



PANDUAN PEMANTAUAN

KORUPSI PEMILU

- Ade Irawan
- Donal Fariz
- Abdullah Dahlan
- Almas Ghalia Putri

PANDUAN PEMANTAUAN
KORUPSI PEMILU

Ade Irawan
Abdullah Dahlan
Donal Fariz
Almas Ghalia Putri

2014

Panduan Pemantauan
KORUPSI PEMILU

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia
Pada bulan April 2014

Diterbitkan oleh:
Indonesia Corruption Watch (ICW)
Jl. Kalibata Timur IV/D No. 06
Jakarta Selatan, Indonesia

Cetakan pertama, 2014

Penulis:

Ade Irawan
Abdullah Dahlan
Donal Fariz
Almas Ghalia Putri

Kartunis Sampul: Ali Shobirin
Desain dan Lay Out: Intrans Publishing

Jakarta: ICW
viii + 106 halaman, 14 x 21cm

ISBN: 978 - 602 - 1507 - 20 - 9

Kata Pengantar ...

Deretan kasus korupsi politik yang berhasil diungkap oleh aparat penegak hukum tidak hanya membuat prihatian, tapi juga mengejutkan publik. Uang negara yang dijarah begitu besar jumlahnya dan dicuci di berbagai tempat, termasuk disebar ke sejumlah rekening selebritis.

Selain korup, kinerja banyak politisi di parlemen pun dianggap masih buruk. Target legislasi tidak tercapai dari sisi jumlah maupun kualitasnya. Hingga di penghujung periode tugasnya, Februari 2014, masih tersisa 66 RUU yang harus diselesaikan DPR RI. Hal yang sama juga terlihat dari kinerja anggaran dan pengawasan. Di tengah kinerja yang buruk, DPR masih mempraktekan pemborosan anggaran lewat berbagai kegiatan plesiran serta menambah fasilitas terkait jabatannya.

Pemilihan umum adalah saat yang tepat untuk melakukan evaluasi atas kinerja Parlemen. Pemilu adalah mekanisme konstitusional untuk mengganti politisi bahkan untuk menjatuhkan rezim pemerintahan korup. Para politisi berkinerja buruk seharusnya dapat dicegah untuk terpilih kembali. Di sisi yang lain pemilu juga bisa menjadi momentum untuk mempromosikan politisi bersih yang mampu menunjukkan komitmen dan dedikasinya kepada masyarakat.

Agar pemilu bisa benar-benar menjadi instrument rakyat tentu saja ada prasyarat yang harus dipenuhi. Pertama, rakyat sebagai pemilih memahami mengapa harus memilih dan mengetahui siapa yang akan mereka pilih, dan dalam memilih

menggunakan pertimbangan-pertimbangan yang rasional. Ini yang sering disebut oleh peneliti Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) Syarif Hidayat sebagai *democratic behavior*.

Kedua, pemilu harus dapat dilaksanakan secara jujur, adil, dan transparan. Semua kandidat dan partai berada dalam level persaingan yang sama. Kemenangan tidak ditentukan oleh banyak atau tidaknya uang atau cara-cara korup seperti menggunakan sumber daya negara, memobilisasi birokrasi, dan melakukan politik politik uang. Untuk mewujudkan prasyarat yang kedua tersebut buku panduan pemantauan ini disusun.

Walau sasaran utama penyusunan panduan adalah aktivis, mahasiswa, dan wartawan, tapi masyarakat bisa menggunakan sebagai rujukan untuk memantau pemilu. Karena itu, isi dan bahasa dalam panduan dibuat sederhana sehingga siapa pun bisa dengan cepat memahami.

Panduan ini tidak orisinal. Sebab banyak mengambil bagian dari buku pemantauan pemilu yang tidak dibuat oleh Ibrahim Fahmi Badoh dan Adnan Topan Husodo tahun 2009. Selain itu, materi dalam buku ini pun banyak mengutip dari handbook mengenai monitoring dana kampanye pemilu yang dibuat oleh *open society justice initiative* tahun 2005.

Selain kepada mereka, kami juga berterimakasih kepada kawan-kawan MATA Aceh dan MATA Banten yang telah bersedia menjadi tempat uji coba panduan ini. Kawan-kawan ICW yang terus memberi dukungan. Fahmi Badoh dan Achsanul Minan yang bersedia mereview dan memberi banyak catatan perbaikan.

Panduan ini tidak akan bisa terbit tanpa bantuan *The Asia Foundation* khususnya Lili Hasanuddin, Natalia Warat, Popon Arinita, Ade Cahyadi, dan Yassinta. Selain itu, terbitnya panduan ini juga didukung oleh *Electoral Reform International Services* (ERIS), kami berterimakasih kepada Beata Matysiewicz dan Leilla. Untuk rakyat Indonesia, modul ini dipersembahkan.

Tim Penulis

Daftar Isi

Bagian 1

Pengantar Korupsi Pemilu

| | |
|-----------------------------------|----|
| Gambaran Umum | 01 |
| Korupsi Pemilu | 04 |
| Bentuk-Bentuk Korupsi Pemilu | 08 |
| Korupsi dalam Pemilu di Indonesia | 08 |

Bagian 2

Manipulasi Dana Kampanye

| | |
|---|----|
| Gambaran Umum | 11 |
| Definisi Manipulasi Dana Kampanye | 12 |
| Dana Kampanye Dalam Aturan Pemilu | 17 |
| a. Rekening Khusus Dana Kampanye | 18 |
| b. sumber pendanaan | 19 |
| d. Pembatasan Sumbangan | 19 |
| d. Larangan Sumbangan | 20 |
| e. Identitas Penyumbang | 22 |
| f. Pencatatan | 23 |
| g. Pelaporan Dana Kampanye | 24 |
| h. Transparansi dan Akuntabilitas Laporan | 26 |

Manipulasi Dana Kampanye Dalam Pemilu Indonesia

| | |
|-----------------------------------|----|
| | 36 |
| a. Aspek kepatuhan | 37 |
| b. Manipulasi pendapatan | 38 |
| c. Manipulasi pencatatan belanja. | 39 |

Pemantauan Manipulasi Dana kampanye

| | |
|---------------------|----|
| a Tujuan Pemantauan | 41 |
| b Objek Pemantauan | 41 |

Teknik Pemantauan

| | |
|------------------------------------|----|
| a Pemantauan Sumbangan Perseoranga | 42 |
|------------------------------------|----|

| | | |
|---|---|----|
| b | Pemantauan Sumbangan Kelompok/Perusahaan/badan Usaha | 42 |
|---|---|----|

Bagian 3

Penggunaan Sumber Daya Negara

| | | |
|----|---|----|
| a. | Gambaran umum | 58 |
| b. | Definisi Penggunaan Sumber Daya Negara | 60 |
| c. | Penggunaan sumber daya negara dalam aturan pemilu | 63 |
| d. | Penyalahgunaan sumber daya negara dalam pemilu | 69 |
| e. | Pemantauan Penggunaan Sumber Dana dan Daya Negara | 71 |
| f. | Tujuan Pemantauan | 71 |
| g. | Teknik Pemantauan | 72 |

Bagian 4

Memantau Politik Uang Dalam Pemilu

| | | |
|----|---|----|
| | Pendahuluan | 75 |
| | Definisi Politik Uang | 76 |
| a. | Vote Buying | 78 |
| b. | Vote Brokers | 80 |
| c. | Sasaran Politik Uang | 82 |
| | Politik Uang dalam Aturan Pemilu | 83 |
| | Politik Uang Dalam Pemilu di Indonesia | 87 |
| a. | Waktu Pembagian Politik Uang | 88 |
| b. | pelaku politik uang | 89 |
| | Modus politik uang | 90 |
| | Teknik Memantau Politik Uang | 91 |
| | Tujuan Pemantauan | 91 |
| | Teknik Pemantauan | 91 |
| a. | Politik uang kepada pemilih | 91 |
| b. | Poltik Uang Kepada Penyelenggara | 94 |
| | Analisis Hasil Temuan | 95 |

Bagian 5

Pelaporan dan Advokasi Hasil Pemantauan

| | |
|-------------------------|-----|
| a. Pendahuluan | 97 |
| b. Penyusunan Laporan | 98 |
| c. Mekanisme Pelaporan | 100 |
| d. Pengawasan Pelaporan | 103 |

| | |
|-----------------------|-----|
| Daftar Pustaka | 104 |
|-----------------------|-----|

... Bagian 1

Pengantar Korupsi Pemilu

Gambaran Umum

Pemilihan umum bukan hanya prosedur rutin yang wajib dijalankan oleh negara-negara demokratis. Terlaksananya pemilu adalah prasarat paling minimalis dari prosedural demokrasi atau sebagai konsep inti (*conceptual core*) dari demokrasi (Bunthe, 2009:5). Karena pemilu merupakan salah satu prosedur terpenting untuk melegitimasi kekuasaan di dalam sistem demokrasi, di mana politisi dan partai politik mendapatkan mandat untuk membuat keputusan politik lewat sebuah kompetisi suara pemilih di dalam Pemilu. Joseph Schumpeter bahkan mengidentikan demokrasi dengan pemilu dimana demokrasi adalah metode politik untuk sampai pada sebuah keputusan politik di mana individu (politisi) mendapatkan kekuasaan untuk memutuskan dalam arti berjuang untuk bersaing mendapatkan suara pemilih (Schumpeter, 1975:142 di dalam Bunthe, 2009:5).

Karena persaingan untuk merebut hati pemilih, maka pemilu juga menjadi ajang persaingan di mana partai politik yang berkuasa dapat jatuh karena tidak mendapatkan restu pemilih karena memiliki kinerja yang buruk. Adanya jaminan pergeseran kekuasaan akibat persaingan yang sehat menjadi salah satu ciri demokrasi elektoral yaitu ketika ada partai berkuasa yang kalah di dalam Pemilu (Preworsky, 1991:10, di dalam Bunthe, 2009:5). Pemilu juga bukan sekedar ajang persaingan partai politik dan politisi untuk memperoleh atau memperluas kekuasaan. Secara substansial pemilu merupakan

bagian dari proses pendidikan politik sekaligus momentum untuk memilih dan memberi legitimasi kepada mereka yang dianggap bisa mewakili kepentingan rakyat dalam politik pemerintahan.

Karena itu pihak yang paling berkepentingan dengan pemilu bukan hanya partai politik atau kandidat tapi juga rakyat sebagai pemilih. Pemilu merupakan instrumen rakyat untuk menyingkirkan para politisi korup serta mempromosikan atau mempertahankan politisi yang memiliki integritas dan kualitas untuk mewakili kepentingan rakyat.

Berkaitan dengan konteks akuntabilitas politik, pemilu merupakan ajang pertanggungjawaban partai politik dan politisi kepada rakyat. Akuntabilitas secara konseptual adalah suatu relasi sosial dimana seseorang atau institusi merasa memiliki kewajiban untuk menjelaskan dan menjustifikasi tugas yang diembannya kepada orang lain, atau institusi¹. Dengan demikian kata akuntabilitas ketika disandingkan pada sebuah lembaga atau jabatan politik dapat juga diartikan sebagai kewajiban dari pemimpin politik untuk menjawab kepada publik terhadap apa yang dikerjakan atau yang diputuskan sebagai kebijakan².

Hubungan pertalian mandat secara politik di dalam konteks demokrasi terjadi ketika pemilih menentukan pilihan berdasarkan janji-janji kampanye yang dilakukan oleh partai politik atau kandidat di dalam pemilu. Di dalam pemilu, kandidat dan partai politik mempresentasikan dirinya di hadapan pemilih. Setidaknya terdapat 2 prasyarat dasar terjadi representasi mandat (mandate representation) dari pemilih

¹ i Gutto S et al. (2007) *A Study on Enhancing the Status, Role, Image and Positioning of the Parliament of the Republic of South Africa*

² *Voters But Not Yet Citizens: The Weak Demand for Political Accountability in Africa's Unclaimed Democracies* Michael Bratton and Carolyn Logan, Work Paper No 63, Afro Barometer.

kepada politisi, yaitu; (1) yaitu ketika kebijakan dari penguasa (incumbent) sejalan atau sama dengan platform dasar yang dibangun ketika pemilu (electoral platform), (2) kondisi dimana ketika akan melaksanakan platform kebijakan dianggap yang terbaik bagi pemilihnya. Artinya terjadi di dalam setidaknya tiga kondisi, yaitu ketika terjadi kesamaan kepentingan antara politisi dan pemilih (coincide), kepentingan yang sama mendorong politisi untuk terpilih atau dipilih kembali di dalam pemilu, dan ketiga, politisi terus menyadari bahwa janji yang sama harus diwujudkan di masa ketika berkuasa³.

Mereka yang menyelewengkan kekuasaan untuk kepentingan diri, keluarga, atau kelompoknya bisa dihukum secara politik dengan cara tidak dipilih kembali. Penelitian di beberapa negara memperlihatkan kandidat yang dianggap korup biasanya tidak dipilih lagi atau dukungan suara terhadapnya berkurang dalam pemilu⁴. Sebagai contoh studi dalam pemilihan anggota parlemen Amerika, dukungan terhadap kandidat yang dianggap korup turun antara 6-11 persen. Begitu pula dalam pemilihan anggota kongres di Italia, peluang kandidat korup untuk terpilih kembali menurun drastis.

Walau sejatinya pemilu merupakan instrumen rakyat untuk menghukum partai politik dan politisi korup, tapi kenyataannya partai politik dan politisi korup kerap menggunakan pemilu sebagai ajang untuk memperkuat dan memperluas kekuasaan. Tidak mengherankan apabila banyak politisi petahana yang memiliki rekam jejak buruk ketika berkuasa ternyata terpilih kembali.

³ Manin, Preworski and Stokes, *Election and Representation in Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge University Press, 1999, pg 31.

⁴ Stefan Krause and Fabio Méndez, *Corruption and Elections: An Empirical Study for a Cross-Section of Countries*, 2007

Dua faktor utama yang menyebabkan pemilu tidak bisa dijadikan sebagai momentum untuk menghukum partai dan politisi yang korup yaitu, penyelenggaraan pemilu yang korup dan buruknya pengetahuan pemilih mengenai pemilu. Kombinasi dua faktor tersebut membuat para politisi, terutama petahana yang memiliki modal besar serta akses terhadap sumber dana dan sumber daya negara mampu menjadi pemenang dalam pemilu.

Korupsi menjelang dan pada saat penyelenggaraan pemilu mewarnai hampir semua pemilu di Indonesia. Kajian Komisi Pemberantasan Korupsi memperlihatkan setiap menjelang pemilu berbagai kasus korupsi besar yang melibatkan politisi, seperti korupsi di sektor perbankan selalu muncul. Politisi diduga membutuhkan modal besar guna memenangkan pemilihan.

Korupsi Pemilu

Korupsi dalam pemilu sebenarnya tidak hanya terjadi di negara-negara berkembang seperti Indonesia. Praktek serupa juga terjadi di beberapa negara maju seperti Amerika. Misalnya kasus donasi jutaan dolar dari pengusaha Indonesia James Riady kepada tim sukses Bill Clinton dalam pemilihan presiden Amerika tahun 1996 atau dugaan kecurangan yang dilakukan oleh sekretaris Partai Republik di negara bagian Florida dan Fox News Chanel guna memenangkan George W Bush dalam pemilihan presiden tahun 2004.⁵

Korupsi pemilu mencakup beberapa istilah yaitu malpraktek pemilu, kecurangan pemilu, dan manipulasi pemilu. Ciri korupsi pemilu adalah melibatkan penyalahgunaan lembaga pemilihan

⁵ Fund, John, *Stealing Elections How Voter Fraud Threatens Our Democracy*, Encounter Books San Francisco, 2004

untuk keuntungan pribadi atau politik⁶. Karakter pola korupsi pada level penyalahgunaan kelembagaan penyelenggara terbagi menjadi tiga jenis yaitu: manipulasi aturan, manipulasi pemilih, dan manipulasi suara. Manipulasi aturan yaitu mendistorsi hukum pemilu dengan tujuan menguntungkan salah satu pihak atau kontestan dalam pemilihan. Manipulasi aturan pemilu dapat diklasifikasikan sebagai bentuk korupsi pemilu ketika secara serius mendistorsi ruang persaingan yang adil antar kontestan di dalam pemilu

Manipulasi pemilih terjadi dalam dua bentuk utama: upaya untuk mendistorsi pilihan pemilih dan upaya untuk mempengaruhi ekspresi pilihan pemilih. Cara mendistorsi pilihan pemilih bisa dengan taktik kampanye menipu, melanggar aturan dana kampanye, yang umumnya melalui belanja kampanye melebihi batasan (*over-spending*), penggunaan sumber daya negara untuk mendukung calon tertentu, atau bias dalam liputan media pemilu. Teknik-teknik ini dirancang untuk mengubah pilihan pemilih yang benar. Bentuk lain manipulasi pilihan adalah pembelian suara atau intimidasi dengan tujuan meningkatkan suara kandidat tertentu. . Penguasaan Media Massa dan Media Penyiaran publik dan swasta juga dapat dikategorikan sebagai jenis korupsi. Pemilik media yang memiliki afiliasi politik dapat memanipulasi informasi kepada publik lewat paket siaran yang sebenarnya merupakan iklan kampanye atau menjatuhkan lawan politik.

Sedangkan manipulasi suara terjadi melalui berbagai bentuk mal-administrasi pemilu. Mulai dari cara curang klasik dalam bentuk kesalahan pencatatan hasil pemilihan, manipulasi kotak suara, hingga cara-cara yang lebih tidak kentara dengan mendukung atau menentang kontestan tertentu. Hal ini

⁶ Birch, Sarah. Electoral Corruption, Institute for Democracy & Conflict Resolution, 2011

termasuk mengurangi fasilitas pemungutan suara di daerah lawan, penyelenggaraan pemilu yang tidak independen, transparan, dan tidak adil dalam sengketa pemilu yang diputuskan dipengadilan. Upaya mengurangi dukungan anggaran untuk penyelenggara oleh kandidat *incumbent* juga dapat dikategorikan di dalam praktek ini, yaitu bentuk penyanderaan yang berujung pada berkurangnya standar/kualitas penyelenggaraan pemilu.

Korupsi pemilu merupakan bagian dari korupsi politik yang dilakukan oleh politisi sebelum mendapatkan kekuasaan pada tingkat lokal dan nasional. 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 (*voter buying*).⁷

Menurut Silke Pfeiffer ketika berbicara mengenai korupsi pemilu akan mengacu pada partai atau kandidat dan para penyumbang (donatur), pada satu sisi, atau partai atau kandidat dan penyelenggara pemilu, di sisi lain. Dalam kasus pertama berupa sumbangan untuk kampanye pemilihan dengan imbal balik setelah kandidat berkuasa. Dalam kasus kedua, partai atau kandidat memanipulasi hasil pemilu dengan menyuap petugas pemilihan. Dalam kasus pembelian suara, partai dan kandidat berurusan dengan konstituen mereka secara langsung, pemilih disuap agar mau mendukung kandidat tertentu.

Sedangkan Feri Amsari⁸ membedakan antara korupsi Pemilu dan korupsi politik Pemilu. Menurutnya, korupsi pemilu adalah

⁷Silke Pfeiffer ,Vote buying and its implications for democracy: evidence from Latin America

⁸Amsari, Feri, Memangkas Korupsi Pemilu, 2009

korupsi yang dugaan kerugian keuangan negara sangat jelas, seperti sebuah pencurian dalam pidana umum dimana *objectum litisnya* sangat jelas yaitu barang yang hilang. Korupsi Pemilu sangat jelas diatur dalam UU 31 Tahun 1999 *unctis* UU No. 20 Tahun 2002 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi *unctis* UU No.10/2008.

Sedangkan korupsi politik Pemilu sangat sulit dibuktikan unsur merugikan keuangan negara, kecuali para penegak hukum mampu berpikiran sangat progresif dengan kerangka hukum yang progresif pula. Hal ini seharusnya dilakukan meski sangat jarang terjadi dalam praktek penegakan hukum di Indonesia, apalagi dalam penerapan hukum pemilu. Perbedaan korupsi Pemilu yang bersifat sebagai korupsi yang diatur "umum", sedangkan korupsi politik Pemilu memerlukan kajian lebih mendalam untuk "menangkap" unsur kerugian keuangan negara.

Dampak korupsi dalam pemilu sangat banyak. Yang paling jelas terlihat adalah politisi yang terpilih dengan cara korup dipastikan akan melakukan praktek korupsi ketika berkuasa. Hal ini disebut *investive corruption* (Alatas, 1979) di mana para politisi yang terpilih lebih mengutamakan kepentingan para donatur dibanding rakyat dengan memberi banyak keistimewaan seperti proteksi dan imbalan proyek-proyek yang didanai oleh anggaran negara.

Menurut Sarah Brich korupsi dalam pemilu akan menghasilkan orang yang 'salah' sebagai pemenang. Pemerintahan yang dihasilkan pun kurang representatif dan akuntabel. Karena politisi yang terpilih tidak akan mengutamakan kepentingan rakyat. Pada sisi lain, kepercayaan kepada mereka pun rendah. Selain itu, korupsi pemilu dapat mendorong korupsi di sektor-sektor lain.

Bentuk-Bentuk Korupsi Pemilu

Open Society Justice Initiative memberi gambaran yang jelas mengenai korupsi pemilu. Menurutnya korupsi dalam pemilu-terutama berkaitan dengan kepentingan dana kampanye baik dari penyumbang pihak ketiga maupun penggunaan sumber daya negara oleh *incumbent* tidak hanya merusak proses pemilihan, tapi juga demokrasi.

Menurut *Open Society* korupsi pemilu adalah praktek pendanaan kampanye, baik penerimaan maupun pengeluaran yang menciptakan hubungan koruptif antara penyumbang dan partai politik atau kandidat yang didukungnya maupun pola perilaku koruptif yang terjadi antara peserta pemilu dan *voters*.

Jadi secara umum ada tiga bentuk korupsi pemilu yaitu:

a. Manipulasi pengumpulan dan pencatatan dana kampanye.

Partai politik atau kandidat menerima donasi dari sumber-sumber yang dilarang oleh aturan seperti sumbangan melebihi batas maksimal, bersumber dari hasil korupsi atau kejahatan, dan penyumbang tidak jelas.

b. Penyalahgunaan sumber dana dan daya negara

Partai politik atau kandidat menyalahgunakan sumber dana dan daya negara/publik untuk kepentingan pemenangan mereka.

c. Politik uang

Partai, kandidat, tim sukses, memberikan/menjanjikan uang atau barang kepada pemilih atau penyelenggara pemilihan dalam rangka memenangkan pemilu.

Korupsi dalam Pemilu di Indonesia

Korupsi dalam pemilu di Indonesia terjadi di semua era, orde lama, orde baru, dan orde reformasi. Di era orde lama, untuk mengumpulkan modal pemilihan partai menggunakan kader-

kadernya dalam pemerintahan dan patronase dengan kelompok bisnis. Uang hasil korupsi digunakan untuk membeli suara melalui birokrasi dan tokoh masyarakat.

Di era orde baru kemenangan mutlak Golkar dalam setiap pemilu dilakukan dengan mengintervensi lembaga penyelenggara pemilu agar tidak independen. Caranya dengan menempatkan birokrasi dari tingkat pusat hingga TPS menjadi pelaksana. Selain itu, Golkar yang menguasai birokrasi pun dapat mengontrol penghitungan suara dan melakukan berbagai manipulasi (*administrative corruption*). Massa pemilih pada saat pemilihan juga ditekan untuk memilih Golkar pada saat atau sebelum berada di TPS.

Korupsi pemilu tahun 1992 misalnya⁹, temuan paling banyak berkaitan dengan korupsi administrasi dengan melakukan manipulasi perhitungan suara yang dilakukan oleh pelaksana pemilu dimulai dari petugas KPPS hingga petugas di Lembaga Pemilihan Umum. Modus lain intimidasi untuk memaksa pemilih mencoblos Golkar. Intimidasi dilakukan oleh birokrasi dan aparat keamanan dengan cara menekan secara fisik ataupun teror.

Sedangkan beberapa pemilu yang dilaksanakan di era reformasi seperti pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD, presiden dan wakil presiden, serta kepala daerah, juga tidak luput dari praktek korupsi. Bahkan modus yang digunakan pun beragam dan terjadi di hampir semua tahapan pemilihan.

Secara umum korupsi dimulai dari tahapan nominasi kandidat. Paling mencolok terjadi dalam pemilihan anggota DPR, DPRD, dan kepala daerah. Beragam istilah dikenal merujuk pada korupsi dalam penentuan nominasi (*candidacy buying*) seperti

⁹ Fahmi Badoh, Ibrahim dan Dahlan, Abdullah, Korupsi Pemilu di Indonesia, Indonesia Corruption Watch dan Yayasan Tifa, 2010

pemberian uang mahar, uang perahu, serta uang nomor urut atau daerah pemilihan (dapil)

Fase kedua terjadi dalam pengumpulan modal pemenangan. Sebagian besar kandidat tidak memiliki hubungan baik dengan konstituen. Alih-alih mendapat donasi, kandidat justru mesti mengeluarkan uang banyak untuk *membeli* atau memikat konstituen. Tidak sedikit kandidat menggunakan cara-cara yang tidak halal untuk mengumpulkan modal pemenangan seperti menerima donasi yang dilarang oleh aturan atau menyelewengkan sumber dana dan fasilitas negara, terutama untuk kandidat petahana yang memiliki akses terhadap kekuasaan.

Tentu saja modal dari sumber yang haram tidak akan dicatat dalam pengeluaran resmi dana kampanye. Partai politik atau kandidat otomatis akan memanipulasi laporan keuangan. Hasil penelitian ICW terkait laporan keuangan kandidat dalam pemilihan anggota legislatif, presiden dan wakil presiden, serta kepala daerah memperlihatkan banyak kandidat yang tidak mencantumkan penerimaan dan pengeluaran dengan jujur.

Fase ketiga adalah pada saat proses kampanye dan pemilihan. Untuk memperoleh banyak dukungan dan kemenangan, berbagai cara digunakan oleh partai politik dan kandidat, termasuk dengan melakukan politik uang kepada pemilih maupun penyelenggara pemilihan seperti KPU dan panitia pengawas di semua tingkatan.

... Bagian 2

Manipulasi Dana Kampanye

Gambaran Umum

Biaya politik di Indonesia masih dianggap sangat mahal. Penelitian yang dilakukan Pramono Anung memperlihatkan, calon anggota legislatif mesti menyiapkan uang antara Rp. 300 juta hingga Rp. 22 miliar untuk maju dalam pemilihan. Menurutnya malah ada caleg yang mengeluarkan Rp. 18 miliar hanya untuk membayar konsultan politik (www.tribunnews/nasional/2013/12/03).

Kombinasi sistem pemilihan proposional terbuka dengan tidak adanya pembatasan pengeluaran dana kampanye merupakan dua penyebab mahalnya biaya politik. Persaingan tidak hanya terjadi antar partai, tapi juga calon di dalam satu partai. Hal tersebut membuat kandidat *jor-joran* menggunakan uang untuk mempromosikan diri dan meningkatkan popularitas dan elektabilitas, termasuk dengan cara membayar pemilih.

Pada sisi lain, sebagian besar partai politik dan kandidat tidak memiliki atau mengalami kesulitan dalam mencari sumber-sumber pendapatan yang halal untuk kampanye. Iuran dari konstituen belum ada. Mereka pun tidak mempunyai strategi *fundraising* dalam mengumpulkan modal dari publik. Penelitian *Indonesia Corruption Watch* tahun 2012 mengenai pendanaan partai politik memperlihatkan hampir semua partai tidak memperoleh donasi dari anggota atau konstituen.

Karena itu, guna memenangkan persaingan, selain dari kantong pribadi, partai atau kandidat akhirnya mengumpulkan modal pemilu dari sumber-sumber yang dilarang oleh aturan. Caranya adalah dengan mengumpulkan donasi dari sumber-sumber mengikat yang haram atau menggunakan sumber dana dan daya negara secara illegal. Itu sebabnya setiap menjelang pemilu, korupsi yang dilakukan oleh politisi cenderung bertambah banyak. Beberapa kasus yang berhasil diungkap oleh KPK seperti dugaan kasus suap daging sapi impor, hambalang, cek pelawat dan bantuan sosial ditenggarai berkaitan dengan pengumpulan modal pemilu.

Bentuk yang paling kentara untuk melihat bagaimana partai atau kandidat yang menerima uang dari sumber-sumber terlarang adalah manipulasi pelaporan dana kampanye. Partai atau kandidat tidak akan mencatat atau mengaburkan identitas donatur mereka. Akibatnya, laporan yang diberikan partai kepada KPU(D) tidak akan mencerminkan kondisi transaksi yang sebenarnya.

Dalam jangka panjang, ketergantungan partai dan kandidat kepada para pemodal berdampak buruk bagi pemerintahan apabila mereka terpilih. Para politisi akan memprioritaskan para donatur mereka dengan cara memberi konsesi, proteksi, atau keistimewaan-keistimewaan lainnya. Kebijakan dan aturan yang dibuat lebih melayani donatur dibanding rakyat.

Definisi Manipulasi Dana Kampanye

Dalam politik uang memainkan peran yang penting. Tidak hanya dalam rangka mendukung aktivitas rutin partai dan kandidat seperti konsolidasi, rapat kerja, pendidikan politik kepada kader dan konstituen, tapi juga dalam proses perebutan kekuasaan seperti pemilihan umum.

Segala pemasukan dan pengeluaran yang berkaitan dengan aktivitas politik dikategorikan sebagai dana politik. Tapi secara lebih khusus berdasarkan aspek pengeluaran, dana politik dikategorikan menjadi dua yaitu, dana partai politik dan dana kampanye pemilu.

Pengertian dana partai atau dana kampanye sebagai dana politik sebenarnya dipengaruhi oleh budaya politik dan sistem politik di masing-masing negara. Sistem parlementer cenderung mengatur dana partai politik karena kampanye dan kemenangan pemilu dilakukan oleh Partai Politik. Sistem Presidensial lebih cenderung berbasis kandidat sehingga titik berat pengaturan berada pada pendanaan kampanye.

Sebagai contoh di Amerika Utara, dana politik merupakan pengertian dari dana kampanye kandidat, yaitu ketika uang dibelanjakan lebih untuk proses kampanye atau untuk mempengaruhi hasil dari kampanye. Sedangkan 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 untuk kemenangan selama masa pemilu¹.

Dalam aturan pemilu di Indonesia, dana partai politik dan dana kampanye merupakan dua hal yang berbeda. Dana partai politik mengacu pada pemasukan dan pengeluaran yang berkaitan dengan aktivitas rutin partai. Sedangkan dana kampanye berkaitan dengan pemasukan dan pengeluaran partai politik atau kandidat selama masa kampanye pemilihan. Untuk itu, partai atau kandidat diwajibkan membuat pembukuan tersendiri terkait kampanye juga membuka rekening khusus untuk kampanye yang terbuka ke publik.

¹ Badoh, Ibrahim Fahmy, Dahlan, Abdullah, Korupsi Pemilu, Indonesia Corruption Watch, 2010

Jadi secara umum dana kampanye merupakan aktivitas yang mengacu pada penggalangan dana dan pengeluaran kampanye politik pada persaingan dalam pemilu. Kampanye membutuhkan dukungan dana yang besar, terutama untuk pembelian asesoris, biaya transportasi, konsumsi, dan kampanye media seperti pembelian waktu tayang untuk iklan di TV, radio, dan media-media lain.²

Berkaitan dengan dana kampanye, setidaknya ada empat aspek yang saling berkaitan yaitu, pengumpulan dana, pencatatan, pelaporan, penggunaan (belanja), dan audit laporan dana kampanye. Partai dan kandidat kerap bermasalah dengan empat aspek tersebut.

Pertama dari sisi pengumpulan dana kampanye. Masalah mendasarnya berkaitan dengan kelangkaan sumber pendanaan, ketidaksetaraan terhadap akses pendanaan antar partai atau kandidat, serta sumbangan yang penuh kepentingan.³ Kelangkaan sumber dana bisa mendorong munculnya berbagai macam kondisi yang tidak diinginkan. Partai atau kandidat akan mencari pendanaan dari sumber asing atau tidak jelas yang bisa mempengaruhi independensi dan menghilangkan legitimasi partai atau kandidat di depan rakyat.

Pada sisi lain, tidak semua partai dan kandidat memiliki kesempatan yang sama untuk mendapatkan dana. Ketimpangan tersebut akan memunculkan ketimpangan dalam pertarungan politik sehingga prinsip demokrasi dalam bentuk persaingan yang adil atau 'adanya kesamaan level lapangan bermain' tidak tercipta. Selain itu, dalam pengumpulan dana kampanye pemilu, banyak kepentingan khusus dan mengikat

² diunduh dari www.Wikipedia.com

³Nassmacher, Karl-Heinz, *The Funding of Political Parties in the Anglo-Saxon Orbit*, In Handbook series of funding of political parties and election campaign, 2003, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2003

turut serta bersama donasi yang diberikan oleh kekuatan ekonomi tertentu kepada partai atau kandidat.

Menurut Nassmacher⁴ uang mempengaruhi kompetisi politik dan menjadi sumber daya utama bagi politisi yang ingin memenangkan atau mempertahankan kekuasaan. Uang dapat diubah menjadi banyak sumber daya seperti membeli barang-barang, keterampilan, dan pelayanan. Selain itu, uang pun dapat digunakan untuk bertransaksi langsung dengan pemilih dalam bentuk politik uang.

Sebagai contoh *incumbent* menggunakan sumber daya publik untuk memberi kontrak dan pekerjaan, mengontrol informasi, dan membuat keputusan. Uang memperkuat pengaruh politik bagi mereka yang memilikinya atau mereka yang memiliki wewenang untuk mendistribusikannya. Pada sisi lain hambatan keuangan dapat menghalangi individu dan partai politik dalam mendapatkan akses kekuasaan.

Hal serupa ditegaskan Marcin Walecki. Menurutnya masalah utama dalam korupsi pemilu berkaitan dengan masalah keuangan atau dalam hal ini pengumpulan modal pemenangan. Secara umum, pendanaan politik yang korup dikumpulkan kandidat atau partai, dimana mereka melakukan operasi keuangan untuk keuntungan partai politik, kelompok kepentingan, atau kandidat dengan cara tidak benar atau tidak sah.⁵

Bentuk yang paling umum dalam korupsi untuk pengumpulan modal pemenangan khususnya pendanaan kampanye melibat-

⁴Nassmacher, Karl-Heinz. Foundation for Democracy, Approaches to Comparative Political Finance, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001

⁵ Walecki, Marcin, 2003. Political Money and Political Corruption: Considerations for Nigeria. International Foundation for Election Systems (ifes) inecivil society forum seminar on agenda for electoral reform 27 – 28 november 2003 abuja, nigeria

kan penyediaan sumber daya keuangan atau sumber lainnya oleh kelompok swasta kepada partai atau calon dengan imbalan perlakuan istimewa jika kandidat terpilih. Jenis korupsi ini sering menyebabkan skandal pendanaan, seperti yang telah mengguncang banyak negara dalam beberapa tahun terakhir. Bank Dunia menciptakan istilah "*state capture*" untuk merujuk pada pengaruh kepentingan swasta atau para cukong politik atas hukum dan politik yang pada awalnya diidentifikasi di negara-negara *post-communist* dalam masa transisi.

Ada berbagai cara yang bisa digunakan kandidat untuk mengumpulkan modal antara lain dalam bentuk sumbangan uang atau barang dan fasilitas, utang, kontribusi pihak ketiga, iuran anggota, pendapatan dari aset atau aktivitas bisnis, dan sumber daya negara atau publik. Beberapa bentuk sumber modal pemenangan yang berpotensi memunculkan praktek korupsi antara lain adalah utang, walau sejatinya akan dikembalikan tapi sebenarnya merupakan taktik pemberian hadiah kepada partai atau kandidat dengan balasan pemberian keistimewaan bagi pemberi utang. Utang bisa diperlakukan sama seperti donasi sepanjang diikuti syarat keterbukaan.

Bantuan pihak ketiga mengacu pada sumbangan barang dan jasa yang ditawarkan kepada kandidat atau kampanye gratis dan pemberian diskon. Keduanya mesti diperlakukan sebagai pemasukan sesuai dengan nilai pasar. Begitu pula penggunaan sumber daya negara jika digunakan untuk tujuan kampanye.

Kandidat atau partai yang memperoleh sumbangan dari sumber-sumber yang dilarang oleh aturan, biasanya akan melakukan manipulasi dalam pencatatan laporan dana kampanye. Caranya dengan tidak mencatat donasi dan nama donatur, hanya mencatat sebagian donasi yang disesuaikan dengan jumlah yang diizinkan peraturan, atau sama sekali tidak mencatat donasi dalam laporan.

Dalam rangka mencegah munculnya manipulasi dana kampanye prinsip-prinsip seperti akses yang sama, keadilan, transparansi, dan akuntabilitas menjadi sangat penting untuk ditegakan. Partai atau kandidat memiliki peluang yang sama untuk mengumpulkan pendanaan dan mereka wajib mempublikasikan laporannya kepada publik.

Pada sisi lain, cara untuk mencegah manipulasi dengan membatasi sisi penawaran (*supply side*). Caranya mengatur aliran uang masuk kepada kandidat dan partai politik. Sumber pendanaan kandidat dan partai dibatasi jenis, begitu pula jumlah sumbangannya. Tujuan utamanya untuk memastikan kandidat dan partai politik tidak tergantung pada donator terutama yang memiliki kepentingan dengan sumbangannya.

Cara lain dengan mengatur sisi permintaan (*Demand side*). Dirancang untuk mengurangi kebutuhan sumbangan kandidat dan partai politik akan sumbangan yang tidak terbatas. Banyak langkah yang bisa dipilih untuk itu, tapi yang paling utama membatasi jumlah belanja atau pengeluaran dalam kampanye oleh kandidat dan partai. Termasuk didalamnya pengeluaran kampanye oleh pihak ketiga seperti perusahaan atau serikat dagang. Cara yang lain adalah dengan membatasi jenis atau cara kampanye yang dibolehkan juga dengan mengupayakan kampanye lewat media atau penyiaran publik.

Dana Kampanye Dalam Aturan Pemilu

Kebijakan mengenai dana kampanye diatur dalam Undang-undang No. 8 tahun 2012 mengenai pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD, khususnya berkaitan dengan dana kampanye. Komisi Pemilihan Umum kemudian mengatur teknis pelaksanaan pasal-pasal di dalam Undang-undang dengan diterbitkannya Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) Nomor 17 tahun 2013 mengenai pedoman pelaporan dana kampanye

peserta pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD. Untuk Dana Kampanye Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Undang-undang nomor 42 tahun 2008. Dalam kedua aturan tersebut ditegaskan mengenai sumber dana, mekanisme pencatatan, audit, serta sanksi bagi partai dan kandidat yang melanggar.

Dalam UU pemilu legislatif, kewajiban membuat laporan dibebankan pada partai politik walaupun sistem pemilu yang digunakan proposional terbuka yang sebenarnya lebih menekankan pada peran kandidat. Hal tersebut dipertegas dalam PKPU Nomor 17/2013, Pasal 20 (2) dan Pasal 25 (3) yang menyebutkan bahwa laporan dana kampanye yang disusun oleh partai politik mencakup laporan dana kampanye caleg. Pencantuman memperlihatkan bahwa ada upaya untuk "memaksa" kandidat -yang berperan penting dalam sistem proporsional terbuka- untuk membuat laporan dana kampanye. Sedangkan dalam pemilihan presiden dan wakil presiden, kandidat dan tim sukses yang berkewajiban membuat laporan dana kampanye.

Secara umum ada delapan jenis pengaturan terkait dana kampanye di dalam Undang-undang Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD serta Undang-undang Pemilu Presiden dan Wakil presiden.

a. Rekening Khusus Dana Kampanye

Rekening Khusus Dana Kampanye adalah rekening yang menampung dana Kampanye, yang dipisahkan dari rekening keuangan Partai Politik atau rekening keuangan pribadi calon Anggota DPD. Dalam aturan pemilu legislatif maupun presiden dan wakil presiden, kandidat dan tim sukses wajib membuka rekening khusus dana kampanye yang dipisahkan dari rekening partai dan rekening pribadi kandidat. Rekening wajib dilaporkan kepada KPU setelah partai dan

kandidat ditetapkan sebagai peserta pemilu legislatif serta peserta pemilu presiden dan wakil presiden.

b. Sumber Pendanaan

Dalam aturan mengenai pemilu legislatif serta presiden dan wakil presiden, dana kampanye peserta pemilu berasal dari tiga sumber yaitu, partai dan gabungan partai untuk presiden dan wakil presiden, kandidat (termasuk didalamnya keluarga kandidat diperlakukan sebagai sumbangan pihak ketiga (PKPU 17/2013, Pasal 6 (5)), serta pihak lain yang sah menurut hukum. Sumbangan dari pihak ketiga yang sah menurut hukum berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha yang bersifat tidak mengikat dan tidak berasal dari hasil tindak pidana. Dana Kampanye bisa berupa uang, barang dan/atau jasa.

Jadi kedua aturan tersebut memberi ruang yang luas bagi kandidat dan partai untuk mencari sumber pendanaan. Selain dari kantong masing-masing, kandidat dan partai masih memungkinkan untuk mencari donatur dari pihak ketiga asal tidak mengikat dan donasi berasal dari uang halal (bukan hasil tindak pidana seperti korupsi, perdagangan manusia (human trafficking), *illegal logging*, narkoba dan jenis kejahatan ekonomi lainnya. Dalam hal sumber pendanaan, Partai politik atau kandidat juga dilarang untuk menerima atau menggunakan dana dan fasilitas dari Badan Usaha Milik Negara atau Daerah, APBN dan APBD serta dana asing.

c. Pembatasan Sumbangan

Walau memberi keluasaan bagi kandidat dan partai untuk mengumpulkan sumbangan dari pihak ketiga, tapi aturan pemilu legislatif dan presiden membatasi jumlah sumbangan dengan menetapkan batasan maksimal donasi selama masa kampanye. Hal tersebut untuk menjaga agar

persaingan tidak timpang, semua kandidat memiliki kesempatan yang sama (*equal opportunity*) dan kandidat tidak dibajak oleh kelompok pemodal tertentu.

Untuk pemilu legislatif, batasan maksimal sumbangan sebesar Rp. 1 miliar dari perseorangan dan Rp. 7,5 miliar dari perusahaan, dan/atau badan usaha non-pemerintah. Sedangkan pemilu presiden dan wakil presiden, batasan maksimum penyumbang perseorangan sebesar Rp. 1 miliar dan dari kelompok, perusahaan, atau badan usaha non-pemerintah tidak boleh melebihi Rp.5 miliar.

Tabel 1. Aturan sumbangan dana kampanye

| No | Penyumbang | Pemilihan Legislatif | Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden |
|----|-----------------------------------|----------------------|---------------------------------------|
| 1 | Partai/Gabungan Partai | Tidak terbatas | Tidak terbatas |
| 2 | Kandidat | Tidak terbatas | Tidak terbatas |
| 3 | Keluarga kandidat | Rp. 1 miliar | |
| 4 | Pihak lain yang sah menurut hukum | | |
| a | Perorangan | Rp. 1 miliar | Rp. 1 miliar |
| b | Badan Usaha | Rp. 7,5 miliar | Rp. 5 miliar |

Sumber : UU 8/2012 dan UU 42/2008

Kekurangan dari pengaturan mengenai batasan adalah tidak diaturnya batasan sumbangan dari Partai Politik atau kandidat di dalam pengaturan di kedua UU Pemilu. Hal ini menyebabkan sumbangan di atas batasan dapat dengan mudah masuk lewat kedua celah sumbangan yang tanpa diatur batasannya ini.

d. Larangan Sumbangan

Aturan pemilu legislatif serta presiden dan wakil presiden juga membuat larangan bagi kandidat dan partai untuk menerima sumbangan dana kampanye. Dalam pemilu legislatif, peserta pemilihan dilarang menerima sumbangan

dari tiga pihak. Pertama, pihak asing yang meliputi warga negara asing, pemerintah asing, perusahaan asing, perusahaan di Indonesia yang mayoritas sahamnya dimiliki asing, lembaga swadaya masyarakat asing, dan organisasi kemasyarakatan asing.

Kedua, penyumbang yang tidak jelas identitasnya seperti tidak mencantumkan nama, alamat yang jelas, jumlah sumbangan, asal perolehan dana, atau tidak memiliki NPWP. Ketiga, sumbangan dari pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah; atau pemerintah desa dan badan usaha milik desa.

Hal serupa berlaku dalam pemilu presiden dan wakil presiden. Pasangan kandidat tidak diperbolehkan untuk mendapat sumbangan dari pihak asing, penyumbang yang tidak benar atau tidak jelas identitasnya, hasil tindak pidana atau dengan bertujuan menyembunyikan atau menyamarkan hasil tindak pidana, serta dari pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah, atau pemerintah desa atau sebutan lain dan badan usaha milik desa.

Berkaitan dengan sumbangan dari pihak asing, aturan dalam pemilu presiden agak berbeda dengan pemilu legislatif. Dalam pemilu presiden dan wakil presiden perusahaan asing didefinisikan sebagai perusahaan swasta yang sebagian sahamnya dimiliki asing. Phrase "sebagian" dapat berarti sebagian kecil atau sebagian besar, ini berbeda dengan UU Nomor 8/2012 yg memaknai asing termasuk perusahaan swasta yang "mayoritas" sahamnya dimiliki asing. Jadi, dalam pemilu legislatif ada syarat mayoritas sahamnya asing, sedangkan dalam pemilu presiden yg penting ada sebagian sahamnya dimiliki pihak asing.

Tabel 2. Sumber sumbangan dana kampanye yang dilarang dalam pileg dan pilpres

| No | Asal Penyumbang | Keterangan |
|----|--|--|
| 1 | Pihak Asing | Meliputi warga negara asing, pemerintah asing, perusahaan asing (untuk pileg yang sahamnya mayoritas dikuasai asing, sedangkan pilpres perusahaan yang ada bagiannya dimiliki asing), perusahaan di Indonesia yang mayoritas sahamnya dimiliki asing, lembaga swadaya masyarakat asing, dan organisasi kemasyarakatan asing. |
| 2 | tidak jelas identitasnya | Tidak mencantumkan nama, tempat/tanggal lahir dan umur, alamat, jumlah sumbangan, asal perolehan dana, NPWP, pekerjaan, dan alamat pekerjaan; |
| 3 | sumbangan dari pemerintah, BUMN, BUMD, atau pemerintah desa dan badan usaha milik desa | pemerintah daerah, pemerintah desa dan badan usaha milik desa |

Sumber : UU 8/2012 dan UU 42/2008

e. Identitas Penyumbang

Dalam kedua aturan tersebut, pemberi sumbangan harus mencantumkan identitas yang jelas. Bahkan dalam pemilu legislatif, PKPU 17/2003 yang merupakan turunan dari UU 8/2012 menegaskan informasi-informasi yang harus disampaikan penyumbang. Untuk perorangan mencakup nama; tempat/tanggal lahir dan umur; alamat penyumbang; jumlah sumbangan; asal perolehan dana; NPWP; pekerjaan; alamat pekerjaan;

Untuk penyumbang kelompok, informasi yang wajib disampaikan meliputi nama kelompok; alamat kelompok; jumlah sumbangan; asal perolehan dana; Nomor Pokok Wajib Pajak kelompok atau pimpinan kelompok, apabila

ada; nama dan alamat pimpinan kelompok; keterangan tentang status badan hukum.

Sedangkan informasi yang wajib disampaikan penyumbang perusahaan dan/atau badan usaha nonpemerintah, mencakup: nama perusahaan; alamat perusahaan; jumlah sumbangan; asal perolehan dana; NPWP; nama dan alamat direksi; nama pemegang saham mayoritas; keterangan tentang status badan hukum

Selain itu, tiga kelompok penyumbang tersebut wajib membuat pernyataan bahwa penyumbang tidak menunggak pajak, tidak dalam keadaan pailit berdasarkan putusan pengadilan, dana tidak berasal dari tindak pidana, dan sumbangan bersifat tidak mengikat.

Hal serupa diwajibkan dalam pemilu presiden dan wakil presiden. Para penyumbang calon presiden dan wakil presiden wajib mencantumkan nama atau identitas penyumbang, alamat penyumbang, dan nomor telepon yang dapat dihubungi.

f. Pencatatan

Kandidat dan partai politik wajib mencatat setiap pemasukan dan belanja selama kampanye baik berupa uang, barang, dan jasa. Dalam aturan pemilu legislatif, pembukuan dimulai sejak tiga hari setelah partai politik ditetapkan sebagai Peserta Pemilu dan ditutup satu minggu sebelum penyampaian laporan penerimaan dan pengeluaran dana Kampanye Pemilu kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU.

Pencatatan dana kampanye oleh partai politik peserta pemilu mencakup pembukuan penerimaan dan pengeluaran khusus dana kampanye para calon anggota

DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Karena itu, calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota wajib melakukan pencatatan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye yang bersangkutan kepada partai politik.

Selain itu, KPU pun mewajibkan partai/kandidat agar setiap dana kampanye berupa uang harus dimasukkan dulu dalam rekening khusus dana kampanye sebelum dipergunakan. Tujuannya agar semua penerimaan dana kampanye dapat bisa diketahui publik.

Dalam pemilu presiden dan wakil presiden pembukuan dana Kampanye dimulai sejak tiga hari setelah pasangan calon ditetapkan sebagai peserta pemilu presiden dan wakil presiden dan ditutup tujuh hari sebelum penyampaian laporan penerimaan dan pengeluaran dana Kampanye kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU.

g. Pelaporan Dana Kampanye

Dalam pemilu anggota legislatif, partai politik peserta pemilu sesuai dengan tingkatannya wajib memberikan laporan awal dana kampanye pemilu dan rekening khusus dana Kampanye Pemilu kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum hari pertama jadwal pelaksanaan Kampanye Pemilu dalam bentuk rapat umum. Selain itu, partai pun wajib memberikan laporan periodik dan laporan akhir dana kampanye.

Selain itu, untuk laporan akhir yang berisi total penerimaan dan pengeluaran wajib disampaikan kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk oleh KPU paling lama lima belas hari sesudah hari pemungutan suara. Laporan

dana kampanye mencakup semua informasi mengenai penerimaan dan pengeluaran dana kampanye dari awal sampai laporan disusun. Laporan wajib dilampiri laporan pencatatan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Dalam pemilihan presiden dan wakil presiden, pasangan kandidat dan tim Kampanye di tingkat pusat melaporkan penerimaan dana Kampanye kepada KPU satu hari sebelum dimulai Kampanye dan satu hari setelah berakhirnya Kampanye. Pasangan kandidat dan tim Kampanye di tingkat pusat melaporkan penggunaan dana Kampanye kepada KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota paling lama empat belas hari sejak berakhirnya masa Kampanye. KPU, KPU provinsi, KPU kabupaten/kota menyampaikan laporan penerimaan dan penggunaan dana Kampanye yang diterima dari pasangan kandidat dan tim Kampanye kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk paling lama tujuh)hari sejak diterimanya laporan.

Di dalam PKPU No. 17 tahun 2013 juga diatur mengenai kewajiban pelaporan periodik Partai Politik dan Kandidat calon anggota DPR, DPRD dan DPD. Pelaporan periodik dilakukan sebanyak 2 kali. Pelaporan pertama yaitu pada tanggal 27 Desember 2013 untuk pelaporan awal dana kampanye berupa laporan daftar penyumbang dan jumlah sumbangan. Pelaporan kedua dilakukan pada tanggal 2 Maret 2014 yang terdiri dari laporan penyumbang dan jumlah sumbangan disertai penyerahan rekening khusus dana kampanye.

Baik pelaporan periodik maupun pelaporan keseluruhan termasuk belanja dana kampanye dilakukan Partai Politik dan kandidat menggunakan format pencatatan seperti

yang dilampirkan di dalam PKPU No. 17 tahun 2013. Pencatatan dengan format yang telah ditetapkan KPU membantu Partai Politik untuk melengkapi identitas pelapor dengan lebih lengkap termasuk dasar penghitungan sumbangan bukan uang (natura) berupa barang atau jasa.

h. Transparansi dan Akuntabilitas Laporan

Dari aspek transparansi dan akuntabilitas laporan, laporan dana kampanye partai politik maupun kandidat presiden dan wakil presiden wajib diaudit oleh kantor akuntan publik yang telah ditunjuk KPU. Pada sisi lain, masyarakat pun berhak mengetahui laporan dana kampanye yang dibuat oleh partai politik dan kandidat. Dalam UU 8/2012 ditegaskan bahwa KPU berkewajiban mengumumkan hasil pemeriksaan laporan dana kampanye partai politik kepada masyarakat paling lama sepuluh hari setelah laporan hasil pemeriksanaan diterima.

Untuk memastikan adanya transparansi dan akuntabilitas laporan keuangan partai di semua tingkatan, KPU mewajibkan KPU di setiap tingkatan untuk mempublikasikan laporan dana kampanye di website mereka. Hal tersebut akan mempermudah masyarakat dalam memantau laporan dana kampanye.

Begitu pula dalam Undang 42/2008 mengenai pemilihan presiden dan wakil presiden. KPU mengumumkan laporan penerimaan dana Kampanye setiap pasangan kandidat kepada masyarakat melalui media massa 1 (satu) hari setelah menerima laporan dana kampanye pasangan kandidat. Selain itu, KPU/KPUD mengumumkan hasil audit dana kampanye kepada masyarakat paling lama sepuluh hari setelah diterimanya laporan hasil audit dari kantor akuntan publik

UU 8/2012 dan UU 42/2008 pun mengatur sanksi bagi kandidat atau partai yang tidak memenuhi atau mematuhi kaidah-kaidah yang telah diatur dalam kedua aturan tersebut. Sebagai contoh dalam pemilu anggota legislatif, jika pengurus partai politik peserta pemilu tingkat pusat, tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota tidak menyampaikan laporan penerimaan dan pengeluaran dana Kampanye Pemilu kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk oleh KPU sampai batas waktu yang telah ditetapkan, partai politik yang bersangkutan diberi sanksi berupa tidak ditetapkannya calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota menjadi calon terpilih.

Selain itu, untuk orang, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha non-pemerintah yang memberikan dana kampanye pemilu melebihi batas yang ditentukan bisa dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah). Atau peserta pemilu yang terbukti menerima sumbangan dana kampanye pemilu dari sumber yang dilarang bisa dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp,36.000.000.

Tabel 3. Aturan dana kampanye pemilu legislatif (UU 8/2012 dan PKPU 17/2013)

| Isu | Aturan | Isi |
|-------------|-----------|---|
| Sumber Dana | 129 (2-3) | (2) Dana Kampanye Pemilu bersumber dari: <ul style="list-style-type: none"> a. partai politik; b. calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari partai politik yang bersangkutan; dan c. sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain. (3) Dana Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat berupa uang, barang dan/atau jasa. |
| | PKPU | Sumbangan yang sah menurut hukum adalah tidak |

| | | |
|-----------------|---------------------------------|---|
| | 17/2013 pasal 8 (3) | berasal dari tindak pidana, dan bersifat tidak mengikat. |
| | 130 (1) | Dana Kampanye Pemilu yang bersumber dari sumbangan pihak lain bersifat tidak mengikat dan dapat berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah. |
| Pencatatan | 129 (4) | (4).Dana Kampanye Pemilu berupa uang sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditempatkan pada rekening khusus dana kampanye Partai Politik Peserta Pemilu pada bank. |
| | 129 (5) | (5) Dana Kampanye Pemilu berupa sumbangan dalam bentuk barang dan/atau jasa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dicatat berdasarkan harga pasar yang wajar pada saat sumbangan itu diterima. |
| | 129 (7) | (7) Pembukuan dana Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (6) dimulai sejak 3 (tiga) hari setelah partai politik ditetapkan sebagai Peserta Pemilu dan ditutup 1 (satu) minggu sebelum penyampaian laporan penerimaan dan pengeluaran dana Kampanye Pemilu kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU |
| | PKPU 17/2013 pasal 17 | (1) Peserta Pemilu wajib mencatat semua Dana Kampanye berupa uang, barang dan/atau jasa yang diterima dan dikeluarkan dalam pembukuan penerimaan dan pengeluaran khusus Dana Kampanye. (2) Pembukuan penerimaan dan pengeluaran khusus Dana Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terpisah dari pembukuan keuangan Partai Politik Peserta Pemilu yang bersangkutan dan terpisah dari pembukuan keuangan pribadi Calon Anggota DPD yang bersangkutan. (3) Pembukuan penerimaan dan pengeluaran khusus Dana Kampanye Partai Politik Peserta Pemilu mencakup pembukuan penerimaan dan pengeluaran khusus Dana Kampanye para calon anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. (4)Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota wajib melakukan pencatatan penerimaan dan pengeluaran Dana Kampanye yang bersangkutan kepada Partai Politik. |
| Rekening Khusus | 129 (6) | (6). Dana Kampanye Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dicatat dalam pembukuan penerimaan dan pengeluaran khusus dana Kampanye Pemilu yang terpisah dari pembukuan keuangan partai politik. |
| | PKPU 17/2013 pasal 16 (1) | 1. Laporan pembukuan Rekening Khusus Dana Kampanye mencakup penjelasan perihal: a. sumber perolehan saldo awal atau saldo pembukaan; |

| | | |
|----------------------|-----------------|--|
| | | <p>b. rincian perhitungan penerimaan dan pengeluaran yang sudah dilakukan sebelumnya apabila saldo awal merupakan sisa dari penerimaan dana dengan peruntukan kampanye yang diperoleh sebelum periode pembukaan Rekening Khusus Dan Kampanye.</p> <p>2. Laporan pembukaan Rekening Khusus Dana Kampanye yang tidak mencakup semua informasi/data dikembalikan kepada Peserta Pemilu.</p> <p>3. Peserta Pemilu wajib menyampaikan laporan hasil perbaikan kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota paling lambat 5 (lima) hari sejak diterima dari KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.</p> |
| Batasan Sumbangan | Pasal 131 (1-2) | <p>(1) Dana Kampanye Pemilu yang berasal dari sumbangan pihak lain perseorangan tidak boleh lebih dari Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).</p> <p>(2) Dana Kampanye Pemilu yang berasal dari sumbangan pihak lain kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah tidak boleh lebih dari Rp7.500.000.000,00 (tujuh miliar lima ratus juta rupiah).</p> <p>(4) Peserta Pemilu yang menerima sumbangan pihak lain perseorangan yang lebih dari Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan/atau sumbangan pihak lain kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah yang lebih dari Rp7.500.000.000,00 (tujuh miliar lima ratus juta rupiah) dilarang menggunakan kelebihan dana tersebut dan wajib melaporkannya kepada KPU serta menyerahkan sumbangan tersebut kepada kas negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa Kampanye Pemilu berakhir.</p> |
| Identitas Penyumbang | Pasal 131 (3) | (3) Pemberi sumbangan harus mencantumkan identitas yang jelas. |
| | PKPU pasal 19 | <p>(1) Peserta Pemilu wajib mencatat dan melaporkan besaran sumbangan yang diterima dari pihak lain.</p> <p>(2) Informasi yang wajib disampaikan untuk sumbangan yang bersumber dari perseorangan, mencakup: nama; tempat/tanggal lahir dan umur; alamat penyumbang; jumlah sumbangan; asal perolehan dana; Nomor Pokok Wajib Pajak; pekerjaan; alamat pekerjaan; dan pernyataan penyumbang bahwa :</p> <p>a. penyumbang tidak menunggak pajak;</p> <p>b. penyumbang tidak dalam keadaan pailit berdasarkan putusan pengadilan;</p> <p>c. dana tidak berasal dari tindak pidana;</p> <p>d. sumbangan bersifat tidak mengikat.</p> |

| | | |
|-----------|---------------|--|
| | | <p>(3) Informasi yang wajib disampaikan untuk sumbangan yang bersumber dari kelompok, mencakup: nama kelompok; alamat kelompok; jumlah sumbangan; asal perolehan dana; Nomor Pokok Wajib Pajak kelompok atau pimpinan kelompok, apabila ada; nama dan alamat pimpinan kelompok; keterangan tentang status badan hukum; dan pernyataan penyumbang bahwa :</p> <ol style="list-style-type: none"> penyumbang tidak menunggak pajak; penyumbang tidak dalam keadaan pailit berdasarkan putusan pengadilan; dana tidak berasal dari tindak pidana; sumbangan bersifat tidak mengikat. <p>(4) Informasi yang wajib disampaikan untuk sumbangan yang bersumber dari perusahaan dan/atau badan usaha nonpemerintah, mencakup: nama perusahaan; alamat perusahaan; jumlah sumbangan; asal perolehan dana; Nomor Pokok Wajib Pajak perusahaan; nama dan alamat direksi; nama pemegang saham mayoritas; keterangan tentang status badan hukum; dan pernyataan penyumbang bahwa:</p> <ol style="list-style-type: none"> penyumbang tidak menunggak pajak; penyumbang tidak dalam keadaan pailit berdasarkan putusan pengadilan; dana tidak berasal dari tindak pidana; sumbangan bersifat tidak mengikat. |
| Pelaporan | 135 (1) | (1) Laporan dana kampanye Partai Politik Peserta Pemilu yang meliputi penerimaan dan pengeluaran wajib disampaikan kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk oleh KPU paling lama 15 (lima belas) hari sesudah hari pemungutan suara. |
| | PKPU pasal 20 | <p>(1) Pengurus Partai Politik Peserta Pemilu sesuai dengan tingkatannya wajib menyampaikan laporan awal Dana Kampanye Partai Politik Peserta Pemilu kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota.</p> <p>(2) Laporan awal Dana Kampanye Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup laporan awal Dana Kampanye para calon anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.</p> <p>(3) Laporan awal Dana Kampanye Partai Politik Peserta Pemilu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilampiri laporan pencatatan penerimaan dan pengeluaran Dana Kampanye Calon Anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.</p> |
| | PKPU pasal 21 | <p>Pasal 21</p> <p>(2) Lingkup waktu laporan awal Dana Kampanye terhitung dari sejak pembukaan Rekening Khusus Dana Kampanye dan pembukuan penerimaan dan pengeluaran Dana Kampanye sampai dengan paling</p> |

| | | |
|-------|---------------|---|
| | | <p>lambat 14 (empat belas) hari sebelum hari pertama jadwal pelaksanaan Kampanye Pemilu dalam bentuk rapat umum.</p> <p>(3) Laporan awal Dana Kampanye yang tidak mencakup semua informasi/data sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikembalikan kepada Peserta Pemilu.</p> <p>(4) Peserta Pemilu wajib menyampaikan laporan hasil perbaikan kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota paling lambat 5 (lima) hari sejak diterima dari KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.</p> <p>(5) Dalam hal Peserta Pemilu tidak menyampaikan laporan hasil perbaikan sebagaimana dimaksud pada ayat (4), KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan kepada masyarakat melalui papan pengumuman dan/atau <i>website</i> KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota paling lambat 3 (tiga) hari setelah batas waktu Peserta Pemilu tidak menyampaikan laporan hasil perbaikan.</p> |
| | PKPU pasal 22 | <p>Pasal 22</p> <p>(1) Pengurus Partai Politik Peserta Pemilu pada setiap tingkatan wajib melaporkan sumbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 kepada KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota.</p> <p>(4) Laporan penerimaan sumbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan secara periodik 3 (tiga) bulan sejak ditetapkan Peraturan ini.</p> |
| | PKPU pasal 25 | <p>(2) Laporan penerimaan dan pengeluaran Dana Kampanye mencakup semua informasi mengenai penerimaan dan pengeluaran Dana Kampanye dari awal sampai laporan disusun.</p> <p>(3) Laporan penerimaan dan pengeluaran Dana Kampanye Partai Politik Peserta wajib dilampiri laporan pencatatan penerimaan dan pengeluaran Dana Kampanye Calon Anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.</p> |
| Audit | 135 (3-5) | <p>(3) Kantor akuntan publik menyampaikan hasil audit kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya laporan</p> <p>(4) 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.</p> <p>(5) KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota mengumumkan hasil pemeriksaan dana kampanye</p> |

| | | |
|--------------------|-----------------|---|
| | | <p>Pemilu kepada publik paling lambat 10 (sepuluh) hari setelah diterimanya laporan hasil pemeriksaan.</p> |
| Larangan Sumbangan | Pasal 139 (1-3) | <p>(1) Peserta Pemilu dilarang menerima sumbangan dana Kampanye Pemilu yang berasal dari:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. pihak asing (warga negara asing, pemerintah asing, perusahaan asing, perusahaan di Indonesia yang mayoritas sahamnya dimiliki asing, lembaga swadaya masyarakat asing, dan organisasi kemasyarakatan asing) b. penyumbang yang tidak jelas identitasnya; c. Pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah; atau pemerintah desa dan badan usaha milik desa. <p>(2) Peserta Pemilu yang menerima sumbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilarang menggunakan dana tersebut dan wajib melaporkannya kepada KPU dan menyerahkan sumbangan tersebut kepada kas negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa Kampanye Pemilu berakhir.</p> <p>(3) Peserta Pemilu yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenai sanksi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.</p> |
| | PKPU pasal 26 | <p>(2) Pihak asing sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a meliputi warga negara asing, pemerintah asing, perusahaan asing, perusahaan di Indonesia yang mayoritas sahamnya dimiliki asing, lembaga swadaya masyarakat asing, dan organisasi kemasyarakatan asing.</p> <p>(3) Penyumbang yang tidak jelas identitasnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah penyumbang yang tidak memberikan informasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2), ayat (3), atau ayat (4).</p> <p>(4) Peserta Pemilu yang menerima sumbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) : dilarang menggunakan dana dimaksud; wajib melaporkan kepada KPU; menyerahkan sumbangan dimaksud kepada kas negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa Kampanye berakhir.</p> |
| Sanksi | Pasal 138 | <p>(1) Dalam hal pengurus Partai Politik Peserta Pemilu tingkat pusat, tingkat provinsi, dan tingkat kabupaten/kota tidak menyampaikan laporan awal dana Kampanye Pemilu kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sampai batas waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 134 ayat (1), partai politik yang bersangkutan dikenai sanksi berupa pembatalan sebagai Peserta Pemilu pada wilayah yang bersangkutan.</p> |

| | | |
|--|--|---|
| | | (2) Dalam hal pengurus Partai Politik Peserta Pemilu tingkat pusat, tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota tidak menyampaikan laporan penerimaan dan pengeluaran dana Kampanye Pemilu kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk oleh KPU sampai batas waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 135 ayat (1), partai politik yang bersangkutan dikenai sanksi berupa tidak ditetapkannya calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota menjadi calon terpilih. |
|--|--|---|

Sumber : UU 8/2012 dan PKPU 17/2013

Tabel 4. Aturan dana kampanye pemilu presiden dan wakil presiden (UU 42/2008)

| Isu | Pasal | Isi |
|-------------|-----------------------|---|
| Sumber Dana | Pasal 94 (1-3) | Pasal 94 (1) Dana Kampanye menjadi tanggung jawab Pasangan Calon. (2) Dana Kampanye dapat diperoleh dari: ☐a. Pasangan Calon yang bersangkutan; ☐b. Partai Politik dan/atau Gabungan Partai Politik yang mengusulkan Pasangan Calon; dan ☐c. pihak lain. (3) Dana Kampanye dapat berupa uang, barang, dan/atau jasa. |
| | Pasal 95 | Dana Kampanye yang berasal dari pihak berupa sumbangan yang sah menurut hukum dan bersifat tidak mengikat dan dapat berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah. |
| Pencatatan | Pasal 97 (2 dan 4) | (2) Dana Kampanye berupa sumbangan dalam bentuk barang dan/atau jasa dicatat berdasarkan harga pasar yang wajar pada saat sumbangan itu diterima. (4) Pembukuan dana Kampanye dimulai sejak 3 (tiga) hari setelah Pasangan Calon ditetapkan sebagai Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan ditutup 7 (tujuh) hari sebelum penyampaian laporan penerimaan dan pengeluaran dana Kampanye kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU. |

| | | |
|----------------------|-----------------|---|
| Rekening Khusus | Pasal 97 (1-3) | (1) Dana Kampanye berupa uang wajib dicatat dalam pembukuan khusus dana Kampanye dan ditempatkan pada rekening khusus dana Kampanye Pasangan Calon pada Bank. (3) Dana Kampanye) wajib dicatat dalam pembukuan penerimaan dan pengeluaran khusus dana Kampanye yang terpisah dari pembukuan keuangan Pasangan Calon masing-masing. |
| | Pasal 98 (1-2) | (1) Dalam rangka Kampanye, Pasangan Calon dan tim Kampanye di tingkat pusat wajib memiliki rekening khusus dana Kampanye. (2) Rekening khusus dana Kampanye Pasangan Calon dan tim Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didaftarkan ke KPU paling lama 7 (tujuh) hari setelah Pasangan Calon ditetapkan sebagai peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden oleh KPU |
| Batasan Sumbangan | Pasal 96 (1-2) | (1) Dana Kampanye yang berasal dari perseorangan tidak boleh melebihi Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). (2) Dana Kampanye yang berasal dari kelompok, perusahaan, atau badan usaha nonpemerintah tidak boleh melebihi Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah). |
| Identitas Penyumbang | Pasal 96 (3) | (3) Pemberi sumbangan harus mencantumkan identitas yang jelas. |
| | Pasal 99 (2) | 2) Laporan penerimaan dana Kampanye ke KPU sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencantumkan nama atau identitas penyumbang, alamat, dan nomor telepon yang dapat dihubungi |
| Pelaporan | Pasal 99 (1) | (1) 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. |
| | Pasal 100 (1-3) | (1) Pasangan Calon dan tim Kampanye di tingkat pusat melaporkan penggunaan dana Kampanye kepada KPU, KPU |

| | | |
|--------------------|-----------------|--|
| | | <p>provinsi, KPU kabupaten/kota paling lama 14 (empat belas) hari sejak berakhirnya masa Kampanye.</p> <p>(2) 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.</p> <p>(3) Kantor akuntan publik menyampaikan hasil audit kepada KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota paling lama 45 (empat puluh lima) hari sejak diterimanya laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).</p> <p>4) 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.</p> |
| Larangan Sumbangan | Pasal 103 (1-4) | <p>(1) Pasangan Calon dilarang menerima sumbangan pihak lain yang berasal dari:</p> <p>a. pihak asing (negara asing, lembaga swasta asing termasuk perusahaan swasta yang ada di Indonesia dengan sebahagian sahamnya dimiliki oleh pihak asing, lembaga swadaya masyarakat asing, dan/atau warga negara asing)</p> <p>b. penyumbang yang tidak benar atau tidak jelas identitasnya;</p> <p>c. hasil tindak pidana dan bertujuan menyembunyikan atau menyamarkan hasil tindak pidana;</p> <p>Pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah; atau pemerintah desa atau sebutan lain dan badan usaha milik desa.</p> <p>(2) Pelaksana Kampanye yang menerima</p> |

| | | |
|---------------|---------------|--|
| | | <p>sumbangan tidak dibenarkan menggunakan dana tersebut dan wajib melaporkannya kepada KPU dan menyerahkan sumbangan tersebut ke kas negara paling lambat 14 (empat belas) hari setelah masa Kampanye berakhir.</p> <p>(3) Pelaksana Kampanye yang tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikenai sanksi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.</p> <p>(4) 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.</p> |
| Akuntabilitas | Pasal 99 (3) | (3) KPU mengumumkan laporan penerimaan dana Kampanye setiap Pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada masyarakat melalui media massa 1 (satu) hari setelah menerima laporan dana Kampanye dari Pasangan Calon. |
| | Pasal 100 (5) | (5) 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 |

Sumber : UU 42/2008

Manipulasi Dana Kampanye Dalam Pemilu Indonesia

Hasil temuan ICW dalam penyelenggaraan pemilu di Indonesia, pemilihan anggota legislatif, presiden dan wakil presiden, serta kepala daerah tidak pernah terlepas dari 3 masalah utama berkaitan dengan dana kampanye. Pertama, berkaitan dengan

kepatuhan kandidat dalam melakukan pencatatan; Kedua, manipulasi pencatatan pendapatan dari sumber pihak ketiga, dan ketiga, manipulasi pencatatan belanja.

1. Aspek kepatuhan

Dalam aturan, kandidat atau partai peserta pemilu diwajibkan memiliki rekening khusus dana kampanye (RKDK). Semua transaksi yang berkaitan dengan pendapatan dan belanja selama pemilu wajib dicatat dan dilaporkan kepada komisi pemilihan umum untuk diaudit dan dipublikasikan.

Tapi kenyataannya, kandidat atau partai kerap kali melakukan banyak penyiasaan seperti tidak mencatat semua transaksi dalam laporan dana kampanye, mencatat hanya sebagian transaksi, transaksi tidak melalui RKDK, dan seluruh penerimaan dana kampanye tidak disampaikan melalui RKDK akan tetapi diberikan langsung kepada tim pemenangan pasangan calon sehingga RKDK hanya memiliki saldo awal pada saat pembukaan rekening. Bahkan dalam riset pemilukada di delapan daerah, beberapa kandidat yang dinyatakan kalah dalam pemilihan tidak melaporkan RKDK kepada KPU.

Tabel 5. Témaun terkait aspek kepatuhan laporan dana kampanye

| No | Pelanggaran |
|----|--|
| 1 | Tidak melaporkan rekening khusus dana kampanye |
| 2 | Rekening Kampanye menggunakan Rekening Bendahara Parpol atau rekening Partai Politik |
| 3 | Pada laporan awal RKDK nama alamat penyumbang sama. Namun pada laporan akhir RKDK didapati perubahan pada identitas alamatnya. Sedangkan nama perusahaan, NPWP, nomor kontak (no hp) tetap. |
| 4 | Seluruh penerimaan dana kampanye tidak disampaikan melalui RKDK akan tetapi diberikan langsung kepada tim pemenangan pasangan calon sehingga RKDK hanya memiliki saldo awal pada saat pembukaan rekening |
| 5 | Transaksi tidak melalui Rekening Khusus Dana Kampanye (RKDK) |
| 6. | Tidak ada transaksi melalui Rekening Khusus Dana Kampanye |

| | |
|-----|--|
| | (RKDK) sehingga saldo akhir RKDK sama seperti saldo awal pembukaan rekening |
| 7. | Tidak membuat pembukuan |
| 8. | Tidak mencatat sumbangan selain bentuk uang, sumbangan langsung, sumbangan fasilitas atau sumbangan dalam utang dan diskon |
| 9. | Laporan terlambat diserahkan |
| 10. | Laporan yang disampaikan ke KPU tidak final dan masih disusulkan atau dirobah ketika diserahkan kepada Auditor |

Sumber: kompilasi hasil pemantauan ICW dalam pemilu dan pemilukada

2. Manipulasi pendapatan

Aturan pemilu di Indonesia membatasi kandidat dan partai politik dalam mengumpulkan modal kampanye. Fokus pembatasan pada penyumbang pihak ketiga baik perseorangan maupun badan hukum. Selain itu, semua aturan pemilu pun melarang kandidat mengumpulkan dana dari pihak asing dan negara termasuk didalamnya BUMN, BUMD, dan BUMDes. Tujuannya agar kandidat atau partai tidak bergantung pada pendonor besar dan lapangan persaingan antar kandidat dan partai tetap sama.

Masalahnya, dalam pemantauan beberapa pemilu, ICW justru menemukan banyak pelanggaran yang berkaitan dengan sumbangan pihak ketiga (perseorangan, perusahaan, dan badan usaha) dan sumber dana yang dilarang oleh aturan. Untuk sumbangan pihak ketiga umumnya berupa manipulasi penyumbang seperti alamat palsu, penyumbang fiktif, alamat sama, penyumbang tidak sesuai dengan profile ekonomi (tidak memiliki kemampuan menyumbang).

Banyak faktor yang menyebabkan kandidat atau partai memanipulasi sumber pendapatan. Bisa saja karena penyumbang tidak bersedia namanya dicantumkan dalam daftar penyumbang, nilai sumbangan melebihi batas maksimum sumbangan sehingga perlu dipecah-pecah, atau

sumbangan berasal dari sumber dana yang dilarang seperti hasil tindak pidana.

Tabel 6. Manipulasi penyumbang dana kampanye

| No | Pelanggaran |
|----|---|
| 1 | Tidak mencantumkan nama penyumbang pihak ketiga |
| 2 | Nama Perusahaan yang fiktif |
| 3 | Sumbangan pihak ketiga melebihi batas maksimal |
| 4 | Penyumbang tidak mempunyai kemampuan ekonomi untuk menyumbang |
| 5 | Penyumbang tidak mengakui telah menyumbang |
| 6 | Penyumbang mengaku menyumbang tetapi tidak dapat menunjukkan bukti |
| 7 | Penyumbang menyumbang tidak sesuai dengan nominal yang dilaporkan |
| 8 | Penyumbang tidak dimiliki KTP dan NPWP |
| 9 | Alamat penyumbang palsu |
| 10 | Alamat penyumbang tidak jelas. |
| 11 | Penyumbang yang mempunyai alamat yang sama |
| 12 | Penyiasatan lewat sumbangan jenis Utang dan saldo kas partai dan dana kampanye |
| 13 | Sumbangan langsung dari perusahaan untuk kepentingan kampanye |
| 14 | Transfer dari rekening dana taktis pemerintah ke rekening partai melalui rekening yayasan |
| 15 | Penyumbang yang hanya digunakan namanya sebagai penyumbang |

Sumber: kompilasi hasil pemantauan ICW dalam pemilu dan pemilukada

3. Manipulasi pencatatan belanja.

Manipulasi pencatatan belanja merupakan konsekuensi dari manipulasi dalam pencatatan sumber pendapatan oleh kandidat atau partai politik. Karena tidak semua pendapatan dicatat, maka banyak belanja yang berkaitan dengan kampanye yang tidak dicatat dalam RKDK.

Dalam laporan dana kampanye pemilu, banyak kandidat yang hanya mencantumkan keterangan dalam sisi belanja “Kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan” tanpa dijelaskan kegiatannya. Selain itu faktor politik, penyebab kandidat tidak mencatat karena masalah teknis, minimnya kemampuan dalam mencatat laporan kegiatan.

Terkait dengan belanja terutama belanja konsultan politik atau jasa tidak pernah dimasukkan di dalam laporan belanja kampanye. Demikian juga dengan belanja iklan kampanye dengan diskon atau dibayarkan oleh pihak ketiga.

Tabel 7. Contoh manipulasi belanja kampanye

| No | Pelanggaran |
|----|---|
| 1 | Sumber dan nama penyumbang berubah-ubah (awal laporan RKDK nama perusahaan Atapi pada laporan akhir dana kampanye diubah menjadi “CV.A” |
| 2 | Tidak ada penjelasan kegiatan, hanya dengan menyatakan “Kegiatan lain yang tidak melanggar Peraturan Perundang-undangan” |
| 3 | Laporan nilai belanja berbeda dengan riil belanja (pengeluaran) |
| 4. | Menggunakan Dana Kampanye untuk melakukan politik uang |

Sumber: kompilasi hasil pemantauan ICW dalam pemilu dan pemilukada

4. Ketepatan waktu pelaporan

Partai berkewajiban menyampaikan laporan awal dana kampanye, laporan periodik, dan laporan akhir dana kampanye sesuai dengan batas waktu yang telah ditetapkan. Sanksi bagi partai yang terlambat antara lain pembatalan sebagai peserta pemilu atau tidak dilantiknya calon terpilih.

Pemantauan Manipulasi Dana kampanye

1. Tujuan Pemantauan

Ada beberapa tujuan melakukan pemantauan dana kampanye kandidat atau partai politik peserta pemilu legislatif serta presiden dan wakil presiden yaitu:

1. Untuk memastikan peserta pemilu patuh terhadap aturan
2. Memperoleh gambaran pola korupsi dalam pendanaan kampanye
3. Memiliki bahan untuk dilaporkan kepada pengawas pemilu untuk ditindaklanjuti dalam proses hukum.
4. Memiliki bahan advokasi ke media untuk pendidikan politik dan membentuk pemilih rasional.
5. Memastikan penyelenggaraan pemilu dan pengawasan pemilu terkait dana kampanye berjalan untuk mendukung pemilu jujur dan bersih.

2. Objek Pemantauan

Berdasarkan UU N0.8/2012 dan UU No.42/2008, peserta pemilu anggota DPR, DPD, DPRD adalah partai politik dan perseorangan (anggota DPD), sedangkan peserta pemilu presiden dan wakil presiden adalah kandidat presiden dan wakil presiden. Karena itu, objek yang akan dipantau adalah kampanye dan laporan dana kampanye yang dibuat oleh partai politik dan kandidat presiden dan wakil presiden.

Ada dua bagian yang akan dipantau terkait laporan dana kampanye partai politik serta kandidat presiden dan wakil presiden yaitu:

- a. Kepatuhan partai dan kandidat anggota legislatif serta kandidat presiden dan wakil presiden terkait laporan dana kampanye.

- b. Memastikan kebenaran laporan dana kampanye kandidat atau partai politik dari sisi administrasi, pendapatan, dan belanja.
- c. Memastikan proses hukum terkait dana kampanye berjalan dan tidak dimanipulasi.

3. Teknik Pemantauan

Pemantauan laporan dana kampanye akan difokuskan pada dua hal. Pertama, laporan dana kampanye yang diberikan kandidat dan partai politik kepada KPU/KPUD. Tujuannya memperoleh gambaran mengenai kepatuhan kandidat dan partai terhadap aturan. Misalnya, laporan melampirkan form keterangan penyumbang yang telah disediakan dan laporan mengikuti format yang telah ditetapkan oleh KPU. Kedua, berkaitan dengan sumbangan pihak ketiga yaitu perseorangan dan perusahaan atau badan usaha. Dalam panduan ini, teknik pemantauan sumbangan dari perseorangan dengan badan usaha akan dipisahkan.

A. Pemantauan Kepatuhan Penyerahan Laporan

a. Memperoleh laporan dana kampanye partai politik dan kandidat presiden/wakil presiden

Bahan utama untuk melakukan pemantauan adalah laporan dana kampanye yang diberikan partai atau kandidat kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) atau Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). Laporan bisa diminta dari Komisi Pemilihan Umum. Dalam UU Pileg dan Pilpres, KPU memiliki kewajiban untuk mempublikasikan laporan dana kampanye kepada publik.

Apabila KPU/KPUD tidak mencantumkan laporan dana kampanye di websitenya, tim pemantau mengajukan surat secara resmi untuk meminta laporan dana kampanye. Tim pun bisa menggunakan Undang-Undang No.14 tahun 2008

tentang keterbukaan informasi publik (KIP). Sebab laporan dana kampanye merupakan dokumen publik yang wajib dipublikasikan oleh partai atau kandidat atau KPU/KPUD.

Cara lain dengan meminta secara langsung kepada tim keuangan (bendahara) partai atau kandidat calon presiden dan wakil presiden. Bisa juga meminta kepada anggota KPU/KPUD atau badan pengawas pemilihan umum (bawaslu).

b. Cek kelengkapan dan kepatuhan laporan

Dalam PKPU 17/2013, para penyumbang pihak ketiga wajib untuk melampirkan form berupa keterangan diri seperti nama, alamat, NPWP, asal harta. Laporan dana kampanye yang tidak dilengkapi lampiran dengan sendirinya sudah tidak mematuhi aturan dalam pemilu legislatif maupun presiden dan wakil presiden.

Perlu juga dilihat format pencatatan yang dilakukan. Bandingkan dengan format pencatatan yang telah diatur di dalam lampiran PKPU No. 17 tahun 2013. Jika tidak sama maka laporan dapat dipastikan tidak lengkap.

Tabel 8. Cek list aspek kepatuhan laporan dana kampanye Peserta pemilu

| No | Keterangan | Hasil Konformasi | |
|----|---|------------------|-------|
| | | YA | TIDAK |
| 1 | Kandidat atau partai politik sudah membuat laporan awal dana kampanye dan menyerahkan kepada KPU/KPUD | | |
| 2 | Kandidat atau partai politik membuat rekening khusus dana kampanye dan dilaporkan kepada KPU/KPUD | | |
| 3 | Untuk pemilu legislatif, apakah caleg membuat laporan dana kampanye | | |

| | | | |
|----|---|--|--|
| | dan diserahkan kepada partai di semua tingkatan | | |
| 4 | Apakah penyerahan laporan dana kampanye sesuai dengan jadwal | | |
| 5 | Laporan dana kampanye sudah mencerminkan kondisi keuangan kandidat/partai (pendapatan dan belanja) | | |
| 6 | Laporan dana kampanye dilengkapi dengan form yang sudah ditetapkan dalam aturan seperti form identitas penyumbang | | |
| 7 | Sumbangan non kas sudah dicatat dan dihitung sesuai dengan metoda dalam aturan | | |
| 8 | Cek pencatuman rekening khusus dana kampanye | | |
| 9 | Cek pencatatan sumbangan bukan uang apakah disertai keterangan pembandingan dengan harga pasar wajar. | | |
| 10 | Cek secara cepat pelanggaran batasan dari sumbangan perorangan dan perusahaan pada 1 baris sumbangan, lihat pencatatan perusahaan berbeda dengan alamat yang sama | | |

B. Pemantauan Sumbangan Perseorangan

Ada beberapa langkah untuk melakukan pemantauan penyumbang perseorangan. Berikut teknis pelaksanaannya:

a. Memperoleh laporan dana kampanye partai politik dan kandidat presiden/wakil presiden

Bahan utama untuk melakukan pemantauan adalah laporan dana kampanye yang diberikan partai atau kandidat kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) atau Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). Laporan bisa diminta dari Komisi Pemilihan Umum. Dalam UU Pileg dan Pilpres, KPU memiliki

kewajiban untuk mempublikasikan laporan dana kampanye kepada publik.

Apabila KPU/KPUD tidak mencantumkan laporan dana kampanye di websitenya, tim pemantau mengajukan surat secara resmi untuk meminta laporan dana kampanye. Tim pun bisa menggunakan Undang-Undang No.14 tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik (KIP). Sebab laporan dana kampanye merupakan dokumen publik yang wajib dipublikasikan oleh partai atau kandidat atau KPU/KPUD.

Cara lain dengan meminta secara langsung kepada tim keuangan (bendahara) partai atau kandidat calon presiden dan wakil presiden. Bisa pula meminta kepada anggota KPU/KPUD atau badan pengawas pemilihan umum (bawaslu).

b. Cek kelengkapan dan kepatuhan laporan

Dalam PKPU 17/2013, para penyumbang pihak ketiga wajib untuk melampirkan form berupa keterangan diri seperti nama, alamat, NPWP, asal harta. Laporan dana kampanye yang tidak dilengkapi lampiran dengan sendirinya sudah tidak mematuhi aturan dalam pemilu legislatif maupun presiden dan wakil presiden.

Tabel 8. Cek list aspek kepatuhan laporan dana kampanye Peserta pemilu

| No | Keterangan | Hasil Konformasi | |
|----|--|------------------|-------|
| | | YA | TIDAK |
| 1 | Kandidat/partai sudah membuat laporan awal dana kampanye dan menyerahkan kepada KPU/KPUD | | |
| 2 | Kandidat/partai membuat rekening khusus dana kampanye dan dilaporkan kepada KPU/KPUD | | |
| 3 | Untuk pemilu legislatif, apakah caleg membuat laporan dana kampanye dan | | |

| | | | |
|---|---|--|--|
| | diserahkan kepada partai di semua tingkatan | | |
| 4 | Apakah penyerahan laporan dana kampanye sesuai dengan jadwal | | |
| 5 | Laporan dana kampanye sudah mencerminkan kondisi keuangan kandidat/partai (pendapatan dan belanja) | | |
| 6 | Laporan dana kampanye dilengkapi dengan form yang sudah ditetapkan dalam aturan seperti form identitas penyumbang | | |
| 7 | Sumbangan non kas sudah dicatat dan dihitung sesuai dengan metoda dalam aturan | | |

c. Menentukan prioritas penyumbang yang akan ditelusuri

Dalam laporan dana kampanye, biasanya jumlah penyumbang partai atau kandidat cukup banyak. Pada sisi lain pemantau memiliki banyak keterbatasan terutama dari sisi jumlah sumber daya dan dana. Karena itu, penyumbang yang akan ditelusuri dipilah menjadi tiga kelompok berdasarkan nilai sumbangan.

Pertama, kelompok prioritas dengan nilai sumbangan yang paling besar. Kedua, kelompok penyumbang dengan nilai sumbangan menengah. Ketiga, kelompok penyumbangan dengan nilai sumbangan kecil. Pengelompokan didasarkan pada rata-rata jumlah sumbangan. Apabila penyumbang pribadi untuk satu partai atau pasangan calon presiden dan wakil preside ada yang mencapai batas maksimal, Rp. 1 miliar, maka rata-rata kelompok prioritas bisa dibuat antara Rp. 500 juta – Rp, 1 miliar.

Tabel 9. Contoh penentuan prioritas penyumbang

| Penyumbang | Prioritas (Rp. 500 juta- Rp. 1 miliar) | Menengah (Rp. 100 juta- Rp. 499 juta) | Kecil (>99 juta) |
|------------|--|---|----------------------|
| A | Rp. 600 juta | | |
| B | | | Rp. 50 juta |
| C | | Rp. 100 juta | |
| D | | Rp. 400 juta | |

| | | | |
|---|--------------|--|--|
| E | Rp. 900 juta | | |
|---|--------------|--|--|

d. Cek alamat penyumbang

Setelah menuntuk penyumbang yang akan ditelusuri (penyumbang prioritas), cek alamat si penyumbang tersebut. Caranya bisa dengan mendatangi langsung alamat, menelpon apabila dicantumkan, atau menelusuri dari yellow pages atau surfing di internet. Mendatangi langsung alamat penyumbang merupakan cara yang paling disarankan.

e. Cek kelayakan penyumbang

Setelah cek alamat, dicek pula apakah penyumbang memiliki kemampuan ekonomi untuk menyumbang atau nilai sumbangan sesuai dengan profile ekonomi. Caranya dengan mewawancarai atau mengumpulkan informasi dari orang-orang yang dekat dengan penyumbang seperti anggota keluarga, teman kerja, pembantu, aparat desa, atau tetangga si penyumbang.

Biasanya, tetangga atau orang dekat penyumbang tidak akan memberi keterangan secara terbuka kepada orang yang dianggap asing. Karena itu penting bagi bagi pemantau sebelum mendatangi rumah dan meminta informasi tentang penyumbang untuk mencari informasi awal. Internet atau teman-teman penyumbang bisa menjadi sumber awal informasi.

f. Hubungan penyumbang dengan partai atau kandidat

Penyumbang umumnya memiliki hubungan kekerabatan, pertemanan, atau politik dengan kandidat atau partai. Tanpa ada hubungan atau kepentingan tertentu orang tidak akan bersedia menyumbang kepada kandidat atau partai. Karena itu, penting untuk mendapatkan gambaran

hubungan antara penyumbang dengan kandidat atau partai.

Banyak cara yang bisa digunakan, mulai dari surfing di internet, mewawancarai orang-orang yang dekat dengan penyumbang seperti anggota keluarga, teman, tetangga, dan aparat kelurahan/desa.

g. Form Pemantauan

Ada dua form terkait pemantauan laporan dana kampanye yaitu: form pemantauan dan form rekapitulasi hasil pemantauan

- a. Form pemantauan sumbangan perseorangan
Ini merupakan form yang digunakan untuk menelusuri penyumbang (masing-masing penyumbang). Satu form digunakan untuk menelusuri satu penyumbang

Tabel10. Form pemantauan sumbangan perseorangan

| No | Data KPU-D | Hasil Pemantauan | Sumber Informasi | Keterangan |
|----|-------------------------------|------------------|------------------|------------|
| 1 | Nama | | | |
| 2 | tempat/tanggal lahir dan umur | | | |
| 3 | alamat penyumbang | | | |
| 4 | jumlah sumbangan | | | |
| 5 | asal perolehan dana | | | |
| 6 | NPWP | | | |
| 7 | pekerjaan | | | |
| 8 | alamat pekerjaan | | | |
| 9 | Usaha lain yang dimiliki | | | |
| 10 | Hubungan dengan partai | | | |

| | | | | | |
|----|-------------------|--|--|--|--|
| | atau kandidat | | | | |
| 11 | Kesimpulan | | | | |

b. Form Rekapitulasi hasil pemantauan sumbangan perseorangan

Ini merupakan rekapitulasi dari form 1. Untuk merekap temuan-temuan yang didapat dari hasil pemantauan atau penelusuran penyumbang

Table 11. form rekapitulasi hasil pemantauan sumbangan perseorangan

| No | Kategori | Jumlah Kejadian | Besaran/ Nominal Sumbangan | Aturan Yang Dilanggar |
|----|--|-----------------|----------------------------|-----------------------|
| 1. | Penyumbang fiktif | | | |
| 2. | Penyumbang tidak mempunyai kemampuan ekonomi untuk menyumbang | | | |
| 3. | Penyumbang tidak mengakui telah menyumbang | | | |
| 4. | Penyumbang mengaku menyumbang tetapi tidak dapat menunjukkan bukti | | | |
| 5. | Penyumbang menyumbang tidak sesuai dengan nominal yang dilaporkan | | | |
| 6. | Penyumbang yang beberapa kali memberikan sumbangan kepada peserta pemilu yang sama | | | |

h. Teknik Analisis Temuan

Penelusuran dalam materi pelaporan setidaknya dapat diungkapkan beberapa hal sebagai berikut :

- Indikasi Pelanggaran Undang-undang dalam bentuk sumbangan yang dipecah menjadi

beberapa bagian dengan total yang melebihi batasan maksimum, Indikasi dari modus ini dapat dilihat dari. Pertama. dua atau lebih penyumbang perorangan yang tinggal se-alamat. Kedua, penyumbang yang menyumbang atas nama pribadi dan atas nama perusahaan yang dimilikinya (CV termasuk dalam kepemilikan pribadi).

- Sumbangan dengan identitas penyumbang yang tidak jelas terkait dengan larangan menerima sumbangan dari penyumbang yang identitas penyumbang tidak jelas).
- Sumbangan dengan identitas dipalsukan/atau tidak diakui oleh penyumbang.
- Sumbangan yang penyumbang tidak layak menyumbang (tidak memiliki kemampuan secara ekonomi).

A. Pemantauan Sumbangan Kelompok/Perusahaan/badan Usaha

Langkah-langkah untuk melakukan pemantauan penyumbang perusahaan/badan usaha secara umum hampir sama seperti dalam menelusuri penyumbang perseorangan. Berikut teknis pelaksanaannya:

a. Memperoleh laporan dana kampanye partai politik dan kandidat presiden/wakil presiden

Bahan utama untuk melakukan pemantauan adalah laporan dana kampanye yang diberikan partai atau kandidat kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) atau Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD). Laporan bisa diminta dari Komisi Pemilihan Umum. Dalam UU Pileg dan Pilpres, KPU memiliki kewajiban untuk mempublikasikan laporan dana kampanye kepada publik.

Apabila KPU/KPUD tidak mencantumkan laporan dana kampanye di websitenya, tim pemantau mengajukan surat secara resmi untuk meminta laporan dana kampanye. Tim pun bisa menggunakan Undang-Undang No.14 tahun 2008 tentang keterbukaan informasi publik (KIP). Sebab laporan dana kampanye merupakan dokumen publik yang wajib dipublikasikan oleh partai atau kandidat atau KPU/KPUD.

Cara lain dengan meminta secara langsung kepada tim keuangan (bendahara) partai atau kandidat calon presiden dan wakil presiden. Bisa pula meminta kepada anggota KPU/KPUD atau badan pengawas pemilihan umum (bawaslu).

b. Cek kelengkapan laporan

Dalam PKPU 17/2013, para penyumbang pihak ketiga wajib untuk melampirkan form berupa keterangan diri seperti nama, alamat, NPWP, nama direksi, asal harta. Laporan dana kampanye yang tidak dilengkapi lampiran dengan sendirinya sudah tidak mematuhi aturan dalam pemilu legislatif maupun presiden dan wakil presiden.

Table 12. form cek list kelengkapan laporan

| No | Keterangan | Hasil Konformasi | |
|----|---|------------------|-------|
| | | YA | TIDAK |
| 1 | Kandidat sudah membuat laporan awal dana kampanye dan menyerahkan kepada KPU/KPUD | | |
| 2 | Kandidat membuat rekening khusus dana kampanye dan dilaporkan kepada KPU/KPUD | | |
| 3 | Untuk pemilu legislatif, apakah caleg membuat laporan dana kampanye dan diserahkan kepada partai di semua tingkatan | | |

| | | | |
|---|---|--|--|
| 4 | Apakah penyerahan laporan dana kampanye sesuai dengan jadwal | | |
| 5 | Laporan dana kampanye sudah mencerminkan kondisi keuangan kandidat/partai (pendapatan dan belanja) | | |
| 6 | Laporan dana kampanye dilengkapi dengan form yang sudah ditetapkan dalam aturan seperti form identitas penyumbang | | |
| 7 | Sumbangan non kas sudah dicatat dan dihitung sesuai dengan metoda dalam aturan | | |

c. Menentukan prioritas penyumbang yang akan ditelusuri

Dalam laporan dana kampanye, biasanya jumlah penyumbang partai atau kandidat cukup banyak. Pada sisi lain pemantau memiliki banyak keterbatasan terutama dari sisi jumlah sumber daya dan dana. Karena itu, penyumbang yang akan ditelusuri dipilah menjadi tiga kelompok berdasarkan nilai sumbangan.

Pertama, kelompok prioritas dengan nilai sumbangan yang paling besar. Kedua, kelompok penyumbang dengan nilai sumbangan menengah. Ketiga, kelompok penyumbangan dengan nilai sumbangan kecil. Pengelompokan didasarkan pada rata-rata jumlah sumbangan. Apabila penyumbang pribadi untuk satu partai atau pasangan calon presiden dan wakil preside ada yang mencapai batas maksimal, Rp. 7.5 miliar, maka rata-rata kelompok prioritas bisa dibuat antara Rp. 1 miliar – Rp. 7,5 miliar.

Table 13. Contoh menentukan penyumbang prioritas perusahaan

| Penyumbang | Prioritas (Rp. 500 juta- Rp. 1 miliar) | Menengah (Rp. 100 juta- Rp. 499 juta) | Kecil (>99 juta) |
|------------|--|---|----------------------|
| A | Rp. 5 miliar | | |
| B | | | Rp. 150 juta |
| C | | Rp. 500 juta | |
| D | | Rp. 900 juta | |
| E | Rp.6,5 miliar | | |

d. Cek alamat penyumbang

Biasanya jika yang menjadi penyumbang perusahaan atau badan usaha, pemantau tidak akan kesulitan untuk menemukan alamat perusahaan/badan usaha. Selain menggunakan internet atau yellow pages, pemantau bisa mencari alamat dan keterangan mengenai perusahaan/badan usaha dengan cara meminta di percetakan negara atau kementerian hukum dan hak asasi manusia (Kemenkumham).

e. Cek kelayakan penyumbang

Membandingkan nilai sumbangan dengan profile perusahaan/badan usaha yang menyumbang kandidat atau partai merupakan hal yang penting. Caranya dengan melihat profile perusahaan, rata-rata keuntungan yang didapat, atau pajak perusahaan/badan usaha yang disetorkan setiap tahun.

Karena itu, pemantau wajib memiliki profile perusahaan. Cara untuk mendapatkannya bisa dengan meminta dari kemenkumham, percetakan negara, publikasi laporan keuangan perusahaan (umumnya dilaporkan di media massa).

f. Hubungan antar perusahaan (perusahaan induk atau anak perusahaan)

Salah satu cara untuk menyasiasi aturan pembatasan sumbangan, perusahaan atau badan usaha biasanya menggunakan perusahaan induk dan anak-anak perusahaan secara bersamaan untuk menyumbang kandidat atau partai.

Karena itu, pemantau mesti jeli dengan memastikan kesamaan alamat, pemilik, atau hubungan antar pemilik. Guna mendapat informasi seperti itu pemantau harus memiliki data pokok perusahaan seperti akte pendirian dan nama-nama pendiri. Data-data perusahaan bisa didapat dari kemenkumham dan percetakan negara.

g. Hubungan penyumbang dengan partai atau kandidat

Gambaran mengenai keterkaitan penyumbang dengan kandidat sangat penting untuk melihat imbal balik kandidat/partai dengan perusahaan dan badan usaha setelah mereka terpilih. Dalam perkembangan terakhir, banyak politikus yang juga memimpin atau memiliki saham di perusahaan tertentu. Sudah pasti perusahaan/badan usaha tersebut akan turut memberi sumbangan bagi kandidat/partai.

Selain itu, perusahaan/badan usaha yang secara formal sahamnya tidak dimiliki politisi pun bisa saja menjadi penyumbang kandidat/partai politik. Karena itu, penting bagi pemantau untuk juga menggali hubungan antara perusahaan/badan usaha penyumbang dengan kandidat atau partai. Beberapa cara bisa digunakan untuk itu, cek akta perusahaan, surfing di internet,

mewawancarai pegawai atau orang-orang yang dekat dengan pemilik perusahaan/badan usaha,

h. Form Pemantauan

Ada dua form terkait pemantauan laporan dana kampanye yaitu: form pemantauan dan form rekapitulasi hasil pemantauan

- a. Form pemantauan sumbangan kelompok/perusahaan/badan usaha

Ini merupakan form yang digunakan untuk menelusuri penyumbang (masing-masing penyumbang). Satu form digunakan untuk menelusuri satu penyumbang

Tabel 14. Form pemantauan sumbangan kelompok/perusahaan

| No | Data KPU/KPUD | Hasil Pemantauan | Sumber Informasi | Keterangan |
|----|--------------------------------|------------------|------------------|------------|
| 1 | nama perusahaan; | | | |
| 2 | alamat perusahaan; | | | |
| 3 | jumlah sumbangan; | | | |
| 4 | asal perolehan dana; | | | |
| 5 | NPWP perusahaan; | | | |
| 6 | nama dan alamat direksi | | | |
| 7 | nama pemegang saham mayoritas; | | | |
| 8 | keterangan tentang status | | | |

| | | | | | |
|----|---|--|--|--|--|
| | badan hukum; dan | | | | |
| 9 | Nomor SIUP/tanda daftar perusahaan | | | | |
| 10 | Jenis usaha, klasifikasi, golongan usaha | | | | |
| 11 | Kemampuan keuangan | | | | |
| | Kesimpulan | | | | |

- b. Form Rekapitulasi hasil pemantauan sumbangan kelompok/perusahaan/badan usaha
Ini merupakan rekapitulasi dari form 1. Untuk merekap temuan-temuan yang didapat dari hasil pemantauan atau penelusuran penyumbang

Tabel 15. Contoh form rekapitulasi hasil pemantauan sumbangan kelompok/perusahaan/-badan usaha

| No | Kategori | Jumlah Kejadian | Besaran/Nominal Sumbangan | Aturan yang dilanggar |
|----|---|-----------------|---------------------------|-----------------------|
| 1 | Penyumbang fiktif | | | |
| 2 | Penyumbang tidak memiliki kemampuan ekonomi | | | |
| 3 | Penyumbang tidak mengakui menyumbang | | | |
| 4 | Penyumbang yang tidak bisa membuktikan menyumbang | | | |
| 5 | Nilai sumbangan | | | |

| | | | | |
|---|-----------------------------------|--|--|--|
| | berbeda dengan yang dilaporkan | | | |
| 6 | Penyumbang terafiliasi | | | |
| 7 | Penyumbang asing/BUMN/BUMD/BUMDes | | | |

... Bagian 3

Penggunaan Sumber Daya Negara

Gambaran umum

Dalam pemilu, petahana atau keluarga petahana selalu berada di posisi terdepan untuk memenangkan pertarungan. Salah satu faktor penyebab adalah akses yang mudah terhadap sumber daya dan sumber dana negara. Walau dalam setiap aturan pemilu, para petahana diwajibkan mengambil cuti di luar tanggungan negara, tapi mereka masih mampu menggerakkan birokrasi atau menggunakan berbagai fasilitas negara untuk kepentingan pemenangannya.

Mobilisasi birokrasi, penggunaan kendaraan dinas, gedung pemerintahan, hingga pembajakan anggaran negara dan daerah selalu marak setiap memasuki waktu pemilihan. Tidak mengherankan apabila setiap menjelang pemilihan, anggaran untuk proyek populis selalu melonjak. Tidak hanya itu, alokasi untuk sosialisasi di kementerian atau dinas-dinas pun membengkak.

Dalam kajian ICW, terjadi trend peningkatan dana hibah dan bantuan sosial di alokasi APBD menjelang pemilukada dan pemilihan anggota legislatif. Begitu pula di kementerian-kementerian negara. Bahkan Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) sudah menyurati 10 Kementerian RI terkait penggunaan anggaran bantuan sosial (bansos). Selain karena peningkatkan alokasi yang cukup besar, menteri di masing-masing kementerian itu maju sebagai peserta pemilu calon legislatif

(Caleg) 2014 (<http://nasional.sindonews.com/read/2014/01-/21/113/828711>).

Modal lain yang kerap menjadi andalan petahana adalah birokrasi. Mereka kerap dipolitisir untuk kepentingan pemenangan. Upaya melanggengkan kekuasaan lewat mobilisasi birokrasi sudah direncanakan sejak jauh hari. Hal ini telah dimulai sejak proses penempatan orang-orang yang dekat dengan petahana di posisi-posisi penting birokrasi. Hal ini penting untuk mentargetkan proyek-proyek daerah juga untuk kepentingan dukungan politik. Posisi-posisi yang ditempatkan kekuasaan juga digunakan untuk intimidasi agar birokrasi mendukung dan memilih petahana, keluarga, atau kawan politiknya dalam pemilihan.

Petahana juga menggunakan sumber daya di birokrasi dalam rangka menjamin stabilitas politik di daerah. Alokasi anggaran di unit kerja pemerintahan atau anggaran belanja sosial disiapkan untuk menjadi bancakan politisi di parlemen daerah. Hal yang sama juga kita ketahui terjadi di Pemerintahan pusat, terutama untuk membiayai proyek politisi pusat di daerah dengan mekanisme belanja transfer, peruntukan dari anggaran dekonsentrasi serta paket-paket program sosialisasi di departemen.

Dampak yang paling terlihat dari penggunaan sumber dana dan daya negara adalah disorientasi pelayanan negara. Perencanaan anggaran dan kegiatan dipaksa untuk melayani kepentingan politik petahana, keluarga, atau kawan politik. Selain itu, lapangan persaingan antar kandidat menjadi timpang, petahana dengan menggunakan sumber daya dan dana negara bisa lebih mudah “menjual” diri dan programnya dibandingkan kandidat lain.

Definisi Penggunaan Sumber Daya Negara

Menurut Magnus Osman¹, sumber daya negara (dimaksudkan adalah sumber daya ‘publik’ atau ‘administrasi’) didefinisikan sebagai semua sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah sebagai entitas politik (meliputi entitas politik dan administrasi di tingkat nasional, regional dan lokal).

Selama ini ketika orang berbicara mengenai sumber daya negara selalu merujuk pada sumber daya keuangan. Padahal menurut Magnus setidaknya ada empat sumber daya yang bisa dikaitkan dengan negara yaitu, sumber daya keuangan, sumber daya institusi, sumber daya regulator, dan sumber daya hukum dan penegakan aturan.

Magnus mendefinisikan penyalahgunaan sumber daya negara sebagai semua bentuk penggunaan sumber daya negara untuk mendukung aktor politik tertentu (seperti partai politik atau koalisi atau kandidat untuk menjadi pejabat publik). Penyalahgunaan sumber daya negara merupakan aktivitas-aktivitas yang bertujuan untuk memperoleh keuntungan politik dalam satu bentuk atau bentuk lainnya. Contohnya apabila seorang menteri mencuri uang dari anggaran kementeriannya untuk diberikan kepada partainya.

Sedangkan menurut *Open Society Justice Initiative* penyalahgunaan sumber daya negara oleh petahana atau partai politik adalah untuk memperpanjang kemungkinan terpilih, dilakukan dengan cara melanggar aturan dan norma lain juga tanpa pertanggungjawaban publik. Sumber daya negara termasuk

¹ Ohman, Magnus, *abuse of state resources, a brief introduction to what it is, how to regulate against it and how to implement such regulations resources*, 2011, International Foundation for Electoral Systems

kapasitas penggunaan kekerasan, orang, keuangan, materi dan sumber daya lainnya.

the use of state and public sector powers and resources (including coercive capacities, personnel, financial, material, and other resources) by incumbent politicians or political parties to further their own prospects of election, in violation of legal and/or other norms and responsibilities governing the exercise of public office².

Penyalahgunaan sumber daya negara dan birokrasi mengacu pada penggunaan keuangan negara (publik), infrastruktur, dan sumber daya manusia untuk kepentingan kampanye. Contohnya, penggunaan para pejabat negara untuk mengatur acara kampanye, seperti yang terjadi di Rusia, pengeluaran dana publik secara diam-diam dialokasikan oleh partai yang berkuasa seperti di Zimbabwe, atau penggunaan BUMN untuk menyediakan sumber utama pendapatan *incumbent* seperti di Polandia. Di banyak tempat penggunaan birokrasi dan sumber daya negara merupakan modal utama untuk mempertahankan monopoli kekuasaan *incumbent*

Menurut *Open Society Justice Initiative* sumber daya administratif dapat dibagi menjadi beberapa bentuk³. *Pertama*, sumber daya pemaksa (*coercive resources*). Termasuk didalam kategori ini adalah polisi dan aparat penegak hukum, atau siapa pun yang memiliki kekuasaan memaksa secara langsung, mulai dari bea cukai hingga lembaga intelejen. Lembaga-lembaga tersebut bisa saja digunakan untuk mengintimidasi, mengganggu, menghalangi, atau bahkan mengeliminasi politisi lawan.

² Monitoring Election Campaign Finance, Open Society Justice Initiative, 2005, pg 99.

³ *Ibid*, pg. 100-101

Kedua, sumber daya aturan. Penyalahgunaan sumber daya aturan termasuk bias dalam penegakan aturan yang berlaku untuk kepentingan petahana. Contohnya bermacam-macam, bisa komisi pemilihan yang meminta penghitungan ulang untuk kandidat oposisi hingga otoritas perpajakan melakukan pemeriksaan pajak secara mendadak kepada partai oposisi di tengah kampanye pemilihan.

Ketiga, sumber daya legislatif. Incumbent memaksa menggunakan pengaruhnya di pembuat undang-undang agar bebas dari aturan untuk kepentingan politik mereka, sebagai contoh, menghalangi peserta kandidat independen dalam pemilihan, membuat sistem untuk mengangkat komisi pemilihan yang dijadikannya sebagai alat untuk mengotrol partai/kandidat tertentu, atau merancang sistem pendanaan dari negara bagi partai politik yang hanya menguntungkan partai tertentu seperti yang terjadi di Zimbabwe dan hampir terjadi di Indonesia dalam bentuk usulan Dana saksi Parpol dari anggaran negaran.

Keempat, sumber daya institusi, merupakan sumber daya manusia dan materi milik negara. Termasuk didalamnya gedung pemerintahan, perlengkapan kantor, kendaraan, dan infrastruktur lainnya yang bisa saja digunakan oleh *incumbent* untuk kepentingan kampanyenya, seperti membuat acara di wilayah publik, menggunakan sumber daya publik, komputer dan telepon untuk mengecek pemilih, menggunakan fasilitas negara untuk mencetak dan menyimpan dokumen kampanye, atau menggunakan kendaraan negara untuk membawa warga pada acara kampanye *incumbent*.

Pegawai negara bisa saja digunakan untuk berpartisipasi dalam aktivitas kampanye yang secara langsung menguntungkan *incumbent*. Pegawai biasa umumnya bisa dipakai untuk dijadikan staf kampanye untuk partai politik. Sedangkan

pegawai senior yang biasanya sudah berafiliasi dengan partai menggunakan posisi mereka untuk mendukung partai atau kandidatnya. Faktor kunci yang harus dipertimbangkan adalah apakah pegawai negara atau pejabat publik terlibat dalam dalam aktivitas kampanye selama waktu kerja atau dalam kapasitas mereka sebagai pegawai negara.

Kelima, sumber daya keuangan. Uang dari dana publik bisa juga digunakan untuk keuntungan *incumbent* yang diambil secara langsung dari badan usaha negara/daerah atau menggunakan anggaran negara/daerah untuk membiayai kampanye atau membeli suara. Penggunaan dana publik juga bisa untuk membiaya inisiatif 'kualitas hidup' seperti peningkatan pensiun sebelum pemilihan, rancangan untuk mendorong prospek pemilihan *incumbent*.

Keenam, media negara. Media yang dikontrol oleh negara bisa digunakan untuk mempromosikan *incumbent*. Penyalahgunaan media menyebar dalam kampanye di banyak negara.

Penyalahgunaan sumber daya negara berdampak buruk pada pendanaan kampanye dan sistem politik secara umum. Penggelapan sumber daya negara untuk kepentingan kampanye merupakan bentuk penyembunyian pendapatan dan secara fundamental merusak standar aturan mengenai pendanaan kampanye. Lebih umum lagi, penyalahgunaan sumber daya bisa merusak kebebasan sipil, kualitas demokrasi, fungsi institusi negara, dan ini termasuk misalokasi sumber daya publik.

Penggunaan sumber daya negara dalam aturan pemilu

Dalam aturan pemilu di Indonesia, penggunaan sumber dana dan daya negara berkaitan dengan larangan penggunaan anggaran negara (APBN/APBD), fasilitas pemerintahan, biro-

krasi, dan penyalahgunaan kewenangan penyelenggara negara selama masa kampanye.

Pada pasal 86 ayat 1 h UU No.8/2012 dan Pasal 44 ayat 1 h UU No.42/2008 disebutkan bahwa pelaksana, peserta, dan petugas Kampanye Pemilu dilarang antara lain menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan. Fasilitas pemerintah tidak hanya berkaitan dengan gedung, kendaraan, atau sarana fisik, tapi termasuk didalamnya sumber dana seperti APBN/APBD dan program-program yang tercakup didalamnya.

Berkaitan dengan larangan mobilitasai dan politisasi birokrasi diatur dalam pasal 86 ayat 2 dan 3 UU 8/2008 dan pasal 44 ayat 2 UU 42/2008. Pelaksana kampanye dalam kegiatan kampanye dilarang mengikut sertakan pegawai negeri sipil, aparatur desa, anggota TNI, direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah. Sebab posisi mereka netral, tidak berpihak kepada kandidat atau partai mana pun termasuk partai milik petahana.

Sedangkan dalam rangka mencegah penyalahgunaan wewenang oleh pejabat negara seperti presiden, wakil presiden, gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota yang turut berkompetisi atau mendukung keluarga dan partai dalam kampanye, UU pemilihan anggota legislatif dan UU pemilihan presiden dan wakil presiden melarang penggunaan fasilitas yang berkaitan dengan jabatannya, kecuali fasilitas keamanan. Selain itu, mereka pun diwajibkan untuk menjalani cuti di luar tanggungan negara.

Dalam UU No.8/2012, sanksi bagi mereka yang menggunakan fasilitas pemerintahan untuk kampanye adalah pidana penjara maksimal selama dua tahun dan denda sebesar Rp. 24 juta.

Sanksi yang sama juga berlaku untuk mereka yang melibatkan hakim, gubernur dan deputy gubernur, komisaris BUMN, BUMD dalam kegiatan kampanye pemilu.

Tabel 16. Aturan mengenai penggunaan fasilitas negara

| Isu | Pasal | Isi |
|-----------------|----------------|---|
| Fasilitas | Pasal 86 (1 h) | (1) Pelaksana, peserta, dan petugas Kampanye Pemilu dilarang: <ul style="list-style-type: none"> h. menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan; |
| Aparatus Negara | Pasal 86 (2-3) | (2) Pelaksana kampanye dalam kegiatan Kampanye Pemilu dilarang mengikutsertakan: <ul style="list-style-type: none"> a. Ketua, Wakil Ketua, ketua muda, hakim agung pada Mahkamah Agung, dan hakim pada semua badan peradilan di bawah Mahkamah Agung, dan hakim konstitusi pada Mahkamah Konstitusi; b. Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan; c. Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan deputy gubernur Bank Indonesia; d. direksi, komisaris, dewan pengawas dan karyawan badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah; e. pegawai negeri sipil; f. anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia; g. kepala desa; dan h. perangkat desa. (3) Setiap orang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilarang ikut serta sebagai pelaksana Kampanye Pemilu. |
| Cuti | | Pasal 87 (1) Kampanye Pemilu yang mengikutsertakan Presiden, Wakil Presiden, menteri, gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota harus |

| | | |
|--|--|---|
| | | <p>memenuhi ketentuan:</p> <p>a. tidak menggunakan fasilitas yang berkaitan dengan jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan; dan</p> <p>b. menjalani cuti di luar tanggungan negara.</p> <p>(2) Cuti dan jadwal cuti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintahan daerah.</p> |
|--|--|---|

Sumber: UU 8/2012

Table 17. aturan penggunaan fasilitas negara dalam UU pilpres

| Isu | Pasal | Isi |
|-----------------|----------------|---|
| Fasilitas | Pasal 41 (1 h) | (1) Pelaksana, peserta, dan petugas Kampanye dilarang: h. menggunakan fasilitas pemerintah, tempat ibadah, dan tempat pendidikan; |
| Aparatus Negara | Pasal 41 (2) | 2) Pelaksana Kampanye dalam kegiatan Kampanye dilarang mengikutsertakan: <ul style="list-style-type: none"> . Ketua, Wakil Ketua, ketua muda, hakim agung pada Mahkamah Agung, dan hakim pada semua badan peradilan di bawah Mahkamah Agung, dan hakim konstitusi pada Mahkamah Konstitusi; . Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Badan Pemeriksa Keuangan; . Gubernur, Deputy Gubernur Senior, dan deputy gubernur Bank Indonesia; . pejabat badan usaha milik negara/badan usaha milik daerah; . pegawai negeri sipil; . anggota Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia; . kepala desa; |

| | | |
|-----------------------|----------|--|
| | | <ul style="list-style-type: none"> . perangkat desa; . anggota badan permusyawaratan desa; dan . Warga Negara Indonesia yang tidak memiliki hak memilih. <p>3). Setiap orang sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a sampai dengan huruf i dilarang ikut serta sebagai pelaksana Kampanye.</p> <p>4) Sebagai peserta Kampanye, pegawai negeri sipil dilarang menggunakan atribut Partai Politik, Pasangan Calon, atau atribut pegawai negeri sipil.</p> <p>(5) Sebagai peserta Kampanye, pegawai negeri sipil dilarang mengerahkan pegawai negeri sipil di lingkungan kerjanya dan dilarang menggunakan fasilitas negara.</p> |
| Cuti pejabat negara | Pasal 42 | <p>(1) Kampanye yang mengikutsertakan Presiden, Wakil Presiden, menteri, gubernur, wakil gubernur, bupati, wakil bupati, walikota, dan wakil walikota harus memenuhi ketentuan:</p> <p>a. tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya, kecuali fasilitas pengamanan bagi pejabat negara sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan; dan</p> <p>b. menjalani cuti Kampanye.</p> <p>(2) Cuti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilaksanakan dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan pemerintahan daerah.</p> <p>(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai keikutsertaan pejabat negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan peraturan KPU.</p> |
| Aturan pejabat negara | Pasal 43 | Pejabat negara, pejabat struktural dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri, serta kepala desa atau sebutan lain dilarang membuat keputusan dan/atau |

| | | |
|----------------------------------|----------|--|
| | | tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu Pasangan Calon selama masa Kampanye |
| Netralitas pejabat dan birokrasi | Pasal 44 | <ol style="list-style-type: none"> 1) Pejabat negara, pejabat struktural dan pejabat fungsional dalam jabatan negeri serta pegawai negeri lainnya dilarang mengadakan kegiatan yang mengarah kepada keberpihakan terhadap Pasangan Calon yang menjadi peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sebelum, selama, dan sesudah masa Kampanye. 2) Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi pertemuan, ajakan, imbauan, seruan atau pemberian barang kepada pegawai negeri dalam lingkungan unit kerjanya, anggota keluarga, dan masyarakat. |
| Sanksi | Pasal 45 | Pelanggaran atas larangan pelaksanaan Kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (1), ayat (2), dan ayat (5) merupakan tindak pidana Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. |
| Sanksi | Pasal 46 | <ol style="list-style-type: none"> (1) Pelaksana Kampanye yang melanggar larangan Kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 45 dikenai sanksi dengan tahapan: <ol style="list-style-type: none"> a. peringatan tertulis apabila pelaksana Kampanye melanggar larangan walaupun belum terjadi gangguan; b. penghentian kegiatan Kampanye di tempat terjadinya pelanggaran atau di suatu daerah yang dapat mengakibatkan gangguan terhadap keamanan yang berpotensi menyebar ke daerah lain. (2) Tata cara pengenaan sanksi terhadap pelanggaran ketentuan Kampanye diatur dalam peraturan KPU. |

Sumber : UU 42/2008

Penyalahgunaan sumber daya negara dalam pemilu

Berdasarkan hasil pemantauan ICW dalam beberapa pemilu, penyalahgunaan sumber dana dan daya negara marak terjadi. Setidaknya ada tiga modus utama yang umumnya digunakan oleh petahana untuk kepentingan kampanye dirinya, keluarga, atau rekan politik.

Pertama, penggunaan dana negara (APBN/APBD). Alokasi yang paling sering dibajak adalah dana hibah dan bantuan sosial. Tujuannya untuk meningkatkan popularitas dengan cara membagi ke lembaga-lembaga kemasyarakatan atau menamban modal politik dengan jalan membentuk lembaga fiktif atau lembaga-lembaga yang dikuasai oleh keluarga dan kawan politik

Selain itu, dana-dana di kementerian dan dinas pun kerap disiasati untuk kepentingan kampanye. Misalnya mengarahkan dana ke daerah pemilihan (dapil) tertentu oleh anggota DPR/DPRD, menggunakan dana kehumasan untuk sosialisasi kandidat/partai, dan membagikan barang-barang yang dibeli oleh pemerintah oleh kandidat/partai.

Kedua, penggunaan fasilitas pemerintahan. Temuan paling banyak adalah penggunaan gedung dan kendaraan pemerintah oleh kandidat atau partai politik untuk kepentingan kampanye. Termasuk ambulan dan mobil pemadam kebakaran yang digunakan untuk mendukung kampanye kandidat atau partai tertentu.

Tabel 18. Modus penggunaan fasilitas pemerintahan dalam pemilu

| No | Uraian Modus |
|----|--|
| 1 | Mobil dinas untuk mengangkut atribut |
| 2 | Mobil Damkar milik Satpol dan regu pemadam digunakan untuk membantu kampanye |

| | |
|----|---|
| 3 | Ambulan milik Dinas kesehatan digunakan untuk mengamankan kampanye |
| 4 | Pemasangan spanduk dan striker di gedung pemerintah. |
| 7 | Mobil dinas digunakan untuk membagi-bagikan mie instan, sajadah, kerudung, kepada ratusan warga |
| 8 | Ditemukan atempelan stiker/atribut pasangan kandidat <i>incumbent</i> di Mobil dan motor dinas |
| 10 | Membagikan atribut kampanye kandidat <i>incumbent</i> kegiatan HUT pemerintah atau acara dinas |
| 11 | Iklan Layanan Masyarakat di TV Nasional dan Lokal di masa tenang |
| 12 | Pemberian kredit mudah melalui BLUD kepada masyarakat |
| 13 | Penggunaan rumah dinas untuk pertemuan |

Sumber: kompilasi hasil pemantauan ICW dalam pemilu dan pilukada

Ketiga, politisasi birokrasi. Politisasi birokrasi umumnya sudah terjadi jauh-jauh hari sebelum pemilu. Diawali dengan memaksa agar program kementerian dan dinas atau SKPD bisa digunakan untuk kepentingan kampanye, termasuk menentukan daerah atau lembaga yang akan menerima proyek. Cara lain dengan melakukan kebijakan mutasi, rotasi, atau intimidasi yang bertujuan untuk memastikan agar birokrasi loyal dan mendukung kandidat/partai tertentu.

Banyak pula ditemukan dalam pemilu legislatif, presiden dan wakil presiden, birokrasi dilibatkan secara aktif dalam tim kampanye. Tidak hanya untuk mempengaruhi sesama birokrasi, tapi juga masyarakat umum. Bahkan dalam pilukada, aparat desa/kelurahan seperti RT/RW dijadikan tim untuk membagikan politik uang.

Tabel 18. Modus politisasi birokrasi dalam pemilu

| No | Modus Mobilisasi Birokrasi |
|----|--|
| 1 | Semua acara SKPD sudah diarahkan untuk kepentingan pemenangan pilukada |
| 2 | Semua kegiatan/acara SKPD harus melibatkan bupati/gubernur |

| | |
|----|--|
| 3 | Pertemuan dengan SKPD intensitasnya dibuat lebih sering yang disertai pesan untuk mendukung <i>incumbent</i> |
| 4 | Pesan berantai (menggunakan struktur birokrasi) untuk mendukung <i>incumbent</i> |
| 5 | Prioritas program/bantuan ditentukan oleh bupati/gubernur |
| 6 | Merotasi dan mutasi birokrasi |
| 7 | Briefing dan ancaman kepada birokrasi |
| 8 | Surat edaran instruksi untuk memenangkan bupati/gubernur |
| 9 | Pesan-pesan untuk memenangkan dalam setiap rapat birokrasi di semua level |
| 10 | Pelibatan Lurah dan RT sebagai tim pemantau dan pengawas TPS. PNS menjadi saksi dalam pemilihan |
| 11 | Penerbitan SK tenaga pegawai |
| 12 | Pembagian atribut kampanye berupa kaos bergambar kandidat <i>incumbent</i> dalam rapat dinas |
| 13 | Pegawai Pemerintah datang ke rumah-rumah warga membagikan atribut bergambar <i>incumbent</i> |

Sumber: kompilasi hasil pemantauan ICW dalam pemilu dan pemilukada

Pemantauan Penggunaan Sumber Dana dan Daya Negara

Tujuan Pemantauan

Tujuan pemantauan penggunaan sumber dana dan sumber daya negara yaitu:

- a. Memperoleh bukti dan data mengenai pola dan aktor penggunaan fasilitas pemerintah dalam kampanye pemilu anggota legislatif maupun presiden dan wakil presiden
- b. Mengumpulkan bukti-bukti mobilisasi maupun politisasi birokrasi untuk mendukung kandidat atau partai politik dalam kampanye dan pemilihan anggota legislatif maupun presiden dan wakil presiden.
- c. Mendapatkan data-data mengenai penyalahgunaan jabatan oleh pejabat negara dan pejabat pemerintahan

- yang terlibat dalam proses kampanye calon anggota legislatif maupun presiden dan wakil presiden.
- d. Mendorong penegakan hukum atas temuan penyalahgunaan sumber daya dan dana publik untuk kepentingan kampanye.
 - e. Memberikan peringatan atau warning bagi masyarakat dan penyelenggara pemilu untuk mengawasi penyalahgunaan sumber daya dan dana publik untuk kepentingan kampanye.

Teknik Pemantauan

Untuk mencapai tiga tujuan tersebut, ada beberapa langkah yang harus dilakukan oleh pemantau sebelum atau pada saat melakukan pemantauan.

a. Mengumpulkan dokumen pendukung

1. Data APBN/APBD atau kementerian yang menteri-nya mencalonkan diri atau terafiliasi dengan partai politik.

Pemantau disarankan memiliki data APBN/APBD atau setidaknya kementerian yang menteri-nya berasal dari partai atau mencalonkan diri dalam pemilihan. Untuk tingkat daerah, pemantau dianjurkan memiliki dokumen APBD. Banyak cara untuk mendapatkan dokumen tersebut. Untuk data APBN, pemantau bisa download di www.kemenkeu.go.id atau mengajukan permintaan informasi ke masing-masing kementerian dengan menggunakan UU keterbukaan informasi publik. Cara lain meminta orang-orang di kementerian atau DPR RI khususnya anggota komisi yang membidangi kementerian tersebut. Untuk dokumen APBD, pemantau bisa meminta kepada sekretariat daerah (Setda) atau sekretariat DPRD. Bisa pula meminta ke sejumlah anggota DPRD.

2. Analisis program pemerintah, baik yang didanai APBN/D untuk kepentingan kampanye terselubung maupun kampanye terang-terangan.

Fokus analisis adalah dana bantuan sosial, hibah, kehumasan, atau program-program populis lainnya seperti pemberian bantuan peralatan atau makanan. Untuk hibah dan bantuan sosial, bisa dipetakan siapa atau lembaga mana saja yang menerima bantuan, cek masing-masing lembaga tersebut untuk memastikan bahwa lembaga tersebut sudah memenuhi syarat untuk menerima bantuan, keberadaan lembaga itu tidak fiktif, afiliasi pengurus lembaga tersebut dengan menteri, kepala daerah, atau partai politik, atau lembaga tersebut menerima alokasi dana sesuai dengan pagu yang telah ditetapkan. Pemantauan yang sama juga dapat dilakukan di daerah yang terkena bencana alam.

b. Pemantauan Lapangan

1. Daftarkan rencana penggunaan dana negara/pemerintah daerah dalam APBN/APBD seperti pembagian sembako gratis, operasi pasar murah menjelang kampanye atau pada saat periode kampanye.
2. Pantau manipulasi kegiatan di pemerintahan, baik pusat maupun daerah yang diarahkan untuk kampanye terselubung seperti iklan layanan masyarakat atau rencana sosialisasi ke suatu tempat.
3. Mendatangi kegiatan kampanye yang melibatkan jabatan publik, khususnya yang menduduki jabatan strategis di pemerintahan sekaligus memiliki jabatan struktural di partai, memiliki keluarga atau kerabat yang mencalonkan diri.
4. Telusuri para pejabat publik yang melakukan kampanye sudah mengajukan cuti sebagai pejabat

negara untuk menjadi juru kampanye atau untuk terlibat dalam kampanye

5. Cermati apakah ada fasilitas negara/pemerintah yang digunakan dalam rangka menjalankan kegiatan kampanye tersebut. Jika ada, catat secara detail kegiatan kampanye tersebut, yang meliputi waktu kejadian, tempat kejadian, pelaku, jenis fasilitas negara/pemerintah yang disalah gunakan

Table 19. Form pemantauan penggunaan fasilitas negara

| No | Uraian Kasus | Pelaku | Kandidat | Tempat, waktu peristiwa | Alat bukti | Analisa pelanggaran | Keterangan |
|----|--------------|--------|----------|-------------------------|------------|---------------------|------------|
| 1 | | | | | | | |
| 2 | | | | | | | |
| 3 | | | | | | | |
| 4 | | | | | | | |
| 5 | | | | | | | |

... Bagian 4

Memantau Politik Uang Dalam Pemilu

Pendahuluan

Politik uang merupakan salah satu masalah serius dalam setiap pemilihan umum di Indonesia. Mulai dari pemilihan kepala desa, anggota legislatif, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), kepala daerah, hingga presiden selalu diwarnai praktek jual beli pengaruh dan suara. Tidak mengherankan apabila temuan mengenai politik uang mendominasi dalam setiap laporan pelanggaran, khususnya berkaitan dengan pelanggaran di masa kampanye, pemungutan suara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara.

Dalam tiga kali pemilu di era reformasi, *Indonesia Corruption Watch* mencatat terjadi peningkatan temuan politik uang. Pada pemilu 1999, setidaknya terjadi 62 kasus politik uang. Pelakunya didominasi oleh partai besar seperti Golkar dan PDI Perjuangan. Pemilu 2004 ditemukan 113 kasus, sedangkan pemilu 2009 jumlah temuan bertambah menjadi 150 kasus. Pelakunya masih tetap didominasi oleh pengurus partai politik, kandidat dan tim sukses termasuk tim pemenang bayangan.

Tidak hanya dalam pemilu legislatif, hal yang sama juga terjadi dalam pemilihan kepada daerah (pemilukada) langsung. Hasil riset dan monitoring yang dilakukan ICW di delapan daerah memperlihatkan sebagian besar pelanggaran berkaitan dengan politik uang. Pelakunya tidak hanya kandidat, tim

sukses atau partai dengan pemilih, tapi juga terjadi dengan penyelenggara pemilu seperti panitia pengawas dan PPK.

Selain itu, modus politik uang dalam pemilukada pun mengalami banyak 'perbaikan'. Salah satu inovasi yang dibuat oleh kandidat/tim sukses/partai dalam politik uang adalah politik uang pasca bayar. Pemberian uang oleh kandidat/tim sukses/partai dilakukan setelah pencoblosan selesai. Pemilih tinggal menunjukkan photo sebagai bukti telah memilih kandidat atau partai politik tertentu.

Tentu saja politik uang akan berdampak buruk bagi pemilu dan penguatan demokrasi di Indonesia. Selain pembodohan terhadap pemilih, persaingan antar kandidat/partai menjadi timpang. Kandidat/partai yang memiliki banyak uang berpotensi lebih besar memenangkan pemilihan. Dalam cakupan yang lebih luas, politik uang akan memicu korupsi sebelum pemilihan (untuk mengumpulkan modal politik) dan pasca pemilihan (mengembalikan modal atau mengakomodir para penyumbang/donatur). Politik uang juga menyebabkan terjadi pemborosan ongkos politik karena belum tentu efektif meningkatkan suara karena pemilih tidak benar-benar mengenal Partai/Kandidat yang membagikan uang di saat kampanye.

Itu sebabnya, sangat penting upaya untuk melakukan pengawasan pemilu, khususnya berkaitan dengan isu politik uang. Dalam bagian ini akan dijelaskan pengertian mengenai politik uang dan unsur-unsurnya, modus dan aktor politik uang dalam pemilu, pemilukada, dan pilpres, serta teknik mengawasi dan melaporkan temuan politik uang.

Definisi Politik Uang

Setiap bentuk korupsi dalam proses pemilihan selalu diidentikan dengan politik uang. Hal tersebut menurut Daniel

Bumke¹ karena selama ini tidak ada definisi yang jelas. Politik uang digunakan untuk menerangkan semua jenis praktek dan perilaku korupsi dalam pemilu. Mulai dari korupsi politik hingga klientelisme dan dari membeli suara (*vote buying*) hingga kecurangan.

Tapi Bumke secara umum mengategorikan politik uang dalam tiga dimensi yaitu, *vote buying*, *vote broker*, dan *korupsi politik*. *Vote buying* merupakan pertukaran barang, jasa, atau uang dengan suara dalam pemilihan umum dan orang yang mewakili kandidat/partai untuk membeli suara adalah *vote broker*. Sedangkan korupsi politik adalah segala bentuk suap kepada politisi dalam rangka mendapatkan kebijakan yang menguntungkan atau keuntungan lainnya.

Hal yang sama ditegaskan oleh Edward Aspinall². Menurutnya politik uang merupakan istilah orang Indonesia berkaitan dengan *vote buying* dan fenomena yang terkait didalamnya. Sama seperti Bumke, selain *vote buying*, *vote broker* atau tim sukses merupakan bagian penting dari politik uang.

Nankyung Choi³ menyatakan hal serupa. Politik uang merupakan istilah yang digunakan oleh banyak orang Indonesia. Mulai dari sarjana hingga orang umum untuk membedakan dengan korupsi di masa otoritarian. Dalam penelitiannya mengenai pemilihan wali kota Jogjakarta, ia berkesimpulan:

This weakness of the substantive aspects of democratization may be unnoticed in the formally democratic settings, but when informal political processes emerge as a defining feature

¹ Daniel Bumke, *Local Power and Money Politics in Indonesia*, Leeds University, Pg 1.

² Aspinall, Edward, *Where Brokers Betray: Social Networks and Electoral Politics in Indonesia*

³ Choi, *Local Politics in Indonesia: Pathways to Power*,.

of the post-authoritarian polity, it becomes clear that formal democracy will remain merely formal.

Menurut Syarif Hidayat⁴ praktek politik uang dimulai dari proses nominasi kandidat, selama masa kampanye, hingga hari 'H' pemilihan ketika suara dihitung. Ada dua jenis politik uang. *Pertama*, secara langsung dengan memberikan uang kepada pemilih. *Kedua*, secara tidak langsung dengan memberikan berbagai barang yang memiliki nilai guna dan nilai tukar yang tinggi.

Walau belum ada definisi yang jelas berkaitan dengan politik uang. Tapi setidaknya ada empat hal penting yang harus diperhatikan berkaitan dengan politik uang. *Pertama*, vote buying atau membeli suara. *Kedua*, vote broker atau orang/kelompok orang yang mewakili kandidat untuk membagikan uang/barang. *Ketiga*, uang atau barang yang akan dipertukarkan dengan suara. *Keempat*, pemilih dan penyelenggara pemilihan yang menjadi sasaran politik uang.

a. Vote Buying

Secara harfiah *vote buying* merupakan pertukaran ekonomi sederhana. Kandidat membeli dan warga menjual suara, sama seperti mereka menjual dan membeli, buah apel, sepatu, atau televisi. Pembelian suara dapat juga diartikan memberikan uang atau manfaat lainnya kepada pemilih untuk mendukung kandidat tertentu atau kepada penyelenggara pemilihan sebagai insentif untuk memanipulasi hasil pemilu. Kategori ini biasanya sulit untuk dipantau, karena kedua belah pihak biasanya akan menutupi transaksi.

Vote buying merupakan perilaku korupsi yang biasanya berbentuk pemberian atau hadiah terutama dalam bentuk

⁴ Hidayat, Syarif, Pilkada, Money Politics and the danger of 'informal governance' practices',

uang, barang berharga, atau janji dengan tujuan mempengaruhi perilaku penerima. Sebagai perilaku korup, *vote buying* bisa didefinisikan sebagai bentuk persuasi dengan memberikan keuntungan finansial yang dilakukan oleh satu orang kepada orang lain untuk mempengaruhi pilihan orang tersebut.

Bentuk *vote buying* bukan hanya pemberian suap, tapi juga pembayaran untuk membiayai jalan-jalan atau membiayai penyelenggara pemilihan. Termasuk didalamnya situasi ketika pemilih diberi iming-iming atau janji seperti pemberian uang jika memilih kandidat tertentu.

Menurut Valeria Busco *vote buying* merupakan pemberian uang atau umumnya barang-barang konsumsi oleh kandidat atau partai politik kepada pemilih, sebagai bentuk pertukaran dari suara penerima. Pemilih merasa memiliki kewajiban untuk memilih kandidat atau partai yang telah memberi mereka sesuatu.

Menurut Lynn T White *vote buying* di negara-negara demokrasi bisa menggunakan beragam bentuk, beberapa diantaranya secara langsung memberikan uang, terutama di negara-negara yang income percapitanya rendah. Bentuk lainnya adalah iklan di media massa⁵.

Schaffer⁶ mengategorikan beberapa karakteristik untuk membedakan *vote buying* dengan bentuk-bentuk lain strategi mobilisasi dalam pemilu, dengan mengacu pada cakupan, waktu, dan legalitas. Pertama dari sisi cakupan, *vote buying* seperti *patronage* merupakan partikular (khusus). Keuntungan

⁵ White, Lynn T, Political Booms: Local Money and Power in Taiwan, East China, Thailand and the Philippines, World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd, 2009

⁶Schaffer Charles, Frederic, 2007. Election For Sale, The Cause and Consequences of Vote Buying. Ateneo De Manila University Press

material diberikan kepada pemilih atau keluarga dengan banyak cara patronase yang instan, bisa juga disebar ke seluruh lingkungan atau desa. Diberi target khusus membeli suara, politisi atau timnya memiliki kontrol siapa yang akan menerima hadiah.

Kedua dari sisi waktu, membeli suara dilakukan pada menit akhir untuk mempengaruhi pemilihan, biasanya waktu dalam *vote buying* beberapa hari atau beberapa jam menjelang pemilihan, atau bisa juga pada hari pemilihan. Ketiga, dari sisi legalitas, *vote buying* sering bertentangan dengan norma-norma hukum. Sementara *pork barrel* dan kebijakan alokasi dianggap legal, sedangkan patronase masih samar-samar. *Vote buying* hampir selalu dianggap illegal.

Tabel 20. Perbandingan Strategi distribusi mobilisasi pemilu

| Strategi distribusi mobilisasi pemilu | Cakupan | Waktu | Legalitas |
|---------------------------------------|--------------------------------------|---|-----------|
| Kebijakan alokasi | Semua pemilih | Sulit ditentukan, dapat terjadi di semua fase pemilihan | Legal |
| Pork Barrel | Distrik Lokal | Sulit ditentukan, dapat terjadi di semua fase pemilihan | Legal |
| Patronase | Lingkungan, desa, keluarga, individu | Terus menerus sepanjang fase pemilihan | Abu-abu |
| Vote Buying | Keluarga, individu | Beberapa hari atau jam sebelum pemilihan, atau hari pemilihan | Illegal |

Sumber: Schaffer Charles, Frederic, 2007. *Election For Sale, The Cause and Consequences of Vote Buying*. Ateneo De Manila University Press

b. Vote Brokers

Proses barter uang atau barang dengan pemilih/penyelenggara biasanya tidak melibatkan kandidat secara langsung. Selain mudah diketahui oleh lawan politik, risikonya tinggi seperti dianulir sebagai peserta pemilihan. Karena itu, kandidat

membentuk tim yang berperan dalam menentukan strategi pemenangan termasuk didalamnya melakukan politik uang sebagai bagian dari strategi untuk memenangkan persaingan.

Perseorangan atau kelompok orang yang berperan untuk mewakili kandidat dalam membagikan uang atau barang dalam rangka mempengaruhi pemilih dan penyelenggara sering disebut sebagai *vote broker*. *Vote broker* biasanya merupakan bagian dari tim sukses. Tapi umumnya mereka tidak tercatat sebagai tim formal yang dilaporkan kepada komisi pemilihan umum (KPU).

Aspinall mengelompokkan *vote broker* dalam tiga kategori. *Pertama*, broker aktivis yang mendukung kandidat berdasarkan politik, etnik, agama, atau komitmen lainnya. *Kedua*, broker clientelist, yang berkeinginan untuk hubungan jangka panjang dengan kandidat atau senior broker dengan tujuan mendapatkan keuntungan material di masa yang akan datang. *Ketiga*, broker oportunist yang hanya mencari keuntungan jangka pendek selama masa kampanye.

Selain *vote broker*, istilah bagi mereka yang berperan membagikan uang atau barang adalah 'vote bosses' (*huakhanaen*). Di Thailand yang kerap dijadikan sebagai *vote bosses* adalah tokoh daerah. Mereka yang berperan sebagai penanggungjawab untuk membagikan uang dan memobilisir pemilih. Mereka tidak hanya menawarkan uang, tapi juga pekerjaan, pengobatan gratis hingga pemutaran film untuk menjamu pemilih. Uang telah menjadi simbol kedermawanan dan dukungan, tidak hanya kesejahteraan dan pengaruh.⁷

⁷ White, Lynn T, Political Booms: Local Money and Power in Taiwan, East China, Thailand and the Philippines, World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd, 2009

Dalam penelitiannya di Indonesia, Philipina, dan Thailand, John Sidel lebih menekankan pentingnya orang kuat di tingkat lokal (*local strongman*) sebagai aktor dalam mendistribusikan politik uang. Selain itu, mereka pun umumnya berperan dalam melakukan kekerasan dan kecurangan pemilu dalam rangka memenangkan kandidat yang telah membayarnya.⁸

c. Sasaran Politik Uang

Dalam banyak penelitian, yang kerap ditunjuk sebagai satu-satunya sasaran politik uang adalah pemilih. Tidak mengherankan apabila politik uang dianggap hanya melibatkan dua pihak, kandidat/partai dan tim-nya pada satu sisi dengan pemilih pada sisi lainnya.

Padahal kenyataannya, politik uang kerap pula melibatkan penyelenggara, Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu) di semua tingkatan. Sama seperti dengan pemilih, objek yang diperjualbelikan sama yaitu suara. Kandidat/partai/tim sukses memberi janji, uang, atau barang agar penyelenggara untuk memanipulasi hasil pemilihan.

Dalam penelitian ICW berkaitan dengan pemilukada di delapan daerah terungkap bahwa beberapa kandidat mengaku membayar setidaknya tiga puluh persen penyelenggara pada tingkat TPS, keluarahan, dan kecamatan. Alasan utama kandidat/tim sukses melakukan politik uang kepada penyelenggara agar mereka tidak dicurangi.

Temuan lainnya memperlihatkan kandidat/partai sudah jauh-jauh hari melakukan 'investasi' dengan menempatkan orang-orang mereka di penyelenggara, terutama KPU(D). Tujuannya bukan hanya untuk mengawal agar mereka tidak dicurangi,

⁸ Sidel, T John, Bossism and Democracy in the Philippines, Thailand, and Indonesia: Towards an Alternative Framework for the Study of 'Local Strongmen'

tapi memastikan agar penyelenggara berpihak dan bisa membantu memenangkan mereka.

Sedangkan untuk pemilih, riset yang dilakukan oleh Valerina Busco memperlihatkan bahwa kelompok ekonomi menengah bawah merupakan sasaran utama politik uang.⁹ Hasil yang sama diperlihatkan dalam riset yang dilakukan oleh Pedro C. Vicente and Leonard Wantchekon di Afrika¹⁰. Sasaran utama praktek politik uang adalah kelompok pemilih dengan tingkat pendidikan dan pendapatan yang rendah.

4. Politik Uang dalam Aturan Pemilu

Dalam semua aturan mengenai pemilihan umum di Indonesia, seperti pemilu anggota legislatif, kepala daerah, dan presiden tidak ada satu pun yang secara tegas menyebut politik uang akan tetapi disebut dengan “mempengaruhi pemilih dengan membagikan uang atau materi”. Walau begitu, dalam semua aturan tersebut dengan jelas diatur larangan jual beli suara dalam pemilihan. Bahkan tidak hanya memberi uang/barang, kandidat, tim kampanye, dan penyelenggara pun dilarang memberi janji dalam rangka mempengaruhi pemilih.

Dalam undang-undang Nomor 8 tahun 2013 mengenai pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, pasal 84 ditegaskan bahwa selama masa tenang pelaksana, peserta, dan/atau petugas kampanye pemilu dilarang menjanjikan atau memberikan imbalan kepada pemilih untuk, *pertama*, tidak menggunakan hak pilihnya; *Kedua*, menggunakan hak pilihnya dengan memilih Peserta Pemilu dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah;

⁹Busco, Valeria, Nazreno, Marcelo, and Stokes, C Susan 2004. Vote Buying In Argentina. Latin American Research Review, Vol. 39, No. 2, June 2004.

¹⁰ Vicente, C Pedro and Wantchekon, Leonard, 2009. Clientelism and Vote Buying: Lessons from Field Experiments in African Elections. Paper prepared for a special issue of the Oxford Review of Economic Policy in collaboration with iiG

memilih Partai Politik Peserta Pemilu tertentu; dan/atau memilih calon anggota DPD tertentu.

Sedangkan dalam Pasal 86 ditegaskan bahwa pelaksana, peserta, dan petugas Kampanye Pemilu dilarang menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta Kampanye Pemilu. Kemudian diikuti Pasal 89 yang menyatakan apabila terbukti pelaksana Kampanye Pemilu menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta Kampanye Pemilu secara langsung ataupun tidak langsung untuk: a. tidak menggunakan hak pilihnya; b. menggunakan hak pilihnya dengan memilih Peserta Pemilu dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah; c. memilih Partai Politik Peserta Pemilu tertentu; d. memilih calon anggota DPR, DPRD provinsi, DPRD kabupaten/kota tertentu; atau e. memilih calon anggota DPD tertentu, dikenai sanksi

Berdasarkan UU Nomor 8/20012, ada dua sanksi bagi mereka yang terbukti melakukan politik uang. *Pertama*, pembatalan nama calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari daftar calon tetap; *Kedua*, pembatalan penetapan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sebagai calon terpilih.

Table 21. Politik Uang Berdasarkan UU 8/2003 tentang pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD

| No | Pelaku | Bentuk | Waktu | Sangsi |
|----|-------------------------|---|---------------|---|
| 1 | Pelaksana pemilu | menjanjikan atau memberikan uang | Masa kampanye | a. pembatalan nama calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota dari daftar calon tetap; atau |
| 2 | Peserta pemilu | Menjanjian atau memberikan materi | Masa tenang | |
| 3 | Petugas Kampanye Pemilu | lainnya (tidak termasuk barang-barang yang merupakan atribut Kampanye Pemilu, antara lain kaos, | | |

| | | | | |
|--|--|------------------------------------|--|--|
| | | bendera, topi dan atribut lainnya) | | b. pembatalan penetapan calon anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota sebagai calon terpilih. |
|--|--|------------------------------------|--|--|

Sumber: kompilasi hasil pemantauan ICW dalam pemilu dan pemilukada

Selain dalam aturan mengenai pemilihan anggota DPR, DPD, dan DPRD, kata politik uang pun tidak ada dalam Undang-undang Nomor 42 tahun 2008 yang menjadi dasar pemilihan umum presiden dan wakil presiden. Lingkup aturan yang berkaitan dengan politik uang dalam UU pemilihan presiden dan wakil presiden hanya berlaku pada tahap kampanye dan pemungutan suara.

Pada tahap kampanye diatur dalam Pasal 41 dan 215. Ditegaskan bahwa pelaksana, peserta, dan petugas kampanye dilarang antara lain menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya kepada peserta Kampanye. Bagi mereka yang dengan sengaja melanggar dengan menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya sebagai imbalan kepada peserta kampanye secara langsung ataupun tidak langsung agar tidak menggunakan haknya untuk memilih, atau memilih Pasangan Calon tertentu, atau menggunakan haknya untuk memilih dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah dipidana dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp.6 juta dan paling banyak Rp.24 juta.

Sedangkan pada tahap pemungutan suara, disebutkan bahwa setiap orang yang dengan sengaja pada saat pemungutan suara menjanjikan atau memberikan uang atau materi lainnya

kepada Pemilih supaya tidak menggunakan hak pilihnya atau memilih Pasangan Calon tertentu atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya tidak sah, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp.6 juta dan paling banyak Rp.36 juta.

Jadi aturan yang berkaitan langsung dengan politik uang dalam UU pemilihan presiden dan wakil presiden tidak berlaku di semua tahapan pemilu. Selain itu, orang yang bisa dipidana pun berbeda. Pada tahapan kampanye hanya berlaku bagi pelaksana, peserta, dan petugas kampanye. Sedangkan pada tahapan pemungutan suara berlaku bagi setiap orang.

Table 22. Politik Uang Berdasarkan UU 42/2008 tentang pemilihan umum presiden dan wakil presiden

| No | Pelaku | Bentuk | Waktu | Sangsi |
|----|---|---|-----------------------|--|
| 1 | bahwa pelaksana, peserta, dan petugas kampanye (tahapan kampanye) | Menjanjikan/memberikan uang atau materi lainnya | Masa kampanye | pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan denda paling sedikit Rp.6 juta dan paling banyak Rp.24 juta. |
| 2 | Setiap orang (tahapan pemungutan suara) | | Masa pemungutan suara | pidana penjara paling singkat 12 (dua belas) bulan dan paling lama 36 (tiga puluh enam) bulan dan denda paling sedikit Rp.6 juta dan paling banyak Rp.36 juta. |

Sumber: UU 8/2012 dan UU 42/2008

Politik Uang Dalam Pemilu di Indonesia

Politik uang bukan hal baru dalam pemilu di Indonesia. Dalam pemilu pertama tahun 1955, uang memainkan peran penting dalam proses pemenangan partai politik.¹¹ Partai membayar orang-orang yang memiliki pengaruh seperti camat, lurah, mandor, jagoan, agar menggunakan pengaruh mereka untuk memenangkan partai. Hal tersebut biasanya dilakukan pada tahapan akhir kampanye. Sumber utama dana partai berasal dari korupsi politik. Mereka menggunakan posisi menteri untuk mengalirkan uang ke kas partai atau menggunakan patronase untuk memperoleh pengaruh atau pendanaan secara tidak langsung. Sumber dana partai juga bisa berasal dari bisnis. PNI memiliki sumber pendapatan tambahan yang berasal dari kelompok bisnis Indonesia dan China, PKI dari donasi dari kelompok bisnis China, serta Masyumi dari pemilik lahan dan pengusaha batik.

Hal yang sama terjadi pada era orde baru. Mereka memaksa menempatkan kader-kader Golkar dan militer yang memiliki posisi penting dalam orde baru pada posisi-posisi penting. Cara lain memaksa tokoh-tokoh berpengaruh untuk bergabung dengan Golkar. Dana-dana negara dalam bentuk proyek dijadikan sebagai kompensasi bagi para pendukung Golkar untuk memenangkan pemilihan. Sedangkan era reformasi, vote buying menyebarluas dan berlangsung dengan sistematis. Malah, tanpa strategi vote buying mustahil bagi kandidat atau partai untuk memenangkan proses pemilihan. Bentuk vote buying bermacam-macam mulai dari kaos, rokok, hingga uang transport.

Sedangkan dalam pelaksanaan pemilu di era reformasi praktek politik uang dilakukan dengan beragam cara yang lebih canggih. Selain itu, pihak-pihak yang dilibatkan (vote borker)

¹¹ Bumke, Daniel, Challenging Democratisation: Money Politics and Local Democracy in Indonesia

lebih banyak. Hasil pemantauan ICW dalam pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD, presiden dan wakil presiden, serta kepala daerah, memperlihatkan kasus politik uang terus bertambah secara kuantitaas.

Secara umum ada tiga hal penting yang berkaitan dengan politik uang dalam pemilu yaitu:

a. Waktu Pembagian Politik Uang

Berdasarkan hasil kajian ICW dalam pemilu (legislative/kepala daerah/presiden), setidaknya ada empat fase *vote buying*. *Pertama*, pasca penetapan menjadi kandidat (anggota legislatif, kepala daerah, presiden). Biasanya kandidat/tim sukses membagikan berbagai barang dan uang yang biasanya dilengkapi dengan atribut kampanye kandidat. *Kedua*, masa kampanye. Kandidat/tim sukses membagikan uang transport, uang makan untuk mengajak pemilih dalam kampanye yang mereka selenggarakan.

Ketiga, menjelang pemungutan suara. Umumnya lebih difokuskan pada pemberian uang dan sembilan bahan pokok. Selain itu, banyak pula kandidat yang memberikan uang transport dan uang jajan kepada pemilih. *Keempat*, pasca pemungutan suara. Sebagian besar berupa uang setelah pemilih memperlihatkan bukti (biasanya hasil foto pencoblosan) bahwa yang bersangkutan telah memilih kandidat.

Tabel 23. waktu pembagian politik uang

| No | Fase | Bentuk Politik Uang |
|----|--------------------------|---|
| 1 | Pasca Penetapan Kandidat | Didominasi oleh barang yang dilengkapi oleh atribut kampanye seperti stiker, poster, atau kalender. Pemberian bantuan untuk kegiatan social dan keagamaan |
| 2 | Masa Kampanye | Uang (transport/makan), bantuan sembako |

| | | |
|---|-------------------------------|--|
| 3 | Menjelang/pada saat Pemilihan | Uang dan sembako, uang transport ke TPS, uang jajan di TPS |
| 4 | Pasca-pemungutan suara | Uang/Sembako |

Sumber: kompilasi hasil pemantauan ICW dalam pemilu dan pilukada

b. Pelaku politik uang

Berdasarkan hasil pemantauan pemilu yang dilakukan oleh ICW, pelaku politik uang didominasi oleh tim sukses yang dibentuk oleh kandidat. Selain itu, banyak pula kandidat yang menggunakan jasa broker suara yang tidak dicantumkan secara resmi dalam tim kampanye mereka.

Pelaku politik uang lainnya adalah birokrasi. Hal tersebut umumnya terjadi ketika *incumbent* mencalonkan diri atau mencalonkan keluarganya dalam pemilu, anggota legislatif, kepala daerah, atau presiden dan wakil presiden. Birokrasi yang terlibat mulai dari tingkat atas hingga terbawah seperti RT/RW. Pada instansi yang mengelola anggaran seperti dinas-dinas, sumber politik uang berasal dari anggaran yang dimiliki instansi tersebut.

Malah tidak sedikit kandidat yang mengombinasikan tim sukses, broker, dan birokrasi dalam melakukan politik uang. Hal tersebut umumnya terjadi dalam pilukada dan pemilu presiden. Kandidat menjadikan politik uang sebagai bagian dari strategi pemenangan. Artinya, politik uang hanya menjadi satu dari banyak aktivitas pemenangan oleh masing-masing anggota tim.

Tabel 24. pelaku politik uang

| Pemilu legislative | Pemilihan Presiden | Pemilukada |
|--------------------|--------------------|----------------------------------|
| Tim caleg | Tim sukses | Tim Sukses dan Simpatisan |
| Caleg | Broker | Anggota partai, anggota DPR/DPRD |

| | | |
|----------------------|-----------|--|
| Perangkat pemerintah | birokrasi | Aparatur pemerintahan (Camat, Lurah, RT,RW, dan PNS) |
| Broker suara | | Istri, anak dan yang mempunyai kekerabatan |
| | | Organisasi profesi, masyarakat |

Sumber: kompilasi hasil pemantauan ICW dalam pemilu dan pilkukada

d. Modus politik uang

Berbagai cara digunakan oleh kandidat dan tim suksesnya dalam mempengaruhi pemilih dan penyelenggara guna memenangkan persaingan. Secara umum dalam beberapa pemilu terakhir, modus utama politik uang adalah pemberian secara langsung kepada pemilih. Caranya dengan membagikan uang kepada peserta temu kader, membagikan uang kepada massa kampanye, serangan malam, serangan fajar, atau pasca-pencoblosan.

Modus kedua adalah pemberian uang secara tidak langsung, terutama melalui kepala desa dan perangkatnya, tokoh agama, atau broker-broker lainnya. Selain modus lama, beberapa modus baru yang ditemukan ICW dalam pemantauan pemilu adalah pemberian atau pemutihan kredit, pemberian door price, dan pembagian asuransi .

Tabel 25. modus politik uang

| Pemilu legislatif | Pilpres |
|--|---|
| Pemberian uang secara langsung | Pembagian uang secara langsung |
| Pemberian uang secara tidak langsung | Pembagian asuran khusus ojek |
| Penggunaan fasilitas kredit dan pemutihan kredit | Pembagian sembako, mie, ikan. |
| Penggunaan proyek dana sosial pemerintah | Pemberian kerudung, sajadah, helm dan berbentuk pakaian yang lain |
| Membantu lembaga sosial keagamaan | Pemberian bibit tanaman |
| Pelaksanaan acara bakti sosial | Pemberian janji door price |
| Pemberian Sembako | Pemberian uang pada Kepala Desa, |

| | |
|--|---|
| | TPS, tempat ibadah |
| Pemberian barang dan fasilitas | Pengganti konsumsi dan transportasi pemilihan |
| Instruksi melakukan sesuatu untuk partai dengan imbalan uang | Pembagian sembako dan sarung |
| Janji memberikan kucuran dana jika memilih partai | Pemberian insentif bagi tokoh masyarakat, agama |
| | Mentraktir makan secara massal warga |
| | Mobilisasi massa melalui truk dan disebar ke sejumlah TPS |
| | Pengobatan gratis |
| | Uang bakso |

Sumber: kompilasi hasil pemantauan ICW dalam pemilu dan pilukada

Teknik Memantau Politik Uang

Tujuan Pemantauan

Tujuan pemantauan politik uang dalam pemilihan umum adalah untuk memperoleh informasi dan dokumentasi mengenai praktek politik uang yang dilakukan oleh kandidat/partai politik dan tim suksesnya kepada pemilih dan penyelenggara pemilihan.

Teknik Pemantauan

Teknik pemantauan politik uang di bagi menjadi dua bagian. Pertama, politik uang kepada pemilih; Kedua, politik uang kepada penyelenggara. Pola pembagian politik uang untuk kedua kelompok tersebut berbeda-beda sehingga cara pemantauannya pun dibuat berbeda.

a. Politik uang kepada pemilih

Ada beberapa langkah untuk memantau praktek politik uang yang dilakukan oleh kandidat/partai/tim sukses kepada pemilih yaitu;

- **Memetakan titik rawan politik uang**
Pemantau mesti mengetahui titik-titik rawan politik uang. Berdasarkan pengalaman pemilu-pemilu sebelumnya, politik uang biasanya terjadi selama masa kampanye dan dalam pertemuan-pertemuan dengan warga, menjelang pemilihan (sehari atau malam pemilihan), pada saat pemilihan, dan setelah pemilihan.

- **Mengidentifikasi *vote broker***
Kandidat biasanya sudah memperkenalkan anggota tim sukses formal maupun informal mereka kepada publik secara langsung maupun tidak langsung. Tim sukses ini bisa berasal dari keluarga, anggota partai, atau organisasi kepemudaan. Mereka tidak hanya bertugas mempromosikan kandidat/partai tapi juga menjadi operator untuk mengkoordinir dan membagikan uang. Hasil identifikasi akan memudahkan untuk melakukan pemantauan. Setidaknya pemantau sudah bisa memfokuskan pemantauan kepada para *vote broker*.

- **Menyiapkan strategi pemantauan/pengumpulan dokumen**
Strategi yang digunakan guna memantau dan mengumpulkan data bisa berbeda-beda sesuai dengan kondisi. Dalam kampanye terbuka atau pertemuan-pertemuan umum pemantau bisa terjun dan memantau secara langsung kegiatan tersebut. Tidak hanya pembagian uang oleh tim sukses, tapi kandidat yang memberikan janji sebagai imbalan memilih pun sudah bisa dianggap melanggar aturan.

Strategi berbeda digunakan untuk memantau politik uang yang dilakukan menjelang pemungutan suara,

pada saat dan setelah pemungutan suara. Pemantau tidak hanya memantau secara langsung, tapi mesti memiliki relawan-relawan atau informan yang berasal dari pemilih untuk mencatat/mendokumentasikan praktek politik uang yang terjadi kepada mereka.

Table 26. strategi pemantauan

| No | Kampanye terbuka/pertemuan Umum | Menjelang Pemilihan | Pada Saat Pemilihan | Setelah Pemilihan |
|----|---------------------------------|---|--|--|
| 1 | Ikut terlibat dalam kampanye, | Memantau secara langsung, membaaur | Memantau secara langsung, membaaur | Memantau secara langsung, membaaur |
| 2 | Menyusup dalam pertemuan umum | berkoordinasi dengan kelompok warga untuk membantu mencatat/-dokumentasikan praktek politik uang yang diberikan kandidat/tim sukses kepada mereka | Mendekati pemilih agar bersedia memberi keterangan mengenai praktek politik uang yang dia lihat atau lakukan | Mendekati pemilih agar bersedia memberi keterangan mengenai praktek politik uang yang dia lihat atau lakukan |

- Mempersiapkan perlengkapan pemantauan**
 Menyiapkan perlengkapan dokumentasi seperti kamera (sebisanya mungkin gunakan handphone berkamera supaya tidak mencolok), alat perekam (sebisanya mungkin juga gunakan handphone yang memiliki fasilitas merekam, dan kamera tersembunyi.

- **Melakukan pemantauan**

Memantau atau membaaur langsung dalam acara-cara seperti kampanye, pertemuan terbuka, atau pada saat pemilihan. Pemantau merekam janji-janji kampanye kandidat atau merekam kejadian pemberian uang dari kandidat/partai/tim sukses kepada pemilih.

Selain itu, pemantau bisa mewawancarai pemilih yang mendapatkan politik uang. Mencari pemilih yang memiliki hubungan dekat dengan pemantau akan memudahkan untuk menggali keterangan dan bukti. Selain itu, maksimalkan peran relawan atau informan. Minta mereka mencatat besaran politik uang, pelaku, kandidat, dan bukti pemberian politik uang.

Table 27. Form pemantauan politik uang

| No | Uraian | Pelaku | Kandidat | Tempat, Waktu Peristiwa | Alat bukti | Analisa Pelanggaran | Keterangan |
|----|--------|--------|----------|-------------------------|------------|---------------------|------------|
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |
| | | | | | | | |

Politik Uang Kepada Penyelenggara

Memantau politik uang kepada penyelenggara tidak bisa dilakukan dengan cara konvensional. Sebab jauh lebih tertutup dibanding dengan pemilih. Malah dalam temuan pemilihan umum sebelumnya, hubungan kandidat/partai dengan penyelenggara telah dibangun sejak dalam proses seleksi menjadi anggota penyelenggara.

Berikut langkah-langkah untuk melakukan pemantauan:

- **Memetakan hubungan kandidat/partai/tim sukses dengan penyelenggara**

Pemantau mesti memiliki peta hubungan antara penyelenggara (komisi pemilihan umum dan badan pengawas pemilihan umum) di semua tingkatan dengan kandidat atau partai. Umumnya hubungannya sudah terjalin lama baik karena kesamaan organisasi, kekerabatan, tempat/asal daerah, afiliasi politik, atau uang. Peta hubungan antara penyelenggara dengan kandidat/partai akan memudahkan pemantau untuk melakukan pemantauan atau mengumpulkan informasi.

- **Mencari informan dari penyelenggara**

Pemantau akan kesulitan untuk menemukan bukti politik uang dari kandidat/partai kepada penyelenggara tanpa ada bantuan pihak ketiga. Pihak ketiga yang berpotensi ikut membantu adalah penyelenggara atau staf di lembaga penyelenggara. Karena itu, penting bagi pemantau untuk memiliki 'orang' di lembaga penyelenggara yang hendak dipantau

- **Mencari informan dari tim sukses kandidat/partai**

Selain dari penyelenggara, informasi pun bisa diperoleh dari tim sukses kandidat/partai. Informasi yang digali umumnya berkaitan dengan tim sukses kandidat/partai lain. Itu sebabnya, pemantau mesti menempatkan atau memiliki 'orang' di tim sukses kandidat tertentu.

Analisis Hasil Temuan

- Gambaran umum mengenai kegiatan peserta pileg dan pilpres yang bertendensi terjadi politik uang terkait

dengan waktu kegiatan, tempat, daftar penyelenggara/panitia, gambaran peserta kegiatan.

- Kronologis terjadinya politik uang meliputi modus operandi, nama pelaku dan jenis materi yang diberikan/dibagikan.
- Data pendukung seperti kesaksian peserta, video rekaman terjadinya politik uang (jika memungkinkan), barang bukti berupa materi yang dibagikan, foto-foto yang mendukung informasi mengenai terjadinya politik uang

... Bagian 5

Pelaporan dan Advokasi Hasil Pemantauan

Pendahuluan

Pemantauan korupsi pemilu yang melingkupi manipulasi dana kampanye, penggunaan sumber daya negara, dan politik uang bertujuan mendorong agar penyelenggaraan pemilu anggota legislatif maupun pemilu presiden dan wakil presiden bisa berlangsung dengan jujur, adil, dan berintegritas. Untuk mencapai itu, berbagai pelanggaran terutama berkaitan dengan tindak pidana pemilu oleh peserta dan penyelenggara harus diberi sanksi, misalnya dianulir kepesertaan atau kemenangan kandidat dalam pemilu.

Mempersiapkan dan melaporkan hasil pemantauan menjadi bagian penting dalam rangkaian pemantauan pemilu khususnya berkaitan dengan isu korupsi pemilu. Idealnya setiap laporan bisa dengan cepat ditindaklanjuti badan pengawas pemilihan dan aparat penegak hukum, tapi berdasarkan pengalaman pemilu sebelumnya, banyak laporan yang ditolak atau tidak ditindaklanjuti oleh aparat.

Banyak faktor yang menyebabkan laporan temuan tidak ditindaklanjuti, antara lain faktor teknis dan politis seperti kombinasi rendahnya kemampuan dengan adanya afiliasi penerima laporan dan terlapor. Tapi banyak pula yang disebabkan oleh buruknya laporan yang dibuat oleh pelapor seperti tidak jelas, minim bukti, atau sudah melewati masa kadaluarsa.

Itu sebabnya pelaporan temuan pemantauan penting untuk diperhatikan. Secara umum pelaporan merupakan aktivitas merekam dan mencatat segala temuan pemantauan di lapangan yang berkaitan dengan temuan-temuan dalam bentuk sistematika tulisan yang mendasarkan diri pada fakta, bukti, dan informasi yang akurat.

Pengemasan laporan hasil pemantauan harus disesuaikan dengan format yang telah ditetapkan penyelenggara. Laporan disusun secara sederhana sehingga mudah dipahami. Dilengkapi dengan berbagai bukti yang ditemukan selama proses pemantauan di lapangan.

Selain itu, juga perlu disiapkan strategi sosialisasi dan pengawalan laporan. Badan pengawas pemilihan dan aparat penegak hukum biasanya akan lebih memprioritaskan laporan ketika publik ikut menekan. Karena itu, sosialisasi hasil temuan kepada publik menjadi bagian penting dalam proses penuntasan laporan hasil pemantauan.

Penyusunan Laporan

Dalam penyusunan pelaporan seluruh hasil pemantauan diklasifikasikan dan disusun sesuai dengan jenis pelanggaran dan format baku pelaporan yang telah ditetapkan, disertai dengan semua dokumen bukti pendukung pelanggaran. Berikut langkah-langkahnya:

- a. Dalam pemantauan pemilu, pemantau dibatasi oleh masa kadaluarsa laporan. Karena itu, laporan langsung dibuat setelah pemantau memperoleh temuan pelanggaran dan bukti-bukti pendukungnya. Jadi tidak menunggu laporan terkumpul banyak.
- b. Setiap temuan dibuatkan satu laporan

- c. Laporan harus dibuat secara tertulis dengan memuat setidaknya:
- nama dan alamat pelapor
 - pihak terlapor
 - waktu dan tempat kejadian perkara
 - uraian kejadian
- d. Sistematika pelaporan
- *Gambaran umum temuan*
Menggambarkan secara umum kejadian dan proses pelanggaran yang dilakukan oleh kandidat atau partai dalam pemilu
 - *Permasalahan*
Dijelaskan permasalahan-persalahan terkait pelanggaran yang ditemukan oleh pemantau
 - *Dugaan pelanggaran pidana pemilu*
Dijelaskan modus dan waktu pelanggaran yang kemudian dikaitkan dengan aturan apa saja yang dilanggar, termasuk unsur-unsur, pasal, serta sanksi yang bisa menjerat pelaku
 - Pelanggaran terhadap aturan
 - Unsur-unsur yang diturunkan dari pasal pelanggaran di dalam aturan terkait
 - *Kesimpulan*
Kesimpulan umum hasil temuan pemantau
 - *Rekomendasi*
Rekomendasi umum pemantau atas hasil laporannya
 - *Lampiran bukti*
Bukti-bukti yang ditemukan dilampirkan dalam laporan

Mekanisme Pelaporan

- a. Laporan hasil temuan pemantauan diserahkan kepada Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri
- b. Laporan temuan paling lambat dilaporkan setelah kejadian perkara, untuk pemilu anggota legislatif tujuh hari setelah kejadian dan untuk pemilu presiden/wakil presiden paling lambat tiga hari setelah kejadian perkara
- c. Dalam pemilu anggota legislatif dan presiden/wakil presiden apabila laporan telah dikaji dan terbukti kebenarannya, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri wajib menindaklanjuti laporan paling lama 3 (tiga) hari setelah laporan diterima.
- d. Apabila Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri memerlukan keterangan tambahan dari pelapor mengenai tindak lanjut dilakukan untuk pemilu anggota legislatif paling lama 5 (lima) hari dan pemilu presiden/wakil presiden paling lama 3 (tiga) hari setelah laporan diterima.
- e. Laporan pelanggaran pidana pemilu anggota legislatif maupun Presiden dan Wakil Presiden diteruskan kepada penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Table 28. mekanisme pelaporan temuan pelanggaran

| Keterangan | Pemilu anggota legislatif | Pemilu presiden dan wakil presiden |
|----------------------|---|---|
| Pelapor | a. Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak pilih b. pemantau Pemilu; c. Peserta Pemilu | Warga Negara Indonesia yang mempunyai hak pilih; pemantau Pemilu Presiden dan Wakil Presiden; atau Pasangan Calon/tim Kampanye. |
| Penerima laporan | Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri | Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri |
| Syarat laporan | a. nama dan alamat pelapor; b. pihak terlapor; c. waktu dan tempat kejadian perkara d. uraian kejadian. | a. nama dan alamat pelapor; b. pihak terlapor; c. waktu dan tempat kejadian perkara; d. uraian kejadian. |
| Jangka Waktu laporan | a. Laporan pelanggaran Pemilu disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diketahui dan/atau ditemukannya pelanggaran Pemilu. b. Dalam hal laporan pelanggaran Pemilu telah dikaji dan terbukti kebenarannya, Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar | a. Laporan disampaikan paling lama 3 (tiga) hari sejak terjadinya pelanggaran b. Dalam hal laporan terbukti kebenarannya, Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri wajib menindaklanjuti laporan paling lama 3 (tiga) hari setelah |

| | | |
|--|--|--|
| | <p>Negeri wajib menindaklanjuti laporan paling lama 3 (tiga) hari setelah laporan diterima.</p> <p>c. Dalam hal Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, Panwaslu Kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan dan Pengawas Pemilu Luar Negeri memerlukan keterangan tambahan dari pelapor mengenai tindak lanjut dilakukan paling lama 5 (lima) hari setelah laporan diterima</p> <p>d. Laporan pelanggaran Pemilu yang merupakan: pelanggaran kode etik penyelenggara Pemilu diteruskan oleh Bawaslu kepada Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu; pelanggaran administrasi Pemilu diteruskan kepada KPU, KPU Provinsi, atau KPU Kabupaten/Kota. Sengketa Pemilu diselesaikan oleh Bawaslu; dan tindak pidana Pemilu diteruskan kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia. Laporan tindak Pidana Pemilu diteruskan</p> | <p>laporan diterima.</p> <p>c. Dalam hal Bawaslu, Panwaslu provinsi, Panwaslu kabupaten/kota, Panwaslu kecamatan, Pengawas Pemilu Lapangan, dan Pengawas Pemilu Luar Negeri memerlukan keterangan tambahan dari pelapor mengenai tindak lanjut dilakukan paling lama 5 (lima) hari setelah laporan diterima.</p> <p>d. Laporan pelanggaran administrasi Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diteruskan kepada KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota.</p> <p>e. Laporan pelanggaran pidana Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diteruskan kepada penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia.</p> |
|--|--|--|

| | | |
|--|---|--|
| | kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia paling lama 1 x 24 (satu kali dua puluh empat) jam sejak diputuskan oleh Bawaslu, Bawaslu Provinsi, Panwaslu Kabupaten/Kota, dan/atau Panwaslu Kecamatan. | |
|--|---|--|

Pengawasan Pelaporan

- a. Pelapor membangun jaringan yang melibatkan banyak pihak, seperti LSM, kampus, Pers, KPU/KPUD, Bawaslu, peserta pemilu, dan masyarakat
- b. Bekerjasama dengan paralegal atau lembaga bantuan hukum (LBH) untuk mengantisipasi gugatan balik dari pihak terlapor
- c. Sosialisasi hasil temuan untuk menekan bawaslu atau aparat agar cepat menindaklanjut laporan dengan cara melakukan media briefing, diskusi, atau membuat press rilis. Kompilasi temuan akan menarik media massa untuk menulis hasil temuan pemantau
- d. Secara rutin mendatangi bawaslu untuk menanyakan perkembangan penanganan pelaporan

Daftar Pustaka

1. Amsari, Feri, 2009. Memangkas Korupsi Pemilu.
2. Aspinall, Edward, Where Brokers Betray: Social Networks and Electoral Politics in Indonesia
3. Birch, Sarah, 2011. Electoral Corruption, Institute for Democracy and Conflict Resolution.
4. Bumke, Daniel, Challenging Democratisation: Money Politics and Local Democracy in Indonesia
5. Busco, Valeria, Nazreno, Marcelo, and Stokes, C Susan 2004. Vote Buying In Argentina. Latin American Research Review, Vol. 39, No. 2.
6. Choi, Nanyung, 2004. Local Elections and Party Politics in Post-Reformasi Indonesia: A View from Yogyakarta, Institute of Southeast Asian Studies
7. Daniel Bumke, Local Power and Money Politics in Indonesia, Leeds University.
8. Fahmi Badah, Ibrahim dan Dahlan, Abdullah, 2010. Korupsi Pemilu di Indonesia, Indonesia Corruption Watch dan Yayasan Tifa.
9. Fund, John, 2004. Stealing Elections How Voter Fraud Threatens Our Democracy, Encounter Books San Francisco.
10. Gutto S et al., 2007. A Study on Enhancing the Status, Role, Image and Positioning of the Parliament of the Republic of South Africa
11. Hidayat, Syarif, DKK, 2006. Bisnis dan Politik di Tingkat Lokal. Pengusaha, Penguasa, dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Pasca Pemilu, 2006. Jakarta: Pusat Penelitian Ekonomi Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2E-LIPI)
12. Manin, Preworski and Stokes, 1999. Election and Representation in Democracy, Accountability and Representation, Cambridge University Press.

13. Nassmacher, Karl-Heinz, 2003. The Funding of Political Parties in the Anglo-Saxon Orbit, In Handbook series of funding of political parties and election campaign, 2003, International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
14. Nassmacher, Karl-Heinz, 2001. Foundation for Democracy, Approaches to Comparative Political Finance, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
15. Ohman, Magnus, 2011. Abuse of state resources, a brief introduction to what it is, how to regulate against it and how to implement such regulations resources, International Foundation for Electoral Systems.
16. Open Society Justice Initiative, 2005. Monitoring Election Campaign Finance.
17. Schaffer Charles, Frederic, 2007. Election For Sale, The Cause and Consequences of Vote Buying. Ateneo De Manila University Press
18. Sidel, T John, Bossism and Democracy in the Philippines, Thailand, and Indonesia: Towards an Alternative Framework for the Study of 'Local Strongmen'
19. Silke Pfeiffer, Vote buying and its implications for democracy: evidence from Latin America
20. Stefan Krause and Fabio Méndez, 2007. Corruption and Elections: An Empirical Study for a Cross-Section of Countries.
21. Vicente, C Pedro and Wantchekon, Leonard, 2009. Clientelism and Vote Buying: Lessons from Field Experiments in African Elections. Paper prepared for a special issue of the Oxford Review of Economic Policy in collaboration with iiG
22. Voters But Not Yet Citizens: The Weak Demand for Political Accountability in Africa's Unclaimed Democracies Michael Bratton and Carolyn Logan, Work Paper No 63, Afro Barometer.

23. Walecki, Marcin, 2003. Political Money and Political Corruption: Considerations for Nigeria. International Foundation for Election Systems (ifes)inec-civil society forum seminar on agenda for electoral reform 27 – 28 november 2003 abuja, Nigeria
24. White, Lynn T, 2009. Political Booms: Local Money and Power in Taiwan, East China, Thailand and the Philippines, World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.