

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Partai politik memiliki peranan yang sangat penting dalam sistem politik Indonesia apalagi dalam proses pelaksanaan demokrasi khususnya demokrasi perwakilan. Partai politik melalui anggota-anggotanya yang duduk di lembaga legislatif maupun eksekutif mewakili rakyat untuk memperjuangkan kepentingan rakyat bersama yang dipilih melalui pemilihan umum (pemilu), sekaligus juga menjadi saluran partisipasi politik bagi warga negara untuk ikut serta mempengaruhi pengambilan keputusan oleh pemerintah.

Pentingnya peran partai politik dalam demokrasi perwakilan (menyiapkan calon pemimpin dan menyiapkan rencana pola dan arah kebijakan publik) juga ditegaskan dalam dua pasal di dalam UUD 1945.¹*Pertama*, Pasal 6A menentukan partai politik atau gabungan partai politik berperan mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. *Kedua*, Pasal 22E menempatkan partai politik sebagai peserta Pemilu Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota.

Partai politik (parpol) adalah suatu organisasi nasional yang dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia yang mempunyai kesamaan kehendak dan cita-

¹Ramlan Surbakti, *Peta Permasalahan Dalam Keuangan Politik Indonesia*, Jakarta: Kemitraan, 2015, hlm 19. <http://www.kemitraan.or.id>

cita untuk memperjuangkan kepentingan rakyat, hal ini tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang (UU) Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Sebagai suatu organisasi tentunya partai politik memiliki tujuan, fungsi, hak, kewajiban, serta kegiatan politik yang meliputi operasional sekretariat, pendidikan politik dan kaderisasi, konsolidasi organisasi, unjuk publik, perjalanan dinas pengurus, dan kegiatan kampanye², dimana semua kegiatan tersebut memerlukan uang atau dana yang cukup besar agar fungsi partai politik dapat berjalan.

Dalam sistem politik demokratis, kebutuhan partai politik terhadap uang menjadi tak terhindarkan, karena basis legitimasi kekuasaan adalah dukungan rakyat yang dicerminkan oleh hasil pemilu.³ Uang mempengaruhi kompetisi politik bahkan merupakan sumber daya utama bagi politisi yang ingin memenangkan kekuasaan atau untuk bertahan sebagai penguasa.⁴

Berdasarkan pengalaman demokrasi dunia terdapat tiga alternatif sumber dana partai politik, yaitu: internal partai (iuran anggota, sumbangan dari kader partai yang duduk dalam lembaga legislatif dan eksekutif), kalangan swasta (sumbangan dari individu, badan usaha swasta, organisasi dan kelompok masyarakat), dan dari negara (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan Belanja

²Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, *Bantuan Keuangan Partai Politik: Metode Penetapan Besaran, Transparansi, dan Akuntabilitas Pengelolaan*, Jakarta : Yayasan Perludem, 2012. <http://www.perludem.org/index.php?option=com>. Diakses pada hari Selasa tanggal 31 Maret 2015.

³Veri Junaidi, *Anomali Keuangan Partai Politik: Pengaturan dan Praktek*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2011, hlm 1. http://www.rumahpemilu.com/public/doc/2012_07_30_12_55_12_Keuangan%20Parpol%20w%20cover.pdf. Diakses pada Selasa tanggal 31 Maret 2015.

⁴Ibrahim Zuhdi Fahmy Badoh, *Politik dan Pemerintahan Indonesia*, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia (MIPI), 2009, hlm 314.

Daerah).⁵ Indonesia sendiri juga mengatur masalah keuangan partai politik dalam Pasal 34 UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Dalam pasal tersebut, keuangan partai politik bersumber dari:

- a. iuran anggota;
- b. sumbangan yang sah menurut hukum; dan
- c. bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Iuran anggota merupakan sumbangan sukarela dari para anggota partai politik ataupun dari para kader partai politik yang tengah duduk di kursi lembaga legislatif maupun eksekutif, namun dalam prakteknya, belum ada satupun partai politik yang berhasil mengumpulkan iuran anggotanya. Kebanyakan dana tersebut datang dari penyumbang baik itu dari perseorangan ataupun badan usaha.⁶ Sumbangan ini memang sah dan legal, namun apabila kebutuhan dana partai lebih banyak dipenuhi para penyumbang, maka partai politik akan lebih cenderung memperhatikan kepentingan penyumbang daripada kepentingan anggota atau rakyat dalam mengambil keputusan atau kebijakan. Jika hal itu terjadi, maka fungsi parpol sebagai wahana memperjuangkan kepentingan rakyat menjadi tidak nyata.⁷ Disinilah nilai strategis bantuan keuangan parpol dari negara, yaitu untuk menjaga kemandirian partai politik. Bantuan negara adalah bantuan yang berasal dari Anggaran Pendapatan

⁵Donita Paskalina Tamba, Rekomendasi Pengaturan Keuangan Partai Politik di Indonesia: Standar Pengaturan Keuangan Partai Politik.<http://donitapaskalina.blogspot.com/2013/07/rekomendasi-pengaturan-keuangan-partai.html?m=1>. Diakses pada Kamis, tanggal 28 Maret 2015.

⁶Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, *Op.cit.* hlm 2.

⁷*Ibid.*

dan Belanja Negara (APBN) untuk partai tingkat nasional dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk partai tingkat provinsi dan kabupaten/kota.

Undang-undang khususnya UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik telah menentukan kriteria partai yang berhak mendapat bantuan , yaitu partai yang memiliki kursi di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), yang penghitungannya berdasarkan jumlah perolehan suara. Namun mengenai pengaturan jumlah bantuan dan metode penghitungannya diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP), dalam hal ini diatur dalam PP Nomor 5 Tahun 2009 dan perubahannya PP Nomor 83 Tahun 2012 tentang Bantuan Keuangan Partai Politik. PP tentang Bantuan Keuangan Partai Politik ini merumuskan formula untuk menentukan besaran bantuan keuangan yang akan diberikan kepada partai politik, yaitu:

“Besaran bantuan per suara peraih kursi DPR/DPRD ditentukan oleh besaran APBN/APBD periode sebelumnya dibagi perolehan suara partai politik yang memperoleh kursi DPR/DPRD periode sebelumnya”.⁸

Atas dasar formula itu, Menteri Dalam Negeri menetapkan harga Rp.108,- per suara untuk partai yang memiliki kursi di DPR, sedangkan nilai per suara partai peraih kursi di DPRD berbeda-beda untuk setiap daerah.⁹ Bantuan ini di nilai sangat kecil oleh para pengurus partai jika dibandingkan dengan kebutuhan partai. Sebagai contoh, Partai Amanat Nasional (PAN) memerlukan dana Rp 51,2 miliar per tahun.

⁸<http://nasional.kompas.com/read/2015/03/19/15070011/Besaran.Bantuan.Partai.Politik>. diakses pada tanggal 28 juli 2015. Lihat juga Pasal 5 PP No 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Partai Politik.

⁹Didik Supriyanto dan Lia wulandari, *Op.cit.*

Rinciannya: operasional sekretariat Rp 1,4 miliar, perjalanan dinas Rp 1,2 miliar, konsolidasi organisasi Rp 8,2 miliar, pendidikan politik dan kaderisasi Rp 33,7 miliar, dan unjuk publik Rp 6,7 miliar.¹⁰Dengan 6.273.462 suara yang diraih pada pemilu 2014, PAN menerima bantuan Rp 1,024 miliar¹¹. Jika dibandingkan, bantuan negara yang diterima PAN per tahun sesungguhnya hanya 2% dari total kebutuhan partai per tahun, hal inipun juga berlaku untuk partai politik lainnya. Inilah yang menyebabkan partai mau tidak mau harus mengambil tindakan ilegal untuk memenuhi kebutuhan partai politik nya setiap tahun.

Keterbatasan finansial ini ditandai oleh ketergantungan keuangan partai politik kepada penyumbang sehingga parpol cenderung mengutamakan kepentingan penyumbang dan melupakan kepentingan masyarakat. Dengan demikian jika hendak memaksimalkan peran perantara antara masyarakat dan pemerintah, partai harus mampu mengatasi masalah finansial, sebab ketersediaan dana merupakan sesuatu yang vital.¹²Sebagai perbandingan, Inggris, Italia, dan Australia membantu 30% kebutuhan partai. Perancis, Denmark, dan Jepang membantu 50% kebutuhan partai. Sedangkan Austria, Swedia, dan Meksico membantu 70% kebutuhan partai.¹³

Mengenai bantuan keuangan ini, pada awal tahun 2015, Menteri Dalam Negeri Thahjo Kumulo mewacanakan adanya peningkatan dana partai politik oleh negara, dimana masing-masing partai politik peserta pemilu memperoleh bantuan dana

¹⁰*Ibid.*

¹¹Diolah dari Hasil Pemilu 2014.

¹²Didik Supriyanto dan Lia Wulandari,*Op.cit.*, hlm 2.

¹³*Ibid.*

sebesar Rp 1 Triliun setiap tahunnya dari negara.¹⁴ Isu wacana ini menimbulkan kontroversial dari berbagai kalangan. Menteri Dalam Negeri Tjahjo Kumolo menilai bahwa pendanaan parpol sebesar 1 Triliun dari APBN merupakan jalan keluar untuk mengurangi tindakan korupsi yang kerap dilakukan oleh anggota partai politik. Namun beberapa kalangan mengatakan bahwa partai politik belum siap untuk mengelola dana sebesar itu, parpol tidak saja belum memiliki sumber daya manusia yang mampu untuk mengelola keuangan partai politik secara benar, tetapi juga belum memiliki kesanggupan untuk bersikap transparan dan akuntabel dalam mengelola keuangan parpol termasuk didalamnya mengelola dana bantuan yang dicairkan oleh pemerintah setiap tahunnya.¹⁵

Transparansi dan akuntabilitas merupakan prinsip pokok pengaturan keuangan partai politik. Prinsip transparansi mengharuskan partai politik bersikap terbuka terhadap semua proses pengelolaan keuangan partai politik. Disini sejumlah kewajiban harus dilakukan, seperti membuka daftar penyumbang dan membuat laporan keuangan secara rutin, yang mencatat semua pendapatan dan belanja parpol sepanjang tahun.¹⁶ Tujuan membuka daftar penyumbang dan laporan keuangan kepada publik adalah untuk menguji prinsip akuntabilitas, yaitu memastikan tanggungjawab parpol dalam proses menerima dan membelanjakan dana partai politik

¹⁴<http://sp.beritasatu.com/home/mendagri-keluarkan-peraturan-keuangan-harus-diaudit-bpk/36523>.

¹⁵Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, *Op.cit*, hlm 5.

¹⁶Veri Junaidi, *Op.cit*, hlm 29.

itu rasional, sesuai etika dan tidak melanggar peraturan.¹⁷ Tanpa prinsip transparansi dan akuntabilitas, parpol tidak hanya akan dijangkiti penyakit korupsi tetapi juga akan mengancam masa depan demokrasi, sebab partai politik dengan tata kelola yang buruk hampir pasti akan gagal dalam mengelola negara dan pemerintahan.¹⁸

Mengenai laporan pertanggungjawaban penggunaan bantuan keuangan, Pasal 34A UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik telah mengatur hal ini, dimana partai politik wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran dana bantuan APBN dan APBD kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) secara berkala satu tahun sekali untuk diaudit paling lambat satu bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Secara umum, di negara-negara yang sudah maju demokrasinya, terdapat tiga kebijakan untuk mengatasi masalah keuangan partai politik: Pertama, memaksa partai politik untuk bersikap transparan dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan; Kedua, membatasi besaran sumbangan ke partai politik; Ketiga, memberikan bantuan keuangan ke partai politik dari anggaran negara, atau subsidi keuangan parpol. Ketiganya saling terkait dalam upaya untuk melepaskan ketergantungan parpol dari para penyumbang sehingga parpol tetap bergerak pada jalurnya, yakni memperjuangkan kepentingan masyarakat dan anggota.¹⁹

Oleh karena itu, pengaturan bantuan keuangan partai politik diperlukan untuk menjaga kemandirian partai politik, sehingga partai politik tidak terjerat dalam

¹⁷*Ibid.*

¹⁸*Ibid*, hlm 30.

¹⁹Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, *Op.cit*, hlm 3.

korupsi dan dari penguasa para penyumbang. Untuk itu, berdasarkan uraian diatas maka penulis mengangkat judul **POLITIK HUKUM PENGATURAN BANTUAN KEUANGAN PARTAI POLITIK OLEH NEGARA.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka permasalahan yang akan jadi fokus kajian ini bisa dirumuskan dalam beberapa pertanyaan sebagai berikut :

1. Bagaimana politik hukum pengaturan keuangan partai politik yang ideal di Indonesia?
2. Bagaimana implikasi pendanaan partai politik oleh negara?

C. Tujuan Penelitian

Secara umum tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui politik hukum pengaturan bantuan keuangan partai politik oleh negara, namun secara spesifik, tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaturan keuangan partai politik yang ideal yang bisa diterapkam di Indonesia.
2. Untuk mengetahui implikasi dari pendanaan partai politik oleh negara.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat teoritis

- a. Melatih kemampuan penulis untuk melakukan penelitian ilmiah sekaligus menuangkan hasilnya dalam bentuk skripsi.
- b. Penelitian ini bermanfaat untuk pengembangan ilmu hukum, khususnya Hukum Tata Negara.
- c. Penelitian ini diharapkan dapat memperkaya pengetahuan terutama dalam memahami politik hukum pengaturan bantuan keuangan partai politik di Indonesia.

2. Manfaat praktis

- a. Untuk memenuhi prasyarat dalam mendapatkan gelar Sarjana Hukum di Universitas Andalas
- b. Memberikan kontribusi kepada pihak yang terkait mengenai pengaturan pendanaan partai politik di Indonesia
- c. Memberikan pengetahuan kepada masyarakat tentang politik hukum pengaturan bantuan keuangan partai politik.
- d. Menjadi pertimbangan bagi legislator dalam pembentukan ataupun perubahan peraturan perundang-undangan terkait pengaturan bantuan keuangan partai politik.

E. Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah :

1. Sifat Penelitian

Sifat dari penelitian yang dipakai adalah deskriptif, yaitu suatu penelitian yang memberikan gambaran, dalam hal ini penulis memberikan gambaran mengenai politik hukum bantuan keuangan partai politik oleh negara.

2. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif yaitu penelitian yang bertujuan untuk meneliti asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi hukum, sejarah hukum dan perbandingan hukum.²⁰

3. Jenis Pendekatan

Di dalam penulisan ini terdapat beberapa pendekatan. Pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah :

a. Pendekatan Perundang-undangan

Pendekatan ini digunakan untuk meneliti, mendalami, dan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur pendanaan partai politik.

b. Pendekatan Konseptual

Pendekatan konseptual ini beranjak dari pandangan-pandangan, dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Rumusan yang tertuang dalam UUD 1945 undang-undang yang terkait pengaturan bantuan keuangan partai politik oleh negara akan diuji dengan konsep-konsep yang ada dan berlaku.

²⁰Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2014, hlm 24.

c. Pendekatan Historis

Pendekatan historis pada umumnya bertujuan untuk membuat rekonstruksi secara sistematis dan obyektif dari kejadian atau peristiwa di masa lalu, dengan cara mengumpulkan, mengevaluasi, memverifikasi, serta mensintesis data-data untuk menegakkan fakta dengan kesimpulan yang kuat (sahih).²¹

d. Pendekatan Komparatif

Penelitian ini pada umumnya bertujuan untuk mengetahui kemungkinan adanya hubungan sebab akibat antara suatu masalah yang ada dengan masalah lain dengan cara pengamatan, kemudian mencari kembali faktor-faktor yang diduga menjadi penyebabnya, melalui pengumpulan data dengan melakukan perbandingan diantara data yang terkumpul.²²

4. Bahan Penelitian

Dalam penulisan ini, penulis menggunakan data sekunder yang terdiri dari :

a. Bahan Hukum Primer

²¹Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2006, hlm 34-35.

²²Zainuddin Ali, *Op.cit*, hlm 10.

Bahan hukum primer merupakan bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian.²³ Bahan hukum primer yang dipakai dalam penelitian ini, antara lain :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
2. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Partai Politik.
4. Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik.
5. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 26 Tahun 2013 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2009 Tentang Pedoman Tata Cara Penghitungan, Penganggaran Dalam APBD, Pengajuan, Penyaluran, dan Laporan Pertanggungjawaban Penggunaan Bantuan Keuangan Partai Politik.

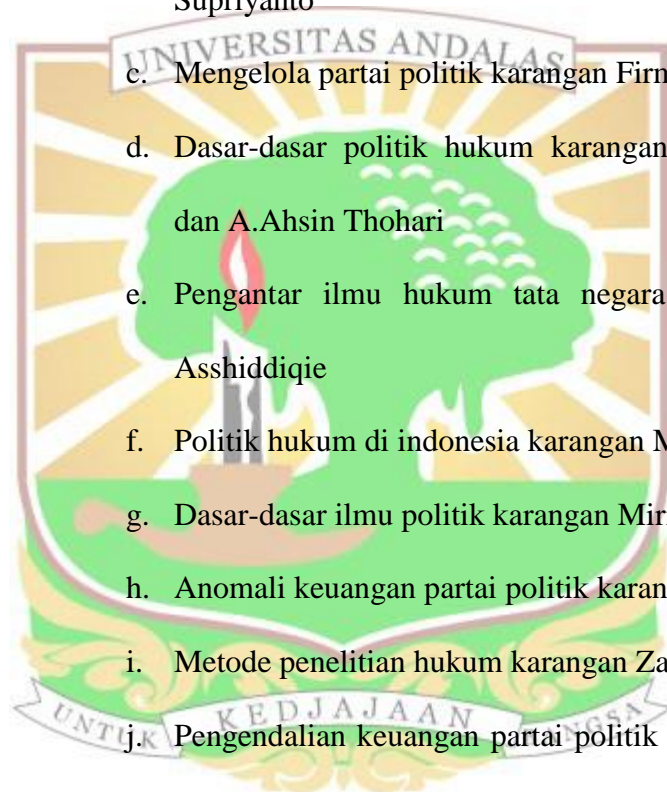
b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu

²³*Ibid*, hlm 106

menganalisa, memahami dan menjelaskan bahan hukum primer, antara lain:

1. Berbagai literatur yang relevan, seperti:
 - a. Metodologi penelitian karangan Bambang Sunggono
 - b. Bantuan keuangan partai politik karangan Didik Supriyanto
 - c. Mengelola partai politik karangan Firmanzah
 - d. Dasar-dasar politik hukum karangan Imam Syaukani dan A.Ahsin Thohari
 - e. Pengantar ilmu hukum tata negara karangan Jimly Asshiddiqie
 - f. Politik hukum di Indonesia karangan Mahfud MD
 - g. Dasar-dasar ilmu politik karangan Miriam Budiardjo
 - h. Anomali keuangan partai politik karangan Veri Junaidi
 - i. Metode penelitian hukum karangan Zainuddin
 - j. Pengendalian keuangan partai politik karangan Ramlan Surbakti dan Didik Supriyanto
2. Hasil-hasil penulisan, seperti jurnal, tesis, dan laporan studi.
3. Teori-teori dan pendapat para ahli
4. Berbagai media yang dapat dijadikan data dan memberikan referensi terhadap penulisan, seperti: internet, perpustakaan, dan lain-lain.



c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar, dan sebagainya.²⁴



²⁴*Ibid.*