



SALINAN

**PUTUSAN**  
**Nomor 71/PUU-XVI/2018**

**DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA**

**MAHKAMAH KONSTITUSI REPUBLIK INDONESIA**

**[1.1]** Yang mengadili perkara konstitusi pada tingkat pertama dan terakhir, menjatuhkan putusan dalam perkara Pengujian Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang diajukan oleh:

1. Nama Organisasi : **Dorel Almir**  
Warga Negara : Indonesia  
Pekerjaan : Wiraswasta  
Alamat : Gedung Manggala Wanabakti, Lantai 2, Wing B,  
Nomor 218A, Jalan Jenderal Gatot Soebroto,  
Jakarta

Sebagai ----- **Pemohon I;**

2. Nama : **Abda Khair Mufti**  
Warga Negara : Indonesia  
Pekerjaan : Karyawan  
Alamat : Perumahan Bumi Cikampek Baru Blok AA2/9, RT.  
014, RW. 007, Kelurahan Balonggandu,  
Kecamatan Jatisari, Kabupaten Karawang

Sebagai ----- **Pemohon II;**

3. Nama : **Muhammad Hafidz**  
Warga Negara : Indonesia  
Pekerjaan : Karyawan Swasta  
Alamat : Perumahan Tatya Asri Blok F5, Nomor 2, RT. 007,  
RW. 012, Kelurahan Cijujung, Kecamatan  
Sukaraja, Kabupaten Bogor

Sebagai ----- **Pemohon III;**

Selanjutnya Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III disebut sebagai ----

----- **Para Pemohon;**

- [1.2]** Membaca permohonan para Pemohon;  
 Mendengar keterangan para Pemohon;  
 Mendengar dan membaca keterangan Presiden;  
 Mendengar dan membaca keterangan ahli para Pemohon;  
 Memeriksa bukti-bukti para Pemohon;  
 Membaca kesimpulan para Pemohon.

## **2. DUDUK PERKARA**

**[2.1]** Menimbang bahwa para Pemohon telah mengajukan permohonan bertanggal 16 Agustus 2018 yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi (selanjutnya disebut Kepaniteraan Mahkamah) pada tanggal 16 Agustus 2018, berdasarkan Akta Penerimaan Berkas Permohonan Nomor 143/PAN.MK/2018 dan dicatat dalam Buku Registrasi Perkara Konstitusi pada tanggal 27 Agustus 2018 dengan Nomor 71/PUU-XVI/2018, yang telah diperbaiki dan diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 18 September 2018, menguraikan hal-hal sebagai berikut:

### **I. KEWENANGAN MAHKAMAH KONSTITUSI**

1. Bahwa berpedoman pada Pasal 24 ayat (2) dan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, berbunyi, "*Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum*".

2. Bahwa berdasarkan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2003 Nomor 98, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4316) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076) [selanjutnya disebut UU MK], dinyatakan: "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (1) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*".
3. Bahwa dengan mempertimbangkan ketentuan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076), dinyatakan: "*Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: (a) menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*".

Maka oleh karena objek permohonan *a quo* adalah pengujian konstitusionalitas undang-undang, *in casu* Pasal 326 UU Pemilu terhadap UUD 1945, maka Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili permohonan *a quo*.

## II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON

1. Bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) huruf a UU MK, dinyatakan: "*Pemohon adalah pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan oleh berlakunya undang-undang, yaitu: perorangan warga negara Indonesia;*
2. Bahwa untuk memenuhi kualifikasi sebagai Pemohon perorangan warga negara Indonesia, Mahkamah Konstitusi telah memberikan syarat-syarat sebagaimana dimaksud pada Putusan Nomor 006/PUU-III/2005 tanggal 31 Mei 2005 dan Nomor 11/PUU-V/2007 tanggal 20 September 2007

serta putusan-putusan selanjutnya, bahwa yang dimaksud dengan kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional haruslah memenuhi:

- a. adanya hak konstitusional Pemohon yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
  - b. bahwa hak konstitusional tersebut dianggap oleh Pemohon telah dirugikan oleh suatu undang-undang yang diuji.
  - c. kerugian konstitusional Pemohon yang dimaksud bersifat spesifik (khusus) dan aktual, atau setidaknya bersifat potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi.
  - d. adanya hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya undang-undang yang dimohonkan untuk diuji; dan
  - e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan, maka kerugian konstitusional yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.
3. Bahwa para Pemohon hendak mengajukan pengujian konstitusionalitas Pasal 326 UU Pemilu, yang menyatakan, "*Dana Kampanye yang berasal dari pihak lain sebagaimana dimaksud Pasal 325 ayat (2) huruf c berupa sumbangan yang sah menurut hukum dan bersifat tidak mengikat dan dapat berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah*".
  4. Bahwa untuk memenuhi kualifikasi perorangan warganegara Indonesia yang dirugikan hak konstitusionalnya oleh berlakunya undang-undang sebagaimana tersebut dalam paragraph II.1 dan II.2 tersebut di atas, maka para Pemohon menguraikan hal sebagai berikut:

Pemohon Dorel Almir sesuai dengan Kartu Tanda Penduduk yang diterbitkan Pemerintah Kota Jakarta Barat bernomor 3173081805670008 (bukti P-3), Pemohon Abda Khair Mufti sesuai dengan Kartu Tanda Penduduk yang diterbitkan Pemerintah Kabupaten Karawang bernomor 321514108680003 (bukti P-4), dan Pemohon Muhammad Hafidz sesuai dengan Kartu Tanda Penduduk yang diterbitkan Pemerintah Kabupaten Bogor bernomor 3123062609800003 (bukti P-5), adalah perseorangan warga negara Indonesia yang diberikan hak konstitusional oleh Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi, "*Setiap orang berhak atas*

*pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.*

Para Pemohon beranggapan telah dijamin hak konstitusionalnya untuk mendapatkan kepastian hukum atas penyelenggaraan Pemilu yang diantaranya berasaskan jujur dan adil. Namun hak konstitusional para Pemohon tersebut, berpotensi akan dirugikan dengan berlakunya Pasal 326 UU Pemilu, terkait tidak adanya pengaturan mengenai batasan pemberian Dana Kampanye untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, yang berasal dari pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden maupun partai politik dan/atau gabungan partai politik.

Sebagai peserta Pemilu, pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden maupun partai politik, diberikan hak untuk dapat menerima sumbangan Dana Kampanye yang tidak mengikat dari perseorangan yang tidak boleh melebihi Rp. 2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah), atau yang berasal dari kelompok, perusahaan dan/atau badan usaha nonpemerintah yang tidak boleh melebihi Rp. 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah). Akan tetapi, UU Pemilu tidak mengatur mengenai batasan besaran pemberian dana kampanye untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, yang berasal dari pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang bersangkutan maupun partai politik dan/atau gabungan partai politik.

Ketiadaan pengaturan batasan besaran pemberian dana kampanye untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, yang berasal dari pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden maupun dari partai politik tersebut, berpotensi melahirkan penyumbang yang tidak diketahui asal usulnya (fiktif), dengan cara memberikannya secara langsung kepada salah seorang atau pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden atau melalui perantara partai politik, yang justru dapat melahirkan penyelenggaraan pemilu yang tidak sehat, *fair* serta berintegritas, yaitu diantaranya terbukanya kemungkinan untuk memenangkan pemilu dengan segala cara (termasuk diantaranya *money politics*).

Apabila hendak menggunakan penalaran yang wajar, jika pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden maupun partai politik, memiliki harta

kekayaannya (baik bergerak maupun tidak bergerak) senilai Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), lalu memberikan dana untuk kepentingan kampanyenya sebesar Rp. 2.000.000,00 (dua juta rupiah). Maka terdapat fakta yang tidak bisa diterima logika, tentang dari mana asal usul Dana Kampanye yang diberikan sebesar Rp. 2.000.000,00 (dua juta rupiah) tersebut, sedangkan harta kekayaan yang dimiliki (baik bergerak maupun tidak bergerak) hanya senilai Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah). Sehingga dapat dipastikan, asal usul dana yang diberikan untuk kebutuhan kampanye pemilu Presiden dan Wakil Presiden, diperoleh dari pemberian yang tidak ingin dicatat dalam pembukuan penerimaan dana kampanye karena tidak ingin diketahui asal usulnya oleh publik, tetapi patut diduga mempunyai muatan kepentingan terselubung dibalik pemberiannya tersebut, yang dapat digunakan untuk memengaruhi pemilih, guna memenangkan pemilu dengan segala cara, termasuk diantaranya kemungkinan adanya praktek jual beli suara (*money politics*).

Bukan saja hanya menjadi kewajiban lembaga atau badan yang diserahi untuk menyelenggarakan Pemilu, para Pemohon sebagai bagian dari masyarakat juga mempunyai hak untuk menjaga penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil, sehingga dapat mewujudkan pemerintahan yang sehat, partisipatif, berkualitas dan dapat dipercaya, bukan diperdaya, akibat terbukanya kemungkinan adanya pemberi Dana Kampanye yang tidak ingin diketahui asal usulnya, baik yang berasal dari perorangan, kelompok, perusahaan dan/atau badan usaha nonpemerintah yang memiliki kepentingan untuk dirinya sendiri atau kelompoknya yang dapat merugikan kepentingan umum, termasuk pula merugikan kepentingan para Pemohon yang ingin dipimpin oleh Presiden dan Wakil Presiden yang merupakan perwujudan dari kedaulatan rakyat yang tidak boleh terjebak dalam kepentingan penyumbang dan seakan hendak melupakan kepentingan rakyat.

Dengan terbukanya kemungkinan upaya memengaruhi pilihan pemilih melalui faktor ekonomi dengan adanya jual beli suara (*buying and selling votes*), akibat ketiadaan batas besaran pemberian dana kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang berasal dari pasangan calon

Presiden dan Wakil Presiden maupun partai politik pengusulnya, maka hak para Pemohon untuk mendapatkan kepastian hukum penyelenggaraan Pemilu yang diantaranya berasaskan jujur dan adil, berpotensi dirugikan. Oleh karenanya, kerugian hak para Pemohon tersebut, erat kaitannya dengan konstusionalitas Pasal 326 UU Pemilu. Sehingga apabila Pasal 326 UU Pemilu dinyatakan konstusional bersyarat, maka para Pemohon dan pihak-pihak yang dapat saja merasa terwakili kepentingannya oleh permohonan *a quo*, akan dihadapkan pada tawaran pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang hendak tampil di hadapan masyarakat dapat bersaing secara sehat, *fair*, dan berintegritas dalam kontestasi Pemilu. Sehingga kemurnian pelaksanaan pemilu Presiden dan Wakil Presiden, akan memberikan jaminan dan kepastian penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil, dalam penggunaan hak pilih dari setiap pemilih (termasuk para Pemohon) secara aspiratif berdasarkan kehendak otonom dari masing-masing pemilih.

5. Bahwa berdasarkan uraian di atas, para Pemohon beranggapan telah memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*.

### III. ALASAN-ALASAN PERMOHONAN

1. Bahwa Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) [selanjutnya disebut UU Pemilu, vide bukti P-1], telah mengatur secara khusus dana kampanye Pemilihan Umum (Pemilu) yang terdiri dari pengaturan besaran maupun pihak yang berhak memberikan dana Kampanye untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan mekanisme pelaporan dana kampanye.

Pengaturan pelaporan dana Kampanye maupun besarnya dimaksudkan untuk transparansi dan akuntabilitas peserta Pemilu, serta sebagai cerminan nilai-nilai demokratis penyelenggaraan pemilu yang jujur dan adil. Agar peserta Pemilu yang terpilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden, serta anggota legislatif dapat menjalani fungsi dan tugas-

tugas wajibnya tanpa disusupi oleh kepentingan orang perorang atau sekelompok orang yang dapat merugikan kepentingan umum. Sehingga pengalaman-pengalaman masa lalu, yang diantaranya pemberi dana kampanye fiktif, hingga ketidakmampuan penyelenggara Pemilu untuk memeriksa kebenaran penerimaan dana Kampanye, dapat tercegah.

2. Bahwa menurut Morissan (2005:17), Pemilu adalah cara atau sarana untuk mengetahui keinginan rakyat mengenai arah dan kebijakan negara ke depan. Paling tidak ada tiga macam tujuan pemilihan umum, yaitu memungkinkan peralihan pemerintahan secara aman dan tertib, untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, dan dalam rangka melaksanakan hak asasi warga negara.

Dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, dinyatakan, "*Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali*". Dengan demikian, pemilih diharuskan menggunakan hak pilihnya secara langsung atau tidak boleh diwakilkan, bisa diikuti oleh seluruh warga negara yang telah memiliki hak untuk menggunakan suaranya, pemilih bebas memberikan suaranya tanpa adanya paksaan dari pihak manapun, pilihan pemilih hanya diketahui oleh pemilih itu sendiri, setiap suara pemilih memiliki nilai yang sama untuk menentukan pasangan Presiden dan Wakil Presiden serta wakil rakyat yang terpilih nantinya, serta menjamin terlindunginya hak pemilih untuk mendapatkan kepastian hukum atas penyelenggaraan Pemilu yang jujur dan adil.

3. Bahwa Pemilu Presiden dan Wakil Presiden tidak semata hanya dianggap sebagai sekadar pesta demokrasi lima tahunan, tetapi haruslah diarahkan sebagai bagian penting dari proses investasi demokrasi. Di dalam prosesnya, Pemilu memiliki asas jujur dan adil yang harus dilakukan secara konsisten, dan mampu mengeliminasi potensi pengaruh ekonomi, ideologi, dan religiusitas. Lebih jauh dari itu, Pemilu yang merupakan proses pergantian kekuasaan haruslah diarahkan agar mampu memilih wakil rakyat dan pemimpin yang punya integritas dan kompetensi di bidangnya masing-masing. Potensi pengaruh ekonomi menjadi titik tolak kemungkinan adanya praktek jual beli suara (*money politics*), karena tidak akan mungkin terjadi pembaruan tata pemerintahan

apabila korupsi masih menjadi bagian dari watak dan karakter kekuasaan.

4. Bahwa asas jujur dan adil dalam Pemilu diimplementasikan pada dua tataran, yaitu aturan normatif dan moralitas pelaksanaan pemilu. Tataran aturan normatif sendiri terdiri dari dua jenis, yakni aturan yang bersifat preventif dan aturan yang bersifat represif. Aturan preventif berisi ketentuan tentang tindakan-tindakan yang harus dilakukan dan tidak boleh dilakukan dalam keseluruhan tahapan Pemilu, aturan preventif juga mengatur mekanisme penyelesaian apabila ada sengketa yang melanggar asas jujur dan adil. Sedangkan aturan represif adalah ketentuan yang memberikan ancaman hukuman kepada pihak-pihak yang melakukan pelanggaran, karena bertentangan dengan asas jujur dan adil. Asas jujur dan adil sebagai landasan pelaksanaan Pemilu mengisyaratkan agar pemilu yang dilakukan itu, baik penyelenggara pemilu, peserta Pemilu, masyarakat pemilih (*voters*), lembaga pengawas atau pemantau, dan aparat penegak hukum termasuk lembaga peradilan, bertumpu pada nilai-nilai kejujuran.
5. Bahwa dalam Pasal 325 ayat (2) UU Pemilu, telah ditetapkan 3 (tiga) pihak yang dapat memberikan dana Kampanye untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, yaitu: (i) pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang bersangkutan; (ii) partai politik atau gabungan partai politik pengusul pasangan calon; dan (iii) sumbangan yang sah menurut hukum serta tidak mengikat dari pihak lain.
6. Bahwa dana Kampanye untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang berasal dari sumbangan pihak lain perseorangan telah diatur tidak boleh melebihi Rp. 2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah), sedangkan yang berasal dari sumbangan pihak lain kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah tidak boleh melebihi Rp. 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah), sebagaimana dimaksud dalam Pasal 327 ayat (1) dan ayat (2) UU Pemilu.
7. Bahwa pengaturan pemberian dana Kampanye untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden hanyalah berasal dari pihak lain saja, karena ketentuan Pasal 327 ayat (1) UU Pemilu hanya merujuk pada Pasal 325

ayat (2) huruf c UU Pemilu. Demikian pula, dana Kampanye yang berasal dari kelompok, perusahaan dan/atau badan usaha nonpemerintah yang merujuk pada Pasal 325 ayat (2) huruf c UU Pemilu, adalah bukan berasal dari partai politik pengusul pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden.

8. Bahwa pembatasan pemberian dana Kampanye, yakni ditujukan untuk mencegah dominasi pihak tertentu atas ketersediaan dana Kampanye, sehingga pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden maupun partai politik jika kelak terpilih mendudukkan jabatan publik, tetap memiliki kemandirian dalam membuat kebijakan dan keputusan. Kemandirian pejabat publik sangat penting, agar mereka bisa bekerja demi kepentingan rakyat; bukan melayani pihak tertentu, seperti para pemberi dana kampanye yang tidak ingin dicatat dalam pembukuan penerimaan dana kampanye karena tidak ingin diketahui asal usulnya oleh publik dengan tujuan-tujuan tertentu.

UU *a quo*, senyatanya tidak mengatur pembatasan besaran dana kampanye yang berasal dari pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang bersangkutan, maupun yang berasal dari partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Fakta tersebut, menurut para Pemohon, akan dan/atau telah melahirkan perlakuan istimewa.

Ketiadaan batasan pemberian besaran dana kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dari pasangan calon dan partai politik pengusul, juga tidak diatur oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Republik Indonesia sebagai komisi yang diamanatkan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945. Melainkan hanya disebutkan sumber perolehan dana kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah berasal dari pasangan calon maupun partai politik pengusul, sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) huruf a dan huruf b Peraturan Komisi Pemilihan Umum Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2018 tentang Dana Kampanye Pemilihan Umum (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 974).

Sesungguhnya, para Pemohon dapat memahami, jika salah seorang atau pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden maupun partai politik atau

gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, memiliki hak untuk memberikan sebagian atau seluruh harta benda milik pribadinya atau partai politik pengusulnya, sebagai dana untuk kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Akan tetapi, pengaturan pembatasan pemberian dana Kampanye, adalah dimaksudkan untuk menutup kemungkinan adanya penyumbang fiktif perorangan, kelompok, perusahaan dan/atau badan usaha nonpemerintah yang memiliki kepentingan untuk dirinya sendiri atau kelompoknya yang dapat merugikan kepentingan umum, yang ingin memberikan dana Kampanye yang tidak terbatas dengan cara memberikannya secara langsung kepada salah seorang atau pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden maupun melalui perantara partai politik. Sehingga dana Kampanye yang tidak terbatas tersebut, dikhawatirkan digunakan untuk memengaruhi pemilih, guna memenangkan Pemilu dengan segala cara, termasuk diantaranya kemungkinan adanya praktek jual beli suara (*money politics*).

9. Bahwa Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, yang berbunyi, "*Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum*".

Adanya kekosongan hukum, dan aturan pasal demi pasal yang nampaknya tidak sinergitas dalam UU Pemilu, *in casu* dalam permohonan *a quo* yaitu pengaturan sumber dana kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang berasal dari pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden maupun partai politik, tanpa menetapkan juga besarnya justru akan membuat aturan dana kampanye banyak memberikan celah bagi peserta Pemilu untuk melakukan praktik-praktik yang menyimpang sesuai dengan kehendak masing-masing. Maka dengan tidak diaturnya pembatasan besaran pemberian dana untuk kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang berasal dari pasangan calon maupun partai politik dan/atau gabungan partai politik telah melanggar asas jujur dan adil, sehingga Pemilu yang dicita-citakan akan berkepastian hukum, demokratis, transparan, dan akuntabel sebagaimana telah dijamin dalam Pasal 22E ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, menjadi tidak terwujud.

10. Bahwa apabila permohonan para Pemohon dikabulkan, maka setidaknya dengan adanya pengaturan batasan besaran dana kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang berasal dari pasangan calon, dan yang berasal dari partai politik dan/atau gabungan partai politik pengusul, justru akan memberikan kesetaraan bagi setiap pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, karena apabila tidak ada pembatasan, maka salah satu pasangan calon yang memiliki kekuatan uang melimpah akan lebih dominan dan mereduksi potensi calon lain yang kurang memiliki daya saing ekonomi. Juga dengan adanya pembatasan besaran Dana Kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, maka pasangan calon peserta pemilu akan memiliki keterbatasan untuk menghambur-hamburkan uang dalam kegiatan kampanye, terlebih untuk mencegah jual beli suara (*buying and selling votes*).
11. Bahwa mempertimbangkan uraian para Pemohon tersebut, maka Pasal 326 UU Pemilu, nyata-nyata harus dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai dana kampanye untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 325 ayat (2) huruf a, huruf b, dan huruf c, yang berasal dari pasangan calon, partai politik dan/atau gabungan partai politik pengusul pasangan calon, atau pihak lain yang berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah, berupa pemberian atau sumbangan yang sah menurut hukum serta bersifat tidak mengikat.

#### **IV. PETITUM**

Berdasarkan uraian fakta dan hukum tersebut di atas, para Pemohon memohon kiranya Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi berkenan memutuskan dengan amar putusan sebagai berikut:

- Mengabulkan permohonan para Pemohon untuk seluruhnya.
- Menyatakan Pasal 326 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai dana kampanye untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 325 ayat (2) huruf a, huruf b, dan huruf c, yang berasal dari pasangan calon, partai politik, dan/atau gabungan partai politik pengusul pasangan calon, atau pihak lain yang berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah, berupa pemberian atau sumbangan yang sah menurut hukum serta bersifat tidak mengikat.

- Memerintahkan pemuatan putusan ini dalam Berita Negara Republik Indonesia sebagaimana mestinya.

*Atau* apabila Yang Mulia Majelis Hakim Konstitusi berpendapat lain, mohon putusan yang seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

**[2.2]** Menimbang bahwa untuk mendukung dalilnya, para Pemohon mengajukan alat bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-5 sebagai berikut:

1. Bukti P-1                      Fotokopi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum;
2. Bukti P-2                      Fotokopi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
3. Bukti P-3                      Fotokopi Kartu Tanda Penduduk Pemohon Dorel Almir;
4. Bukti P-4                      Fotokopi Kartu Tanda Penduduk Pemohon Abda Khair Mufti;
5. Bukti P-5                      Fotokopi Kartu Tanda Penduduk Pemohon Muhammad Hafidz;

Selain itu, para Pemohon mengajukan 1 (satu) orang ahli yakni **Titi Anggraini, S.H., M.H.**, yang memberikan keterangan di bawah sumpah dalam sidang tanggal 10 Desember 2018 dan menyampaikan keterangan tertulis tanggal 7 Desember 2018, yang mengemukakan hal-hal sebagai berikut:

**AHLI PEMOHON****Titi Anggraini, S.H., M.H.**

Pasal 326 UU Nomor 7 Tahun 2017 selengkapnya berbunyi:

Dana Kampanye yang berasal dari pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 325 ayat (2) huruf c berupa sumbangan yang sah menurut hukum dan bersifat tidak mengikat dan dapat berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah.

Ketentuan pada Pasal 326 UU *a quo* yang hanya merujuk Pasal 325 ayat (2) huruf c UU Nomor 7 Tahun 2017, telah membuat dana kampanye yang berasal dari pasangan calon presiden yang bersangkutan, dan sumbangan dana kampanye dari partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon menjadi tidak memiliki batasan jumlah, layaknya sumbangan yang diberikan oleh pihak ketiga. Untuk lebih utuh sebelum ahli menyampaikan pendapat terkait dengan substansi permohonan, ahli akan mengutip ketentuan Pasal 325 ayat (1) dan ayat (2), yang memiliki hubungan erat dengan ketentuan Pasal 326 yang dimohonkan oleh Pemohon.

Ketentuan Pasal 325 ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 2017 berbunyi “Dana Kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden menjadi tanggung jawab pasangan calon”. Selanjutnya, Pasal 325 ayat (2) UU Nomor 7 Tahun 2017 menyebutkan “Dana kampanye sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diperoleh dari:

- a. Pasangan calon yang bersangkutan;
- b. Partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon; dan
- c. Sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain.”

Selanjutnya, di dalam Pasal 327 ayat (1) diatur terkait dengan batasan sumbangan yang boleh diberikan, yang ketentuannya sebagai berikut: “Dana Kampanye yang berasal dari perseorangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 326 tidak boleh melebihi Rp. 2.500.000.000. (dua miliar lima ratus juta rupiah). Lalu, di dalam Pasal 327 ayat (2) diatur terkait dengan batasan sumbangan yang boleh diberikan oleh kelompok, perusahaan, atau badan usaha: “Dana Kampanye yang berasal dari kelompok, perusahaan, atau badan usaha nonpemerintah sebagaimana dimaksud di dalam Pasal 326 tidak boleh melebihi Rp. 25.000.000.000 (dua puluh lima miliar rupiah)”.

Jika membaca ketentuan Pasal 325 ayat (1) dan ayat (2), kemudian membaca pula Pasal 326, dan terakhir membaca ketentuan di dalam Pasal 327 ayat (1) dan ayat (2) secara sistematis, memang terdapat persoalan ketidakjelasan maksud, dan ketidakpastian terkait dengan pengaturan, paling tidak mencakup dua hal utama:

1. karena dana kampanye menjadi tanggung jawab calon presiden dan wakil presiden, serta wajib dilaporkan, maka seluruh bentuk batasan, dan pelaporannya mesti konsisten;
2. jika tidak ada pembatasan terhadap nominal sumbangan dana kampanye yang berasal dari calon presiden dan wakil presiden yang bersangkutan, serta tidak ada pula batasan terhadap nominal sumbangan kampanye yang berasal dari partai politik pendukung pasangan calon presiden dan wakil presiden, pembatasan nominal terhadap sumbangan dari pihak ketiga, baik perseorangan atau kelompok bisa jadi tidak akan efektif, karena sangat mungkin semua sumbangan dimasukkan melalui calon presiden dan wakil presiden, dan/atau partai politik yang mengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden. Bahkan, sumbangan dari pihak ketiga, baik perseorangan, kelompok, atau badan hukum bisa jauh lebih berisiko ketika diberikan kepada partai politik, karena ketiadaan batasan jumlah nominal dana kampanye yang berasal dari partai politik peserta pemilu juga tidak diatur di dalam UU Nomor 7 Tahun 2017. Jadi, penting pula ahli sampaikan di hadapan persidangan yang mulia ini, persoalan yang diajukan oleh Pemohon ini hanya terbatas kepada dana kampanye untuk pemilihan presiden saja, karena pasal yang dimohonkan, terbatas pada Pasal 326 UU Nomor 7 Tahun 2017. Akan tetapi, pada bagian dana kampanye partai politik peserta pemilu legislatif di dalam Pasal 330 UU Nomor 7 Tahun 2017 menyebutkan "Dana kampanye pemilu anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/kota yang bersumber dari sumbangan pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 329 ayat (2) huruf c bersifat tidak mengikat dan dapat berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan dan/atau badan usaha nonpemerintah".

Batasan sumbangan pihak ketiga baik dari perseorangan maupun kelompok, atau badan hukum untuk partai politik peserta Pemilu sama dengan pemilihan presiden, yakni 2,5 miliar untuk perseorangan, dan 25 miliar untuk kelompok, perusahaan, atau badan hukum nonpemerintah. Namun, batasan jumlah itu hanya berlaku bagi penyumbang pihak ketiga. Batasan sumbangan kampanye itu tidak berlaku bagi partai politik, dan calon anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang merupakan dua subjek yang bisa menjadi sumber dana kampanye. Persoalannya sama persis dengan batasan sumbangan dana Kampanye di dalam pemilihan presiden yang sudah disinggung pada bagian awal tadi. Dalam konteks ini, memang patut diduga sudah ada ketidaktepatan dalam menyusun norma UU Pemilu, khususnya dalam konteks mengatur batasan sumbangan dana Kampanye, karena norma di dalam Pasal 326 dan Pasal 320 itu menimbulkan ketidakpastian

hukum, dan ketidaksamaan perlakuan di depan hukum. Padahal, ruang lingkungannya berada di titik yang sama, yakni sumber dana kampanye, yang wajib untuk dilaporkan, ditranparasikan, dan wajib untuk dibatasi.

Ketentuan Pasal 326 UU *a quo* dalam konteks universal penyelenggaraan Pemilu juga telah bertentangan dengan prinsip keadilan atau *election fairness*. Keadilan sangat esensial dalam penyelenggaraan Pemilu. Setidaknya ada tiga komponen dasar yang membentuk pemilu yang adil menurut ACE Electoral Knowledge Network (The ACE Encyclopaedia: Electoral Integrity, 1998), yaitu:

- 1) *Sound legal framework* (kerangka hukum yang baik);
- 2) *Impartial administration* (penyelenggara Pemilu yang tidak memihak); dan
- 3) *Equal treatment* (perlakuan yang setara).

Khusus menyangkut komponen *equal treatment* (perlakuan yang setara), termasuk juga di dalamnya prasyarat kesempatan yang sama dan akses yang adil. Ini berarti semua peserta harus mendapat perlakuan yang sama dari penyelenggara Pemilu pada setiap tahapan pemilihan, dan memiliki kesempatan yang sama untuk berpartisipasi. Dalam konteks dana kampanye, prinsip keadilan Pemilu ialah adanya akses dan ruang setara bagi setiap kandidat ataupun partai politik dalam memperoleh dan mengeluarkan uang untuk kampanye.

Selain sudah menjadi prinsip universal, Pemilu yang adil merupakan sebuah keniscayaan di Indonesia. Sebagaimana telah diatur dalam Pasal 22E ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyebutkan bahwa “Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali.”

Demikian pula pengaturan dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

Berangkat dari asas keadilan itu pulalah, semangat adanya pembatasan sumbangan dalam kampanye dibuat di dalam UU Pemilu. Salah satu tujuannya adalah untuk menciptakan arena pertarungan yang sama antara peserta Pemilu yang satu dengan peserta pemilu yang lainnya. Akan menjadi tidak *fair* sebuah proses pelaksanaan pemilu jika salah satu peserta pemilu dengan modal uang yang sangat tidak terbatas, mampu digunakan untuk pelaksanaan kampanye.

Namun, di sisi lain, peserta pemilu yang tidak memiliki sumber uang yang banyak akan sangat terbatas dan tidak mampu mengimbangi kemampuan kampanye dari calon yang memiliki uang banyak. Atas dasar prinsip itu, menurut ahli perlu kiranya majelis hakim konstitusi dalam sidang yang mulia ini, melihat konstitusionalitas norma terkait dengan batasan dana kampanye ini, tidak hanya terkait dengan pemilihan presiden, tetapi juga untuk pemilihan anggota legislatif.

UU 7/2017 telah mengatur lebih jauh mengenai sumbangan maksimal dari perseorangan dan juga badan usaha. Artinya ketentuan ini berusaha memberikan akses yang setara untuk menerima sumbangan dari perseorangan dan badan usaha dengan mematok batas maksimal yang tidak boleh dilanggar. Akan tetapi, sumbangan yang berasal dari pasangan calon dan partai politik, sama sekali tidak diatur batasnya. Situasi ini tentunya akan mengganggu ketidaksetaraan akses yang disebabkan oleh kadar kemampuan finansial dari masing-masing calon yang berbeda. Hingga pada akhirnya ruang persaingan yang setara sebagai manifestasi asas Pemilu yang adil sulit untuk dicapai. Untuk itu menjadi penting untuk mengatur batasan maksimal sumbangan pasangan calon dan partai politik dalam kampanye yang ditinjau dari dua sisi: peran uang dalam kampanye dan pengalaman di berbagai negara.

### **1. Peran Uang Dalam Kampanye**

Uang dan Pemilu sangat sulit untuk dipisahkan. Alexander (2003: 29-31) menjelaskan lebih lanjut dalam nalar politik khususnya, uang memiliki makna:

*“Instrumen atau alat, yang memiliki arti penting untuk mengetahui bagaimana ia digunakan orang untuk mencoba mendapat pengaruh, atau di ubah menjadi sumberdaya-sumberdaya yang lain, atau dipergunakan secara berkombinasi dengan sumberdaya-sumberdaya yang lain dalam rangka meraih kekuasaan. Karena sifat universalnya, uang pun menjadi elemen penjejak (tracer element) dalam mempelajari kekuasaan politik”* (Alexander 2003: 29-31).

Karakter konvertibilitas yang dimiliki oleh uang membuatnya mudah untuk diubah dari kekuatan ekonomi menjadi kekuatan politik. Bagi Nassmacher (dalam Abisono 2012: 13) uang memperkuat pengaruh politik bagi mereka yang memilikinya atau mereka yang memiliki wewenang untuk mendistribusikannya. Dalam kampanye uang menjadi salah satu faktor yang ikut ambil bagian dari proses pemenangan pasangan calon. Tanpa uang aktivitas politik tidak akan bekerja dan aktivitas politik tidak akan bekerja tanpa adanya uang sebagai sumberdaya, dengan kata lain uang merupakan modal

penggerak berjalannya aktivitas politik. Jacobson mempertegas hal ini dengan mengatakan:

*“Money is not sufficient, but it is necessary for successful campaign. Money is necessary because campaigns do have impact on election results and campaign cannot be run without it” (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 dalam Badoh & Husodo 2009: 5).*

## 2. Perbandingan Antar Negara

Berikut tingkat pengaturan keuangan partai politik yang ditinjau dari kerangka hukum di setiap wilayah oleh International IDEA.

Tingkat regulasi di masing-masing negara <sup>a</sup>	Afrika	Amerika	Asia	Eropa Timur, Tengah, Tenggara, dan Asia Tengah	Eropa Barat	Anglofonik	Global
Rendah	22%	11%	55%	0%	38%	17%	22%
Sedang	53%	28%	5%	28%	33%	33%	38%
Tinggi	24%	61%	40%	72%	29%	50%	40%

Contoh kasus dana kampanye berbasiskan pada kandidat sentris:

- Zambia (Afrika), sudah menjadi kebiasaan umum bahwa tanggung jawab pendanaan kampanye berada di pundak para petinggi partai politik (EISA 2006 C, Falguera et.al 2016 :49).
- Uganda, pendanaan dari petinggi partai merupakan salah satu sumber keuangan politik yan disetujui masyarakat (21% bahkan lebih tinggi daripada iuran anggota yang hanya 15%) (Ssenkumba 2006, h. 7ff., Falguera et.al 2016: 49). Pandangan positif terhadap sumbangan petinggi partai dilandasi atas anggapan “sudah sepantasnya orang yang ingin berkuasa menggunakan modal kekayaan pribadinya”.
- Di Afrika, pada umumnya kandidat calon presiden didanai oleh partai politik pengusungnya jika partai tersebut terklasifikasi sebagai partai besar. Sedangkan partai kecil cenderung tidak mendanai. Hal ini tentunya berdampak ruang persaingan yang tidak setara.

- **Lesson learned:** ketergantungan partai politik terhadap kapasitas finansial masing-masing kandidat sangat menguntungkan bagi kandidat yang kaya raya dan sangat merugikan bagi kandidat miskin dan memiliki akses terbatas terhadap sumber daya seperti kandidat perempuan.

Tawaran lain bisa dipertimbangkan ketika kerangka hukum tidak mengatur batas maksimal sumbangan dana Kampanye oleh pasangan calon dan partai politik, ialah memberikan aturan batasan maksimal pengeluaran. Ada beberapa hal yang dapat dipertimbangkan dari pengaturan batas maksimal yang dikeluarkan kandidat atau partai di tengah ketiadaan batas maksimal donasi partai politik dan pasangan calon terhadap kampanye, berikut pertimbangannya yang bersumber dari International IDEA (Falguera et.al 2016: 30):

Alasan	Komentar	
Membatasi keuntungan politis kandidat/partai dengan akses dana yang besar	Pembatasan donasi akan lebih efektif mencapai tujuan tersebut. Pembatasan pengeluaran dapat merugikan partai/kandidat yang berhasil mengumpulkan donasi-donasi kecil dalam jumlah banyak, dan donasi kecil pada umumnya layak diperjuangkan.	
Mengurangi jumlah uang yang dikeluarkan sebagai belanja kampanye	Pengeluaran dalam jumlah besar pada umumnya dipandang negatif, terutama di negara-negara dengan populasi orang miskin yang tinggi, sehingga dapat mengurangi tingkat kepercayaan pada partai/kandidat.	
Pertimbangan	Pilihan utama	Komentar
Kalkulasi	Jumlah tetap (misalnya US \$1000 per partai/kandidat)	Mudah dipahami, tetapi tidak memperhatikan variasi dalam ukuran daerah pemilihan.
	Jumlah per suara yang diraih (misalnya \$1 untuk setiap suara)	Memperhatikan ukuran daerah pemilihan (butuh pengeluaran lebih besar pada daerah pemilihan yang besar); tetapi kurang memperhatikan ukuran geografis suatu daerah pemilihan.
Angka eksplisit atau indeks inflasi	Jumlah Eksplisit (misalnya \$1000)	Mudah dipahami, tetapi inflasi dapat secara cepat menggerogoti nilai aktualnya.
	Berdasarkan upah minimum	Seara otomatis disesuaikan dengan tingkat inflasi, dengan asumsi upah minimum dipertahankan.
	Berdasarkan upah rata-rata	Tidak tergantung pada kebijakan pemerintah sebagaimana upah minimum, tetapi membutuhkan data statistik yang terpercaya.

Contoh Kasus Pembatasan Belanja:

- Mayoritas negara-negara Asia (kecuali Kamboja, Indonesia, Afghanistan, Sri Lanka, dan Timor-Leste) menerapkan pembatasan pengeluaran bagi

kandidat. Rentang jumlah pembatasannya bisa sangat berbeda-beda antarnegara, dari 1,5 juta BDT (I\$51.000) di Bangladesh dan 1.500.000 rupee (PKR) (I\$46.000) di Pakistan, hingga 1.500 rufiyaa (MVR) (I\$150) per kandidat di masing-masing distrik di Maladewa, dan 600.000 SGD (I\$551.000), atau 0,30 SGD (I\$0,28) per pemilih, di pemilu presidensial Singapura;

- Di Malaysia, para kandidat diperbolehkan membelanjakan uang mereka hingga 200.000 MYR (I\$103.000) pada Pemilu parlementer dan 100.000 MYR (I\$52.000) pada Pemilu dewan daerah. Tetapi sangat kuat dugaan bahwa para kandidat, khususnya yang berasal dari koalisi berkuasa Garda Nasional, membelanjakan uang mereka melebihi jumlah yang ditetapkan. Ini adalah persoalan akut di negara-negara Asia. Contoh lain, Komisi Pemilu Thailand membatasi belanja kampanye hingga 1,5 juta THB (I\$90.000), tetapi batasan ini, 'diduga kuat tidak dipatuhi oleh nyaris semua kandidat dan para pendukungnya' (Falguera et.al. 2016: 87-88).
- Di Amerika Latin, hanya sepertiga negara yang menerapkan pembatasan pengeluaran bagi partai, dan hanya sekitar seperempat negara yang menerapkan pembatasan pengeluaran kepada kandidat. Batas pengeluaran harus ditetapkan pada level yang masuk akal agar dipatuhi dan efektif (Falguera et.al. 2016: 162).
- Di Brazil, batas atas pengeluaran dinilai sangat realistik jika dilihat dari segi investasi para politisi. Contohnya, pengeluaran yang diumumkan oleh para kandidat di Pemilu Goiania (semua kandidat melaporkan bahwa total belanja mereka hanya 50 persen dari total pengeluaran yang diizinkan) sangat realistik untuk pemilu di kota kecil di pedalaman negara Brazil (Falguera et.al. 2016: 163).
- Preferensi umum di negara-negara Eropa Timur, Tengah, Tenggara, dan Asia Tengah adalah menerapkan pembatasan pengeluaran. Ada beberapa negara yang sama sekali tidak menerapkan pembatasan pengeluaran, di antaranya Republik Ceko, Turki, Ukraina, Kazakhstan, Turkmenistan, dan Uzbekistan. Sedangkan di beberapa negara lain, nilai pembatasannya terlampaui tinggi sehingga tidak memiliki efek apapun terhadap proses politik yang berlangsung.

### Pembatasan pengeluaran untuk partai dan kandidat

	Partai (batas maksimum)	Kandidat (rata-rata)	Partai (rata-rata per pemilih terdaftar)	Kandidat (rata-rata per pemilih terdaftar)
AS	Tidak ada pembatasan	Tidak ada pembatasan	Tidak ada pembatasan	Tidak ada pembatasan
Australia	Tidak ada pembatasan	Tidak ada pembatasan	Tidak ada pembatasan	Tidak ada pembatasan
Irlandia	Tidak ada pembatasan	39.000	Tidak ada pembatasan	0,53
Kanada	15.000.000	66.400	0,62	0,84
Selandia Baru	1.930.000	17.000	0,63	0,39
Britania Raya	31.850.000	18.540	0,70	0,26

**[2.3]** Menimbang bahwa terhadap permohonan para Pemohon tersebut, Presiden dalam persidangan tanggal 22 Oktober 2018 memberikan keterangan lisan dan keterangan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah tanggal 19 November 2018, yang pada pokoknya mengemukakan hal sebagai berikut:

#### I. POKOK PERMOHONAN PARA PEMOHON

Bahwa pada pokoknya Pemohon memohon untuk menguji Pasal 326 UU Pemilu yang berbunyi sebagai berikut: *“Dana Kampanye yang berasal dari pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 325 ayat (2) huruf c berupa sumbangan yang sah menurut hokum dan bersifat tidak mengikat dan dapat berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah.”*

#### bertentangan dengan

1. Pasal 22E ayat (1) UUD 1945, *“Pemilihan umum dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil setiap lima tahun sekali”*.
2. Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, *“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”*.

#### II. KEDUDUKAN HUKUM (*LEGAL STANDING*) PEMOHON

1. Menanggapi permohonan Pemohon *a quo*, Pemerintah berpandangan bahwa para Pemohon harus dapat membuktikan terlebih dahulu apakah benar para Pemohon sebagai pihak yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya dirugikan atas berlakunya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji, khususnya dalam mengkonstruksikan adanya kerugian terhadap hak dan/atau kewenangan konstitusionalnya sebagai

dampak dari diberlakukannya ketentuan yang dimohonkan untuk diuji. Terhadap kedudukan hukum (*legal standing*) tersebut, Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang mulia untuk mempertimbangkan dan menilai apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) atau tidak sebagaimana yang diatur oleh Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang tentang Mahkamah Konstitusi dan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007, Pemerintah menyerahkan sepenuhnya kepada Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi untuk mempertimbangkan dan menilai apakah para Pemohon memiliki kedudukan hukum (*legal standing*) sebagaimana yang diatur oleh Pasal 51 ayat (1) UU tentang Mahkamah Konstitusi dan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005 dan Nomor 011/PUU-V/2007.

### **III. PENJELASAN PEMERINTAH TERHADAP MATERI YANG DIMOHONKAN OLEH PEMOHON**

Terhadap materi yang dimohonkan oleh Pemohon, Pemerintah berpendapat:

1. Bahwa untuk menjamin tercapainya cita-cita dan tujuan nasional sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 perlu diselenggarakan pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagai sarana perwujudan kedaulatan rakyat untuk menghasilkan wakil rakyat dan pemerintahan negara yang demokratis berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.
2. Bahwa salah satu prinsip dalam demokrasi adalah dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat, dengan kata lain kedaulatan sepenuhnya berada di tangan rakyat. Dalam konstitusi hal tersebut sudah sangat jelas diatur dalam ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yakni "*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*". Makna dari "kedaulatan berada di tangan rakyat" yaitu bahwa rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk

pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan. Perwujudan kedaulatan rakyat dilaksanakan melalui pemilu sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih pemimpin melalui pemilu anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

3. Kedudukan konstitusional Pemilu dinyatakan dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 menegaskan “Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”. Pemilihan umum (Pemilu) yang diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, serta dilaksanakan setiap lima tahun sekali itu merupakan wujud sirkulasi pemberian mandat baru oleh rakyat kepada wakil-wakil di lembaga legislatif dan kepada presiden dan wakil presiden sebagai manifestasi dari kedaulatan rakyat.
4. Lebih lanjut dapat Pemerintah sampaikan bahwa demokrasi sebenarnya bukan berarti bebas tanpa aturan (regulasi), tanpa prosedur. Aturan adalah karakteristik dasar demokrasi untuk tidak anarkis. Negara mengatur sistem kebutuhan masyarakat melalui instrumen hukum. Dengan hukum, negara berfungsi mengembangkan berbagai tindakan rasional untuk membatasi keberadaan individu yang berkeinginan bebas. Dengan demikian kebebasan individu ditentukan oleh rasionalitas negara. Dan hukum negara menjadi instrumen untuk mengendalikan manusia agar bertindak rasional.
5. Bahwa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjamin kemerdekaan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat sebagai hak asasi manusia yang harus dilaksanakan untuk mewujudkan kehidupan kebangsaan yang kuat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, demokratis, dan berdasarkan hukum.
6. Terhadap dalil Pemohon yang pada pokoknya antara lain menyatakan: “Ketiadaan pengaturan batasan besaran pemberian dana kampanye

untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, yang berasal dari pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden maupun dari partai politik tersebut, berpotensi melahirkan penyumbang yang tidak diketahui asal-usulnya (fiktif), dengan cara memberikannya secara langsung kepada salah seorang atau pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden atau melalui perantaraan partai politik, yang justru dapat melahirkan penyelenggaraan pemilu yang tidak sehat, *fair*, serta berintegritas, yaitu diantaranya terbukanya kemungkinan untuk memenangkan pemilu dengan segala cara," Pemerintah berpendapat:

- a. Bahwa Pemohon dalam memahami Pasal 326 UU *a quo* harus sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari keseluruhan isi UU *a quo*, para Pemohon hanya memahami pasal dimaksud secara parsial tidak melihat sebagai bagian yang terintegritas dengan pasal-pasal lainnya. Artinya Pasal 326 merupakan pengaturan mengenai siapa saja yang dimaksud dengan pihak lain yang dapat memberikan sumbangan dana kampanye, namun perlu para Pemohon cermati bahwa pada pasal-pasal selanjutnya jelas terlihat langkah-langkah apa saja yang harus diambil dalam rangka kehati-hatian pengelolaan dan kampanye pemilu agar tidak terjadi *money politics* seperti kekhawatiran Pemohon, termasuk kewajiban pelaporan, kewajiban pembukuan, kewajiban untuk diaudit, kewajiban untuk diumumkan kepada publik, dst. Sehingga kehati-hatian atas pendanaan kampanye pemilu diatur di banyak pasal dan bukan hanya di pasal *a quo* yang diuji, dengan demikian tentu kekhawatiran Pemohon akan terjadinya *money politics* (vide Salinan perbaikan permohonan Pemohon halaman 5) adalah keliru dan tidak berdasar.
- b. Bahwa pemberian dana kampanye untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang berasal dari pasangan calon presiden dan wakil presiden itu sendiri serta partai politik dan/atau gabungan partai politik pengusul pasangan calon, meskipun tidak diberi pembatasan terhadap besarnya, namun tetap menjadi tanggung jawab pasangan calon dan tetap harus mencantumkan identitas yang jelas serta wajib dicatat dalam pembukuan khusus dana kampanye dan ditempatkan pada rekening khusus dana Kampanye pasangan calon. Dana kampanye

tersebut baik dari sumbangan perorangan maupun dari perusahaan serta juga dari pasangan calon yang bersangkutan tetap termasuk wajib dicatat dalam pembukuan penerimaan dan pengeluaran khusus dana kampanye yang terpisah dari pembukuan keuangan pasangan calon masing-masing.

- c. Bahwa pembukuan dana kampanye tersebut termasuk dana kampanye yang berasal dari pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden itu sendiri serta partai politik dan/atau gabungan partai politik pengusul pasangan calon, dimulai sejak 3 (tiga) hari setelah pasangan calon ditetapkan sebagai peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dan ditutup 7 (tujuh) hari sebelum penyampaian laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye kepada kantor akuntan publik yang ditunjuk KPU. Termasuk yang harus dibukukan dalam pembukuan dana kampanye adalah semua kontrak dan pengeluaran yang dilakukan sebelum masa yang diatur dalam ketentuan ini, tetapi pelaksanaan dan penggunaannya dilakukan pada saat kampanye.
- d. Bahwa pembukuan dana kampanye publik baik yang berasal dari pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden itu sendiri serta partai politik dan/atau gabungan partai politik pengusul pasangan calon maupun sumbangan dari pihak lain, termasuk kontrak yang dibuat maupun pengeluaran yang dilakukan sebelum masa kampanye pemilu, kemudian diaudit oleh kantor akuntan publik dan disampaikan kepada KPU untuk kemudian hasil pemeriksaan dana kampanye pemilu tersebut diumumkan melalui papan pengumuman dan internet.
- e. Bahwa peserta pemilu, pelaksana kampanye, dan tim kampanye juga dilarang menerima sumbangan dana kampanye Pemilu yang berasal dari penyumbang yang tidak jelas identitasnya yakni penyumbang yang menggunakan identitas orang lain dan penyumbang yang menurut kewajaran dan kepatutan tidak memiliki kemampuan untuk memberikan sumbangan sebesar yang diterima oleh pelaksana kampanye. Dengan demikian kekhawatiran Pemohon bahwa bisa saja dana kampanye berasal dari pemberian yang tidak ingin diketahui asal usulnya oleh publik dan/atau pemberian yang tidak menggunakan penalaran yang wajar karena misalnya harta pasangan calon hanya

sebesar Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) namun kemudian pasangan calon tersebut memberikan dana Kampanye sebesar Rp. 2.000.000,00 (dua juta rupiah), sedangkan hartanya hanya sebesar Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) tersebut (vide salinan perbaikan permohonan Pemohon halaman 5), adalah asumsi Pemohon yang tidak berdasar dan keliru, mengingat seperti telah disebutkan di atas bahwa peserta pemilu, pelaksana kampanye, dan tim kampanye juga dilarang menerima sumbangan Dana kampanye pemilu yang berasal dari penyumbang yang tidak jelas identitasnya, dan terhadap peserta pemilu yang terbukti menerima sumbangan Dana Kampanye pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 339 ayat (1) UU *a quo* dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah).

- f. Dengan demikian jikapun terjadi katakanlah seperti yang diasumsikan Pemohon ada sumbangan yang tidak jelas asal usulnya, atau diserahkan langsung kepada pasangan calon tanpa dicatat dan dibukukan identitasnya, serta tindak pidana Pemilu lainnya yang mengarah pada *money politics* maka terhadap tindakan tersebut diancam dengan pidana penjara dan juga denda sebagaimana diatur dalam pasal-pasal pada Bab II Ketentuan Pidana UU *a quo* antara lain Pasal 497 yang mengatur, “*Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan tidak benar dalam laporan Dana Kampanye, dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda paling banyak Rp. 24.000.000,00 (dua puluh empat juta rupiah)*”.
- g. Bahwa dapat pula Pemerintah sampaikan, terdapat ketidakjelasan antara posita dan petitum Pemohon, dalam posita Pemohon mengungkapkan dalil-dalil mengenai pentingnya pembatasan sumbangan dana Kampanye yang berasal dari pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden itu sendiri serta partai politik, dan/atau gabungan partai politik pengusul pasangan calon namun justru dalam petitum Pemohon malah ingin memaknai Pasal 326 UU *a quo* yang mengatur mengenai dana kampanye yang berasal dari pihak lain, bukan pasal yang mengatur mengenai dana Kampanye yang berasal

dari pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden itu sendiri serta partai politik, dan/atau gabungan partai politik pengusul, sehingga menurut Pemerintah sehubungan dengan adanya pertentangan antara posita dan petitum Pemohon, maka permohonan Pemohon tidak jelas (*obscuur libel*) dan adalah tepat jika Yang Mulia Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi secara bijaksana menyatakan permohonan Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijke verklaard*).

- h. Bahwa jika Pemohon cermati pasal yang diuji yakni Pasal 326 UU *a quo* adalah pasal yang secara terang dan benderang dan tegas mengatur mengenai dana kampanye yang berasal dari pihak lain, dan bukan pasal yang mengatur mengenai dana Kampanye yang berasal dari pasangan calon presiden dan wakil presiden itu sendiri serta partai politik, dan/atau gabungan partai politik pengusul pasangan calon. Dengan demikian apabila keinginan Pemohon diikuti maka seharusnya petitum Pemohon adalah menambah pasal atau pengaturan baru dalam UU Pemilu, yang tentunya hal tersebut bukanlah persoalan inkonstitusionalitas norma pasal yang diuji, jadi bukan pada persoalan apakah Pasal 326 UU *a quo* bertentangan atau tidak bertentangan dengan UUD 1945, tetapi persoalan bahwa menurut Pemohon belum ada aturan pembatasan dana kampanye yang berasal dari pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden itu sendiri serta partai politik, dan/atau gabungan partai politik pengusul pasangan calon yang mana menurut Pemohon akan menimbulkan *money politics*. Dalam hal kekurangan pengaturan yang terjadi, maka hal tersebut dapat Pemohon sampaikan baik kepada Pemerintah dan/atau DPR sebagai Lembaga negara yang berdasarkan UUD 1945 bertindak sebagai pembentuk UU (*positive legislator*), untuk dapat melakukan revisi dengan penambahan pasal terkait masalah *a quo* sebagai bentuk partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Bahwa apakah usulan dan/atau saran Pemohon tersebut akan diterima atau tidak oleh pembentuk UU, hal tersebut menjadi sepenuhnya kewenangan pembentuk UU.

- i. Bahwa semua kekhawatiran Pemohon tersebut termasuk *money politics* sudah terjawab oleh UU *a quo*, baik berupa segala kewajiban terkait kehati-hatian pendanaan kampanye pemilu (misalnya pelaporan, pembukuan, audit, pengumuman, dst.) sampai dengan penjatuhan sanksi pidana. Dan jika pun masih terjadi *money politics* maka hal tersebut merupakan ranah pengawasan penyelenggaraan Pemilu. KPU selaku lembaga penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan Pemilu dan Bawaslu selaku Lembaga penyelenggara Pemilu yang mengawasi penyelenggaraan Pemilu di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dalam hal ini berdasarkan UU *a quo* berkewajiban untuk menindaklanjuti apabila terjadi *money politics*.
  - j. Dengan demikian sangat terang benderang bahwa Pasal 326 UU *a quo* bukanlah sama sekali akar permasalahan timbulnya *money politics* seperti yang disampaikan oleh Pemohon, mengingat pasal *a quo* hanya memuat pengaturan bahwa dana Kampanye yang berasal dari pihak lain. Dengan demikian sekali lagi Pemerintah tegaskan bahwa tidak ada sama sekali pertentangan antara pasal *a quo* dengan UUD 1945 Pasal 22E ayat (1) dan Pasal 28D ayat (1).
7. Ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 sebagaimana disebutkan di atas, mengatur secara jelas dan tegas bahwa pelaksanaan kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Oleh karenanya, pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden, anggota DPR, anggota DPD, serta anggota DPRD harus dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.
  8. Bahwa UUD 1945 Pasal 22E tidak mengatur secara rinci mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pendanaan kampanye Pemilu. Oleh karenanya Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 telah mendelegasikan kewenangan kepada pembentuk UU untuk mengaturnya lebih lanjut dalam sebuah undang-undang. Adapun bunyi Pasal 22E ayat (6) UUD 1945: "Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang." Dengan demikian sangat terang benderang bahwa UU Pemilu termasuk di dalamnya Pasal 326 UU *a quo* merupakan ketentuan yang lahir sebagai tindak lanjut dari amanat Pasal 22E ayat (6) UUD

1945, dan salah satu materi muatan yang harus diatur lebih lanjut sebagaimana amanat Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 adalah mengenai pendanaan kampanye Pemilu.

9. Sehingga secara sederhana dapat Pemerintah sampaikan kepada para Pemohon bahwa berdasarkan amanah Pasal 22E ayat (3) dan ayat (6) UUD 1945 yang pada pokoknya merupakan pasal yang mendelegasikan pengaturan mengenai pemilihan umum, sehingga pasal-pasal *a quo* yang diuji merupakan politik hukum pembentuk UU dalam mengatur hal-hal lebih rinci dari penyelenggaraan pemilihan umum termasuk di dalamnya ketentuan mengenai pendanaan kampanye Pemilu.
10. Pembentuk undang-undang memiliki kewenangan untuk membentuk materi muatan dalam peraturan perundang-undangan dalam instrumen hukum berupa undang-undang (UU). Kewenangan dimaksud tidaklah sewenang-wenang, melainkan harus mewujudkan kesesuaian antara undang-undang dengan kepastian hukum. Kriteria untuk mengatur suatu materi muatan dalam undang-undang merupakan wilayah inisiatif pembentuk undang-undang yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden secara bersama-sama. Jelas bahwa inisiatif pembentuk UU harus diatur dengan baik dalam rangka mewujudkan kesesuaian antara UU dan kepastian hukum.
11. Dalam perspektif positivisme, Hans Kelsen menciptakan teori hierarki/jenjang norma (*Stufenbau Theori*), Hans Nawiasky menciptakan teori hierarki/jenjang norma hukum (*die Theorie vom Stufenordnung der Rechtsnormen*). Gagasan Hans Kelsen yang disempurnakan Hans Nawiasky pada pokoknya menyatakan bahwa suatu norma hukum yang lebih rendah dalam pembentukannya harus mengacu kepada norma hukum yang lebih tinggi. Adapun norma yang lebih tinggi harus menjadi acuan/dasar bagi pembentukan norma yang lebih rendah. Semakin tinggi posisi suatu norma maka sifatnya akan lebih abstrak, sementara norma yang semakin rendah bersifat semakin teknis.
12. Merujuk pada teori tersebut, UUD 1945 diposisikan sebagai “norma perintah”, sementara norma UU diposisikan sebagai “norma pelaksana”. Sebagai norma pelaksana maka UU harus bersifat teknis dan lebih

sempit cakupannya dibandingkan dengan UUD 1945. Ketika norma hukum yang lebih tinggi mendelegasikan pengaturan kepada norma hukum yang lebih rendah, atau jika norma hukum yang lebih tinggi tersebut tidak mengatur sama sekali, maka pembuat UU dapat membuat suatu kebijakan hukum bersifat terbuka "*open*". Dalam konteks peraturan perundang-undangan berbentuk UU, kebijakan pembentukan UU dikatakan bersifat terbuka ketika UUD 1945 sebagai norma hukum yang lebih tinggi tidak mengatur atau tidak memberikan batasan jelas mengenai apa dan bagaimana materi tertentu harus diatur oleh UU.

13. Pada prinsipnya, materi muatan Pasal 22E ayat (6) UUD 1945 mengamanatkan adanya pengaturan lebih lanjut mengenai pemilihan umum yang kemudian diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum dibentuk dan lahir untuk menjalankan perintah dari Pasal 22E ayat (6) UUD 1945. Dengan demikian, kedudukan UU Pemilihan Umum adalah sebagai undang-undang yang melaksanakan perintah dari UUD 1945 untuk membuat peraturan yang lebih teknis mengenai Pemilu termasuk ketentuan mengenai pendanaan kampanye pemilu sebagaimana dimuat dalam pasal yang diuji yakni Pasal 326 UU *a quo*. Dengan kata lain, UUD 1945 sebagai peraturan tertinggi di Indonesia telah mendelegasikan sepenuhnya kepada pembentuk UU untuk mengatur lebih lanjut pendanaan kampanye pemilu.
14. Dengan demikian, UUD 1945 telah memberikan mandat kepada pembentuk UU untuk mengatur suatu materi lebih lanjut mengenai pendanaan kampanye Pemilu namun tidak memberikan batasan pengaturan materinya. Dalam arti, UUD 1945 tidak menentukan mengenai batasan besaran dana kampanye Pemilu yang dapat diberikan oleh pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden itu sendiri serta partai politik, dan/atau gabungan partai politik pengusul pasangan calon, sehingga dapat disimpulkan bahwa pengaturan terhadap pendanaan kampanye Pemilu yang berasal dari pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden itu sendiri serta partai politik dan/atau gabungan partai politik pengusul pasangan calon merupakan kebebasan bagi pembentuk UU (*open legal policy*). Dengan demikian, Pasal 326 UU *a quo* merupakan *delegated norms* yang konstitusional.

15. Bahwa dana kampanye Presiden dan Wakil Presiden menjadi tanggung jawab pasangan calon, dana tersebut dapat diperoleh dari pasangan calon tersebut, partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon, dan sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain. Ada pengaturan batas maksimal besarnya sumbangan dari pihak lain dan identitas jelas dari penyumbang dana, pengaturan ini bertujuan untuk mencegah munculnya penyumbang dana fiktif dan penyumbang dana yang mungkin memiliki kepentingan atau motif lain yang bersifat negatif.
16. Bahwa dana yang berasal dari pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden tidak ada pengaturan terkait batas maksimalnya karena pada saat pasangan calon tersebut mendaftarkan diri menjadi calon presiden dan wakil presiden menyerahkan daftar kekayaan yang dimilikinya sebagai salah satu syarat. Sehingga tanpa perlu pengaturan mengenai dana kampanye kita telah mengetahui dana yang dimiliki oleh pasangan calon tersebut.
17. Bahwa pembatasan sumber pendanaan kampanye pemilu bertujuan agar persaingan diantara para peserta pemilu berlangsung secara teratur dan aman, dan untuk menciptakan persaingan yang bebas dan adil. Transparansi sumber sumbangan dana Kampanye dan pola pengeluaran dana kampanye pemilu dilakukan sesuai dengan aturan yang berlaku, maka pemilih tidak hanya akan mengetahui siapa saja yang berkontribusi dan kontribusinya kepada peserta Pemilu, tetapi juga akan mengetahui penggunaan dana tersebut.
18. Bahwa pembatasan sumber dana kampanye dapat mencegah adanya sumbangan dari pihak asing, penyumbang yang identitasnya tidak jelas, hasil tindak pidana yang telah terbukti berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap, pemerintah dan BUMN, pemerintah daerah dan BUMD, dan pemerintah desa dan badan usaha yang dimiliki oleh desa.
19. Bahwa Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 menyatakan, "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar", oleh karena itu tanggung jawab akhir penyelenggaraan

pemerintahan termasuk di dalamnya pilihan pengaturan mengenai pendanaan kampanye pemilu yang berasal dari pasangan calon presiden dan wakil presiden itu sendiri serta partai politik, dan/atau gabungan partai politik pengusul pasangan calon sepanjang mampu memberikan kepastian hukum bagi penyelenggara Pemilu yang lancar, sistematis, dan demokratis dalam rangka mencapai tujuan Negara Republik Indonesia sebagaimana tercantum di dalam Pembukaan UUD 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial, maka hal tersebut merupakan pilihan hukum (*legal policy*) dari Pemerintah bersama DPR sebagai pembentuk UU dan pilihan kebijakan yang demikian tidaklah dapat diuji, kecuali dilakukan secara sewenang-wenang (*willekeur*) dan melampaui kewenangan pembuat UU (*detournement de pouvoir*).

20. Para Pemohon juga mendalilkan kerugian konstitusionalnya berdasarkan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945, dapat Pemerintah jelaskan bahwa pasal yang diuji justru memberikan kepastian hukum dengan memberikan pengaturan mengenai dana kampanye yang berasal dari pihak lain, justru malah akan menimbulkan ketidakpastian hukum dan juga kekosongan hukum apabila petitum Pemohon yang bertentangan dengan posita nya tersebut dikabulkan, terlebih lagi ketentuan yang diuji berlaku sama untuk semua warga negara Indonesia dan partai politik peserta pemilu, sehingga tidak ada diskriminasi apalagi pembedaan perlakuan dalam ketentuan *a quo*.
21. Bahwa walaupun berdasarkan Pasal 51 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, para Pemohon mendalilkan dalam kedudukannya sebagai perorangan warga negara Indonesia adalah pihak yang dapat saja mengajukan permohonan pengujian UU, namun sekali lagi Pemerintah sampaikan bahwa tidak terdapat kerugian konstitusional yang dialami oleh para Pemohon.

22. Bahwa para Pemohon tidak mempunyai kerugian konstitusional atas berlakunya Pasal 326 UU Pemilu, mengingat terjadinya *money politics* seperti yang dikhawatirkan Pemohon, bukanlah berpangkal pada pasal yang diuji, dan sekali lagi Pemerintah sampaikan bahwa UU *a quo* telah memuat pasal-pasal terkait kewajiban dan juga larangan dalam pemilu serta penjatuhan sanksi untuk meminimalisir terjadinya *money politics*, dengan demikian Pemohon mendapat kepastian hukum.
23. Bahwa Pemerintah sangat menghargai usaha-usaha yang dilakukan oleh masyarakat dalam ikut memberikan sumbangan dan partisipasi pemikiran dalam membangun pemahaman tentang ketatanegaraan. Pemikiran-pemikiran masyarakat tersebut akan menjadi sebuah rujukan yang sangat berharga bagi Pemerintah pada khususnya dan masyarakat Indonesia pada umumnya. Atas dasar pemikiran tersebut, Pemerintah berharap agar dialog antara masyarakat dan Pemerintah tetap terus terjaga dengan satu tujuan bersama untuk membangun kehidupan berbangsa dan bernegara demi masa depan Indonesia yang lebih baik dan mengembangkan dirinya dalam pemerintahan dengan tujuan ikut berkontribusi positif mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana dalam Alinea Keempat UUD 1945.

#### **IV. PETITUM**

Berdasarkan keterangan tersebut di atas, Pemerintah memohon kepada Yang Mulia Ketua/Anggota Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi yang memeriksa, mengadili, dan memutus permohonan pengujian Pasal 326 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, untuk memberikan putusan sebagai berikut:

- 1) Menolak permohonan pengujian Pemohon seluruhnya atau setidaknya menyatakan permohonan pengujian Pemohon tidak dapat diterima (*niet ontvankelijk verklaard*);
- 2) Menerima Keterangan Pemerintah secara keseluruhan;
- 3) Menyatakan Pasal 326 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Namun apabila Yang Mulia Ketua/Majelis Hakim Mahkamah Konstitusi berpendapat lain mohon kiranya dapat memberikan putusan yang bijaksana dan seadil-adilnya (*ex aequo et bono*).

**[2.4]** Menimbang bahwa para Pemohon, telah menyampaikan kesimpulan tertulis yang diterima di Kepaniteraan Mahkamah pada tanggal 18 Desember 2018, yang pada pokoknya menyatakan tetap dengan pendiriannya;

**[2.5]** Menimbang bahwa untuk mempersingkat uraian dalam putusan ini, segala sesuatu yang terjadi di persidangan cukup ditunjuk dalam berita acara persidangan, yang merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan putusan ini.

### **3. PERTIMBANGAN HUKUM**

#### **Kewenangan Mahkamah**

**[3.1]** Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 24C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945), Pasal 10 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226, selanjutnya disebut UU MK), dan Pasal 29 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076, selanjutnya disebut UU 48/2009), salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar 1945;

**[3.2]** Menimbang bahwa oleh karena permohonan para Pemohon adalah pengujian konstusionalitas norma undang-undang, *in casu* Pasal 326 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109, selanjutnya disebut UU 7/2017) terhadap UUD 1945 maka Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

### **Kedudukan Hukum (*Legal Standing*) Pemohon**

**[3.3]** Menimbang bahwa berdasarkan Pasal 51 ayat (1) UU MK beserta Penjelasannya, yang dapat mengajukan permohonan pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 adalah mereka yang menganggap hak dan/atau kewenangan konstusionalnya yang diberikan oleh UUD 1945 dirugikan oleh berlakunya suatu undang-undang, yaitu:

- a. perorangan warga negara Indonesia (termasuk kelompok orang yang mempunyai kepentingan sama);
- b. kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang;
- c. badan hukum publik atau privat; atau
- d. lembaga negara;

Dengan demikian, para Pemohon dalam pengujian undang-undang terhadap UUD 1945 harus menjelaskan dan membuktikan terlebih dahulu:

- a. kedudukannya sebagai Pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK;
- b. ada tidaknya kerugian hak dan/atau kewenangan konstusional yang diberikan oleh UUD 1945 yang diakibatkan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam kedudukan sebagaimana dimaksud pada huruf a;

**[3.4]** Menimbang pula bahwa Mahkamah sejak Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 006/PUU-III/2005, tanggal 31 Mei 2005, dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 11/PUU-V/2007, tanggal 20 September 2007, serta putusan-putusan selanjutnya berpendirian bahwa kerugian hak dan/atau kewenangan

konstitusional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 ayat (1) UU MK harus memenuhi lima syarat, yaitu:

- a. adanya hak dan/atau kewenangan konstitusional para Pemohon yang diberikan oleh UUD 1945;
- b. hak dan/atau kewenangan konstitusional tersebut oleh para Pemohon dianggap dirugikan oleh berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- c. kerugian konstitusional tersebut harus bersifat spesifik (khusus) dan aktual atau setidaknya-tidaknya potensial yang menurut penalaran yang wajar dapat dipastikan akan terjadi;
- d. adanya hubungan sebab-akibat antara kerugian dimaksud dengan berlakunya undang-undang yang dimohonkan pengujian;
- e. adanya kemungkinan bahwa dengan dikabulkannya permohonan maka kerugian konstitusional seperti yang didalilkan tidak akan atau tidak lagi terjadi.

**[3.5]** Menimbang bahwa berdasarkan uraian ketentuan Pasal 51 ayat (1) UU MK dan syarat-syarat kerugian hak dan/atau kewenangan konstitusional sebagaimana diuraikan di atas, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan kedudukan hukum para Pemohon sebagai berikut:

1. Bahwa norma undang-undang yang dimohonkan pengujian dalam permohonan *a quo* adalah norma Pasal 326 UU 7/2017 yang selengkapny menyatakan sebagai berikut:

**Pasal 326:**

Dana Kampanye yang berasal dari pihak lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 325 ayat (2) huruf c berupa sumbangan yang sah menurut hukum dan bersifat tidak mengikat dan dapat berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah.

2. Bahwa Pemohon I, Pemohon II, dan Pemohon III (selanjutnya disebut para Pemohon) mendalilkan diri mereka sebagai perorangan warga negara Indonesia (bukti P-3 sampai dengan bukti P-5) yang berprofesi sebagai wiraswasta atau karyawan, yang beranggapan hak konstitusionalnya sebagai pemilih dirugikan dengan berlakunya norma Pasal 326 UU 7/2017 karena tidak adanya pengaturan mengenai batasan pemberian dana kampanye untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang berasal dari pasangan calon

Presiden dan Wakil Presiden maupun partai politik dan/atau gabungan partai politik.

3. Bahwa UU 7/2017 merugikan hak para Pemohon atas kepastian hukum karena terkait dengan dana kampanye pemilu presiden dan wakil presiden hanya diatur pembatasan sumbangan dana kampanye yang berasal dari perseorangan dengan jumlah tidak boleh melebihi Rp. 2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah), atau jika sumbangan dana kampanye tersebut berasal dari kelompok, perusahaan, atau badan usaha nonpemerintah jumlahnya tidak boleh melebihi Rp. 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah). Sementara itu, tidak ada satu pun ketentuan dalam UU 7/2017 yang mengatur pembatasan jumlah besaran dana kampanye yang berasal dari pasangan calon presiden dan wakil presiden maupun partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Sehingga, menurut para Pemohon, hal tersebut berpotensi melahirkan penyumbang fiktif dengan cara memberikan dana kampanye tersebut secara langsung kepada salah seorang atau pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden atau melalui perantara partai politik yang dianggap para Pemohon. Hal demikian oleh para Pemohon dianggap dapat menyebabkan penyelenggaraan Pemilu yang tidak sehat, *fair*, serta berintegritas karena terbuka kemungkinan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden untuk memenangkan pemilu dengan segala cara (antara lain *money politics*).
4. Bahwa kerugian hak atas kepastian hukum yang dijamin oleh UUD 1945 potensial terjadi karena terbuka kemungkinan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden berupaya memengaruhi pilihan pemilih melalui faktor ekonomi dengan adanya jual beli suara (*buying and selling votes*). Oleh karena itu, akibat tidak adanya ketentuan dalam UU 7/2017 yang mengatur batasan besaran pemberian dana kampanye pemilu presiden dan wakil presiden yang berasal dari pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden maupun partai politik atau gabungan partai politik pengusulnya, merugikan hak konstitusional para Pemohon sebagai pemilih. Berkenaan dengan hal ini, menurut para Pemohon, apabila Pasal 326 UU 7/2017 tidak dinyatakan inkonstitusional bersyarat maka kerugian hak konstitusional para Pemohon akan terus terjadi karena pemilih dihadapkan pada kontestasi Pemilu Presiden dan Wakil

Presiden yang tidak sehat, *fair*, dan berintegritas sehingga tidak ada jaminan kepastian atas kemurnian pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang jujur dan adil.

Berdasarkan uraian pada angka 1 sampai dengan angka 4 di atas, terlepas dari terbukti atau tidak terbuktinya dalil para Pemohon perihal pertentangan Pasal 326 UU 7/2017 dengan UUD 1945, para Pemohon telah menguraikan secara spesifik bahwa dengan berlakunya ketentuan norma pasal *a quo*, para Pemohon sebagai pemilih beranggapan norma pasal *a quo* telah merugikan hak konstitusional pemilih, khususnya hak atas kepastian hukum, untuk terlaksananya Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang jujur dan adil dengan adanya upaya memengaruhi pilihan pemilih yang dilindungi oleh Konstitusi. Perihal anggapan kerugian dimaksud telah tampak jelas hubungan kausalnya dengan norma undang-undang yang dimohonkan pengujian dan apabila permohonan *a quo* dikabulkan maka kerugian hak konstitusional dimaksud tidak akan atau tidak lagi terjadi. Dengan demikian, Mahkamah berpendapat bahwa para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*;

**[3.6]** Menimbang bahwa karena Mahkamah berwenang mengadili Permohonan *a quo* dan para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk bertindak sebagai Pemohon dalam permohonan *a quo*, selanjutnya Mahkamah akan mempertimbangkan pokok permohonan.

### **Pokok Permohonan**

**[3.7]** Menimbang bahwa dalam mendalilkan inkonstitusionalitas Pasal 326 UU 7/2017, para Pemohon mengemukakan argumentasi sebagaimana selengkapnya telah dimuat dalam bagian Duduk Perkara yang pada pokoknya sebagai berikut:

1. Bahwa, menurut para Pemohon, Pasal 325 ayat (2) UU 7/2017 menetapkan 3 (tiga) pihak yang dapat memberikan dana kampanye untuk pemilu presiden dan wakil presiden, yaitu: (i) pasangan calon presiden dan wakil presiden yang bersangkutan; (ii) partai politik atau gabungan partai politik pengusul pasangan calon; dan (iii) sumbangan yang sah menurut hukum serta tidak mengikat dari pihak lain. Menurut para Pemohon, pengaturan dana Kampanye Pemilu

Presiden dan Wakil Presiden hanya untuk dana yang berasal dari pihak lain saja yaitu perorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha di mana ditentukan pembatasannya jika dana dimaksud berasal dari sumbangan pihak lain perorangan ditentukan tidak boleh melebihi Rp. 2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah), sedangkan yang berasal dari sumbangan pihak lain kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah ditentukan juga tidak boleh melebihi Rp. 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah). Hal dimaksud diatur dalam Pasal 327 ayat (1) dan ayat (2) UU 7/2017.

2. Bahwa, menurut para Pemohon, dengan tidak adanya batasan besaran jumlah dana Kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dananya berasal dari calon Presiden atau Wakil Presiden atau partai politik dan/atau gabungan partai politik pengusul calon Presiden dan Wakil Presiden dalam ketentuan Pasal 326 UU 7/2017 menyebabkan Pemilu yang jujur dan adil sebagaimana dijamin oleh Pasal 22E UUD 1945 tidak terwujud karena ada kemungkinan penyumbang dana Kampanye fiktif melakukan berbagai praktik jual beli suara pemilih.
3. Bahwa, menurut para Pemohon, tidak diaturnya pembatasan besaran dana Kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang dananya berasal dari calon Presiden dan Wakil Presiden menyebabkan adanya kekosongan hukum yang memberi celah praktik-praktik menyimpang sehingga menurut para Pemohon, pemilu yang jujur dan adil sebagaimana dijamin dalam Pasal 22E UUD 1945 dan yang berkepastian hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 28D ayat (1) UUD 1945 tidak terwujud.
4. Bahwa, menurut para Pemohon, dengan dikabulkannya pembatasan besaran dana Kampanye yang dimohonkan pengujian dalam norma Pasal 326 UU 7/2017 akan memberikan kesetaraan bagi setiap pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden sehingga tidak ada lagi pasangan calon yang memiliki dana yang besar yang mereduksi pasangan calon lainnya yang dananya terbatas serta memengaruhi pemilih dengan praktik *money politics*.

Berdasarkan uraian alasan-alasan di atas, para Pemohon memohon agar Mahkamah menyatakan Pasal 326 UU 7/2017 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai "Dana Kampanye untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 325 ayat (2) huruf a, huruf b, dan huruf c yang berasal dari pasangan calon, partai politik, dan/atau gabungan partai politik pengusul pasangan calon, atau pihak lain yang berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah, berupa pemberian atau sumbangan yang sah menurut hukum serta bersifat tidak mengikat”.

**[3.8]** Menimbang bahwa untuk mendukung dalilnya, para Pemohon telah mengajukan bukti surat/tulisan yang diberi tanda bukti P-1 sampai dengan bukti P-5 serta mengajukan ahli, Titi Anggraini, S.H., M.H., yang telah didengar keterangannya dalam sidang tanggal 10 Desember 2018;

**[3.9]** Menimbang bahwa Presiden telah memberikan keterangan dalam persidangan tanggal 22 Oktober 2018 dan telah pula menyampaikan keterangan tertulis pada tanggal 19 November 2018 (keterangan selengkapnya sebagaimana termuat dalam bagian Duduk Perkara);

**[3.10]** Menimbang bahwa setelah membaca dengan saksama permohonan para Pemohon, dan keterangan Presiden, beserta alat-alat bukti yang diajukan, Mahkamah selanjutnya akan mempertimbangkan dalil pokok permohonan para Pemohon;

**[3.11]** Menimbang bahwa masalah konstitusional yang harus dipertimbangkan oleh Mahkamah, apakah benar Pasal 326 UU 7/2017 adalah bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “Dana Kampanye untuk pemilu Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 325 ayat (2) huruf a, huruf b, dan huruf c yang berasal dari pasangan calon, partai politik, dan/atau gabungan partai politik pengusul pasangan calon, atau pihak lain yang berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, dan/atau badan usaha nonpemerintah, berupa pemberian atau sumbangan yang sah menurut hukum serta bersifat tidak mengikat”.

Terhadap masalah konstitusional tersebut, sebelum Mahkamah mempertimbangkan pokok permohonan lebih jauh, terlebih dahulu Mahkamah perlu menjelaskan:

**[3.11.1]** Bahwa pengaturan dana kampanye pemilu presiden dan wakil presiden dalam UU 7/2017 bukanlah merupakan materi baru karena sebelumnya, dalam

Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden (UU 42/2008), materi dana kampanye tersebut telah diatur, namun materi pengaturannya belum selengkap seperti yang diatur dalam UU 7/2017 (vide Bagian Kesebelas), terutama terkait dengan transparansi dan akuntabilitas perolehan dan penggunaan dana Kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

**[3.11.2]** Bahwa untuk memahami secara komprehensif pengaturan dana Kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden dalam UU 7/2017 tidak dapat hanya dilakukan secara parsial, tanpa memerhatikan keterkaitan antarpasal secara keseluruhannya hingga pengaturan yang terkait dengan ketentuan pidana. Karena, pada prinsipnya dana Kampanye Pemilu Presiden dan Wakil Presiden merupakan tanggung jawab pasangan calon. Namun demikian bukan berarti seluruh dana kampanye hanya berasal sepenuhnya dari pasangan calon. Sebab dalam hal ini dana kampanye pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dapat juga diperoleh dari partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon, termasuk pula diperoleh dari sumbangan yang sah menurut hukum dari pihak lain. Lebih lanjut, untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas perolehan serta penggunaan dana kampanye yang berupa uang maka kepada pasangan calon diwajibkan oleh UU 7/2017 untuk melakukan pembukuan khusus dana kampanye dan menempatkannya pada rekening khusus dana kampanye pasangan calon pada bank.

Pembukuan khusus tersebut berisi penerimaan dan pengeluaran yang harus dibuat terpisah dengan pembukuan keuangan pribadi pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden. Hal demikian dimaksudkan agar tidak ada dana kampanye fiktif sebagaimana dikhawatirkan para Pemohon. Bahkan jika ada dana kampanye yang penyumbangannya tidak jelas identitasnya maka para Pemohon pun tidak perlu khawatir karena sumbangan demikian digolongkan sebagai sumbangan yang dilarang dan apabila larangan tersebut dilanggar akan terkena ketentuan pidana sebagaimana ditentukan dalam Pasal 527 UU 7/2017 yaitu dengan ancaman pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan denda paling banyak Rp. 36.000.000,00 (tiga puluh enam juta rupiah). Terlebih lagi jika dana kampanye tersebut tidak dilaporkan oleh pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) atau tidak disetorkan oleh pasangan calon ke kas negara dalam kurun waktu paling lama 14 (empat belas) hari maka pidananya menjadi lebih berat yaitu pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun

dan denda sebanyak 3 (tiga) kali dari jumlah sumbangan yang diterima [vide Pasal 339 ayat (2) *juncto* Pasal 528 ayat (1) UU 7/2017]. Termasuk dalam kaitan ini jika tim kampanye pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden menggunakan sumbangan yang tidak jelas identitas penyumbanganya dan/atau tidak melaporkan kepada KPU atau tidak menyetorkannya ke kas negara maka pidana penjaranya adalah paling lama 2 (dua) tahun dan denda sebanyak 3 (tiga) kali dari jumlah sumbangan yang diterimanya [vide Pasal 339 ayat (2) *juncto* Pasal 528 ayat (2) UU 7/2017]. Ancaman pidana yang terkait dengan sumbangan yang tidak jelas identitasnya, sebagaimana diistilahkan oleh para Pemohon sebagai dana kampanye fiktif ini, telah ditentukan jauh lebih berat dalam UU 7/2017 jika dibandingkan dengan UU 42/2008. Perubahan pengaturan ancaman pidana atas pelanggaran larangan dana kampanye bertujuan untuk menegakkan Pemilu yang jujur dan adil serta semakin memberikan kepastian hukum sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22E dan Pasal 28D ayat (1) UUD 1945.

**[3.11.3]** Bahwa dalam kaitan dengan hal yang dimohonkan untuk diputus oleh Mahkamah (*petitum*), Mahkamah tidak memahami apa sesungguhnya yang dimohonkan oleh para Pemohon karena *petitum* para Pemohon memohon agar Mahkamah menyatakan Pasal 326 UU 7/2017 bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai “Dana Kampanye untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden sebagaimana dimaksud dalam Pasal 325 ayat (2) huruf a, huruf b, dan huruf c UU 7/2017 yang berasal dari pasangan calon, partai politik dan/atau gabungan partai politik pengusul pasangan calon, atau pihak lain yang berasal dari perseorangan, kelompok, perusahaan, atau badan usaha nonpemerintah, berupa pemberian atau sumbangan yang sah menurut hukum serta bersifat tidak mengikat”. *Petitum* para Pemohon ini justru sangat berkaitan erat tidak hanya dengan norma Pasal 325 UU 7/2017 sebagai rujukan pokoknya melainkan juga dengan norma Pasal 327, Pasal 328, Paragraf 4 (Pasal 334 sampai dengan Pasal 339) mengenai Laporan Dana Kampanye, dan Ketentuan Pidana UU 7/2017.

Oleh karena itu jikapun permohonan para Pemohon dianggap benar sehingga kemudian dikabulkan, *quod non*, permohonan demikian justru akan merusak konstruksi pengaturan mengenai dana kampanye, sehingga seharusnya permohonan para Pemohon dinyatakan tidak beralasan menurut hukum. Namun, setelah Mahkamah memeriksa secara saksama permohonan para Pemohon, telah

ternyata bahwa tidak terdapat relevansi antara alasan-alasan permohonan (*posita*) dan hal yang dimohonkan untuk diputus oleh Mahkamah (*petitum*) sehingga tidak terdapat keterkaitan antara *posita* dan *petitum*. Dengan demikian, permohonan para Pemohon adalah tidak jelas atau kabur.

**[3.12]** Menimbang bahwa berdasarkan seluruh pertimbangan di atas, Mahkamah berpendapat, permohonan pengujian konstitusionalitas Pasal 326 UU 7/2017 yang dimohonkan oleh para Pemohon adalah tidak jelas atau kabur (*obscuur libel*). Oleh karena itu, Mahkamah tidak mempertimbangkan lebih lanjut permohonan para Pemohon.

#### **4. KONKLUSI**

Berdasarkan penilaian atas fakta dan hukum sebagaimana diuraikan di atas, Mahkamah berkesimpulan:

**[4.1]** Mahkamah berwenang mengadili permohonan *a quo*;

**[4.2]** Para Pemohon memiliki kedudukan hukum untuk mengajukan permohonan *a quo*;

**[4.3]** Permohonan para Pemohon adalah kabur.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226), dan Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076);

#### **5. AMAR PUTUSAN**

##### **Mengadili:**

Menyatakan permohonan para Pemohon tidak dapat diterima.

Demikian diputus dalam Rapat Permusyawaratan Hakim oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Wahiduddin Adams, Saldi Isra, Enny Nurbaningsih, Arief Hidayat, Suhartoyo, I Dewa Gede Palguna, dan Manahan MP Sitompul, masing-masing sebagai Anggota, pada hari **Kamis**, tanggal **sembilan**, bulan **Mei**, tahun **dua ribu sembilan belas**, yang diucapkan dalam Sidang Pleno Mahkamah Konstitusi terbuka untuk umum pada hari **Selasa**, tanggal **dua puluh satu**, bulan **Mei**, tahun **dua ribu sembilan belas**, selesai diucapkan **pukul 13.35 WIB**, oleh sembilan Hakim Konstitusi yaitu Anwar Usman selaku Ketua merangkap Anggota, Aswanto, Wahiduddin Adams, Saldi Isra, Enny Nurbaningsih, Arief Hidayat, Suhartoyo, I Dewa Gede Palguna, dan Manahan MP Sitompul, masing-masing sebagai Anggota, dengan dibantu oleh Wilma Silalahi sebagai Panitera Pengganti, serta dihadiri oleh Dewan Perwakilan Rakyat atau yang mewakili, dan Presiden atau yang mewakili, tanpa dihadiri para Pemohon.

**KETUA,**

**ttd.**

**Anwar Usman**

**ANGGOTA-ANGGOTA,**

**ttd.**

**Aswanto**

**ttd.**

**Saldi Isra**

**ttd.**

**Arief Hidayat**

**ttd.**

**Wahiduddin Adams**

**ttd.**

**Enny Nurbaningsih**

**ttd.**

**Suhartoyo**

ttd.

**I Dewa Gede Palguna**

ttd.

**Manahan MP Sitompul**

**PANITERA PENGGANTI,**

ttd.

**Wilma Silalahi**



Panitera  
Muhidin - NIP 19610818 198302 1 001  
*Digital Signature*

Jln. Medan Merdeka Barat No. 6 Jakarta Pusat 10110  
Telp: 021-23529000 Fax: 021-3520177  
Email: office@mkri.id

**Keterangan:**

- Salinan sesuai dengan aslinya
- Surat/dokumen ini tidak memerlukan tanda tangan basah karena telah ditandatangani secara elektronik (*digital signature*) dengan dilengkapi sertifikat elektronik.