyo ho" (the Public Office Election Law, POEL here after), berlaku sejak 1950</li> </ul>	Departemen Pemerintahan	Ya	Ya <ul style="list-style-type: none"> <li>• PFCL mengharuskan organisasi politik melaporkan laporan terhadap penerimaan dalam kegiatan fundraising. Laporan dilengkapi dengan pencantuman nama dan alamat donatur yang memberikan sumbangan lebih dari 200 ribu Yen. (Pasal 12)</li> <li>• Pokok laporan keuangan organisasi politik harus dipublikasikan dalam buku informasi publik (kanpo) atau bulletin pemerintah daerah (kohu) (Pasal 20)</li> </ul>
Kiribati	Tidak		Tidak	Tidak
Latvia	Tidak	Departemen Pemerintahan*	Ya*	Tidak
Lesotho	Ya	KPU Nasional	Ya	Tidak
Lithuania	Ya	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KPU Nasional Departemen Pemerintahan</li> <li>• Lain-lain*</li> </ul>	Ya	Tidak
Madagascar	Tidak		Tidak	Tidak
Malawi	Ya	KPU Nasional	Tidak	Tidak
Malaysia	Tidak * Malaysia's Society Act (1966) mengatur partai politik, NGO, kelompok, dan Charity di Malaysia dibawah Departemen Dalam Negeri.		Tidak Partai harus memberikan laporan keuangan kepada Panitia tetapi laporan keuangan tidak dibuka untuk umum dan tidak ada keharusan bagi partai untuk memberikan asal sumbangan.	Tidak

Negara	Adakah sistem pengaturan keuangan partai politik?	Badan apa yang bertanggung jawab atas administrasi dan penegakan peraturan?	Adakah peraturan untuk melaporkan kontribusi kepada parpol?	Apakah donor harus melaporkan kontribusi yang diberikan?
Mali	Ya	Departemen Pemerintahan*	Ya	Tidak
Malta	Tidak		Tidak	Tidak
Marshall Island	Tidak *		Tidak	Tidak
Mauritius	Tidak *		Tidak	Tidak
Mexico	Ya	KPU Nasional	Ya	Tidak
Micronesia, Federate State of	Tidak		No	Tidak
Moldova	Ya	• KPU Nasional • Departemen Pemerintahan*	Ya	Tidak
Morocco	Ya	Departemen Pemerintahan	Tidak	Tidak
Mozambique	Ya	KPU Nasional	Tidak	Tidak
Namibia	Ya	• Departemen Pemerintahan • Lain-lain*	Ya	Tidak
Nepal	Ya Political Party Law (2001)	Tidak		
Netherland	Ya	Departemen Pemerintahan* (Departemen Dalam Negeri dan Kerajaan)	Ya	Tidak
New Zeland	Ya	• KPU Nasional • Lembaga hukum yang khusus dibentuk untuk menangani masalah ini *	Ya	Tidak
Nicaragua	Ya	KPU Nasional	Ya	Tidak
Nigeria	Ya	• Departemen Pemerintahan (National Assembly diberikan kewenangan sesuai dengan Konstitusi 1999 Pasal 228 untuk membuat peraturan perundangan serta menjatuhkan sanksi) • Lain-lain*	Ya • Setiap partai politik harus melaporkan kepada KPU Nasional dan ditujukan juga kepada Komisi Pemilu Nasional independent semua asset serta pertanggungjawabannya. • Semua parpol wajib melaporkan kepada Komisi Pemilu Nasional Independen informasi lengkap mengenai sumber sumbangan dan asset lain juga pengeluarannya. (Konstitusi Pasal225)	Tidak
Norway	Tidak	Departemen Pemerintahan*	Ya	Tidak
Palau	Tidak *		Tidak	Tidak
Panama	Ya	KPU Nasional	Tidak	Tidak
Papua Nuginie	Ya	Lain-lain*	Ya	Ya, semua kontribusi yang diberikan
Paraguay	Ya	KPU Nasional	Ya	Tidak
Peru	Ya	KPU Nasional	Ya	Tidak

Negara	Adakah sistem pengaturan keuangan partai politik?	Badan apa yang bertanggung jawab atas administrasi dan penegakan peraturan?	Adakah peraturan untuk melaporkan kontribusi kepada parpol?	Apakah donor harus melaporkan kontribusi yang diberikan?
Poland	Ya	KPU Nasional	Ya	Tidak
Portugal	Ya	• KPU Nasional • Lain-lain*	Ya	Tidak
Romania	Ya	• Lembaga hukum yang khusus dibentuk untuk menangani masalah ini * • Departemen Pemerintahan*	Ya	Tidak
Rusia	Ya	• KPU Nasional • Lembaga hukum yang khusus dibentuk untuk menangani masalah ini *	Ya	Ya, kontribusi lain di atas batas *
St. Kitts & Nevis	Tidak		Tidak	Tidak
St. Lucia	Tidak		Tidak	Tidak
St. Vincent & Grenadines	Tidak		Tidak	Tidak
Samoa	Tidak		Tidak	Tidak
San Marino	Ya	Lain-lain*	Tidak	Tidak
Sao Tome and Principe	Ya	• Departemen Pemerintahan • Lain-lain*	Ya	Tidak
Senegal	Tidak	KPU Nasional	Tidak	Tidak
Seychelles	Ya	Lembaga hukum yang khusus dibentuk untuk menangani masalah ini *	Ya	Tidak
Sierra Leone	Ya*	KPU Nasional	Tidak	Tidak
Singapore	Tidak *	Lain-lain*	Ya *	Ya, kontribusi diatas SGD 10.000*
Slovakia	Tidak		Tidak	Tidak
Solomon Island	Tidak*		Tidak	Tidak
South Africa	Ya	KPU Nasional	Tidak	Tidak
South Korea	Ya. • Konstitusi Korea 1987 • UU Partai Politik (Political Parties Act) diamandemen tahun 2000	KPU Nasional	Ya Berdasarkan UU Pendanaan politik, Partai politik, kelompok pendukung dan kandidat harus memberikan laporan keuangan kepada KPU Nasional setiap 15 Februari.	
Spain	Ya	Lembaga hukum yang khusus dibentuk untuk menangani masalah ini	Ya • Partai harus melaporkan semua kontribusi yang diterima, kecuali sumbangan pribadi (kurang dari 5 persen dari total pendanaan public)	Tidak
Sweden	Tidak *		Tidak*	Tidak
Switzerland	Tidak *		Tidak*	Tidak*

Negara	Adakah sistem pengaturan keuangan partai politik?	Badan apa yang bertanggung jawab atas administrasi dan penegakan peraturan?	Adakah peraturan untuk melaporkan kontribusi kepada parpol?	Apakah donor harus melaporkan kontribusi yang diberikan?
Tanzania	Ya	KPU Nasional	Tidak	Tidak
Thailand	Ya <ul style="list-style-type: none"> <li>• Konstitusi 1997</li> <li>• Organic Law on Political Parties and the Organic Law on Elections</li> </ul>	KPU Nasional (Election Commission of Thailand)	Ya <ul style="list-style-type: none"> <li>• Semua pejabat di dalam partai politik, termasuk pimpinan di daerah harus melaporkan aset dan kepemilikan mereka kepada ECT (meskipun mereka bukanlah pejabat negara)</li> <li>• Partai harus melakukan audit dan pelaporan keuangan secara berkala yang dilengkapi dengan penggunaan serta pendapatan secara lengkap.</li> </ul>	Ya, semua kontribusi yang diberikan
Trinidad & Tobago	Tidak*		Tidak	Tidak
Tuvalu	Tidak		Tidak	Tidak
Uganda	Tidak *		Tidak	Tidak
Ukraine	Ya	KPU Nasional	Ya	Tidak
United Kingdom	Ya	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KPU Nasional Departemen Pemerintahan*</li> <li>• Lain-lain*</li> </ul>	Ya* Partai harus melaporkan kontribusi diatas GBP 5,000 kepada kantor akuntan	Ya, kontribusi lain di atas batas* Perusahaan harus melaporkan donasi yang lebih dari GBP 5,000 dalam laporan keuangan. Donor yang memberikan donasi total lebih dari GBP 1,000 (individual) dan GBP 5,000 (perusahaan)
United State	Ya	KPU Nasional	Ya Donasi yang diberikan di atas US\$ 200 harus dilaporkan dan dilengkapi dengan nama pemberi sumbangan, alamat, serta informasi lain.	
Uruguay	Tidak*		Tidak	Tidak
Vanuatu	Tidak		Tidak	Tidak