

Optimalisasi Bekerjanya Pengungkapan Dana Kampanye sebagai Strategi Pencegahan Politik Uang

Wegik Prasetyo

Research Centre for Politics and Government (PolGov),
Departemen Politik dan Pemerintahan, Fisipol, UGM

wegik.prasetyo@mail.ugm.ac.id

Abstract

Campaign finance disclosure in Indonesia has received attention from the post-Soeharto elections with the issuance of various regulations related to revenue, expenditure, reporting of campaign funds by the General Election Commission. However, the application of campaign finance disclosures has never been optimized. This article contributes to overcoming two problems at once. First, conceptually, the study of disclosure of campaign funds was dominated by disclosure of campaign funds at the level of political parties and legislative elections. This article focuses on knowing how the application of campaign finance disclosure at the level of regional head elections, using the case of the 2018 regional election. Second, in practice, there are problems in regulation, implementation and understanding of the practice of campaign finance disclosure in Indonesia. This article explains why campaign finance disclosure has never been optimized and always has a strong correlation with the failure to prevent money politics. The author argues that prevention of money politics can be done by optimizing the operation of disclosure of campaign funds. As long as the disclosure of campaign funds is not optimal, so far the prevention of money politics will not be effective.

Keywords: Money Politics, Campaign Finance Disclosure, Veiled Political Spending, Dark Money

Abstrak

Pengungkapan dana kampanye di Indonesia telah mendapat perhatian sejak pemilu paska-Soeharto dengan dikeluarkannya berbagai regulasi terkait penerimaan, pengeluaran, pelaporan dana kampanye oleh Komisi Pemilihan Umum. Namun, penerapan pengungkapan dana kampanye tidak pernah optimal. Artikel ini memberi kontribusi untuk mengatasi dua permasalahan sekaligus. Pertama, secara konseptual, studi pengungkapan dana kampanye didominasi oleh pengungkapan dana kampanye di tingkat partai politik dan pemilihan legislatif. Artikel ini berfokus untuk mengetahui bagaimana penerapan pengungkapan dana kampanye di tingkat pemilihan kepala daerah, dengan menggunakan kasus Pilkada Madiun 2018. Kedua, secara praktik, ada permasalahan dalam regulasi, penerapan dan pemahaman atas praktik pengungkapan dana kampanye di Indonesia. Artikel ini menjelaskan mengapa pengungkapan dana kampanye tidak pernah optimal dan selalu memiliki korelasi kuat atas gagalnya pencegahan politik uang. Penulis berargumen bahwa pencegahan politik uang dapat dilakukan dengan optimalisasi bekerjanya pengungkapan dana kampanye. Selama tidak optimalnya pengungkapan dana kampanye, maka selama itu pula pencegahan politik uang tidak akan berjalan efektif.

Kata Kunci: Politik Uang, Pengungkapan Dana Kampanye, Pembelanjaan Politik Terselubung, Uang Gelap

Pendahuluan

Tulisan ini mengeksplorasi optimalisasi bekerjanya *campaign finance disclosure* atau pengungkapan dana kampanye sebagai strategi pencegahan politik uang. Penulis memeriksa bagaimana celah yang ditinggalkan dan peluang yang mungkin dioptimalkan dalam pengungkapan dana kampanye Pilkada Madiun 2018¹. Pada Pilkada 2018, pengungkapan dana kampanye diatur dalam Peraturan KPU No. 5 Tahun 2017 tentang Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Peraturan KPU tersebut mewajibkan setiap pasangan calon membuat tiga laporan keuangan, yakni laporan awal dana kampanye, laporan sumbangan dana kampanye, dan laporan akhir penerimaan dan pengeluaran dana kampanye. Namun laporan-laporan keuangan tersebut cenderung bersifat normatif daripada substantif tentang pengungkapan dana kampanye. Usaha ini penting tidak hanya untuk mengidentifikasi pada bagian mana celah regulasi dapat dimanfaatkan untuk praktik politik uang, tetapi juga untuk memahami perubahan dan keberlanjutan politik elektoral di Indonesia, dan prospek demokrasi elektoral di negara ini.

Pemahaman akan celah pada regulasi yang berpotensi dimanfaatkan untuk praktik politik menjadi penting dalam memahami pengungkapan dana kampanye (Wood, 2018). Celah-celah tersebut yang kemudian dimanfaatkan oleh kandidat kepala daerah untuk melakukan patronase dan klientilisme melalui politik uang. Dominasi praktik politik uang sudah menjadi karakteristik demokrasi elektoral di Indonesia saat ini (Aspinall, 2014; Allen, 2015). Praktik tersebut sudah sangat jamak

dilakukan oleh para kandidat melalui distribusi ekonomi transaksional dan pertukaran manfaat ke pemilih baik di tingkat pemilihan legislatif (Aspinall & Sukmajati, 2015) maupun di tingkat pemilihan kepala daerah Erb & Sulistiyanto, 2009; Choi, 2011; Nordholt & van Klinken, 2007). Dalam konteks tersebut, kandidat sangat memahami bagaimana menggunakan strategi tersebut untuk mengamankan suara dan mengkonsolidasikan kekuatan. Di sisi lain, pemilih, terutama kelas ekonomi lemah, lebih menyukai manfaat langsung daripada *programatic politics* yang menawarkan kebijakan dan manfaat jangka panjang.

Pemanfaatan celah-celah regulasi tersebut biasanya terkait dengan *veiled political spending* atau belanja politik terselubung yang dilakukan oleh kandidat maupun tim kampanye (Garrett & Smith, 2005). Belanja politik terselubung ini dapat dicium keberadaannya namun tidak dapat dibuktikan ataupun diungkap melalui pelaporan dana yang sudah diatur melalui peraturan KPU. Hal ini dikarenakan belanja politik terselubung biasanya menggunakan uang-uang yang tidak diungkap nama donaturnya dan tidak dilaporkan melalui skema pelaporan KPU. Uang yang digunakan untuk belanja politik terselubung tersebut disebut *dark money* (Wood, 2017), yakni sejumlah dana yang disumbangkan ke partai politik, kandidat, ataupun tim kampanye yang digunakan untuk pembelanjaan politik untuk memengaruhi pemilihan. Kandidat ataupun tim kampanye dapat menerima donasi dalam jumlah tak terbatas, dan mereka tidak perlu mengungkapkan siapa donatur mereka.

Berdasarkan analisa terhadap pelaporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye pada Pilkada Kota dan Kabupaten Madiun 2018, artikel ini

¹ Tulisan ini sepenuhnya menggunakan data penelitian *Research Centre for Politics and Government* (PolGov) Fisipol UGM dalam Riset

Pembiayaan Politik Calon Kepala Daerah pada Pilkada Madiun 2018. Penulis aktif sebagian bagian dari tim penelitian tersebut.

berusaha berkontribusi pada studi tentang *campaign finance disclosure*. Studi terkait *campaign finance disclosure* kebanyakan berfokus pada partai politik atau pemilihan legislatif dan sangat jarang yang mendiskusikannya dalam tingkat pemilihan kepala daerah di tingkat lokal (Wood, 2007). Selain berkontribusi pada tingkat perdebatan teoritik, artikel ini berusaha berkontribusi pada tingkat praktis. Pada tingkat praktis, terdapat banyak celah regulasi yang berpotensi membuat kesalahan dalam penerapan dan pemahaman serta dapat dimanfaatkan untuk praktik politik uang. Maka untuk memahami fenomena tersebut, penulis berangkat dari dua pertanyaan utama: Apa saja celah regulasi yang berpotensi dimanfaatkan kandidat ataupun timses dalam pelaporan dana kampanye?; Bagaimana mengoptimalkan pengungkapan dana kampanye sebagai strategi pencegahan politik uang?

Artikel ini dibagi menjadi beberapa bagian. Pertama, penulis mendiskusikan tentang konsep *campaign finance disclosure* dan hubungannya dengan demokrasi elektoral. Kedua, penulis menyajikan celah-celah regulasi pelaporan dana kampanye di Indonesia yang berpotensi digunakan oleh kandidat kepala daerah maupun tim kampanye untuk praktik politik uang. Ketiga, penulis mengelaborasi temuan-temuan dari Pilkada Kota dan Kabupaten Madiun 2018, dimana praktik pemanfaatan celah regulasi untuk politik uang begitu masif dilakukan oleh kandidat kepala daerah ataupun tim kampanye. Terakhir, penulis memberikan rekomendasi untuk perbaikan pengungkapan dana kampanye sebagai strategi pencegahan politik uang.

***Campaign Finance Disclosure* dan Demokrasi Elektoral di Indonesia.**

Campaign Finance Disclosure atau pengungkapan dana kampanye merupakan bagian penting dari kompetisi elektoral

sebagai wujud demokratisasi penyelenggaraan pemilu. Pengungkapan dana kampanye adalah penyebaran informasi tentang kontribusi kampanye dan biaya pemilihan (Union of Columbia Municipalities, 2010). Dana kampanye mengacu pada semua dana yang diterima dan dikeluarkan untuk mengampanyekan kandidat maupun partai politik. Menurut Alexander Heard, dana kampanye merupakan *cost of democracy* yang harus ditanggung oleh pemerintah maupun masyarakat yang menjunjung demokrasi sebagai bentuk pemerintahan (Heard, 1960). Oleh karena hal tersebut, pengungkapan dana kampanye harus diletakkan dalam dasar nilai-nilai demokrasi. Dalam pengungkapan dana kampanye, nilai-nilai demokrasi yang menjadi prinsip utama adalah transparansi dan aksesibilitas, di samping fleksibilitas dan konsistensi (Union of Columbia Municipalities, 2010). Selain prinsip-prinsip tersebut, prinsip akuntabilitas juga penting untuk memaksa para kandidat mempertanggungjawabkan dana kampanye yang telah diterima dan dikeluarkan, baik secara besaran, sumber, maupun peruntukan.

Transparansi dan Aksesibilitas.

Prinsip transparansi sangat penting bagi peraturan dan implementasi pengungkapan dana kampanye. Transparansi terkait informasi dana kampanye memungkinkan masyarakat melihat dan mengawasi kewajaran atas masuk dan keluarnya uang. Selain besaran nominal uang, masyarakat juga dapat mencermati sumber dana dan peruntukannya. Adanya transparansi membuat masyarakat dapat berpartisipasi aktif dalam pengawasan dana kampanye. Prinsip transparansi juga memfasilitasi penegakan hukum dalam memastikan kepatuhan kandidat, partai politik, tim

kampanye, maupun pendonor terhadap aturan pengungkapan dana kampanye.

Prinsip transparansi tersebut harus diimbangi dengan prinsip aksesibilitas. Prinsip aksesibilitas memiliki arti bahwa pengungkapan dana kampanye tidak boleh memberatkan kandidat. Aturan yang cenderung berat secara administratif namun lemah secara substansi berpotensi menciptakan hukum dan demokrasi yang kontraproduktif. Sebagai contoh, aturan yang memberatkan secara administratif dapat menghalangi beberapa kandidat potensial untuk mencalonkan diri dikarenakan kompleksitas pengungkapan dana kampanye. Kompleksitas aturan-aturan yang lebih menekankan pada sisi administratif juga dapat mengakibatkan kandidat menjadi jauh lebih tertutup dan mencari cara agar dapat mencurangi aturan pengungkapan dana kampanye. Hal tersebut berpotensi meniadakan manfaat dan menjauhkan prinsip transparansi itu sendiri.

Fleksibilitas dan Konsistensi.

Peraturan memang seperti dua sisi koin yang memiliki dua wajah. Dua wajah tersebut adalah fleksibilitas pada satu sisi dan konsistensi pada sisi lainnya. Bagi kandidat cenderung menginginkan aturan yang fleksibel dan memiliki ruang-ruang diskresi dalam implementasi. Hal ini terkait kecenderungan peraturan yang dihasilkan memberatkan secara administratif namun lemah secara substansi. Ruang-ruang diskresi tersebut diharapkan mempermudah kandidat dalam pengungkapan dana kampanye namun tetap menjaga prinsip akuntabilitas dan aksesibilitas. Disamping fleksibilitas, pembuat aturan dan penyelenggara pemilu harus memastikan konsistensi atas implementasi. Aturan pengungkapan dana kampanye harus secara konsisten dipatuhi dan diterapkan oleh semua kandidat di semua daerah. Hal ini dikarenakan aturan pengungkapan dana kampanye merupakan

bagian integral dari sistem keuangan dana kampanye.

Akuntabilitas.

Prinsip akuntabilitas memaksa kandidat untuk berani terbuka dan transparan. Kandidat akan diminta pertanggungjawaban atas seluruh aktivitas yang tercantum dalam laporan dana kampanye. Kandidat harus menjelaskan ke masyarakat berapa uang yang telah diterima dan dikeluarkan, peruntukan anggaran untuk membiayai kegiatan apa, dan siapa saja pendonor dana yang diterima selama ini.

Regulasi pengungkapan dana kampanye setidaknya harus mengakomodasi dua logika hukum. Satu terdiri dari aturan hukum dan etika yang mengatur hubungan antara masing-masing politisi dan donor. Lainnya adalah pengaturan tingkat makro dari total belanja kampanye dan tingkat pengaruh swasta yang dapat diterima atas sektor publik (Ansolabehere, 2007). Dua logika hukum ini merupakan syarat pengaturan dasar yang kemudian dapat dikembangkan menjadi regulasi yang bersifat lebih praktis. Namun, permasalahan pengungkapan dana kampanye seringkali muncul pada regulasi tingkat praktis ini. Ada celah regulasi yang berpotensi dimanfaatkan kandidat untuk mencurangi pengungkapan dana kampanye. Hal ini tidak terlepas dari usaha kandidat untuk menutupi sumber dana dan belanja politik terselubung (Garrett & Smith 2005).

Secara keseluruhan, literatur yang ada cenderung menghubungkan pengungkapan dana kampanye dengan partai politik maupun pemilihan legislatif, daripada dengan kandidat kepala daerah di tingkat lokal. Meskipun beberapa penelitian telah menunjukkan bahwa gagalnya pengungkapan dana kampanye memiliki kaitan dengan belanja politik terselubung, namun sangat jarang yang mengaitkannya langsung dengan politik uang. Di negara

maju, belanja politik terselubung lebih sering dikaji dalam belanja iklan politik yang masif (Lee, Valde, Brickner, & Keith, 2016); hal yang tidak terjadi di pemilihan tingkat lokal di negara berkembang. Negara berkembang seringkali dicirikan dengan patronase dan klientilisme dalam bentuk politik uang; hal yang tidak banyak dalam studi *campaign finance disclosure*.

Oleh karena itu, artikel ini mengambil perspektif yang berbeda dari studi dominan *campaign finance disclosure*. Pertama, penulis menggambarkan celah regulasi yang berpotensi digunakan untuk belanja politik terselubung dalam bentuk politik uang oleh kandidat. Kedua, penulis berusaha mengelaborasi optimalisasi pengungkapan dana kampanye sebagai strategi pencegahan politik uang. Ketiga, sementara sebagian besar studi *campaign finance disclosure* berfokus pada partai politik atau pemilihan legislatif, penulis memilih memfokuskan pada pemilihan kepala daerah di tingkat lokal dalam konteks Indonesia.

Celah dalam Regulasi Pengungkapan Dana Kampanye pada Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia.

Regulasi pengungkapan dana kampanye di Indonesia pada Pilkada 2018 diatur dalam PKPU No. 5 tahun 2017 tentang Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Dalam regulasi tersebut, setiap kandidat kepala daerah diwajibkan membuat Rekening Khusus Dana Kampanye (RKDK) dan laporan keuangan. Sesuai dengan pasal 13 PKPU No. 5 tahun 2017, partai politik atau gabungan partai politik yang mengusung kandidat wajib membuka RKDK pada bank umum. RKDK tersebut harus atas nama pasangan Calon dan spesimen tanda tangan harus dilakukan bersama oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dan salah satu calon dari Pasangan Calon.

Terdapat tiga laporan keuangan yang harus dibuat oleh kandidat selama masa kampanye, yakni Laporan Awal Dana Kampanye (LADK), Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK), dan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK). LADK adalah pembukuan yang memuat informasi Rekening Khusus Dana Kampanye, sumber perolehan saldo awal atau saldo pembukaan, rincian perhitungan penerimaan dan pengeluaran yang diperoleh sebelum pembukaan Rekening Khusus Dana Kampanye, dan penerimaan sumbangan yang bersumber dari kandidat dan/atau partai politik atau gabungan partai politik dan pihak lain. LPSDK adalah pembukuan yang memuat seluruh penerimaan yang diterima Pasangan Calon setelah LADK disampaikan kepada KPU di tingkat daerah. Sedangkan LPPDK adalah pembukuan yang memuat seluruh penerimaan dan pengeluaran Dana Kampanye.

Setelah semua tahapan kampanye selesai, LPPDK akan diaudit oleh Kantor Akuntan Publik (KAP) yang ditunjuk oleh KPU di daerah. Masa audit LPPK oleh KAP selama 15 hari terhitung setelah KAP menerima LPPDK. Bentuk perikatan audit dana kampanye adalah sebatas audit kepatuhan. Tujuan audit kepatuhan hanya sebatas untuk menilai kesesuaian pelaporan dana kampanye dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang dana kampanye.

Tiga instrumen tersebutlah; RKDK, laporan dana kampanye, dan audit dana kampanye, yang menjadi alat bagi penyelenggara pemilu dalam usaha pengungkapan dana kampanye. Dalam beberapa poin regulasi maupun instrumen pengungkapan, masih terdapat banyak celah yang dapat berpotensi dimanfaatkan kandidat melakukan politik uang. Beberapa celah tersebut adalah:

Masa Pengawasan Kampanye.

Dalam penelitian kami di Pilkada Kota dan Kabupaten Madiun 2018, salah satu pengeluaran terbesar kandidat dalam Pilkada ada pada masa sebelum kampanye dimulai, yakni mahar politik. Mahar politik yang dikeluarkan kandidat untuk partai dilakukan sebelum dimulainya masa kampanye, yang oleh karenanya penyelenggara pemilu tidak dapat mengawasi transaksi tersebut. Hal tersebut juga membuat pengungkapan dana kampanye tidak bisa optimal dikarenakan hal tersebut terjadi sebelum masa kampanye dimulai.

Sumber Pendanaan Kampanye.

Regulasi hanya mengatur besaran jumlah dana kampanye yang dapat disumbangkan, namun tidak ada mekanisme untuk memastikan setiap sumbangan tercatat dan sepengetahuan penyelenggara pemilu. Hal tersebut merupakan celah regulasi yang dapat dimanfaatkan kandidat untuk menerima uang-uang gelap dari pendonor anonim.

Rekening Khusus Dana Kampanye.

Rekening khusus dana kampanye tidak menggambarkan keluar masuk aliran dana yang sebenarnya. Penelitian kami di Pilkada Kota dan Kabupaten Madiun 2018 menunjukkan bahwa banyak dana yang berputar di luar rekening khusus dana kampanye. Bahkan sebagian dana kampanye yang tidak bersumber dari kandidat, sudah terdistribusi ke beberapa pos pengeluaran tanpa sepengetahuan kandidat itu sendiri. Semua kandidat di Kota dan Kabupaten Madiun tidak mengetahui secara pasti total dana yang sudah dikeluarkan untuk Pilkada 2018 dikarenakan cepatnya putaran dana tersebut.

Laporan Dana Kampanye.

Laporan dana kampanye yang terdiri dari LADK, LPSDK, dan LPPDK tidak

menggambarkan realitas dana kampanye kandidat. Kandidat yang kami wawancarai di Madiun, mengungkapkan bahwa laporan dana kampanye tersebut hanya sebatas formalitas agar tidak terkena sanksi dan nominal yang dilaporkan bahkan tidak ada satu per lima dari total dana yang dikeluarkan oleh kandidat. Dari sisi penyelenggara, penyelenggara tidak memiliki instrumen untuk memastikan realitas laporan dana kampanye tersebut. Penyelenggara hanya menerima laporan dana kampanye dari kandidat dan hanya memastikan segala persyaratan administratif terpenuhi.

Audit Dana Kampanye.

Audit dana kampanye hanya sebatas audit kepatuhan. Audit kepatuhan yang dilakukan hanya menilai kesesuaian pelaporan dana kampanye dengan peraturan perundang-undangan dana kampanye. Audit yang dilakukan tidaklah investigatif dan tidak komprehensif. Auditor tidak punya kewajiban untuk menyelidiki dan memastikan transaksi dana kampanye sesuai dengan kegiatan yang dilakukan di masa kampanye. Hal ini tentu saja tidak memberikan gambaran utuh atas realitas penerimaan dan pengeluaran dana kampanye.

Penunjukan Kantor Akuntan Publik.

Proses penunjukan KAP secara langsung oleh penyelenggara pemilu berpotensi adanya "transaksi terlarang". Di Kota Madiun, KAP yang ditunjuk diduga kuat merupakan KAP milik Ketua KPU Kota Madiun sendiri. Akuntan publik yang ditunjuk terkadang tidak kompeten dikarenakan tidak melalui mekanisme seleksi terbuka. Sehingga KAP yang ditunjuk bukanlah KAP terbaik namun KAP yang hanya sesuai dengan harga yang sudah ditetapkan penyelenggara pemilu. Selain itu, tidak ada batasan berapa banyak pasangan calon yang dana kampanyenya dapat diaudit

oleh satu KAP. Hal ini berpotensi dilakukannya subkontrak ke akuntan lepas oleh KAP yang ditunjuk, yang tentu saja mempengaruhi kualitas audit.

Politik Uang di Pilkada Kota dan Kabupaten Madiun 2018: Sebuah Usaha Mencurangi Regulasi.

Kota dan kabupaten Madiun adalah salah dua dari 171 daerah yang menyelenggarakan Pilkada Serentak 2018. Kota dan kabupaten Madiun merupakan dua daerah otonom yang sangat berdekatan secara geografis maupun historis. Letak kota dan kabupaten Madiun yang berada diantara dua kota besar yakni Yogyakarta-Solo di barat dan Ponorogo-Surabaya di timur, menjadikan dua wilayah ini sebagai daerah hub yang menghubungkan wilayah Jawa Tengah dan Jawa Timur. Wilayah Madiun dilintasi jalan nasional yang merupakan jalur utama Surabaya-Yogyakarta dan jalur kereta api lintas selatan Pulau Jawa Daerah Operasi 7 Madiun. Letaknya yang berada ditengah-tengah dua kota utama Yogyakarta dan Surabaya menjadikan pertumbuhan ekonomi yang dinikmati kota dan kabupaten Madiun tidak lepas dari posisi strategis dua wilayah tersebut.

Konteks politik di kota dan kabupaten Madiun tidak bisa dilepaskan dari konteks wilayah Mataraman. Wilayah Mataraman merupakan bekas daerah *vorstenlanden* (kekuasaan Kerajaan Mataram) yang membentang di sisi timur dari Tuban sampai Trenggalek; yang didalamnya terdapat kota dan kabupaten Madiun. Sebagai daerah yang berstatus *bekasvorstenlanden*, Mataraman sebenarnya lebih dekat dengan budaya "Jawa Tengahan" (Tirto, 2018), walaupun secara administrasi pemerintahan masuk provinsi Jawa Timur. Wilayah Mataraman yang memiliki budaya "Jawa Tengahan" dan berada di wilayah Jawa Timur inilah, yang menjadikan konteks politik di daerah ini menjadi unik. Ada tiga kultur yang cukup

dominan dalam satu wilayah Mataraman, yakni *priyayi*, *abangan*, dan *santri* (Geertz, 1976). Jika dipetakan, basis *priyayi* tersebar di seluruh wilayah Mataraman, basis *abangan* berada di sisi barat dan utara, sedangkan basis *santri* berada di sisi selatan bagian pesisir; misal Tuban dan Lamongan.

Kultur *priyayi*, *abangan*, dan *santri* inilah yang dimanfaatkan oleh partai-partai politik dalam meraup suara di pemilu. Partai yang dianggap merupakan representasi dari kultur-kultur tersebut, memiliki potensi besar dapat memenangkan pemilu di wilayah Mataraman. Setidaknya ada tiga partai yang dianggap representasi tiga kultur tersebut: Partai Demokrat merepresentasikan kultur *priyayi*, PDIP merepresentasikan kultur *abangan*, dan PKB merepresentasikan kultur *santri*. Di kota dan kabupaten Madiun, tiga kultur ini dapat hidup berdampingan dengan pengaruh sosial masing-masing yang cukup berimbang. Di DPRD Kota Madiun periode 2013-2018, perolehan kursi didominasi oleh Partai Demokrat (7 kursi), PDIP (6 kursi), dan PKB (4 kursi). Sedangkan di DPRD Kabupaten Madiun periode 2013-2018, perolehan kursi didominasi oleh dan PKB (13 kursi), PDIP (8 kursi), dan Partai Demokrat (6 kursi) (Badan Pusat Statistik, 2017). PKB, PDIP dan Partai Demokrat selalu berada pada tiga besar perolehan kursi, baik di kota maupun kabupaten.

Dalam Pilkada 2018, kota dan kabupaten Madiun sama-sama memiliki tiga pasang calon. Di kota Madiun terdapat dua pasangan calon dari jalur partai dan satu pasangan calon dari jalur non-partai. Ketiga pasangan calon tersebut yaitu Maidi dan Inda Raya (Paslon 1 dari jalur partai), Harryadin Mahardika dan Arief Rahman (Paslon 2 dari jalur non-partai), serta Yusuf Rohana dan Bambang Wahyudi (Paslon 3 dari jalur partai). Kota Madiun terdiri dari 27 kelurahan, dan akan ada 310 TPS yang tersebar di semua kelurahan. Berdasarkan data KPU kota Madiun, jumlah Daftar

Pemilih Tetap pada Pilkada 2018 berjumlah 149.026 pemilih, diantaranya 71.433 laki-laki dan 77.593 perempuan. Sedangkan, di Kabupaten Madiun tiga pasangan calon semuanya maju melalui jalur partai. Ketiga pasangan calon tersebut adalah Ahmad Dawami Ragil Saputro dan Hari Wuryanto (Paslon 1), Rio Wing Dinaryhadi dan Sukiman (Paslon 2), serta Djoko Setijono dan Suprpto (Paslon 3). Kota Madiun terdiri dari 15 kecamatan, dan akan ada 1.014 TPS yang tersebar di semua desa. Berdasarkan data KPU kabupaten Madiun, jumlah Daftar Pemilih Tetap pada Pilkada 2018 berjumlah 275.318 pemilih, diantaranya 291.386 laki-laki dan 566.704 perempuan.

Salah satu temuan paling menarik dari Pilkada Kota dan Kabupaten Madiun 2018 adalah kenyataan bahwa semua kandidat berusaha memanfaatkan celah dan mencurangi regulasi pengungkapan dana kampanye dengan berbagai cara. Secara penuh kesadaran dan perencanaan, setiap kandidat memanfaatkan celah regulasi dalam semua tahapan pelaporan dana dan proses kampanye. Pemanfaatan celah regulasi tersebut tidak terlepas dari adanya uang gelap dari pendonor anonim. Uang gelap tersebut digunakan oleh kandidat untuk melakukan politik uang. Uang gelap ini jauh lebih besar dari besaran uang yang dilaporkan dalam laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye. Laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye yang tidak menggambarkan realitas tersebut secara jelas menunjukkan bahwa pengungkapan dana kampanye masih jauh dari harapan.

Sejak awal kandidat sudah menyiapkan dua bendahara yang memiliki perbedaan fungsi dalam pengelolaan dana kampanye. Bendahara tersebut adalah bendahara formal dan informal. Bendahara formal adalah bendahara yang mempunyai tugas utama memastikan catatan transaksi di rekening khusus dana kampanye terlihat ideal dan wajar. Bendahara formal biasanya

tercatat sebagai bagian dari tim kampanye yang didaftarkan di KPU. Bendahara ini dalam kesehariannya tidak memegang dana kampanye. Dia hanya bertugas membuat pengajuan untuk kegiatan pemenangan di masyarakat ke bendahara informal ataupun langsung ke kandidat.

Bendahara informal adalah bendahara yang mempunyai tugas utama mengatur semua transaksi keuangan dan memegang hampir seluruh dana kampanye. Peran yang sangat krusial tersebut dan karena kaitannya dengan uang yang bersifat cair, biasanya bendahara informal masih merupakan saudara ataupun bagian dari keluarga inti kandidat. Sifat bendahara informal ini cenderung bersifat sebagai bendahara pribadi dari kandidat. Dia yang tidak pernah pernah muncul di publik dan selalu berada di luar tim kampanye. Sehingga regulasi maupun penyelenggara pemilu tidak mampu menyentuh bendahara informal ini. Hal ini juga berkaitan dengan uang gelap yang harus dia kelola. Uang gelap ini sebagian besar digunakan untuk membangun dan menghidupkan mesin politik serta serangan politik uang menjelang pemungutan suara.

Hal lain yang tidak tersentuh oleh regulasi dan penyelenggara pemilu adalah mahar politik. Mahar politik berada di luar jangkauan karena secara periode waktu terjadi sebelum masa kampanye mulai. Mahar politik merupakan biaya yang harus dikeluarkan kandidat untuk “membeli tiket pencalonan” dari partai politik. Di Kota dan Kabupaten Madiun, kandidat menceritakan bahwa mahar politik benar adanya dan dikonfirmasi oleh salah satu pimpinan partai politik. Penghitungan mahar politik di Kota dan Kabupaten Madiun menggunakan basis jumlah kursi yang dimiliki partai politik di DPRD Kota dan Kabupaten Madiun. Satu kursi DPRD dihargai sekitar Rp 350.000.000,00. Salah satu kandidat di Kota Madiun mendapat dukungan dari lima partai politik dengan total 20 kursi. Jika

menggunakan acuan satu kursi dihargai sekitar Rp 350.000.000,00, maka kandidat setidaknya harus mengeluarkan Rp 7 Milyar hanya untuk mahar politik.

Hal yang sama juga terjadi di kandidat yang maju melalui jalur non-partai di Kota Madiun. Kandidat independen walaupun tidak mengeluarkan mahar politik untuk partai, namun dia harus mengeluarkan sejumlah uang untuk “membeli” KTP masyarakat Kota Madiun dan membentuk relawan pengumpul KTP. Kandidat independen Kota Madiun berhasil mengumpulkan sekitar 30.000 KTP dengan syarat minimal KTP yang harus dikumpulkan ke KPU sebagai syarat sebanyak 14.441 KTP. Berdasarkan pernyataan langsung dari kandidat independen, dia “membeli” KTP dengan minyak goreng 0,5 liter. Jika dinominalkan, harga setengah liter minyak goreng ditambah biaya pengumpulan oleh relawan, satu KTP dihargai sekitar Rp 10.000,00. Maka kandidat independen Kota Madiun setidaknya harus mengeluarkan Rp 300.000.000,00 untuk biaya pencalonan.

Selain pengumpulan KTP sebagai syarat pencalonan, kandidat independen Kota Madiun juga mengadakan acara jalan sehat sebelum batas penetapan calon. Jalan sehat ini merupakan cara kandidat Independen yang tidak memiliki mesin partai untuk menaikkan popularitas. Acara tersebut cukup sukses, tidak hanya karena puluhan ribu masyarakat yang hadir (Antara News, 2018), namun karena paska acara tersebut terjadi kenaikan popularitas secara masif. Bukan tanpa alasan acara tersebut dapat menyedot puluhan ribu warga. Kandidat independen menyediakan hadiah mobil untuk peserta jalan sehat yang beruntung. Menurut pernyataan kandidat independen Kota Madiun, acara jalan sehat tersebut setidaknya menghabiskan biaya Rp 1,2 Milyar. Jika digabung dengan biaya pengumpulan KTP, maka kandidat independen Kota Madiun setidaknya harus

mengeluarkan Rp 1,5 Milyar sebelum masa kampanye; jauh lebih murah jika dibandingkan biaya mahar politik dari jalur partai. Fenomena adanya aktivitas dan transaksi pra kampanye secara jelas menunjukkan bahwa regulasi pengungkapan dana kampanye belum mampu menyentuh semua area dalam proses pemilu.

Setelah memasuki masa kampanye, kandidat diminta untuk membuat rekening khusus dana kampanye dan membuat laporan awal dana kampanye. Hal yang menarik didapat dari dua kandidat di Kabupaten Madiun. Mereka mengaku bahwa uang untuk pembukaan rekening khusus dana kampanye yang tercatat juga di laporan awal dana kampanye, merupakan dana pribadi kandidat yang diputar keluar masuk ke rekening khusus tersebut berkali-kali tanpa pernah digunakan sama sekali. Salah satu kandidat di kabupaten Madiun menjelaskan bahwa dia membuka rekening khusus dana kampanye dengan setoran awal Rp 50.000.0000,00. Uang Rp 50.000.000,00 inilah yang tercatat juga sebagai saldo awal di laporan awal dana kampanye. Setiap ada kegiatan, bendahara tim kampanye akan mengambil uang di rekening tersebut sebelum kegiatan kampanye dan memasukkannya kembali ke rekening setelah kegiatan kampanye selesai, tanpa menggunakan uang itu sama sekali. Hal ini dilakukan agar catatan dan transaksi di rekening selalu baik dan menjaga kewajaran.

Uang untuk kegiatan kampanye bukanlah menggunakan uang yang disimpan dalam rekening khusus dana kampanye. Uang untuk kegiatan kampanye disimpan oleh bendahara informal ataupun oleh kandidat sendiri. Uang tersebut tidak semuanya merupakan uang dari kandidat, ada uang gelap dari pendonor anonim yang tidak dilaporkan melalui laporan penerimaan sumbangan dana kampanye. Bahkan masih ada uang diluar dari uang yang dilaporkan dan uang yang disimpan

bendahara informal maupun kandidat. Pernyataan ketua tim kampanye salah satu kandidat kepala di kabupaten Madiun menyebutkan bahwa tidak semua uang sumbangan sampai di tangan kandidat atau bendahara. Uang tersebut langsung didistribusikan saat kegiatan kampanye-kampanye di daerah begitu mendapat persetujuan ketua tim kampanye dan kandidat. Uang ini berasal dari bakal calon anggota legislatif yang akan maju dalam pemilihan legislatif 2019. Rata-rata satu bakal calon anggota legislatif dari partai pengusung diminta menyiapkan dana sekitar 50-100 juta rupiah untuk mengamankan suara di dapil masing-masing. Di kabupaten Madiun, ada 15 kecamatan yang setiap kecamatannya ketua timses mengontrol tiga orang bakal calon anggota legislatif untuk membantu mengamankan suara di dapil masing-masing. Jika diakumulasikan dari 45 orang di semua kecamatan dengan uang Rp 100.000.000,00 per orang maka ada uang sekitar Rp 4,5 M yang tidak sampai di tangan kandidat maupun bendahara. Uang tersebut langsung didistribusikan untuk kegiatan kampanye di daerah-daerah dan untuk politik uang menjelang pemungutan suara.

Laporan sumbangan dana kampanye dicurangi dengan menaruh sebagian kecil penyumbang dengan nominal yang tidak begitu besar. Pendonor dengan jumlah besar cenderung tidak akan dilaporkan dikarenakan untuk menyeimbangkan neraca penerimaan dan pengeluaran saat laporan akhir dana kampanye. Uang tersebut juga terkait uang gelap dan belanja politik terselubung. Kandidat independen Kota Madiun mengungkapkan bahwa ada seorang pengusaha dari Jakarta memberikan sumbangan dana kampanye dengan nominal sekitar Rp 1 M. Kandidat independen Kota Madiun tersebut memilih untuk tidak melaporkan sumbangan dana tersebut. Hal itu dikarenakan jika dimasukkan ke dalam laporan sumbangan dana

kampanye, maka dia juga harus melaporkan pengeluaran yang menggunakan uang tersebut. Uang tersebut digunakan oleh kandidat independen Kota Madiun untuk membuat dan menghidupkan mesin politik serta praktik politik uang.

Praktik politik uang oleh kandidat independen Kota Madiun tidak menggunakan model lama yakni biasanya dengan serangan fajar ataupun serangan malam. Kandidat independen Kota Madiun memanfaatkan celah regulasi dalam pengaturan saksi di luar TPS yang tidak secara tegas diatur jumlahnya. Kandidat independen Kota Madiun merekrut saksi untuk di dalam TPS sebanyak 2 orang, sedangkan saksi untuk di luar TPS sebanyak 50 orang. Saksi di luar TPS ini walaupun tidak memiliki kewajiban pengawasan saat pemungutan suara, namun tetap dibayar Rp 150.000,00 per orang. Pemberian uang tersebut dilakukan H-1 sebelum pemungutan suara dengan dalih pelatihan dan sosialisasi saksi. Bawaslu Kota Madiun tidak dapat menindak hal tersebut dikarenakan jumlah saksi di luar TPS memang tidak diatur secara tegas. Kandidat di Kota dan Kabupaten Madiun yang lain rata-rata masih menggunakan pola lama politik uang yakni dalam bentuk uang tunai, biaya sosial dan *club goods*. Pola lama dan pola baru tersebut oleh kandidat pasti tidak akan disampaikan dalam pelaporan dana kampanye. Selain karena ada sanksi pelanggaran pidana di dalamnya, pengeluaran kandidat yang terlaporkan akan langsung membengkak. Hal ini dikarenakan politik uang merupakan salah satu komponen terbesar dalam pembiayaan pemilihan kepala daerah.

Menutup Celah Regulasi: Refleksi Kritis dari Pilkada Kota dan Kabupaten Madiun 2018.

Pilkada Kota dan Kabupaten Madiun 2018 menunjukkan bahwa politik uang secara masif terjadi dikarenakan masih

banyaknya celah dalam regulasi pengungkapan dana kampanye. Celah-celah tersebut haruslah ditutup dan diperbaiki jika ingin menekan masifnya politik uang. Pertama, demokratisasi pengungkapan dana kampanye. Pengungkapan dana kampanye harus didasarkan pada nilai-nilai demokrasi yakni transparansi, aksesibilitas, disamping fleksibilitas dan konsistensi, serta akuntabilitas. Kedua, perubahan terminologi masa kampanye. Masa kampanye hanyalah salah satu fase waktu dari keseluruhan fase penyelenggaraan pemilu. Penelitian di Pilkada Kota dan Kabupaten Madiun 2018 menunjukkan salah satu komponen biaya terbesar yang harus dikeluarkan oleh kandidat adalah mahar politik. Mahar politik yang terjadi saat masa kandidasi atau sebelum masa kampanye tidak mungkin dilaporkan.

Ketiga, penguatan pelaporan penerimaan dana kampanye. Pelaporan penerimaan dana kampanye menjadi krusial karena memuat informasi pendonor dan besaran donor. Selama ini belum ada mekanisme yang dapat memastikan semua pendonor melaporkan. Hal ini menjadi salah satu celah yang dimanfaatkan kandidat untuk mendapatkan uang gelap untuk politik uang. Keempat, harus ada perbaikan secara substantif dan sinkronisasi antara laporan dana kampanye dengan rekening khusus dana kampanye. Selama ini laporan dana kampanye dan rekening khusus dana kampanye tidak menggambarkan realitas arus penerimaan dan pengeluaran dana kampanye. Bahkan temuan dari Pilkada Kota dan Kabupaten Madiun 2018 menunjukkan bahwa dana yang berada di luar rekening dan tidak dilaporkan. Kelima, pemilihan kantor akuntan publik harus melalui seleksi terbuka dan dilakukan di awal masa pemilu. Akuntan publik harus melalui seleksi terbuka agar mendapat akuntan publik terbaik dan demokratis. Akuntan publik harus dilibatkan sejak awal pemilu agar

dapat melakukan audit investigatif daripada hanya audit normatif.

Keenam, sistematisasi penggunaan dana kampanye. Setiap kegiatan kampanye, diharuskan menggunakan dana kampanye yang ada di rekening khusus. Sebelum menggunakan dana kampanye, kandidat harus membuat pengajuan penggunaan dana kampanye yang diketahui oleh KPU, Bawaslu dan Kantor Akuntan Publik yang sudah dipilih. Ketujuh, melembagakan pengawasan yang dilakukan oleh Bawaslu. Di Pilkada Kota dan Kabupaten Madiun, Bawaslu melakukan pengawasan kegiatan kampanye salah satunya dengan mendatangi langsung setiap lokasi kampanye. Salah satu pengawasan yang dilakukan adalah melakukan penaksiran biaya yang dibutuhkan untuk setiap kegiatan kampanye, mulai dari harga snack, banner, tenda, kursi, hingga pengeras suara. Dari penaksiran tersebut, sebenarnya dapat diketahui berapa besaran biaya kampanye yang dikeluarkan kandidat selama pemilu. Namun saat ini hasil investigasi Bawaslu tersebut bukan menjadi rujukan utama dalam skema pengungkapan dana kampanye. Hasil investigasi tersebut hanya dijadikan pembandingan laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye.

Terakhir, KPU, Bawaslu, Kepolisian, dan Akuntan Publik yang telah ditunjuk harus turun melakukan investigasi dan mencocokkan dana yang dilaporkan dengan kegiatan yang dilakukan kandidat. Hal ini penting karena selama ini instansi yang terkait pelaksanaan pemilu bersifat hanya menunggu laporan. Laporan dana kampanye yang disampaikan hanya bersifat normatif dan tidak menggambarkan realitas. Selain itu, laporan dana kampanye hanya dinilai patuh dan tidak patuh, serta tidak ada sanksi bagi kandidat jika ada laporan dana kampanye yang tidak sesuai.

Penutup

Dalam artikel ini, penulis yang melakukan penelitian di Pilkada Kota dan Kabupaten Madiun 2018, menunjukkan bahwa celah regulasi memang dimanfaatkan untuk belanja politik terselubung mulai dari kandidat, aktivasi tim kampanye, hingga politik uang. Penulis telah mengeksplorasi apa yang membuat politik uang dan belanja politik terselubung begitu masif di Pilkada Kota dan Kabupaten Madiun, yakni adanya celah regulasi yang dimanfaatkan sebagai jalan masuk uang gelap dan pendonor anonim. Celah regulasi dan belanja politik terselubung yang menggunakan uang gelap dari pendonor anonim menjadi masalah utama dalam pengungkapan dana kampanye.

Celah regulasi tersebut ditemukan di semua tahapan pelaksanaan Pilkada 2018, secara periode pelaksanaan maupun mekanisme dalam pelaksanaan. Mulai dari masa kandidat, masa kampanye, masa tenang, hingga hari pemungutan suara. Mulai dari regulasi tentang pelaporan dana kampanye, pengaturan pendonor, pengaturan saksi, hingga mekanisme keluar dan masuknya dana kampanye. Pilkada Kota dan Kabupaten Madiun 2018 memberikan konfirmasi yang kuat bahwa tumbuh suburnya politik uang tidak semata-mata dikarenakan dominasi patronase dan klientilisme yang sudah menjadi karakteristik di Indonesia. Namun, tumbuh suburnya politik uang memang karena ada celah regulasi yang besar pada peraturan pemilihan di negara ini. Penulis berpendapat selama celah regulasi tersebut masih terbuka, pencegahan politik uang masih akan sangat sulit dilakukan.

Memperbaiki regulasi terutama dalam wacana pengungkapan dana kampanye merupakan kebutuhan yang mendesak. Biaya politik yang semakin mahal dan banyaknya kepala daerah yang tersangkut kasus korupsi, menunjukkan bahwa ada sesuatu yang salah dalam praktik

kepemiluan di Indonesia. Perbaikan memang harus dimulai dari tingkat hulu yakni regulasi sebagai acuan dasar dalam aturan main. Hilir akan tetap kotor, jika bagian hulu tidak dibersihkan dan diperbaiki. Semangat perbaikan regulasi pengungkapan dana kampanye harus didasari pada nilai-nilai demokrasi, yakni transparansi, aksesibilitas, di samping fleksibilitas dan konsistensi, serta akuntabilitas. Penulis meyakini bahwa dengan demokratisasi pada regulasi pengungkapan dana kampanye, dapat membuat mekanisme pengungkapan bekerja lebih optimal. Di sisi lain, dengan optimalnya mekanisme pengungkapan dana kampanye, pencegahan politik uang dapat dilakukan mulai dari hulu pelaksanaan pemilu.

Referensi

- Allen, N. W. (2015). *Clientelism and the Personal Vote in Indonesia*. *Electoral Studies* 37: 73–85.
- Ansolabehere, S. (2007). *The Scope of Corruption: Lessons from Comparative Campaign Finance Disclosure*. *Election Law Journal* Volume 6, Number 2.
- Antara News. *Jalan Santai Madiun Mahardika 'Diserbu' Warga*, <https://jatim.antaranews.com/berita/248970/jalan-santai-madiun-mahardika-diserbu-warga> diakses pada 20 September 2018.
- Aspinall, E. (2014). *Parliament and Patronage*. *Journal of Democracy* 25, no. 4: 96–110.
- Aspinall, E. (2014). *When Brokers Betray: Clientelism, Social Networks, and Electoral Politics in Indonesia*. *Critical Asian Studies* 46, no. 4 (December 2014): 545–70.
- Aspinall, E., dan Sukmajati, M. (2015). *Politik Uang di Indonesia: Patronase dan*

- Klientilisme pada Pemilu Legislatif 2014*. PolGov. Yogyakarta.
- Badan Pusat Statistik. (2017). Kabupaten Madiun dalam Angka. BPS. Madiun.
- Badan Pusat Statistik. (2017). Kota Madiun dalam Angka. BPS. Madiun.
- Choi, N. (2011). *Local Politics in Indonesia: Pathways to Power*. Routledge. London.
- Erb, M., dan Sulistiyanto, P. (2009). *Deepening Democracy in Indonesia?: Direct Elections for Local Leaders (Pilkada)*. Institute of Southeast Asian Studies. Singapore.
- Garrett, E., dan Smith, D. A. (2005). *Veiled political actors and campaign disclosure laws in direct democracy*. *Election Law J.* 4:295–328.
- Geertz, C. (1976). *The Religion of Java*. University of Chicago Press. Chicago.
- Heard, A. (1960). *The Costs of Democracy*. University of North Carolina Press. Chapel Hill North Carolina.
- Komisi Pemilihan Umum. PKPU No. 5 Tahun 2017 tentang Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. KPU. Jakarta.
- Lee, C., Valde, K., Brickner, B., dan Keith, D. 2016. *Secret Spending in the States*. Brennan Center for Justice at New York University School of Law. New York.
- Nordholt, H. S., dan Klinken, G. (ed). 2007. *Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-Suharto Indonesia*. KITLV Press. Leiden.
- Tirto. (2018). *Politik Aliran Kembali ke Jawa Timur*, <https://tirto.id/politik-aliran-kembali-ke-jawa-timur-cyKy> diakses pada 20 September 2018.
- Union of Columbia Municipalities. (2010). *Local Government Elections Task Force: Campaign Finance Disclosure Discussion Paper*.
- Wood, A.K. (2017). *Show Me the Money: "Dark Money" and the Informational Benefit of Campaign Finance Disclosure*. University of Southern California Law School: Legal Studies Working Paper Series 254. California.
- Wood, A.K. (2018). *Campaign Finance Disclosure*. *The Annual Review of Law and Social Science*. *Annu. Rev. Law Soc. Sci.* 14:9.1–9.17.