

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Peran partai politik dewasa ini sangatlah penting dalam sistem politik di Indonesia karena menjadi poros penting dalam proses demokrasi. Partai politik tidak hanya menjadi saluran partisipasi politik warga negara, tetapi juga untuk mengintegrasikan para individu dan kelompok dalam masyarakat ke dalam sistem politik. Partai politik tidak hanya berperan dalam mempersiapkan para kader calon pemimpin bangsa untuk dicalonkan melalui pemilihan umum (pemilu) untuk menduduki berbagai jabatan dalam lembaga legislatif atau eksekutif, tetapi juga memperjuangkan kebijakan publik berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Untuk itu partai politik memerlukan sumber daya agar dapat bertahan dan mengoperasikan struktur dasar partai untuk merepresentasi rakyat, mengembangkan kapasitas bersaing dalam pemilu, dan berkontribusi secara kreatif dalam perdebatan kebijakan publik.¹

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 pemilu.

¹Ramlan Subakti dan Didik Supriyanto, *Pengendalian Keuangan Partai Politik, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan*, Jakarta, 2011, hlm. 3.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik, setiap partai politik berhak mendapat uang dari tiga sumber, yaitu iuran anggota, sumbangan yang sah menurut hukum, serta bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Tapi, karena agenda politik setiap partai sangat banyak, maka membutuhkan pendanaan besar. Dan seiring dengan kian mahal nya biaya operasional dan kampanye pemilu. Seperti diketahui, ketika partai politik jadi mesin pemilu, partai membutuhkan sumber pendanaan besar agar mesin politik dapat berfungsi secara maksimal dalam mendulang suara pemilih. Partai harus mencari cara agar eksistensi mereka tetap terjaga baik dalam masyarakat dan mampu meraih suara signifikan dalam pemilu.

Realitasnya sumber penerimaan partai politik itu tak sekadar dari tiga sumber yang disebutkan di atas tetapi ada juga penerimaan dana lain, salah satunya dari sumbangan pengusaha swasta yang berkepentingan, potongan gaji kader di legislatif/eksekutif lainnya. Karena itu perlu kebijakan untuk menyetatkan proses demokrasi melalui berbagai bentuk reformasi pembiayaan partai yang meliputi; reformasi sumber pendanaan partai, reformasi pengelolaan keuangan partai yang transparan dan akuntabel, dan terakhir reformasi pengeluaran partai.²

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 mengamanatkan agar dana yang berasal dari negara digunakan untuk pendidikan politik dan kaderisasi, tapi apakah dana tersebut digunakan sebagaimana mestinya. Partai politik harus

²Uilly Chintya, *Mengintip keuangan partai politik kita*, <http://surabaya.tribunnews.com/m/index.php/2013/01/01/mengintip-keuangan-partai-politik-kita> diakses pada tanggal 3 Maret 2013

didorong meminimalisasi pengeluaran atas kebutuhan partai yang nyaris tidak terbatas.

Atas berbagai sumber dana yang diterima, sebagian besar partai politik hanya memiliki laporan keuangan yang berasal dari APBN dan APBD. Partai politik cukup taat membuat laporan tersebut karena jika laporan itu tidak dibuat maka dana bantuan keuangan berikutnya akan berkurang. Sayangnya, partai politik sering terlambat dalam memberikan laporan tersebut. Walaupun terlambat, Pemerintah melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) tetap mengucurkan anggaran untuk partai politik pada tahun berikutnya.

Persoalan transparansi atas pendanaan partai politik masih menjadi tantangan hingga saat ini. Harapan publik untuk dapat mengakses dokumen laporan keuangan masih sulit dijamin. Transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan partai politik adalah keniscayaan karena sebagai institusi publik partai politik mempunyai peran besar dalam menjaga demokrasi dan mengelola pemerintahan. Namun komitmen partai politik untuk terbuka dan mempertanggungjawabkan dana partai sangat lemah. Secara khusus, fenomena pelaporan keuangan yang kurang baik itu sekaligus memperlihatkan bahwa partai politik tidak disiplin dalam mencatat penerimaan, pengelolaan, dan pengeluaran dana partainya.³

Dalam rangka penguatan akuntabilitas keuangan negara terkait dengan kegiatan bidang politik, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) telah melakukan pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan partai politik, yang penerimaannya berasal dari APBN/APBD. Sementara itu, untuk pemeriksaan atas laporan

³*Transparansi Akuntabilitas dan Audit Laporan Keuangan Partai Politik*, <http://www.jtanzilco.com/main/index.php/component/content/article/1-kap-news/394-transparansiakuntabilitasdanauditlaporankeuanganpartaipolitik> diakses pada tanggal 3 Maret 2013

keuangan tahunan yang tidak bersumber dari APBN/APBD, serta atas Laporan Dana Kampanye dilakukan oleh Kantor Akuntan Publik (KAP).

Dalam Pasal 38 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 dijelaskan bahwa hasil pemeriksaan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan partai politik terbuka untuk diketahui masyarakat. Hal ini mengindikasikan bahwa seharusnya masyarakat dapat mengetahui dan mengakses atas pelaporan keuangan partai. Namun kenyataannya masih sangat sulit untuk menerapkan transparansi atas keuangan partai politik.⁴

Bentuk transparansi dan akuntabilitas partai politik kepada publik atas aktifitas yang dilaksanakannya adalah dengan menyusun laporan keuangan. Laporan keuangan yang disusun tentunya harus memenuhi standar agar dapat dipahami secara luas.

Saat ini administrasi keuangan partai politik tampak belum tertib. Hampir semua partai politik melaporkan penggunaan dana bantuan keuangan tidak sesuai dengan peruntukan. Laporan pertanggungjawaban pun terkadang dalam format yang sangat sederhana dalam selebar kertas. Selain itu, banyak pula partai politik yang tidak menyampaikan laporan pertanggungjawaban. Padahal, format laporan pertanggungjawaban penggunaan dana bantuan keuangan itu sangat sederhana sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 Tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik yang diperjelas lagi oleh 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.

⁴Ramlan Surbakti dan Didik Supriyanto, *Op. Cit.*, hlm. 6.

Terkait akan hal itu, kita dapat lihat pada kasus Indonesia Corruption Watch (ICW) yang menuntut keterbukaan informasi keuangan partai politik. Ada sembilan partai politik yang mendapatkan kursi di parlemen yang diminta informasi, baik terkait laporan keuangan maupun program kerja. Sembilan partai tersebut adalah Partai Demokrat (PD), Partai Golongan Karya (Golkar), Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI P), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra), Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura).⁵

Sayangnya, setelah beberapa waktu menanti dokumen dimaksud, sebagian besar partai politik tidak mau menyerahkan laporan keuangan dan program kerja yang diminta. Padahal permintaan tersebut berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik Pasal 15 butir b dimana partai politik wajib menyediakan informasi publik berupa program umum dan kegiatan partai politik. Selain itu, permintaan informasi telah sesuai dengan Pasal 39 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik yang menyebutkan bahwa partai politik wajib membuat laporan keuangan dan terbuka untuk diketahui masyarakat.

Karena hingga tenggang waktu beberapa partai politik tidak menyerahkan laporan keuangannya, maka ICW pun berencana mengajukan gugatan ajudikasi kepada Komisi Informasi Pusat (KIP) sebagai langkah terakhir untuk mendapatkan kepastian informasi. Diharapkan dari ajudikasi tersebut, partai politik akan menyerahkan laporan keuangan dan program kerja mereka.

⁵*ICW menuntut keterbukaan informasi keuangan partai politik,*
<http://www.antikorupsi.org/id/content/icw-tuntut-keterbukaan-informasi-keuangan-partai-politik>
diakses pada tanggal 1 September 2013

Penolakan sebagian partai politik atas keterbukaan informasi publik tentu bertolak belakang dengan komitmen mewujudkan transparansi dan akuntabilitas partai. Padahal selama ini, semua partai politik secara lisan mendukung transparansi dan anti korupsi. Disamping itu, partai politik seharusnya bersikap terbuka karena sumber dana yang mereka gunakan berasal dari publik.

Di Kabupaten Padang Pariaman sendiri masalah pengelolaan dan pelaporan bantuan keuangan partai politik tampaknya belum berjalan dengan optimal. Hal tersebut belum lama ini terlihat dengan diadakannya workshop yang diselenggarakan oleh Kantor Kesatuan Bangsa dan Politik Padang Pariaman.

Menurut anggota bidang Politik Dalam Negeri (Poldagri) Kesbangpol Kabupaten Padang Pariaman Bapak Buyung Kenek:⁶

“Sering terjadi keterlambatan pada partai politik dalam memberikan laporan keuangannya. Kita telah berupaya melakukan imbauan kepada unsur pengurus parpol yang belum menyerahkan laporan pertanggungjawaban keuangannya dengan melayangkan surat permintaan. Kalaupun ada parpol yang memberikan laporan keuangan hanya dengan format yang sederhana, padahal dalam peraturan perundang-undangan sudah jelas diatur bagaimana semestinya. Publik sendiri banyak yang berpendapat bahwa jika dalam hal keuangan saja parpol tidak transparan terhadap mereka bagaimana nantinya jika sudah duduk di kursi pemerintahan. Hal ini mengakibatkan asumsi yang buruk terhadap parpol. Kami sudah melakukan evaluasi terkait hal ini, tetapi masih ada juga yang berbuat demikian.”

Pertanggungjawaban atau akuntabilitas secara sederhana dapat dipahami sebagai pertanggungjawaban pejabat publik terhadap rakyat yang telah memberinya mandat untuk mengurus berbagai urusan dan kepentingan mereka. Setiap pejabat publik yang dipilih rakyat dituntut mempertanggungjawabkan semua kebijakan terhadap rakyat yang telah memilih mereka.⁷

⁶Wawancara dengan Bapak Buyung Kenek, S.Sos, anggota bidang Politik Dalam Negeri (Poldagri) Kesbangpol Kabupaten Padang pada hari Senin tanggal 16 September 2013.

⁷Khairul Fahmi, *Pemilihan Umum dan Kedaulatan Rakyat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 42.

Transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan partai politik adalah keniscayaan karena sebagai institusi publik partai politik mempunyai peran besar dalam menjaga demokrasi dan mengelola pemerintahan. Pengurus partai politik harus memiliki skala prioritas atas kebutuhan yang mesti dipenuhi, dengan memanfaatkan anggaran yang ada. Partai politik harus mengatur pengelolaan keuangan partai dalam AD/ART sama halnya dengan Peraturan Organisasi partai itu sendiri. Hal ini diperlukan bukan semata demi menaati perintah undang-undang, tetapi juga demi membangun sistem organisasi modern agar lebih tanggap atas tuntutan konstituen dan publik yang terus meningkat. Pengelolaan dana dalam internal partai sangatlah menentukan eksistensi partai dalam perpolitikan.

B. Perumusan Masalah

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

1. Bagaimana pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan partai politik di Kabupaten Padang Pariaman?
2. Apakah pengelolaan keuangan yang dilakukan telah memenuhi prinsip transparansi dan akuntabilitas keuangan partai politik?

C. Tujuan Penelitian

Adapun maksud dan tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan partai politik di Kabupaten Padang Pariaman.

2. Untuk mengetahui bagaimana penerapan prinsip transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan partai politik tersebut.

D. Manfaat Penelitian

Setelah penelitian ini penulis lakukan, penulis berharap beberapa manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

- a. Melatih dan menambah wawasan dan pengetahuan serta dapat menjadi literatur ilmu hukum khususnya di bidang Hukum Tata Negara.
- b. Bagi penulis, penelitian ini dapat memperluas khasanah ilmu pengetahuan di bidang hukum serta melatih penulis dalam mengasah dan mengimplementasikan ilmu yang diperoleh selama perkuliahan yang merupakan hukum positif di berbagai bidang.
- c. Memberikan tambahan pengetahuan khususnya bagi kalangan akademisi yang mempunyai jiwa intelektual.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi instansi dan lembaga pemerintah terkait dalam mengambil kebijakan terhadap transparansi pengelolaan keuangan partai politik.

E. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian untuk membahas masalah yang dirumuskan di atas sebagai berikut:

1. Tipe Penelitian

Dalam penelitian ini jenis penelitian yang dipakai adalah penelitian yuridis sosiologis. Yang dimaksud penelitian yuridis sosiologis adalah penelitian yang dilakukan dengan melihat dan mengkaji norma hukum terhadap fakta-fakta dan kejadian yang terjadi di lapangan/masyarakat untuk memperoleh informasi dan data.⁸ Dalam hal ini, penelitian dilakukan dengan melihat pada aspek hukum (perundang-undangan) yang berlaku dikaitkan dengan prakteknya di lapangan dengan melakukan penelitian pada partai politik di Kabupaten Padang Pariaman.

2. Jenis Data

Data penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini terdiri atas:

- a. Data primer merupakan data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan.⁹ Data tersebut diperoleh melalui wawancara secara langsung dengan nara sumber seperti: staf atau anggota Dewan Pimpinan Daerah partai politik di Kabupaten Padang Pariaman yang diwakili oleh beberapa partai yang dipilih secara acak, yaitu Partai Golongan Karya, Partai Amanat Nasional, dan Partai Keadilan Sejahtera.
- b. Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari hasil penelitian kepustakaan berupa peraturan perundang-undangan, buku-buku literatur serta karya-karya ilmiah lainnya.

⁸Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 133.

⁹Rianto Adi, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Granit, Jakarta, 2005, hlm.72.

Adapun dalam data sekunder ini ,terdapat bahan-bahan hukum yang terdiri atas :

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang berasal dari ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian yang dibahas.¹⁰ Diantaranya:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.
- c) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 Tentang Keterbukaan Informasi Publik.
- d) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Partai Politik.
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 Tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik.
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 Tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik.
- g) 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.

¹⁰*Ibid.*, hlm. 73.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer serta memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer.¹¹

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan-bahan hukum yang memberikan informasi dan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder.¹² Dalam penelitian ini, bahan hukum tersiernya antara lain:

- a) Kamus-kamus Hukum.
- b) Kamus Besar Bahasa Indonesia.
- c) Bahan hukum yang diambil dari internet.

3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data penulis menggunakan alat pengumpulan data antara lain :

a. Wawancara

Teknik pengumpulan data melalui wawancara maksudnya adalah suatu cara memperoleh data dengan mengajukan beberapa pertanyaan kepada koresponden dan nara sumber mengenai permasalahan yang dibahas.¹³

Dalam hal ini data diperoleh dengan melakukan tanya jawab kepada nara sumber berkaitan dengan permasalahan. Penelitian dilakukan dengan menyiapkan pertanyaan-pertanyaan terlebih dahulu secara

¹¹*Ibid.*

¹²Soerjono Soekanto, *Penelitian Hukum Normatif*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2006, hlm.

¹³*Ibid.*, hlm. 41.

tertulis dengan menggunakan teknik wawancara semi terstruktur yaitu wawancara bebas tapi tetap pada fokus masalah yang diteliti.

- b. Studi dokumen, penulis memperoleh data dengan mengunjungi perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas Program Reguler Mandiri, perpustakaan umum, serta buku-buku yang penulis miliki.

4. Pengolahan Data

Sebelum melakukan analisis data, data yang diperoleh melalui studi lapangan maupun dari dokumen diolah dengan melakukan pengoreksian dari semua jawaban dari hasil wawancara, diantaranya merapikan (*editing*) hasil pengumpulan data yang telah didapat, kemudian dilakukan *Coding* yaitu pemilahan atau klarifikasi data-data yang sesuai dengan yang ditetapkan. Proses ini diperlukan untuk mengetahui bahwa apakah data-data yang diperoleh sebelumnya sudah layak untuk ke proses berikutnya. Teknik *Coding* adalah proses untuk mengklarifikasi jawaban-jawaban menurut kriteria yang diterapkan.

5. Analisis Data

Setelah data diperoleh dari penelitian tersebut maka selanjutnya yang dilakukan adalah melakukan analisis. Analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode analisis kualitatif yaitu analisis data dengan menggambarkan data yang telah diperoleh dengan menjawab dan memecahkan setiap masalah-masalah atau pertanyaan berdasarkan teori-

teori baik yang ada dalam buku, peraturan perundang-undangan maupun data-data yang diperoleh dari studi lapangan¹⁴.

¹⁴*Ibid.*