



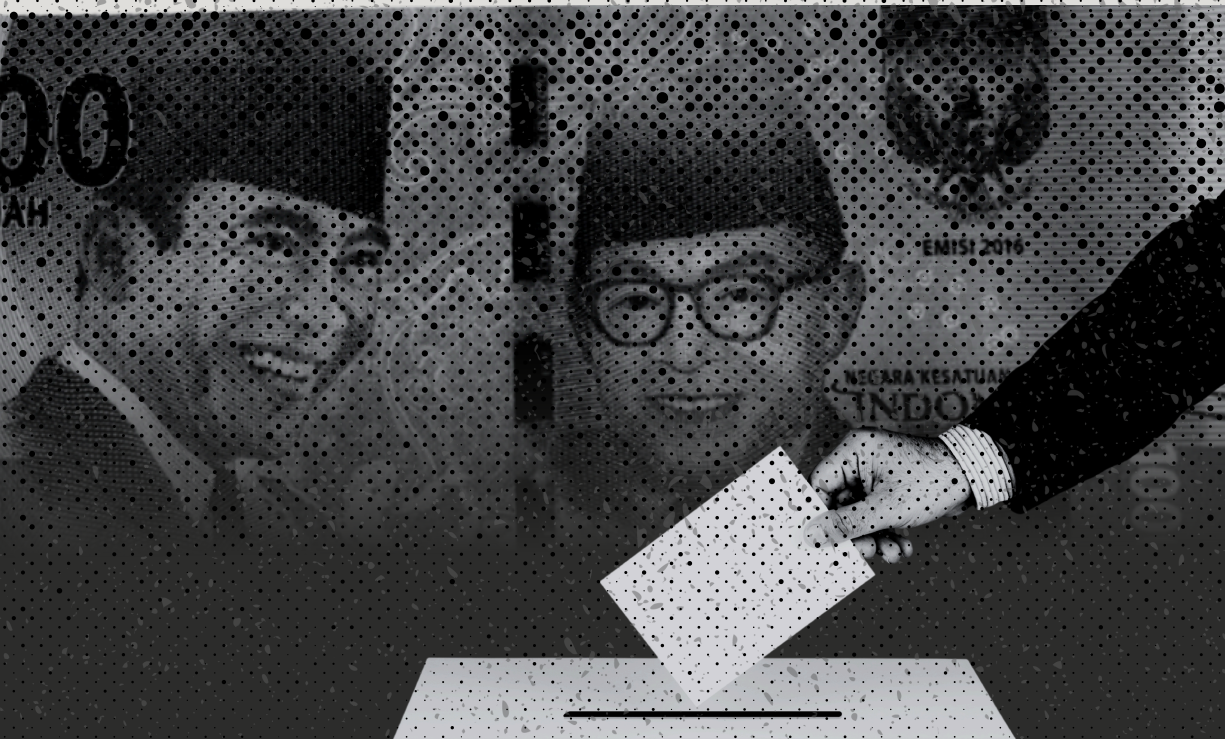
Dr. (H.C.) Ir. SOEKARNO

Dr. (H.C.) Drs. MOHAMMAD HATTA

URGENSI PERUBAHAN REGULASI DANA KAMPANYE

Indonesia
Corruption
Watch
© 2025

100000
SERATUS RIBU RUPIAH



Pendahuluan

Masuknya rencana revisi UU Nomor 17 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2025 menjadi momentum yang penting untuk merumuskan sejumlah perbaikan regulasi. Hal ini dikarenakan pelaksanaan pemilu khususnya tahun 2024 masih menyisakan banyak persoalan. Meski demikian, dalam hal pembahasan RUU Pemilu, diskursus lebih banyak mengarah kepada persoalan seperti system pemilihan, ambang batas pencalonan, dan hal lain yang erat kaitannya dengan mekanisme pencalonan kandidat. Tanpa mengesampingkan pentingnya pembahasan dalam konteks tersebut, terdapat persoalan lain yang kerap luput dari perhatian para elit, yaitu berkaitan dengan pengelolaan dan pendanaan kampanye.

Umum diketahui bahwa mekanisme pemilihan langsung membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Salah satunya dalam pelaksanaan kampanye yang menjadi tahapan krusial untuk mendulang suara pemilih. Pada tahap ini, terdapat sirkulasi uang yang sangat besar di dalamnya yang rentan diwarnai kecurangan serta manipulasi. Praktik curang dan manipulasi dalam pelaporan dana kampanye menjadikannya sebagai bagian dari korupsi pemilu. Istilah korupsi pemilu sendiri adalah istilah yang digunakan untuk menjelaskan gejala korupsi pada pelaksanaan pemilu.¹

Pada pelaksanaan Pemilihan Presiden (Pilpres) 2024 lalu, pemantauan Indonesia Corruption Watch dan Perludem menunjukkan bahwa laporan dana kampanye pasangan calon presiden dan wakil presiden, serta partai politik tidak mencerminkan penerimaan dan pengeluaran yang sebenarnya.² Bahkan, peserta pemilu dinilai masih menganggap laporan dana kampanye sebagai formalitas dalam memenuhi persyaratan administratif belaka.³

Tingginya kerentanan akan manipulasi dalam pengelolaan dan pelaporan dana kampanye memberikan urgensi yang semakin besar untuk membahas dan memperbaiki regulasi dana kampanye. Berdasarkan konteks ini, eksplorasi lebih

¹Indonesia Corruption Watch, “*Mengantisipasi Maraknya Korupsi Pemilu*”, April 2009 diakses melalui: <https://antikorupsi.org/id/article/mengantisipasi-maraknya-korupsi-pemilu>.

² ICW, Perludem, “*Laporan Pemantauan Dana Kampanye Pemilu 2024*”, Agustus 2024, h. 49.

³ *Ibid.*

lanjut mengenai implementasi pengelolaan dana kampanye di lapangan, serta hambatan yang ditimbulkan oleh regulasi yang ada, menjadi krusial. Dalam laporan ini, ICW menyajikan hasil pemantauan dari pemilihan presiden tahun 2019, pemilihan kepala daerah tahun 2020, serta pemilihan umum nasional dan daerah tahun 2024. Kajian juga digunakan untuk menghasilkan rekomendasi penyempurnaan regulasi pendanaan kampanye dalam Undang-Undang Pemilu.

Metodologi

Sumber informasi yang digunakan dalam laporan ini bersumber dari hasil penelitian dan pemantauan ICW sebelumnya yang mencakup:

- a. Laporan Pemantauan Dana Kampanye Pemilihan Presiden Tahun 2019;
- b. Laporan Pemantauan Dana Kampanye Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020;
- c. Laporan Pemantauan Dana Kampanye Pemilihan Presiden dan Pemilihan Legislatif Tahun 2024;
- d. Laporan Pemantauan Dana Kampanye Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2024.

Selain itu, ICW mengumpulkan informasi dari diskusi kelompok terfokus yang diselenggarakan pada 7 Juli 2025. Diskusi tersebut melibatkan akademisi, serta representasi partai politik, dan organisasi masyarakat sipil yang fokus pada isu kepemiluan khususnya pendanaan politik. ICW juga memanfaatkan informasi dan hasil diskusi yang didapat dari penyelenggaraan webinar pada 11 Agustus 2025. Data dari sumber-sumber ini kemudian dianalisis untuk mengembangkan rekomendasi yang tepat untuk memperbaiki regulasi dana kampanye yang sudah ada.

Pembahasan

Esensi dasar dari regulasi dana kampanye sangat berkelindan dengan upaya untuk mencegah dan memberantas korupsi. Dengan kondisi politik yang berbiaya mahal di Indonesia, kecenderungan bagi kandidat untuk menghimpun dana dari berbagai sumber sangatlah tinggi. Oleh karenanya diatur mekanisme pelaporan asal sumbangan dana kampanye, untuk mencegah penerimaan uang yang berasal dari hasil kejahatan seperti korupsi dan pencucian uang. Diketuinya informasi

penyumbang juga penting agar pemilih dapat membuat *informed decisions* berdasarkan siapa saja pihak yang memberikan dukungan finansial bagi kandidat tersebut.

Tidak hanya untuk mendapatkan keterbukaan informasi asal dan peruntukan dana kampanye, keberadaan regulasi dana kampanye juga dimaksudkan agar tidak ada dominasi oligarki yang berkontribusi pada kontestasi yang tidak berimbang. Oleh karenanya, terdapat ketentuan yang membatasi besaran sumbangan dengan menetapkan batas maksimal bagi dana yang berasal dari individu dan kelompok maupun badan usaha.

Batas maksimal dana kampanye yang dapat diterima dari masing-masing jenis penyumbang pada setiap tingkatan pemilihan, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 327, Pasal 331, dan Pasal 333 UU Pemilu dapat dilihat pada tabel berikut:

Asal Sumbangan	Pilpres	Pileg (DPR RI dan DPRD)	Pileg (DPD RI)
Individu	Rp2.500.000.000	Rp2.500.000.000	Rp750.000.000
Kelompok, perusahaan, badan usaha non pemerintah	Rp25.000.000.000	Rp25.000.000.000	Rp1.500.000.000
Partai politik	Tidak dibatasi	Tidak dibatasi	-
Kandidat / Pasangan calon	Tidak dibatasi	Tidak dibatasi	Tidak dibatasi

Selain melalui UU Pemilu, ketentuan mengenai pengelolaan dan pelaporan dana kampanye juga diatur melalui Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 18 Tahun 2023. Peraturan tersebut memuat detail mekanisme pelaporan yang harus dilakukan oleh kontestan pemilu. Pelaporan yang dibuat mencakup:

- a. Laporan Awal Dana Kampanye (LADK);

- b. Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK); dan
- c. Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK).

Meski telah ada sejumlah substansi pengaturan dana kampanye seperti disebutkan di atas, pada kenyataannya praktik manipulasi pelaporan masih sering terjadi. Berikut ini adalah permasalahan yang sering terjadi dalam pelaporan dana kampanye pemilu.

1. Manipulasi Laporan Dana Kampanye

Praktik Manipulasi masih rentan dalam pelaporan dana kampanye. Hal ini terbukti dari beberapa temuan ICW, antara lain:

a. Upaya untuk mengakali ketentuan batas maksimal sumbangan

Salah satu contoh dalam praktik ini kecurangan jenis ini terjadi pada pemilihan presiden 2019 yang menunjukkan adanya pemecahan sumbangan untuk menyamarkan penyumbang sebenarnya dalam laporan dana kampanye Joko Widodo-Ma'ruf Amin.⁴ Pada pemilihan presiden 2019, ICW menemukan bahwa sumbangan kampanye Joko Widodo-Ma'ruf Amin didominasi oleh dua kelompok *golfer*, yang secara akumulatif menyumbang 86% dari total pendapatan pasangan calon tersebut.

Kedua kelompok ini adalah Asosiasi Pegolf TBIG (dengan sumbangan sebesar Rp19,7 Miliar), dan kelompok pegolf TRG (dengan sumbangan sebesar Rp18,2 Miliar) yang diduga dimiliki oleh PT Teknologi Riset Global Investama. Saham di kedua perusahaan ini dimiliki oleh Wahyu Sakti Trenggono, bendahara tim kampanye nasional Joko Widodo-Ma'ruf Amin.

b. Nominal dana kampanye yang dilaporkan sangat kecil

Dalam Pilkada 2020, ICW menemukan bahwa jumlah dana kampanye yang dilaporkan dalam Laporan Awal Dana Kampanye (LADK) tidak wajar jika dibandingkan dengan tingginya biaya pilkada.⁵ Pemantauan dana kampanye yang dilakukan di 30 daerah (9 provinsi, 9 kota, 12 kabupaten) menunjukkan rata-rata sumbangan dana kampanye yang diterima kandidat adalah Rp5,6

⁴Indonesia Corruption Watch, “*Bedah Dana Kampanye Calon Presiden dan Wakil Presiden*”, diakses dari: https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/analisis_dana_kampanye_pilpres_2019.pdf.

⁵Indonesia Corruption Watch, “*Pemantauan Dana Kampanye Pilkada 2020*”, diakses dari: <https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/Dana%20Kampanye%20Pilkada%202020.pdf>.

miliar. Jumlah ini sangat jauh jika dibandingkan dengan kajian KPK yang pada tahun 2018 menyatakan bahwa dibutuhkan minimal Rp60 miliar untuk menjadi bupati dan minimal Rp100 miliar untuk menjadi gubernur.⁶

c. Kegiatan kampanye dilakukan namun tidak ada dana yang dikeluarkan

Pada Pemilu Legislatif 2024, ICW menemukan masih ada partai yang melaporkan pengeluaran sebesar Rp0 untuk pelaksanaan kegiatan kampanye yang lazim seperti rapat umum dan pertemuan tatap muka.⁷ Padahal menurut informasi di situs web KPU, kegiatan tersebut sudah terlaksana. Hal ini membuat angka Rp0 menjadi janggal karena kegiatan tersebut biasanya melibatkan pengeluaran seperti pembelian makanan, sewa tempat, dan sebagainya.

Menurut politisi dan perwakilan CSO yang berpartisipasi dalam diskusi kelompok terfokus dengan para pemangku kepentingan pada bulan Juli 2025, beberapa faktor disinyalir berkontribusi terhadap manipulasi pelaporan dana kampanye. Pertama, adanya kesenjangan regulasi, Hal ini dapat dilihat pada pengaturan ketentuan maksimal sumbangan dana kampanye. Meski jumlah tertinggi sumbangan telah ditetapkan, batasan tersebut tidak berlaku terhadap sumbangan yang berasal dari pasangan calon sendiri ataupun partai politik. Sehingga penerimaan sumbangan dari sumber lain masih bisa dihimpun melalui pasangan calon/kandidat maupun partai. Terlebih batas maksimal yang diatur juga dianggap masih terlalu tinggi dan tidak pernah diketahui dasar penetapan nominal yang ditetapkan.

Kedua, kultur yang berjalan di tubuh partai politik belum transparan dan akuntabel. Hal ini terlihat dari partai yang juga belum sepenuhnya terbuka dalam melaporkan keuangan mereka. Akibatnya, praktik ini masih terbawa ketika partai mengelola dan melaporkan dana kampanye.

⁶ Liputan 6, “KPK Ungkap Besaran Biaya Pilkada, Nilainya Fantastis” , diakses dari: <https://www.liputan6.com/news/read/3292535/kpk-ungkap-besaran-biaya-pilkada-nilainya-fantastis?page=2>.

⁷ Indonesia Corruption Watch, “Laporan Pemantauan Dana Kampanye Pemilu 2024”, diakses dari: https://antikorupsi.org/sites/default/files/dokumen/Laporan%20Pemantauan%20Dana%20Kampanye%20Pemilu%202024_1.pdf

Ketiga, ketakutan akan kriminalisasi. Transparansi dalam pendanaan kampanye dapat menimbulkan konsekuensi yang tidak diinginkan. Beberapa politisi menyatakan kekhawatiran bahwa pengungkapan sumber pendanaan dapat membuat mereka menghadapi risiko hukum. Seorang politisi menyampaikan, "Ketika transparansi dipraktekkan secara terbuka, ada konsekuensinya. Pendukung kandidat yang kalah mungkin menghadapi konsekuensi, jadi ketika kami ingin jujur tentang sumber pendanaan kami, terkadang kami menjadi takut".⁸

Keempat, adanya pengeluaran yang berkaitan dengan kegiatan mendulang dukungan tetapi dilakukan di luar periode pelaporan dana kampanye. Di Indonesia, kegiatan kampanye seringkali dimulai jauh sebelum tahapan pemilihan dimulai. Seperti penggunaan biaya untuk memasang baliho dan iklan yang sangat identik dengan citra diri mereka.

2. Laporan Dana Kampanye Sulit Dipantau

Partisipasi publik dalam pemantauan laporan keuangan kampanye secara formal dijamin dalam Bab 8 Pasal 104 Peraturan KPU Nomor 18 Tahun 2023. Namun, dalam praktiknya, masyarakat masih mengalami kesulitan dalam ikut mengawasinya. Padahal temuan upaya manipulasi laporan keuangan kampanye membutuhkan pengawasan yang lebih ketat. Namun, pada kenyataannya, proses pengawasan itu sendiri masih menghadapi tantangan, seperti:

a. Laporan dana kampanye tidak dapat diakses

Dalam pemilihan presiden dan legislatif 2024, laporan dana kampanye tidak menampilkan informasi yang penting dan dibutuhkan dalam kerangka pengawasan oleh masyarakat. Data yang disajikan hanya memberikan informasi tentang pendapatan dan pengeluaran, tanpa informasi tentang siapa yang menyumbang dana atau untuk apa dana tersebut digunakan. Hal ini menyulitkan pengawasan publik karena investigasi mendalam terhadap sumber dana kampanye kandidat tidak dapat dilakukan.

⁸ Politisi, Focus Group Discussion 7 Juli 2025.

b. Mekanisme audit yang tidak memadai

Di tengah sifat tertutupnya informasi yang menghambat pengawasan publik, proses audit yang hanya bersifat kepatuhan, turut menyumbang masih banyaknya indikasi manipulasi dalam pelaporan dana kampanye.

Sejumlah temuan pemantauan dana kampanye selama beberapa periode pemilu menunjukkan bahwa permasalahan muncul dalam aspek pelaporan dan penyajian informasi yang tidak sesuai praktik di lapangan. Di sisi lain, praktik manipulasi dan kecurangan dalam pelaporan dana kampanye juga bukan masalah yang terisolasi. Penelusuran lebih lanjut, berdasarkan penjelasan di bagian sebelumnya, mengungkapkan beberapa faktor yang turut berkontribusi terhadap praktik kecurangan pelaporan pendanaan kampanye, antara lain:

a. Meningkatnya praktik pembelian suara

Salah satu penyebab kesenjangan antara pengelolaan dan pelaporan dana kampanye yang sebenarnya adalah adanya pengeluaran ilegal yang tidak dapat dicatat. Hal ini seringkali berkaitan dengan praktik jual beli suara oleh para kandidat. Jual beli suara didefinisikan sebagai pemberian insentif finansial atau materi kepada pemilih oleh kandidat atau partai politik selama masa kampanye dan/atau pada hari pemilihan dengan imbalan dukungan elektoral.⁹

Jual beli suara sendiri merupakan bentuk pelanggaran pemilu yang sering terjadi, tetapi seringkali sulit dibuktikan atau diberi sanksi. Hal ini juga disebabkan oleh penegakan hukum pemilu yang tidak efektif dan pengawasan yang kurang optimal.¹⁰

b. Partai politik belum menjadi lembaga yang transparan

Dalam penyelenggaraan pemerintahan, partai politik memainkan peran yang sangat strategis dan krusial. Berbagai posisi publik, baik di eksekutif maupun legislatif, diisi oleh kader atau kandidat partai yang didukung oleh partai tersebut. Dalam pemilihan presiden, calon presiden dan wakil presiden harus

⁹ International IDEA, "Vote Buying", 2022, hlm.1.

¹⁰Titi Anggraini, "PSU, Pembelian Suara, dan Diskualifikasi Calon", diakses melalui: <https://epaper.mediaindonesia.com/detail/psu-pembelian-suara-dan-diskualifikasi-calon>.

dicalonkan oleh koalisi partai politik. Sementara itu, dalam pemilihan legislatif, pesertanya adalah partai politik.

Dengan peran partai politik yang begitu besar, pola manajemen internalnya juga akan mempengaruhi cara mereka berpartisipasi dalam kontestasi pemilu. Saat ini, partai sendiri belum sepenuhnya transparan. Hal ini terlihat dari terbatasnya informasi keuangan di luar yang dipublikasikan. Para pengurus partai sendiri cenderung percaya bahwa pengungkapan informasi partai tidak berdampak langsung pada elektabilitas mereka dalam pemilu.¹¹

Terlebih lagi, tidak ada sanksi khusus yang dijatuhkan jika partai menolak menerapkan prinsip transparansi. Oleh karena itu, tidak mengherankan jika partai kurang berkomitmen untuk menjadi lembaga yang transparan. Pola serupa pada akhirnya terjadi dalam pengelolaan dana kampanye dalam pemilu.

c. Kurangnya Komitmen Penyelenggara Pemilu

Selain faktor kandidat, penyelenggara pemilu juga berperan krusial dalam menangani permasalahan dana kampanye yang berulang. Pemilu 2024 merupakan contoh nyata rendahnya komitmen KPU untuk menciptakan ekosistem pelaporan dana kampanye yang transparan dan akuntabel. Hal ini terlihat dari penyediaan informasi pendanaan kampanye melalui Sistem Informasi Kampanye dan Dana Kampanye (Sikadeka), yang hanya menyediakan informasi tanggal dan nominal, tanpa nama donatur atau rincian pengeluaran kampanye. Akibatnya, pengawasan publik terhambat. Pada pemilu-pemilu sebelumnya, informasi ini dipublikasikan secara terbuka, sehingga publik dapat memantau dan bahkan melakukan verifikasi lebih lanjut untuk memverifikasi keakuratan data yang dilaporkan.

Selain terbatasnya informasi yang tersedia dalam publikasi publik laporan keuangan kampanye, minimnya komitmen KPU terlihat dari pembuatan peraturan yang bermasalah. KPU menerbitkan Peraturan KPU Nomor 14

¹¹ Indonesia Corruption Watch, "Mengurai Praktik Keterbukaan Informasi Politik", 2022, hal.3.

Tahun 2024 tentang Dana Kampanye Pemilihan Kepala Daerah. Dalam peraturan tersebut, KPU mengubah ketentuan sanksi dari diskualifikasi bagi calon yang tidak menyampaikan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK) menjadi sekadar penundaan penetapan calon kepala daerah terpilih hingga calon tersebut menyampaikan LPPDK.

Berbagai pemantauan masyarakat sipil menunjukkan bahwa peserta pemilu tidak serius melaporkan dana kampanye mereka. Hal ini disebabkan oleh mekanisme penegakan hukum dan sanksi yang dianggap terlalu lemah dan belum optimal. Di tengah kebutuhan untuk memperkuat regulasi yang ada, KPU justru melakukan kemunduran dengan menghapus ketentuan diskualifikasi bagi pasangan calon kepala daerah yang terlambat melaporkan LPPDK. Hal ini menunjukkan KPU tidak berkomitmen untuk menetapkan regulasi yang menjamin kepatuhan kandidat dalam pelaporan dana kampanye, dan justru memberikan toleransi yang signifikan terhadap ketidakpatuhan.

Simpulan

Berbagai temuan yang telah dijabarkan menunjukkan bahwa masih terdapat kesenjangan dalam mekanisme pelaporan dana kampanye oleh peserta pemilu. Peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini masih mengabaikan realitas pelaksanaan di lapangan dan belum mengaturnya secara memadai. Misalnya, meskipun terdapat banyak dugaan manipulasi informasi dalam laporan keuangan kampanye, UU Pemilu masih belum menyediakan mekanisme audit investigatif untuk memeriksa informasi yang dilaporkan secara mendalam, sehingga celah manipulasi masih dapat terjadi. Oleh karena itu, revisi Undang-Undang Pemilu diperlukan agar peraturan dana kampanye dapat lebih mengakomodasi realitas di lapangan sekaligus berupaya mempersempit celah kecurangan dalam pelaporan.

Di sisi lain, penjabaran isu-isu yang diuraikan di atas juga menggambarkan pentingnya harmonisasi ketentuan dalam undang-undang lain untuk mendukung penyempurnaan ketentuan pendanaan kampanye dalam UU Pemilu. Misalnya, UU Partai Politik perlu mengatur secara spesifik mekanisme pelaporan keuangan partai

yang lebih transparan dan akuntabel sebagai bentuk "paksaan" untuk menumbuhkan budaya pelaporan keuangan sejak awal.

Rekomendasi

Berdasarkan penjelasan dan kesimpulan di atas, muncul beberapa rekomendasi penting. Rekomendasi-rekomendasi ini juga menjadi dasar usulan perubahan yang diajukan ICW selama proses advokasi revisi UU Pemilu dan telah diintegrasikan ke dalam versi masyarakat sipil dari draf revisi.

Rekomendasi ini meliputi:

1. Menetapkan batasan maksimal pengeluaran dana kampanye dan penerimaan sumbangan dana kampanye dari calon sendiri dan partai politik;
2. Menetapkan mekanisme audit investigasi untuk memverifikasi substansi laporan keuangan kampanye;
3. Memperkuat mekanisme pencalonan oleh partai politik untuk menghindari pragmatisme politik dan mengutamakan visi, misi, dan gagasan calon;
4. Menjadikan laporan keuangan partai sebagai persyaratan keikutsertaan dalam pemilu.



**Kajian dan pemantauan ICW dalam isu
dana kampanye pemilu dapat diakses di:**

