

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG



Demokrasi yang secara sederhana diartikan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat dipandang sebagai bentuk pemerintahan terbaik saat ini dan dipakai oleh mayoritas negara di dunia. Unsur-unsur yang harus dipenuhi oleh sebuah negara yang menganut sistem demokrasi antara lain ada hak untuk memberikan suara dalam pemilihan umum atau pemilu, ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintahan atau negara, dan ada hak bagi aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara.¹ Dengan kata lain, demokrasi memberi ruang bagi pengakuan dan pemenuhan hak memilih dan hak dipilih dalam sebuah penyelenggaraan pemilu. Semua orang yang memenuhi persyaratan dapat memberikan suaranya secara bebas tanpa paksaan dan juga bebas untuk dapat bersaing dalam kompetisi memperoleh kekuasaan pada pemilu yang merupakan sarana pergantian kekuasaan secara konstitusional.

Pemilu yang dilaksanakan dengan memenuhi prinsip-prinsip *free and fair election* akan menghasilkan pemilu berintegritas yang akan berkontribusi pada pemerintahan yang baik karena mendapat legitimasi dari mayoritas warga negara.

Selain itu, pemilu berintegritas menjadi upaya awal dalam mewujudkan

¹ Arend Lijphard, *Democracies* dalam Bagir Manan, *Pemilihan Umum Sebagai Sarana Mewujudkan Kedaulatan Rakyat*, sebagaimana dikutip dalam Refly Harun, 2016, *Pemilu Konstitusional, Desain Penyelesaian Sengketa Pemilu Kini dan ke Depan*. Jakarta: Rajawali Pers. Hlm. 35.

pemerintahan yang bersih dari korupsi karena tidak ada manipulasi dalam prosesnya. *Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) International* merumuskan bahwa salah satu hal yang mengancam terwujudnya pemilu yang berintegritas adalah keuangan politik yang tidak bisa dikendalikan, tertutup dan samar.² Pengaturan keuangan politik yang buruk akan berdampak pada rusaknya prinsip kejujuran dan keadilan serta akan merusak kepercayaan masyarakat pada proses dan hasil pemilu itu sendiri.

Senada dengan IDEA International, Michael Pinto-Duschinsky sebagaimana dikutip Husodo menyatakan bahwa korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan yang berkaitan dengan pembiayaan partai politik dan kegiatan kampanye merupakan ancaman paling serius bagi demokrasi saat ini.³ Ancaman tersebut meliputi dua hal, yakni pertama, adanya perlakuan istimewa bagi penyumbang besar. Jika dalam suatu pemilu peserta pemilu menerima sumbangan dana dalam jumlah besar, hal tersebut dapat melahirkan persepsi bahwa ada upaya membeli pengaruh atau usaha untuk mendapatkan perlakuan istimewa. Ancaman kedua adalah adanya anggapan bahwa pemilu pada dasarnya hanya dapat diikuti oleh kandidat atau individu yang kaya atau oleh mereka yang memiliki jaringan atau lingkaran pendukung kaya raya, sementara yang tidak memiliki cukup uang tidak akan dapat berkompetisi.⁴ Maka hak memilih yang bebas dan hak untuk bersaing secara adil tadi menjadi tidak penting lagi karena sudah dipengaruhi secara signifikan oleh keberadaan uang.

² Global Commission on Elections, Democracy & Security. 2012. *Pendalaman Demokrasi: Strategi untuk Meningkatkan Integritas Pemilihan Umum di Seluruh Dunia*. Stockholm: IDEA International & Kofi Annan Foundation. Hlm. 6.

³ Adnan Topan Husodo. 2012. Pengaturan Dana Kampanye dan Implikasinya terhadap Praktek korupsi Pemilu. *Jurnal Pemilu dan Demokrasi*, Yayasan Perludem, Volume 3 Mei. Hlm 27-54.

⁴ Loc.cit.

Penerimaan dan pengeluaran dana selama masa kampanye politik, baik itu pemilu maupun pemilihan kepala daerah (pilkada), merupakan salah satu bagian dari keuangan politik.⁵ Dana kampanye ini merupakan hal krusial dalam proses pemilu karena banyaknya aktivitas partai politik dan kandidat dalam meyakinkan pemilih untuk memenangkan suara jelas membutuhkan dana yang tidak sedikit. Kandidat yang mampu melakukan kampanye secara intensif dan masif umumnya adalah kandidat yang memiliki dana kampanye lebih besar dari kandidat lain. Kandidat kaya seperti ini biasanya memanfaatkan dengan maksimal seluruh bentuk dan sarana kampanye, bahkan memonopoli media massa. Jika sudah begitu, mau tidak mau hal ini akan mempengaruhi perilaku pemilih dalam memberikan suara.

Oleh karena dana kampanye mempunyai pengaruh yang besar, maka dibutuhkanlah regulasi dana kampanye. Salah satu fokus perhatian pengaturan dana kampanye adalah bagaimana mencegah sumbangan dana politik atau kampanye dapat menjadi pintu masuk bagi kelompok-kelompok kepentingan sempit (*private-oriented interest*) maupun dari kelompok-kelompok kejahatan-kejahatan terorganisir.⁶ Hal ini disebabkan oleh banyaknya kontestan pemilu yang mencari sumber dana kampanye dari pihak-pihak pemodal yang akhirnya akan “menyandera” pemerintahan terpilih hasil pemilu. Dominasi kekuatan uang juga akan mempengaruhi hasil pemilu karena cenderung digunakan untuk membeli suara rakyat. Semakin jelaslah bahwa hal ini menjadi ancaman paling serius bagi demokrasi.

⁵ Ramlan Surbakti dan Didik Supriyanto. “Pengendalian Keuangan Partai Politik”. *Serial Demokrasi Elektoral* Edisi 10. Jakarta: Kemitraan. Hlm 1-2.

⁶ Luky Djani, dkk. 2013. Penggunaan Dana Publik untuk Kampanye. Laporan Riset Institute Strategic Initiatives (ISI). Hlm 31.

Pembiayaan kampanye oleh negara dengan dana publik (*public funding*) menjadi tawaran solusi bagi permasalahan ini. Banyak negara telah menerapkan kebijakan ini, baik negara dengan tingkat demokrasi yang masih berkembang seperti Haiti, Panama, Monako, maupun negara yang demokrasinya telah maju seperti Perancis, Belgia, dan Australia. Pembiayaan kampanye politik dengan uang negara diterapkan karena pandangan bahwa partai politik adalah entitas publik, yang berfungsi tidak hanya pada masa kampanye, tetapi juga di luar periode tersebut, karena itu, partai politik dan kandidat harus dibiayai oleh negara dalam menjalankan fungsinya.⁷

Bagi Indonesia, *public funding* untuk keuangan politik sebenarnya bukan hal baru. Partai politik telah mendapat bantuan keuangan dari dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk kepengurusan partai politik tingkat pusat dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk kepengurusan partai politik tingkat daerah. Bantuan pendanaan ini diberikan berdasarkan perolehan suara pada pemilu legislatif di setiap tingkatan. Tetapi bantuan keuangan partai politik ini belum mencakup pada pembiayaan kampanye pemilu dan pilkada.

Kebijakan *public funding* untuk pelaksanaan kampanye baru mulai diimplementasikan pada Pemilihan Kepala Daerah Serentak tahun 2015. Sebelumnya justru penggunaan uang negara untuk kampanye adalah hal yang dilarang. Pelanggaran tersebut sering dilakukan oleh kepala daerah petahana dimana yang bersangkutan memiliki kewenangan untuk mengalokasikan dana

⁷ Ingrid Van Biezen. 2004. "Political Parties as Public Utilities", *Party Politics*, Volume 10, No. 6. Hlm. 701-722.

publik dan menyamarkannya menjadi program kerja pemerintah daerah sehingga seolah-olah kegiatan tersebut memiliki landasan hukum padahal pemanfaatannya untuk kegiatan kampanye politik pribadi. Akibatnya jurang ketimpangan sumber daya kampanye kandidat petahana dengan non-petahana akan semakin lebar.

Pasal 65 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang sebagaimana diubah terakhir menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 menjadi dasar yang memuat amanat kebijakan pendanaan negara pada kegiatan kampanye pasangan calon yang difasilitasi secara adil. Pasal ini menyatakan bahwa kegiatan kampanye berupa debat publik/debat terbuka antarpasangan calon, penyebaran bahan kampanye, pemasangan alat peraga kampanye (APK) dan iklan di media massa difasilitasi oleh KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dan didanai oleh APBD. Sedangkan kampanye yang dilaksanakan oleh pasangan calon dan/atau tim kampanye adalah pertemuan terbatas, tatap muka, dialog dan kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye dan peraturan perundang-undangan lainnya, dan pembiayaan kampanye ini menjadi tanggung jawab pasangan calon.

Regulasi pembiayaan kampanye pilkada dengan uang negara ini dianggap kebijakan kontroversial oleh sebagian kalangan dan pernah digugat untuk dilakukan *judicial review* di Mahkamah Konstitusi (MK) pada bulan September 2015 lalu. Alasan gugatan adalah, pertama, pasal ini memberikan dampak ketidakadilan pada calon petahana dan calon non petahana karena berbeda tingkat popularitas sebelum pilkada. Kedua, pasal ini dianggap melegitimasi pemborosan

keuangan negara karena menimbulkan pos pengeluaran baru dalam keuangan negara dan ditakutkan akan mengganggu pos pengeluaran kebutuhan strategis lain. Ketiga, dengan kampanye dibiayai oleh negara maka para calon kandidat kepala daerah akan dimanjakan sehingga tidak akan optimal dalam memberi pendidikan politik yang baik kepada pemilih.

Gugatan terhadap pasal pembiayaan kampanye oleh APBD ini ditolak oleh MK. Menurut pendapat MK, tujuan dari pasal ini adalah agar pasangan calon memiliki kesempatan yang sama untuk meyakinkan pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program masing-masing, sehingga pilkada berjalan adil dan mencegah dominasi kekuatan uang pasangan calon untuk mempengaruhi terpilihnya pasangan calon dalam pilkada.⁸ Perubahan penganggaran kampanye ini justru dinilai membangun prinsip keadilan dalam berkompetisi pada pilkada.

Semangat pencegahan tindak korupsi juga menjadi alasan kenapa pasal ini dipertahankan. Hasil riset Kementerian Dalam Negeri menyebutkan bahwa tercatat sebanyak 343 orang kepala daerah yang terjerat kasus korupsi salah satunya disebabkan oleh tingginya biaya politik untuk mengikuti pilkada. Selama menjabat, kepala daerah akan berusaha mengembalikan biaya yang telah dikeluarkan selama bertarung dalam pilkada dan tentu menabung modal untuk mencalonkan kembali.⁹

Senada dengan kajian tersebut, hasil riset yang dirilis oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) pada September 2016 juga

⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 120/PUU-XIII/2015.

⁹ Kompas, 4 Februari 2015, Mendagri: 343 Kepala Daerah Tersangkut Kasus Hukum.

Juga bisa diakses di laman <https://nasional.kompas.com/read/2015/02/04/21114211/Mendagri.343.Kepala.Daerah.Tersangkut.Kasus.Hukum>, diakses terakhir 15 Februari 2018.

membuktikan mahal nya biaya pilkada, termasuk biaya kampanye, menjadi salah satu faktor penyebab kepala daerah melakukan tindak pidana korupsi. Untuk menjadi walikota/bupati dibutuhkan biaya mencapai Rp. 20-30 Miliar, sedangkan untuk menjadi gubernur berkisar Rp. 20-100 Miliar. Bahkan biaya untuk menjadi kepala daerah lebih besar apabila dibandingkan dengan biaya menjadi anggota dewan yang hanya mencapai Rp.300 Juta – 6 Miliar. Akibatnya, seorang calon kepala daerah di samping menyiapkan dana pribadi juga menerima sumbangan dari pihak lain dan dibantu oleh tim sukses pemenangan dirinya dalam pencalonan. Kondisi ini menjadikan kepala daerah tersandera dengan kepentingan donatur atau tim suksesnya yang mengharuskan dirinya “membalas budi” dari apa yang telah dikeluarkan oleh tim sukses maupun donatur pada saat pencalonan.¹⁰ Dengan adanya pembiayaan kampanye oleh negara, walaupun tidak sepenuhnya, maka biaya kampanye yang dikeluarkan kandidat akan berkurang. Dengan menurunnya biaya kampanye, tentunya diharapkan kepala daerah terpilih ketika menjabat akan fokus melaksanakan program kerjanya.

Dinamika penerapan aturan pembiayaan kampanye oleh APBD ini berbeda di setiap daerah. Mulai dari penyusunan anggaran hingga proses pelaksanaannya. Ketersediaan anggaran daerah menjadi isu utama bagi setiap KPU provinsi dan kabupaten/kota yang sedang melaksanakan pilkada dalam menambahkan komponen biaya kampanye calon. Yayasan Perłudem mencatat

¹⁰ Tim Puslitbangwas BPKP. 2016. “Faktor-Faktor Penyebab Kepala Daerah Korupsi”. Laporan Penelitian Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan. Hlm. 38-44.

bahwa inefisiensi anggaran terjadi pada Pilkada 2015 yang disinyalir disebabkan oleh dibiayainya empat aspek kampanye ini oleh APBD.¹¹

Daerah yang anggarannya kecil akhirnya membatasi bahan kampanye, alat peraga, dan iklan di media massa baik cetak maupun elektronik. Hal ini menyebabkan iklim pilkada menjadi kurang semarak dan sepi, tidak seperti corak pesta demokrasi lokal sebelumnya. Ketidaksemarakkan dalam tahapan kampanye ini diasumsikan mengakibatkan turunnya minat masyarakat untuk menyalurkan hak pilihnya. Namun hal ini dibantah oleh riset yang dilakukan oleh Eka Budiawan dimana disebutkan bahwa penurunan tingkat partisipasi pada Pilkada Serentak bukanlah disebabkan oleh mekanisme kampanye atau media kampanye yang terbatas karena pembiayaannya ditanggung oleh APBD. Bahan kampanye tersebut memang membantu masyarakat mengetahui visi dan misi serta program kerja calon, namun motivasi memilih ditentukan oleh aspek lain seperti keterwakilan kedaerahan.¹²

Tantangan keterbatasan anggaran sumber pembiayaan pilkada tersebut dikaji oleh Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Seknas Fitra) yang melakukan riset pada sejumlah daerah yang melaksanakan pilkada serentak pada 2015 lalu. Temuan riset menyebutkan bahwa ruang fiskal daerah yang terbatas menjadikan biaya pilkada menjadi beban bagi APBD.¹³ Keterbatasan belanja daerah menyebabkan daerah harus mengurangi alokasi

¹¹ Titi Angraini. 2016. Evaluasi Pilkada Serentak 2015. *Jurnal Pemilu dan Demokrasi*. Yayasan Perludem. No. 8 Edisi April. Hlm. iv.

¹² Eka Budiawan. 2016. "Sosialisasi Politik Pasangan Calon Gubernur dan Wakil Gubernur melalui Alat Peraga Kampanye dan Bahan Kampanye oleh KPU Provinsi Sulawesi Utara". Tesis Program Studi Pengembangan Sumberdaya Pembangunan Universitas Sam Ratulangi Manado.

¹³ <http://rumahpemilu.org/yenny-soetjipto-fiskal-daerah-terbatas-pilkada-harus-dari-apbn/> diakses terakhir pada 18 Desember 2017.

belanja lain dan mengalihkan belanja langsungnya untuk pendanaan pilkada. Tak jarang, komponen pendanaan krusial seperti kesehatan dan pendidikan menjadi korban dalam hal ini. Beban tersebut bertambah saat kampanye pasangan calon kepala daerah pembiayaannya juga dibebankan pada APBD. Penambahan jumlah rupiah yang signifikan terjadi pada belanja hibah APBD untuk pilkada ini begitu komponen kampanye tersebut dimasukkan dalam tanggungan APBD.

Di sisi lain, ada kenyataan bahwa bengkoknya dana kampanye kandidat akan merusak prinsip kesetaraan (*equality*) dan keadilan (*fairness*) dalam demokrasi, karena akan menyuburkan anggapan bahwa hanya mereka yang memiliki uang banyak yang bisa menjadi kontestan dalam pemilu dan pilkada. Ini akan mempersempit tersedianya calon pemimpin berkualitas yang akan dipilih dan tentu akan berujung pada kualitas pemerintahan. Dampak positif pembiayaan kampanye oleh negara salah satunya adalah meningkatkan pluralisme dan keragaman pilihan kandidat bagi para pemilih.¹⁴ *Public funding* memberi jaminan bahwa semua kandidat akan mempunyai sumber daya yang kurang lebih setara sehingga arena kompetisi akan lebih seimbang.

Dana kampanye yang tidak diatur sedemikian rupa akan merusak proses dan hasil pemilu dimana kekuatan uang akan merusak kompetisi yang sehat dan mengancam kedaulatan pemilih. Diperparah lagi, jika pembiayaan kampanye ini diserahkan bulat-bulat pada masing-masing calon dan tim suksesnya, maka kelompok pemodal akan mendapatkan ruang yang lebih luas dalam menyeter

¹⁴ Elin Falguera. 2014. *Pendanaan Partai Politik dan Kampanye Pemilu, Buku Pedoman Keuangan Politik*. Jakarta: IDEA International. Hlm. 27-28.

pemerintahan terpilih dan penyumbang dana kampanye akan mendapatkan perlakuan istimewa.

Karena itu, sejatinya kebijakan *public funding* ini adalah kebijakan pro-rakyat, bukan kebijakan pro-politisi seperti yang dikhawatirkan oleh banyak pihak. Jika partai politik dan calon hanya dibiayai oleh kalangan pengusaha, kelompok masyarakat yang secara ekonomi marjinal akan menjadi kelompok masyarakat yang secara politik juga marjinal (karena tidak mampu memberikan kontribusi bagi dana kampanye) dalam pembuatan keputusan politik.¹⁵

Topik pembiayaan negara pada aktivitas kampanye pemilihan belum banyak dilirik oleh akademisi dan peneliti. Selain karena hal ini adalah sebuah kebijakan yang baru juga karena isu tersebut tidak populer bagi masyarakat. Setiap muncul wacana penguatan partai politik (dan kandidat) dengan subsidi penuh pembiayaannya pada negara, umumnya terjadi penolakan dari kalangan aktivis Lembaga Swadaya Masyarakat dan pengamat politik. Misalnya dari peneliti Forum Masyarakat Peduli Parlemen (Formappi), Lucius Karus, yang menyebutkan bahwa publik hampir pasti tidak akan merasakan manfaat dari negara membiayai kampanye calon kepala daerah. Yang terjadi adalah partai dan calon dimanjakan, dan nanti setelah terpilih kepala daerah akan lupa untuk bekerja dan mengabdikan untuk rakyat dan bahkan menjadi pelaku korupsi uang negara.¹⁶ Senada dengan hal tersebut, Direktur Center for Budget Analysis (CBA), Uchok Sky Khadafi menyebutkan bahwa akan terjadi pemberosoan uang negara jika biaya kampanye ditanggung oleh negara, dan hal tersebut akan membuat negara

¹⁵ Ramlan Surbakti dan Didik Supriyanto, Op.cit., Hlm 52-53.

¹⁶ <http://www.beritasatu.com/aktual/307575-kampanye-calon-dibiayai-negara-bukti-parpol-ingin-enaknya-saja> diakses terakhir pada tanggal 20 Januari 2018.

bangkrut.¹⁷ Penolakan-penolakan tersebut dinilai sangat tepat oleh Direktur Lingkar Madani (LIMA), Ray Rangkuti. Menurutnya untuk saat ini belumlah tepat negara membiayai kampanye calon kepala daerah. Hal tersebut karena kinerja partai politik dinilai belum berubah, masih belum bekerja untuk rakyat, dan tidak mempunyai mekanisme kontrol dalam menawarkan calon kepala daerah yang bersih.¹⁸

Sebagai sebuah kebijakan baru, evaluasi terhadap pelaksanaan kebijakan *public funding* pada kampanye pilkada ini perlu dilakukan. Evaluasi dilakukan untuk melihat apakah kebijakan yang telah dilaksanakan memberi dampak sebagaimana yang diharapkan dan selanjutnya bisa dirumuskan apakah kebijakan tersebut layak untuk dilanjutkan atau memerlukan perbaikan sebelum diimplementasikan lagi. Riset yang mendalam terhadap hal ini akan menjadi masukan bagi pembuat dan pelaksana kebijakan *public funding* pada kampanye pemilu dan pemilihan serta akan menambah referensi kajian kebijakan politik khususnya kepemiluan di Indonesia.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Sesuai amanat undang-undang, di Sumatera Barat, kebijakan *public funding* ini mulai diimplementasikan pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2015. Terdapat 13 (tiga belas) kabupaten/kota yang menggelar pemilihan bupati dan walikota ditambah pemilihan gubernur dan wakil gubernur. Untuk

¹⁷ <https://news.okezone.com/read/2017/05/29/337/1702184/pengamat-apbn-bisa-bangkrut-kalau-semua-kampanye-saksi-parpol-dibiayai-negara> diakses terakhir pada tanggal 20 Januari 2018.

¹⁸ <http://www.pikiran-rakyat.com/politik/2015/09/14/342399/uji-materi-uu-pilkada-tolak-negara-danai-kampanye-calon-kepala-daerah> diakses terakhir pada tanggal 20 Januari 2018.

penyelenggaraan Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur (Pilgub) Sumatera Barat Tahun 2015, KPU Provinsi Sumatera Barat menganggarkan total anggaran Pilgub 2015 sebanyak Rp.78 Miliar termasuk pembiayaan kampanye yang diamanahkan oleh UU Pilkada dengan anggaran sebesar Rp.6,4 Miliar. Komponen pembiayaan kampanye ini bahkan jauh lebih besar dari komponen biaya logistik Pilkada yang hanya sebesar Rp. 4,8 Miliar dan komponen biaya sosialisasi dan pendidikan pemilih yang hanya sebesar Rp. 3,2 Miliar.¹⁹

Dari Laporan Dana Kampanye kedua pasang calon pada Pilgub Sumbar 2015 yaitu pasangan Fauzi Bahar dan Muslim Kasim (FB-MK), serta pasangan Irwan Prayitno dan Nasrul Abit (Irwan-NA) jumlah dana kampanye di luar yang difasilitasi oleh KPU Provinsi Sumbar adalah sebanyak Rp.6,9 Miliar dana pasangan MK-FB dan Rp.7 Miliar dana pasangan Irwan-NA. Fakta menariknya adalah, tiga orang dari empat kandidat yang berkompetisi juga merupakan peserta pilkada pada Pilgub Sumbar tahun 2010, dengan besaran dana kampanye yang tidak jauh berbeda besarnya dengan pilkada 2015. Yaitu sebesar Rp.6,1 Miliar untuk pasangan Fauzi Bahar dan Yohannes Dahlan dan Rp.5 Miliar untuk pasangan Irwan Prayitno dan Muslim Kasim.²⁰

Tidak terdapat penurunan biaya kampanye meskipun sudah ada bantuan fasilitasi negara. Pasangan calon tetap melaksanakan kampanye dengan jumlah anggaran yang hampir sama bahkan lebih besar dibanding pada waktu pilkada sebelumnya. Penganggaran sebesar Rp. 6,4 Miliar dana APBD dalam dana hibah

¹⁹ Data diolah dari Rincian Anggaran Belanja (RAB) KPU Provinsi Sumatera Barat Dana Hibah Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Barat Tahun 2015.

²⁰ Data diolah dari perbandingan Laporan Dana Kampanye Pasangan Calon pada Pilgub Sumbar 2010 dan 2015.

yang diterima oleh KPU Provinsi Sumatera Barat untuk fasilitasi kampanye Pilgub Sumbar 2015 ternyata tidak memberi kontribusi pada berkurang dan menurunnya besaran biaya kampanye para calon.

Sementara itu, pada Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati (Pilbup) Lima Puluh Kota Tahun 2015, dari laporan dana kampanye 4 (empat) pasang calon yang menjadi peserta Pemilihan Bupati dan Wakil Bupati (Pilbup) terdapat ketimpangan mencolok dalam hal pembiayaan kampanye. Ada pasangan calon yang hanya 'bermodalkan' Rp. 100 juta saja dan ada pasangan calon yang merogoh 'kocek' cukup dalam dengan total dana kampanye sebesar lebih dari Rp.1 Miliar.²¹ Selisih dana kampanye pasangan calon yang ekstrim tersebut ternyata tidak bisa dijumpai dengan kebijakan *public funding*.

Pada bulan Juli 2016, dasar regulasi *public funding* ini direvisi seiring dengan perubahan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menjadi Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016, dimana ditambahkan dua ayat pada Pasal 65 yaitu Ayat (2a) dan (2b). Ayat (2a) berbunyi "Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf b didanai dan dilaksanakan oleh Partai Politik dan/atau pasangan calon". Sedangkan Ayat (2b) berbunyi, "Kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dan huruf e dapat didanai dan dilaksanakan oleh Partai Politik dan/atau pasangan calon". Ini berarti selain difasilitasi oleh KPU dan didanai oleh APBD, pasangan calon dan tim suksesnya juga dapat mendanai kampanye dalam bentuk pemasangan APK dan penyebaran bahan kampanye.

²¹ Data diolah dari Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK) Pasangan Calon Pilbup Lima Puluh Kota Tahun 2015.

Dampak perubahan kebijakan tersebut terlihat pada Pilkada Kota Payakumbuh Tahun 2017. Dari total anggaran Dana Hibah Pilkada Kota Payakumbuh sebesar Rp.9,1 Miliar telah dianggarkan sebanyak Rp.800 Juta untuk pembiayaan kampanye pasangan calon. Kendati jumlah tersebut cukup besar, namun tidak menyurutkan niat pasangan calon untuk tetap melakukan pengeluaran kampanye berupa pengadaan alat peraga kampanye dan bahan kampanye tersebut sebanyak Rp.200 juta hingga Rp.600 Juta dari total pengeluaran dana kampanye yang berkisar antara Rp.500 Juta hingga Rp.1 Miliar.²²

Pilkada Serentak 2015 di Sumatera Barat pada 13 kabupaten/kota dan satu provinsi serta Pilkada Serentak 2017 di dua daerah diikuti oleh 42 pasangan calon bupati dan walikota serta dua pasang calon untuk pilkada gubernur. Dari total 86 orang tersebut, 47 orang di antaranya juga menjadi kandidat pada pilkada sebelumnya. Dengan kata lain, 55% peserta pilkada serentak 2015 dan 2017 di Sumatera Barat adalah ‘wajah lama’.²³ Monotonnya kandidasi pada pilkada serentak di Sumatera Barat ini bisa jadi disebabkan oleh banyak aspek dan untuk menguraikannya dibutuhkan riset tersendiri secara detail dan mendalam. Namun jika pola pikir bahwa untuk mencalonkan diri dalam kompetisi pemilu dan pilkada membutuhkan uang yang banyak masih dipertahankan, maka “subsidi” negara belum berhasil menjadi daya tarik untuk mencalonkan diri bagi “pemain” baru.

²² Data diolah dari RAB Dana Hibah Pilwako Payakumbuh 2017 dan LPPDK Pasangan Calon Pilwako Payakumbuh 2017.

²³ Data diolah dari Model BC KWK (Daftar Pasangan Calon) Pilkada 13 Kab/Kota dan Provinsi Sumatera Pilkada 2010 dan Pilkada 2015.

Realitas dinamika pada Pilkada 2015 dan 2017 di atas, jelas bertolak belakang dengan apa yang dirumuskan Ingrid Van Biezen tentang alasan mengapa negara harus menyediakan anggaran untuk keuangan partai politik dan kandidat. Bahwa pembiayaan negara akan mengurangi beban biaya yang harus ditanggung parpol dan kandidat dalam berkompetisi mendapat suara rakyat.²⁴ Sehingga kandidat tidak jorjoran lagi dalam mengeluarkan uang untuk biaya kampanye. Tampaknya, adanya subsidi dari negara belum mampu memotivasi calon untuk tidak mengeluarkan dana besar dalam pembiayaan kampanye. Hal tersebut juga divergen terhadap rumusan IDEA International terhadap *good values* kebijakan *public funding* bahwa kebijakan subsidi dari negara akan menyebabkan peserta pemilu mempunyai sumber daya yang setara. Efek berikutnya adalah pluralisme dan keragaman pilihan kandidat bagi pemilih sebagai manfaat penggunaan dana publik pada kampanye pemilu tidak terlihat pada Pilkada Serentak 2015 dan 2017 di Sumatera Barat. Ekspektasi bahwa pluralisme politik akan meningkat dan muncul keragaman pilihan bagi pemilih masih jauh dari harapan, padahal dana negara yang tidak sedikit sudah digunakan untuk kebijakan tersebut.

Masalah lain, ketegasan dasar kebijakan *public funding* juga tidak terlihat pada UU Pilkada. Awalnya pasal 65 ayat (2) Undang-Undang No 8 Tahun 2015 cukup tegas dengan membedakan mana bentuk kampanye yang dibiayai pasangan calon dan mana yang dibiayai oleh APBD, namun setelah aturan tersebut direvisi dimana calon juga bisa melakukan kampanye dengan metode serupa dengan menggunakan dana kampanyenya sendiri, maka tidak terlihat lagi signifikansi

²⁴ Ingrid Van Biezen. 2003. Financing Political Parties and Election Campaigns – Guidelines, dalam *Integrated Project “Making Democratic Institutions Work”*. Strasbourg, France: Council of Europe Publishing.

kebijakan *public funding* tersebut. Hal ini semakin membenarkan asumsi banyak pihak bahwa kebijakan ini hanyalah ‘akal-akalan’ politisi yang ingin memboroskan uang negara. Ketidaktegasan regulasi yang menjadi dasar kebijakan *public funding* ini menggiring pada kecurigaan bahwa kebijakan *public funding* sebagai sebuah kebijakan baru adalah kebijakan yang labil dan coba-coba.

Ketidak-efektifan implementasi kebijakan jika tidak diperbaiki akan berujung pada ketidakberhasilan kebijakan atau menjadi apa yang disebut David J. Webber sebagai *policy failure* atau kegagalan kebijakan karena kebijakan *public funding* ini ketika diimplementasikan tidak bisa memberikan capaian seperti ketika kebijakan tersebut dirumuskan.²⁵ Jika hal ini terbukti, maka kondisi ini akan kembali membantah apa yang dirumuskan oleh IDEA International tentang akses dana publik untuk partai politik dan kandidat politik. IDEA International merumuskan bahwa kebaikan dana publik dalam mewujudkan *free and fair election* hanya akan efektif jika dana publik yang diberikan dalam jumlah besar.²⁶ Tampaknya, di Indonesia, seberapa besar pun dana publik yang dikucurkan bisa diasumsikan tidak akan berpengaruh pada penurunan biaya kampanye pasangan calon dan pembatasan keterlibatan pemodal dalam setiap kampanye pilkada.

Dari uraian tersebut di atas, penulis mempunyai kesimpulan awal bahwa kebijakan *public funding* pada pembiayaan kampanye pilkada tidak efektif dan tujuan kebijakan tersebut belum terpenuhi. Asumsinya adalah kendati sebagian elemen kampanye sudah dibiayai dengan uang publik, para kandidat dan tim

²⁵ David J. Webber. 2005. “Analyzing Political Feasibility: Political Scientist Unique Contribution to Policy Analysis”. *Policy Studies Journal*, Vol. 14. Hlm. 545–553.

²⁶ Elin Falguera, Op.cit., hlm. 23-24.

suksesnya masih mengucurkan dana besar karena masih mengandalkan kekuatan dominasi uang dalam memenangkan pemilihan. Dugaan lain kenapa kebijakan *public funding* tidak efektif adalah karena kebijakan ini belum mampu menarik minat kandidat-kandidat baru agar mencalonkan diri menjadi peserta pada pilkada.

Asumsi-asumsi tersebut tentu perlu dibuktikan dengan riset yang terukur dan mendalam. Penelitian ini akan menggali mengapa kebijakan *public funding* atau penggunaan uang negara pada pembiayaan kampanye pemilihan kepala daerah tidak efektif ?

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian ini adalah:

- a. Mengevaluasi kebijakan *public funding* pada kampanye Pilkada Serentak di Sumatera Barat.
- b. Merumuskan formula *public funding* yang tepat agar terwujudnya pemilihan yang berkualitas dan demokratis.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Manfaat praktis :

1. Penelitian ini diharapkan menjadi bahan evaluasi kebijakan sehingga bisa menyempurnakan kebijakan yang telah ada.

2. Penelitian ini diharapkan bisa memberikan rekomendasi dan masukan bagi para pembuat kebijakan terkait pendanaan kampanye oleh negara pada pemilihan kepala daerah.

Manfaat akademis :

1. Penelitian ini diharapkan memberi kontribusi bagi perkembangan dan menambah khasanah Ilmu Politik terutama bagian Ilmu Politik yang membahas tentang evaluasi kebijakan.
2. Penelitian ini diharapkan bisa menjadi referensi penelitian terdahulu bagi para peneliti yang akan mengkaji strategi implementasi kebijakan pendanaan kampanye pada pemilihan kepala daerah.

