





# **PEMBIAYAAN PARTAI POLITIK SULAWESI SELATAN 2013**

**PENELITIAN INI DILAKSANAKAN OLEH  
KOMITE PEMANTAU LEGISLATIF (KOPEL) INDONESIA  
BEKERJASAMA DENGAN PARTNERSHIP (KEMITRAAN) JAKARTA  
TAHUN 2013**

# DAFTAR ISI

DAFTAR ISI.....	2
KATA PENGANTAR.....	4
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
Latar Belakang.....	8
Konteks Permasalahan.....	14
Pertanyaan Penelitian.....	14
Tujuan Penelitian.....	15
Ruang Lingkup Penelitian.....	16
Metode Penelitian.....	16
Waktu Penelitian.....	22
Keterbatasan Penelitian.....	22
<b>BAB II FUNGSI PARTAI POLITIK</b>	
Apa itu Partai Politik?.....	24
Posisi dan Fungsi Partai Politik.....	24
<i>Money in Polititics</i> .....	27
Pengaturan Keuangan Partai Politik .....	31
Prinsip-prinsip Transparansi dan Akuntabilitas.....	36
<b>BAB III PENGELUARAN DAN FUNGSI PARTAI POLITIK</b>	
Kegiatan dan Pengeluaran Partai Politik.....	38
Sumber dan Besarannya dan Penerimaan Dana Partai Politik.....	58
Pengelolaan Keuangan Partai Politik.....	66
<b>BAB IV FUNGSI REPRESENTASI POLITIK, IDEOLOGI DAN PENGELUARAN PARTAI POLITIK</b>	
Fungsi Representasi dan Pengeluaran Parpol.....	100
Ideologi dan Pengeluaran Parpol.....	105
<b>BAB V POLITIK PENCITRAAN DALAM PEMILU DAN PENGELUARAN PARTAI POLITIK .....</b>	<b>112</b>
<b>BAB VI PENUTUP</b>	
SIMPULAN .....	118
REKOMENDASI.....	121

# DAFTAR TABEL & GRAFIK

<b>Tabel 1.</b> Kegiatan dan Pengeluaran Reguler Parpol .....	<b>37</b>
<b>Tabel 2.</b> Jumlah Pengeluaran Kandidat Calon Anggota DPRD Kabupaten .....	<b>46</b>
<b>Tabel 3.</b> Jumlah Pengeluaran Kandidat Calon Anggota DPRD Provinsi .....	<b>47</b>
<b>Tabel 4.</b> Pengeluaran Non Reguler Partai Politik .....	<b>38</b>
<b>Tabel 5.</b> Sumber Penerimaan Parpol Menurut AD/ART .....	<b>57</b>
<b>Tabel 6.</b> Kondisi Penerimaan Partai Politik .....	<b>58</b>
<b>Tabel 7.</b> Besaran Sumbangan Anggota DPRD ke Parpol Tingkat Provinsi Sulawesi Selatan .....	<b>59</b>
<b>Tabel 8.</b> Penerimaan Parpol dari Bantuan APBD per Tahun .....	<b>61</b>
<b>Tabel 9.</b> Daftar Kegiatan Pengeluaran Parpol .....	<b>101</b>
<b>Tabel 10.</b> Persentase Pengeluaran Parpol .....	<b>102</b>
<b>Grafik 1.</b> Perbandingan Pengeluaran Tahunan dan Pemasukan Partai Politik dari APBD Grafik.....	<b>67</b>
<b>Grafik 2.</b> Pengeluaran Tahunan dan Lima Tahunan Partai Politik Provinsi Sulawesi Selatan.....	<b>69</b>
<b>Grafik 3.</b> Belanja Tahunan Partai Politik Provinsi Sulawesi Selatan.....	<b>73</b>

# KATA PENGANTAR

ALHAMDULILLAH dengan penuh rasa syukur dan bangga, Komite Pemantau Legislatif (KOPEL) Indonesia kembali menyusun sebuah buku yang akan menjadi konsumsi publik.

Rasa syukur sekaligus bangga tersebut bukan tanpa alasan. *Pertama*: KOPEL hingga sekarang ini masih berhasil mempertahankan tradisi keilmuan dengan tetap komitmen untuk terus berupaya mengembangkan penerbitan buku-buku bacaan bagi masyarakat Indonesia. *Kedua*: Buku yang ada di hadapan pembaca sekarang ini, tersebut diharapkan bisa menambah reference bagi kalangan manapun, baik itu masyarakat awam, politisi, LSM dan akademisi.

Membaca buku ini akan sangat menarik, terutama bagi mereka yang sehari-harinya disugahi dengan informasi politik yang begitu banyak. Buku ini tidak serta merta mengabaikan teori dan konsep kebijakan yang sudah terbangun selama ini, namun juga berupaya maksimal memadukan dengan temuan-temuan kami selama ini dalam penelitian.

Penelitian ini merupakan tindak lanjut dari penelitian yang dilakukan oleh KOPEL pada tahun 2011 yang lalu. Penelitian ini bertujuan untuk menggali lebih dalam pengeluaran keuangan partai politik yang merupakan sisi yang selama tidak ditransparansikan kepada public.

Meskipun hanya menargetkan pada penggambaran secara mendalam tentang pengeluaran, namun buku ini akan melahirkan sebuah data penting yang melengkapi studi dan upaya untuk membangun kehidupan partai politik yang berkontribusi pada penguatan demokrasi di Indonesia. *Pertama*, pemetaan tentang jenis-jenis pengeluaran keuangan partai politik terkait dengan hal-hal yang dibiayai baik yang sifatnya reguler maupun insidental serta apakah pengeluaran keuangan itu legal, tidak legal atau abu-abu. *Kedua*, bahwa pengeluaran keuangan partai politik perlu dilihat secara obyektif karena dapat menunjukkan seberapa besar biaya politik ril yang dikeluarkan sebuah

partai politik dalam menjalankan aktifitas politiknya, mulai dari biaya-biaya rutin sampai kepada biaya kemenangan untuk pemilihan umum kepala daerah (PILKADA). *Ketiga*, jumlah pengeluaran partai politik perlu dikalkulasi baik untuk menghitung seberapa pembiayaan yang mestinya dikeluarkan oleh negara kepada partai politik.

Buku ini diharapkan menjadi bagian dari keinginan masyarakat untuk menjaga posisi partai politik sebagai instrument demokrasi dalam Negara dimana secara normative telah diatur UU No. 2 Tahun 2011. Dalam UU tersebut telah mengatur beberapa substansi penting yang merupakan perubahan atas undang-undang terdahulu, yaitu *pertama*, menyangkut jaminan terhadap fungsi parpol dalam perpolitikan negara dan pembangunan demokrasi yang lebih baik dimana hal ini berkaitan dengan pengetatan syarat pendirian parpol serta kemandirian parpol (yang meliputi kemandirian secara politik dan finansial); dan *kedua*, mekanisme pengelolaan parpol yang berkaitan dengan rekrutmen kader, pengisian jabatan politik dari parpol, pengelolaan keuangan, serta audit keuangan parpol (Chairuman Harahap, 2011).

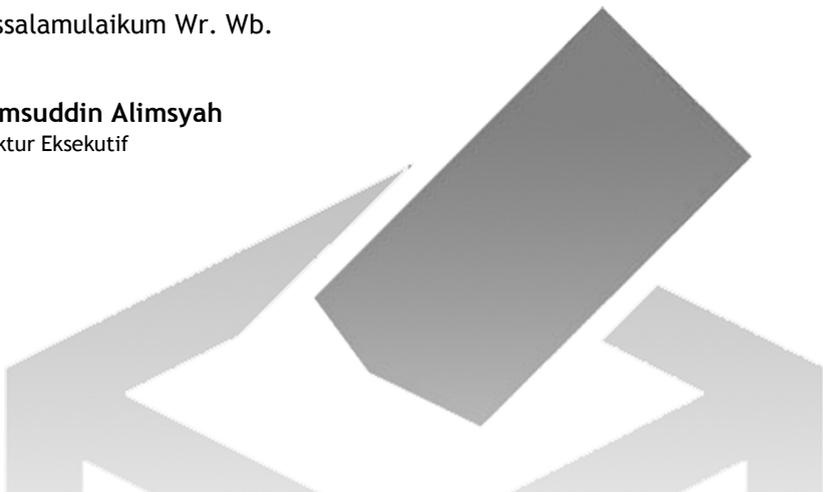
Penerbitan buku ini juga tidak terlepas dari adanya keinginan merespon maraknya fenomena politik transaksional dalam pemilu legislatif, pemilu presiden, dan pemilu kada selama kurun 2009 dan 2010 lalu. Selain itu, juga tercermin adanya semangat untuk menginstitutionalisasi parpol sebagai lembaga profesional.

Dan akhirnya, kami ingin mengucapkan rasa terima kasih yang tak terhingga bagi semua pihak yang mendukung proses kelancaran penerbitan buku ini. Terimakasih terkhusus atas kerja sama yang baik dari Partnership (Kemitraan) selama dalam upaya-upaya pengembangan demokrasi di Indonesia. Dan terimakasih juga kepada seluruh staf KOPEL yang secara sungguh-sungguh terus berjuang melakukan advokasi untuk Indonesia yang lebih baik.

Wassalamualaikum Wr. Wb.

**Syamsuddin Alimasyah**

Direktur Eksekutif





# PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Partai politik memiliki peran fundamental dalam negara demokrasi. Sebagai organisasi yang hidup dan tumbuh di tengah masyarakat, partai politik sekaligus berfungsi menyerap, merumuskan, dan mengagregasi kepentingan masyarakat menjadi kebijakan publik. Di negara kita, partai politik menjadi satu-satunya organisasi yang diakomodasi sebagai institusi pengader untuk melahirkan seorang pejabat yang berwenang membuat kebijakan. Seorang yang hendak duduk menjadi anggota legislatif, baik di level DPRD Kabupaten/Kota, DPRD Provinsi maupun DPR RI adalah orang yang seharusnya melalui jenjang kekaderan dalam sebuah partai politik<sup>1</sup>. Secara normatif/konstitusional, partai politik merupakan peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD. Dia bisa mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan mengusulkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah.

---

<sup>1</sup> Pasal 29, Undang-undang Nomor 2 tahun 2011

Meski demikian, tidak semua partai politik berhak mendudukkan kadernya di lembaga legislatif. Termasuk mengajukan kandidat presiden dan kepala daerah. Semuanya harus memenuhi ketentuan sesuai syarat undang-undang. Untuk bisa menjadi peserta Pemilihan Umum (Pemilu), partai politik setidaknya harus lolos verifikasi administrasi oleh Kementerian Hukum dan HAM serta Komisi Pemilihan Umum (KPU). Bahkan partai politik yang bisa mengajukan calon presiden RI tanpa membentuk koalisi dengan partai lain adalah partai yang berhasil meraih suara 20 persen dalam Pemilu Legislatif.

Partai politik memiliki dua fungsi utama. Pertama, merumuskan rancangan kebijakan publik berdasarkan hasil representasi politik dan ideologi partai. Kedua, mencari dan mempertahankan kekuasaan melalui pemilihan umum dan cara lain yang sah. Untuk mendukung kedua fungsi utama ini, partai politik juga memiliki fungsi lain. Yaitu saluran partisipasi politik warga negara, pendidikan politik warga negara, rekrutmen warga negara menjadi anggota partai, kaderisasi anggota secara berjenjang dan sistematis untuk dapat melaksanakan berbagai peran politik.

Selain itu juga menyeleksi serta menominasikan kader yang memenuhi syarat menjadi calon berbagai jabatan politik (karena partai politik merupakan pintu masuk menjadi penyelenggara negara). Fungsi lainnya, menyampaikan keluhan masyarakat kepada negara dan menyampaikan kebijakan negara kepada masyarakat (komunikasi politik), mengarahkan dan mengkoordinasi kadernya yang duduk dalam pemerintahan (bila menjadi bagian penyelenggara pemerintahan) atau yang duduk di lembaga legislatif sebagai oposisi.

Untuk menyelenggarakan semua fungsi ini, partai politik memerlukan dana yang tidak kecil. Yang menjadi pertanyaan, dari mana sajakah partai politik mendanai pelaksanaan fungsi tersebut? Fungsi apa sajakah yang dilaksanakan oleh partai politik? Apa saja kegiatannya dan berapa jumlah pengeluarannya?

Suatu hal yang wajar jika sebuah partai politik memiliki sejumlah pengeluaran. Sebagai organisasi yang mengemban misi dan fungsi, partai politik tentu saja memiliki sejumlah kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuannya. Justru jika ada partai politik tidak memiliki kegiatan, maka keberadaannya bisa diragukan.

Isu tentang pengeluaran partai politik, menjadi isu menarik bagi publik. Apalagi sejak munculnya sejumlah kasus penyelewengan anggaran negara yang dilakukan oleh oknum partai dengan alasan untuk memenuhi sejumlah kebutuhan partai politik.

Dugaan yang sering muncul di masyarakat, partai politik adalah organisasi masyarakat yang kelihatannya memiliki sumber penerimaan yang terbatas namun punya sebarang pengeluaran yang sangat besar. Demi pencitraan, sebuah partai politik siap melakukan kegiatan yang mewah dan megah. Sebut saja kampanye dan beriklan di media elektronik maupun media cetak. Atau menggelar kampanye akbar yang menghadirkan artis-artis ternama. Ataupun kegiatan yang bersifat massal, seperti gerak jalan santai, dan sepeda santai. Namun jika membandingkan pengeluaran dana untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat, sepertinya tidak seimbang.

Kondisi ini menguatkan dugaan bahwa pengelolaan pengeluaran keuangan partai politik ada yang tidak beres. Seperti memiliki banyak pemasukan yang tidak tercatat dalam pembukuan dan tidak masuk dalam rekeningnya, pengelolaan keuangan yang tidak transparan, keuangan partai yang sebagian besar dari hasil korupsi uang negara, dan lain-lain.

Bentuk pengeluaran yang disebutkan di atas, menunjukkan tidak berjalannya mekanisme partai sebagaimana misi dan fungsi partai politik. Misi partai politik adalah mewujudkan masyarakat yang cerdas dalam politik. Sedangkan fungsinya adalah mencerdaskan masyarakat, agregasi kepentingan dan resolusi konflik.

Pengeluaran partai politik sejak dulu menjadi bagian penting dari pengelolaan sebuah partai. Bagian ini selalu menyita perhatian publik. Pengeluaran juga kerap menjadi obyek yang diperbincangkan dalam

regulasi negara. Buktinya, rumusan undang-undang partai politik sudah beberapa kali mengalami perubahan.

Dalam catatan sejarah, sejak masa reformasi, sudah tiga undang-undang partai politik yang lahir. Ada UU no 2 tahun 1999, UU No 2 tahun 2008 yang telah diubah dalam UU no 2 tahun 2011. Undang-undang ini sedikit banyak telah menempatkan pengeluaran partai politik sebagai bagian yang harus diatur dalam undang-undang.

Ironisnya, undang-undang kepartaian ini tampaknya masih gagal mengatur masalah pengeluaran partai politik. Akibatnya, ada dua implikasi yang muncul. Pertama, adanya pengeluaran partai politik yang tidak berimbang, bahkan memiliki jurang perbedaan yang sangat curam. Pengeluaran untuk pencitraan partai tampak jauh lebih besar jumlahnya ketimbang pengeluaran untuk menjalankan fungsi-fungsi kepartaian. Kedua, terjadi kompetisi partai politik yang tidak berimbang. Karena tidak adanya pengaturan secara adil, partai politik mengeluarkan biaya berdasarkan kemampuan mereka dan bukan lagi berdasarkan kebutuhan mereka. Inilah yang menyebabkan jumlah pengeluaran partai politik menjadi tidak terbatas (*unlimited*).

Dengan hasrat berkuasa yang begitu besar, partai politik tidak segan-segan mengeluarkan dana yang besar untuk pendanaan kegiatan-kegiatannya. Baik yang terencana maupun sifatnya spontan yang bertujuan untuk merekrut dan menarik simpati masyarakat. Partai politik pun kadang melakukan pembelian suara dengan membagi-bagikan uang atau barang kepada pemilih untuk memastikan suara pemilih diarahkan kepada mereka. Ini sudah menjadi rahasia umum. Karena itu, sejumlah pengeluaran yang tidak memiliki dasar hukum (*abu-abu*) atau bahkan dilarang oleh undang-undang (*ilegal*), semua justru dipraktikkan oleh partai politik.

Kondisi seperti ini akan membuat masa depan partai politik kian suram. Sistem demokrasi yang dibangun sejak awal reformasi akan berjalan tidak berimbang. Partai yang memiliki sumber daya dan dana besar akan menjadi penguasa mutlak. Sementara partai dengan sumber daya dan dana pas-pasan, akan tetap menjadi kecil dan semakin kecil.

Lemahnya pengaturan dalam undang-undang kita pada dasarnya membuka kompetisi yang tidak sehat. Hal ini bisa mendorong partai politik mencari pundi-pundi pemasukan melalui lembaga-lembaga negara. Kasus-kasus korupsi yang melibatkan politisi, baik yang berasal dari lingkungan legislatif (DPR, DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota) maupun eksekutif (menteri, gubernur, dan bupati/wali kota), sesungguhnya bukan semata-mata karena motif pribadi. Kebutuhan partai akan dana besar untuk bisa memenangkan pemilu telah mendorong para politisi berbuat korup. Sudah banyak contoh kasus, seperti berikut ini:

Kasus korupsi yang menimpa Al Amin Nasution dari PPP yang terkait penyuaipan senilai Rp1,8 miliar yang dilakukan pejabat daerah pada rencana pengalihan kawasan hutan lindung menjadi hutan industri di Provinsi Kepulauan Riau; Skandal pembangunan wisma atlet yang melibatkan Bendahara Umum Partai Demokrat, Nazaruddin Syamsudin; Luthfi Hasan, Mantan Presiden PKS dalam kasus suap sapi impor; Dugaan kasus korupsi kader PKB Ali Mudhori dalam kasus suap di Kemenakertrans; Kasus kader PDIP, Emir Moeis, anggota Komisi XI DPR RI Fraksi PDIP yang terlibat korupsi pembangunan PLTU Tarahan, Lampung Selatan tahun 2004; Kasus korupsi Kader PAN Wa Ode Nurhayati dalam kasus suap, gratifikasi, dan pencucian uang terkait pengurusan dana penyesuaian infrastruktur daerah (DPID) tahun 2012 dan kasus Zulkarnaen Djabar kader Golkar yang terjerat kasus korupsi pengadaan Al-Quran.

Dalam area yang berbeda, para politisi di DPR bisa melakukannya dengan beberapa cara. *Pertama*, melakukan pengumpulan dana dengan membuat kebijakan yang menguntungkan pihak tertentu. Hal yang sama juga terjadi di daerah, misalnya kasus dugaan penyuaipan pengusaha miras dan tempat hiburan di Kota Makassar kepada anggota Pansus DPRD Kota Makassar terkait Peraturan Daerah tentang Minuman Keras.<sup>2</sup> Kedua, menyusun rencana proyek dan anggarannya dalam APBN atau APBD yang kelak akan dikerjakan oleh pihak tertentu yang memiliki hubungan

---

<sup>2</sup> Berita Kota Makassar, 30 Oktober 2013

dengan anggota DPR atau DPRD. Ketiga, menjadi calo tender proyek, yang kemudian menerima *fee* dari proyek tersebut. Keempat, meminta imbalan atas pemilihan jabatan publik. Dalam situasi di mana undang-undang tidak memberikan pengetatan terhadap pengeluaran, partai politik mengembangkan sejumlah kegiatan-kegiatan yang berkonsekuensi pada pengeluaran mereka.

Berdasarkan kebutuhannya, ada dua bentuk pengeluaran partai, yaitu reguler dan tidak reguler. Meskipun dalam prakteknya pengeluaran partai politik ini juga dapat dilihat dalam tiga kategori, yaitu pengeluaran legal, ilegal dan abu-abu. Kategori ini atas dasar adanya sejumlah pengeluaran yang muncul karena hasrat partai untuk mendapatkan suara dengan menghalalkan segala cara.

Selama ini diskusi tentang transparansi partai politik menjadi tema yang tidak pernah habis. Partai dalam berbagai diskusi, mengklaim bahwa dana mereka kecil. Meski kecil, herannya, sebuah partai bisa membuat kegiatan yang besar dan megah. Hal ini menimbulkan tuduhan publik jika lembaga ini tertutup dan tidak transparan serta memiliki akuntabilitas yang rendah.

Buku ini memaparkan hasil penelitian pengeluaran partai politik yang dilaksanakan oleh Komite Pemantau Legislatif (Kopel) Indonesia bekerjasama dengan Partnership. Penelitian ini merupakan lanjutan dari penelitian penerimaan partai politik yang juga telah dilakukan Kopel Indonesia bekerjasama dengan Partnership pada 2010 lalu, dan telah dibukukan dengan judul *Anomali Keuangan Partai Politik* pada 2011. Dalam buku tersebut digambarkan tentang penerimaan partai politik.

Sedangkan untuk penelitian ini difokuskan menjawab pertanyaan yang kedua, yaitu jenis dan jumlah pengeluaran partai politik. Konkritnya, kegiatan apa saja yang secara faktual dilakukan oleh partai politik, dan berapa banyak dana yang dikeluarkan untuk membiayai kegiatan tersebut.

## **B. Konteks Permasalahan**

Dari gambaran konteks studi di atas, maka permasalahan yang muncul dan akan dianalisis adalah:

1. Partai politik melakukan pengeluaran tidak berdasarkan pada fungsi untuk melayani rakyat sebagai pemilik kedaulatan.
2. Partai politik adalah organisasi yang memiliki sumber-sumber pendanaan yang terbatas. Kegiatannya lebih banyak dilaksanakan di tempat-tempat yang mewah dan megah dengan jumlah peserta ratusan hingga ribuan orang. Hal ini menimbulkan kecurigaan publik tentang adanya sumber-sumber pendanaan yang tersembunyi.
3. Lemahnya regulasi tentang pengeluaran partai politik, praktis akan memicu persaingan tidak seimbang dan tidak adil antar partai. Partai politik yang memiliki sumber daya dan dana yang besar, akan menjadi partai dominan dan yang lain menjadi subordinat. Hal ini bahkan dapat berimplikasi pada terjadinya dominasi satu partai terhadap negara sebagaimana yang pernah terjadi pada masa Orde Baru.
4. Partai politik belum menerapkan pengelolaan pengeluaran yang transparan dan akuntabel, baik dari segi prakteknya maupun dari sisi tersediaan dokumen. Akibat dari praktek keuangan yang tidak terbuka, kian meyakinkan masyarakat tentang adanya sumber-sumber pendapatan yang tersembunyi di luar dari sumber-sumber pendanaan yang selama ini diatur dalam undang-undang.

## **C. Pertanyaan Penelitian**

1. Pengeluaran partai politik digunakan untuk menyelenggarakan fungsi partai apa saja?
2. Dari pola pengeluaran dan fungsi yang diselenggarakan, apakah partai politik telah mampu membuat demokrasi berfungsi melayani rakyat sebagai pemilik kedaulatan?
3. Apakah partai politik menjalankan mekanisme yang transparan dan akuntabel dalam pengelolaan pengeluaran mereka?

## D. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Mendeskripsikan kesesuaian pengeluaran partai politik dengan fungsi partai politik;
2. Mendiskripsikan peran partai politik sebagai aktor demokrasi; dan
3. Mendiskripsikan pola transparansi dan akuntabilitas keuangan partai politik.

## E. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini fokus pada pengeluaran anggaran partai politik. Pengeluaran yang dimaksud adalah semua belanja yang dikeluarkan untuk kebutuhan partai politik dengan sumber bantuan APBD dan sumber lainnya yang tercatat dan tidak tercatat oleh bendahara partai. Pengeluaran ini dibatasi pada pengeluaran untuk membiayai kegiatan-kegiatan besar partai politik yang mutakhir, pengeluaran pada Pemilu 2009 serta pengeluaran kantor pada tahun 2012.

Dari segi ketersediaan data, kebanyakan orang Indonesia, termasuk pengurus partai politik lebih mudah memberikan informasi mengenai pengeluaran daripada penerimaan. Hal ini tidak saja karena informasi mengenai pengeluaran lebih tersedia tetapi juga karena jenis penerimaan resmi partai sangat terbatas. Selain itu, pola pengeluaran partai politik lebih menggambarkan pelaksanaan fungsi partai daripada penerimaannya.

Penelitian ini mengambil lokasi sampel sejumlah partai politik di di Sulawesi Selatan (Sulsel) yakni tingkat provinsi (DPD/DPW) dan kabupaten/kota (DPD/DPC) yang meliputi Kabupaten Bulukumba dan Sinjai. Partai politik yang menjadi target penelitian adalah DPD Partai Golkar, DPW Partai Persatuan Pembangunan (PPP), DPD Partai Amanat Nasional (PAN) yang ada di tingkat Provinsi Sulsel. Sementara di tingkat kabupaten adalah DPC Partai Golkar, DPC PPP, dan DPC PAN di Kabupaten Sinjai dan Bulukumba.

Ketiga partai ini dipilih berdasarkan kategori partai nasionalis, partai-partai ideologis, dan partai tengah. Partai Golkar adalah partai yang sejak dulu dikenal sebagai partai nasionalis. Kemudian PPP adalah partai yang juga dari dulu dikenal sebagai partai yang kental dengan ideologinya. Sementara PAN adalah partai yang sejak dideklarasikan, dinyatakan sebagai partai tengah antara nasionalis dan ideologis.

**Pemilihan lokasi ini berdasarkan perkiraan bahwa :**

1. Ketiga partai politik di daerah ini memiliki infrastruktur politik yang baik dengan aktifitas politik yang cukup dinamis.
2. Peneliti (Kopel) Indonesia memiliki akses yang lebih mudah secara kelembagaan dengan ketiga partai politik ini sehingga data dan informasi juga lebih mudah diperoleh.

## **F. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif *analitis*, yaitu metode yang menguraikan obyek penelitian dengan mengungkapkan fakta-fakta secara aktual dan sistematis. Metode ini lebih banyak dimanfaatkan untuk mengungkapkan sebuah fakta yang selama ini tidak lazim muncul di publik. Namun sangat bermanfaat ketika dibuka dan diperdebatkan oleh masyarakat secara luas.

Metode penelitian ini memiliki kesamaan dengan metode yang digunakan Kopel Indonesia saat melakukan penelitian *Potensi Korupsi Alokasi Dana Bansos dan Relasinya dengan Pejabat Publik*. Dalam penelitian tersebut, Kopel Indonesia menggunakan metode kualitatif investigatif, dimana peneliti menggunakan data-data primer, data sekunder dan data tersier. Peneliti mendapatkan langsung data primer dari informan melalui wawancara mendalam, *Focus Group Discussion* (FGD) terhadap informan yang terkait dengan Kasus Bansos 2008.

Dalam penelitian tersebut, subyek penelitian tidak menggunakan responden karena tidak semua orang dipandang mengetahui obyek yang

diteliti. Melainkan menggunakan informan (narasumber) yang mengetahui kasus yang diteliti dan memiliki kemauan untuk berbagi informasi.

Perlu diketahui, tak banyak orang yang mengetahui persoalan ini, dan tidak banyak yang terlibat. Yang mengetahui dan terlibat pun belum tentu mau memberi informasi, bahkan cenderung tertutup. Sehingga yang menjadi informan pada penelitian ini adalah orang yang mengetahui dan terlibat dan mau memberi informasi.

Begitu pula orang yang tidak terlibat secara langsung dalam kasus ini tapi banyak mengetahui informasi dan mau memberikan informasi. Karena bersifat informan maka mekanisme kerja dalam penelitian ini selain melakukan wawancara langsung terhadap informan, juga dengan cara melakukan pemantauan langsung dalam persidangan, termasuk dengan menggunakan cara kerja investigasi.

Informan (narasumber) adalah mereka yang terlibat atau mengalami secara langsung. Juga mereka yang memiliki informasi (data) tentang obyek yang diteliti dan mereka yang memiliki hubungan dengan kasus ini. Baik itu orang secara pribadi maupun mewakili lembaga yang bersentuhan secara langsung dan tidak langsung dengan obyek yang diteliti.<sup>3</sup>

Dalam penelitian pengeluaran Parpol ini, peneliti menggunakan informan untuk menggali informasi. Informan ini adalah mereka yang terlibat atau mengalami secara langsung. Dan juga mereka yang memiliki informasi (data) tentang obyek yang diteliti dan mereka yang memiliki hubungan dengan kasus ini. Baik itu orang secara pribadi maupun mewakili lembaga yang bersentuhan secara langsung dan tidak langsung dengan obyek yang diteliti.

---

<sup>3</sup> Kopel pada tahun 2012 melakukan penelitian Kasus Bantuan Sosial di Sulawesi Selatan. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif investigative pada obyek penelitian yang tertutup dengan data dan informasi yang terbatas. Penelitian ini didokumentasikan dalam Laporan Penelitian Korupsi Dana Bansos dalam relasinya dengan pejabat publik, tahun 2012.

Sumber data dalam penelitian ini adalah data sekunder dan data primer. Data sekunder ada yang diperoleh melalui akses resmi dengan persuratan ataupun permintaan lisan secara terbuka. Namun sebagian besar data diakses secara tidak resmi dengan menggunakan informan kunci.

Penelitian ini dilengkapi dengan tiga instrument, yaitu, investigasi, wawancara dan FGD. Untuk pelaksanaan investigasi, peneliti memanfaatkan sejumlah informan kunci yang dipilih dari orang-orang yang dianggap mengetahui persis tentang pengeluaran atau komponen pembelanjaan partai politik..

Syarat menjadi informan kunci adalah memiliki kemauan memberi informasi kepada peneliti meski dengan syarat identitas tidak dipublikasi. Pihak yang dianggap mengetahui obyek yang diteliti namun tidak ingin memberikan informasi dengan sendirinya tidak dijadikan informan kunci. Mereka hanya akan menjadi informan biasa saja. Pihak peneliti tetap memandang keterangan yang bersangkutan selaku informan biasa tetap penting didapatkan. Karenanya, peneliti menggunakan metode *snowball* dengan mengajak pihak lain secara *silent* menggali informasi dari informan biasa.

**Berikut ini adalah pihak-pihak yang dijadikan sebagai informan dalam penelitian:**

1. Staf sekretariat, seperti *office boy* dan *security*. Mereka dianggap sebagai pihak yang paling mengetahui aktivitas keseharian partai bersangkutan, termasuk hal-hal kecil, seperti frekuensi rapat dan kehadiran tamu-tamu di kantor.
2. Mantan pengurus partai politik khususnya bagian keuangan. Orang ini dipandang banyak mengetahui mekanisme pengelolaan keuangan partai.
3. Anggota KPU atau mantan anggota KPU. UU menempatkan KPU sebagai institusi yang mandiri dan independen dalam penyelenggaraan pemilu. Meski demikian, anggota KPU berpotensi

untuk dibujuk oleh kandidat atau partai politik peserta pemilu untuk berkolusi dalam praktik jual beli suara.

4. Anggota Panwas atau mantan Panwas. Kedudukannya hampir sama dengan KPU, dan berpotensi untuk diajak berkolusi oleh partai dalam melakukan transaksi jual beli suara.
5. PPK, PPS dan KPPS adalah panitia penyelenggara pemilu pada level bawah. Mereka bertugas merekap langsung hasil perhitungan suara dalam setiap pemilu. PPK, PPS dan KPPS dipandang dalam penelitian ini sebagai pihak informan yang sangat penting karena relasinya yang banyak berhubungan langsung dengan partai politik, dan berpotensi untuk diajak berkoalisi dalam praktik jual beli suara.
6. Anggota sayap partai. Mereka adalah anggota organisasi otonom partai politik yang memiliki program-program yang mendukung kemenangan partai dalam setiap event pesta demokrasi. Untuk menyukseskan program tersebut, sayap partai biasanya mendapat kucuran dana dari partai politik selaku induk organisasi.
7. Tim sukses atau tim kemenangan. Mereka ini biasanya di luar struktur partai politik. Mereka adalah kumpulan individu, ada yang bergabung karena memiliki hubungan kedekatan, *interest* dengan kandidat, namun lebih banyak melalui proses rekrutmen dengan tugas yang lebih jelas dan terukur. Tim sukses biasanya memiliki jaringan yang lebih massif sampai akar rumput untuk konsolidasi kemenangan. Dalam soal pembiayaan, biasanya tim sukses lebih banyak menyerap kebutuhan operasional. Bahkan terkadang tim sukses lebih mudah mengakses pencairan dana dari kandidat atau partai di banding pengurus biasa yang mengajukan program untuk mendukung partai.
8. Staf khusus atau staf pribadi kandidat atau ketua partai. Jabatan ini banyak ditemui dalam partai yang kebetulan ketuanya juga sekaligus adalah pemodal partai. Staf khusus atau staf pribadi namanya tidak terdaftar dalam kepengurusan partai politik. Namun perannya sangat vital karena kedekatannya dengan pengambil kebijakan. Staf khusus bisa memengaruhi ketua dalam menyusun kepengurusan, termasuk

dalam mengeksekusi pengeluaran dan penerimaan partai politik. Staf khusus terkadang lebih mengetahui seluk beluk pengeluaran partai dibanding bendahara partai. Bahkan terkadang dalam banyak kasus, bendahara partai harus membangun komunikasi kepada staf khusus dalam percepatan persetujuan pencairan dana partai dari ketua partai.

9. Hotel atau toko mitra partai. Sebagai sebuah institusi, partai politik hampir sama dengan lembaga lainnya yang banyak melakukan aktivitas berupa pertemuan besar bersama kader, simpatisan, workshop dan lain-lain sebagainya. Pertemuan tersebut seringkali dilakukan di hotel-hotel. Karena itu, partai politik pun banyak membangun kerjasama dengan hotel-hotel tertentu termasuk toko untuk pengadaan barang. Kerjasama tidak hanya untuk mendapatkan diskon atau potongan dari harga dasar umum, namun juga untuk memudahkan pelayanan untuk suatu kegiatan. Atas dasar itulah, dalam penelitian ini, pihak pengelola hotel dan toko juga dijadikan sebagai informan untuk menguatkan data-data yang didapatkan di lapangan.

Terkait dengan informasi yang didapatkan dari informan, peneliti tetap melakukan konfirmasi kepada pihak yang memiliki kewenangan memberi informasi resmi, yakni pengurus partai yang secara struktur memang mendapat mandat menangani atau mengelola keuangan partai. Konfirmasi dilakukan dalam berbagai bentuk. Misalnya dengan melalui wawancara langsung dengan pengurus partai dan juga calon anggota DPRD, FGD bersama antar pengurus, termasuk juga FGD dengan para ahli.

Jumlah informan pada penelitian ini sebanyak 28 orang dengan inisial sebagai berikut:

NO.	INISIAL NAMA	POSISI
1.	YP	Pengurus Partai
2.	BK	Pengurus Partai
3.	UL	Pengurus Partai
4.	AOS	Pengurus Partai
5.	PS	Pengurus Partai
6.	AH	Pengurus Partai
7.	SF	Tim Sukses
8.	DT	Mantan anggota KPPS
9.	PH	Mantan anggota KPUD
10.	AH	Panwas
11.	NA	Mantan anggota KPUD
12.	MI	Pengurus Partai
13.	HH	Pengurus Partai
14.	SA	Tim Sukses
15.	ST	Pegawai Hotel
16.	RL	Pengurus Partai
17.	BA	Pengurus Partai
18.	AS	Pengurus Partai
19.	KN	Pengurus Partai
20.	JM	Pengusaha Percetakan
21.	HB	Pengurus Partai
22.	NS	Pengurus Partai
23.	AM	Pengurus Partai
24.	HS	Pejabat Pemprov
25.	WH	Pengurus Partai
26.	MM	PPK
27.	FM	Pengurus Partai
28.	MS	Pengurus Partai

## G. Waktu Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan selama tiga bulan, mulai Juli hingga September 2013. Selama kurun waktu tersebut, dilakukan pengambilan data sekunder dan data primer. Data sekunder diperoleh dengan cara wawancara dan investigasi. Pelaksanaan investigasi dilakukan dengan cara mengidentifikasi informan-informan kunci yang berkaitan dengan kegiatan-kegiatan partai politik. Informasi dari informan kunci menjadi bahan untuk mengonfirmasi (dengan memakai teknik *snowball*) kepada pengurus partai politik saat wawancara. Data sekunder juga banyak didapatkan dari penelitian tim surveyor yang secara diam-diam ditempatkan beberapa hari di kantor sekretariat partai.

Data primer didapatkan dari pengurus partai politik lewat wawancara dan FGD. Data-data sekunder yang ditemukan saat proses investigasi menjadi bahan dalam wawancara dan FGD dengan pengurus Parpol.

## H. Keterbatasan Penelitian

*Pertama*, penelitian ini awalnya diharapkan dapat mengungkap nilai pengeluaran partai politik secara rinci. Namun laporan keuangan internal partai tidak dapat diakses melalui pendekatan formal. Sehingga penelitian ini hanya mendapatkan nilai pengeluaran berdasarkan pada estimasi dari pengurus partai politik saat mereka diwawancarai. Data laporan keuangan juga hanya diperoleh dari Badan Kesatuan Bangsa Propinsi. Data ini hanya menjadi data sekunder karena adanya perbedaan nilai cukup rentan dari nilai yang disebutkan oleh pengurus partai politik setelah diwawancarai.

*Kedua*, akses data dan dokumen diharapkan dapat diakses lewat pendekatan invidual dan investigasi. Namun partai politik tidak memiliki bagian khusus yang mengurus data dan dokumen lembaga. Sehingga dokumen-dokumen laporan sangat sulit diakses lewat jalur nonformal. Begitu pula dengan pendekatan secara invidual dan investigasi. Data dokumen sulit diperoleh karena mereka tidak menyimpannya dengan baik.

*Ketiga*, adanya kesulitan mengakses data dan dokumen menyebabkan waktu penelitian banyak tersita hanya untuk melakukan akses data dan dokumen itu. Akibatnya waktu yang tersedia untuk melakukan pengumpulan data dan informasi penelitian lewat investigasi dan wawancara langsung dengan pengurus menjadi lebih singkat.

## BAB II

# PARTAI POLITIK DAN DEMOKRASI

### A. Apa itu Partai Politik?

Menurut **Carl J Friedrich**, partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan pemerintah bagi pemimpin partainya. Berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat ideal maupun materil. Sedangkan **RH Soltou**, menyebutkan, Partai politik adalah sekelompok warga negara yang sedikit banyaknya terorganisir, yang bertindak sebagai satu kesatuan politik, yang dengan memanfaatkan kekuasaan memilih, bertujuan menguasai pemerintah dan melaksanakan kebijakan umum mereka. Sementara menurut **Miriam Budiardjo**, partai politik adalah suatu kelompok yang terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai dan cita-cita yang sama dengan tujuan memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik (biasanya), dengan cara konstitusional guna melaksanakan kebijakan-kebijakan mereka.

Dalam pandangan **RH Soltou** di atas, partai politik berorientasi lebih pada kekuasaan. Pandangan ini lebih banyak melihat bahwa kekuasaan adalah tujuan akhir dari partai politik. Namun demikian di luar dari adanya

kekuasaan tersebut, partai politik dimanapun memiliki cita-cita ideal yang ingin dicapai. Cita-cita dalam hal ini dapat ditempatkan sebagai tujuan akhir partai meskipun pada prakteknya sering tidak sinkron.

Cita-cita ideal atau yang sering disebut sebagai visi partai politik, atau bahkan disebut ideologi partai politik bisa dikatakan sebagai tujuan akhir dari partai politik. Lalu kekuasaanlah alat untuk mencapai cita-cita tersebut. Dengan pandangan ini, maka partai politik dapat disebut sebagai lembaga yang berorientasi pada sebuah cita-cita dengan menggunakan kekuasaan sebagai alat untuk mencapai cita-cita tersebut. Hal ini sejalan dengan pandangan Meriam Budiarjo.

Dalam **UU No 2 Tahun 2008 tentang partai politik** juga disebutkan bahwa partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Definisi dalam undang-undang ini adalah definisi yang berlaku secara kontekstual untuk lingkup Indonesia. Cita-cita partai politik sudah dilingkupi oleh cita-cita negara yaitu menjadi negara kesatuan yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

Bila dikaitkan dengan pandangan yang dikemukakan oleh RH Soltou di atas, maka definisi dalam UU No.2 tahun 2008 memiliki kerancuan. Pertama, dari segi wilayah kerja sebuah partai politik, UU No.2 tahun 2008 hanya mengakui partai politik bila bersifat nasional. Sehingga partai-partai politik yang baru dibentuk oleh masyarakat tentu tidak masuk dalam definisi ini. Begitu pula partai-partai politik yang masih berada di tingkat lokal, mereka belum bisa dikategorikan sebagai partai politik.

UU No.2 tahun 2008 ini memberikan batasan yang sempit bagi status partai politik. Hal ini bertentangan dengan semangat demokrasi yang mengedepankan kebebasan berserikat dan berkumpul bagi masyarakat. Kebebasan berpartai adalah hak setiap warga negara. Karena itu merupakan hak untuk berkumpul, berserikat serta hak menyatakan pendapat. Meskipun

demikian, UU No.2 tahun 2008 penting memberikan pengaturan terhadap jalannya roda politik yang dimainkan oleh partai politik. Termasuk memberikan pembatasan bagi partai politik yang bisa ikut sebagai peserta pemilu.

Sebagai sebuah institusi publik, partai politik perlu mendapatkan pengakuan dari negara selain pengakuan dari publik. Negara adalah pemilik legitimasi yang akan mengesahkan sebuah lembaga politik agar dapat bekerja secara legal dalam kerja-kerja politik. Tidak adanya pengesahan dari negara akan menyebabkan kekacauan dalam pengelolaan sistem politik.

Dari definisi di atas dapat diartikan bahwa partai politik adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat yang memang diperuntukkan untuk bekerja mencari kekuasaan sesuai dengan cita-citanya. Partai politik memiliki ciri khas tersendiri yang membedakannya dengan lembaga-lembaga masyarakat lainnya. Ciri tersebut adalah orientasi yang bertujuan untuk memperoleh kekuasaan dan mendapatkan kedudukan politik seperti yang dikemukakan oleh Prof Meriam Budiarto.

Selain itu, partai politik memiliki fungsi yang melekat pada dirinya yaitu bekerja untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat. Fungsi ini muncul sejak kelahiran sebuah **orientasi** bahkan menjadi dasar pembentukan sebuah partai politik sebagaimana yang dikemukakan oleh Robert K. Merton sebagai fungsi manifest atau fungsi yang selalu disadari atau memang dikehendaki oleh para pelaku atau fungsionaris partai.<sup>4</sup>

Dengan merangkum pendapat para ahli dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, secara umum, dapat dikatakan partai politik adalah organisasi yang disusun secara rapi dan stabil dan dibentuk oleh sekelompok orang secara sukarela dan mempunyai kesamaan kehendak, cita-cita, dan persamaan ideologi tertentu dan berusaha untuk mencari serta mempertahankan kekuasaan melalui pemilu untuk mewujudkan alternatif kebijakan atau program-program yang telah mereka susun.

---

<sup>4</sup> <http://hadiwahono.blogspot.com/2013/06/fungsi-partai-politik.html>, diakses tanggal 10 Februari 2014

## B. Posisi dan Fungsi Parpol

Fungsi yang dimiliki partai politik berbeda dengan organisasi-organisasi kemasyarakatan lainnya. Organisasi kemasyarakatan seperti Muhammadiyah dan NU atau organisasi kepemudaan tingkat nasional hingga tingkat desa, pada dasarnya melakukan kerja-kerja politik, juga kerja-kerja sosial dan kemasyarakatan. Organisasi kemasyarakatan, juga berusaha paling tidak mendorong adanya perubahan kebijakan untuk memperjuangkan masyarakat. Namun demikian akses politik sangat menentukan keberhasilan sebuah kerja politik. Partai politik untuk konteks ini, memiliki akses yang lebih luas pada kerja-kerja politik, baik dalam mengubah ataupun merumuskan kebijakan negara.

Partai politik merupakan sarana warga negara untuk turut serta atau berpartisipasi dalam proses pengelolaan negara. Partai politik merupakan suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Partai politik bertujuan mencari dan mempertahankan kekuasaan guna melaksanakan atau mewujudkan program-programnya.

Fungsi partai politik dapat dilihat dalam dua cara pandang. Pertama, partai politik yang berada di antara masyarakat dan negara atau rakyat dengan negaranya. Dalam kerangka ini, tentu partai politik ditempatkan sebagai jembatan atau penghubung antara rakyat dengan negara. Jadi, dapat dikatakan partai politik dibentuk untuk menjadi penghubung rakyat ke negara sebagai penyelenggara pemerintahan.<sup>5</sup> Kedua, partai politik adalah organisasi yang membawa ide atau cita-cita politik tentang masa depan masyarakat dan negara. Dalam kerangka ini, partai politik dibentuk karena keinginan masyarakat untuk membuat perubahan dalam masyarakat dan pemerintahan.

Untuk pelaksanaan fungsi pertama, partai politik diharapkan dapat bekerja memperjuangkan hak dan kebutuhan masyarakat. Untuk itu,

---

<sup>5</sup>Pengendalian Keuangan Parpol, Buku 10 Seri Demokrasi Elektoral, Kemitraan, hal.9.

partai politik harus menjadi pengumpul dan penampung aspirasi masyarakat. Lewat partai politik, masyarakat berharap aspirasinya bisa disampaikan kepada pemerintah hingga lahir kebijakan yang dapat memenuhi hak dan kebutuhan masyarakat. Selain itu partai politik juga diharapkan dapat melakukan sosialisasi dan pendidikan politik kepada masyarakat.

Senada dengan hal tersebut, Hadi Wahono mengemukakan bahwa partai politik yang dikembangkan secara sehat, terutama dalam masyarakat yang pilihan-pilihannya dilakukan di luar kerangka primordialisme dan patrimonialisme, ide-ide yang berkembang dalam masyarakat yang berhasil mereka serap, akan menjadi bahan pertimbangan yang penting didalam membuat keputusan-keputusan politik partai yang bersangkutan. Dengan berbagai kegiatan inilah sesungguhnya setiap partai politik, sadar atau tidak sadar, telah melaksanakan fungsinya sebagai penghubung antara rakyat dengan pemerintah, baik dalam pengertian positif maupun negatif.<sup>6</sup>

Sebagai sebuah organisasi politik, partai politik seharusnya melakukan proses pencerdasan politik secara terus menerus kepada masyarakat. Partai politik pun dapat menjadi pelindung masyarakat terhadap kebijakan dan praktek pemerintahan yang merugikan kepentingan masyarakat. Karena partai politik memiliki hak dan kekuatan untuk melakukan intervensi terhadap pemerintahan lewat wakil-wakil mereka yang ada dalam parlemen.

Dalam cara pandang kedua, partai politik diharapkan dapat memberikan gairah dan semangat bagi masyarakat guna mencapai masyarakat dan negara yang ideal dari gagasan dan ideologi yang dimilikinya. Partai politik dalam hal ini harus memiliki sejumlah konsep dan gagasan bagaimana sebuah masyarakat atau negara ideal yang dapat dicapai oleh masyarakat. Selain itu, partai politik diharapkan berfungsi sebagai dinamisator dan katalisator yang mendorong terjadinya perubahan-perubahan di masyarakat.

---

<sup>6</sup> <http://hadiwahono.blogspot.com/2013/06/fungsi-partai-politik.html>, diakses tanggal 12 Februrasi 2014

Selain fungsi-fungsi di atas, terdapat juga fungsi lain seperti yang dikemukakan oleh sejumlah ahli. Prof Meriam Budiardjo dalam bukunya “Dasar-Dasar Ilmu Politik” menyebutkan, beberapa fungsi yang lain, yaitu partai politik yang berperan dalam proses rekrutmen politik. Rekrutmen politik berguna untuk memperluas partisipasi aktif rakyat dalam kegiatan politik serta sebagai sarana untuk mendidik kader partai. Selain rekrutmen keanggotaan, partai politik melakukan rekrutmen terhadap pejabat-pejabat publik, seperti presiden, gubernur, wali kota/bupati dan anggota DPR/DPRD. Partai politik juga merupakan sarana pengatur konflik (*conflict management*).

Partai politik dengan keanggotaan yang luas tanpa memandang suku, wilayah, agama, tingkat pendidikan dan pekerjaan telah menciptakan sebuah miniatur masyarakat. Bila partai politik mampu mengkonsolidasikan perbedaan-perbedaan ini dalam satu wadah dengan aman dan damai, maka partai politik telah berhasil meredam potensi-potensi konflik. Selain itu, partai politik juga bertanggung jawab untuk meredam dan mengatasi konflik yang biasa terjadi pada masyarakat yang lebih luas.

Dalam konteks pelaksanaan demokrasi, partai politik memiliki fungsi sebagai penyalur artikulasi dan agregasi kepentingan politik yang paling mapan dalam sebuah sistem politik modern. Sifat penting dari partai politik menjadi semakin terlihat manakala dihubungkan dengan kepentingan publik yang perlu didengar oleh pemerintah (pelaksana kekuasaan eksekutif) dan parlemen (pemegang kekuasaan legislatif).

Alasan utama dari pentingnya keberadaan partai politik dalam proses demokrasi, khususnya demokrasi tidak langsung adalah karena ruang geografis yang semakin luas dan populasi penduduk yang semakin besar dalam wilayah suatu negara. Dalam kondisi seperti ini, masyarakat tidak mungkin menyalurkan aspirasinya secara langsung.

Berdasarkan uraian di atas, secara sederhana partai politik memiliki tugas untuk menjadi ‘jembatan’ antara rakyat dan pemerintah. Dengan demikian, partai politik merupakan salah satu pilar utama dan institusi

demokrasi yang penting selain dari lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, pemilu serta pers yang independen dalam rangka membangun kehidupan politik yang berkualitas dan beradab.

Keberadaban dan kualitas kehidupan politik yang dimaksud adalah partai politik dengan berbagai peran dan fungsinya yang diupayakan mampu meredam, bahkan menyelesaikan berbagai persoalan di tengah masyarakat modern saat ini. Dengan demikian, keberadaban yang akan terbangun melalui partai politik dapat terwujud ketika perbedaan pendapat yang berpotensi menimbulkan konflik secara eskalatif dapat diselesaikan melalui cara-cara dialogis konstruktif.

Peranan partai politik yang secara sederhana dapat diartikan sebagai *representation of idea*, yaitu bertindak untuk mewakili kepentingan-kepentingan warga, memberikan jalan kompromi bagi pendapat/tuntutan yang saling bersaing, serta menyediakan sarana kompromi bagi suksesi kepemimpinan politik secara damai dan *legitimate*. Dalam konteks partai politik sebagai 'jembatan' komunikasi antara rakyat dan pemerintah (yang berkuasa), maka melalui jajaran struktural partai pada berbagai tingkatan administratif harus secara aktif menjadi bagian dalam kehidupan sosial dan politik dalam suatu entitas masyarakat tertentu.

Sebagai salah satu institusi demokrasi yang memegang peranan penting dalam proses demokrasi, partai politik harus dapat menempatkan posisinya secara aktif dan kreatif dalam menjalankan fungsi dan tugasnya sebagai *representation of idea*. Partai politik bersama-sama dengan institusi demokrasi lainnya seperti lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan pers, harus secara konsisten melaksanakan tugas dan fungsi-fungsinya, baik pada masa persiapan pemilu (*pre election*) maupun pada masa setelah pemilu berlangsung (*post election*).

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa fungsi utama partai politik: Pertama, memperjuangkan suatu rancangan kebijakan publik yang dirumuskan berdasarkan hasil representasi politik (mendengarkan dan merumuskan aspirasi masyarakat) dan ideology partai. Kedua, mencari dan mempertahankan kekuasaan melalui pemilu dan cara lain

yang sah sehingga rancangan kebijakan publik itu dapat menjadi kebijakan publik dan kebijakan tersebut dapat dilaksanakan. Untuk mendukung pelaksanaan fungsi pertama, partai politik berperan melakukan pendidikan politik bagi warga negara, sebagai media partisipasi politik warga negara, mendengarkan dan menampung aspirasi warga negara, dan menjelaskan apa yang dilakukan dan yang tidak dilakukan oleh partai kepada anggota dan konstituen pada umumnya. Untuk mendukung fungsi kedua,, partai politik juga melaksanakan sejumlah fungsi lain. Yaitu rekrutmen warga negara menjadi anggota partai, kaderisasi anggota menjadi kader partai, nominasi kader partai menjadi calon berbagai jabatan, dan mengendalikan kadernya yang duduk di lembaga legislative dan eksekutif.

### **C. Money in Politics**

***Apakah uang merupakan suatu kebutuhan mutlak dalam proses politik demokrasi?***

*Money is necessary but not sufficient for democratic political processes.* Uang dalam politik dibutuhkan tapi tidaklah cukup untuk proses politik yang demokratis. Dalam sebuah sistem politik akan terjadi proses yang mengharuskan adanya interaksi, komunikasi dan pertukaran informasi yang akan memunculkan adanya interaksi politik. Dengan memasuki dunia sosial, maka akan berarti politik tidak berada dalam dunia ide saja tapi berada pada dunia yang nyata dimana ada proses yang nyata terjadi. Kehidupan social ini, bagaimanapun kecilnya akan membutuhkan biaya. Disinilah kebutuhan akan uang dibutuhkan dalam proses politik.

*Money in politic* berbeda dengan *money politic*. *Money in politic* adalah biaya yang semestinya dikeluarkan untuk mengongkosi proses politik bukan biaya yang dikeluarkan untuk membeli suara masyarakat agar pilihannya diarahkan pada satu partai politik. *Money in politic* adalah biaya rasional yang berada di luar praktek-praktek suap menyuap dalam proses berpolitik.

*Money in politics* atau uang dalam politik. Istilah ini digunakan oleh peneliti untuk membedakan konteks pembahasan dalam penelitian. *Money in politics* lebih cenderung pada pengertian bahwa dalam aktifitas politik partai politik, terdapat uang yang mendukung berjalannya kegiatan-kegiatan partai. Ketika uang ini tidak ada, kegiatan partai politik tidak akan berjalan sebagaimana mestinya.

*Money in politic* adalah penggunaan uang dalam menjalankan proses atau kegiatan politik. Pelaksanaan kegiatan di kantor sekretariat partai, kegiatan rapat dan musyawarah atau kaderisasi dan kampanye, semuanya membutuhkan uang. Inilah yang disebut dengan *money in politics*.

*Money in Politics* berbeda dengan *money politics* atau *money for politics*. Istilah *money politics* lebih banyak digunakan untuk menggambarkan praktek penggunaan uang untuk mempengaruhi orang lain dengan menggunakan imbalan materi. Atau dapat juga diartikan jual beli suara pada proses politik dan kekuasaan serta tindakan membagi-bagikan uang, baik milik pribadi atau partai untuk mempengaruhi suara pemilih (*voters*).

Pengertian ini secara umum ada kesamaan dengan pemberian uang atau barang kepada seseorang. Pemberian tersebut memiliki maksud politik yang tersembunyi di balik pemberian itu. Jika maksud tersebut tidak ada, maka pemberian tidak akan dilakukan juga.<sup>7</sup> *Money politics* tentu saja adalah praktik *illegal* yang tidak dibenarkan oleh undang-undang di negara kita.

*Money in politics* adalah bentuk yang rasional dalam praktek penyelenggaraan sistem politik. Sebuah proses politik tentu saja membutuhkan aksi-aksi nyata yang harus dapat dilakukan hanya dengan mengeluarkan biaya. Secara obyektif, partai politik dalam sistem politik demokrasi memerlukan dana yang tidak sedikit untuk melaksanakan fungsinya (*money is necessary for political process in democracy*).<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup><http://njimetamorphose.blogspot.com/2010/03/money-politik-di-indonesia.html>

<sup>8</sup>Pengendalian Keuangan Parpol, Buku 10 Seri Demokrasi Elektoral, Kemitraan, hal.43.

Sebuah proses politik berkaitan dengan bagaimana mendapatkan kekuasaan yang pada hakekatnya merupakan proses yang rasional yang membutuhkan dukungan dana. Dalam sebuah negara demokrasi dimana partai politik menjadi instrument kunci, maka partai politik tersebut harus berjuang dan bekerja keras untuk mendapatkan kekuasaan dengan berbagai cara. Perjuangan partai politik tersebut harus selalu ditopang dengan dana.

Dalam sistem politik demokratis, kebutuhan partai akan uang tak bisa dihindari. Karena basis legitimasi kekuasaan adalah dukungan rakyat yang dicerminkan oleh hasil pemilu. Untuk berhasil merebut suara rakyat, partai politik membutuhkan dana kampanye.<sup>9</sup>

Uang dalam politik (*money is politics*) adalah sebuah keniscayaan. Tanpa uang, politik tidak bergerak, tidak bisa tumbuh, dan berkembang seperti juga dengan ekonomi dan pembangunan. Tetapi politik uang (*money politics*) adalah tindakan dan cara yang tidak demokratis. Menggunakan dan memobilisasi uang untuk mengintervensi proses politik dan kebijakan publik dapat menyebabkan pengaruh yang tidak wajar (*undue influence*) sehingga melanggar prinsip-prinsip demokrasi. Tetapi pada kenyataannya, dua aspek ini sering tidak dipahami oleh elit dan pengurus partai politik. Akibatnya, tata-cara penggalangan dan pengelolaan uang di partai politik sering terlihat tidak wajar, tertutup dan diwarnai penyimpangan di sana-sini.<sup>10</sup>

## D. Pengaturan Keuangan Parpol

Pengaturan keuangan sebuah partai harus dilakukan. Setidaknya ada dua hal mengapa pengaturan itu perlu dilakukan. Pertama, mengatur pengeluaran partai agar berjalan sebagaimana fungsi partai politik. Fungsi partai politik tentu saja perlu diarahkan agar tetap berada dalam

---

<sup>9</sup>Anomali Keuangan Parpol; Pengaturan dan Praktek, Kemitraan, hal. 16

<sup>10</sup> Utama P. Sandjaja dalam FGD dengan Pengurus Partai, caleg, Panwas dan PPK pada 2 Agustus 2013

koridor fungsi yang sebenarnya dan sekaligus mencegah adanya pengeluaran-pengeluaran yang tidak dibenarkan oleh undang-undang.<sup>11</sup>

Persaingan antar partai politik yang semakin besar menjelang saat-saat pemilu sudah pasti akan memicu tingkat kompetisi yang tinggi. Partai politik akan mendesain sejumlah strategi yang bisa efektif mendapatkan dukungan suara dari pemilih. Termasuk memilih strategi yang tidak mempertimbangkan aspek-aspek regulasi, edukasi dan etika dalam proses kompetisi.

Melemahnya ideologisasi partai pra dan pasca reformasi, sebenarnya juga menjadi sebab munculnya strategi yang tidak mendidik bagi masyarakat. Partai politik bahkan tidak segan-segan memberikan uang atau barang pada pemilih. Ideologi partai telah gagal menyaring perilaku partai politik yang pada dasarnya melanggar ideologi mereka sendiri.

Pengaturan pengeluaran partai politik dapat dilakukan dengan memberikan batasan pada jenis-jenis kegiatan parpol. Selama ini partai politik menentukan kegiatan hanya berdasarkan orientasi mereka untuk mendapatkan suara dari rakyat secara instan. Akibatnya, kegiatan-kegiatan yang dilakukan lebih banyak menggunakan cara-cara instan pula. Seperti memberikan uang atau barang pada pemilih, memberikan janji yang bombastis. Bahkan ada caleg yang menjajikan seluruh gajinya akan diserahkan kepada masyarakat.

Pembatasan jenis kegiatan, didasarkan pada fungsi utama partai politik yaitu fungsi sosialisasi, fungsi kaderisasi, fungsi rekrutmen, fungsi agregasi kepentingan, fungsi komunikasi dan fungsi pengatur konflik. Dengan demikian, kegiatan partai politik menjadi lebih terarah dan bekerja sesuai fungsinya.

---

<sup>11</sup>Pengendalian Keuangan Parpol; Seri Demokrasi Elektoral Buku 10, Kemitraan, hal 68.

Parpol dilarang mengeluarkan anggaran untuk sejumlah kegiatan (bans against certain types of expenditure). Misalnya pemberian kepada pemilih atau kepada pelaksana pemilu.

Tujuan pengaturan pengeluaran partai politik yang lain adalah menciptakan kompetisi yang adil antar partai. Setiap partai politi, memang memiliki sumber-sumber pendanaan dan sumber daya yang relatif berbeda. Ada partai yang memiliki sumber dana dan daya yang kecil, ada yang sedang dan ada juga yang besar. Perbedaan ini tentu akan memunculkan kompetisi yang tidak berimbang. Partai politik yang memiliki sumber pendanaan besar, bisa jadi akan mendominasi perolehan suara pada saat pemilu. Karena mereka dapat melakukan sosialiasi dan kampanye serta perekrutan kader dalam jangka waktu lama dengan intensitas dan kapasitas yang besar. Sementara partai-partai kecil dan sedang, dengan dana terbatas hanya mampu melaksanakan kegiatan-kegiatan kecil dengan waktu singkat. Situasi ini mendorong terjadinya persaingan antar partai yang tidak seimbang. Bahkan dalam konteks kenegaraan, bisa jadi dominasi partai politik muncul dalam kebijakan publik dari negara.

Kompetisi antar partai politik yang *fair* tentu sangat dibutuhkan. Dengan kompetisi yang *fair*, akan muncul ruang keleluasaan yang sama kepada seluruh partai tanpa mengabaikan potensi-potensi sumber daya dan dana yang ada. Bagaimanapun juga, situasi ini akan menciptakan kompetisi yang sehat di masyarakat dan potensi-potensi konflik dapat diredam. Pengaturan ini sebenarnya tidak lepas dari peran negara sebagai wadah besar berjalannya sebuah sistem politik. Karena negara berkewajiban menciptakan situasi yang adil dan aman dalam kehidupan politik.

Transparansi dan akuntabilitas keuangan partai politik hanya salah satu aspek yang perlu diatur dalam pengaturan keuangan partai. Selain transparansi dan akuntabilitas, aspek lain yang perlu diatur adalah penerimaan (jenis penerimaan, sumber penerimaan yang boleh dan yang dilarang, syarat penerimaan, dan batas maksimal), pengeluaran (jenis pengeluaran yang boleh dan yang dilarang, batas maksimal, dsbnya), larangan dan sanksi.

## E. Prinsip-prinsip Transparansi dan Akuntabilitas

Prinsip pengelolaan keuangan di Indonesia paling tidak ada dua yaitu transparansi dan akuntabilitas. Terkait partai politik, prinsip ini ditegaskan dalam UU Nomor 2/2013. Dalam undang-undang ini, pengelolaan keuangan partai dilakukan secara transparan dan akuntabel.<sup>12</sup> Transparansi pengelolaan keuangan partai politik dapat diartikan sebagai sebuah pengelolaan keuangan dengan cara-cara terbuka dimana masyarakat dapat dengan mudah melihat atau menerima informasi. Partai dalam hal ini tidak lagi menyembunyikan informasi-informasi yang diminta dan dibutuhkan oleh masyarakat. Sebagai badan publik, transparansi bagi partai politik menjadi sangat penting.

Dalam kedudukannya sebagai badan publik, partai politik mengacu pada Undang-undang Nomor 14/2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Dalam hal keterbukaan informasi publik ini, pada pasal 7 disebutkan, kewajiban badan publik adalah menyediakan atau memberikan informasi publik yang berada di bawah kewenangannya kepada pemohon informasi publik.<sup>13</sup>

Akuntabilitas adalah prinsip kedua yang berarti sebuah kondisi di mana semua pihak (baik pemerintah, swasta dan masyarakat) harus mampu memberikan pertanggungjawaban atas mandat yang diberikan kepadanya (stakeholdersnya).<sup>14</sup> Prinsip ini secara tegas dinyatakan dalam Undang-undang Nomor 2/2011 dalam pasal 34A ayat (1).<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Undang-undang nomor 2 tahun 2013 tentang Parpol, pasal 39

<sup>13</sup> Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, pasal 7

<sup>14</sup> [http://pusdiklatwas.bpkp.go.id/namafile/500/Modul\\_AIP\\_ok1.pdf](http://pusdiklatwas.bpkp.go.id/namafile/500/Modul_AIP_ok1.pdf)

<sup>15</sup> Undang-undang nomor 2 tahun 2011 tentang Parpol, Pasal 34A



## **BAB III**

# **PENGELUARAN DAN FUNGSI PARTAI POLITIK**

Dalam bab ini digambarkan tentang temuan-temuan yang berhasil dikumpulkan dalam penelitian ini. Temuan-temuan tersebut akan diulas berdasarkan pada fungsi-fungsi partai politik .

Pelaksanaan kegiatan partai politik, setidaknya dikategorikan dalam dua bentuk, yaitu kegiatan yang reguler dan non-reguler. Kegiatan-kegiatan yang reguler adalah kegiatan yang dilaksanakan secara berulang-ulang, baik berulang secara tahunan maupun berulang secara lima tahunan. Dalam kegiatan reguler tahunan, partai politik melakukan kegiatan-kegiatan seperti kegiatan administrasi dan pengelolaan keuangan atau juga sering disebut dengan kegiatan operasional kantor. Kegiatan lain adalah kegiatan pertemuan dalam ruangan dan luar ruangan seperti rapat pengurus, pelatihan atau kaderisasi partai, dan peringatan hari ulang tahun.

Kegiatan reguler limatahunan adalah kegiatan yang secara reguler dilakukan oleh sebuah partai dalam rentang waktu lima tahun. Kegiatan ini misalnya musyawarah daerah partai, pelantikan pengurus, rapat kerja partai dan proses pencalegan.

Selain itu, terdapat juga kegiatan-kegiatan yang tidak reguler. Kegiatan ini hanya muncul dalam waktu-waktu tertentu saja seperti kunjungan ke korban bencana, publikasi kegiatan, dan pengajian. Untuk kegiatan-kegiatan ini,

partai politik melakukan pengeluaran biaya seperti bantuan kemanusiaan, tips untuk pengamanan, proposal bantuan sosial, biaya publikasi, atau biaya honor penceramah pada pengajian.

Dalam tabel berikut ini diuraikan kegiatan dan pengeluaran partai politik :

**Tabel 1. Kegiatan dan Pengeluaran Reguler Parpol**

NO	JENIS PENGELUARAN	Reguler Tahunan		
		PPP	PAN	GOLKAR
<b>1</b>	<b>REGULER TAHUNAN</b>			
1.1	Operasional	214,060,000.00	127,200,000.00	217,400,000.00
1.2	Pengeluaran Hari Besar partai	400,000,000.00	150,000,000.00	500,000,000.00
1.3	Pengeluaran Rapat pengurus	6,000,000.00	21,600,000.00	30,000,000.00
1.4	Pengeluaran Kaderisasi	15,400,000.00	50,000,000.00	200,000,000.00
	<b>JUMLAH TAHUNAN</b>	<b>635,460,000.00</b>	<b>348,800,000.00</b>	<b>947,400,000.00</b>
<b>2</b>	<b>REGULER LIMA TAHUNAN</b>			
2.1	Kampanye/Rapat Akbar Partai (Sewa Sound sistem, Panggung dan hiburan, dan alat peraga)	3,409,400,000.00	1,546,750,000.00	9,982,650,000.00
2.2	Biaya Saksi (Pillig)	4,008,650,000.00	2,025,250,000.00	4,032,650,000.00
2.3	Pengeluaran Musyawarah Daerah	300,000,000.00	1,000,000,000.00	800,000,000.00
2.4	Pengeluaran Musyawarah Kerja & Pelantikan	300,000,000.00	200,000,000.00	400,000,000.00
	<b>JUMLAH LIMATAHUNAN</b>	<b>8,018,050,000.00</b>	<b>4,772,000,000.00</b>	<b>15,215,300,000.00</b>

Komponen biaya di atas adalah komponen anggaran yang sifatnya reguler dan resmi yang diatur dalam undang-undang dan aturan internal partai politik. Meskipun demikian ditemukan pula praktek di lapangan, yakni partai politik menyediakan biaya untuk pemenangan saat pesta demokrasi yang bersifat ilegal atau dilarang undang-undang. Misalnya anggaran yang dikeluarkan partai politik untuk membeli suara melalui pemilih langsung dan atau melalui penyelenggara pemilu.

Untuk membeli suara kepada pemilih dilakukan dalam dua bentuk. Pertama, membujuk warga untuk memilih partai politik yang bersangkutan. Kedua, membeli kartu pemilih warga dengan maksud agar yang bersangkutan tidak menggunakan hak pilihnya. Ini dilakukan karena partai politik yang bersangkutan meyakini tidak menjadi pilihan warga dalam pemilu.

Selain pengeluaran reguler di atas, juga terdapat pengeluaran yang non reguler. Misalnya pengeluaran untuk bantuan kemanusiaan yang dikeluarkan ketika ada bencana atau kegiatan-kegiatan sosial, bantuan karena adanya permintaan lewat pengajuan proposal oleh kelompok masyarakat atau simpatisan, pengeluaran untuk publikasi media dan pengeluaran untuk pengajian partai saat peringatan hari-hari keagamaan. Hal ini dapat dilihat dalam tabel di bawah ini :

**Tabel 4. Pengeluaran Non Regular Parpol**

NO	Jenis Pengeluaran	Rata-rata Per Sekali Kegiatan	Keterangan
1	Bantuan Kemanusiaan	3,000,000 - 10,000,000	Diberikan setiap kali ada bencana seperti banjir, angin putin beliung, kebakaran atau ditemukan ada kasus gizi buruk
2	Tips untuk pengamanan	200,000 - 500,000	Dikeluarkan untuk petugas keamanan pada saat tertentu misalnya pada saat ketua umum dijemput dan diantara ke Bandara atau pengamanan saat kegiatan berlangsung, penentuan kandidat pilkada
3	Proposal Bantuan Sosial	250,000 - 700,000	Biasanya diajukan oleh Kelompok Masyarakat untuk kegiatan sosial
4	Biaya Publikasi	500,000 - 1,000,000	Biasanya disediakan pada kegiatan-kegiatan tertentu
5	Biaya Honor Penceramah pada pengajian	500,000 - 1,000,000	Biasanya disediakan pada peringatan hari-hari keagamaan

Jenis-jenis kegiatan sebagaimana yang ada dalam tabel-tabel di atas, diuraikan dalam dua kategori, yaitu kegiatan tahunan dan kegiatan lima tahunan yang digambarkan di bawah ini:

## A. Kegiatan Tahunan

### a. Kegiatan Operasional Kantor

Kegiatan operasional kantor adalah kegiatan yang dilakukan partai politik di dalam kantor. Keegiatannya bisa berupa kegiatan administrasi, persuratan, dan penyusunan perencanaan pelaporan keuangan partai. Adapun jenis-jenis pengeluaran pada operasional kegiatan kantor ini adalah biaya listrik, air, makan dan minum, alat tulis kantor (ATK), koran, telepon, operasional kendaraan, honor staf, honor *office boy*.

Pengeluaran untuk kegiatan ini menyerap anggaran sebesar rata-rata 31 persen dari total anggaran reguler tahunan partai politik. Untuk pengeluaran ini, partai secara rutin melakukannya tiap bulan. Untuk kertas misalnya, mereka setidaknya mengeluarkan anggaran pembelian kertas per bulan untuk keperluan persuratan. Satu partai politik mengeluarkan uang Rp 100 ribu hingga Rp 500 ribu per bulannya. Hal ini diakui salah seorang pengurus inti dari DPW PPP Sulsel. “ *Kami mengeluarkan sekitar Rp 500 ribu termasuk pembelian kertas dan ongkos fotocopy*”, ujar dia.

Pengeluaran lain yang dikeluarkan oleh partai politik adalah honor bagi staf yang dipekerjakan secara harian di kantor sekretariat. Rata-rata partai politik mengeluarkan sekitar Rp 700 ribu hingga Rp 1,5 juta setiap bulannya. Bahkan ada partai yang memiliki lebih dari dua orang staf kantor.

Selain staf yang bekerja untuk sekretariat, ada juga *office boy* yang bekerja untuk menunjang kegiatan sekretariat. Di DPD Golkar Sulsel, sesuai pengakuan salah seorang pengurus inti partai tersebut, terdapat 10 orang staf yang bekerja di sekretariat termasuk *office*

*boy*. Mereka masing-masing mendapatkan honor berdasarkan upah minimum regional (UMR) Sulsel. *“Yang bekerja di kantor ada 10 orang termasuk dua orang office boy. Gaji mereka sesuai UMR yakni Rp 1,5 juta. Staf ada delapan orang dengan gaji Rp 1,5 juta per orang,”* ujar salah satu pengurus inti DPD Golkar Sulsel.

Partai politik juga melakukan pengeluaran untuk belanja operasional kendaraan dinas, juga belanja transportasi pengantaran surat. Termasuk juga di dalamnya membayar sewa berlangganan saluran TV kabel serta langganan sejumlah media. Khusus untuk pengeluaran langganan koran, satu partai politik mengeluarkan biaya rata-rata Rp 60 ribu hingga Rp 100 ribu per koran setiap bulannya. Setiap partai politik, rata-rata berlangganan lebih dari satu koran.

Biaya sewa sekretariat hanya dimiliki oleh DPW PAN karena belum memiliki kantor yang permanen. Sedangkan DPD Golkar dan DPW PPP telah memiliki kantor yang permanen sehingga biaya sewa tidak lagi dikeluarkan. Dalam tabel di atas belum termasuk biaya sewa sekretariat yang dikeluarkan oleh DPW PAN.

Pada pengeluaran operasional kantor ini, juga ada pengeluaran yang tidak reguler dimana pengeluaran sebenarnya tidak termasuk dalam komponen pembiayaan partai politik. Namun, pada saat tertentu partai politik harus mengeluarkannya untuk menjaga hubungan dengan simpatisan seperti yang tercantum dalam tabel 4. Pengeluaran ini misalnya saat ada bencana alam, partai politik akan memberikan bantuan ke masyarakat yang terkena bencana alam untuk menunjukkan bahwa mereka memiliki kepedulian kepada masyarakat. Intensitas pemberian bantuan kemanusiaan ini biasanya akan lebih tinggi pada saat-saat menjelang momen politik seperti pilkada dan pemilu.

Selain itu ada juga bantuan yang diberikan karena adanya proposal yang diajukan oleh masyarakat atau simpatisan. Karena kebiasaan masyarakat meminta bantuan, maka partai politik termasuk menjadi sasaran mereka yang menyebabkan partai harus mengeluarkan biaya

bantuan kegiatan. Sama juga kegiatan-kegiatan keagamaan dimana partai politik biasanya menyelenggarakan peringatan meskipun tidak semua hari-hari keagamaan diperingati. Pada kegiatan ini, partai politik juga menghadirkan banyak simpatisan sehingga pengeluaran menjadi lebih banyak, biasanya untuk konsumsi dan honor penceramah. Pengeluaran lain juga masih sering dikeluarkan oleh partai adalah untuk publikasi di media saat melakukan konferensi pers. Ini di luar dari biaya yang selama ini digunakan untuk beriklan di media.

## B. Pengeluaran Hari Ulang Tahun Parpol

Hari ulang tahun partai politik termasuk kegiatan yang dilakukan oleh partai setiap tahunnya. Kegiatan ini lebih banyak digunakan oleh partai untuk konsolidasi keanggotaanya. Selain itu juga menjadi momentum menunjukkan diri ke publik dengan melakukan kegiatan-kegiatan seremonial. Biasanya diisi pula dengan kegiatan hiburan berupa gerak jalan santai, sepeda santai dan pertunjukan artis. Selain itu, banyak juga partai politik yang melakukan kunjungan ke lembaga-lembaga sosial, seperti panti cacat, panti asuhan dan panti jompo.

Kegiatan ini menyerap anggaran sekitar 52 persen. Adapun jenis pengeluarannya bisa berupa sewa ruangan, konsumsi, akomodasi peserta, akomodasi panitia, transportasi panitia, pembuatan *banner* dan sebagainya. Rata-rata partai politik juga menyelenggarakan kegiatan di luar ruangan. Untuk kegiatan di luar ruangan ini, pengeluaran belanjanya bisa berupa biaya pembuatan panggung, sewa *sound system*, honor artis, hadiah *door prize*, baju kaos, bendera, dan umbul-umbul. Biaya yang dihabiskan untuk kegiatan ini hingga mencapai Rp 400 juta. Gambaran tersebut diperoleh dari pengakuan salah seorang pengurus DPW PPP Sulsel.

*“Kalau pelaksanaan Harla kemudian dirangkai dengan pembekalan Caleg yang diadakan di Hotel Singgasan, itu menghabiskan biaya kurang lebih Rp 400 juta. Dengan rincian bendera, hotel Rp 86 juta*

*dan makanan. Karena pembekalan Caleg dilakukan dari pagi Caleg sampai malam. Kemudian ada baju kaos yang dipakai gerak jalan santai bersama masyarakat. Biaya baju kaosnya 30 ribu lembar senilai Rp 230 juta. Kemudian tiket 30 ribu dan snack Rp 15 juta,”* ujar pengurus DPW PPP tersebut.

Jenis belanja lain, juga dikeluarkan untuk kebutuhan kegiatan sosial partai. Misalnya pemberian sumbangan ke panti asuhan sebagaimana yang disampaikan oleh pengurus DPW PAN berikut ini:

*“Kalau mengenai harla setiap tahun dilaksanakan sesederhana mungkin. Kalau PAN hanya merayakan dengan cara berkunjung ke panti-panti asuhan, silaturahmi dengan tokoh-tokoh Muhammadiyah, berkunjung ke panti jompo. Tidak ada pemasukan dari partai kecuali dari Fraksi dan Anggaran APBD”.*

Di antara semua kegiatan reguler tahunan yang biasanya dilaksanakan oleh partai politik kegiatan hari ulang tahun inilah yang menyedot anggaran besar. Kegiatan ini sebagaimana yang digambarkan sebelumnya dilaksanakan di tempat-tempat yang cukup mewah dan juga dibarengi dengan kegiatan-kegiatan hiburan dan bergelimang hadiah. Hadiah berupa *door prize* bisa berupa hadiah rumah, televisi, kulkas, setrika, juga hadiah umrah. Selain itu, jika partai politik melakukan kunjungan ke lembaga-lembaga sosial, rata-rata mereka pun memberikan bantuan berupa uang dan barang.

Pengeluaran tidak reguler juga terkadang muncul pada kegiatan ini, yaitu, pengeluaran untuk pengamanan. Untuk kegiatan hari ulang tahun ini, biasanya partai politik menghadirkan petinggi mereka seperti ketua umum dimana mereka harus memberikan pengamanan selama kegiatan berlangsung. Bahkan biasanya dimulai saat penjemputan di bandara hingga pulang kembali ke bandara. Selain itu juga, pengamanan sering dibutuhkan ketika pelaksanaan kegiatan-kegiatan besar di lapangan yang menjadi rangkaian kegiatan hari ulang tahun seperti gerak jalan santai atau sepeda santai.

## C. Rapat Pengurus

Rapat pengurus dimaksudkan untuk membicarakan masalah-masalah internal partai politik. Selain itu juga untuk membicarakan agenda-agenda kegiatan dan konsolidasi partai. Setiap partai politik rata-rata melaksanakan kegiatan ini sekali dalam satu minggu. Dalam waktu-waktu tertentu, di mana partai sedang menghadapi momen politik yang besar seperti pemilihan kepala daerah, pemilihan presiden atau pemilihan anggota legislatif, intensitas rapat menjadi lebih tinggi karena banyaknya agenda-agenda partai yang harus dikonsolidasi oleh pengurus.

Demikian pula dari segi jumlah peserta. Pada hari-hari biasa jumlah peserta rapat hanya berkisar puluhan orang saja. Walaupun undangan tetap diberikan pada semua pengurus yang jumlahnya hingga ratusan orang. Namun dalam momen tertentu, jumlah peserta rapat bisa menjadi ratusan karena alasan konsolidasi dan juga meningkatnya tingkat kepentingan politik para pengurus dan kader.

Anggaran yang digunakan oleh partai politik untuk pelaksanaan kegiatan ini terhitung kecil untuk sekali kegiatan. Karena dalam kegiatan seperti ini, mereka hanya membiayai makan dan minum pengurus. Namun bila dihitung secara keseluruhan untuk biaya per tahunnya, rata-rata kegiatan ini menyerap anggaran sekitar 3,43 persen dari total anggaran reguler setiap tahunnya.

## D. Kaderisasi

Kaderisasi partai politik dilakukan oleh partai rata-rata sekali dalam setahun. Anggaran yang dihabiskan sekitar 12,6 persen dari total pengeluaran partai setiap tahunnya. Jenis-jenis belanja yang dikeluarkan dalam kegiatan ini berupa sewa ruangan, akomodasi

peserta, makan minum, biaya transportasi, honor pemateri, banner dan bendera.

Kaderisasi partai dilakukan sebagai bentuk regenerasi pengurus dan anggota partai politisi sekaligus untuk menjaga kesinambungan dan keberlangsungan kerja-kerja politik partai. Kegiatan ini, sesungguhnya ditempatkan sebagai kegiatan kunci dibandingkan dengan kegiatan-kegiatan lainnya. Namun kegiatan ini dilakukan dengan intensitas yang minim juga anggaran yang kurang memadai dibanding kegiatan lainnya.

Belanja kaderisasi termasuk pengeluaran yang rutin dikeluarkan partai politik tiap tahunnya. Proses pelaksanaan kaderisasi ditingkat DPW partai dilakukan sekali dalam setahun. Hal itu diakui salah seorang pengurus DPW Golkar yang mengungkapkan : *“Pengkaderan selalu kami lakukan, ada pengkaderan fungsional dilakukan setiap satu tahun yakni pelatihan kader untuk fungsionaris yang dilakukan oleh Golkar.”*

Untuk kegiatan kaderisasi partai politik, biaya yang dikeluarkan oleh partai pun beragam. DPW PPP misalnya, mengeluarkan anggaran sekitar Rp 15,4 juta. Sedangkan DPW PAN mengeluarkan sekitar Rp 50 juta . Sementara DPD Golkar mengeluarkan sekitar Rp 200 juta. Dari angka-angka tersebut, jelas terlihat biaya tertinggi dikeluarkan oleh Partai Golkar. Adapun jenis belanja yang dikeluarkan pada kegiatan ini seperti sewa gedung, belanja makan dan minum untuk peserta dan pemateri serta panitia pelaksana, biaya transportasi dan honor narasumber.

## E. Kegiatan Lima Tahunan

### a. Kampanye/Rapat Akbar Partai Politik

Kampanye pemilihan legislatif dilaksanakan setiap lima tahun dalam menghadapi pemilihan anggota legislatif. Dalam pelaksanaan kampanye ini partai politik mengeluarkan dana sekitar Rp 4 miliar atau sekitar 47,92 persen dari total pengeluaran partai setiap lima tahunnya.

Untuk kegiatan ini, jenis-jenis pengeluaran partai berupa atribut partai dan kandidat. Misalnya baliho, biaya pemasangan baliho, stiker, spanduk, kartu nama, baju kaos, gantungan kunci, branding mobil dan lain-lain. Belum lagi biaya hiburan seperti biaya panggung, biaya honor artis, biaya *sound system* dan *band*, transportasi, konsumsi dan akomodasi. Partai politik melakukan pengeluaran ini untuk mendukung kampanye di luar dan dalam ruangan dari daerah ke daerah.

Berikut ini adalah komponen estimasi biaya reguler yang dibutuhkan setiap individu Calon legislatif (caleg) yang harusnya juga menjadi tanggungan parpol. Estimasi ini hanya untuk pengeluaran individual. Sementara dalam satu daerah pemilihan terdapat rata-rata delapan caleg yang kemungkinan besar mengeluarkan biaya yang hampir sama. Jadi, total pengeluaran bisa mencapai hingga delapan kali lipat.

Tabel 2. Jumlah Pengeluaran Kandidat Calon Anggota DPRD Kabupaten<sup>16</sup>

No.	Jenis Belanja	Unit (Rata-rata)	Harga @	Jumlah
<b>Tahapan sosialisasi sampai DCS</b>				
1	Baliho ukuran 2 x 3 m	3	70,000.00	210,000.00
2	Biaya Pemasangan Baliho 2x3 m	3	250,000.00	750,000.00
3	Baliho ukuran 100 x 150 cm	44	30,000.00	1,320,000.00
	Biaya Pemasangan Baliho 100x150 cm	44	150,000.00	6,600,000.00
4	Baliho ukuran 75 x 50 cm	239	15,000.00	3,585,000.00
	Biaya pemasangan Baliho 75 x 50 cm	239	30,000.00	7,170,000.00
5	Stiker	18000	300.00	5,400,000.00
6	Kartu Nama	540	12,000.00	6,480,000.00
7	Biaya Konsultan, Asistensi Pemenangan dan Survey Popularitas 1 kali	1	50,000,000.00	50,000,000.00
8	Biaya Pembuatan Posko Pemenangan di desa	44	500,000.00	22,000,000.00
	<b>Jumlah</b>			<b>103,515,000.00</b>
<b>Tahapan sosialisasi DCT dan Tahapan Kampanye</b>				
1	Baliho ukuran 2 x 3 m	3	70,000.00	210,000.00
2	Baliho ukuran 100 x 150 cm	44	30,000.00	1,320,000.00
3	Baliho ukuran 75 x 50 cm	239	15,000.00	3,585,000.00
4	Banner kecil	3600	5,000.00	18,000,000.00
5	Banner mobil	10	250,000.00	2,500,000.00
6	Biaya Pemasangan Banner kecil	3600	10,000.00	36,000,000.00
7	Kartu Nama berisi nomor urut caleg	540	12,000.00	6,480,000.00
8	Kalender	540	12,000.00	6,480,000.00
9	Biaya iklan di Media Cetak selama 7 bulan	21	2,500,000.00	52,500,000.00
10	Biaya Konsultan dan survey Tingkat Elektabilitas 2 kali	1	100,000,000.00	100,000,000.00
11	Biaya Operasional Posko	44	1,000,000.00	44,000,000.00
12	Biaya Rental Mobil selama 7 bulan	14	8,000,000.00	112,000,000.00
13	Bahan Bakar Kendaraan	210	100,000.00	21,000,000.00
14	Mobilisasi Massa :			
15	Konsumsi Pertemuan Dialogis (10 kali dengan 150 peserta setiap pertemuan)	1500	25,000.00	37,500,000.00
16	Transportasi Pertemuan Dialogis	150	200,000.00	30,000,000.00
17	Sewa Sound Sistem Pertemuan Dialogis	10	1,000,000.00	10,000,000.00
18	Biaya Even Organizer pertemuan (1 paket MC, Moderator dan Hiburan)	10	10,000,000.00	100,000,000.00
19	Mengikuti Jadwal Kampanye Akbar Partai 2 kali:			-
20	Transportasi dan konsumsi Massa (1000 simpatisan setiap kampanye)	2000	100,000.00	200,000,000.00
21	Baju Kaos Simpatisan	2000	25,000.00	50,000,000.00
	<b>Jumlah</b>			<b>831,575,000.00</b>
<b>Tahapan Minggu Tenang sampai Pencoblosan</b>				
1	Biaya Operasional Sosialisasi Tertutup (setiap TPS 1 orang tim)	239	500,000.00	119,500,000.00
2	Biaya Bingkisan kepada Pemilih (Gula, sarung, rokok, kerudung dan uang tunai untuk 3% dari jumlah pemilih )	1620	300,000.00	486,000,000.00
3	Biaya Saksi Luar 5 orang per TPS	1195	25,000.00	29,875,000.00
4	Mobilisasi Pemilih (3 mobil per TPS)	87	100,000.00	8,700,000.00
	<b>Jumlah</b>			<b>644,075,000.00</b>
	<b>Jumlah Total Biaya Kabupaten</b>			<b>1,579,165,000.00</b>

<sup>16</sup> Data ini diolah dari hasil FGD Pengurus Partai politik dan caleg. Jumlah unit alat peraga ini diestimasi dari perkiraan target BPP per dapil dan dihitung berdasarkan harga pasar.

**Tabel 3. Jumlah Pengeluaran Kandidat Calon Anggota DPRD**

No.	Jenis Belanja	Unit (Rata-rata)	Harga @	Jumlah
<b>Tahapan sosialisasi sampai DCS</b>				
1	Baliho ukuran 2 x 3 m	19	70,000.00	1,330,000.00
2	Biaya Pemasangan Baliho 2x3 m	19	250,000.00	4,750,000.00
3	Baliho ukuran 100 x 150 cm	245	30,000.00	7,350,000.00
	Biaya Pemasangan Baliho 100x150 cm	245	150,000.00	36,750,000.00
4	Baliho ukuran 75 x 50 cm	1534	15,000.00	23,010,000.00
	Biaya pemasangan Baliho 75 x 50 cm	1534	30,000.00	46,020,000.00
5	Stiker	101,150	200.00	20,230,000.00
6	Kartu Nama	5057	8,000.00	40,456,000.00
7	Biaya Konsultan, Asistensi Pemenangan dan Survey Popularitas 1 kali	1	150,000,000.00	150,000,000.00
8	Biaya Pembuatan Posko Pemenangan di desa	19	500,000.00	9,500,000.00
	<b>Jumlah</b>			<b>339,396,000.00</b>
<b>Tahapan sosialisasi DCT dan Tahapan Kampanye</b>				
1	Baliho ukuran 2 x 3 m	19	70,000.00	1,330,000.00
2	Baliho ukuran 100 x 150 cm	19	30,000.00	570,000.00
3	Baliho ukuran 75 x 50 cm	245	15,000.00	3,675,000.00
4	Banner kecil	20,230	5,000.00	101,150,000.00
5	Biaya Pemasangan Banner kecil	20,230	10,000.00	202,300,000.00
6	Banner mobil	30	250,000.00	7,500,000.00
7	Kartu Nama berisi nomor urut caleg	5057	12,000.00	60,684,000.00
8	Kalender	5057	12,000.00	60,684,000.00
9	Biaya iklan di Media Cetak selama 7 bulan	21	2,500,000.00	52,500,000.00
10	Biaya Konsultan dan survey Tingkat Elektabilitas 2 kali	1	300,000,000.00	300,000,000.00
11	Biaya Operasional Posko	19	1,000,000.00	19,000,000.00
12	Biaya Rental Mobil selama 7 bulan	21	8,000,000.00	168,000,000.00
13	Bahan Bakar Kendaraan	630	100,000.00	63,000,000.00
14	Mobilisasi Massa :			
15	Konsumsi Pertemuan Dialogis (10 kali dengan 150 peserta setiap pertemuan)	1500	25,000.00	37,500,000.00
16	Transportasi Pertemuan Dialogis	150	300,000.00	45,000,000.00
17	Sewa Sound Sistem Pertemuan Dialogis	10	1,000,000.00	10,000,000.00
18	Biaya Even Organizer pertemuan (1 paket MC, Moderator dan Hiburan)	10	10,000,000.00	100,000,000.00
19	Mengikuti Jadwal Kampanye Akbar Partai 2 kali:			-
20	Transportasi dan konsumsi Massa (1000 simpatisan setiap kampanye)	2000	200,000.00	400,000,000.00
21	Baju Kaos Simpatisan	2000	25,000.00	50,000,000.00
	<b>Jumlah</b>			<b>1,682,893,000.00</b>
<b>Tahapan Minggu Tenang sampai Pencoblosan</b>				
1	Biaya Operasional Sosialisasi Tertutup (setiap TPS 1 orang tim)	1534	500,000.00	767,000,000.00
2	Biaya Bingkisan kepada Pemilih (Gula, sarung, rokok, kerudung dan uang tunai untuk 3% dari jumlah pemilih )	15173	300,000.00	4,551,768,000.00
3	Biaya Saksi Luar 3 orang per TPS	1534	250,000.00	383,500,000.00
4	Mobilisasi Pemilih (3 mobil per TPS)	1534	100,000.00	153,400,000.00
	<b>Jumlah</b>			<b>5,855,668,000.00</b>
	<b>Jumlah Total Biaya Provinsi</b>			<b>7,877,957,000.00</b>

<sup>17</sup> Data ini diolah dari hasil FGD Pengurus Partai politik dan Caleg pada tanggal 2 Agustus 2013. Jumlah unit alat peraga ini diestimasi dari perkiraan target BPP per Dapil dan dihitung berdasarkan harga pasar.

Selain itu, kampanye biasanya lebih awal dilakukan oleh para kandidat calon anggota DPR/DPRD. Untuk pengeluaran ini, tidak terhitung dalam biaya dalam tabel 1 di atas. Perkiraan jumlah yang dikeluarkan oleh masing-masing kandidat dan total masing-masing partai politik dapat dilihat dalam tabel 2 dan tabel 3 sesuai dengan tahapan pencalegan dan tahapan pemilihan.

Hasil estimasi biaya dalam tabel 2 dan 3, menunjukkan tingginya biaya yang dikeluarkan oleh setiap caleg untuk kebutuhan pengenalan dan keterpilihan mereka. Pada tahapan DCS, setiap caleg harus mengeluarkan biaya sebesar Rp 103 juta untuk kebutuhan memperkenalkan diri mereka kepada pemilih dengan menggunakan alat-alat peraga seperti baliho beberapa ukuran, kartu nama, stiker dan pembuatan posko. Ditambah dengan biaya konsultan serta survei popularitas. Begitu pula pada tahapan DCT dan Kampanye, caleg masih harus mengeluarkan biaya bahkan lebih besar dari pada tahapan DCS. Estimasi biaya bisa mencapai sekitar Rp831,5 juta. Pengeluaran ini untuk membiayai pengenalan diri dan nomor urut dengan menggunakan alat-alat peraga serta pertemuan langsung dengan masyarakat. Pada tahapan ini, seorang caleg harus menambah jumlah alat-alat peraga serta menambah jenis alat peraga seperti kalender dan baju kaos.

Biaya operasional juga sudah mengalami penambahan karena adanya kendaraan transportasi yang harus disediakan oleh kandidat untuk masing-masing daerah dalam daerah pemilihan mereka. Pada tahapan kampanye, biaya caleg menjadi lebih besar karena setiap caleg dibebankan untuk mendatangkan massa pada lokasi kampanye atau rapat akbar. Biaya ini berkisar Rp 200 juta untuk menanggung transportasi dan konsumsi serta baju kaos untuk massa yang dibawa ke lokasi kampanye.

Untuk kampanye pemilihan legislatif, partai politik provinsi mengeluarkan pembiayaan yang cukup besar. Pengeluaran DPW PPP mencapai sekitar Rp 3,4 miliar, DPW PAN mencapai sekitar Rp 1,5 miliar dan DPD Golkar mencapai sekitar Rp 9,98 miliar. Biaya ini

mencakup seluruh kegiatan kampanye yang dilakukan partai di seluruh wilayah provinsi.

Di tingkat Provinsi Sulsel, item-item belanja yang dikeluarkan untuk kampanye pemilihan legislatif pun beragam. Rata-rata partai politik mengeluarkan biaya untuk mencetak baliho dan baju dengan biaya rata-rata ratusan juta sebagaimana yang dikatakan oleh salah satu pengurus DPD Golkar :

*“Biaya yang dikeluarkan pada saat kampanye akbar Rp 300 juta kebanyakan untuk membiayai baliho dan kostum yang digunakan, sebagian dana berasal dari Golkar”.*

Selain biaya dari partai, para caleg juga mengeluarkan biaya sendiri dalam melakukan kampanye. Para caleg masing-masing mencetak baliho, kalender, kartu nama dan baju sesuai dengan kebutuhan untuk daerah pemilihan mereka masing-masing. Caleg-caleg yang potensial memang berupaya untuk gencar melakukan sosialisasi bahkan jauh-jauh hari sebelum pelaksanaan pemilu. Mereka mencetak kalender dan baliho pada momen-momen tertentu dengan biaya ratusan juta rupiah. Hal tersebut diakui salah seorang pengurus DPRD Golkar yang juga caleg pada pemilu 2009 lalu:

*“Pada saat saya mencalonkan diri menjadi caleg, biaya yang dikeluarkan selama pemilihan legislatif lebih dari Rp 300 juta. Alokasi dananya untuk spanduk, pin, kartu nama, baliho, dan kostum. Kalau bendera diberikan oleh partai sesuai kebutuhan”.*

Adapun pengeluaran per setiap caleg, umumnya mereka mengeluarkan anggaran untuk pembuatan baliho dan pemasangannya, stiker, banner dan kartu nama. Estimasi pengeluaran per caleg dapat dilihat dalam tabel 3.

Total pengeluaran untuk caleg provinsi jauh lebih besar dibandingkan dengan caleg kabupaten dengan kisaran Rp 339,3 juta pada tahapan DCS dengan jenis alat peraga yang sama, namun dengan jumlah yang berbeda karena wilayah yang lebih luas. Begitu pula pada tahapan DCT dan kampanye, anggaran bisa mencapai

sekitar Rp1,68 miliar untuk biaya alat peraga, pertemuan dialogis dan mobilisasi massa pada saat rapat akbar serta pengadaan baju kaos.

Pada saat minggu tenang hingga pencoblosan, caleg juga harus mengeluarkan biaya. Beberapa pengeluaran biasanya mereka keluarkan seperti biaya operasional untuk sosialisasi tertutup dan biaya bingkisan untuk pemilih serta saksi luar. Pengeluaran ini sebenarnya dilarang dalam undang-undang. Namun para caleg biasanya mencari celah untuk dapat memastikan pemilih menjatuhkan pilihannya pada mereka.

Pada tahapan ini para caleg biasanya mengeluarkan biaya yang sangat besar. Dalam estimasi sebagaimana dalam tabel 3 diperkirakan para caleg harus mengeluarkan hingga Rp 5,8 miliar.

Pengeluaran tak terduga juga muncul dalam pengeluaran para caleg. Mereka mengeluarkan biaya pada situasi-situasi tertentu ketika bersosialisasi dengan masyarakat. Misalnya, secara tidak sengaja mereka bertemu dengan masyarakat pemilihnya di warung kopi atau rumah makan. Pada saat itu mereka yang membayarkan biaya makan minumannya. Hal ini disampaikan oleh salah seorang caleg dari PAN. *“Kalau biaya pribadi, banyak biaya yang tak terduga misalkan kalau ada silaturahmi ajak minum kopi, dan beli rokok,”* ujar caleg dari PAN ini.

Hal senada juga disampaikan seorang mantan caleg dari Golkar. *“Di luar dari pemberian ke masyarakat yang ditemui di jalan sebanyak Rp 50 ribu, jika bertemu orang yang lagi makan pun kami bayarkan. Kecuali bendera, itu yang ditanggung oleh partai,”* ujar Caleg Partai Golkar.

Kemudian ada pula caleg yang membuat posko dan harus menanggung biaya operasional posko tersebut. Biaya yang mereka keluarkan untuk pembuatan posko mencapai Rp 3 juta. Hal ini diakui seorang caleg dari PAN dalam pernyataannya sebagai berikut:

*“Untuk pembuatan posko, saya menghabiskan uang Rp 3 juta per posko, itu belum termasuk biaya rutinnya. Biaya rutin ini tidak bisa ditentukan. Jika ada uang di kantong, segitu juga yang dikeluarkan. Kalau ada uang, kita turun jangan setengah-setengah, kalau tidak ada jangan coba-coba,”* ujarnya.

## **b. Biaya Saksi Pemilu Legislatif**

Biaya saksi adalah biaya yang dikeluarkan partai politik pada saat hari H pelaksanaan Pemilu Legislatif. Orang-orang yang menjadi saksi tersebut ditugaskan di TPS, PPS, PPK dan KPU untuk mengawasi penghitungan suara. Saksi ini sering disebut sebagai saksi dalam oleh partai politik. Masing-masing partai mempunyai satu orang saksi pada setiap tahapan perhitungan.

Biaya yang dikeluarkan masing-masing partai politik untuk saksi ini, berkisar Rp 3,3 miliar atau sekitar 19,3 persen dari total anggaran lima tahunan Parpol. Biaya ini mencakupi belanja untuk honor saksi, biaya makan dan biaya transportasi saksi.

Rata-rata partai politik mengeluarkan biaya untuk honor saksi pada saat hari penyelenggaraan Pemilu Legislatif. Partai menyediakan uang khusus untuk membiayai saksi-saksi mereka yang ditugaskan di TPS, PPS, PPK dan KPU.

Untuk saksi yang disediakan oleh partai politik, paling tidak honor mereka sekitar Rp 100 ribu hingga Rp 1 juta. DPW PPP memberikan honor kepada saksi mereka yang ada di TPS sekitar Rp 100 ribu per saksi, di luar biaya makan. Di tingkat PPS, partai memberikan Rp 150 ribu. Sedangkan di tingkat PPS Rp 250 ribu, di tingkat kecamatan Rp 500 ribu dan untuk saksi di tingkat kabupaten sebesar Rp 1 juta.

Sementara untuk Partai Golkar, saksi yang disediakan oleh DPD sebesar Rp 100 ribu per orang untuk tingkat TPS, Rp 250 ribu untuk saksi kecamatan, dan Rp 1 juta untuk saksi yang ditugaskan di kabupaten. Hal yang sama juga dilakukan di DPW PAN. Untuk saksi di

tingkat TPS mendapat Rp 100 ribu, untuk tingkat PPS Rp 200 ribu, dan di tingkat PPK Rp 300 ribu, dan di di KPU sebesar Rp 500 ribu. Yang di KPU ini yang berbeda dengan partai lainnya.

Selain saksi resmi di masing-masing tingkat kepanitiaan pemilihan, ada juga yang sering disebut dengan saksi luar. Saksi ini hanya berada di luar TPS yang bertugas untuk mengawasi situasi di luar TPS. Saksi luar ini juga bertugas mengarahkan calon pemilih mereka masuk ke TPS. Tugas saksi luar ini, bahkan termasuk juga menghalang-halangi pemilih untuk datang ke TPS, jika mereka mengetahui pemilih tersebut sudah pasti tidak akan memilih caleg yang dipegang olehnya. Rata-rata saksi luar dalam pemilihan legislatif ini dibiayai oleh masing-masing caleg. Ini diakui seorang pengurus DPD Golkar yang mengatakan :

*“Kalau ada dua orang saksi yang diutus, mereka adalah saksi dalam dan saksi luar. Saksi luar itu bukan partai yang bayar, yang bayar adalah penanggungjawabnya sebesar Rp 100 ribu sebagai saksi kemenangan.”*

### **c. Biaya Saksi Luar**

Saksi luar dalam Undang-undang Nomor 15 tahun 2011 tentang Penyelenggaraan Pemilu tidak dikenal. Istilah saksi luar digunakan oleh partai politik untuk menyebut orang-orang yang mereka pakai guna mengawasi proses penyelenggaraan pemilihan dari luar TPS. Saksi luar ini sekaligus bertugas untuk memonitoring para calon pemilih mereka yang datang ke TPS, bahkan ada yang bertugas untuk menjemput para pemilih di rumahnya untuk datang ke TPS. Penggunaan saksi luar sudah populer di kalangan partai politik untuk memenangkan kandidat mereka baik di Pemilu Legislatif maupun pada Pemilihan Kepala Daerah.

Jumlah pengeluaran untuk saksi luar mencapai rata-rata Rp 2,9 miliar atau sekitar 26,96 persen dari total pengeluaran lima tahunan. Pengeluaran ini termasuk cukup tinggi yang dikeluarkan oleh partai politik. Walaupun demikian dalam prakteknya

pengeluaran ini lebih banyak dibiayai oleh masing-masing kandidat baik legislatif maupun kandidat kepala daerah. Estimasi secara individual dapat dilihat dalam tabel 2 dan 3. Setiap caleg kabupaten mengeluarkan biaya sekitar Rp 29 juta untuk honor dan konsumsi saksi luar mereka dan setiap caleg provinsi mengeluarkan biaya sekitar Rp 383 juta.

Untuk kandidat legislatif biasanya digunakan oleh mereka yang memiliki dana yang cukup besar, memiliki ambisi untuk menang dan para incumbent. Mereka rata-rata memanfaatkan saksi ini untuk memobilisasi pemilih dan menjaga suara mereka saat perhitungan. Saksi luar tidak hanya ada di TPS tapi juga di tingkat PPS, PPK dan KPU. Mereka diberikan honor yang hampir sama dengan saksi resmi atau saksi dalam berdasarkan tingkatan tugas mereka masing-masing. Meskipun ada saksi luar yang dibayar, namun ternyata ada pula saksi luar yang dengan sukarela menjalankan tugasnya dan tidak mendapat bayaran. Salah seorang tim sukses Partai Golkar di tingkat kecamatan mengakui hal ini.

*“...Saya menggunakan dua saksi, ada yang dibayar Rp 150 ribu, ada juga yang tidak dibayar. Seperti di Parangloe, sekitar 50 orang bekerja secara sukarela. Jadi tergantung pengelola kampanyenya. Kalau kita berhitung, uang tidak habis Rp 100 juta, tapi kita tidak putus setiap bulan ada beras dan kelompok itu tidak pernah dilupakan. Ada yang mengkoordinir dua orang, dan nanti berikutnya ada dua orang lagi. Sebenarnya jumlah orangnya sedikit tapi gaungnya besar, jadi bukan nilainya yang kita berikan tapi komunikasi yang baik, belum lagi suka dukanya. Jika yang dibayar, yang membayar itu adalah caleg, jadi tergantung calonnya.”*

Pada saksi luar ini juga ada yang dikenal dengan saksi gentayangan seperti kata Dg Talle, mantan anggota PPK di Kota Makassar “.. rata-rata di TPS ada juga yang namanya saksi gentayangan”.<sup>18</sup> Saksi gentayangan bekerja untuk mengidentifikasi pemilih-pemilih yang

---

<sup>18</sup> Hasil wawancara pada Focus Group Discussion pada tanggal 2 Agustus 2013.

belum datang memilih dan mengarahkan mereka untuk memilih kandidat tertentu. Saksi gentayangan ini dibayar sekitar Rp 250 ribu.

#### **d. Biaya Musyawarah Daerah**

Musyawarah Daerah adalah kegiatan rutin lima tahunan partai politik dalam rangka membahas agenda-agenda penting partai dan juga suksesi kepemimpinan di tingkat daerah. Untuk musyawarah ini, partai politik rata-rata mengeluarkan dana sekitar Rp 700 juta atau sekitar 9,1 persen dari total pengeluaran lima tahunan. Jenis pembelanjaan untuk kegiatan ini seperti akomodasi hotel, konsumsi peserta dan panitia, transportasi panitia, sewa ruangan, banner, bendera dan baliho.

Kegiatan ini dihadiri oleh peserta-peserta dari tingkat kabupaten/kota yang memiliki hak suara dalam musyawarah. Karena itulah menimbulkan konsekuensi biaya pada transportasi dan akomodasi. Biaya ini biasanya ditanggung oleh pengurus atau kader partai yang berasal dari kabupaten/kota sebagai bentuk komitmen mereka terhadap pengurus propinsi.

Dalam kegiatan lima tahunan ini, partai politik mengeluarkan biaya yang cukup besar. DPW PPP mengeluarkan biaya sebesar Rp 300 juta. DPW PAN mengeluarkan biaya sebesar Rp 1 miliar dan DPD Golkar mengeluarkan biaya sekitar Rp 800 juta. Hal ini bisa ditunjukkan dalam tabel III.1 pada bagian biaya reguler lima tahunan.

Untuk pengeluaran ini, partai politik melakukan pembelanjaan pada beberapa item belanja, misalnya belanja sewa gedung, belanja makan dan minum, transportasi peserta, sewa kamar dan lain-lain. Sejumlah pengeluaran ini seperti diungkapkan salah seorang oleh Pengurus DPW PAN:

*“... Biayanya besar karena menginap di hotel dan pesertanya banyak. Biayanya itu ratusan di luar biaya kampanye,”* kata dia.

Hal yang sama juga disampaikan oleh Pengurus DPW PPP: “...Peserta disewakan kamar sehari Rp 600 ribu per kamar, dengan jumlah 24 kamar. Jadi biaya kamar lain, makanan lain, paket meeting lain. Jadi ada sekitar Rp 30 juta, dua kali makan untuk seribu orang. Silakan dihitung 125 dikali seribu, jadi total semua pelaksanaan Muswil kurang lebih ada Rp 300 juta,” ujar dia.

Pengeluaran lain yang muncul pada saat musyawarah adalah biaya panitia. Untuk kepanitiaan, biasanya sudah membutuhkan pengeluaran jauh-jauh hari sebelumnya. Biaya yang besar untuk panitia pun muncul ketika menjelang hari H. Para panitia biasanya sudah harus berada di hotel paling lambat sehari sebelum kegiatan. Dengan menginap ini, berarti mereka mengeluarkan biaya sewa kamar hotel sedikitnya untuk tiga hari. Sehari sebelum hari H, saat hari H dan menambah satu malam lagi sesudah hari H.

Pengeluaran irreguler yang sering muncul dalam kegiatan musyawarah daerah ini adalah biaya pengamanan. Pengamanan sering dibutuhkan partai politik pada saat penjemputan ketua umum mereka di bandara yang akan menghadiri pelaksanaan musyawarah daerah dan saat kembali ke bandara. Biaya yang dikeluarkan ini hanya berupa tips yang diberikan kepada petugas pengamanan dengan jumlah kisaran Rp 200 ribu hingga Rp 500 ribu sebagaimana yang adalah dalam tabel 4.

#### **e. Rapat Kerja**

Rapat kerja adalah rapat yang dilakukan oleh partai politik untuk membahas perencanaan program dan kegiatan partai dalam lima tahun kepengurusan. Kegiatan ini menghabiskan anggaran rata-rata per partai politik sebesar Rp 300 juta atau sekitar 2,9 persen dari total pengeluaran lima tahunan mereka. Pada kegiatan ini, partai politik melakukan pembelanjaan dengan jenis belanja seperti untuk akomodasi, konsumsi, transportasi panitia dan ATK.

## F. Sumber dan Besaran Penerimaan Dana Partai Politik

Dari manakah sumber penerimaan dana partai politik? Pertanyaan seperti ini, pasti muncul melihat adanya gambaran tentang pengeluaran partai politik. Untuk menjawab hal ini, Kopel Indonesia bersama dengan Kemitraan pada 2011 lalu, telah melakukan penelitian tentang sumber-sumber penerimaan partai politik dan telah diterbitkan dalam buku berjudul *Anomali Keuangan Partai Politik* pada tahun 2011. Beberapa bagian buku tersebut diulas sebagai berikut:

1. Sumber penerimaan dana partai politik sebagaimana lazimnya organisasi masyarakat bersumber dari internal dan eksternal. Dari internal partai politik, biasanya berupa iuran anggota yang diatur dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Parpol. Sedangkan sumber eksternal bisa berupa bantuan dari pihak lain termasuk dari negara.
2. Sumber penerimaan dana partai politik menurut UU No 2/2008 ada lima jenis yaitu: (1) iuran anggota; (2) sumbangan perseorangan anggota; (3) sumbangan perseorangan bukan anggota; (4) sumbangan badan usaha; (5) subsidi negara.<sup>19</sup> Batasan maksimal sumbangan dari badan usaha menurut UU No 2 tahun 2011 adalah Rp 7,5 miliar per tahun. Sedangkan batas maksimal sumbangan perseorangan bukan anggota yakni Rp 1 miliar per tahun. Sementara tentang iuran anggota dan batas maksimal sumbangan perseorangan anggota, UU memerintahkan diatur dalam AD/ART masing-masing partai. Sementara tentang subsidi negara akan diatur oleh peraturan pemerintah.
3. Sumber-sumber penerimaan partai politik juga diatur dalam masing-masing AD/ART masing-masing partai. Sebagaimana yang digambarkan dalam tabel di bawah ini :

---

<sup>19</sup> Undang Undang Nomor 2 tahun 2008, Pasal 39 Pasal 34 dan 35

Tabel 5. Sumber Penerimaan Parpol Menurut AD/ART<sup>20</sup>

Nama Partai Politik	Sumber Penerimaan
Partai Golkar	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Iuran wajib</li> <li>2. Iuran sukarela</li> <li>3. Sumbangan perorangan</li> <li>4. Sumbangan badan atau lembaga</li> <li>5. Usaha-usaha lain yang sah</li> <li>6. Bantuan dari APBD/APBD</li> </ol>
PPP	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Uang pangkal dan iuran anggota</li> <li>2. Sumbangan yang tidak mengikat</li> <li>3. Usaha dan penerimaan yang halal</li> <li>4. Bantu dari Negara/pemerintah</li> </ol>
PAN	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Iuran anggota</li> <li>2. Usaha, sumbangan infaq</li> <li>3. Hibah dan wasiat</li> <li>4. Iuran anggota legislatif</li> <li>5. Iuran anggota eksekutif</li> <li>6. Sumber lain yang halal, tidak mengikat dan tidak bertentangan dengan perundang-undangan</li> </ol>

4. Sumber pendanaan partai politik berdasarkan AD/ART masing-masing partai, rata-rata menggunakan iuran anggota, iuran anggota legislatif, usaha partai dan sumbangan pihak luar. Begitu pula dengan pendanaan dari bantuan APBD, rata-rata partai menyebutkan dalam aturan partainya.

Meskipun demikian, pada kenyataannya sumber-sumber pendapatan partai politik ini tidak berjalan sebagaimana mestinya. Berdasarkan pada penelitian Kopel Indonesia bersama dengan Kemitraan pada 2011 tentang pendapatan partai politik, ditemukan bahwa sumber pendapatan

<sup>20</sup> Anomali Keuangan Partai Politik; Pengaturan dan Praktek, Kemitraan, 2011, hal. 74

sebuah partai tidak berjalan maksimal, sebagaimana dapat dilihat dalam tabel di bawah ini :

**Tabel 6. Kondisi Penerimaan Parpol<sup>21</sup>**

<b>Partai Politik</b>	<b>Iuran Anggota</b>	<b>Sumbangan Perseorangan Anggota</b>	<b>Pengelolaan Keuangan</b>
Partai Golkar	Tidak ada	Tidak ada	Dilaksanakan oleh Bendahara
PAN	Tidak ada	Tidak ada	Diatur oleh Peraturan Organisasi
PPP	Tidak ada	Tidak ada	Dilaksanakan oleh Bendahara

Iuran anggota dan sumbangan perseorangan anggota tidak berjalan sebagaimana hasil penelitian penerimaan partai politik pada 2011. Meskipun hal itu telah diatur dalam aturan AD/ART partai. Hanya PKS saja yang sempat berjalan pada saat awal pendiriannya. Namun setelah itu, tidak lagi berjalan.

Sebagian besar partai politik mengaku kesulitan saat melakukan penagihan iuran kepada anggotanya. Salah satu penyebabnya karena kesadaran dari anggota partai untuk membayar iuran sangat rendah. Parpol maupun anggotanya, masih banyak yang menganggap bahwa iuran adalah beban. Hal ini juga berkaitan dengan rasa memiliki dan jiwa militansi dari anggota partai yang minim. Bahkan fenomena yang terlihat di sejumlah partai, ada gejala anggota partai yang justru mencari ‘penghidupan’ di partai politik.. Kesulitan lain yang dihadapi adalah mekanisme penagihan iuran anggota baik dari aspek administrasi maupun dari aspek teknis penagihannya.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> Anomali Keuangan Partai Politik; Pengaturan dan Praktek, Kemitraan, 2011, hal. 73

<sup>22</sup> Hasil wawancara Kopel dalam penelitian Pengelolaan Keuangan Partai Politik pada tahun 2010

Sumber pendanaan partai lainnya adalah iuran anggota partai politik yang duduk sebagai anggota legislatif sehingga dijadikan sebagai salah satu sumber pendanaan di partai. Sumbangan ini diberlakukan oleh seluruh partai politik kepada anggotanya yang duduk di kursi DPRD dengan persentase yang berbeda-beda. Sumbangan dengan model ini, berjalan cukup baik di tubuh partai.

Besarnya sumbangan yang berasal dari iuran anggota partai yang sudah duduk di legislatif beragam jumlahnya. Misalnya, anggota DPRD kabupaten/kota dari Golkar memberikan ke anggota DPRD Provinsi Rp 2 juta per orang. Untuk anggota DPRD dari PKB memberikan sumbangan sebesar Rp 500 ribu per orang. Sementara untuk PDIP besaran sumbangan ditentukan dengan persentase yaitu 10 hingga 20 persen dari gaji pokok. Lalu anggota DPRD dari PKS memberikan sumbangan sebesar Rp 6,5 juta<sup>23</sup>. Besaran sumbangan tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini:

**Tabel 7. Besaran Sumbangan Anggota DPRD ke Parpol**

No	Partai	Besaran Sumbangan Per orang	Jumlah Kursi	Besaran Per bulan	Besaran Per tahun	Keterangan
1	Golkar	2,000,000	18	36,000,000	432,000,000.00	Di luar even-even. Kalau ada even biasanya anggota dimintai untuk kota dan provinsi 2 juta dan pusat 2,5 juta
2	PKB	500,000	1	500,000	6,000,000.00	
3	PDI	2,850,000	3	8,550,000	102,600,000.00	10% - 20% per orang
4	PKS	6,500,000	7	45,500,000	546,000,000.00	Ini untuk anggota DPRD provinsi, sementara kab/kota diserahkan ke masing-masing daerah untuk menentukan.

<sup>23</sup> Hasil wawancara dengan Bernadeth Wabendum Golkar Kota Makassar, 9 Agustus 2011

<sup>24</sup> Diolah dari hasil wawancara dengan pengurus DPD PDIP Perjuangan pada tanggal 25 Juni 2011, Wawancara dengan Wabendum Golkar Kota Makassar, 9 Agustus 2011, wawancara dengan Bendahara DPW PKB Sulsel 22 Juni 2011 dan Wawancara dengan PKS Wabendum DPW PKS Sulsel 4 Agustus 2011 pada penelitian pemasukan partai politik yang dilakukan oleh Kopel kerjasama dengan Partnership pada tahun 2011.

Di luar sumbangan perorangan, anggota partai dan perorangan bukan anggota, terdapat pula sumbangan dari lembaga-lembaga yang berbadan hukum atau perusahaan. Besarnya sumbangan jenis ini berjumlah sekitar Rp 5 juta hingga Rp 7 juta.<sup>25</sup>

Sumber penerimaan yang berjalan baik di daerah maupun di pusat adalah bantuan dari APBN dan APBD. Untuk bantuan dari APBD, partai politik menerima dana berdasarkan pada jumlah perolehan suara dikalikan dengan Rp 407<sup>26</sup>. Sumber penerimaan partai politik berdasarkan pada penerimaan bantuan dari APBD ini dapat dilihat dalam tabel berikut:

---

<sup>25</sup> Hasil wawancara kopel dalam penelitian pengelolaan keuangan partai politik pada tahun 2010

<sup>26</sup> Diambil dari data hasil wawancara Kopel dengan Kabid Hubungan Antar Lembaga Kesbang Prov. Sul Sel. Angka ini didapatkan sesuai dengan Permendagri Nomor 24 Tahun 2009 Pasal 6 ayat (a) yaitu “besarnya nilai bantuan persuara untuk partai politik yang mendapatkan kursi di DPRD Provinsi yang bersumber dari APBD Provinsi adalah jumlah bantuan APBD Provinsi tahun anggaran sebelumnya dibagi dengan jumlah perolehan suara hasil pemilu DPRD Provinsi periode sebelumnya berdasarkan penghitungan suara yang ditetapkan oleh Komisi Pemilihan Umum”.

Tabel 8. Penerimaan Parpol dari Bantuan APBD per Tahun<sup>27</sup>

NO	NAMA PARTAI POLITIK	JUMLAH KURSI	JUMLAH SUARA	JUMLAH BANTUAN
1	Partai Golongan Karya	18	869.184	364.746.888,-
2	Partai Demokrat	10	471.732	191.994.924,-
3	Partai Amanat Nasional (PAN)	7	311.704	126.863.528,-
4	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	7	232.590	94.664.130,-
5	Partai Hati Nurani Rakyat (HANURA)	7	160.994	65.524.558,-

<sup>27</sup> Data ini diambil dari Laporan hasil penelitian KOPEL INDONESIA tentang Penerimaan Partai Politik. Data ini merupakan hasil wawancara dengan Kabid Hubungan Antar Lembaga Kesbang Prov. Sul Sel. Angka ini didapatkan sesuai dengan Permendagri Nomor 24 Tahun 2009 Pasal 6 ayat (a) yaitu “besarnya nilai bantuan persuara untuk partai politik yang mendapatkan kursi di DPRD Provinsi yang bersumber dari APBD Provinsi adalah jumlah bantuan.

6	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	5	155.134		63.139.538,-
7	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	3	147.324		59.960.868,-
8	Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK)	7	146.008		59.425.256,-
9	Partai Gerakan Indonesia Raya (GERINDRA)	1	93.545		38.072.815,-
10	Partai Bulan Bintang (PBB)	2	92.234		37.539.238,-
11	Partai Bintang Reformasi	1	74.615		30.368.305,-
12	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	1	73.830		30.048.810,-
13	Partai Damai Sejahtera	2	72.829		29.641.403,-

	(PDS)				
14	Partai Keadilan Dan Persatuan Indonesia (PKPI)	2	70.241		28.388.087,-
15	Partai Republika Nusantara (PRN)	1	59.018		24.020.326,-
16	Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI)	1	42.914		17.465.990,-
	<b>JUMLAH</b>	<b>75</b>	<b>3.100.896</b>		<b>1.262.064.672</b> ,-

Parpol yang memiliki kursi di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota di setiap provinsi dan kabupaten/kota berbeda-beda. Nilai APBDnya tidak sama. Begitu pula besarnya subsidi APBD periode sebelumnya (Pemilu 2004) tidak sama. Maka penerapan formula penentuan nilai subsidi per suara (sebagaimana diatur PP No. 5/2009 dan Permendagri No. 24/2009) hasilnya juga tidak sama pada setiap daerah.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Anomali Keuangan Partai Politik; Pengaturan dan Praktek, Kemitraan, 2011, hal. 90

## G. Pengelolaan Keuangan Partai Politik

Dalam sistem politik di Indonesia, peran partai politik sangat signifikan. Partai politik telah menjadi poros penting dalam proses demokrasi. Tidak hanya menjadi saluran partisipasi politik warga negara, tetapi juga mengintegrasikan para individu dan kelompok dalam masyarakat ke dalam sistem politik. Partai politik tidak hanya berperan mempersiapkan para kader calon pemimpin bangsa untuk dicalonkan melalui pemilu untuk menduduki berbagai jabatan dalam lembaga legislatif atau eksekutif. Namun juga memperjuangkan kebijakan publik berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Untuk itu partai politik memerlukan sumber daya dan yang terpenting sumber dana.

Keberadaan dua sumber tersebut agar dapat bertahan dan mengoperasikan struktur dasar partai untuk merepresentasi rakyat, mengembangkan kapasitas bersaing dalam Pemilu, dan berkontribusi secara kreatif dalam perdebatan kebijakan publik. Proses politik demokratis tidak dapat berlangsung tanpa sumber keuangan. Tanpa dana yang memadai, sebuah partai 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.

Secara garis besar, terdapat tiga alternatif sumber dana partai politik. Pertama, dari internal partai, seperti iuran anggota, sumbangan dari kader partai yang duduk dalam lembaga legislatif atau eksekutif, dan badan usaha yang didirikan oleh partai. Kedua, dari kalangan swasta (*private funding*) seperti sumbangan dari individu, badan usaha swasta, organisasi, dan kelompok masyarakat. Dan ketiga, dari negara (*public funding*), yaitu dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) baik yang dialokasikan secara langsung maupun secara tidak langsung kepada partai politik.

Meski ada sumber dana, bukan berarti partai politik tidak mempunyai permasalahan keuangan. Dalam penelitian ini, paling tidak ada empat permasalahan keuangan yang dihadapi sebuah partai. Pertama, sebuah partai politik memiliki sumber-sumber pendanaan terbatas sementara pengeluarannya begitu besar. Kedua, terdapatnya pengeluaran kegiatan yang tidak berimbang. Pengeluaran itu lebih didominasi untuk meningkatkan citra partai. Ketiga, persaingan yang tidak berimbang karena lemahnya regulasi. Dan keempat, pengelolaan pengeluaran yang tidak transparan dan akuntabel.

## 1. Pengeluaran Lebih Besar daripada Penerimaan Resmi

Mungkin inilah bentuk pengeluaran yang sering kita sebut dengan ‘besar pasak dari pada tiang’, yang bermakna besar pengeluaran tapi penghasilan kecil. Walaupun kelihatannya partai politik memiliki kantor yang sederhana bahkan ada yang hanya memiliki satu orang staf, namun ketika dia melaksanakan kegiatan seperti musyawarah daerah, peringatan hari ulang tahun atau kampanye, selalu kesannya mewah dan megah. Mewah karena biasanya kegiatan-kegiatan tersebut diselenggarakan di hotel-hotel besar. Megah karena biasanya kegiatan-kegiatan ini mengundang ribuan orang dan diramaikan acara-acara hiburan yang diisi oleh artis-artis terkenal, pemberian *door prize* dengan hadiah rumah, umrah, dan kegiatan bakti sosial. Padahal pendanaan partai, paling tidak hanya berasal dari tiga sumber. Yaitu iuran anggota, sumbangan dari anggota DPRD, APBN/APBD dan sumbangan yang tidak mengikat.

Sejak warga negara dibebaskan mendirikan partai politik, menjelang Pemilu 1999 hingga Pemilu 2009, belum ada satu pun partai yang berhasil mengumpulkan iuran anggota. Kebanyakan dana datang dari para penyumbang, baik penyumbang perseorangan maupun badan usaha. Namun jika daftar penyumbang partai politik dan daftar penyumbang dana kampanye (yang sempat dilaporkan KPU) ditelusuri, maka jumlah dana yang dilaporkan tersebut tidak seberapa jika dibandingkan dengan perkiraan biaya riil partai politik

per tahun.<sup>29</sup> Total pengeluaran tahunan partai politik di tingkat provinsi dapat dilihat dalam tabel 1.

Pengeluaran tahunan ini mencakup biaya-biaya rutin di kantor dan kegiatan rutin yang secara reguler dilaksanakan oleh partai politik setiap tahunnya. Beberapa pengeluaran tampak lebih besar karena biasanya dalam kegiatan tersebut ditambahkan beberapa kegiatan ekstra yang menyita banyak dana. Misalnya untuk kegiatan hari ulang tahun, rata-rata partai menambahkan kegiatan-kegiatan hiburan yang massal seperti sepeda santai dan gerak jalan santai yang berhadiah umrah, rumah dan hadiah hiburan lainnya.

Bila dibandingkan dengan jumlah pengeluaran partai politik untuk tingkat provinsi, maka jumlah pemasukan sangat tidak memadai untuk menutupi kebutuhan pengeluaran. Pemasukan hanya dapat menutupi kebutuhan untuk beberapa bulan saja. Ini belum termasuk kebutuhan-kebutuhan lima tahunan partai yang mau tidak mau harus ditutupi.

Untuk kegiatan lima tahunan, partai politik tentu saja membutuhkan banyak pengeluaran pada kegiatan-kegiatan persiapan untuk Pemilu Legislative dan Pemilu Presiden. Di sini, partai politik bekerja secara ekstra untuk memperoleh suara. Biasanya untuk pelaksanaan pemilu, partai politik melakukan persiapan yang cukup panjang. Bahkan rata-rata sebuah partai sudah melakukan kampanye dua tahun sebelum pelaksanaan pemilu. Bentuk-bentuk kampanyenya bisa berupa penyebaran alat-alat kampanye seperti kalender, bendera, baliho dan bahkan kegiatan-kegiatan dalam bentuk pertemuan-pertemuan kecil di tingkat kabupaten dan kecamatan. Kegiatan-kegiatan tersebut sering dilakukan dan tentu menyedot dana tidak sedikit.

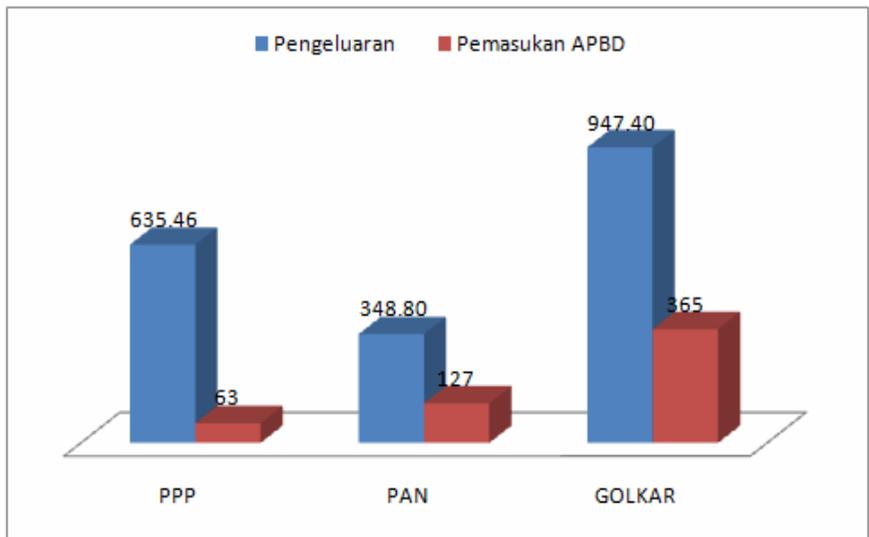
Di bawah ini terlihat jelas perbedaan yang mencolok antara pemasukan partai politik setiap tahunnya dari APBD yang dihitung

---

<sup>29</sup> Didik Supriyanto dan Lia Wulandari, *Bantuan Keuangan Partai Politik; Metode Penetapan Besaran, Transparansi, dan Akuntabilitas Pengelolaan*. Cetakan 1, 2012.

berdasarkan jumlah perolehan suara dengan pengeluaran partai politik setiap tahunnya yang merupakan belanja rutin. Perbedaan ini menunjukkan bahwa pengeluaran partai politik jauh lebih besar dari pemasukan resmi partai yang berasal APBD setiap tahunnya. Pemasukan ini hanya dapat menutupi 3 persen pengeluaran untuk PPP, 36,3 persen untuk PAN dan 38 persen untuk Golkar.

**Grafik 1. Perbandingan Pengeluaran Tahunan dan Pemasukan dari APBD**



Dalam grafik ini belum dibandingkan pengeluaran lima tahunan. Pemasukan dari APBD ini hanya habis untuk digunakan untuk pengeluaran tahunan sehingga untuk pengeluaran lima tahunan tentu tidak dapat ditanggulangi dengan pemasukan ini. Untuk pemasukan yang digunakan untuk menutupi pengeluaran lima tahunan tentunya berasal sumber-sumber lain di luar partai politik. Namun jumlah dan sumber pemasukan ini tidak tercatat dalam pelaporan keuangan partai.

Ironisnya, meskipun pengeluaran partai politik untuk kegiatan tahunan dan lima tahun tidak berimbang dengan pemasukan, namun

kegiatan-kegiatan ini tetap saja dapat terlaksana. Begitu pula dengan alat-alat kampanye tadi, partai politik tetap saja dapat membuat dan menyebarkannya ke masyarakat. Meski demikian, kondisi ini banyak menyisakan pertanyaan yang berkaitan dengan sumber-sumber pendanaan partai. Bahkan ini banyak menimbulkan kecurigaan tentang adanya sumber-sumber pendanaan yang tersembunyi.

## 2. Pengeluaran yang Tidak Terkendali

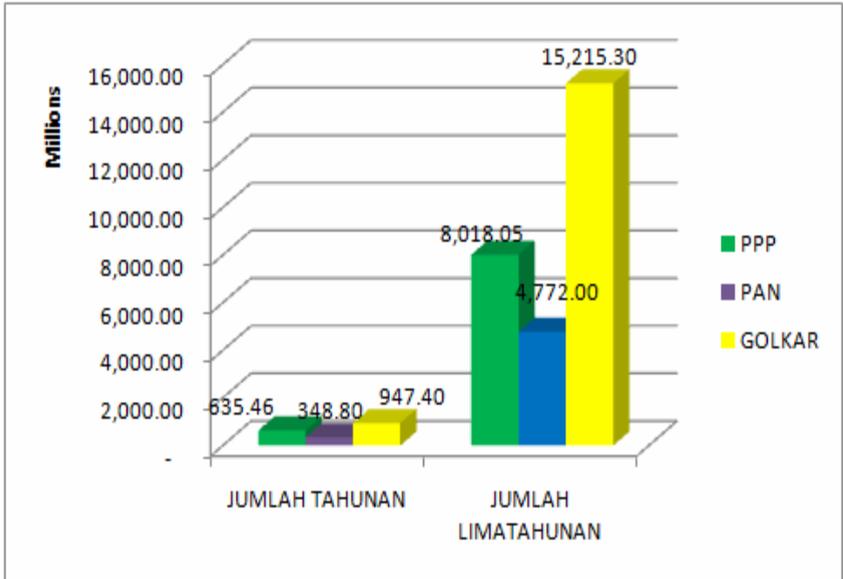
Pengeluaran yang tidak terkendali oleh partai politik menyebabkan persaingan yang tidak berimbang. Setiap partai tentu saja berupaya dengan berbagai macam cara untuk mendapatkan dukungan publik yang disertai dengan semangat untuk berkuasa. Oleh karenanya mereka memrogramkan sejumlah kegiatan yang akan didukung oleh pendanaan partai politik. Dengan hasrat yang besar, partai politik akan merencanakan banyak kegiatan yang kemungkinan tidak terbatas dan saling bersaing.

Akibat regulasi yang lemah dalam mengatur perencanaan dan pelaksanaan kegiatan partai politik menyebabkan munculnya pengeluaran-pengeluaran yang tidak terkendali. Bila dilihat dari total jumlah pengeluaran partai politik dalam grafik pengeluaran partai politik di Provinsi Sulawesi Selatan (dalam tabel 1), partai yang memiliki pengeluaran paling besar adalah Partai Golkar. Partai berlambang pohon beringin ini mengeluarkan dana sebesar Rp 947 juta untuk pengeluaran tahunan dan Rp 15 miliar untuk pengeluaran lima tahunan. Kemudian disusul oleh PPP sebesar Rp 635 juta untuk pengeluaran tahunan dan Rp 8 miliar untuk pengeluaran lima tahunan. Dan yang terakhir adalah PAN dengan jumlah total pengeluaran sebesar Rp 348 juta untuk pengeluaran tahunan dan Rp 4,7 miliar pada pengeluaran lima tahunan.

Pengeluaran ini merupakan akumulasi dari kegiatan-kegiatan yang dilakukan partai politik dalam kurun waktu satu tahun. Sementara untuk total pengeluaran lima tahunan adalah akumulasi dari

pengeluaran pada kegiatan yang diselenggarakan setiap lima tahun. Kegiatan itu antara lain musyawarah daerah, pelantikan pengurus, musyawarah kerja, kampanye dan pemilihan legislatif.

**Grafik 2. Pengeluaran Tahunan dan Lima Tahunan Parpol Provinsi Sulawesi Selatan**



Perbedaan jumlah pengeluaran antar partai politik sebagaimana grafik di atas cukup jelas terlihat. Untuk pengeluaran tahunan, jumlah yang paling besar adalah Partai Golkar yang memiliki selisih sekitar Rp 300 juta dari PPP, dan selisih sekitar Rp 600 juta atau 50 persen dari PAN. Hal ini mengindikasikan adanya kerentanan total jumlah yang cukup jauh antar partai. Kegiatan-kegiatan yang ada di Partai Golkar tentu lebih besar kapasitasnya dibandingkan dengan PPP dan jauh lebih besar lagi kapasitasnya dibandingkan dengan PAN. Begitu pula total pengeluaran lima tahunan, terjadi kerentanan yang cukup besar antar partai.

Kerentanan antar kegiatan dan antar partai politik jelas terlihat dalam tabel di atas. Partai Golkar misalnya, dalam belanja hari

ulang tahun mengeluarkan dana sebesar Rp 500 juta. Sementara PAN hanya mengeluarkan Rp 150 juta dengan bentuk kegiatan yang sama, yaitu seremonial dan kunjungan ke panti-panti asuhan. Kerentanan jumlah pengeluaran ini tentu mengindikasikan adanya kerentanan pada kapasitas kegiatan. Begitu pula pada pengeluaran operasional kantor, kerentanan juga jelas terlihat antara Partai Golkar dan PAN. Bila dilihat dari kapasitas kegiatan yang terjadi di Partai Golkar dan PAN, maka dapat disimpulkan bahwa kapasitas dan intensitas kegiatan di Partai Golkar jauh lebih besar di bandingkan dengan PAN.

Hal yang sama juga terjadi pada belanja lima tahunan. Kerentanan itu sangat jelas terlihat pada pengeluaran untuk kampanye pileg di mana Partai Golkar mengeluarkan dana sebesar Rp 9 miliar. Sementara PPP dan PAN masing-masing mengeluarkan dana sebesar Rp 3 miliar dan Rp 1 miliar. Sudah tentu dengan perbandingan jumlah pengeluaran yang seperti ini menunjukkan bahwa Partai Golkar melakukan kampanye dengan intensitas yang tinggi, megah serta mewah di tempat-ditempat besar dan luas. Sementara PPP dan PAN melakukan kampanye dengan intensitas yang jauh lebih kecil, juga dengan skala lebih kecil.

Golkar, PPP dan PAN adalah Parpol yang telah dinyatakan sebagai partai yang memenuhi persyaratan sebagai peserta Pemilu untuk 2009 dan 2014. Ketiga partai ini tentu memiliki jumlah tingkatan kepengurusan yang sama. Sehingga bisa dikatakan bahwa ketiga partai ini memiliki kebutuhan yang hampir sama dan tentu saja jumlah pengeluaran yang hampir sama. Lagi pula jumlah pengeluaran tidak menjadi faktor penentu besarnya perolehan jumlah suara partai politik.

Belum tentu partai yang banyak uang, efektif dalam memperoleh suara. Hal ini bisa dibuktikan dengan fenomena pengeluaran partai sekarang ini. Banyak partai politik yang memiliki begitu banyak uang untuk meraih dukungan masyarakat, namun hasilnya kadang tidak

seperti yang diharapkan. Hal yang sama terjadi pada caleg-caleg dan calon kandidat kepala daerah.

Ironisnya, jumlah pengeluaran partai politik yang tidak berimbang ini, tidak berimplikasi secara signifikan terhadap pelaksanaan fungsi partai. Besarnya pengeluaran partai politik tidak berpengaruh terhadap munculnya kegiatan-kegiatan baru yang memiliki relevansi dengan fungsi partai. Ketiga partai politik masing-masing memiliki kegiatan yang sama, hanya berbeda pada total jumlah pengeluarannya.

Di antara beberapa fungsi partai politik, , hanya satu fungsi yang dijalankan oleh partai itu sendiri, yaitu fungsi rekrutmen politik. Dimana partai politik melakukan rekrutment kader dan rekrutmen pejabat publik. Fungsi ini dijalankan oleh partai lewat kaderisasi.

Jumlah pengeluaran partai politik ini hanya memiliki keterkaitan dengan besarnya jumlah perolehan kursi di DPRD. Berdasarkan pada hitungan pengeluaran dari ketiga partai, ditemukan bahwa Partai Golkar memiliki jumlah pengeluaran yang terbesar baik pada belanja tahunan maupun belanja lima tahunan. Sementara PAN memiliki pengeluaran yang paling sedikit di antara tiga partai.

Selain itu, perbedaan jumlah pengeluaran yang sangat mencolok juga menunjukkan adanya bentuk-bentuk kebutuhan dan pengeluaran partai politik yang tidak lazim dikeluarkan dalam kerja-kerja politik. Ada beberapa temuan penelitian yang dapat menguatkan kesimpulan ini. Misalnya pengeluaran saksi Pemilu Legislatif. Ditemukan bahwa partai politik khususnya Partai Golkar dan PPP mengeluarkan biaya untuk menyewa saksi di luar dari saksi yang ada dalam TPS. Mereka menyebut saksi tersebut dengan saksi luar yang jumlahnya melebihi dari jumlah saksi resmi di TPS. Padahal dalam ketentuannya Undang-undang Nomor 3 tahun 1999, disebutkan bahwa jumlah saksi dalam TPS sebanyak satu orang.

Bagaimanapun juga, persaingan antar partai politik yang tidak berimbang ini menyebabkan munculnya praktek-praktek pengeluaran yang merupakan inisiatif dari partai politik karena tidak adanya larangan dalam undang-undang. Contoh pengeluaran ini seperti yang disebutkan sebelumnya., misalnya pengeluaran untuk sumbangan ke panti-panti, pemberian *door prize* dan pengeluaran untuk saksi luar.

Selain itu, implikasi lain dari persaingan yang tidak berimbang ini adalah munculnya pengeluaran-pengeluaran yang abu-abu dan bahkan illegal seperti pengeluaran untuk saksi luar yang dikeluarkan oleh masing-masing caleg dari partai politik sebesar rata-rata Rp 383,5 juta, biaya operasional sosialisasi tertutup saat minggu tenang rata-rata sebesar Rp 767 juta, pemberian bingkisan kepada pemilih rata-rata senilai Rp 4,5 miliar sebagaimana yang tercantum dalam tabel 2 dan 3. Bahkan ada kader partai yang memberikan sejumlah uang kepada PPK di Kota Makassar sebesar Rp 700 juta untuk mengangkat jumlah suara mereka.<sup>30</sup>

### **3. Pengeluaran Tidak Sesuai Fungsi Partai**

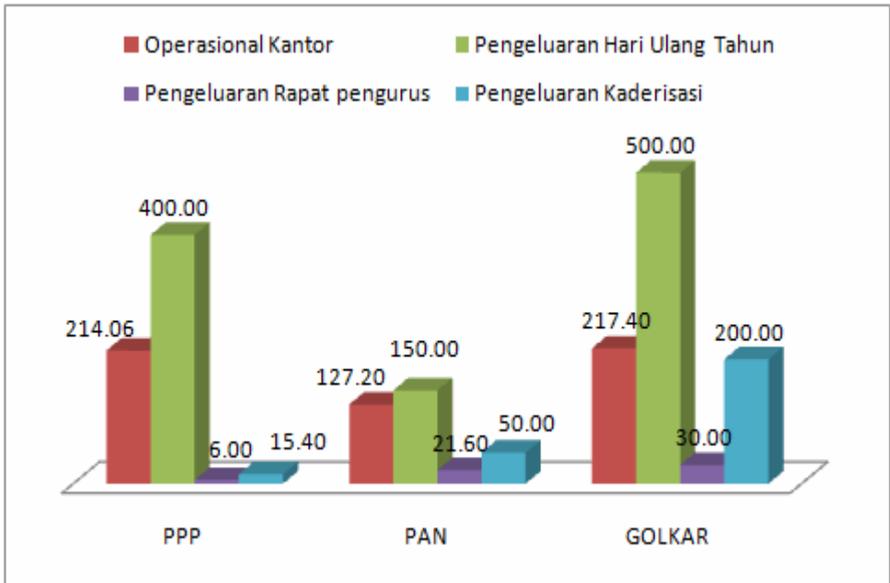
Secara garis besar, penelitian ini menemukan sekitar delapan item belanja partai politik. Masing-masing empat item belanja tahunan dan empat item belanja lima tahunan. Ke delapan item belanja ini yaitu belanja operasional kantor, belanja untuk hari ulang tahun, belanja untuk rapat pengurus, belanja kaderisasi, belanja untuk kampanye pileg, belanja untuk saksi pileg, belanja musyawarah daerah dan belanja untuk musyawarah kerja dan pelantikan.

Di antara semua belanja tahunan yang ada, pengeluaran terbesar ada pada kegiatan hari ulang tahun. PPP mengeluarkan dana sebesar Rp 400 juta, PAN mengeluarkan sekitar Rp 150 juta dan Partai Golkar mengeluarkan Rp 500 juta. Jumlah pengeluaran tersebut dapat dilihat dalam grafik di bawah ini :

---

<sup>30</sup> Terungkap dalam FGD Pengurus partai politik, Caleg dan PPK pada tanggal 2 Agustus 2013.

**Grafik 3. Belanja Tahunan Parpol Provinsi Sulawesi Selatan<sup>31</sup>**



Jumlah pengeluaran pada tiga partai politik ini, bila ditotalkan selama lima tahun atau periode kepengurusan dapat mencapai miliaran rupiah. PPP yang mengeluarkan Rp 400 juta, jika dikali dengan lima tahun, akan mencapai Rp 2 miliar. Sedangkan PAN mencapai Rp 750 juta dan Golkar mencapai Rp 2,5 miliar.

Apabila dibandingkan pengeluaran antar setiap kegiatan, maka kegiatan yang banyak mengeluarkan biaya adalah kegiatan hari ulang tahun. Kegiatan ini rutin dilaksanakan oleh semua partai. Rata-rata mereka merayakan hari ulang tahun secara besar-besaran dengan sejumlah rangkaian kegiatan. Target pelaksanaan kegiatan sepertinya bukan hanya pada momentum menyegarkan semangat para kader-kader partai, tapi lebih dari itu, partai politik menjadikan kegiatan ini sebagai momentum untuk unjuk publik. Selain baliho dan alat-alat peraga lainnya, partai politik juga mendesain kegiatan-kegiatan akbar seperti gerak jalan

<sup>31</sup> Diolah dari hasil wawancara dengan pengurus partai politik tingkat provinsi Sulawesi Selatan

santai atau sepeda santai yang menghadirkan ratusan hingga ribuan massa. Biasanya juga disertai dengan pemberian *door prize*. Kegiatan lain yang sering dilakukan partai di hari ulang tahun ini adalah kunjungan ke panti-panti asuhan dengan membawa bantuan. Dengan banyaknya rangkaian kegiatan ini membuat pengeluaran kegiatan hari ulang tahun menjadi membengkak.

Kegiatan lain yang cukup menyedot anggaran sebagaimana grafik di atas adalah belanja operasional kantor. Di sini partai politik melakukan pengeluaran untuk membiaya beberapa item belanja yaitu, alat tulis kantor, telepon, listrik, air, koran, kertas, fotokopi, makan minum, honor staf kantor, operasional kendaraan dan lain-lain. Item-item belanja ini dibutuhkan setiap bulannya, sehingga partai politik harus menganggarkan pengeluaran rutin setiap bulannya. Namun bila dibandingkan dengan biaya hari ulang tahun partai politik seperti yang dijelaskan di atas, pengeluaran untuk operasional kantor ini jauh lebih kecil. Padahal aktifitas partai politik dilakukan setiap hari di kantor atau sekretariat.

Sebagai pusat kegiatan partai, kantor partai politik seharusnya diramaikan dengan banyak kegiatan. Selain aktifitas perkantoran, di kantor partai bukan hanya kegiatan administrasi dan persuratan, tapi juga ada kegiatan-kegiatan yang terkait dengan kerja-kerja politik partai. Misalnya kegiatan penerimaan aspirasi, diskusi membahas aspirasi atau kebijakan daerah, dan tempat konsolidasi anggota partai.

Jika kegiatan partai politik juga dipenuhi dengan kegiatan-kegiatan seperti ini, maka kantor partai akan ramai setiap hari. Untuk penerimaan aspirasi saja misalnya, sudah pasti setiap hari masyarakat akan datang membawa aspirasi dan pengaduan mereka. Konsekuensi dari banyaknya kegiatan-kegiatan partai di sekretariat adalah bertambahnya pengeluaran partai untuk operasional kantor. Khususnya untuk makan minum, fotocopy, telepon dan lain-lain.

Ironisnya, partai-partai politik tidak menyelenggarakan kegiatan-kegiatan yang bersentuhan dengan masyarakat atau konstituen seperti

yang disebutkan di atas. Bila melihat dari item-item pengeluaran operasional, tidak ditemukan adanya pengeluaran yang terkait dengan aktifitas penerimaan aspirasi, pembahasan kebijakan ataupun konsolidasi anggota. Yang ada hanya rapat-rapat pengurus. Bila demikian maka wajar bila pengeluaran partai politik masih sedikit yang hanya untuk proses administrasi dan persuratan.

Anggaran yang tidak berimbang juga kelihatan pada kegiatan kaderisasi. Pengurus partai sebetulnya menyadari bahwa kaderisasi adalah hal vital partai politik. Karena disinilah proses regenerasi pengurus dan anggota dilakukan, bahkan menjadi kegiatan utama di Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai politik. Namun kenyataannya, ini tidak menjadi kegiatan prioritas di partai politik. Hal ini terlihat dalam jumlah pengeluaran partai yang hanya berkisar Rp 15 juta hingga Rp 200 juta untuk kegiatan kaderisasi. Angka itu jauh di bawah jumlah pengeluaran pada hari ulang tahun partai politik. Dari segi intensitas kegiatan, partai politik rata-rata hanya melakukan kegiatan ini sebanyak satu kali dalam setahun.

Bentuk pengeluaran partai politik yang seperti ini menunjukkan adanya ketidakseimbangan dalam pengelolaan pengeluaran mereka. Partai politik sepertinya tidak memiliki program-program kerja dengan perencanaan yang berimbang. Tingginya rentang jumlah antara pengeluaran hari ulang tahun dengan pengeluaran operasional kantor dan kaderisasi menunjukkan adanya perencanaan yang tidak berimbang antar kegiatan-kegiatan yang berorientasi pada pelaksanaan kerja-kerja politik partai dengan kegiatan yang sifatnya unjuk publik (pencitraan).

Praktek pengeluaran yang tidak berimbang ini berimplikasi pada kurangnya orientasi partai pada pelaksanaan fungsi-fungsinya. Dengan hanya kegiatan operasional dan hari ulang tahun, tidak mencerminkan fungsi Parpol yang berjalan dengan baik. Kegiatan-kegiatan seperti penerimaan aspirasi dan pembahasan kebijakan seperti yang disebut di atas adalah bentuk pengejewantahan dari fungsi partai politik. Sayangnya ini tidak dilakukan. Selain itu fungsi rekrutmen dan fungsi resolusi konflik (Meriam Budiarjo) juga tidak berjalan. Kegiatan

kaderisasi yang hanya dilakukan sekali dalam setahun mencerminkan adanya proses kaderisasi yang tidak signifikan dan tentu tidak dapat berimplikasi pada konsolidasi masyarakat dari berbagai latar belakang.

**Gambaran pengeluaran partai politik berdasarkan pada fungsi partai dapat digambarkan sebagai berikut:**

## **1. Menampung dan Memperjuangkan Aspirasi Masyarakat**

Dalam sejumlah pengeluaran partai, tidak ditemukan adanya kegiatan partai yang secara resmi menerima atau menjaring aspirasi di masyarakat. Namun demikian, rata-rata pengurus partai politik menyatakan bahwa proses penjaringan aspirasi sudah dilakukan oleh para wakil-wakil mereka yang ada di DPR dan DPRD lewat reses dan penerimaan aspirasi. Anggota DPR/DPRD menurut mereka sudah mewakili partai politik dalam menjaring dan menampung aspirasi masyarakat bahkan memperjuangkannya masuk dalam kebijakan. Meskipun menurut mereka aspirasi tersebut tidak dibawah di parati politik atau di fraksi yang ada di DPR/DPRD.

Penjaringan aspirasi lewat reses dan penerimaan aspirasi ini tidak menimbulkan konsekuensi biaya. Karena kegiatan ini merupakan kegiatan yang ada di sekretariat DPRD yang tentunya dibiayai oleh APBN dan APBD.

## **2. Sosialisasi dan Pendidikan Politik**

Dalam pengeluaran partai politik, ditemukan ada sejumlah kegiatan yang memiliki relevansi dengan sosialisasi dan pendidikan politik. Kegiatan itu adalah kaderisasi dan kampanye pileg. Kaderisasi dilakukan oleh partai dalam bentuk pertemuan atau pelatihan tentang visi dan misi partai. Peserta yang ikut dalam pertemuan ini adalah orang-orang yang direkrut dari masyarakat umum. Namun demikian pelaksanaan kaderisasi ini hanya dengan intensitas rata-rata sekali dalam setahun.

Kegiatan lain yang terkait adalah kampanye pemilihan legislatif. Kampanye pemilihan legislatif adalah salah satu wadah yang digunakan partai politik dalam mensosialisasikan dan pemahaman politik kepada masyarakat. Dalam kegiatan ini, partai memaparkan visi misi mereka dan agenda-agenda politik yang akan mereka laksanakan.

Namun demikian dalam pelaksanaan kegiatan ini lebih banyak mengeluarkan biaya untuk pertunjukan hiburan, dan bahkan dihadiri oleh artis-artis ibu kota. Salah seorang pengurus Partai Golkar mengakui hal itu. *“... Iya besar biayanya. Mulai dari soundnya, musik sampai dengan artis itu satu paket biayanya sampai Rp 100 juta. Tapi itu biasa kampanye akbar,”* ujar dia.

Artis-artis ini digunakan oleh partai politik untuk menarik massa lebih banyak saat kampanye. Karena rata-rata masyarakat di daerah jarang mendapatkan hiburan, apalagi hiburan dari artis ibu kota. Hal ini diakui oleh seorang tim sukses Partai Golkar.

*“... Kita tidak membahasakan bahwa ini dibayar. Intinya ada pembayaran untuk sewa mobil dan transportasi, terkadang ada yang pakai motor. Untuk motor kita hitung Rp 20 ribu, kalau mobil Rp 100 ribu untuk beli bensin. Mobil yang dipakai pun rata-rata milik kader, disinilah kita lihat komitmen mereka. Terkadang masyarakat melihat itu sebagai hiburan, mereka ada ada yang tidak pernah menginjak kota, terkadang hanya di sawah dan di rumah.”*

### **3. Perlindungan terhadap Kepentingan Publik**

Dalam penelitian ini tidak ditemukan adanya kegiatan-kegiatan yang berkaitan dengan usaha partai politik memberikan perlindungan terhadap kepentingan publik. Misalnya, melakukan diskusi tentang kebijakan publik yang bertentangan dengan kepentingan masyarakat dan pembahasan tentang pengaduan masyarakat. Pengurus partai politik menganggap bahwa kader mereka di DPR dan DPRD sudah

melaksanakan fungsi ini dengan mengkaji dan merupakan kebijakan untuk masyarakat. Meskipun tak jarang menurut mereka ini tidak dilaksanakan secara langsung oleh partai.

#### 4. Rekrutmen Kader dan Pejabat Publik

Fungsi rekrutmen juga terdapat dalam pelaksanaan kaderisasi partai politik karena disini partai merekrut masyarakat umum menjadi anggota mereka. Dalam kegiatan ini partai politik merekrut rata-rata sekitar 100 orang kader dengan jumlah pengeluaran rata-rata sekitar Rp 80 juta. Biaya ini dipakai untuk membiayai makan dan minum peserta, sewa ruangan dan honor narasumber.

Meskipun demikian kegiatan ini hanya berlangsung sekali dalam satu tahun. Jadi untuk satu periode kepengurusan, partai politik hanya dapat merekrut 100 orang kader. Salah satu pengurus PAN mengatakan, kegiatan ini baru dilakukan sekali selama periode kepengurusan saat ini. Dan kegiatan rekrutmen tersebut, menurut dia, biasanya dilakukan saat menjelang masa pemilihan caleg.

*“...Kalau pesertanya terkadang jumlahnya kurang lebih 100 orang untuk tingkat provinsi dan terkadang juga kurang lebih 50 orang kalau kegiatannya tingkat kabupaten. Biayanya memang otomatis jutaan plus dengan ongkos gedung, apa lagi kalau menginap. Contohnya di Parepare kita sewa hotel, kita menghadirkan lintas kabupaten yang angkanya bervariasi. Tapi rata-rata jumlahnya jutaan rupiah.”* ujar pengurus PAN ini.

Untuk rekrutmen pejabat publik, partai memiliki sejumlah kegiatan. Pada rekrutmen calon anggota DPR/DPRD, Partai politik menyediakan tahapan-tahapan kegiatan seperti, penerimaan pendaftaran. Pendaftaran ini dibuka bagi kader partai dan bukan kader partai. Disini rata-rata partai politik tidak melakukan pengeluaran tapi menerima pemasukan dari pendaftar yang beradsal dari luar partai. Untuk biaya-biaya yang timbul dari persyaratan

pencalegan oleh undang-undang ditanggung masing-masing calon. Rata-rata calon mengeluarkan uang sebesar Rp 400 ribu untuk biaya pemeriksaan kesehatan, psikologi, HIV-AIDS dan periksa darah.

Hal yang sama juga diberlakukan bagi kandidat kepala daerah. Untuk proses ini, partai politik menyediakan tahapan-tahapan seperti, pendaftaran atau pengambilan formulir, pembahasan kandidat, pemaparan visi misi dan penetapan. Pengeluaran partai politik hanya pada biaya administrasi yang masuk dalam biaya operasional kantor.

Untuk pelaksanaan tahapan berikutnya, pengeluaran partai politik lebih banyak bersumber dari kandidat sendiri. Pendaftaran dan pembahasan visi misi, biasanya dibebankan kepada para kandidat. Untuk memenuhi biaya pendaftaran, partai mensyaratkan setiap kandidat membayar puluhan hingga ratusan juta. Biaya ini dikeluarkan seorang kandidat hanya untuk pengambilan lembaran pendaftaran saja. Seorang Pengurus DPD PAN Bulukumba mengakui adanya sejumlah uang yang harus mereka keluarkan.

*“..Untuk biaya pengambilan formulir calon kepala daerah, biasanya kami di daerah menetapkan Rp10 juta di luar dari biaya pemaparan visi dan misinya,”* ujar dia.

Partai politik telah mensyaratkan untuk satu lembar formulir yang diambil oleh kandidat calon kepala daerah, mereka dibebankan pembayaran Rp 10 juta. Biaya ini di luar dari biaya pada tahapan-tahapan selanjutnya, misalnya pemaparan visi dan misi kandidat yang diadakan juga oleh partai.

Selain itu, masih ada lagi biaya lain yang juga harus dikeluarkan oleh seorang kandidat yaitu biaya kampanye atau konsolidasi partai politik dalam rangka Pilkada. Salah satu pernyataan dari pengurus DPD PAN Bulukumba menunjukkan hal ini.

*“... saya kurang perhatikan sebetulnya mengenai biayanya. Tapi sebagai contoh, dulu waktu pemilihan gubernur Sulsel, Pak Syahrul menyumbang Rp 15 juta. Nah itu yang kita gunakan. Yang ikut kira-*

*kira 300 orang untuk konsolidasi, jadi ya kira-kira biayanya sampai Rp 9 jutaan.”*

## **H. Pelaksanaan Fungsi Partai Politik Pasca Reformasi**

Sejak Pemilu pascareformasi pada 1999 sampai dengan Pemilu 2009, telah banyak dinamika yang dihadapi dalam melaksanakan amanat demokrasi di Negara Kesatuan Republik Indonesia ini. Salah satu yang paling berbeda dibandingkan dengan penerapan sistem demokrasi otoriter pada masa rezim Orde Baru adalah dengan munculnya berbagai macam partai politik peserta pemilu yang setiap saat jumlahnya selalu bertambah. Pada Pemilu 2009, partai politik peserta pemilu mencapai jumlah yang paling banyak dibandingkan dengan pemilu sebelumnya. Tercatat ada 38 partai politik ditambah enam partai politik lokal di Nangroe Aceh Darussalam.

Di satu sisi, banyaknya jumlah partai peserta pemilu dalam proses demokrasi di Indonesia merupakan suatu bentuk konsekuensi logis dari penerapan sistem demokrasi secara konsisten. Namun di sisi lain banyaknya jumlah partai politik tidak otomatis membuat kualitas pelaksanaan sistem demokrasi menjadi lebih baik. Justru boleh dikata, bahkan cenderung menjadi semakin buruk.

Mau atau tidak mau, suka atau tidak suka, semua partai politik akan berusaha memperoleh dukungan sebesar-besarnya dalam pemilu untuk memengaruhi arah kebijakan negara. Tinggal kita tunggu, dengan cara apa partai politik akan menarik simpati rakyat untuk mendapat dukungan rakyat pada periode pemilu berikutnya di tahun 2014. Apakah akan tetap menggunakan pola-pola pendekatan lama atau akan menggunakan pola-pola pendekatan baru dengan konsekuensi bakal menghadapi perjuangan yang sangat berat.

Pandangan apriori masyarakat terhadap partai politik, mulai terlihat dengan semakin berkurangnya partisipasi pemilih dalam Pemilu 2009. Ini tentu bukan tanpa alasan. Karena memang, sampai hari ini belum nampak hasil kerja nyata partai politik yang benar-benar berdampak positif bagi kehidupan masyarakat, khususnya setelah

pelaksanaan pemilu. Oleh karena itu, harus ada langkah-langkah kongkret yang harus dimulai dari hari ini, hingga pemilu periode selanjutnya di tahun 2014.

Pengelolaan organisasi partai politik tidak jauh berbeda dengan organisasi lainnya. Namun yang paling membedakan dengan organisasi lainnya, partai politik memiliki kekuatan politik yang dapat memengaruhi berbagai kehidupan bernegara dan bermasyarakat dalam tataran publik. Dengan karakteristik partai yang memiliki kekuatan politik itu, maka sudah tentu jajaran struktural partai harus memiliki pemahaman yang kuat mengenai tugas dan fungsi partai dalam tingkatan administratif strukturalnya masing-masing dalam rangka menjalankan visi dan misi masing-masing partai.

Pada masa sebelum pemilu sampai dengan pelaksanaannya, partai politik bertugas memperoleh suara sebanyak-banyaknya untuk meraih jumlah kursi yang banyak di lembaga legislatif pada semua tingkatan. Mulai dari DPR RI, DPRD Provinsi, dan DPRD kabupaten/kota. Sedangkan pada masa pascapemilu hingga dengan pelaksanaannya di periode selanjutnya, partai politik idealnya tetap harus melakukan kegiatan-kegiatan yang diarahkan pada tujuan organisasi dan mempersiapkan diri untuk menghadapi pemilu di periode selanjutnya.

**Berikut adalah salah satu gambaran mengenai tindakan atau hal-hal yang harus dilakukan jajaran struktural partai terhadap suatu fakta, kejadian, dan issue di masyarakat:**

Di Desa A, Kecamatan B, yang menjadi wilayah Kabupaten C pada Provinsi D ditemukan salah satu warga masyarakat yang mengalami gizi buruk. Terhadap situasi demikian, maka jajaran struktural di tingkat desa harus mengadakan komunikasi dengan jajaran pengurus desa yang bersangkutan melalui Kepala Desa (karena desa merupakan wilayah satu wilayah yang otonom) untuk membicarakan solusi mengenai permasalahan yang terjadi di tingkat desa tersebut. Jika di tingkat desa tidak menemukan solusi berarti, maka jajaran struktural Parpol di tingkat desa atau kelurahan

langsung memberikan laporan resmi atas situasi yang terjadi di desa tersebut kepada jajaran struktural di tingkat kecamatan, atau lazim disebut Pengurus Anak Cabang(PAC).

Di tingkat kecamatan, PAC partai melakukan komunikasi dengan jajaran pimpinan kecamatan melalui camat untuk mencari solusi atas situasi gizi buruk yang dialami oleh warga Desa A yang menjadi bagian wilayah Kecamatan B. Jika di tingkat kecamatan dicapai suatu penyelesaian, maka penyelesaian tidak dilanjutkan pada tingkat kota/kabupaten. Namun proses penyelesaian tetap dilaporkan kepada jajaran pengurus di tingkat kota/kabupaten dan provinsi. Namun jika pada tingkat kecamatan tidak ditemukan solusi atas permasalahan tersebut, maka penyelesaian dilanjutkan ke tingkat kota/kabupaten melalui wali kota/bupati beserta jajaran instansi yang terkait di tingkat administrasi pemerintahan kota/kabupaten, dan seterusnya sampai tingkat provinsi atau bahkan sampai tingkat nasional.

**Kegiatan-kegiatan partai politik di atas harus dilakukan oleh :**

1. Seluruh jajaran struktural partai politik pemenang Pemilu Legislatif dan/atau Pemilihan Presiden (berserta koalisi partai pendukungnya); dan
2. Seluruh jajaran struktural partai politik yang kalah dalam Pemilu Legislatif dan Pemilihan Presiden sehingga menempatkan diri menjadi oposisi

Bagi partai politik yang menang, maka seluruh jajaran struktural partai menjadi pendukung utama dari pelaksana fungsi eksekutif (pemerintah) yang berasal dari partainya. Dengan kata lain, menjadi pengawas dan pendorong pelaksanaan program-program pemerintah yang notabene berasal dari kader-kader partainya.

Dalam konteks ini sebenarnya partai memiliki fungsi yang sangat luas dan seharusnya mempengaruhi kehidupan sosial politik di suatu negara demokrasi. Partai politik dengan kekuatan warga partai atau

konstituen dapat memengaruhi kebijakan pemerintah (pemerintah dalam arti sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, salah satu fungsi dalam trias politica yang dikemukakan Rosseau). Bahkan juga bisa memengaruhi kebijakan lembaga legislatif melalui kader-kader partai yang duduk di dalamnya. Tentu saja selama hal tersebut didasarkan pada kemaslahatan seluruh masyarakat atau didasarkan pada kepentingan rakyat.

Dari uraian singkat di atas, terlihat bahwa partai politik memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan masyarakat dan negara. Karena fungsi yang sangat strategis tersebut maka sudah menjadi keharusan bagi setiap partai politik melakukan perbaikan-perbaikan di berbagai sisi. Salah satu di antaranya adalah perbaikan dari aspek struktural partai agar setiap jajaran struktural menempatkan dirinya secara aktif sebagai bagian utuh dari sistem politik dan sistem kemasyarakatan secara holistik. Dengan demikian, di masa yang akan datang, partai politik akan menjadi suatu lembaga, saluran, sarana, wadah, atau tempat bagi rakyat untuk berkeluh kesah mengenai segala permasalahan yang terjadi di dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Selain itu juga dapat menjadi saluran komunikasi dengan berbagai pihak dalam kehidupan nyata.

Salah satu hal penting dalam perbaikan fungsi struktural internal partai adalah mewajibkan seluruh pimpinan partai politik selalu turun dan berhubungan dengan masyarakat, tanpa terkecuali. Hal ini berlaku untuk pada berbagai tingkatan struktural mulai tingkat yang paling atas sampai jajaran struktural partai yang paling bawah. Tentu saja, berdasarkan jenjang kepengurusan yang ada, struktur yang berada di tingkat yang paling bawah akan selalu berhadapan dengan masyarakat secara langsung.

Hal itu berkaitan dengan wilayah yang luasnya tidak terlalu besar dengan jumlah masyarakat yang tidak terlalu banyak juga. Namun jajaran struktural partai politik yang di level atas pun harus secara aktif terjun di tengah-tengah masyarakat untuk memperkuat kerja

jajaran struktural di level bawah. *Reward and punishment* dari partai politik menjadi sangat penting dalam hal ini.

Harus disadari pula bahwa dalam konteks wilayah administrasi struktural partai, jajaran struktural yang lebih tinggi tidak memiliki kemampuan untuk mengelola konstituen partai secara langsung. Kemampuan tersebut dimiliki oleh jajaran struktural yang berada paling bawah. Kemampuan jajaran struktural yang paling bawah dalam melakukan pengelolaan teritorial dan personel (konstituen) menjadi sangat penting dibandingkan jajaran struktural di tingkat kota / kabupaten dan level di atasnya. Hal ini karena mereka bersinggungan langsung dengan konstituen orang per orang.

Dalam situasi seperti itu maka jajaran struktural berdasarkan kewenangan yang dimilikinya melalui AD/ART partai dan/atau peraturan organisasi partai, wajib melakukan pembinaan-pembinaan teritorial (konstituen) terhadap jajaran struktural di tingkat bawah. Secara kongkret, jajaran struktural di tingkat provinsi harus melakukan pembinaan secara terus menerus kepada jajaran struktural di tingkat kabupaten/kota, dan diteruskan kepada tingkat kecamatan, kelurahan/desa, serta RT/RW. Begitu pula sebaliknya, dari tingkat RT/RW secara berjenjang melakukan pelaporan-pelaporan kegiatan kepada tingkat kelurahan/desa, kecamatan, kabupaten/kota, dan provinsi.

Hal-hal yang disebutkan di atas akan sulit terwujud jika tidak diikuti dengan proses rekrutmen kader-kader pimpinan partai yang obyektif. Untuk itu, langkah yang harus dilakukan guna memperbaiki fungsi-fungsi struktural internal partai adalah melakukan mekanisme rekrutmen yang obyektif. Hal ini bertujuan untuk memilih dan menetapkan kader-kader pimpinan partai yang memenuhi kualifikasi yang telah ditentukan, khususnya di tingkat jajaran struktural. Karena merekalah yang bersinggungan langsung dengan masyarakat di wilayahnya masing-masing.

Hal tersebut berlaku pula bagi anggota legislatif terpilih di tingkat DPR RI, DPRD kabupaten/kota dan provinsi. Mereka pun wajib untuk

kembali membangun daerah yang menjadi daerah pemilihannya (Dapil) atau wilayah penghitungan suara ketika melakukan kampanye pada masa pemilu. Kewajiban tersebut diwujudkan dengan intensitas kehadiran anggota legislatif di daerah pemilihannya, dan mereka harus selalu berkoordinasi dengan jajaran struktural di tiap tingkatan wilayah.

Untuk mengawasi kinerja anggota legislatif yang bersangkutan, maka tugas dan wewenang lebih luas diberikan kepada jajaran struktural di tingkat kecamatan. Tujuannya untuk mengawasi apakah anggota legislatif yang berasal dari dapil tersebut melakukan kegiatan atau kunjungan rutin di daerah mereka atau tidak. Namun kewajiban untuk turun ke daerah harus ditetapkan oleh organisasi. Karena jika hal tersebut dilanggar akan dikenai sanksi sesuai dengan tingkat pelanggarannya.

Dengan melaksanakan hal di atas, diharapkan semua kader partai melakukan kampanye setiap saat melalui kegiatan langsung kepada masyarakat. Bentuk kegiatan yang dimaksud bisa berupa apa pun. Yang penting adalah wujud kehadiran mereka di tengah masyarakat dan kehadiran tersebut menjadi tugas yang diwajibkan oleh organisasi. Jika hal ini dilakukan secara simultan dan terus menerus, dapat dipastikan pada lima tahun mendatang partai yang bersangkutan bisa memperoleh simpati dari rakyat. Setiap hari adalah kampanye, tidak terbatas pada kegiatan lima tahunan pada saat menjelang pemilu saja .

Yang menjadi kunci keberhasilan program atau kegiatan ini adalah unsur individu. Unsur individu yang dimaksud dalam hal ini adalah kader partai, khususnya di jajaran pengurus struktural, apakah yang bersangkutan mau untuk melaksanakan kegiatan ini. Yang dibutuhkan adalah kemauan dari jajaran pimpinan partai politik untuk turun ke masyarakat. Untuk itu, maka proses rekrutmen jajaran pimpinan partai menjadi salah satu unsur penting dalam upaya pembesaran dan penguatan partai.

Menurut Ketua Dewan Pertimbangan Partai Golkar, Akbar Tanjung, partai politik saat ini sedang mengalami krisis kepercayaan dari masyarakat. Krisis itu terjadi akibat tidak berjalannya fungsi partai politik itu sendiri. Partai politik saat ini lebih banyak dijadikan alat atau kendaraan politik yang bersifat pragmatis, bahkan mengabaikan fungsi-fungsi politik penting lainnya. 32

Fungsi-fungsi partai politik yang tidak berjalan itu, di antaranya pendidikan politik, kaderisasi, manajemen konflik, fungsi intermediasi yang menjembatani masyarakat dengan pemerintah serta fungsi ikut memengaruhi kebijakan politik. Partai-partai politik banyak dikritik karena tidak optimal dalam melakukan pengkaderan di internal partai, sehingga rawan terjadinya transaksional. Selain itu, partai politik juga banyak dikritik karena enggan menunjukkan kesungguhannya dalam menciptakan tradisi demokrasi politik internal yang baik serta oligarkhi.

Oleh karena itu, Akbar berpendapat, partai politik harus segera memperkuat kelembagaan politiknya. Seperti pelembagaan partai, aspek penguatan nilai-nilai yang akan diperjuangkan, penguatan kesisteman partai dan masih banyak lagi yang harus dibenahi. Dengan adanya pembenahan-pembenahan di internal partai, diharapkan bisa mewujudkan demokrasi yang '*workable*' dan selalu mengedepankan keseimbangan serta melakukan pengecekan terhadap setiap perkembangan politik. 32

Dalam sejarah politik Indonesia, partai politik selalu menjadi titik perhatian masyarakat dalam kehidupan politik di Indonesia. Sejak 1955 yang dikenal dengan tahun pertama pemilu diselenggarakan setelah kemerdekaan Indonesia, sebanyak 172 partai politik mendaftarkan diri untuk ikut menjadi kontestan pemilu.

Ketertarikan terhadap peran-peran partai politik Indonesia memang menunjukkan antusiasme yang besar sepanjang tahun. Ini terutama pada saat menjelang Pemilu 1971. Sementara pemilu kedua setelah kemerdekaan Republik Indonesia, juga masih diwarnai dengan

---

<sup>32</sup> Akbar Tanjung, memberikan orasi ilmiah di hadapan ribuan wisudawan Universitas Muhammadiyah Malang (UMM), November 2011.

banyaknya kontestan pemilu. Dari 172 partai politik pada 1955 menjadi 10 Parpol pada 1971. Hal ini menunjukkan adanya dinamika politik yang tinggi pada kondisi politik masyarakat Indonesia. Hingga Pemilu 2009, jumlah partai politik kontestan pemilu mencapai hingga 40-an partai politik.

Masyarakat Indonesia memiliki harapan besar terhadap keberadaan berbagai partai politik ini. Jumlah partai yang mengalami pasang surut sejak Pemilu 1955 hingga Pemilu 2009 menunjukkan masih tingginya kepercayaan publik terhadap peran-peran partai. Meskipun dalam konteks yang lain selalu saja muncul pawartai politik wajah baru. Namun, hal ini justru menunjukkan indikasi yang lain bahwa masyarakat Indonesia masih menaruh kepercayaan terhadap peran partai politik dalam kehidupan bernegara di Indonesia.

Munculnya partai-partai baru, tidak menjadi indikasi ketidakpercayaan masyarakat terhadap partai politik. Justru sebaliknya, ini menunjukkan bahwa masyarakat Indonesia menaruh harapan besar terhadap kontribusi partai dalam memperjuangkan kepentingan masyarakat. Partai-partai baru yang muncul, selain mengindikasikan ketidakpercayaan terhadap partai politik l yang sudah ada, juga menguatkan asumsi bahwa masyarakat mengharapkan adanya partai yang berperan lebih dari pada yang ada saat ini.

Pesan-pesan sejarah ini, menunjukkan betapa besar harapan masyarakat terhadap peran partai politik. Harapan itu tidak hanya sampai ketika sebuah partai sudah menjadi peserta dalam kontestan pemilu. Masyarakat tentu menginginkan partai politik menjadi institusi kunci yang dapat bekerja mendorong keadilan dan kesejahteraan lewat fungsi-fungsi yang dimilikinya.

Fungsi yang dimiliki partai politik berbeda dengan organisasi-organisasi kemasyarakatan lainnya. Organisasi kemasyarakatan seperti Muhammadiyah dan NU ataukah organisasi kepemudaan tingkat nasional hingga tingkat desa, pada dasarnya melakukan kerja-kerja politik, juga kerja-kerja sosial dan kemasyarakatan. Organisasi kemasyarakatan, juga berusaha paling tidak mendorong adanya perubahan kebijakan untuk memperjuangkan masyarakat. Namun

mereka memiliki keterbatasan akses politik. Padahal akses politik sangat menentukan keberhasilan sebuah kerja politik. Partai politik untuk konteks ini, memiliki akses yang lebih luas pada kerja-kerja politik, baik dalam mengubah ataupun merumuskan kebijakan negara.

Partai politik merupakan sarana warga negara untuk turut serta atau berpartisipasi dalam proses pengelolaan negara. Partai politik merupakan suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, dan cita-cita yang sama. Partai politik juga bertujuan mencari dan mempertahankan kekuasaan guna melaksanakan atau mewujudkan program-programnya.

Fungsi partai politik dapat dilihat dalam dua cara pandang. Pertama, partai politik yang berada di antara masyarakat dan negara atau rakyat dengan negaranya. Dalam kerangka ini, tentu partai ditempatkan sebagai jembatan atau penghubung antara rakyat dengan negara. Jadi, dapat dikatakan partai politik dibentuk untuk menjadi penghubung rakyat ke negara sebagai penyelenggara pemerintahan. 33

Kedua, partai politik adalah organisasi yang membawa ide atau cita-cita politik tentang masa depan masyarakat dan negara. Dalam kerangka ini, partai politik dibentuk karena keinginan masyarakat untuk membuat perubahan dalam masyarakat dan pemerintahan.

Untuk pelaksanaan fungsi pertama, partai politik diharapkan dapat bekerja memperjuangkan hak dan kebutuhan masyarakat. Untuk itu, partai harus menjadi pengumpul dan penampung aspirasi masyarakat. Lewat partai politik, masyarakat berharap aspirasinya bisa disampaikan kepada pemerintah hingga lahir kebijakan yang dapat memenuhi hak dan kebutuhan masyarakat. Selain itu partai juga diharapkan dapat melakukan sosialisasi dan pendidikan politik kepada masyarakat.

---

<sup>33</sup>Pengendalian Keuangan Parpol, Buku 10 Seri Demokrasi Elektoral, Kemitraan, hal.9.

Sebagai sebuah organisasi politik, partai politik seharusnya melakukan proses pencerdasan politik secara terus menerus kepada masyarakat. Partai politik pun dapat menjadi pelindung masyarakat terhadap kebijakan dan praktek pemerintahan yang merugikan kepentingan masyarakat. Karena partai memiliki hak dan kekuatan untuk melakukan intervensi terhadap pemerintahan lewat wakil-wakil mereka yang ada dalam parlemen.

Dalam cara pandang kedua, partai politik diharapkan dapat memberikan gairah dan semangat bagi masyarakat untuk menciptakan masyarakat dan negara ideal dari gagasan dan ideologi yang dimilikinya. Partai politik dalam hal ini harus memiliki sejumlah konsep dan gagasan bagaimana sebuah masyarakat atau negara ideal yang dapat dicapai oleh masyarakat. Selain itu, partai politik diharapkan berfungsi sebagai dinamisator dan katalisator yang mendorong terjadinya perubahan-perubahan di masyarakat.

Partai politik dengan keanggotaan yang luas tanpa memandang suku, wilayah, agama, tingkat pendidikan dan pekerjaan dapat menciptakan sebuah miniatur masyarakat yang damai. Bila sebuah partai mampu mengonsolidasikan perbedaan-perbedaan ini dalam satu wadah dengan aman dan damai, maka dia telah berhasil meredam potensi-potensi konflik. Selain itu, partai politik juga bertanggung jawab untuk meredam dan mengatasi konflik yang biasa terjadi pada masyarakat yang lebih luas.

## **I. Pengelolaan Keuangan yang Tidak Transparan**

Keterbukaan informasi atas laporan keuangan partai politik sangat penting bagi kelangsungan demokrasi di suatu negara. Banyak pihak yang berkepentingan atas laporan keuangan partai politik tersebut. Mulai dari pengurus, anggota, lembaga pengawas partai, pemerintah, penyumbang, kreditur, dan publik atau masyarakat luas, terutama konstituen partai.

Isu transparansi dan akuntabilitas keuangan partai, sudah menguat seiring dengan tuntutan publik terhadap perbaikan tata kelola sistem keuangan partai yang transparan dan akuntabel. Tuntutan ini sesungguhnya merupakan respon publik terhadap buruknya kinerja partai politik sebagai instrument demokrasi yang berperan vital dalam mendorong demokrasi yang baik.

Penerapan prinsip-prinsip pengelolaan partai politik telah menjadi keharusan bagi partai sebagaimana yang diatur dalam pasal 39 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011. Prinsip-prinsip ini mengharuskan adanya mekanisme pengelolaan keuangan yang terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan secara kelembagaan dan pertanggungjawaban kepada publik. Mekanisme ini dilakukan karena partai politik pada dasarnya adalah sebuah lembaga publik yang diatur dalam Undang-undang Negara Republik Indonesia.

Transparansi pengelolaan keuangan partai sebagaimana yang dijelaskan sebelumnya dapat diartikan sebagai sebuah pengelolaan keuangan dengan cara-cara terbuka. Masyarakat dapat dengan mudah melihat atau menerima informasi. Partai politik dalam hal ini tidak menyembunyikan informasi-informasi yang diminta dan dibutuhkan oleh masyarakat tentang keuangannya.

Dalam penelitian pengeluaran partai politik ini, ditemukan bahwa partai politik belum menerapkan adanya prinsip-prinsip ini. Dalam mekanisme pengelolaan pengeluaran, partai, belum memiliki mekanisme yang transparan. Dari sejumlah pengeluaran yang dimiliki, baik di tingkat provinsi dan kabupaten, semuanya tidak diatur dalam sebuah mekanisme yang terbuka ke publik. Dalam prakteknya tidak ditemukan adanya pengeluaran untuk publikasi ke masyarakat terkait dengan laporan pengeluaran yang mereka lakukan. Begitu pula dengan keterbukaan dalam hal akses publik terhadap informasi-informasi keuangan mereka. Dari semua item kegiatan yang ditemukan dalam pengeluaran partai politik, tak

satupun dari laporan dari kegiatan-kegiatan tersebut dapat diakses oleh masyarakat.

Tidak ditemukannya mekanisme pengeluaran yang transparan dan juga tidak ditemukannya item pengeluaran yang terkait dengan publikasi laporan pengeluaran partai ke masyarakat menunjukkan bahwa prinsip transparansi belum diterapkan dalam pengelolaan pengeluaran partai politik di tingkat provinsi dan kabupaten. Dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2011 sudah ditentukan adanya prinsip pengelolaan keuangan yang transparan. Namun partai politik belum membuat sebuah mekanisme pengelolaan keuangan yang terbuka kepada publik, khususnya yang mengatur bagaimana masyarakat bisa secara terbuka mengakses data dan informasi keuangan mereka, juga bagaimana Parpol secara aktif memberikan informasi terbuka kepada masyarakat.

Hal ini dikuatkan oleh tidak ditemukannya item belanja secara rutin yang dikeluarkan oleh partai politik untuk mempublikasikan laporan keuangan mereka. Begitu pula tidak ditemukan adanya pengeluaran administrasi yang muncul dari adanya mekanisme keterbukaan dalam pengelolaan keuangan.

Selain prinsip transparansi, prinsip akuntabilitas juga merupakan amanah dari Undang-Undang Nomor 2 tahun 2013. Akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan partai dapat diartikan sebagai sebuah keadaan dimana keuangan tersebut dapat dipertanggungjawabkan kepada pengurus dan masyarakat yang memberikan mandat kepadanya. Partai politik secara internal diharapkan memiliki proses pertanggungjawaban sendiri sesuai dengan AD/ART partai. Selain itu, partai harus memiliki mekanisme pertanggungjawaban ke negara dan masyarakat sebagai bentuk akuntabilitas publik.

Dalam Pasal 39 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 tahun 2013 disebutkan bahwa pengelolaan keuangan partai politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diaudit oleh akuntan publik setiap 1 (satu) tahun dan diumumkan secara periodik. Dengan pengaturan ini

seluruh partai wajib untuk diaudit dan hasil auditnya diumumkan kepada masyarakat.

Dari penelitian ini juga ditemukan tidak adanya audit yang dilakukan oleh akuntan publik kepada partai politik. Begitu pula tidak adanya pengumuman kepada publik terkait dengan hasil audit pengelolaan keuangan mereka. Dari sejumlah pengeluaran tahunan partai politik, baik tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten, tidak ditemukan adanya pengeluaran partai untuk pembayaran jasa auditor dan juga biaya publikasi hasil audit. Hal ini menunjukkan bahwa mekanisme akuntabilitas publik pada partai memang masih sangat lemah.

Selain itu, sejumlah pengeluaran baik yang bersumber dari kas partai maupun langsung dari individu pengurus atau kandidat pejabat publik tidak tercatat dalam laporan partai politik. Lemahnya akuntabilitas keuangan partai ini, juga ditemukan dalam beberapa pernyataan dari pengurus partai yang terungkap dari hasil wawancara peneliti.

Seorang pengurus DPW PPP Sulsel menyebutkan, adanya dana dalam nominal tertentu yang disumbangkan oleh lima anggota DPRD. *“.. ada sumbangan dari Fraksi yang duduk di DPRD, ada lima orang dan masing-masing anggota memberikan Rp 3 juta. Jadi totalnya sebanyak Rp 15 juta dari anggaran APBD. Kita di partai tidak perlu pusing, karena ketua kami pintar cari uang. Kalau hanya biaya yang dari fraksi saja dan APBD pasti tidak cukup untuk membiayai semuanya,”* ujar pengurus partai tersebut.

Dari pernyataan ini, menunjukkan tidak berjalannya mekanisme keuangan di partai yang tentu menunjukkan rendahnya akuntabilitas keuangan. Ketua sepertinya dibebani semua urusan pemasukan keuangan partai, dan mekanisme pencarian dana yang diatur dipartai tidak berjalan. Hal ini juga menunjukkan adanya pendapatan lain dari anggota DPRD di luar dari sumbangan mereka

sebagai kader partai sebagaimana yang ditetapkan dalam AD/ART mereka.

Masih terkait soal itu, salah seorang pengurus partai dari PAN menyatakan :

*“....Seperti biasa kita hanya menanggung biaya hotel karena banyak yang dari daerah. Kita harus menanggung biaya penginapan dan konsumsi mereka. Kalau itu dulu itu mencapai ratusan karena banyak yang datang dan harus dua hari. Kalau raker tidak kurang dari Rp 100 juta, uang transportasi tidak ditanggung kecuali kalau Pilkada, karena persepsi orang bisa bertanya-tanya uang darimana untuk dipakai bergerak,”* ujarnya.

Seperti yang sudah dipaparkan sebelumnya bahwa pembiayaan oleh individu pengurus menjadi kebiasaan dalam partai politik. Mereka tidak tanggung-tanggung membiayai akomodasi dan transportasi seluruh pengurus dari daerah dengan menggunakan uang pribadi mereka tanpa melewati mekanisme pengelolaan keuangan yang baku dari partainya. Pengeluaran-pengeluaran ini tentu tidak tercatat lagi dalam pembukuan dan laporan partai.

Tidak transparannya pengelolaan keuangan partai politik, tak jarang pula bisa menyeret kader partai dalam kasus-kasus penyalahgunaan anggaran. Salah satu contohnya adalah korupsi anggaran bantuan keuangan Parpol yang bersumber dari APBD Kabupaten Sinjai sebesar Rp 60 juta per tahun dan kontribusi empat anggota legislatif PAN Sinjai sebesar Rp 1,5 juta per bulan yang dilakukan oleh ketua DPD PAN Kab Sinjai.

Kasus ini mulai terungkap sejak 2013. Menurut informasi yang berhasil dihimpun dalam penelitian ini, modus yang dilakukan Ketua DPD PAN Sinjai itu, dalam setiap rapat-rapat internal, ketua DPD PAN tidak pernah menyampaikan laporan keuangan partai. Bahkan bendahara partai tidak pernah dilibatkan dalam proses pencairan anggaran dan tidak ada pencatatan keuangan.

Bantuan keuangan untuk partai politik yang bersumber dari dana APBD Kabupaten Sinjai tidak transparan pencairannya. Hanya ketua DPD PAN yang mengeksekusi pencairan anggaran ini tanpa melalui mekanisme partai. Dari problem ini memunculkan reaksi dari pengurus-pengurus partai mulai dari pengurus tingkat DPC, DPD, dan MPP yang meminta pertanggung jawaban realisasi anggaran yang digunakan oleh ketua. Namun karena hal ini tidak bisa dilakukan, maka kasus ini pun akhirnya berujung pada pelaporan oleh pengurus partai. Pada saat penelitian ini dilakukan pengurus tersebut sudah berstatus tersangka.

Dengan lemahnya akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan partai politik, menyebabkan sejumlah pengeluaran partai tidak tercatat dengan baik dalam pembukuan partai. Dalam penelitian ini misalnya ditemukan juga bahwa sejumlah pengeluaran partai yang sumber pendanaannya dari pihak ketiga seperti sumbangan *door prize*, pengeluaran transportasi dalam mobilisasi massa kampanye, sumbangan ke panti-panti asuhan dan lain-lain tidak dicatat sebagai pengeluaran.

Seharusnya, partai politik mempunyai standar akuntansi yang baik dan informasi yang dapat diakses masyarakat luas. Dengan demikian, kendali masyarakat terhadap partai bisa dilakukan. Harus diingat bahwa partai politik merupakan institusi publik yang mempunyai peran besar dalam menjaga demokrasi dan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, jujur, dan bebas korupsi. Oleh karena itu, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan partai menjadi hal yang penting untuk diwujudkan.

Sejak memasuki era reformasi, pengaturan pengeluaran partai politik tampaknya tidak mengalami perubahan yang signifikan. Penataan yang dilakukan pertama kali terhadap sistem politik di Indonesia adalah diterbitkannya UU No 2/1999 pengganti UU No 3/1975 yang membatasi kehidupan sosial politik di Indonesia. Undang-undang ini pertama-tama diharapkan dapat menjamin kebebasan rakyat membentuk partai. Kemudian mendorong partai

politik menjadi organisasi modern untuk mengemban fungsi pendidikan politik, partisipasi politik, agregasi politik, rekrutmen politik, dan kontrol politik. Undang-undang ini membuat batas-batas agar partai politik dapat menghindari jebakan kepentingan perorangan maupun kelompok akibat pengaruh sumbangan keuangan.

Pengaturan tentang keuangan partai sebenarnya mengalami perkembangan yang cukup bagus di masa reformasi. Dalam UU No 2/1999 sudah mengatur lebih banyak tentang bagaimana bantuan negara disalurkan ke partai politik yang sebelumnya hanya diatur secara sederhana dalam UU No 3/1975. Pada UU No 2/2011 yang merupakan perubahan terhadap UU No 2/2008 telah terjadi perubahan signifikan pada pengaturan sumber keuangan partai politik.

Satu hal lagi yang lebih menggembirakan, adalah dalam UU No 2/2011 peruntukan dana bantuan negara, diprioritaskan untuk pendidikan politik daripada operasional sekretariat. Selain itu, untuk menegakkan prinsip transparansi dan akuntabilitas, laporan keuangan penggunaan bantuan keuangan partai harus diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Jika sebuah partai politik yang tidak membuat laporan pertanggungjawaban penggunaan bantuan keuangannya, maka bantuan keuangan berikutnya akan dihentikan.

Meskipun demikian, perubahan yang signifikan pada pengaturan pengeluaran partai belum kelihatan sejak masa reformasi hingga pemilu 2009 yang lalu. Untuk pengeluaran partai politik ini, UU No 2/ 2011 hanya mengatur tentang satu pengeluaran yang bersumberkan dari dana APBN dan APBD. Pengeluaran partai politik, tentu bukan hanya yang berasal dari APBN atau APBD. Justru pengeluaran yang paling banyak berasal dari sumber-sumber lainnya yang kadang tidak diketahui. Karena itulah, masih terdapat sejumlah pengeluaran partai yang tidak tersentuh oleh undang-undang. Misalnya pengeluaran untuk saksi, pengeluaran untuk musyawarah daerah, pengeluaran untuk hari ulang tahun, dan sebagainya.

Isu transparansi dan akuntabilitas keuangan di tubuh partai politik terus mengemuka dan menguat seiring arus reformasi dan tuntutan publik terhadap perbaikan tata kelola sistem keuangan partai yang transparan dan akuntabel. Tuntutan ini sesungguhnya merupakan respons publik terhadap buruknya kinerja partai sebagai instrumen demokrasi yang berperan vital dalam mendorong demokrasi.

Perbaikan tata kelola keuangan adalah keniscayaan bagi partai politik untuk mengembalikan kepercayaan publik terhadap partai yang semakin merosot. Kasus transaksi politik uang yang terjadi dalam pemilihan ketua umum dalam Musyawarah Nasional (munas) Partai Demokrat, mengurai tabir di balik besarnya pengaruh uang dalam memengaruhi proses politik. Kasus ini salah satu yang terekam oleh publik dan mengindikasikan buruknya sistem pengelolaan keuangan partai.

Adanya gelagat ketidaksiapan partai politik dalam memberikan informasi terkait pengeluaran keuangan, serta kesan menutup-nutupi sumber dan pemanfaatan dana, menunjukkan bahwa partai berpotensi melakukan penipuan terhadap publik. Padahal partai politik adalah salah satu tolok ukur awal mula berdirinya pemerintahan yang bersih, bertanggung jawab dan transparan. Apalagi jika menyangkut dana yang bersumber dari uang rakyat melalui APBN/ APBD, maka masalah tidak transparannya pengelolaan keuangan partai menjadi sangat mengkhawatirkan.

Undang-undang Nomor 2/2011 tentang partai politik sebenarnya telah mengatur soal sumber dana, pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan partai. Dalam pasal 34 menyebutkan, bahwa : “Sumber dana dan pengeluaran yang berasal dari APBN/ APBD wajib diaudit oleh Badan Perencana Keuangan (BPK).” Selain itu, dalam pasal 39 juga disebutkan : “Soal pengelolaan keuangan partai politik harus diselenggarakan secara transparan dan akuntabel, yaitu dengan dilakukannya audit dari akuntan publik dan diumumkan secara periodik”.

Dengan demikian, sudah semestinya publik memiliki akses yang mudah untuk mengetahui pengelolaan keuangan suatu partai politik. Mengingat sebagian dari sumber dana tersebut berasal dari

APBN/ APBD. Namun pada kenyataanya, pelaporan keuangan itu masih dilakukan setengah hati, jika tidak ditutup-tutupi.

# **FUNGSI REPRESENTASI POLITIK, IDEOLOGI DAN PENGELUARAN PARTAI**

Dalam bab ini, akan diulas kaitan antara fungsi representasi partai politik yang tidak berjalan, melemahnya ideologi serta pengeluaran partai politik. Hal ini ditujukan untuk menjawab persoalan tentang adanya disorientasi partai politik dari visi dan misinya, yang juga berimplikasi terhadap lemahnya peran partai dalam menjalankan fungsinya.

## **A. Fungsi Representasi dan Pengeluaran Partai Politik**

Fungsi representasi partai politik sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya adalah fungsi yang diperankan oleh partai dalam posisinya sebagai penghubung antara masyarakat dan negara. Di sini, partai politik melakukan kerja politik untuk menjangkau dan menampung aspirasi masyarakat, melakukan sosialisasi dan pendidikan politik, memberikan perlindungan masyarakat pada kebijakan publik dan melakukan rekrutmen politik. Fungsi representasi dianggap sebagai fungsi utama partai politik.

Representasi menunjukkan kapasitas sebuah partai dalam memberikan respons dan mengartikulasikan aspirasi masyarakat luas.

Partai politik diharapkan bisa menjalankan fungsi representasi partai ini secara berkesinambungan sebelum dan sesudah pemilihan umum (Pemilu). Walaupun orientasinya pada kekuasaan, namun partai politik tidak hanya bekerja pada saat menjelang pemilu saja. Partai politik pada dasarnya dibentuk tidak hanya semata untuk menjadi peserta pemilu tapi juga untuk menjadi kekuatan politik masyarakat terhadap negara. Karena itu, konsekuensinya partai politik harus bekerja secara terus menerus.

Fungsi representasi adalah fungsi yang ditimpakan ke partai politik karena posisinya yang memang dilahirkan dari masyarakat, bukan oleh negara. Di sini sebuah partai tidak hanya diharapkan menjadi penyambung lidah, namun juga memberikan perlindungan terhadap kepentingan masyarakat. Dengan logika ini, partai politik akan bekerja sesuai kehendak dan kepentingan masyarakat. Dengan demikian, bila partai politik bekerja sesuai dengan kepentingan masyarakat, maka sudah sepantasnya jika partai itu menyelenggarakan kegiatan dan melakukan pengeluaran yang bertujuan untuk mengawal kepentingan masyarakat.

Penelitian ini menjadi menarik karena di antara delapan kegiatan partai politik, ditemukan kegiatan-kegiatan yang masih minim dari upaya untuk menempatkan posisi partai politik yang memiliki fungsi representasi. Dari lima fungsi yang dikemukakan tadi, tampaknya hanya fungsi rekrutmen dan pendidikan politik yang tampak jelas memiliki keterkaitan dengan kegiatan kaderisasi partai. Dalam kegiatan kaderisasi ini, partai politik mengeluarkan biaya secara rutin. Misalnya saja partai Golkar sebagaimana dalam tabel 1 mengeluarkan biaya sebesar Rp 200 juta untuk pelaksanaan kaderisasi setiap tahunnya. Begitu pula dengan PPP dan PAN yang mengeluarkan biaya Rp 15,4 juta dan Rp 50 juta.

Bila dibandingkan dengan besaran biaya yang dikeluarkan kegiatan lain, seperti pengeluaran untuk hari besar partai dan operasional, kegiatan kaderisasi memiliki biaya yang rendah. Hal ini menunjukkan bahwa kaderisasi tidak menjadi prioritas bagi sebuah partai sehingga fungsi

rekrutmen dan pendidikan politik juga tidak berjalan secara maksimal. Padahal fungsi rekrutmen dan pendidikan politik adalah fungsi yang seharusnya memberikan kekuatan pada internal partai dan menjadi modal bagi proses pencerdasan bagi masyarakat di luar partai politik.

Lemahnya proses kaderisasi partai politik ini berimplikasi pada lemahnya infrastruktur mereka. Karena misi-misi partai mengalami transformasi kepada kader-kader partai. Begitu pula pada masyarakat yang ada di luar partai, mereka tidak lagi memahami apa yang menjadi penggerak sebuah partai politik. Implikasi yang buruk adalah hilangnya komitmen perjuangan di antara kader-kader partai dan juga melemahnya ikatan-ikatan yang terbangun karena kesamaan visi dan perjuangan. Selama ini, modal terbesar partai politik bersumber dari komitmen mereka. Melemahnya komitmen ini akan memicu munculnya politik yang traksaksional. Segala sesuatunya dinilai dengan uang. Kader-kader partai akan melihat partai sebagai tempat mencari kerja dimana mereka dapat mendapatkan sumber-sumber penghasilan. Partai sudah bukan lagi alat untuk memperjuangkan hak-hak dan penyambung lidah masyarakat ke pemerintah.

Selain dari kaderisasi ini, selebihnya kegiatan-kegiatan lain memiliki relevansi yang sangat lemah terhadap fungsi representasi ini. Salah satu fungsi yang bisa ditarik adalah fungsi agregasi kepentingan. Fungsi ini dapat dilihat dalam kegiatan-kegiatan reguler tahunan yang dilakukan oleh partai politik karena proses penyusunan kebijakan lebih banyak dilakukan secara reguler dalam satu tahun. Ini juga terkait dengan proses penganggaran yang dilakukan berdasarkan siklus tahunan.

Kegiatan yang kemungkinan menjadi wadah penerimaan dan pembahasan aspirasi adalah rapat pengurus yang biasanya dilakukan pengurus partai politik parpol setiap minggu atau setiap bulan. Namun dalam kegiatan rapat pengurus ini, agenda yang dibicarakan hanya seputar konsolidasi pengurus partai politik, pembahasan agenda pilkada, pembahasan konflik di PAC, reshuffle pengurus, persiapan pileg dan pembahasan agenda-agenda besar partai politik seperti musda dan hari ulang tahun. Daftar kegiatan ini dapat dilihat dalam tabel di bawah ini :

**Tabel 9 Agenda Pembahasan Rapat Pengurus**

No.	Agenda Pembahasan
1.	Evaluasi dan Konsolidasi pengurus
2.	Pilkada (Kabupaten/kota dan Provinsi)
3.	Pergantian pengurus (Resuffle)
4.	Konflik di PAC
5.	Pembahasan kegiatan tahunan partai seperti Musda dan Harla

Agenda rutin partai dalam rapat pengurus seperti yang tercantum dalam tabel di atas menunjukkan apakah fungsi agregasi benar-benar dijalankan oleh partai politik atau tidak. Dalam lima agenda rutin di atas, kelihatannya tidak ada yang melakukan pembahasan pada aspirasi masyarakat dan juga pembahasan tentang upaya untuk memperjuangkan aspirasi masyarakat. Sebagian besar yang dibahas dalam rapat pengurus adalah agenda seremonial dan kesibukan mengonsolidasikan dan mengatasi persoalan-persoalan konflik di partai politik.

Hal ini dikuatkan dengan pengeluaran-pengeluaran di kantor atau sekretariat partai politik yang hanya fokus pada administrasi dan kebutuhan operasional kantor yang tidak mengarah pada kerja-kerja agregasi. Selain itu, agenda-agenda pembahasan tersebut tidak dikaitkan dengan kerja-kerja yang ada di fraksi mereka di DPRD. Di sini juga tidak ditemukan adanya pertemuan yang khusus menghadirkan anggota fraksi mereka di DPRD. Hal ini semakin menguatkan bahwa tidak terjadi proses mengagregasi kepentingan di partai politik.

**Tabel 10. Daftar Kegiatan Pengeluaran Parpol**

<b>NO</b>	<b>DAFTAR KEGIATAN</b>
1	Pembayaran Listrik
2	Pembayaran Air
3	Pembayaran Telpon
4	Pembelian pulsa
5	Honor Office Boy (berapa orang office boy yang bekerja diParpol)
6	Honor Kepala sekretariat
7	Honor Staf sekretariat
8	Pembelian Alat Tulis & Foto copy Dokumen
9	Biaya transportasi kendaraan operasional (pengantar surat)
10	Biaya operasional Kendaraan partai mobil (uang bensin dan perawatan)
11	Pembayaran Media cetak (KORAN)

Temuan dari penelitian secara umum tidak menemukan adanya pengeluaran untuk kegiatan-kegiatan yang secara langsung bertujuan melakukan penyerapan dan penyaluran aspirasi oleh partai politik. Pada kegiatan operasional tahunan, ditemukan hanya pengeluaran rutin untuk pembelian makanan dan minuman saat rapat pengurus dan rapat-rapat yang tidak reguler ketika ada momen penting seperti pilkada. Di sini juga tidak ditemukan adanya kebutuhan administrasi kantor yang dikeluarkan untuk penerimaan aspirasi dari masyarakat sebagaimana terdapat dalam tabel 9. Rata-rata pengurus partai politik menyatakan bahwa penyerapan dan penerimaan aspirasi sudah dilakukan oleh anggota mereka yang ada di DPR/DPRD lewat pintu reses DPR/DPRD.

Karena minimnya kegiatan yang menunjukkan keterkaitan langsung dengan fungsi representasi, maka bisa dikatakan pengeluaran partai politik juga minim untuk menjalankan fungsi representasi.

Lemahnya fungsi representasi ini, berimplikasi juga pada lemahnya kekuatan ideologi di dalam partai untuk membuat solid internal partai dan gerakannya di masyarakat. Padahal fungsi representasi adalah jembatan bagi partai-partai politik untuk mendapatkan kekuatan yang besar secara internal dan

mendapatkan dukungan yang lebih luas dari partai politik dalam rangka mencapai visi misi partai.

Sebaliknya, ideologi partai politik yang lemah juga akan memengaruhi kinerja partai dalam menjalankan fungsinya. Bagaimanapun juga, ideologi adalah salah modal kekuatan untuk menggerakkan kinerja lembaga partai politik. Ideologi yang berisi konsep dan gagasan yang diwujudkan dalam bentuk visi dan misi partai politik, dapat memotivasi kader-kadernya untuk bekerja tanpa harus berpikir tentang adanya anggaran yang tersedia. Dalam sejarah kepartaian kita di Indonesia, sebagaimana yang dijelaskan pada bagian awal buku ini, menjadi pendorong lahirnya partai politik dan sekaligus menjadi pemicu adanya partisipasi politik masyarakat dalam momen-momen politik sepanjang sejarah.

## **B. Ideologi dan Pengeluaran Partai Politik**

Pengelolaan anggaran partai politik menjadi hal penting dalam persaingan banyak partai. Partai politik yang memiliki banyak uang, diyakini akan mudah memenangkan persaingan. Namun hal lain yang sebenarnya jauh lebih penting dalam meraih kemenangan adalah dengan menjadikan ideologi politik sebagai bahan utama pengelolaan partai politik.

Pertimbangan dalam membentuk partai adalah adanya kesamaan ideologi, pikiran atau gagasan serta tujuan atau cita-cita yang sama. Karena itu, ideologi harus menjadi pondasi kuat dan kokoh sebuah partai politik dengan harapan bisa memudahkan dalam membuat strategi politik untuk bisa bertarung dalam persaingan politik yang sangat dinamis.

Namun seiring perkembangan, ideologi yang seharusnya menjadi pondasi partai politik kini terlihat kian melemah. Bahkan, banyak yang seolah 'melupakan' ideologinya, sehingga perjuangan partai menjadi kurang terarah sesuai visi dan misinya. Partai politik seolah tidak mampu menampilkan image atau citra sesuai dengan ideologinya yang kemudian tertanam di masyarakat. Semua partai politik, Islam dan nasionalis, hanya selesai pada tataran *principle ideology* dan seolah mengesampingkan *working ideology*.

Menyebut ideologi partai kemungkinan sudah menjadi sesuatu yang aneh di mata partai-partai politik sekarang ini. Dalam dua pemilu terakhir ini, yaitu Pemilu 2004 dan Pemilu 2009, hampir tidak ditemukan partai-partai berbicara tentang ideologi partai yang menjadi jualan politik ke masyarakat. Ideologi seolah-olah sudah dianggap tidak menjadi hal yang penting untuk dibicarakan dalam partai politik.

Namun demikian ada sejumlah alasan untuk menarik kembali benang merah pentingnya penguatan ideologi dalam partai politik. Pertama, sebuah partai didirikan atas dasar sebuah cita-cita politik, yaitu gagasan tentang konsep kenegaraan dan kemasyarakatan yang tentunya ideal bagi negara. Kedua, sebuah partai politik membutuhkan 'roh' tersendiri yang menjadi pembeda antara masing-masing partai. Namun kekhasan atau 'roh' partai politik hanya bisa lahir dari sebuah ideologi. Ketiga, partai politik perlu digerakkan oleh orang-orang yang memiliki dedikasi dan komitmen. Untuk melahirkan orang yang berdedikasi dan memiliki komitmen ini, disitulah peran ideologi partai.

Ideologi dalam partai politik dapat menjadi sebuah pedoman nilai dalam melakukan program dan aktifitas kerja politik. Ideologi menjadi pegangan bagi setiap kader dan pengurus partai dan akan diterjemahkan menjadi program kegiatan atau aktivitas partai di dalam kehidupan sehari-hari. Ideologi pada sisi yang lain menjadi sumber inspirasi setiap kader dan pengurusnya dalam memecahkan persoalan-persoalan ekonomi, politik dan sosial. Dan tentu saja, ideologi menjadi posisi keberpihakan partai politik terhadap sebuah kebijakan negara.

Dalam sejarah perpolitikan Indonesia, negara kita pernah mengalami masa-masa kejayaan partai politik dengan ideologi yang kuat. Perpolitikan pascaproklamasi kemerdekaan Indonesia diwarnai dengan adanya ideologi besar yang menjadi asas dalam partai politik. Pada 1955, partai-partai besar seperti Partai Nasional Indonesia (PNI), Masyumi, Nahdlatul Ulama (NU) dan Partai Komunis Indonesia (PKI) saat itu dikelompokkan dalam tiga pemikiran. Ada Nasionalisme, Islamisme dan Komunisme.

Pada Pemilu 1955, beberapa partai bahkan mendapatkan suara cukup signifikan. Sebut saja PNI sebagai representasi kalangan Nasionalis, Masyumi dan NU sebagai representasi kalangan Islam, serta PKI sebagai representasi kalangan Komunis. Sebanyak 79 persen dari 38 juta pemilih Indonesia menyalurkan suaranya ke empat partai tersebut. Rinciannya, PNI 22,32 persen, Masyumi 20,92 persen, NU 18,41 persen dan PKI 16,36 persen.<sup>34</sup>

Namun hal ini tidak bertahan hingga masa orde baru. Saat rezim orde baru, kekuatan ideologi sedikit demi sedikit mengalami pelemahan. Hal ini diperparah dengan munculnya pemaksaan azas tunggal bagi organisasi masyarakat termasuk partai politik lewat Undang-undang Organisasi Masyarakat Nomor 8 tahun 1985 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

Ironisnya, setelah memasuki masa reformasi pada 1998, di mana setiap orang dapat mendirikan partai politik dengan bebas, justru tidak memberikan titik balik terhadap menguatnya kembali ideologi partai. Bahkan batas-batas ideologi partai politik menjadi sangat kabur. Antara Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Golongan Karya (Golkar) hampir tidak memiliki perbedaan khas yang bisa membedakan antara partai Islam dengan partai Nasionalis. Begitu pula dengan partai-partai lainnya. Kondisi ini diperparah dengan bermunculnya banyak partai politik khususnya menjelang Pemilu 2004 dan 2009.

Kondisi di mana ideologi partai politik melemah akhirnya membuat cara pandang partai menjadi seragam. Semua akhirnya menganggap bahwa tujuan partai politik semata-mata karena kekuasaan yang menyebabkan munculnya ambisi besar terhadap kekuasaan. Cara pandang ini, juga berkonsekuensi terhadap misi lain dari partai. Seperti pencerdasan masyarakat, resolusi konflik dan kegiatan-kegiatan politik yang membawa misi kemanusiaan, keadilan dan kesejahteraan masyarakat.

Partai politik melihat bahwa misi itu baru bisa berjalan ketika mereka berkuasa. Sehingga pada masa-masa rentang antara satu pemilu ke pemilu

---

<sup>34</sup> <http://kakarisah.wordpress.com/2010/03/09/perkembangan-partai-politik-di-indonesia/>

lainnya, partai politik tidak melakukan aktifitas yang berkaitan dengan masyarakat selain hanya usaha unjuk ke publik demi membangun pencitraan dan mendapatkan simpati warga. Itupun dilakukan pada masa-masa menjelang pemilu saja. Padahal, faktanya ketika partai politik menjadi penguasa, justru berbalik menjadi penguasa baru yang mengabaikan misi tersebut.

Karena lemahnya ideologi ini, yang membuat partai politik tidak menjadikan ideologi sebagai dasar untuk menarik program-program dan kegiatan, mengakibatkan program dan kegiatan itu mengalami disorientasi dari sisi visi dan misi partai. Kegiatan-kegiatan yang sifatnya penguatan internal seperti pengaderan partai, justru tidak lagi intens dilakukan.

Dari data penelitian ini ditemukan bahwa partai politik rata-rata hanya melakukan satu kali proses pengaderan. Itupun biasanya disertakan dengan acara sosialisasi calon anggota DPRD atau konsolidasi tim pemenangan kandidat gubernur atau bupati. Kegiatan lain misalnya untuk pengkajian kebijakan-kebijakan di mana misi partai politik bisa masuk, bahkan tidak pernah dilakukan.

Di antara sekitar 15 item pengeluaran untuk kegiatan yang sering berlangsung di kantor sebuah partai, tidak ditemukan satu pun partai politik yang melakukan diskusi atau rapat yang terkait dengan pengkajian kebijakan. Yang lebih sering dilakukan adalah rapat pengurus untuk konsolidasi pengurus serta pembahasan persoalan manajemen dan konflik internal partai. Ini bisa dilihat dari daftar kegiatan pada tabel 9 yang terkait dengan pengeluaran keuangan untuk pembiayaan kantor partai politik.

Implikasi lain dari lemahnya ideologi partai adalah kegiatan-kegiatan yang dilakukan tidak lagi berorientasi pada fungsi representasi politik partai. Seperti pendidikan politik, sosialisasi, perlindungan dan penyelesaian konflik. Tapi lebih banyak pada bagaimana unjuk publik atau membangun pencitraan politik guna menarik simpati warga. Sebetulnya, ini sangat berbahaya bagi masa depan partai politik. Ikatan ideologis ini bisa jadi terganti dengan ikatan lain yang sifatnya primordial kedaerahan, ikatan kekeluargaan dan ikatan karena kepentingan ekonomi semata.

Melemahnya ideologi partai politik ini dapat membuat pengeluaran partai menjadi berlebih-lebihan dan jor-joran tanpa arah. Bahkan praktek-praktek pengeluaran yang abu-abu dan ilegal yang seharusnya bisa dikurangi, justru menjadi praktek yang biasa. Dalam penelitian ini ditemukan sejumlah pengeluaran partai politik yang 'abu-abu'. Seperti pengeluaran untuk saksi luar dan mobilisasi simpatisan dan pemilih. Juga ditemukan sejumlah pengeluaran dari calon legislatif di Kota Makassar yang diberikan kepada PPK di tiga kecamatan di Kota Makassar. Besarnya anggaran untuk kegiatan itu sebesar Rp 700 juta pada tahun 2009.<sup>35</sup> Ada juga pengeluaran ilegal lainnya dalam bentuk pemberian bingkisan ke pemilih seperti ditunjukkan dalam tabel 2 dan 3 pada Bab III.

Sebaliknya, bahwa disorientasi pengeluaran partai politik berimplikasi terhadap semakin melemahnya ideologi partai. Dengan item-item pengeluaran yang ada sekarang ini tidak mungkin kita berharap kekuatan ideologi partai akan kembali. Karena dari sejumlah pengeluaran partai yang ada, hanya satu yang bisa mengembalikan semangat berideologi, yaitu kaderisasi partai politik. Itupun hanya dilakukan sekali dalam setahun.

Kegiatan-kegiatan seperti musyawarah nasional dan rapat kerja sangat minim juga mengagendakan pembahasan visi misi partai dengan porsi waktu yang cukup. Meskipun dalam tabel di atas tampaknya musyawarah daerah memiliki porsi anggaran yang cukup besar.

Sekarang ini, musyawarah nasional tidak lebih dari hanya sebuah proses politik untuk memilih ketua umum atau ketua wilayah bagi daerah. Padahal dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) partai, musyawarah nasional memiliki kewenangan untuk membicarakan ideologi partai dan visi serta misinya. Begitu pula dengan musyawarah daerah. Musyawarah daerah ini juga hanya menjadi ajang untuk melakukan suksesi kepemimpinan partai politik. Di sini tidak ada pembahasan agenda-agenda visioner partai yang terkait keadilan dan kesejahteraan masyarakat dan negara.

---

<sup>3535</sup> Kasus ini diungkapkan oleh salah seorang anggota PPK di Kota Makassar dalam FGD pada tanggal 2 Agustus 2013

Melemahnya dua kegiatan partai politik ini menyebabkan tidak adanya lagi instrument bagi partai yang bisa mendorong penguatan ideologi dari generasi ke generasi. Besarnya biaya partai pada kegiatan musyawarah nasional dan daerah, bukanlah indikasi adanya pembahasan yang alot atas visi dan misi partai serta agenda-agenda politiknya. Tapi hal ini lebih banyak disebabkan oleh tingginya biaya untuk sewa gedung, konsumsi dan akomodasi peserta rapat. Karena rata-rata partai politik mengadakan acara ini di hotel-hotel yang besar, serta praktek jual beli suara dalam pemilihan ketua umum.



## **POLITIK PENCITRAAN DALAM PEMILU DAN PENGELUARAN PARNPOL**

Politik pencitraan merupakan fenomena warisan dari Pemilu Legislatif dan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang diselenggarakan secara langsung. Fenomena ini diikuti oleh pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan ditiru pula oleh pemilihan calon anggota legislatif dan partai-partai politik. Pemilihan secara langsung identik dengan sistem popularitas yang mengandalkan figur kandidat yang pada akhirnya melahirkan sosok pemimpin.

Politik pencitraan tidak lepas dari peran media yang dilakukan oleh partai-partai politik atau kandidat yang lebih banyak dibangun melalui iklan-iklan politik. Iklan-iklan ini bermunculan baik di media cetak (koran, majalah dan selebaran), melalui media elektronik (televisi dan radio), maupun spanduk dan baliho. Tujuannya, tentu saja untuk meraih dukungan dari pemilih.

Proses pencarian dukungan ini menunjukkan bahwa pemilih identik dengan konstituen yang memiliki hak suara. Sedangkan partai politik atau kandidat identik dengan produsen yang memiliki platform dan pencitraan yang layak

dijual. Tentu saja, partai politik maupun kandidat partai politik akan mengusung tema atau *branding* yang menyentuh hati pemilih agar mereka mudah diingat. Di satu sisi, politik pencitraan menguntungkan partai politik atau kandidat untuk memenangkan pemilihan. Namun tidak selamanya unsur tersebut bisa memenangkan pemilihan.

Pelaksanaan pemilukada di daerah-daerah membawa politik pencitraan menjadi populer bagi para politisi. Metode yang dilahirkan dari politik ini, oleh sebagian besar orang, dianggap sebagai cara yang paling efektif mendapatkan suara dan dukungan publik. Pascapemilu 2004, hampir semua momen politik di seluruh Indonesia menjadikan cara ini sebagai cara utama dalam proses pencarian suara. Penggunaan media-media kampanye menjadi trend di masyarakat. Hampir di setiap sudut kota dan desa, bisa ditemukan baliho dan gambar-gambar partai maupun kandidat. Begitu pula di setiap halaman koran-koran dan layar kaca, juga dipenuhi dengan iklan-iklan politik.

Politik pencitraan ini muncul karena politik di Indonesia tidak lagi bisa dikelola dengan cara-cara Orde Baru yang telah dikubur dalam-dalam saat Reformasi 1998. Namun yang muncul dari masa transisi tersebut adalah cara-cara bersifat permukaan yang kesannya terlihat lebih dekat dengan rakyat.

Politik pencitraan, muncul akibat politik Indonesia yang tidak lagi bisa dikelola melalui cara-cara menakutkan gaya Orde Baru. Tak boleh lagi ada cara represif, intimidasi, kekerasan fisik, tuduhan subversive dan lainnya. Tetapi pencitraan yang dihadirkan dikelola dengan cara-cara yang ‘merangkul’ rakyat. Maka lahirlah politik pencitraan.

Namanya juga citra, jadi sifatnya pasti permukaan. Apakah dalam pencitraan itu sungguh-sungguh atau cuma seolah-olah, hal itu bisa dilihat dari latar belakang sosial politisi tersebut. Mereka yang berasal dari kelas bawah (atau yang tadinya miskin), biasanya melakukan politik pencitraan dengan lebih luwes, tidak canggung dan spontan. Hal ini karena politisi kelas bawah cenderung pernah mengalami semua kesulitan. Namun jika mereka berasal dari kelas atas (atau yang dari kecilnya sudah kaya dan mapan), kesan yang muncul biasanya lucu, tidak spontan, dan artifisial.

Pencitraan diri seorang figur yang sedang bertarung dalam panggung politik berdampak besar bagi elektabilitas mereka. Politik pencitraan bisa dikatakan politik seolah-olah. Politik yang dilakukan dengan menampilkan sesuatu yang seolah-olah memiliki kedekatan dengan rakyat. Bahkan seolah-olah memiliki kepedulian dengan rakyat. Sejumlah iklan, gambar, dan perilaku para politisi ditampilkan dengan gaya yang seakan-akan memiliki kedekatan dan kepedulian terhadap rakyat.

Tampilan seperti gambar calon anggota DPR/DPRD yang mengangkat beras dari sebuah truk misalnya. Gambar ini tentunya menyimpan harapan agar bisa dianggap calon wakil rakyat itu peduli kepada masyarakat banyak. Ada pula iklan bergambar ketua sebuah partai yang turun ke sawah memotong padi. Ini seolah-olah dia adalah seorang figur yang peduli kepada petani. Ataupun seorang calon gubernur atau bupati tengah menyuap seorang anak yang sedang sakit di rumah sakit. Ini menggambarkan seolah-olah dia peduli terhadap kesehatan orang-orang miskin. Itulah politik pencitraan.

Tampaknya, kondisi partai politik kita telah terjebak dengan situasi ini. Situasi yang bisa kita sebut politik seolah-olah dengan membuat sejumlah kegiatan yang menunjukkan partai tersebut memiliki kedekatan dan kepedulian terhadap rakyat. Dalam penelitian ini ditemukan sejumlah cara-cara yang bisa dikategorikan dengan politik pencitraan.

Selain itu juga ditemukan bahwa partai politik lebih banyak memainkan politik pencitraan (seolah-olah) daripada menjalankan kegiatan yang berkaitan dengan fungsi partai serta visi misinya. Tiga kegiatan di bawah ini, yaitu hari ulang tahun (HUT), kampanye pemilihan legislatif dan musyawarah daerah. Ini adalah kegiatan yang kerap kali menjadi ajang untuk mengeksploitasi kebutuhan pencitraan dengan menggunakan media publik.

Pada pelaksanaan HUT, sebuah partai politik rata-rata menyelenggarakan rangkaian kegiatan yang lebih mengarah ke *entertainment*. Seperti hiburan artis, kunjungan ke panti-panti sosial, gerak jalan santai, sepeda santai, pengundian *doorprize* dan lain-lain. Begitu pula pada pelaksanaan kegiatan musyawarah daerah. Biasanya, menjelang pelaksanaan kegiatan ini partai politik sudah memasang bendera di seluruh tempat di kota atau kabupaten.

Selain itu, partai politik juga memasang iklan-iklan di media massa dan ucapan selamat yang terkadang berasal dari pengurus dari partai itu sendiri.

Bila dicermati komponen pengeluaran partai dalam tabel di atas, maka dapat dilihat bahwa pengeluaran-pengeluaran tersebut lebih banyak dilakukan pada kegiatan HUT dan kampanye partai. Untuk HUT, rata-rata satu partai politik mengeluarkan dana sekitar Rp 150 juta hingga Rp 500 juta setiap tahunnya. Sementara untuk kampanye menjelang pemilu, partai politik mengeluarkan anggaran sekitar Rp 1,5 miliar hingga Rp 9 miliar.

Pada perkembangan kampanye pemilihan legislatif mutakhir ini, partai politik lebih sering menampakkan diri mereka di ruang-ruang media seperti televisi dan koran. Di televisi, partai politik menggunakan media iklan yang sangat menarik dan menunjukkan bagaimana mereka memiliki keberpihakan kepada masyarakat kecil. Selain partai politik, para calon kandidat presiden, kandidat gubernur, bupati/walikota dan calon anggota DPRD juga sudah sering muncul di media layar kaca kita. Mereka masing-masing menunjukkan simpati dan keberpihakannya kepada masyarakat. Wajah media pun hampir penuh diisi dengan ulasan dan iklan-iklan calon pejabat publik dengan tampilan yang menarik. Semuanya bersuara dengan tekad menjanjikan kesejahteraan dan keadilan kepada masyarakat.

Dari hasil temuan penelitian ini dapat dikatakan bahwa partai politik lebih banyak memainkan politik pencitraan dari politik yang sebenarnya. Sebaliknya, partai politik menggiring kegiatan-kegiatan mereka untuk memainkan pencitraan politik sehingga sejumlah pengeluaran mereka lebih banyak mengarah pada upaya unjuk publik dibanding dengan terjun langsung ke publik. Dalam kegiatan reguler partai politik seperti yang ada dalam tabel di atas, menunjukkan bahwa partai mengeluarkan sedikit dana untuk kegiatan yang riil ke masyarakat, yaitu kaderisasi. Sedangkan, kegiatan lain seperti penerimaan aspirasi, temu konstituen dan pembahasan kebijakan terkait aspirasi dan hasil temu konstituen, sangat jarang dilakukan.

Untuk kaderisasi misalnya, PPP hanya mengeluarkan sekitar 2 persen dari total pengeluarannya dalam pengeluaran reguler tahunan mereka. PAN mengeluarkan 14 persen dan Golkar hanya mengeluarkan 21 persen.

Kegiatan ini hanya dilakukan partai politik sekali dalam setahun. Hal ini menunjukkan bahwa kegiatan ini tidak menjadi kegiatan prioritas dan tidak dianggap penting oleh partai.

**Tabel 11. Persentase Pengeluaran Partai Politik**

NO	JENIS PENGELUARAN	JUMLAH		
		PPP	PAN	GOLKAR
1	Pengeluaran Kampanye Pilleg	42.52%	32.41%	65.61
2	Biaya Saksi (Pilleg)	50.00%	42.44%	26.50
3	Pengeluaran Musyawarah Daerah	3.74%	20.96%	5.26
4	Pengeluaran Musyawarah Kerja & Pelantikan	3.74%	4.19%	2.63

Untuk pengeluaran lima tahunan sebagaimana dalam tabel di atas, tidak ditemukan adanya kegiatan-kegiatan partai politik yang besentuhan langsung ke masyarakat dalam rangka pelaksanaan fungsi parpol. Sejumlah kegiatan lima tahunan sebenarnya dapat menjadi ajang di mana agenda masyarakat dapat dibicarakan, misalnya musyawarah daerah. Kesempatan ini merupakan tempat yang paling strategis untuk mengkonsolidasikan semua isu-isu masyarakat dari semua daerah dan semua lapisan masyarakat. Karena disinilah terjadi pertemuan besar partai politik di daerah.

Begitu pula pada saat kampanye pileg, tentu saja para caleg membutuhkan bahan-bahan kampanye atau sosialisasi ke masyarakat. Perlu ada pemberian orientasi terkait dengan isu-isu prioritas masyarakat yang penting untuk diusung oleh masing-masing caleg dari berbagai daerah. Namun kenyataannya, partai politik tidak melakukan ini. Justru pada masa-masa kampanye Pemilu Legislatif, mereka lebih banyak sibuk mempersiapkan kelengkapan administrasi para caleg dibanding dengan menyiapkan kualitasnya. Selain itu partai politik lebih fokus pada strategi pemenangan dibandingkan dengan substansi yang akan dibawa dalam menjalankan strategi. Hal yang sama terjadi pada musyawarah daerah. Biasanya, partai

politik pada kegiatan ini lebih sibuk mengurus siapa yang akan menjadi pimpinan partai dari pada membicarakan agenda masyarakat.

Dengan kondisi ini, pengeluaran partai politik lebih banyak dihabiskan pada kampanye Pemilu Legislatif, yaitu sekitar 32 persen hingga 65 persen dari total pengeluaran lima tahunan. Sedangkan pada pengeluaran biaya saksi yaitu sekitar 26 persen hingga 50 persen dari total pengeluaran. Dengan komposisi ini, partai politik sepertinya masih sulit menjadi pendorong perubahan untuk masyarakat. Pasalnya, momen-momen politik lima tahunan ini tidak menjadi momentum besar untuk konsolidasi kepentingan masyarakat.

Sepanjang kondisi seperti ini masih berlanjut maka politik pencitraan masih akan dominan mewarnai kegiatan-kegiatan partai politik. Tentu saja kegiatan-kegiatan partai akan mendorong pengeluaran yang besar. Pembangunan citra politik lewat media pun kian merajalela dan justru minim untuk kepentingan masyarakat.

## PENUTUP

### A. SIMPULAN

Sejarah demokrasi di Indonesia tidak lepas dari sejarah partai-partai politik di Indonesia. Tahun 1955 adalah tahun di mana sejarah panjang partai politik di Indonesia dimulai setelah kemerdekaan Republik Indonesia pada 1945. Dalam proses panjang ini, semestinya partai politik di Indonesia mengalami pendewasaan dan penguatan pada sisi internal dan eksternalnya. Kita berharap bahwa dari perjalanan panjang perkembangan partai politik di Indonesia, bisa membawa banyak pembelajaran untuk melakukan perbaikan-perbaikan. Namun, kenyataan ini menjadi lain.

Dari gambaran konteks partai politik dalam penelitian ini, dapat ditarik kesimpulan bahwa:

1. Partai politik kita tidak berfungsi maksimal dalam menjalankan fungsi representasinya dalam melayani masyarakat sebagai pemiliki

kedaulatan. Kedua, partai politik lebih banyak menghabiskan pengeluaran untuk kegiatan-kegiatan yang bertendensi unjuk ke publik, namun lemah menyentuh pada usaha sosialisasi dan pencerdasan politik, perlindungan dan rekrutmen politik.

Kondisi ini membawa partai politik pada sikap yang pragmatis. Kerja partai politik semata-mata hanya diarahkan pada usaha bagaimana mendapatkan kekuasaan secara instan tanpa mempertimbangkan aspek-aspek sosial yang justru menjadi tujuan dari pembentukan partai politik dan tentu juga menjadi tujuan dari pengaturan partai oleh negara.

2. Desain strategi yang biasanya menjadi pilihan partai-partai ideologi seperti pengkaderan dan perumusan isu partai tidak lagi menjadi kegiatan yang lazim di partai. Akibatnya, partai politik tergiring bersama-sama untuk memainkan politik pencitraan. Akhirnya masing-masing partai politik hanya berpikir bagaimana bisa mendulang suara saat pemilu saja. Sehingga kegiatan-kegiatan ini dipermak menjadi ajang promosi dan jual diri dengan bertumpu pada kemampuan olah media massa.

Posisi ini bisa membawa situasi pada kompetisi yang bebas. Disadari atau tidak, sekarang ini masing-masing partai politik berkompetisi dengan dana yang mereka miliki. Siapa yang memiliki dana paling besar akan mendapatkan suara yang besar pula. Konsekuensinya adalah partai politik harus selalu menyediakan dana yang besar bila ingin mendapatkan suara yang besar. Tentu ini akan menjadi persoalan berikutnya karena pengeluaran partai harus berimbang dengan pemasukannya. Namun karena dihadapkan pada kondisi seperti, partai politik kemudian dituntut untuk mendapatkan sumber-sumber pendapatan di luar dari iuran anggota dan setoran dari anggota-anggota DPRD.

Bisa jadi pilihannya adalah memainkan bantuan dari pihak pengusaha. Namun imbal baliknya, tentu memiliki konsekuensi pada sejauh mana partai politik kelak mengakomodir kepentingan

mereka. Hal ini bisa berdampak pada hilangnya kekuatan partai karena yang ada adalah kekuatan pengusaha. Pilihan yang lain adalah menggerogoti keuangan negara lewat kementerian atau SKPD yang ada di daerah.

Dengan kondisi ini, kerja partai politik belum bisa diharapkan untuk dapat membangun demokrasi di Indonesia. Begitu pula, partai politik belum berfungsi untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat sebagai pemiliki kedaulatan sehingga partai belum dapat diharapkan untuk membawa masyarakat pada kesejahteraan

3. Pengelolaan pengeluaran partai politik belum dilakukan secara transparan dan akuntabel. Hal ini terlihat dari lemahnya proses pencatatan pengeluaran partai. Dalam sejumlah kegiatan partai politik, pencatatan itu masih sangat lemah. Begitu pula, partai belum terbuka dalam pengelolaan pengeluaran. Mekanisme publikasi dan kemudahan akses informasi keuangan partai tidak tersedia di partai politik. Informasi partai politik masih dianggap sebagai milik internal saja dan bukan milik publik sehingga pengelolaan pengeluaran itu hanya bisa diketahui oleh segelintir orang saja. Ironisnya, undang-undang di negara kita belum dapat mengatasi hal ini. Undang-Undang Partai Politik nomor 2 tahun 2008 yang telah mendapatkan perubahan pada Undang-undang Partai Politik nomor 2 tahun 2011, baru mengatur pada pemasukan saja dengan membatasi jumlah sumbangan dari pihak ketiga. Namun total jumlah yang diterima oleh partai belum diatur. Begitu pula dengan kegiatan-kegiatannya, dalam undang-undang ini tidak diatur. Padahal, kegiatan-kegiatan partai seperti yang sudah digambarkan pada penjabaran di atas tidak lagi mencerminkan pelaksanaan fungsi-fungsi partai politik.

Bagaimanapun juga, dalam masyarakat demokratis, partai politik adalah instrument negara yang paling vital. Keberadaan partai politik membuat kerja-kerja politik negara menjadi lebih efektif karena keterjangkauan terhadap masyarakat bisa difasilitasi oleh partai. Apalagi dalam negara yang besar seperti Indonesia, sebuah partai politik dapat menjembatani hubungan antara pemerintah

daerah dengan masyarakat di semua pelosok daerah dari Sabang sampai Merauke. Partai politik juga dapat menghilangkan kesenjangan komunikasi antar daerah dan antar masyarakat di Indonesia.

Karena itu, partai politik harus tetap dipertahankan keberadaannya namun kapasitasnya perlu terus ditingkatkan. Instrument negara yang bisa digunakan untuk melakukan hal tersebut adalah undang-undang yang mencakup semua persoalan-persoalan partai, termasuk bagaimana mengembalikan kewibawaanya berdasarkan platform dan mengarahkan kerja-kerja partai sesuai dengan fungsi mereka.

## **B. REKOMENDASI**

1. Posisi partai politik sebagai institusi politik yang lahir dari masyarakat seharusnya berfungsi untuk menjadi penghubung masyarakat ke negara. Dalam konteks ini, partai politik seharusnya mampu membuat sistem politik demokrasi yang berfungsi melayani masyarakat sebagai pemilik kedaulatan. Dengan demikian partai politik seharusnya mendorong adanya fungsionalisasi partai dengan melakukan pembenahan pada perencanaan kegiatan dan pengelolaan pengeluarannya.

Pemerintah seharusnya melakukan intervensi pada perencanaan kegiatan partai politik dengan menambahkan pengaturan tentang kewajiban melakukan musyawarah kerja dan menerbitkan Petunjuk Teknis Perencanaan Kegiatan Partai Politik.

2. Seiring dengan penguatan pada fungsionalisasi partai politik, visi misi juga penting untuk direvitalisasi. Kekuatan visi misi partai politik perlu dibangun kembali agar menjadi pendorong yang akan menguatkan adanya fungsionalisasi partai dan mencegah terjadinya pragmatisme dan kekuatan partai yang hanya bertumpu pada kekuatan pendanaan. Penguatan visi misi partai dapat dilakukan dengan penguatan pada kaderisasinya.

Untuk hal ini, Undang-Undang Partai Politik seharusnya mengatur adanya kewajiban partai untuk melakukan proses kaderisasi yang disertai dengan pengaturan jumlah intensitas minimal pelaksanaan kegiatan kaderisasi. Selain itu juga, undang-undang tersebut perlu menetapkan prosentase pengalokasi anggaran partai untuk pelaksanaan kaderisasi.

3. Negara sebagai intitusi yang memiliki kewenangan untuk melakukan pengaturan terhadap partai politik, seharusnya merevitalisasi Undang-Undang Partai Politik dan undang-undang yang berkaitan untuk mengatur bagaimana sebuah partai bekerja sesuai dengan fungsinya dan visi misi yang diemban oleh masing-masing partai politik. Selain itu, untuk pengaturan keuangan partai politik, negara dapat melakukan pembatasan khususnya pada kegiatan-kegiatan yang selama ini cenderung boros namun kurang memiliki relevansi dengan fungsi partai politik.
4. Pengelolaan keuangan yang transparan dan akuntabel bukanlah isu yang aneh bagi partai politik, apalagi telah didasari undang-undang. Dalam pengaturan pengelolaan keuangan partai politik, isu transparan dan akuntabel perlu diprioritaskan untuk mendapatkan pengaturan secara teknis dalam undang-undang baik pada pendanaan partai yang bersumber dari APBD maupun yang non-APBD. Dalam posisinya sebagai lembaga publik, partai politik juga perlu diatur agar masyarakat memiliki akses yang lebih dekat terhadap pengelolaan keuangan partai..
5. Kompetisi yang tidak seimbang ini, dapat diminimalisir dengan pengaturan pengeluaran partai politik dalam undang-undang. Adapun hal yang penting untuk diatur adalah: *Pertama*, pembatasan jumlah pengeluaran partai politik.. Hal ini bisa mencegah pengeluaran yang berlebih-lebihan dan tidak berdasarkan pada kebutuhan partai. *Kedua*, pengaturan bentuk kegiatan partai politik. Kegiatan partai politik penting diarahkan sebagaimana fungsinya. Dengan demikian, kegiatan-kegiatan yang tidak memiliki korelasi dengan fungsi partai bisa dibatasi. *Ketiga*, pengaturan mekanisme pengelolaan penge-

luaran partai politik yang transparan (terbuka) dan akuntabel. Di sini perlu melibatkan pengawasan masyarakat agar bisa mengontrol pengelolaan keuangan dari praktek-praktek yang menyalahgunakan anggaran.