

## **Analisis Dana Kampanye Calon Terpilih Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Pada Pemilu Serentak 2019**

**Novendi Arkham Mubtadi**

*Institut Agama Islam Negeri Pekalongan*  
*novendi.arkham.mubtadi@iainpekalongan.ac.id*

**Syamsul Arifin**

*Institut Agama Islam Negeri Pekalongan*  
*syamsul.arifin@iainpekalongan.ac.id*

*(Diterima: 07-Mei-2020; dipublikasikan: 31-Juli-2020)*

### **Abstract**

*This article wants to answer about how the amount and nominal budget of elected DPD candidates can be utilized for the effort to win seats for each elected candidate. This study takes a sample of all members of the DPD elected from the existing participation of 34 provinces in Indonesia. The type of data taken in the form of secondary data downloaded from the official KPU website consists of a Report on the Revenue and Expenditure of Campaign Funds. Based on the results of this study, there are two interesting things related to the funding of the DPD in the 2019 Concurrent Elections ago. First, there is no strong relationship when the campaign budget is large. The pair of elected DPD candidates can win seats at a relatively small campaign cost. Second, the amount and amount of campaign costs incurred by prospective DPD members varies. The campaign expenses spent by Adilla Azis from East Java amounted to IDR 75,000. Meanwhile, Jimly As-Shiddiqie from DKI Jakarta spent the largest cost of IDR 1,908,605,402. The average selected candidate issues an average price range of IDR 400 million with an average cost/vote of IDR 3,500.*

**Keywords:** *Campaign Costs; Concurrent Elections; DPD*

### **Abstrak**

Artikel ini ingin menjawab tentang bagaimana jumlah dan nominal pembiayaan calon anggota DPD terpilih dapat dimanfaatkan untuk usaha pemenangan kursi dari setiap calon terpilih. Studi ini mengambil sampel seluruh anggota DPD terpilih dari populasi yang ada yaitu 34 provinsi di Indonesia. Jenis data yang diambil berupa data sekunder yang diunduh dari website resmi KPU berupa Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye. Berdasarkan hasil studi ini, ada dua hal menarik terkait dengan pembiayaan pemilu DPD dalam Pemilu Serentak 2019 yang lalu. Pertama, tidak ada hubungan yang kuat manakala pembiayaan kampanye dengan jumlah besar dapat memperbesar peluang kemenangan di provinsi tersebut. Terlihat bahwa beberapa calon anggota DPD yang terpilih dapat memenangkan kursi dengan biaya kampanye yang relatif kecil. Kedua, jumlah dan besaran biaya kampanye yang dikeluarkan oleh seorang calon anggota DPD bervariasi. Pengeluaran kampanye terendah dikeluarkan oleh Adilla Azis dari Jawa Timur sebesar Rp 75.000. Sedangkan, Jimly As-Shiddiqie dari DKI Jakarta mengeluarkan biaya terbesar yaitu Rp 1.908.605.402. Rata-rata calon terpilih mengeluarkan kisaran biaya rata-rata yaitu Rp 400 juta dengan rata-rata cost/vote yaitu Rp 3.500.

**Kata Kunci:** Dana Kampanye, Pemilu Serentak, Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

## PENDAHULUAN

Dalam pelaksanaan pemilihan umum (pemilu) yang berlangsung setiap lima tahunan di Indonesia, salah satu isu yang selalu muncul adalah akuntabilitas pembiayaan kampanye para calon legislatif (caleg) dan calon presiden/wakil presiden. Meskipun regulasi tentang pembiayaan kampanye telah diatur sedemikian rupa dan aspek teknis pelaporan dana kampanye juga merupakan bagian dari kewajiban setiap calon, namun publik belum sepenuhnya percaya akuntabilitas laporan tersebut. Ketidakpercayaan muncul disebabkan bahwa setiap calon, termasuk calon Dewan Perwakilan Daerah (DPD), tidak sepenuhnya mampu terbuka dan menjelaskan siapa dan berapa nominal dukungan dana dari para sponsor mereka.

Dalam konteks akuntabilitas tersebut, ada dua hal yang biasanya disorot oleh publik. Pertama, apakah seorang calon membiayai seluruh kegiatan pencalonannya dari kantongnya sendiri ataukah ada kontribusi dari pihak lain terutama dari partai politik. Kedua, mengapa para calon tidak mampu menjelaskan soal detail pembiayaan sesuai dengan apa yang diminta oleh undang-undang. Meskipun laporan tersebut dilakukan sepenuhnya oleh para calon, namun masalah seriusnya adalah keabsahan laporan tersebut dipertanyakan manakala adanya ketidaksesuaian laporan resmi dengan biaya riil yang ada. Misalkan dalam laporan formal sebanyak sejumlah rupiah, namun sesungguhnya dalam hitungan yang nyata bisa mencapai sepuluh kali lipat daripada yang dilaporkan secara resmi.

Oleh karena itu, para ilmuwan politik yang mengamati pemilu di Indonesia selalu merasakan kesulitan untuk menjelaskan pertanyaan penting dalam studi kepemiluan, yaitu berapa biaya kampanye seorang caleg untuk menang? Berapa juga pembiayaan seorang calon sehingga ia kalah? Hal ini penting dan menarik dilihat karena pembiayaan pemilu menentukan juga karakter pemilih dan peserta pemilu dengan berbagai kompleksitas dan dinamika yang terjadi. Pembiayaan juga sebenarnya menyangkut bagaimana uang dan politik dapat berinteraksi bagi kepentingan

publik. Pada saat yang bersamaan, kalkulasi tentang biaya menang dan kalah tersebut akan menjadi diskusi yang menarik dalam konteks praktis sebagai bagian kemenangan pemilu. Pembiayaan pemilu juga ditentukan oleh pergerakan ekonomi di masyarakat karena arena kompetisi ini sebenarnya menumbuhkan daya jual beli bagi masyarakat. Dan terakhir, dari sisi regulasi, persoalan taat asas dan aturan yang berlaku juga dapat dipertimbangkan untuk melakukan revisi atau perubahan kebijakan.

Studi pembiayaan kampanye di Indonesia tidaklah banyak. Hal yang sama juga terkait dengan studi tentang Pemilu DPD. Padahal, pemilu DPD dan DPR menggunakan sistem pemilu yang berbeda, yaitu mayoritas jamak dan keterwakilan proporsional. Dikaitkan dengan pembiayaan dalam pemilu, tentu para calonnya pun juga memiliki strategi yang berbeda. Dalam konteks ini, artikel ini menjadi salah satu studi yang menarik dan penting dalam melihat kelangkaan riset yang menyangkut pembiayaan kampanye bagi calon anggota DPD.

Dengan fokus pada Pemilu Serentak 2019 yang lalu, artikel ini ingin menjawab tentang bagaimana jumlah dan nominal pembiayaan calon anggota DPD terpilih dapat dimanfaatkan untuk usaha kemenangan kursi dari setiap calon terpilih. Studi ini merupakan pengembangan dari studi Perdana dan Telaumbuana (2018). Perbedaannya, studi sebelumnya hanya mengambil sampel anggota DPD RI terpilih dari 7 provinsi pada Pemilu 2014. Sedangkan studi ini mengambil sampel seluruh anggota DPD RI terpilih dari populasi yang ada yaitu 34 provinsi di Indonesia. Perbedaan lainnya adalah dalam pengumpulan data. Apabila dalam penelitian sebelumnya mengalami kesulitan, namun dalam penelitian ini relatif lebih mudah karena laporan dana kampanye caleg terpilih telah diunggah di website KPU sehingga dapat diunduh seluruhnya.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan analytical approach. Analytical approach dilakukan untuk menganalisis perolehan suara sah, dana

kampanye, dan biaya keterpilihan masing-masing legislator DPD RI. Jenis riset yang digunakan adalah qualitative research yang mengedepankan data sekunder yang diambil dari situs dpd.go.id dan kpu.go.id.

Teknik pengambilan sampel menggunakan population sampling yaitu anggota DPD RI periode 2019-2024 sebanyak 136 orang yang mewakili 34 provinsi di Indonesia dijadikan sebagai sampel seluruhnya. Teknik pengumpulan data yang akan dilakukan adalah dengan studi dokumen. Studi dokumen dilakukan untuk mengumpulkan data Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK) masing-masing legislator DPD RI.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

Menurut Mietzner (2015), saat ini tren global memperlihatkan dua indikasi dalam pemilu dan demokrasi, yakni meningkatnya biaya kampanye elektoral seiring dengan penggunaan iklan media sebagai strategi menggaet pemilih dan matinyadirancang dan dilakukan oleh anggotanya, tetapi ditentukan oleh konsultan politik yang mahal. Bahkan konsultan politik tersebut telah menyiapkan tim yang berbeda dari struktur yang disiapkan oleh partai atau kandidat. Di sisi lain, hal yang menarik diperhatikan adalah bahwa sumber pendanaan partai politik tidak terorganisir secara baik di banyak tempat. Oleh karena itu, bagi sebagian para calon merasa bahwa kebutuhan pemenangan hanya perlu dilakukan oleh timnya sendiri, tanpa merasa perlu melibatkan organ struktur partai politik.

Dalam konteks Indonesia terkini, Mietzner (2015) mencatat bahwa ada lima konsekuensi dari tidak adanya sistem pendanaan partai yang modern. Pertama, munculnya oligarki di pucuk pimpinan partai politik karena peran besarnya untuk membiayai seluruh aktifitas partai politik. Kedua, legislator terpilih menjadi sumber pemasukan partai politik, baik melalui pemotongan gaji maupun melalui janji pihak ketiga yang proyeknya dikawal dan disetujui. Ketiga, kementerian tertentu yang dikuasai oleh partai politik tertentu dijadikan sapi perah. Beberapa kasus korupsi seperti kasus impor daging sapi dan pengadaan Al-Quran menjadi contoh nyata

fenomena ini. Keempat, di tingkat lokal partai politik mencari uang dengan menjual peluang kekuasaan eksekutif bagi kandidat non partai yang mampu membayar mahar politik. Kelima, bagi partai politik penguasa, ada peluang menggunakan anggaran negara untuk tujuan politik.

Persoalan dalam pendanaan partai politik yang disebut di atas semakin parah seiring dengan diterapkannya sistem proporsional daftar terbuka dalam pemilu. Artinya, calon lebih memperhatikan keterpilihan dirinya sendiri ketimbang kemenangan terhadap partainya. Dalam konteks pembiayaan kampanye, tidaklah heran bila masing-masing calon berjuang mengumpulkan dana bagi dirinya, tanpa memperhatikan partai politiknya sendiri. Padahal seorang calon tidak bisa mencalonkan dirinya tanpa bantuan dan dorongan dari partai politik dalam pemilu DPR. Tentu saja, hal yang berbeda dapat terjadi dalam pencalonan anggota DPD yang dilakukan dengan mekanisme independen dan tanpa ikatan dengan partai politik.

Pileg di Indonesia, yaitu DPR dan DPD, menggunakan sistem yang berbeda. Pemilu DPR, baik itu di nasional, ataupun provinsi serta kabupaten/kota, menggunakan sistem proporsional representasi dengan daftar terbuka. Sistem pemilihan anggota DPD tidaklah tergantung kepada partai politik, melainkan lebih mengedepankan aspek personalisasi kandidat karena menggunakan block votes sistem. Sistem ini memungkinkan seorang calon dapat memperoleh suara terbanyak dan hanya ada empat terbanyak di setiap provinsi yang dapat dinyatakan sebagai pemilik kursi dari daerah tersebut. Oleh karena sistem pemilu yang berbeda dengan DPR tersebut, maka seorang calon anggota DPD pun sebenarnya memiliki tantangan untuk memperoleh suara terbanyak yang dapat melampaui suara partai politik di daerah pemilihan tersebut. Bahkan seorang calon terpilih DPR pun belum tentu dapat menyamai perolehan suara seorang calon anggota DPD, manakala jangkauan daerah pemilihannya pun berbeda. Jangkauan daerah pemilihan DPR hanya mencakup dua sampai tiga kabupaten/kota di

satu provinsi. Sementara daerah pemilihan untuk DPD adalah satu provinsi.

Banyak literatur tentang pemilu di Indonesia, seperti Fukuoka, et al (2014) serta Dettman, et al (2017), mendiskusikan tentang DPR dengan kekuatan partai politiknya. Namun, masih sedikit yang membicarakan DPD. Studi Jaweng et al (2006) juga lebih mengenalkan bagaimana lembaga legislatif baru bernama DPD. Sementara itu, studi tentang pembiayaan kampanye di Indonesia pun juga relatif langka. Meskipun ada beberapa studi tentang pembiayaan partai politik seperti Mietzner (2015) yang menekankan pembiayaan partai politik dalam pileg dan dikaitkan dengan maraknya korupsi politik yang dilakukan oleh anggota DPR. Di samping itu, studi Wulandari, dkk (2013) mengenai aspek formalitas pembiayaan pemilu. Sedangkan studi Elin, et al (2015) mendiskusikan fenomena global dalam pembiayaan politik yang dibagi dalam sumber pembiayaan dan bagaimana para aktor politik di negara Asia, termasuk Indonesia, memaksimalkan pembiayaan tersebut.

Dalam konteks itu, pembiayaan kampanye pemilu DPD tentu berbeda. Karakternya lebih mengedepankan personal votes dimana seorang calon mempertimbangkan untuk meraih suara sebanyak-banyaknya dengan jejaring yang dia miliki (Allen, 2015). Meskipun pemilu DPR pun sebagian mengadopsi karakter personal votes ini, namun peran partai politik tetap signifikan dalam pengaturan dalam pencalonan. Sementara seorang calon DPD bersikap independen terhadap posisi politiknya dalam pencalonan dan juga termasuk dalam pembiayaannya secara mandiri. Oleh karena itu, studi ini dapat berkontribusi dalam studi kepemiluan kontemporer di Indonesia, terlebih dalam pembiayaan kampanye para calon anggota DPD yang menggunakan sistem pemilu yang berbeda dengan DPR.

Salah satu kamar dalam lembaga legislatif di Indonesia setelah reformasi 1998 adalah DPD. Kamar ini sebenarnya tidak relatif baru. Pada era Suharto, kamar ini merupakan terwujud dalam Utusan Daerah yang dipilih dan ditunjuk oleh DPRD provinsi yang

berfungsi sebagai perwakilan daerah di lembaga MPR. Namun, sejak tahun 2004, berdasarkan amandemen UUD 1945, kamar Utusan Daerah tersebut dirubah fungsi dan cara pemilihannya.

Kalau pada masa Orde Baru, kamar Utusan Daerah hanya sekedar mewakili dan menyampaikan aspirasi daerah, maka sejak tahun 2004, DPD menjadi satu kamar yang setara dengan DPR karena dapat menjalankan fungsi-fungsi pengawasan, legislasi dan anggaran. Sayangnya, fungsi legislasi DPD memiliki keterbatasan, yaitu tidak mampu melakukan pembahasan dan pengesahan terhadap pembentukan sebuah undang-undang. DPD hanya dapat memberikan rekomendasi kepada DPR dalam pembahasan rancangan undang-undang yang terkait dengan desentralisasi dan pemerintahan daerah.

Sementara itu, anggota DPD pun dipilih secara langsung oleh rakyat dengan mekanisme pemilu, seperti layaknya DPR. Bukan melalui penunjukan seperti dalam era sebelumnya. Dalam pemilu DPD, setiap provinsi mengajukan empat nama calon anggota DPD dengan suara terbanyak dalam daftar di setiap provinsi. Seorang calon anggota DPD pun tidak diperkenankan sebagai anggota dari partai politik. Hal ini yang mendasari perbedaan antara kedua lembaga legislatif ini, manakala DPD merupakan perwakilan langsung dari rakyat dari setiap provinsi tanpa ikatan dengan partai politik manapun. Hal yang juga berbeda dalam mekanisme pencalonan, seorang calon anggota DPD harus mampu mengumpulkan sejumlah suara dukungan dari masyarakat yang harus dibuktikan dengan fotokopi identitas dan tandatangan yang bersangkutan. Oleh karena itu, seorang calon anggota DPD harus menyiapkan dirinya secara mandiri dan tanpa ketergantungan dengan pihak manapun, termasuk dalam hal pembiayaan kampanye masing-masing.

Dalam sistem pemilu yang berbeda dengan DPR, seorang calon anggota DPD tentu harus mempertimbangkan kemampuannya dalam mobilisir pembiayaan kampanye agar sukses mendulang suara secara maksimal. Namun demikian, seorang calon anggota DPD pun juga dituntut memiliki modal sosial

dan popularitas yang luas manakala jangkauan daerah pemilihannya yang luas dan berbeda dengan dapilnya DPR. Oleh karena calon anggota DPD merupakan kandidat perseorangan dan tidak berafiliasi dengan partai politik, maka tentu pencalonan anggota DPD memiliki makna yang berbeda dengan pencalonan anggota DPR yang memiliki ketergantungan dengan partai politik. Seorang anggota DPD dapat meraih suara sebanyak-banyaknya dengan bantuan tim yang dibentuk oleh mereka sendiri. Sebaliknya, seorang anggota DPR harus mampu menjaga keseimbangan antara tim yang dibentuk sendiri dengan tim dan struktur partai politik di berbagai tingkat yang tentu dapat membantu dalam memaksimalkan peroleh suara untuk partai politik dan calon.

Keanggotaan DPD terdiri atas orang-orang yang berpendidikan. Hal tersebut bisa dilihat dari tabel berikut ini:

**Tabel 1 Jenjang Pendidikan Anggota DPD RI Periode 2019-2024**

Jenjang	Jumlah
SMA/Sederajat	36 orang
Diploma (D3)	1 orang
Sarjana (S1)	31 orang
Magister (S2)	52 orang
Doktoral (S3)	16 orang

Sumber: www.dpd.go.id

Dari sisi pendidikan, anggota DPD pada periode 2019-2024 sebagian besar anggota berpendidikan sarjana ke atas. Sebanyak 31 orang memiliki gelar sarjana, 52 orang memiliki gelar magister dan 16 orang bergelar doktor. Bahkan, terdapat 2 profesor yaitu Prof. Dr. Jimly As-Shiddiqie dan Prof. Dr. Sylviana Murni dari DKI Jakarta. Artinya, anggota DPD berasal dari kalangan berpendidikan tinggi dan memiliki kemampuan dan pengetahuan yang mumpuni.

Selain itu, jumlah laki-laki yang menjadi anggota DPD lebih mendominasi dibandingkan perempuan. Dalam periode 2019-2024, keterwakilan perempuan mengalami penurunan dibandingkan periode 2014-2019. Hal tersebut bisa dilihat pada tabel berikut:

**Tabel 2 Presentase Laki-laki dan Perempuan Anggota DPD RI tiap Periode**

Tahun	Laki-laki	Perempuan
2004	80%	20%
2009	71%	29%
2014	74%	26%
2019	70%	30%

Sumber: www.dpd.go.id

Dari tiga puluh empat provinsi, besaran dana pengeluaran dari seorang calon yang berhasil terpilih yaitu sangat bervariasi dari sejumlah Rp 75 ribu hingga hampir Rp 2 milyar. Namun demikian, rata-rata calon anggota terpilih mengeluarkan biaya kurang lebih Rp 400 juta. Disisi lain, rata-rata cost/vote semua calon terpilih berada di angka Rp 3.500. Artinya, seorang calon anggota DPD pun dapat memenangkan kursi dengan jumlah biaya yang sangat minim. Namun ada pula yang berhasil menang dengan jumlah biaya yang sebenarnya tidak terlalu besar dalam cakupan satu provinsi. Bahkan, bila dihitung biaya yang dikeluarkan dengan jumlah suara yang berhasil dikumpulkan ada hal yang menarik. Anggota DPD dari Provinsi Jawa Timur yaitu Adilla Azis, mengeluarkan biaya terendah sebesar Rp 75.000. Sebaliknya, Prof. Dr. H. Jimly As-Shiddiqie dari DKI Jakarta mengeluarkan biaya terbesar yaitu Rp 1.908.605.402.

Minimnya pengeluaran dana kampanye yang dikeluarkan Adilla Azis menyisakan saldo yang relatif besar yaitu Rp 58.813.820 yang terdiri atas Akun Kas di Rekening Khusus sebesar Rp 19.925.000 dan Akun Barang sebesar Rp 38.888.820. Sedangkan besarnya pengeluaran kampanye Prof. Dr. H. Jimly As-Shiddiqie disebabkan beliau menerima penerimaan yang besar. Dari beliau sendiri hanya mengeluarkan Rp 104.720.000, sisanya berasal dari Sumbangan Pihak Lain Perseorangan sebesar Rp 951.250.000, Sumbangan Pihak Lain Kelompok sebesar Rp 386.500.000, dan Sumbangan Pihak Lain Badan Usaha Non Pemerintah sebesar Rp 581.999.978 sehingga total penerimaan berjumlah Rp 2.024.469.978.

Namun demikian, studi ini memang

hanya terbatas dalam menganalisa data resmi dari KPU. Calon yang menang pun juga belum sepenuhnya dapat diyakini tentang pengeluaran resminya. Berbagai pemberitaan media massa juga menunjukkan bahwa pengeluaran kampanye calon anggota DPD pun hampir tidak berbeda dengan anggota DPR. Ada kenderungan biaya yang sesungguhnya dikeluarkan lebih banyak daripada biaya yang dilaporkan secara resmi. Di samping itu, ada banyak kemungkinan calon lain di daerah yang memiliki demografi yang sulit, seperti mereka yang ada di Provinsi Papua, malah membuat harga suara per pemilih semakin besar. Daerah dengan populasi banyak seperti Provinsi Jawa Barat ataupun Provinsi Jawa Timur pun juga dapat dimungkinkan harga per suaranya besar. Untuk itu, studi ini memiliki keterbatasan dari laporan data formal dan juga jangkauan daerah yang ada. Sehingga, keakuratan data jumlah biaya yang dikeluarkan tentu tidak sepenuhnya dapat mempercayai data resmi yang disampaikan kepada KPU.

## KESIMPULAN

Artikel ini menemukan beberapa hal yang menarik terkait dengan pembiayaan pemilu DPD dalam Pemilu Serentak 2019 yang lalu. Pertama, tidak ada hubungan yang kuat manakala pembiayaan kampanye dengan jumlah besar dapat memperbesar peluang kemenangan di provinsi tersebut. Terlihat bahwa beberapa calon anggota DPD yang terpilih dapat memenangkan kursi dengan biaya kampanye yang relatif kecil. Kedua, jumlah dan besaran biaya kampanye yang dikeluarkan oleh seorang calon anggota DPD bervariasi. Namun, rata-rata calon mengeluarkan kisaran biaya rata-rata yaitu Rp 400 juta dengan rata-rata cost/vote yaitu Rp 3.500.

## DAFTAR PUSTAKA

Allen, N. 2015. Clientalism and personal votes in Indonesia. *Electoral Studies*, Vol. 37. hal. 73-85

Dettman, S., et al. 2017. Incumbency advantage and candidate characteristics in open-list proportional representation

systems: Evidence from Indonesia. *Electoral Studies*, Vol. 48. hal. 111-120

Elin, F., et al. 2015. Funding of political parties and election campaigns: A handbook on political finance. Stockholm: International IDEA, hal. 82-127.

Fukuoka, Y., et al. 2014. The legislative and presidential elections in Indonesia in 2014. *Electoral Studies*, Vol. 36. hal. 230-235.

Jaweng, R.E., et al. 2006. Mengenal DPD RI: Sebuah Gambaran Awal. Jakarta: Institute for Local Development.

Mietzner, M. 2015. Dysfunction by design: Political finance and corruption in Indonesia. *Critical Asian Studies*. Vol 47. No. 4. hal. 587-610.

Perdana, A. & Telaumbanua, H.B. 2018. Analisis Dana Kampanye Calon Anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD): Kasus di Tujuh Provinsi dalam Pemilu 2014. Bawaslu: Pembiayaan Pemilu di Indonesia.

Wulandari, dkk. 2013. Basa-basi dana kampanye: pengabaian prinsip transparansi dan akuntabilitas peserta pemilu. Jakarta: Perludem.