

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Setelah ditetapkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota (UU Pilkada) Negara Republik Indonesia dihadapkan pada kebijakan baru khususnya soal dana kampanye pilkada dibiayai oleh negara yang memicu pro dan kontra. UU Pilkada ini mengganggu pembangunan di daerah dan merugikan rakyat karena soal kesiapan anggaran pilkada, banyak daerah belum menganggarkan biaya pilkada dalam APBD 2015 akibatnya kekurangan dana pilkada itu diambilkan dari pos lain.¹

UU Pilkada ini telah melegitimasi terjadinya pemborosan keuangan negara karena bertentangan dengan pasal 23 ayat 1 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi *”anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai wujud dari pengelolaan keuangan negara ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan dilaksanakan secara terbuka dan bertanggung jawab untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”*. Pasal ini menyatakan dengan tegas bahwa kekayaan negara sepenuhnya dikelola oleh negara dan dipergunakan untuk kemakmuran rakyat (seluruh warga negara Indonesia secara umum dan bukan perorangan).

UU Pilkada ini juga melupakan tugas pokok dan fungsi partai politik sebagai partai pengusung calon. Sehingga UU Pilkada ini memicu banyak penolakan dari banyak kalangan khususnya pengamat politik yang berdasarkan pengamatannya

¹<http://www.pikiran-rakyat.com/politik/2015/09/14/342399/uji-materi-uu-pilkada-tolak-negara-danai-kampanye-calon-kepala-daerah>, diakses pada tanggal 20 september 2015 pukul 22.00 WIB

hingga saat ini kinerja partai politik masih buruk sehingga penilaian masyarakat terhadap partai politik sangatlah negatif maka rakyat mempertanyakan bukti bahwa partai politik sudah melaksanakan tugas dengan baik dan benar. Menurut Miriam Budiarjo partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik melalui cara yang konstitusional untuk melaksanakan kebijaksanaan yang mereka miliki.² Namun untuk mencapai cita-cita yang dimaksud partai politik haruslah melalui tahapan-tahapan yang diatur dalam konstitusi yang dicerminkan dalam keikutsertaannya dalam Pemilihan Umum.

Pemilihan Umum sendiri menurut Dr. Indria Samego sebagaimana dikutip oleh A. Rahman H I dalam bukunya yang berjudul *Sistem Politik Indonesia* disebut juga dengan “Political Market” artinya bahwa pemilihan umum adalah pasar politik tempat individu/masyarakat berinteraksi untuk melakukan kontrak sosial (perjanjian masyarakat) antara peserta pemilihan umum (partai politik) dengan pemilih (rakyat) yang memiliki hak pilih setelah terlebih dahulu melakukan serangkaian aktivitas politik yang meliputi kampanye, propaganda, iklan politik melalui media massa cetak, audio (Radio) maupun audio visual (televisi) serta media lainnya seperti spanduk, pamflet, selebaran, bahkan komunikasi antar pribadi yang berbentuk *face to face* (tatap muka) atau lobby yang berisi penyampaian pesan mengenai program, platform, asas, ideologi, serta janji-janji politik lainnya guna meyakinkan pemilih sehingga pada pencoblosan dapat menentukan pilihannya terhadap salah satu partai politik yang menjadi

²A. Rahman H I, *Sistem Politik Indonesia*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007, hlm. 102

peserta pemilihan umum untuk mewakilinya dalam badan legislatif maupun eksekutif.³

Namun pembatasan pemasukan dan penggunaan dana kampanye diterapkan dalam Pilkada Tahun 2015. Setiap pasangan calon memiliki ruang dan batas maksimal yang setara terkait dana kampanye. Hal tersebut termuat dalam Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2015 tentang Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota Dan Wakil Walikota. Dengan Peraturan KPU yang membatasi dana kampanye, setiap peserta pilkada akan mendapatkan keadilan. Sebab bagi mereka yang memiliki dana besar tidak serta-merta mengeluarkan dananya karena pemasukan dan pengeluaran kampanye telah diatur. Begitupun bagi yang memiliki dana kecil untuk modal politiknya, mereka terbantu dengan bantuan dari negara (melalui APBD), tetapi memiliki visi dan rekam jejak yang kapabel.⁴ Meskipun pembatasan pemasukan dan penggunaan dana kampanye telah diatur dalam Pilkada Tahun 2015 persoalan yang terjadi saat ini adalah dikesampingkannya peran partai politik dalam pilkada sebagai pengusung calon karena beban biaya kampanye tidak lagi terkonsentrasi dari partai politik saja melainkan juga dari APBD. Sehingga menurut penulis Negara kontra diktif atas kebijakan yang lain karena seperti yang diketahui partai politik juga mendapatkan alokasi dana dari APBN untuk mencukupi kebutuhan politiknya. Maka jika dana kampanye dibiayai oleh negara (melalui APBD/APBN) penulis merasa ada hal yang perlu

³A. Rahman H I, *Sistem Politik Indonesia*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2007, hlm. 147

⁴<http://biz.kompas.com/read/2015/10/22/090807328/KPU.Tegas.Batasi.Dana.Kampanye.Pilkada>, diakses pada tanggal 25 Oktober 2015 pukul 18.00 WIB

diperbaiki pada tugas pokok dan fungsi partai politik dalam keikutsertaannya di pemilihan umum guna mewujudkan pilkada yang demokratis.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang yang telah disampaikan diatas, maka permasalahan yang dihadapi adalah :

1. Bagaimanakah peran partai politik dalam penggunaan dana kampanye pilkada ?
2. Apakah pemberian dana kampanye pilkada oleh negara yang diatur dalam pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 bertentangan dengan pasal 23 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 ?

1.3 Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dirumuskan sebelumnya, maka dapat dikemukakan tujuan dalam penulisan hukum ini adalah :

1. Mengetahui peran partai politik dalam penggunaan dana kampanye pilkada.
2. Mengetahui pemberian dana kampanye pilkada oleh negara.

1.4 Kegunaan

Penulisan ini diharapkan dapat memberikan nilai guna baik secara teoritis maupun secara empiris. Masing-masing diuraikan sebagai berikut :

1.4.1 Kegunaan Teoritis

Adapun kegunaan teoritis dari penulisan ini adalah :

- a. Penulisan ini dapat memberikan kontribusi sebagai bahan kajian lanjutan dalam perkembangan dunia pendidikan khususnya ilmu hukum terkait dengan peran partai politik dalam penggunaan dana kampanye pilkada.

- b. Penulisan ini diharapkan dapat memberikan pemahaman ilmu pengetahuan tentang pemberian dana kampanye pilkada oleh negara yang diatur dalam pasal 65 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 bahwa bertentangan dengan pasal 23 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

1.4.2 Kegunaan Praktis

Adapun kegunaan praktis dari penulisan ini adalah :

- a. Dapat memberikan motivasi kepada penulisan selanjutnya untuk memahami lebih mendalam mengenai peran partai politik dalam penggunaan dana kampanye pilkada.
- b. Dapat memberikan pengetahuan secara praktik mengenai pemberian dana kampanye pilkada oleh negara.

1.5 Keaslian

Penulisan yang membahas tentang pilkada (peran partai politik) sudah pernah ditemui seperti penulisan dengan judul *Peran Partai Politik Dalam Sistem Multi Partai Terhadap Hasil Pemilukada Di Kabupaten Cianjur Tahun 2011* (oleh Lan Lan Risdiana Mahasiswa Universitas Suryakencana Fakultas Keguruan Dan Ilmu Pendidikan Cianjur), penulisan ini membahas tentang peran partai politik dalam sistem multi partai dan spesifik menelaah hasil pemilukada di Kabupaten Cianjur. Namun ada kekhasan dalam penulisan dengan judul *Problematika Hukum Dana Kampanye Pilkada Dalam Perspektif Keuangan Negara* ini yakni pembahasannya yang secara umum mengenai peran partai politik dalam penggunaan dana kampanye pilkada dan problematika hukumnya yang baru ada saat ini, karena kebijakannya ditetapkan sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang

Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota.

1.6 Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu hal yang harus diperhatikan dalam penulisan penelitian hukum, sebab penggunaan metode memberikan kejelasan terhadap arah penelitian tersebut dan merupakan ciri khas dari ilmu sehingga dapat tercapainya tujuan dalam penelitian.

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan tugas akhir ini adalah *penelitian hukum normatif*. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif ialah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka.⁵ Penelitian hukum normatif mencakup penelitian asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum. Penelitian ini didasarkan pada problematika hukum pengaturan dana kampanye yang dibiayai oleh negara yang disinkronisasikan dengan peraturan perundang-undangan yang ada, serta teori-teori dari bahan pustaka yang sesuai dengan permasalahan dalam tugas akhir ini.

1.6.2 Metode Pendekatan

Pendekatan yang digunakan dalam pemecahan masalah tugas akhir ini menggunakan 2 jenis pendekatan, antara lain :⁶

⁵Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali Pers, 2001, hlm. 13-14

⁶Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenada Media Group, 2010, hlm. 95

- a. Pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*), yaitu dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut-paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.
- b. Pendekatan konsep (*Conseptual Approach*), yaitu pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan atau pemikiran-pemikiran yang berkembang dalam disiplin hukum.

1.6.3 Bahan Hukum

Untuk memperoleh hasil yang baik tentunya ditunjang oleh data yang akurat dan valid, data tersebut didapat dari sumber-sumber yang berkaitan dan terlibat baik secara langsung maupun tidak langsung dalam masalah yang diteliti. Maka adapun sumber hukum yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer adalah bahan hukum yang bersumber pada peraturan perundang-undangan.⁷ Bahan hukum primer dalam penelitian ini sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar RI Tahun 1945.
- b. Undang-Undang RI Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas 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.
- c. Undang-Undang RI Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.
- d. Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

⁷Suratman Philips Dhillah, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Alfabeta, 2012, hlm. 65-71

- e. Undang-Undang RI Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.
- f. Peraturan KPU Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Dana Kampanye Peserta Pemilihan Gubernur Dan Wakil Gubernur, Bupati Dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota Dan Wakil Walikota.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer yang dapat bersumber dari jurnal hukum, dokumentasi media massa, surat kabar, majalah, internet, dan pendapat para sarjana yang terkait dengan masalah yang diteliti.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum tersier dapat berupa *encyclopedia* dan kamus hukum.

1.6.4 Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan analisis deskriptif kualitatif yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami, mengelompokkan, dan menyeleksi bahan hukum yang telah diperoleh dengan menyusunnya secara sistematis, dan kemudian ditarik kesimpulan. Adapun kesimpulan yang diambil menggunakan cara berpikir deduktif. Maksud dari pengambilan kesimpulan secara deduktif yakni menarik suatu simpulan dari hal-hal yang umum ke khusus dalam mengkaji dan menganalisis bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder memahami hukum sebagai suatu perangkat peraturan atau norma positif didalam sistem perundang-

undangan yang mengatur kehidupan manusia sehingga memberikan keadilan, kepastian dan kemanfaatan didalam masyarakat itu sendiri. Jadi penelitian dapat dipahami sebagai penelitian kepustakaan yaitu penelitian terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.