

Seri Demokrasi Elektoral
Buku 10

Pengendalian Keuangan Partai Politik





Kingdom of the Netherlands



Pengendalian Keuangan Partai Politik

BUKU 10

Penanggung Jawab :

Utama Sandjaja

Tim Penulis :

Ramlan Surbakti

Didik Supriyanto

Editor :

Sidik Pramono

Penanggung Jawab Teknis :

Setio. W. Soemeri

Agung Wasono

Nindita Paramastuti

Seri Publikasi :

Materi Advokasi untuk Perubahan Undang-undang Pemilu

Cetakan Pertama :

September 2011

ISBN 978-979-26-9676-9

Diterbitkan oleh:

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Jl. Wolter Monginsidi No. 3,

Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110, INDONESIA

Phone +62-21-7279-9566, Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916

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

Daftar Singkatan

AD/ART	: Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga
APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
BUMN	: Badan Usaha Milik Negara
BUMD	: Badan Usaha Milik Daerah
DPD	: Dewan Perwakilan Daerah
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	: Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
FMP	: Denda dalam Jumlah yang Pasti (<i>Fixed Monetary Penalties</i>)
KPPS	: Kelompok Panitia Pemungutan Suara
KPU	: Komisi Pemilihan Umum
NAB	: Asosiasi Nasional Penyiar Radio (<i>National Association of Broadcasters</i>)
NCTA	: Asosiasi Nasional Televisi Kabel (<i>National Cable Television Association</i>)
NRA	: Asosiasi Nasional Pendukung Hak Individu Memiliki Senjata Mempertahankan Diri (<i>National Rifle Association</i>)
Pemilu	: Pemilihan Umum
PPK	: Panitia Pemilihan Kecamatan
PPS	: Panitia Pemungutan Suara
P4	: Partai Politik Peserta Pemilu
RAPBD	: Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
UU	: Undang-undang
UUD 1945	: Undang-undang Dasar 1945
VMP	: Denda dalam Jumlah yang Bervariasi (<i>Variable Monetary Penalties</i>)

Kata Pengantar

Direktur Eksekutif Kemitraan

Indonesia yang adil, demokratis dan sejahtera yang dibangun di atas praktek dan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik yang berkelanjutan adalah visi dari Kemitraan yang diwujudkan melalui berbagai macam program dan kegiatan. Kemitraan yakin bahwa salah satu kunci pewujudan visi di atas adalah dengan diterapkannya pemilihan umum yang adil dan demokratis. Oleh karena itu, sejak didirikannya pada tahun 2000, Kemitraan terus menerus melakukan kajian dan menyusun rekomendasi kebijakan terkait reformasi sistem pemilihan di Indonesia.

Salah satu upaya yang saat ini dilakukan Kemitraan adalah dengan menyusun seri advokasi demokrasi elektoral di Indonesia yang terdiri dari 3 (tiga) bagian dan secara lebih rinci terdiri dari 16 (enam belas) seri advokasi. Pada bagian pertama tentang **Sistem Pemilu** terdiri dari 8 seri advokasi yang meliputi; Merancang Sistem Politik Demokratis, Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan, Menyederhanakan Jumlah Partai Politik, Menyetarakan Nilai Suara, Mempertegas Basis Keterwakilan, Mendorong Demokratisasi Internal Partai Politik, Meningkatkan Keterwakilan Perempuan, dan Memaksimalkan Derajat Keterwakilan Partai Politik dan Meningkatkan Akuntabilitas Calon Terpilih.

Pada bagian kedua tentang **Manajemen Pemilu**, terdiri dari 5 seri advokasi yakni; Meningkatkan Akurasi Daftar Pemilih, Mengendalikan Politik Uang, Menjaga Kedaulatan Pemilih, Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Pemilu, dan Menjaga Integritas Proses Pemungutan dan Perhitungan Suara.

Pada bagian ketiga tentang **Penegakan Hukum Pemilu**, terdiri dari 3 seri advokasi yakni; Membuka Ruang dan Mekanisme Pengaduan Pemilu, Menangani Pelanggaran Pemilu, dan Menyelesaikan Perselisihan Pemilu.

Seri advokasi demokrasi elektoral tersebut disusun melalui metode yang tidak sederhana. Untuk ini, Kemitraan menyelenggarakan berbagai seminar publik maupun *focus group discussions* (FGDs) bersama dengan para pakar pemilu di Jakarta dan di beberapa daerah terpilih. Kemitraan juga melakukan studi perbandingan dengan sistem pemilu di beberapa negara, kajian dan

simulasi matematika pemilu, dan juga studi kepustakaan dari banyak referensi mengenai pemilihan dan sistem kenegaraan.

Kami mengucapkan terimakasih kepada seluruh tim di Kemitraan terutama di *Cluster* Tata Pemerintahan Demokratis yang telah memungkinkan seri advokasi demokrasi elektoral ini sampai kepada tangan pembaca. Kepada Utama Sandjaja Ph.D, Prof. Ramlan Surbakti, Didik Supriyanto, Hasyim Asy'ari, August Mellaz, Topo Santoso, Sidik Pramono, Setio Soemeri, Agung Wasono, dan Nindita Paramastuti yang bekerja sebagai tim dalam menyelesaikan buku ini. Ucapan terimakasih juga kami sampaikan kepada seluruh pihak yang telah memberikan kontribusi pemikiran selama buku ini kami susun yang tidak dapat kami sebutkan satu-per-satu.

Kami berharap, seri advokasi demokrasi elektoral ini mampu menjadi rujukan bagi seluruh stakeholder pemilu di Indonesia seperti Depdagri, DPR RI, KPU, Bawaslu, KPUD, Panwaslu dan juga menjadi bahan diskursus bagi siapapun yang peduli terhadap masa depan sistem pemilihan di Indonesia.

Kami menyadari seri advokasi demokrasi elektoral ini masih jauh dari sempurna, sehingga masukan untuk perbaikan naskah dari para pembaca sangat diharapkan untuk penyempurnaan ide dan gagasan reformasi sistem pemilihan pada masa yang akan datang. Tujuan kami tidak lain dari keinginan kita semua untuk membuat pemilihan umum sebagai sarana demokratis yang efektif dalam menyalurkan aspirasi rakyat demi kepentingan rakyat dan negara Republik Indonesia.

Akhirnya kami ucapkan selamat membaca!

Jakarta, Juli 2011

Wicaksono Sarosa

Daftar Isi

Daftar Singkatan	iii
Kata Pengantar	iv
Bab 1 Pendahuluan	1
Bab 2 Fungsi Partai Politik dan Sumber Penerimaan Partai Politik	9
A. Fungsi Partai Politik dalam Sistem Politik Demokrasi	9
B. Fungsi Partai Politik di Indonesia: Seharusnya dan Senyatanya.....	13
C. Sumber Penerimaan Partai Politik.....	18
D. Sumber Penerimaan Partai di Indonesia: Seharusnya dan Senyatanya.....	20
BAB III Partai Oligarhis Tanpa Orientasi Kebijakan Publik	25
A. Tiga Model Partai Politik	25
B. Strategi Pembiayaan Partai dalam <i>Free-Riding Society</i>	28
C. Pengalaman Indonesia.....	31
D. Strategi Pembiayaan Partai yang Tidak Demokratis.....	33
Bab 4 Pengendalian Keuangan Partai dalam Sistem Politik Demokrasi.....	43
A. <i>Does Money Control Politics in Democracy?</i>	43
B. <i>Does Politics Control Money in Democracy?</i>	47
C. Sumber Keuangan Partai Politik	49
D. Argumen Menolak Dana Publik untuk Partai.....	50

Pengendalian Keuangan Partai Politik

E. Argumen Mendukung Dana Publik untuk Partai	52
F. Tujuan Pengaturan Keuangan Partai Politik	54
G. Regulasi Keuangan Partai Politik	56
H. Pendekatan dan Bentuk Pengendalian Keuangan Partai	58
I. Sumber Penerimaan.....	62
J. Persyaratan Penerimaan dan Penggunaan Dana Publik.....	64
K. Pengeluaran Partai.....	68
L. Transparansi dan Akuntabilitas	69
M. Penegakan Regulasi Keuangan Partai	75
N. Tantangan dalam Pelaksanaan.....	78

Bab 5 Rekomendasi untuk Pengendalian Keuangan Partai Politik	79
A. Tujuan dan Prinsip Pengaturan Keuangan Partai	84
B. Bentuk-bentuk Pengendalian Keuangan Partai	87
C. Sumber Penerimaan.....	87
D. Penerimaan dan Penggunaan Dana Publik	89
E. Pengeluaran Partai.....	91
F. Transparansi dan Akuntabilitas	92
G. Penegakan Regulasi Keuangan Partai	96
H. Kesiapan Partai Politik.....	99
 Daftar Pustaka.....	 100

Bab 1

Pendahuluan

Dua pertanyaan perlu dijelaskan sejak awal sebelum mengetengahkan apa yang akan disajikan dalam buku ini. Kedua pertanyaan ini menyangkut judul buku ini. Pertanyaan pertama: mengapa yang menjadi fokus bukan Dana Kampanye Pemilihan Umum dari Partai Politik, melainkan Keuangan Partai Politik? Pertanyaan kedua: mengapa Pengendalian Keuangan Partai Politik perlu dilakukan dan dengan cara apa pengendalian dilakukan?

Sejumlah jawaban dapat diajukan untuk pertanyaan pertama. *Pertama*, keikutsertaan dalam pemilihan umum merupakan salah satu fungsi partai politik, dan karena itu penerimaan dan pengeluaran partai politik untuk kampanye pemilu (Dana Kampanye Pemilu) hanya salah satu unsur keuangan partai politik. Hal ini senada dengan apa yang dikemukakan oleh Khayyam Z. Paltiel tentang tujuan penggunaan dana dalam sistem kepartaian yang kompetitif: keikutsertaan dalam pemilu, memelihara aktivitas organisasi antar-pemilu, dan menyediakan bantuan riset dan bantuan lain kepada kepemimpinan partai dan kepada para kader partai yang duduk dalam lembaga perwakilan.¹

Kedua, fungsi utama (alasan keberadaan) partai politik bukan mencari dan mempertahankan kekuasaan melalui pemilu, melainkan sebagai “jembatan antara masyarakat dengan negara”. Fungsi jembatan ini dilaksanakan melalui berbagai kegiatan, yaitu melakukan rekrutmen warga negara menjadi anggota partai politik; melaksanakan pendidikan politik bagi warga negara; melakukan kaderisasi terhadap calon pemimpin; menjadi saluran partisipasi politik warga negara; menjadi saluran aspirasi dan kepentingan warga negara; menampung dan merumuskan aspirasi dan kepentingan warga negara itu menjadi rancangan keputusan politik (menyangkut kebijakan publik dan/atau pengusulan seseorang atau lebih menjadi penyelenggara negara) berdasarkan ideologi partai; memperjuangkan rancangan keputusan politik tersebut menjadi keputusan politik melalui lembaga legislatif dan eksekutif; melaksanakan keputusan politik itu kalau dipercaya rakyat untuk menjalankan

¹ Khayyam Z. Paltiel, “Campaign Finance: Constrasting Practices and Reforms”, dalam David Butler, Howard R. Penniman dan Austin Ranney, Eds., **Democracy at the Polls**, (Washington, DC.: American Enterprise Institute, 1981), h. 183-187.

pemerintahan atau manakala kalah dalam pemilu berperan menjadi mitra-kritis (oposisi) terhadap partai/koalisi partai yang memerintah, baik dalam pembuatan legislasi maupun anggaran; dan mengkomunikasikan apa yang dikerjakan kepada para anggota dan konstituen. Karena itu penerimaan dan pengeluaran partai seharusnya lebih difokuskan pada berbagai kegiatan yang menyangkut fungsi utama partai politik tersebut.

Dan *ketiga*, kegiatan partai dalam mencari dan mempertahankan kekuasaan melalui pemilu harus dikaitkan dengan pelaksanaan fungsi utama tersebut. Partai memerlukan kekuasaan (menempatkan para kader di lembaga legislatif dan/atau eksekutif) tidak hanya untuk memperjuangkan rancangan keputusan politik itu menjadi keputusan politik, tetapi juga untuk melaksanakan keputusan politik itu kalau dipercaya sebagai pemenang pemilu atau menjadi oposisi kalau kalah dalam pemilu. Karena itu dana kampanye pemilu juga tidak dapat dilepaskan dari dana yang menyangkut fungsi utama tersebut.

Berdasarkan ketiga alasan ini, tulisan ini tidak hanya membahas dana kampanye pemilu, tetapi juga dana kegiatan yang menyangkut fungsi utama partai sebagai jembatan antara masyarakat (rakyat) dengan negara dalam sistem politik demokrasi. Singkat kata, sesuai dengan judul buku seri ini, fokus tulisan ini tidak terbatas pada dana kampanye pemilu, melainkan pada keuangan partai politik pada umumnya. Tidak saja karena dana partai juga harus digunakan untuk pelaksanaan fungsi utama partai politik sebagai jembatan antara masyarakat dengan negara (keuangan partai politik lebih luas cakupannya daripada dana kampanye), tetapi juga karena dalam kenyataan dana yang diterima pada masa kampanye tidak dapat dipisahkan dari dana yang diterima partai di luar masa kampanye. Seperti yang akan dijelaskan pada Bab II dan III, berbagai jenis dan sumber penerimaan partai mempengaruhi perilaku dan kebijakan partai.

Keuangan partai politik perlu dikendalikan karena berbagai pertimbangan. Sistem kepartaian merupakan suatu keharusan dalam sistem politik demokrasi. Tidak ada sistem politik demokrasi tanpa sistem kepartaian, tetapi sistem kepartaian saja tidak cukup menghasilkan demokrasi (*party system is necessary but not sufficient for democracy*). Sistem politik demokrasi yang kuat memerlukan partai politik yang tidak saja fungsional dan demokratis, baik secara internal maupun eksternal, tetapi juga terlembaga dan kompetitif.

Beberapa fungsi partai politik dapat disebutkan untuk menunjukkan betapa keberadaan partai politik merupakan suatu keharusan. Partai politik tidak hanya menjadi saluran partisipasi politik warga negara, tetapi juga untuk mengintegrasikan para individu dan kelompok dalam masyarakat ke dalam sistem politik. Partai politik tidak hanya berperan dalam mempersiapkan para kader calon pemimpin bangsa untuk dicalonkan melalui pemilu untuk menduduki berbagai jabatan dalam lembaga legislatif atau eksekutif, tetapi juga memperjuangkan alternatif kebijakan publik menjadi kebijakan publik berdasarkan berbagai aspirasi dan kepentingan yang diartikulasikan dalam masyarakat. Untuk itu partai politik memerlukan sumberdaya 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 akan dapat berlangsung tanpa sumber keuangan. Partai politik tidak akan dapat mengorganisasi dirinya, para politikus tidak akan dapat berkomunikasi dengan publik, dan kampanye pemilu tidak akan dapat dilaksanakan bila tidak terdapat dana yang memadai. Singkat kata, partai politik memerlukan dana yang cukup besar untuk dapat melaksanakan fungsinya, baik sebagai jembatan antara masyarakat dengan negara maupun sebagai peserta pemilu. Karena itu keuangan partai tidak hanya tak terhindarkan, tetapi juga diperlukan.

Akan tetapi uang tidak pernah tidak menjadi masalah dalam demokrasi (*money is never unproblematic in democracy*). Tidak saja karena uang mengendalikan proses politik (uang merupakan salah satu sarana mendapatkan kekuasaan), tetapi juga politik mengendalikan uang (jabatan dalam politik dapat pula digunakan untuk mendapatkan uang). Karena itu uang juga merupakan akar sejumlah kejahatan politik.

Pertama, para politikus dan partai politik mungkin tergoda memberikan perhatian khusus pada uang sebagai alat tukar atas kontribusi politik yang diberikan (korupsi). *Kedua*, uang dapat menyebabkan persaingan yang tidak adil. Jika suatu partai politik mampu menarik dana dalam jumlah yang sangat besar dari pendukung yang sangat kaya, partai ini niscaya akan memiliki keuntungan lebih daripada partai lain yang tidak atau hanya memiliki dukungan yang sedikit. Sumber keuangan yang besar memang tidak menjadi

jaminan sukses dalam memenangkan pemilu, tetapi partai/kandidat yang memiliki dana dalam jumlah besar jelas memiliki peluang lebih besar daripada partai/kandidat yang tidak atau kurang memiliki dana. *Ketiga*, uang juga dapat mendorong politikus melakukan tindakan antidemokrasi berupa membeli suara pemilih (*vote buying*) untuk mendapatkan jabatan. Dan *keempat*, jika kesuksesan dalam pemilu tergantung pada akses pada uang, partai politik atau warga negara yang tidak kaya tetapi memiliki kemampuan dan integritas niscaya akan takut/enggan mendaftarkan diri sebagai peserta pemilu.

Pada pihak lain, begitu seseorang atau suatu partai mendapatkan kekuasaan dalam lembaga legislatif dan/atau lembaga eksekutif, kewenangan dalam membuat dan melaksanakan legislasi dan anggaran dapat pula digunakan sebagai sarana untuk mendapatkan uang dalam jumlah besar. Uang dalam jumlah besar ini kemudian digunakan sebagai sarana memelihara dan mempertahankan kekuasaan melalui pemilu berikutnya. Setidak-tidaknya sebagian petahana (*incumbent*) terpilih kembali secara terus-menerus karena proses seperti ini. Kalau hal seperti ini berlangsung terus, yang terjadi bukanlah kedaulatan rakyat, melainkan kedaulatan uang. Yang terjadi kemudian bukan suara rakyatlah yang menjadi penentu, melainkan kepentingan pemilik uanglah yang menentukan siapa yang berkuasa dan pemilik uang pulalah yang menentukan pola dan arah kebijakan publik.

Karena itu, keuangan partai politik perlu dikendalikan tidak saja karena uang merupakan sarana mendapatkan kekuasaan dan sarana “membeli” kebijakan publik, tetapi juga karena jabatan politik merupakan sarana mendapatkan uang negara. Kalau begitu, bagaimana mengendalikan keuangan partai politik? Atau, apa pendekatan yang dapat digunakan dalam pengendalian keuangan partai politik? Secara konvensional terdapat dua pendekatan yang digunakan dalam pengendalian keuangan partai politik. Pendekatan *pertama* dengan regulasi yang komprehensif, tetapi menjamin kepastian hukum. Regulasi seperti ini hanya akan efektif apabila disertai institusi yang independen dengan kewenangan yang memadai untuk menegakkan regulasi tersebut serta dengan penerapan sanksi secara konsisten bagi setiap jenis pelanggaran. Pendekatan *kedua* dengan pemberian subsidi keuangan karena pengaturan dan penegakannya secara konsisten saja tidak akan efektif kalau kebutuhan partai akan dana tidak tersedia. Karena itu pendekatan ini menyarankan agar negara memberikan dana kepada semua partai politik peserta pemilu (*financial subsidies*) tidak hanya untuk mencegah penyalahgunaan keuangan negara, tetapi juga untuk menciptakan “persaingan yang adil antarpantai”.

Akan tetapi subsidi keuangan kepada partai tidak dengan sendirinya menghilangkan penyalahgunaan kekuasaan (*abuses of power*), kecuali kalau sisi pengeluaran juga diatur. Jumlah pengeluaran yang tidak dibatasi akan menyebabkan partai atau calon akan memiliki jumlah utang yang sangat besar --dan utang besar ini harus dibayar dengan "menjual" kebijakan publik demi kepentingan penyumbang dana tersebut.

Karena itu kajian mengenai keuangan partai politik merupakan suatu keharusan dalam menjelaskan bagaimana demokrasi perwakilan bekerja. Hubungan antara uang dengan politik memang penuh kontroversi. Perdebatan tentang peran uang ini berkaitan dengan pengaruh buruk uang terhadap proses politik demokrasi dan dengan fenomena politikus yang semakin kaya secara tidak sah. Uang merupakan unsur kekuasaan politik karena uang dapat membeli apa yang tidak bersifat sukarela atau yang tidak dapat diberikan secara sukarela.² Selain itu uang merupakan konstituen yang paling penting karena keuangan juga mendominasi pengorganisasian dan aspek pemilu dari kehidupan politik. Pentingnya uang dalam politik begitu mendasar karena mempengaruhi pengeluaran politik dan juga berkontribusi secara langsung terhadap kondisi kesetaraan politik. Pemilikan sejumlah sumberdaya keuangan berbanding lurus dengan jumlah pengaruh politik: makin besar sumberdaya keuangan, makin besar pula pengaruh politik yang dimiliki. Kenyataan menunjukkan betapa kelompok kaya diwakili secara jauh melebihi jumlah mereka. Akibatnya, kesenjangan dalam sumberdaya keuangan jauh lebih besar daripada kesenjangan jenis sumberdaya lain dalam kehidupan politik karena uang dapat membeli hampir semua yang dapat diberikan secara langsung oleh warga negara.³ Atas dasar itu, uang mempengaruhi kesetaraan politik.

Akan tetapi keuangan partai politik memiliki cakupan dan relevansi yang jauh lebih besar dalam konteks memfungsikan demokrasi daripada sisi pengaruh buruk uang terhadap politik. Karena itu regulasi terhadap keuangan partai tidak boleh mematikan ruang gerak partai sebagai agen demokrasi. Berdasarkan pertimbangan di atas sejumlah tema akan dikupas pada buku ini.

2 Herbert E. Alexander, "Money and Politics: Rethinking a Conceptual Framework", dalam Herbert E. Alexander, Ed., **Comparative Political Finance in the 1980s**, (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1989).

3 David W. Adamany dan George E. Agree, **Political Money**, (Baltimore, MD: John Hopkins University Press, 1975).

Pada Bab II akan diuraikan secara rinci tiga hal. *Pertama*, apa saja fungsi partai politik dalam sistem politik demokrasi, apa saja fungsi partai politik yang ditentukan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan apa saja fungsi partai yang dilaksanakan secara faktual oleh partai politik di Indonesia. Dari uraian ini dapat disimpulkan betapa kegiatan partai politik di Indonesia lebih berorientasi pada *power seeking* (mencari dan mempertahankan jabatan dalam lembaga legislatif dan eksekutif) daripada *policy seeking* (merumuskan dan memperjuangkan alternatif kebijakan publik sesuai dengan aspirasi masyarakat dan ideologi partai).

Kedua, dari mana saja suatu partai politik dapat memperoleh dana dalam sistem politik demokrasi, apa saja sumber penerimaan keuangan partai politik menurut Undang-Undang tentang Partai Politik dan UU tentang Pemilu, dan secara faktual dari mana saja partai politik di Indonesia memperoleh dana untuk membiayai kegiatannya. Dari uraian ini dapat disimpulkan tiga hal: tidak ada partai politik yang menerima dana dari iuran anggota, sumber penerimaan partai lebih banyak dari elite partai, dan dari kalangan individu dan badan usaha swasta daripada negara secara resmi, dan sumber penerimaan dari negara secara tidak resmi (illegal) diperkirakan jauh lebih besar daripada yang resmi. Dan *ketiga*, karena jumlah penerimaan dari sumber resmi lebih kecil daripada jumlah biaya yang diperlukan untuk membiayai kegiatan yang secara nyata dilakukan oleh partai politik, dari mana partai politik memperoleh dana untuk menutupi kekurangan dana tersebut?

Pada Bab III akan diketengahkan tidak saja tiga model partai politik dari segi sumber pembiayaan partai serta empat strategi strategi pembiayaan partai politik beserta realitas penerapannya di Indonesia, tetapi juga kesesuaian berbagai strategi pembiayaan partai itu dengan dua model demokrasi (populisme dan libertarian). Dari deskripsi kegiatan partai politik beserta pengeluarannya dan sumber pendapatan partai politik akan dapat disimpulkan bahwa tidak saja partai politik di Indonesia tidak lagi termasuk kategori "partai massa" dalam mencari dana, melainkan sudah termasuk kategori "partai pascamassa" dalam berbagai bentuknya, seperti "partai massa klientelistik", "partai yang dibiayai elite eksternal," "partai yang dibiayai elite internal partai", dan "partai kartel" beserta implikasinya terhadap sistem kepartaian pada khususnya dan terhadap sistem politik demokrasi pada umumnya. Dari uraian ini akan disimpulkan betapa strategi pembiayaan partai politik yang diterapkan secara empirik lebih banyak menyerupai model

partai kartel daripada model lain sepanjang kartel diartikan tidak saja resmi (legal) tetapi juga tidak resmi (illegal).

Bab IV akan berisi tiga hal yang menyangkut pengendalian keuangan partai politik. *Pertama*, pengendalian keuangan partai politik melalui pendekatan regulasi. Yang disajikan tidak saja alasan urgensi regulasi keuangan partai politik dan apa yang hendak dicapai (tujuan) oleh pengaturan keuangan partai politik, tetapi juga hasil evaluasi terhadap pengaturan keuangan partai politik yang diterapkan selama ini beserta penegakan regulasi tersebut. *Kedua*, pengendalian keuangan partai politik melalui pendekatan subsidi finansial. Setelah menimbang kelebihan dan kelemahan pendanaan publik (*public funding*) dan privat (*private funding*) bagi partai politik, akan diketengahkan sejumlah alasan urgensi pemberian subsidi finansial dari negara secara seimbang dengan pendanaan dari sumber swasta kepada partai politik. Dan *ketiga*, regulasi keuangan partai politik yang di dalamnya termasuk subsidi finansial dari negara kepada partai politik. Yang disajikan tidak saja berbagai bentuk pengaturan keuangan partai politik sebagai penerapan kedua pendekatan tersebut secara komprehensif, tetapi juga evaluasi tentang bentuk pengaturan yang belum diadopsi dan yang sudah diadopsi beserta efektivitas penerapannya.

Berangkat dari pandangan bahwa partai politik merupakan badan publik yang ditugaskan oleh Konstitusi sebagai “Peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD” dan “mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden” (dan berdasarkan perintah undang-undang “mengusulkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah”); pada Bab terakhir akan diajukan sejumlah rekomendasi pengaturan keuangan (termasuk di dalamnya Dana Kampanye Pemilu) beserta penagakannya sebagai masukan kepada DPR dan Pemerintah untuk Perubahan UU Nomor 10 Tahun 2008 mengenai Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD. Berdasarkan enam pertimbangan disajikan rekomendasi tentang pengendalian keuangan partai politik yang berisi Tujuan dan Prinsip Pengaturan Keuangan Partai Politik serta Bentuk-bentuk Pengaturan Keuangan Partai Politik beserta institusi yang menegakannya.

Bab 2

Fungsi Partai Politik dan Sumber Penerimaan Partai Politik

Jawaban atas dua pertanyaan berikut akan dideskripsikan dalam bab ini. *Pertama*, apa saja kegiatan yang seharusnya dilakukan oleh partai politik dalam sistem politik demokrasi, apa fungsi partai politik menurut UUD 1945, dan apa saja kegiatan yang senyatanya dilaksanakan oleh partai politik di Indonesia? Dan *kedua*, dari mana saja seharusnya sumber keuangan partai dalam sistem politik demokrasi, dari mana partai politik memperoleh dana menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia, dan secara faktual dari mana saja sumber keuangan partai politik di Indonesia?

A. Fungsi Partai Politik dalam Sistem Politik Demokrasi

Setidak-tidaknya terdapat dua cara pandang mendefinisikan peran partai politik. Pertama, melihat partai politik dalam kerangka hubungan masyarakat dengan negara atau hubungan rakyat dengan negara dalam sistem politik demokrasi. Kalau mengikuti definisi demokrasi menurut Abraham Lincoln, yaitu pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat (*government of, by and for the people*); partai politik diperlukan sebagai jembatan antara rakyat sebagai pemilik kedaulatan dengan negara sebagai penyelenggara pemerintahan. Dengan demikian, alasan keberadaan atau pembentukan partai politik tidak lain sebagai jembatan antara rakyat sebagai pemilik kedaulatan dengan negara sebagai penyelenggara pemerintahan.

Sebagai jembatan antara rakyat/masyarakat dengan negara, partai politik melaksanakan berbagai kegiatan. *Pertama*, melakukan pendidikan politik bagi warga negara sehingga mereka tidak saja memiliki pengetahuan tentang konstitusi negara tetapi juga memiliki kesadaran akan hak dan kewajiban sebagai warga negara berdasarkan konstitusi. *Kedua*, mengajak dan merekrut warga negara yang telah dewasa menjadi anggota partai politik, dan memperkenalkan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai kepada anggota baru tersebut. *Ketiga*, menjadi saluran partisipasi politik warga negara, baik dalam memilih penyelenggara negara melalui pemilu maupun dalam mengusulkan alternatif kebijakan publik, baik mendukung maupun menentang suatu rencana keputusan politik. *Keempat*, melakukan

kaderisasi secara sistematis dan berjenjang bagi para anggota yang memiliki potensi sebagai pemimpin bangsa. Materi kaderisasi yang diberikan tidak saja mengenai negara-bangsa yang dicita-citakan, tetapi juga mengenai bagaimana seharusnya partai menjembatani hubungan rakyat dengan negara.

Kelima, menjadialuran aspirasi dan kepentingan warganegara, dan berdasarkan himpunan aspirasi dan kepentingan rakyat itu dan dengan berpedoman pada ideologi partai kemudian merumuskan dan memperjuangkan suatu alternatif keputusan politik (baik menyangkut pengusulan seseorang atau lebih tokoh menjadi penyelenggara negara maupun menyangkut kebijakan publik). *Keenam*, mencari dan mempertahankan kekuasaan baik pada lembaga legislatif maupun eksekutif melalui pemilihan umum sebagai sarana memperjuangkan dan mewujudkan rencana keputusan politik yang diperjuangkan tersebut. *Ketujuh*, berdasarkan kekuasaan yang diperoleh melalui pemilu, kemudian memperjuangkan rencana kebijakan publik menjadi kebijakan publik dan menetapkan calon penyelenggara negara menjadi pejabat negara. *Kedelapan*, kalau dipercaya sebagai pemenang pemilu, dengan atau tanpa koalisi dengan partai lain, melaksanakan kebijakan publik tersebut menjadi kenyataan sehingga hasilnya dapat dirasakan oleh para warga negara. Akan tetapi kalau kalah dalam pemilu, partai berperan sebagai mitra-kritis (oposisi) terhadap partai yang memerintah, baik dalam pembuatan legislasi dan penetapan anggaran maupun dalam pengawasan atas pelaksanaan legislasi dan anggaran tersebut.

Kesembilan, mengkomunikasikan apa yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan kepada para anggota, simpatisan, dan konstituen; dan mengkomunikasikan apa yang disampaikan rakyat pada "akar rumput" kepada pemerintah dan sebaliknya mengkomunikasikan keputusan pemerintah kepada rakyat pada "akar rumput."

Kesepuluh, menjadi sarana dan media integrasi nasional karena partai politik tidak saja beranggotakan warga negara dari berbagai latar belakang suku, agama, daerah, pekerjaan, dan profesi, tetapi juga karena memperjuangkan dan mewujudkan kebijakan publik untuk kepentingan nasional. Dan akhirnya *kesebelas*, dengan melaksanakan semua peran politik tersebut di atas (fungsi rekrutmen, pendidikan politik, kaderisasi, representasi politik, kepesertaan dalam pemilu, pemerintahan dan oposisi, komunikasi politik, dan integrasi nasional) dengan efektif, partai politik pada dasarnya juga berperan dalam

“menyelesaikan konflik politik” melalui berbagai keputusan politik yang dibuat dan dilaksanakan.

Dari uraian di atas terlihatlah fungsi utama (alasan keberadaan) partai politik bukan sebagai peserta pemilu dalam rangka mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam lembaga legislatif dan eksekutif, melainkan sebagai jembatan antara rakyat dengan negara. Kekuasaan yang diperoleh melalui pemilu merupakan instrumen untuk mewujudkan aspirasi dan kepentingan rakyat. Kesertaan dalam pemilu merupakan salah satu upaya menjembatani rakyat dengan negara.

Cara lain untuk mendefinisikan partai politik adalah dari sisi partai politik sebagai instrumen mewujudkan suatu cita-cita politik atau pemikiran politik tentang negara-bangsa yang dipandang ideal (*the best regime, good society*). Karena itu partai politik dirumuskan sebagai pengorganisasian warga negara yang telah dewasa secara politik (baca: warga negara yang berhak memilih) untuk mewujudkan suatu negara-bangsa yang dicita-citakan (ideologi). Negara-bangsa yang dicita-citakan itulah yang di Indonesia dewasa ini disebut sebagai Visi, Misi, dan Program Pengembangan Bangsa.

Ideologi partai tidak hanya berfungsi sebagai sumber gagasan bagi para anggota dan kader dalam merumuskan dan melaksanakan berbagai program, tetapi juga sebagai tujuan yang hendak dicapai.⁴ Ideologi ini tidak hanya berperan sebagai identitas politik yang membedakan suatu partai dari partai lain, tetapi juga sebagai “penyaring”, pedoman, dan kriteria dalam menampung dan merumuskan aspirasi dan kepentingan rakyat menjadi kebijakan publik. Dari sudut pandang ini, persaingan antar-partai politik tidak lain merupakan persaingan alternatif kebijakan publik dalam mengatasi berbagai masalah bangsa dan negara. Sebagai organisasi, partai politik niscaya memiliki sekumpulan anggota yang disatukan dan digerakkan oleh suatu cita-cita politik yang sama tentang negara-bangsa. Sebagian partai politik lebih mengedepankan anggota sebagai massa yang dapat dimobilisasi untuk tujuan tertentu, tetapi sebagian lagi mengedepankan anggota sebagai aktivis dan kader partai yang handal.

⁴ Di Indonesia, ideologi partai dikategorikan sebagai tujuan khusus, sedangkan tujuan negara sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945 merupakan tujuan umum semua partai politik.

Untuk mewujudkan cita-cita politik tersebut disusun suatu pembagian kerja secara horisontal dan vertikal di bawah pengelolaan pengurus. Preskripsi tentang negara-bangsa yang hendak diwujudkan dalam berbagai bidang kehidupan, pembagian kerja dan susunan kepengurusan, hak dan kewajiban anggota, tugas dan kewenangan pengurus, sumber anggaran dan pertanggungjawabannya, metode pengambilan keputusan, dan kaidah perilaku lainnya bagi para anggota dan pengurus dirumuskan dalam suatu konstitusi partai yang di Indonesia disebut dengan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART).

Para warga negara bersedia menjadi anggota partai dan memilih partai tersebut dalam pemilu karena menghendaki aspirasi dan kepentingan para anggota dan warga negara lainnya dapat ditampung dan dirumuskan oleh partai menjadi rencana kebijakan publik berdasarkan cita-cita politik partai tersebut. Cita-cita politik tentang negara-bangsa dan rencana kebijakan publik tersebut hanya akan dapat diwujudkan menjadi kenyataan bila mereka memiliki kekuasaan dalam lembaga legislatif dan/atau eksekutif, baik pada tingkat nasional maupun daerah, yang diperoleh melalui kesertaan dan kompetisi dalam pemilu.

Untuk mewujudkan cita-cita politik tersebut, setiap partai politik melakukan sejumlah peran politik berikut. *Pertama*, mengajak warga negara yang tertarik pada cita-cita politik tersebut menjadi anggota partai politik (rekrutmen). *Kedua*, melaksanakan pendidikan politik bagi anggota dan warga negara lainnya sehingga warga negara memiliki kesadaran akan hak dan kewajiban sebagai warga negara.

Ketiga, melaksanakan kaderisasi secara sistematis dan berjenjang bagi anggota yang memenuhi syarat dengan substansi utama ideologi partai serta cara menjabarkan dan mewujudkannya (Visi, Misi, dan Program Pengembangan Bangsa) sehingga pada saatnya dapat ditampilkan sebagai pengurus partai, menjadi calon anggota DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, calon presiden dan wakil presiden, dan jabatan menteri dan pejabat setingkat menteri (fungsi kaderisasi pemimpin politik).

Keempat, menampung, mengagregasikan, dan merumuskan berbagai aspirasi dan kepentingan rakyat menjadi rencana kebijakan publik berdasarkan ideologi partai untuk kemudian diperjuangkan dalam proses pembuatan

keputusan di lembaga legislatif dan eksekutif, baik pada tingkat nasional atau daerah (fungsi representasi politik). *Kelima*, berperan serta dalam pemilu untuk mencari dan mempertahankan kekuasaan pada lembaga legislatif dan eksekutif, baik pada tingkat nasional maupun daerah. Untuk itu partai politik peserta pemilu tidak hanya mengajukan daftar calon atau pasangan calon untuk ditawarkan kepada rakyat, tetapi juga memobilisasi dan menggerakkan semua sumberdaya yang dikendalikan untuk meyakinkan rakyat, baik dengan menggunakan sarana teknologi informasi maupun metode kampanye konvensional, agar memilih para calon yang diajukan tersebut. Kekuasaan pada lembaga legislatif dan eksekutif diperlukan sebagai sarana memperjuangkan dan mewujudkan kebijakan publik sebagai pelaksanaan Visi, Misi, dan Program Pengembangan Bangsa.

Keenam, kalau berhasil memenangkan pemilu, baik sendiri maupun berkoalisi dengan partai politik lain, partai politik melaksanakan fungsi pembuatan kebijakan publik (undang-undang untuk DPR dan Presiden serta peraturan daerah untuk DPRD dan Kepala Daerah) dan melaksanakan fungsi pelaksanaan kebijakan publik (fungsi eksekutif untuk Presiden dan Wakil Presiden, menteri dan pejabat setingkat menteri pada tingkat nasional, dan fungsi eksekutif untuk Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah untuk tingkat daerah). Akan tetapi kalau kalah dalam pemilu, partai politik akan melaksanakan fungsi oposisi. Rencana kebijakan publik yang dirumuskan dari pelaksanaan fungsi representasi politik akan dapat diputuskan dan dilaksanakan sebagai kebijakan publik oleh partai politik yang memenangi pemilu, tetapi juga dapat digunakan oleh partai oposisi yang kalah dalam pemilu sebagai pembanding bagi rencana kebijakan publik yang ditawarkan oleh partai yang memerintah.

B. Fungsi Partai Politik di Indonesia: Seharusnya dan Senyatanya

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebut partai politik pada dua pasal. *Pertama*, Pasal 6A menyebutkan bahwa “partai politik atau gabungan partai politik mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden sebelum pemilihan umum dilaksanakan”. *Kedua*, Pasal 22E ayat (3) menyebutkan “peserta pemilihan umum anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota adalah partai politik”. Akan tetapi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2008 antara lain mengatur peran partai politik atau gabungan partai politik dalam mengusulkan pasangan calon kepala

daerah dan wakil kepala daerah. UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik mendeskripsikan apa yang harus dikerjakan partai politik dalam bentuk fungsi, hak, dan kewajiban.

Pasal 11 ayat (1) UU tentang Partai Politik tersebut menyebut lima fungsi partai politik. *Pertama*, sebagai sarana pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara. *Kedua*, sebagai sarana menciptakan iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat. *Ketiga*, sebagai sarana penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara. *Keempat*, sebagai sarana partisipasi politik warga negara Indonesia. Dan *kelima*, sebagai sarana rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.

Pada pihak lain, Pasal 12 UU tentang Partai Politik menyebut 11 hak partai politik. *Pertama*, memperoleh perlakuan yang sama, sederajat dan adil dari negara. *Kedua*, mengatur dan mengurus rumah tangga organisasi secara mandiri. *Ketiga*, memperoleh hak cipta atas nama, lambang, dan tanda gambar partai politik sesuai dengan peraturan perundang-undangan. *Keempat*, ikut serta dalam Pemilu Anggota DPR, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, serta Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. *Kelima*, membentuk fraksi di tingkat MPR, DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota sesuai dengan peraturan perundang-undangan. *Keenam*, mengajukan calon untuk mengisi keanggotaan DPR dan DPRD sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ketujuh, mengusulkan pergantian antarwaktu anggotanya di DPR dan DPRD sesuai dengan peraturan perundang-undangan. *Kedelapan*, mengusulkan pemberhentian anggotanya di DPR dan DPRD sesuai dengan peraturan perundang-undangan. *Kesembilan*, mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden, calon gubernur dan wakil gubernur, calon bupati dan wakil bupati, dan calon walikota dan wakil walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan. *Kesepuluh*, membentuk dan memiliki organisasi sayap partai politik. Dan *kesebelas*, memperoleh bantuan keuangan dari APBN dan APBD sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 13 UU tentang Partai Politik tersebut juga menyebutkan 11 kewajiban partai politik. *Pertama*, mengamalkan Pancasila, melaksanakan UUD 1945, dan peraturan perundang-undangan. *Kedua*, memelihara dan mempertahankan keutuhan NKRI. *Ketiga*, berpartisipasi dalam pembangunan nasional. *Keempat*, menjunjung tinggi supremasi hukum, demokrasi, dan hak asasi manusia. *Kelima*, melakukan pendidikan politik dan menyalurkan aspirasi politik anggotanya. *Keenam*, menyukseskan penyelenggaraan pemilu. *Ketujuh*, melakukan pendaftaran dan memelihara ketertiban data anggota. *Kedelapan*, membuat pembukuan, memelihara daftar penyumbang dan jumlah sumbangan yang diterima, serta terbuka kepada masyarakat. *Kesembilan*, menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan yang bersumber dari dan bantuan APBN dan APBD secara berkala satu tahun sekali kepada pemerintah setelah diperiksa oleh BPK. *Kesepuluh*, memiliki rekening khusus dana kampanye pemilu. Dan *kesebelas*, menyosialisasikan program partai politik kepada masyarakat.

Apakah partai politik peserta pemilu (P4) di Indonesia melaksanakan semua peran politik tersebut di atas? Kegiatan P4 di Indonesia dapat diidentifikasi sebagai berikut. *Pertama*, kegiatan rutin administrasi perkantoran, seperti rapat pengurus, pertemuan dengan kelompok masyarakat tertentu, surat-menyurat, menerima tamu, dan pemeliharaan kantor. Untuk mendukung kegiatan ini diperlukan dana untuk membeli dan memelihara alat perlengkapan perkantoran, untuk pembayaran rekening listrik, PDAM, dan gaji pegawai.

Kedua, menyelenggarakan pertemuan partai yang melibatkan anggota atau yang mewakilinya dan pertemuan pimpinan partai yang melibatkan pengurus partai tingkat nasional dan daerah. Fokus pertemuan partai pada dasarnya merumuskan dan menetapkan kebijakan partai secara nasional dan daerah, dan memilih pengurus pusat dan daerah. Pertemuan partai (Musyawarah Nasional, Kongres, Muktamar, dan sebagainya sesuai dengan AD/ART partai) untuk tingkat nasional maupun pertemuan partai pada tingkat daerah (Musyawarah Daerah atau Konferensi Daerah, dan sebagainya) setidaknya-tidaknya diselenggarakan sekali dalam lima tahun. Fokus kegiatan pertemuan pimpinan partai adalah perumusan strategi pelaksanaan kebijakan partai pada tingkat nasional dan daerah. Pertemuan pengurus partai tingkat nasional (Rapat Pimpinan Partai tingkat pusat dan daerah) maupun pertemuan pengurus partai tingkat daerah (Rapat Pimpinan Partai tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota) setidaknya-tidaknya diselenggarakan sekali dalam

setahun. Pertemuan partai merupakan salah satu kegiatan yang memerlukan dana yang sangat besar, baik yang dikeluarkan oleh partai maupun yang dikeluarkan mereka yang mencalonkan diri sebagai pengurus. Biaya yang sangat besar digunakan untuk transportasi dari dan ke tempat pertemuan, akomodasi dan konsumsi di hotel atau tempat pertemuan, sarana (seperti kertas, komputer, dokumen, mesin fotokopi, tas, dan alat tulis) yang diperlukan untuk pertemuan, kepanitiaan, pakaian seragam dan topi, pengamanan, hiburan, dan “oleh-oleh” (uang dan/atau barang) yang diberikan oleh para calon pimpinan kepada anggota delegasi dari daerah.

Ketiga, berbagai kegiatan sosial, keagamaan, dan olah raga dalam rangka perayaan ulang tahun partai. *Keempat*, penyelenggaraan pendidikan politik bagi anggota, simpatisan, dan warga negara. *Kelima*, pelaksanaan Kaderisasi Politik pada berbagai tingkatan. *Keenam*, pelaksanaan proses seleksi dan pencalonan keanggotaan DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota, dan pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden dan pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Proses seleksi dan pencalonan juga memerlukan dana yang besar, baik dari partai maupun dari calon, baik yang dikenakan kepada calon secara resmi (untuk membiayai semua keperluan partai atau *political cost*) maupun yang tidak resmi. *Ketujuh*, pelaksanaan kampanye pemilu, baik yang dilaksanakan dalam bentuk rapat umum, dialog, kunjungan dari rumah ke rumah, dan pemasangan alat peraga maupun pemasangan iklan di radio, televisi, majalah, dan surat kabar. Kegiatan kampanye pemilu, terutama yang menggunakan teknologi informasi (iklan melalui televisi, radio dan surat kabar) juga merupakan kegiatan yang menguras banyak dana, baik yang dikeluarkan oleh partai maupun oleh calon. Kegiatan kategori keenam dan ketujuh ini setidaknya-tidaknya menghabiskan dua tahun, yaitu sebelum dan selama Pemilu, dan menguras dana yang sangat besar.

Kedelapan, pelaksanaan survei untuk mengetahui kecenderungan perilaku memilih dengan mengontrak lembaga survei tertentu. Sejumlah partai ‘besar’ bersedia mengeluarkan dana yang sangat besar (dalam miliar) untuk membiayai kegiatan survey ini. Partai seperti ini lebih memilih meminta bantuan lembaga survey untuk mengetahui kecenderungan perilaku pemilih daripada mengeluarkan dana membiayai berbagai kegiatan dalam rangka mendengarkan secara langsung suara para anggota dan simpatisan. *Kesembilan*, perjalanan dinas Ketua Umum beserta rombongan ke berbagai daerah untuk berbagai alasan (konsolidasi organisasi, temu kader, perayaan ulang tahun partai, dan sebagainya) niscaya juga memerlukan dana yang

tidak sedikit. *Kesepuluh*, menampung, mengagregasi, dan merumuskan aspirasi dan kepentingan konstituen dan warga masyarakat lainnya menjadi rencana kebijakan publik (fungsi representasi politik) pada tingkat nasional dan daerah dan/atau menjadi bahan evaluasi/pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang (APBN dan Non-APBN) dan kebijakan publik lainnya pada tingkat nasional dan atas pelaksanaan Perda (APBD dan Non-APBD) dan kebijakan publik lainnya pada tingkat daerah.⁵ *Kesebelas*, memperjuangkan rencana kebijakan publik yang dirumuskan dari hasil pelaksanaan representasi politik melalui lembaga legislatif dan/atau eksekutif pada tingkat nasional dan daerah. Dan *Keduabelas*, menyampaikan hasil evaluasi/pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang (APBN dan Non-APBN) dan kebijakan publik lainnya pada tingkat nasional, dan hasil evaluasi/pengawasan atas pelaksanaan Perda (APBD dan Non-APBD) dan kebijakan publik lainnya pada tingkat daerah melalui lembaga legislatif dan/atau eksekutif. Perkiraan jenis dan jumlah belanja partai politik di Indonesia dilaporkan dalam buku **Anomali Keuangan Partai Politik** hasil penelitian Perludem dan diterbitkan oleh **Kemitraan**.⁶

Secara empiris, kegiatan partai politik di Indonesia lebih terfokus pada proses pemilihan pengurus pusat dan daerah, proses seleksi dan pencalonan keanggotaan DPR dan DPRD, proses seleksi dan pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden, proses seleksi dan pengajuan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah, dan mencari dan mempertahankan kekuasaan melalui pemilu. Sangat sedikit kegiatan yang diarahkan pada pelaksanaan fungsi partai sebagai jembatan antara rakyat dengan negara, seperti rekrutmen warga negara menjadi anggota partai, pendidikan politik bagi warga negara, saluran partisipasi politik warga negara, menjadi saluran aspirasi dan kepentingan warga negara (representasi politik), pada upaya merumuskan dan memperjuangkan alternatif kebijakan publik, dan mengkomunikasikan apa yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan di lembaga legislatif dan eksekutif kepada konstituen.

5 Ketika bertemu dengan para anggota DPR dan DPRD yang melakukan kunjungan kepada konstituen (Dapil) masing-masing pada masa reses, sebagian warga masyarakat menyampaikan permintaan program pembangunan dalam berbagai bidang kehidupan tetapi sebagian besar justeru meminta uang untuk berbagai keperluan pribadi. Sebagian anggota DPR/D melayani permintaan ini dengan harapan agar terpilih lagi pada Pemilu berikutnya (menambah pengeluaran) tetapi sebagian anggota DPR/D lainnya menyarankan kepada para pemilih untuk meminta berbagai program pembangunan daerah.

6 Veri Junaidi, dkk., **Anomali Keuangan Partai Politik: Pengaturan dan Praktek**, (Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, 2011), h. 104-108.

Kalau partai politik diartikan sebagai jembatan antara rakyat dengan negara, partai politik di Indonesia lebih banyak terfokus pada upaya menjadi penyelenggara negara daripada menjembatani rakyat dengan negara. Ideologi partai atau Visi, Misi, dan Program Pengembangan Bangsa yang ditawarkan kepada rakyat melalui kampanye pemilu seharusnya mewarnai alternatif kebijakan publik yang diperjuangkan partai dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan di lembaga legislatif dan eksekutif. Karena itu tidaklah mengherankan apabila para pengamat mengalami kesukaran untuk membedakan partai politik dari orientasi kebijakan publik yang diperjuangkan.

Yang menjadi pertanyaan adalah mengapa kegiatan partai lebih terfokus pada mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam partai dan pemerintahan, tetapi sangat sedikit berorientasi pada kegiatan merumuskan dan memperjuangkan rencana kebijakan publik demi kepentingan konstituen dan bangsa (para anggota, simpatisan, dan warga masyarakat lainnya)? Mengapa partai politik tidak melaksanakan fungsi representasi politik dan tidak menjabarkan Visi, Misi, dan Program Pengembangan Bangsa menjadi alternatif kebijakan publik? Singkat kata, mengapa partai politik lebih banyak bertindak dari sisi “penyelenggara negara” daripada dari sisi “penyambung lidah” rakyat? Jawaban atas pertanyaan ini akan dikemukakan pada Bab III.

C. Sumber Penerimaan Partai Politik

Secara umum sumber penerimaan partai politik dalam sistem politik demokrasi berasal dari tiga pihak. *Pertama*, berasal dari sumber internal partai, seperti iuran anggota dan sumbangan dari kader partai yang duduk dalam pemerintahan dan lembaga legislatif. Partai politik dalam sistem politik demokrasi seharusnya dikelola berdasarkan prinsip demokrasi, yaitu dari, oleh, dan untuk anggota. Karena partai politik dimiliki oleh seluruh anggota, dikelola oleh para anggota atau yang mewakilinya, baik secara langsung maupun tidak langsung, dan kegiatan partai diarahkan demi kepentingan para anggota, seharusnya sumber utama penerimaan dana partai politik dalam sistem politik demokrasi adalah iuran anggota. Iuran anggota ini dikenakan dalam jumlah yang sama untuk setiap anggota. Akan tetapi wajar pula apabila kader partai yang duduk dalam lembaga legislatif ataupun lembaga eksekutif memberi sumbangan kepada partai dalam persentase tertentu yang ditetapkan partai.

Kedua, berasal dari negara (APBN dan APBD). Karena partai politik melaksanakan tugas publik, setidaknya-tidaknya mempersiapkan dan mengajukan calon anggota DPR dan DPRD, dan calon presiden dan calon kepala daerah, dan untuk menjamin persaingan yang adil antar-partai politik peserta pemilu atau antarcalon, sangat wajar pula apabila negara melalui APBN menyediakan *public funding*, baik yang dialokasikan secara langsung maupun tidak langsung, baik yang diberikan sebagai insentif bagi partai untuk menjalankan fungsinya maupun sebagai upaya menjamin modal dasar minimal yang sama antarpartai. Dan *ketiga*, berasal dari kalangan masyarakat baik individu perseorangan maupun organisasi sosial dan badan usaha swasta. Untuk mencegah ketergantungan partai politik atau para calon kepada anggaran negara pada satu pihak dan pada pihak lain agar partai politik atau calon tetap menjalin hubungan interaktif dengan berbagai unsur masyarakat, sejumlah negara demokrasi membuka kesempatan bagi partai politik untuk mendapatkan sumbangan dari kalangan swasta (*private funding*). Namun untuk mencegah ketergantungan partai politik pada kontribusi swasta, negara demokrasi ini mengenakan sejumlah pembatasan pada jumlah maksimal sumbangan, baik perseorangan dan organisasi maupun perusahaan swasta.

Akan tetapi tidak semua negara mengadopsi ketiga sumber ini. Sebagian negara menyediakan seluruh biaya yang diperlukan oleh partai politik, sedangkan sebagian lagi melarang pemberian dana publik bagi partai politik, sehingga setiap partai politik harus mencari dana dari masyarakat, dan sebagian lagi membuka kesempatan bagi partai politik mendapatkan dana dari masyarakat dan negara dengan derajat keseimbangan yang berbeda antar negara. Sebagaimana dikemukakan dalam Bab III, tidak ada partai politik di negara demokrasi dewasa ini yang mengandalkan pembiayaan partai sepenuhnya dari iuran anggota.⁷

D. Sumber Penerimaan Partai di Indonesia: Seharusnya dan Senyatanya

Pasal 34 Undang-Undang tentang Partai Politik di Indonesia menyebut tiga sumber keuangan partai politik. *Pertama*, iuran anggota. *Kedua*, sumbangan yang sah berdasarkan hukum, baik dari perseorangan (anggota maupun bukan anggota) maupun dari perusahaan dan/atau badan usaha dalam batas

⁷ Jonathan Hopkin, "The Problem with Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics", *Party Politics*, Volume 10, Nomor 6 Tahun 2004.

maksimal yang ditentukan dalam Undang-Undang. Sumbangan ini dapat berupa uang, barang, dan/atau jasa. Sumbangan perseorangan dari anggota partai, selain iuran anggota, ditentukan dalam Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga partai masing-masing. Perseorangan yang bukan anggota partai dapat memberikan sumbangan maksimal Rp 1 miliar, sedangkan perusahaan dan/atau badan usaha dapat memberikan sumbangan kepada partai politik paling banyak Rp 7,5 miliar dalam satu tahun anggaran.

Dan *ketiga*, bantuan dari anggaran negara (APBN dan APBD) yang diterima secara proporsional berdasarkan jumlah suara yang diperoleh pada pemilu sebelumnya. Bantuan keuangan ini diprioritaskan untuk pelaksanaan pendidikan politik bagi anggota partai dan warga masyarakat, yaitu pendalaman mengenai empat pilar berbangsa dan bernegara (Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan NKRI), pemahaman mengenai hak dan kewajiban warga negara Indonesia dalam membangun etika dan budaya politik, dan pangkaderan anggota partai politik secara berjenjang dan berkelanjutan.

Selain itu Pasal 40 ayat (3) Undang-Undang Partai Politik tersebut juga menentukan sejumlah larangan bagi partai politik dalam mencari dana. *Pertama*, partai politik dilarang menerima dari atau memberikan kepada pihak asing sumbangan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. *Kedua*, partai politik juga dilarang menerima sumbangan, baik berupa uang maupun barang, dari pihak manapun tanpa memiliki identitas yang jelas. *Ketiga*, partai politik dilarang menerima sumbangan dari perseorangan dan/atau perusahaan/badan usaha melebihi jumlah yang ditentukan dalam Undang-Undang. *Kempat*, partai politik dilarang meminta atau menerima dana dari badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha milik desa atau dengan sebutan lainnya. *Kelima*, partai politik dilarang mendirikan badan usaha dan/atau memiliki saham suatu badan usaha.

Di samping larangan, UU ini juga mengenakan sejumlah kewajiban dalam hal keuangan. *Pertama*, pengurus partai politik di setiap tingkatan melakukan pencatatan atas semua penerimaan dan pengeluaran keuangan partai politik. *Kedua*, pengurus partai politik di setiap tingkatan organisasi menyusun laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan setelah tahun anggaran berkenaan berakhir.

Ketiga, hasil pemeriksaan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan partai politik wajib dibuka untuk masyarakat umum. *Keempat*, pengelolaan keuangan partai politik wajib dilakukan secara transparan dan akuntabel. Pengelolaan keuangan partai tersebut wajib diaudit oleh akuntan publik setiap tahun dan diumumkan secara periodik. *Kelima*, partai politik wajib membuat laporan keuangan untuk keperluan audit dana yang meliputi: laporan realisasi anggaran partai politik, laporan neraca, dan laporan arus kas. Dan *keenam*, partai politik wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan penggunaan dana bantuan dari APBN dan APBD kepada BPK secara berkala setahun sekali untuk diaudit paling lambat satu bulan setelah tahun anggaran berakhir.

Walaupun tidak disertai data berupa angka penerimaan dan pengeluaran, dapatlah disimpulkan bahwa jumlah pengeluaran untuk kegiatan utama (mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam partai dan pemerintahan) jauh lebih besar daripada jumlah penerimaan resmi yang hanya berasal dari pengurus dan kader partai yang duduk di lembaga legislatif atau eksekutif dan dari APBN dan APBD. Kalau demikian secara faktual, dari manakah partai politik peserta pemilu di Indonesia memperoleh dana untuk membiayai kegiatannya?

Berikut ini adalah sumber keuangan partai politik, tetapi tidak semua partai politik memiliki sumber penerimaan yang sama. *Pertama*, iuran anggota. Tidak ada partai politik peserta pemilu di Indonesia yang mengenakan iuran tetap kepada anggotanya.⁸ Jangankan mengenakan iuran, daftar anggota saja tidak dipelihara, apalagi melakukan interaksi secara berkala dengan para anggotanya. *Kedua*, bantuan APBN dan APBD yang diberikan secara proporsional kepada P4 yang memiliki kursi di DPR dan DPRD berdasarkan jumlah kursi atau jumlah suara sah dari hasil pemilu terakhir. Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 212 Tahun 2010 tentang Pemberian Bantuan Keuangan kepada Partai Politik yang Mendapatkan Kursi di DPR Hasil Pemilu 2009 sekarang ini setiap P4 mendapatkan bantuan negara sebesar Rp 108 untuk setiap suara. Kalau suatu partai yang memiliki kursi di DPR memperoleh 20 juta suara sah pada Pemilu Anggota DPR Tahun 2009, partai tersebut akan menerima dana dari APBN sebanyak Rp 2.160.000.000. Dana sebanyak Rp 2 miliar per tahun dalam praktik hanya cukup untuk kegiatan rutin perkantoran sebagaimana dikemukakan di atas.

8 Lihat Veri Junaidi, dkk., **Anomali Keuangan**, h. 90.

Ketiga, potongan gaji anggota DPR dan DPRD, dan kader partai yang duduk dalam pemerintahan (Menteri, Duta Besar, Komisaris BUMN, Direktur BUMN, dan sebagainya). Pada umumnya potongan gaji yang dikenakan partai kepada anggota DPR sebesar 30 persen. *Keempat*, sumbangan dari Ketua Umum, dan sejumlah individu pengurus teras partai. *Kelima*, sumbangan dari bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah yang secara populer disebut “sewa perahu” atau PKS menyebutnya sebagai uang mahar. *Keenam*, “sumbangan” dari rekanan yang mendapat proyek dari Kementerian yang dipimpin oleh kader P4 yang bersangkutan.⁹ *Ketujuh*, “setoran” dari kader yang duduk di Badan Anggaran DPR/Panitia Anggaran DPRD.¹⁰ *Kedelapan*, “setoran” dari keuntungan badan usaha yang dikelola oleh kader. Secara resmi partai politik dilarang memiliki perusahaan, tetapi sangat mungkin pengurus partai membentuk badan usaha atas nama pribadi sejumlah kader partai.

Kesembilan, sumbangan dana kampanye dari anggota partai yang menjadi calon anggota DPR, calon anggota DPRD Provinsi, atau calon anggota DPRD Kabupaten/Kota. *Kesepuluh*, sumbangan dana dari sejumlah pengusaha swasta yang berharap mendapatkan proyek, lokasi usaha pertambangan/perikanan/kehutanan, izin impor dan ekspor, dan dukungan politik dari partai. *Kesebelas*, menggunakan anggaran program negara (APBN) dan/atau anggaran program daerah (APBD) untuk kepentingan kampanye.¹¹ Perkiraan

- 9 Sejumlah laporan investigatif majalah mingguan **Tempo** yang diterbitkan melalui berbagai edisi mengupas soal upaya partai mencari dana melalui jabatan yang disandang kadernya di Kementerian dan DPR menunjukkan adanya gejala tersebut. “*Bara di Kantong Partai Biru*”, **Tempo**, No. 4001, Edisi tanggal 7-13 Maret 2011; “*Impor Renyah Daging Berjanggut*”, **Tempo**, Edisi tanggal 14-20 Maret 2011; “*Laporan Utama: Umpan Suap Proyek SEA Games: Olah Dana Komisi Olah Raga*”, **Tempo**, No. 4010, Edisi tanggal 9-15 Mei 2011; “*Wakil Rakyat Penjaja Anggaran*”, **Tempo**, No. 4011, Edisi tanggal 16-22 Mei 2011; “*Sapi Partai Putih: Partai Putih di Pusaran Impor Daging*”, **Tempo**, No. 4012, Edisi tanggal 6-12 Juni 2011, h. 98-106; “*Laporan Utama: Rezeki Hitam Politikus PAN: Matahari di Atas Manggala*”, **Tempo**, No. 4017, Edisi tanggal 27 Juni-3 Juli 2011, h. 26-34; “*Salak dan Apel Dalam Catatan Nazaruddin*”, **Tempo**, No. 4019, Edisi tanggal 11-17 Juli 2011, h. 26-36; “*Laporan Utama: Dua Pelahap Proyek: Mandi Uap Dua Kolega*”, **Tempo**, No. 4022, Edisi tanggal 1-7 Agustus 2011, h. 26-32; “*Durian Pelicin Untuk Trans-1*”, **Tempo**, No. 4028, Edisi tanggal 12-18 September 2011, h. 27-34; dan “*Hikayat Paus dan Umpan-umpan*” dan “*Pundi Para Kasir Partai*” serta “*Empat Penunggang APV*”, **Tempo**, No. 4032, Edisi tanggal 10-16 Oktober 2011, h. 26-37.
- 10 Ketua DPP Partai Demokrat Bidang Hukum dan Hak Asasi Manusia Denny Kailimang memperoleh informasi dari para bupati dan walikota bahwa potongan anggaran yang harus disetorkan kepada anggota DPR yang menjadi anggota Badan Anggaran DPR berkisar antara 7 sampai 30 persen (*Korupsi di DPR: Badan Anggaran Memang Bermasalah*, **Kompas**, Kamis 11 Agustus 2011, h. 4).
- 11 Anggota BPK, Rizal Djalil, dalam suatu seminar menyampaikan temuan betapa politikus nasional dan lokal menggunakan sebagian dana bantuan sosial dari APBN/APBD untuk kegiatan

sumber dan jumlah penerimaan partai politik di Indonesia dikupas dalam Bab IV buku **Anomali Keuangan Partai Politik** hasil penelitian Perludem yang diterbitkan **Kemitraan**.¹²

Sejumlah kesimpulan dapat ditarik dari uraian di atas. *Pertama*, untuk membiayai kegiatannya yang lebih terfokus pada proses pemilihan pengurus dan berperan serta dalam pemilu, secara empirik partai politik memperoleh dana dari: (a) Ketua Umum dan individu pengurus lain, dan kader partai yang duduk dalam lembaga legislatif atau eksekutif berupa potongan gaji; (b) komisi yang dibayar rekanan swasta dan pemerintah daerah kepada kader partai yang memiliki kewenangan dalam mengalokasikan proyek dan anggaran; (c) Pengusaha swasta atau individu yang mengharapkan perlakuan khusus (seperti izin, lokasi penambangan, lokasi perusahaan hutan, jaminan keamanan politik) dari kader partai yang duduk dalam lembaga pemerintahan; (d) mereka yang dicalonkan oleh partai politik menjadi calon kepala daerah dan wakil kepala daerah; dan (e) APBN dan APBD. Para anggota sama sekali tidak memberikan kontribusi berupa iuran kepada partai.

Kedua, dari segi pencarian dana bagi partai, partai politik di Indonesia masuk kategori partai massa tanpa kontribusi sama sekali dari para anggota atau *mass party in free-riding society*. Dan *ketiga*, partai politik melaksanakan amanat UUD 1945 sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6A dan Pasal 22E ayat (3) serta penugasan dari Undang-Undang tentang Partai Politik (tugas publik), tetapi yang membiayai kegiatannya justru para kader partai dan kalangan swasta. Tidak heran kalau kemudian tugas publik dilaksanakan lebih banyak demi kepentingan pihak yang membiayai kegiatan partai tersebut.

politik (kampanye pemilu) dan pribadi, **Kompas**, 29 November 2011.

12 Veri Junaidi, dkk., **Anomali Keuangan Partai Politik**, h. 89-104.

BAB III

Partai Oligarhis Tanpa Orientasi Kebijakan Publik

Mengapa kegiatan partai lebih terfokus pada mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam partai dan pemerintahan (*power seeking*) daripada berupaya memperjuangkan alternatif kebijakan publik sesuai dengan aspirasi masyarakat dan ideologi partai (*policy seeking*)? Mengapa partai politik lebih cenderung mengadopsi strategi pendanaan partai kartel? Singkat kata, mengapa partai politik di Indonesia dapat dikategorikan sebagai partai oligarhis tanpa orientasi kebijakan publik?

A. Tiga Model Partai Politik

Dari segi sumber pembiayaan kegiatannya, partai politik sekurang-kurangnya dapat dibedakan menjadi tiga model.¹³ *Pertama*, partai massa yang mampu memberikan insentif selektif untuk meyakinkan anggotanya agar menyumbang bagi partai. Insentif selektif merupakan dasar pembentukan partai massa, sedangkan partai massa dapat merupakan: (a) perpanjangan tangan gerakan suatu jenis kepentingan, seperti buruh karena keanggotaan serikat buruh merupakan keanggotaan partai, seperti yang terjadi pada Partai Buruh Inggris; (b) perpanjangan tangan gerakan politik berdasarkan keagamaan, seperti Partai Islam dan Partai Kristen Demokrat; atau (c) perpanjangan tangan gerakan suatu ideologi populis, seperti nasionalisme dan populisme (seperti Peronis di Argentina). Bila partai politik ini tidak lagi bergerak berdasarkan ideologi partai, partai tidak saja mengalami kehilangan anggota tetapi juga kehilangan sumber dana.

Kedua, partai politik massa yang tidak mengenakan iuran keanggotaan, tetapi mengenakan insentif nonmaterial, seperti "*sense of purpose*" atau "insentif solidaritas". Dari perspektif ekonomi praktis, insentif seperti ini tidak dapat diandalkan untuk memelihara organisasi politik dalam jangka panjang karena partisipan akan segera melepaskan keterlibatannya begitu mereka menyadari betapa kecil dampak kontribusi mereka terhadap keputusan

13 Bandingkan dengan Jonathan Hopkin, "*The Problem with Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics*", **Party Politics**, Volume 10, Nomor 6 Tahun 2004, h. 629-631.

partai. Insentif nonmaterial seperti ini tidak lagi efektif melahirkan partisipasi dalam partai politik. Dan *ketiga*, partai politik oligarkis atau kartel yang mendorong anggotanya menjadi penumpang tanpa bayar (*free ride*). Karena memiliki sumber dana sendiri atau tidak memerlukan dana dari para anggota, partai politik seperti ini tidak hanya tidak memiliki kebutuhan melibatkan anggota dalam kegiatan partai, tetapi juga kurang peduli pada aspirasi dan kepentingan para anggota.

Berikut sejumlah bukti yang menunjukkan partai politik massa tidak lagi memiliki insentif bagi warga negara untuk berpartisipasi melalui partai politik.

Pertama, keanggotaan partai politik di berbagai negara demokrasi maju, seperti di Eropa Barat yang secara konsisten menurun selama dua dekade terakhir. *Kedua*, partisipasi pemilih dalam pemilu (*voting turn-out*) juga menurun secara signifikan di berbagai negara demokrasi, seperti Amerika Utara dan Eropa Barat sejak dua dekade terakhir. Dan *ketiga*, kesetiaan pemilih kepada suatu partai menurun secara signifikan sebagaimana dapat dilihat pada kecenderungan pemilih memberikan suara kepada partai yang berbeda dari satu pemilu ke pemilu berikutnya (*electoral volatility*). Partisipasi politik di luar saluran partai politik secara tradisional mungkin meningkat. Akan tetapi fenomena seperti ini, sekali lagi, menunjukkan betapa model organisasi partai massa secara finansial tidak lagi dapat dipertahankan.

Ketiga fenomena politik ini ternyata juga terjadi di Indonesia: (a) partisipasi pemilih dalam pemilu menurun terus dari 88 persen pada Pemilu 1999 menjadi 83 persen pada Pemilu 2004 dan menjadi 70 persen pada Pemilu 2009; (b) jumlah suara yang diperoleh partai pemenang pemilu juga menurun terus dari 33 persen oleh PDI Perjuangan pada Pemilu 1999 menjadi 25 persen oleh Partai Golongan Karya pada Pemilu 2004 dan menjadi 20,8 persen oleh Partai Demokrat pada Pemilu 2009; (c) kemunculan dua partai baru menggantikan partai yang tersingkir dari DPR (Partai Keadilan Sejahtera dan Partai Demokrat pada Pemilu 2004 serta Partai Gerindra dan Partai Hanura pada Pemilu 2009); dan (d) *swing voter* diperkirakan mencapai 35 persen. Tidaklah diketahui apakah keanggotaan partai di Indonesia menurun ataukah tidak karena partai tidak melaksanakan perintah UU tentang Partai Politik untuk memelihara daftar anggota. Akan tetapi berdasarkan data huruf (a), (b), (c), dan (d) tersebut dapatlah disimpulkan betapa kepercayaan rakyat terhadap partai politik menurun. Tidak heran kalau tidak ada partai politik di Indonesia yang menarik iuran dari para anggota.

Karena itu, tanpa insentif jangka panjang untuk keanggotaan massal, beban pembentukan dan pemeliharaan partai berada pada pundak pengurus inti dan pada kader partai yang menginginkan jabatan dalam lembaga legislatif ataupun eksekutif. Hal ini sejalan dengan pendapat Schilesinger yang menyatakan: *"...attending meetings and running for office are costly, and will be done only by those with a personal stake (....) In a political, it is clear enough which people have the best defined personal stake: those with ambitious for office. Their payoffs, both substansial and personal, are worth the cost of organization."*¹⁴

Konsekuensi dari partai politik massa yang tidak lagi mampu memberikan insentif selektif bagi para anggota untuk menyumbang partai atau dari partai massa yang hanya mampu memberikan insentif nonmaterial adalah hanya kader partai yang memiliki ambisi akan jabatan dalam partai dan pemerintahan saja yang akan bersedia menanggung biaya kegiatan partai. Ketika hanya mereka yang berambisi akan jabatan politik saja yang mengendalikan partai, maka partai politik berubah menjadi partai oligarkis (partai politik dikendalikan oleh sekelompok kecil orang yang memiliki uang). Manakala kaum elite ini tidak mampu menanggung sendiri biaya kegiatan partai, mereka kemudian mencari dana dari negara (*public funding*). Partai politik ini kemudian tidak hanya oligarkis, tetapi juga partai kartel.

Dalam model kepartaian seperti ini, anggota partai yang tidak dimotivasi oleh keinginan mendapatkan jabatan niscaya memiliki pengaruh yang sangat kecil dalam pengambilan keputusan partai yang bersifat strategis. Fenomena seperti ini berdampak langsung terhadap perilaku partai politik, yaitu lebih berorientasi pada kegiatan mencari dan mempertahankan kekuasaan dalam partai dan pemerintahan (*office-seeking*) daripada kegiatan memperjuangkan alternatif kebijakan publik berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakat dan ideologi partai (*policy seeking*). Fokus kegiatan sebagai pencari kekuasaan itu kemudian berkembang menjadi dasar pemikiran dominan yang mendasari kegiatan partai.

Partai yang sebagian besar terdiri atas pemegang jabatan dan kandidat akan menghadapi kesulitan serius dalam pembiayaan kegiatan mereka. Karena itu partai cenderung mengadopsi strategi pengorganisasian dan pembiayaan partai yang konsisten dengan tujuan memenangi sebanyak mungkin jabatan

14 Joseph Schilesinger, "On the Theory of Party Organization", *Journal of Politics*, 1984, Volume 46, h. 369-400.

publik, baik yang dipilih melalui pemilu maupun yang dipilih oleh para kader partai di lembaga legislatif ataupun eksekutif.

B. Strategi Pembiayaan Partai dalam *Free-Riding Society*

Setidaknya-tidaknya tersedia empat strategi besar bagi partai politik dalam mengatasi kesulitan membiayai kegiatannya.¹⁵ *Pertama*, para pengurus partai menggunakan jabatan mereka di lembaga legislatif atau eksekutif untuk mengalokasikan berbagai bentuk sumberdaya kepada pekerja dan anggota partai (*the Clientelistic Mass Party*). Strategi ini hanya dapat berlangsung apabila terpenuhi kedua kondisi berikut: (a) birokrasi negara yang belum efisien dan rasional sehingga mudah diintervensi oleh partai dan (b) jumlah penerimaan negara yang cukup besar sehingga memungkinkan perluasan kebijakan redistributif dan birokrasi. Kedua kondisi ini tidak lagi ditemukan di Eropa Barat sehingga partai politik massa di Eropa Barat tidak mungkin mengadopsi strategi klientelistik ini.

Kedua, dengan menggunakan teknik kampanye yang bersifat kapital intensif melalui media audio-visual, pengiriman pesan langsung, dan teknologi informasi, partai semakin mampu menyapa massa pemilih dalam jumlah besar dengan hanya melibatkan sedikit pekerja partai tetapi sangat profesional. Perkembangan seperti ini menyebabkan keanggotaan partai yang bersifat massal pada masa lalu tidak lagi diperlukan. Partai politik pada umumnya mampu bertahan hanya dengan elite partai dan sedikit “kader partai modern” yang berupaya memelihara struktur dasar partai massa yang semakin lama semakin terpusat. Akan tetapi, metode kampanye yang bersifat kapital-intensif ini memerlukan dana dalam jumlah yang sangat besar yang tidak bisa lain harus dibiayai secara eksternal karena partai sudah tidak memiliki keanggotaan massal lagi. Yang menjadi pertanyaan adalah siapa yang membiayai kegiatan yang akan menghasilkan kebaikan kolektif bagi organisasi partai?

Salah satu solusi untuk mengatasi persoalan ini adalah setiap kader yang memegang jabatan politik mendayagunakan kemampuan membuat keputusan yang akan memiliki implikasi ekonomi yang sangat penting bagi perusahaan swasta dan para individu tertentu. Kebijakan publik, karena itu,

15 Jonathan Hopkin, “The Problems with Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics,” *Party Politics*, Volume 10, Number 6, h. 631-636.

dapat “dijual”: pihak yang diuntungkan oleh kebijakan tersebutlah yang akan membiayai kampanye partai, sedangkan ongkos kebijakan itu ditimpakan kepada pihak ketiga yang tidak lain pembayar pajak. “Jual-beli” kebijakan dapat berwujud berbagai bentuk, baik yang legal maupun ilegal.

Politik di Amerika Serikat, misalnya, semakin lama semakin didominasi kurang-lebih oleh pertukaran terbuka antara kontributor politik (penyumbang dana kampanye) dan politikus yang dipilih melalui pemilu. Tidak heran bila yang terjadi di Amerika Serikat dilukiskan sebagai *checkbook democracy* karena kebijakan publik dapat dibeli. Kelompok kepentingan, perusahaan swasta, atau bahkan para individu yang kaya-raya, merupakan sejumlah contoh kontributor dana kampanye. Perusahaan negara, baik yang sudah *go public* maupun yang belum, juga merupakan salah satu obyek yang dieksploitasi sebagai sumber penerimaan partai. Kader partai yang memiliki kewenangan menunjuk manajemen perusahaan tersebut berupaya menempatkan pendukung partai dalam posisi manajemen yang kemudian diminta untuk menyalurkan dana atau sumberdaya lainnya kepada partai. Strategi pencarian dana seperti ini disebut sebagai sumber keuangan dari elite eksternal partai (*the Externally Financed Elite Party*).

Risiko strategi seperti ini adalah secara potensial kehilangan dukungan dalam Pemilu ketika strategi ini menjadi pengetahuan publik karena perilaku *bribery, corruption, and unethical* (tindakan menyogok, korupsi, dan tindakan tidak etis lainnya) secara historis merupakan salah satu tema kampanye yang paling efektif yang dapat digunakan oleh partai oposisi untuk mengkritik partai yang memerintah. Hal ini terjadi karena sumber keuangan dari elite eksternal ini dikontrol sepenuhnya oleh partai yang memegang jabatan pemerintahan. Kekalahan fatal dalam pemilu, karena itu, dapat menutup semua sumber keuangan partai. Kehadiran partai oposisi yang agresif yang mampu membiayai kegiatan sendiri secara sah atau karena intervensi lembaga yudisial yang independen, dapat menghancurkan sumber keuangan seperti ini. Kalau semua partai memiliki sumber keuangan yang secara politik rapuh, terdapat insentif yang kuat dari semua partai melakukan kolusi. Begitu ada partai yang menyerang partai lain dari segi sumber keuangan, seketika itu juga partai itu akan mendapat serangan balik dari partai lain mengenai hal yang sama.

Ketiga, para elite partai politik (Ketua Umum, pengurus inti lainnya) membiayai sendiri sebagian atau seluruh kegiatan partai karena memerlukan dukungan partai atas kepentingan ekonominya (*the Self-Financing Elite Party*). Forza Italia, partai politik yang dibentuk oleh pengusaha Italia, Silvio Berlusconi, merupakan

salah satu contoh. Dia menggunakan sumberdaya keuangan dan sumberdaya manusia dari perusahaan yang berada di bawah kontrolnya untuk membiayai kegiatan partainya serta mendayagunakan media televisi dan surat kabar yang berada di bawah kendalinya untuk mendukung kegiatan kampanye para kandidat dari partainya. Keanggotaan dan struktur partai mengalami perkembangan yang pesat, tetapi organisasi dan konsentrasi kekuasaan terpusat pada kepemimpinan puncak. Keberhasilan Silvio Berlusconi, ketika menjadi Perdana Menteri Italia, mengesahkan undang-undang yang membatasi kewenangan Kejaksaan dalam melakukan penuntutan dan yang menghambat investigasi terhadap praktik dunia usaha yang biasa dilakukan oleh perusahaan swasta, merupakan sejumlah contoh kepentingan ekonomi sebagai alat tukar atas dana yang dikerahkan kepada partai.

Dan *keempat*, semua negara Barat yang demokratis mengadopsi pendanaan publik (*public financing*) untuk partai politik walaupun dengan derajat bantuan yang berbeda antar negara dan dengan derajat pembatasan kebebasan partai sebagai konsekuensi penerimaan dana dari negara yang juga bervariasi antarnegara. Partai kartel pada kenyataannya merupakan bentuk tindakan kolektif antarpartai. Esensi tesis Katz-Mair mengenai kartel adalah para politikus dari berbagai partai berkolusi dan mencegah kompetisi untuk melindungi posisi mereka.¹⁶ Tindakan kolektif itu antara lain berwujud kesepakatan berikut: partai politik apa saja yang memenangi pemilu dan membentuk pemerintahan akan tetap memberikan dana publik kepada partai oposisi dan tetap mempertahankan dana publik bagi partai politik ketika terjadi perdebatan publik. Kalau partai politik berhasil membentuk kartel yang efektif dalam mendapatkan dana publik, partai itu akan dapat melindungi diri mereka dari konsekuensi organisasi, seperti partisipasi massa menurun, memelihara struktur teritorial yang ekstensif, dan mengembangkan birokrasi terpusat.

Validitas tesis partai kartel masih dapat diperdebatkan, tetapi tidak ada yang dapat membantah betapa dana publik diberikan secara luas kepada partai politik di Eropa Barat, partai politik semakin menjauh dari model pengorganisasian partai massa, dan partai politik semakin tergantung kepada negara. Tesis partai kartel memiliki implikasi penting bagi perubahan dalam sistem kepartaian, yaitu mengidentifikasi dana publik dari negara sebagai penghambat potensial atas kompetisi dan perubahan dalam sistem kepartaian.

16 Karl-Heinz Nassmacher, Ed., **Foundations of Democracy. Approaches to Comparative Political Finance**, (Baden Baden, Jerman: Nomos, 2001).

C. Pengalaman Indonesia

Dari keempat strategi pembiayaan partai tersebut, strategi pembiayaan partai macam apakah yang digunakan oleh partai massa di Indonesia untuk membiayai kegiatannya? Partai politik di Indonesia pada umumnya menggunakan keempat strategi pembiayaan tersebut tetapi dengan sejumlah perbedaan. *Pertama*, sumber pembiayaan yang berasal dari elite partai di Indonesia tidak terbatas pada Ketua Umum seperti yang terjadi di Italia, tetapi juga bersumber dari potongan gaji para kader yang duduk dalam lembaga legislatif dan lembaga eksekutif (*the Self-Financing Elite Party*). Kalau pengusaha menjadi Ketua Umum partai, motif pemberian dana kepada partai tidak hanya untuk menjamin kepentingan ekonomi tetapi juga sebagai sarana mendapatkan kekuasaan yang lebih besar. Gaji para kader yang dipotong untuk partai sudah barang tentu juga bukan tanpa pamrih, melainkan bertujuan mempertahankan kekuasaan.

Kedua, sumber pembiayaan secara eksternal dapat dikatakan pada umumnya sama dengan apa yang terjadi di Eropa Barat dengan sejumlah perbedaan rincian. Partai politik di Indonesia juga mendapatkan dana dari perusahaan swasta, pengusaha, atau individu tertentu dari luar partai yang motivasi utamanya adalah mendapatkan alokasi proyek dari APBN dan/atau APBD, alokasi dan lokasi sumberdaya alam yang akan digarap (seperti hutan, tambang, perikanan), izin usaha, dan perlindungan politik (*the Externally Financed Elite Party*). Para kader partai dalam lembaga legislatif dan eksekutif menggunakan kewenangan dan pengaruhnya untuk mengalokasikan sejumlah proyek yang dibiayai APBN atau APBD kepada rekanan tertentu dan sebagai imbalannya menerima sekian persen dari total nilai proyek dari rekanan, dan/atau untuk mengalokasikan sejumlah dana untuk program tertentu kepada daerah provinsi atau kabupaten/kota dalam APBN atau APBD dan sebagai imbalannya menerima sekian persen dari total nilai dana yang dialokasikan dari pimpinan daerah.

Ketiga, sumber pembiayaan yang bersifat klientelistik yang terjadi di Indonesia tidak sama dengan apa yang terjadi di Eropa Barat. Kalau para kader partai yang duduk dalam lembaga pemerintahan di Eropa Barat berupaya membuat kebijakan yang menguntungkan para anggota dan kadernya, sedangkan para kader partai yang duduk dalam lembaga pemerintahan di Indonesia berupaya mengalokasikan anggaran tidak kepada para anggota dan kader, melainkan kepada pihak lain yang bersedia memberikan dana sekian persen dari dana

yang diterima dari APBN atau APBD. Akan tetapi menjelang pemilu, partai politik yang mengendalikan pemerintahan nasional menggunakan berbagai program dan anggaran APBN,¹⁷ dan partai politik yang mengendalikan pemerintahan daerah menggunakan program dan anggaran APBD,¹⁸ secara tersamar ataupun terbuka, untuk kepentingan menarik dukungan pemilih.

Dan *keempat*, sumber pembiayaan yang bersifat kartel di Indonesia juga tidak seluas apa yang terjadi di Eropa Barat karena dana publik bagi kegiatan partai di Indonesia sangat terbatas. Setiap partai politik yang memiliki kursi di DPR dan DPRD menerima bantuan secara proporsional dari APBN dan APBD berdasarkan jumlah kursi yang dimiliki di DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota atau berdasarkan jumlah suara sah yang dicapai pada pemilu sebelumnya sepanjang memiliki kursi di DPR, DPRD Provinsi, atau DPRD Kabupaten/Kota yang bersangkutan. Semua partai politik peserta pemilu yang memiliki kursi di DPR, DPRD Provinsi, atau DPRD Kabupaten/Kota, baik partai politik yang ikut koalisi partai yang memerintah maupun oposisi, menerima dana dari negara sesuai dengan derajat kepercayaan rakyat kepada partai tersebut melalui pemilu (*the Cartel Party*). Akan tetapi, kalau pengertian partai kartel tidak dibatasi hanya sebagai kesepakatan antarpartai untuk mendapatkan dana dari negara secara resmi (legal) tetapi diartikan sebagai "kesepakatan antarpartai untuk mendapatkan dana dari negara, baik legal maupun ilegal," strategi pembiayaan partai kartel merupakan salah satu strategi yang digunakan oleh semua partai yang memiliki kursi di DPR dan DPRD. Strategi kartel ini juga didorong tidak hanya karena jumlah partai politik di DPR dan DPRD masih terlalu banyak, tetapi terutama karena komposisi perolehan kursi antarpartai relatif seimbang sehingga tindakan kartel atau kolusif (*bancakan*) dipandang sebagai alternatif tindakan yang paling "rasional".

17 Anggaran untuk berbagai program populis, seperti pemberdayaan kelompok masyarakat miskin, modal madani, bantuan langsung tunai, dan bantuan sosial. Dalam seminar bertema "Akuntabilitas Dana Politik di Indonesia: Kini dan Esok", anggota BPK, Rizal Djalil mengungkapkan dana bantuan sosial dari APBD digunakan untuk kepentingan ambisi politik dan pribadi. **Kompas**, 29 November 2011. Dengan judul "Persengkongkolan Penjarah," *Tajuk Rencana*, **Kompas**, 30 November 2011 mengupas lebih lanjut fenomena politikus eksekutif dan legislatif daerah menggunakan Dana Bantuan Sosial sebagai alat mendapatkan dukungan politik.

18 Salah satu contoh yang paling banyak digunakan adalah pemasangan poster antinarkoba, tetapi foto kepala daerah jauh lebih besar/menonjol daripada pesan antinarkoba.

D. Strategi Pembiayaan Partai yang Tidak Demokratis

Dari segi demokrasi elektoral, khususnya model pembiayaan partai politik dalam pemilu, Richard Katz membedakan demokrasi menjadi dua model, yaitu populisme dan liberalisme.¹⁹ Yang dimaksud dengan demokrasi populisme di sini adalah keterlibatan rakyat dalam proses politik, baik dalam penentuan pejabat publik maupun dalam penentuan kebijakan publik. Prinsip dasar yang mendasari kedaulatan rakyat adalah preferensi setiap warga negara harus dinilai setara. Dari prinsip kesetaraan inilah lahir prinsip dasar berikutnya: kebijakan publik yang dibuat dan dilaksanakan oleh pemerintah haruslah berupa pola dan arah kebijakan publik yang dikehendaki oleh sebagian terbesar warga negara.

Strategi pembiayaan partai yang mengandalkan sepenuhnya dari elite eksternal (*the Externally Financed Elite Party*) bertentangan dengan pengertian demokrasi populis. Disebut bertentangan dengan demokrasi populis karena partai politik yang dibiayai pihak luar akan membuat kebijakan publik tidak berdasarkan kehendak sebagian terbesar warga negara, melainkan sesuai dengan kepentingan sumber utama dana partai tersebut. Partai politik yang lebih mewakili lapisan ekonomi atas akan lebih unggul dalam mendapatkan dana daripada partai pesaingnya. Hal ini akan mengakibatkan kepentingan lapisan ekonomi atas akan lebih terwakili secara tidak proporsional dalam pembuatan keputusan.

Kesenjangan ekonomi yang ditandai oleh konsentrasi kekayaan pada sekelompok kecil orang menciptakan suatu situasi di mana kelompok kecil ini, bahkan individu kaya-raya, dapat membeli kebijakan publik dengan cara menawarkan dana kampanye dalam jumlah besar kepada partai/calon tertentu. Kesenjangan ekonomi secara langsung menyebabkan kesenjangan politik karena dengan cara seperti ini mayoritas warga negara yang tidak kaya tidak akan dapat menerjemahkan preferensinya menjadi kebijakan publik. Strategi pembiayaan seperti ini bagaikan transaksi tipe pasar karena mencari uang dengan cara “menjual” kewenangan demi kepentingan pribadi. Keadaan seperti ini jelas bertentangan dengan prinsip “preferensi warga negara harus dinilai setara”.

Strategi pembiayaan partai sepenuhnya dari elite partai (*the Self-Financed Elite*

19 Richard Katz, **Democracy and Elections**, (Oxford: Oxford University Press, 1997).

Party) tidak hanya tidak sesuai dengan prinsip demokrasi populis tersebut, tetapi juga berimplikasi sama dengan strategi pembiayaan partai dari sumber eksternal, yaitu kebijakan publik lebih mencerminkan preferensi sekelompok kecil elite partai daripada preferensi sebagian terbesar warga negara.

Sebagaimana dikemukakan di atas, para anggota dari partai massa telah kehilangan insentif menggunakan partai sebagai saluran partisipasi dan saluran aspirasi karena mereka ternyata tidak mampu mempengaruhi proses pembuatan keputusan partai. Akibatnya, hanya para kader yang memiliki ambisi akan kekuasaan dalam partai dan pemerintahan (legislatif dan eksekutif) saja yang bersedia mengeluarkan dana untuk kegiatan partai. Karena mereka mengeluarkan dana yang tidak sedikit untuk partai agar mendapatkan jabatan dalam partai dan pemerintahan, begitu mendapatkan jabatan, yang menjadi prioritas pertama mereka bukan memperhatikan aspirasi dan kepentingan konstituen, melainkan bagaimana mereka bisa mengembalikan dana tersebut.

Kalau dana yang diberikan kepada partai berasal dari diri sendiri atau pinjaman, dia akan berupaya menggunakan kewenangan yang dimiliki untuk mendapatkan uang dengan berbagai cara seperti yang disebutkan di atas. Apabila dana itu berasal dari pengusaha, dia akan menggunakan kewenangan yang dimiliki untuk mengalokasikan proyek, memberikan izin perusahaan sumberdaya alam, izin impor atau ekspor barang dan jasa, atau bentuk perlakuan khusus dan kolusi tertentu kepada pengusaha tersebut.

Singkat kata, strategi pembiayaan partai yang sepenuhnya berasal dari elite partai dapat disimpulkan sebagai tidak demokratis karena para elite partai tidak memiliki komitmen atau rasa “berutang” untuk memperjuangkan kebijakan publik sesuai dengan kehendak sebagian besar warga masyarakat. Mereka tidak memiliki komitmen atau rasa “berutang” kepada konstituen: tidak saja karena para anggota partai (pemilih pada umumnya) tidak memberikan sumbangan dana kampanye, tetapi juga karena mereka (pengurus dan kader partai) harus mengembalikan dana yang begitu besar yang telah dikeluarkan untuk kegiatan kampanye (termasuk membeli suara pemilih).

Strategi pembiayaan partai yang bersifat klientelistik, terutama sebagaimana praktik yang dilaksanakan di Indonesia, dipandang tidak demokratis karena para kader partai politik menggunakan kewenangan publik yang dimilikinya untuk mengalokasikan anggaran melalui berbagai program kepada para

anggota dan pemilih pada umumnya untuk mendapatkan dukungan suara pada pemilu berikutnya. Praktik klientelistik atau pertukaran alokasi anggaran dengan dukungan suara pemilu seperti ini tidak hanya tidak demokratis karena kebijakan yang dibuat tidak mencerminkan kehendak sebagian besar warga negara, tetapi juga tidak adil karena menggunakan dana publik untuk kepentingan pribadi atau golongan.

Dan akhirnya, strategi pembiayaan partai kartel juga tidak demokratis. Tidak saja karena partai politik lebih tergantung kepada negara (APBN dan APBD) daripada kepada para anggota partai dan konstituen sehingga partai tidak memiliki komitmen memperjuangkan kebijakan publik sesuai dengan kehendak sebagian besar warga negara tetapi juga karena semua partai politik, baik yang memerintah maupun oposisi, bersepakat berbagi anggaran negara tidak demi sebagian besar warga negara, melainkan untuk kepentingan elite partai.

Kalau begitu, apakah tersedia sarana dan mekanisme yang dapat mengendalikan pengaruh berlebihan dari kelompok yang jumlahnya kecil tetapi kepentingan yang diperjuangkan berdimensi sempit (hanya demi kepentingan sekelompok kecil orang)? Sarana dan mekanisme yang tersedia adalah proses pemilu (*electoral process*), yaitu mayoritas pemilih yang tidak kaya dapat menghukum elite partai yang tergantung kepada segelintir penyumbang dana dengan cara memberikan suara kepada partai lain yang bersedia membuat kebijakan publik sesuai dengan preferensi sebagian besar warga negara. Akan tetapi mayoritas pemilih tidak selalu mampu mematahkan dominasi sekelompok penyandang dana kampanye tersebut karena beberapa kemungkinan sebab.

Pertama, partai politik atau kandidat yang bersaing dalam pemilu tidak selalu memiliki sumberdaya yang setara. Partai politik yang memiliki dana yang lebih dari cukup (karena didukung oleh sekelompok kecil penyumbang dana kampanye) lebih memiliki kemampuan menarik dukungan pemilih daripada partai politik yang tidak memiliki dana yang memadai. *Kedua*, ketika tidak ada alternatif yang tersedia bagi elite partai, para pemilih terpaksa memberikan suara kepada partai atau kandidat yang kemampuannya mewakili mereka sudah dibeli oleh sekelompok kecil orang kaya yang berkepentingan sempit. Dan *ketiga*, mayoritas pemilih tersebut tidak memiliki informasi yang memadai untuk mengetahui implikasi kebijakan dari partai politik yang memperoleh dana dari sekelompok kecil pengusaha atau orang kaya.

Ketiga persoalan ini dapat diatasi oleh partai massa, khususnya partai yang dimobilisasi dengan insentif/manfaat kolektif daripada insentif selektif. Daripada merespons kepentingan sempit dari penyumbang dana terbesar, partai massa lebih memberi perhatian kepada warga negara dalam jumlah yang lebih besar yang menjadi anggota dan sumber utama keuangan partai. Karena itu partai massa lebih mampu daripada partai elitis dalam mewakili kehendak rakyat (*will of the people*). Hal ini terutama terjadi pada model demokrasi populis yang bersifat kolektif.

Partai massa merupakan unsur esensial model demokrasi populis yang sosialis dalam mana kehendak rakyat sinonim dengan kehendak kelas pekerja. Kedekatan partai massa dengan akar rumput yang menjadi sumber utama dana partai menjadi jaminan bahwa para pemimpin partai memahami kehendak rakyat. Penyimpangan dari kehendak rakyat akan menyebabkan partai kehilangan anggota dan sumber dana. Partai massa menempatkan para pengurusnya lebih sebagai *trustee* (yang dipercaya sepenuhnya) daripada delegasi yang diberi tugas mengidentifikasi dan merumuskan kepentingan nasional. Partai massa yang memperoleh dana dari massa anggota memberikan janji bahwa partai akan lebih mencerminkan kepentingan masyarakat yang lebih luas karena partai akan segera ditinggalkan dan kehilangan sumber dana begitu partai lebih memperhatikan kepentingan sekelompok kecil orang.

Tesis dasar teori partai massa adalah “akar rumput” atau para anggota yang membayar iuran mengontrol partai atas nama kepentingan yang lebih luas. Mewakili anggota merupakan alasan dasar bagi partai menjadi penyambung-lidah kehendak rakyat. Kalau tidak, pembiayaan partai oleh akar rumput hanya akan menjadi jalan bagi kehendak sempit memperoleh pengaruh yang berlebihan atas pembuatan kebijakan publik, yang berarti melanggar prinsip perlakuan yang setara terhadap preferensi warga negara. Demikian pula, partai massa yang gagal menerapkan prinsip demokrasi secara internal –seperti partai klientelistik yang anggotanya “disogok” untuk mempertahankan partai tetapi tidak akan memengaruhi keputusan di luar yang secara langsung memengaruhi mereka, tidak akan dapat mengklaim mewakili suatu kepentingan selain kepentingan sempit elite partai.

Dari segi sumber keuangan, partai massa mengalahkan alternatif yang ditawarkan oleh teori demokrasi dari perspektif partisipatoris. Teori demokrasi

partisipatoris yang lebih mengedepankan proses daripada hasil, menilai kesempatan yang diberikan partai massa bagi pengembangan pribadi melalui keterlibatan politik. Pada pihak lain, teori demokrasi populis yang berorientasi pada hasil, memiliki kesulitan dalam agregasi preferensi, memandang penting peran partai massa, baik dalam memaksimalkan kesempatan warga negara mengkomunikasikan preferensinya kepada pemimpin politik maupun dalam mengembangkan spirit publik.

Berbagai manifestasi permasalahan *free-rider* menunjukkan betapa demokrasi tidak dapat dijustifikasi hanya dengan merujuk pada partisipasi warga negara secara substansial. Hal ini tidak hanya disebabkan oleh tindakan politik individu lebih didorong oleh kepentingan karier politik (motif mendapatkan jabatan politik), tetapi juga karena terlalu banyak partisipasi akan menyebabkan pertikaian kepentingan sosial yang menyebabkan demokrasi tidak dapat dikelola. Singkat kata, dalam konsep masyarakat sebagai penjumlahan individu, partai massa dengan penyumbang kepada partai dalam jumlah besar tidak lebih mampu mewakili kehendak rakyat daripada para elite partai.

Karena baik model partai massa maupun model partai elitis mengalami kesukaran dalam pencarian dana; semakin lama semakin banyak negara yang mengadopsi strategi pembiayaan partai model kartel. Model kartel digunakan karena dapat menjamin kesetaraan antarpolisi sehingga dapat memfasilitasi kehendak rakyat. Partai kartel memandang lebih adil kalau semua partai politik memperoleh dana dari negara daripada membiarkan sumber pembiayaan partai pada kesempatan yang tidak menentu atau membiarkan persaingan pemilu ditentukan oleh kesenjangan ekonomi. Dana dari negara untuk partai politik biasanya ditentukan berdasarkan derajat dukungan yang diperoleh dalam pemilu (jumlah suara atau jumlah kursi) sehingga jumlah dana yang diperoleh dari negara merupakan cerminan dari preferensi pemilih. Pada taraf tertentu, bantuan negara membebaskan partai tidak saja dari ketergantungan pada penyumbang besar, tetapi juga dari tuntutan massa penyumbang.

Setidak-tidaknya terdapat dua kelemahan pendanaan model partai kartel. *Pertama*, dari sudut pandang keadilan politik pemberian dana dari negara kepada partai yang bersifat retrospektif merupakan tindakan yang tidak adil. Hal itu tidak saja karena cenderung berpihak kepada partai yang berkuasa, tetapi juga cenderung menghambat tuntutan publik. Dan *kedua*, kolusi antarpolisi untuk memperoleh dana dari negara cenderung melindungi

posisi partai sehingga tidak saja menghambat kompetisi yang adil antarpolisi, tetapi juga menutup sistem kepartaian dari kehendak rakyat. Walaupun pendanaan dari negara kepada partai merupakan sebab dan akibat “kartelisasi” partai demokrasi, pendanaan dari negara kepada partai secara faktual menghapuskan insentif utama partai untuk membangun hubungan yang erat dengan masyarakat warga. Karena itu, partai kartel menutup tidak saja saluran partisipasi warga negara dalam proses politik, tetapi juga menutup saluran artikulasi aspirasi rakyat. Akibat akhir dari partai kartel ini adalah delegitimasi demokrasi.

Demokrasi liberal memandang kehendak rakyat (*popular will*) merupakan sesuatu yang kabur sehingga sukar diidentifikasi. Akibatnya apa yang disebut kehendak rakyat itu cenderung tidak memiliki koherensi sehingga sukar dijadikan pegangan. Karena itu liberalisme memandang demokrasi tidak saja sebagai kebebasan individu dari tirani, tetapi juga pembatasan terhadap kewenangan negara untuk mengenakan kebijakan publik sebagai pilihan kolektif (*the best government is the least government*). Liberalisme menghendaki demokrasi konstitusional menjamin hak-hak individu dan mencegah campurtangan pemerintah yang terlalu jauh dalam mengatur kehidupan individu.

Shapiro mencoba menarik perbedaan antara demokrasi liberal dari demokrasi populis.²⁰ Liberalisme memandang kebebasan individu sebagai *the greatest good*, secara khusus fokus pada sarana untuk melindungi individu dari ranah tindakan kolektif, sedangkan demokrat/populis berupaya menstruktur tindakan kolektif secara tepat untuk menyalurkan preferensi yang diperintah. Karena itu bagi liberalisme, keadilan politik lebih menyangkut persamaan hak dan kebebasan daripada kesetaraan keterwakilan.

Pandangan seperti ini sudah barang tentu memiliki implikasi yang jelas terhadap posisi partai politik dan keuangan partai. Liberalisme memiliki kecurigaan yang mendalam terhadap partai massa karena partai massa dipandang berasal dari tindakan kolektif kalangan yang tak-punya (*have not*) untuk menggunakan kekuasaan pemerintah menghasilkan transformasi sosial. Salah satu wujud transformasi sosial ini adalah redistribusi kekayaan dari pihak yang kaya kepada pihak yang miskin. Tujuan partai massa seperti

20 Ian Shapiro, “Components on the Democratic Ideal”, dalam Albert Breton, Gianluigi Galeotti, Pierre Salmon, dan Ronald Wintrobe, Eds., **Understanding Democracy: Economic and Political Perspectives**, (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), h. 217.

ini sudah barang tentu berseberangan dengan tujuan liberalisme yang lebih peduli pada hak negatif, yaitu melindungi milik pribadi dari kekuasaan negara dan bentuk tindakan kolektif lainnya.

Partai massa sebagai bentuk organisasi juga dipandang oleh liberalisme sebagai bermasalah. Masyarakat yang didasarkan pada partisipasi politik massa tidaklah konsisten dengan cita-cita liberalisme. Bagi liberalisme yang harus terlibat dalam proses politik bukan massa, melainkan para pemimpin politik. Partisipasi politik massa secara nyata dalam pengambilan keputusan politik sangat tidak mungkin dalam praktik.

Organisasi partai massa secara umum juga tidak konsisten dengan pandangan Schumpeter mengenai demokrasi yang dilukiskannya sebagai persaingan antara dua tim politikus yang ambisius untuk meyakinkan para pemilih agar memilih mereka menjadi penyelenggara negara.²¹ Schumpeter memandang demokrasi sebagai persaingan dua tim politikus itu sebagai cara yang paling baik untuk mencegah tirani dan menghasilkan pemerintahan yang responsif. Bagi Schumpeter, para elite niscaya akan merespons tuntutan rakyat, tetapi respons ini tidak memerlukan partai massa. Proses penyelenggaraan pemilu yang kompetitiflah yang akan melahirkan respons, bukan hubungan pemimpin dengan massa.

Teori demokrasi liberal sama sekali tidak khawatir terhadap risiko yang ditimbulkan oleh kesenjangan kekayaan yang masuk ke dalam arena politik. Liberalisme lebih peduli pada upaya mencegah pemerintah mengambil tindakan yang mengancam status sosio-ekonomi yang ada daripada kekhawatiran akan tirani. Dari perspektif seperti ini adalah wajar apabila partai massa, --yang mendorong pihak yang lemah menggunakan jumlah mereka yang besar secara nominal, dipandang dengan penuh curiga, sedangkan partai elitis --yang mengizinkan kesenjangan ekonomi yang diterjemahkan sebagai pengaruh politik yang tidak setara, dipandang sebagai tidak mengkhawatirkan.

Undang-undang yang mengenakan pembatasan atas jumlah pengeluaran kampanye dipandang oleh liberalisme sebagai pelanggaran atas kebebasan berbicara karena pengeluaran yang dibatasi menimbulkan implikasi bahwa

21 Joseph Schumpeter, **Capitalisme, Socialism and Democracy**, (London: George Allen & Unwin, 1976).

pemerintah membatasi kebebasan berbicara beberapa unsur masyarakat untuk menyatakan suaranya. Liberalisme curiga terhadap larangan negara terhadap perilaku individu karena pembatasan kebebasan individu mengeluarkan uang dilihat sebagai mencerminkan suatu kehendak politik yang bersifat tiranikal.

Kalau demikian, bagaimana posisi demokrasi liberal terhadap keempat strategi pembiayaan partai tersebut di atas? Sebagaimana sudah dikemukakan, liberalisme (sebagai salah satu bentuk libertarian) mengkategorikan partai massa yang mendapatkan dana dari massa anggota sebagai tidak demokratis dan tiranikal. Pandangan itu didasari tidak saja karena kondisi tersebut tidak menjamin kompetisi yang adil, tetapi juga ada penggunaan kekuasaan pemerintah untuk memaksakan kehendak massa. Libertarian yang tidak bersimpati pada partai massa berupaya mengendalikan tuntutan massa (*popular passion*), bahkan lebih dapat menolerir strategi pembiayaan partai yang elitis karena membela penyumbang terbesar partai elitis tersebut untuk melaksanakan hak politiknya.

Liberalisme memandang strategi pembiayaan partai dari elite eksternal sebagai paling demokratis karena menjamin persaingan antarelite dalam mempengaruhi partai dan persaingan antar-tim partai untuk mendapatkan kepercayaan pemilih. Liberalisme memiliki sikap yang mendua tentang strategi pembiayaan partai kartel atau pendanaan partai dari negara. Pada satu sisi libertarian curiga pada intervensi pemerintah ke dalam kehidupan sosial karena akan membuka kemungkinan terburuk, yaitu dana dari negara menjadi "kuda Trojan" bagi negara untuk melakukan intervensi dan kontrol. Dasar kecurigaan ini adalah pemberian dana dari negara selalu disertai pengaturan dan pembatasan terhadap kegiatan partai, baik yang menyangkut internal organisasi maupun pengeluaran. Libertarian niscaya memandang hal seperti ini sebagai intervensi negara yang berlebihan terhadap organisasi masyarakat sipil.

Selain itu, pendanaan dari negara juga menunjukkan adanya hubungan simbiotik antara partai dengan negara sehingga menyebabkan partai politik dan proses penyelenggaraan pemilu pada umumnya kurang mampu melaksanakan peran yang seharusnya dilaksanakan, baik untuk mengendalikan kekuasaan negara maupun melindungi rakyat dari kecenderungan negara mencampuri urusan privat. Dan akhirnya, pendanaan partai dari negara pada dasarnya merupakan "pajak partai" terhadap warga negara sehingga libertarian pasti akan menolaknya karena terjadi pemaksaan dalam pendanaan partai.

Akan tetapi, pada pihak lain, libertarian lebih dapat memahami strategi pembiayaan partai kartel daripada partai massa karena partai kartel tidak mendorong partisipasi rakyat dalam politik serta menciptakan jarak antara pemimpin politik dengan warga negara. Kedua karakteristik terakhir ini sesuai dengan pandangan libertarian. Pendanaan dari negara membebaskan partai dari ketergantungan finansial, baik kepada massa maupun donor kaya, dan membiarkan pemimpin politik ambisius terlibat dalam persaingan sehat untuk mendapatkan jabatan sehingga mengontrol gerak pemerintah.

Esensi partai kartel itu adalah kolusi antarpolitikus mencegah kompetisi untuk melindungi posisi mereka. Akan tetapi proses partai mendapatkan dana dari negara menimbulkan akibat negatif dan positif sekaligus. Akibat positif yang dilihat libertarian adalah pendanaan dari negara dipandang sebagai sarana menjamin efektivitas persaingan dalam memperebutkan suara pemilih, baik dengan cara menciptakan *a level playing field* maupun dengan menjamin agar konsentrasi kekayaan tidak melindungi sekelompok kecil elit.

Walaupun demikian, kenyataan menunjukkan bahwa di sebagian besar negara yang mengadopsi pendanaan dari negara, partai politik cenderung mendukung kemapanan (*status quo*), terutama karena menutup kemunculan kekuatan politik baru. Pendanaan dari negara hampir selalu lebih menguntungkan partai politik yang telah berhasil pada masa lalu dan yang telah berpartisipasi dalam pemilu. Karena itu pendanaan dari negara seperti ini memang menciptakan "lapangan bermain yang setara" (*level playing field*), tetapi hanya bagi partai yang sudah ikut pemilu sebelumnya. Partai baru dengan niat mengubah keadaan, jelas dalam posisi yang tidak diuntungkan.

Kalau demikian, mengapa para anggota sama sekali tidak memberikan kontribusi dana bagi partai politik untuk membiayai kegiatannya? Salah satu kemungkinan jawabannya adalah karena partai politik tidak menampung, mengagregasi, dan merumuskan aspirasi dan kepentingan konstituen dan warga masyarakat lainnya menjadi alternatif kebijakan publik (partai tidak melaksanakan fungsi representasi politik) dan karena partai politik tidak memperjuangkan alternatif kebijakan publik tersebut menjadi kebijakan publik (partai tidak berorientasi kepada kebijakan publik).

Para anggota partai atau simpatisan tidak memberikan kontribusi dana kepada partai karena partai politik tidak saja tidak melibatkan anggota dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan, tetapi juga karena partai

Pengendalian Keuangan Partai Politik

politik tidak menampung dan memperjuangkan aspirasi dan kepentingan mereka. Para anggota dan simpatisan tidak memberikan kontribusi karena tidak percaya lagi kepada partai politik, bahkan sebagian mengalihkan pilihan pada partai lain (termasuk partai baru) dan sebagian lagi memutuskan tidak memilih. Sebaliknya, partai politik tidak melibatkan anggota dalam proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik serta tidak menampung dan memperjuangkan aspirasi para anggota karena pengurus dan kader partai dapat mengelola partai dari sumber dana yang diupayakan sendiri dari negara.

Bab 4

Pengendalian Keuangan Partai dalam Sistem Politik Demokrasi

Sebagaimana sudah dijelaskan pada Bab II, partai politik memerlukan dana yang tidak sedikit untuk melaksanakan berbagai fungsinya. Kampanye pemilu yang berhasil, misalnya, tergantung pada komunikasi dan komunikasi memerlukan dana dalam jumlah besar. Akan tetapi banyak pihak menilai bahwa uang memiliki potensi merusak partai/kandidat dan mendorong partai/kandidat untuk lebih melayani kepentingan sendiri daripada kepentingan umum. Sumbangan yang begitu besar diterima oleh partai/kandidat dari kalangan tertentu akan dapat membeli/menentukan suara yang diambil partai/wakil rakyat dalam pengambilan keputusan di lembaga legislatif dan/atau eksekutif. Secara obyektif partai politik dalam sistem politik demokrasi memerlukan dana yang tidak sedikit untuk melaksanakan fungsinya (*money is necessary for political processes in democracy*). Akan tetapi “uang tidak pernah tidak menjadi masalah dalam sistem politik demokrasi”. Tidak saja karena uang juga menjadi salah satu sumber kejahatan politik, tetapi uang juga dapat menggantikan kekuasaan rakyat.

Untuk mengetahui apakah uang menjadi masalah ataukah tidak dalam suatu negara demokrasi, kedua indikator/pertanyaan berikut perlu disimak. *Pertama*, apakah uang mengendalikan proses politik dalam demokrasi (*does money control politics in democracy*). *Kedua*, apakah proses politiklah yang mengendalikan uang dalam demokrasi (*does politics control money in democracy*). Apakah jawaban atas kedua pertanyaan ini untuk situasi Indonesia dewasa ini?

A. Does Money Control Politics in Democracy?

Sejak masa Athen Yunani Kuno menemukan konsep kapitalisme dan demokrasi 2500 tahun yang lalu, kapitalisme sejak awal memang mengontrol demokrasi. Seorang diktator dapat saja mengabaikan tuntutan orang kaya, tetapi seorang politikus dalam negara demokrasi sangat mengandalkan diri pada uang untuk dapat terpilih dan terpilih lagi sehingga dia selalu berada di bawah tekanan terus-menerus untuk menyenangkan mereka yang memiliki uang. Sejak awal pengaruh uang begitu jelas dalam semua negara demokrasi

dan pengaruh itu makin membahayakan ketika kapitalisme semakin lama semakin efisien.

Amerika Serikat merupakan salah satu dari sedikit negara yang secara signifikan berhasil mengendalikan pengaruh perusahaan besar. AT&T (perusahaan terbesar di dunia pada waktu itu) dipaksa untuk dipecah menjadi dua perusahaan, Bill Gates (orang terkaya di dunia) dipaksa membantu pesaingnya melawan Microsoft, dan setiap tahun tidak terhitung jumlah penalti yang dikenakan terhadap berbagai perusahaan yang menggunakan praktik usaha yang tidak fair, dan yang terpenting, kelompok-kelompok konsumen sangat berpengaruh dan hukum mendorong individu untuk menuntut perusahaan besar yang menyimpang secara hukum.

Sebagai perbandingan, baik Eropa maupun Jepang tidak memiliki mekanisme untuk mengontrol pengaruh perusahaan besar: praktik monopoli ditolerir secara rutin (bahkan disubsidi oleh pemerintah, terutama di Perancis dan Italia), tidak ada kelompok konsumen yang berpengaruh, dan hukum yang ada justru melemahkan semangat individu menggugat perusahaan yang menyimpang secara hukum.

Sekurang-kurangnya terdapat tiga pihak yang karena faktor uang mungkin memiliki pengaruh terhadap pembuat keputusan politik. Ketiga pihak tersebut adalah individu atau keluarga kaya raya, perusahaan besar, dan kelompok lobi. Pembuat keputusan politik antara lain adalah partai politik, wakil rakyat, kepala pemerintahan, menteri, kepala daerah, dan wakil rakyat tingkat daerah. Karena itu perlu diperhatikan bagaimana hubungan antara orang/keluarga kaya dengan pihak pembuat keputusan politik, hubungan perusahaan besar dengan pihak pembuat keputusan politik, dan hubungan kelompok lobi dengan pihak pembuat keputusan politik.

Transaksi ekonomi-politik (pertukaran uang dengan kebijakan publik) antara orang/keluarga kaya raya dengan pembuat keputusan politik (partai, presiden, perdana menteri, menteri, anggota parlemen, dan sebagainya) mungkin lebih mudah dilihat di sejumlah negara daripada di kebanyakan negara di dunia ini. Di banyak negara, individu atau keluarga kaya mungkin tidak lagi memiliki kepentingan khusus pada politik, sedangkan di negara lain mungkin mereka masih memiliki sejumlah kepentingan yang perlu dipenuhi.

Untuk mengetahui apakah perusahaan besar memiliki pengaruh terhadap proses politik, terlebih dahulu perlu dikaji siapa yang mengontrol perusahaan besar tersebut. Sejumlah kemungkinan pihak yang mengontrol perusahaan besar tersebut: seorang individu, satu keluarga, beberapa pemegang saham besar, jutaan pemegang saham kecil, atau negara (BUMN/BUMD). Sistem lobi merupakan temuan Amerika Serikat dan dilakukan secara terbuka. Berbagai kelompok lobi membuka kantor di Washington, DC dan mengeluarkan dana untuk meyakinkan para Senator, anggota DPR, bahkan Presiden, untuk menyetujui dan mengesahkan RUU yang mereka usulkan menjadi UU. Kelompok lobi yang dikenal gencar mempengaruhi Kongres dan Presiden di Amerika Serikat (antara lain dapat dilihat dari jumlah anggaran yang dibelanjakan) antara lain kelompok lobi para pensiunan (*Senior Citizens*), asosiasi nasional pendukung hak individu memiliki senjata mempertahankan diri (*National Rifle Association (NRA)*), asosiasi nasional penyiar radio (*National Association of Broadcasters (NAB)*), asosiasi nasional televisi kabel (*National Cable Television Association*), serikat buruh, dan lobi Yahudi. Karena itu hubungan kelompok lobi dengan pembuat keputusan politik jauh lebih mudah dilihat daripada hubungan orang/keluarga kaya dan perusahaan besar dengan pembuat keputusan politik.

Dari ketiga pihak ini, pihak manakah yang paling menonjol dalam menjalin hubungan dengan pembuat keputusan politik di Indonesia? Jumlah orang kaya dan keluarga kaya di Indonesia tidaklah banyak sehingga mudah diidentifikasi. Sebagian dari penyumbang perseorangan untuk dana kampanye partai politik ataupun penyumbang dana kampanye pasangan calon presiden dan wakil presiden adalah orang kaya dan keluarga kaya tersebut. Yang menjadi persoalan adalah bagaimana mengecek apakah terjadi transaksi/pertukaran uang dengan kebijakan publik antara individu atau keluarga kaya dengan pejabat Negara, pejabat daerah, anggota DPR hasil pemilihan umum ataupun pengurus partai politik?

Jumlah perusahaan swasta yang berskala besar semakin lama semakin bertambah di Indonesia. Pertumbuhan ekonomi Indonesia dewasa ini dapat mencapai lebih dari 6 persen terutama karena kinerja perusahaan swasta daripada kinerja pemerintah. Pengaruh perusahaan swasta patut diperhitungkan tidak saja karena kemampuan finansial mereka, tetapi terutama karena kebutuhan mereka yang hanya dapat dipenuhi oleh pembuat keputusan politik, seperti alokasi anggaran untuk program/proyek tertentu di

lokasi tertentu, izin mengolah sumberdaya alam (pertambangan, kehutanan, dan kelautan) tertentu di lokasi tertentu, izin mengimpor barang atau jasa tertentu, izin mengeksport barang atau jasa tertentu, perlindungan politik dan pengamanan fisik atas perusahaan dan keluarga.

Penyumbang dana kampanye dari badan usaha swasta untuk dana kampanye partai politik, pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah adalah perusahaan swasta tersebut. Karena itu transaksi/pertukaran uang dalam jumlah besar dengan jenis kebijakan publik tertentu antara perusahaan swasta dengan pembuat keputusan politik di Indonesia dapat diduga sudah terjadi. Yang menjadi persoalan adalah kesukaran yang dihadapi untuk mengetahui perusahaan apa melakukan transaksi tentang apa dengan siapa dari pembuat keputusan politik? Apakah “ayat tembakau” yang hilang dalam naskah RUU Kesehatan yang sudah disepakati bersama, tetapi kemudian muncul lagi setelah dipertanyakan, merupakan salah satu transaksi antara badan usaha swasta dengan anggota DPR tertentu?

Menurut suatu studi, sejumlah pemilihan kepala daerah di suatu wilayah di Jawa Timur dibiayai oleh seorang pengusaha lokal. Semua pasangan calon diberi sumbangan, tetapi hanya pasangan calon yang dipandang memiliki kemungkinan terpilih saja yang diberikan dana dalam jumlah besar. Karena itu agenda pertama sang kepala daerah terpilih bukan menerjemahkan Visi, Misi, dan Program Pembangunan Daerah yang dijanjikan kepada pemilih menjadi Rancangan Peraturan Daerah (RPD) APBD dan NonAPBD, melainkan memenuhi permintaan Sang Bandar penanggung dana kampanye tersebut, seperti pemenang “tender” pembangunan gedung tertentu, tukar-guling lahan pemerintah daerah yang terletak di lokasi strategis dengan pembangunan kantor di tempat lain, dan izin mendirikan mal di lokasi strategis.

Kelompok lobi dapat dikatakan belum ada yang terorganisasi dan beroperasi secara terbuka dengan menawarkan dana kampanye kepada pembuat keputusan politik seperti di Amerika Serikat. Akan tetapi dapat diduga sudah terjadi upaya lobi dari seseorang atau kelompok, yang bertindak atas nama organisasi atau lembaga tertentu, yang berupaya mempengaruhi pembuat keputusan secara tertutup.

Setidak-tidaknya empat contoh dapat diberikan untuk membuktikan bahwa uang mengendalikan proses politik. *Pertama*, partai politik dan para politikus

yang mampu mendapatkan dana dalam jumlah sangat besar dari orang kaya atau perusahaan besar untuk membiayai kegiatan kampanyenya, niscaya akan memiliki peluang terpilih yang lebih besar daripada partai dan politikus yang memiliki dana dalam jumlah kecil. *Kedua*, partai politik dan para politikus membuat kebijakan yang hanya menguntungkan mereka yang memberikan sumbangan dana kampanye dalam jumlah besar (perhatian khusus sebagai tukar atas kontribusi politik yang diberikan). *Ketiga*, partai politik dan para politikus berhasil mendapatkan kursi karena membeli suara pemilih (*vote buying*), membeli suara yang diperoleh politikus lain dan/atau menyogok pelaksana atau penyelenggara pemilu. Dan *keempat*, jika kesuksesan dalam pemilu tergantung pada akses terhadap uang, partai politik dan para politikus yang tidak memiliki dana yang memadai tetapi memiliki alternatif kebijakan publik yang lebih berpihak kepada masyarakat umum dan memiliki kemampuan dan integritas daripada partai dan politikus lain niscaya akan takut/enggan mengajukan diri sebagai kandidat untuk jabatan publik.

B. Does Politics Control Money in Democracy?

Yang dimaksud dengan politik mengendalikan uang dalam demokrasi adalah kewenangan dalam membuat undang-undang dan mengalokasikan anggaran untuk berbagai program (fungsi politik dalam demokrasi) dapat digunakan untuk mendapatkan uang dalam jumlah besar. Karena itu yang menjadi pertanyaan adalah apakah mereka yang memiliki fungsi politik tersebut menggunakan kewenangan itu untuk mendapatkan uang sebanyak mungkin untuk membiayai kegiatan internal partai dan kegiatan kampanye pemilu.

Di negara Eropa Barat, Amerika Utara, dan Australia, praktik menggunakan kewenangan politik untuk mendapatkan uang sebanyak-banyaknya untuk membiayai kegiatan internal dan eksternal partai dapat dikatakan sangat jarang. Yang banyak dilakukan adalah praktik *pork-barrel* (*bancakan*) anggaran: setiap anggota DPR atau Senator mendapat bagian dari alokasi anggaran untuk konstituensi atau daerah pemilihan masing-masing. Yang terjadi di Indonesia dewasa ini bukan *bancakan* anggaran untuk daerah pemilihan masing-masing melainkan kader partai yang duduk dalam Badan Anggaran DPR menggunakan kewenangannya untuk mengalokasikan anggaran ke daerah provinsi atau kabupaten/kota tertentu demi mendapatkan *fee* (semacam jasa dalam persentase tertentu) dari pemerintah daerah yang mendapatkan anggaran tersebut atau memberikan proyek kepada perusahaan tertentu

demi mendapatkan persentase tertentu dari nilai proyek. Praktek yang sama juga terjadi di kementerian dan nonkementerian yang dipimpin oleh kader partai: mendapatkan persentase tertentu dari nilai proyek pembangunan yang diberikan kepada kontraktor, mendapatkan dana dalam jumlah yang disepakati dari perusahaan yang mendapat izin mengimpor daging, produk pertanian atau barang.

Hal yang kurang lebih sama terjadi juga di daerah. Pembahasan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) setiap tahun akan berlangsung lancar kalau “representasi politik diimbangi dengan persentase anggaran secara proporsional”. Artinya, pembahasan RAPBD akan berlangsung tanpa perdebatan panjang kalau setiap partai politik/fraksi yang menjalankan fungsi representasi politik (setidak-tidaknya secara formal) mendapat uang dalam persentase tertentu dari anggaran proporsional dengan jumlah kursinya di DPRD. Persentase atau bagian dari anggaran ini dialokasikan melalui berbagai cara yang sudah barang tentu tidak tertulis sehingga sukar dilacak. Salah satu cara yang digunakan adalah pemenang lelang proyek pembangunan yang dialokasikan melalui Satuan Kerja (Dinas, Kantor) Daerah ditentukan oleh partai tertentu dan untuk itu partai menerima *fee* dari kontraktor pemenang lelang tersebut.

Konon kabarnya kepala pemerintahan pada tingkat nasional dan daerah juga menerima setoran dari pengusaha sebagai tukar atas proyek pembangunan, izin, lisensi, perlindungan politik atau keamanan yang diberikan kepada pengusaha tersebut. Transaksi ini sudah barang tentu sukar dibuktikan karena memang dengan sengaja didesain tanpa dapat dibuktikan secara hukum. Berbagai praktik penggunaan kewenangan publik demi kepentingan partai dan pribadi ini memang bagaikan *kentut* yang ‘tidak dapat dilihat tetapi dapat dicium aroma angin busuk tersebut.’

Setidak-tidaknya dua contoh dapat diajukan untuk membuktikan bahwa politik mengendalikan uang dan proses politik digunakan sebagai instrumen untuk mendapatkan uang. *Pertama*, para pengusaha memberikan uang dan fasilitas lain sesuai dengan permintaan pejabat negara karena kewenangan yang dimilikinya tidak hanya dapat meningkatkan kemajuan, tetapi juga dapat menghancurkan perusahaan tersebut. Dan *kedua*, para politikus di lembaga legislatif dan eksekutif menggunakan kewenangan yang dimiliki dalam mengalokasikan anggaran untuk mendapatkan dana untuk kepentingan partai dan pribadi.

Kalau uang ternyata menentukan siapa yang mendapatkan kekuasaan/jabatan, kalau uang ternyata digunakan untuk membeli kebijakan publik, dan kalau kewenangan publik ternyata digunakan mendapatkan uang demi partai dan pribadi, maka keuangan partai politik perlu dikendalikan melalui pembuatan dan penerapan kebijakan yang tepat. Kalau tidak dikendalikan, bukan tidak mungkin uang akan menggantikan kekuasaan rakyat. Yang terjadi barangkali bukan lagi “kedaulatan rakyat” melainkan “keuangan yang mahakuasa”.

C. Sumber Keuangan Partai Politik

Berdasarkan pengalaman negara demokrasi di dunia, terdapat tiga alternatif sumber dana partai politik. *Pertama*, dari internal partai, seperti iuran anggota, sumbangan dari kader partai yang duduk dalam lembaga legislatif atau eksekutif, dan badan usaha yang didirikan oleh partai. *Kedua*, dari kalangan swasta (*private funding*), seperti sumbangan dari individu (termasuk dari orang kaya, keluarga kaya), badan usaha swasta, organisasi (seperti organisasi lobi), dan kelompok masyarakat. Dan *ketiga*, dari negara (*public funding*), yaitu dari APBN dan APBD baik yang dialokasikan secara langsung maupun secara tidak langsung kepada partai politik.

Dewasa ini, dana yang diperlukan untuk membiayai pelaksanaan fungsi partai semakin besar sehingga dana dari internal partai sangat tidak mencukupi. Diperlukan dana dari sumber lain, baik dari kalangan swasta (*private funding*) maupun dari negara (*public funding*). Sebagaimana dikemukakan pada Bab III, kalangan libertarian menolak dana dari negara dan lebih mendukung pendanaan partai dari kalangan swasta. Sebaliknya, kalangan populis mendukung pendanaan partai dari negara, tetapi menolak pendanaan partai dari kalangan swasta.

Karena itu, negara demokrasi di dunia ini dapat dikategorikan menjadi tiga pola dari segi sumber pendanaan partai politik: (1) sepenuhnya dari negara (partai politik dilarang meminta sumbangan dari kalangan swasta); (2) sepenuhnya dari swasta (partai politik dilarang mendapatkan dana dari negara); dan (3) gabungan dari internal partai, swasta, dan negara. Tipe ketiga juga bervariasi dari segi lingkup bantuan negara, derajat pembatasan terhadap sumber dari swasta, dan jumlah penerimaan dari internal partai. Indonesia selama ini menganut pola ketiga tetapi dalam laporan penerimaan secara formal, penerimaan lebih banyak berasal dari kalangan swasta ketimbang penerimaan

dari negara. Akan tetapi secara faktual sumber penerimaan diperkirakan lebih banyak dari negara walaupun diperoleh dengan cara yang tidak sah.

Karena partai politik melaksanakan tugas publik berdasarkan Pasal 6A dan Pasal 22E ayat (3) UUD 1945 dan sejumlah UU (UU tentang Partai Politik, UU Pemilu Anggota DPR, DPD dan DPRD, UU Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, dan UU Pemerintahan Daerah), Indonesia perlu mempertimbangkan secara seksama kelebihan dan kelemahan sumber dana dari kalangan swasta (*private funding*) dan dari negara (*public funding*) sebelum mengadopsi strategi pendanaan partai politik. Kalau pelaksanaan tugas publik dibiayai sepenuhnya oleh kalangan privat, niscaya hasil pelaksanaan tugas publik akan lebih dapat dinikmati oleh kalangan privat penyandang dana tersebut.

D. Argumen Menolak Dana Publik untuk Partai

Argumen menentang dana publik (*public funding*) bagi P4 pada umumnya berasal dari kalangan sayap konservatif atau kalangan libertarian yang lebih mendukung dana dari kalangan masyarakat (*private funding*). Aliran politik konservatif atau libertarian berpandangan bahwa karakteristik dasar partai politik dalam demokrasi adalah organisasi sukarela yang mengandalkan diri pada dukungan dan usaha para anggota. Seharusnya secara finansial partai politik tidak tergantung pada negara dan tidak tergantung pada kontribusi pengusaha tertentu, melainkan seharusnya tergantung pada sumbangan dalam jumlah kecil tetapi berasal dari penyumbang dalam jumlah yang banyak.

Hal-hal yang positif (menguntungkan) dari *private funding* adalah menjamin hak individu memberikan kontribusi dana untuk menyatakan pendapat politik (kampanye atau pernyataan politik dikategorikan sebagai *freedom of speech*), membebaskan pemerintah dari pembiayaan kampanye pemilu, mencegah pemerintah membiayai pernyataan politik partisan yang tidak dikehendaki oleh banyak warga negara, memelihara dan mendorong partisipasi warga negara dalam politik, menjamin agar beragam aspirasi dan pandangan didengar, dan mencegah pemerintah berpihak pada mereka yang duduk dalam kekuasaan atau yang memiliki pengaruh politik besar.

Kaum libertarian berpandangan bahwa pemerintah seharusnya tidak mensubsidi pernyataan politik. Kontribusi dari *private funding* dapat berasal dari individu warga negara ataupun kelompok seperti serikat pekerja dan korporasi swasta.

Secara ringkas, kalangan libertarian menilai dana yang berasal dari negara (APBN/APBD) kepada partai politik akan:

1. Meningkatkan jarak antara elite politik (pengurus partai, kandidat) dengan warga negara biasa (anggota partai, pendukung, pemilih). Karena pengurus partai dan calon sama sekali tidak tergantung pada dana ataupun tenaga para anggota atau pemilih, kemungkinan besar para anggota atau pemilih tidak dilibatkan dalam proses pembuatan keputusan partai atau tidak akan diajak berkonsultasi mengenai substansi suatu kebijakan publik yang akan diputuskan.
2. Memelihara kemapanan (*status quo*) karena mempertahankan partai politik dan kandidat yang mapan dalam kekuasaan.
3. Memaksa pembayar pajak mendukung partai politik dan calon yang memperjuangkan pola dan arah kebijakan publik yang belum tentu didukungnya.
4. Mengalihkan dana yang seharusnya dapat digunakan untuk membiayai program pembangunan pendidikan, kesehatan, pembangunan jalan, dan gaji pegawai kepada politikus kaya.
5. Menyebabkan partai politiklah yang mengambil keputusan tentang *public funding* beserta alokasi dananya.
6. Menyebabkan partai politik mengambil risiko lebih sebagai organ negara daripada bagian dari masyarakat sipil. Kalau semua atau sebagian besar penerimaan partai berasal dari negara daripada sumber sukarela dari warga masyarakat, partai politik akan kehilangan independensi karena menjadi organ negara dan kehilangan ikatan dengan masyarakat sipil.

Akan tetapi *private funding* dinilai oleh banyak pihak cenderung mengarah pada dua keadaan yang buruk: suara pemilih “dibeli” oleh donatur/kontributor dana dan kesenjangan antar-partai politik dalam pemilihan dana kampanye.

E. Argumen Mendukung Dana Publik untuk Partai

Argumen untuk mendukung *public funding* bagi P4 pada umumnya berasal dari pandangan kalangan progresif ataupun populis. Bahkan terdapat persepsi umum bahwa kontributor dana dari kalangan swasta mengharapkan balasan yang tidak sah (*illegitimate government favors in return*), seperti legislasi tertentu dibuat atau dikalahkan.

Berikut adalah argumen dana publik bagi partai:

1. Partai politik melaksanakan tugas publik (amanat UUD dan UU), dan karena itu harus didanai oleh publik. Kalau pelaksanaan tugas publik dibiayai oleh pihak privat, tugas publik tersebut akan lebih banyak dilakukan demi penyandang dana yang swasta tersebut.
2. *Public funding* merupakan hal yang alamiah dan ongkos yang memang diperlukan untuk demokrasi (*a natural and necessary cost of democracy*). Partai politik memerlukan dana untuk membiayai berbagai kegiatan, seperti kegiatan kampanye pemilu, memelihara kontak dan interaksi dengan konstituen, mempersiapkan rancangan kebijakan publik, dan membayar para staf profesional. Untuk membangun partai politik yang stabil dan independen, suatu negara harus menyediakan dana secara tetap kepada partai.
3. Membatasi pengaruh dari perusahaan atau tokoh yang hendak “membeli” keputusan partai perihal kebijakan publik dengan uang. Kalau setidaknya-tidaknya kebutuhan dasar partai ditanggung negara, hal itu akan mengurangi kebutuhan untuk menerima “*interested money*” dari perusahaan, pengusaha atau individu tertentu yang bertujuan mempengaruhi kebijakan yang akan diambil partai.
4. Melalui *public funding* negara dapat mendorong atau menuntut sejumlah perubahan dari partai politik, seperti keharusan mengajukan perempuan, kelompok minoritas, dan kaum muda menjadi calon anggota badan legislatif ataupun calon kepala pemerintahan.
5. Meningkatkan transparansi dan akuntabilitas keuangan partai politik sehingga pada gilirannya akan mengendalikan peluang korupsi.

Negara dapat menerapkan keharusan partai politik mengumumkan secara terbuka identitas sumber penyumbang, jumlah sumbangan, serta pos dan jumlah pengeluaran. Jika penerimaan dan pengeluaran partai politik terbuka bagi publik, para pemilih akan dapat menilai sumber pendapatan macam apakah yang dinilai wajar dan pada gilirannya para pemilih juga akan memiliki kesempatan yang lebih baik untuk menuntut akuntabilitas politikus.

6. Jika partai politik dan calon hanya dibiayai oleh kalangan swasta, kelompok masyarakat yang secara ekonomi marjinal akan menjadi kelompok masyarakat yang secara politik juga marjinal (karena tidak mampu memberikan kontribusi bagi dana kampanye) dalam pembuatan keputusan politik.
7. Partai politik dan calon memerlukan dukungan dana dari negara untuk memenuhi kebutuhan dana untuk kampanye pemilu yang semakin besar ketika kampanye menggunakan perangkat teknologi informasi (pembuatan dan penyiaran iklan melalui media massa, baik cetak maupun elektronik).
8. Dalam negara yang masih memiliki jumlah orang miskin tergolong tinggi, warga biasa tidak mungkin diharapkan memberikan kontribusi kepada partai politik.
9. Karena melaksanakan tugas publik, dibiayai oleh dana publik untuk mencapai tujuan tertentu, dan diwajibkan mengelola keuangan partai secara transparan dan akuntabel, partai politik akan dapat ditransformasi dari organisasi privat yang bersifat sukarela menjadi badan publik (*public utilities*).²²

Yang menjadi persoalan di Indonesia dewasa ini adalah publik sangat curiga kepada berbagai ketidakjelasan keuangan partai politik, terutama yang berasal dari dana publik. Karena itu, meyakinkan publik tentang pentingnya pembiayaan partai politik dari dana publik merupakan tantangan tersendiri. Salah satu cara meningkatkan kepercayaan publik kepada partai politik sebagai lembaga demokrasi adalah dengan pengendalian arus dana yang

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

masuk kepada dan keluar dari partai politik dan pengenaan sanksi bagi setiap pelanggaran terhadap regulasi keuangan.

Karena sebagian besar penerimaan partai di Indonesia berasal dari negara secara ilegal, dan kalau nantinya Indonesia memutuskan memberikan dana publik kepada partai secara resmi, pemberian dana publik kepada partai politik haruslah dengan satu syarat, yaitu partai politik menghentikan praktik penyalahgunaan keuangan negara. Persyaratan ini merupakan suatu keharusan. Tidak saja karena kebutuhan utama partai politik sudah dipenuhi melalui dana publik, tetapi hal itu juga menuntut komitmen partai untuk menaati ketentuan. Komitmen partai untuk tidak menyalahgunakan keuangan negara akan diuji pada dua sisi, yaitu *public funding* kepada suatu partai politik tidak hanya akan dihentikan untuk dua kali pemilu berikutnya apabila terbukti menyalahgunakan keuangan negara, tetapi partai juga wajib mengembalikan uang yang sudah diterima dari negara serta akan diberi “hukuman” oleh pemilih pada pemilu bila suatu partai terbukti menyalahgunakan keuangan negara.

F. Tujuan Pengaturan Keuangan Partai Politik

Sebelum menawarkan berbagai bentuk pengaturan keuangan partai politik, terlebih dahulu perlu ditetapkan tujuan yang hendak dicapai oleh pengaturan tersebut. Jenis dan bentuk regulasi keuangan partai politik ditentukan oleh tujuan yang hendak dicapai. Setidaknya-tidaknya terdapat 10 tujuan yang dapat dicapai oleh regulasi keuangan partai politik.

1. Menjamin persaingan yang sehat dan adil antar-P4 atau dalam bahasa negatif, mencegah dominasi satu P4 dalam kampanye pemilu.
2. Menjamin informasi yang beragam (visi, misi, dan program) dari banyak P4 yang sampai kepada pemilih atau mencegah monopoli informasi dari satu P4 kepada pemilih.
3. Menjamin partai/calon yang baik (antara lain memiliki program yang tepat untuk masalah bangsa, kader yang berintegritas dan memiliki kepemimpinan yang sesuai dengan masalah bangsa),

tetapi tidak memiliki dana dalam jumlah yang memadai untuk tampil menjadi peserta pemilu. Dengan demikian, tidak saja para pemilih memiliki alternatif pilihan yang baik, tetapi kondisi ini juga akan menguntungkan bangsa dan negara.

4. Mencegah partai/calon terpilih didikte oleh penyumbang dana terbesar atau oleh pihak asing atau menjamin agar partai/calon terpilih lebih berorientasi pada dan akuntabel kepada konstituen.
5. Memberdayakan pemilih agar memberikan suara kepada partai/calon dari segi transparansi penerimaan dan pengeluaran P4. Dengan mengetahui siapa yang menyumbang berapa, untuk partai apa atau calon yang mana, para pemilih dapat menilai sendiri tentang sumber keuangan yang dia pandang wajar/dapat diterima dan karena itu memberikan suara berdasarkan pertimbangan tersebut.
6. Menjaga martabat pemilih sebagai pemegang kedaulatan rakyat atau mencegah pengaruh uang atau bentuk materi lainnya terhadap pilihan pemilih ketika memberikan suara.
7. Memperkuat partai politik sebagai aktor demokrasi yang efektif dengan memberikan dana kepada P4 yang mendapat dukungan dari anggota, yang melakukan pendidikan politik kepada anggota, dan yang melakukan kaderisasi kepada anggota sehingga tersedia calon pemimpin yang cakap dalam jumlah yang memadai.
8. Memelihara dan meningkatkan kepercayaan publik kepada partai politik melalui pelaksanaan transparansi dan akuntabilitas keuangan.
9. Mencegah potensi korupsi, praktik korupsi dan kesan korupsi, dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan negara.
10. Menjaga integritas proses dan hasil pemilu.

G. Regulasi Keuangan Partai Politik

Apakah 10 tujuan regulasi ini sudah menjadi tujuan regulasi keuangan partai politik di Indonesia? Sebelum menjawab pertanyaan ini, terlebih dahulu perlu dikemukakan berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur keuangan partai politik di Indonesia.

Pertama, Undang-Undang tentang Partai Politik. UU ini antara lain mengatur sumber penerimaan partai, sejumlah larangan yang wajib dipatuhi partai politik, dan sejumlah kewajiban partai untuk menaati prinsip transparansi dan akuntabilitas keuangan. Presiden mengeluarkan sebuah Peraturan Pemerintah untuk mengatur bantuan dana dari APBN dan APBD kepada partai politik, sedangkan Mendagri mengeluarkan Peraturan dan Keputusan Menteri perihal besarnya bantuan dana APBN dan APBD untuk setiap suara sah yang diperoleh partai politik. *Kedua*, Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD dan DPRD. UU ini antara lain mengatur sumber dana kampanye pemilu, larangan yang wajib dipatuhi, dan sejumlah kewajiban dalam rangka transparansi dan akuntabilitas dana kampanye.

Ketiga, Undang-Undang tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden. UU ini antara lain juga mengatur sumber dana kampanye pemilu presiden dan wakil presiden, sejumlah larangan yang wajib dipatuhi, dan sejumlah kewajiban dalam rangka transparansi dan akuntabilitas dana kampanye pemilu. Dan *keempat*, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana sudah diubah dengan UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah, yang antara lain mengatur pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah. UU ini antara lain juga mengatur sumber dana kampanye pemilu kepala daerah dan wakil kepala daerah, sejumlah larangan yang wajib dipatuhi, dan sejumlah kewajiban dalam rangka transparansi dan akuntabilitas dana kampanye.

KPU membuat sejumlah peraturan pelaksanaan dan petunjuk teknis untuk melaksanakan setiap undang-undang yang disebut terakhir. Karena itu regulasi yang mengatur dana kampanye pada khususnya dan keuangan partai pada umumnya tidak saja belum merupakan suatu kesatuan, tetapi juga belum lengkap.

Dari kesepuluh tujuan regulasi tersebut, butir yang ketiga sama sekali belum dijadikan tujuan regulasi. Hal ini dapat disimpulkan dari kenyataan bahwa tidak ada regulasi yang menjamin partai politik/calon yang baik untuk maju sebagai peserta pemilu walaupun tidak memiliki dana yang memadai. Sembilan butir lainnya sudah dijadikan tujuan regulasi keuangan partai politik --sekalipun kebanyakan tidak disadari, tetapi regulasinya belum menjamin kepastian hukum. Disebut "belum mengandung kepastian hukum" karena berbagai pengaturan mengenai keuangan partai politik masih ditandai oleh empat indikator berikut:

1. Belum semua aspek keuangan partai politik diatur, seperti penerimaan dan pengeluaran pihak ketiga (kelompok, organisasi, individu yang bukan bagian dari peserta pemilu) yang melakukan berbagai kegiatan kampanye untuk mendukung atau menentang peserta pemilu tertentu, tugas dan kewenangan institusi yang menegakkan regulasi keuangan partai, dan penggunaan fasilitas publik untuk kampanye pemilu oleh petahana.
2. Berbagai ketentuan yang mengatur keuangan partai belum konsisten satu sama lain. Pihak yang melakukan kampanye dan karena itu mengeluarkan dana yang sangat besar adalah para calon anggota DPR dan DPRD. Akan tetapi yang wajib membuka Rekening Khusus Dana Kampanye di bank dan yang wajib menyampaikan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye bukan setiap calon anggota DPR dan DPRD, melainkan pengurus partai politik tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota.
3. Berbagai ketentuan mengenai keuangan partai masih mengandung multitafsir. Salah satu contohnya adalah pada satu pihak ketentuan Pasal 129 ayat (4) UU Nomor 10 Tahun 2008 mengharuskan setiap P4 menempatkan dana kampanye dalam bentuk uang pada Rekening Khusus Dana Kampanye di bank, tetapi pada pihak lain pasal yang sama tetapi ayat (6) mengharuskan P4 mencatat pembukuan penerimaan dan pengeluaran khusus dana kampanye pemilu yang terpisah dari pembukuan keuangan partai politik. Akibat ketidakjelasan ini, Rekening Khusus Dana Kampanye sama sekali tidak menggambarkan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye.

4. Sejumlah ketentuan mengenai keuangan partai tidak dapat dilaksanakan, seperti keharusan pengurus partai tingkat kabupaten/kota menyampaikan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye. Ketentuan ini tidak dapat dilaksanakan karena pada hampir semua kabupaten/kota (kecuali ibukota provinsi) tidak terdapat Kantor Akuntan Publik untuk mengaudit laporan pengurus partai tingkat kabupaten/kota tersebut.

Selain belum mengandung kepastian hukum, regulasi tentang keuangan partai politik juga lemah dalam penegakan. Indikasinya adalah karena KPU tidak diberi kewenangan yang cukup untuk melakukan verifikasi dan penyelidikan atas dugaan penyimpangan atas regulasi keuangan, keterlibatan organisasi masyarakat sipil dalam pemantauan pelaksanaan regulasi keuangan partai politik belum menjadi bagian dari mekanisme penegakan regulasi keuangan politik, dan pengaturan sanksi yang tidak lengkap dan tidak tegas. Singkat kata regulasi sistem keuangan partai politik --yang mengandung kepastian hukum, melalui undang-undang merupakan sesuatu yang mutlak, akan tetapi itu saja tidak cukup untuk menjamin pengendalian terhadap keuangan partai politik. Regulasi itu harus diikuti tidak saja oleh mekanisme pengawasan dan penegakan regulasi yang tepat dan *feasible*, tetapi juga terdapat kehendak politik untuk menggunakan mekanisme tersebut. Dampak regulasi tersebut tergantung pada efektivitas penegakan dan penerapan sanksi hukum. Karena itu keberadaan agensi penegak regulasi yang otonom dan efektif merupakan suatu keharusan.

H. Pendekatan dan Bentuk Pengendalian Keuangan Partai

Untuk pengendalian keuangan partai politik, dua pendekatan perlu dilakukan sekaligus, yaitu pendekatan regulasi dan subsidi keuangan dari negara. Yang dimaksud dengan pendekatan regulasi tidak saja berupa pengaturan keuangan partai politik yang menjamin kepastian hukum, tetapi juga adanya lembaga independen dengan kewenangan yang jelas untuk menegakkan regulasi tersebut secara konsisten dengan sanksi yang efektif. Subsidi keuangan dari negara diberikan kepada partai politik tidak saja karena partai politik merupakan badan publik yang diberi tugas dan kewenangan publik, tetapi hal itu juga untuk mencegah pihak swasta "membeli" kebijakan publik yang dibuat oleh kader partai yang duduk dalam lembaga pemerintahan.

Kedua pendekatan ini perlu dilakukan sekaligus karena regulasi saja tidak akan mampu mengendalikan perilaku menyimpang partai politik dalam hal dana. Hal ini tidak lain karena partai politik secara nyata memerlukan dana yang cukup besar, tetapi partai tidak memiliki sumber penerimaan yang memadai. Karena itu, di samping regulasi, partai politik perlu diberi dana publik. Akan tetapi dana publik yang diberikan kepada partai harus disertai tujuan yang jelas, seperti mendorong partai politik melaksanakan fungsinya sebagai agen demokrasi, menciptakan persaingan yang adil antarpolisi, serta mendorong partai mengelola keuangan secara transparan dan akuntabel.

Sejumlah prinsip berikut perlu dipertimbangkan dalam mengatur keuangan partai politik, termasuk untuk pengaturan dana kampanye pemilu:²³

1. Uang merupakan kebutuhan mutlak untuk proses politik demokratis dan partai politik harus memiliki akses terhadap dana untuk dapat berperan dalam proses politik. Regulasi keuangan partai tidak boleh menghalangi kompetisi politik yang sehat.
2. Uang selalu merupakan masalah (*money is never an unproblematic*) dalam sistem politik demokrasi. Yang terjadi di Indonesia dewasa ini bukan saja “uang digunakan sebagai sarana mendapatkan jabatan dan kekuasaan dan sarana untuk membeli kebijakan publik”, tetapi juga “kewenangan politik digunakan untuk mencari dana”, baik bagi kepentingan partai maupun kepentingan pribadi. Karena itu regulasi keuangan partai politik sangat diperlukan.
3. Konteks dan budaya politik wajib dijadikan pertimbangan penting ketika menyusun strategi mengendalikan uang dalam politik.
4. Regulasi tentang keharusan transparansi laporan keuangan (*disclosure*) akan dapat membantu pengendalian pengaruh negatif uang dalam politik, tetapi hanya apabila regulasi dipersiapkan dan diimplementasikan dengan baik.
5. Pengawasan yang efektif terhadap regulasi keuangan partai tidak hanya tergantung pada aktivitas interaksi antar-pemangku

23 Magnus Ohman dan Hani Zainulbhai, **Political Finance Regulation: The Global Experience**, (Washington, DC: International Foundation for Electoral Systems, 2009).

kepentingan (*stakeholders*), seperti regulator, instansi penegak regulasi keuangan partai, organisasi masyarakat sipil, dan media massa, tetapi juga pelaksanaan prinsip transparansi.

6. Untuk memelihara kepercayaan publik kepada partai politik pada khususnya dan kepada sistem politik demokrasi pada umumnya, regulasi keuangan partai politik dan penegakannya secara konsisten merupakan keharusan.

Magnus Ohman dan Hani Zainulbhai juga berpendapat bahwa *"raising public awareness on the issues of prevention and fight against corruption in the field of funding of political parties is essential to the good functioning of democratic institutions."*²⁴

Berikut diketengahkan sejumlah bentuk dan jenis pengaturan, baik berupa persyaratan dan pembatasan, maupun berupa larangan dan sanksi, baik dari sisi penerimaan (sumber dana dan batas sumbangan) dan pengeluaran (jenis pengeluaran dan batas pengeluaran), maupun dari sisi transparansi dan akuntabilitas sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Dari segi pengaturan keuangan partai politik, Indonesia memisahkan pengaturan keuangan partai politik yang dirumuskan dalam UU tentang Partai Politik dari pengaturan dana kampanye pemilu yang dirumuskan dalam UU yang mengatur beberapa jenis pemilu. Pemisahan seperti ini dipandang tidak tepat. Tidak saja karena keduanya berkaitan sebagaimana dikemukakan pada Bab I, tetapi juga karena pemisahan ini dilandasi suatu pemikiran yang salah, yaitu penerimaan dan pengeluaran partai politik di luar dana kampanye dan bantuan negara merupakan urusan internal partai sehingga tidak perlu diketahui oleh publik.

Tulisan ini sejak awal berangkat dari amanat UUD 1945, yaitu partai politik menjadi peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD, dan yang mengusulkan pasangan calon presiden dan wakil presiden, dan belakangan melalui undang-undang, partai politik juga diberi mandat untuk mengusulkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah. Dengan demikian, partai politik merupakan badan publik. Sebagai badan publik yang menyiapkan para tokoh

24 Ohman dan Zainulbhai, **Ibid**

untuk menyelenggarakan kekuasaan negara, semua yang dikerjakan dan yang tidak dikerjakan partai politik adalah urusan publik.

Sebagaimana sudah dikemukakan pada Bab III, dari sumber penerimaan keuangan, sebagian besar partai politik menerima dana dari elite internal partai (pengurus dan kader partai yang memiliki jabatan dalam lembaga legislatif atau eksekutif), dari elite eksternal partai (individu, badan usaha swasta, organisasi dan kelompok), dan dari negara (APBN dan APBD). Dari ketiga sumber ini, elite internal dan eksternal partai menempati jumlah terbesar sedangkan penerimaan terkecil berasal dari APBN dan APBD (setiap partai yang memiliki kursi di DPR dan DPRD menerima bantuan dari APBN dan APBD proporsional dengan jumlah kursi atau jumlah suara sah yang diperoleh pada pemilu sebelumnya).

Sebagaimana dikemukakan pada Bab II dan III, penerimaan negara secara ilegal juga sangat besar walaupun sukar diketahui sumber dan jumlahnya. Partai politik memerlukan dana untuk membiayai kegiatannya, tetapi para anggota tidak membayar iuran sedangkan jumlah bantuan negara (APBN dan APBD) begitu kecil sehingga tidak cukup membiayai kegiatan rutin. Tidaklah mengherankan kemudian kalau hanya para kader yang memiliki keinginan untuk mendapatkan jabatan dalam partai dan pemerintahan (legislatif dan eksekutif) saja yang bersedia memberikan sumbangan kepada partai. Karena dana yang diperlukan cukup besar, para kader partai tersebut tidak saja meminta sumbangan dari para individu, badan usaha swasta, organisasi dan kelompok sosial (*private funding*), baik yang diperoleh secara sah menurut Undang-undang maupun tidak sah, tetapi juga dari negara (*public funding*) secara tidak sah. Para kader terpilih kemudian menggunakan kewenangan legislasi dan anggaran yang dimilikinya untuk mendapatkan dana, baik untuk partai maupun untuk pribadi, sebagai ganti biaya yang dikeluarkan untuk mendapatkan jabatan tersebut.

Karena itu, kalau ditelaah secara seksama, sumber penerimaan terbesar dari partai politik diperkirakan berasal dari negara (*public funding*) sehingga partai politik di Indonesia dinamai partai kartel (sepanjang kartel diartikan sebagai kesepakatan antarpolisi untuk mendapatkan dana dari negara, baik secara sah maupun tidak sah) disusul kemudian dari kalangan individu, badan usaha swasta, organisasi, dan kelompok (*private funding*).

Berikut akan dikemukakan sejumlah bentuk pengaturan keuangan partai politik untuk mencapai kesepuluh tujuan tersebut di atas. Untuk setiap bentuk pengaturan akan dikemukakan apa saja tujuan yang hendak dicapai regulasi itu, sekaligus apakah pengaturan itu sudah diadopsi dalam UU Pemilu di Indonesia dan kalau sudah seberapa efektif regulasi itu berhasil mencapai tujuan yang ditentukan. Pengaturan keuangan berikut ini niscaya akan mampu menjawab tiga pertanyaan berikut.²⁵ Pertama, seberapa bebas partai politik mencari dan membelanjakan dana? Kedua, seberapa besar hak pemilih untuk mendapatkan informasi mengenai keuangan partai politik? Dan ketiga, seberapa besar dana public (public funding) yang dapat digunakan untuk mendukung dan mengembangkan partai politik?

I. Sumber Penerimaan

1. Sumber Keuangan Partai Politik Peserta Pemilu dapat berasal dari:
 - (a) Iuran anggota
 - (b) Sumbangan wajib dari kader yang duduk dalam lembaga legislatif atau eksekutif
 - (c) Kas partai politik
 - (d) Negara (APBN dan APBD)
 - (e) Sumbangan individu yang tidak mengikat
 - (f) Badan usaha swasta, organisasi masyarakat, forum komunikasi, dan kelompok dalam negeri yang sah dan tidak mengikat.
 - (g) Badan usaha milik partai yang memproduksi jenis barang dan/atau jasa tertentu yang tidak menimbulkan konflik kepentingan. Jenis barang dan jasa yang boleh dikelola perusahaan yang dikelola oleh partai harus disebutkan secara limitatif dalam Undang-undang. Biro perjalanan, usaha restoran, dan penerbitan, misalnya, merupakan tiga contoh

25 Kata Pengantar dalam buku Reginald Austin dan Maja Tjerstrom, Eds., **Funding Political Parties and Election Campaign**, Handbook Series, (Stockholm: International IDEA, 2003).

kegiatan usaha yang tidak menimbulkan konflik kepentingan dengan kedudukan kader partai dalam lembaga legislatif atau eksekutif.

Sumber dana yang beragam ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan pertama (menjamin persaingan yang wajar dan adil), kedua (mencegah dominasi informasi yang sampai kepada pemilih), dan keempat (mencegah dominasi penyumbang tertentu terhadap partai/calon). Dari tujuh sumber penerimaan tersebut, hanya badan usaha partai yang belum diizinkan. Akan tetapi, dari enam sumber itu, jumlah penerimaan terbesar berasal dari sumbangan wajib dari para kader yang duduk dalam lembaga legislatif atau eksekutif, sumbangan badan usaha swasta, dan individu. Partai politik tidak melakukan upaya apapun untuk membangkitkan partisipasi anggota dalam membayar iuran anggota. Bantuan dari negara sangat kecil sehingga tidak cukup untuk kegiatan rutin administrasi perkantoran.

2. Partai politik dilarang menerima dana dari sumber penerimaan tertentu (*bans against certain types of contribution*):
 - (a) Semua unsur asing (pemerintah, perusahaan, partai, lembaga, dan warga negara).
 - (b) Pihak yang tidak beridentitas jelas.
 - (c) BUMN/BUMD.
 - (d) Perusahaan swasta yang sahamnya sekurang-kurangnya 34 persen dari negara.
 - (e) Perusahaan swasta dalam negeri yang sahamnya sekurang-kurangnya 34 persen dimiliki pihak asing.

Larangan ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan keempat (mencegah dominasi asing, kedelapan (menjamin transparansi), dan kesembilan (mencegah korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan negara). Dari lima larangan ini, dua yang terakhir belum diadopsi dalam Undang-Undang.

3. Sumbangan yang berasal dari perseorangan ataupun dari badan usaha swasta, organisasi, organisasi dan kelompok sosial tidak boleh melewati jumlah tertentu yang ditetapkan dalam UU (*contribution limits*).²⁶ Jumlah maksimal sumbangan dari badan usaha swasta, organisasi, dan kelompok ditetapkan lebih tinggi daripada jumlah maksimal sumbangan yang berasal dari individu karena penyumbang pertama bersifat kolektif sedangkan penyumbang kedua bersifat individual. Hal ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan pertama (menjamin persaingan yang adil), kedua (menjamin informasi yang beragam sumber kepada pemilih), dan keempat, yaitu mencegah partai politik atau calon didikte oleh penyumbang tertentu atau untuk menjamin agar partai dan calon terpilih lebih memperhatikan aspirasi seluruh pemilih (konstituen).

J. Persyaratan Penerimaan dan Penggunaan Dana Publik

Dana publik dapat diterima partai politik secara langsung dan secara tidak langsung. Berikut diketengahkan sejumlah persyaratan penerimaan dan penggunaan dana publik baik secara langsung maupun tidak langsung.

1. Persyaratan Menerima dan Menggunakan Dana Negara secara Langsung (*Direct Public Funding*):²⁷

26 Pembatasan jumlah maksimal dan sumber kontribusi dana kampanye merupakan salah satu metode yang paling umum digunakan untuk mengatur uang dalam politik. Sebagian besar negara demokrasi mengenakan batas sumbangan. Batas sumbangan dari individu selalu lebih kecil daripada batas sumbangan dari perusahaan, organisasi, atau kelompok. Pengaturan mengenai batas sumbangan dimaksudkan untuk mencegah jangan sampai individu atau perusahaan tertentu mendikte keputusan yang diambil partai/wakil rakyat karena memberikan sumbangan dalam jumlah yang sangat besar. Dalam UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, jumlah maksimal sumbangan perseorangan Rp 1 miliar, sedangkan jumlah maksimal sumbangan badan usaha swasta, kelompok, organisasi sebesar Rp 5 miliar.

27 Sebagian besar negara demokrasi mapan memberikan dana negara kepada partai/kandidat untuk membiayai kegiatan kampanye pemilu. Sebagian negara demokrasi menjamin seluruh kegiatan kampanye sesuai dengan ketentuan, tetapi sebagian lagi dana negara hanya membiayai sebagian kegiatan kampanye partai/kandidat (*partial public financing*). Sebagian besar negara demokrasi memberikan dana negara kepada partai/kandidat dilakukan secara tidak langsung, yaitu rekanan partai/kandidat yang melaksanakan proyek dari partai/kandidat mengajukan tagihan kepada negara. Hanya sebagian kecil negara yang memberikan dana negara kepada partai/kandidat secara langsung, yaitu partai/kandidat menerima dana dari negara. Sebagian negara mewajibkan semua partai/kandidat menggunakan dana dari negara untuk membiayai kampanye pemilu, tetapi tidak diperkenankan mencari sumbangan dari

- (a) Dana APBN/APBD untuk Pendidikan Politik berdasarkan jumlah suara sah yang diperoleh pada Pemilu terakhir sepanjang memiliki kursi di DPR, DPRD Provinsi, atau DPRD Kabupaten/Kota. Untuk mendapatkan dana ini, setiap P4 mengajukan proposal kepada Kemendagri/Pemda yang berisi rencana detail pelaksanaan pendidikan politik. Ketentuan ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan ketujuh, yaitu mendorong partai politik melaksanakan fungsinya sebagai lembaga demokrasi.
- (b) Dana APBN/APBD sebagai *matching grants* kepada P4 untuk dana yang berhasil dikumpulkan dari iuran anggota. Ketentuan ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan ketujuh,

sumber lain. Akan tetapi sebagian lagi negara demokrasi mengatur penerimaan dari dana publik (*public funding*) sebagai pilihan. Dana kampanye dari publik selalu disertai sejumlah ketentuan yang wajib dipatuhi, seperti batas maksimal pengeluaran, membatasi atau melarang sumbangan dari sumber swasta, dan pelaporan dan/atau audit oleh kantor akuntan publik.

Sebagai ilustrasi dapat dikemukakan pengaturan *public funding* untuk pemilihan gubernur di Negara Bagian New Jersey (USA). Untuk dapat (*eligible*) menerima dana publik pada pemilihan gubernur tahun 2009, seorang calon harus dapat memperoleh dana dari sumber swasta sebanyak \$ 340,000. Jumlah ini merupakan indikator bahwa calon tersebut mendapat dukungan publik yang memadai sehingga layak menerima *grant* dari negara. Kalau calon ini setuju berpartisipasi dalam program tersebut, negara akan mengimbangi sumber penerimaan dari swasta. Untuk setiap \$ 3,400 yang diperoleh dari sumber swasta, negara akan mengimbangnya (memberi dana kepada kandidat) sebesar \$6,800. Akan tetapi dana pengimbang (*matching fund*) tidak diberikan untuk penerimaan pertama sebesar \$109,000. Negara akan terus mengimbangi penerimaan dari sumber swasta sampai dengan \$ 3.1 juta untuk pemilihan pendahuluan (*primary election*) dan sampai dengan \$ 7.3 juta untuk pemilihan umum. Akan tetapi kandidat harus mematuhi ketentuan batas pengeluaran. Batas pengeluaran kampanye seorang kandidat yang berpartisipasi dalam program *public funding* adalah \$ 5 juta untuk pemilihan pendahuluan dan \$ 10.9 juta untuk pemilihan umum. Bentuk lain dari *public funding* adalah *clean election* sebagaimana diterapkan di Negara Bagian Maine. Setelah seorang kandidat dapat membuktikan dukungan minimal dari pemilih dalam bentuk sumbangan dana kampanye; seluruh kegiatan kampanye sang calon akan dibiayai oleh dana publik, tetapi sang calon wajib mematuhi sejumlah ketentuan tentang batas pengeluaran dan larangan menerima sumbangan dari sumber lain. Seorang calon dipandang memenuhi syarat menerima dana publik apabila dapat memobilisasi sumbangan sebesar \$ 5 dari sekian banyak pemilih terdaftar di suatu daerah pemilihan. Calon gubernur harus dapat memobilisasi sumbangan sebesar \$ 5 dari 2.500 pemilih, calon anggota Senat Negara Bagian harus dapat memobilisasi sumbangan sebesar \$ 5 dari 150 pemilih, dan calon anggota DPR Negara Bagian wajib mengumpulkan \$ 5 dari 50 pemilih. Kontribusi ini disebut *seed money*. Selain *seed money*, kandidat akan menerima *grant* dari negara. Pada Pemilu 2008, para kandidat anggota Senat Negara Bagian menerima dari negara sebesar \$ 7,746 untuk pemilihan pendahuluan dan \$ 20,082 untuk pemilihan umum. Para calon anggota DPR Negara Bagian menerima \$ 1,504 untuk pemilihan pendahuluan dan \$ 4,362 untuk pemilihan umum. Program *Clean Election* dimaksudkan tidak saja untuk mengurangi jumlah dan peran sumbangan swasta dalam pemilihan umum, tetapi juga mengurangi jumlah pengeluaran dana kampanye secara keseluruhan.

yaitu mendorong partai politik melaksanakan fungsinya sebagai lembaga demokrasi sehingga para anggota bersedia membayar iuran secara regular.

- (c) Dana APBN/APBD untuk keperluan kampanye pemilu dapat dialokasikan menurut salah satu alternatif kebijakan berikut:²⁸
 - (1) Pada tahap pertama, semua P4 yang mencapai jumlah suara sah antara jumlah persentase ambang-batas masuk DPR atau DPRD sampai dengan 10 persen akan menerima dalam jumlah yang sama, tetapi pada tahap kedua setiap P4 yang memperoleh lebih dari 10 persen suara sah akan menerima dana tambahan berdasarkan jumlah suara yang diperoleh pada Pemilu. Akan tetapi alokasi dana publik ini tidaklah tanpa batas, yaitu jumlah dana yang dapat dialokasikan oleh negara kepada setiap partai politik sebanyak-banyaknya 25 persen dari total pengeluaran kampanye P4 tersebut (berdasarkan hasil audit Kantor Akuntan Publik). Cara ini tidak saja dimaksudkan untuk *to level the financial playing field* (menciptakan arena kompetisi yang secara finansial setara) antar-P4, tetapi juga memberi insentif bagi P4 yang berhasil mendapatkan kepercayaan rakyat melebihi persentase tertentu. Akan tetapi agar P4 tidak terlalu tergantung kepada negara, dana publik kepada partai perlu pula dikenakan batas maksimal.

Atau,

- (2) Semua P4 yang mencapai ambang-batas masuk DPR atau DPRD menerima dalam jumlah yang sama, tetapi tidak boleh lebih dari 25 persen dari total pengeluaran kampanye P4 tersebut (berdasarkan hasil audit Kantor Akuntan Publik). Hal ini dimaksudkan sebagai upaya menjamin “arena persaingan yang secara finansial setara” antar-P4.

28 *Public funding* ini dapat dialokasikan secara langsung kepada P4 setelah penetapan hasil pemilu (setelah diaudit Kantor Akuntan Publik), tetapi dapat pula dialokasikan secara tidak langsung kepada P4, yakni kepada pihak swasta yang menjual barang dan/atau jasa tertentu kepada P4.

Ketentuan ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan pertama (menjamin persaingan yang adil antar-P4), tujuan kedua (menjamin informasi yang beragam kepada pemilih), dan tujuan ketiga (memungkinkan partai politik/calon yang baik tetapi tanpa dana yang memadai untuk maju berkompetisi dalam pemilu). Dari tiga bentuk dana publik secara langsung ini, hanya yang pertama saja (huruf a) yang sudah diberlakukan, tetapi jumlahnya masih terbatas.²⁹

2. Persyaratan Menerima dan Menggunakan Dana Negara secara Tidak Langsung (*Indirect Public Funding*):

- (a) Dana APBN/APBD untuk membiayai pemasangan iklan kampanye pemilu di radio atau televisi. Setiap P4 menerima perlakuan yang sama dalam jumlah spot, durasi setiap spot, dan jam tayang. P4 menyiapkan program iklan untuk ditayangkan, selanjutnya tagihan dikirimkan oleh stasiun radio atau televisi kepada Pemerintah.
- (b) Penggunaan fasilitas publik, seperti gedung pertemuan, ruang terbuka, dan RRI dan TVRI untuk tempat kampanye secara gratis atau di bawah harga pasar.
- (c) Bebas perangko untuk pengiriman dokumen kampanye pemilu melalui kantor pos.

Ketentuan ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan pertama, kedua, dan ketiga regulasi tersebut di atas. Yang kedua (huruf b) sudah dilaksanakan, akan tetapi huruf a dan c belum dilaksanakan.

29 Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 212 Tahun 2010 tentang Pemberian Bantuan Keuangan kepada Partai Politik yang Mendapatkan Kursi di DPR Hasil Pemilu Tahun 2009, dana APBN yang diberikan kepada setiap P4 yang memiliki kursi di DPR adalah sebesar Rp 108 per suara.

K. Pengeluaran Partai

1. Jumlah maksimal pengeluaran dana kampanye (*limits on expenditures*) perlu pula dibatasi:³⁰
 - (a) Jumlah pengeluaran partai untuk kampanye Pemilu pertama-tama ditentukan oleh sistem pemilihan umum yang diterapkan. Sistem pemilihan umum proporsional dengan Besaran Dapil Madya ataupun Besar dan dengan sistem daftar tertutup memerlukan dana yang lebih kecil daripada sistem pemilihan umum proporsional dengan Besaran Dapil Madya ataupun Besar dan dengan sistem daftar terbuka. Hal ini terjadi karena pada sistem yang pertama hanya partai politik yang melakukan kampanye, sedangkan pada sistem yang kedua justeru setiap calon dari yang melakukan kampanye.
 - (b) Jumlah maksimal pengeluaran perlu ditetapkan secara seksama sehingga tidak terlalu rendah tetapi juga tidak terlalu tinggi. Pengeluaran kampanye yang berlebihan menyebabkan partai/calon memiliki “utang besar” yang harus dibayar setelah terpilih, yaitu dengan membuat kebijakan tertentu yang menguntungkan penyumbang besar tersebut. Karena itu, ketentuan ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan kesembilan, yaitu mencegah penyalahgunaan kekuasaan negara untuk kepentingan pribadi dan partai.
2. Partai politik dilarang mengeluarkan anggaran untuk sejumlah kegiatan (*bans against certain types of expenditure*) berikut:
 - (a) Dilarang memberikan atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada pemilih untuk memilih atau tidak memilih partai/calon tertentu. Ketentuan ini berdimensi Pidana Pemilu sehingga pembuktian dan keputusan sanksinya harus dilakukan oleh Pengadilan dan berdimensi Administrasi Pemilu sehingga harus diputuskan oleh KPU/KPU Provinsi/

³⁰ Tujuan pembatasan jumlah pengeluaran tidak lain agar partai/wakil rakyat tidak memiliki beban untuk mengembalikan “utang” kepada para kontributor sehingga sepenuhnya dapat membuat keputusan demi kepentingan konstituen pada khususnya dan kepentingan umum.

KPU Kabupaten-Kota sesuai dengan pelaksana Pemilu yang melanggar. Kalau terbukti di Pengadilan, pelanggaran atas ketentuan ini dikenakan dua macam sanksi, yaitu sanksi Pidana dan Sanksi Administrasi berupa diskualifikasi sebagai peserta Pemilu atau sebagai calon. Ketentuan ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan keenam, yaitu menjaga martabat pemilih dan mencegah kegiatan partai yang antidemokrasi, dan tujuan kesepuluh, yaitu menjaga integritas proses dan hasil pemilu.

- (b) Dilarang memberikan atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada pelaksana pemilu (petugas pemungutan dan penghitungan suara, seperti KPPS, PPS, dan PPK beserta pejabat sekretariatnya) atau penyelenggara pemilu (anggota KPU, KPU Provinsi, dan KPU Kabupaten/Kota dan pejabat Sekretariat Jenderal KPU, Sekretariat KPU Provinsi, dan Sekretariat KPU Kabupaten/Kota) untuk menambah suara partai atau calon tertentu dengan mengurangi jumlah suara partai atau calon lain. Ketentuan ini tidak hanya berdimensi pidana tetapi juga Kode Etik Penyelenggara Pemilu sehingga kalau dilanggar maka pelanggar akan menerima dua macam sanksi. Karena pelaksana atau penyelenggara yang melanggar ketentuan Pidana, maka sanksi yang diberikan akan ditambah sepertiga dari hukuman yang dijatuhkan Pengadilan. Ketentuan ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan kesepuluh (integritas hasil pemilu) dan mencegah perilaku “pagar makan tanaman” (penyelenggara dan pelaksana pemilu yang seharusnya berperan sebagai pelindung suara pemilih).

L. Transparansi dan Akuntabilitas

1. Pedoman dan Tata Cara Audit Penerimaan dan Pengeluaran Partai Politik (Keuangan Partai) dan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye Pemilu secara garis besar ditetapkan dalam UU Pemilu, sedangkan rincian detail ditetapkan oleh KPU berdasarkan masukan dari Ikatan Akuntan Publik. Belum ada UU Pemilu di Indonesia yang mengatur pedoman dan tata cara audit ini. Akan tetapi, KPU, berdasarkan masukan dari Ikatan Akuntan Publik, pernah menerbitkan lima buku seri yang dimaksud untuk audit

dana kampanye Pemilu 2004.³¹

2. Untuk menjamin transparansi penerimaan dan pengeluaran partai politik (*disclosure regulations*), dalam laporan harus jelas disebutkan:
 - (a) Identitas lengkap setiap sumber penerimaan: Nama, Tempat dan Tanggal Lahir, Alamat Tempat Tinggal, Nomor Telepon Rumah/Telpon Seluler, Pekerjaan, Kedudukan dalam Pekerjaan, Alamat Tempat Pekerjaan, dan Nomor Telepon Kantor.
 - (b) Jumlah dari setiap jenis dan bentuk sumbangan (uang, barang, jasa, potongan harga, pinjaman, hadiah).
 - (c) Rincian program pengeluaran
 - (d) Jumlah setiap jenis dan bentuk pengeluaran.

Ketentuan ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan kelima, yaitu pemberdayaan pemilih dari segi penyediaan informasi, dan tujuan kedelapan, yaitu mendapatkan kepercayaan publik melalui transparansi.

3. Pihak ketiga (organisasi, forum, perkumpulan, kelompok, partai politik, ataupun individu) yang melakukan kegiatan kampanye untuk mendukung atau menentang P4 tertentu atau pasangan calon tertentu tetapi tidak terdaftar sebagai bagian dari Pelaksana Kampanye P4 atau Pasangan Calon tertentu, wajib melaporkan seluruh penerimaan dan pengeluaran kegiatan kampanyenya kepada KPU. Yang wajib dilaporkan tidak saja sumber dan jumlah penerimaan dan jenis dan jumlah pengeluaran tetapi juga identitas dan tujuan pembentukan organisasi/perkumpulan/yayasan/forum

31 Komisi Pemilihan Umum, **Petunjuk Pelaksanaan Tata Administrasi Keuangan Partai Politik dan Peserta Pemilu**, Seri Publikasi Nomor 14.1 Tahun 2003; Komisi Pemilihan Umum, **Pedoman Sistem Akuntansi Keuangan Partai Politik**, Seri Publikasi Nomor 14.2 Tahun 2003; Komisi Pemilihan Umum, **Pedoman Pelaporan dan Kampanye Peserta Pemilu**, Seri Publikasi Nomor 14.3 Tahun 2003; Komisi Pemilihan Umum, **Suplemen Pedoman Sistem Akuntansi Keuangan Partai Politik: Simulasi Penyusunan Laporan Keuangan Partai Politik**, Seri Publikasi Nomor 14.4 Tahun 2003; Komisi Pemilihan Umum, **Suplemen Pedoman Pelaporan Dana Kampanye Peserta Pemilu: Simulasi Penyusunan Laporan Dana Kampanye Peserta Pemilu**, Seri Publikasi Nomor 14.5 Tahun 2003.

tersebut. Setelah diaudit oleh Kantor Akuntan Publik, laporan pihak ketiga ini diumumkan kepada publik bersama-sama dengan Laporan Peserta Pemilu lainnya. Pihak ketiga ini memiliki dua pilihan: menjadi bagian dari Pelaksana Kampanye Peserta Pemilu tertentu (kalau tidak bersedia membuat Laporan tersendiri), atau, menyusun Laporan tersendiri terpisah dari Peserta Pemilu tertentu. Ketentuan ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan pertama, kedua, dan kedelapan. Ketentuan seperti ini belum pernah diadopsi dalam UU Pemilu Indonesia.

4. Kewajiban Partai Politik Peserta Pemilu:

- (a) Pada setiap akhir tahun, setiap pengurus partai politik tingkat nasional dan pengurus partai politik tingkat daerah (gabungan provinsi dan kabupaten/kota) wajib menyerahkan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Partai kepada Kantor Akuntan Publik yang ditetapkan oleh KPU. Laporan tersebut disusun berdasarkan Peraturan tentang Pedoman Audit Keuangan Partai Politik dan Format Laporan yang ditetapkan oleh KPU. Kepatuhan P4 terhadap ketentuan ini tidak diukur dari penyerahan laporan ini tepat waktu, melainkan penyerahan laporan tersebut tepat waktu dan isinya sesuai dengan format dan ketentuan yang ditetapkan.
- (b) KPU menindaklanjuti Hasil Audit terhadap Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Partai tersebut, baik dengan mengumumkannya kepada publik melalui *website* dan media massa maupun dengan melakukan penyelidikan lebih lanjut bila ditemukan bukti awal penyimpangan dalam hasil audit tersebut. KPU juga dapat melakukan penyelidikan lebih lanjut bila berdasarkan laporan lembaga pemantau pemilu yang mengkhususkan kegiatannya pada pemantauan dana kampanye terdapat bukti awal penyimpangan. KPU meneruskan laporan tersebut kepada penegak hukum apabila penyimpangan tersebut termasuk kategori pidana pemilu. KPU mengenakan sanksi sesuai dengan undang-undang kalau penyimpangan tersebut termasuk kategori administrasi pemilu.

Kedua ketentuan ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan kelima, kedelapan, dan kesembilan. Kedua kewajiban ini belum pernah diadopsi dalam UU yang mengatur partai politik. Yang sudah diwajibkan oleh UU tentang Partai Politik adalah penyerahan laporan penggunaan bantuan negara kepada partai politik untuk diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan. UU tentang Partai Politik sudah mewajibkan setiap partai politik mengumumkan laporan penerimaan dan pengeluaran kepada publik untuk setiap tahun tetapi tanpa sanksi yang jelas. Kriteria kepatuhan P4 terhadap ketentuan tentang penyerahan laporan selama ini hanya terbatas dari segi tepat waktu. UU belum memberikan kewenangan kepada KPU untuk melakukan penyelidikan lebih lanjut bila terdapat bukti awal penyimpangan, baik berdasarkan hasil audit maupun berdasarkan hasil pemantauan lembaga pemantau pemilu.

5. Kewajiban Partai Politik Peserta Pemilu dalam Pemilu:
 - (a) Satu tahun sebelum hari pemungutan suara, secara periodik (setiap 30 hari sekali) melaporkan kepada publik melalui KPU setiap sumbangan yang diterima untuk kegiatan kampanye pemilu (dalam bentuk uang, barang, jasa, potongan harga, hadiah, atau pinjaman) yang bernilai sekurang-kurangnya Rp 10 juta. Laporan terakhir mengenai sumbangan ini wajib disampaikan kepada KPU satu hari setelah masa kampanye berakhir atau pada hari pertama masa tenang. Informasi yang wajib dilaporkan adalah identitas lengkap penyumbang (Nama Lengkap, Alamat Tempat Tinggal, Nomor Telepon, Pekerjaan, Kedudukan dalam Pekerjaan, Alamat dan Nomor Telepon Kantor), sumber dana, bentuk sumbangan dan besarnya sumbangan. KPU secara periodik mengumumkan sumbangan ini kepada publik, baik melalui *website* KPU maupun melalui media massa. Paling lambat satu hari sebelum hari pemungutan suara, KPU wajib mengumumkan kepada publik jumlah sumbangan yang diterima setiap partai politik beserta identitas penyumbang. Dengan demikian, walaupun Laporan Akhir

Penerimaan dan Pengeluaran baru akan disampaikan 14 hari setelah hari pemungutan suara, para pemilih secara garis besar sudah dapat mengetahui jumlah sumbangan dan identitas penyumbang setiap partai politik peserta Pemilu.³² Ketentuan ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan kelima (menyediakan informasi kepada pemilih sebagai bahan pertimbangan dalam menentukan pilihan dalam pemungutan suara), kedelapan (menjamin kepercayaan pemilih kepada partai), dan kesembilan (mencegah korupsi dan penyalahgunaan kekuasaan negara). Keharusan melaporkan sumbangan yang diterima secara periodik sudah pernah diadopsi pada UU Nomor 12 Tahun 2003, tetapi kemudian tidak lagi diberlakukan pada UU Nomor 10 Tahun 2008. Indonesia belum pernah mengadopsi ketentuan yang mengharuskan setiap P4 melaporkan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye paling lambat sehari sebelum hari pemungutan suara. Laporan Akhir Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye akan tidak berguna sama sekali bagi para pemilih karena laporan ini baru disampaikan 14 hari setelah hari pemungutan suara. Ketentuan ini wajib dilaksanakan oleh Pengurus Partai Politik tingkat Nasional, Provinsi dan Kabupaten/Kota.

- (b) melaporkan penerimaan dari pihak asing, penerimaan dari penyumbang yang tidak memiliki identitas yang jelas, penerimaan dari BUMN/BUMD, penerimaan dari perusahaan swasta yang sebagian sahamnya dimiliki oleh negara,

32 Pelaporan kepada publik merupakan pengaturan dana kampanye yang paling mendasar. Undang-Undang mewajibkan partai/kandidat melaporkan jumlah dan sumber sumbangan serta jumlah dan jenis pengeluaran. Akan tetapi, berbagai negara berbeda dalam menentukan frekuensi pelaporan. Negara Bagian Colorado (USA), misalnya, mewajibkan kandidat menyampaikan laporan keuangan setiap triwulan (pada tanggal 15 Januari, 15 April, 15 Juli, dan 15 Oktober). Selain itu, kandidat juga wajib menyampaikan laporan bulanan sejak enam bulan sebelum pemilihan serta satu laporan dua minggu sebelum dan sesudah pemilihan. Setiap sumbangan di atas \$ 20 wajib dilaporkan secara rinci dari segi identitas lengkap penyumbang (nama, alamat tempat tinggal, pekerjaan, alamat tempat kerja, dan sebagainya), dan setiap pengeluaran di atas \$ 20 wajib dilaporkan secara rinci identitas lengkap penerima pengeluaran, jumlah, dan tanggal transaksi. Pada perkembangan terakhir, pelaporan tidak hanya dalam bentuk tertulis, tetapi juga melalui perangkat teknologi informasi yang dapat diakses secara mudah oleh publik (*public website*). Penyampaian laporan melalui elektronik dapat berlangsung secara efektif karena cepat, akurat, dan murah. Pelaporan seperti ini dimaksudkan agar para pemilih dapat membuat keputusan mengenai partai/calon yang akan dipilih berdasarkan sumber penerimaan dana kampanye.

penerimaan dari perusahaan swasta dalam negeri yang sebagian sahamnya berasal dari pihak asing, dan dari APBN/APBD secara ilegal, kepada KPU dan menyetorkan dana yang diterima tersebut kepada kas negara paling lambat 14 hari setelah menerima dana tersebut. Bukti penyetoran dana tersebut kepada kas negara wajib disampaikan kepada KPU. Ketentuan ini dimaksudkan sebagai salah satu bentuk sanksi, yaitu restorasi (pemulihan atas penyimpangan). Ketentuan ini wajib dilaksanakan oleh Pengurus Partai Politik Tingkat Nasional, Provinsi dan Kabupaten/Kota.

- (c) menyampaikan dua jenis laporan: Laporan Awal Dana Kampanye beserta Rekening Khusus Dana Kampanye (paling lambat 7 hari setelah masa kampanye dimulai)³³ dan Laporan Akhir Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye Pemilu (paling lambat 14 hari setelah hari pemungutan suara) menurut jadwal dan format yang ditetapkan KPU.³⁴ Laporan Awal Dana Kampanye beserta Rekening Khusus Dana Kampanye dan Laporan Akhir Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye Pemilu dari pengurus partai politik tingkat kabupaten/kota digabungkan dengan Laporan Awal dan Laporan Akhir pengurus partai politik tingkat provinsi untuk keperluan audit oleh Kantor Akuntan Publik.³⁵ Ketentuan ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan kedelapan dan kesembilan.

33 Berbagai bentuk sumbangan yang wajib dilaporkan dalam Laporan Awal tidak saja penerimaan sejak awal masa kampanye, tetapi juga seluruh bentuk sumbangan yang diterima untuk kegiatan kampanye pemilu jauh sebelum masa kampanye. Sumbangan yang wajib dilaporkan bukan saja yang berasal dari luar partai (masyarakat), tetapi juga dari kas partai, pengurus, calon, dan kader partai lainnya.

34 Laporan Akhir Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye Pemilu paling ideal sudah dapat dibaca publik pada masa tenang (tiga hari sebelum hari pemungutan suara) sehingga dapat menjadi bahan pertimbangan dalam menentukan pilihan. Akan tetapi, hal ini secara teknis-praktis tidak mungkin dilakukan karena kegiatan kampanye baru berakhir tiga hari sebelum hari pemungutan suara sehingga tidak saja partai politik tidak memiliki waktu yang memadai menyusun laporan, tetapi juga Kantor Akuntan Publik memerlukan waktu sekitar 15-30 hari untuk mengaudit laporan yang disampaikan peserta pemilu. Sebagai gantinya, setiap partai politik wajib melaporkan secara periodik setiap sumbangan dana kampanye yang bernilai sekurang-kurangnya Rp 10 juta kepada publik melalui KPU. Para pemilih dapat menggunakan data ini sebagai bahan pertimbangan dalam menentukan pilihan dalam pemungutan suara.

35 Ketentuan seperti ini perlu diadopsi tidak hanya karena keterbatasan jumlah akuntan publik, tetapi juga karena Kantor Akuntan Publik hanya terdapat di ibukota provinsi.

6. Selain itu, setiap Pengurus Partai Politik Peserta Pemilu untuk setiap tingkatan wajib:
 - (a) membuka Rekening Khusus Dana Kampanye di bank yang sama;
 - (b) seluruh uang masuk dan keluar dari partai politik harus tergambar pada Rekening Khusus Dana Kampanye Pemilu;
 - (c) memberikan izin bagi KPU/Kantor Akuntan Publik membuka Rekening Khusus Dana Kampanye.

Ketentuan ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan kelima, kedelapan, dan kesembilan. Ketentuan huruf a sudah diadopsi dalam UU atau Peraturan KPU, akan tetapi ketentuan huruf b dan c belum pernah diadopsi. Rekening Khusus Dana Kampanye di bank tidak akan berguna seperti selama ini terjadi karena Rekening Khusus hanya berisi saldo awal. Keharusan bagi P4 membuka Rekening Khusus tidak lain dimaksudkan agar seluruh uang masuk dan keluar dari P4 tergambar secara jelas dalam rekening tersebut. Kalau Rekening Khusus Dana Kampanye sudah difungsikan seperti ini, KPU/Kantor Akuntan Publik perlu diberi izin oleh P4 untuk membuka rekening tersebut untuk keperluan audit dan penyelidikan.

7. Setiap laporan yang disampaikan kepada publik harus dalam format yang mudah diakses (*easily accessible format*) dan dalam bentuk yang mudah dibaca dan dipahami oleh publik (*in user-friendly*). Ketentuan ini dimaksudkan untuk mencapai tujuan yang kelima (memberdayakan pemilih dalam menentukan pilihan dalam pemilu).

M. Penegakan Regulasi Keuangan Partai

Regulasi keuangan partai politik yang lengkap, konsisten, dan jelas maknanya tidak akan efektif mencegah pelanggaran kalau tidak disertai dengan institusi penegak regulasi keuangan partai yang efektif.³⁶ Karena itu perlu dibentuk

³⁶ Uraian lebih lanjut tentang penegakan regulasi keuangan partai baca Policy Position No. 02/2009 dari Transparansi International, **Political Finance Regulation: Bridging the Enforcement Gap**.

suatu institusi yang mengawasi dan menegakkan peraturan keuangan partai. Lembaga ini dapat berupa:

1. KPU untuk semua penerimaan dan penggunaan keuangan partai, atau
2. Lembaga khusus di luar KPU dan BPK untuk mengawasi dan menegakkan ketentuan yang mengatur keuangan partai (seperti yang dilaksanakan oleh *Federal Election Commission*, FEC di Amerika Serikat).

Lembaga yang menegakkan regulasi keuangan partai hendaknya hanya satu saja sehingga tidak membingungkan. UU dapat saja membuat ketentuan yang mewajibkan partai politik menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan penggunaan dana publik tidak kepada BPK, melainkan kepada lembaga yang menegakkan regulasi keuangan partai politik.

Untuk dapat menegakkan regulasi keuangan partai, institusi tersebut perlu diberi tugas dan kewenangan untuk:

1. Mensosialisasikan peraturan tentang keuangan partai dan dana kampanye pemilu kepada partai politik dan berbagai kelompok dan individu yang melaksanakan kampanye pemilu sehingga mereka tidak hanya memahami dengan benar, tetapi juga melaksanakan peraturan itu secara konsisten.
2. Melakukan investigasi terhadap suatu kasus yang diduga kuat telah terjadi pelanggaran ketentuan tentang keuangan partai. Untuk melaksanakan tugas ini, institusi ini berwenang meminta informasi kepada pemberi sumbangan dan penerima sumbangan serta meminta informasi kepada siapa saja yang diduga mengetahui kasus yang tengah diselidiki.
3. Mengenakan sanksi finansial dan nonfinansial. Sanksi finansial terdiri atas dua alternatif: Denda dalam Jumlah yang Pasti (*fixed monetary penalties, FMP*) atau Denda dalam Jumlah yang Bervariasi (*variable monetary penalties, VMP*). Jumlah denda ini ditentukan dalam Undang-Undang Pemilu, tetapi penerapannya berdasarkan UU ditentukan oleh institusi penegak regulasi keuangan partai.

4. Sanksi nonfinansial terdiri atas tiga jenis:

- (a) Pemberitahuan untuk Mematuhi Ketentuan: pemberitahuan kepada pihak yang diduga melakukan penyimpangan agar melakukan sejumlah tindakan tertentu sehingga mereka tidak saja kembali ke jalur yang sesuai dengan ketentuan, tetapi juga menjamin agar penyimpangan serupa tidak lagi terjadi pada masa mendatang (*Compliance Notices*). Misalnya, permintaan kepada partai politik yang diduga menerima sumbangan yang besarnya Rp 10 juta atau lebih untuk segera melaporkan sumbangan tersebut kepada KPU.
- (b) Pemberitahuan untuk Pemulihan: pemberitahuan kepada pihak yang diduga melakukan penyimpangan agar mengambil sejumlah tindakan tertentu untuk memulihkan keadaan kembali ke situasi ketika belum terjadi penyimpangan. Sanksi ini biasanya dikenakan sebagai kelanjutan dari tindakan lain (*Restoration Notice*). Misalnya, penyetoran sumbangan yang diterima dari pihak yang dilarang kepada kas negara.
- (c) Pemberitahuan untuk Menghentikan Tindakan: pemberitahuan kepada pihak tertentu untuk segera menghentikan tindakan yang menimbulkan pelanggaran atau tindakan yang dapat menimbulkan pelanggaran peraturan (*Stop Notice*).

Selain sanksi finansial dan nonfinansial yang disebutkan di atas, jenis sanksi lain yang dapat dijatuhkan kepada peserta pemilu yang melanggar ketentuan keuangan partai adalah:

- 1. Mengembalikan uang yang diterima secara ilegal kepada kas negara.
- 2. Pencabutan hak mendapat *public funding*, sebagian atau seluruhnya, selama dua kali atau lebih pemilu berikutnya.
- 3. Diskualifikasi sebagai peserta pemilu di daerah pemilihan tertentu.
- 4. Diskualifikasi sebagai calon terpilih.
- 5. Pemberhentian sebagai anggota DPR, DPD, atau DPRD.

Agar warga masyarakat mengetahui bahwa semua jenis pelanggaran diproses secara adil dan tepat waktu, semua jenis sanksi yang dikenakan kepada peserta pemilu wajib diumumkan kepada publik.

N. Tantangan dalam Pelaksanaan

Setidak-tidaknya terdapat tiga tantangan bagi Partai Politik dalam melaksanakan kebijakan tentang pengendalian keuangan partai ini. Pertama, tantangan struktural. Tantangan structural ini tampak pada Kepemimpinan Partai Politik di Indonesia tidak hanya bersifat oligarhis tetapi terutama bersifat personal. Kepemimpinan seperti inilah yang menyebabkan mengapa sebagian besar soal urusan keuangan tidak terletak pada Bendahara melainkan pada Ketua Umum. Karena itu partai politik perlu segera memfungsikan seluruh aparat partai sesuai dengan bidang tugas masing-masing.

Kedua, tantangan kultural atau pola kebiasaan. Belum ada kebiasaan untuk mencatat setiap penerimaan dan pengeluaran beserta dokumen dan bukti yang menyertainya. Undang-undang mewajibkan setiap Partai Politik Peserta Pemilu membuka Rekening Khusus Dana Kampanye Pemilu tetapi isi Rekening itu hanya saldo awal saja. Alasan yang diberikan oleh sejumlah politisi atas keadaan ini sungguh tidak masuk akal, yaitu UU tidak mewajibkan setiap P4 memasukkan setiap penerimaan ke dalam Rekening Khusus Dana Kampanye dan tidak mewajibkan setiap P4 untuk mengambil dana dari Rekening Khusus Dana Kampanye untuk setiap pengeluaran kegiatan kampanye. Setiap P4 tidak hanya perlu membiasakan diri mencatat setiap penerimaan dan pengeluaran dan memelihara setiap dokumen dan bukti yang menyertai penerimaan dan pengeluaran tersebut tetapi juga menggunakan Rekening Khusus Dana Kampanye tersebut sesuai dengan tujuan pembukaan Rekening.

Dan ketiga, tantangan sumber daya manusia, yaitu belum semua P4 memiliki tenaga terlatih dalam pembukuan/akutansi sehingga mengalami kesukaran tidak saja mencatat semua penerimaan dan pengeluaran tetapi juga dalam menyusun Laporan yang diwajibkan oleh UU. Setiap P4 perlu merekrut tenaga terlatih dalam bidang akutansi atau menyekolahkan sejumlah kader dalam bidang akutansi tersebut. Persoalan pembukuan bagi Partai Politik bukanlah sekedar soal teknis belaka melainkan persoalan kepercayaan publik tidak saja karena Partai Politik merupakan badan public tetapi terutama karena Partai Politik memegang dan melaksanakan kekuasaan negara.

Bab 5

Rekomendasi untuk Pengendalian Keuangan Partai Politik

Rekomendasi berikut disusun berdasarkan sejumlah pemikiran. *Pertama*, partai politik peserta pemilu memerlukan dana yang tidak sedikit untuk dapat melaksanakan fungsinya sebagai jembatan antara masyarakat dengan negara sebagaimana dikemukakan pada Bab II. Uang merupakan kebutuhan mutlak untuk proses politik demokratis, dan partai politik harus memiliki akses terhadap dana untuk dapat berperan dalam proses politik. Proses politik demokratis tidak akan dapat berlangsung tanpa keuangan yang memadai. Partai politik tidak akan dapat mengorganisasi dirinya, para politikus tidak akan dapat berkomunikasi dengan publik, dan kampanye pemilu tidak akan dapat dilaksanakan bila mereka tidak memiliki dana yang memadai.

Bahkan untuk konteks Indonesia, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan penugasan kepada partai politik, yaitu menjadi peserta Pemilu Anggota DPR dan DPRD dan menjadi pihak yang mengusulkan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden (dan belakangan UU menugaskan partai politik mengusulkan pasangan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah). Dengan tugas ini, partai politik tidak hanya berarti badan publik, tetapi juga para kader partai politiklah yang menyelenggarakan tugas dan kewenangan lembaga legislatif dan eksekutif. Karena itu, dana partai tidak hanya tak terhindarkan, tetapi juga diperlukan.

Akan tetapi uang tidak pernah tidak menjadi masalah (*money is never an unproblematic*) dalam sistem politik karena uang juga merupakan akar sejumlah kejahatan politik. Hal ini tidak hanya karena uang mengendalikan proses politik (uang tidak hanya menentukan siapa yang mendapatkan kekuasaan, tetapi juga menentukan siapa yang diuntungkan oleh kebijakan publik); tetapi juga karena proses politik mengendalikan uang (kewenangan digunakan untuk mendapatkan uang).

Karena itu peran uang dalam proses politik, khususnya dana yang digunakan partai politik dan para politikus dalam kampanye pemilu, perlu dikendalikan melalui regulasi. Regulasi tentang keharusan transparansi laporan keuangan (*disclosure*), misalnya, akan dapat membantu pengendalian pengaruh

negatif uang dalam proses politik, tetapi hanya apabila regulasi tersebut dipersiapkan dan diimplementasikan dengan baik. Pengawasan yang efektif terhadap regulasi keuangan partai tidak hanya tergantung pada aktivitas interaksi antar-pemangku kepentingan (*stakeholders*), seperti regulator, organisasi masyarakat sipil, dan media massa; tetapi juga pelaksanaan prinsip transparansi tersebut. Peningkatan kesadaran publik tentang pentingnya pencegahan dan pemberantasan korupsi dalam keuangan partai politik sangat menentukan berfungsinya lembaga demokrasi.

Kedua, partai politik di Indonesia tidak lagi dapat dikategorikan sebagai partai massa karena telah gagal menyediakan insentif bagi para anggota untuk tidak saja bersedia aktif dalam partai tetapi juga bersedia memberikan iuran dan sumbangan lain kepada partai. Partai politik di Indonesia dapat dikategorikan sebagai partai pasca-massa yang kegiatannya tidak lagi dibiayai oleh para anggota (*post-mass party in free riding society*). Para anggota tidak membayar iuran kepada partai sesuai dengan AD/ART partai tidak hanya karena partai memang tidak melaksanakan AD/ART partai yang menempatkan anggota sebagai pemegang kedaulatan partai tetapi juga karena partai lebih berorientasi pada mencari dan mempertahankan kekuasaan daripada berorientasi pada memperjuangkan alternatif kebijakan publik sesuai dengan ideologi partai dan kehendak para anggota dan simpatisan. Hal ini terjadi karena kepercayaan para anggota kepada partai politik semakin menurun. Empat fakta berikut membuktikan hal itu: jumlah anggota partai menurun atau basis pendukung partai makin berkurang, jumlah pemilih yang menggunakan hak pilih menurun dari Pemilu ke Pemilu berikutnya, jumlah suara yang dicapai partai pemenang Pemilu menurun dari Pemilu ke Pemilu berikutnya, dan jumlah swing voter meningkat dari Pemilu ke Pemilu berikutnya (setiap Pemilu melahirkan dua partai baru dengan jumlah suara melebihi ambang-batas masuk DPR).

Ketiga, hanya para kader yang mempunyai ambisi akan kekuasaan dalam partai atau dalam pemerintahan sajalah yang bersedia menyediakan dana bagi kegiatan partai. Para anggota partai yang tidak memiliki ambisi kekuasaan akan dengan segera menyadari bahwa mereka tidak memiliki pengaruh apapun jua terhadap keputusan partai. Karena kegiatan partai memerlukan dana yang cukup besar, maka para kader kemudian berupaya mencari dana dari sumber keuangan lainnya. Partai politik peserta pemilu di Indonesia membiayai kegiatannya dari tiga sumber utama berikut, tetapi tidak ada satupun partai politik tersebut membiayai kegiatannya berdasarkan iuran

anggota. Ketiga sumber dana tersebut adalah Ketua Umum dan kader partai yang duduk dalam lembaga legislatif dan eksekutif (elite internal partai), para pengusaha yang mengharapkan kebijakan khusus (alokasi proyek, izin, dan jaminan lainnya) dari pejabat politik, individu, badan usaha swasta, organisasi, dan kelompok (elite eksternal partai), baik yang diperoleh secara sah maupun secara tidak sah (*private funding*), dan uang negara (*public funding*). Karena jumlah bantuan Negara secara resmi amat sangat kecil sekali, maka semua partai politik di DPR/D berkolusi mendapatkan dana dari Negara dalam berbagai modus secara tidak resmi (illegal). Para kader partai yang kemudian terpilih berupaya mengembalikan dana yang diperoleh dari pribadi dan/atau swasta dari dana yang diperoleh melalui penggunaan kewenangan legislasi dan anggaran yang dimilikinya. Karena itu dapatlah disimpulkan bahwa sumber penerimaan terbesar dari partai adalah dari negara (*public funding*), baik yang diperoleh secara sah sesuai dengan undang-undang maupun yang diperoleh secara tidak sah; disusul kemudian dari sumber swasta (*private funding*). Tidak mengherankan apabila partai politik di Indonesia dinamai partai kartel karena terjadi kesepakatan atau kolusi antarpolitical untuk memperoleh dana dari negara baik secara sah maupun tidak sah.

Keempat, partai politik peserta pemilu di Indonesia dewasa ini, khususnya yang memiliki kursi di DPR dan DPRD, lebih fokus sebagai “pencari kekuasaan” (*power seeking*) daripada berorientasi pada kebijakan publik berdasarkan ideologi dan sesuai dengan kehendak masyarakat (*policy seeking*). Kegiatan partai politik lebih banyak pada upaya mencari dan mempertahankan kekuasaan baik dalam partai (melalui proses pemilihan pengurus), maupun dalam lembaga legislatif dan eksekutif (melalui proses pemilu), baik pada tingkat nasional maupun daerah. Kegiatan yang berfokus pada upaya memperjuangkan alternatif kebijakan publik yang tidak saja berdasarkan ideologi partai (visi, misi, dan program), tetapi juga sesuai dengan aspirasi masyarakat yang diwakili melalui proses politik menjadi kebijakan publik, hanya menempati porsi kecil. Hal ini merupakan konsekuensi dari faktor ketiga di atas

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

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

Sebagaimana dikemukakan pada Bab IV, pendanaan yang berasal dari publik (APBN dan APBD) maupun pendanaan dari swasta memiliki kelebihan dan kelemahan. Kelebihan pendanaan kampanye dari sumber keuangan publik antara lain adalah menjamin persaingan sehat antarpolisi karena berangkat dari pemilikan sarana minimal yang relatif setara serta menjamin transparansi penerimaan dan pengeluaran karena berasal dari dana publik yang wajib diaudit. Kelemahan pendanaan publik untuk kampanye antara lain adalah menjauhkan partai politik dan elite partai dari anggota dan masyarakat karena merasa tidak tergantung pada sumbangan anggota dan masyarakat. Kelebihan pendanaan kampanye dari sumber swasta adalah menjamin kebebasan warga negara mengekspresikan pilihan politiknya serta menjamin rasa keterikatan dan akuntabilitas partai kepada masyarakat. Kelemahan pendanaan kampanye dari swasta adalah tidak menjamin persaingan yang sehat antarpolisi karena yang satu mendapatkan sumbangan yang sangat besar daripada yang lain dan terjadi ketergantungan partai pemenang pemilu kepada orang kaya dan perusahaan besar.

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

Ketujuh, pendekatan regulasi dan subsidi finansial dari negara perlu diterapkan sekaligus dalam pengendalian keuangan partai politik. Hal ini tidak lain karena regulasi saja tidak akan efektif mencegah pelanggaran karena partai politik tidak memiliki dana untuk melaksanakan fungsinya. Pendekatan regulasi

mengandalkan tidak saja regulasi yang lengkap, konsisten, dan jelas artinya; tetapi juga institusi independen dengan kewenangan yang memadai untuk menegakkan regulasi tersebut dengan sanksi yang jelas. Subsidi finansial dari negara diberikan kepada partai tidak saja karena partai melaksanakan tugas publik, tetapi juga untuk mencegah unsur swasta “membeli” kebijakan publik yang dibuat oleh kader partai yang duduk dalam pemerintahan. Lebih dari itu, subsidi keuangan dari negara yang diberikan kepada partai politik harus disertai tujuan yang jelas, seperti mendorong partai politik melaksanakan fungsinya sebagai agen demokrasi, menciptakan persaingan yang adil antar-partai politik, dan mewajibkan partai politik mengelola keuangan partai secara transparan dan akuntabel.

Kedelapan, karena melaksanakan tugas publik sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945 dan UU, dan pelaksanaan tugas publik ini dibiayai sebagian atau seluruhnya oleh dana publik untuk mencapai tujuan tertentu, dan diwajibkan mengelola keuangan partai secara transparan dan akuntabel; partai politik akan dapat ditransformasi dari yang secara tradisional merupakan organisasi privat bersifat sukarela menjadi badan publik (*public utilities*).³⁷

Dan *kesembilan*, bagaimana partai politik didanai merupakan salah satu ranah kunci untuk menunjukkan kehendak politik memperbarui partai politik karena partai politik merupakan titik masuk utama dalam pemberantasan korupsi. Dalam rangka konsolidasi demokrasi, sistem keuangan partai politik yang efektif dan efisien lebih dari sekadar sebagai tujuan. Sistem keuangan partai politik yang efektif dan efisien juga merupakan sarana untuk memperkuat kontribusi partai politik bagi demokratisasi dengan cara membantu menjamin pemilu yang bebas dan adil, meningkatkan kepercayaan publik terhadap proses penyelenggaraan pemilu, meningkatkan transparansi, dan meningkatkan partisipasi politik warga negara.

Berdasarkan kesembilan pertimbangan di atas, berikut dikemukakan sejumlah rekomendasi pengaturan keuangan partai politik, baik yang menyangkut dana kampanye pemilu maupun nondana kampanye Pemilu.

37 Ingrid van Biezen, “Political Parties as Publik Utilities”, **Party Politics**, Volume 10, Nomor 6, Tahun 2004, h. 701-722.

A. Tujuan dan Prinsip Pengaturan Keuangan Partai

Pengaturan keuangan partai politik peserta pemilu hendaknya mencapai kesepuluh tujuan berikut.

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

dan yang melakukan kaderisasi kepada anggota sehingga tersedia calon pemimpin yang cakap dalam jumlah yang memadai.

8. Memelihara dan meningkatkan kepercayaan publik kepada partai politik melalui pelaksanaan transparansi dan akuntabilitas keuangan.
9. Mencegah potensi korupsi, praktik korupsi dan kesan korupsi, dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan negara.
10. Menjaga integritas proses dan hasil pemilu.

Skandal keuangan sejumlah partai politik yang terkuak beberapa tahun terakhir menunjukkan betapa penting untuk menangani isu ini sebagai sesuatu yang mendesak untuk mencegah krisis kepercayaan rakyat kepada partai politik. Untuk memelihara dan meningkatkan kepercayaan rakyat terhadap sistem politiknya, DPR dan Pemerintah hendaknya mengadopsi suatu sistem pengendalian keuangan partai politik dengan menerapkan pendekatan regulasi dan subsidi finansial dari negara sekaligus.

Namun dalam pengaturan ini perlu dipertimbangkan peran yang dimainkan partai politik sebagai jembatan antara rakyat dengan negara, peran yang ditugaskan UUD kepada partai politik, dan penugasan yang diberikan oleh undang-undang, seperti melakukan pendidikan politik dan kaderisasi. Pelaksanaan tugas ini secara jelas dan nyata memerlukan dana yang tidak sedikit.

Karena itu, pengendalian keuangan partai politik seyogianya berdasarkan sejumlah prinsip berikut:

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

2. Keseimbangan yang wajar antara sumber keuangan publik dan sumber keuangan privat (*public funding in balance with private funding*). Dengan menciptakan keseimbangan dalam sumber pendanaan kampanye, kelebihan kedua bentuk pendanaan dapat diwujudkan, sedangkan kelemahan bentuk pendanaan yang satu dapat diperbaiki oleh kelebihan bentuk pendanaan yang lain.
3. Kriteria yang adil dalam distribusi kontribusi negara kepada partai politik. Kriteria adil tidak hanya dalam arti menjamin setiap partai politik peserta pemilu memiliki modal minimal yang setara dalam persaingan, tetapi juga dalam arti memberikan penghargaan lebih kepada partai yang berhasil mendapatkan kepercayaan rakyat melebihi jumlah/persentase tertentu.
4. Negara perlu memberi insentif kepada partai yang berhasil mendorong para anggota membayar iuran kepada partai sehingga pada suatu saat iuran anggota menjadi salah satu sumber signifikan keuangan partai.
5. Pengaturan yang ketat mengenai distribusi dan alokasi dana publik (APBN dan APBD), baik secara langsung maupun tidak langsung, kepada partai politik.
6. Pengaturan yang ketat mengenai sumbangan swasta, baik jumlah maupun identitas lengkap penyumbang.
7. Batas maksimal pengeluaran partai untuk kegiatan kampanye pemilu perlu ditentukan sehingga partai tidak memiliki "utang" terlalu besar kepada penyumbang dana.
8. Transparansi dan akuntabilitas keuangan partai politik pemilu sepenuhnya.
9. Jenis sanksi yang jelas untuk semua jenis pelanggaran. Partai politik peserta pemilu yang terbukti memperoleh dana dari negara secara tidak sah, dikenai sanksi berupa pengembalian dana yang sudah diterima dari negara ke kas negara dan pencabutan hak mendapatkan dana dari APBN dan APBD untuk dua kali pemilu berikutnya.

10. Penetapan suatu otoritas independen yang disertai kewenangan yang cukup untuk melakukan verifikasi dan penyelidikan untuk menegakkan ketentuan tentang keuangan partai politik.

B. Bentuk-bentuk Pengendalian Keuangan Partai

Setidak-tidaknya terdapat 20 bentuk pengendalian keuangan partai politik yang diusulkan kepada DPR dan Pemerintah untuk diadopsi dalam Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, dan DPRD, Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, serta Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Rekomendasi mengenai Pengendalian Keuangan Partai Politik berikut ini disusun berdasarkan Sistem Pemilu Anggota DPR dan DPRD yang menempatkan partai politik sebagai peserta pemilu sehingga yang melaksanakan kampanye bukan para calon melainkan partai politik.

C. Sumber Penerimaan

1. Sumber Keuangan Partai Politik Peserta Pemilu dapat berupa:
 - (a) Iuran anggota
 - (b) Sumbangan wajib dari kader yang duduk dalam lembaga legislatif atau eksekutif
 - (c) Kas partai politik
 - (d) Negara (APBN dan APBD)
 - (e) Sumbangan individu yang tidak mengikat
 - (f) Badan usaha swasta, organisasi masyarakat, forum komunikasi, dan kelompok dalam negeri yang sah dan tidak mengikat.
 - (g) Badan usaha milik partai yang memproduksi jenis barang dan/atau jasa tertentu yang tidak menimbulkan konflik kepentingan. Jenis barang dan jasa yang boleh dikelola perusahaan yang dikelola oleh partai harus disebutkan secara limitatif dalam Undang-Undang. Biro perjalanan, usaha

restoran, dan penerbitan, misalnya, merupakan tiga contoh kegiatan usaha yang tidak menimbulkan konflik kepentingan dengan kedudukan kader partai dalam lembaga legislatif atau eksekutif.

2. Partai politik dilarang menerima dana dari sumber penerimaan tertentu (*bans against certain types of contribution*):
 - (a) Semua unsur asing (pemerintah, perusahaan, partai, lembaga, dan warga negara).
 - (b) Pihak yang tidak beridentitas jelas.
 - (c) BUMN/BUMD.
 - (d) Perusahaan swasta yang sahamnya sekurang-kurangnya 34 persen dari negara.
 - (e) Perusahaan swasta dalam negeri yang sahamnya sekurang-kurangnya 34 persen dimiliki pihak asing.
3. Sumbangan yang berasal dari perseorangan ataupun dari badan usaha swasta, organisasi, dan kelompok sosial tidak boleh melewati jumlah tertentu yang ditetapkan dalam UU (*contribution limits*).³⁸ Jumlah maksimal sumbangan dari badan usaha swasta, organisasi, dan kelompok sebesar Rp 7,5 miliar; sedangkan jumlah maksimal sumbangan yang berasal dari individu sebesar Rp 1 miliar.

38 Pembatasan jumlah maksimal dan sumber kontribusi dana kampanye merupakan salah satu metode yang paling umum digunakan untuk mengatur uang dalam politik. Sebagian besar negara demokrasi mengenakan batas sumbangan. Batas sumbangan dari individu selalu lebih kecil daripada batas sumbangan dari perusahaan, organisasi, atau kelompok. Pengaturan mengenai batas sumbangan dimaksudkan untuk mencegah jangan sampai individu atau perusahaan tertentu mendikte keputusan yang diambil partai/wakil rakyat karena mampu memberikan sumbangan dalam jumlah yang sangat besar. Dalam UU Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD, jumlah maksimal sumbangan perseorangan Rp 1 miliar, sedangkan jumlah maksimal sumbangan badan usaha swasta, kelompok, organisasi sebesar Rp 5 miliar.

D. Penerimaan dan Penggunaan Dana Publik

Dana publik dapat diterima partai politik secara langsung dan secara tidak langsung. Berikut diketengahkan sejumlah persyaratan penerimaan dan penggunaan dana publik, baik secara langsung maupun tidak langsung.

1. Persyaratan Menerima dan Menggunakan Dana Negara secara Langsung (*Direct Public Funding*):
 - (a) Dana APBN/APBD untuk Pendidikan Politik atau Kaderisasi berdasarkan jumlah suara sah sepanjang memiliki kursi di DPR, DPRD Provinsi, atau DPRD Kabupaten/Kota. Untuk mendapatkan dana ini setiap P4 mengajukan proposal kepada Kemendagri/Pemda yang berisi rencana detail pelaksanaan pendidikan politik atau kaderisasi. Kalau bantuan negara kepada partai diprioritaskan untuk pelaksanaan program pendidikan politik sebagaimana ditetapkan dalam UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, maka jumlah bantuan negara per suara sebesar Rp 108 sebagaimana ditetapkan dalam Surat Keputusan Mendagri terlalu rendah. Jumlah ini perlu dinaikkan menjadi sekurang-kurangnya Rp 5.000 per suara.
 - (b) Dana APBN/APBD sebagai *matching grants* kepada P4 untuk dana yang berhasil dikumpulkan dari iuran anggota. Ketentuan ini dimaksudkan untuk mendorong partai politik melaksanakan fungsinya sebagai lembaga demokrasi sehingga para anggota bersedia memberikan kontribusi.
 - (c) Dana APBN/APBD untuk keperluan kampanye pemilu dapat dialokasikan menurut salah satu alternatif kebijakan berikut:³⁹
 - (1) Pada tahap pertama semua P4 yang mencapai jumlah suara sah antara jumlah persentase ambang-batas masuk DPR atau DPRD sampai dengan 10 persen akan menerima dana dalam jumlah yang sama; tetapi pada

39 *Public funding* ini dapat dialokasikan secara langsung kepada P4 setelah penetapan hasil pemilu (setelah diaudit Kantor Akuntan Publik), tetapi dapat pula dialokasikan secara tidak langsung kepada P4 ; yaitu kepada pihak swasta yang menjual barang dan/atau jasa tertentu kepada P4.

tahap kedua setiap P4 yang memperoleh lebih dari 10 persen suara sah akan menerima dana tambahan berdasarkan jumlah suara yang diperoleh pada pemilu. Akan tetapi alokasi dana publik ini tidaklah tanpa batas, yaitu jumlah dana yang dapat dialokasikan oleh negara kepada setiap partai politik sebanyak-banyaknya 25 persen dari total pengeluaran kampanye P4 tersebut (berdasarkan hasil audit Kantor Akuntan Publik). Cara ini tidak saja dimaksudkan untuk *to level the financial playing field* (menciptakan arena kompetisi yang secara finansial setara) antar-P4, tetapi juga memberi insentif bagi P4 yang berhasil mendapatkan kepercayaan rakyat melebihi persentase tertentu. Akan tetapi agar P4 tidak terlalu tergantung kepada negara, dana publik kepada partai perlu pula dikenakan batas maksimal.

Atau,

- (2) Semua P4 yang mencapai ambang-batas masuk DPR atau DPRD menerima dalam jumlah yang sama, tetapi tidak boleh lebih dari 25 persen dari total pengeluaran kampanye P4 tersebut (berdasarkan hasil audit Kantor Akuntan Publik). Hal ini dimaksudkan sebagai upaya menjamin “arena persaingan yang secara finansial setara” antar-P4.
2. Persyaratan Menerima dan Menggunakan Dana Negara secara Tidak Langsung (*Indirect Public Funding*):
 - (a) Dana APBN/APBD untuk membiayai pemasangan iklan kampanye pemilu di televisi atau radio, termasuk TVRI dan RRI. Setiap P4 menerima perlakuan yang sama dalam jumlah spot, durasi setiap spot, dan jam tayang. P4 menyiapkan program iklan untuk ditayangkan, selanjutnya tagihan dikirimkan oleh stasiun radio atau televisi kepada Pemerintah.
 - (b) Penggunaan fasilitas publik, seperti gedung pertemuan, ruang terbuka, untuk tempat kampanye secara gratis.

- (c) Bebas perangko untuk pengiriman dokumen kampanye pemilu melalui kantor pos.

E. Pengeluaran Partai

1. Jumlah maksimal pengeluaran Dana Kampanye (*limits on expenditures*) perlu pula dibatasi:⁴⁰
 - (a) Jumlah pengeluaran untuk kampanye pertama-tama berkaitan erat dengan sistem pemilihan umum yang diterapkan. Sistem Pemilu Proporsional dengan multi-member constituency (banyak kursi per Dapil) dan sistem daftar terbuka menyebabkan pengeluaran dana kampanye jauh lebih besar daripada yang ditimbulkan sistem Pemilu proporsional dengan multi-member constituency dan sistem daftar calon tertutup karena pada sistem yang pertama setiap calon melaksanakan kampanye sedangkan pada sistem yang kedua hanya partai politik saja yang melaksanakan kampanye.
 - (b) Jumlah maksimal pengeluaran perlu ditetapkan secara seksama sehingga tidak terlalu rendah, tetapi juga tidak terlalu tinggi. Pengeluaran kampanye yang berlebihan menyebabkan partai/calon memiliki "utang besar" yang harus dibayar setelah terpilih, yaitu dengan membuat kebijakan tertentu yang menguntungkan penyumbang besar tersebut.
2. Partai politik dilarang mengeluarkan anggaran untuk sejumlah kegiatan (*bans against certain types of expenditure*) berikut:
 - (a) Dilarang memberikan atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada pemilih untuk memilih atau tidak memilih partai/calon tertentu. Ketentuan ini untuk menjaga martabat pemilih, mencegah kegiatan partai yang anti-demokrasi, dan juga untuk menjaga integritas proses dan hasil pemilu.

40 Tujuan pembatasan jumlah pengeluaran tidak lain agar partai/wakil rakyat tidak memiliki beban untuk mengembalikan "utang" kepada para kontributor sehingga sepenuhnya dapat membuat keputusan demi kepentingan konstituen pada khususnya dan kepentingan umum.

- (b) Dilarang memberikan atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada pelaksana pemilu atau penyelenggara pemilu untuk menambah suara partai/calon tertentu dengan mengurangi jumlah suara partai atau calon lain. Ketentuan ini tidak hanya berdimensi pidana, tetapi juga Kode Etik Penyelenggara Pemilu.

F. Transparansi dan Akuntabilitas

1. Pedoman dan Tata Cara Audit Penerimaan dan Pengeluaran Partai Politik (Keuangan Partai) serta Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye Pemilu secara garis besar ditetapkan dalam UU Pemilu sedangkan rincian detail ditetapkan oleh KPU berdasarkan masukan dari Ikatan Akuntan Publik. Belum ada UU Pemilu di Indonesia yang mengatur pedoman dan tata cara audit ini. Akan tetapi KPU, berdasarkan masukan dari Ikatan Akuntan Publik, pernah menerbitkan lima buku seri yang dimaksud untuk audit dana kampanye Pemilu 2004.⁴¹
2. Untuk menjamin transparansi penerimaan dan pengeluaran partai politik (*disclosure regulations*), dalam laporan harus jelas disebutkan:
 - (a) Identitas lengkap setiap sumber penerimaan: Nama, Tempat dan Tanggal Lahir, Alamat Tempat Tinggal, Nomor Telepon Rumah, Pekerjaan, Kedudukan dalam Pekerjaan, Alamat Tempat Pekerjaan, dan Nomor Telepon Kantor.
 - (b) Jumlah dari setiap jenis dan bentuk sumbangan (uang, barang, jasa, potongan harga, pinjaman, hadiah).
 - (c) Rincian program pengeluaran
 - (d) Jumlah setiap jenis dan bentuk pengeluaran.

41 Komisi Pemilihan Umum, **Petunjuk Pelaksanaan Tata Administrasi Keuangan Partai Politik dan Peserta Pemilu**, Seri Publikasi Nomor 14.1 Tahun 2003; Komisi Pemilihan Umum, **Pedoman Sistem Akuntansi Keuangan Partai Politik**, Seri Publikasi Nomor 14.2 Tahun 2003; Komisi Pemilihan Umum, **Pedoman Pelaporan dan Kampanye Peserta Pemilu**, Seri Publikasi Nomor 14.3 Tahun 2003; Komisi Pemilihan Umum, **Suplemen Pedoman Sistem Akuntansi Keuangan Partai Politik: Simulasi Penyusunan Laporan Keuangan Partai Politik**, Seri Publikasi Nomor 14.4 Tahun 2003; Komisi Pemilihan Umum, **Suplemen Pedoman Pelaporan Dana Kampanye Peserta Pemilu: Simulasi Penyusunan Laporan Dana Kampanye Peserta Pemilu**, Seri Publikasi Nomor 14.5 Tahun 2003.

3. Pihak ketiga (organisasi, forum, perkumpulan, kelompok, partai politik) yang melakukan kegiatan kampanye untuk mendukung atau menentang P4 tertentu atau pasangan calon tertentu tetapi tidak terdaftar sebagai bagian dari pelaksana kampanye P4 atau pasangan calon tertentu, wajib melaporkan seluruh penerimaan dan pengeluaran kegiatan kampanyenya kepada KPU. Setelah diaudit oleh Kantor Akuntan Publik, laporan pihak ketiga ini diumumkan kepada publik bersama-sama dengan Laporan Peserta Pemilu lainnya.
4. Kewajiban Partai Politik Peserta Pemilu:
 - (a) Pada akhir tahun setiap pengurus partai politik tingkat nasional dan pengurus partai politik tingkat daerah (gabungan provinsi dan kabupaten/kota) wajib menyerahkan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Partai kepada Kantor Akuntan Publik yang ditetapkan oleh KPU. Laporan tersebut disusun berdasarkan Peraturan tentang Pedoman Audit Keuangan Partai Politik dan Format Laporan yang ditetapkan oleh KPU. Kepatuhan P4 terhadap ketentuan ini tidak diukur dari penyerahan laporan ini secara tepat waktu, melainkan penyerahan laporan tersebut tepat waktu dan isinya sesuai dengan format dan ketentuan yang ditetapkan KPU.
 - (b) KPU menindaklanjuti Hasil Audit terhadap Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Partai tersebut, baik dengan mengumumkannya kepada publik melalui *website* dan media massa maupun dengan melakukan penyelidikan lebih lanjut bila ditemukan bukti awal penyimpangan dalam Hasil Audit tersebut. KPU juga dapat melakukan penyelidikan lebih lanjut bila berdasarkan laporan lembaga pemantau pemilu yang mengkhususkan kegiatannya pada pemantauan dana kampanye terdapat bukti awal penyimpangan. KPU meneruskan laporan tersebut kepada penegak hukum apabila penyimpangan tersebut termasuk kategori pidana pemilu. KPU mengenakan sanksi sesuai dengan Undang-Undang kalau penyimpangan tersebut termasuk kategori pelanggaran administrasi pemilu. UU perlu memberikan kewenangan kepada KPU untuk melakukan penyelidikan lebih lanjut bila

terdapat bukti awal penyimpangan, baik berdasarkan hasil audit maupun berdasarkan hasil pemantauan lembaga pemantau pemilu.

5. Kewajiban Partai Politik Peserta Pemilu dalam pemilu:
 - (a) Satu tahun sebelum hari pemungutan suara, secara periodik (setiap 30 hari sekali) melaporkan kepada publik melalui KPU setiap sumbangan yang diterima untuk kegiatan kampanye pemilu (dalam bentuk uang, barang, jasa, potongan harga, hadiah, atau pinjaman) yang bernilai sekurang-kurangnya Rp 10 juta. Laporan terakhir mengenai sumbangan ini wajib disampaikan kepada KPU satu hari setelah masa kampanye berakhir. Informasi yang wajib dilaporkan adalah identitas lengkap penyumbang (Nama Lengkap, Alamat Tempat Tinggal, Nomor Telepon, Pekerjaan, Kedudukan dalam Pekerjaan, Alamat dan Nomor Telepon Kantor), sumber dana, bentuk sumbangan, dan besarnya sumbangan. KPU secara periodik mengumumkan sumbangan ini kepada publik, baik melalui *website* KPU maupun melalui media massa. Dua hari sebelum hari pemungutan suara, KPU wajib mengumumkan kepada publik jumlah sumbangan yang diterima setiap partai politik beserta identitas penyumbang. Dengan demikian sekalipun Laporan Akhir Penerimaan dan Pengeluaran baru akan disampaikan 14 hari setelah pemungutan suara, para pemilih secara garis besar sudah dapat mengetahui jumlah sumbangan dan identitas penyumbang setiap partai politik peserta pemilu. Indonesia belum pernah mengadopsi ketentuan yang mengharuskan setiap P4 melaporkan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye dua hari sebelum hari pemungutan suara. Laporan Akhir Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye tidak akan berguna sama sekali bagi para pemilih karena laporan ini baru disampaikan 14 hari setelah hari pemungutan suara. Ketentuan ini wajib dilaksanakan oleh Pengurus Partai tingkat Nasional, Provinsi dan Kabupaten/Kota.
 - (b) Melaporkan penerimaan dari pihak asing, penerimaan dari penyumbang yang tidak memiliki identitas yang jelas, penerimaan dari BUMN/BUMD, penerimaan dari perusahaan

swasta yang sebagian sahamnya dimiliki oleh negara, penerimaan dari perusahaan swasta dalam negeri yang sebagian sahamnya berasal dari pihak asing, dan dari APBN/APBD secara ilegal, kepada KPU dan menyetorkan dana yang diterima tersebut kepada kas negara paling lambat 14 hari setelah menerima dana tersebut. Bukti penyetoran dana tersebut kepada kas negara wajib disampaikan kepada KPU. Ketentuan ini dimaksudkan sebagai salah satu bentuk sanksi, yaitu restorasi (pemulihan atas penyimpangan). Ketentuan ini wajib dilaksanakan oleh Pengurus Partai tingkat Nasional, Provinsi dan Kabupaten/Kota.

- (c) Menyampaikan dua jenis laporan: Laporan Awal Dana Kampanye beserta Rekening Khusus Dana Kampanye (paling lambat 7 hari setelah masa kampanye dimulai),⁴² dan Laporan Akhir Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye Pemilu (paling lambat 14 hari setelah hari pemungutan suara) menurut Jadwal dan Format yang ditetapkan KPU. Laporan Awal Dana Kampanye beserta Rekening Khusus Dana Kampanye dan Laporan Akhir Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye Pemilu dari pengurus partai politik tingkat kabupaten/kota digabungkan dengan Laporan Awal dan Laporan Akhir Pengurus Partai Politik tingkat Provinsi untuk keperluan audit oleh Kantor Akuntan Publik.⁴³

6. Selain itu, setiap P4 untuk setiap tingkatan wajib:

- (a) membuka Rekening Khusus Dana Kampanye di bank yang sama;
- (b) seluruh uang masuk dan keluar dari partai politik harus tergambar pada Rekening Khusus Dana Kampanye Pemilu;

42 Berbagai bentuk sumbangan yang wajib dilaporkan dalam Laporan Awal tidak saja penerimaan sejak awal masa kampanye, tetapi juga seluruh bentuk sumbangan yang diterima untuk kegiatan kampanye pemilu jauh sebelum masa kampanye. Sumbangan yang wajib dilaporkan bukan saja yang berasal dari luar partai (masyarakat), tetapi juga dari kas partai, pengurus, calon, dan kader partai lainnya.

43 Ketentuan seperti ini perlu diadopsi tidak hanya karena keterbatasan jumlah akuntan publik, tetapi juga karena Kantor Akuntan Publik hanya tersdapat di ibukota provinsi.

- (c) memberikan izin bagi KPU/Kantor Akuntan Publik membuka Rekening Khusus Dana Kampanye.

Rekening Khusus Dana Kampanye di bank tidak akan berguna seperti yang selama ini terjadi karena Rekening Khusus hanya berisi saldo awal. Keharusan bagi P4 membuka Rekening Khusus tidak lain dimaksudkan agar seluruh uang masuk dan keluar dari P4 tergambar secara jelas dalam rekening tersebut. Kalau Rekening Khusus Dana Kampanye sudah difungsikan seperti ini, KPU/Kantor Akuntan Publik perlu diberi izin oleh P4 untuk membuka rekening tersebut untuk keperluan audit dan penyelidikan.

- 7. Setiap laporan yang disampaikan kepada publik harus dalam format yang mudah diakses (*easily accessible format*) dan dalam bentuk yang mudah dibaca dan dipahami oleh publik (*in user-friendly*).

G. Penegakan Regulasi Keuangan Partai

- 1. Regulasi keuangan partai politik yang lengkap, konsisten, dan jelas maknanya tidak akan efektif mencegah pelanggaran kalau tidak disertai institusi penegak regulasi keuangan partai yang efektif. Karena itu perlu dibentuk suatu institusi yang mengawasi dan menegakkan Peraturan Keuangan Partai. Lembaga ini dapat berupa:
 - (a) KPU untuk semua penerimaan dan penggunaan keuangan partai, atau,
 - (b) Lembaga khusus di luar KPU dan BPK untuk mengawasi dan menegakkan ketentuan yang mengatur keuangan partai (seperti yang dilaksanakan oleh *Federal Election Commission*, FEC di Amerika Serikat).

Lembaga yang menegakkan regulasi keuangan partai hendaknya hanya satu saja sehingga tidak membingungkan. UU dapat saja membuat ketentuan yang mewajibkan partai politik menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan penggunaan dana publik tidak kepada BPK, melainkan kepada lembaga yang menegakkan regulasi keuangan partai politik.

2. Untuk dapat menegakkan regulasi keuangan partai, institusi tersebut perlu diberi tugas dan kewenangan untuk:
 - (a) Mensosialisasikan peraturan tentang keuangan partai dan dana kampanye Pemilu kepada partai politik, dan berbagai kelompok dan individu yang melaksanakan kampanye pemilu sehingga mereka tidak hanya memahami dengan benar tetapi juga melaksanakan peraturan itu secara konsisten.
 - (b) Melakukan investigasi terhadap suatu kasus yang diduga kuat telah terjadi pelanggaran ketentuan tentang keuangan partai. Untuk melaksanakan tugas ini, institusi ini berwenang meminta informasi kepada pemberi sumbangan dan penerima sumbangan, dan meminta informasi kepada siapa saja yang diduga mengetahui kasus yang tengah diselidiki.
 - (c) Mengenakan sanksi finansial dan nonfinansial. Sanksi finansial terdiri atas dua alternatif: Denda dalam Jumlah yang Pasti (*fixed monetary penalties, FMP*) atau Denda dalam Jumlah yang Bervariasi (*variable monetary penalties, VMP*). Jumlah denda ini ditentukan dalam Undang-Undang Pemilu tetapi penerapannya berdasarkan UU ditentukan oleh institusi penegak regulasi keuangan partai.
 - (d) Sanksi nonfinansial terdiri atas tiga jenis:
 - (1) Pemberitahuan untuk Mematuhi Ketentuan: pemberitahuan kepada pihak yang diduga melakukan penyimpangan agar melakukan sejumlah tindakan tertentu sehingga mereka tidak saja kembali ke jalur yang sesuai dengan ketentuan tetapi juga menjamin agar penyimpangan serupa tidak lagi terjadi pada masa datang (*Compliance Notices*). Misalnya, permintaan kepada partai politik yang diduga menerima sumbangan yang besarnya Rp 10 juta atau lebih untuk segera melaporkan sumbangan tersebut kepada KPU.
 - (2) Pemberitahuan untuk Pemulihan: pemberitahuan kepada pihak yang diduga melakukan penyimpangan

agar mengambil sejumlah tindakan tertentu untuk memulihkan keadaan kembali ke situasi ketika belum terjadi penyimpangan. Sanksi ini biasanya dikenakan sebagai kelanjutan dari tindakan lain (*Restoration Notice*). Misalnya, penyetoran sumbangan yang diterima dari pihak yang dilarang kepada kas negara.

- (3) Pemberitahuan untuk Menghentikan Tindakan: pemberitahuan kepada pihak tertentu untuk segera menghentikan tindakan yang menimbulkan pelanggaran atau tindakan yang dapat menimbulkan pelanggaran peraturan (*Stop Notice*).
3. Selain sanksi finansial dan nonfinansial yang disebutkan di atas, jenis sanksi lain yang dapat dijatuhkan kepada peserta pemilu yang melanggar ketentuan keuangan partai adalah:
 - (a) Mengembalikan uang yang diterima secara ilegal kepada kas negara.
 - (b) Pencabutan hak mendapat *public funding*, sebagian atau seluruhnya, selama dua kali pemilu berikutnya.
 - (c) Diskualifikasi sebagai peserta pemilu di daerah pemilihan tertentu.
 - (d) Diskualifikasi sebagai calon terpilih.
 - (e) Pemberhentian sebagai anggota DPR, DPD, atau DPRD.
4. Kader Partai Politik Peserta Pemilu yang duduk dalam lembaga pemerintahan (legislatif atau eksekutif) yang terbukti menyalahgunakan kewenangannya untuk kepentingan partai ataupun pribadi dikenakan sanksi berikut:
 - (a) Pengembalian semua jenis bantuan negara kepada partai tersebut kepada kas negara; dan

- (b) Penghentian segala bentuk bantuan dana negara kepada partai politik tersebut selama dua kali pemilu berikutnya.
- 5. Agar warga masyarakat mengetahui semua jenis pelanggaran yang diproses secara adil dan tepat waktu, semua jenis sanksi yang dikenakan kepada peserta pemilu wajib diumumkan kepada publik.

H. Kesiapan Partai Politik

Sebagaimana dikemukakan pada Bab 4, setidaknya terdapat tiga tantangan yang dihadapi Partai Politik untuk melaksanakan kebijakan tentang Pengendalian Keuangan Partai Politik tersebut. Berdasarkan ketiga tantangan ini berikut dikemukakan tiga saran kepada Partai Politik:

1. Agar memfungsikan struktur organisasi partai sesuai dengan bidang tugas masing-masing (urusan keuangan misalnya adalah urusan Bendahara), dan mengubah kepemimpinan partai dari oligarkhis dan personalistik menjadi sesuai dengan AD/ART masing-masing, yaitu kedaulatan partai berada di tangan anggota.
2. Menerapkan kebiasaan mencatat seluruh penerimaan dan pengeluaran dan memelihara semua dokumen dan bukti yang menyertai penerimaan dan pengeluaran partai tersebut. Untuk menegakkan kebiasaan ini, Partai perlu mewajibkan setiap bendahara kepanitiaan menyampaikan Laporan Pertanggungjawaban kepada Bendahara Umum Partai. Dan secara periodik, Bendahara diwajibkan menyusun dan mempertanggung-jawabkan Laporan Tahunan kepada Dewan Pimpinan Pusat Partai.
3. Merekrut dan memperkerjakan sejumlah tenaga pembukuan terlatih atau menyekolahkan sejumlah kader dalam bidang pembukuan. Dengan kehadiran tenaga terlatih seperti ini setiap Partai diharapkan tidak lagi menghadapi persoalan baik dalam mencatat semua penerimaan dan pengeluaran dan memelihara semua dokumen dan bukti penerimaan dan pengeluaran partai maupun dalam menyusun berbagai Laporan yang diwajibkan oleh UU.

Daftar Pustaka

- Americas' Accountability Anti-Corruption Project, **Technical Assistance Module (TAM) Political-Party Finance in Argentina, Chile, Costa Rica and Mexico: Lessons for Latin America**, (Alexandria, Va.: Casals & Associates dan USAID, 2004).
- David W. Adamany dan George E. Agree, **Political Money**, (Baltimore, MD: John Hopkins Univesity Press, 1975).
- Joseph Schilesinger, *On the Theory of Party Organization*, **Journal of Politics**, 1984, Volume 46, h. 369-400.
- Joseph Schumpeter, **Capitalisme, Socialism and Democracy**, (London: George Allen & Unwin, 1976).
- Jonathan Hopkin, *The Problem with Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics*, **Party Politics**, Volume 10, Number 6, November 2004.
- Herbert E. Alexander, "Money and Politics: Rethinking a Conceptual Framework," dalam Herbert E. Alexander, Ed., **Comparative Political Finance in the 1980s**, (Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1989).
- Ian Shapiro, "Components on the Democratic Ideal," dalam Albert Breton, Gianluigi Galeotti, Pierre Salmon, dan Ronald Wintrobe, Eds., **Understanding Democracy: Economic and Political Perspectives**, (Cambridge: Cambridge University Press, 1997), h. 217.
- Ingrid van Biezen, **Financing Political Parties and Election Campaigns –Guidelines**, (Integrated Project 'Making Democratic Institutions Work,' Council of Europe, 2003).
- Ingrid van Biezen, *Political Parties as Public Utilities*, **Party Politics**, Volume 10, Nomor 6 November 2004.
- Keith Ewing, Jacob Rowbottom dan Joo-Cheong Tham, Eds., **The Funding Political Parties: Where Now?**, (London: Routledge, 2011).

Khayyam Z. Paltiel, *Campaign Finance: Constrasting Practices and Reforms*, dalam David Butler, Howard R. Penniman dan Austin Ranney, Eds., **Democracy at the Polls**, (Washington, DC.: American Enterprise Institute, 1981), h. 183-187.

Komisi Pemilihan Umum, **Petunjuk Pelaksanaan Tata Administrasi Keuangan Partai Politik dan Peserta Pemilu**, Seri Publikasi Nomor 14.1 Tahun 2003.

Komisi Pemilihan Umum, **Pedoman Sistem Akuntansi Keuangan Partai Politik**, Seri Publikasi Nomor 14.2 Tahun 2003.

Komisi Pemilihan Umum, **Pedoman Pelaporan dan Kampanye Peserta Pemilu**, Seri Publikasi Nomor 14.3 Tahun 2003.

Komisi Pemilihan Umum, **Suplemen Pedoman Sistem Akuntansi Keuangan Partai Politik: Simulasi Penyusunan Laporan Keuangan Partai Politik**, Seri Publikasi Nmor 14.4 Tahun 2003.

Komisi Pemilihan Umum, **Suplemen Pedoman Pelaporan Dana Kampanye Peserta Pemilu: Simulasi Penyusunan Laporan Dana Kampanye Peserta Pemilu**, Seri Publikasi Nomor 14.5 tahun 2003.

Magnus Ohman dan Hani Zainulbhai, **Political Finance Regulation: The Global Experience**, (Washington, DC: International Foundation for Electoral Systems, 2009).

Michael Jordan, **Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives: Political Finance Policy, Parties, and Democratic Development**, National Democratic Institue for International Affairs, 2005.

Michael Pinto-Duschinsky, **Handbook on Funding of Parties and Election Campaigns: Overview**, (Stockholm, Swedia: International IDEA, 2001).

Reginald Austin dan Maja Tjernstrom, Eds., **Funding Political Parties and Election Campaign**, Handbook Series, (Stockholm: International IDEA, 2003).

Richard Katz, **Democracy and Elections**, (Oxford: Oxford University Press, 1997).

Susan E. Scarrow, *Explaining Political Finance Reforms: Competition and Context*, **Party Politics**, Volume 10, Number 6, November 2004.

Sejumlah Laporan Investigatif majalah **Tempo** yang diterbitkan melalui berbagai edisi, mengenai upaya partai mencari dana melalui jabatan yang disandang kadernya di Kementerian dan DPR menunjukkan adanya gejala tersebut. "*Bara di Kantong Partai Biru*," **Tempo**, No. 4001, Edisi tanggal 7-13 Maret 2011; "*Impor Renyah Daging Berjanggut*," **Tempo**, Edisi tanggal 14-20 Maret 2011; "*Laporan Utama: Umpan Suap Proyek SEA Games: Olah Dana Komisi Olah Raga*," **Tempo**, No. 4010, Edisi tanggal 9-15 Mei 2011; "*Wakil Rakyat Penjaja Anggaran*," **Tempo**, No. 4011, Edisi tanggal 16-22 Mei 2011; "*Sapi Partai Putih: Partai Putih di Pusaran Impor Daging*," **Tempo**, No. 4012, Edisi tanggal 6-12 Juni 2011, h. 98-106; "*Laporan Utama: Rezeki Hitam Politikus PAN: Matahari di Atas Manggala*," **Tempo**, No. 4017, Edisi tanggal 27 Juni-3 Juli 2011, h. 26-34; "*Salak dan Apel Dalam Catatan Nazaruddin*," **Tempo**, No. 4019, Edisi tanggal 11-17 Juli 2011, h.26-36; "*Laporan Utama: Dua Pelahap Proyek: Mandi Uap Dua Kolega*," **Tempo**, No. 4022, Edisi tanggal 1-7 Agustus 2011, h. 26-32; "*Durian Pelicin Untuk Trans-1*," **Tempo**, No. 4028, Edisi tanggal 12-18 September 2011, h. 27-34; dan "*Hikayat Paus dan Umpan-umpan*," dan "*Pundi Para Kasisr Partai*," serta "*Empat Penunggang APV*," **Tempo**, No. 4032, Edisi tanggal 10-16 Oktober 2011, h. 26-37.

Policy Position No. 02/2009, **Political Finance Regulation: Bridging the Enforcement Gap**, Transparency International, 2009.

Seri Demokrasi Elektoral

Buku 10

Pengendalian Keuangan Partai Politik



Kingdom of the Netherlands



ISBN 978-979-26-9676-9

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Jl. Wolter Monginsidi No. 3
Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110
INDONESIA

Telp +62-21-7279-9566

Fax. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916

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