

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Salah satu hak dasar yang dimiliki warga negara demokrasi ialah setiap warga negara berhak ikut aktif dalam proses politik. Dengan meluasnya gagasan bahwa rakyat harus diikutsertakan dalam proses politik, partai politik telah lahir, dan berkembang menjadi penghubung penting antara rakyat dan pemerintah.¹ Bahkan partai politik dianggap sebagai perwujudan atau lambang negara modern.² Sejak tumbuh paham dan praktik demokrasi perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*) dalam penyelenggaraan negara (*representative government*) kehadiran partai politik merupakan suatu kemestian.³

Dianutnya prinsip demokrasi berarti menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan atau kebijakan kenegaraan dengan penyampaian aspirasi masyarakat melalui media massa atau melalui perwakilan rakyat yang dalam pelaksanaannya keberadaan partai politik begitu penting dalam sebuah negara demokrasi. Partai politik menjadi bagian perwujudan hak warga negara untuk berpartisipasi menentukan kebijakan publik dan pemimpinnya serta partai politik melalui anggotanya yang duduk di legislatif ataupun eksekutif mewakili kepentingan rakyat yang dipilih melalui pemilihan umum (selanjutnya disingkat pemilu).

¹ Ramlan Surbakti, 2010, *Memahami Ilmu Politik*, PT Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, hlm. 147

² *Ibid.*

³ Bagir Magnan, 2016, *Demokratisasi Partai Politik*, dalam Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-3, Padang, hlm. 2

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 mengagregasi kepentingan masyarakat. Sedangkan sebagai organisasi yang menempatkan kader-kadernya di lembaga legislatif maupun eksekutif, partai politik menyampaikan dan mendesak kepentingan masyarakat tersebut untuk dibuat kebijakan pemerintah.⁴ Menurut Neumann, partai politik merupakan perantara yang besar yang menghubungkan kekuatan-kekuatan dan ideologi sosial dengan lembaga-lembaga pemerintahan yang resmi.⁵

Secara umum dapat dikatakan bahwa partai politik adalah suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini ialah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya) dengan cara konstitusional untuk melaksanakan programnya.⁶

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dinyatakan bahwa:

“Partai Politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan

⁴ Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, 2012, *BANTUAN KEUANGAN PARTAI POLITIK Metode Penetapan Besaran, Transparansi, dan Akuntabilitas Pengelolaan*, Yayasan Perludem, Jakarta, hlm. 1

⁵ Miriam Budiardjo, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik, Edisi Revisi*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 404

⁶ *Ibid.*, hlm. 403-404

Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut bahwa pembentukan partai politik selain memiliki cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, pembentukan partai politik juga harus memperhatikan kepentingan rakyat, bangsa dan negara.

Dalam sistem politik demokratis, kebutuhan partai politik akan uang menjadi tidak terhindarkan, karena basis legitimasi kekuasaan adalah dukungan rakyat yang dicerminkan oleh hasil pemilu. Agar berhasil merebut suara rakyat, partai politik butuh dana kampanye dalam jumlah besar.⁷ Namun, partai politik sesungguhnya tidak hanya butuh dana kampanye, tetapi juga dana untuk menggerakkan organisasi sepanjang waktu antara dua pemilu. Partai politik harus terus eksis melalui beragam kegiatan: operasional kantor, pendidikan politik, kaderisasi, unjuk publik (*public expose*), serta konsolidasi organisasi yang melibatkan kepengurusan tingkat pusat, daerah hingga pelosok desa.⁸

Uang merupakan kebutuhan mutlak untuk proses politik demokratis, dan partai politik harus memiliki akses terhadap dana untuk dapat berperan dalam proses politik. Proses politik demokratis tidak akan dapat berlangsung tanpa sumber keuangan yang memadai.⁹

⁷ Veri Junaidi et.al., 2011, *Anomali Keuangan Partai Politik : Pengaturan dan Praktek*, Cetakan I, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, hlm 1-2.

⁸ *Ibid.*

⁹ Ramlan Surbakti, 2015, *Peta Permasalahan dalam Keuangan Politik Indonesia*, Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, hlm. 3 Diakses dari <https://www.neliti.com/publications/45209/peta-permasalahan-dalam-keuangan-politik-indonesia> Pada Senin 23 Maret 2020 pukul 13.02 WIB

Mengenai keuangan partai politik itu sendiri telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik yang menyebutkan bahwa keuangan partai politik adalah semua hak dan kewajiban partai politik yang dapat dinilai dengan uang, berupa uang atau barang serta segala bentuk kekayaan yang dimiliki dan menjadi tanggung jawab partai politik. Keuangan partai politik bersumber dari:¹⁰

- a. iuran anggota;
- b. sumbangan yang sah menurut hukum; dan
- c. bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (selanjutnya disingkat APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (selanjutnya disingkat APBD).

Iuran anggota merupakan sumbangan dari para anggota dan kader partai politik. Namun, masalahnya hampir semua partai politik gagal menggalang iuran anggota sehingga mereka pun menggantungkan sumber keuangan kepada para penyumbang perseorangan atau pun perusahaan.¹¹ Hal ini dikarenakan hanya batas maksimal sumbangan perseorangan bukan anggota dan badan usaha yang diatur dengan jelas. Sedangkan tentang iuran anggota dan batas maksimal sumbangan perseorangan anggota, undang-undang memerintahkan diatur dalam AD/ ART masing-masing partai politik.¹²

Dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 mengatur mengenai bantuan keuangan kepada partai politik yang saat ini telah dilakukan perubahan yakni Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2018

¹⁰ Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

¹¹ Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, *Op.cit.*, hlm. 2

¹² Veri Junaidi et.al, *Op.cit.*, hlm. 64

terjadi kenaikan dana partai politik yang sebelumnya Rp 108 per suara menjadi Rp 1.000 per suara. Peraturan pemerintah ini pada pokoknya mengatur tentang bantuan keuangan kepada partai politik yang mendapat kursi Dewan Perwakilan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dana penunjang kegiatan pendidikan politik dan operasional sekretariat partai, serta diberikan setiap tahun secara proporsional berdasarkan jumlah perolehan suara hasil pemilu. Berdasarkan peraturan ini, pemerintah memiliki kewajiban untuk memberikan bantuan keuangan untuk partai politik.

Mengingat bahwa kata yang digunakan ialah “bantuan” maka sumber keuangan ini hanya sebagai pelengkap yang beberapa partai menilai bahwa bantuan yang diterima relatif kecil sehingga tidak mencukupi untuk melaksanakan kegiatan partai dan diperparah lagi dengan tidak efektifnya iuran anggota. Ditambah dengan mekanisme laporan pertanggungjawaban keuangan berdasarkan undang-undang partai politik saat ini, yang tidak mewajibkan untuk mengaudit laporan pertanggungjawaban iuran anggota dan sumbangan-sumabangan yang diterima, berbeda halnya dengan bantuan keuangan kepada partai yang wajib untuk di audit.¹³ Hal ini mengakibatkan keuangan partai politik tidak bisa diawasi secara optimal yang pada akhirnya partai politik dapat mencari dana secara legal maupun ilegal untuk mencukupi kebutuhan partai politik.

Jika kebutuhan dana partai politik lebih banyak dipenuhi para penyumbang, maka partai politik cenderung memperhatikan kepentingan

¹³ Pasal 34A Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

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.¹⁴ Hal ini yang mengakibatkan partai politik yang tidak mandiri secara keuangan membuat partai politik dikuasi oleh sekelompok orang elit.

Sebagai mesin pemilu, fungsi utama partai politik adalah meraih suara sebanyak-banyaknya. Namun dalam menjalankan fungsi ini, partai politik menghadapi situasi sulit, sebab untuk memenangkan pemilu mereka membutuhkan uang banyak.¹⁵ Banyaknya kasus korupsi yang melibatkan politisi menyebabkan hilangnya kepercayaan publik terhadap politisi. Situasi sekarang ini bisa dikatakan bahwa negara sedang berada dalam masa demokrasi yang defisit (*deficit democracy*). Defisit demokrasi ini tumbuh sejak kepercayaan publik terhadap politisi maupun institusi politik menurun, banyak partai dan wakil rakyat (*representative in democracy system*) yang kehilangan hubungan dengan yang diwakili (*represent*).¹⁶

Salah satu pendekatan yang dapat dilakukan untuk meregulasi jumlah donasi privat adalah dengan memberikan akses dana publik kepada partai dan kandidat politik. Jika dilakukan dengan benar, pemberian dana publik dapat memberikan dampak positif yang signifikan proses politik.¹⁷ Dengan

¹⁴ Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, *Op.cit.*, hlm. v

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 8

¹⁶ Efriza, 2019, *Eksistensi Partai Politik Dalam Persepsi Publik*, Jurnal Politica, Volume 10 Nomor 1, hlm. 30

¹⁷ International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2016, *Pendanaan Partai Politik dan Kampanye Pemilu Buku Pedoman Keuangan Politik*, (Terjemahan dari Perludem), hlm. 23, Diakses dari <http://perludem.org/> Pada Senin 23 Maret 2020 pukul 13.02 WIB

menempatkan pendanaan dari APBN kepada partai politik yang ideal akan mendorong perbaikan sistem partai politik. Buruknya tata kelola partai politik akan mengakibatkan sistem pemerintahan demokrasi hanya berada dalam kondisi politik yang koruptif, pelanggeng ketimpangan sosial, dan menghilangkan keseimbangan dalam kekuasaan pemerintahan. Kebutuhan anggaran partai yang sudah tercukupi dengan dana yang berasal dari APBN tentunya akan menutup kemungkinan adanya sumbangan yang ilegal dan memiliki kepentingan perorangan maupun institusi. Dengan anggaran yang cukup tersebut partai politik juga akan fokus terhadap program-program berorientasi kepada rakyat sebagaimana peran partai politik sebagai institusi publik. APBN merupakan uang yang berasal dari rakyat sehingga peruntukannya tidak bisa disalahgunakan. Oleh karena itu, penggunaannya harus dikelola dengan sungguh-sungguh dan diawasi dengan ketat agar dapat terarah untuk mencapai tujuan bernegara.

Sebagai pilar demokrasi, partai politik memiliki peran yang strategis sehingga perbaikan tata kelola internal partai harus diprioritaskan. Partai politik yang didanai merupakan salah satu ranah kunci untuk menunjukkan kehendak politik memperbaharui partai politik karena partai politik merupakan pintu masuk utama jabatan politik dan titik masuk dalam pemberantasan korupsi.¹⁸

B. Perumusan Masalah

¹⁸ Ramlan Surbakti, *Op.cit.*, hlm. 7

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pendanaan partai politik sebagai infrastruktur politik yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara di Indonesia?
2. Bagaimana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai sumber utama pendanaan partai politik?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui pendanaan partai politik sebagai infrastruktur politik yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara di Indonesia
2. Mengetahui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara sebagai sumber utama pendanaan partai politik

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis
 - a. Untuk mengembangkan ilmu pengetahuan di bidang Hukum Tata Negara, khususnya menjadi bahan kajian kritis dan

pengayaan dalam khasanah ilmu pengetahuan dalam bidang Hukum Tata Negara itu sendiri.

- b. Hasil penelitian ini diharapkan memperkaya pengetahuan terutama dalam memahami pendanaan dari anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai sumber utama pendanaan partai politik.

2. Manfaat Praktis

- a. Untuk memenuhi prasyarat dalam mendapatkan gelar Sarjana Hukum di Universitas Andalas.
- b. Untuk menjadi sarana pengetahuan umum pendanaan partai politik melalui anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai sumber utama pendanaan partai politik.
- c. Untuk memberi pandangan bagi masyarakat mengenai anggaran pendapatan dan belanja negara sebagai sumber utama pendanaan partai politik.
- d. Sebagai data penelitian bagi mereka yang ingin meneliti lebih lanjut mengenai partai politik, khususnya mengenai keuangan partai politik.

E. Metode Penelitian

Secara umum, penelitian diartikan sebagai suatu proses pengumpulan dan analisis data yang dilakukan secara sistematis dan logis untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu.¹⁹ Yang diteliti adalah gejala-gejala yang dihadapi,

¹⁹ Sudaryono, 2017, *Metodologi Penelitian*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 54

yang ingin diungkap kebenarannya.²⁰ Berdasarkan hal tersebut, metode yang akan digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Dari sudut tujuan penelitian hukum, penelitian hukum terbagi atas dua yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum sosiologis atau empiris.²¹ Jenis yang dipakai dalam penelitian ini ialah penelitian yuridis-normatif.

Penelitian hukum normatif mencakup:²²

- a. Penelitian terhadap asas-asas hukum,
- b. Penelitian terhadap sistematika hukum,
- c. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi hukum,
- d. Penelitian sejarah hukum,
- e. Penelitian perbandingan hukum.

2. Sifat Penelitian

Sifat dari penelitian ini adalah deskriptif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan memberikan gambaran, dalam hal ini penulis memberikan gambaran mengenai bantuan keuangan kepada partai politik.

3. Sumber Bahan Hukum

Pada penelitian hukum normatif yang diteliti ialah hanya bahan pustaka atau data sekunder, yang mungkin mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier.²³

²⁰ Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 7

²¹ *Ibid.*, hlm. 51

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*, hlm. 52

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari (untuk Indonesia) norma atau kaedah dasar, yakni Pembukaan Undang-Undang 1945, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak dikodifikasikan, yurisprudensi, traktat.²⁴

Bahan primer yang digunakan dalam penelitian ini ialah:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- 2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
- 3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
- 4) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik
- 8) Permendagri Nomor 36 Tahun 2018 tentang Tata Cara Perhitungan, Penganggaran Dalam Anggaran Pendapatan

²⁴ *Ibid.*

dan Belanja Daerah, dan Tertib Administrasi Pengajuan, Penyaluran, dan Laporan Pertanggungjawaban Penggunaan Bantuan Keuangan Partai Politik

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yakni yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer²⁵ yang berupa buku-buku, jurnal ilmiah, makalah, internet dan lain sebagainya.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier, yakni bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer dan sekunder.²⁶

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam penelitian hukum lazimnya dikenal paling sedikit tiga jenis alat pengumpulan data, yaitu studi dokumen, atau bahan pustaka, pengamatan atau observasi, dan wawancara atau interview.²⁷ Alat yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumen atau bahan pustaka. Studi dokumen merupakan suatu alat pengumpulan data yang

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

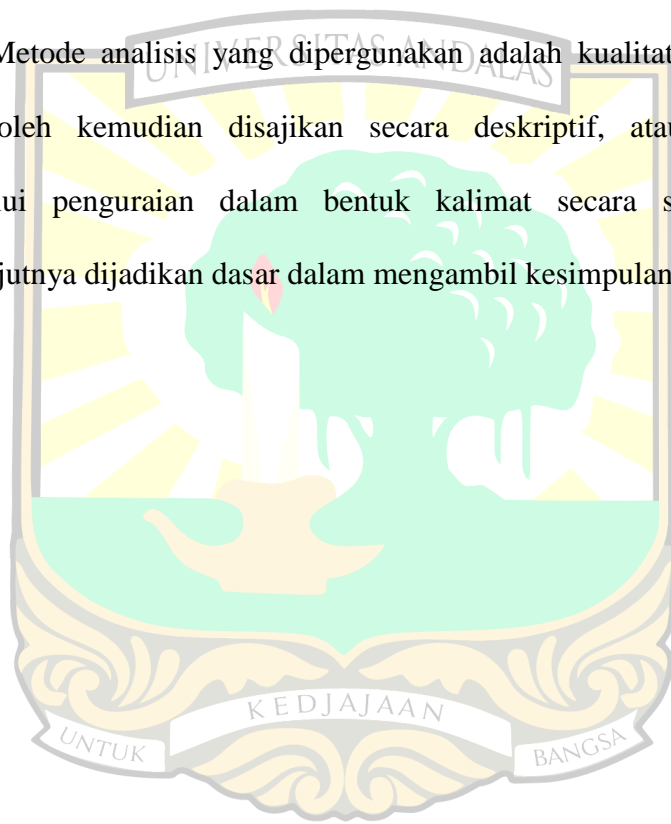
²⁷ *Ibid.*, hlm. 21

dilakukan melalui data tertulis dengan mempergunakan “content analysis”.²⁸

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Semua bahan hukum yang didapatkan akan diolah secara sistematis melalui proses *editing*. Bahan yang dipilih hanyalah bahan hukum yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan, sehingga bahan hukum menjadi terstruktur.

Metode analisis yang dipergunakan adalah kualitatif. Bahan yang diperoleh kemudian disajikan secara deskriptif, atau digambarkan melalui penguraian dalam bentuk kalimat secara sistematis yang selanjutnya dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan.



²⁸ *Ibid.*