

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Demokrasi telah menjadi pilihan utama negara- negara modern. Demokrasi berdiri berdasarkan prinsip persamaan, yaitu bahwa setiap warga negara memiliki kesamaan hak dan kedudukan di dalam pemerintahan. Karena itu, setiap warga negara sejatinya memiliki kekuasaan yang sama untuk memerintah. Kekuasaan rakyat inilah yang menjadi sumber legitimasi dan legalitas kekuasaan negara¹. Pertanyaan yang paling mendasar ialah siapa sebenarnya yang disebut rakyat itu. Jawaban pertanyaan itu dijumpai dalam suatu organisasi politik yang disebut partai politik sebagai elemen pemerintahan yang demokratis².

Partai politik memiliki peran fundamental dalam masyarakat demokrasi. Mereka menjadi perantara antara masyarakat dan pemerintah. Sebagai organisasi yang hidup di tengah masyarakat, partai politik menyerap, merumuskan, dan menampung kepentingan masyarakat. Sedangkan sebagai organisasi yang menempatkan kader- kadernya di lembaga legislatif maupun eksekutif, partai politik menyampaikan dan mendesakkan kepentingan masyarakat tersebut untuk dibuat kebijakan pemerintah. Namun, peran strategis tersebut tidak dengan sendirinya dapat berjalan dengan baik. Keterbatasan struktural dan finansial menyebabkan partai politik gagal menjalankan fungsi perantara. Keterbatasan struktural antara lain ditandai oleh lemahnya jaringan kerja dan

¹Janedjri M. Gaffar, 2013, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Konpress, Jakarta, hal. 1.

²Miftah Toha, 2012, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta, hal. 95.

organisasi sehingga partai politik tidak mampu menampung dan menangkap aspirasi masyarakat³.

Sementara itu, keterbatasan finansial ditandai oleh ketergantungan keuangan partai politik kepada penyumbang sehingga partai politik cenderung mengutamakan kepentingan penyumbang dan melupakan kepentingan masyarakat. Keterbatasan finansial ini juga menyebabkan adanya kecenderungan penerapan kepemimpinan oligarkis pada partai politik, karena para penyumbang besar menduduki posisi strategis kepengurusan partai politik atau merupakan orang-orang yang berada di balik keputusan-keputusan yang diambil oleh partai politik.

Di sini lah partai politik menghadapi dilema. Di satu pihak, untuk membiayai kegiatannya, partai politik membutuhkan uang banyak, di lain pihak, besarnya sumbangan dapat mengganggu kemandirian partai politik dalam memperjuangkan kepentingan rakyat. Dengan kata lain, besarnya sumbangan dapat mengganggu eksistensi partai politik sebagai pemegang mandat rakyat karena partai politik bisa mengutamakan kepentingan penyumbang daripada kepentingan rakyat⁴.

Secara umum di negara-negara yang sudah maju demokrasinya, terdapat tiga kebijakan untuk menangani masalah keuangan partai politik. Pertama, memaksa partai politik untuk bersikap transparan dan akuntabel dalam pengelolaan keuangan. Kedua, membatasi besaran sumbangan ke partai

³Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, 2012, *Bantuan Keuangan Partai Politik*, Yayasan Perludem, Jakarta, hal. 1.

⁴*Ibid*, hal. 2.

politik. Ketiga, memberikan bantuan keuangan ke partai dari anggaran negara, atau subsidi keuangan partai politik⁵.

Proses politik demokratis tidak akan dapat berlangsung tanpa sumber keuangan. Tanpa dana yang memadai partai politik tidak akan dapat mengorganisasi dirinya, para politikus tidak akan dapat berkomunikasi dengan publik, dan kampanye pemilu tidak akan dapat dilaksanakan. Singkat kata, partai politik memerlukan dana yang cukup besar untuk dapat melaksanakan fungsinya, baik sebagai jembatan antara masyarakat dengan negara maupun sebagai peserta pemilu⁶.

Berdasarkan pengalaman negara demokrasi di dunia, terdapat tiga alternatif sumber dana partai politik. Pertama, dari internal partai, seperti iuran anggota, sumbangan dari kader partai yang duduk dalam lembaga legislatif atau eksekutif, dan badan usaha yang didirikan oleh partai. Pada mulanya semua kebutuhan keuangan partai politik dipenuhi oleh iuran anggota. Hubungan ideologis kuat antara partai politik dengan anggota menyebabkan partai politik tidak sulit menggalang dana dari anggota. Namun sejalan dengan perubahan struktur sosial masyarakat dan penataan sistem pemerintahan demokrasi yang semakin kompleks, kini nyaris tidak ada partai politik yang hidup sepenuhnya dari iuran anggota⁷.

Kedua, dari kalangan swasta, seperti sumbangan dari individu, badan usaha swasta, organisasi dan kelompok masyarakat. Dan ketiga, dari negara, yaitu dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran

⁵*Ibid.*

⁶Sidik Pramono, 2011, *Pengendalian Keuangan Partai Politik*, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, hal. 3.

⁷<http://id.Tulisan-Bantuan-Parpol>. Diakses pada tanggal 24 Februari 2019.

Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) baik yang dialokasikan secara langsung maupun secara tidak langsung kepada partai politik. Bantuan negara kepada partai politik ini merupakan hal wajar, karena hampir semua negara memberikan subsidi kepada partai politik. Misalnya Jerman, Amerika Serikat, Portugal, Ceko, Inggris, Afrika Selatan, dan Filipina⁸.

Pada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik yang merupakan perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 terjadi perubahan signifikan pada pengaturan sumber keuangan partai politik. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik memang mempertahankan kriteria partai politik yang berhak mendapatkan kursi di DPR/ DPRD. Demikian juga cara penghitungan besaran sumbangan berdasarkan perolehan suara.

Hal baru dari Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 adalah penggunaan bantuan keuangan, yakni diprioritaskan untuk pendidikan partai politik daripada operasional sekretariat. Namun seperti yang diketahui banyak partai politik tidak menggunakan bantuan keuangan tersebut sesuai dengan aturan perundang-undangan.

Dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Pasal 34 ayat (3a) dijelaskan bahwa bantuan keuangan dari APBN/ APBD diprioritaskan untuk melaksanakan pendidikan politik bagi anggota partai politik dan masyarakat. Dari sana dapat dinilai bahwa prioritas yang paling utama merupakan pendidikan politik yang harus dilaksanakan oleh partai politik apabila mendapatkan bantuan keuangan dari pemerintah. Dengan demikian perlu adanya pemahaman oleh partai politik yang mendapatkan bantuan keuangan, karena dengan mengetahui dan

⁸*Ibid.*

membaca peraturan perundang-undangan yang berlaku maka partai politik dapat lebih memahami penggunaan bantuan keuangan yang diberikan oleh pemerintah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

Tujuan bantuan keuangan yang diberikan oleh pemerintah kepada partai politik adalah untuk menjaga kemandirian partai politik. Sebab, jika kebutuhan dana partai politik lebih banyak dipenuhi oleh para penyumbang, maka partai politik cenderung memperhatikan kepentingan penyumbang daripada kepentingan anggota atau rakyat dalam mengambil keputusan atau kebijakan. Apabila hal itu terjadi, maka posisi dan fungsi partai politik sebagai wahana memperjuangkan kepentingan anggota atau rakyat menjadi tidak nyata. Di sini lah nilai strategis bantuan keuangan partai politik dari pemerintah mampu menjaga kemandirian partai politik demi memperjuangkan kepentingan anggota dan rakyat⁹.

Dengan demikian bantuan keuangan dari pemerintah sangat diperlukan oleh partai politik, supaya nantinya dapat menjaga partai politik agar selalu mengedepankan kepentingan rakyat. Dalam hal bantuan keuangan tersebut, independensi partai politik juga diperlukan supaya tidak adanya keterikatan partai politik terhadap bantuan yang diberikan oleh pemerintah. Karena partai politik yang independen selalu dapat melaksanakan langsung kepentingan-kepentingan rakyat tanpa harus mengedepankan kepentingan penyumbang atau pemerintah. Partai politik yang independen dapat menjaga kemandirian partai politik, karena dengan menjaga kemandirian partai mereka tidak akan terikat pada pihak manapun.

⁹http://id.2012.11.19.02.17.40.SumbanganPartai_rev. diakses pada tanggal 24 Februari 2019.

B. Rumusan Masalah

Dalam penyusunan skripsi ini, penulis merumuskan beberapa pokok permasalahan yang sesuai dengan judul di atas, yaitu sebagai berikut:

1. Bagaimana Pengaturan Bantuan Keuangan untuk Partai Politik Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik?
2. Bagaimana Pelaksanaan Pemberian Bantuan Keuangan untuk Partai Politik dari Pemerintah Daerah Kota Padang Pada Pemilihan Umum 2019?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, maka tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui Pengaturan Bantuan Keuangan untuk Partai Politik Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.
2. Untuk mengetahui Pelaksanaan Pemberian Bantuan Keuangan untuk Partai Politik di Pemerintahan Daerah Kota Padang Pada Pemilihan Umum 2019.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian yang ingin dicapai dalam penelitian ini tidak hanya ditujukan bagi penulis pribadi, tetapi juga bagi pihak-pihak yang tertarik

dengan pembahasan ini dan masyarakat pada umumnya. Oleh karena itu manfaat penelitian ini dikelompokkan menjadi dua, yaitu:

1. Secara teoritis

- a) Untuk memperkaya ilmu pengetahuan penulis terutama dalam bidang pemerintahan daerah dan partai politik.
- b) Dapat dipergunakan bagi mereka yang berminat untuk melanjutkan penelitian ini dengan menggunakan ilmu pengetahuan dan teori teori yang ada di dalamnya.
- c) Penelitian ini dapat dijadikan literatur dalam memperluas pengetahuan hukum masyarakat.

2. Secara praktis

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan bagi DPR dan pemerintah daerah ketika akan melakukan perubahan terhadap pengaturan pemberian bantuan keuangan untuk partai politik oleh pemerintah daerah di masa yang akan datang.

E. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis sosiologis (*sociological research*). Artinya, penelitian ini dilakukan dengan cara memperhatikan aturan perundang-undangan yang berlaku, kemudian melihat penerapan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut di lapangan. Hal penting di dalam metode penelitian sosiologis ini adalah, studi sosiologis juga melakukan studi tekstual

terhadap peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang dapat dianalisis secara kritis dan implikasi dari peraturan tersebut dalam pelaksanaan¹⁰.

Untuk menjawab permasalahan yang akan diteliti ini, ada beberapa teknik penulisan yang akan digunakan, yaitu:

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini adalah, pertama, pendekatan perundang-undangan. Penulis akan melihat peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang mekanisme dan proses pemberian bantuan keuangan untuk partai politik. Kedua, akan dilakukan pendekatan sosiologis, yakni melihat bagaimana pelaksanaan pemberian bantuan keuangan untuk partai politik di Pemerintahan Daerah Kota Padang¹¹.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, dalam artian hasilnya akan memberikan gambaran terhadap bagaimana pengaturan bantuan keuangan untuk partai politik sesuai dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011, dan bagaimana pelaksanaan pemberian bantuan keuangan untuk partai politik di Pemerintahan Daerah Kota Padang.

3. Jenis Data

- a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber lapangan dan berhubungan langsung dengan penelitian ini,

¹⁰Sulistiyowati dan Sidharta, 2009, *Metode Penelitian Hukum: Konsultasi dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, hal. 177-178.

¹¹Bambang Sunggono, 2006, *Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 81.

yaitu wawancara dengan Syuferi, S.Sos, M.Pd selaku kepala kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Kota Padang, Eko Muhardi selaku sekretaris DPC Partai Gerindra Kota Padang, Hendri Ruspital selaku sekretaris DPC Partai Demokrat Kota Padang dan Adril Syukri selaku anggota Partai Nasional Demokrat Kota Padang..

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang diperoleh dengan mempelajari bahan hukum yang terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah peraturan perundang-undangan yang berlaku terkait dengan bantuan keuangan untuk partai politik yaitu:

- a) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.
- b) Undang-Undang Nomor 3 tahun 1985 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.
- c) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.
- d) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.
- e) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
- f) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

g) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

h) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang.

i) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

j) Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2001 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik

k) Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2005 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik

l) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik

m) Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah buku- buku dan berbagai literatur yang membantu penulis dalam memahami dan mendalami bahan hukum primer.

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang didapat dan digunakan untuk menunjang dan membantu untuk mendalami lebih jauh tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang penulis gunakan terkait dengan penelitian ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

Adapun teknik dalam pengumpulan data yang akan penulis gunakan dalam penulisan ini adalah:

a. Studi Dokumen

Dalam studi dokumen terkait dengan penelitian ini, penulis akan melakukan studi terhadap peraturanperundang-undangan yang diperkaya dengan berbagai literatur yang terkait dengan masalah yang akan diteliti.

b. Wawancara

Teknik pengumpulan data melalui wawancara maksudnya adalah suatu cara memperoleh data dengan mengajukan beberapa pertanyaan kepada responden dan narasumber mengenai permasalahan yang dibahas¹². Dalam hal ini data diperoleh dengan melakukan tanya jawab kepada narasumber berkaitan dengan permasalahan. Penelitian ini dilakukan dengan menyiapkan pertanyaan pertanyaan terlebih dahulu secara tertulis dengan menggunakan teknik wawancara semi terstruktur yaitu wawancara bebas tapi tetap pada focus masalah yang diteliti.

¹²Rianto Adi, 2005, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Granit, Jakarta, hal. 72.

5. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Setelah memperoleh data, maka langkah selanjutnya yang akan dilakukan adalah editing yakni pengeditan keseluruhan data yang telah terkumpul dan kemudian disaring menjadi suatu kumpulan data yang sesuai dengan rumusan masalah yang sedang diteliti dan dapat dijadikan satuan acuan akurat dalam penarikan kesimpulan nantinya.

