

PROF. RAMLAN SURBAKTI

PETA PERMASALAHAN DALAM KEUANGAN POLITIK INDONESIA





Kingdom of the Netherlands



PETA PERMASALAHAN DALAM KEUANGAN POLITIK INDONESIA

Penulis :

Prof. Ramlan Surbakti

Editor :

Nindita Paramastuti

Astri Suryandari

Retno Widyastuti

ISBN: 978-602-1616-38-3

Diterbitkan oleh :

KEMITRAAN BAGI PEMBARUAN TATA PEMERINTAHAN

Jl. Wolter Monginsidi No. 3,

Kebayoran Baru, Jakarta Selatan, 12110, INDONESIA

Phone +62-21-72799566, Fax. +62-21-720-5260, +622-21-720-4916

<http://www.kemitraan.or.id>

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI	ii
KATA PENGANTAR	iii
I. Pendahuluan	1
II. Prinsip dan tujuan pengendalian keuangan partai politik	3
III. Kesetaraan, Transparansi dan Akuntabilitas dalam Pengaturan Keuangan Partai Politik	12
IV. Pola Penerimaan dan Pengeluaran serta Pertanggungjawaban Keuangan Partai Politik	18
V. Pandangan Partai Politik dan Masyarakat Sipil tentang Roadmap Pengendalian Keuangan Partai Politik di Lima Kota	29
VI. Kesimpulan dan Rekomendasi	35
DAFTAR PUSTAKA	38

KATA PENGANTAR

KEMITRAAN secara konsisten mendukung kerja-kerja reformasi tata pemerintahan, salah satunya dalam hal demokrasi. Misi dari Kemitraan adalah menyebarkan, memajukan dan melembagakan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik dan berkelanjutan, salah satunya melalui penyelenggaraan pemilu yang jujur, adil dan demokratis. Sebagai bentuk kontribusi, Kemitraan melakukan berbagai kajian dan memberikan rekomendasi bagi kehidupan perpolitikan yang memenuhi prinsip-prinsip demokratis. Salah satu tugas terbesar dalam reformasi demokrasi di Indonesia adalah terkait keuangan partai politik peserta pemilu. Hal ini sangat penting mengingat partai politik merupakan aktor utama dalam pesta demokrasi di negeri kita.

Aktivitas keuangan partai politik, seperti: penerimaan, pengeluaran, serta pengelolaan dan pengawasan anggaran, belum diterapkan dan dijalankan sebagaimana mestinya. Terlebih, ketentuan tentang keuangan partai politik yang ada belum ditegakkan secara kuat.

Sebagai bagian untuk mendapatkan rumusan rekomendasi bagi perbaikan keuangan politik ke depan, dilakukan analisa mendalam dari hasil paparan teoritis, studi kasus terkait sumber penerimaan, peruntukan pengeluaran dan pertanggungjawaban keuangan partai politik, serta masukan-masukan yang disampaikan dalam *focus group discussion* di lima kota di Indonesia dari berbagai pihak: partai politik, masyarakat, akademisi dan jurnalis. Sebagai contoh dan perbandingan, laporan ini juga akan memaparkan pengalaman negara-negara demokrasi di berbagai benua. Kemitraan meyakini bahwa permasalahan mengenai keuangan politik ini harus diatur berdasarkan prinsip kesetaraan dan transparansi, serta akuntabilitas.

Kemitraan berharap laporan ini dapat menjadi salah satu referensi bagi berbagai pihak terkait, terutama partai politik, KPU, KPUD, Bawaslu, Panwaslu, masyarakat

sipil serta stakeholder terkait di Indonesia. Laporan kajian ini juga dimaksudkan memberi kontribusi ilmiah tentang permasalahan keuangan politik pemilu dan menjadi bahan bagi advokasi kebijakan untuk memperkuat kredibilitas partai politik dan penegakan keadilan demokrasi di masa depan.

Jakarta, Maret 2015

Kemitraan

I

PENDAHULUAN

PERMASALAHAN keuangan Partai Politik Peserta Pemilu di Indonesia secara umum dikategorikan menjadi empat permasalahan, antara lain: 1) jumlah penerimaan resmi (legal revenues) sangat kecil; 2) Pola pengeluaran tidak mencerminkan fungsi partai politik dimana pengeluaran terbesar digunakan untuk membiayai Kongres/ Munas/ Mukthamar dan proses pencalonan dan kampanye pemilu. Selain itu, terdapat pula pengeluaran untuk kegiatan operasional sekretariat dan kegiatan pendidikan politik. Seharusnya, kegiatan yang mencerminkan fungsi partai politik mencakup rekrutmen, kaderisasi, dan representasi politik hampir tidak ada atau menempati porsi yang sangat kecil baik dalam arti waktu maupun anggaran; 3) Pembukuan dan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran anggaran belum transparan dan akuntabel; serta 4) Penegakan ketentuan tentang keuangan partai politik sangat lemah baik karena ketentuan yang mengatur keuangan partai politik masih mengandung banyak kekosongan hukum maupun karena tidak ada institusi yang diberi kewenangan menegakkan ketentuan tersebut.

Pertanyaan yang hendak dijawab dalam tulisan ini adalah sebagai berikut.

Pertama, dari mana saja partai politik Peserta Pemilu seyogyanya mendapatkan sumber penerimaan, kegiatan apa sajakah seyogyanya dibiayai oleh Partai Politik Peserta Pemilu, dan bagaimana seyogyanya pertanggungjawaban keuangan partai politik tersebut? Jawaban atas pertanyaan ini akan terdiri atas dua hal: seharusnya dan senyatanya baik di negara lain maupun di Indonesia. Jawaban seharusnya berpedoman pada fungsi partai politik dalam sistem politik demokrasi. Jawaban senyatanya akan diberikan berdasarkan pengalaman berbagai negara demokrasi,

seperti negara-negara Amerika Latin, Eropa Barat, Eropa Timur, dan Afrika, dan dari pengalaman penerimaan partai politik di Indonesia selama ini. Selain itu jawaban atas pertanyaan tersebut juga berangkat dari hasil dua penelitian yang difasilitasi oleh Kemitraan, yaitu “Pembiayaan Partai Politik di Sulawesi Selatan 2013” (KOPEL), dan “Penggunaan Dana Publik untuk Kampanye di Jawa Timur dan Jawa Barat pada tahun 2013” (ISI).

Kedua, apa respon partai politik Peserta Pemilu dan unsur organisasi masyarakat sipil terhadap keempat permasalahan keuangan partai politik tersebut? Pertanyaan ini diajukan sebagai ganti dari pertanyaan tentang kondisi faktual keuangan setiap partai politik. Para kader partai tidak terbuka atau tidak mengetahui keadaan senyatanya keuangan partai politik. Tanggapan peserta terhadap kondisi keuangan partai tersebut hendaklah dibaca bahwa apa yang disampaikan/diusulkan itu belum menjadi kenyataan di partai masing-masing. Jawaban atas pertanyaan ini akan disajikan berdasarkan diskusi yang dilakukan dengan *stakeholders* terkait dalam lima kali *Focus Group Discussion* (FGD) di lima kota: Jakarta, Yogyakarta, Bandung, Pontianak dan Medan, yang dihadiri oleh wakil partai politik peserta Pemilu dan kalangan masyarakat sipil (NGO, akademisi, dan wartawan).

Ketiga, prinsip dan tujuan apa sajakah yang seyogyanya mendasari pengendalian keuangan partai politik sebagai Peserta Pemilu? Apakah cukup hanya transparansi dan akuntabilitas? Apakah prinsip kesetaraan perlu digunakan? Jawaban atas pertanyaan ini akan disimpulkan tidak saja berdasarkan pengalaman negara demokrasi lain tetapi juga kesesuaiannya dengan UUD 1945.

II

PRINSIP DAN TUJUAN PENGENDALIAN KEUANGAN PARTAI POLITIK

BERIKUT akan dikemukakan sejumlah prinsip yang mendasari penyusunan ketentuan tentang keuangan partai politik, dan tujuan pengendalian keuangan partai politik.

Pertama, partai politik yang dimaksudkan di sini adalah Partai Politik Peserta Pemilu (P4) karena P4 ini memerlukan dana yang tidak sedikit untuk dapat melaksanakan fungsinya sebagai jembatan antara masyarakat dengan negara. 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. Partai politik tidak akan dapat mengorganisasi dirinya, para politisi tidak akan dapat berkomunikasi dengan publik, dan kampanye pemilihan umum tidak akan dapat dilaksanakan bila tidak memiliki dana yang memadai.

Bahkan untuk konteks Indonesia, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan penugasan kepada partai politik, yaitu menjadi Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD dan menjadi pihak yang mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden (dan belakangan UU menugaskan partai politik mengusulkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah). Itulah sebabnya mengapa partai politik juga berperan menjadi ‘pintu masuk jabatan publik’ (*the gateway for*

public offices). Dengan tugas ini partai politik tidak hanya berstatus sebagai badan publik tetapi juga para kader partai politiklah yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan lembaga legislatif dan eksekutif. Karena itu dana partai tidak hanya tak terhindarkan tetapi juga diperlukan.

Akan tetapi uang tidak pernah tidak menjadi masalah (*money is never an unproblematic*) dalam sistem politik karena uang juga merupakan akar sejumlah kejahatan politik. Hal ini tidak hanya karena uang mengendalikan proses politik (uang tidak hanya menentukan siapa yang mendapatkan kekuasaan tetapi juga menentukan siapa yang diuntungkan oleh kebijakan publik) tetapi juga karena proses politik mengendalikan uang (kewenangan digunakan untuk mendapatkan uang). Karena itu peran uang dalam proses politik, khususnya dana yang digunakan partai politik dan para politisi dalam kampanye pemilihan umum, perlu dikendalikan melalui regulasi. Regulasi tentang keharusan transparansi laporan keuangan (*disclosure*), misalnya, akan dapat membantu pengendalian pengaruh negatif uang dalam proses politik tetapi hanya apabila dipersiapkan dan diimplementasikan dengan baik. Pengawasan yang efektif terhadap regulasi keuangan partai tidak hanya tergantung pada aktivitas interaksi antar pemangku kepentingan (*stakeholders*), seperti regulator, organisasi masyarakat sipil, dan media massa tetapi juga pelaksanaan prinsip transparansi tersebut. Peningkatan kesadaran publik tentang pentingnya pencegahan dan pemberantasan korupsi dalam keuangan partai politik sangat menentukan berfungsinya lembaga demokrasi.

Kedua, partai politik Peserta Pemilu di Indonesia dewasa ini, khususnya yang memiliki kursi di DPR dan DPRD, lebih fokus sebagai “pencari kekuasaan” (*power seeking*) daripada berorientasi pada kebijakan publik yang disusun berdasarkan ideologi sebagai pelaksanaan fungsi representasi politik sesuai dengan kehendak masyarakat (*policy seeking*). Kegiatan partai politik lebih banyak pada upaya mencari dan mempertahankan kekuasaan baik dalam partai (melalui proses pemilihan pengurus) maupun dalam lembaga legislatif dan eksekutif (melalui proses pemilihan umum) baik pada tingkat nasional maupun daerah. Kegiatan yang berfokus pada upaya memperjuangkan alternatif kebijakan publik yang tidak saja berdasarkan ideologi partai (visi, misi dan program) tetapi juga sesuai dengan aspirasi masyarakat yang diwakili melalui proses politik menjadi kebijakan publik (pelaksanaan fungsi representasi politik), menempati porsi kecil.

Ketiga, partai politik Peserta Pemilu di Indonesia membiayai kegiatannya dari tiga sumber utama berikut tetapi tidak ada satupun partai politik tersebut membiayai kegiatannya berdasarkan iuran anggota. *Ketiga* sumber dana tersebut adalah Ketua Umum dan kader partai yang duduk dalam lembaga legislatif dan eksekutif (elit internal partai); para pengusaha (yang mengharapkan kebijakan khusus seperti alokasi proyek, izin, dan jaminan keamanan dari kader partai yang memegang jabatan politik), individu, badan usaha swasta, organisasi dan kelompok (elit eksternal partai) baik yang diperoleh secara sah maupun secara tidak sah (*private funding*), dan uang negara (*public funding*) baik yang diperoleh secara sah maupun secara tidak sah.

Karena para kader partai yang kemudian terpilih berupaya mengembalikan dana yang diperoleh dari pribadi dan/atau swasta dari kewenangan legislasi dan anggaran yang dimilikinya, maka dapatlah disimpulkan sumber penerimaan terbesar partai politik adalah dari negara (*public funding*) baik yang diperoleh secara sah sesuai dengan undang-undang maupun yang diperoleh secara tidak sah, disusul kemudian dari sumber swasta (*private funding*) dan tokoh dan kader partai. Tidak mengherankan apabila partai politik di Indonesia dinamai partai kartel karena terjadi persengkolan atau kolusi antar partai untuk memperoleh dana dari negara baik secara sah maupun tidak sah.

Para anggota tidak membayar iuran kepada partai sesuai dengan AD/ART partai tidak hanya karena partai memang tidak melaksanakan AD/ART Partai yang menempatkan anggota sebagai pemegang kedaulatan partai tetapi juga karena partai lebih berorientasi pada mencari dan mempertahankan kekuasaan daripada berorientasi pada memperjuangkan alternatif kebijakan publik sesuai dengan ideologi partai dan kehendak para anggota dan simpatisan. Partai politik di Indonesia termasuk kategori partai massa tetapi hidup dalam masyarakat yang warganya tidak mau menanggung beban untuk membiayai kegiatan partai (*mass parties in free-riding society*). Warga masyarakat tidak mau menanggung beban partai karena partai tidak peduli kepada anggotanya.

Keempat, Undang-undang melarang partai politik menerima dana dari APBN/APBD ataupun BUMN/BUMD (*bans against public funding*) tetapi mengizinkan sumbangan dari kalangan swasta (*private funding*) namun keduanya dengan regulasi dan penegakan yang longgar. Partai politik melaksanakan tugas publik berdasarkan UUD 1945 dan UU tetapi pelaksanaan tugas publik tersebut dibiayai oleh unsur swasta. Yang terjadi kemudian tidak saja proses politik ditentukan oleh pemilik uang

tetapi juga partai politik yang memiliki kursi di DPR dan DPRD secara bersama-sama menggunakan kewenangan mengalokasikan anggaran untuk kepentingan partai dan pribadi (sistem kartel).

Baik pendanaan yang berasal dari publik (APBN dan APBD) maupun pendanaan dari swasta memiliki kelebihan dan kelemahan. Kelebihan pendanaan kampanye dari sumber keuangan publik adalah antara lain menjamin persaingan sehat antar partai karena berangkat dari pemilikan sarana minimal yang relatif setara, dan menjamin transparansi penerimaan dan pengeluaran karena berasal dari dana publik yang wajib diaudit dan dipertanggungjawabkan. Kelemahan pendanaan publik untuk kampanye adalah antara lain menjauhkan partai politik dan elit partai dari anggota dan masyarakat karena merasa tidak tergantung pada sumbangan anggota dan masyarakat. Kelebihan pendanaan kampanye dari sumber swasta adalah menjamin kebebasan warga negara mengekspresikan pilihan politiknya (pemberian sumbangan kepada suatu partai atau calon merupakan bagian dari kebebasan menyatakan pendapat), dan menjamin rasa keterikatan dan akuntabilitas partai kepada masyarakat. Kelemahan pendanaan kampanye dari swasta adalah tidak menjamin persaingan yang sehat antar partai karena yang satu lebih mendapatkan sumbangan yang lebih besar daripada yang lain, dan ketergantungan partai pemenang Pemilu kepada orang kaya dan perusahaan besar.

Kelima, regulasi keuangan partai dan kampanye Pemilu di Indonesia tidak hanya kurang memiliki tujuan yang jelas dan fokus sehingga pengaturan yang dilakukan banyak mengandung ketidakpastian hukum (banyak aspek yang tidak diatur, pengaturan yang satu bertentangan dengan pengaturan lain, dan pengaturan yang mengandung tafsiran ganda) tetapi juga implementasi dan penegakan regulasi tersebut sangat lemah. Dari sepuluh tujuan yang dapat dicapai melalui regulasi keuangan partai, hanya empat saja yang hendak dicapai. Keempat tujuan itu saja tidak tercapai secara memuaskan karena mengandung ketidakpastian hukum dan penegakan yang lemah.

Keenam, pendekatan regulasi dan subsidi finansial dari negara perlu diterapkan sekaligus dalam pengendalian keuangan partai politik. Hal ini tidak lain karena regulasi saja tidak akan efektif mencegah pelanggaran karena partai politik tidak memiliki dana untuk melaksanakan fungsinya. Pendekatan regulasi mengandalkan tidak saja regulasi yang lengkap, konsisten dan jelas artinya, tetapi juga institusi independen dengan kewenangan yang memadai untuk menegakkan regulasi tersebut

dengan sanksi yang jelas pula. Subsidi finansial dari negara diberikan kepada partai tidak saja karena partai melaksanakan tugas publik sesuai dengan amanah konstitusi tetapi juga untuk mencegah unsur swasta ‘membeli’ kebijakan publik yang dibuat oleh kader partai yang duduk dalam pemerintahan. Lebih dari itu, subsidi keuangan dari negara yang diberikan kepada partai politik harus disertai tujuan yang jelas, seperti mendorong partai politik melaksanakan fungsinya sebagai agen demokrasi, menciptakan persaingan yang adil antar partai politik, dan mewajibkan partai politik mengelola keuangan partai secara transparan dan akuntabel.

Ketujuh, karena melaksanakan tugas publik sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 dan UU, dan pelaksanaan tugas publik ini dibiayai sebagian atau seluruhnya oleh Dana Publik untuk mencapai tujuan yang ditetapkan dalam undang-undang, dan diwajibkan mengelola keuangan partai secara transparan dan akuntabel, maka partai politik akan dapat ditransformasi dari yang secara tradisional merupakan organisasi privat yang bersifat sukarela menjadi badan publik (*public utilities*).¹

Dan **kedelapan**, bagaimana partai politik 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. Dalam rangka konsolidasi demokrasi, sistem keuangan partai politik yang efektif dan efisien lebih dari sekedar sebagai tujuan. Sistem keuangan partai politik yang efektif dan efisien juga merupakan sarana untuk memperkuat kontribusi partai politik bagi demokratisasi dengan cara membantu menjamin pemilihan umum yang bebas dan adil, meningkatkan kepercayaan publik terhadap proses penyelenggaraan Pemilu, meningkatkan transparansi, dan meningkatkan partisipasi politik warga negara. Sistem keuangan partai politik yang adil, transparan, dan akuntabel juga merupakan bagian dari upaya pencegahan korupsi karena partai politik memiliki sumber penerimaan yang jelas dan dengan pertanggungjawaban secara jelas pula.

1 Ingrid van Biezen, *Political Parties as Public Utilities*, **Party Politics**, Volume 10, Nomor 6, Tahun 2004, h. 701-722.

TUJUAN PENGENDALIAN KEUANGAN PARTAI

Berdasarkan *kedelapan* pertimbangan di atas, berikut dikemukakan sejumlah tujuan pengendalian keuangan partai politik.

1. Menjamin persaingan yang sehat dan adil antar Partai Politik Peserta Pemilu (P4), atau, dalam bahasa negatif, mencegah dominasi satu P4 dalam kampanye Pemilu.
2. Menjamin informasi yang beragam mengenai pola dan arah kebijakan publik dalam berbagai isu publik (visi, misi dan program) dari banyak P4 yang sampai kepada pemilih, atau, mencegah monopoli informasi dari satu P4 kepada pemilih.
3. Menjamin partai/calon yang baik (antara lain karena memiliki program yang tepat untuk masalah bangsa, kader yang berintegritas dan memiliki kepemimpinan yang sesuai dengan masalah bangsa) tetapi tidak memiliki dana dalam jumlah besar untuk tampil menjadi Peserta Pemilu sehingga bangsa dan negara diuntungkan.
4. Mencegah Partai/Calon Terpilih didikte oleh penyumbang terbesar, atau oleh pihak asing, atau, menjamin agar Partai/Calon Terpilih lebih berorientasi dan akuntabel kepada konstituen.
5. Memberdayakan Pemilih agar memberikan suara kepada Partai/Calon dari segi transparansi penerimaan dan pengeluaran P4. Dengan mengetahui siapa yang menyumbang berapa untuk partai apa atau calon yang mana, para pemilih dapat menilai sendiri tentang sumber keuangan yang dia pandang wajar/dapat diterima dan karena itu memberikan suara berdasarkan pertimbangan tersebut.
6. Menjaga martabat pemilih sebagai pemegang kedaulatan rakyat, atau, mencegah pengaruh uang atau bentuk materi lainnya terhadap pilihan pemilih ketika memberikan suara.

7. Memperkuat partai politik sebagai aktor demokrasi yang efektif dengan memberikan dana kepada P4 yang mendapat dukungan dari anggota, yang melakukan pendidikan politik kepada anggota, dan yang melakukan kaderisasi kepada anggota sehingga tersedia calon pemimpin yang cakap dalam jumlah yang memadai.
8. Memelihara dan meningkatkan kepercayaan publik kepada partai politik melalui pelaksanaan transparansi dan akuntabilitas keuangan.
9. Mencegah potensi korupsi, praktek korupsi dan kesan korupsi, dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan negara.
10. Menjaga integritas proses dan hasil Pemilu.

Skandal keuangan sejumlah partai politik yang terkuak beberapa tahun terakhir menunjukkan betapa penting untuk menangani isu ini sebagai suatu yang mendesak untuk mencegah krisis kepercayaan rakyat kepada partai politik. Untuk memelihara dan meningkatkan kepercayaan rakyat terhadap sistem politiknya, DPR dan Pemerintah hendaknya mengadopsi suatu pengendalian keuangan partai politik dengan menerapkan pendekatan regulasi dan subsidi finansial dari negara sekaligus. Namun dalam pengaturan ini perlu mempertimbangkan peran yang dimainkan partai politik sebagai jembatan antara rakyat dengan negara, pintu masuk jabatan politik (peran yang ditugaskan UUD kepada partai politik), dan penugasan yang diberikan oleh undang-undang, seperti melakukan pendidikan politik dan kaderisasi. Pelaksanaan tugas ini secara jelas dan nyata memerlukan dana yang tidak sedikit.

Karena itu pengendalian keuangan partai politik seyogyanya berdasarkan pola dan arah kebijakan publik berikut:

1. Penggunaan pendekatan regulasi dan subsidi finansial dari negara sekaligus. Tanpa penyediaan dana yang memadai kepada partai, regulasi keuangan partai tidak akan efektif. Selain memenuhi kepastian hukum, regulasi keuangan partai harus ditegakkan oleh institusi independen dengan kewenangan yang memadai dan dengan sanksi yang jelas. Subsidi finansial dari negara kepada partai harus disertai tujuan yang jelas, seperti mendorong partai politik melaksanakan fungsinya sebagai agen demokrasi,

- menciptakan persaingan yang adil antar partai, dan mewajibkan partai mengelola keuangan partai secara transparan dan akuntabel.
2. Dana Kampanye Pemilu tidak bisa dipisahkan dari keuangan partai politik karena kampanye Pemilu merupakan kelanjutan dari pelaksanaan fungsi partai politik, yaitu rekrutmen warga negara menjadi anggota partai, kaderisasi anggota menjadi kader partai, merumuskan rencana pola dan arah kebijakan publik berdasarkan aspirasi konstituen dan ideologi partai (representasi politik), dan nominasi kader partai menjadi calon pemimpin di lembaga legislatif atau eksekutif. Selain itu, salah satu sumber dana kampanye Pemilu adalah sumbangan dari kas Partai. Karena itu, judul yang digunakan bukan Dana Kampanye Pemilu melainkan Keuangan Partai Politik.
 3. Keseimbangan yang wajar antar sumber keuangan publik dan sumber keuangan privat (*public funding in balance with private funding*), dan sumber internal partai (iuran anggota dan sumbangan kader). Dengan menciptakan keseimbangan dalam sumber pendanaan kampanye, maka kelebihan kedua bentuk pendanaan dapat diwujudkan sedangkan kelemahan bentuk pendanaan yang satu dapat diperbaiki oleh kelebihan bentuk pendanaan yang lain. Sumber keuangan internal partai akan ikut berperan dalam menjamin kemandirian keuangan partai politik.
 4. Kriteria yang adil (kesetaraan) dalam distribusi kontribusi negara kepada partai politik. Kriteria adil tidak hanya dalam arti menjamin setiap partai politik Peserta Pemilu memiliki modal minimal yang setara dalam persaingan tetapi juga dalam arti memberikan penghargaan lebih kepada partai yang berhasil mendapatkan kepercayaan rakyat melebihi jumlah/persentase tertentu.
 5. Kontribusi Dana Publik terhadap keseluruhan pengeluaran P4 juga harus dibatasi (tidak lebih 25% dari total pengeluaran) agar P4 tidak tergantung kepada Negara.
 6. Pengaturan yang ketat mengenai distribusi dan alokasi dana publik (APBN dan APBD) baik secara langsung maupun tidak langsung kepada partai politik.

7. Pengaturan yang ketat mengenai sumbangan swasta baik jumlah maupun identitas lengkap penyumbang.
8. Batas maksimal pengeluaran partai untuk kegiatan kampanye Pemilu perlu ditentukan sehingga partai tidak memiliki 'utang' yang terlalu besar kepada penyumbang dana.
9. Transparansi dan akuntabilitas keuangan partai politik Pemilu sepenuhnya.
10. Jenis sanksi yang jelas untuk semua jenis pelanggaran. Partai politik Peserta Pemilu yang terbukti memperoleh dana dari negara secara tidak sah dikenakan sanksi berupa pengembalian dana yang sudah diterima dari Negara ke Kas Negara dan pencabutan hak mendapatkan dana dari APBN dan APBD untuk dua kali Pemilu berikutnya.
11. Penetapan suatu otoritas independen yang disertai kewenangan untuk melakukan verifikasi, penyelidikan dan penyidikan untuk menegakkan ketentuan tentang keuangan partai politik.

III

KESETARAAN, TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS DALAM PENGATURAN KEUANGAN PARTAI POLITIK

PRINSIP-PRINSIP apa sajakah yang mendasari pengaturan keuangan partai politik di Indonesia? Dari semua undang-undang yang mengatur pemilihan umum di Indonesia dapat disimpulkan bahwa hanya transparansi dan akuntabilitas saja yang digunakan sebagai prinsip yang mendasari pengaturan keuangan partai politik. Kesetaraan, atau, perlakuan yang setara terhadap Peserta Pemilu, belum diadopsi menjadi prinsip yang mendasari pengaturan keuangan partai politik.

TRANSPARANSI

Untuk menjamin transparansi penerimaan dan pengeluaran partai politik (*disclosure regulations*), maka dalam laporan harus jelas disebutkan hal-hal berikut.²

2 Ramlan Surbakti dan Didik Supriyanto, Pengendalian Keuangan Partai Politik, Seri Demokrasi Elektoral Buku 10, (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2011), h. 92-93.

Pertama, Identitas Lengkap setiap Sumber Penerimaan: Nama, Tempat dan Tanggal Lahir, Alamat Tempat Tinggal, Nomor Telepon Rumah/Seluler, Pekerjaan, Kedudukan dalam Pekerjaan, Alamat Tempat Pekerjaan, dan No Telepon Kantor. Kalau badan usaha yang telah *Go Public* yang menjadi penyumbang, maka harus pula disebutkan nama pemilik saham dan komposisi pemilihan saham.

Kedua, jumlah dari setiap jenis dan bentuk sumbangan (uang, barang, jasa; potongan harga, pinjaman, hadiah).

Ketiga, rincian program pengeluaran partai dan jumlah setiap jenis dan bentuk pengeluaran.

Keempat, Pihak Ketiga (organisasi, forum, perkumpulan, kelompok, partai politik ataupun individu) yang melakukan kegiatan kampanye untuk mendukung atau menentang partai politik tertentu atau Pasangan Calon tertentu tetapi tidak terdaftar sebagai bagian dari Pelaksana Kampanye P4 atau Pasangan Calon tertentu, wajib melaporkan seluruh jenis penerimaan dan pengeluaran kegiatan kampanyenya kepada institusi yang ditentukan.

Kelima, kewajiban setiap Pengurus Partai Politik tingkat Nasional dan Pengurus Partai Politik Provinsi dan tingkat kabupaten/kota) menyerahkan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Partai kepada Kantor Akuntan Publik yang ditetapkan sesuai dengan format yang ditentukan. Lembaga yang berwenang menindaklanjuti Hasil Audit terhadap Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Partai tersebut baik dengan mengumumkannya kepada publik melalui Website dan media massa maupun dengan melakukan penyelidikan lebih lanjut bila ditemukan bukti awal penyimpangan dalam Hasil Audit tersebut.

Keenam, Partai Politik Peserta Pemilu dalam Pemilu:

- (a) Secara periodik melaporkan kepada publik melalui KPU setiap sumbangan yang diterima untuk kegiatan kampanye Pemilu (dalam bentuk uang, barang, jasa, potongan harga, hadiah atau pinjaman) yang bernilai sekurang-kurangnya Rp 10 juta. Lembaga yang berwenang wajib mengumumkan laporan ini kepada publik baik melalui media massa maupun website.
- (b) Melaporkan penerimaan dari pihak yang dilarang oleh undang-undang

kepada lembaga yang berwenang dan menyetorkan dana tersebut kepada Kas Negara.

- (c) Menyampaikan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye Pemilu menurut jadwal dan format yang ditetapkan.

Ketujuh, setiap P4 untuk setiap tingkatan wajib:

- (a) Membuka Rekening Khusus Dana Kampanye di Bank yang sama;
- (b) Seluruh uang masuk dan keluar dari Partai politik harus tergambar pada Rekening Khusus Dana Kampanye Pemilu;
- (c) Memberikan Izin bagi Kantor Akuntan Publik membuka Rekening Khusus Dana Kampanye.

Dan *kedelapan*, setiap Laporan yang disampaikan kepada publik harus dalam format yang mudah diakses (*easily accessible format*) dan dalam bentuk yang mudah dibaca dan dipahami oleh publik (*in user-friendly*).

AKUNTABILITAS

Prinsip akuntabilitas akan dapat dijabarkan melalui berbagai mekanisme berikut. *Pertama*, pengurus partai politik wajib menjawab pertanyaan, permintaan klarifikasi atau permintaan informasi/data/dokumen dari petugas lembaga yang berwenang menegakkan ketentuan keuangan partai politik perihal dugaan kemungkinan adanya penyimpangan dalam keuangan partai politik. Kedua, setiap partai politik Peserta Pemilu wajib menyampaikan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Tahunan yang sudah diaudit oleh KAP kepada masyarakat umum. *Ketiga*, mematuhi sanksi administratif, finansial ataupun pidana yang dikenakan oleh lembaga yang berwenang.

Salah satu faktor yang menentukan efektivitas Akuntabilitas Peserta Pemilu perihal keuangan partai politik adalah institusi yang diberi kewenangan menegakkan ketentuan tentang keuangan partai politik. Berikut dikemukakan pengalaman sejumlah negara mengenai pembentukan institusi penegakan keuangan Peserta Pemilu.

Pertama, Amerika Serikat membentuk satu lembaga yang tugasnya khusus/hanya menegakkan ketentuan tentang Dana Kampanye Pemilu.³ Lembaga yang diberi nama *Federal Election Commission* (FEC) ini sama sekali tidak terlibat dalam proses penyelenggaraan Pemilu. Tugas FEC adalah menyampaikan informasi perihal dana kampanye, menegakkan ketentuan hukum perihal batas sumbangan dan larangan sumbangan kampanye, dan mengawasi pendanaan publik untuk pemilihan presiden. Tugas FEC tidak menyangkut keuangan partai melainkan hanya menyangkut dana kampanye Pemilu. FEC dapat mengenakan sanksi administratif terhadap pelanggaran administratif (seperti tidak menyerahkan laporan tepat waktu atau sama sekali tidak menyerahkan laporan) atau terhadap kegagalan kandidat memenuhi perintah menaati ketentuan dalam tenggat waktu 48 jam. Jika terjadi sengketa, maka sengketa itu ditangani oleh *Alternative Dispute Resolution Office* (ADRO) yang pada dasarnya menggunakan pendekatan negosiasi dalam menyelesaikan sengketa.

Kedua, Inggris menyerahkan pelaksanaan penegakan ketentuan keuangan Partai Politik kepada KPU Inggris (*The Election Commission of United Kingdom*) karena beban tugas KPU Inggris relatif tidak terlalu berat karena hanya menyelenggarakan pemilihan umum anggota Parlemen nasional saja. Tugas KPU Inggris tidak hanya menyangkut dana kampanye tetapi juga keuangan partai politik dan kegiatan kampanye yang dilakukan pihak ketiga.⁴ Peran pengawasan keuangan partai politik antara lain sosialisasi atas peraturan perundang-undangan yang terkait dana politik, melakukan penyelidikan dan pemberian sanksi atas segala bentuk pelanggaran, dan mempublikasikan data dana dan pengeluaran politik. Sanksi yang dapat dikenakan dapat berupa denda uang dalam jumlah yang telah ditetapkan dalam undang-undang, denda uang dalam jumlah yang bervariasi sesuai dengan jenis dan tingkat pelanggaran, memberikan berbagai macam surat peringatan, pembekuan dana, dan sanksi pidana berupa denda dan penjara.

Tiga, Brazil menyerahkan tugas pelaksanaan penegakan ketentuan keuangan partai politik kepada KPU Brazil (*Tribunal Superior Electoral*, TSE).⁵ TSE melakukan pengawasan atas keuangan partai politik baik pada masa kampanye maupun di luar masa kampanye. Pengawasan keuangan dilakukan secara bulanan dalam masa kampanye dan tahunan pada masa di luar kampanye. Lembaga ini juga dapat menetapkan sanksi atas segala bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh partai

3 [Http://www.fec.gov/info/mission.html](http://www.fec.gov/info/mission.html)

4 [Http://www.electoralcommission.org.uk/our-work/roles-and-responsibilities](http://www.electoralcommission.org.uk/our-work/roles-and-responsibilities)

5 [Http://www.english.tse.jus.br/arquivos/law-on-politicalparties](http://www.english.tse.jus.br/arquivos/law-on-politicalparties)

politik. Sanksi itu dapat berupa pemberhentian transfer dana bagi partai politik yang bermasalah ataupun denda uang.

Keempat, Meksiko menugaskan penegakan keuangan partai politik kepada Unit Khusus dalam KPU Meksiko (*Instituto Federal Electoral*, IFE).⁶ Lingkup tugas Unit Khusus ini mencakup keuangan partai dan dana kampanye. Selama periode pemilu, partai wajib menyampaikan laporan pengeluaran sebelum kampanye, serta laporan penerimaan dan pengeluaran awal dan akhir. Selama periode di luar Pemilu, partai politik harus menyerahkan laporan tahunan dan laporan triwulan. Unit Khusus ini memiliki kewenangan penuh menyelidiki semua pelanggaran ketentuan tentang keuangan partai politik, dan kewenangan ini tidak dapat dibatasi oleh Bank atau kerahasiaan pajak yang terkait dengan undang-undang lain. Sanksi yang dapat dikenakan oleh Unit Khusus ini adalah mulai dari denda sampai pada pembatalan registrasi partai.

Kelima, Afrika Selatan memisahkan penanganan keuangan partai politik menjadi dua: dana yang berasal dari Negara diawasi dan ditegakkan oleh Badan Pemeriksa Keuangan Negara (Auditor General) sedangkan dana yang berasal dari sumber lain diawasi dan ditegakkan oleh KPU Afrika Selatan.⁷ Badan Pemeriksa Keuangan Negara dapat mengaudit sewaktu-waktu buku keuangan partai politik apapun, catatan rekening dan pernyataan keuangan yang berkaitan dengan uang yang berasal dari Negara. Partai Politik wajib menyerahkan laporan keuangan tahunan terutama yang berkaitan dengan Dana Publik yang diterima berdasarkan *the Public Funding Represented Political Parties Act* pada tahun 1997. Partai Politik tidak wajib menyerahkan laporan dana kampanye Pemilu yang dananya tidak berasal dari Negara. Sanksi yang dapat dikenakan adalah denda, hukuman penjara, dan kehilangan dana publik. KPU Afrika Selatan dapat memerintahkan penghentian alokasi uang yang berasal dari Negara kepada suatu partai apabila partai tersebut terbukti gagal memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam undang-undang.

6 <http://www.idea.int/political-finance/sources.cfm#country-MX>

7 <http://www.idea.int/political-finance/sources.cfm#country-ZA>

Dan *keenam*, India menyerahkan penegakan ketentuan tentang dana kampanye kepada KPU India (*The Electoral Commission of India*).⁸ KPU India memonitor laporan pengeluaran para kandidat. Tugas KPU India adalah membuat panduan transparansi untuk menjamin integritas proses pemilu dan menciptakan pemilu yang bebas dan adil dan mengirimkannya kepada semua partai politik. Partai Politik wajib menyampaikan laporan keuangan setiap tahun. Akan tetapi partai politik tidak wajib melaporkan keuangan terkait kampanye Pemilu. Yang wajib melaporkan keuangan kampanye Pemilu adalah para kandidat. Kandidat terpilih wajib menyerahkan salinan semua pengeluaran selama kampanye Pemilu.

KESETARAAN

Selain prinsip transparansi dan akuntabilitas, prinsip lain yang sangat penting diterapkan dalam pengaturan keuangan partai politik Peserta Pemilu adalah prinsip kesetaraan antar partai politik Peserta Pemilu. Prinsip kesetaraan ini dapat dijabarkan ke dalam setidaknya-tidaknya melalui keempat mekanisme berikut.⁹ *Pertama*, setiap partai politik Peserta Pemilu menerima dana dari negara. Misalnya, 30% dari pengeluaran partai untuk pelaksanaan fungsi partai dibiayai oleh Negara. Kedua, besarnya sumbangan yang dapat diterima dari individu, kelompok ataupun badan usaha nonpemerintah tidak boleh melewati jumlah tertentu. Dengan demikian tidak akan ada partai politik yang didikte oleh satu atau dua penyandang dana. *Ketiga*, larangan beserta sanksinya terhadap praktek jual-beli suara sehingga setiap Peserta Pemilu bersaing menggunakan cara-cara yang dibenarkan oleh undang-undang. Dan *keempat*, pemasangan/ penyiaran iklan kampanye Pemilu setiap Peserta Pemilu dengan durasi dan frekuensi yang sama melalui media massa dibiayai oleh negara. Dengan demikian setiap Peserta Pemilu yang bagus (baik program maupun kualitas calon) tetapi tidak memiliki dana yang memadai dapat bersaing mendapatkan simpati dari para pemilih.

8 [Http://www.eci.nic.in/eci/eci-html](http://www.eci.nic.in/eci/eci-html)

9 Ramlan Surbakti dan Didik Supriyanto, **Pengendalian Keuangan Partai Politik**, Seri Demokrasi Elektoral Buku 10, (Jakarta: Kemitraan, 2011), h. 89-90.

IV

POLA PENERIMAAN DAN PENGELUARAN SERTA PERTANGGUNGJAWABAN KEUANGAN PARTAI POLITIK

PARTAI Politik (dan sistem kepartaian) merupakan faktor mutlak tetapi tidak cukup bagi berfungsinya demokrasi perwakilan (*political parties is necessary but not sufficient for representative democracy for function*). Selain partai politik, demokrasi perwakilan akan dapat berfungsi apabila terdapat sejumlah faktor lain, seperti pembagian kekuasaan yang seimbang dan saling mengecek antar lembaga negara, negara hukum, dan Pemilu periodik berdasarkan asas-asas pemilihan umum demokratik (langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil, transparan dan akuntabel).

Dua kontribusi utama partai politik dalam menggerakkan demokrasi perwakilan sebagai berikut. *Pertama*, menyiapkan calon pemimpin dan menawarkannya kepada rakyat melalui pemilihan umum. Untuk fungsi ini partai politik melakukan rekrutmen warga negara menjadi anggota partai, melakukan kaderisasi terhadap sejumlah anggota yang memenuhi syarat, dan menominasikan sejumlah kader menjadi calon wakil rakyat ataupun calon kepala pemerintahan dalam pemilihan umum. Dengan demikian alternatif pilihan calon wakil rakyat ataupun calon kepala pemerintahan tidak hanya sudah dipersiapkan oleh partai politik tetapi juga sudah

disederhanakan sehingga memudahkan bagi pemilih sebagai rakyat berdaulat untuk menentukan pilihan.

Dan kedua, menyiapkan rancangan kebijakan publik berdasarkan aspirasi rakyat dan ideologi partai politik dan menawarkannya kepada rakyat melalui pemilihan umum. Untuk fungsi ini, partai politik mendengarkan dan merumuskan aspirasi konstituen (representasi politik) berdasarkan ideologi partai. Dengan demikian alternatif pola dan arah kebijakan publik dalam berbagai isu tidak hanya sudah dipersiapkan oleh partai politik tetapi juga sudah disederhanakan sehingga mudah dipahami dan dipilih oleh pemilih sebagai rakyat yang berdaulat.

Pentingnya peran partai politik dalam demokrasi perwakilan (menyiapkan calon pemimpin dan menyiapkan rencana pola dan arah kebijakan publik) juga ditegaskan dalam dua Pasal UUD 1945. *Pertama*, Pasal 6A menentukan partai politik atau gabungan partai politik berperan mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Dan kedua, Pasal 22E menempatkan partai politik sebagai peserta Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/ Kota. Belakangan UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota memberikan peran kepada partai politik untuk mengajukan calon gubernur, bupati dan walikota.

Selain itu pengisian hampir semua jabatan politik di Indonesia melibatkan partai politik baik secara langsung maupun secara tidak langsung. Jabatan politik yang dipilih oleh rakyat berdasarkan hasil Pemilu (*elected officials*) adalah Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota DPR dan DPD. Penjabat yang diangkat oleh penyelenggara negara hasil Pemilu adalah antara lain para menteri dan penjabat tinggi negara (Jaksa Agung dan Pimpinan Lembaga Negara nonkementerian) yang diangkat oleh Presiden, hakim agung yang dipilih oleh DPR, hakim konstitusi (tiga orang diangkat oleh Presiden, tiga orang diangkat oleh MA dan tiga orang dipilih oleh DPR), komisi yudisial yang dipilih oleh DPR, BPK yang dipilih oleh DPR, dewan pertimbangan Presiden yang diangkat oleh Presiden, direksi Bank Indonesia yang dipilih oleh DPR, dan berbagai komisi negara (seperti KPU, Bawaslu, Komnas HAM, KPPU, dan KPI) dipilih oleh DPR atas usul Presiden.

Singkat kata, partai politik Peserta Pemilu yang memiliki kursi di DPR dapat digambarkan sebagai 'pintu masuk untuk jabatan politik' (*political parties are the gateway for public offices*). Partai politik tidak hanya sebagai pintu masuk untuk jabatan politik tetapi juga mewakili rakyat dalam memperjuangkan rencana pola dan arah

kebijakan publik berdasarkan aspirasi rakyat. Karena perannya yang begitu *strategic* dalam menggerakkan dan mengarahkan demokrasi perwakilan, maka penampilan dan kinerja negara dan pemerintahan tergantung kepada partai politik.

Karena perannya yang begitu penting demi efektivitas demokrasi perwakilan dan pemerintahan, maka partai politik memerlukan dana yang tidak sedikit untuk mempersiapkan dan melaksanakan kedua fungsi tersebut. Dari sinilah muncul ungkapan yang memandang dana sebagai faktor yang sangat penting dalam proses politik demokrasi, tetapi dana saja tidak cukup. Selain dana, faktor lain yang juga penting adalah transparansi dan akuntabilitas dalam penerimaan dan pengeluaran, dan *nomokrasi (rule of law)*. *Money is necessary but not sufficient for democratic political processes*. Uang tidak saja sangat diperlukan untuk membiayai kegiatan proses politik demokrasi tetapi uang juga merupakan sumber kejahatan politik. Uang dapat digunakan sebagai alat mendapatkan kekuasaan (jabatan), dan uang dapat digunakan untuk membeli hukum (membeli pasal dan ayat) dan kebijakan publik. Akan tetapi jabatan politik dapat pula digunakan untuk mendapatkan uang. Karena itu uang dalam proses politik demokrasi tidak hanya penting tetapi juga merupakan sumber ancaman terhadap demokrasi. Karena itu penerimaan dan pengeluaran partai perlu diatur.

Penerimaan Partai Politik Peserta Pemilu berdasarkan pengalaman berbagai negara demokrasi dapat didiskripsikan sebagai berikut. Sumber penerimaan itu dapat dikelompokkan menjadi tujuh sumber.¹⁰

Pertama, iuran anggota yang dibayarkan setiap bulan. Partai politik yang menerima dana dari iuran anggota biasanya merupakan partai yang bersifat ideologik. Kesediaan anggota membayar iuran secara rutin tidak hanya karena alasan ideologik tetapi juga karena mendapatkan manfaat langsung dari hasil perjuangan partai. Dukungan anggota terhadap partai tidak hanya berupa iuran rutin tetapi juga memberikan sumbangan pemikiran dan tenaga bagi kegiatan partai. Partai yang sumber penerimaan utamanya dari iuran anggota merupakan Partai Massa. Kebanyakan negara Afrika, Amerika Serikat, Australia, dan negara-negara Eropa Barat mengenakan iuran anggota. Akan tetapi terdapat kecenderungan partai politik mengalami penurunan

10 Reginald Austin dan Maja Tjernstrom, (Eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaign: Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, (Stockholm: International IDEA, 2003).

jumlah anggota di negara demokrasi maju sehingga porsi penerimaan partai dari iuran anggota cenderung menurun.¹¹

Kedua, sumbangan sukarela dari pengurus, kader, dan anggota partai baik yang duduk dalam pemerintahan maupun yang berkecimpung dalam dunia usaha. Contoh ekstrim terjadi pada Partai Forza di Italia yang dibentuk oleh seorang pengusaha, Sylvio Berlusconi. Dia menggunakan sumberdaya keuangan dan sumberdaya manusia dari berbagai perusahaan yang berada di bawah kendalinya untuk membiayai kegiatan partainya dan mendayagunakan media televisi dan surat kabar miliknya untuk mendukung kampanye dirinya dan para kandidat partainya dalam pemilihan umum. Keanggotaan dan struktur organisasi partai mengalami perkembangan pesat tetapi organisasi dan konsentrasi kekuasaan partai berada di bawah kendalinya. Sylvio Berlusconi sempat menjadi Menteri Perdana Italia sekitar empat tahun tetapi kemudian mengalami kemunduran karena terlibat kasus hukum. Partai politik seperti ini adalah partai elit secara internal (*the Self-Financing Elite Party*).

Ketiga, sumbangan dari perseorangan, kelompok, Serikat Pekerja, asosiasi profesi, dan dunia usaha nonpemerintah. Untuk konteks Amerika Serikat dapat dijelaskan perbedaan pola sumbangan sukarela untuk calon dari Partai Demokrat dari sumbangan sukarela untuk calon dari Partai Republik. Sumbangan sukarela kepada calon presiden, calon gubernur, calon senator atau calon anggota DPR dari Partai Demokrat cenderung dalam jumlah nominal kecil tetapi berasal dari banyak penyumbang. Sebaliknya, sumbangan kepada calon untuk berbagai jabatan federal dan negara bagian dari Partai Republik cenderung dalam jumlah nominal besar tetapi dari sedikit penyumbang. Calon Presiden Obama dalam salah satu pidatonya mengatakan bahwa dia menerima sumbangan sebesar US\$ 20 dari seorang pramusaji Restoran Cepat Saji. Pramusaji tersebut mengatakan kepada Obama bahwa uang sumbangan tersebut adalah hasil pengurangan biaya makan siangnya selama satu bulan.

Sebaliknya Calon Presiden dari Partai Republik biasanya mendapatkan dana dari sumbangan perseorangan dalam jumlah besar (US\$ ribuan) tetapi dari sedikit orang dari kalangan dunia usaha. Penyumbang Partai Republik biasanya menyumbang dari 'kelebihan' sedangkan penyumbang Partai Demokrat menyumbang dari 'keterbatasan' mereka. Serikat Buruh cenderung memberikan sumbangan kepada

11 Jonathan Hopkin, *The Problem with Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics*, **Party Politics**, Volume 10, Number 6, November 2004.

Partai Buruh di Inggris dan kepada Partai Demokrat di Amerika Serikat. Makin sedikit penyumbang tetapi nominal sumbangannya dalam jumlah besar, maka partai semakin tergantung kepada penyumbang tersebut. Partai Politik seperti ini acapkali disebut sebagai partai elitis eksternal (*the Externally Financed Elite Party*), yaitu partai yang dibiayai terutama oleh segelintir orang dari kalangan dunia usaha.

Keempat, bantuan dari negara (APBN dan APBD) sesuai dengan jumlah suara atau jumlah kursi yang dimiliki oleh partai di parlemen sebagai hasil Pemilu. Bantuan dari negara dapat dialokasikan secara langsung akan tetapi kebanyakan negara mengalokasikan bantuan secara tidak langsung. Pemerintah Pusat membiayai material Pemilu (kertas suara, amplop suara dan informasi publik) di Swedia sedangkan Pemerintah Lokal membiayai petugas TPS, fasilitas TPS dan transportasi petugas TPS dari dan ke TPS. Negara membiayai jasa pengiriman materi kampanye melalui Kantor Pos kepada setiap pemilih di Italia dan Swedia, sedangkan pemerintah di Spanyol mengenakan pengurangan biaya pengiriman materi kampanye kepada pemilih (dengan memberikan subsidi dalam persentase tertentu dari total biaya pengiriman). Pemerintah Italia memberikan izin penggunaan gedung publik untuk keperluan partai politik atau menyediakan sewa kontrak kantor untuk jangka waktu paling singkat lima tahun.

Partai Politik yang memiliki kursi di Majelis Rendah Negeri Belanda mendapat jatah waktu kampanye yang sama di radio dan televisi. Stasiun Radio dan Televisi di Jerman hanya diperkenankan mengenakan biaya pemasangan iklan kampanye sebesar biaya produksi saja. Pada sebagian besar negara di Eropa jumlah waktu siaran (*air time*) yang dialokasikan kepada partai politik Peserta Pemilu ditetapkan proporsional dengan jumlah suara/kursi yang diperoleh pada Pemilu sebelumnya. Secara umum partai politik atau calon anggota Parlemen di Eropa Barat cenderung lebih memilih subsidi publik (*public funding*) daripada pendanaan masyarakat (*private funding*) untuk menutupi kesenjangan antara jumlah penerimaan dari iuran anggota atau sumbangan masyarakat dengan jumlah pengeluaran untuk kampanye Pemilu yang semakin besar.

Hal ini dilakukan untuk mencegah ketergantungan partai politik kepada pemilik modal atau orang kaya tertentu. Setiap partai politik peserta Pemilu ataupun setiap calon presiden yang bersaing dalam pemilihan umum di berbagai negara Amerika Latin menerima bantuan dari negara (APBN) secara tidak langsung, yaitu dalam bentuk pembiayaan iklan di media massa (partai atau calon menyerahkan iklan

kampanye dalam durasi tertentu sesuai dengan pedoman yang ditetapkan dalam UU kepada media dan media yang akan menagih biayanya kepada Kementerian Keuangan atau kepada KPU).

Partai Politik yang memiliki kursi di parlemen Negara-negara Eropa Barat mendapatkan dana dari negara. Sekitar 30% penerimaan partai politik yang memiliki kursi di Parlemen di negara-negara Eropa Barat berasal dari negara. Calon Presiden di Amerika Serikat dapat memperoleh dana dari negara dengan sistem *matching fund*: negara membantu calon presiden sebesar sumbangan dana kampanye yang berhasil dikumpulkan. Calon Presiden John McCain dari Partai Republik mengajukan permintaan dana dari Negara dalam membiayai kampanyenya pada tahun 2008, sedangkan Barack Obama dari Partai Demokrat membatalkan niat mendapatkan dana dari Negara karena sumbangan dana kampanye yang berhasil dikumpulkan dari jutaan warga melebihi kebutuhan. Partai politik yang dibiayai sepenuhnya oleh negara disebut sebagai Partai Kartel.

Kelima, kegiatan usaha yang dilaksanakan oleh kader yang ditunjuk oleh partai atau kegiatan usaha yang dikelola kader partai tetapi tidak memiliki hubungan pemilikan langsung dengan partai yang seluruh keuntungannya diserahkan kepada partai (partai terlibat dalam dunia usaha). Partai Politik yang menjadi anggota Barisan Nasional di Malaysia (UMNO untuk puak Melayu, MCA untuk puak Tionghoa dan *Indian Congress Party* untuk puak India) memiliki usaha sendiri baik dalam media massa maupun bidang lain. *Keenam*, partai atau calon mendapatkan dana dari pinjaman ke Bank atau NonBank dan/atau fasilitas kredit. Inggris memungkinkan partai atau calon mendapatkan pinjaman atau fasilitas kredit.

Dan *ketujuh*, kader partai yang duduk di lembaga legislatif ataupun eksekutif mencari dana dari Negara. Partai Politik di banyak negara di Afrika mendapatkan dana berupa komisi dari kontrak dengan Pemerintah (*kickback on government contracts*), hasil penjualan asset negara (*the sale of state assets*), alokasi anggaran ke berbagai daerah ataupun *state subventions*. Kader yang duduk di Badan Anggaran DPR/Parlemen dan/atau kader yang duduk di Kementerian merupakan jalur para kader mendapatkan dana. Pengisian jabatan dalam pemerintahan ataupun BUMN juga digunakan sebagai modus mencari dana.

Dari mana partai politik di Indonesia memperoleh dana? Tidak ada partai politik di Indonesia yang salah satu sumber penerimaannya berasal dari iuran anggota. Hampir

semua partai politik di Indonesia dipimpin oleh seseorang yang mampu menyediakan sumber keuangan, baik dari dirinya sebagai pengusaha maupun karena jabatannya mampu mempengaruhi sejumlah pengusaha untuk memberikan sumbangan dalam jumlah besar.¹² Bahkan mereka yang terlibat dalam Partai Politik seperti ini adalah mereka yang memiliki dana yang cukup besar dan salah satu motivasi terlibat aktif dalam partai politik adalah untuk mendapatkan jabatan dan uang. Sebaliknya jumlah bantuan keuangan dari negara (APBN dan APBD) untuk partai politik yang memiliki kursi di DPR dan DPRD di Indonesia sangat kecil.¹³ Sejumlah kader partai memperoleh dana melalui praktek ekonomi rente: kader partai mendapatkan *fee* dalam persentase tertentu sebagai 'jasa' memperjuangkan alokasi anggaran tertentu bagi suatu daerah atau memperjuangkan suatu proyek dengan anggaran yang cukup besar bagi pengusaha tertentu yang bertindak sebagai rekanan (kontraktor). Untuk jasa pertama, kader partai menerima *fee* dari Pemda sedangkan untuk jasa kedua kader partai menerima *fee* dari pengusaha.

12 Partai Politik yang dipimpin pengusaha di Indonesia adalah P. Golkar (Abu Rizal Bakri), Partai Nasdem (Surya Paloh), P. Gerindra (Prabowo dan adiknya Hasyim); partai politik yang dipimpin pejabat tinggi adalah P. Demokrat (Presiden SBY), Partai Amanat Nasional (Menteri Hatta Rajasa), PPP (Menteri Surya Darma Ali), PKB (Menteri Muhaimin), dan P. Hanura (Jendral Wiranto). PDI Perjuangan dan PKS tidak dipimpin oleh pengusaha ataupun pejabat (walaupun Megawati Soekarnoputri pernah menjadi Presiden) tetapi kedua partai ini merupakan partai ideologik yang memiliki pendukung loyal (sekitar 10% untuk PDI Perjuangan, dan sekitar 5% untuk PKS).

13 Kontribusi bantuan APBN kepada partai politik yang memiliki kursi di DPR hasil Pemilu 2009 hanya 1,32% dari jumlah kebutuhan partai politik atau hanya Rp 540 dari jumlah dana yang diperlukan untuk mendapatkan satu suara sebesar Rp 40.807. Veri Djunaidi, dkk., **Anomali Keuangan Partai Politik: Pengaturan dan Praktek**, (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia, 2011).

Bahkan tidak jarang para inkumben dari partai politik menggunakan dana publik untuk kegiatan kampanye agar terpilih lagi untuk masa jabatan kedua.¹⁴ Sejumlah Laporan Investigatif **Majalah Berita Tempo** yang diterbitkan melalui berbagai edisi mengenai upaya partai politik (melalui kader partai) mencari dana dengan menggunakan jabatan yang disandang kadernya di DPR ataupun Kementerian menunjukkan adanya gejala mencari dana dengan ekonomi rente tersebut.¹⁵ Sumber penerimaan lain dari Partai/Calon adalah pihak ketiga tetapi tidak dilaporkan atau tidak menjadi bagian dari kegiatan Tim Pelaksana Kampanye resmi. Sumber dana ini diperkirakan berasal dari kalangan dunia usaha.

Dalam suatu Laporan yang diterbitkan **MBM Tempo** terungkap kegiatan kampanye yang dilakukan pihak ketiga tetapi dengan seizin dan di bawah pengarahan Partai/Calon.¹⁶ Pendukung Tak Resmi terhadap Calon Presiden SBY ini terdiri atas beberapa Tim dengan tugas yang berbeda. *Pertama*, Tim Sekoci yang beranggotakan para pensiunan jendral kakak angkatan SBY di Akademi Militer dan para pengusaha yang bekerja di luar struktur partai dengan pergerakan yang masif dan tak kasatmata. Beranggotakan sebanyak 66 orang dipimpin oleh Mayor Jendral Soeprpto (kini Komisararis Independen PT Indosat Tbk.).

14 **Penggunaan Dana Publik untuk Kampanye**, Institute for Strategic Initiatives, Perلودem dan Kemitraan, Jakarta, 2013.

15 'Bara di Kantong Partai Biru,' **MBM Tempo**, Nomor 4001 Edisi tanggal 7-13 Maret 2011; 'Impor Renyah Daging Berjanggut,' **MBM Tempo**, Nomor 4002, edisi tanggal 14-20 Maret 2011; 'Laporan Utama: Umpan Suap Proyek SEA Games: Olah Dana Komisi Olah Raga,' **MBM Tempo**, Nomor 4010 edisi tanggal 9-15 Mei 2011; 'Wakil Rakyat Penjaja Anggaran,' **MBM Tempo**, Nomor 4011, edisi tanggal 10-22 Mei 2011; 'Sapi Partai Putih: Partai Putih di Pusaran Impor Daging,' **MBM Tempo**, Nomor 4012 edisi tanggal 6-12 Juni 2011; 'Laporan Utama: Rezeki Hitam Politik PAN: Matahari di Atas Manggala,' **MBM Tempo**, Nomor 4017 edisi tanggal 27 Juni-3 Juli 2011; 'Salak dan Apel Dalam Catatan Nazaruddin,' **MBM Tempo** Nomor 4019 edisi tanggal 11-17 Juli 2011; 'Laporan Utama: Dua Pelahap Proyek Mandi Uap Dua Kolega,' **MBM Tempo** Nomor 4022 edisi tanggal 1-7 Agustus 2011; 'Durian Pelicin untuk Trans-I,' **MBM Tempo**, Nomor 4028 edisi tanggal 12-18 September 2011; dan 'Hikayat Paus dan Umpa-umpu,' dan 'Pundi Para Kasir Partai,' serta 'Empat Penunggang APV,' **MBM Tempo**, Nomor 4032, **MBM Tempo**, Nomor 4032 edisi tanggal 10-16 Oktober 2011.

16 "Yang ditinggalkan Teman Seiring," **Majalah Berita TEMPO**, edisi 30 Maret-4 April 2014, halaman 44-45.

Menurut mantan Sekretaris Penggalangan Massa Tim Sekoci, Yahya Ombara, ‘anggota sipil yang bukan pengusaha hanya saya.’ Menurut Yahya Ombara, setiap anggota Tim dibekali dana melimpah. Yahya mengatakan, sekali ambil saja mencapai Rp 1 Miliar untuk membiayai saksi di DIY. Dana diambil dari markas Tim Sekoci di Lt.2 Gedung Pemasaran Pekan Raya Jakarta di Kemayoran, yang merupakan pusat logistik tim bayangan pendukung SBY. Kantor di Lt. 2 tersebut berukuran 5 x 10 meter, semacam aula dan ruang kerja Ketua Tim Pemenangan Mayor Jendral Purn. Yahya Sacawiria. Menurut Yahya Ombara, ruangan itu disesaki dus besar ukuran 50x 40x 30 sentimeter yang berisi uang pecahan dollar dan rupiah. Menurut anggota Tim lainnya yang berpangkat Kolonel, total anggaran yang dihabiskan dari ruangan tersebut. Untuk memenangkan Demokrat dan SBY mencapai Rp 2 Triliun. “Kalau ambil uang, ambil begitu saja, tak dicatat,” kata sang Kolonel.

Kedua, Tim Delta, juga banyak diisi pensiunan tentara dipimpin oleh Mayor Jendral Purn. Abikusno, bertugas memasok alat peraga kampanye ke seluruh Indonesia. *Ketiga*, Tim Echo berisi teman seangkatan SBY di Akademi Militer 1973. *Keempat*, Foxtrot merupakan penyelenggara kampanye yang dikelola Fox Indonesia, konsultan pemenangan Pemilu pimpinan Andi Zulkarnaen Mallarangeng (Choel). *Kelima*, Lumbang Informasi Rakyat Indonesia (LIRA). *Keenam*, *Brighten Institute*. Dan *ketujuh*, Tim Sembilan (a.l. Joyowinoto, mantan Kepala BPN) yang berkantor di Menteng.

Sumber Penerimaan dan pos pengeluaran dari kegiatan kampanye yang dilakukan Tim Pendukung Tak Resmi alias Pihak Ketiga ini tidak masuk dalam Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye yang disampaikan kepada KPU untuk diaudit. Jumlah dana yang diterima dan dikeluarkan ini patut diduga melebihi jumlah dana yang dilaporkan kepada KPU.

Karena pentingnya dana bagi pelaksanaan fungsi partai politik, para ahli ilmu politik menyusun tipologi partai politik berdasarkan sumber penerimaan utama partai politik.¹⁷ Sumber penerimaan utama suatu partai politik menentukan karakter dan arah kebijakan partai politik. Partai Massa adalah partai politik yang dibiayai dan digerakkan oleh massa. Partai yang menempatkan elit partai sebagai sumber penerimaan utama disebut Partai Elitis. Partai politik seperti ini niscaya tidak demokratis karena elit partai memandang tidak perlu mempertanggungjawabkan tindakannya kepada partai atau kepada para anggota. Partai Politik yang dibiayai

17 Jonathan Hopkin, **Op.Cit.**

oleh sejumlah elit eksternal disebut Partai Politik Elitis Eksternal. Kebijakan Partai politik seperti ini tergantung pada elit eksternal tersebut. Dan partai politik yang seluruh atau sebagian besar anggarannya berasal dari negara (APBN) disebut sebagai Partai Kartel. Partai Kartel tidak tergantung kepada elit eksternal dan elit internal tetapi tergantung kepada negara. Pengurus Partai Kartel cenderung memandang masyarakat sebagai tidak penting kecuali menjelang pemilihan umum.

POLA PENGELUARAN PARTAI POLITIK

Dana partai politik seharusnya digunakan untuk membiayai kegiatan yang menyangkut fungsi partai politik dalam sistem politik demokrasi. *Pertama*, rekrutmen warga negara menjadi anggota partai politik, dan orientasi politik (pengenalan partai) bagi anggota baru. Kedua, kaderisasi secara berjenjang (mulai dari tingkat kabupaten, provinsi sampai tingkat nasional) bagi anggota partai baik mengenai ideologi partai maupun mengenai kompetensi yang diperlukan untuk menjadi kader partai, menjadi anggota badan perwakilan rakyat ataupun peran politik lainnya dalam pemerintahan. *Ketiga*, berdialog mendengarkan masukan ataupun aspirasi konstituen pada akar rumput (kegiatan representasi politik) untuk kemudian merumuskannya berdasarkan ideologi partai politik menjadi rencana pola dan arah kebijakan publik dalam berbagai isu pemerintahan. *Keempat*, mengontrak konsultan politik untuk memberikan masukan kepada pengurus partai sebelum membuat keputusan partai mengenai calon kepala pemerintahan dan mengenai visi, misi dan program pembangunan nasional. *Kelima*, persiapan dan pelaksanaan pemilihan pendahuluan oleh anggota partai untuk membahas dan memilih calon anggota DPR/DPRD ataupun kepala pemerintahan dan/atau membahas rencana pola dan arah kebijakan publik dari partai.

Keenam, penyiapan bahan kampanye, alat peraga kampanye dan pelaksanaan kampanye Pemilu. *Ketujuh*, pembangunan atau sewa kantor beserta seluruh alat kelengkapan kantor untuk mendukung kegiatan partai. *Kedelapan*, menyediakan teknologi informasi untuk mempermudah hubungan antara cabang dengan pusat, hubungan antara anggota dengan pengurus, konstituen dengan kader partai yang duduk dalam badan perwakilan rakyat, dan antara partai dengan masyarakat umum. *Kesembilan*, membiayai persiapan dan penyelenggaraan pertemuan partai tahunan dan lima tahunan (Kongres, Musyawarah Nasional ataupun Mukhtamar). Dan kesepuluh, mengontrak Kantor Akuntan Publik (KAP) untuk mengaudit laporan penerimaan dan pengeluaran partai tahunan dan kemudian menyebar-luaskan laporan penerimaan

dan pengeluaran Partai tahunan beserta hasil audit dari KAP kepada semua cabang dan ranting dan kepada masyarakat umum melalui media massa.

Pola pengeluaran partai politik di Indonesia terkonsentrasi pada dua kegiatan. *Pertama*, persiapan dan penyelenggaraan pertemuan partai lima tahunan (Kongres, Musyawarah Nasional atau Muktamar) untuk memilih Ketua Umum dan Pengurus baru lainnya dan perumusan program partai dan pertemuan tahunan (rapat pimpinan, dsbnya) untuk menyusun rencana pelaksanaan program partai. Dan kedua, kegiatan pencalonan dan kampanye pemilihan umum anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. Sebagian besar pengeluaran partai politik dialokasikan untuk membiayai kedua kegiatan ini. Itulah sebabnya mengapa partai politik di Indonesia dilukiskan sebagai lebih berorientasi pada mencari dan mempertahankan kekuasaan baik dalam partai maupun dalam pemerintahan (*power seeking*) daripada berorientasi pada perumusan pola dan arah kebijakan publik dalam berbagai isu publik (*policy seeking*).

Pengeluaran lain partai politik adalah membiayai kegiatan administrasi partai dan perkantoran (seperti sewa kantor, alat kelengkapan kantor, rekening listrik dan air, gaji pegawai, konsumsi rapat, dan transportasi).

Beberapa partai politik melakukan kaderisasi anggota tetapi tidak berjenjang dan sistematik. Sebagian partai melakukan kegiatan ulang tahun partai dengan gerak jalan sehat, kunjungan ke Panti Asuhan, dan kegiatan Sunatan.¹⁸ Sejumlah partai mengontrak lembaga survey untuk mengetahui elektibilitas partai ataupun Ketua Umum.

18 KOPEL dan Kemitraan, *Pembiayaan Partai Politik Sulawesi Selatan 2013*, (Makassar: KOPEL dan Kemitraan, 2013), h. 38-57.

V

PANDANGAN PARTAI POLITIK DAN MASYARAKAT SIPIL TENTANG ROADMAP PENGENDALIAN KEUANGAN PARTAI POLITIK DI LIMA KOTA

UNTUK merekam tanggapan kader partai politik Peserta Pemilu yang memiliki kursi di DPR terhadap empat kondisi keuangan partai politik di Indonesia sebagaimana dikemukakan pada Bab 1, Kemitraan melaksanakan *Focus Group Discussion* (FGD) di lima kota (Jakarta, Yogyakarta, Bandung, Pontianak dan Medan) yang dihadiri oleh kader partai politik Peserta Pemilu yang memiliki kursi di DPR dan tiga unsur Masyarakat Sipil (NGO, akademisi, dan wartawan). Berikut merupakan tanggapan dan masukan para peserta terhadap keempat persoalan keuangan partai politik di Indonesia. Tanggapan dan masukan yang diberikan oleh peserta dapat dibaca/ disimpulkan bahwa apa yang dikemukakan tersebut belum menjadi kenyataan atau belum dipraktekkan.

SUMBER PENERIMAAN PARTAI POLITIK

Berikut merupakan masukan dari peserta mengenai sumber penerimaan keuangan partai politik. *Pertama*, pendanaan dari APBN dan APBD untuk membiayai pelaksanaan fungsi partai (*public funding*). Pendanaan dari Negara kepada partai politik sangat konstitusional karena partai politik melaksanakan amanah UUD 1945. *Pertama*, Pasal 6A menugaskan partai politik atau gabungan partai politik mengajukan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Kedua, Pasal 22E ayat (3) menugaskan partai politik sebagai Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD. Belakangan melalui undang-undang yang mengatur pemilihan kepala daerah, partai politik atau gabungan partai politik juga ditugaskan mengajukan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Selain itu, sistem politik demokrasi, khususnya demokrasi perwakilan tidak akan dapat berfungsi bila partai politik tidak melaksanakan dua fungsi utama. *Pertama*, menyiapkan calon pemimpin dan menawarkannya kepada rakyat melalui kampanye Pemilu. Dan kedua, menyiapkan rencana pola dan arah kebijakan publik (visi, misi dan program pembangunan) berdasarkan aspirasi dan kepentingan konstituen dan ideologi partai dan kemudian menawarkannya kepada rakyat melalui kampanye Pemilu. Partai politik peserta Pemilu niscaya memerlukan dana dalam jumlah yang memadai untuk melaksanakan semua fungsi tersebut. Dua alasan lain mengapa pendanaan dari negara kepada partai politik sangat diperlukan. *Pertama*, transparansi dan akuntabilitas keuangan partai politik lebih dapat dijamin karena menggunakan dana publik. Dan kedua, mencegah ketergantungan partai politik kepada satu atau dua tokoh atau pengusaha dalam masyarakat.

Sebagian peserta memang mendukung pendanaan dari APBN dan APBD kepada partai politik. Akan tetapi pandangan ini dapat dibedakan menjadi dua, yaitu setuju pendanaan dari negara kepada semua partai politik Peserta Pemilu, sedangkan yang lain hanya setuju pendanaan dari Negara kepada partai politik Peserta Pemilu yang memiliki kursi di DPR atau DPRD karena hanya partai politik seperti ini sajalah yang melaksanakan fungsi partai secara penuh. Sebagian lagi terutama dari kalangan LSM menyatakan ketidak-setujuan pendanaan dari APBN dan APBD kepada partai karena pendanaan dari Negara sering sekali merupakan insentif untuk pembentukan partai baru.

Para peserta mengusulkan sejumlah bentuk pendanaan dari Negara kepada partai politik: dana melakukan kaderisasi, dana membiayai kampanye Pemilu, dana untuk honor saksi pada Pemilu, dana pengiriman dokumen dan alat peraga kampanye, dan dana pengimbang atas kemampuan partai menarik sumbangan dari anggota (*matching fund*). Akan tetapi tidak diketahui secara jelas posisi peserta mengenai apakah bantuan dari APBN/APBD kepada partai politik peserta Pemilu dilakukan secara langsung (alokasi anggaran) ataukah secara tidak langsung (negara membayar tagihan). Sebagian menyarankan bantuan dari Negara kepada partai politik dilakukan secara setara tanpa mempertimbangkan perolehan suara atau kursi di DPR ataupun DPRD. Akan tetapi sebagian lagi menyarankan dilakukan secara adil sesuai dengan perolehan suara dan kursi partai ataupun sesuai dengan kebutuhan partai (partai besar memerlukan dana dalam jumlah besar).

Kedua, iuran anggota dalam jumlah yang sama untuk semua anggota apapun posisinya dalam partai ataupun dalam masyarakat yang dikutip dari tingkat akar rumput (pengurus ranting dan anak ranting). *Ketiga*, sumbangan dari pengurus, kader dan anggota partai yang duduk dalam pemerintahan, badan perwakilan rakyat, dunia profesi ataupun dunia usaha nonpemerintah. Sumbangan anggota dapat pula dilakukan dalam bentuk beras, kambing, dan hasil pertanian lainnya untuk mendukung penyelenggaraan suatu kegiatan partai tingkat lokal ataupun nasional. Pada masa lalu, kontribusi anggota untuk penyelenggaraan sejumlah kegiatan partai diberikan dalam bentuk hasil pertanian. Para anggota akan bersedia membayar iuran secara rutin atau member sumbangan kepada partai apabila partai mampu menawarkan program berdasarkan ideologi partai. Ideologi partai akan mampu membuat anggota bersedia berkorban bagi partai.

Keempat, sumbangan yang tidak mengikat dari masyarakat umum baik dari individu, kelompok, atau badan usaha nonpemerintah (*private funding*). *Kelima*, badan usaha partai politik yang melakukan investasi dalam komoditi yang tidak menyebabkan konflik kepentingan antara partai politik dengan badan usaha tersebut. Jenis komoditi yang dapat dimasuki partai politik harus disebutkan secara definitif dalam undang-undang. Akan tetapi sebagian peserta menolak partai politik membuka kegiatan usaha karena tugas dan kewenangan kader partai yang duduk dalam pemerintahan dan badan perwakilan rakyat niscaya akan berbenturan dengan kepentingan badan usaha tersebut. Dan *keenam*, partai politik juga harus diberi izin melakukan kegiatan pengumpulan dana (*fund raising*) menjelang kampanye Pemilu atau menjelang

pelaksanaan suatu kegiatan partai yang memerlukan dana dalam jumlah besar (seperti Kongres atau Muktamar).

PENGELUARAN PARTAI POLITIK

Dana partai politik seharusnya digunakan untuk membiayai kegiatan berikut. *Pertama*, pendidikan politik bagi anggota partai dan warga masyarakat dalam meningkatkan kesadaran akan hak dan kewajiban sebagai warga negara. *Kedua*, kaderisasi bagi anggota partai baik mengenai ideologi partai maupun mengenai kompetensi yang diperlukan untuk menjadi kader partai, menjadi anggota badan perwakilan rakyat ataupun peran politik lainnya dalam pemerintahan. *Ketiga*, mendengarkan masukan ataupun aspirasi konstituen pada akar rumput (kegiatan representasi (politik)). *Keempat*, mengontrak konsultan politik untuk memberikan masukan kepada pengurus partai sebelum membuat keputusan partai mengenai calon kepala pemerintahan dan mengenai visi, misi dan program pembangunan nasional. *Kelima*, persiapan dan pelaksanaan pemilihan pendahuluan oleh anggota partai untuk membahas dan memilih calon anggota DPR/DPRD ataupun kepala pemerintahan dan/atau membahas rencana pola dan arah kebijakan publik dari partai.

Keenam, penyiapan bahan kampanye, alat peraga kampanye dan pelaksanaan kampanye Pemilu. *Ketujuh*, pembangunan atau sewa kantor beserta seluruh alat kelengkapan kantor untuk mendukung kegiatan partai. *Kedelapan*, menyediakan teknologi informasi untuk mempermudah hubungan antara cabang dengan pusat, hubungan antara anggota dengan pengurus, konstituen dengan kader partai yang duduk dalam badan perwakilan rakyat, dan antara partai dengan masyarakat umum. *Kesembilan*, membiayai persiapan dan penyelenggaraan pertemuan partai tahunan dan lima tahunan (Kongres, Musyawarah Nasional ataupun Muktamar). Dan kesepuluh, mengontrak Kantor Akuntan Publik (KAP) untuk mengaudit laporan penerimaan dan pengeluaran partai tahunan dan kemudian menyebarluaskan laporan penerimaan dan pengeluaran Partai tahunan beserta hasil audit dari KAP kepada semua cabang dan ranting dan kepada masyarakat umum melalui media massa.

Menurut sejumlah peserta, dalam AD/ART partai harus ditegaskan sejumlah prinsip dan prosedur mengenai pengeluaran partai. Pos pengeluaran yang tidak ada kaitannya dengan fungsi partai politik atau pengeluaran yang bertentangan dengan peraturan

perundang-undangan (seperti jual beli suara) harus dipandang sebagai pengeluaran yang tidak dapat dipertanggungjawabkan alias melanggar AD/ART partai.

PENGELOLAAN KEUANGAN PARTAI POLITIK

Sejumlah masukan mengenai pengelolaan keuangan partai disampaikan oleh para peserta FGD. *Pertama*, setiap partai politik harus memiliki anggaran pendapatan dan belanja partai tingkat nasional, provinsi dan kabupaten/kota yang ditetapkan setiap tahun. Pengurus partai politik sesuai dengan lingkup tugas masing-masing bekerja melaksanakan rencana fiskal tahunan tersebut. Kedua, pencatatan penerimaan dan pengeluaran untuk kegiatan partai sehari-hari perlu dibedakan dari pencatatan penerimaan dan pengeluaran untuk kegiatan kampanye Pemilu tetapi tidak perlu dipisahkan. Disebut tidak perlu dipisahkan karena kegiatan kampanye Pemilu merupakan salah satu kegiatan partai, dan salah satu sumber penerimaan kampanye Pemilu adalah partai politik. Bila dipisahkan, yang satu akan dapat digunakan untuk menyembunyikan data yang lain. *Ketiga*, pencatatan dan pengeluaran partai politik harus sesuai dengan standar keuangan partai politik Peserta Pemilu yang ditetapkan oleh KPU berdasarkan masukan dari Ikatan Akuntan Indonesia/Akuntan Publik. Pembudayaan tertib pencatatan setiap penerimaan dan pengeluaran beserta dokumen buktinya harus dilakukan dalam partai.

Keempat, dalam struktur kepengurusan partai politik mulai dari Pusat sampai dengan Kabupaten/Kota harus terdapat seorang Bendahara yang bertanggung jawab sepenuhnya dalam pengelolaan seluruh jenis penerimaan dan pengeluaran keuangan partai. Harus dicegah praktek banyak bendahara dalam partai: bendahara menangani penerimaan dari APBN atau APBD dan sumbangan dari kader yang duduk dalam badan perwakilan rakyat, ketua menangani penerimaan dari sumber dana tertentu (termasuk dari dirinya sendiri), dan kader tertentu untuk membiayai kegiatan partai tertentu. Semua penerimaan dan pengeluaran harus dikelola oleh bendahara beserta staf yang membantunya. Bendahara di setiap tingkat kepengurusan harus memiliki sekurang-kurangnya seorang staf yang memiliki kompetensi pembukuan (akutansi) baik berstatus tetap ataupun bekerja berdasarkan kontrak.

Kelima, setiap partai politik harus memiliki semacam Badan Pemeriksa Keuangan untuk memeriksa pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran partai dan laporan hasil pemeriksaan harus disampaikan pada forum terbuka partai baik

tahunan maupun lima tahunan. Dan *keenam*, bila partai memiliki badan usaha, maka badan usaha ini tidak boleh dikelola oleh bendahara partai ataupun oleh kader partai melainkan harus dikelola oleh orang yang telah terbukti mampu mengelola dunia usaha. Partai Politik tidak perlu mencampuri urusan internal badan usaha. Kalau yang ditugaskan mengelola badan usaha tersebut ternyata seorang kader partai, maka yang bersangkutan harus melepaskan kegiatan partai. Yang perlu dilakukan oleh partai adalah menetapkan rambu-rambu yang wajib dipatuhi oleh pengelola badan usaha. Misalnya, badan usaha partai tidak boleh menggunakan dana APBN atau APBD (dilarang menjadi rekanan Pemerintah atau BUMN dan BUMD).

PENGAWASAN DAN PENEGAKAN KETENTUAN TENTANG KEUANGAN PARTAI POLITIK

Perihal pengawasan dan penegakan ketentuan tentang Keuangan partai politik para peserta mengusulkan sejumlah masukan berikut. *Pertama*, sumber penerimaan, jenis pengeluaran, pengelolaan, pertanggungjawaban, larangan, prosedur penegakan keentuan, berbagai jenis sanksi dan beserta institusi penegakan ketentuan keuangan partai politik perlu diatur secara komprehensif dalam undang-undang tersendiri ataupun bagian dari undang-undang yang mengatur partai politik ataupun pemilihan umum. Kedua, harus ada satu institusi yang berfungsi menegakkan ketentuan tentang keuangan partai politik yang diberi tugas dan kewenangan yang jelas. Lembaga yang menegakkan ketentuan tentang keuangan partai ini di Amerika Serikat dan Inggris dapat dijadikan sebagai perbandingan.

Di Amerika Serikat sebuah lembaga dibentuk (Federal Election Commission, FEC) khusus untuk menegakkan ketentuan tentang dana kampanye. Lembaga tingkat federal ini sama sekali tidak terlibat dalam penyelenggaraan Pemilu di Amerika Serikat. Sedangkan di Inggris tugas menegakkan ketentuan tentang dana kampanye diserahkan kepada KPU Inggris (*the Election Commission of British*) disamping tugasnya sebagai penyelenggara Pemilu di Inggris. Inggris menugaskan KPU nya melaksanakan penegakan ketentuan tentang dana kampanye karena KPU Inggris hanya bertugas menyelenggarakan pemilihan umum anggota parlemen nasional. *Ketiga*, berbagai jenis sanksi (administratif, finansial, dan pidana) terhadap berbagai jenis pelanggaran dan proses penegakannya perlu ditegaskan dalam undang-undang tersebut.

VI

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

SEBAGAIMANA telah dijabarkan dalam bab-bab sebelumnya, terdapat setidaknya empat permasalahan utama mengenai keuangan politik di Indonesia. Beberapa di antaranya adalah jumlah penerimaan resmi yang sangat kecil dan tidak mencukupi seluruh pengeluaran partai politik, pola pengeluaran lebih didominasi untuk pembiayaan politik (seperti kegiatan munas/kongres dan proses Pemilu) ketimbang melakukan pendidikan politik sebagai salah satu fungsi utama partai politik, pembukuan yang tidak dilakukan dengan tertib administrasi, serta tidak adanya institusi yang memfokuskan diri pada penanganan permasalahan ini dan masih banyaknya kekosongan hukum.

Kemitraan meyakini bahwa permasalahan mengenai keuangan politik ini harus diatur dengan menganut prinsip kesetaraan dan transparansi, serta akuntabilitas. Untuk prinsip transparansi, seluruh sumbangan untuk partai politik harus tercatat informasi lengkap penyumbangannya. Dimulai dari identitas lengkap setiap sumber penerimaan: nama, tempat dan tanggal lahir, alamat tempat tinggal, nomor telepon rumah/seluler, pekerjaan, kedudukan dalam pekerjaan, alamat tempat pekerjaan, dan no telepon kantor. Kalau badan usaha yang telah *Go Public* yang menjadi penyumbang, maka harus pula disebutkan nama pemilik saham dan komposisi pemilihan saham. Selain itu partai politik juga wajib menyerahkan laporan penerimaan dan pengeluaran yang dilakukan kepada lembaga yang berwenang sesuai format yang telah ditetapkan untuk kemudian diaudit.

Prinsip yang kedua adalah akuntabilitas. Agar tercapai prinsip akuntabilitas maka partai politik wajib menjawab pertanyaan, permintaan klarifikasi atau permintaan informasi/ data/ dokumen dari petugas lembaga yang berwenang menegakkan ketentuan keuangan partai politik perihal dugaan kemungkinan adanya penyimpangan dalam keuangan partai politik. Selain itu hasil audit yang telah dilakukan oleh lembaga berwenang juga harus disampaikan kepada masyarakat luas. Partai politik juga harus menerima segala bentuk sanksi yang akan dijatuhkan kepada mereka apabila terbukti melakukan pelanggaran.

Prinsip yang ketiga adalah kesetaraan. Kesetaraan ini dimaksudkan untuk menjamin terciptanya sebuah Pemilu yang bebas dan adil dan tidak berfokus pada uang sebagai alat utama untuk memenangkan Pemilu. Langkah-langkah yang dapat diterapkan untuk menjalankan prinsip ini adalah melalui pembatasan besar sumbangan kampanye serta pembatasan durasi dan frekuensi iklan di media massa. Dengan demikian setiap Peserta Pemilu yang bagus (baik program maupun kualitas calon) tetapi tidak memiliki dana yang memadai, dapat bersaing mendapatkan simpati dari para pemilih.

Empat area yang menurut Kemitraan harus menjadi perhatian utama, yaitu sumber penerimaan, pengeluaran, pengelolaan, dan mekanisme pengawasan. Untuk sumber penerimaan muncul diskursus adanya pembiayaan dari APBN atau APBD. Tetapi kemudian pertanyaan yang muncul adalah apakah seluruh partai politik mendapatkan dana ataukah hanya partai politik yang berhasil duduk di parlemen. Dalam pengeluaran partai, para narasumber menyatakan bahwa seharusnya partai politik mengutamakan tugas-tugasnya di luar kemenangan Pemilu, yakni untuk menjaring aspirasi konstituen, pendidikan politik, serta kaderisasi para anggotanya.

Dalam hal pengelolaan keuangan politik, ada banyak masukan yang patut untuk dicoba efektivitasnya. Dimulai dari harus adanya seorang bendahara yang memiliki kompetensi dalam melakukan pengelolaan dan pencatatan keuangan, sampai dengan dibentuknya semacam Badan Pemeriksa Keuangan di dalam setiap partai untuk bertanggung jawab mengelola keuangan partai. Dalam hal pengawasan, terdapat usulan untuk membuat sebuah UU yang secara komprehensif mengatur keuangan partai politik. Saat ini permasalahan keuangan politik terbagi antara UU Partai Politik dan UU Pemilu, dimana keuangan secara umum diatur dalam UU Partai Politik, sedangkan keuangan terkait Pemilu masuk ke dalam UU Pemilu. Usulan lain yang

juga mengemuka adalah dibutuhkannya lembaga atau institusi yang berwenang untuk melakukan penegakan hukum keuangan politik tersebut.

Oleh karena itu, rekomendasi yang Kemitraan ajukan, yakni;

1. Perlunya penataan keuangan politik (*political finance*) yang lebih baik di Indonesia terutama yang mengatur tentang keuangan partai politik dan pengaturan dana kampanye.
2. Diperlukannya sebuah peta jalan (*road map*) untuk pengendalian keuangan partai politik, baik pada masa pemilu maupun diluar masa pemilu.
3. *Road map* ini akan menjadi acuan/ *blue prints* yang akan mengarahkan langkah yang perlu dilakukan dalam jangka pendek, menengah, serta panjang untuk perbaikan keuangan partai politik di Indonesia.
4. Peta jalan (*Road map*) yang disusun, perlu diadopsi dalam perangkat peraturan yang terkait dengan keuangan partai politik dengan serangkaian advokasi yang melibatkan semua stakeholder terkait.
5. Perlu kerangka hukum yang komprehensif terkait dengan keuangan partai politik.

DAFTAR PUSTAKA

- Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, **Bantuan Keuangan Partai Politik: Metode Penetapan Besaran, Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan**, (Jakarta: Perludem, 2012).
- Ingrid van Biezen, *Political Parties as Publik Utilities*, **Party Politics**, Volume 10, Nomor 6, Tahun 2004, h. 701-722.
- ISI dan Kemitraan, **Penggunaan Dana Publik untuk Kampanye di Jawa Timur dan Jawa Barat**, (Jakarta: ISI dan Kemitraan, 2013).
- Jonathan Hopkin, *The Problem with Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics*, **Party Politics**, Volume 10, Nomor 6 Tahun 2004.
- KOPEL dan Kemitraan, **Pembiayaan Partai Politik Sulawesi Selatan 2013**, (Makassar: KOPEL dan Kemitraan, 2013), h. 38-57.
- Ramlan Surbakti dan Didik Supriyanto, **Pengendalian Keuangan Partai Politik**, Seri Demokrasi Elektoral Buku 10, (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2011), h. 92-93.
- Reginald Austin dan Maja Tjernstrom, (Eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaign: Handbook Series, International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, (Stockholm: International IDEA, 2003).
- Veri Djunaidi, dkk., **Anomali Keuangan Partai Politik: Pengaturan dan Praktek**, (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan di Indonesia, 2011).
- '*Bara di Kantong Partai Biru*,' **MBM Tempo**, Nomor 4001 Edisi tanggal 7-13 Maret 2011;
- '*Impor Renyah Daging Berjanggut*,' **MBM Tempo**, Nomor 4002, edisi tanggal 14-20 Maret 2011;

- '*Laporan Utama: Umpan Suap Proyek SEA Games: Olah Dana Komisi Olah Raga,* **MBM Tempo**, Nomor 4010 edisi tanggal 9-15 Mei 2011;
- '*Wakil Rakyat Penjaja Anggaran,* **MBM Tempo**, Nomor 4011, edisi tanggal 10-22 Mei 2011;
- '*Sapi Partai Putih: Partai Putih di Pusaran Impor Daging,* **MBM Tempo**, Nomor 4012 edisi tanggal 6-12 Juni 2011;
- '*Laporan Utama: Rezeki Hitam Politikus PAN: Matahari di Atas Manggala,* **MBM Tempo**, Nomor 4017 edisi tanggal 27 Juni-3 Juli 2011;
- '*Salak dan Apel Dalam Catatan Nazaruddin,* **MBM Tempo** Nomor 4019 edisi tanggal 11-17 Juli 2011;
- '*Laporan Utama: Dua Pelahap Proyek Mandi Uap Dua Kolega,* **MBM Tempo** Nomor 4022 edisi tanggal 1-7 Agustus 2011;
- '*Durian Pelicin untuk Trans-1,* **MBM Tempo**, Nomor 4028 edisi tanggal 12-18 September 2011; dan '*Hikayat Paus dan Umpan-umpan,*' dan '*Pundi Para Kasir Partai,*' serta '*Empat Penunggang APV,* **MBM Tempo**, Nomor 4032, **MBM Tempo**, Nomor 4032 edisi tanggal 10-16 Oktober 2011.
- "Yang ditinggalkan Teman Seiring," Majalah Berita **TEMPO**, edisi 30 Maret-4 April 2014, halaman 44-45.

Internet:

- Election Commission of India.* Diakses dari: <http://eci.nic.in/eci/eci.html>
- Federal Election Commission Official Website.* Diakses dari: <http://www.fec.gov/info/mission.shtml>
- International IDEA Website.* Political Finance Database: Mexico. Diakses dari: <http://www.idea.int/political-finance/sources.cfm#country-MX>
- International IDEA Website.* Political Finance Database: South Africa. Diakses dari: <http://www.idea.int/political-finance/sources.cfm#country-ZA>
- Superior Electoral Court Website.* Diakses dari: <http://english.tse.jus.br/arquivos/law-on-political-parties>
- The Electoral Commission Official Website.* Diakses dari: <http://www.electoralcommission.org.uk/our-work/roles-and-responsibilities>



Kingdom of the Netherlands



Partnership for Governance Reform

Jl. Wolter Monginsidi No. 3
Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110
INDONESIA
Phone +62-21-7279-9566
Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916
<http://www.kemitraan.or.id>

ISBN: 978-602-1616-38-3