

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada pasca reformasi negara Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah menguatkan substansi negara demokrasi perihal kemerdekaan berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat sebagai hak asasi manusia yang harus dilaksanakan untuk memperkokoh semangat kebangsaan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang demokratis. Hak untuk berserikat dan berkumpul ini kemudian diwujudkan dalam pembentukan partai politik sebagai salah satu pilar demokrasi dalam sistem politik Indonesia.

Partai politik memiliki peran fundamental dalam negara demokrasi yang merupakan institusi penyangga bekerjanya demokrasi perwakilan di Negara Indonesia. Selama demokrasi perwakilan masih dipandang sebagai cara paling masuk akal untuk mewujudkan kedaulatan rakyat, maka keberadaan partai politik sebagai organisasi yang hidup dan tumbuh ditengah masyarakat tidak dapat dihilangkan perannya. (Sigit Pamungkas, 2011 : v)

Peran partai politik paling berpengaruh adalah saat pemilihan umum. Pemilihan umum bukan hanya prosedur rutin yang wajib dijalankan oleh negara-negara demokratis. Terlaksananya pemilu adalah prasyarat paling minimalis dari prosedural demokrasi atau sebagai konsep inti (*conceptual core*) dari demokrasi (Bunthe, 2009 : 5). Karena pemilu merupakan salah satu prosedur terpenting untuk melegitimasi kekuasaan didalam sistem demokrasi, dimana politisi dan partai politik mendapatkan mandat untuk membuat keputusan politik lewat sebuah kompetisi suara pemilih di dalam pemilu. Joseph Schumpeter bahkan mengidentikkan bahwa demokrasi adalah metode politik untuk sampai pada sebuah keputusan politik dimana individu (politisi) mendapatkan kekuasaan untuk memutuskan dalam arti berjuang untuk bersaing mendapatkan suara pemilih (Schumpeter, 1975:142 didalam Bunthe, 2009 : 5)

Dalam upaya kompetisi dalam pemilu, kampanye berpengaruh secara langsung atau tidak langsung terhadap pemilih dalam memberikan suara. Partai politik, calon anggota legislatif, dan calon pejabat eksekutif yang bagus, bila tidak didukung oleh kampanye yang tepat maka bisa kehilangan dukungan, karena pemilih terpengaruh oleh kampanye yang dilakukan oleh calon lainnya. Tiga pemilu terakhir di Indonesia menunjukkan bahwa partai politik yang berkampanye paling masif dan intensif, keluar sebagai pemenang merebut suara rakyat. Demikian juga partai baru yang berkampanye paling masif dan intensif, memperoleh suara dan kursi lebih banyak dibandingkan dengan partai politik baru lainnya.

Apabila ditelusuri lebih lanjut, tampak bahwa partai politik, calon anggota legislatif, dan calon pejabat eksekutif yang mampu berkampanye secara masif dan intensif adalah mereka yang memiliki dana politik untuk kampanye lebih banyak daripada yang lain. Dana tersebut digunakan untuk memajang alat peraga, menyebarkan brosur, memasang poster spanduk dan baliho, mengadakan pertemuan terbatas, menggelar rapat umum, hingga memasang iklan menarik di media massa. Gejala tersebut tidak hanya terjadi pada pemilu legislatif, tetapi juga pada pemilu presiden dan pemilu kepala daerah di seluruh daerah Indonesia.

Politik dan uang merupakan pasangan yang sangat sulit untuk dipisahkan. Aktivitas politik memerlukan uang (sumber daya) yang tidak sedikit, terlebih dalam kampanye pemilu. Terdapat empat faktor dalam kampanye pemilu, yaitu kandidat, program kerja dan isu kandidat, organisasi kampanye (mesin politik) dan sumber daya (uang). Akan tetapi uang merupakan faktor yang sangat berpengaruh, tanpa uang maka ketiga faktor lainnya menjadi sia-sia. Seorang pakar politik mengatakan: "Uang saja tidak cukup, tapi uang sangat berarti bagi keberhasilan kampanye. Uang menjadi penting karena kampanye memiliki pengaruh pada hasil pemilu dan kampanye tidak akan berjalan tanpa ada uang (Jacobson, 1980 : 33).

Pengaturan dana politik menjadi agenda politik yang sangat fundamental bagi demokrasi dan politik di Indonesia. Pengaturan bukan hanya membuat aturan yang ketat tetapi juga memastikan kepatuhan dari partai politik dan kandidat untuk melaksanakannya. Pengaturan dana politik bukan hanya mampu mencegah praktek korupsi tetapi juga bisa mendorong politisi makin responsif terhadap kepentingan publik, terutama dengan mendesain aturan yang mampu memaksa dan memberikan insentif bagi partai yang mampu menggalang dana dari konstituen dan anggota partai.

Isu pendanaan partai politik menjadi isu serius yang mendapat perhatian khusus dari para aktivis dan ilmuwan politik sejak dekade 1990an di negara-negara demokrasi maju (Ben Clift : 2006). Alasannya sederhana, sejak saat itu pendanaan partai politik memasuki wilayah publik di mana partai mulai memanfaatkan dana publik untuk keperluan kegiatan kepartaian.

Hal ini menjadi penting karena partai politik dan kandidat yang menjadi peserta pemilu tidak berangkat dari titik awal yang sama. Partai lama akan cenderung mendominasi pengaruh di dalam pemilu karena memiliki pundi uang lebih melimpah dibandingkan dengan partai-partai baru. Pada perolehan suara Pemilu 2004, dimana enam partai politik yaitu Partai Golkar, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan Partai Amanat Nasional (PAN) tergolong partai lama mampu meraup 72,6 % dari total perolehan suara pemilu legislatif. Meskipun uang bukan satu-satunya faktor penentu di dalam kemenangan pemilu, namun uang tetap faktor utama yang diperlukan dalam menjalankan proses kampanye dan meraih dukungan pemilih.

Dari perolehan suara terlihat bahwa partai-partai besar seperti PDIP, Partai Golkar, PKB, PAN dan PPP jelas secara sumber daya unggul dari partai-partai lainnya. Partai-partai ini selain didukung oleh massa yang cukup besar (dalam pemilu 1999) juga memiliki akses terhadap sumber daya untuk pembiayaan politik. Dengan keunggulan sumber dayanya, partai-partai ini relatif tidak menemui kesulitan untuk berkampanye.

**Tabel 1.1. Perolehan Suara Partai Besar Nasional
pada Pemilu Legislatif Tahun 2004 dan Tahun 2009**

No.	Partai	Persentase Suara – Perolehan Kursi	
		2004	2009
1	Partai Golkar	21,58% - 128 Kursi	14,45% - 108 Kursi
2	PDI Perjuangan	18,53% - 109 Kursi	14,03% - 93 Kursi
3	PPP	8,15% - 58 Kursi	5,32% - 39 Kursi
4	Partai Demokrat	7,45% - 57 Kursi	20,85% - 148 Kursi
5	PAN	6,44% - 53 Kursi	6,01% - 42 Kursi
6	PKS	7,34% - 45 Kursi	7,88% - 59 Kursi
7	PKB	10,57% - 52 Kursi	4,94% - 26 Kursi
8	Partai Gerindra	-	4,46% - 30 Kursi
9	Partai Hanura	-	3,77% - 15 Kursi

Sumber : KPU Pusat

Fenomena yang sama memang tidak begitu dominan pada Pemilu 2009 disebabkan beberapa faktor lain. Faktor berubahnya sistem pemilihan yang tidak lagi berbasis partai politik, tetapi kandidat diyakini menggerus preferensi pemilih atas partai politik tertentu dan beralih ke kandidat peserta. Pemilu 2009 dominan dimaknai sebagai kemenangan partai penguasa. Fenomena kemenangan Partai Demokrat pada Pemilu 2009 menunjukkan ampuhnya promosi pemerintah dengan manufer partai penguasa. Dalam konteks korupsi, indikasi kuat penggunaan sarana promosi departemen pemerintah lewat iklan layanan dipandang sangat dekat dengan isu penyalahgunaan kekuasaan dan konflik kepentingan. Hal ini juga diindikasikan dengan meningkatnya biaya bantuan sosial di departemen-departemen juga di dalam alokasi APBN/APBD (ICW, 2011).

Namun begitu, fakta dua pemilu baik pada tahun 2004 maupun 2009 membuktikan kuat dan ampuhnya kekuatan uang di dalam memenangkan kontestasi kekuasaan. Tanpa uang, mustahil kemenangan dapat direbut. Uang memainkan peranan, baik dalam memenangkan pemilu secara legal maupun dengan cara-cara melanggar aturan.

Pembiayaan kampanye (*campaign finance*) menjadi yang paling menentukan dalam mempengaruhi pemilih pada saat kampanye, sedangkan dana partai sangat berpengaruh di dalam memelihara basis dukungan politik. Dana kampanye biasanya diperoleh dari sumbangan individu, badan hukum, dan dana bantuan dari negara. Sumbangan yang diberikan dapat mempengaruhi independensi dari seorang kandidat atau suatu partai politik dan hal ini dapat membahayakan proses demokrasi (Modul Pemantauan Dana Kampanye ICW dan TII, 2003).

Korupsi pemilu adalah bagian dari korupsi politik yang dilakukan oleh Politisi sebelum mendapatkan kekuasaan. Politisi melakukan praktek-praktek haram pada saat pemilu untuk mempengaruhi pemilih. Manifestasi yang paling mencolok dari korupsi politik pada saat pemilu adalah menyuap pemilih secara langsung (Silke Pfeiffer dalam Irawan, 2004 : 76).

Korupsi pemilu terjadi pada relasi antara partai politik dan kandidat dengan penyumbang pada satu sisi dan partai politik dengan penyelenggara pemilu juga pemilih pada sisi yang lain. Meskipun kedua hal ini sangat erat kaitannya akan tetapi keduanya memiliki modus dan akibat yang berbeda di dalam prakteknya. Secara umum kaitan antara keduanya adalah praktek manipulasi dalam pendanaan politik terjadi pada sisi pemasukan (*revenue*) dan praktek politik uang terjadi pada sisi pengeluaran (*expenditure*). Dampak dari kedua modus korupsi pemilu ini berbeda, manipulasi pendanaan politik menyebabkan terjadinya ketidaksetaraan politik dimana peserta pemilu (partai politik dan kandidat) yang memiliki patronase bisnis yang kuat atau memiliki kedekatan dan kekuasaan atas birokrasi pemerintahan (misalnya : *incumbent party/rulling party*) atau sektor bisnis tertentu memiliki akses yang lebih luas dan sokongan sumber daya yang lebih besar dibandingkan dengan peserta pemilu yang tidak memilikinya.

Tabel 1.2. Perbandingan Pola Korupsi dalam Pemilu Legislatif Tahun 1999 dan 2004

Pemilu Legislatif 1999			Pemilu Legislatif 2004		
Pola	Kasus	%	Pola	Kasus	%
Pemberian uang secara langsung	26	41,94	Pembagian Uang secara langsung	58	51,33
Janji memberikan kucuran dana jika memilih partai	11	17,74	Pembagian Barang-barang Mewah lewat undian/doorprize	16	14,16
Penggunaan fasilitas kredit dan pemutihan kredit	8	12,90	Pengadaan Acara Bakti Sosial	14	12,39
Penggunaan proyek dana sosial pemerintah	7	11,29	Membantu Pembangunan Infrastruktur	9	7,96
Pemberian Sembako dan barang	5	8,06	Sumbangan lewat Lembaga dan acara keagamaan	8	7,08
Membantu lembaga sosial keagamaan	3	4,84	Pemberian Sembako	7	6,19
Pelaksanaan acara bakti sosial	2	3,23	Memberikan Beasiswa	1	0,88
	62	100		113	100

Sumber : Data Pemilu 1999 diolah dari laporan YIPIKA (1999) dan KIPP (Kekuasaan dan Pemilu, 1999). Data pemilu 2004 diolah dari laporan pemantauan ICW-TII (2004).

ICW dalam bukunya menjelaskan bahwa pola korupsi dalam pemilu sangat bergantung pada sistem pemilu. Terdapat empat modus korupsi dalam pemilu, diantaranya :

1. Beli suara (*vote buying*), dimana partai politik atau kandidat membeli suara pemilih dengan menggunakan uang, barang, jasa, jabatan ataupun keuntungan finansial lainnya;
2. Beli kursi (*candidacy buying*), dimana orang ataupun kelompok kepentingan mencoba untuk membeli nominasi agar dicalonkan dalam pemilu;
3. Manipulasi dalam tahapan dan proses pemilu (*electoral administrative corruption*);
4. Dana kampanye yang ‘mengikat’ (*abusive donation*) menjadikan sumbangan kepada partai ataupun kandidat sebagai investasi politik. (ICW dan Yayasan TIFA, 2010 : 22)

Dari hasil pemantauan TI Indonesia dan ICW selama masa kampanye terhadap belanja kampanye, dapat disimpulkan bahwa sistem pendanaan partai politik Indonesia masih sangat tidak transparan dan akuntabel, serta rawan terhadap praktik-praktik korupsi pemilu. Tidak tertutup kemungkinan dana yang berasal dari sumber-sumber tidak sah atau ilegal juga terlibat dalam mendukung gencarnya kampanye partai peserta pemilu.

Pada Pemilu 1955 dan pemilu-pemilu Orde Baru, pemilihan anggota DPR dan DPRD menggunakan sistem proporsional daftar tertutup, demikian juga pemilu transisi, yaitu Pemilu 1999. Namun berdasar UU No. 12/2003, Pemilu 2004 mulai mengadopsi sistem pemilu proporsional daftar terbuka, meskipun sifatnya masih sangat terbatas. Baru pada Pemilu 2009 benar-benar menggunakan sistem pemilu proporsional daftar terbuka, setelah ketentuan-ketentuan dalam UU No. 10/2008 yang kontradiktif diluruskan oleh Mahkamah Konstitusi. Selanjutnya, UU No. 8/2012 memastikan bahwa Pemilu 2014 tetap menggunakan sistem pemilu proporsional daftar terbuka.

Perubahan penggunaan sistem pemilu proporsional tersebut mestinya berdampak pada pengaturan dana kampanye, mengingat pada sistem pemilu proporsional daftar tertutup, peran partai politik sangat besar. Sedangkan pada sistem pemilu proporsional daftar terbuka, peran calon sangat menentukan. Kombinasi sistem pemilihan proporsional terbuka dengan tidak adanya pembatasan pengeluaran dana kampanye merupakan dua penyebab mahal biaya politik. Persaingan tidak hanya terjadi antar partai, tapi juga calon di dalam satu partai. Hal tersebut membuat kandidat berlomba-lomba menggunakan uang sebanyaknya untuk mempromosikan diri dan meningkatkan popularitas dan elektabilitas, termasuk dengan cara membayar pemilih (*money politic*).

Pada sisi lain, sebagian besar partai politik dan kandidat tidak memiliki atau mengalami kesulitan dalam mencari sumber-sumber pendapatan yang halal untuk kampanye, sedangkan iuran dari konstituen belum ada. Mereka pun tidak mempunyai strategi *fundraising* dalam mengumpulkan modal dari publik. Penelitian Indonesia Corruption Watch

tahun 2012 mengenai pendanaan partai politik memperlihatkan hampir semua partai tidak memperoleh donasi dari anggota atau konstituen.

Dalam konteks ketimpangan politik (*political inequality*) menjadi relevan membicarakan penyetaraan antara partai lama dan partai baru, partai besar dan partai kecil, juga partai berkuasa atau partai oposisi. Modus dari manipulasi dana politik misalkan menerima dana kampanye dari sumber yang dilarang, biasanya berupa dana negara yang tidak diatur di dalam undang-undang, menerima dana dari sumber tertentu dengan kontrak kebijakan dimasa depan, sumbangan kandidat yang melanggar batasan dalam peraturan serta sumbangan yang tidak dapat dipertanggungjawabkan identitas penyumbangnya (Marcin Walecki, 2004 : 19).

Dalam Pemilu Legislatif 2014 untuk DPRD Kota Pekalongan diikuti oleh 293 orang dari 12 partai politik peserta Pemilu Legislatif 2014 yang terdiri dari 4 daerah pemilihan (dapil) di Kota Pekalongan. Namun para peserta pemilu legislatif 2014 untuk DPRD Kota Pekalongan tersebut hanya merebutkan 30 kursi di DPRD Kota Pekalongan.

Tabel 1.3. Jumlah Perolehan Kursi Anggota DPRD Kota Pekalongan Menurut Partai Politik Tahun 2004 dan 2014

No.	Nama Partai	Jumlah Kursi di DPRD Kota Pekalongan	
		Hasil Pileg 2009	Hasil Pileg 2014
1.	Partai Golkar	8	9
2.	PDI Perjuangan	4	4
3.	PPP	4	4
4.	Partai Gerindra	1	3
5.	PKB	3	3
6.	PKS	2	3
7.	PAN	5	3
8.	Partai Demokrat	2	1
9.	PKNU	1	-
JUMLAH KURSI		30	30

Sumber : KPU Kota Pekalongan

Sebagai salah satu partai politik yang baru, Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra) mulai ikut menjadi peserta Pemilu Tahun 2009 dan 2014. Pada tingkat lokal Kota Pekalongan, Partai Gerindra Kota Pekalongan dapat menempatkan 1 (satu) orang wakilnya di DPRD Kota Pekalongan pada Pemilu Legislatif 2009. Pada tabel 1.3 dapat diperhatikan bahwa pada Pemilu Tahun 2014, Partai Gerindra Kota Pekalongan dapat menempatkan 3 (tiga) wakilnya di DPRD Kota Pekalongan. Namun, ini menjadi menarik dikarenakan partai-partai lainnya hanya mampu mendapatkan jumlah kursi yang sama pada pemilu legislatif 2009 dengan pemilu legislatif 2014. Bahkan beberapa partai mengalami penurunan jumlah wakilnya di DPRD Kota Pekalongan.

Selain dilihat dari sisi antar partai, ternyata di dalam Partai Gerindra sendiri para kandidat calon legislatif 2014 merebutkan kursi yang sama.

Tabel 1.4. Jumlah Peserta Pemilu Legislatif dan Jumlah Calon Legislatif Terpilih pada Pemilu Legislatif 2014 dari Partai Gerindra per dapil

Dapil	Jumlah Peserta (Caleg DPRD Kota)	Jumlah Caleg DPRD Kota Terpilih
I (Pekalongan Utara)	8 orang	1 orang
II (Pekalongan Barat)	8 orang	1 orang
III (Pekalongan Timur)	7 orang	1 orang
IV (Pekalongan Selatan)	7 orang	<i>Tidak ada</i>

Sumber : KPU Kota Pekalongan

Persaingan antar kandidat dari partai yang sama menjadi tak bisa dihindarkan lagi disetiap daerah pemilihan. Hal ini jelas akan berpengaruh terhadap dana kampanye yang dikeluarkan ataupun cara-cara kampanye lainnya guna merebutkan suara rakyat.

Fenomena ini menjadi menarik untuk diteliti dikarenakan kampanye menjadi hal yang paling berpengaruh di tingkat lokal. Partai Gerindra sebagai partai politik yang baru dapat meraih kursi yang meningkat cukup signifikan di DPRD Kota Pekalongan dibandingkan dengan partai-partai lainnya

menjadi tolok ukur keberhasilan kampanye dalam pencapaian suara Partai Gerindra dalam Pemilu Legislatif 2014. Namun peneliti tetap akan memperhatikan kemungkinan ditemukannya ketidaksesuaian pengelolaan dana kampanye yang terjadi dilapangan. Oleh karena itu dengan ini peneliti berminat untuk meneliti pembiayaan dana kampanye Partai Gerindra Kota Pekalongan dalam Pemilu Legislatif 2014 sebagai bahan penelitian skripsi.

B. Rumusan Masalah

Bagaimana pembiayaan dana kampanye Partai Gerindra Kota Pekalongan dalam Pemilu Legislatif Tahun 2014?

C. Tujuan Penelitian

Mendeskripsikan pembiayaan dana kampanye Partai Gerindra Kota Pekalongan dalam Pemilu Legislatif Tahun 2014.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

- a. Menambah pengetahuan, pengalaman dan wawasan, serta bahan dalam penerapan ilmu metode penelitian.
- b. Dapat dijadikan bahan perbandingan untuk penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

Melengkapi studi pengelolaan partai politik bagi kalangan pengurus partai politik nasional ataupun lokal. Selain itu penelitian ini juga diharapkan mampu melengkapi bahan pembelajaran bagi mahasiswa Ilmu Pemerintahan yang tertarik dalam bidang kajian partai politik.

E. Kajian Teori

1. Pembiayaan Dana Kampanye

ICW (2010 : 16-17) memberikan pengertian khusus terkait istilah dana politik yang dapat dibedakan dengan melihat sumber dan penggunaan. Dilihat dari sumber, dana politik berasal dari sumbangan

simpatisan (donatur) dan sumbangan dari negara (subsidi). Dana politik juga dapat diartikan sebagai wujud konkrit dari partisipasi dan dukungan masyarakat terhadap partai politik atau kandidat. Dari sisi penggunaan, dana politik dibedakan berdasarkan bentuk pengeluarannya. Pengeluaran dana politik dibedakan menjadi dua yaitu pengeluaran untuk membiayai aktivitas rutin partai politik (*political party finance*) dan pengeluaran kampanye (*campaign finance*).

Pengertian dana partai atau dana kampanye sebagai dana politik sebenarnya dipengaruhi oleh budaya politik dan sistem politik di masing-masing negara. Sistem parlementer cenderung mengatur dana partai politik karena kampanye dan pemenangan pemilu dilakukan oleh partai politik. Sistem presidensial lebih cenderung berbasis kandidat sehingga titik berat pengaturan berada pada pendanaan kampanye (Badoh, Ibrahim Fahmy, Dahlan, Abdullah, 2010).

Dalam Peraturan KPU RI Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye Peserta Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (*selanjutnya disebut Pedoman Dana Kampanye*) menjelaskan tentang pengertian dana kampanye pemilu, atau selanjutnya disebut dana kampanye adalah sejumlah biaya berupa uang, barang dan jasa yang digunakan peserta pemilu untuk membiayai kegiatan kampanye pemilunya.

PENERIMAN. Pengaturan penerimaan dana kampanye meliputi pengaturan sumber dana, pembatasan sumbangan, dan larangan sumbangan. Pertama, tentang sumber dana kampanye, UU No. 8/2012 menyebutkan, sumber dana kampanye pemilu DPR dan DPRD berasal dari: (a) partai politik, (b) calon anggota DPR dan DPRD, dan (c) sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain, yaitu sumbangan dari perseorangan, kelompok, perusahaan dan atau badan usaha nonpemerintah.

Kedua, tentang pembatasan sumbangan, UU No. 8/2012 mengatur, bahwa sumbangan perseorangan maksimal Rp 1 miliar, dan sumbangan

kelompok, perusahaan dan atau badan usaha nonpemerintah maksimal Rp 7,5 miliar. Ketiga, tentang larangan sumbangan, UU No. 8/2012 menegaskan: (1) partai politik peserta pemilu dilarang menggunakan kelebihan sumbangan dari batas yang ditentukan; (2) partai politik peserta pemilu dilarang menerima sumbangan dari pihak asing, penyumbang yang tidak jelas identitasnya, pemerintah, pemerintah daerah, BUMN, BUMD, pemerintah desa dan badan usaha milik desa.

Tabel 1.5. Pengaturan Penerimaan Dana Kampanye Peserta Pemilu DPR, DPD dan DPRD

Variabel Pengaturan	Indikator
Sumber	<ul style="list-style-type: none"> • Partai politik • Calon • Sumbangan lain yang sah
Pembatasan Sumbangan	<ul style="list-style-type: none"> • Sumbangan perseorangan maksimal Rp 1 miliar. • Sumbangan kelompok, perusahaan, badan usaha nonpemerintah maksimal Rp 7,5 miliar.
Larangan Sumbangan	<ul style="list-style-type: none"> • Menggunakan kelebihan sumbangan yang melampaui batas. • Pihak asing • Penyumbang yang tidak jelas identitasnya • Pemerintah • Pemerintah daerah • BUMN / BUMD • Pemerintah desa • Badan usaha milik desa

Sumber : UU No. 8/2012

Kegiatan kampanye pemilu anggota DPR, DPD, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota didanai dan menjadi tanggung jawab Partai Politik peserta pemilu masing-masing. Dana kampanye pemilu berupa uang ditempatkan pada rekening khusus dana kampanye peserta pemilu legislatif pada bank umum. Sedangkan sumbangan dalam bentuk barang dan/atau jasa dicatat berdasarkan harga pasar yang wajar pada saat sumbangan itu diterima.

PENGELUARAN. Sedangkan untuk pengeluaran dana kampanye meskipun UU No. 8/2012, maupun UU No. 10/2008, dan UU No. 12/2003 yang sebelumnya telah mengatur tentang metode kampanye, tetapi ketiga undang-undang tersebut sama sekali tidak mengatur tentang jenis dan bentuk pengeluaran dana kampanye. Tiadanya rincian pengeluaran dana kampanye ini menyulitkan terlaksananya pembakuan sistem pembukuan dana kampanye karena partai politik dan calon cenderung mengklasifikasi bentuk dan jenis pengeluaran sesuai dengan kehendak masing-masing. Peraturan KPU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Peraturan KPU Nomor 17 Tahun 2013 tentang Pedoman Pelaporan Dana Kampanye Peserta Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seharusnya bisa membantu jenis pengeluarannya, tetapi kenyataannya peraturan KPU tersebut tidak mengarah ke sana, sehingga jenis dan bentuk pengeluaran sepenuhnya diserahkan ke masing-masing partai politik dan calon peserta pemilu legislatif.

Tabel 1.6. Pengaturan Pengeluaran Dana Kampanye Peserta Pemilu DPR, DPD dan DPRD

Variabel Pengaturan	Indikator
Metode Kampanye	<ul style="list-style-type: none"> • Pertemuan terbatas • Pertemuan tatap muka • Penyebaran bahan kampanye Pemilu kepada umum • Pemasangan alat peraga di tempat umum • Iklan media massa cetak dan elektronik • Rapat umum • Kegiatan lain yang tidak melanggar ketentuan kampanye dan peraturan perundang-undangan

Sumber : UU No. 8/2012

Kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye dan peraturan perundang-undangan diantaranya : a. acara ulang tahun/milad; b. kegiatan sosial dan budaya; c. perlombaan olahraga; d. istighosah; e. jalan

santai; f. tabligh akbar; g. kesenian; h. bazaar; i. layanan pesan singkat, jejaring sosial seperti facebook, twitter, email, website, dan bentuk lainnya yang bertujuan mempengaruhi atau mendapat dukungan.

Dalam mendukung kampanye, maka peserta pemilu dapat membuat bahan kampanye yang berupa semua benda atau bentuk lain yang memuat visi misi, program, simbol-simbol, atau tanda gambar yang disebar untuk keperluan kampanye pemilu yang bertujuan untuk mengajak orang memilih peserta pemilu dan atau calon anggota DPR, DPD dan DPRD tertentu.

Selain itu, Peraturan KPU dalam format laporan tentang dana kampanye menambahkan bentuk pengeluaran dana kampanye yang harus dicatat, yaitu pengeluaran modal dan pengeluaran lain-lain. Pengeluaran modal dapat berbentuk pembelian kendaraan, peralatan, ataupun inventaris lainnya yang dapat dinilai dengan rupiah berdasarkan harga pasar. Sedangkan pengeluaran lain-lain berupa pengeluaran untuk pemberian piutang dan pembayaran utang.

PELAPORAN. Salah satu instrumen untuk menegakkan prinsip transparansi dan akuntabilitas dana kampanye adalah membuat laporan pengelolaan dana kampanye, baik dari sisi penerimaan, maupun pengeluaran. Penyusunan laporan dana kampanye tersebut tentu saja harus sesuai dengan kaidah-kaidah akuntansi, sehingga laporan pengelolaan itu tidak hanya bisa dipahami oleh publik, tetapi juga bisa ditelisik, dicek, dan diklarifikasi kebenarannya. Pengaturan pelaporan dana kampanye yang terdiri dari penerimaan dan pengeluaran, antara lain meliputi keberadaan rekening khusus dana kampanye, saldo awal, daftar penyumbang, rincian pendapatan, rincian belanja, mekanisme pemeriksaan, dan pengumuman laporan dana kampanye.

Tabel 1.7. Pengaturan Pelaporan Dana Kampanye Peserta Pemilu DPR, DPD dan DPRD

Variabel Pengaturan	Indikator
Rekening dan saldo awal	<ul style="list-style-type: none"> • Rekening khusus dana kampanye, terpisah dari rekening partai politik. • Rekening dan saldo awal dilaporkan ke KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota, 14 hari sebelum kampanye rapat umum.
Format pembukuan	<ul style="list-style-type: none"> • Pembukuan terdiri atas penerimaan dan pengeluaran, yang terpisah dari pembukuan partai politik. • Pembukuan dibuka sejak 3 hari setelah ditetapkan sebagai peserta pemilu, dan ditutup 1 minggu sebelum penyampaian laporan dana kampanye ke kantor akuntan publik.
Audit	<ul style="list-style-type: none"> • Laporan dana kampanye diaudit kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU. • Laporan dana kampanye diserahkan kepada kantor akuntan publik paling lambat 15 setelah pemungutan suara. • Kantor akuntan publik melaporkan hasil audit ke KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota selambatnya 30 hari setelah laporan dana kampanye diserahkan partai politik.
Pengumuman	<ul style="list-style-type: none"> • KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota menyerahkan hasil audit ke partai politik paling lambat 7 hari setelah penyerahan dari kantor akuntan publik. • KPU, KPU provinsi, dan KPU kabupaten/kota mengumumkan hasil audit laporan dana kampanye selambatnya 10 hari setelah penyerahan dari kantor akuntan publik.

Sumber : UU No. 8/2012

Pertama, tentang rekening khusus dana kampanye, UU No. 8/2012 mewajibkan partai politik memiliki rekening khusus dana kampanye, yang terpisah dari rekening partai politik. Rekening ini digunakan untuk menampung dana kampanye dalam bentuk uang. Bersama saldo awal dana

kampanye, rekening itu dilaporkan kepada KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota selambatnya 14 hari sebelum pelaksanaan kampanye rapat umum.

Kedua, tentang format pembukuan dana kampanye, UU No. 8/2012 menegaskan bahwa pembukuan dana kampanye terdiri dari penerimaan dan pengeluaran, yang terpisah dari pembukuan partai politik. Pembukuan dana kampanye yang terdiri dari penerimaan dan pengeluaran tersebut dibuka sejak 3 hari setelah partai politik ditetapkan sebagai peserta pemilu, dan ditutup 1 minggu sebelum penyampaian laporan pembukuan kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU.

Ketiga, tentang audit laporan dana kampanye, UU No. 8/2012 menegaskan, laporan dana kampanye diaudit oleh kantor akuntan publik yang ditunjuk oleh KPU. Laporan dana kampanye harus sudah disampaikan kepada kantor akuntan publik, paling lambat 15 hari setelah hari pemungutan suara. Selanjutnya, kantor akuntan publik wajib melaporkan hasil audit kepada KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota, paling lama 30 hari sejak diterimanya laporan dana kampanye dari partai politik.

Keempat, tentang pengumuman laporan dana kampanye, UU No. 8/2012 menegaskan bahwa laporan dana kampanye diumumkan oleh KPU, KPU provinsi dan KPU kabupaten/kota, 10 hari setelah diserahkan oleh kantor akuntan publik. Namun sebelum diumumkan, selambatnya-lambatnya 7 hari setelah diterima dari kantor akuntan publik, laporan dana kampanye harus disampaikan kepada partai politik peserta pemilu.

2. Partai Politik

2.1. Pengertian Partai Politik

Sejalan dengan perkembangan demokrasi di seluruh dunia, maka partai politik juga semakin mengalami perkembangan. Studi mengenai partai politik juga mengalami kemajuan pesat. Para pakar dan ilmuwan

sepakat tentang pentingnya eksistensi partai politik terhadap demokrasi termasuk dalam konsolidasi demokrasi di negara-negara berkembang.

Meskipun demikian terminologi partai politik masih bermacam-macam dikalangan ilmuwan. Paige Johnson Tan sependapat dengan Giovanni Sartori (1976) yang membuat definisi partai politik secara longgar yakni kelompok politik apa saja yang ikut serta dalam pemilihan umum dan mampu menempatkan orang-orangnya dalam jabatan-jabatan publik (Tandjung, 2007 : 1). Sejalan dengan itu Ichlasul Amal (1988 : xi) menulis bahwa partai politik merupakan suatu kelompok yang mengajukan calon-calon bagi jabatan publik untuk dipilih oleh rakyat sehingga dapat mengontrol atau mempengaruhi tindakan-tindakan pemerintah.

Miriam Budiardjo (2010 : 404 – 406) menjelaskan bahwa partai politik merupakan suatu kelompok yang terorganisir, yang anggota-anggotanya memiliki orientasi nilai-nilai yang sama untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik agar dapat melaksanakan programnya. Biasanya kekuasaan politik dan kedudukan politik itu diperoleh melalui cara konstitusional untuk mempengaruhi dan melaksanakan kebijakan umum. Beliau juga menulis bahwa partai politik menjadi jembatan arus informasi timbal balik dari “mereka yang memerintah” (*the rulers*) dengan “mereka yang diperintah” (*the ruled*). Dalam menjalankan fungsi itulah maka partai politik dapat menjadi bursa ide-ide (*clearing house of ideas*) yang hidup dan dinamis.

Pengertian partai politik juga dirumuskan pasca reformasi negara Indonesia melalui UU No. 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik. Namun dalam tuntutan dan dinamika perkembangan masyarakat, serta dalam rangka menguatkan pelaksanaan demokrasi dan sistem kepartaian yang efektif sesuai dengan amanat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, masih diperlukan penguatan kelembagaan serta peningkatan fungsi dan peran partai politik yang diwujudkan dalam UU No. 2 / 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan UU No. 2 / 2011 tentang Partai Politik.

Tabel 1.8. Pengertian Partai Politik menurut UU No. 31 Tahun 2002 dan UU No. 2 Tahun 2008 / UU No. 2 Tahun 2011

UU No. 31 Tahun 2002	UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana yang telah diubah dengan UU No. 2 Tahun 2011
Partai Politik adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Republik Indonesia secara sukarela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa, dan negara melalui pemilihan umum.	Partai Politik adalah organisasi yang <u>bersifat nasional</u> dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta <u>memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.</u>

Perbedaan pengertian partai politik dalam UU No. 2/2011 dengan penambahan frase “Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional” ini merupakan kebijakan politik Indonesia untuk mengakomodir kekhususan yang ada di Provinsi Aceh. Penduduk Aceh memiliki kekhususan untuk dapat membentuk Partai Politik Lokal dalam rangka memperjuangkan cita-cita partai politik lokal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara sesuai kekhususan dan keistimewaan yang dimiliki Pemerintahan Aceh dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh memberikan definisi partai politik lokal yaitu, “*Partai politik lokal adalah organisasi politik yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia yang berdomisili di Aceh secara suka rela atas dasar persamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan kepentingan anggota, masyarakat, bangsa dan negara melalui pemilihan anggota DPRA/DPRK, Gubernur/Wakil Gubernur, bupati/wakil bupati, dan walikota/wakil walikota*”.

Paradigma baru yang dibawa dalam pengertian partai politik dalam undang-undang partai politik tersebut menyatakan bahwa partai politik bersifat nasional. A.A. Oka Mahendra, SH. berpendapat, hal ini maka partai politik dibangun dengan visi kebangsaan melalui *governance culture* seiring dengan menguatnya konsolidasi demokrasi di Indonesia. Serta untuk memperkuat kepemimpinan partai politik dalam sistem politik nasional sebagai bentuk kehidupan berbangsa dan bernegara dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sifat nasional partai politik ini ditunjukkan dengan pemberlakuan syarat pembentukan partai politik dari yang tertuang dalam UU No. 2/2011 yang menyatakan bahwa :

Pasal 2 ayat (1) : Partai Politik didirikan dan dibentuk oleh paling sedikit 30 (tiga puluh) orang warga negara Indonesia yang telah berusia 21 (dua puluh satu) tahun atau sudah menikah dari setiap provinsi.

Pasal 3 ayat (2) : c. kepengurusan pada setiap provinsi dan paling sedikit 75% (tujuh puluh lima perseratus) dari jumlah kabupaten/kota pada provinsi yang bersangkutan dan paling sedikit 50% (lima puluh perseratus) dari jumlah kecamatan pada kabupaten/kota yang bersangkutan.

Dengan kewajiban syarat keberadaan partai politik disetiap tingkatan, maka diharapkan partai politik mampu membangun sistem politik Indonesia yang demokratis dengan kepemimpinan secara nasional untuk mensejahterakan setiap warga negara Indonesia.

Sejalan dengan sifatnya yang nasional, diperlukan penegasan cita-cita perjuangan partai politik yang termuat dalam pengertian partai politik, yaitu memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini menyesuaikan dengan dinamika dan perkembangan masyarakat majemuk yang menuntut peningkatan peran, fungsi, dan tanggung jawab partai politik dalam kehidupan demokrasi secara konstitusional sebagai sarana partisipasi politik masyarakat dalam upaya mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia, menjaga dan memelihara keutuhan Negara

Kesatuan Republik Indonesia, mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

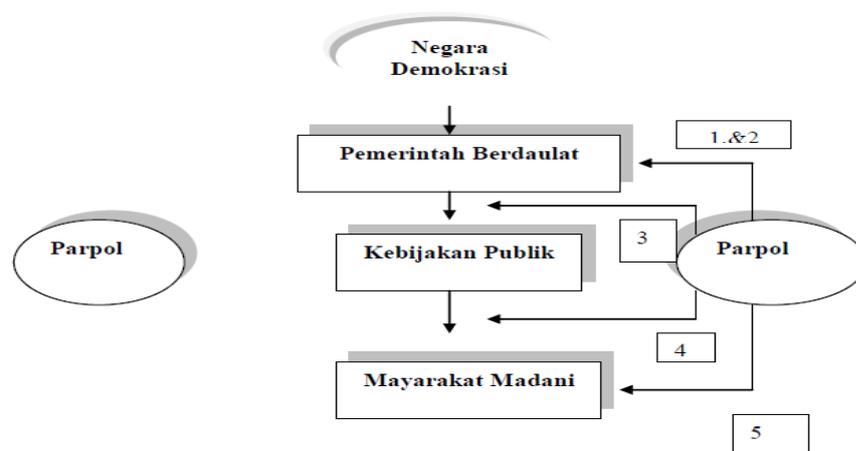
2.2. Fungsi Partai Politik

Tidak mudah untuk melekatkan fungsi-fungsi apa yang semestinya disandang partai politik. Banyak kalangan berusaha melekatkan sejumlah fungsi pada partai politik. Hal ini dapat dilihat dari fungsi yang digunakan untuk menunjukkan aktivitas nyata partai politik, seperti kontestasi dalam pemilu, ataupun untuk menandakan sebuah kontribusi partai untuk beroperasi dalam sistem politik yang luas (Paul Allen B. dan Frank J. Sorauf, 1992 : 17).

Secara teoritis partai politik setidaknya memiliki lima fungsi yang semestinya diperankan dalam proses kehidupan bernegara yang demokratis yaitu, (1) fungsi artikulasi kepentingan, (2) fungsi agregasi kepentingan, (3) fungsi sosialisasi politik, (4) fungsi rekrutmen politik, dan (5) fungsi komunikasi politik.

Kerangka teori tersebut dapat digambarkan seperti berikut :

Gambar 1.1. Kerangka Teori Peran Partai Politik dalam Kehidupan Berdemokrasi



Sumber : Fadillah Putra. 2003. *Partai Politik dan Kebijakan Publik, Analisis Terhadap Kongruensi Janji Politik Partai dengan Realisasi Produk Kebijakan Publik di Indonesia 1999-2003.*

Keterangan Gambar:

1. Menempatkan orang pada jabatan politik setelah melalui rekrutmen politik.
2. Mengusulkan kepentingan rakyat agar masuk sebagai kebijakan publik (artikulasi kepentingan).
3. Analisis dan sintesa kepentingan-kepentingan menjadi alternatif-alternatif ke-bijakan publik.
4. Kontrol implementasi kebijakan publik.
5. Sosialisasi politik dan komunikasi politik.

Partai politik memiliki peran penting dalam mewujudkan kehidupan berdemokrasi yang santun melalui ketaatan dan komitmen menerapkan nilai-nilai dan etika politik yang berlaku. Partai politik juga memiliki peran untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan cara mengusulkan kepentingan-kepentingan rakyat untuk dijadikan kebijakan publik. Kalau partai politik tidak melaksanakan peran itu, maka ia dapat ditinggalkan oleh pemilihnya dan kehilangan alasan eksistensinya (I Gde Made Metera, 2011 : 51).

Mendukung beberapa fungsi yang telah disebutkan diatas, maka negara Indonesia sebagai negara hukum memberikan ketentuan khusus terkait dengan fungsi partai politik. UU No. 2/2011 tentang Perubahan Atas UU No. 2/2008 tentang Partai Politik telah memberikan amanat tentang fungsi partai politik yang ada di Indonesia, ini seharusnya menjadi standar minimal operasional bagi setiap partai politik dalam menjalankan fungsi politiknya, yaitu *Partai Politik berfungsi sebagai sarana:*

- a. *pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;*
- b. *penciptaan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat;*
- c. *penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara;*
- d. *partisipasi politik warga negara Indonesia; dan*
- e. *rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.*

Selama ini, berbagai fungsi yang dilekatkan pada partai politik dilekatkan begitu saja lewat mekanisme yang bersifat teoritis dan logis. Padahal partai politik itu -apakah fungsi, posisi, dan bobotnya dalam sistem politik- tidak dirancang oleh suatu teori, tetapi ditentukan oleh kejadian-kejadian yang ada (Sartori, 1997 : 18).

3. Pemilihan Umum (Pemilu)

3.1. Pengertian Pemilihan Umum

Banyak para ahli yang memberikan arti atau definisi tentang pemilihan umum. Menurut Ali Murtopo, pemilu adalah sarana yang tersedia bagi rakyat untuk menjalankan kedaulatannya dan merupakan lembaga demokrasi. Kemudian menurut Manuel Kaisepo, pemilu memang telah menjadi tradisi penting dalam berbagai sistem politik di dunia, penting karena berfungsi memberi legitimasi atas kekuasaan yang ada dan bagi rezim baru, dukungan dan legitimasi inilah yang dicari (Ali Murtopo, 1981 : 179).

Pelaksanaan kedaulatan rakyat tidak dapat dilepaskan dari pemilihan umum karena pemilihan umum merupakan konsekuensi logis dianutnya prinsip kedaulatan rakyat (demokrasi) dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Prinsip dasar kehidupan kenegaraan yang demokratis adalah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik (Miriam Budiarjo, 1990 : 37).

Lebih lanjut Maurice Duverger dalam bukunya yang berjudul *I'Es Regimes Des Politiques* menyatakan sebagai berikut:

Cara pengisian jabatan demokratis dibagi menjadi dua, yakni demokrasi langsung dan demokrasi perwakilan. Yang dimaksud demokrasi langsung merupakan cara pengisian jabatan dengan rakyat secara langsung memilih seseorang untuk menduduki jabatan-jabatan tertentu dalam pemerintahan, sedangkan demokrasi perwakilan merupakan cara pengisian jabatan dengan rakyat memilih seseorang atau partai politik untuk memilih seseorang menduduki jabatan tertentu guna menyelenggarakan tugas-tugas (kelembagaan) negara seperti kekuasaan legislatif, eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.

Di Indonesia, pemilihan umum merupakan penafsiran normatif dari UUD 1945 agar pencapaian masyarakat demokratik mungkin tercipta. Secara yuridis konstitusional, berkenaan dengan pemilihan umum di Indonesia dewasa ini diatur secara eksplisit dalam Pasal 22 E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan :

1. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.
2. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
4. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.
5. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
6. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Sedangkan dalam UU No. 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam pasal 1 angka 1 menjelsakan bahwa pemilihan umum selanjutnya disebut Pemilu adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Lebih lanjut Wiliam Liddle menyatakan dalam sistem pemerintahan demokrasi, pemilu sering dianggap sebagai penghubung antara prinsip kedaulaan rakyat dan praktek pemerintahan oleh sejumlah elit politik. Setiap warga negara yang telah dianggap dewasa dan memenuhi persyaratan undang-undang dapat memilih wakil-wakil

mereka diparlemen, termasuk para pemimpin pemerintahan (dalam Toni Andrianus Pito dkk, 2006 : 298).

Pemilu dalam suatu negara yang demokratis mempunyai arti penting : pertama, merupakan mekanisme seleksi kepemimpinan yang demokratis, kedua, merupakan mekanisme bagi berlangsungnya sirkulasi elit, dan ketiga, merupakan persaingan seseorang dalam merebut kekuasaan secara damai, etis dan beradab. Idealnya pemilu harus dapat menjadi jembatan *transfer of power* dan *power competition* yang berlangsung dalam kerangka yang demokratis damai dan beradab (J. Kristiadi : 2004).

3.2. Sistem Pemilihan Umum

Sistem Pemilu secara sederhana adalah instrumen untuk menterjemahkan perolehan suara di dalam pemilu ke dalam kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai atau calon. Sistem pemilu dalam kajian ilmu politik bermacam-macam dengan berbagai variasi, namun secara umum dapat dibagi ke dalam dua macam, yaitu sistem distrik dan sistem proporsional (Kacung Marijan, 2010 : 83).

Sistem distrik adalah sistem dimana satu daerah pemilihan memilih satu wakil atau dikenal juga dengan sebutan *single member constituency*. Sedangkan sistem proporsional adalah sistem pemilu dimana dari satu daerah pemilihan memilih beberapa wakil atau dikenal juga dengan sebutan sistem perwakilan berimbang (*multi member constituency*) (Kacung Marijan, 2010 : 83).

a. Sistem Distrik

Sistem distrik biasa disebut juga *single-member constituency* (tetapi ada juga yang memakai istilah *single-member-district* untuk menyebut sistem ini). Pada intinya, sistem distrik merupakan sistem pemilihan dimana suatu negara dibagi menjadi beberapa daerah pemilihan (distrik) yang jumlahnya sama dengan jumlah wakil rakyat yang akan dipilih dalam

sebuah lembaga perwakilan. Dengan demikian, satu distrik akan menghasilkan satu wakil rakyat. Kandidat yang memperoleh suara terbanyak di suatu distrik akan menjadi wakil rakyat terpilih, sedangkan kandidat yang memperoleh suara terbanyak di suatu distrik akan menjadi wakil rakyat terpilih, sedangkan kandidat yang memperoleh suara lebih sedikit, suaranya tidak akan diperhitungkan atau dianggap hilang —sekecil apapun selisih perolehan suara yang ada— sehingga dikenal istilah *the winner-takes-all*.

b. Sistem Proporsional

Sistem proporsional lahir untuk menjawab kelemahan dari sistem distrik. Sistem proporsional merupakan sistem pemilihan yang memperhatikan proporsi atau perimbangan antara jumlah penduduk dengan jumlah kursi di suatu daerah pemilihan. Dengan sistem ini, maka dalam lembaga perwakilan, daerah yang memiliki penduduk lebih besar akan memperoleh kursi yang lebih banyak di suatu daerah pemilihan, begitupun sebaliknya.

Sistem proporsional juga mengatur tentang proporsi antara jumlah suara yang diperoleh suatu partai politik untuk kemudian dikonversikan menjadi kursi yang diperoleh partai politik tersebut. Karena adanya perimbangan antara jumlah suara dengan kursi, maka di Indonesia dikenal Bilangan Pembagi Pemilih (BPP). BPP merefleksikan jumlah suara yang menjadi batas diperolehnya kursi di suatu daerah pemilihan. Sehingga Partai politik dimungkinkan mencalonkan lebih dari satu kandidat karena kursi yang diperebutkan di daerah pemilihan lebih dari satu.

Setiap negara memiliki sistem pemilihan umum yang berbeda. Perbedaan itu diakibatkan oleh berbedanya sistem kepartaian, kondisi sosial dan politik masyarakat, jumlah penduduk, jenis sistem politik,

dan lain sebagainya. Sebab itu, pilihan atas sebuah sistem pemilihan umum menjadi perdebatan sengit dikalangan partai politik. Pertimbangan pemilihan jenis sistem pemilu hanya dapat terjadi di suatu negara yang demokratis. Artinya, pertimbangan sistem pemilu didasarkan pada seberapa besar suara warganegara terwakili di parlemen, sehingga kebijakan negara yang dibuat benar-benar ditujukan untuk itu. Di negara dengan sistem politik otoritarian kontemporer, kediktatoran militer, dan komunis, pertimbangan-pertimbangan di atas bukanlah prioritas atau bahkan pemilu itu sendiri tidak ada (Seta Basri, 2009).

3.3. Pemilihan Umum (Pemilu) Legislatif

UU 8 / 2012 telah memberikan pengertian khusus terkait Pemilihan Umum Anggota Legislatif, yaitu pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah Pemilu untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Hal ini juga merujuk pada amanat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 22E yang menyebutkan bahwa :

1. Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.
2. Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
3. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.
4. Peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Daerah adalah perseorangan.

5. Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.
6. Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 22E Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, pemilu untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD diselenggarakan berlandaskan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali. Pemilu diselenggarakan dengan menjamin prinsip keterwakilan, yang artinya setiap orang Warga Negara Indonesia dijamin memiliki wakil yang duduk di lembaga perwakilan yang akan menyuarakan aspirasi rakyat disetiap tingkatan pemerintahan, dari pusat hingga ke daerah.

Senada pada Pasal 22E UUD 1945, dalam UU No. 8 / 2012 menegaskan bahwa peserta pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota adalah partai politik. Partai politik tersebut harus memenuhi syarat dan ditetapkan oleh KPU sebagai peserta pemilu. Pada pemilu 2014, KPU telah menetapkan 12 peserta pemilu, yaitu :

1. Partai politik yang ditetapkan pada tanggal 8 Januari 2013 yaitu :
 - a. Partai NASDEM
 - b. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)
 - c. Partai Keadilan Sejahtera (PKS)
 - d. Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)
 - e. Partai Golongan Karya (GOLKAR)
 - f. Partai Gerakan Indonesia Raya (GERINDRA)
 - g. Partai Demokrat
 - h. Partai Amanat Nasional (PAN)
 - i. Partai Persatuan Pembangunan (PPP)
 - j. Partai Hati Nurani Rakyat (HANURA)

2. Partai politik yang ditetapkan pada tanggal 18 Maret 2013 yaitu Partai Bulan Bintang (PBB).
3. Partai politik yang ditetapkan pada tanggal 21 Maret 2013 yaitu Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI).

Pada Tahun 2004, 2009 dan 2014, Pemilihan Umum (pemilu) selalu dilaksanakan 2 (dua) kali waktu yang berbeda dalam setiap 5 tahun sekali. Pemilu yang pertama adalah pemilu untuk memilih DPR, DPD, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota (Pemilu Legislatif), sedangkan pemilu yang kedua adalah pemilu untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden (Pilpres).

Namun dalam perjalanan hukum konstitusi dan situasi politik di Indonesia, Mahkamah Konstitusi telah memberikan putusan terkait dengan kesesuaian rangka bangun konstitusi khususnya tentang penyelenggaraan Pemilihan Umum (Pemilu) di Indonesia. Dalam putusannya Nomor 14/PUU-XI/2013 tanggal 26 Maret 2013, Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa penyelenggaraan Pilpres dan Pemilu Anggota Lembaga Perwakilan secara serentak adalah beralasan menurut hukum dan berlaku untuk penyelenggaraan pemilihan umum tahun 2019 dan pemilihan umum seterusnya.

F. Definisi Konsepsional

1. **Pembiayaan Dana Kampanye** : Pengelolaan pendapatan dan pengeluaran sejumlah uang, barang dan jasa yang digunakan peserta pemilu untuk membiayai kegiatan kampanye pemilunya.
2. **Partai Politik** : Organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan NKRI berdasarkan Pancasila dan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta harus memenuhi syarat pembentukan partai politik sebagai peserta pemilu.

3. **Pemilu Legislatif 2014** : Sarana yang tersedia bagi rakyat untuk memilih wakilnya ataupun mengajukan diri sebagai wakil rakyat supaya dipilih guna mendapatkan legitimasi dalam menjalankan kekuasaan legislatif yang telah diselenggarakan pemungutan suara pada 9 April 2014.

G. Definisi Operasional

Indikator-indikator dalam pembiayaan dana kampanye peserta pemilu legislatif 2014 adalah sebagai berikut :

1. Penerimaan
 - 1.1. Sumber dana
 - 1.2. Pembatasan sumbangan
 - 1.3. Larangan sumbangan
2. Pengeluaran
 - 2.1. Pengeluaran metode kampanye (operasi)
 - 2.2. Pengeluaran selain metode kampanye (modal dan lain-lain)
3. Pelaporan
 - 3.1. Rekening dan saldo awal
 - 3.2. Format pembukuan
 - 3.3. Audit
 - 3.4. Pengumuman

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini akan menggunakan jenis penelitian kualitatif deskriptif. Menurut Bogdan dan Taylor (dalam Lexy Moloeng, 1990 : 3), penelitian kualitatif adalah sebuah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis maupun lisan dari orang-orang yang diamati.

Pemahaman serupa juga diungkapkan oleh Hadari Nawawi dalam artikel metodologi penelitian sosial yang menyatakan bahwa penelitian deskriptif pada dasarnya digunakan untuk menggambarkan dan

melukiskan keadaan subyek dan atau obyek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana mestinya. Penelitian ini akan menggambarkan dan menganalisa pengelolaan dana kampanye Partai Gerindra Kota Pekalongan.

2. Unit Analisa

Unit analisa atau obyek dalam penelitian ini adalah DPC Partai Gerindra Kota Pekalongan. Informan (narasumber) adalah mereka yang terlibat atau mengalami secara langsung. Juga mereka yang memiliki informasi (data) tentang obyek yang diteliti dan mereka yang memiliki hubungan dengan penelitian ini. Baik itu orang secara pribadi maupun mewakili lembaga yang bersentuhan secara langsung dan tidak langsung dengan obyek yang diteliti. (Komarudin, 2005). Berikut ini adalah yang dijadikan sebagai informan unit analisa dalam penelitian sebagai berikut :

- (1) Pimpinan DPC Partai Gerindra Kota Pekalongan
- (2) Peserta Pemilu Legislatif DPRD Tahun 2014 dari Partai Gerindra
- (3) Fraksi Partai Gerindra DPRD Kota Pekalongan

3. Jenis dan Sumber Data

Sumber data adalah segala sesuatu yang dapat memberikan informasi mengenai data. Berdasarkan sumbernya, data dibedakan menjadi dua, yaitu data primer dan data sekunder (Sugiyono, 2009 : 137). Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan sumber data dari data primer dan data sekunder. Data primer atau data yang didapatkan langsung dari sumber pertama atau tempat objek penelitian dilakukan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara dan *Focus Group Discussion* (FGD) dengan informan yang telah ditentukan. Sedangkan data sekunder yang akan digunakan adalah dokumentasi atau studi pustaka dari laporan dana kampanye dan aktivitas kampanye peserta Pemilu Legislatif Tahun 2014 dari Partai Gerindra Kota Pekalongan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Data merupakan informasi mengenai keberadaan konsep penelitian yang diperoleh dari unit analisa yang dijadikan sebagai sarana verifikasi empiris dalam kegiatan penelitian. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan adalah :

a. Teknik dokumentasi atau studi pustaka

Teknik ini dilakukan dengan cara mengumpulkan informasi-informasi, teori-teori, serta peraturan dan informasi lain dari buku-buku literatur yang berhubungan dengan penelitian ini. Bahan informasi utama dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

Tabel 1.9. Daftar Studi Pustaka (Dokumen)

No	Sumber	Nama Dokumen
1	DPC Partai Gerindra Kota Pekalongan	<ul style="list-style-type: none">• Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD-ART) Partai Gerindra• Peraturan Partai tentang pedoman pengelolaan keuangan partai dan dana kampanye partai• Laporan keuangan Partai Gerindra Tahun 2013 dan 2014• Laporan dana kampanye Partai Gerindra pada Pemilu Legislatif 2014
2	KPU Kota Pekalongan	<ul style="list-style-type: none">• Laporan dana kampanye Partai Gerindra Kota Pekalongan pada Pemilu Legislatif 2014• Laporan audit dana kampanye Partai Gerindra Kota Pekalongan pada Pemilu Legislatif 2014
3	Panwaslu Kota Pekalongan	<ul style="list-style-type: none">• Laporan hasil pengawasan pelaksanaan kampanye pada Pemilu Legislatif 2014 di Kota Pekalongan• Laporan hasil pengawasan dana kampanye pada Pemilu Legislatif 2014 di Kota Pekalongan

b. Wawancara (*Interview*)

Metode pengumpulan data ini dengan cara tanya jawab ke pihak yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan pada tujuan penelitian. Dalam memperoleh data, penulis secara langsung mengajukan pertanyaan-pertanyaan secara lisan kepada subyek (informan) penelitian dengan pokok pertanyaan sebagai berikut :

Tabel 1.10. Daftar Pokok Pertanyaan Wawancara

No	Informan	Pokok Pertanyaan
1.	Pengurus DPC Partai Gerindra Kota Pekalongan	<ul style="list-style-type: none">• Pengelolaan pemasukan dan pengeluaran dana kampanye untuk Pemilu Legislatif 2014• Pengaturan dana kampanye Partai Gerindra dalam Pemilu Legislatif 2014• Kebijakan DPC Partai Gerindra dalam pengalokasian dana kampanye pada Pemilu Legislatif Tahun 2014.• Kegiatan kampanye Partai Gerindra Kota Pekalongan dalam Pemilu Legislatif 2014
2	Peserta Pemilu Legislatif (DPRD Kota Pekalongan) Tahun 2014 dari Partai Gerindra Kota Pekalongan	<ul style="list-style-type: none">• Jumlah pengeluaran dana kampanye pada Pemilu Legislatif 2014• Bentuk dan jenis pengeluaran dana kampanye pada Pemilu Legislatif 2014• Kegiatan kampanye yang dilakukan dalam Pemilu Legislatif 2014

Peserta Pemilu Legislatif (DPRD Kota Pekalongan) Tahun 2014 dari Partai Gerindra Kota Pekalongan yang ditetapkan sebagai informan adalah peserta yang mendapatkan suara terbanyak pertama dan kedua dari setiap daerah pemilihan di Kota Pekalongan. Sehingga keseluruhan berjumlah 8 orang dari informan Peserta Pemilu Legislatif (DPRD Kota Pekalongan) Tahun 2014.

c. *Focus Group Discussion* (FGD)

Focus Group Discussion (FGD) dilakukan untuk menggali informasi dan mencari pemahaman persepsi terkait pengelolaan dana kampanye Partai Gerindra Kota Pekalongan dengan pengurus DPC Partai Gerindra Kota Pekalongan dan anggota Fraksi Partai Gerindra DPRD Kota Pekalongan.

5. Teknik Analisis Data

Analisa data menyesuaikan metode penelitian yang dipakai oleh peneliti. Teknik analisis data yang digunakan didalam penelitian kualitatif ini adalah teknik analisis interaktif. Teknik analisis interaktif ini dijalankan dengan cara sebagai berikut :

a. Reduksi Data

Reduksi data yang meliputi proses merangkum dan memilah data yang berkaitan dengan hal-hal pokok serta memfokuskan pada hal-hal penting.

b. Penyajian Data

Penyajian data yang dapat diartikan sebagai pengorganisasian data yang telah direduksi. Dalam penyajian data ini peneliti melakukan upaya untuk menyusun pola hubungan dari seluruh data yang ada sehingga data lebih mudah dipahami.

c. Penarikan Kesimpulan

Berdasarkan pada data yang telah terorganisir tersebut, peneliti memberikan interpretasi dan kemudian menarik kesimpulan mengenai pola keteraturan ataupun penyimpangan yang ada dalam fenomena yang diteliti. Melalui tahapan ini maka peneliti akan dapat menjawab permasalahan penelitian.