

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Indonesia merupakan negara demokrasi, dimana kedaulatan atau kekuasaan tertinggi ada ditangan rakyat. Dalaqm Konstitusi kita yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) dalam Pasal ayat (2) ditulis bahwa: “Kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Demokrasi merupakan bentuk pemerintahan dimana dimana semua warga negaranya mempunyai hak yang setara dalam pengambilan keputusan yang dapat mengubah hidup mereka. Demokrasi mengizinkan warga negaranya berpartisipasi baik secara langsung atau melalui perwakilan dalam perumusan, pengembangan, dan pembuatan hukum. Demokrasi juga mencakup kondisi sosial, ekonomi, dan budaya yang memungkinkan adanya praktik kebebasan politik yang bebas dan setara ¹.

Dalam negara demokrasi, pemilihan umum merupakan indikator penting terciptanya demokrasi suatu negara. Pemilu merupakan arena kompetisi untuk mengisi jabatan-jabatan politik yang didasarkan pada pilihan formal dari warga negara yang memenuhi syarat. Pada zaman modern ini, pemilu menjadi posisi terpenting bagi keberlangsungan demokrasi perwakilan. Mekanisme terancang yang ditemukan agar rakyat tetap berkuasa atas dirinya.

Kampanye adalah sebuah tindakan mempengaruhi dengan tujuan mendapatkan pencapaian dukungan. Kampanye umumnya dilakukan dengan slogan, pembicaraan, barang cetakan, penyiaran barang rekaman berbentuk gambar atau suara,dan simbol-simbol. Kampanye

¹ Sigit Pamungkas,*Perihal Pemilu*,Universitas Gadjah Mada Press, Jogjakarta,2009,hal 3

itu sendiri dilakukan selama waktu yang telah ditentukan menjelang hari pemungutan suara. Di Indonesia kampanye merupakan cara yang cukup efektif untuk mempengaruhi suara pemilih dalam pemilu. Dengan kampanye maka para peserta pemilu dapat mempengaruhi para konstituennya untuk memilihnya dalam pemilihan. Kampanye tersebut dilakukan dengan cara yang bermacam-macam, mulai dari pertemuan terbatas, tatap muka dan dialog, penyebaran melalui media cetak dan media elektronik, penyiaran melalui radio dan televisi, penyebaran bahan kampanye kepada umum, pemasangan alat peraga di tempat umum, rapat umum, debat publik / debat terbuka antar calon, hingga kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan.

Dalam kegiatan kampanye ada beberapa masalah yang menonjol, yaitu apa yang dikenal dengan istilah “mencuri start”, “tim sukses”, “money politic”. Dalam hal ini di maksud dengan mencuri start adalah kegiatan yang dilakukan partai politik dan pasangan calon peserta pemilu yang menyerupai kegiatan kampanye, seperti pemasangan spanduk, pertemuan dan lain-lain, sebelum masuk jadwal kampanye. Hal ini dilakukan oleh peserta pemilu, karena mereka merasakan waktu kampanye yang ditetapkan oleh undang-undang dirasakan tidak cukup untuk menjelaskan visi, misi dan program mereka kepada masyarakat². Dalam penyelenggaraan pemilu dan pilkada banyak isu yang telah terjadi money politic, hanya saja hal ini sulit untuk dibuktikan. Yang dimaksud dengan money politic dalam hal ini adalah memberikan atau menjanjikan sesuatu, baik berupa uang ataupun materi lain, kepada seorang pemilih, agar yang bersangkutan tidak menggunakan hak pilihnya atau memberikan hak suaranya kepada peserta pemilu tertentu. Biasanya money politic dikaitkan dengan suap-menyuap dengan sasaran memenangkan salah satu kandidat dalam suatu pemilihan. Padahal sebenarnya jika dilihat secara lebih luas, money

² Prof.H. Rozali Abdullah,SH, *mewujudkan pemilu yang lebih berkualitas*,Rajawali Press, Jakarta, 2009, hal 198

politic dapat jua dihubungkan dengan segala macam pelanggaran menyangkut dana di dalam konteks politik.

Ada sejumlah aturan main yang perlu menjadi bahasa bersama para kontestan pemilu. Maksudnya mereka jangan merasa terpaksa mengikuti aturan main itu tetapi merasa memiliki sehingga punya komitmen untuk menegakkan. Tentu saja yang pertama-tama adalah prinsip atau asas yang mendasari pelaksanaan pemilu yakni asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil³. Untuk menegakkan asas itulah ada banyak aturan dalam undang-undang pemilu Sudah semestinya asas pemilu ini menjadi titik tolak setiap peserta pemilu dan menjadi kata-kata yang tertulis di tiap kantor partai politik. Khusus terkait kampanye dua asas menjadi sangat relevan yakni jujur dan adil.

Cara yang begitu banyak dan tuntutan untuk menang merupakan akar dari banyaknya biaya kampanye yang harus dikeluarkan oleh calon. Dengan adanya ketakutan karena alasan tidak memperoleh dukungan, maka para calon akan all out dalam pendanaan kampanye, dan apa saja yang diminta oleh masyarakat, para calon akan memenuhinya demi untuk memperoleh suara dalam pemilu. Ini menjadi indikasi dimana akan terjadi kampanye yang boros dengan pengeluaran biaya modal yang sangat besar.

Pengaturan tentang Batasan Dana Kampanye sangat penting dan diperlukan untuk membuat pemilu menjadi lebih fair untuk semua kalangan yang mempunyai kemampuan finansial berbeda. Dengan demikian maka kualitas calon akan sangat mempengaruhi karena promosi dan sosialisasi tidak hanya diukur dan didasarkan pada kemampuan finansial semata namun juga kekreatifan calon dan juga tim pemenangan calon. Dari situ maka diharapkan akan

³ Topo Santoso dan Didik Supriyanto, *mengawasi pemilu dan mengawal demokrasi*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2004, hal 174

muncul ide-ide kreatif dan inovatif dari para calon juga tim untuk melakukan sosialisasi dan promosi dengan dasar kualitas calon dan tidak pula menutup kemungkinan parpol dan calon akan melakukan pendidikan politik untuk masyarakat agar masyarakat tahu dan bisa mengukur dimana keunggulan-keunggulan calon dan juga kualitas dari calon tersebut.

Pemilihan umum merupakan sarana untuk memfasilitasi proses perebutan mandate rakyat untuk memperoleh kekuasaan. Dalam pemilu, rakyat sebagai pemegang kedaulatan negara memilih pemimpin yang akan menentukan nasibnya untuk lima tahun ke depan. Peningkatan kualitas pelaksanaan pemilu setidaknya-tidaknya meliputi dua segi, yaitu menyangkut proses penyelenggaraan dan hasil-hasilnya⁴. Terkait prosesnya, belajar dari pengalaman pemilu 2004 dan 2009 masih terdapat beberapa hal dalam system dan teknis pelaksanaan pemilu yang harus diperbaiki. Sebelum lebih jauh membahas bagaimana dan ke arah mana perbaikan system dan teknis pelaksanaan pemilu tersebut.

Selain dapat menumbuhkan ide-ide sehat dan kreatif, batasan dana kampanye akan sangat memengaruhi kualitas dari hasil pemilu, dimana pemilu yang tidak menghabiskan dana besar akan berdampak pada kinerja para calon yang telah memenangkan pemilu dengan tidak adanya atau berkurangnya tindak pidana korupsi yang dilakukan akibat tidak besarnya modal yang dikeluarkan untuk pemilu. Ini akan berimplikasi pada pengurangan tindak pidana korupsi secara preventif. Peraturan Komisi Pemilihan Umum Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye dirasa tidak cukup untuk membuat pemilu yang murah dan efisien, karena dalam PKPU tersebut hanya mengatur tentang pelaporan dana kampanye yang digunakan dan besaran jumlah sumbangan. Dalam PKPU tersebut masih belum diatur mengenai batasan berapa biaya maksimal yang boleh dikeluarkan untuk proses pemilu. Jika KPU hanya mengatur

⁴ Khairul Fahmi, *pemilihan umum dan kedaulatan rakyat*, Rajawali Press, Jakarta, 2012, hal 276

tentang pelaporan dana kampanye dan besaran sumbangan saja tanpa membatasi dan mengatur besaran jumlah dana kampanye maksimal yang harus dikeluarkan, maka berapapun modal yang dikeluarkan akan tetap sah dan akan tetap memberikan peluang besar bagi calon yang mempunyai kemampuan finansial besar. Padahal di lapangan banyak sekali calon yang mempunyai idealisme tinggi dan mempunyai kemampuan serta kualitas, mereka tidak terpilih karena tidak mempunyai modal yang cukup ataupun kalah besar dengan calon lain. Dengan adanya gambaran mengenai bagaimana kondisi di lapangan yang tidak merata dalam hal pembiayaan kampanye dengan modal besar, maka diperlukan adanya suatu konstruksi hukum baru yang dapat mengatur dan membuat persamaan dan peluang menang secara merata diantara para peserta pemilu. Dengan demikian maka peluang terciptanya wakil rakyat dan pemimpin yang jujur, bersih dan berkualitas akan lebih terbuka.

Pendanaan kampanye merupakan tanggungjawab partai politik peserta pilkada. Menurut Pasal 129 ayat (2) UU 8/2012, pendanaan kampanye berasal dari tiga sumber. Ketiga sumber itu yakni dari partai politik, calon anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota dari partai politik yang bersangkutan, dan sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain. Sebelumnya, menurut UU 3/1999 selain bersumber dari partai politik, dana kampanye berasal dari pemerintah (APBN dan APBD) dan pihak lain yang tidak mengikat baik badan swasta, perusahaan, yayasan atau perorangan. Bentuk sumbangan dana kampanye bisa diberikan dalam bentuk uang, barang atau jasa. Dana kampanye berupa uang ditempatkan pada rekening khusus dana kampanye Partai Politik Peserta Pemilu pada Bank. Sedangkan sumbangan dana kampanye dalam bentuk barang dan/atau jasa dicatat berdasarkan harga pasar yang wajar pada saat sumbangan diterima.

Dana kampanye itu sendiri dicatat dalam pembukuan penerimaan dan pengeluaran khusus dana kampanye pemilu yang terpisah dari pembukuan keuangan partai politik. Pembukuan dana kampanye dimulai sejak 3 (tiga) hari setelah partai politik ditetapkan sebagai peserta pemilu dan ditutup satu minggu sebelum penyampaian laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye pilkada kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU. Dana kampanye pemilu yang bersumber dari sumbangan pihak lain bersifat tidak mengikat dan dapat berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan atau badan usaha non pemerintah. Dana kampanye yang berasal dari sumbangan pihak lain perseorangan tidak boleh dari Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah) sedangkan dana kampanye pemilu yang berasal dari sumbangan pihak lain kelompok, perusahaan, dan atau badan usaha non pemerintah tidak boleh lebih dari Rp. 7.500.000.000 (tujuh miliar lima ratus juta rupiah) Pemberian sumbangan tersebut harus mencantumkan identitas yang jelas. Sumbangan yang melebihi ketentuan diatas tidak boleh digunakan. Peserta pilkada juga dikenakan kewajiban untuk melaporkannya kepada KPU dan menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara. Pengembalian itu mesti dilakukan paling lambat 14 hari setelah masa kampanye berakhir. Ketentuan tentang sumbangan, besaran dan pembatasan berlaku juga terhadap calon Gubernur dan Wakil Gubernur. Pendanaan kampanye menjadi tanggung jawab masing-masing Gubernur dan Wakil Gubernur. Sumber dana kampanye berasal dari calon bersangkutan dan sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain. Sama seperti pengaturan terhadap calon anggota DPR dan DPRD, dana kampanye pemilu dapat berupa uang, barang dan atau jasa. Dana kampanye pemilu berupa uang ditempatkan pada rekening khusus dana Kampanye Pemilu calon anggota yang bersangkutan pada Bank. Dana Kampanye Pemilu berupa sumbangan dalam bentuk barang dan atau jasa dicatat berdasarkan harga pasar yang wajar pada saat sumbangan diterima. Dana kampanye pemilu dicatat dalam

pembukuan penerimaan dan pengeluaran khusus dana kampanye. Pencatatan ini terpisah dari pembukuan keuangan pribadi Gubernur dan Wakil Gubernur. Pembukuan dana kampanye pemilu dimulai sejak 3 hari setelah Gubernur dan Wakil Gubernur ditetapkan sebagai Peserta Pemilu dan ditutup 1 minggu Sebelum penyampaian laporan penerimaan dan pengeluaran dana Kampanye Pemilu kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU.

Berbeda dengan jumlah sumbangan pihak lain yang berlaku bagi calon anggota DPR dan DPRD. Dana kampanye pemilu dari sumbangan perseorangan tidak lebih dari Rp. 250.000.000 (dua ratus lima puluh juta rupiah) sedangkan dana kampanye Gubernur dan Wakil Gubernur dari sumbangan pihak lain kelompok, perusahaan, dan atau badan usaha non pemerintah tidak boleh lebih dari Rp.500.000.000,-. Pemberian sumbangan tersebut harus mencantumkan identitas yang jelas. Sumbangan yang melebihi batas tidak diperkenankan untuk digunakan. Calon Gubernur dan Wakil Gubernur juga berkewajiban untuk melaporkannya kepada KPU serta menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara paling lambat 14 hari setelah masa kampanye pilkada berakhir. Atas penggunaan dana kampanye tersebut, Partai politik peserta pilkada sesuai tingkatannya wajib memberikan laporan awal dana kampanye dan rekening khusus dana kampanye pemilu. Laporan dana kampanye diserahkan kepada KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota paling lambat 14 hari sebelum hari pertama jadwal pelaksanaan kampanye pilkada dalam bentuk rapat umum. Sedangkan laporan dana kampanye yang meliputi penerimaan dan pengeluaran wajib disampaikan kepada kantor akuntan publik yang tunjuk KPU paling lama 15 hari sesudah hari pemungutan suara.

Kantor akuntan publik berdasarkan laporan partai politik Akan menyampaikan hasil audit kepada KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota paling lama 30 hari sejak diterimanya laporan. KPU dan jajarannya memberitahukan hasil audit dana kampanye peserta pemilu

masing-masing kepada peserta pemilu paling lama 7 hari setelah KPU dan jajarannya menerima hasil audit dari kantor akuntan publik. KPU dan jajarannya mengumumkan hasil pemeriksaan dana kampanye pemilu kepada publik paling lambat 10 hari setelah diterimanya laporan hasil pemeriksaan. Sanksi akan diberlakukan terhadap pengurus partai politik peserta pemilu tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang tidak menyampaikan laporan awal dana kampanye pemilu kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sampai batas waktu. Partai politik bersangkutan akan dibatalkan kepesertaanya pada wilayah yang bersangkutan. Sanksi serupa juga akan dikenakan pada calon Gubernur dan Wakil Gubernur. Selain aturan tentang sumbangan dan pendanaan kampanye, Pasal 139 mengatur tentang larangan. Peserta pemilu tidak boleh menerima sumbangan dana kampanye pemilu yang berasal dari : Pihak asing, Penyumbang yang tidak jelas identitasnya, Pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik negara dan badan usaha milik daerah atau Pemerintah desa dan badan usaha milik desa. Peserta pemilu yang menerima sumbangan diatas maka dilarang menggunakan dana tersebut dan wajib melaporkannya kepada KPU. Peserta pemilu juga harus menyerahkan sumbangan tersebut kepada kas negara paling lambat 14 hari setelah masa kampanye pemilu berakhir.

Kunci dalam menerapkan pilkada yang adil bukan hanya memfasilitasi biaya kampanye melalui Komisi Pemilihan Umum, juga berkomitmen pasangan calon untuk membuka seluruh dana kampanye baik penerimaan maupun pengeluaran. Prinsip pokok pengelolaan dana kampanye adalah transparansi dan akuntabilitas. Prinsip transparansi mengharuskan partai politik bersikap terbuka terhadap semua proses pengelolaan dana kampanye. Sejumlah kewajiban harus dilakukan peserta pemilu, seperti membuat laporan dana kampanye, menyusun daftar penyumbang, dan mencatat semua penerimaan atau pendapatan dan pengeluaran atau belanja kampanye, serta menyimpan bukti-bukti transaksi. Kewajiban ini harus dipenuhi agar nantinya

laporan yang ada dapat dibuka kepada masyarakat yang mempunyai hak untuk mengetahui laporan tersebut. Dengan berbagai masalah yang telah diuraikan oleh penulis mengenai ketentuan dana kampanye diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“ Urgensi Pembatasan Dana Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Utara Tahun 2018 “**

B. Perumusan Masalah

Masalah adalah Kesenjangan antara sesuatu yang di harapkan (*das sollen*) dengan sesuatu kenyataan (*das sein*). Masalah adalah kejadian atau keadaan yang menimbulkan pertanyaan-pertanyaan dalam hati tentang kedudukan yang kita lihat tidak puas melainkan kita ingin mengetahuinya lebih dalam, untuk mengetahuinya perlu dilakukan penyelidikan lebih mendalam.

Adapun yang menjadi masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pengaturan dana kampanye dalam pelaksanaan pemilihan gubernur dan wakil gubernur Sumatera Utara tahun 2018?
2. Apa urgensi dalam pembatasan dana kampanye pemilihan gubernur dan wakil gubernur Sumatera Utara tahun 2018?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini meliputi :

1. Untuk mengetahui pengaturan dana kampanye dalam pelaksanaan pemilihan gubernur dan wakil gubernur Sumatera Utara tahun 2018 ?
2. Untuk mengetahui pembatasan dana kampanye pemilihan gubernur dan wakil gubernur Sumatera Utara tahun 2018 ?

D. Manfaat Penelitian

Sedangkan yang menjadi manfaat dari penelitian ini meliputi :

1. Meningkatkan dan mengembangkan kemampuan berpikir penulis melalui penulisan Karya Ilmiah dalam menerapkan teori-teori yang diperoleh selama dibangku perkuliahan di Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen Medan.
2. Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan masukan dan keterangan baik pihak-pihak yang memerlukan tentang Pembatasan Dana Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur di Sumatera Utara Tahun 2018.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Sejarah Pemilihan Umum

Demokrasi bukanlah jalan mudah. Pemilu yang sudah berulang pada pasca orde baru, belum menunjukkan progresivitas kualitas. Selalu ada aktor yang mengambil manfaat di balik sedikitnya pengalaman mengelola demokrasi. Dari Pemilu 1999, ke Pemilu 2004 lalu Pemilu 2009, tampak kualitas proses maupun hasilnya menurun. Pilkada 2005-2008 malah menempatkan pemilih sebagai obyek politik uang. Namun jalan demokrasi sudah dipilih, sehingga lebih realistis untuk terus memperbaiki proses penyelenggaraan pemilu daripada menggantikannya dengan mekanisme lain.

Indonesia pasca orde baru telah menyelenggarakan tiga kali pemilu legislatif, dua kali pemilu presiden dan dua gelombang pemilu kepala daerah atau pilkada. Gelombang pilkada di seluruh penjurur provinsi dan kabupaten/kota telah mendatangkan dampak positif maupun

negatif. Dampak negatif selalu mendapat perhatian, sehingga beberapa kelompok masyarakat yang mengusulkan agar pilkada diserahkan kembali kepada parlemen daerah. Dengan pertimbangan lain, Presiden SBY juga mengusulkan agar pemilihan gubernur tidak dipilih melalui pilkada, melainkan ditunjuk oleh DPRD.

Namun usulan pemerintah yang dituangkan dalam RUU Pilkada tersebut mendapatkan tantangan dari banyak pihak: akademisi, lembaga-lembaga pegiat pemilu dan demokrasi, organisasi masyarakat dan sebagian besar partai politik. Bahkan partai politik pendukung pemerintahan SBY-Boediono pun terang-terangan menolak usulan tersebut. Secara umum usulan untuk menganulir gelaran pemilu kepala daerah sulit disetujui, sebab komunitas politik dan masyarakat sipil Indonesia menyadari, bahwa memperbaiki sistem penyelenggaraan pilkada jauh lebih masuk akal daripada kembali ke model penunjukan.

Jika konsolidasi demokrasi ditandai oleh lenyapnya keinginan kelompok-kelompok politik untuk meninggalkan demokrasi dan kembali ke sistem lain, maka pilihan memperbaiki sistem penyelenggaraan pemilu merupakan pijakan kuat membangun demokrasi ke depan. Tetapi, sama kejadiannya dengan banyak negara yang sedang membangun demokrasi, periode awal konsolidasi sering ditandai oleh usaha kekuatan-kekuatan politik lama untuk kembali menguasai politik dan pemerintahan. Kekuatan-kekuatan politik lama itu sering menggunakan jubah demokrasi agar bisa menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan yang sedang terjadi. Mereka memanfaatkan kelemahan mekanisme dan prosedur demokrasi yang sedang ditata.

Di sisi lain, dikalangan kelompok prodemokrasi juga belum memiliki pemahaman sama tentang bagaimana membangun dan mengembangkan demokrasi ke depan. Sebab menerjemahkan demokrasi ke tatanan praktis pemerintahan, tidak hanya membutuhkan

pengetahuan luas dan kedalaman konsep, tetapi juga pengalaman praktis. Sayangnya pada wilayah terakhir ini, kelompok-kelompok politik Indonesia lebih berpengalaman melakukan persaingan politik daripada kebersamaan politik, sehingga sulit membangun kepercayaan di antara mereka. Upaya-upaya memperbaiki mekanisme dan prosedur demokrasi lebih sering didasarkan pada kalkulasi kepentingan politik masing-masing, sehingga kebijakan yang dihasilkan merupakan buah kompromi, yang tentu saja banyak kelemahan di sana sini.

Dengan latar belakang seperti itu, bisa dipahami apabila pemilu-pemilu di Indonesia pada pasca orde baru tidak berjalan progresif, dalam arti selalu meningkat kualitas proses maupun hasil dari satu pemilu ke pemilu berikutnya. Pemilu presiden pada Pemilu 2009 diwarnai protes karena banyak warga negara yang punya hak pilih ternyata tidak bisa memilih. Sedang pemilu legislatif ditandai oleh kesalahan distribusi surat suara dan perubahan hasil penghitungan suara. Semua itu berbeda dari penyelenggaraan pemilu lima tahun sebelumnya. Pemilu 2004, baik pemilu legislatif maupun pemilu presiden, proses penyelenggaraannya berjalan jauh lebih baik, sehingga hasilnya pun mendapatkan legitimasi kuat. Padahal Pemilu 2004 merupakan pemilu presiden pertama kali, dan pertama kali juga pemilihan anggota DPD.

Kesemrawutan Pemilu 2009 disebabkan oleh dua hal: pertama, rendahnya kapasitas penyelenggara, dan; kedua, terlambatnya undang-undang pemilu disahkan. Namun jika dibandingkan dengan Pemilu 2004, keterlambatan undang-undang sesungguhnya tidak jauh beda, sehingga faktor kapasitas penyelenggara pemilu menjadi lebih menentukan. Jika demikian, pertanyaan adalah, mengapa orang-orang yang tidak memiliki kemampuan mengelola pemilu justru terpilih menjadi anggota KPU ? Atau, sebaliknya, mengapa orang-orang yang memiliki reputasi baik sebagai penyelenggara maupun pemantau pemilu, justru tidak terpilih menjadi

anggota KPU? Yang jelas, kesalahan rekrutmen penyelenggara pemilu pada Pemilu 2009 menjadi pengalaman berharga dalam penyelenggaraan pemilu-pemilu ke depan.

Penyelenggaraan Pemilu 2009 lebih karena rendahnya profesionalitas aktor-aktor penyelenggara, Pemilu 1999 gagal gara-gara kelembagaan penyelenggara pemilu yang melibatkan partai politik. Sebagai pemilu bebas pertama setelah orde baru jatuh, proses penyelenggaraan Pemilu 1999 sesungguhnya berjalan baik. Rakyat tak bingung dengan lahirnya partai-partai politik baru. Rakyat juga antusias mengikuti pemungutan dan penghitungan suara. Kekhawatiran pemilu akan menjadi konflik berdarah, tidak terbukti. Namun pada tahapan akhir pemilihan, pemilu nyaris tidak menghasilkan apa-apa. Terjadi perdebatan sengit di antara anggota KPU tentang keabsahan hasil pemilu. Sebagian besar anggota KPU tidak bersedia mengesahkan hasil pemilu, meskipun dalam proses penghitungan dari bawah nyaris tidak ada permasalahan berarti. Para anggota KPU yang berasal dari partai politik tidak mau mengesahkan hasil pemilu dengan beragam dalih. Padahal alasan yang sesungguhnya adalah karena partainya gagal meraih dukungan rakyat. Inilah sikap tidak fair partai politik yang kemudian digunakan untuk menyandera hasil pemilu karena selaku penyelenggara pemilu mereka punya wewenang untuk mengesahkan hasil pemilu.

Dalam situasi seperti itu, tindakan Presiden Habibie yang mengambil alih penyelenggaraan pemilu menjadi penyelamat. Meskipun menurut undang-undang, Presiden tidak bisa mencampuri proses penyelenggaraan pemilu, namun tindakan Habibie yang mengesahkan hasil pemilu, mendapat persetujuan banyak kalangan sehingga legitimasi DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota tetap kuat di mata rakyat. DPR hasil Pemilu 1999 kemudian mengambil langkah-langkah politik strategis, yakni mengamandemen atau mengubah konstitusi

sebanyak empat kali melalui SU-MPR 1999, 2000, 2001 dan 2002. Empat kali perubahan konstitusi itu menjadikan UUD 1945 sebagai konstitusi moderen, sekaligus menjadi pijakan bagi terselenggaranya pemerintahan demokratis, yang menjunjung tinggi asas kedaulatan rakyat.

Indonesia merupakan negara demokrasi, dimana kedaulatan atau kekuasaan tertingginya ada ditangan rakyat. Dalam Konstitusi kita yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945(UUD NRI 1945) dalam Pasal 1 ayat (2) ditulis bahwa: “Kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Demokrasi merupakan bentuk pemerintahan dimana semua warga negaranya mempunyai hak yang setara dalam pengambilan keputusan yang dapat mengubah hidup mereka. Demokrasi mengizinkan warga negaranya berpartisipasi baik secara langsung atau melalui perwakilan dalam perumusan, pengembangan, dan pembuatan hukum. Demokrasi juga mencakup kondisi sosial, ekonomi, dan budaya yang memungkinkan adanya praktik kebebasan politik yang bebas dan setara.

Dalam negara demokrasi, pemilihan umum merupakan indikator penting terciptanya demokrasi suatu negara. Pemilu merupakan arena kompetisi untuk mengisi jabatan-jabatan politik yang didasarkan pada pilihan formal dari warga negara yang memenuhi syarat. Pada zaman modern ini, pemilu menjadi posisi terpenting bagi keberlangsungan demokrasi perwakilan. Pemilu adalah mekanisme terancang yang agar rakyat tetap berkuasa atas dirinya ditemukan ⁵

Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Presiden dan Wakil Presiden dan

⁵ Sigit Pamungkas, *Perihal Pemilu*, Universitas Gadjah Mada Press, Jogjakarta, 2009, hal 3.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPR dan anggota DPRD adalah partai politik. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota DPD adalah perseorangan. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu fungsi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Pengertian pemilihan umum menurut Undang-Undang No 22 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang diselenggarakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Selain pengertian pemilihan umum menurut undang-undang, para ahli juga memberikan defenisi pemilihan umum diantaranya :

- Menurut Ibnu Tricahyono mendefenisikan pemilu dengan sudut pandang yang abstrak dan filosofis. Ibnu Tricahyono menyatakan bahwa pemilihan umum merupakan instrument untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang abash serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat.
- Menurut Andrew Reynolds menyatakan bahwa pemilu adalah diterjemahkan menjadi kursi-kursi yang dimenangkan dalam parlemen oleh partai-partai dan para kandidat. Pemilihan umum merupakan sarana penting untuk memilih wakil-wakil rakyat yang benar-benar akan bekerja mewakili mereka dalam proses pembuatan kebijakan negara. Pemilu merupakan suatu arena kompetisi. Menang atau kalahnya suatu kandidat akan ditentukan oleh rakyat dengan menggunakan

mekanisme pemungutan suara. Menentukan pilihan dalam pemilu merupakan hak setiap warga negara.⁶

- Menurut teori demokrasi klasik menganggap pemilihan umum sebagai suatu transmission belts of power sehingga kekuasaan yang berasal dari rakyat beralih menjadi kekuasaan negara yang kemudian menjelma menjadi wewenang pe
- Menurut Ali Moertopo pengertian Pemilu sebagai berikut: “Pada hakekatnya, pemilu adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya sesuai dengan azas yang bermaktab dalam Pembukaan UUD 1945. Pemilu itu sendiri pada dasarnya adalah suatu Lembaga Demokrasi yang memilih anggota-anggota perwakilan rakyat dalam MPR, DPR, DPRD, yang pada gilirannya bertugas untuk bersama-sama dengan pemerintah, menetapkan politik dan jalannya pemerintahan negara”.merintah untuk memerintah dan mengatur rakyat.
- Menurut Suryo Untoro Pemilihan Umum (Pemilu) adalah suatu pemilihan yang dilakukan oleh warga negara Indonesia yang mempunyai hak pilih, untuk memilih wakil-wakilnya yang duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat, yakni Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat I dan Tingkat II (DPRD I dan DPRD II)”.
- Harris G. Warren dan kawan-kawan, Pemilu merupakan: “*Elections are the accostions when citizens choose their officials and cecide, what they want the government to do. ng these decisions citizens determine what rights they want to have and keep.*”

⁶Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, “Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia”, hal 54-55

Pemilihan umum pada hakikatnya merupakan pengakuan dan perwujudan daripada hak-hak politik rakyat dan sekaligus merupakan pendelegasian hak-hak tersebut oleh rakyat kepada wakil-wakilnya untuk menjalankan pemerintahan.⁷

B. Pengertian Sistem Pemilihan Umum

Pemilihan umum merupakan salah satu cara untuk menentukan wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam Badan Perwakilan Rakyat, dengan sendirinya terdapat berbagai sistem pemilihan umum. Sistem pemilihan umum berbeda satu sama yang lain, tergantung dari sudut mana hal yang dilihat. Dari sudut kepentingan rakyat, apakah rakyat dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihannya, dan sekaligus mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat, atau apakah rakyat hanya dipandang sebagai anggota kelompok yang sama sekali tidak berhak menentukan siapa yang akan menjadi wakilnya di lembaga perwakilan rakyat, atau juga tidak berhak untuk mencalonkn diri sebagai wakil rakyat⁸.

Mengawali bahasan ini, kiranya perlu mengebolarasikan maksud sistem pemilihan umum secara bahasa. Kamus Besar Bahasa Indonesia mengartikan sistem sebagai perangkat unsur yang secara teratur yang berkaitan sehingga membentuk sesuatu yang lebih besar yang disebut sistem. Sedangkan pemilihan umum diartikan sebagai proses, cara perbuatan memilih yang dilakukan serentak oleh seluruh rakyat suatu negara.⁹

Menurut Sigit Pamungkas (2009) mendefenisikan sistem pemilihan umum sebagai seperangkat metode atau aturan untuk mentransfer suara pemilik ke dalam suatu perwakilan. Lebih lanjut, ia menjelaskan bahwa sistem pemilihan umum adalah metode yang didalamnya

⁷M.Rusli Karim."Pemilu Demokratis Kompetitif" Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hal 2

⁸ Prof.Dr.Jimly Asshiddiqie,SH, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2015, hal 421

⁹Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*,Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hal 51.

suara-suara yang diperoleh dalam pemilihan diterjemahkan dalam parlemen oleh partai-partai dan para kandidat. Sistem pemilihan umum juga didefinisikan sebagai aturan dan prosedur yang memungkinkan suara yang telah dipungut dalam suatu pemilihan diterjemahkan menjadi kursi yang dimenangkan dalam badan legislatif atau instansi lain (seperti kepresidenan).

Menurut Dieter Nohlen (2008) mendefinisikan sistem pemilihan umum dalam dua pengertian, dalam arti luas dan dalam arti sempit. Dalam arti luas adalah segala proses yang berhubungan dengan hak pilih, administrasi pemilih dan perilaku pemilih. Sedangkan pengertian dalam arti sempit adalah cara dengan mana pemilih dapat mengekspresikan pilihan politiknya melalui pemberian suara, dimana suara tersebut ditransformasikan menjadi kursi diparlemen atau pejabat publik.¹⁰

Dalam suatu pemilu, setidaknya ada tiga sistem utama yang sering berlaku, yaitu:

1. Sistem Distrik: Sistem distrik merupakan sistem yang paling tua. Sistem ini didasarkan kepada kesatuan geografis. Dalam sistem distrik satu kesatuan geografis mempunyai satu wakil di parlemen. Sistem ini sering dipakai di negara yang menganut sistem dwipartai, seperti Inggris dan Amerika.
2. Sistem perwakilan proporsional: Dalam sistem perwakilan proporsional, jumlah kursi di DPR dibagi kepada tiap-tiap partai politik, sesuai dengan perolehan jumlah suara dalam pemilihan umum. khusus di daerah pemilihan. Untuk keperluan itu, maka ditentukan suatu pertimbangan.
3. Sistem campuran: Sistem ini merupakan campuran antara sistem distrik dengan proporsional. Sistem ini membagi wilayah negara ke dalam beberapa daerah pemilihan.

¹⁰Ibid, hal 51-52

Sisa suara pemilih tidak hilang, melainkan diperhitungkan dengan jumlah kursi yang belum dibagi. Sistem ini diterapkan di Indonesia sejak pemilu tahun 1977 dalam memilih anggota DPR dan DPRD.

C. Fungsi dan Tujuan Pemilihan Umum

- ✓ Adapun fungsi-fungsi dari pemilihan umum menurut Rose dan Mossawir antara lain :
 - a. Menentukan pemerintahan secara langsung maupun tak langsung.
 - b. Sebagai wahana umpan balik antara pemilik suara dan pemerintah.
 - c. Barometer dukungan rakyat terhadap penguasa.
 - d. Sarana rekrutmen politik.
 - e. Alat untuk mempertajam kepekaan pemerintah terhadap tuntutan rakyat.
 - f. Sebagai gerbang utama bagi rakyat untuk menyampaikan suara , pendapatnya dan pilihannya dalam kebebasan menentukan sosok seorang pemimpin negara secara mandiri .
 - g. Agar rakyat dapat memiliki kewenangan dalam mengubah kebijakan kebijakan yang telah ditetapkan pemerintah jika memang rakyat telah merasakan ketidakpuasan atas kinerja seorang pemimpin yang telah mereka pilih atau Untuk sarana meminta pertanggung jawaban rakyat terhadap pemimpin negara yang sepak terjangnya atau kinerjanya selama menjabat sebagai presiden tidak memuaskan.
 - h. Dapat dijadikan wadah untuk mengeluarkan aspirasi rakyat secara besar besaran demi perbaikan ekonomi dan pembangunan negara yang telah terjadi.

- i. Untuk mewujudkan masyarakat yang lebih aman, teratur, damai dan nyaman tanpa harus terjadi pertikaian, pertengkaran ataupun peperangan yang tidak perlu. pemilu bersifat rahasia, individu dan tidak bisa diintimidasi atau diancam oleh orang lain dan menghindari penyebab terjadinya tindakan penyalahgunaan kewenangan.
 - j. Pemilu dapat membuat pembangunan negara lebih mudah diatur dan direncanakan pada hal hal yang lebih baik dimasa yang akan datang melalui rapat parnipura dan lain lain.
- ✓ Adapun tujuan dari pemilihan umum menurut Ramlan Surbakti antara lain¹¹:
- a) Sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternative kebijakan umum dalam demokrasi.
 - b) Pemilu juga dapat dikatakan sebagai mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil rakyat yang terpilih atau melalui partai-partai yang memenangkan kursi sehingga integrasi masyarakat tetap terjamin.
 - c) Pemilu merupakan sarana memobilisasikan dan/ atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.
 - d) Memilih wakil-wakil rakyat untuk duduk di dalam Lembaga Permusyawaratan atau Perwakilan.
 - e) Memilih wakil-wakil rakyat yang akan mempertahankan dasar falsafah negara Republik Indonesia yaitu pancasila.

¹¹ Topo Santoso dan Didik Supriyanto, *mengawasi pemilu dan mengawal demokrasi, PT Grafindo Persada*, Jakarta, 2004, hal 179

f) Memilih wakil-wakil rakyat yang benar-benar membawakan isi hati nurani rakyat dalam melanjutkan perjuangan mempertahankan dan mengembangkan kemerdekaan negara kesatuan RI.

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie sebagaimana yang di kutip Khairul Fahmi, tujuan penyelenggaraan pemilu ada 4 (empat), yaitu :

- a. Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai.
- b. Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan.
- c. Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat di lembaga perwakilan
- d. Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.¹²

D. Pengertian Dana Kampanye dan Pembatasan Dana Kampanye Menurut Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) No. 8 Tahun 2015

Pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah (selanjutnya Disebut PEMILUKADA) yang dilaksanakan secara serentak pada 2017 di Indonesia telah usai dilaksanakan pada tanggal 15 Februari 2017 yang lalu. Dan hasilnya sudah dapat diakses oleh khalayak luas secara bebas, sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 15 Tahun 2011.¹³ Sama halnya dengan Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, dalam PILKADA juga dituntut mengenai keterbukaan salah

¹² Op Cit, Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, hal 53-56

¹³Lihat Pasal 2 UU No. 15 Tahun 2011 tentang Pemilihan Umum.

satunya dalam hal dana kampanye yang dilaksanakan secara transparan dan akuntabel.¹⁴dimana pelaksanaannya harus untuk terwujudnya pemerintahan yang baik (*good governance*). Komisi Pemilihan Umum Daerah Provinsi Sumatera Utara dianggap perlu dalam keterbukaan tersebut. Salah satunya mengenai laporan yang akan penulis paparkan yaitu mengenai Penggunaan dan Pembatasan Dana Kampanye dalam Pemilihan Kepala Daerah Serentak tahun 2017. Yang dilaksanakan pada tanggal 15 Februari 2017, dimana Komisi Pemilihan Umum Daerah Provinsi Sumatera Utara melakukan rekapitulasi laporan penggunaan dan pembatasan dana kampanye dari setiap Komisi Pemilihan Umum yang berada di Kabupaten maupun kota. Hal ini guna mengetahui seberapa besar jumlah dan total pengeluaran, pemasukan dan pembatasan dana kampanye setiap pasangan calon yang ikut sertadalam PEMILUKADA ini. Selain itu agar tidak ada konglomerasi dana yang menimbulkan persaingan tidak sehat antar pasangan calon.

Di dalam Peraturan Komisi Pemilihan Umum (selanjutnya disebut PKPU) No. 8 Tahun 2015 tentang Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Walikota, Bupati dan Wakil Bupati , dan/atau Walikota dan Wakil Walikota, memberikan pengertian Dana Kampanye adalah

“sejumlah biaya berupa uang, barang dan jasa yang digunakan Pasangan Calon dan/atau Partai Politik atau Gabungan Partai Politik yang mengusulkan Pasangan Calon untuk membiayai kegiatan Kampanye Pemilihan.”¹⁵

Dalam pengertian diatas dapat dilihat bahwa dana kampanye dapat digunakan sebesar-besarnya tanpa ada batas , dimana kita tahu bahwa dana tersebut diperoleh dari¹⁶ :

¹⁴ Lihat Pasal 74 ayat (8) UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2004 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang

¹⁵Pasal 1 angka 9 Peraturan Komisi Pemilihan Umum No 8 Tahun 2015

1. Sumbangan Partai Politik dan/atau gabungan Partai Politik yang mengusulkan pasangan calon, dan /atau,
2. Sumbangan pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perorangan/atau badan hukum swasta.

Selain itu dana kampanye juga diambil dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD)¹⁷. Dalam pelaksanaannya setiap Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/ Kota harus menyerahkan sejumlah Laporan mengenai dana kampanye. Laporan tersebut mencakup:

- Laporan Dana Awal Kampanye (LADK)

LADK adalah pembukuan yang memuat informasi Rekening Khusus Dana Kampanye, sumber peroleh saldo awal atau saldo pembukaan, rincian perhitungan penerimaan dan pengeluaran yang diperoleh sebelum pembukaan Rekening Khusus Dana Kampanye, dan penerimaan sumbangan yang bersumber dari Pasangan Calon dan/atau Partai Politik atau Gabungan Partai Politik dan pihak lain.¹⁸

- Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPSDK)

LPSDK adalah pembukuan yang memuat seluruh penerimaan yang diterima Pasangan Calon setelah LADK disampaikan kepada Komisi Pemilihan Umum Provinsi/Komisi Independen Pemilihan Aceh atau Komisi Pemilihan Umum/Komisi Independen Pemilihan Kabupaten/Kota.¹⁹

- Laporan Penerimaan Dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK).

¹⁶ Pasal 74 ayat (1) UU No. 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang

¹⁷ *Ibid.* Pasal 65 ayat (2)

¹⁸ *Loc Cit* Pasal 1 angka 11

¹⁹ *Ibid* Pasal 1 angka 12

LPPDK, adalah pembukuan yang memuat seluruh penerimaan dan pengeluaran Dana Kampanye.²⁰

Dalam hal ini penulis sudah paparkan rekapitulasi dana dan berita acara dari dana kampanye tersebut yang penulis lampirkan dalam laporan ini.

Didalam perundang-undangan sendiri pengertian dari pembatasan dana kampanye sendiri tidak di jelaskan secara terperinci dan jelas, hanya terdapat satu pasal yang membahas mengenai pembatasan dana kampanye.

Pada dasarnya pembatasan dana kampanye memiliki prinsip pengaturan:

1. Prinsip Kebebasan

Memberikan kesempatan kepada pasangan calon untuk menggalang dan kampanye sesuai kemampuan

2. Prinsip Kesetaraan

Membatasi besaran penerimaan (pendapatan) dan pengeluaran (belanja) untuk menghindari persaingan yang tidak sehat antar pasangan calon yang bersumber pada kepemilikan dan kampanye

3. Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas

Mengharuskan partai politik dan calon terbuka terhadap semua proses pengolaan dana kampanye, untuk memastikan bahwa mereka mendapatkan dan membelanjakan dan kampanye secara rasioanal sesuai etika dan tidak melanggar peraturan.

²⁰*Ibid.* Pasal 1 angka 13

Dari semua prinsip diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa Pembatasan Dana Kampanye memiliki andil yang besar dalam penggunaan dana kampanye agar tidak berlebihan. Jika dilihat, tujuan dari pembatasan dan kampanye sendiri adalah :

1. Menjaga agar pasangan calon terpilih tetap mengutamakan kepentingan pemilih daripada kepentingan para penyumbang dalam membuat kebijakan.
2. Menghindari pemborosan di antar pasangan calon dalam mengumpulkan dan membelanjakan dana kampanye.

Dengan demikian keikutandilan Komisi Pemilihan Umum dari Pusat sampai Komisi Pemilihan Umum Kabupaten/kota harus bersama-sama berjalandalam satu koridor untuk mewujudkan dana kampanye yang tidak mengakibatkan pemborosan dan menambah utang Negara.

Pendanaan kampanye merupakan tanggungjawab partai politik peserta pemilu. Menurut Pasal 129 ayat (2) UU 8/2012, pendanaan kampanye berasal dari tiga sumber. Ketiga sumber itu yakni dari partai politik, calon anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/ kota dari partai politik yang bersangkutan, dan sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain. Sebelumnya, menurut UU 3/1999 selain bersumber dari partai politik, dana kampanye berasal dari pemerintah (APBN dan APBD) dan pihak lain yang tidak mengikat baik badan swasta, perusahaan, yayasan atau perorangan. Berikut beberapa sumber pendanaan kampanye dalam beberapa undang-undang.

Bentuk sumbangan dana kampanye bisa diberikan dalam bentuk uang, barang atau jasa. Dana kampanye berupa uang ditempatkan pada rekening khusus dana kampanye Partai Politik Peserta Pemilu pada Bank. Sedangkan sumbangan dana kampanyedalam bentuk barang dan/atau

jasa dicatat berdasarkan harga pasar yang wajar pada saat sumbangan diterima. Dana kampanye itu sendiri dicatat dalam pembukuan penerimaan dan pengeluaran khusus dana kampanye pemilu yang terpisah dari pembukuan keuangan partai politik. Pembukuan dana kampanye dimulai sejak 3 (tiga) hari setelah partai politik ditetapkan sebagai peserta pemilu dan ditutup satu minggu sebelum penyampaian laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye pemilu kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU.

Dana kampanye pemilu yang bersumber dari sumbangan pihak lain bersifat tidak mengikat dan dapat berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan atau badan usaha non pemerintah. Pasal 131 UU 8/2012 mengatur tentang batasan sumbangan. Dana kampanye yang berasal dari sumbangan pihak lain perseorangan tidak boleh dari Rp. 1.000.000.000,- sedangkan dana kampanye pemilu yang berasal dari sumbangan pihak lain kelompok, perusahaan, dan atau badan usaha non pemerintah tidak boleh lebih dari Rp.7.500.000.000,-

Pemberian sumbangan tersebut harus mencantumkan identitas yang jelas. Sumbangan yang melebihi ketentuan diatas tidak boleh digunakan. Peserta pemilu juga dikenakan kewajiban untuk melaporkannya kepada KPU dan menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara. Pengembalian itu mesti dilakukan paling lambat 14 hari setelah masa kampanye berakhir. Ketentuan tentang sumbangan, besaran dan pembatasan berlaku juga terhadap calon anggota Gubernur dan Wakil Gubernur. Pendanaan kampanye menjadi tanggung jawab masing-masing calon anggota Gubernur dan Wakil Gubernur. Sumber dana kampanye berasal dari calon bersangkutan dan sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain. Sama seperti pengaturan terhadap calon anggota DPR dan DPRD, dana kampanye pemilu dapat berupa uang, barang dan atau jasa. Dana kampanye pemilu berupa uang ditempatkan pada rekening khusus dana Kampanye Pemilu calon anggota DPD yang bersangkutan pada Bank. Dana Kampanye Pemilu

berupa sumbangan dalam bentuk barang dan atau jasa dicatat berdasarkan harga pasar yang wajar pada saat sumbangan diterima.

Dana kampanye pemilu dicatat dalam pembukuan penerimaan dan pengeluaran khusus dana kampanye. Pencatatan ini terpisah dari pembukuan keuangan pribadi calon anggota DPD bersangkutan. Pembukuan dana kampanye pemilu dimulai sejak 3 hari setelah calon anggota DPD ditetapkan sebagai Peserta Pemilu dan ditutup 1 minggu sebelum penyampaian laporan penerimaan dan pengeluaran dana Kampanye Pemilu kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU. Berbeda dengan jumlah sumbangan pihak lain yang berlaku bagi calon anggota DPR dan DPRD. Dana kampanye pemilu calon anggota DPD dari sumbangan perseorangan tidak lebih dari Rp250.000.000,-. Sedangkan dana kampanye calon anggota DPD dari sumbangan pihak lain kelompok, perusahaan, dan atau badan usaha non pemerintah tidak boleh lebih dari Rp. 500.000.000,-. Pemberian sumbangan tersebut harus mencantumkan identitas yang jelas. Sumbangan yang melebihi batas tidak diperkenankan untuk digunakan. Calon anggota DPD juga berkewajiban untuk melaporkannya kepada KPU serta menyerahkan kelebihan sumbangan kepada kas negara paling lambat 14 hari setelah masa kampanye pemilu berakhir. atas penggunaan dana kampanye tersebut, partai politik peserta pemilu sesuai tingkatan wajib memberikan laporan awal dana kampanye dan rekening khusus dana kampanye pemilu. Laporan dana kampanye diserahkan kepada KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota paling lambat 14 hari sebelum hari pertama jadwal pelaksanaan kampanye pemilu dalam bentuk rapat umum. Sedangkan laporan dana kampanye yang meliputi penerimaan dan pengeluaran wajib disampaikan kepada kantor akuntan publik yang tunjuk KPU paling lama 15 hari sesudah hari pemungutan suara.

Kantor akuntan publik berdasarkan laporan partai politik akan menyampaikan hasil audit kepada KPU, KPU Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota paling lama 30 hari sejak diterimanya laporan. KPU dan jajarannya memberitahukan hasil audit dana kampanye peserta pemilu masing-masing kepada peserta pemilu paling lama 7 hari setelah KPU dan jajarannya menerima hasil audit dari kantor akuntan publik. KPU dan jajarannya mengumumkan hasil pemeriksaan dana kampanye pemilu kepada publik paling lambat 10 hari setelah diterimanya laporan hasil pemeriksaan. Sanksi akan diberlakukan terhadap pengurus partai politik peserta pemilu tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang tidak menyampaikan laporan awal dana kampanye pemilu kepada KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota sampai batas waktu. Partai politik bersangkutan akan dibatalkan kepesertaanya pada wilayah yang bersangkutan. Sanksi serupa juga akan dikenakan pada calon anggota DPD. Sanksi juga diberlakukan terhadap pengurus partai politik peserta pemilu tingkat pusat, tingkat provinsi dan tingkat kabupaten/kota yang tidak menyampaikan laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye pemilu kepada kantor akuntan publik sampai batas waktu. Partai politik yang bersangkutan dikenai sanksi tidak ditetapkannya calon anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten /kota menjadi calon terpilih. Sanksi berupa tidak ditetapkan menjadi calon terpilih dapat diberlakukan terhadap calon anggota DPD. Selain aturan tentang sumbangan dan pendanaan kampanye, pasal 139 mengatur tentang larangan. Peserta pemilu tidak boleh menerima sumbangan dana kampanye pemilu yang berasal dari:

- Pihak Asing
- Penyumbang yang tidak jelas identitasnya
- Pemerintah, pemerintah daerah, badan usaha milik Negara (BUMN) dan Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), atau

- Pemerintah desa dan badan usaha milik desa

Peserta pemilu yang menerima sumbangan diatas maka dilarang menggunakan dana tersebut dan wajib melaporkannya kepada KPU. Peserta pemilu juga harus menyerahkan sumbangan tersebut kepada kas negara paling lambat 14 hari setelah masa kampanye pemilu berakhir.

E. Pengaturan dan Penentuan Terhadap Pembatasan Dana Kampanye

Di dalam PKPU No. 8 Tahun 2015 tentang Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Walikota, Bupati dan Wakil Bupati , dan/atau Walikota dan Wakil Walikota. Pengaturan mengenai Pembatasan Dana kampanye hanya lah terdapat satu pasal saja, yaitu pada **Pasal 12**.

Pada pasal ini diatur mengenai metode perhitungan pembatasan dana kampanye, dimana pembatasan tersebut dilakukan dengan memperhitungkan metode Kampanye, jumlah kegiatan Kampanye, perkiraan jumlah peserta kampanye, standar biaya daerah, bahan Kampanye yang diperlukan, cakupan wilayah dan kondisi geografis, logistik, dan manajemen Kampanye/konsultan.²¹

Adapun cara perhitungan dalam penentuan Pembatasan Dana Kampanye²² adalah sebagai berikut :

- a. Rapat umum = jumlah peserta x frekuensi kegiatan x standar biaya daerah;
- b. Pertemuan terbatas = jumlah peserta x frekuensi kegiatan x standar biaya daerah;

²¹*Ibid.* Pasal 12 ayat (1)

²² Lihat Pasal 12 ayat (2) PKPU No. 8 Tahun 2015 tentang Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur dan Wakil Walikota, Bupati dan Wakil Bupati , dan/atau Walikota dan Wakil Walikota

- c. Pertemuan tatap muka = jumlah peserta x frekuensi x standar biaya daerah;
- d. Pembuatan bahan kampanye = persentase jumlah kegiatan (n %) x pemilih x Rp 25.000,00 (dua puluh lima ribu rupiah)
- e. Jasa manajemen /konsultan.

Dalam menentukan pembatasan dana tersebut, KPU Provinsi /KIP Aceh dan KPU /KIP Kabupaten /Kota berkoordinasi dengan Partai Politik atau Gabungan Partai Politik atau petugas yang ditunjuk Pasangan Calon untuk mendapatkan masukan.

Dalam bagian (e) jasa manajemen / konsultasi disini adalah Akuntan Publik dimana Akuntan Publik, selanjutnya disingkat AP, adalah seseorang yang telah memperoleh izin untuk memberikan jasa sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.²³ Dimana AP memiliki Kantor Akuntan Publik, selanjutnya disingkat KAP, yang merupakan badan usaha yang didirikan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan mendapatkan izin usaha berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Akuntan Publik.²⁴. Mengenai besar jumlah pembatasan dana kampanye dan dana yang di butuhkan dalam jasa Kantor Angkutan Publik di setiap daerah yang telah dilaporkan oleh KPU Kabupaten/Kota ke KPU Provinsi sudah saya lampirkan dalam tulisan ini.

Kampanye dalam pemilu menjadi salah satu instrument penting bagi calon anggota DPR, DPD dan DPRD untuk pemenangan. Setiap peserta pemilu bisa dipastikan melakukan kampanye untuk mengenalkan visi dan misi kepada pemilih. Melalui kampanye peserta pemilu meyakinkan dan mencoba menarik hati pemilih agar memilih yang bersangkutan. Karena itu Pasal 77 UU no. 8 Tahun 2012 tentang Pemilu anggota DPR, DPRD dan DPRD (Pemilu Legislatif) menyebutkan

²³*Ibid.* Pasal 1 angka 15

²⁴*Ibid.* Pasal 1 angka 16

bahwa kampanye pemilu merupakan bagian dari pendidikan politik masyarakat dan dilaksanakan secara bertanggungjawab. Kampanye dikatakan sebagai pendidikan politik bisa diartikan sebagai mekanisme untuk mengenalkan, memberikan kesadaran dan pemahaman politik kepada pemilih. Diharapkan pemilih memiliki pemahaman dan kesadaran politik. Tujuannya tak lain menjadikan pemilih mengenal calon wakil rakyat yang akan duduk sebagai anggota legislatif. Pemilih tidak lagi salah pilih karena mengenal lebih dulu wakilnya. Pengertian kampanye tersebut tidak ditemukan dalam UU no. 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum. Undang-Undang Pemilu ini tidak mengatur dan memberikan pengertian tentang kampanye. Pengertian kampanye baru muncul dalam Pemilu 2004 dibawah pengaturan UU no. 12 Tahun 2003 tentang Pemilu Legislatif. Pasal 1 ayat (11) mendefinisikan kampanye sebagai kegiatan peserta pemilu dan atau calon anggota DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten /kota untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan program-program.

Orientasi pengaturan kampanye hingga berlakunya UU no. 10 Tahun 2008 masih sama. Pasal 1 ayat (26) mendefinisikan kampanye pemilu sebagai kegiatan peserta pemilu dan atau calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten /kota untuk meyakinkan para pemilih dengan menawarkan program-programnya. Berdasarkan pengertian di atas, jelas bahwa kampanye ditujukan untuk menjembatani pemilih dengan kandidat untuk saling mengenal. Seiring berkembangnya waktu dan praktek kampanye, Undang-Undang no. 8 Tahun 2012 memberikan orientasi yang sedikit berbeda. Kampanye sebagai media pengenalan dan meyakinkan pemilih harus dilakukan secara bertanggung jawab. Informasi yang disampaikan sungguh mencerminkan program kerja yang ditawarkan, bukan sekedar omong kosong belaka. Begitu juga dengan penggunaan sumber daya dalam kampanye, mesti bisa dipertanggungjawabkan. Sehingga kebebasan dalam kampanye tidak salahgunakan.

Mahfud MD mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang akan atau telah dilaksanakan. Politik hukum tersebut meliputi dua hal yakni :

1. Pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaruan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan.
2. Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan penegak hukum²⁵

Saat ini Komisi Pemilihan Umum tengah menyusun Peraturan KPU tentang dana kampanye. Diharapkan, peraturan tentang hal ini mampu menutup celah undang-undang :

- Terpeliharanya Keadilan

Karena tidak terdapat dalam UU, sementara masalah pembatasan dana kampanye ini penting demi menjamin terpeliharanya unsur-unsur keadilan, KPU mestinya berani mengaturnya secara jelas dan detail. Peraturan KPU hendaknya dibuat sedemikian rupa sehingga mampu menjamin keadilan dalam kontestasi. Pembatasan ini semakin penting karena telah diterapkannya sistem proporsional terbuka sejak Pemilu 2009. Sistem liberal ini persis memindahkan subyek peperangan dari partai ke individu caleg. Sistem proporsional terbuka memberikan peluang penuh kepada setiap individu caleg untuk berjuang meraih suara sebanyak-banyaknya. Keterpilihan seorang calon sepenuhnya ditentukan oleh perolehan suara yang diraihinya. Dengan sistem ini, keberhasilan calon hampir sepenuhnya bergantung pada calon itu sendiri. Peran partai sering kali terbatas sebagai kendaraan politik untuk masuk ke arena kontestasi. Peran partai yang diharapkan sebagai mesin politik yang mendukung calon sering kali tidak berfungsi. Dalam kondisi demikian, setiap individu caleg akan mengerahkan segenap sumber daya, termasuk

²⁵ Mahfud MD, 2009. *Politik Hukum di Indonesia*. Rajawali Pers: Jakarta. hal 17.

sumber daya keuangan, untuk meraih suara sebanyak-banyaknya. Di sinilah peluang ketidakadilan akan muncul. Calon yang punya dana kampanye besar akan memiliki kemampuan lebih besar untuk berkampanye. Berbagai metode kampanye yang efektif untuk menjaring simpati publik akan dilakukan kandidat berkantong tebal ini. Belanja kampanye mereka akan sangat tinggi, sementara calon dengan kekuatan finansial lemah tak mampu melakukan hal yang sama. Gerakan mereka dalam meraih simpati publik terbatas. Jika dibiarkan, kampanye bisa tidak berimbang. KPU bisa berperan untuk menjamin adanya keadilan dalam kampanye. Meskipun sulit dilakukan karena pada kenyataannya biaya kampanye di setiap daerah berbeda-beda, yang mengakibatkan sulitnya menetapkan batasan jumlah, tetapi dana kampanye tetap harus dibatasi. Pembatasan dilakukan dengan memperhatikan keberagaman harga di setiap daerah. Pada sisi mana sebaiknya KPU melakukan pembatasan dana kampanye? Pembatasan dana kampanye harus dilakukan pada dua sisi, yaitu sisi penerimaan dan pengeluaran. Dari sisi penerimaan, undang-undang telah memberi batasan yang cukup jelas. Adapun dari sisi pengeluaran, undang-undang sama sekali belum memberi batasan.

- Kontestasi Kualitas

Dengan pembatasan kampanye yang jelas, baik dari sisi pengeluaran maupun penerimaan, berarti kampanye akan memenuhi prinsip transparansi. Dimensi transparansi ini merupakan bagian dari prasyarat bagi bergulirnya perbaikan proses konsolidasi demokrasi. Perbaikan apa yang diharapkan muncul dari adanya transparansi pada pembiayaan kampanye, terutama pada sisi pengeluaran? Diharapkan, pemilu ke depan tidak lagi berupa kontestasi "isi tas", tetapi kontestasi kualitas. Kemenangan seorang calon bukan lagi ditentukan oleh seberapa banyak modal finansial yang ia miliki,

melainkan lebih ditentukan oleh kapabilitas, kompetensi, integritas, dan rekam jejak selama ini. Itulah kriteria pembeda di mata pemilih yang paling ideal. Di satu sisi, kualitas dan kisah sukses seorang tokoh menjadi kriteria menentukan. Di sisi lain, pemilih dididik untuk tidak lagi tertarik pada iming-iming materi, baik berupa perbaikan fasilitas umum atau berbentuk politik uang. Di sini dapat dikatakan bahwa pemilih terhindar dari pork-barrel politics. Munculnya kriteria pembeda yang paling ideal ini merupakan perkembangan yang baik bagi terciptanya demokrasi yang terkonsolidasi.

- Catatan Akhir

Realitas sekarang bahwa demokrasi sering kali "terbajak" kekuatan uang harus dihentikan. Demokrasi harus kembali diluruskan pada relnya yang benar. Oleh karena itu, KPU harus berani melakukan langkah sulit melakukan pembatasan dana kampanye. Dengan demikian, setiap aliran dana kampanye menjadi transparan di mata publik. Langkah ini akan menghentikan keliaran yang sering terjadi di mana berlaku hukum ini: Siapa yang kuat secara finansial dialah yang akan menang. Selain itu, pembatasan dana kampanye pada akhirnya dapat menghentikan kecenderungan perilaku korupsi. Dana kampanye yang ditekan akan menghilangkan kebutuhan calon menyediakan dana sebesar mungkin. Dengan demikian, diharapkan akan hilang pula suara-suara miring dari Senayan yang menggambarkan betapa korupnya para wakil rakyat. Pihak-pihak berkepentingan, seperti DPR dan partai politik, hendaknya tidak menghalangi upaya lebih membumikan prinsip transparansi berupa pembatasan dana kampanye ini..

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Ruang Lingkup Penelitian

Adapun ruang lingkup penelitian dalam penulisan skripsi ini adalah :

Pembatasan Dana Kampanye dalam Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur di Sumatera Utara Tahun 2018.

B. Metode Pengumpulan Data

B.1. Jenis Data

Ada dua jenis data dalam skripsi ini yaitu :

- a. Data Primer
- b. Data Sekunder

B.2. Alat Pengumpulan Data

Untuk mempermudah dilakukannya suatu penelitian dalam mengumpulkan data, maka dipergunakan teknik pengumpulan data dalam penelitian ini adalah meliputi teknik.

a. Library Research (studi kepustakaan)

Library Research (studi kepustakaan), yaitu suatu aktivitas penelitian dengan cara mengumpulkan data, informasi dan keterangan melalui buku-buku teoritis yang berhubungan dengan masalah yang diteliti.²⁶

b. Field Research (studi lapangan)

Field Research (studi lapangan), yaitu suatu aktivitas penelitian untuk mencari data-data yang lengkap dan akurat yang berkaitan dengan judul yang diteliti.

Penelitian lapangan yang penulis lakukan adalah dengan melakukan observasi langsung ke lapangan dengan melakukan pencatatan-pencatatan terhadap penemuan yang dianggap perlu dan dilakukan.

C. Metode Analisis Data

Bentuk penelitian ini adalah penelitian deskriptif yang akan menggambarkan tentang penemuan pada saat penelitian dilakukan, sehubungan dengan Pembatasan Dana Kampanye Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Sumatera Utara Tahun 2018 sedangkan yang menjadi lokasi penelitian ini adalah di Komisi Pemilihan Umum Daerah Sumatera Utara (KPUD SUMUT).

²⁶ Prof.Dr.H.Zainuddin Ali,*metode penelitian hukum*,Sinar Grafika,Jakarta,2009,hal 107