

**ANOMALI
KEUANGAN
PARTAI POLITIK
PENGATURAN DAN PRAKTEK**

KEUANGAN PARTAI POLITIK

PENGATURAN DAN PRAKTEK

TIM PENELITI

- PERKUMPULAN UNTUK PEMILU DAN DEMOKRASI (PERLUDEM)
- YAYASAN MANIKAYA KAUCI
- KOMITE PEMANTAU LEGISLATIF (KOPEL)
- KEMITRAAN UNTUK INTEGRITAS DAN TATA PEMBARUAN PEMERINTAHAN

JAKARTA, 2011



Program Kajian dan Publikasi Buku ini didukung oleh Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

SANGGAHAN: PANDANGAN YANG DIMUAT DALAM PUBLIKASI INI TIDAK SECARA OTOMATIS MENCERMINKAN PANDANGAN DARI KEMITRAAN BAGI PEMBARUAN TATA PEMERINTAHAN

KEUANGAN PARTAI POLITIK

PENGATURAN DAN PRAKTEK

TIM PENULIS

- Veri Junaidi
- Gunadjar
- Syamsuddin Alimsyah
- Andi Nuraini
- Titi Anggraini
- Lia Wulandari
- Heru Gutomo
- Muh. Akil Rahman
- Ahmad Anfasul Marom

EDITOR

Didik Supriyanto

Cetakan I, November 2011

ISBN 978-979-26-9674-5



Kerjasama Perkumpulan untuk Pemilu dan Demokrasi, Yayasan Manikaya Kauci Bali, Komite Pemantau Legislatif Makassar, dan Kemitraan untuk Integritas dan Pembaruan Tata Pemerintahan Yogyakarta, dengan Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Diterbitkan oleh:

Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan

Jl. Wolter Monginsidi No. 3

Kebayoran Baru, Jakarta Selatan 12110, Indonesia

Telp. +62-21-7279-9566, Faks. +62-21-720-5260, +62-21-720-4916

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

Kata Pengantar

Dalam sistem politik yang demokratis, partai politik memiliki peran penting dan strategis yang me-mediasi ranah masyarakat dan negara dan institusi penjaga sistem dan nilai-nilai demokrasi. Demikian penting peran partai politik, sehingga, menurut Katz and Mair, partai politik memiliki tiga wajah: (1) wajah di ranah publik (*public office*), wajah di masyarakat (*constituents*), dan (2) warna kelembagaan (*organization*). Untuk itu, sudah seharusnya partai politik menjadi garda terdepan proses demokratisasi dan pendorong pembaruan tata-pemerintahan.

Ternyata peran dan fungsi yang sentral dari partai politik tidak diwujudkan dalam realitas praktek politik keseharian. Di awal reformasi, Indonesia membuat kebijakan liberalisasi politik yang dramatis dengan membuka kran pendirian partai politik. Dari kebijakan ini, lahirnya banyak partai politik yang sekarang mendominasi wajah politik di ranah publik di samping tiga partai dari masa Orde Baru, yaitu Golkar, PPP, dan PDI-P. Akan tetapi kebijakan liberalisasi politik kepartaian tidak diikuti oleh adanya kerangka peraturan perundangan-undangan yang jelas dan tegas serta implementasi yang efektif. Selain itu, lemahnya kapasitas organisasi partai menjadi faktor penting lainnya yang terabaikan.

Akibatnya partai politik bergerak tanpa koridor hukum yang tegas dan sumber daya manusia yang unggul yang mengakibatkan partai menjadi entitas politik yang kuat tapi tak terkendali di iklim politik yang liberal. Akhirnya batasan etika dan hukum diterobos partai tanpa memikirkan

konsekuensinya. Hal ini sangat terlihat dengan upaya partai berlomba-lomba menumpuk pundit-pundi uang untuk menjalankan roda organisasi partai. Pengurus partai dan pejabat publik dari partai menggunakan berbagai manuver untuk membawa pundit-pundi uang ke partai politik. Tata-cara praktek penggalangan dana yang tidak dilandasi dengan prinsip transparansi dan akuntabilitas mengakibatkan munculnya berbagai kasus dugaan korupsi yang dilakukan orang partai politik.

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

Gambaran inilah yang dipotret dalam buku “Anomali Keuangan Partai Politik: Pengaturan dan Praktek”. Buku ini merupakan hasil studi bersama Perkumpulan Pemilu dan Demokrasi (Perludem) (Jakarta), Yayasan Manikaya Kauca (YMK) (Bali), Komite Pemantau Legislatif (KOPEL) (Sulawesi Selatan), dan Kemitraan untuk Integritas dan Pembaruan Tata-Pemerintahan (Yogyakarta), yang didukung oleh Kemitraan (*Partnership for Governance Reform in In-*

donesia). Studi keuangan partai politik ini berupaya memotret secara mendalam potret keuangan partai politik dari sisi regulasi dan tata-kelola di dalam partai politik. Hasil studi menunjukkan lemah dan tidak tegasnya kerangka regulasi tentang partai politik dan tentunya fungsi pendanaan dan keuangan partai. Koridor hukum yang tidak kuat dan efektif ini membuat tata-kelola keuangan menjadi semerawut dan tertutup. Ketidakwajaran sering kali menjadi kenyataan diterima dan menjadi norma praktek sehari-hari dalam partai politik. Bahkan tidak ada partai politik yang menyatakan dengan tegas dan jelas berapa kebutuhan finansial yang diperlukan menjadikan roda kepartaian secara efektif per tahun. Hal ini mempertegas potret kondisi keuangan partai politik yang semerawut dan tertutupan.

Ketidakwajaran dan tertutupan tidak boleh menjadi norma dan praktek tata-kelola keuangan partai politik. Hal ini akan menyebabkan partai politik menjadi tidak demokratis. Ketika penggalangan dana secara massif menjadi obsesi partai politik, partai politik tidak lagi sadar akan fungsi dan peran utamanya sebagai institusi garda depan demokrasi. Untuk itu, studi ini diharapkan menjadi informasi awal untuk memotret dan menilai kondisi kekinian permasalahan keuangan partai politik. Diharapkan sebagai “bahan refleksi”, studi ini mampu menggugah elit dan pengambil keputusan di partai politik untuk menata kembali tata-kelola keuangan partai yang berasaskan transparansi dan akuntabilitas. Perubahan mendasar sangat diperlukan bagi partai politik di Indonesia. Tanpa partai politik menjalankan fungsi dan peran dasarnya, sistem politik demokrasi yang dibangun bisa mengalami defisit dan partai merupakan kontributor utama

dalam defisit demokrasi di Indonesia. Oleh karena itu, partai politik harus mampu membangun kapasitas untuk pengelolaan organisasi dan keuangan yang transparan, efektif, dan akuntabel.

Sebagai penutup, Kemitraan mengucapkan banyak terima kasih kepada teman-teman peneliti di Perludem, Yayasan Manikaya Kauci, KOPEL, dan Kemitraan untuk Integritas dan Pembaruan Tata-Pemerintahan yang sudah mampu bekerja sama dan membangun kolaborasi penelitian yang luar biasa. Selain itu, Kemitraan juga mengucapkan terima kasih untuk Mas Didik Supriyanto yang sudah bekerja keras menyunting dan menyempurnakan manuskrip ini dan Nico Harjanto yang memberikan masukan substantif atas manuskrip penelitian ini, serta seluruh staf Kemitraan yang membantu proses publikasi buku ini. Semoga buku ini bisa memberikan kontribusi positif bagi agenda besar penataan kembali partai politik di Indonesia.

Jakarta, 14 November 2011

Utama P. Sandjaja

Kepala Unit Kerja Tata-Pemerintahan Demokratis
Kemitraan bagi Pembaruan Tata-Pemerintahan
di Indonesia

Daftar Isi

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi.....	vii
Daftar Tabel	ix
Daftar Istilah dan Singkatan.....	xi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang	1
B. Pokok Permasalahan.....	12
C. Pertanyaan Penelitian.....	13
D. Tujuan Penelitian.....	14
E. Obyek Penelitian	14
F. Metode Penelitian.....	15
G. Pelaksanaan Penelitian	16
H. Signifikasi Penelitian.....	16
I. Keterbatasan Penelitian.....	17
J. Sistematika Penulisan	18
BAB II KERANGKA KONSEPTUAL.....	21
A. Posisi dan Fungsi Partai Politik.....	21
B. Kebutuhan dan Sumber Dana Politik	24
C. Pengaturan Pengelolaan Keuangan.....	27
D. Perbandingan Beberapa Negara.....	30
BAB III PARTAI POLITIK DAN KEUANGAN POLITIK.....	33
A. Partai Politik dan Pemilu Transisi	33
B. Penguatan Posisi Partai Politik.....	48
C. Mesin Pemilu Lepas Kendali.....	52
BAB IV PENGATURAN KEUANGAN PARTAI POLITIK	63
A. Pengaturan Pendapatan	63
B. Pengaturan Belanja.....	72
C. Pengaturan Laporan Keuangan	76
D. Pelanggaran dan Penerapan Sanksi.....	78
BAB V PENDAPATAN DAN BELANJA	83
A. Pengumpulan Iuran Anggota	83
B. Pendapatan Sumbangan	86
C. Besaran Subsidi Negara	94
D. Perkiraan Belanja.....	97
E. Ketidakseimbangan Keuangan	102

BAB VI LAPORAN KEUANGAN	109
A. Laporan Keuangan Tahunan.....	109
B. Laporan Penggunaan Dana Subsidi	116
BAB VII PENUTUP	127
A. Kesimpulan.....	127
B. Rekomendasi	131
Lampiran	133
Daftar Pustaka.....	141
Profil Penulis.....	147
Profil Editor.....	153

Daftar Tabel

Tabel 2.1	Perbandingan Pengaturan Keuangan Partai Politik di Beberapa Negara	31
Tabel 3.1	Perolehan Suara dan Kursi Pemilu 1999	37
Tabel 3.2:	Pengaturan Keuangan Partai Politik dalam UU No. 2/1999.....	42
Tabel 3.3	Penentuan Pejabat Penyelenggara Negara Menurut UUD 1945.....	51
Tabel 3.4:	Pengaturan Keuangan Partai Politik dalam UU No. 31/2002.....	56
Tabel 3.5	Ketaatan Partai Politik dalam Pembuatan Laporan Tahunan.....	57
Tabel 3.6	Aliran Dana DKP – Rochmin Damhuri ke Partai Politik.....	60
Tabel 4.1:	Ketidakpatuhan Partai Politik atas Perintah Undang-undang untuk Menjabarkan Tiga Isu Keuangan Partai Politik ke dalam AD/ART.....	67
Tabel 4.2:	Jenis Sumber Pendapatan Partai Politik Menurut AD/ART	68
Tabel 4.3	Pengaturan Instrumen/Komponen Keuangan Partai Politik dalam UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011	79
Tabel 4.4	Larangan dan Sanksi Terkait Keuangan Partai Politik	81
Tabel 5.1	Pengumpulan luran Anggota.....	84
Tabel 5.2:	Dasar Kebijakan dan Besaran Penarikan Sumbangan Anggota DPR (Terhadap Gaji Pokok dan Tunjangan Rp 44.347.200/Bulan).....	87
Tabel 5.3:	Dasar Kebijakan dan Besaran Penarikan Sumbangan Anggota DPRD (Terhadap Gaji Pokok dan Tunjangan per Bulan).....	89
Tabel 5.4:	Jumlah Subsidi APBN kepada Partai Politik DPR (Rp 108 Per Suara).....	94
Tabel 5.5:	Jumlah Subsidi APBD kepada Partai Politik DPRD DI Yogyakarta (Rp 618 Per Suara).....	95
Tabel 5.6:	Jumlah Subsidi APBD kepada Partai Politik DPRD Sulawesi Selatan (Rp 407 Per Suara).....	96
Tabel 5.7:	Subsidi APBD kepada Partai Politik di Beberapa Daerah	96
Tabel 5.8:	Jumlah Subsidi APBD kepada Partai Politik DPRD Kota Yogyakarta (Rp 618 Per Suara).....	97
Tabel 5.9:	Jumlah Subsidi APBD kepada Partai Politik DPRD Kabupaten Jember (Rp 769 Per Suara).....	97
Tabel 5.10:	Perkiraan Pendapatan dan Belanja Partai Politik Per Tahun	103
Tabel 6.1	Format Laporan Penggunaan Bantuan Keuangan Partai Politik.....	118
Tabel 6.2	Realisasi Bantuan Keuangan Partai Politik dari APBN TA 2009 Tahap II.....	119
Tabel 6.3	Realisasi Bantuan Keuangan Partai Politik dari APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/Kota TA 2009	119
Tabel 6.4	Daftar Partai politik Penerima Bantuan Keuangan dan Partai politik yang Tidak Menyusun Laporan Pertanggungjawaban	124

Daftar Istilah dan Singkatan

AD	Anggaran Dasar Partai Politik
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
ART	Anggaran Rumah Tangga Partai Politik
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
KPK	Komisi Pemberantasan Korupsi
Depdagri	Departemen Dalam Negeri
Depkumham	Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia
DPC	Dewan Pimpinan Cabang Partai Politik
DPD	Dewan Perwakilan Daerah
DPP	Dewan Pimpinan Pusat Partai Politik
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DPW	Dewan Pimpinan Wilayah Partai Politik
Konferda	Konferensi Kerja Daerah
KPU	Komisi Pemilihan Umum
MPR	Majelis Permusyawaratan Rakyat
MA	Mahkamah Agung
MK	Mahkamah Konstitusi
Mukerda	Musyawarah Kerja Daerah
Musda	Musyawarah Daerah
Muswil	Musyawarah Wilayah
PAN	Partai Amanat Nasional
Partai Golkar	Partai Golongan Karya
Partai Hanura	Partai Hati Nurani Rakyat
Partai Gerindra	Partai Gerakan Indonesia Raya
PD	Partai Demokrat
PDIP	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan
PKB	Partai Kebangkitan Bangsa
PKS	Partai Keadilan Sejahtera
PPP	Partai Persatuan Pembangunan
PSAK-45	Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan Nomor 45: Pelaporan Keuangan Organisasi Nirlaba
Pemilu	Pemilihan Umum
Rakerda	Rapat Kerja Daerah
Rakor	Rapat Koordinasi
RUU	Rancangan Undang-Undang
SU-MPR	Sidang Umum Majelis Permusyawaratan Rakyat
UUD 1945	Undang-Undang Dasar 1945
UU No. 2/1999	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik
UU No. 3/1999	Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum

KEUANGAN PARTAI POLITIK PENGATURAN DAN PRAKTEK

- UU No. 31/2002 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik
- UU No. 12/2003 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- UU No. 2/2008 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
- UU No. 10/2008 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- UU No. 2/2011 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

BAB I

PENDAHULUAN

Tujuan pengaturan keuangan partai politik adalah menjauhkan partai politik dari penguasaan para pemilik uang agar partai politik bebas memperjuangkan rakyat. Namun UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 gagal mengemban misi tersebut, sehingga partai politik Indonesia tidak mandiri dan bergantung pada elit partai bermodal besar. Mengapa hal itu terjadi? Penelitian ini berusaha menjawab pertanyaan besar tersebut, dengan meneliti pengaturan keuangan dalam UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 dan praktek pengelolaan keuangan partai politik dalam tata organisasi sehari-hari. Selain menjelaskan latar belakang dan tujuan penelitian, bab ini juga berisi tentang obyek penelitian, metode penelitian, signifikansi penelitian dan sistematika penulisan.

A. LATAR BELAKANG

Dana dan kuasa adalah dua sisi mata uang, saling melengkapi dan saling menguatkan. Dana menjadi modal untuk merebut kekuasaan; kuasa menjadi alat penting untuk mengumpulkan dana. Demikian seterusnya, sehingga tidak ada pemegang kekuasaan yang tak berhasrat mengumpulkan dana; sebaliknya tidak ada pemilik dana yang bisa mengabaikan kekuasaan. Di sinilah hubungan partai politik dengan uang menjadi tak terpisahkan.

Sebagai organisasi yang mengejar kekuasaan, partai politik membutuhkan uang agar misinya berhasil; selanjutnya ketika sukses memegang kekuasaan, partai politik terus mengakumulasi uang agar terus bisa bertahan. Dalam sis-

tem politik demokratis, kebutuhan partai politik akan uang menjadi tak terhindarkan, karena basis legitimasi kekuasaan adalah dukungan rakyat yang dicerminkan oleh hasil pemilu. Agar berhasil merebut suara rakyat, partai politik butuh dana kampanye dalam jumlah besar.

Namun, partai politik sesungguhnya tidak hanya butuh dana kampanye, tetapi juga dana untuk menggerakkan organisasi sepanjang waktu antara dua pemilu. Dana jenis ini juga tidak sedikit, karena demi menjaga kepercayaan rakyat, partai politik harus terus eksis melalui beragam kegiatan: operasional kantor, pendidikan politik, kaderisasi, unjuk publik (*public expose*), serta konsolidasi organisasi yang melibatkan kepengurusan tingkat pusat, daerah hingga pelosok desa.

Pada awalnya dana politik, baik dana operasional partai politik maupun dana kampanye, didapatkan dari iuran anggota partai politik. Hubungan ideologis yang kuat antara anggota dengan partai politik sebagai alat perjuangan ideologi, menyebabkan anggota sukarela memberikan sumbangan kepada partai politik. Partai berbasis massa luas tentu saja mendapatkan dana besar meskipun nilai sumbangan per anggota kecil. Namun seiring dengan redupnya hubungan ideologis antara anggota dengan partai, karakter partai politik berbasis massa mulai pudar. Padahal kebutuhan partai politik akan dana tidak pernah berkurang, bahkan terus bertambah.

Sejalan dengan perkembangan teknologi komunikasi massa di satu pihak, dan kebebasan berpolitik untuk mengakses kekuasaan di lain pihak, menyebabkan kompetisi merebut dukungan rakyat melalui pemilu menjadi sangat ketat. Yang

pertama ditandai oleh berkembangnya metode kampanye yang memanfaatkan media massa, seperti surat kabar, radio dan televisi, yang membutuhkan biaya tidak sedikit; sedang yang kedua ditandai oleh munculnya kelompok-kelompok kepentingan yang berubah menjadi partai politik sehingga persaingan antarpartai menjadi lebih sengit.

Akibatnya, upaya merebut dan mempertahankan pengaruh partai politik di masyarakat membutuhkan dana operasional partai politik tidak sedikit; demikian juga kampanye untuk memperebutkan dukungan rakyat melalui pemilu, membutuhkan dana besar. Pada kondisi iuran anggota tidak bisa diharapkan lagi, maka untuk mendapatkan dana besar, partai politik mau tidak mau berpaling kepada para penyumbang, baik penyumbang perseorangan, kelompok maupun lembaga, khususnya badan usaha. Di sinilah partai politik menghadapi dilema besar: di satu pihak, untuk mempertahankan pengaruh dan merebut suara rakyat, partai politik membutuhkan dana besar; di lain pihak, besarnya dana sumbangan membuat partai politik tergantung kepada para penyumbang, sehingga partai politik bisa terjebak kepada kepentingan para penyumbang dan melupakan misi memperjuangkan kepentingan rakyat.

Partai politik adalah institusi publik. Mereka tidak hanya hidup di tengah-tengah rakyat, tetapi juga bergerak atas dukungan rakyat. Lebih dari itu, semua sepak terjang partai politik selalu diatasnamakan rakyat. Oleh karena itu, ketergantungan partai politik kepada para penyumbang perseorangan maupun badan usaha, tak hanya mengancam keberadaan partai politik sebagai institusi publik, tetapi juga bisa menjerumuskan partai politik kepada kepentingan perseorangan,

kelompok atau lembaga lain, yang di atasnamakan kepentingan publik. Pada titik inilah maka keuangan partai politik perlu diatur agar sumbangan perseorangan, kelompok maupun lembaga lain, khususnya badan usaha, tidak menjadikan partai politik melupakan posisinya sebagai institusi publik, dan tetap bergerak demi kepentingan rakyat banyak.

Partai-partai politik di Eropa Barat dan Amerika Utara sudah lama mengalami dilema atas besarnya pengaruh sumbangan dana. Sejak memudarnya pengaruh ideologi pada 1960-an dan diikuti oleh meredupnya model partai massa, maka pengaruh sumbangan perseorangan dan badan usaha semakin nyata dalam kehidupan partai politik. Oleh karena itu berbagai peraturan diterapkan guna menjaga partai politik tetap pada relnya: berjuang demi rakyat. Di Eropa Barat, sumbangan perseorangan dan badan usaha dibatasi, sedang subsidi negara diperbanyak; sebaliknya di Amerika Utara sumbangan perseorangan dan badan usaha tidak dibatasi, sedang subsidi negara terbatas. Itu dari sisi pendapatan. Sedangkan dari sisi belanja, partai politik di Eropa Barat cenderung dibatasi, sementara hal serupa tidak berlaku di Amerika Utara.¹

Pembatasan dana sumbangan dan besaran belanja tidak ada artinya jika partai politik tidak terbuka dalam pengelolaan dana politik. Oleh karena itu, di kedua wilayah tersebut partai politik diharuskan membuat laporan pengelolaan keuangan partai secara terbuka. Di sini prinsip transparansi dan akuntabilitas ditegakkan. Laporan keuangan, yang di dalamnya memerinci pendapatan dan belanja, tidak hanya harus

1 Ingrid van Biezen, *Financing Political Parties and Elections Campaigns*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2003.

diaudit akuntan publik, tetapi juga harus diumumkan kepada khalayak.²

Sejarah perkembangan partai politik Indonesia mengalami keterputusan panjang setelah DPR hasil Pemilu 1955 dibubarkan oleh Presiden Soekarno pada Juli 1959. Orientasi ideologis partai-partai politik yang tumbuh dan berkembang sebelum kemerdekaan hingga zaman revolusi kemerdekaan, tetap berlanjut sampai berlangsungnya Pemilu 1955. Sama dengan rekan-rekannya di Eropa Barat, sampai di sini keuangan partai-partai politik Indonesia juga berasal dari iuran anggota. Namun ketika partai-partai politik Eropa Barat menghadapi dilema atas pengaruh sumbangan perorangan dan badan usaha, partai-partai politik Indonesia tidak mengalaminya.

Kehidupan partai-partai politik pada zaman Soekarno, bukanlah kehidupan riil partai politik yang memerlukan dukungan pemilih melalui pemilu. Presiden Soekarno tidak pernah menggelar pemilu. Dia membiarkan partai politik melakukan persaingan politik, tetapi persaingan itu hanya berlangsung pada tataran elit. Partai politik pun tidak membutuhkan banyak dana untuk melakukan aktivitas politiknya. Situasi ini berlanjut pada zama Orde Baru. Sepanjang berkuasa 30 tahun, Presiden Soeharto memang menggelar pemilu setiap lima tahun sekali, tetapi pemilu itu hanya seremoni politik. Jumlah partai politik dibatasi, kompetisi memperebutkan suara pemilih direduksi karena tujuan pemilu hanyalah untuk memenangkan Golkar.

2 Magnus Öhman and Hani Zainulbhai (ed), *Political Finance Regulation: The Global Experience*, Washington DC: International Foundation for Election System, 2007.

Setelah Orde Baru berlalu, Indonesia sudah menyelenggarakan pemilu bebas: tiga kali pemilu legislatif, dua kali pemilu presiden dan dua gelombang pilkada di semua daerah provinsi dan kabupaten/kota. Dalam kurun 13 tahun, partai-partai politik bebas bergerak di tengah-tengah masyarakat, baik untuk mengukuhkan eksistensinya maupun untuk merebut dukungan suara dalam pemilu. Namun kini partai politik menghadapi situasi sulit. Kepercayaan publik terhadap institusi ini terus turun sehubungan dengan banyaknya elit partai politik yang terbelit kasus-kasus korupsi.³

Kasus-kasus korupsi yang melibatkan politisi, baik yang berasal dari lingkungan legislatif (DPR, DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota) maupun eksekutif (menteri, gubernur, dan bupati/walikota), sesungguhnya bukan semata-mata karena motif pribadi. Kebutuhan partai politik akan dana besar agar bisa memenangkan pemilu telah mendorong para politisi untuk berlaku koruptif. Skandal pembangunan wisma atlet yang melibatkan Bendahara Umum Partai Demokrat Nazaruddin Syamsudin serta beberapa elit Partai Demokrat, menunjukkan hal itu.

Apa yang dilakukan oleh Nazaruddin dkk bukanlah khas Partai Demokrat. Pada area dan dalam skala berbeda, para politisi dari partai politik lain, baik yang tergabung dalam

3 KPK melaporkan, sejak berdiri pada 2003, pihaknya telah menyidik 62 kasus korupsi, menuntut 55 perkara di pengadilan, menerima 34 putusan berkekuatan hukum tetap, dan mengeksekusi 20 putusan. Lihat *Laporan Tahunan KPK 2010*, Jakarta: Desember 2010 (www.kpk.go.id). Sementara itu pada awal 2011, Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi mengungkapkan, banyaknya kepala daerah yang menjadi tersangka kasus korupsi. Dari 155 kepala daerah yang menjadi tersangka korupsi, 74 orang di antaranya adalah gubernur. Dari 33 provinsi, 17 provinsi, gubernurnya terlibat korupsi dana APBD. Lihat, *Kompas* edisi Selasa 18 Januari 2011.

koalisi pendukung pemerintahan SBY-Boediono, maupun yang berada di luar koalisi, sama-sama terlibat pencarian dana untuk membiayai beroperasinya partai politik. Para politisi di DPR mempunyai empat cara mengumpulkan dana: pertama, membuat kebijakan yang menguntungkan pihak tertentu; kedua, menyusun rencana proyek dan anggarannya dalam APBN yang kelak akan dikerjakan oleh pihak tertentu; ketiga, menjadi calo tender proyek, dan; keempat, meminta imbalan atas pemilihan jabatan publik atau pimpinan BUMN.⁴

Modus memburu dana ilegal buat partai politik tersebut juga terjadi di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota. Fragmentasi politik yang tinggi di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota menyebabkan kesulitan tersendiri bagi gubernur dan bupati/walikota dalam mengambil keputusan. Namun dengan politik transaksional, di mana gubernur dan bupati/walikota membagi-bagi dana proyek dan dana sosial APBD di kalangan anggota DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota, roda pemerintahan tetap bisa berjalan, meskipun kebijakan yang diambil tidak prorakyat. Inilah yang melatari banyaknya kepala daerah dan anggota DPRD terbelit kasus penggelapan dana APBD.

Maraknya skandal korupsi yang melibatkan politisi dan partai politik, sesungguhnya sesuatu yang tidak terbayangkan

4 Pendapat ini pernah disampaikan oleh Wakil Sekretaris Jenderal PKS, yang juga pimpinan fraksi PKS di DPR dan anggota Komisi I DPR, Mahfudz Siddiq. Sementara itu, hadirnya bendahara dan wakil bendahara semua partai politik di Badan Anggaran DPR, menjadi petunjuk jelas bahwa upaya pengumpulan dana ilegal dari APBN merupakan keputusan partai politik yang memiliki kursi di DPR.

ketika reformasi politik digulirkan menyusul jatuhnya Orde Baru. Pada saat itu, keterbukaan politik mulai dipraktekkan: rakyat bebas membentuk partai politik sebagai sarana memperjuangkan kepentingan politik; partai politik dipersilakan mengikuti pemilu untuk mendapatkan mandat rakyat; dan partai-partai politik yang mendapatkan kursi di parlemen dapat membentuk pemerintahan kuat, sekaligus dapat mengawasi roda pemerintahan agar pemerintah benar-benar bekerja untuk kesejahteraan rakyat. Namun setelah pemilu legislatif digelar tiga kali, disusul dua kali pemilu presiden dan dua gelombang pilkada, kini partai politik menjadi aktor utama penyebab maraknya korupsi di negara ini.

Kemungkinan buruk menerpa partai politik itu tentu juga diperhitungkan oleh para penggerak reformasi politik, mengingat mereka bisa belajar dari pengalaman negara-negara lain dan pengalaman sendiri dalam membangun demokrasi dalam dua dekade pada awal kemerdekaan. Oleh karena itu, menjelang pelaksanaan pemilu transisi, yakni Pemilu 1999, tidak hanya disiapkan undang-undang pemilu, tetapi juga undang-undang partai politik, yaitu UU No. 2/1999.

Undang-undang itu tidak hanya menjamin kebebasan rakyat untuk membentuk partai politik, tetapi juga memberi batasan-batasan agar partai politik tetap dalam jalur politik nasional dan benar-benar memperjuangkan kepentingan rakyat. Dalam rangka membangun partai politik sebagai organisasi politik modern yang mandiri, terbuka dan kredibel, maka undang-undang mengatur soal keuangan partai politik. Inilah untuk pertama kalinya dalam sejarah Republik

Indonesia,⁵ undang-undang partai politik memasukkan isu keuangan untuk diatur dalam undang-undang.⁶

Namun penyelenggaraan Pemilu 1999 menunjukkan, bahwa UU No. 2/1999 dan UU No. 3/1999 - yang menjadi dasar penyelenggaraan pemilu – gagal mengontrol sepak terjang partai politik dalam upayanya merebut suara rakyat. Tanda-tanda partai politik membutuhkan dana besar mulai terlihat, karena kegiatan kampanye tidak cukup dengan rapat umum dan pemasangan bendera, tetapi juga harus ditopang oleh kampanye media massa yang dipersiapkan para konsultan politik. Padahal kampanye yang efektif sudah dilakukan jauh hari sebelum masa kampanye, pada saat mana UU No. 3/1999 tidak menjangkaunya dan UU No. 2/1999 juga tidak berarti apa-apa.

Sementara itu dinamika politik pasca-Pemilu 1999, semakin menunjukkan munculnya sosok partai politik yang kontradiktif: di satu pihak, Perubahan UUD 1945 semakin memperkuat posisi partai dalam sistem ketatanegaraan dan pembangunan politik demokratis ke depan, di lain pihak, tindak tanduk partai politik cenderung semakin mengabai-

5 Meskipun partai politik sudah lahir pada zaman penjajahan Belanda dan kemudian berkembang pesat pada dekade pertama kemerdekaan (menyusul dikeluarkannya Maklumat Wakil Presiden Nomor X pada Oktober 1945), namun sampai berlangsungnya Pemilu 1955, Republik Indonesia belum memiliki undang-undang partai politik. Undang-undang jenis ini baru muncul pada awal zaman Orde Baru, dengan diundangkannya UU No. 3/1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya. Undang-undang inilah yang menjadi dasar bekerjanya partai politik pada zaman Orde Baru, yaitu PPP, Golkar dan PDI.

6 Pasal 11 UU No. 3/1975 hanya menyinggung sedikit soal keuangan partai politik, yaitu, “Keuangan Partai Politik dan Golongan Karya diperoleh dari: a. iuran anggota; b. sumbangan yang tidak mengikat; c. usaha lain yang sah; d. Bantuan dari Negara/Pemerintah.”

kan kepentingan rakyat banyak. Perdebatan dan tarik menarik perumusan pasal-pasal perubahan UUD 1945 di dalam SU-MPR menunjukkan hal itu.⁷

Pelembagaan pemilu sebagai sarana sah untuk memperebutkan jabatan-jabatan publik – sebagaimana ditegaskan oleh UUD 1945 pascaperubahan – menjadikan peran partai politik sebagai mesin peraih suara, semakin tidak terhindarkan. Persaingan ketat antarpartai politik menyebabkan partai politik aktif mencitrakan diri sebagai partai hebat dengan cara-cara instan, seperti pemasangan iklan di media massa, menggelar beragam kegiatan sosial, mengadakan pertemuan di hotel-hotel mewah, dll. Kegiatan merayu rakyat tidak cukup dilakukan pada masa kampanye, tetapi harus ditempuh jauh hari sebelumnya.

Semua itu tentu saja membutuhkan dana yang tidak sedikit. Padahal hampir mustahil mengharapkan anggota partai politik dapat mengumpulkan iuran untuk menggerakkan roda partai politik. Sebaliknya peran penyumbang dana, baik perseorangan maupun badan hukum semakin penting. Oleh karena itu pengaturan dana partai politik harus dilakukan lebih baik agar partai politik tidak dikendalikan oleh para pemilik uang, yang rela memberikan sumbangan tetapi menuntut balas dengan kebijakan, keputusan dan perlindungan politik. Inilah yang melatari lahirnya pengaturan keuangan partai politik dalam tiga undang-undang partai politik, yaitu UU No. 31/2002, UU No. 2/2008, dan UU No. 2/2011.

7 Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008.

UU No. 31/2002 yang berlaku mulai 27 Desember 2002 merupakan produk hukum yang menjabarkan posisi dan fungsi partai politik, setelah Perubahan UUD 1945. Lahirnya undang-undang ini juga diilhami oleh fakta bahwa beroperasinya partai politik membutuhkan dana besar, sebagaimana terjadi menjelang Pemilu 1999. UU No. 2/2008 yang berlaku mulai 4 Januari 2008 merupakan pengganti dari UU No. 31/2002. Undang-undang bertujuan menyempurnakan pengaturan partai politik, namun pengaturan keuangan partai politik tidak mengalami kemajuan. Ketika UU No. 2/2008 diubah oleh UU No. 2/2011 yang berlaku mulai 15 Januari 2011, juga tidak ada perubahan substantif terhadap pengaturan keuangan partai politik, kecuali menaikkan besaran sumbangan badan usaha.

Adanya pengaturan keuangan partai politik dalam ketiga undang-undang tersebut, sepertinya tidak berarti apa-apa, terbukti dalam lima tahun terakhir semakin banyak kasus korupsi yang melibatkan politisi dengan dalih mencari dana untuk memenuhi kebutuhan partai politik. Padahal undang-undang memberi keleluasaan kepada partai politik untuk menerima sumbangan perseorangan dan badan usaha. Bahkan undang-undang terakhir telah menaikkan batas maksimal uang badan usaha yang bisa disumbangkan ke partai politik. Demikian juga jika ditinjau dari prinsip transparansi dan akuntabilitas: di satu pihak, ketiga undang-undang tersebut tidak memaksa partai politik untuk membuat laporan keuangan berdasar standar akuntansi yang benar; di pihak lain, laporan keuangan partai politik juga sulit diakses publik.

Akibatnya, partai politik tampak semakin elitis dan bah-

kan personalitis, karena dikendalikan oleh orang-orang yang mampu memenuhi kebutuhan dana operasional partai politik. Pertama, hal ini terlihat dari semakin besar pengaruh para pengusaha di lingkungan elit partai politik; kedua, kepemimpinan partai politik semakin tergantung kepada kader partai politik yang pejabat publik eksekutif (presiden, menteri, gubernur dan bupati/walikota). Dengan kata lain, pengaturan dana partai politik tidak efektif mengatur keuangan partai politik, sehingga partai politik akhirnya cenderung mengabaikan kepentingan anggota dan kepentingan publik.

B. POKOK PERMASALAHAN

Dari paparan di atas, dapat disimpulkan telah terjadi kesenjangan antara pengaturan keuangan partai politik di dalam undang-undang, dengan praktek politik sehari-hari yang dijalani partai politik.

Pertama, UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 tentang partai politik tidak berhasil mendorong partai politik untuk mengumpulkan dana yang lebih besar guna memenuhi kebutuhan operasional partai politik, sehingga membuat para elitnya terlibat pemburuan dana illegal dengan memanfaatkan kedudukan di lembaga legislatif maupun eksekutif.

Kedua, UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 gagal mencegah penguasaan partai politik dari pemilik uang, sehingga partai politik cenderung mengabaikan kepentingan anggota dan kepentingan publik.

Ketiga, sebagai implikasi dari kedua masalah pokok ter-

sebut, ketentuan-ketentuan UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 cenderung tidak ditaati oleh partai politik sehingga mereka mencari jalan sendiri untuk mengumpulkan dan mengelola dana partai politik.

Keempat, partai politik mengabaikan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan partai sehingga tidak bisa dikontrol oleh publik.

C. PERTANYAAN PENELITIAN

Berdasarkan empat pokok permasalahan tersebut di atas, penelitian ini hendak menjawab empat pertanyaan berikut ini:

Pertama, bagaimana kerangka hukum pengaturan keuangan partai politik sebagaimana diatur dalam UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011?

Kedua, bagaimana pengaturan keuangan partai politik sebagaimana diatur dalam UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011, dijabarkan dalam peraturan yang lebih teknis, baik oleh pemerintah maupun oleh partai politik?

Ketiga, bagaimana partai politik mempraktekkan ketentuan-ketentuan dalam UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 yang mengatur tentang pendapatan yang berasal dari iuran anggota dan sumbangan perseorangan dan badan hukum?

Keempat, bagaimana partai politik mempraktekkan ketentuan-ketentuan dalam UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 yang mengharuskan adanya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan partai politik?

D. TUJUAN PENELITIAN

Secara umum penelitian ini bertujuan melihat pengaturan keuangan partai politik sebagaimana tertera dalam UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011, dan melihat penerapannya dalam tata kerja organisasi partai politik sehari-hari.

Adapun secara khusus, tujuan penelitian ini adalah:

Pertama, menjelaskan pengaturan keuangan partai politik sebagaimana tertera dalam UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011.

Kedua, menjelaskan pengaturan teknis keuangan partai politik sebagai penjabaran UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011, yang dilakukan oleh pemerintah dan partai politik?

Ketiga, menggambarkan praktek pelaksanaan ketentuan-ketentuan UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011, khususnya dalam pengelolaan pendapatan yang berasal dari iuran anggota dan sumbangan perseorangan dan badan hukum.

Keempat, menggambarkan praktek pelaksanaan ketentuan-ketentuan UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011, khususnya dalam pelaporan keuangan partai politik berdasarkan prinsip transparansi dan akuntabilitas.

E. OBYEK PENELITIAN

Pertama, untuk melihat bagaimana pengaturan keuangan partai politik, penelitian ini akan menempatkan UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011, peraturan pemerintah, peraturan partai politik dan peraturan-peraturan lain yang terkait,

sebagai obyek penelitian.

Kedua, untuk menggambarkan bagaimana partai politik mempraktekkan pengaturan keuangan partai politik dalam tata kerja organisasi sehari-hari, penelitian ini menempatkan beberapa pengurus partai politik nasional (DPP), pengurus partai politik provinsi (DPD/DPW) dan pengurus partai politik kabupaten/kota (DPC/DPC), sebagai obyek penelitian.

Ketiga, pada tingkat nasional, 9 pengurus partai politik yang memiliki kursi di DPR menjadi obyek penelitian. Kesembilan partai politik tersebut adalah Partai Demokrat, Partai Golkar, PDIP, PKS, PAN, PPP, PKB, Partai Gerindra, dan Partai Hanura. Sedang pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota, penelitian ini hanya menempatkan 5 partai politik sebagai obyek penelitian, yaitu Partai Demokrat, Partai Golkar, PDIP, PKS, dan Partai Gerindra dan PKB (khusus untuk Sulawesi Selatan dan Bali). Pengurus partai politik tingkat provinsi dan kabupaten/kota tersebut berada di tiga provinsi, yaitu DI Yogyakarta, Bali dan Sulawesi Selatan.⁸

F. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif analitis, yaitu metode yang meneliti obyek atau peristiwa, yang dilu-

8 Pemilihan 5 pengurus partai politik daerah di 3 provinsi ini, semata-mata berdasarkan ketersediaan sumber daya penelitian. Meskipun demikian, karena struktur kepartaian di provinsi dan kabupaten/kota di seluruh Indonesia hampir sama, maka pemilihan 3 provinsi ini diharapkan bisa mewakili keseluruhan gambaran praktek pengelolaan keuangan partai politik di Indonesia.

kiskan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta.⁹ Untuk mengumpulkan data primer maupun data sekunder, metode ini dilengkapi dengan instrumen wawancara dan diskusi terbatas (*focus grup discussion*).

Pendekatan deskriptif bertujuan memaparkan pengaturan keuangan partai politik dan praktek pelaksanaannya dalam tata organisasi partai politik sehari-hari. Pemaparan pengaturan dan praktek tersebut kemudian menjadi dasar analisis terhadap masalah-masalah pengaturan dan praktek keuangan politik partai. Analisis terhadap fakta dilakukan untuk mengetahui kecenderungan dan pola pengelolaan keuangan partai politik dan pengaruhnya terhadap kehidupan partai politik secara keseluruhan.

G. PELAKSANAAN PENELITIAN

Penelitian dilakukan selama 3 bulan, mulai Juni hingga Agustus 2011. Selama tiga bulan tersebut dilakukan pengumpulan data primer, data sekunder, wawancara mendalam dan diskusi terbatas (*focus grup discussion*).¹⁰

H. SIGNIFIKASI PENELITIAN

Penelitian tentang pengaturan keuangan partai politik dan praktek dalam tata organisasi kepartaian sehari-hari

9 Mohammad Nazir, *Metode Penelitian*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 63.

10 Daftar Data Primer, Daftar Data Sekunder, Pedoman Wawancara Mendalam dan Daftar Diskusi Terbatas, bisa dilihat dalam Lampiran.

ini di bawah UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 sejauh ini belum pernah dilakukan. Penelitian ini dapat mengisi kekosongan itu, sekaligus merupakan tahap awal untuk mengetahui lebih lanjut tentang masalah-masalah keuangan partai politik yang lebih komprehensif.

Bagaimanapun masalah pengelolaan keuangan partai politik bisa mencerminkan kualitas dan kinerja partai politik sebagai penopang perkembangan demokrasi ke depan. Oleh karena itu, hasil penelitian ini bisa digunakan sebagai salah satu bahan untuk memperbaiki pengaturan keuangan partai politik ke depan, agar partai politik benar-benar menjadi institusi publik yang terpercaya dalam mengemban amanat rakyat.

I. KETERBATASAN PENELITIAN

Pertama, penelitian ini berusaha menggambarkan secara keseluruhan pengaturan keuangan partai politik dan praktek tata kerja organisasi partai politik sehari-hari di tingkat pengurus nasional, provinsi dan kabupaten/kota, dalam kerangka hukum UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011. Namun penelitian ini hanya menjadikan pengurus partai politik daerah di 3 provinsi sebagai obyek penelitian, sehingga temuan-temuan di ketiga daerah tersebut belum cukup untuk digeneralisasi untuk menggambarkan keadaan serupa pada 33 provinsi di Indonesia.

Kedua, mendapatkan narasumber yang tepat di setiap partai politik, baik pada pengurus nasional, provinsi maupun kabupaten/kota, bukanlah pekerjaan mudah. Hal ini

bukan semata-mata karena sifat tertutup partai politik terhadap isu keuangan, tetapi kenyataan bahwa tidak semua pengurus partai politik mengetahui secara pasti pengelolaan keuangan di partainya. Bahkan pengurus partai yang secara formal menduduki jabatan bendahara atau wakil bendahara sering mengaku tidak tahu menahu urusan pengelolaan keuangan. Hal ini tentu saja berdampak pada akurasi temuan data, sehingga menyebabkan hasil analisis tidak tepat. Untuk mengatasi kelemahan tersebut, penelitian ini melakukan wawancara ke beberapa narasumber yang dianggap kompeten, serta mengklarifikasi kembali dalam diskusi terbatas.

J. SISTEMATIKA PENULISAN

Setelah *Bab I Pendahuluan*, pada *Bab II Kerangka Konseptual* buku ini akan menjelaskan secara teoritik tentang posisi dan fungsi partai politik dalam sistem politik demokratis, pengaruh dana terhadap kinerja partai politik dalam mengemban amanat rakyat, juga prinsip transparansi dan akutabilitas dalam pengelolaan keuangan partai politik. Di sini akan ditunjukkan pengaturan keuangan partai politik di beberapa negara sebagai bahan pembanding dengan apa yang terjadi di Indonesia.

Bab III Partai Politik dan Keuangan Politik membahas peningkatan posisi dan fungsi partai politik pascajatuhnya Orde Baru. Pemilu 1999 dan hasilnya telah menyadarkan banyak kalangan akan besarnya pengaruh uang terhadap partai politik, sehingga diperlukan pengaturan

keuangan partai politik, sebagaimana terdapat dalam UU No. 31/2002. Namun UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 justru kembali melonggarkannya.

Bab IV Pengaturan Keuangan Partai Politik membahas bagaimana UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 mengatur keuangan partai politik: pertama, bagaimana mengatur pendapatan dan belanja yang bertujuan menjaga kemandirian partai politik; kedua, bagaimana menyusun laporan keuangan yang bertujuan menegakkan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Selanjutnya dibahas pengenaan sanksi atas kemungkinan pelanggaran yang terjadi.

Pada **Bab IV Pendapatan dan Belanja**, akan dibicarakan praktek partai politik dalam mengumpulkan dana pendapatan, yang terdiri atas iuran anggota, sumbangan perseorangan anggota, sumbangan perseorangan bukan anggota, sumbangan badan usaha dan subsidi negara. Sementara dari sisi belanja akan dilihat bagaimana partai politik mengeluarkan uang untuk membiayai kegiatan operasional sekretariat, konsolidasi organisasi, pendidikan politik, unjuk publik dan perjalanan dinas.

Selanjutnya pada **Bab V Laporan Keuangan**, akan dipaparkan bagaimana praktek penyusunan laporan pengelolaan keuangan partai politik, berdasarkan UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2001. Sejauh mana praktek tersebut mencerminkan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Pembahasan isu ini penting karena bersentuhan langsung dengan perilaku partai politik dalam mengelola dana politik, baik yang dikumpulkan dari anggota partai maupun para penyumbang perseorangan dan badan usaha.

Akhirnya, **Bab VI Penutup** akan menggarisbawahi beberapa temuan penting penelitian ini. Selanjutnya akan dirunmuskan beberapa rekomendasi, baik rekomendasi akademis maupun rekomendasi politik. Yang pertama bicara tentang penelitian yang perlu dikembangkan dari penelitian ini; yang kedua bicara tentang kebijakan yang perlu dilakukan guna menyempurnakan pengaturan keuangan partai politik.

BAB II

KERANGKA KONSEPTUAL

Memudarnya ideologi dan kukuhnya pemilu sebagai instrumen demokrasi mengubah karakter partai politik menjadi *catch-all party* atau partai lintas kelompok. Inilah jenis partai politik baru yang menempatkan diri sebagai mesin pemilu guna mendapatkan legitimasi politik seluas-luasnya. Pragmatisme menjadi ciri utama, sehingga partai politik jenis ini gampang tergoda untuk mengabaikan kepentingan rakyat dan mengutamakan kepentingan pemilik uang yang membiayainya. Demi menjaga kemandirian partai politik dalam memperjuangkan kepentingan rakyat, maka dilakukan pengaturan keuangan partai politik yang mengedepankan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Bab ini menyajikan beberapa model pengaturan keuangan partai politik.

A. POSISI DAN FUNGSI PARTAI POLITIK

Dalam alam demokrasi partai politik mempunyai peran fundamental. Mereka menjadi perantara antara masyarakat dan pemerintah. Sebagai organisasi yang tumbuh dan berkembang di tengah-tengah masyarakat, partai politik menyerap, merumuskan dan mengagregasi kepentingan masyarakat. Sebagai organisasi yang menempatkan kader-kadernya di legislatif maupun eksekutif, partai politik bisa menyampaikan dan mendesak kepentingan masyarakat tersebut untuk dipenuhi melalui kebijakan pemerintah. Sulit dibayangkan demokrasi dapat berjalan tanpa partai politik.

Inti demokrasi adalah pelibatan rakyat dalam pengambilan

kebijakan. Pada zaman Yunani Kuno pelibatan itu bisa dilakukan secara langsung karena semua penduduk laki-laki dewasa dapat berkumpul, berdebat dan mengambil keputusan atas sesuatu hal yang memang diperlukan. Namun di negara dengan jumlah penduduk besar yang tinggal di wilayah luas, demokrasi langsung sulit dipraktekkan. Demokrasi perwakilan pun menjadi pilihan masyarakat modern. Di sinilah partai politik mempunyai peran strategis karena mereka mendapat mandat konstitusional untuk mengajukan calon-calon anggota legislatif maupun calon-calon pejabat eksekutif.

Pada awal pertumbuhan demokrasi modern, kegiatan politik berpusat pada kelompok-kelompok politik di parlemen. Kegiatan ini bersifat elitis dan aristokratis akibat pertarungan antara kepentingan bangsawan dengan raja. Dengan meluasnya hak-hak warga negara, maka monopoli bangsawan berkurang, dan parlemen juga diisi orang-orang yang dipilih sendiri oleh warga negara. Kelompok-kelompok pendukung pemilihan anggota parlemen mulai bermunculan, yang lambat laun berkembang menjadi partai politik. Maka kemudian partai politik identik dengan organisasi yang terlibat dalam perebutan jabatan-jabatan politik melalui pemilu.

Partai politik yang dibentuk oleh para bangsawan (elit) beroperasi secara *top-down* dengan fungsi utamanya memobilisasi massa bagi legitimasi kekuasaan. Sebaliknya, partai bentukan masyarakat beroperasi secara *bottom-up* dengan fungsi utamanya adalah menyalurkan dan menyampaikan aspirasi masyarakat ke sistem politik. Partai politik bentukan elit sering disebut partai elit (*elite party*) atau partai kaukus (*caucus party*), sementara partai bentukan masyarakat disebut partai massa (*mass party*).

Dikotomi partai elit dan partai massa itu juga merupakan cerminan ideologi yang dianut oleh masing-masing partai politik. Partai elit adalah penganut nilai-nilai lama (konservatisme dan liberalisme) sedang partai massa adalah pengusung nilai-nilai baru (sosialisme dan komunisme). Namun memasuki 1960-an pembedaan karakter partai berdasar ideologi itu luruh. Partarungan ideologi di masyarakat mulai memudar sehingga partai politik tidak lagi menempatkan ideologi sebagai basis perjuangan sekaligus sebagai daya tarik dukungan. Selain itu, pemilu sebagai instrumen demokrasi semakin kukuh, sehingga persaingan partai politik semata-mata hanya persaingan memperebutkan suara dalam pemilu. Partai politik pun mulai mengembangkan karakter baru: partai lintas kelompok atau *catch-all party*.¹¹

Partai politik jenis ini tidak hanya diilhami oleh memudarnya ideologi di masyarakat, tetapi juga oleh kesadaran elit partai politik bahwa masyarakat modern memiliki banyak pilihan dalam kehidupan sosial sehari-hari yang mengedepankan prinsip-prinsip rasionalitas dalam mengambil pilihan-pilihan tersebut. Jika perubahan masyarakat ini tidak diikuti oleh partai politik, maka partai politik akan ditinggalkan masyarakat. Oleh karena itu agar partai politik bisa bertahan di masyarakat, mereka harus menerima pluralisme, bersikap inklusif, nonsektarian dan nondiskriminatif.¹²

11 Otto Kirchheimer, "Transformasi Sistem-sistem Kepartaian Eropa Barat," dalam *Ichlasul Amal, Teori-teori Mutahir Partai Politik*, Yogyakarta: Tiara Wacana, 1988, hlm. 71-90.

12 Riswandha Imawan, *Partai Politik di Indonesia: Pergulatan Setengah Hati Mencari Jati Diri*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Politik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universtas Gadjah Mada, 2004.

Format *catch-all party* tersebut mengagumkan pragmatisme dan rasionalitas sebagai penyangga sistem politik demokratis, sejalan dengan semakin kukuhnya pemilu sebagai instrumen politik demokratis untuk mendapatkan legitimasi masyarakat. Dalam perkembangannya kemudian fungsi utama partai politik adalah menjadi mesin pendulang suara dalam pemilu. Fungsi-fungsi partai politik, seperti sosialisasi politik, pendidikan politik, komunikasi politik, rekrutmen politik, kontrol politik dan lain-lain, memang masih melekat pada partai politik. Namun berjalannya fungsi-fungsi itu, semua diarahkan pada usaha untuk memenangkan pemilu.

B. KEBUTUHAN DAN SUMBER DANA POLITIK

Ketika partai politik menjadi mesin pemilu, maka partai politik membutuhkan sumber daya yang besar agar mesin itu bisa berfungsi secara maksimal dalam mendulang suara pemilih. Padahal memudarnya ideologi telah melemahkan ikatan partai politik dengan anggotanya yang kemudian berdampak pada rapuhnya jaringan organisasi. Hal ini tentu saja berdampak pada turunnya kemampuan organisasi partai politik dalam memobilisasi pendukung. Akibatnya partai politik harus mencari cara lain agar eksistensi partai politik tetap terjaga baik dalam masyarakat, dan kemampuan meraih suara dalam pemilu tetap tinggi dalam pemilu.

Apapun metode yang dipakai, upaya menjaga eksistensi partai politik di masyarakat dan upaya meraih suara sebanyak-banyaknya dalam pemilu, membutuhkan dana tidak

sedikit. Selain faktor minimnya relawan dalam mendukung kegiatan partai politik – sesuatu yang dulu bukan masalah ketika partai politik mempunyai ikatan ideologis kuat dengan anggotanya – sehingga jaringan organisasi partai politik ke bawah jadi melemah; faktor perkembangan teknologi komunikasi juga menyebabkan biaya kampanye meningkat pesat. Sebab kampanye tidak cukup hanya menggelar rapat dan memasang bendera, tetapi juga harus melalui media massa, yang berbiaya mahal.

Peran media massa (koran, majalah, radio, dan televisi) dalam menjaga eksistensi partai politik maupun dalam meningkatkan kemampuan meraih suara dalam pemilu, semakin tidak terhindarkan karena hanya melalui media massa, partai politik dapat secara efektif berkomunikasi dengan masyarakat luas. Di sini televisi semakin besar pengaruhnya terhadap keberhasilan partai politik dalam menjaga eksistensi dan meraih dukungan: pertama, dibandingkan dengan jenis media lain, televisi mampu memberikan impresi kuat kepada masyarakat; kedua, televisi mampu menjangkau audiens yang lebih luas dibandingkan dengan media lain. Akibatnya, di mana pun nyaris tidak ada partai politik besar yang tidak berkampanye melalui televisi. Padahal biaya kampanye di televisi sangat mahal dibandingkan jenis media lainnya.

Singkatnya, untuk menjaga eksistensi partai politik di masyarakat dan untuk meraih dukungan suara dalam pemilu, partai politik membutuhkan dana besar. Inilah masalah pokok yang dihadapi partai politik, pada saat dimana partai politik tidak lagi mendapat dukungan keuangan dari para anggotanya. Berbagai studi menunjukkan, sejak 1960-an

partai politik di manapun mengalami kemunduran jumlah anggota. Minimnya jumlah anggota kemudian berimplikasi pada rendahnya kemampuan finansial partai politik, karena selama ini keuangan partai politik bersumber pada iuran anggota. Dua dekade kemudian partai politik mulai mengandalkan sumber dana lain untuk membiaya kegiatannya, dan iuran anggota semakin tidak berarti.¹³

Awalnya, partai politik menarik sumbangan dari para anggota berpendapatan cukup yang masih memiliki loyalitas kepada partai politik. Seiring dengan semakin mahalnnya biaya operasional partai politik dan kegiatan kampanye menjelang dan selama pemilu, partai politik mulai mencari donasi dari luar partai. Sasarannya adalah perorangan ataupun perusahaan dengan jumlah terbatas. Namun semakin lama partai politik semakin memiliki ketergantungan kepada penyumbang perserorangan dan perusahaan. Kini, hampir semua partai politik di banyak negara sumber dana untuk membiaya kegiatan partai politik didominasi oleh sumbangan dari perseorangan dan perusahaan.

Dalam situasi seperti itu partai politik menghadapi masalah eksistensial, sebab pengaruh penyumbang bisa mengubah haluan hakekat partai politik, yakni memperjuangkan kepentingan anggota, pemilih atau rakyat. Masuknya dana besar ke partai politik dari para penyumbang tentu bukan donasi biasa, yang tanpa tuntutan imbal balik. Para penyumbang berharap adanya keuntungan yang akan didapatkan dari partai politik melalui pengambilan kebijakan atau

13 Pippa Norris, *Partai Politik dan Demokrasi dalam Perspektif Teoritis dan Praktis*, Jakarta: National Democratic Institute for International Affairs, 2005, hlm. 18

penggunaan wewenang lain yang dipunyai para kader partai politik yang diduduk di legislatif maupun eksekutif. Dengan kata lain, masuknya uang para penyumbang bisa membuat partai politik melupakan kepentingan anggota, pemilih atau masyarakat secara keseluruhan, dan berbalik memperjuangkan kepentingan para penyumbang.

Guna mengurangi pengaruh penyumbang, beberapa negara di Eropa Barat memberikan bantuan keuangan atau subsidi ke partai politik, baik untuk membiayai kegiatan operasional partai politik maupun untuk membiayai kegiatan kampanye. Subsidi itu diambil dari anggaran negara, dan jumlah dari waktu ke waktu cenderung meningkat. Meskipun demikian, hingga saat ini jumlah subsidi negara belum mampu menutup keseluruhan kebutuhan partai politik. Di hampir banyak negara yang demokrasinya sudah mapan, kegiatan partai politik tetap mengandalkan sumbangan pesero-rangan dan perusahaan. Pada titik inilah sumbangan keuangan partai politik perlu diatur demi menjaga kemandirian partai politik untuk memperjuangkan kepentingan rakyat, bukan memperjuangkan kepentingan para penyumbang.¹⁴

C. PENGATURAN PENGELOLAAN KEUANGAN

Tujuan pengaturan keuangan partai politik adalah untuk menjaga kemandirian partai politik dari pengaruh uang yang disetor oleh para penyumbang. Hal ini perlu dilakukan

¹⁴ Ingrid van Biezen, *Financing Political Parties and elections Campaigns*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2003, hlm. 11-12.

karena misi partai politik – yang mendapat monopoli untuk memperebutkan jabatan-jabatan politik – adalah memperjuangkan kepentingan anggota, pemilih atau masyarakat pada umumnya. Jadi, pengaturan keuangan partai politik bukan bertujuan melarang partai politik menerima sumbangan dari pihak luar, melainkan mengatur sedemikian rupa sehingga partai politik masih memiliki keleluasaan mengumpulkandan dana untuk membiayai kegiatan partai politik, tetapi pada saat yang sama partai politik tetap terjaga kemandiriannya dalam memperjuangkan kepentingan rakyat.¹⁵

Pengaturan keuangan partai politik harus dibedakan dengan pengaturan keuangan kampanye. Pengaturan keuangan partai politik mengatur pendapatan dan belanja partai politik untuk membiayai kegiatan operasional partai politik sepanjang tahun. Kegiatan ini meliputi pembiayaan sekretariat, rapat-rapat partai, pendidikan politik dan kaderisasi serta kegiatan-kegiatan unjuk publik (*public expose*) yang bertujuan menjaga eksistensi partai politik, seperti perayaan ulang tahun, seminar, kajian, aksi sosial, dll. Sementara pengaturan keuangan kampanye mengatur pendapatan dan belanja kampanye yang berlangsung pada masa pemilu. Dalam hal ini semua transaksi keuangan yang dilakukan partai politik dan bertujuan mempengaruhi pemilih selama masa pemilu, diatur melalui pengaturan dana kampanye.

Jumlah uang yang digunakan untuk kampanye selalu lebih besar, bahkan beberapa kali lipat daripada uang yang

15 KD Edwing and Samule Issacharoff (ed), *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*, Oregon: Hart Publishing, 2006, hlm. 1-5

digunakan untuk operasional partai politik. Namun bukan berarti uang penyumbang tidak bisa mempengaruhi proses politik yang terjadi dalam partai politik. Sebab proses politik yang terjadi dalam partai politik selalu berdampak pada pengambilan keputusan di legislatif maupun eksekutif yang dilakukan oleh kader-kader partai politik. Justru karena pengumpulan dana partai politik terjadi sepanjang tahun, maka pengaruh penyumbang bisa bejalan lebih lama. Apalagi kalau penyumbang memberikan bantuan secara rutin dalam jumlah besar. Itulah sebabnya pengaturan keuangan partai politik dibedakan dengan pengaturan dana kampanye.

Prinsip pokok pengaturan keuangan partai politik adalah akuntabilitas dan transparansi. Prinsip transparansi mengharuskan partai politik bersikap terbuka terhadap semua proses pengelolaan keuangan partai politik. Di sini sejumlah kewajiban harus dilakukan partai politik, seperti membuka daftar penyumbang dan membuat laporan keuangan secara rutin, yang mencatat semua pendapatan dan belanja partai politik sepanjang tahun. Tujuan membuka daftar penyumbang dan laporan keuangan kepada publik adalah untuk menguji prinsip akuntabilitas, yaitu memastikan tanggungjawab partai politik dalam proses menerima dan membelanjakan dana partai politik itu rasional, sesuai etika dan tidak melanggar peraturan.

Unsur-unsur yang diatur dalam pengaturan keuangan partai politik meliputi sumber keuangan, jenis-jenis belanja, daftar penyumbang, laporan keuangan dan sanksi-sanksi atas pelanggaran terhadap aturan. Secara umum sumber keuangan partai berasal dari iuran anggota, sumbangan perseorangan dan perusahaan; sementara belanja partai

meliputi biaya operasional kantor dan kegiatan partai politik seperti pendidikan politik dan kaderisasi. Daftar penyumbang adalah dokumen penting karena dari dokumen ini dapat diketahui sesungguhnya siapa yang paling mempengaruhi partai politik dari sisi keuangan. Sementara kehadiran laporan keuangan adalah untuk menguji lebih lanjut diterapkannya prinsip akuntabilitas dan transparansi dalam pengelolaan keuangan.

Tanpa prinsip akuntabilitas dan transparansi, partai politik tidak hanya akan dijangkiti penyakit korupsi tetapi juga akan mengancam masa depan demokrasi, sebab partai politik dengan tata kelola buruk hampir pasti akan gagal dalam mengelola negara dan pemerintahan. Oleh karena itu, sanksi-sanksi terhadap pelanggaran peraturan keuangan partai harus ditegakkan. Sanksinya tidak harus berupa hukuman pidana atau denda, tetapi juga sanksi administratif. Sanksi pidana hanya mengenai orang atau pengurus partai politik; sedangkan sanksi administrasi sangat efektif mengenai partai politik sebagai organisasi. Misalnya sanksi tidak bisa mengikuti pemilu bagi partai politik yang tidak membuka daftar penyumbang dan membuat laporan keuangan tahunan, akan memaksa partai politik membuat daftar penyumbang dan laporan keuangan tahunan. Sebab jika tidak, partai politik itu tidak bisa mengikuti pemilu.

D. PERBANDINGAN BEBERAPA NEGARA

Pengaturan keuangan partai politik di mana pun tujuannya sama, yakni menjaga agar partai politik tetap

pada jalurnya, yakni memperjuangkan kepentingan rakyat, serta menghindari kemungkinan partai politik dikendalikan oleh para penyumbang besar. Secara internal pengaturan partai politik juga bertujuan untuk menjauhkan partai politik dari aktivitas korupsi.

Namun praktek pengaturan di setiap negara berbeda-beda. Di Eropa Barat besaran jumlah sumbangan cenderung dibatasi; demikian juga dengan belanja partai politik. Sementara di Amerika Utara, sumbangan perseorangan cenderung tidak dibatasi, demikian juga belanjanya, tetapi partai politik dilarang menerima sumbangan perusahaan. Di kebanyakan negara partai politik dilarang mendirikan perusahaan sebagai sumber pendapatan, namun mereka menerima subsidi pemerintah. Tabel 2.1 menunjukkan perbandingan pengaturan keuangan partai politik di beberapa negara.

Tabel 2.1 Perbandingan Pengaturan Keuangan Partai Politik di Beberapa Negara

BAB III

PARTAI POLITIK DAN KEUANGAN POLITIK

Pasca-Orde Baru pemilu telah menjadi instrumen pergantian kekuasaan secara periodik. Partai politik pun berubah karakter menjadi *catch-all party*, melupakan ideologi sebagai sarana pengikat massa. Partai politik semata menjadi mesin pemilu dengan target mendulang suara sebanyak-banyaknya demi merebut jabatan-jabatan politik. Bab ini akan menjelaskan tentang pentingnya pengaturan keuangan partai politik agar mereka tetap mengemban misi perjuangan rakyat dan terhindar dari penguasaan para pemilik uang. Namun usaha menjaga kemandirian partai politik itu belum berhasil karena pengaturan keuangan partai politik dalam undang-undang tidak dilakukan secara rinci dan konsisten. Jika tidak ada perbaikan, peran strategis partai politik dalam menentukan jabatan-jabatan politik, tidak hanya menyebabkan korupsi merajalela, tetapi juga mengancam masa depan demokrasi.

A. PARTAI POLITIK DAN PEMILU TRANSISI

Partai Politik dalam Dinamika Politik: Indonesia sudah mengenal partai politik jauh hari sebelum merdeka. Pada zaman kolonial, tokoh-tokoh pergerakan menggunakan partai politik sebagai alat perjuangan. Itu sebabnya ketika Wakil Presiden Mohamad Hatta mengeluarkan Maklumat X pada Oktober 1945, partai-partai politik yang sempat tiarap pada zaman Jepang, bangkit kembali. Perang kemerdekaan 1945-1949, tidak menyurutkan konsolidasi masing-masing partai politik, sehingga ketika masa perang berakhir, mereka siap berkompetisi merebut dukungan rakyat mel-

lui pemilu. Sejarah kemudian mencatat Pemilu 1955 yang bertujuan memilih anggota DPR dan Dewan Konstituante, berlangsung aman, tertib dan damai, juga bersih, jujur dan adil.

Namun DPR dan Dewan Konstituante hasil Pemilu 1955 gagal menciptakan stabilitas pemerintahan, sehingga Presiden Soekarno atas sokongan militer membubarkan DPR dan Dewan Konstituante pada Juli 1959. Zaman gelap partai politik pun dimulai di tengah alam kemerdekaan, meski tidak semua partai politik dibubarkan. Soekarno justru membiarkan elit partai politik untuk bersaing dalam lingkaran kekuasaan Istana, dengan modal rapat massa di mana-mana. Persaingan politik antarpolitical politik menjadi semu, karena mereka tidak bisa mengukur secara riil dukungan rakyat melalui pemilu. Sepanjang kekuasaan Soekarno memang tidak ada pemilu.

Zaman berganti, tapi peran partai politik tetap terpinggirkan. Meskipun kekuasaannya penuh, Presiden Soeharto tidak bisa menutup mata bahwa rezim Orde Baru membutuhkan basis legitimasi. Golkar kemudian dibentuk untuk meraih dukungan rakyat melalui Pemilu 1971. Selanjutnya, penyelenggaraan pemilu oleh Orde Baru bukan ditujukan untuk memilih wakil-wakil rakyat, melainkan untuk memenangkan Golkar sebagai partai pendukung Orde Baru. Kebangkitan partai politik menjelang Pemilu 1971 redup kembali, karena pasca-Pemilu 1971, partai politik dikerdilkan dan disingkirkan dari arena politik riil. Jika masih ada PPP dan PDI sepanjang pemilu-pemilu Orde Baru, perannya sebatas pelengkap atas Golkar sebagai partai tunggal.

Jatuhnya rezim Orde Baru pada Mei 1998, menyadar-

kan para eksponen gerakan reformasi untuk terlebih dahulu mengamankan posisi partai politik dan pemilu, agar pengalaman buruk era Soekarno dan Soeharto tidak terulang kembali. Presiden Habibie yang menghadapi gerakan reformasi, tidak punya pilihan selain memenuhi tuntutan rakyat untuk segera menggelar pemilu dan membiarkan rakyat membentuk partai politik. Jaminan hukum untuk membebaskan rakyat membentuk partai politik dan mengikuti pemilu, tidak cukup dengan keputusan MPR, melainkan harus dirumuskan lebih operasional melalui undang-undang. Inilah yang melatarbelakangi lahirnya UU No. 2/1999 dan UU No. 3/1999 yang masing-masing menjadi dasar hukum pembentukan partai politik dan penyelenggaraan pemilu.¹⁶

Sebagai undang-undang yang dipersiapkan secara singkat dalam suasana reformasi, UU No. 2/1999 menjamin kebebasan rakyat untuk membentuk partai politik dan memberi kepastian hukum akan kelangsungan hidup partai politik. Undang-undang ini tidak banyak membuat ketentuan administrasi yang menyulitkan pembentukan partai politik, sebab eksistensi partai politik pada akhirnya ditentukan oleh ada tidaknya dukungan rakyat. Kemudahan pembentukan partai politik ini ditandai oleh banyaknya partai politik yang dinyatakan memenuhi syarat untuk mendapatkan badan hukum. Dari 148 yang mendaftarkan, hanya 7 partai politik tidak memenuhi syarat.

Sementara UU No. 3/1999 disiapkan sebagai landasan hukum bagi penyelenggaraan pemilu transisi, yakni pemilu yang menandai berubahnya kepemimpinan lama yang tidak

16 UU No. 2/1999 dan UU No. 3/1999 secara bersamaan diundangkan pada 1 Februari 1999.

mendapat legitimasi rakyat, dengan pemimpin baru atas pilihan rakyat. Undang-undang ini tidak mengubah sistem pemilu, melainkan berusaha menjamin agar proses penyelenggaraan pemilu benar-benar jujur dan adil sehingga wakil-wakil rakyat hasil pemilu benar-benar sesuai dengan pilihan rakyat. Pertama, penyelenggara pemilu dialihkan dari LPU yang dikuasai Depdagri ke KPU. Kedua, rakyat mempunyai akses untuk mengetahui proses pemungutan suara dan penghitungan suara. Ketiga, lembaga penegak hukum pemilu ditingkatkan fungsinya. Keempat, lembaga pemantau dibebaskan untuk melakukan pemantauan proses penyelenggaraan pemilu.

Partai Politik Catch-All: Hari H Pemilu 1999 jatuh pada 7 Juli 1999, yang didahului oleh 2 hari tenang dan 45 hari masa kampanye.¹⁷ Namun sebelum masa kampanye tiba, 48 partai politik peserta pemilu sudah melakukan berbagai aktivitas untuk menunjukkan eksistensi diri di hadapan rakyat. Konsolidasi organisasi dilakukan pada berbagai tingkatan, unjuk publik dilakukan dengan berbagai cara, dan pengurus partai politik nasional melakukan perjalanan keliling Indonesia. Inilah tahap awal kompetisi partai politik dalam rangka meraih dukungan rakyat menjelang pemilu.

Sejumlah pengamat memprediksi, kebebasan mendirikan partai politik akan membangkitkan kembali politik aliran yang sudah 30 tahun dirobahkan Orde Baru. Indikasinya tidak hanya ditunjukkan oleh banyaknya partai politik baru yang mengidentifikasi diri dengan partai-partai politik lama (pra-Orde Baru), tetapi juga diperkuat oleh beralihnya

17 Pasal 46 ayat (3) UU No. 3/1999.

elit tiga partai politik Orde Baru ke partai politik baru dengan pertimbangan ideologis, atau munculnya tokoh-tokoh baru nonpartai politik yang membentuk partai politik baru dengan panji-panji ideologis partai politik lama.¹⁸

Meskipun diawali oleh pergerakan massa di mana-mana, baik sebelum maupun selama masa kampanye, namun Pemilu 1999 berlangsung tertib, aman, damai dan demokratis. Apabila di sana-sini dilaporkan terjadi kecurangan, namun jumlahnya masih dibilang tidak seberapa jika dibandingkan dengan jumlah pemilih 117.738.682 yang menghasilkan 105.786.661 suara sah. Perkiraan bahwa pemilu akan membangkitkan politik aliran dan peta politik baru menyerupai Indonesia pada Pemilu 1955 juga tidak terjadi. Sebagaimana tampak pada Tabel 3.1, dari 48 partai peserta pemilu, 3 partai lama yang telah beralih nama atau simbol, yakni PDIP, Partai Golkar dan PPP, berhasil merebut suara dan kursi terbanyak. Partai baru yang diperkirakan akan mendapat dukungan besar, seperti PKB dan PAN, ternyata hanya duduk di urutan keempat dan kelima.

Tabel 3.1 Perolehan Suara dan Kursi Pemilu 1999¹⁹

NO.	PARTAI POLITIK	SUARA	% SUARA	KURSI	% KURSI
01.	PDIP	35.689.073	33,74	153	33,12
02.	Golkar	23.741.749	22,44	120	25,97
03.	PPP	11.329.905	10,71	58	12,55
04.	PKB	13.336.982	12,61	51	11,04
05.	PAN	7.528.956	7,12	34	7,36

18 Donald Emmerson, "Pemilu dan Kekerasan: Tantangan Tahun 1999-2000" dalam Donald Emmerson (ed), *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama dan The Asia Foundation, 2001, hlm. 614-646.

19 Data diperoleh dari www.kpu.go.id

06.	PBB	2.049.708	1,94	13	2,81
07.	Partai Keadilan	1.436.565	1,36	7	1,52
08.	PKP	1.065.686	1,01	4	0,87
09.	PNU	679.179	0,64	5	1,08
10.	PDKB	550.846	0,52	5	1,08
11.	PBI	364.291	0,34	1	0,22
12.	PDI	345.720	0,33	2	0,43
13.	PP	655.052	0,62	1	0,22
14.	PDR	427.854	0,40	1	0,22
15.	PSII	375.920	0,36	1	0,22
16.	PNI Front Marhaenis	365.176	0,35	1	0,22
17.	PNI Massa Marhaen	345.629	0,33	1	0,22
18.	IPKI	328.654	0,31	1	0,22
19.	PKU	300.064	0,28	1	0,22
20.	Masyumi	456.718	0,43	1	0,22
21.	PKD	216.675	0,20	1	0,22

Hasil Pemilu 1999 menunjukkan bahwa ideologi bukan lagi faktor utama pembentuk dukungan pemilih kepada partai politik. Memang PDIP yang mengidentifikasi diri sebagai partai nasionalis dan PPP yang mengidentifikasi sebagai partai politik Islam, mendapatkan dukungan luas. Namun sifat dukungan pemilih itu hanya emosional: rakyat marah kepada Partai Golkar yang dominan selama Orde Baru. Sementara partai-partai baru yang mengidentifikasi dengan ideologi lama tidak mendapat dukungan. Hasil Pemilu 1999 juga menunjukkan tipologi partai politik elit dan partai politik massa yang dikenakan pada partai politik Pemilu 1955, kini tidak bisa lagi. Selanjutnya karakter *catch-all party*, mulai terjadi dalam politik Indonesia.²⁰

20 Riswandha Imawan, *Partai Politik di Indonesia: Pergulatan Setengah Hati Mencari Jati Diri*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Politik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, 2004.

Berkurangnya pengaruh ideologi dalam kehidupan politik sesungguhnya merupakan gejala internasional yang sudah muncul di negara-negara maju pada 1960-an. Dalam konteks Indonesia, prosesnya dipercepat oleh politik Orde Baru yang antiideologi. Akibatnya, meskipun banyak partai politik baru berusaha membangkitkan kembali ideologi lama, tidak berhasil. Ideologi sudah “hilang” di masyarakat sehingga untuk bisa bertahan hidup dan meraih dukungan luas, partai politik harus menerima pluralisme, bersikap inklusif, non-sektarian dan non-diskriminatif. Sikap itu tidak hanya ditunjukkan dalam perumusan program dan rancangan kebijakan, melainkan perlu dipertontonkan secara luas ke masyarakat melalui berbagai media komunikasi massa: spanduk, baliho, koran, majalah, radio dan televisi.

Partai politik berorientasi *catch-all* pada akhirnya membutuhkan sumberdaya yang banyak untuk konsolidasi, unjuk publik dan kampanye. Kebutuhan sumberdaya menjadi berlipat karena dalam sistem politik terbuka persaingan antar partai menjadi sangat ketat. Sementara itu, karena sistem politik demokratis sudah tertata dan penguasaan jabatan-jabatan politik ditentukan oleh perolehan suara dalam pemilu, maka partai politik kemudian berkembang menjadi mesin pemilu, yaitu mesin pendulang suara dalam pemilu. Di sini partai politik membutuhkan dana besar untuk menjaga eksistensi dirinya di mata masyarakat sekaligus meraih dukungan suara dalam pemilu.

Jadi, Pemilu 1999 yang merupakan pemilu transisi, tidak saja menjadi penanda nyata mulai hilangnya pengaruh ideologi dalam kehidupan politik, tetapi juga munculnya karakter *catch-all party* dalam partai politik. Kompetisi yang ketat

dalam perebutan dukungan rakyat mendorong partai menjadi mesin pendulang suara dalam pemilu. Karakter *catch-all party* di satu pihak; dan peran mesin pendulang suara dalam pemilu, di pihak lain; menyebabkan partai politik membutuhkan dana besar. Pada titik inilah partai politik menghadapi ancaman nyata: kemandiriannya sebagai pejuang kepentingan rakyat bisa ditundukkan oleh kepentingan pemilik uang.

Pengaturan Keuangan Partai Politik: Meskipun UU No. 2/1999 pertama-tama bertujuan menjamin kebebasan rakyat membentuk partai politik, namun undang-undang ini juga mengarahkan partai politik menjadi organisasi modern agar dapat mengemban fungsi partai politik secara maksimal: pendidikan politik, partisipasi politik, agregasi politik, rekrutmen politik dan kontrol politik. Undang-undang ini memposisikan partai politik sebagai wahana perjuangan untuk menjaga kedaulatan rakyat, mempertahankan integrasi nasional dan mengejar keadilan dan kesejahteraan rakyat. Oleh karena itu UU No. 2/1999 membuat batas-batas agar partai politik tidak terjebak atau terkendali oleh kepentingan individu atau kelompok. Inilah yang melatarbelakangi lahirnya pengaturan keuangan partai politik.²¹

Pengaturan keuangan partai politik sesungguhnya merupakan hal baru dalam undang-undang partai politik. UU

21 Penjelasan UU No. 2/1999 tentang ini menyatakan, “Negara harus menjamin bahwa setiap warga negara mempunyai kesempatan yang sama untuk mempengaruhi kebijakan negara melalui Partai Politik dan terwujudnya asas demokrasi yaitu satu orang satu suara. Mengingat pembentukan Partai Politik merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, bukan perwujudan kekuatan ekonomi, maka perlu pembatasan sumber keuangan Partai Politik untuk mencegah penyalahgunaan uang demi kepentingan politik (*money politics*). Keterbukaan Partai Politik dalam hal keuangan merupakan informasi penting bagi warganegara untuk menilai dan memutuskan dukungannya terhadap Partai Politik tersebut.”

No. 3/1975 tentang organisasi sosial politik – dalam hal ini PPP, Golkar dan PDI – sedikit saja menyinggung soal keuangan partai politik.²² Undang-undang itu hanya menyebutkan, bahwa keuangan partai politik dan Golkar diperoleh dari iuran anggota, sumbangan tidak mengikat, usaha lain yang sah, dan bantuan negara/pemerintah.²³ Pengaturan lebih rinci tentang keuangan partai politik pada zaman Orde Baru memang tidak diperlukan, sebab sesungguhnya PPP, Golkar dan PDI sesungguhnya bukan partai politik yang sesungguhnya. Ketiga partai tersebut tidak berkompetisi dalam pemilu yang bebas.

Kenyataan itu mengharuskan para pembuat undang-undang politik pascajatuhnya Orde Baru, membuat batas-batas tegas agar partai politik terhindar dari penguasaan para pemilik uang. Sebab, berbeda dengan era sebelumnya, partai politik pasca-Orde Baru akan menghadapi kompetisi terbuka dan ketat dalam pemilu yang akan digelar setiap lima tahun, yang mengharuskan partai politik mengumpulkan dana besar. Dana itu tidak hanya diperlukan untuk kegiatan kampanye menjelang dan selama masa pemilu, tetapi juga untuk ope-

22 UU No. 3/1975 sesungguhnya merupakan undang-undang pertama tentang partai politik. Pembentukan partai politik, yang kemudian mengikuti Pemilu 1955, tidak dilandasi oleh undang-undang melainkan oleh undang-undang lama yang mengakui adanya badan hukum perkumpulan. Menyangkut partai politik, Presiden Soekarno mengeluarkan Undang-undang Nomor 7 Pnps Tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian (UU No. 7 Pnps/1959), Undang-undang Nomor 13 Prps Tahun 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan dan Pembubaran Partai-partai (UU No. 13 Pnps/1960), dan Undang-undang Nomor 25 Prps Tahun 1960 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 1960 (UU No. 25 Pnps/1960). Sesuai dengan namanya ketiga undang-undang tersebut bukan mendasari pembentukan partai politik, melainkan untuk membubarkan partai politik.

23 Pasal 11 UU No. 3/1975.

rasional kantor, konsolidasi organisasi, kaderisasi dan unjuk publik. Di sinilah ancaman pemilik uang datang hingga bisa menghilangkan kemandirian partai politik dalam memperjuangkan kepentingan rakyat. Itulah sebabnya pembatasan sumbangan ke partai politik perlu dilakukan.

Tampak pada Tabel 3.2, UU No. 2/1999 membatasi besaran sumbangan kepada partai politik. Mereka yang memberi maupun yang menerima sumbangan melampaui batas mendapat sanksi pidana; demikian juga mereka yang memaksa orang atau perusahaan untuk memberikan sumbangan, atau menggunakan nama orang atau perusahaan lain untuk memberikan sumbangan. Meski tidak membatasi belanja partai politik, undang-undang mewajibkan partai politik membuat laporan keuangan tahunan disertai daftar penyumbang.

UU No. 2/1999 menempatkan MA sebagai pengawas, yang dapat memberikan sanksi administratif. Sanksi administrasi berat dijatuhkan kepada partai politik yang mendirikan badan usaha, atau menerima bantuan melampaui batas. MA juga bisa menangguhkan subsidi negara apabila partai politik tidak membuat laporan keuangan tahunan yang diaudit akuntan publik dan bisa diakses publik.

Tabel 3.2: Pengaturan Keuangan Partai Politik dalam UU No. 2/1999²⁴

INSTRUMEN/KOMPONEN	PENGATURAN	KETERANGAN
Pendapatan:		
luran Anggota	Disebut, tidak diatur	Pasal 12

24 Diolah dari UU No. 2 Tahun 1999

Sumbangan	Sumbangan perseorangan maks Rp 15 juta Sumbangan perusahaan maks Rp 150 juta	Pasal 14
Usaha lain	Disebutkan, tidak diatur	Pasal 12
Subsidi Negara	Disebut, diatur, diatur lagi dalam PP	Pasal 12
Belanja:	Tidak disebut	
Laporan Keuangan:		
Rekening	Tidak disebut	
Daftar Penyumbang	Disebut, tidak diatur	Pasal 15
Audit	Laporan Keuangan diaudit akuntan publik	Pasal 15
Lembaga Pengawas	Laporan Keuangan disampaikan ke MA	Pasal 15
Akses Publik	Laporan Keuangan bisa diakses publik	Pasal 15
Sanksi:		
Administratif	MA melarang partai ikut pemilu bila partai mendirikan badan usaha dan menerima sumbangan melampaui batas MA menghentikan subsidi negara bila partai tidak membuat laporan keuangan yang diaudit akuntan publik dan bisa diakses publik.	Pasal 18
Pidana	Pemberi sumbangan melampaui batas dipidana 30 hari atau denda Rp 100 juta. Menyuruh orang lain memberi sumbangan dipidana 30 hari atau denda Rp 100 juta. Penerima sumbangan melampaui batas dipidana 30 hari atau denda Rp 100 juta. Memaksa perseorangan/perusahaan memberikan sumbangan dipidana 30 hari atau denda Rp 100 juta.	Pasal 19

Dengan pengaturan keuangan partai politik seperti itu, bagaimana prakteknya? Bagaimana kesungguhan partai politik menaati ketentuan-ketentuan dalam UU No. 2/1999 tentang keuangan partai politik? Bagaimana juga dengan MA yang menjalankan fungsi pengawasan terhadap keuangan partai politik?

Tim Peneliti Transparency International Indonesia (TII) yang meneliti dokumen laporan keuangan partai politik di MA pada Agustus 2003, menemukan bahwa sebagian besar dokumen laporan keuangan yang disampaikan partai politik ke MA adalah laporan dana kampanye Pemilu 1999. Sedangkan tentang laporan keuangan tahunan partai poli-

tik, hanya 5 partai politik yang menyampaikan laporan keuangan partai politik tahun 2000, dan hanya 1 partai politik yang menyampaikan laporan keuangan partai politik tahun 2001. Baru setelah MA mengirimkan surat edaran agar partai politik membuat laporan keuangan partai politik tahunan pada 19 Juni 2002, sampai akhir September 2002 terdapat 22 partai politik yang menyampaikan laporan tahun 2001.²⁵

Permakluman Masa Transisi: Ketidaksungguhan partai politik dalam membuat laporan keuangan tahunan di satu pihak; dan ketidaktegasan MA dalam menjatuhkan sanksi, di lain pihak; menjadi faktor penyebab mengapa partai politik tidak membuat laporan keuangan tahunan sebagaimana diminta UU No. 2/1999. Ketidaksungguhan partai politik itu terlihat dari sedikitnya partai politik yang membuat laporan keuangan tahunan untuk diaudit akuntan publik sebelum diserahkan ke MA. Sementara MA tidak tegas menjatuhkan sanksi administrasi: partai politik yang tidak membuat laporan keuangan tahunan tidak mendapatkan subsidi negara. Artinya, meski hanya beberapa partai politik sepanjang 2000-2002 yang membuat laporan keuangan partai politik tahunan, kenyataannya semua partai politik tetap menerima subsidi negara.

Berdasarkan penelitian terhadap laporan keuangan tahunan beberapa partai politik yang disampaikan ke MA, secara administrasi keuangan, Tim Peneliti TII menemukan beberapa hal sebagai berikut:²⁶

25 Emmy Hafild, *Laporan Studi: Standar Akuntansi Keuangan Khusus Partai Politik*, Jakarta: Transparency International Indonesia dan IFES, 2003, hlm. 31.

26 Emmy Hafild, *ibid*, hlm. 31-32.

Pertama, laporan keuangan tahunan partai politik mengikuti Pedoman Akuntansi Keuangan dan Penyusunan Laporan Keuangan Partai Politik yang dikeluarkan oleh MA, yang hanya merupakan laporan penerimaan dan pengeluaran dana. Laporan ini tidak memenuhi syarat untuk disebut sebagai laporan keuangan. Laporan ini juga tidak sebagaimana lazimnya laporan keuangan yang terdiri dari laporan posisi keuangan, laporan rugi laba, laporan aktivitas, dan laporan arus kas beserta catatan laporan keuangan yang menyertainya.

Kedua, Ikatan Akuntansi Indonesia (IAI) menetapkan bahwa laporan keuangan partai politik dapat dipakai Pernyataan Standar Akuntansi Keuangan Nomor 45: Pelaporan Keuangan Organisasi Nirlaba (PSAK-45). Jika merujuk pada pedoman akuntansi ini, maka laporan keuangan tahunan partai politik yang disampaikan beberapa partai politik ke MA, tidak memenuhi standar akuntansi yang dikeluarkan IAI.

Ketiga, sistem dan prosedur akuntansi yang digunakan hanya terdiri dari buku kas umum, buku kas pembantu, dan buku kas. Laporan hanya disusun dengan dasar kas bukan aktual, dan tidak akan dapat digunakan sebagai bahan penyusunan laporan keuangan selanjutnya.

Keempat, laporan keuangan partai politik tahunan hanya merupakan laporan keuangan dewan pimpinan pusat partai politik, bukan merupakan laporan konsolidasi partai politik mulai tingkat ranting, cabang, daerah/wilayah.

Lantas, bagaimana dengan substansi laporan keuangan partai politik tahunan yang disusun beberapa partai politik

dan diserahkan ke MA itu? Jika dilihat dari sisi pendapatan, terlihat tidak ada partai politik yang melaporkan jumlah iuran anggota. Ini artinya partai politik tidak mengumpulkan iuran anggota. Demikian juga dengan ketentuan usaha lain, partai politik tidak melaporkannya. Partai politik menerima sumbangan dari banyak pihak yang tidak jelas identitasnya, bahkan ada banyak penyumbang yang dikasih identitas “Hamba Allah”. Selain itu, partai politik juga menerima pinjaman dari pihak tertentu, namun tidak jelas batas waktu pinjaman. Ini adalah salah satu trik untuk menyasiasi batas maksimal sumbangan yang boleh diterima partai politik dari perseorangan dan perusahaan. Partai politik juga tidak merinci penggunaan subsidi negara, karena laporan keuangan partai politik hanya menyebutkan uang tersebut digunakan untuk membiayai operasional sekretariat.

Dari laporan yang ada, tampak partai politik tidak bersikap terbuka terhadap semua penerimaan dan pengeluaran yang benar-benar dialaminya. Pertama, dengan menerima sumbangan dari pihak yang identitasnya tidak jelas dan memakai metode pinjaman, memperlihatkan bahwa sesungguhnya partai politik tidak mau pengelolaan keuangannya diketahui publik. Di satu pihak, hal ini menunjukkan partai politik tidak ingin diketahui pihaknya telah melanggar batas maksimal sumbangan; di lain pihak, partai politik juga tidak ingin diketahui siapa para pemberi dana besar untuk menjaga kelangsungan hidup partai politik. Kedua, jika dibandingkan dengan pengeluaran riil partai politik dalam menjaga kelangsungan hidup organisasinya, maka sesungguhnya apa yang dilaporkan oleh partai politik itu masih jauh dari mencukupi. Ini artinya, partai politik menyimpan rapat

nama-nama penyandang dana. Pada wilayah inilah penguasaan partai politik oleh pihak yang memiliki dana mulai tak terhindarkan.

Dari temuan Tim Peneliti TII tersebut dapat disimpulkan, bahwa tidak semua partai politik peserta Pemilu 1999 membuat laporan keuangan tahunan, meskipun pedoman laporan keuangan tahunan partai politik yang disusun oleh MA, sangat sederhana. Jika membuat laporan keuangan tahunan sederhana saja partai politik tidak bisa, maka masalahnya bukan terletak pada ketidakmampuan pengurus partai politik dalam membuat laporan keuangan tahunan, tetapi lebih pada tidak adanya kesungguhan partai politik dalam membuat laporan keuangan tahunan. Mengapa?

Pertama, MA selaku pengawas keuangan partai politik tidak memberikan sanksi tegas. Padahal UU No. 2/1999 memberi kewenangan kepada MA untuk menghentikan subsidi negara jika partai politik tidak membuat laporan tahunan. Kenyataannya, partai politik yang tidak membuat laporan keuangan tahunan, atau pun jika membuat laporan keuangan tahunan laporannya asal-asalan (bahkan tidak memenuhi pedoman sederhana yang dikeluarkan oleh MA), tetap menerima subsidi negara. Kedua, UU No. 2/1999 sendiri sesungguhnya tidak memberi sanksi yang berat kepada partai politik yang tidak membuat laporan keuangan tahunan partai politik. Sanksi berat itu misalnya tidak diperbolehkan menjadi peserta pemilu pada pemilu berikutnya; bukan sekadar ditangguhkan pencairan subsidi negara.

Memang ada sanksi berat tidak bisa mengikuti pemilu berikutnya kepada partai politik yang menerima sumbangan melampaui batas dan mendirikan badan usaha. Namun ke-

tentuan pembatasan sumbangan ini dalam praktek dengan mudah bisa diakali, misalnya dengan mengatasnamakan sumbangan kepada pihak lain, atau sumbangan sama sekali tidak dicatat dan dilaporkan. Sementara mendirikan badan usaha, memang tidak perlu dilakukan oleh partai politik, sebab jika mau partai politik cukup menunjuk satu atau beberapa nama pengurus partai politik sebagai pendiri badan usaha, yang hasil keuntungan usaha itu bisa dimanfaatkan untuk membiayai partai politik. Perusahaan yang dimiliki oleh kaki tangan partai politik tersebut akan mendapatkan kemudahan untuk mengakses proyek-proyek pemerintah.

B. PENGUATAN POSISI PARTAI POLITIK

Momentum Perubahan Konstitusi: Pemilu 1999 sebetulnya terdapat satu masalah besar, yakni ketidakseediaan anggota KPU dari partai politik untuk menandatangani hasil pemilu. Pemilu dipastikan gagal jika saja Presiden Habibie tidak mengambilalih pengesahan hasil pemilu. Secara hukum hasil Pemilu 1999 yang tidak ditandatangani oleh KPU sesungguhnya tidak sah, namun ternyata rakyat memaklumi dan menerima keputusan presiden itu. Sikap memaklumi ini muncul mengingat Pemilu 1999 merupakan pemilu pertama yang digelar secara demokratis. Ini juga pemilu pertama untuk mendandai berakhirnya tampilnya wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu rekayasa dan penunjukkan.

Sikap maklum publik terhadap ketidakberesan politik tersebut berlanjut pada pasca-Pemilu 1999. Ketika MA tidak

memberikan sanksi tegas kepada partai politik yang tidak membuat laporan keuangan tahunan, publik tidak mende-sak. Memang di sana-sini media melaporkan pernyataan ketidakpuasan terhadap kegiatan pengawasan MA terhadap partai politik, namun suara itu tidak cukup kuat untuk dipertimbangkan oleh MA. Efektivitas penjatuhan sanksi bagi partai politik yang tidak membuat laporan memang jadi persoalan: di satu pihak, menurut UU No. 2/1999 MA punya wewenang menjatuhkan sanksi penghentian bantuan subsidi negara kepada partai politik; di lain pihak; peny-aluran subsidi negara itu disampaikan melalui Depdagri dan pemerintah daerah. MA pada akhirnya juga berusaha memahami kesulitan partai politik dalam membuat laporan keuangan tahunan, karena kegiatan ini merupakan hal baru dalam sejarah perpolitikan nasional.

Sementara itu sikap permisif publik terhadap partai po-litik itu membuat partai politik semakin percaya diri untuk terlibat lebih jauh mengurus dunia politik. Momentum penguatan peran itu didapatkan pada saat publik mendesak dilakukan amandeman konstitusi. Meski pada awalnya PDIP dan TNI tampak enggan, namun desakan publik membuat mereka tidak kuasa menolak perubahan UUD 1945. Oleh karena itu, sejak MPR hasil Pemilu 1999 menggelar sidang umum (SU) dilakukan perubahan UUD 1945 secara bertahap setiap tahun, sebanyak empat kali, yaitu: (1) SU-MPR 1999 menghasilkan Perubahan Pertama UUD 1945; (2) SU-MPR 2000 menghasilkan Perubahan Kedua UUD 1945; (3) SU-MPR 2001 menghasilkan Perubahan Ketiga UUD1945; dan SU-MPR 2001 menghasilkan Perubahan Keempat UUD 1945.

Menurut Valina Singka, proses pembahasan materi-materi perubahan konstitusi sangat diwarnai oleh pertimbangan kepentingan partai politik melalui wakil-wakilnya di DPR/MPR. Pertimbangan rasional berjangka jauh yang disampaikan oleh para akademisi dan ahli cenderung diabaikan.²⁷ Bahkan gagasan masyarakat untuk membentuk Komisi Konstitusi, jauh hari sudah ditolak karena hal itu dianggap bertentangan dengan konstitusi. Padahal alasan utama penolakan itu tidak lain adalah demi mengamankan kepentingan partai politik. Sementara itu Denny Indrayana melihat, perdebatan materi perubahan konstitusi, tidak lepas dari dinamika politik yang sedang berkembang. Sebagai misalnya, pertentangan sejumlah partai politik dengan Presiden Gus Dur, sangat mewarnai pandangan partai politik dalam merumuskan ketentuan-ketentuan tentang kepresidenan.²⁸

Dominasi dalam Struktur Ketatanegaraan: Dalam proses pembahasan perubahan UUD 1945 di mana partai politik mempunyai peran besar dan cenderung mengabaikan partisipasi publik, maka sudah bisa dibayangkan rumusan-rumusan perubahan konstitusi akan cenderung menguntungkan posisi partai politik. Hal ini kontras dengan naskah asli UUD 1945 yang sama sekali tidak menyebut posisi dan fungsi partai politik, bahkan kata “partai politik” pun tidak terdapat di dalamnya. Jika sebelumnya peran partai politik hanya diselundupkan melalui wakil-wakilnya di

27 Valina Singka Subekti, *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*, Jakarta: Rajawali Pers, 2008, hlm. 317-320.

28 Denny Indrayana, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Bandung: Mizan, 2007, hlm. 244-252.

DPR, yang kemudian bergabung dengan utusan daerah dan golongan menjadi MPR; kini posisi DPR selaku lembaga legislatif diperkuat untuk mengimbangi posisi dan fungsi presiden sebagai kepala eksekutif. Fungsi legislas DPR diperkuat dengan fungsi pengawasan dan fungsi anggaran, yang menjadikan presiden tidak bisa menjalankan roda pemerintahan tanpa melibatkan DPR.²⁹

Tabel 3.3 Penentuan Pejabat Penyelenggara Negara Menurut UUD 1945³⁰

LEMBAGA	FUNGSI	PENENTUAN
MPR, DPR, DPD, DPRD Provinsi DPRD Kabupaten/Kota	Legislatif	Dipilih lewat pemilu
Presiden dan Wakil Presiden Gubernur Bupati/Walikota	Eksekutif	Dipilih lewat pemilu
MA, MK, KY	Yudikatif	Diusulkan Presiden, dipilih DPR
BPK	Pengawasan Keuangan	Diusulkan Presiden, dipilih DPR
KPU	Pemilihan Pejabat	Diusulkan Presiden, dipilih DPR

Tidak hanya itu, sebagaimana tampak pada Tabel 3.3, partai politik punya peran strategis dalam struktur ketatanegaraan. Pertama, partai politiklah satu-satunya organisasi yang berhak mengajukan calon presiden dalam pemilu. Peran ini kemudian diperluas dalam pengajuan calon kepala daerah di provinsi maupun kabupaten/kota.³¹ Kedua, melalui wakil-wakilnya di DPR, partai politik juga punya wewenang memilih dan menunjuk pejabat-pejabat publik yang ditentukan konstitusi, yang dalam periode sebelumnya

29 Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2010, hlm. 177-200.

30 Diolah dari Undang-undang Dasar RI 1945

31 Sebagaimana diatur oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32/2004).

menjadi wewenang tunggal presiden. Pejabat publik yang ditentukan oleh DPR semakin banyak karena undang-undang baru memberi kewenangan tersebut.³²

C. MESIN PEMILU LEPAS KENDALI

Kerawanan Politik: Penguatan peran partai politik oleh UUD 1945 pascaperubahan atau oleh undang-undang, menjadikan partai politik sebagai satu-satunya organisasi yang mendominasi politik Indonesia. Jika pada masa Demokrasi Terpimpin kekuasaan politik dimonopoli oleh Soekarno, pada masa Orde Baru oleh Soeharto dan militer; pada masa pascareformasi, kekuasaan politik dimonopoli oleh partai politik. Bedanya, jika pada dua masa sebelumnya monopoli itu didapat dari kharisma dan kekerasan; pada masa pascareformasi monopoli kekuasaan itu harus diperebutkan melalui pemilu. Partai politik sebagai pemonopoli kekuasaan, bukanlah entitas tunggal. Partai politik berjumlah banyak, sehingga di antara mereka harus bersaing untuk menjadi penguasa sejati melalui pemilu. Konstitusi telah melembagakan pemilu sebagai kegiatan politik lima tahunan untuk memilih presiden dan wakil presiden, anggota DPR, DPD dan DPRD, kemudian ditambah dengan kepala daerah.

Peran strategis partai politik itu; di satu pihak, mengun-

32 Seperti pemilihan pimpinan/anggota Komisi Pemberantas Korupsi (KPK), Komisi Nasional Hak Asasi manusia (Komnas Ham), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Ombudsman Indonesia (KOI), Komisi Informasi Publik (KIP), dll.

dang siapapun, perseorangan maupun kelompok untuk mengakses, mempengaruhi bahkan menguasai partai politik dalam rangka memperjuangkan kepentingannya; di pihak lain, mengubah karakter partai politik sepenuhnya menjadi mesin pemilu guna menggapai kekuasaan politik yang disediakan oleh konstitusi dan undang-undang. Pada titik inilah, partai politik berada dalam situasi yang rawan sekaligus dilematis: pada satu sisi, partai politik harus berkompetisi ketat dalam pemilu, yang berarti memerlukan sokongan dana besar agar sebagai mesin pemilu partai politik berfungsi maksimal; pada sisi lain, kehadiran para penyumbang dana bisa membuat partai politik kehilangan jati dirinya sebagai pejuang kepentingan rakyat.

Oleh karena itu pengaturan keuangan partai politik dalam undang-undang menjadi sangat penting. Sebab pengaturan keuangan partai politik itu menjadi satu-satunya instrumen hukum guna menjaga kemandirian partai politik dari pengaruh para pemilik uang. Selain itu sejumlah catatan tentang kelemahan pengaturan keuangan politik dalam UU No. 2/1999 menjadi pertimbangan untuk menyusun undang-undang partai politik baru yang akan mengatur juga tentang keuangan partai politik. UU No. 2/1999 harus diganti, selain masa transisi politik telah terlampaui, dasar konstitusional undang-undang juga telah berubah, karena UUD 1945 sudah diubah. Setelah melalui pembahasan lebih dari satu tahun, disahkanlah oleh DPR dan pemerintah UU No. 31/2002 pada 27 Desember 2002 sebagai pengganti UU No. 2/1999.

Tiada Perubahan Signifikan: Melihat situasi rawan yang dihadapi partai politik ketika perannya semakin menguat, sudah semestinya pengaturan keuangan partai politik

semakin diperketat agar partai politik benar-benar terhindar dari jebakan para pemilik uang. Namun rupanya langkah ke sana tidak dilakukan oleh para pembuat undang-undang (yang notabene adalah kaki tangan dari partai politik di DPR dan pemerintah), sehingga hadirnya UU No. 31/2002 sebagai pengganti UU No. 2/1999, tidak diikuti oleh upaya pengetatan pengaturan keuangan partai politik.

Memang UU No. 31/2002 membuat ketentuan yang mengharuskan partai politik hanya menerima sumbangan dari pihak yang jelas identitasnya. Bahkan partai politik yang melanggar ketentuan ini, pengurusnya dikenai sanksi pidana kurungan 6 bulan atau denda Rp 500 juta.³³ Ketentuan ini, selain berdampak pada pengadministrasian daftar penyumbang (sehingga tidak ada lagi nama penyumbang “Hamba Allah”), tetapi juga bisa menunjukkan siapa sesungguhnya yang berperan besar dalam mendanai partai politik. Selain itu, perubahan terletak pada lembaga pengawas keuangan partai politik. Jika sebelumnya pengawasan diserahkan kepada MA, kini diserahkan kepada KPU. Perubahan juga terjadi pada batas maksimal sumbangan yang dinaikkan dari undang-undang sebelumnya, demikian juga dengan besaran hukuman pidana.

Hanya itu yang berubah. Selebihnya, materi pengaturan UU No. 31/2002 tidak banyak perbedaan daripada undang-undang sebelumnya. Sebagaimana tampak pada Tabel 3.4, dari sisi pendapatan, keuangan partai politik tetap berasal dari iuran anggota, sumbangan perseorangan, sumbangan badan usaha dan subsidi negara. Ketentuan “Usaha lain yang

33 Pasal 19 dan Pasal 28 UU No. 31/2002.

sah” dihapus karena ketentuan ini memang tidak bermakna apa-apa. Sementara dari sisi belanja, UU No. 31/2002 tetap tidak mengatur dan tidak membatasi. Itu artinya, partai politik jika memiliki kemampuan, bisa belanja apapun dalam jumlah tak terbatas demi menjaga eksistensinya.

Tentang laporan keuangan tahunan – yang di dalamnya terdapat daftar penyumbang – materinya pengaturannya juga sama dengan undang-undang sebelumnya. Partai politik diwajibkan membuat laporan keuangan tahunan, yang kemudian diaudit oleh akuntan publik, setelah itu serahkan kepada KPU agar bisa diakses publik. Bedanya hanya terletak pada lembaga pengawasnya, jika sebelumnya MA, kini tugas itu dibebankan kepada KPU. Namun sanksi atas kewajiban membuat laporan tahunan dua tahap: pertama, KPU hanya dapat memberikan teguran terbuka kepada partai yang tidak membuat laporan tahunan; kedua, selanjutnya KPU bisa menghentikan subsidi negara terhadap partai politik tetap yang tidak membuat laporan tahunan. Namun ketentuan ini sulit dijalankan karena kewenangan untuk menyalurkan subsidi negara ada di tangan pemerintah (Depdagri dan pemda), bukan pada KPU atau KPUD.

Beberapa ketentuan sanksi pidana memang dinaikkan hukuman penjara atau nilai dendanya. Namun dalam melihat pelaku, ketentuan ini masih bersifat umum (“setiap orang” atau “pengurus partai politik”) sehingga tidak menimbulkan perhatian khusus bagi orang-orang tertentu yang mengurus keuangan partai politik, seperti bendahara atau wakil bendahara. Sanksi administratif berupa larangan mengikuti pemilu bagi partai politik yang melanggar sejumlah larangan (menerima sumbangan asing, menerima sumbangan tanpa identitas

jelas, menerima sumbangan melampaui batas, dan menerima sumbangan dari BUMN/BUMD) sebetulnya sangat efektif untuk mendorong partai politik menyeleksi sumbangan dan menyusun daftar sumbangan. Sanksi ini juga akan efektif diterapkan kepada partai yang tidak membuat laporan keuangan tahunan. Namun seperti undang-undang sebelumnya, sanksi ini hanya diberikan kepada partai yang mendirikan badan usaha.

Tabel 3.4: Pengaturan Keuangan Partai Politik dalam UU No. 31/2002³⁴

INSTRUMEN/ KOMPONEN	PENGATURAN	KETERANGAN
Pendapatan:		
luran Anggota	Disebut, tidak diatur	Pasal 17
Sumbangan	<ul style="list-style-type: none"> • Sumbangan perseorangan maks Rp 200 juta • Sumbangan badan usaha maks Rp 800 juta 	Pasal 18
Subsidi negara	Disebut, diatur, diatur lagi dalam PP	Pasal 17
Belanja:	Tidak disebut	
Laporan Keuangan:		
Rekening	Tidak disebut	
Daftar Penyumbang	Disebut, tidak diatur	Pasal 9 huruf h
Audit	Laporan Keuangan diaudit akuntan publik	Pasal 9 huruf i
Lembaga Pengawas	Laporan Keuangan disampaikan ke KPU	Pasal 9 huruf i
Akses Publik	Laporan Keuangan bisa diakses publik	Pasal 9 huruf h
Sanksi:		
Administratif	<ul style="list-style-type: none"> • KPU memberi teguran terbuka kepada partai politik yang tidak membuat pembukuan dan memelihara daftar penyumbang. • KPU memberikan teguran terbuka kepada partai politik yang: menerima bantuan asing, menerima sumbangan tanpa identitas, menerima sumbangan melampaui batas, menerima dana dari BUMN/BUMD. • KPU menghentikan subsidi negara apabila partai politik tidak membuat laporan keuangan yang diaudit akuntan publik dan bisa diakses publik. • KPU melarang partai politik mengikuti pemilu apabila partai politik mendirikan badan usaha 	Pasal 26 ayat (2) Pasal 27 ayat (3) Pasal 26 ayat (3) Pasal 27 ayat (4)

34 Data diolah dari UU No.31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik

Pidana	<ul style="list-style-type: none"> • Pemberi sumbangan melampaui batas dipidana 2 bulan atau denda Rp 200 juta. • Menyuruh orang lain memberi sumbangan dipidana 6 bulan atau denda Rp 500 juta. • Penerima sumbangan melampaui batas dipidana 6 bulan atau denda Rp 500 juta. • Memaksa perseorangan/perusahaan memberikan sumbangan dipidana 6 bulan atau denda Rp 500 juta. 	Pasal 28
--------	--	----------

Ketiadaan atau ketidaktegasan sanksi administratif terhadap partai politik yang tidak membuat laporan keuangan partai politik tahunan, pada akhirnya membuat ketentuan kewajiban membuat laporan keuangan tahunan, tidak berjalan dengan baik. Seperti tampak pada Tabel 3.5, dari 24 partai peserta Pemilu 2004, tidak semuanya menyampaikan laporan keuangan partai politik tahunan kepada KPU.³⁵ Meskipun KPU sudah memberikan teguran, tetap saja partai politik mengabaikan. Sayangnya, KPU tidak mendesak Depdagri agar tidak mencairkan subsidi pemerintah kepada partai politik yang tidak membuat laporan keuangan tahunan.

Tabel 3.5 Ketaatan Partai Politik dalam Pembuatan Laporan Tahunan³⁶

NO.	PARTAI POLITIK	2004	2005	2006
01.	PNI Marhaenisme	Ada	Tak ada	Tak ada
02.	Partai Buruh Sosial Demokrat	Tak ada	Tak ada	Tak ada
03.	Partai Bulan Bintang	Tak ada	Tak ada	Tak ada
04.	Partai Merdeka	Tak ada	Tak ada	Tak ada
05.	Partai Persatuan Pembangunan	Tak ada	Ada	Tak ada
06.	Partai Persatuan Demokrasi Kebangsaan	Tak ada	Tak ada	Tak ada
07.	Partai Perhimpunan Indonesia Baru	Ada	Ada	Ada
08.	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	Tak ada	Ada	Tak ada

35 Data diolah dari dokumentasi CETRO.

36 Data diolah dari dokumentasi CETRO.

09.	Partai Demokrat	Ada	Ada	Ada
10.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	Tak ada	Tak ada	Tak ada
11.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	Tak ada	Tak ada	Tak ada
12.	Partai Persatuan Nahdhotul Ummah Indo	Tak ada	Tak ada	Tak ada
13.	Partai Amanat Nasional	Ada	Tak ada	Ada
14.	Partai Karya Peduli Bangsa	Tak ada	Tak ada	Ada
15.	Partai Kebangkitan Bangsa	Tak ada	Tak ada	Tak ada
16.	Partai Keadilan Sejahtera	Ada	Ada	Ada
17.	Partai Bintang Reformasi	Tak ada	Ada	Tak ada
18.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan	Ada	Tak ada	Ada
19.	Partai Damai Sejahtera	Ada	Tak ada	Tak ada
20.	Partai Golongan Karya	Ada	Ada	Ada
21.	Partai Patriot Pancasila	Ada	Ada	Ada
NO.	PARTAI POLITIK	2004	2005	2006
22.	Partai Sarikat Indonesia	Ada	Tak ada	Tak ada
23.	Partai Persatuan Daerah	Tak ada	Tak ada	Tak ada
24.	Partai Pelopor	Tak ada	Tak ada	Tak ada

Skandal Keuangan Partai Politik: Jika pengaturan keuangan partai politik masih sangat longgar sebagaimana terdapat dalam UU No. 2/1999, masih bisa dimaklumi, karena pengaturan itu berlaku pada masa transisi politik. Namun jika ketentuan keuangan partai politik yang longgar itu terjadi pasca-Perubahan UUD 1945 di mana peran partai politik semakin menguat sehingga mereka dalam situasi rawan pengaruh pemilik uang, maka pengaturan longgar itu akan berdampak buruk terhadap manajemen organisasi partai politik sekaligus berdampak pada perkembangan politik uang atau korupsi politik. Skandal keuangan partai politik pun mulai terkuak beberapa bulan setelah Pemilu 2004, pemilu pertama kali yang memilih presiden dan wakil presiden, selain memilih anggota DPR, DPD dan DPRD.

Setahun setelah Pemilu 2004, sejumlah media melaporkan tentang penggunaan dana tidak sah oleh pasangan

calon presiden yang berkompetisi pada Pemilu 2004. Berita ini sesungguhnya merupakan kasus lama yang sudah terungkap pada masa pemilu presiden. Saat itu ICW melaporkan bahwa semua pasangan calon presiden menerima sumbangan dana tidak sah untuk kampanye. Dana itu berasal dari orang-orang yang tidak jelas identitasnya, atau orang-orang yang tidak memiliki kemampuan memberikan sumbangan. Setelah diverifikasi oleh Panwas Pemilu dan menunjukkan adanya kebenaran, laporan ICW disampaikan Panwas Pemilu ke KPU. KPU mengaku sudah memproses kasus ini sesuai kewenangannya dan masalahnya dianggap selesai.

Namun setelah pemilu, masalah itu muncul kembali seiring dengan pernyataan Amin Rais – Ketua Umum PAN dan salah satu calon presiden pada Pemilu 2004 – bahwa ada pasangan calon presiden dan wakil presiden pada Pemilu 2004 yang menerima dana asing. Jumlahnya cukup besar. Pernyataan Amin Rais ini menimbulkan kontroversi, karena yang dimaksud tidak lain adalah SBY-JK, pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih. Hal ini sejalan dengan pengakuan Ketua PPATK Mohammad Yunus bahwa pada masa pemilu terdapat aliran dana besar dari luar negeri. Namun Yunus tidak bisa memastikan bahwa dana itu digunakan untuk kampanye calon presiden, sebab rekening yang digunakan untuk menampung dana tersebut bukan rekening pasangan calon presiden. Kontroversi soal dana asing ini mereda setelah SBY dan Amin Rais bertemu memberikan pernyataan bersama, bahwa keterpilihan SBY-JK sudah disahkan oleh mekanisme yang berlaku.

Tabel 3.6 Aliran Dana DKP – Rochmin Damhuri ke Partai Politik³⁷

NO.	PARTAI POLI-TIK	PENERIMA	BULAN	JUMLAH	TOTAL
1.	Golkar	Soleh Solahudin	Februari 2004	75,000,000	
		Hari Azhar Aziz	Februari 2004	25,000,000	
		Slamet Efendi Yusuf	Maret 2004	25,000,000	125,000,000
2.	PKS	Partai Keadilan	Desember 2003	100,000,000	
		Fachri Hamzah	Februari 2004	50,000,000	
		Partai Keadilan	Maret 2004	200,000,000	
		Fachri Hamzah/PKS	Juni 2004	50,000,000	400,000,000
3.	PAN	Imam Doroqudni	januari 2004	25,000,000	25,000,000
4.	PDIP	Firman Jaya Daeli	Februari 2004	25,000,000	25,000,000
5.	PKB	Khofifah	Maret 2004	50,000,000	
		PKB Maluku	januari 2004	10,000,000	
		Tarmizi Taher	Maret 2004	50,000,000	110,000,000
6.	PPP	Endin S	Maret 2004	150,000,000	
		PPP DKI	Maret 2004	50,000,000	200,000,000
Total					885,000,000

Pertengahan 2006 dunia politik diguncang oleh skandal DKP yang melibatkan Menteri Kelautan dan Perikanan Rochmin Damhuri, menteri pada kabinet Presiden Megawati. Skandal ini bukan semata peristiwa korupsi biasa, melainkan korupsi politik yang secara telanjang memperlihatkan keterlibatan partai politik, politisi dan birokrat. Setelah ditangani KPK dan melalui proses pengadilan, tampak bahwa Rochmin Damhuri telah memberikan sejumlah uang kepada politisi dan partai politik, sebagaimana tampak pada Tabel

³⁷ Data diolah dari dokumentasi CETRO.

3.6.³⁸ Secara hukum sumbangan perseorangan memang di-bolehkan, tetapi yang jadi masalah sumbangan itu melampaui batas yang diperbolehkan. Selain itu, laporan keuangan partai politik tidak menyebutkan nama Rochmin Damhuri sebagai salah satu penyumbang.

Setelah skandal DKP menyeruak ke permukaan, skandal-skandal lain menyusul, seperti, skandal pembebasan hutang lindung, skandal pemilihan wakil deputy gubernur Bank Indonesia, dan tentu saja skandal Nazaruddin. Semua itu terjadi sebagai akibat pencarian dana ilegal untuk membiayai partai politik sebagai mesin pemilu, yang memang membutuhkan dana besar. Pengetatan pengaturan keuangan partai politik dan peningkatan kemampuan manajemen keuangan partai politik adalah dua langkah yang diperlukan untuk menghindarkan partai politik dari perburuan dana ilegal. Namun akan terlihat nanti, bahwa UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 yang menggantikan UU No. 31/2004 tidak mengarahkan ke sana.

Akibatnya partai politik menghadapi situasi yang tidak sehat: pertama, terus berburu dana ilegal untuk memenuhi kebutuhan partai politik sebagai mesin pemilu; kedua, mengundang pemilik uang (baik anggota partai maupun bukan) untuk membiayai beroperasinya organisasi, sehingga partai politik terganggu kemandiriannya dalam memperjuangkan kepentingan anggota atau rakyat; ketiga, pengurusan partai politik melakukan manipulasi laporan keuangan partai politik, atau tidak membuat laporan keuangan karena tiadanya sanksi. Dalam situasi demikian, maka partai politik

38 Sumber data dokumentasi ICW.

tidak mungkin diharapkan kemampuannya dalam menjaga demokrasi. Sebab sebagai institusi demokrasi partai politik tidak menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas.

BAB IV

PENGATURAN KEUANGAN PARTAI POLITIK

UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 memang lebih banyak membuat pasal dan ayat dalam pengaturan keuangan partai politik dibandingkan dengan UU No. 31/2003. Namun dua undang-undang itu justru memberi banyak kelonggaran kepada partai politik dalam tata kerja organisasi kepartaian. Dari segi pendapatan misalnya, nilai batas maksimal sumbangan badan usaha dinaikkan; sedangkan dari sisi belanja tetap tidak ada pengaturan dan pembatasan. Partai politik diwajibkan membuat laporan keuangan tahunan, tetapi ke mana laporan keuangan itu disampaikan agar mudah diawasi dan diakses publik, undang-undang tidak menyebutkan. Sementara beberapa ketentuan yang wajib ditindaklanjuti oleh AD/ART, dengan gampang diabaikan oleh partai politik karena ketiadaan sanksi. Bab ini menjelaskan latar belakang hukum mengapa partai politik Indonesia semakin tertutup dalam pengelolaan keuangan. Prinsip transparansi dan akuntabel hanya jadi kata-kata tidak bermakna dalam undang-undang.

A. PENGATURAN PENDAPATAN

Lima Jenis Pendapatan: UU No. 2/2008 menyebut lima jenis pendapatan partai politik, yaitu: (1) iuran anggota; (2) sumbangan perseorangan anggota; (3) sumbangan perseorangan bukan anggota; (4) sumbangan badan usaha; (5) subsidi negara.³⁹ UU No. 2/2011 tidak mengubah kelima jenis sumbangan tersebut, tetapi mengubah batasan mak-

39 Pasal 34 dan 35 UU No. 2/2008.

simal sumbangan badan usaha, dari Rp 4 miliar per tahun, menjadi Rp 7,5 miliar per tahun.⁴⁰ Sedangkan batas maksimal sumbangan perseorangan bukan anggota tidak berubah, yakni Rp 1 miliar per tahun.

Pada dua undang-undang tersebut, hanya batas maksimal sumbangan perseorangan bukan anggota dan badan usaha yang diatur dengan jelas. Sedangkan tentang iuran anggota dan batas maksimal sumbangan perseorangan anggota, undang-undang memerintahkan diatur dalam AD/ART masing-masing partai politik. Sementara tentang subsidi negara akan diatur oleh peraturan pemerintah.

Tidak adanya pembatasan terhadap iuran anggota tidak akan menimbulkan masalah bagi kemandirian partai politik, sebab selain nilai kecil – agar bisa dijangkau oleh semua anggota – iuran anggota juga sulit dikumpulkan. Tetapi tidak demikian halnya dengan sumbangan perseorangan anggota partai politik. Jika tidak dibatasi, maka partai politik bisa dikuasai oleh seorang atau sekelompok anggotanya karena kemampuannya dalam memberikan sumbangan.

Itu artinya, UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 membatasi pengaruh pihak eksternal (perseorangan bukan anggota dan badan usaha) terhadap penguasaan partai politik melalui pembatasan sumbangan, namun undang-undang membiarkan partai politik dikuasai oleh pihak internal (anggota partai politik) melalui pengaruh uang.

Lima Jenis Larangan: Selain lima jenis pendapatan partai politik yang diperbolehkan, UU No. 2/2008 juga menyebut lima pendapatan yang dilarang: (1) menerima

40 Pasal I No. 14 UU No. 2/2011.

bantuan pihak asing dalam bentuk apapun; (2) menerima sumbangan dari penyumbang yang tidak mencantumkan identitas jelas; (3) menerima sumbangan dari perseorangan dan atau badan usaha yang melebihi batas; (4) meminta atau menerima dana dari BUMN, BUMN dan badan usaha milik desa, dan; (5) menggunakan fraksi di MPR/DPR/DPRD sebagai sumber pendanaan. Selain itu partai politik juga dilarang mendirikan badan usaha dan atau memiliki saham suatu usaha.⁴¹

Ketidakpatuhan AD/ART: UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011, tidak membatasi besaran iuran anggota dan besaran sumbangan perseorangan anggota. Namun kedua undang-undang menegaskan bahwa sumbangan perseorangan anggota partai politik diatur oleh AD/ART partai politik.⁴² UU No. 2/2008 juga meminta agar pengelolaan keuangan diatur lebih lanjut dalam AD/ART.⁴³ Ketentuan ini mengarahkan bahwa pengaturan besaran iuran anggota ditentukan oleh AD/ART. Namun oleh UU No. 2/2011 ketentuan tersebut diubah oleh pasal-pasal yang mengharuskan adanya transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan partai politik, tanpa adanya keharusan menerjemahkan pasal-pasal tersebut di dalam AD/ART.⁴⁴

Penjabaran ketentuan undang-undang langsung ke AD/ART, dalam praktek hukum administrasi negara sesungguhnya tidak lazim. Peraturan pelaksanaan undang-undang

41 Pasal 40, UU No. 2/2008.

42 Pasal 35 ayat (1) huruf a UU No. 2/2008 dan Pasal I No. 14 UU No. 2/2011.

43 Pasal 39 UU No. 2/2008.

44 Pasal I No. 15 UU No. 2/2011.

biasanya berupa peraturan pemerintah atau peraturan presiden atau peraturan lembaga negara, yang mempunyai kekuatan hukum mengikat terhadap semua warga negara. Sedang ketentuan AD/ART partai politik hanya mengikat secara terbatas terhadap anggota partai politik bersangkutan.⁴⁵ Ketentuan ini hanya menunjukkan ketidaksungguhan undang-undang dalam mengatur pengelolaan keuangan partai.

Pendapat tersebut terkonfirmasi oleh Tabel 4.1 yang memperlihatkan tingkat kepatuhan partai politik dalam menjabarkan ketentuan undang-undang ke dalam AD/ART. Pemeriksaan terhadap AD/ART 9 partai politik, menunjukkan ternyata tidak ada satu AD/ART pun yang mengatur pelaksanaan iuran anggota dan sumbangan perseorangan anggota. AD/ART juga tidak membuat ketentuan pengelolaan keuangan partai politik sebagaimana diperintahkan undang-undang. Tampak pada Tabel 4.1, pengaturan pelaksanaan iuran anggota, sumbangan perseorangan dan pengelolaan keuangan, AD/ART melimpahkannya kepada peraturan lain di bawah AD/ART, malah sebagian lagi menyerahkan langsung ke bendahara, dan bahkan satu partai tidak memuat ketentuan pengelolaan keuangan partai politik sama sekali.

45 Pendapat ini disampaikan oleh Prof. Dr. Juliandri dalam forum diskusi terbatas di Jakarta, 28 Juli 2011

Tabel 4.1: Ketidapatuhan Partai Politik atas Perintah Undang-undang untuk Menjabarkan Tiga Isu Keuangan Partai Politik ke dalam AD/ART⁴⁶

PARTAI POLITIK	IURAN ANGGOTA	SUMBANGAN PERSEORANGAN ANGGOTA	PENGELOLAAN KEUANGAN
Partai Demokrat	Tidak Ada	Tidak Ada	Dilaksanakan oleh Bendahara
Partai Golkar	Tidak Ada	Tidak Ada	Diatur oleh Peraturan Organisasi
PDIP	Tidak Ada	Tidak Ada	Dilaksanakan oleh Bendahara
PKS	Tidak Ada	Tidak Ada	Diatur oleh Panduan DPP
PAN	Tidak Ada	Tidak Ada	Diatur oleh Pedoman Organisasi
PPP	Tidak Ada	Tidak Ada	Tidak Ada
PKB	Tidak Ada	Tidak Ada	Dilaksanakan oleh Bendahara
Partai Gerindra	Tidak Ada	Tidak Ada	Diatur oleh Peraturan Partai
Partai Hanura	Tidak Ada	Tidak Ada	Dilaksanakan oleh Bendahara

Walaupun AD/ART partai politik tidak menjabarkan ketentuan tentang iuran anggota dan batasan maksimal sumbangan perseorangan anggota partai politik, sebagaimana diminta undang-undang, namun AD/ART partai politik merumuskan sumber-sumber keuangan partai politik, sebagaimana tampak pada Tabel 4.2. Tabel tersebut menunjukkan, semua partai menyebut iuran anggota sebagai sumber pendapatan.

Beberapa partai menyebut sumbangan anggotanya yang duduk di lembaga legislatif dan eksekutif sebagai sumber pendapatan, namun beberapa partai lain tidak menyebutkan secara eksplisit. Beberapa partai menyebut sumber “usaha” atau “usaha lain” yang sah seakan mereka melakukan bisnis. Namun setelah dikonfirmasi, kata “usaha” atau “usaha lain” tersebut tidak mengacu kepada kegiatan bisnis melainkan pada upaya mencari sumbangan atau bantuan

46 Data diolah dari hasil review AD dan ART sembilan partai politik yang memperoleh kursi di DPR RI.

yang sah menurut hukum.⁴⁷

Tabel 4.2: Jenis Sumber Pendapatan Partai Politik Menurut AD/ART⁴⁸

PARTAI POLITIK	SUMBER PENDAPATAN
Partai Demokrat	<ol style="list-style-type: none"> 1. Iuran anggota. 2. Iuran anggota fraksi pada semua tingkatan. 3. Sumbangan yang sah menurut peraturan yang berlaku. 4. Bantuan keuangan dari APBN/APBD.
Partai Golkar	<ol style="list-style-type: none"> 1. Iuran wajib. 2. Iuran sukarela. 3. Sumbangan perorangan. 4. Sumbangan badan atau lembaga. 5. Usaha-usaha lain yang sah. 6. Bantuan dari APBN/APBD.
PDIP	<ol style="list-style-type: none"> 1. Uang pangkal dan iuran anggota. 2. Sumbangan yang tidak mengikat. 3. Pendapatan lain yang sah.
PKS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Iuran anggota 2. Sumber yang halal dan sah serta tidak mengikat dan sesuai dengan perundang-undangan. 3. Bantuan dari anggaran negara.
PAN	<ol style="list-style-type: none"> 1. Iuran anggota. 2. Usaha, sumbangan infak. 3. Hibah dan wasiat. 4. Iuran anggota legislatif. 5. Iuran anggota eksekutif. 6. Sumber lain yang halal, tidak mengikat dan tidak bertentangan dengan perundang-undangan.
PPP	<ol style="list-style-type: none"> 1. Uang pangkal dan iuran anggota. 2. Sumbangan yang tidak mengikat. 3. Usaha dan penerimaan yang halal. 4. Bantuan dari negara/pemerintah.
PKB	<ol style="list-style-type: none"> 1. Iuran anggota. 2. Usaha-usaha lain yang dilakukan oleh partai. 3. Sumbangan yang halal dan tidak mengikat. 4. Peralihan hak untuk dan atas nama partai.
Partai Gerindra	<ol style="list-style-type: none"> 1. Iuran anggota. 2. Sumbangan yang sah menurut hukum dan tidak mengikat. 3. Bantuan keuangan dari APBN/APBD. 4. Sumbangan dari anggota legislatif partai yang besarnya 25% dari gaji yang diterima.

47 Pernyataan pengurus partai politik dalam diskusi terbatas di Jakarta, 18 Agustus 2011

48 Data diolah dari hasil review AD dan ART sembilan partai politik yang memperoleh kursi di DPR RI.

Partai Hanura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Iuran wajib anggota. 2. Sumbangan sukarela. 3. Kontribusi anggota legislatif/eksekutif. 4. Sumbangan perorangan. 5. Sumbangan badan atau lembaga. 6. Usaha lain yang sah. 7. Bantuan dari APBN/APBD.
---------------	---

Pengaturan Subsidi Negara: UU No. 2/2008 menyebutkan, partai politik yang mendapatkan subsidi atau bantuan keuangan negara dari APBN/APBD adalah partai politik yang memperoleh kursi di DPR/DPRD. Besaran subsidi dihitung berdasarkan perolehan kursi masing-masing partai politik. Pengaturan lebih lanjut tentang subsidi negara kepada partai politik ini diatur oleh Peraturan Pemerintah.⁴⁹ Ketentuan yang sama dipertahankan dalam UU No. 2/2011.⁵⁰ Pemerintah mengeluarkan PP No. 5/2009, pada 6 Januari 2009.⁵¹ Peraturan ini mengatur tata cara menentukan besaran subsidi, pengajuan, penggunaan dan laporan pertanggungjawaban.

Dalam menghitung besaran subsidi APBN kepada partai politik yang meraih kursi di DPR, PP No. 5/2009 menghitungnya melalui dua tahap. Tahap pertama menentukan nilai subsidi per suara, dengan formula: jumlah subsidi APBN tahun sebelumnya dibagi dengan jumlah suara partai politik yang mendapatkan kursi periode sebelumnya (Pemilu 2004). Tahap kedua adalah mengkalikan nilai subsidi per suara tersebut dengan jumlah suara yang diperoleh oleh

49 Pasal 34 ayat (1) huruf c dan ayat (2), UU No. 2/2008.

50 Pasal I No. 12 UU No. 2/2011.

51 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan kepada Partai Politik.

partai politik periode ini (Pemilu 2009). Dua tahap tersebut juga berlaku bagi penghitungan besaran subsidi APBD provinsi dan besaran subsidi APBD kabupaten/kota kepada untuk partai politik yang memiliki kursi di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.⁵²

Selain menentukan besaran subsidi negara, PP No. 5/2009 juga mengatur tentang tata cara pengajuan, penggunaan dan laporan pertanggungjawaban subsidi negara. Sesuai tingkatannya, partai politik yang hendak mendapatkan subsidi negara mengajukan permintaan subsidi negara ke Menteri Dalam Negeri, gubernur dan bupati/walikota. Surat pengajuan ditandatangani oleh ketua dan sekretaris partai politik dengan menyertakan: penetapan perolehan kursi dan suara, susunan kepengurusan, rekening kas umum, nomor pokok wajib pajak (NPWP), rencana penggunaan dana bantuan, dan laporan realisasi penerimaan dan penggunaan bantuan keuangan tahun sebelumnya.⁵³

Tentang penggunaan dana subsidi negara, PP No. 5/2009 menegaskan bahwa subsidi negara digunakan untuk kegiatan pendidikan politik dan operasional sekretariat. Yang dimaksud dengan pendidikan politik adalah kegiatan untuk meningkatkan kesadaran hak dan kewajiban masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; meningkatkan partisipasi politik dan inisiatif masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; dan meningkatkan kemandirian, kedewasaan, dan membangun karakter bangsa dalam rangka memelihara

52 Pasal 5 PP No. 5/2009.

53 Pasal 6 dan 7 PP No. 5/2009.

persatuan dan kesatuan bangsa. Sedangkan yang dimaksud kegiatan operasional sekretariat meliputi administrasi umum, berlangganan daya dan jasa, pemeliharaan data dan arsip, serta pemeliharaan peralatan kantor.⁵⁴

Tentang laporan pertanggungjawaban dana subsidi APBN/APBD, PP No. 5/2009 mengatur bahwa partai politik wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran dana subsidi secara berkala satu tahun sekali kepada pemerintah, setelah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sesuai tingkatannya, laporan itu disampaikan kepada Mendagri, Gubernur dan Bupati/Walikota, selambatnya satu bulan setelah diperiksa BPK. Laporan pertanggungjawaban ini terbuka untuk diakses masyarakat.⁵⁵

Berdasarkan PP No. 5/2009, Mendagri mengeluarkan Kepmendagri No. 212/2009,⁵⁶ yang menetapkan besaran dana subsidi APBN untuk partai politik yang memiliki kursi di DPR. Mendagri juga mengeluarkan Permendagri No. 24/2009,⁵⁷ yang merupakan petunjuk teknis bagi Gubernur dan Bupati/Walikota tentang subsidi APBD untuk partai politik yang mendapatkan kursi di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota.

54 Pasal 10 dan 11 PP No. 5/2009.

55 Pasal 13, 14 dan 15 PP No 5/2009.

56 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 212 Tahun 2010 tentang Pemberian Bantuan Keuangan kepada Partai Politik yang Mendapatkan Kursi di DPR Hasil Pemilu Tahun 2009.

57 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2009 tentang Pedoman Tata Cara Penghitungan, Penganggaran dalam APBD, Pengajuan, Penyaluran dan Pelaporan Pertanggungjawaban Penggunaan Bantuan Keuangan Partai Politik.

B. PENGATURAN BELANJA

Pengaturan Terbatas: Berbeda dengan komponen pendapatan partai politik yang diidentifikasi secara jelas oleh UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 (yang terdiri dari iuran anggota, sumbangan perseorangan anggota, sumbangan perseorangan bukan anggota, sumbangan badan usaha, dan subsidi negara), komponen belanja partai politik tidak diidentifikasi secara jelas. Belanja partai politik juga tidak dibatasi, sehingga dengan pendapatan yang ada, partai politik sesungguhnya bisa belanja atau melakukan kegiatan apa saja dengan skala dan volume tak terbatas.

Semula UU No. 2/2008 menyebutkan bahwa semua pendapatan partai politik dapat digunakan untuk membiayai pendidikan politik dan operasional sekretariat.⁵⁸ Lalu UU No. 2/2011 menegaskan, bahwa penerimaan subsidi negara diprioritaskan untuk membiayai kegiatan pendidikan politik bagi anggota partai dan masyarakat. Termasuk dalam pengertian pendidikan politik adalah kegiatan pengkaderan secara berjenjang dan berkelanjutan.⁵⁹ Sementara PP No. 5/2009 merinci kegiatan operasional sekretariat partai politik meliputi: administrasi umum, berlangganan daya dan jasa, pemeliharaan data dan arsip, serta pemeliharaan peralatan kantor.⁶⁰

Terbatasnya pengaturan belanja partai politik, bukan berarti belanja partai politik tidak bisa diidentifikasi dan

58 Pasal 36 UU No. 2/2008.

59 Pasal I No. 12 UU No. 2/2011.

60 Pasal 11 PP No. 5/2009.

diklasifikasi. Undang-undang partai politik melakukan itu lebih karena hendak membebaskan partai politik dalam belanja. Itulah sebabnya belanja partai politik juga tidak dibatasi. Hal ini seakan sejalan dengan sisi pendapatan dari sumbangan perseorangan anggota, yang juga tidak dibatasi – yang berarti membiarkan partai politik dikuasai seorang atau sekelompok orang anggota.

Bagaimana implikasi atas sedikitnya pengaturan belanja dan tiadanya pembatasan terhadap belanja partai politik? Secara administrasi keuangan hal ini akan menyulitkan penyusunan laporan keuangan partai politik. Sedangkan secara organisasi, berarti membiarkan partai politik tidak bertanggungjawab atas belanjanya.

Partai politik bisa saja terus mengatakan pihaknya membutuhkan dana besar untuk menggerakkan organisasi tanpa mengetahui sampai di mana batas belanjanya. Akibatnya, demi mendapatkan dana yang tidak terbatas tersebut, partai politik membuka diri untuk mendapatkan sumbangan sebanyak-banyaknya. Karena sumbangan perseorangan anggota tidak dibatasi, maka undang-undang partai politik sesungguhnya membiarkan partai politik dikuasi oleh para pemilik uang yang sewaktu-waktu bisa mendapatkan kartu anggota partai politik.

Komponen Belanja Partai: Jika menilik laporan keuangan partai politik yang pernah disampaikan partai politik ke KPU, tampak selain operasional sekretariat dan pendidikan politik, terdapat beberapa kegiatan atau komponen belanja yang tidak disebutkan oleh undang-undang, peraturan pemerintah maupun AD/ART. Komponen itu adalah konsolidasi organisasi dan unjuk publik (*public expose*).

Konsolidasi organisasi adalah kegiatan organisasional yang diselenggarakan secara rutin terencana maupun mendadak. Kegiatan terbesar konsolidasi organisasi adalah kongres atau munas yang diselenggarakan partai politik setiap lima tahun sekali, lalu disusun rakernas atau mukernas yang diselenggarakan sedikitnya sekali dalam setahun, serta rapat-rapat regional yang melibatkan pengurus partai politik daerah di kawasan tertentu. Pada tingkat provinsi konsolidasi organisasi meliputi konferda atau musda atau muswil, rakerda atau mukerda, dan rakor. Hal yang sama juga terdapat pada tingkat kabupaten/kota dan kecamatan.

Unjuk publik adalah kegiatan partai politik di tengah-tengah masyarakat yang bertujuan untuk menjaga eksistensi partai politik. Kegiatan ini bisa dibedakan dengan kampanye dari sisi waktu penyelenggaraan dan jenis kegiatan. Jika kegiatan kampanye dilakukan menjelang pemilu atau selama masa kampanye, maka kegiatan unjuk publik dilakukan tanpa memperhatikan kalender pemilu; jika kegiatan kampanye berusaha meyakinkan pemilih untuk memilih partai politik atau calon yang diajukan partai politik, kegiatan unjuk publik lebih merupakan menjaga citra partai politik.

Satu lagi kegiatan partai politik yang bisa masuk kategori konsolidasi organisasi tetapi secara administrasi keuangan masuk dalam kategori operasional sekretariat, yaitu perjalanan pimpinan: dari pimpinan nasional ke provinsi atau kabupaten/kota, dari pimpinan provinsi ke kabupaten/kota atau kecamatan, dari pimpinan kabupaten/kota ke kecamatan atau desa/kelurahan; atau sebaliknya. Laporan keuangan partai politik menempatkan kegiatan ini dalam

komponen tersendiri, yakni perjalanan dinas pimpinan partai politik.

Dengan demikian komponen belanja partai politik terdiri dari: (1) operasional sekretariat, (2) perjalanan dinas, (3) konsolidasi organisasi, (4) pendidikan politik, (5) unjuk publik.⁶¹ Kelima komponen belanja inilah yang mestinya diatur dan dirinci oleh AD/ART atau peraturan organisasi, sehingga memudahkan pengurus partai politik untuk menyusun laporan keuangan tahunan berupa neraca (terdiri atas pendapatan dan belanja atau penerimaan dan pengeluaran), yang dilengkapi dengan laporan realisasi anggaran, laporan arus kas, dan tentu saja daftar penyumbang.

Pengabaian AD/ART: UU No. 2/2008 sebetulnya memerintahkan kepada partai politik untuk mengatur dan memerinci pendapatan dan belanja partai politik melalui AD/ART masing-masing.⁶² Namun perintah ini tidak pernah diindahkan oleh partai politik, hingga perintah tersebut dihilangkan oleh UU No. 2/2011. Kesimpulan ini diambil berdasarkan hasil pencermatan terhadap AD/ART 9 partai politik yang disahkan sebelum berlakunya UU No. 2/2011, sebagaimana tampak pada Tabel 4.2.

Dengan keluarnya UU No. 2/2011, tanggungjawab partai politik untuk mengatur dan memerinci belanja partai politik dalam AD/ART-nya masing-masing menjadi hilang, sehingga ketentuan dan rincian belanja partai tidak akan pernah jelas sampai batas yang tidak pasti. Padahal ketentuan dan rinci-

61 Pengurus partai yang mengikuti diskusi terbatas di Jakarta dan kota-kota lain, tidak keberatan dengan pengelompokan komponen pengeluaran ini.

62 Pasal 39 UU No. 2/2008.

an belanja akan memudahkan pengurus partai politik dalam membuat laporan keuangan tahunan sebagaimana diminta undang-undang.⁶³

C. PENGATURAN LAPORAN KEUANGAN

Rekening dan Daftar Penyumbang: Langkah terbaik untuk mencegah partai politik agar tidak dikendalikan oleh para penyumbang besar adalah dengan membatasi besaran sumbangan. Dalam hal ini, UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 membatasi jumlah maksimal sumbangan per-seorangan bukan anggota dan badan usaha. Masalahnya adalah bagaimana agar partai politik benar-benar menaati ketentuan ini?

Guna mencapai tujuan tersebut, undang-undang mengharuskan partai politik memiliki rekening partai politik.⁶⁴ Rekening penting karena penerimaan dan pengeluaran keuangan partai politik dikelola melalui rekening.⁶⁵ Undang-undang juga mengharuskan partai politik membuat pembukuan, memelihara datar penyumbang dan jumlah sumbangan yang diterima, serta terbuka kepada masyarakat.⁶⁶

Laporan Keuangan dan Akses Publik: UU No. 2/2011 menegaskan bahwa pengelolaan keuangan partai politik dilakukan secara transparan dan akuntabel. Oleh

63 Tentang laporan keuangan partai politik tahunan, lihat bab berikutnya.

64 Pasal 3 ayat (2) huruf 3 UU No. 2/2008 dan Pasal I No. 3 UU No. 2/2011.

65 Pasal 36 ayat (2) UU No. 2/2008.

66 Pasal 13 huruf h UU No. 2/2008.

karenanya partai politik wajib membuat laporan keuangan tahunan yang meliputi laporan realisasi anggaran, laporan neraca dan laporan kas. Laporan keuangan tersebut harus diaudit oleh akuntan publik dan diumumkan secara periodik.⁶⁷ Tujuannya agar laporan keuangan bisa diakses publik, termasuk di dalamnya adalah daftar penyumbang.

Namun ketentuan membuat laporan keuangan tahunan tersebut tidak diikuti oleh ketentuan teknis bagaimana membuat laporan keuangan tahunan, sehingga sejak berlakunya UU No. 2/2008 sesungguhnya tidak ada laporan keuangan (yang meliputi laporan realisasi anggaran, laporan neraca dan laporan kas) yang seragam, dan memenuhi standar. Partai politik membuat laporan keuangan asal-asalan, atau tidak membuat sama sekali karena keharusan membuat laporan keuangan tahunan ternyata tidak diikuti oleh ketentuan penjatuhan sanksi.

Ini berbeda dengan ketentuan undang-undang yang mengharuskan partai politik menyampaikan laporan pertanggungjawaban penggunaan subsidi negara kepada pemerintah, setelah diaudit oleh BPK.⁶⁸ Laporan ini juga wajib dibuka ke masyarakat luas ini mau tidak mau harus diikuti oleh partai politik, sebab jika tidak partai politik akan mendapat sanksi berupa penundaan turunnya dana subsidi.⁶⁹

Meskipun UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 mewajibkan partai politik membuat laporan keuangan tahunan untuk diaudit akuntan publik dan selanjutnya dibuka ke

67 Pasal I No. 15 UU No. 2/2011.

68 Pasal 13 huruf i UU No. 2/2008.

69 Pasal 15 PP No. 5/2009.

masyarakat luas, namun ketentuan ini tidak diikuti oleh ketentuan kepada siapa laporan itu harus disampaikan dan bagaimana penyampaiannya agar bisa diakses publik. Ini berbeda dengan UU No. 31/2002 yang mewajibkan partai politik membuat laporan tahunan kepada KPU setelah diaudit akuntan publik, sehingga masyarakat yang ingin mengakses laporan itu cukup datang ke kantor KPU.

D. PELANGGARAN DAN PENERAPAN SANKSI

Undang-undang dibuat untuk mencapai tujuan; demikian juga pengaturan-pengaturan tertentu dalam undang-undang dibuat dengan tujuan tertentu pula. Tujuan pokok pengaturan keuangan partai politik di dalam UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 adalah untuk menjaga kemandirian partai politik agar tetap berorientasi dan berjuang untuk kepentingan rakyat. Kedua undang-undang itu berusaha mencegah agar partai politik tidak dikendalikan oleh seseorang atau sekelompok orang yang memiliki uang.

Oleh karena itu undang-undang itu membatasi besaran sumbangan dari pihak tertentu dan melarang menerima sumbangan dari pihak tertentu pula. Selain itu, agar pengelolaan keuangan partai politik bisa dikontrol publik, maka partai politik diwajibkan membuat laporan keuangan secara periodik, diaudit akuntan publik dan BPK (untuk penggunaan dana subsidi negara). Namun ketentuan-ketentuan tersebut tidak akan ada artinya apabila tidak disertai sanksi terhadap para pelanggarnya. Pada titik inilah UU No.

2/2008 dan UU No. 2/2011 mengandung banyak masalah.

Pertama, sebagaimana tampak pada Tabel 4.3 banyak instrumen atau komponen keuangan partai politik yang mestinya diatur, tetapi tidak diatur, seperti perjalanan dinas, konsolidasi organisasi dan unjuk publik. Beberapa instrumen hanya disebut, seperti laporan realisasi anggaran, laporan neraca dan laporan kas, tetapi tidak diikuti pengaturannya. Sementara komponen lain, seperti iuran anggota dan pendapatan sumbangan perseorangan anggota, diatur tetapi pengaturannya sangat terbatas. Banyak hal disebut dalam undang-undang, pengaturannya diserahkan kepada AD/ART, namun kenyataannya AD/ART tidak mengaturnya juga (lihat Tabel 4.1).

Kedua, beberapa instrumen atau komponen yang sudah diatur, tetapi tidak disertai ketentuan sanksi yang jelas bagi pelanggarnya, seperti kewajiban untuk membuat laporan keuangan tahunan, yang terdiri dari laporan realisasi anggaran, laporan neraca dan laporan kas. Demikian juga, kewajiban untuk membuka laporan itu kepada publik, tidak disertai sanksi kepada partai politik jika tidak melakukannya.

Tabel 4.3 Pengaturan Instrumen/Komponen Keuangan Partai Politik dalam UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011⁷⁰

INSTRUMEN/KOMPONEN	PENGATURAN UNDANG-UNDANG	SANKSI	IMPLIKASI
Pendapatan:			
Iuran	Disebut, tidak diatur, tidak dibatasi	Tidak ada	Partai tidak menggalang dana iuran anggota

70 Data diolah dari hasil perbandingan antara UU No.2 Tahun 2008 dan UU No.2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

Sumbangan Perseorangan Anggota	Disebut, tidak diatur, tidak dibatasi	Tidak ada	Partai mengandalkan kader di legislatif dan eksekutif serta anggota bermodal
Sumbangan Perseorangan Bukan Anggota	Disebut, diatur, dibatasi	Sanksi pidana	Sumbangan tidak dilaporkan
Sumbangan Badan Usaha	Disebut, diatur, dibatasi	Sanksi pidana	Sumbangan tidak dilaporkan
Subsidi Negara	Disebut, diatur, dibatasi	Sanksi administrasi	Dilaporkan secara periodik
Belanja:			
Operasional Sekretariat	Disebut, diatur terbatas	Tidak ada	Sulit membuat laporan
Perjalanan Dinas	Tidak disebut	Tidak ada	Sulit membuat laporan
Konsolidasi Organisasi	Tidak disebut	Tidak ada	Sulit membuat laporan
Pendidikan Politik	Disebut, diatur terbatas	Tidak ada	Sulit membuat laporan
Unjuk Publik	Tidak disebut	Tidak ada	Sulit membuat laporan
Laporan Keuangan:			
Rekening	Disebut, diatur	Sanksi administrasi	Sanksi ditolak badan hukum berarti partai tidak ada
Daftar Penyumbang	Disebut, diatur	Sanksi administrasi	Sanksi ditegur pemerintah tidak memberi efek jera
Laporan Realisasi Anggaran	Disebut, tidak diatur	Tidak ada	Tidak membuat laporan
Laporan Neraca	Disebut, tidak diatur	Tidak ada	Tidak membuat laporan
Laporan Kas	Disebut, tidak diatur	Tidak ada	Tidak membuat laporan
Lembaga Pengawas	Tidak disebut		Tidak membuat laporan
Akses Publik	Disebut, tidak diatur	Tidak ada	Laporan tidak bisa diakses

Ketiga, sebagaimana tampak pada Tabel 4.4, UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 memang memberi sanksi administratif kepada partai politik dan sanksi pidana bagi siapa saja yang melanggar ketentuan larangan partai politik. Namun jika diperhatikan, sanksi administratif terhadap partai politik yang melanggar ketentuan laporan penggunaan dana subsidi negara dan larangan menggunakan fraksi di MPR/DPR/DPRD sebagai sumber pendanaan partai politik, sangat ringan. Demikian juga dengan sanksi pidana yang harus diberikan kepada pengurus partai politik, sangat ringan

jika dibandingkan dengan sanksi suap atau penggelapan di KUHP.

Tabel 4.4 Larangan dan Sanksi Terkait Keuangan Partai Politik⁷¹

KETENTUAN	SANKSI
Partai politik wajib menyampaikan laporan penggunaan dana subsidi negara.1	Sanksi administratif subsidi tidak disalurkan sampai laporan diterima.2
Partai politik dilarang memberi/menerima sumbangan pihak asing.3	Pengurus partai bersangkutan dipidana penjara 2 tahun dan denda 2 kali lipat.4
Partai politik dilarang menerima sumbangan tanpa mencantumkan identitas jelas.5	Pengurus partai bersangkutan dipidana penjara 1 tahun dan denda 2 kali lipat.6
Partai politik dilarang menerima sumbangan dari perseorangan/badan usaha melebihi batas.7	Pengurus partai bersangkutan dipidana penjara 1 tahun dan denda 2 kali lipat.8
Partai politik dilarang meminta atau menerima dana dari BUMN, BUMD dan badan usaha milik desa.9	Pengurus partai bersangkutan dipidana penjara 1 tahun dan denda 2 kali lipat.10
Partai politik dilarang menggunakan fraksi di MPR/DPR/DPRD sebagai sumber pendanaan.11	Sanksi administratif oleh badan kehormatan yang bertugas.12

Dengan memperhatikan banyaknya instrumen/komponen keuangan partai politik yang tidak diatur dalam undang-undang atau jikapun diatur tetapi rumusannya tidak jelas, serta dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan yang tidak diikuti dengan sanksi atau jikapun sanksi diberikan tetapi hukumannya sangat ringan, bagaimana efektivitas UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 dalam menjaga kemandirian partai politik dari para pemilik uang, baik yang menjadi anggota partai politik maupun bukan anggota partai politik? Mengenai hal ini akan dibahas pada bab berikutnya.

71 Data diolah dari UU No.2 tahun 2008 dan UU No.2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

BAB V

PENDAPATAN DAN BELANJA

UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 menetapkan lima jenis pendapatan partai politik: iuran anggota, sumbangan perseorangan anggota, sumbangan perseorangan bukan anggota, sumbangan badan usaha dan subsidi negara. Iuran tidak pernah digalang; sumbangan anggota yang duduk di legislatif maupun eksekutif, jumlahnya terbatas; demikian juga subsidi negara. Secara administrasi keuangan, partai politik sudah bangkrut karena terbatasnya sumber dana untuk membiayai kegiatan partai politik: operasional sekretariat, konsolidasi organisasi, perjalanan dinas, pendidikan politik, dan unjuk publik. Tetapi mengapa partai politik masih hidup dan terus beroperasi menghadapi pemilu? Selain menghitung pendapatan partai, bab ini juga akan memperkirakan belanja partai. Jumlah pendapatan yang tidak seimbang dengan belanja itulah yang menunjukkan adanya usaha-usaha mencari dana ilegal. Partai politik cukup leluasa menggalang dana ilegal, karena undang-undang partai politik tidak mengaturnya secara ketat.

A. PENGUMPULAN IURAN ANGGOTA

UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 dan semua AD/ART partai politik menyebut iuran anggota sebagai sumber pendapatan partai. Namun prakteknya hampir semua partai politik tidak melakukan pengumpulan iuran anggota. Pencantuman iuran anggota dalam undang-undang dan peraturan organisasi, lebih merupakan warisan ketentuan lama daripada instrumen organisasi modern.

Jika iuran anggota benar-benar hendak dilakukan, semestinya partai politik membuat peraturan operasional atau peraturan teknis (berupa peraturan organisasi atau pedo-

man pengurus atau petunjuk teknis ketua/bendahara, atau bentuk lain), yang bisa digunakan sebagai pedoman menarik iuran anggota. Peraturan operasional ini menentukan berapa besaran iuran anggota, siapa yang berwenang mengumpulkan (dalam arti pengurus tingkat mana), bagaimana pembagiannya, serta bagaimana peruntukannya. Semua itu tidak ada, sehingga ketentuan iuran anggota memang hanya pajangan undang-undang dan AD/ART.

Tabel 5.1 Pengumpulan Iuran Anggota⁷²

PARTAI POLITIK	TINGKAT	PERATURAN OPERASIONAL	PELAKSANAAN
Partai Demokrat	Nasional	Tidak Ada	Tidak Berjalan
	Daerah	Tidak Ada	Tidak Berjalan
Partai Golkar	Nasional	Tidak Ada	Tidak Berjalan
	Daerah	Tidak Ada	Tidak Berjalan
PDIP	Nasional	Tidak Ada	Tidak Berjalan
	Daerah	Tidak Ada	Tidak Berjalan
PKS	Nasional	Tidak Ada	Sempat Berjalan
	Daerah	Tidak Ada	Sempat Berjalan
PAN	Nasional	Tidak Ada	Tidak Berjalan
	Daerah	Tidak Ada	Tidak Berjalan
PPP	Nasional	Tidak Ada	Tidak Berjalan
	Daerah	Tidak Ada	Tidak Berjalan
PKB	Nasional	Tidak Ada	Tidak Berjalan
	Daerah	Tidak Ada	Tidak Berjalan
Partai Gerindra	Nasional	Tidak Ada	Tidak Berjalan
	Daerah	Tidak Ada	Tidak Berjalan
Partai Hanura	Nasional	Tidak Ada	Tidak Berjalan
	Daerah	Tidak Ada	Tidak Berjalan

Sebagaimana tampak pada Tabel 5.1, semua pengurus partai politik, baik tingkat pusat maupun tingkat daerah

⁷² Data diolah dari hasil temuan kajian baik melalui wawancara mendalam, focus group discussion maupun kajian terhadap peraturan partai.

(DI Yogyakarta, Bali dan Sulawesi Selatan), mengaku tidak memiliki peraturan operasional untuk pengumpulan iuran anggota, termasuk PKS yang mengaku melaksanakan penarikan iuran. Itu sebabnya besaran iuran anggota PKS berbeda-beda di setiap daerah, dan penarikan tidak terlaksana di semua daerah. Pada masa awal berdirinya (khususnya ketika masih bernama PK), pengurus daerah mampu mengumpulkan iuran anggota cukup signifikan. Namun hal itu tidak lagi terjadi kini.⁷³

Mengapa partai politik tidak menggalang iuran anggota? Jawaban beberapa pengurus partai politik di DI Yogyakarta, mencerminkan gambaran nasional atas pertanyaan tersebut.⁷⁴ Pertama, iuran anggota dipandang membebani anggota sehingga justru disintensif terhadap penguatan kelembagaan partai politik, terlebih bagi kebutuhan rekrutmen anggota. Kedua, mekanisme penarikan iuran anggota secara teknis sulit dilaksanakan dan tidak efektif bila dipaksakan. Ketiga, jumlah yang diperoleh dari penarikan iuran anggota tidak signifikan.

Mungkin saja anggota enggan memberikan iuran anggota kepada partai politik, karena mereka tidak atau belum mendapatkan manfaat langsung dari partai politik. Namun merujuk pada hasil hasil survei International Republican Institute (IRI) 2008, hampir 60% pemilih ternyata mau memberikan sumbangan kepada partai politik.⁷⁵ Masa-

73 Wawancara dengan pengurus nasional, 5 Juli 2011.

74 Disampaikan dalam diskusi terbatas di Yogyakarta, 16 Agustus 2011.

75 Menurut hasil survei yang dilakukan oleh International Republican Institute (IRI) pada tahun 2008 mengenai Indonesia National Survey May 2008.

lahnya adalah tidak ada kesungguhan partai politik untuk menggalang dana dari anggota. Tidak adanya pengaturan operasional tentang iuran adalah buktinya.

B. PENDAPATAN SUMBANGAN

Sumbangan Perseorangan Anggota: UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 menyebut adanya sumbangan perseorangan anggota partai politik, dan meminta agar pengaturan jenis sumbangan ini dirumuskan dalam AD/ART. Kenyataannya, tidak ada satu pun AD/ART partai politik yang mengatur soal ini. Meskipun demikian bukan berarti pengumpulan dana perseorangan anggota ini tidak terjadi. Semua partai melakukannya dan sasaran penyumbang adalah anggota partai politik yang duduk di lembaga legislatif maupun eksekutif, dengan dasar hukum dan besaran beragam.

Tabel 5.2 menggambarkan bagaimana pengurus partai politik nasional (DPP) mengatur dan menarik sumbangan kepada para anggota DPR. Dari tabel itu terlihat, setiap partai politik memiliki dasar kebijakan pengenaan sumbangan yang berbeda-beda: ada yang langsung merujuk pada AD/ART, ada yang didasarkan pada peraturan pengurus (SK DPP), ada yang merujuk pada surat perintah ketua umum partai.

Walaupun pengurus partai politik nasional (DPP) mengakui adanya sumbangan perseorangan anggota partai politik yang duduk di eksekutif, dalam hal ini presiden, wakil presiden, menteri dan pimpinan/anggota lembaga negara, namun tidak ada partai peraturan atau kebijakan tertulis

yang mengatur hal ini. Demikian juga, tidak ada besaran tertentu pada jabatan tertentu untuk sumbangan jenis ini.⁷⁶

Tabel 5.2: Dasar Kebijakan dan Besaran Penarikan Sumbangan Anggota DPR (Terhadap Gaji Pokok dan Tunjangan Rp 44.347.200/Bulan)⁷⁷

PARTAI POLITIK	JUMLAH KURSI	DASAR KEBIJAKAN	BESARAN SUMBANGAN	TOTAL SUMBANGAN
Partai Demokrat	148	Rapat DPP	Rp 5 juta	Rp 984.507.850
Partai Golkar	106	Rapat DPP	Rp 5juta	Rp 530.000.000
PDIP	94	SK DPP	20%-30%	Rp 833.727.360
PKS	57	Rapat DPP	10%	Rp 252.779.040
PAN	46	Rapat DPP	30%	Rp 611.991.360
PPP	38	Rapat DPP	Rp 10-12 juta	Rp 380.000.000
PKB	28	Rapat DPP	Rp 12 juta	Rp 336.000.000
Partai Gerindra	26	AD/ART	25%	Rp 288.256.800
Partai Hanura	17	Rapat DPP	15%	Rp 113.085.360

Kader partai yang menduduki jabatan eksekutif biasanya diminta untuk membiayai kegiatan atau even tertentu yang diselenggarakan oleh partai politik, misalnya kongres, munas, rapimnas, perayaan ulang tahun, dll. Justru pada sumbangan jenis inilah, kontribusi anggota partai sangat signifikan. Sementara sumbangan anggota DPR lebih banyak digunakan untuk menutup biaya operasional DPP dan fraksi.⁷⁸

Praktek penarikan sumbangan perseorangan anggota partai politik yang duduk di lembaga legislatif oleh pengurus partai politik daerah (DPD/DPW), tidak jauh berbeda dengan apa

76 Pernyataan pengurus partai politik dalam diskusi terbatas di Jakarta, 18 Agustus 2011.

77 Data diolah dari hasil temuan kajian baik melalui wawancara mendalam, focus group discussion maupun kajian terhadap peraturan partai.

78 Pernyataan pengurus partai politik dalam diskusi terbatas di Jakarta, 18 Agustus 2011.

yang dilakukan oleh pengurus partai politik nasional (DPP). Dasar kebijakannya, kalau tidak merujuk pada AD/ART atau keputusan DPP, biasanya ditentukan oleh rapat pengurus daerah. Besaran berbeda sesuai dengan tingkat pendapatan masing-masing anggota DPRD, sebagaimana tampak pada Tabel 5.3.

Berbeda dengan tingkat nasional, di tingkat daerah anggota partai yang menjadi pejabat eksekutif (gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota) ditarik sumbangan per bulan berdasarkan besarnya gaji yang mereka terima. Di DI Yogyakarta misalnya, PDIP menetapkan angka Rp 3.000.000 per bulan dan PAN Rp 2.000.000 per bulan; sementara di Sulawesi Selatan, PDIP memakai standar pengenaan anggota legislatif, yaitu 30% buat kepala daerah dan 20% buat wakil kepala daerah. Selain penarikan sumbangan rutin bulanan, kepala daerah dan wakil kepala daerah juga diminta sumbangan ketika partai politik menggelar kegiatan besar, seperti musyawarah daerah, rapat kerja daerah, kegiatan peringatan ulang tahun dll.⁷⁹

Memperhatikan keterangan pengurus partai politik, bahwa sumbangan perseorangan anggota partai politik yang duduk di legislatif (DPR, DPRD provinsi maupun DPRD kabupaten/kota), lebih banyak digunakan untuk menutup biaya operasional kantor partai dan fraksi; sementara sumbangan kader partai yang duduk di eksekutif (presiden, wakil presiden, menteri, pimpinan lembaga negara, gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota) lebih banyak digunakan membiayai kegiatan partai; maka ti-

79 Wawancara dengan sejumlah pengurus partai politik daerah.

adanya batasan sumbangan perseorangan anggota partai ini dimanfaatkan secara maksimal untuk menarik sumbangan dari pejabat eksekutif guna membiayai kegiatan-kegiatan partai. Sebab, bagaimanapun pejabat eksekutif lebih mudah mencari dana daripada anggota legislatif.⁸⁰

Tabel 5.3: Dasar Kebijakan dan Besaran Penarikan Sumbangan Anggota DPRD (Terhadap Gaji Pokok dan Tunjangan per Bulan)⁸¹

PARTAI POLITIK	PROVINSI	DASAR KEBIJAKAN	BESARAN SUMBANGAN
Partai Demokratis	DI Yogyakarta	Putusan Musda/Muswil	17% provinsi 15% kab/kot
	Bali	Putusan Musda/Muswil	15% prov/kab/kot
	Sulawesi Selatan	Musda/Muswil	30% prov/kab/kot
Partai Golkar	DI Yogyakarta	Rapat Internal	15-25% Provinsi Rp. 1.750.000Kab.Kota
	Bali	Rapat Internal	Rp 1.000.000 sampai Rp 2.000.000
	Sulawesi Selatan	Rapat Internal	Rp 1.000.000 sampai Rp 2.000.000
PDIP	DI Yogyakarta	SK DPP	20% anggota 30% pimpinan
	Bali	SK DPP	20% anggota 30% pimpinan
	Sulawesi Selatan	SK DPP	20% anggota 30% pimpinan
PAN	DI Yogyakarta	SK DPW	20% atau Rp 2.000.000
PKB	Sulawesi Selatan	Rapat Internal	Rp 500.000 per anggota
	Bali	Rapat Internal	40%
Partai Gerindra	DI Yogyakarta	AD/ART	25% atau 2.500.000 provinsi atauRp 2.000.000 kab/kot
	Bali	AD/ART	25%
	Sulawesi Selatan	Tidak diwajibkan	
PKS	Bali	SK DPP	40%
	Sulawesi Selatan	Hasil Wawancara	65%

80 Pengakuan pengurus partai politik dalam diskusi terbatas di Jakarta, 18 Agustus 2011

81 Data diolah dari hasil temuan kajian baik melalui wawancara mendalam, focus group discussion maupun kajian terhadap peraturan partai.

Sumbangan Perseorangan Bukan Anggota: Berbeda dengan sumbangan perseorangan anggota partai politik yang dibatasi, sumbangan perseorangan bukan anggota partai politik kepada partai politik dibatasi: maksimal Rp 1 miliar per tahun per partai politik. Sumbangan bisa diberikan kepada partai politik tingkat mana saja (nasional, provinsi atau kabupaten/kota, bahkan kecamatan dan kelurahan), namun undang-undang mensyaratkan agar identitas penyumbang jelas.

Seberapa banyak individu bukan anggota partai politik menyumbang partai politik, dan berapa besar nilai sumbangannya, tidak pernah bisa dipastikan. Sejak berlakunya UU No. 2/2008 yang menghapus kewajiban partai politik untuk melaporkan keuangan partai setiap tahun sekali ke KPU, kondisi keuangan partai politik (secara formal) tidak bisa diketahui, karena partai tak pernah mempublikasikan laporan keuangannya lagi.⁸² Oleh karena itu siapa-siapa orang bukan anggota partai yang menyumbang, dan berapa nilainya, tidak pernah jelas. Jangankan orang luar, pengurus DPP pun tidak tahu, kecuali ketua umum dan bendahara umum partai politik.⁸³

Menurut pengurus partai di daerah, mengumpulkan sumbangan perseorangan bukan anggota partai, bukan pekerjaan yang mudah. Hal itu baru bisa dilakukan apabila ada individu yang sedang membutuhkan dukungan atau bantuan partai politik mencapai tujuannya atau mengatasi masalahnya. Namun hal seperti ini jarang terjadi. Jikapun

82 Selengkapnya lihat Bab VI Laporan Keuangan.

83 Pernyataan pengurus partai politik dalam diskusi terbatas di Jakarta, 18 Agustus 2011

terjadi sumbangan seperti itu lebih banyak masuk ke kantong masing-masing pengurus partai atau anggota fraksi daripada langsung masuk ke partai. Oleh karena itu, besarnya sumbangan jenis ini tidak signifikan bagi pengurus partai daerah.⁸⁴

Sumbangan perseorangan bukan anggota partai politik itu baru bermakna apabila sumbangan itu datang dari kepala daerah dan wakil kepala daerah, yang pencalonannya didukung oleh partai politik. Seperti di Bali, Gubernur Bali Mangku Pastika dan Walikota Denpasar Rai Mantra, sesungguhnya bukan anggota PDIP. Namun mereka dicalonkan oleh PDIP, sehingga ketika terpilih dan menjabat, mereka banyak memberikan kontribusi kepada PDIP. Misalnya, ketika PDIP Bali membangun kantor partai baru, kedua pejabat itu masing-masing menyumbang Rp 500 juta dan 100 juta. Beberapa bupati/wakil bupati bukan kader PDIP tetapi dicalonkan oleh PDIP juga memberikan kontribusi yang signifikan.⁸⁵

Oleh karena itu, jika hendak mengetahui seberapa banyak sumbangan perseorangan bukan anggota partai mengalir ke kas partai politik, bisa dihitung dari berapa banyak jumlah kepala daerah dan wakil kepala daerah bukan kader yang dimiliki oleh partai politik. Sebab, selain mewajibkan mereka membayar sumbangan bulanan, mereka juga diminta untuk membantu membiayai kegiatan partai politik, seperti musyawarah daerah, rapat kerja daerah, perayaan ulang tahun, termasuk menyumbang pembangunan kantor

84 Pernyataan pengurus partai politik daerah dalam diskusi terbatas di Denpasar, 7 Juni 2011.

85 *Harian Nusa Bali* edisi 2 Agustus 2011.

partai politik.⁸⁶

Sumbangan Badan Usaha: Sama dengan sumbangan perseorangan bukan anggota partai politik, sumbangan badan usaha juga dibatasi. Tadinya, UU No. 2/2008 menetapkan batas maksimal sumbangan badan usaha Rp 4 miliar per tahun per partai politik; kemudian, UU No. 2/2011 menaikkan batas maksimal tersebut menjadi Rp 7 miliar per tahun per partai politik. Jumlah yang cukup besar, namun tidak mudah untuk mengetahui siapa badan usaha yang memberikan sumbangan dan berapa nilainya, mengingat sejak berlakunya UU No. 2/2008 pada 4 Januari 2008, hampir tidak ada laporan keuangan partai politik yang bisa diakses publik.

Menurut pengakuan seorang pengurus partai politik besar, sumbangan jenis ini sesungguhnya melibatkan banyak perusahaan dengan jumlah uang signifikan. Sumbangan itu terutama diberikan oleh perusahaan-perusahaan yang ingin mendapatkan proyek atau memanfaatkan kebij akan yang akan diambil pemerintah. Sumbangan biasanya disampaikan secara langsung kepada pengurus partai politik yang menduduki jabatan eksekutif, tetapi penyumbang tidak mau disebutkan namanya. Jika tidak mau disebutkan namanya, tentu saja tidak sah sebagai sumbangan badan usaha. Oleh karena itu, sumbangan itu kemudian di atasnamakan pengurus partai politik, atau disalurkan secara diam-diam ke partai politik (dalam arti tidak dicatat dalam buku kas pene-

86 Semua partai politik mengikat calon kepala daerah bukan kader dalam bentuk kontrak politik, yang di dalamnya biasanya disebutkan adanya sumbangan rutin dan sumbangan kegiatan. Ini pengakuan pengurus satu partai politik nasional yang tidak pernah disangah oleh pengurus partai politik lain, dalam diskusi terbatas di Jakarta, 18 Agustus 2011.

rimaan partai politik). Itulah sebabnya, mengapa partai politik berkeras agar kadernya duduk di jajaran kabinet, sebab jabatan ini menjamin datangnya banyak sumbangan yang dapat disalurkan ke partai politik.⁸⁷

Sumbangan perusahaan ke partai politik yang dibuka secara transparan biasanya menyangkut sumbangan kepada kegiatan sosial yang dilakukan partai politik, seperti bakti sosial, pengobatan gratis, sunatan massal, dll. PKS misalnya, mengakui mempunyai relasi dengan beberapa kelompok bisnis yang secara rutin menyumbang kegiatan bakti sosial yang diselenggarakan oleh partai tersebut.⁸⁸ Hal yang sama juga dilakukan oleh partai politik lain. Bahkan hampir semua pengurus partai politik nasional mengakui, kegiatan semacam kongres, munas, rakernas dan sejenisnya selalu disokong oleh perusahaan pemilik hotel. Jika tidak gratis, partai mendapat potongan diskon yang cukup besar.⁸⁹

Namun, sekali lagi, sumbangan badan usaha dan perseorangan bukan anggota partai politik, sulit diketahui berapa pihak terlibat dan berapa nilai yang disumbangkan, karena partai politik tidak pernah membuka hal ini kepada publik. Selain karena tidak dilakukan pencatatan dengan baik, penyumbang jenis ini juga sering tidak mau disebut namanya. Transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan partai politik memang merupakan masalah besar yang menghinggapi partai politik.

87 Wawancara dengan empat pengurus partai politik berbeda, di Jakarta, Agustus 2011.

88 Pengakuan dalam diskusi terbatas di Denpasar, 7 Juni 2011.

89 Penjelasan dalam diskusi terbatas di Jakarta, 18 Agustus 2011.

C. BESARAN SUBSIDI NEGARA

Subsidi dari APBN: Komponen kelima dari pendapatan partai politik adalah subsidi negara, baik dari APBN maupun APBD, sebagaimana ditentukan oleh UU No. 2/2008 dan dipertahankan oleh UU No. 2/2011. Itu artinya pengurus partai politik nasional mendapatkan subsidi dari APBN, pengurus partai politik provinsi mendapat subsidi dari APBD provinsi, dan pengurus partai politik kabupaten/kota mendapatkan subsidi dari APBD kabupaten/kota. Subsidi ini hanya diberikan kepada partai politik yang memiliki kursi di DPR, DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota dan dihitung secara proporsional sesuai jumlah perolehan suara masing-masing partai politik.

Untuk menentukan jumlah subsidi negara, pemerintah telah mengeluarkan PP No. 5/2009, yang kemudian dijabarkan oleh Permendagri No. 24/2009. Selanjutnya Kepmendagri No. 212/2009 menetapkan besaran subsidi APBN Rp 108 per suara kepada ke 9 partai politik yang memiliki di DPR. Berdasarkan keputusan tersebut, jumlah subsidi yang diterima masing-masing partai tampak pada Tabel 5.4.

Tabel 5.4: Jumlah Subsidi APBN kepada Partai Politik DPR (Rp 108 Per Suara)⁹⁰

PARTAI POLITIK	JUMLAH KURSI	JUMLAH SUARA	JUMLAH SUBSIDI
Partai Demokrat	148	21.655.295	Rp 2.338.771.860,-
Partai Golkar	106	14.576.388	Rp 1.574.249.904,-
PDIP	94	15.031.497	Rp 1.623.401.676,-

90 Data diperoleh dari Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 212 Tahun 2010 tentang Pemberian Bantuan Keuangan kepada Partai Politik yang Mendapatkan Kursi di DPR Hasil Pemilu Tahun 2009.

PKS	57	8.204.946	Rp 886.134.168,-
PAN	46	6.273.462	Rp 677.533.896,-
PPP	38	5.544.332	Rp 598.787.856,-
PKB	28	5.146.302	Rp 555.800.616,-
Partai Gerindra	26	4.642.795	Rp 501.421.860,-
Partai Hanura	17	3.925.620	Rp 423.966.960,-

Subsidi dari APBD: Karena partai politik yang memiliki kursi di DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota di setiap provinsi dan kabupaten/kota, nilai APBD tidak sama; besarnya subsidi APBD periode sebelumnya (Pemilu 2004) tidak sama; maka penerapan formula penentuan nilai subsidi per suara (sebagaimana diatur PP No. 5/2009 dan Permendagri No. 24/2009) hasilnya juga tidak sama pada setiap daerah.

Tabel 5.5 dan Tabel 5.6 menunjukkan besaran subsidi APBD kepada partai politik di Provinsi DI Yogyakarta dan Provinsi Sulawesi Selatan. Sedang Tabel 5.7 memperlihatkan besaran subsidi APBD kepada partai politik di beberapa kabupaten/kota, dan Tabel 4.10 dan Tabel 4.11 memperlihatkan rincian perolehan subsidi masing-masing partai politik di Kota Yogyakarta dan Kabupaten Jember Jawa Timur.

Tabel 5.5: Jumlah Subsidi APBD kepada Partai Politik DPRD DI Yogyakarta (Rp 618 Per Suara)⁹¹

PARTAI POLITIK	JUMLAH KURSI	JUMLAH SUARA	JUMLAH SUBSIDI
Partai Demokrat	8	327.799	Rp 202.579.782
PDIP	11	274.679	Rp 169.751.622
Partai Golkar	7	258.800	Rp 159.938.400
PAN	10	243.416	Rp 150.431.088

91 Data diolah dari hasil temuan kajian baik melalui wawancara mendalam, focus group discussion maupun kajian terhadap peraturan partai.

PKS	7	159.132	Rp 98.343.576
Partai Gerindra	3	78.254	Rp 48.360.972

Tabel 5.6: Jumlah Subsidi APBD kepada Partai Politik DPRD Sulawesi Selatan (Rp 407 Per Suara)⁹²

PARTAI POLITIK	JUMLAH KURSI	JUMLAH SUARA	JUMLAH SUBSIDI
Partai Golkar	18	869.184	Rp 364.746.888,-
Partai Demokrat	10	471.732	Rp 191.994.924,-
PAN	7	311.704	Rp 126.863.528,-
PKS	7	232.590	Rp 94.664.130,-
Partai Hanura	7	160.994	Rp 65.524.558,-
PPP	5	155.134	Rp 63.139.538,-
PDIP	3	147.324	Rp 59.960.868,-
PDK	7	146.008	Rp 59.425.256,-
Partai Gerindra	1	93.545	Rp 38.072.815,-
PBB	2	92.234	Rp 37.539.238,-
PBR	1	74.615	Rp 30.368.305,-
PKB	1	73.830	Rp 30.048.810,-
PARTAI POLITIK	JUMLAH KURSI	JUMLAH SUARA	JUMLAH SUBSIDI
PDS	2	72.829	Rp 29.641.403,-
PKPI	2	70.241	Rp 28.388.087,-
PRN	1	59.018	Rp 24.020.326,-
PPDI	1	42.914	Rp 17.465.990,-

Tabel 5.7: Subsidi APBD kepada Partai Politik di Beberapa Daerah⁹³

KABUPATEN/KOTA	PROVINSI	BESARAN SUBSIDI PER SUARA	JUMLAH PARTAI POLITIK	JUMLAH TOTAL BANTUAN
Tanjung Jabung	Jambi	Rp 6.800	10	Rp 571.000.000
Merangin	Jambi	Rp 15.467	16	Rp 600.000.000
Serang	Banten	Rp 3.548	18	Rp1.700.000.000
Depok	Jawa Barat	Rp 1.486	9	Rp 870.816.804
Yogyakarta	DI Yogyakarta	Rp 618	6	
Jember	Jawa Timur	Rp 772	11	

92 Data diolah dari hasil temuan kajian baik melalui wawancara mendalam, focus group discussion maupun kajian terhadap peraturan partai.

93 Data diolah dari hasil temuan kajian baik melalui wawancara mendalam, focus group discussion maupun kajian terhadap peraturan partai.

Tabel 5.8: Jumlah Subsidi APBD kepada Partai Politik DPRD Kota Yogyakarta (Rp 618 Per Suara)⁹⁴

PARTAI POLITIK	JUMLAH KURSI	JUMLAH SUARA	JUMLAH SUBSIDI
PDIP	11	47.414	Rp 29.301.852
Partai Demokrat	10	45.620	Rp 28.193.160
PAN	5	26.828	Rp 16.579.704
PKS	5	21.546	Rp 13.315.428
Partai Golkar	5	15.868	Rp 9.806.424
Partai Gerindra	2	8.788	Rp 5.430.984

Tabel 5.9: Jumlah Subsidi APBD kepada Partai Politik DPRD Kabupaten Jember (Rp 769 Per Suara)⁹⁵

PARTAI POLITIK	JUMLAH KURSI	JUMLAH SUARA	JUMLAH SUBSIDI
Partai Demokrat	9	166.339	Rp 128.000.000,-
PDIP	8	131.347	Rp 101.000.000,-
PKB	6	128.712	Rp 99.000.000,-
PKNU	6	80.211	Rp 61.000.000,-
Partai Golkar	5	77.359	Rp 59.000.000,-
PKS	5	58.305	Rp 45.000.000,-
PPP	3	48.018	Rp 37.000.000,-
Partai Gerindra	3	42.759	Rp 33.000.000,-
PARTAI POLITIK	JUMLAH KURSI	JUMLAH SUARA	JUMLAH SUBSIDI
PAN	3	37.950	Rp 29.000.000,-
Partai Hanura	1	35.582	Rp 27.000.000,-
PDP	1	17.119	Rp 13.000.000,-

D. PERKIRAAN BELANJA

Operasional Sekretariat: Mengacu pada PP No. 5/2009, belanja operasional sekretariat meliputi adminis-

94 Data diolah dari hasil temuan kajian baik melalui wawancara mendalam, focus group discussion maupun kajian terhadap peraturan partai.

95 Data diolah dari hasil temuan kajian baik melalui wawancara mendalam, focus group discussion maupun kajian terhadap peraturan partai.

trasi umum, berlangganan daya dan jasa, pemeliharaan data dan arsip, serta pemeliharaan peralatan kantor. Di sini pemerintah tidak memasukkan pengeluaran untuk sewa kantor, yang merupakan kebutuhan paling dasar dari operasional sekretariat. Memang banyak partai politik yang sudah mempunyai kantor sendiri, seperti Partai Golkar, PPP, dan PDIP, namun sebagian besar yang lain masih menyewa kantor, yang dibayar per tahun.

Seberapa besar biaya pengeluaran untuk operasional sekretariat, termasuk sewa kantor partai politik nasional di Jakarta? Tidak mudah untuk mengetahuinya, karena hingga kini partai politik tidak membuka secara rutin laporan keuangan tahunan sebagaimana dulu pernah dilakukan melalui KPU. Sejak diberlakukannya UU No. 2/2008, partai politik merasa perlu membuka laporan tahunan, karena tiada lagi lembaga yang mengejanya. Ketentuan UU No. 2/2009 sesungguhnya minta agar partai politik mengumumkan laporan keuangan tahunan, namun karena perintah ini tidak disertai sanksi, juga tidak disertai keterangan laporan harus disampaikan ke lembaga mana, maka partai politik cenderung menutup diri atas laporan keuangan.

Untuk bisa mengetahui jumlah belanja operasional sekretariat adalah dengan melihat laporan pertanggungjawaban penggunaan dana subsidi negara, yang memang partai politik harus menyampaikan ke pemerintah agar subsidi bisa turun setiap tahun. Meskipun UU No. 2/2011 minta agar subsidi negara diprioritaskan untuk kegiatan pendidikan politik, namun kenyataannya partai politik menggunakan sebagian besar atau keseluruhan dana subsidi untuk kepentingan operasional partai politik.

Dengan kata lain, dana subsidi negara sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 5.4 sebagian besar digunakan untuk operasional sekretariat. Jumlah itupun sesungguhnya belum cukup, sebab rata-rata biaya operasional sekretariat untuk partai menengah dan kecil adalah Rp 100 juta, sehingga dalam setahun mencapai Rp 1,2 miliar,⁹⁶ yang berarti subsidi negara baru menutup separuhnya. Ditambah dengan biaya sewa kantor, yang rata-rata Rp 200 juta per tahun, maka total pengeluaran untuk operasional sekretariat mencapai Rp 1,4 miliar.

Konsolidasi Organisasi: Biaya terbesar konsolidasi partai politik adalah kongres atau munas atau muktamar yang diselenggarakan setiap lima tahun. Berdasarkan informasi yang dikumpulkan dari pengurus partai politik yang baru saja menyelenggarakan muktamar, biayanya mencapai Rp 8,6 miliar. Biaya itu meliputi akomodasi dan konsumsi Rp 6 miliar, acara Rp 700 juta, publikasi Rp 150 juta, atribut dan spanduk Rp 1,6 miliar dan sekretariat panitia Rp 282 miliar. Selanjutnya kegiatan mukernas atau rakernas yang diselenggarakan setidaknya 3 kali dalam setahun masing-masing menelan biaya Rp 1,5 miliar sehingga total menjadi Rp 4,5 miliar. Selain itu terdapat beberapa kali rapat koordinasi, yang jika dihitung mencapai Rp 2 miliar per tahun.⁹⁷

Jika biaya kongres atau munas atau muktamar yang lima

96 Keterangan disampaikan pengurus partai politik dalam diskusi terbatas di Jakarta, 18 Agustus 2011.

97 Wawancara dengan pengurus partai politik yang baru saja menggelar muktamar. Ketika angka ini disampaikan dalam forum diskusi terbatas (di Jakarta, 18 Agustus 2011), yang diikuti oleh pengurus partai politik lain, sebagian besar peserta membenarkannya. Menurut pengurus partai politik besar, jumlah biaya munas dan rakernas partainya sedikit di atas angka tersebut.

tahun sekali dirata-ratakan menjadi setahun sekali, maka angkanya menjadi Rp 1,7 miliar. Lalu ditambahkan dengan biaya rakernas atau mukernas Rp 4,5 miliar dan rapat koordinasi Rp 2 miliar, maka total biaya konsolidasi organisasi mencapai Rp 8,2 miliar per tahun.

Pendidikan Politik: Kegiatan pendidikan politik, yang teramsuk di dalamnya adalah kaderisasi anggota partai politik, membutuhkan dana yang tidak sedikit, karena kegiatan ini diselenggarakan secara berjenjang dan melibatkan banyak anggota partai politik di seluruh penjuru tanah.

Sebagai ilustrasi, jika partai politik mendidik seorang kader setiap desa/kelurahan, maka kegiatan itu akan melibatkan 76.000 kader sesuai dengan jumlah desa. Jika biaya setiap kader adalah Rp 200.000 maka dana yang dibutuhkan adalah Rp 15,2 miliar. Jika setiap kecamatan akan dididik dua kader yang masing-masing membutuhkan dana Rp 500.000, maka kegiatan ini akan menelan dana Rp 500.000 x 2 kader x 6.000 kecamatan, sama dengan Rp Rp 6 miliar. Jika setiap kabupaten/kota dididik lima kader yang masing-masing butuh Rp 1 juta, maka diperlukan dana Rp 1 juta x 5 kader x 500 kabupaten/ kota, sama dengan Rp Rp 2,5 miliar. Jadi, untuk mendidik seorang kader di setiap desa/kelurahan, dua kader setiap kecamatan, dan 5 kader setiap kabupaten/kota dibutuhkan dana Rp 23,7 miliar. Dana tersebut harus disediakan oleh pengurus partai nasional karena kaderisasi seperti itu merupakan program nasional.⁹⁸

Adapun kegiatan pendidikan politik dalam bentuk forum-

98 Pengurus partai politik membenarkan, bahwa pembiayaan program kaderisasi menjadi tanggungjawab pengurus partai nasional.

forum pertemuan yang melibatkan kader atau pengurus partai, jumlahnya peserta dan frekuensinya tidak sebanyak kaderisasi. Forum-forum seperti tersebut biasanya diselenggarakan oleh pengurus partai politik kabupaten/kota yang melibatkan kader dan pengurus partai tingkat kecamatan atau desa. Jika di rata-rata setiap kabupaten/kota menggelar 4 kali pertemuan setiap tahun, dan setiap pertemuan menghabiskan dana Rp 5 juta, maka dalam setahun dibutuhkan dana Rp 5 juta x 4 pertemuan x 500 kabupaten/kota, sama dengan Rp 10 miliar. Jika pendidikan politik tersebut menjadi program partai, maka dengan sendirinya menjadi tanggungjawab pengurus partai nasional untuk menyediakan dananya.

Dengan demikian, jika partai politik memiliki program pendidikan politik dan kaderisasi, maka pengurus partai politik nasional (DPP) harus menyediakan dana sekitar Rp 23,7 miliar ditambah Rp 10 miliar sehingga menjadi Rp 33,7 miliar.

Unjuk Publik: Kegiatan unjuk publik meliputi survei, pemasangan iklan di media massa, perayaan ulang tahun, bakti sosial, seminar dan kegiatan lain yang bertujuan untuk menjaga eksistensi partai politik di tengah masyarakat. Untuk mengetahui persepsi, tingkat pengenalan dan dukungan masyarakat terhadap partai politik atau calon-calon pejabat yang hendak dimajukan oleh partai politik, setiap partai politik mengadakan sedikitnya 2 kali survei dalam setahun. Jika biaya sekali survei Rp 250 juta, maka dalam setahun belanja survei menjadi Rp 500 juta.

Menurut pengakuan seorang pengurus partai nasional, pihaknya mengeluarkan dana untuk belanja iklan di media setidaknya Rp 2,5 miliar. Jumlah ini belum termasuk pema-

sangan bendera, spanduk dan poster, yang jika diakumulasi bisa mencapai Rp 1 miliar per tahun. Bakti sosial yang dilakukan setidaknya 2 kali dalam setahun menelan biaya Rp 500 juta, sementara seminar dan kegiatan serupa yang diselenggarakan beberapa kali dalam setahun, memakan dana sampai Rp 250 juta. Perayaan ulang tahun yang terdiri atas beragam kegiatan, biasanya menelan dana sampai Rp 2 miliar.⁹⁹

Dengan demikian, dalam setahun untuk kegiatan unjuk publik, pengurus partai politik nasional menghabiskan uang sedikitnya Rp 6,75 miliar.

Perjalanan Dinas: Perjalanan dinas merupakan kegiatan rutin yang dijalankan oleh ketua umum partai politik bersama jajaran pengurus partai nasional lainnya. Kunjungan pimpinan partai politik ke daerah, tidak hanya dimaksudkan untuk konsolidasi organisasi, tetapi juga menjaga citra partai politik di tengah masyarakat. Pengurus partai politik melakukan kunjungan ke daerah rata-rata 2 kali dalam sebulan, mengingat Indonesia terdiri dari 33 provinsi dan 500 kabupaten/kota. Jika sekali kunjungan memerlukan biaya Rp 50 juta, dalam sebulan diperlukan dana Rp 100 juta, sehingga dalam setahun diperlukan dana Rp 1,2 miliar.¹⁰⁰

E. KETIDAKSEIMBANGAN KEUANGAN

Yang Terang dan yang Gelap: Setelah membahas pengaturan pendapatan dan belanja yang menghasilkan

99 Wawancara dengan pengurus partai politik nasional.

100 Wawancara dengan pengurus partai politik nasional

komponen-komponen pendapatan dan belanja partai politik, lalu menghitung dan memperkirakan jumlah pendapatan dan belanja berdasarkan komponen masing-masing, bagian ini akan membandingkan pendapatan dan belanja. Tujuannya adalah untuk mengetahui masalah-masalah keuangan partai politik yang berpengaruh terhadap kemandirian dan kinerja partai politik.

Tabel 5.10: Perkiraan Pendapatan dan Belanja Partai Politik Per Tahun¹⁰¹

PENDAPATAN	JUMLAH	BELANJA	JUMLAH
Iuran Anggota	Rp 0	Operasional Sekretariat	Rp 1,4 miliar
Sumbangan Perseorangan Anggota	Rp 0,6 miliar	Konsolidasi Organisasi	Rp 8,2 miliar
Sumbangan Perseorangan Bukan Anggota	Rp (tak diketahui)	Pendidikan Politik dan Kaderisasi	Rp 33,7 miliar
Sumbangan Badan Usaha	Rp (tak diketahui)	Unjuk Publik	Rp 6,7 miliar
Subsidi Negara	Rp 0,6 miliar	Perjalanan Dinas	Rp 1,2 miliar
Jumlah (yg diketahui)	Rp 1,2 miliar	Jumlah	Rp 51,2 miliar

Sebagaimana tampak pada Tabel 5.10, sisi belanja keuangan partai politik mencapai Rp 51,2 miliar per tahun, yang merupakan jumlah total dari lima komponen belanja: operasional sekretariat, konsolidasi organisasi, pendidikan politik dan kaderisasi, unjuk publik dan perjalanan dinas. Jumlah tersebut merupakan perkiraan atas belanja partai politik menengah (PKS, PAN dan PPP), karena data dan informasi yang digunakan untuk memperkirakan besaran belanja berasal dari keempat partai tersebut. Jumlah belanja tersebut bisa lebih besar jika dikenakan kepada partai politik besar (Partai Demokrat, Partai Golkar dan PDIP), atau bisa lebih

101 Data merupakan hasil simulasi perkiraan besaran pendapatan dan belanja partai politik.

kecil jika dikenakan kepada partai politik kecil (PKB, Partai Gerindra dan Partai Hanura).

Oleh karena perkiraan jumlah belanja berdasarkan data dan informasi partai politik menengah, maka untuk menghitung jumlah pendapatan juga dipakai data dan informasi dari partai politik menengah. Seperti tersebut dalam undang-undang dan peraturan pemerintah, komponen pendapatan partai politik terdiri: iuran anggota, sumbangan perseorangan anggota, sumbangan perseorangan bukan anggota, sumbangan badan usaha, dan subsidi negara. Dari kelima komponen tersebut, iuran anggota kontribusinya terhadap pendapatan adalah Rp 0. Untuk sumbangan perseorangan anggota, sebagaimana ditunjukkan Tabel 4.4, kontribusi anggota DPR dari partai politik menengah, seperti PAN, mencapai Rp 0,6 miliar. Sementara dari komponen subsidi negara, seperti terlihat pada Tabel 5.4, partai kelas menengah, seperti PAN mendapat subsidi negara sebesar Rp 0,6 miliar.

Dari sisi pendapatan, hanya komponen iuran anggota, subsidi negara dan sumbangan perseorangan yang jelas data dan angkanya. Sementara komponen sumbangan perseorangan bukan anggota dan sumbangan badan usaha, data dan informasinya sulit terlacak: pertama, karena partai politik tidak lagi membuat laporan keuangan tahunan yang bisa diakses publik; kedua, jika pun membuat laporan keuangan tahunan, belum tentu semua pendapatan dicatat, baik karena sistem keuangan yang buruk, maupun karena tidak ada kesungguhan untuk transparan.

Data dan informasi sumbangan perseorangan anggota pun sesungguhnya tidak lengkap, sebab apa yang dicatat

hanyalah sumbangan dari kader yang duduk di legislatif (DPR); sementara sumbangan kader yang duduk di eksekutif (presiden, wakil presiden, menteri dan pimpinan lembaga negara) tidak tercatat. Padahal dari jumlah sumbangan pejabat eksekutif jauh lebih besar daripada anggota legislatif.

Ketidakseimbangan Pendapatan dan Belanja:

Tabel 5.10 memperlihatkan, terjadinya ketidakseimbangan pendapatan dan belanja partai politik. Jumlah total belanja partai politik per tahun mencapai Rp 51,2 miliar; sedangkan jumlah total pendapatan yang diketahui hanya Rp 1,2 miliar. Itu artinya terdapat pendapatan yang tidak diketahui sebesar Rp 50 miliar. Logikanya, partai politik sudah mandeg tak bergerak jika memang dana Rp 50 miliar tersebut tidak tersedia. Namun kenyataannya partai politik terus bergerak dan beraktivitas, sehingga sesungguhnya pasokan dana Rp 50 miliar tersebut sesungguhnya ada.

Pertanyaannya adalah, pada komponen pendapatan apa dana itu masuk? Lalu siapa-siapa yang menyumbang atau memasuk dana tersebut? Apapun atau siapapun jawabannya, hal ini akan berpengaruh terhadap kinerja dan kemandirian partai politik. Sebab, pemasokan dana Rp 50 miliar tersebut, berarti hampir semua memenuhi kebutuhan atau belanja partai politik.

Kemungkinan pertama, penyumbang dana Rp 50 miliar tersebut berasal dari beberapa individu bukan anggota partai politik. Dengan ketentuan batas maksimal sumbangan perseorangan adalah Rp 1 miliar, maka 50 orang yang masing-masing memiliki Rp 1 miliar sudah bisa menguasai partai politik. Bisa jadi dana sebesar itu sesungguhnya dimiliki satu orang, namun ketika menyumbang diatasnama-

kan orang lain. Jika hal ini benar terjadi, maka partai politik sesungguhnya tidak bisa berbuat banyak, kecuali melayani kebutuhan atau kepentingan penyumbang besar ini. Meskipun para pengurus partai politik mengakui kesulitan mencari penyumbang bukan anggota, namun kemungkinan ini tetap terjadi, mengingat partai politik tidak bisa hidup bila tidak disokong dana yang cukup.

Kemungkinan kedua, penyumbang dana Rp 50 miliar tersebut datang dari kalangan pengusaha melalui komponen badan usaha. Kemungkinan ini sangat tinggi, mengingat batas maksimal sumbangan badan usaha adalah Rp 7,5 miliar, sehingga satu grup bisnis yang memiliki 7 badan usaha saja sudah cukup untuk memenuhi dana yang dibutuhkan partai politik. Jika itu terjadi, maka partai politik tersebut sudah “dimiliki” dan “dikendalikan” oleh pengusaha atau kelompok bisnis. Namun kemungkinan ini juga tidak mudah terjadi, mengingat para pengusaha masih lebih memilih sebagai “partner kerja” dengan partai politik daripada “memiliki” partai politik. Bahkan mereka lebih memilih kontribusinya tidak perlu dimasukkan ke daftar penyumbang karena hal ini lebih mengamankan aktivitas bisnis.

Kemungkinan ketiga, penyumbang dana Rp 50 miliar tersebut sesungguhnya adalah anggota partai politik sendiri: pertama, jumlah maksimal penyumbang perseorangan anggota partai politik tidak ada, sehingga mereka bisa memasukkan berapapun uangnya ke partai politik; kedua, sebagai orang dalam, lebih-lebih bila menjadi pengurus puncak atau pengurus teras partai politik, mereka bisa dengan diam-diam memasukkan uang pribadinya untuk menggerakkan roda organisasi partai politik. Jika itu terjadi, maka

partai politik sesungguhnya bukan milik anggota, melainkan milik para pengurus yang dengan uangnya, bisa mengendalikan partai politik.

Siapapun penyumbang partai politik yang mampu memenuhi kebutuhan dana Rp 50 miliar, pasti memiliki pengaruh sangat besar dalam partai politik tersebut. Kemandirian partai terganggu bahkan hilang, karena partai politik cenderung memenuhi kepentingan penyumbang daripada anggota atau publik. Pada titik inilah partai politik tidak lagi menjadi penopang demokrasi, tetapi justru menjadi ancaman demokrasi.

BAB VI

LAPORAN KEUANGAN

UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 melonggarkan pengaturan laporan keuangan tahunan partai politik. Akibatnya sejak 2007 tidak ada partai politik yang membuat laporan keuangan tahunan beserta daftar penyumbanganya. Prinsip transparansi dan akuntabilitas yang disebut-sebut dalam undang-undang menjadi tidak bermakna. Sementara itu, terhadap laporan pertanggungjawaban penggunaan subsidi negara, baik dari APBN maupun APBD, beberapa partai politik berusaha membuat laporannya, meskipun laporan itu tidak bisa dibaca BPK. Bab ini lebih membahas tentang sebab-sebab partai politik tidak membuat laporan keuangan tahunan dan laporan penggunaan subsidi negara yang dibuat asal-asalan.

A. LAPORAN KEUANGAN TAHUNAN

Ketiadaan Institusi Pengawas: Sudah dijelaskan pada Bab III dan Bab IV, salah satu perbedaan pokok antara UU No. 2/1999, UU No. 31/2002 dengan UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 adalah tiadanya lembaga pengawas yang mengontrol kesungguhan partai politik dalam memenuhi kewajiban membuat laporan keuangan tahunan. UU No 2/1999 dan UU No. 31/2002 sama-sama mewajibkan partai politik membuat laporan keuangan tahunan yang diaudit akuntan publik. Bedanya, setelah diaudit akuntan publik, UU No. 2/1999 mewajibkan partai politik menyerahkan laporan keuangan itu kepada MA, sementara UU No. 31/2002

mewajibkan partai politik menyerahkan laporan tahunan itu kepada KPU. UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 juga mewajibkan partai politik membuat laporan keuangan tahunan yang diaudit akuntan publik. Hanya kedua undang-undang itu tidak menyebutkan kewajiban partai politik untuk menyampaikan laporan keuangan tahunan itu kepada institusi manapun.

Tujuan penyampaian laporan keuangan tahunan kepada MA atau KPU adalah untuk memudahkan akses publik terhadap laporan keuangan tahunan tersebut. Sebab dengan pengumpulan laporan keuangan ke satu institusi, maka publik yang ingin mengetahui materi isi laporan keuangan tahunan, tidak perlu mengunjungi ke masing-masing partai politik. Selain itu, juga untuk memudahkan mekanisme penjatuhan sanksi administrasi terhadap partai politik yang tidak memenuhi kewajiban membuat laporan keuangan tahunan, yakni penghentian bantuan subsidi negara, karena MA atau KPU segera mengetahui – setelah memberi teguran terbuka – partai politik mana yang telah menunaikan kewajiban membuat laporan keuangan tahunan, dan partai politik mana yang tidak membuat laporan keuangan tahunan.

Alasan Tidak Membuat Laporan: Terbukti kemudian, tiadanya institusi pengawas terhadap kewajiban membuat laporan keuangan tahunan dalam UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 berdampak pada ketidaksungguhan partai politik dalam membuat laporan keuangan tahunan. Sejak UU No 2/2008 disahkan pada 4 Januari 2008 hingga pertengahan 2011, seharusnya terdapat laporan keuangan tahunan partai politik tahun 2007, 2008, 2009 dan 2010.

Namun penelitian ini tidak menemukan satu pun dokumen itu. Padahal berbagai cara sudah ditempuh untuk mendapatkannya.

Di Sekretariat KPU hanya terdapat laporan keuangan tahunan partai politik tahun 2004, 2005 dan 2006 sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 3.5. Selebihnya tidak ada dokumen lain, sebab sejak diberlakukannya UU No. 2/2008 – yang pembahasannya dilakukan mulai pertengahan 2007 – partai politik memang tidak punya kewajiban lagi menyampaikan laporan keuangan tahunan ke KPU. Tim Peneliti telah mengirim surat ke DPP 9 partai politik yang menjadi obyek penelitian ini, untuk mendapatkan salinan laporan tahunan partai politik, namun surat tidak pernah dijawab, dan tidak ada satu pun partai politik yang memberikan salinan laporan tahunan partai politik.

Beberapa pengurus partai politik yang mengikuti diskusi terbatas untuk membahas masalah ini, mengakui pihaknya tidak pernah mengetahui keberadaan laporan keuangan tersebut. Mestinya hal itu diketahui bendahara partai politik, tetapi ketika bendahara partai politik ditanyakan itu, jawabannya tidak tahu juga. Pada acara-acara resmi partai politik, seperti mukernas atau rakernas, atau rapat DPP yang digelar setiap bulan, juga tidak pernah membahas tentang laporan keuangan partai politik. Tidak heran jika dalam diskusi terbatas dengan pengurus partai politik, beberapa pengurus partai politik mengaku terang-terangan partainya tidak pernah membuat laporan keuangan tahunan.¹⁰²

Beberapa lembaga pemantau keuangan, seperti ICW dan Fitra juga mengalami kesulitan untuk mendapatkan doku-

102 Diskusi terbatas pada 18 Agustus 2011 di Jakarta

men itu. Baik melalui surat maupun melalui pesan lisan kepada pengurus partai politik, mereka sudah berkali-kali minta salinan laporan keuangan partai politik, namun tidak ada satu pun partai politik yang memberikannya. Bahkan ketika ICW dan Fitra mengumumkan ke publik bahwa tidak ada partai politik yang membuat laporan keuangan tahunan di media massa, pengurus partai politik dengan enteng menyatakan, “Tidak ada kewajiban partai politik untuk menyampaikan laporan keuangan ke LSM.”¹⁰³

Jawaban tersebut seolah-olah masalah pokoknya pada akses laporan keuangan partai politik. Padahal masalahnya sesungguhnya bukanlah laporan keuangan itu bisa diakses atau tidak oleh publik – meskipun undang-undang mengharuskannya – melainkan apakah partai politik sudah membuat laporan keuangan itu, atau tidak. Jawabannya ternyata tidak. Lalu, mengapa partai politik setelah diberlakukan UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011, partai politik tidak membuat laporan keuangan tahunan?

Pertama, pengurus partai politik mengetahui undang-undang tidak memberikan sanksi apapun bila partai politik tidak membuat laporan keuangan tahunan. Memang kedua undang-undang itu menyebutkan adanya sanksi administratif bagi partai politik yang tidak membuat daftar penyumbang dan laporan keuangan partai politik. Namun sanksi yang disebut undang-undang hanya berupa teguran pemerintah,¹⁰⁴ sehingga sanksi itu tidak berarti apa-apa. Kenyataannya, meskipun sejak undang-undang diibernetkan,

103 “Partai Politik Merasa Sudah Transparan”, Kompas, 2 Agustus 2011, halaman 4

104 Pasal 47 ayat (3) UU No. 2/2008 dan Pasal I huruf h UU No. 2/2011.

tidak pernah pemerintah memberikan teguran terbuka kepada partai politik yang tidak mengumumkan daftar penyumbang dan laporan tahunan.

Kedua, jika pun mereka berkehendak membuat laporan, mereka mengalami kesulitan karena tidak adanya format laporan keuangan yang harus mereka buat. Ini berbeda dengan UU No. 2/1999 dan UU No. 31/2002 yang diikuti oleh pedoman penyusunan laporan keuangan tahunan partai politik yang masing-masing disusun oleh MA dan KPU.

UU No. 2/2011 menyebutkan partai politik wajib membuat laporan keuangan untuk keperluan audit dana meliputi: (a) laporan realisasi anggaran partai politik; (b) laporan neraca, dan; (c) laporan arus kas.¹⁰⁵ Bagi kalangan keuangan, apa yang dimaksud dengan laporan realisasi anggaran partai politik, laporan neraca, dan laporan arus kas, mungkin sudah jelas. Namun belum tentu pengurus partai politik mengerti betul apa yang dimaksud dengan ketentuan-ketentuan tersebut, meskipun rumusan undang-undang itu dibuat oleh wakil-wakil partai politik di DPR. Selain itu, guna memudahkan proses auditing, laporan realisasi anggaran partai politik, laporan neraca, dan laporan arus kas membutuhkan format standar. Namun tentang siapa yang membuat format laporan ini, undang-undang tidak menyebutkannya.

Pengurus partai politik di daerah yang ditemui peneliti, juga mengajukan alasan yang sama, mengapa pihaknya tidak membuat laporan keuangan tahunan. Mereka lebih menekankan tiadanya petunjuk atau pun perintah dari DPP

105 Pasal 39 ayat (3) UU No. 2/2011

untuk membuat laporan keuangan tahunan. Mereka juga membayangkan betapa sulitnya membuat laporan keuangan tahunan, jika tidak ada pedoman dan format pembuat laporan dari DPP maupun dari institusi lain.

Jadi, dengan tidak adanya pedoman pembuatan laporan dan format laporan standar realisasi anggaran partai politik, laporan neraca, dan laporan arus kas, partai politik mempunyai dalih untuk tidak membuat laporan keuangan tahunan. Apalagi undang-undang tidak memberi sanksi apabila partai politik tidak membuat laporan itu. Itulah sebabnya sejak diberlakukannya UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011, tidak ada lagi partai politik yang membuat laporan keuangan tahunan. Prinsip transparansi dan akuntabilitas yang disebut dalam undang-undang adalah kata-kata tanpa makna.

Pasal-pasal Pengelabuan: Karena sejak berlakunya UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011, tidak ada partai politik yang membuat laporan keuangan tahunan, maka laporan daftar penyumbang partai politik pun tidak ada. Jelas ini kemunduran besar jika dilihat dari sisi pembangunan partai politik. Jika pasca-Pemilu 1999 menghasilkan daftar sumbangan yang di dalamnya terdapat identitas “Hamba Allah”, pasca-Pemilu 2004, menghasilkan daftar sumbangan yang tidak memasukkan nama-nama penyumbang seperti ditunjukkan oleh skandal keuangan DKP, maka pasca-Pemilu 2009, daftar sumbangan itu sendiri yang tidak ada.

Pertanyaannya adalah mengapa UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 membuat ketentuan-ketentuan mandul sehingga partai politik tidak takut untuk tidak membuat laporan keuangan partai politik, yang di dalamnya terdapat daftar penyumbang? Padahal dalam kedua undang-undang

itu prinsip transparansi dan akuntabilitas disebut jelas? Jawaban atas pertanyaan ini bisa dilacak kembali bagaimana dinamika politik pada saat undang-undang itu disusun.

Pertama, ketika DPR dan pemerintah menyusun undang-undang partai politik yang kemudian menjadi UU No. 2/2008 situasi politik nasional diwarnai oleh pengungkapan skandal DKP oleh KPK dan media massa. Dari sana tampak, banyak partai politik yang menerima dana dari Menteri Perikanan dan Kelautan Rochmin Dahuri, namun namanya tidak masuk dalam daftar sumbangan yang disusun oleh partai politik yang sudah diserahkan ke KPU. Jika hukum ditegakkan, partai politik atau setidaknya pengurus partai politik terkena sanksi keras atas pengungkapan skandal tersebut.

Melihat kenyataan tersebut, para pembuat undang-undang – yang tidak lain adalah kaki tangan partai politik di DPR maupun pemerintah – semestinya membuat ketentuan-ketentuan yang lebih jelas dan mengikat tentang laporan keuangan partai politik. Namun yang terjadi justru sebaliknya, UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 malah melonggarkannya. Prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas memang disebutkan, tetapi tidak bisa dioperasionalisasi dalam pasal-pasal yang runtut dan logis. Undang-undang juga tidak menyebutkan perlunya dibuat pedoman dan format penyusunan laporan tahunan. Selain itu sanksi bagi partai politik yang tidak membuat laporan tahunan, juga tidak diperkuat dan dipertegas. Pelonggaran semakin lengkap ketika undang-undang menghilangkan fungsi KPU sebagai pengawas.

Kedua, pergantian pengurus pasca-Pemilu 2004 memperlihatkan semakin dominannya orang-orang partai politik yang berasal dunia bisnis dan birokrasi. Hal ini menandai era keterbu-

kaan partai politik bagi pemilik modal ataupun siapapun yang bisa menjanjikan lebih banyak uang buat membiayai operasional partai politik. Dalam situasi seperti ini, partai politik tidak mau menjebak dirinya dengan membuat undang-undang yang mengontrol ketat keuangan. Oleh karena itu meskipun UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 meningkatkan jumlah sumbangan, namun tidak disertai pengetatan lingkungan penyumbang. Yang terjadi malah sebaliknya. Sumbangan anggota partai yang tadinya masuk kategori penyumbang perseorangan dibuat kelompok identitas tersendiri, yakni penyumbang perseorangan anggota partai politik, yang tidak mengenal batasan besaran sumbangan. Tentu saja ketentuan itu membuka ruang lebar bagi anggota partai politik, baik yang duduk di lembaga eksekutif, legislatif maupun yang sedang berbisnis, untuk memberikan sumbangan sebanyak-banyaknya.

Dua situasi itu yang menjadikan UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 tidak lebih dari kumpulan pasal dan ayat tentang pengaturan keuangan partai politik, yang tidak berarti apa-apa. Jika kemudian UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 memperketat penguatan laporan keuangan subsidi negara, karena tidak ada pilihan lain. Sebab penggunaan dana negara oleh siapa pun harus bisa dipertanggungjawabkan mengingat demikian banyak undang-undang yang membentengi penggunaan dana negara ini.

B. LAPORAN PENGGUNAAN DANA SUBSIDI

Format Laporan Pertanggungjawaban: UU No.

2/2008 dan UU No. 2/2011 menyebutkan, partai politik yang mendapatkan subsidi atau bantuan keuangan negara dari APBN/APBD adalah partai politik yang memperoleh kursi di DPR/DPRD. Besaran subsidi dihitung berdasarkan perolehan kursi masing-masing partai politik, yang diatur oleh PP No. 5/2009. Tentang penggunaan dana subsidi negara, PP No. 5/2009 menegaskan bahwa subsidi negara digunakan untuk kegiatan pendidikan politik dan operasional sekretariat. Selanjutnya Permendagri No. 24/2009, memberi petunjuk teknis bagaimana subsidi APBN/APBD disalurkan ke partai politik, dan bagaimana partai politik harus menyampaikan laporan pertanggungjawaban.

Sesuai tingkatannya, partai politik yang hendak mendapatkan subsidi negara mengajukan permintaan subsidi negara ke Menteri Dalam Negeri, gubernur dan bupati/walikota. Surat pengajuan ditandatangani oleh ketua dan sekretaris partai politik dengan menyertakan: penetapan perolehan kursi dan suara, susunan kepengurusan, rekening kas umum, nomor pokok wajib pajak (NPWP), rencana penggunaan dana bantuan, dan laporan realisasi penerimaan dan penggunaan bantuan keuangan tahun sebelumnya.

Selanjutnya, setelah menerima dan menggunakan dana subsidi, partai politik wajib membuat laporan penggunaan, yang harus disampaikan ke BPK untuk dilakukan pemeriksaan. Tabel 6.1 menunjukkan format laporan penggunaan dana subsidi negara sebagaimana diatur oleh Permendagri No. 24/2009.

Tabel 6.1 Format Laporan Penggunaan Bantuan Keuangan Partai Politik¹⁰⁶

NO.	JENIS PENGELUARAN	JUMLAH (RP)	REALISASI (RP)	KETERANGAN
1	2	3	4	5
A	PENDIDIKAN POLITIK			
B	OPERASIONAL SEKRETARIAT			
	Administrasi umum			
	Keperluan ATK			
	Rapat internal sekretariat			
	Ongkos perjalanan dinas dalam rangka mendukung kegiatan operasional sekretariat			
	Langganan daya dan jasa			
	Telepon dan listrik			
	Air minum			
	Jasa dan pos giro			
	Suarat menyurat			
	Pemeliharaan jasa dan arsip			
	Pemeliharaan peralatan kantor			
	Jumlah			

Realisasi Pencairan Subsidi: Pemilu 2009 menghasikan 9 partai politik yang memiliki kursi DPR, sehingga hanya kepada 9 partai politik itulah yang berhak mendapatkan subsidi APBN. Berdasarkan laporan pemeriksaan BPK,¹⁰⁷ pada Tahun Anggaran 2009 Tahap II telah disalurkan Rp 2.295.017.199 dari APBN kepada 9 partai politik, dengan rincian seperti tampak pada Tabel 6.2. Sementara pada tahun anggaran yang sama telah disalurkan dana sebesar Rp 270.749.997.776 dari APBD

106 Tabel diperoleh dari Kesbangpol Kemendagri.

107 Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Pertanggungjawaban Penggunaan Bantuan Keuangan Partai Politik Tahun Anggaran 2008 dan 2009 pada Ditjen Kesbangpol Kementerian Dalam Negeri, Sekretariat DPP Partai Politik di DKI Jakarta dan Badan/Kantor Kesbangpol di Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta Sekretariat DPD dan DPC Partai Politik pada Provinsi Sumatera Utara, DKI Jakarta, Jawa Barat, DI Yogyakarta, Jawa Tengah dan Kalimantan Selatan Nomor 12/HP/XVIII/12/2010 Tanggal 16 Desember 2010.

provinsi dan APBD kabupaten/kota kepada 44 partai politik yang mendapatkan kursi di DPRD provinsi dan atau DPRD kabupaten/kota, sebagaimana tampak pada Tabel 6.3.

Tabel 6.2 Realisasi Bantuan Keuangan Partai Politik dari APBN TA 2009 Tahap II¹⁰⁸

NO.	PARTAI POLITIK	JUMLAH
1.	Partai Demokrat	Rp 584.692.965
2.	Partai Golkar	Rp 405.850.419
3.	PDIP	Rp 393.562.479
4.	PKS	Rp 221.533.542
5.	PAN	Rp 169.383.474
6.	PPP	Rp 149.696.964
7.	PKB	Rp 138.950.154
8.	Partai Gerindra	Rp 125.355.465
9.	Partai Hanura	Rp 105.991.740

Tabel 6.3 Realisasi Bantuan Keuangan Partai Politik dari APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/Kota TA 2009¹⁰⁹

NO.	PARTAI POLITIK	JUMLAH
1.	Partai Hati Nurani Rakyat (Hanura)	Rp3.645.400.425

108 Data diperoleh dari BPK RI melalui Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Pertanggungjawaban Penggunaan Bantuan Keuangan Partai Politik Tahun Anggaran 2008 dan 2009 pada Ditjen Kesbangpol Kementerian Dalam Negeri, Sekretariat DPP Partai Politik di DKI Jakarta dan Badan/Kantor Kesbangpol di Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta Sekretariat DPD dan DPC Partai Politik pada Provinsi Sumatera Utara, DKI Jakarta, Jawa Barat, DI Yogyakarta, Jawa Tengah dan Kalimantan Selatan Nomor 12/HP/XVIII/12/2010 Tanggal 16 Desember 2010.

109 Data diperoleh dari BPK RI melalui Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Pertanggungjawaban Penggunaan Bantuan Keuangan Partai Politik Tahun Anggaran 2008 dan 2009 pada Ditjen Kesbangpol Kementerian Dalam Negeri, Sekretariat DPP Partai Politik di DKI Jakarta dan Badan/Kantor Kesbangpol di Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta Sekretariat DPD dan DPC Partai Politik pada Provinsi Sumatera Utara, DKI Jakarta, Jawa Barat, DI Yogyakarta, Jawa Tengah dan Kalimantan Selatan Nomor 12/HP/XVIII/12/2010 Tanggal 16 Desember 2010.

KEUANGAN PARTAI POLITIK PENGATURAN DAN PRAKTEK

2.	Partai Karya Peduli Bangsa (PKPB)	Rp4.008.800.155
3.	Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia (PPPI)	Rp165.897.728
4.	Partai Peduli Rakyat Nasional (PPRN)	Rp634.417.285
5.	Partai Gerakan Indonesia Raya (Gerindra)	Rp3.015.829.482
6.	Partai Barisan Nasional (Barnas)	Rp324.131.818
7.	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI)	Rp3.437.239.537
8.	Partai Keadilan Sejahtera (PKS)	Rp18.008.042.060
9.	Partai Amanat Nasional (PAN)	Rp22.804.859.246
10.	Partai Perjuangan Indonesia Baru (PPIB)	Rp1.085.449.771
11.	Partai Kedaulatan	Rp193.011.174
12.	Partai Persatuan Daerah (PPD)	Rp1.216.532.883
13.	Partai Kebangkitan Bangsa (PKB)	Rp21.180.701.619
14.	Partai Pemuda Indonesia (PPI)	Rp195.665.205
15.	Partai Nasional Indonesia Marhaenisme (PNI Marhaenisme)	Rp1.148.323.730
16.	Partai Demokrasi Pembaruan (PDP)	Rp535.084.868
17.	Partai Karya Perjuangan (PKP)	Rp196.742.627
18.	Partai Matahari Bangsa (PMB)	Rp216.244.816
19.	Partai Penegak Demokrasi Indonesia (PPDI)	Rp956.167.827
20.	Partai Demokrasi Kebangsaan (PDK)	Rp4.181.856.565
21.	Partai Republika Nusantara (PRN)	Rp215.276.601
22.	Partai Pelopor	Rp1.486.668.549
23.	Partai Golongan Karya (Partai Golkar)	Rp60.330.946.167
24.	Partai Persatuan Pembangunan (PPP)	Rp22.368.584.767
25.	Partai Damai Sejahtera (PDS)	Rp3.725.217.666
26.	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan Indonesia (PNBK)	Rp1.552.039.990
27.	Partai Bulan Bintang (PBB)	Rp8.075.544.053
28.	Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP)	Rp46.777.811.762
29.	Partai Bintang Reformasi (PBR)	Rp7.024.796.125
30.	Partai Patriot	Rp1.857.640.489
31.	Partai Demokrat (PD)	Rp23.692.783.757
32.	Partai Kasih Demokrasi Indonesia (PKDI)	Rp69.589.297
33.	Partai Indonesia Sejahtera (PIS)	Rp131.118.345

34.	Partai Kebangkitan Nasional Ulama (PKNU)	Rp1.175.299.194
35.	Partai Merdeka (PM)	Rp940.517.176
36.	Partai Persatuan Nahdlatul Ummah Indonesia (PPNUI)	Rp717.245.236
37.	Partai Sarikat Indonesia (PSI)	Rp658.303.155
38.	Partai Buruh	Rp809.793.735
Partai Lokal di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam		
39.	Partai Aceh	Rp1.585.521.385
40.	Suara Independen Rakyat Aceh	Rp12.133.623
41.	Partai Daulat Aceh	Rp53.463.592
42.	Partai Bersatu Aceh	Rp12.723.978
43.	Partai Rakyat Aceh	Rp15.000.000
44.	PAAS	Rp0
Jumlah untuk 44 Parpol		Rp270.438.417.464
45.	Partai lain-lain	Rp243.565.000
46.	Partai diluar peserta pemilu (Partai Sarikat Islam Indonesia)	Rp68.015.312
Jumlah realisasi seluruh Parpol		Rp270.749.997.776

Hasil Pemeriksaan BPK: Dari hasil pemeriksaan BPK, terlihat bahwa sebagian besar DPP dan DPD/DPW/DPC partai politik tidak mengalokasikan subsidi untuk kegiatan pendidikan politik. Partai politik tidak paham mengenai jenis kegiatan pendidikan politik yang diperbolehkan. Padahal Permendagri No. 24/2009 dengan jelas menyebutkan, yang dimaksud dengan pendidikan politik adalah kegiatan untuk peningkatan kesadaran hak dan kewajiban masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; peningkatan partisipasi politik dan inisiatif masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; peningkatan kemandirian, kedewasaan, dan membangun karakter bangsa dalam memelihara persatuan

dan kesatuan bangsa. Namun sebagian besar partai politik memasukkan pendidikan kader sebagai pendidikan politik.

Partai politik tidak konsisten mengelompokkan dan mengklasifikasikan berbagai jenis biaya ke dalam masing-masing jenis kegiatan. Mereka kesulitan untuk membebankan gaji/honor karyawan, pembelian inventaris, dan sewa kantor pada jenis kegiatan yang mana, dan masih tidak jelas diperbolehkan atau tidak. Pada kenyataan di lapangan, semua parpol (terutama di tingkat DPP dan DPD/DPW provinsi) memiliki karyawan untuk sekretariat dan membayar honor/gaji karyawan sekretariat. Biaya gaji/honor bagi karyawan Sekretariat Partai tidak jelas masuk ke kegiatan yang mana, karena Permendagri dimaksud tidak mengakomodasi biaya tersebut.

Pembelian inventaris (aset tetap) sesungguhnya tidak diperbolehkan oleh Permendagri. Tapi kenyataannya partai politik masih membutuhkan inventaris seperti komputer dan meubelair. Bahkan, DPD Partai Demokrat Provinsi Sumatera Utara masih membebankan pembayaran cicilan kendaraan roda empat. Sewa kantor (terutama untuk DPD/DPW/DPC) tidak diakomodasi, padahal hampir seluruh DPC belum memiliki gedung kantor sendiri dan masih menyewa, dan gedung kantor sangat dibutuhkan untuk mendukung operasional sekretariat.

Selain itu, ditemukan juga adanya pembayaran asuransi kantor sekretariat (DPD Partai Demokrat Provinsi Sumatera Utara). Pembayaran asuransi kantor tersebut kurang jelas apakah diperbolehkan dibebankan ke Biaya Pemeliharaan Peralatan Kantor. Soal lain, banyak parpol yang belum melaksanakan kewajiban perpajakan, khususnya dalam hal

pengenaan Pajak Penghasilan Pasal 23 (PPh 23) atas kegiatan sewa kantor dan pengenaan Pajak Penghasilan Pajak 21 (PPh 21) atas honorarium narasumber. Hal tersebut terjadi karena kurangnya pemahaman pengurus parpol di tingkat pusat, provinsi dan kabupaten/kota terhadap ketentuan–ketentuan yang terkait dengan perpajakan bagi parpol. Selain itu, kurangnya sosialisasi mengenai ketentuan perpajakan oleh Kesbangpol, baik di pusat maupun di daerah menjadi salah satu penyebab parpol tidak seluruhnya memenuhi kewajiban perpajakan.

Ketidakhahaman dan Ketiadaan Sanksi: Dari pemeriksaan BPK tampak bahwa partai politik pada semua tingkatan tidak memahami bagaimana laporan penggunaan dana subsidi negara dari APBN/APBD, meskipun Permendagri sudah menjelaskan mana kegiatan yang boleh dan mana yang tidak boleh didanai oleh dana subsidi. BPK telah menunjukkan adanya berbagai masalah dan pelanggaran terhadap ketentuan penggunaan dana subsidi ABPN/APBD. Namun sampai sejauh ini, hasil pemeriksaan BPK tidak dijadikan tolok ukur untuk memberikan sanksi kepada partai politik yang terbukti telah melanggar ketentuan penggunaan dana subsidi.

Bahkan ketentuan undang-undang yang menegaskan bahwa partai politik yang tidak membuat laporan pertanggungjawaban penggunaan dana subsidi tahun anggaran yang lalu tidak bisa mendapatkan pencairan subsidi tahun anggaran berjalan, tidak dijalankan secara konsisten oleh Depdagri dan pemerintah daerah. Tabel 6.3 menunjukkan ketidaksungguhan penerapan sanksi tersebut.

Tabel 6.4 Daftar Partai politik Penerima Bantuan Keuangan dan Partai politik yang Tidak Menyusun Laporan Pertanggungjawaban¹¹⁰

NO.	NAMA DAERAH	TA 2008		TA 2009 TAHAP I		TA 2009 TAHAP II	
		JUMLAH PARTAI YANG SE-HARUSNYA MENYAM-PAIKAN LAPORAN	JUMLAH PARTAI YANG TIDAK MENYUSUN LAPORAN	JUMLAH PARTAI YANG SE-HARUSNYA MENYAM-PAIKAN LAPORAN	JUMLAH PARTAI YANG TIDAK MENYUSUN LAPORAN	JUMLAH PARTAI YANG SE-HARUSNYA MENYAM-PAIKAN LAPORAN	JUMLAH PARTAI YANG TIDAK MENYUSUN LAPORAN
1	DKI Jakarta	9	1	8	0	10	0
2	Provinsi Sumatera Utara	14	0	14	5	16	0
3	Provinsi Kalimantan Selatan	9	1	9	2	11	1
4	Provinsi D.I. Yogyakarta	9	1	9	1	10	1
5	Kota Medan	9	0	9	3	12	7
6	Kabupaten Langkat	12	0	12	1	13	1
7	Kabupaten Karo	19	0	12	5	17	9
8	Kota Pematang Siantar	11	0	11	7	16	8
9	Kota Tebing Tinggi	9	0	9	0	12	1
10	Kabupaten Bandung	8	7	8	7	10	0
11	Kabupaten Garut	7	4	8	5	10	4
12	Kota Cimahi	10	5	10	6	12	9
13	Kabupaten Sumedang	7	4	7	2	10	1

¹¹⁰ Data diperoleh dari BPK RI melalui Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Pertanggungjawaban Penggunaan Bantuan Keuangan Partai Politik Tahun Anggaran 2008 dan 2009 pada Ditjen Kesbangpol Kementerian Dalam Negeri, Sekretariat DPP Partai Politik di DKI Jakarta dan Badan/Kantor Kesbangpol di Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta Sekretariat DPD dan DPC Partai Politik pada Provinsi Sumatera Uatara, DKI Jakarta, Jawa Barat, DI Yogyakarta, Jawa Tengah dan Kalimantan Selatan Nomor 12/HP/XVIII/12/2010 Tanggal 16 Desember 2010.

NO.	NAMA DAERAH	TA 2008		TA 2009 TAHAP I		TA 2009 TAHAP II	
		JUMLAH PARTAI YANG SE-HARUSNYA MENYAM-PAIKAN LAPORAN	JUMLAH PARTAI YANG TIDAK ME-NYUSUN LAPORAN	JUMLAH PARTAI YANG SE-HARUSNYA MENYAM-PAIKAN LAPORAN	JUMLAH PARTAI YANG TIDAK ME-NYUSUN LAPORAN	JUMLAH PARTAI YANG SE-HARUSNYA MENYAM-PAIKAN LAPORAN	JUMLAH PARTAI YANG TIDAK ME-NYUSUN LAPORAN
14	Kota Sema-rang	8	1	8	0	9	0
15	Kabupaten Kendal	6	0	6	0	10	1
16	Kabupaten Batang	6	0	6	0	9	3
17	Kabupaten Pekalongan	7	1	7	2	10	1
18	Kota Banjarmasin	9	1	9	1	12	0
19	Kota Banjarbaru	8	1	8	3	9	3
20	Kabupaten Sleman	9	5	9	5	12	6
	TOTAL	186	32	179	55	230	56

BAB VII

PENUTUP

Alih-alih menjaga kemandirian partai politik, UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 justru melindungi para pemilik uang untuk terlibat dalam pengelolaan partai politik. Akibatnya ketika partai politik menjadi mesin pemilu, pengaruh pemilik uang semakin nyata sehingga partai politik menjadi semakin oligarkis dan elitis. Pengaturan keuangan partai politik harus dikembalikan ke tujuan awal: menjaga kemandirian partai politik agar tetap memperjuangkan kepentingan rakyat. Oleh karena itu klasifikasi penyumbang harus jelas, besaran sumbangan harus dibatasi. Subsidi negara bisa saja ditingkatkan, namun prinsip transparansi dan akuntabilitas harus ditegakkan; partai politik pelanggar peraturan keuangan harus mendapat sanksi tegas. Untuk itu diperlukan institusi pengawas yang bertugas mengontrol partai politik agar bersungguh-sungguh menaati peraturan keuangan partai politik.

A. KESIMPULAN

Perkembangan sosio-politik sejak 1960-an membuat partai politik berubah karakter, dari karakter partai massa yang berbasis ideologi, menjadi partai *catch-all* yang melampaui batas-batas eksklusivitas ideologi. Perubahan karakter ini diperkuat oleh hasil konsolidasi demokrasi di banyak negara yang memantapkan pemilu sebagai satu-satunya instrumen demokrasi untuk pergantian kekuasaan politik. Akibatnya partai politik berubah peran menjadi mesin pemilu, yang tugas utamanya adalah mendulang suara dukungan rakyat sebesar-besarnya agar dapat merebut jabatan-jabatan poli-

tik yang disediakan oleh konstitusi. Partai politik pun menghadapi situasi rawan: untuk mengefektifkan dirinya sebagai mesin pemilu, partai politik membutuhkan dana besar, sementara kehadiran para penyumbang dapat mengganggu kemandirian partai politik dalam memperjuangkan kepentingan rakyat.

Pada titik itulah diperlukan pengaturan keuangan partai politik, yang bertujuan menjaga agar masuknya uang yang disalurkan para penyumbang tidak sampai mengubah hakekat partai politik sebagai pembela kepentingan rakyat. Dalam hal ini banyak metode digunakan. Negara-negara Eropa membatasi sumbangan perseorangan dan perusahaan, dan jumlah belanja, tetapi memperbesar subsidi negara. Sebaliknya negara-negara Amerika Utara tidak membatasi sumbangan perseorangan, melarang sumbangan perusahaan, tetapi tidak membatasi pengeluaran partai politik. Apapun metodenya, prinsip transparansi dan akuntabilitas harus ditegakkan dalam pengelolaan keuangan partai politik, sehingga laporan keuangan partai politik harus diaudit oleh akuntan publik dan bisa diakses oleh masyarakat.

Jatuhnya Orde Baru melahirkan banyak partai politik untuk bertarung dalam Pemilu 1999. Pemilu transisi ini menandai berubahnya orientasi partai politik, dari partai ideologis ke partai *catch-all*. Sementara Perubahan UUD 1945 semakin menegaskan peran sentral partai politik dalam mengisi jabatan-jabatan politik, baik melalui pemilu maupun melalui DPR yang dipilih lewat pemilu. Pemilu legislatif, pemilu presiden dan pemilu kepala daerah, menjadikan partai politik sebagai mesin pendulang suara yang membutuhkan banyak dana. Inilah yang melatari mengapa

UU No. 2/1999 tentang partai politik perlu diganti dengan undang-undang baru – yang kemudian menjadi UU No. 31/2002 – agar pengaturan keuangan partai politik lebih ketat sehingga bisa menghindarkan partai politik dari pengaruh pemilik modal.

Namun pengungkapan skandal DKP membawa partai politik – melalui wakil-wakilnya di DPR dan pemerintah – melangkah mundur, manakala mereka melonggarkan dan memandulkan pengaturan keuangan partai politik melalui UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 sebagai pengganti UU No. 31/2002. Di sini, penyumbang perseorangan diperluas menjadi perseorangan bukan anggota dan perseorangan anggota. Sama dengan penyumbang badan usaha, besaran sumbangan dari penyumbang perseorangan bukan anggota juga dibatasi. Namun sumbangan perseorangan anggota dibiarkan terbuka sehingga mereka bisa menyumbang sebesar apapun yang dibutuhkan partai politik. Para pemilik uang yang menjadi anggota partai politik pun berperan besar mengendalikan partai politik.

Meskipun penyumbang perseorangan anggota partai politik tidak dibatasi, UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 juga tidak membatasi belanja partai politik. Akibatnya sepanjang tahun antara dua pemilu, partai politik bisa menggelar berbagai kegiatan yang bertujuan menjaga eksistensi partai politik di mata publik. Sumber pembiayaan kegiatan-kegiatan itu selain berasal dari anggota atau kader pemilik dana, juga berasal dari perburuan dana ilegal yang dilakukan oleh kader-kader partai politik yang duduk di legislatif maupun eksekutif. Pengelolaan keuangan partai politik menjadi sangat tertutup, sehingga partai politik tidak bisa dikontrol publik

meskipun statusnya adalah institusi publik. UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 gagal memaksa partai politik membuat laporan keuangan tahunan beserta daftar penyumbanganya, akibat ketiadaan sanksi tegas dan institusi pengawas keuangan partai politik.

Penelitian ini menunjukkan dari lima jenis pendapatan partai politik (yaitu iuran anggota, sumbangan perseorangan anggota, sumbangan perseorangan bukan anggota, sumbangan badan usaha dan subsidi negara), pendapatan yang bisa diidentifikasi hanyalah yang berasal dari sumbangan perseorangan anggota (yang duduk di lembaga legislatif dan eksekutif daerah) dan subsidi negara. Untuk partai politik menengah (seperti PKS PAN dan PPP), kedua sumber pendapatan itu hanya menghasilkan dana Rp 1,2 miliar per tahun, alias hanya 0,5% dari total belanja setahun yang mencapai Rp 51,2 miliar. Karena iuran anggota menghasilkan Rp 0 maka 99,05% sumber pendapatan partai politik itu berasal dari sumbangan perseorangan bukan anggota dan badan usaha, yang dikumpulkan secara gelap. Inilah yang melatarbelakangi lahirnya skandal DKP, skandal pemilihan Deputy Gubernur BI dan skandal Nazaruddin.

Untuk menghindarkan partai politik dari cengkeraman para pemilik modal, sekaligus juga menjauhkan para pengurusnya untuk melakukan pemburuan dana illegal, subsidi partai politik yang selama ini nilai sangat kecil jika dibandingkan dengan nilai belanja partai politik, bisa dinaikkan. Namun kenaikan ini harus disertai syarat, yakni menegakkan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Dalam arti partai politik harus melakukan pengelolaan keuangan partai politik secara terbuka, dengan cara menunjukkan daftar

penyumbang dan membuat laporan tahunan secara rutin. Demikian juga laporan pertanggungjawaban penggunaan dana negara juga dilakukan secara teratur sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Jika partai politik belum mampu mentransformasikan dirinya menjadi organisasi politik yang transparan dan akuntabel, maka posisinya bukan sebagai penjaga demokrasi, melainkan malah sebagai perusak. Sebab tidak mungkin demokrasi ditopang oleh institusi yang korup seperti seperti selama ini menyelimuti partai politik.

B. REKOMENDASI

Pertama, UU No. 2/2008 dan UU No. 2/2011 yang melonggarkan berbagai ketentuan tentang keuangan partai politik, idealnya diubah atau diganti dengan undang-undang baru yang benar-benar menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan partai politik. Tetapi hal itu tidak mungkin dilakukan dalam waktu dekat. Yang harus dilakukan saat ini adalah mendorong agar peraturan pemerintah tentang pedoman pengelolaan dana subsidi negara yang baru (sebagai pengganti PP No. 5/2009) mengaitkan pencairan dana subsidi negara dengan kewajiban partai politik membuat laporan tahunan. Artinya terjadi penegasan sanksi di sini, dimana partai politik yang tidak membuat laporan tahunan, bisa dikenakan sanksi tidak dicairkan dana subsidi pada tahun anggaran yang sedang berjalan.

Kedua, untuk menghindarkan partai politik dari penga-

ruh pemilih uang dan mencegah pengurus partai politik melakukan perburuan dana illegal, maka subsidi negara (APBN/APBD) bisa ditingkatkan. Peningkatan ini tentu saja dengan catatan, bahwa partai politik harus membuat laporan keuangan tahunan beserta daftar penyumbangannya. Jika tidak, pencairan dana ditunda. Sementara itu peningkatan subsidi negara itu bisa dilakukan dengan mengubah formula penghitungan subsidi negara kepada partai politik. Selain itu peningkatan subsidi negara bisa dilakukan melalui mekanisme *matching fund*, di mana subsidi negara akan ditambahkan ke partai politik sejalan dengan kemampuannya dalam menggalang dana publik. Jika dikaitkan dengan penarikan iuran anggota misalnya, semakin besar jumlah iuran yang terkumpul, dan semakin banyak anggota partai politik yang memberikan iuran, maka dana tambahan akan diberikan ke partai politik juga akan lebih besar.

Ketiga, laporan pemeriksaan BPK menunjukkan banyak partai politik yang tidak bisa menyusun laporan sesuai dengan format yang ditentukan. Hal ini terjadi karena peraturan pemerintah dan peraturan menteri kurang rinci dalam memberikan pedoman dan petunjuk teknis penyusunan laporan pertanggungjawaban penggunaan dana negara. Selain itu, pengurus partai politik perlu mendapatkan pelatihan agar mereka tidak salah lagi dalam membuat laporan pertanggungjawaban. Pembuatan laporan pertanggungjawaban penggunaan dana negara, merupakan langkah awal untuk membuat laporan keuangan tahunan yang benar.

Lampiran

Kegiatan yang Dilaksanakan Perludem

NO	KEGIATAN	PESERTA	WAKTU PELAKSANAAN
1	Focus Group Discussion "Memperkuat Kelembagaan Partai Politik sebagai Lembaga Publik di Indonesia"	NGO	Kamis, 09 Juni 2011
2	Focus Group Discussion "Studi Pengaturan Keuangan dan Rekrutmen Politik Berdasarkan UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik"	Partai Politik & NGO	Senin, 13 Juni 2011
3	Focus Group Discussion "Studi Pengaturan Keuangan dan Rekrutmen Politik Berdasarkan UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik"	Partai Politik	Kamis, 16 Juni 2011
4	Focus Group Discussion "Menilik Keberadaan Badan Usaha Milik Partai sebagai Upaya Penguatan Papol."	NGO dan Akademisi	Kamis, 30 Juni 2011
5	Focus Group Discussion "Eksistensi Anggaran Pendapatan dan Belanja Partai (APBP) Ditengah-Tengah Gempuran Akuntabilitas dan Keterbukaan"	Partai Politik, NGO dan Pengawas Pemilu	Rabu, 06 Juli 2011
6	Focus Group Discussion "Menelisis Pelaporan Dana Partai Politik sebagai Pertanggungjawaban Kepada Publik"	NGO & IAPI	Kamis, 07 Juli 2011
7	Focus Group Discussion "Pengawasan Dana Kampanye Dan Temuan Hasil Pengawasan Dana Kampanye: Pembelajaran Dari Pemilu Legislatif, Pemilu Presiden Dan Pemilukada"	NGO	Jum'at, 08 Juli 2011
8	Expert Meeting "Studi Pengaturan Keuangan dan Rekrutmen Politik Berdasarkan UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik."	Pengamat politik & NGO	Senin, 18 Juli 2011
9	Expert Meeting "Studi Pengaturan Keuangan dan Rekrutmen Politik Berdasarkan UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik."	Pengamat politik, lembaga pemerintah, penyelenggara pemilu & NGO	Kamis, 28 Juli 2011
10	Workshop "Studi Pengaturan Keuangan dan Rekrutmen Politik Berdasarkan UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik."	Partai Politik	Kamis, 18 Agustus 2011
11	Indepth interview dengan pengurus pusat 9 partai politik nasional yang memiliki kursi di DPR, narasumber dari Pemerintah, CSO, dan expert	Partai Politik	Juni – September 2011

KEUANGAN PARTAI POLITIK PENGATURAN DAN PRAKTEK

NO	KEGIATAN	PESERTA	WAKTU PELAKSANAAN
12	Menganalisa UU No. 2/2008, UU No.2/2011, Peraturan Pemerintah, Kepmendagri, dan AD/ART 9 partai	-	April - Mei 2011
13	Coordination Meeting dengan Local Partner di Makassar, Bali dan Yogyakarta	3 kali	Juli - Agustus 2011
14	Sinkronisasi dan Finalisasi	2 kali	September 2011

Kegiatan yang Dilakukan Manikaya Kauci

NO.	KEGIATAN	PESERTA	PELAKSANAAN
1	Rapat Tim program	Tim Program	21-May-11
2	Sosialisasi Program	Pengurus DPW Bali PKB	25-May-11
3	Sosialisasi Program	Pengurus DPW Bali PKS	25-May-11
4	Sosialisasi Program	Pengurus DPD Bali Partai Gerindra	26-May-11
5	Sosialisasi Program	Pengurus DPD Bali PDI Perjuangan	26-May-11
6	Sosialisasi Program	Pengurus DPD Bali Partai Demokrat	27-May-11
7	Sosialisasi Program	Pengurus DPD Bali Partai Golkar	27-May-11
8	FGD 1	IAPI, Media dan CSO	31-May-11
9	FGD 2	Pengurus DPD Bali Partai Demokrat	6-Jun-11
10	FGD 3	Pengurus DPD Bali Partai Golkar	7-Jun-11
11	FGD 4	Pengurus DPW Bali PKS	7-Jun-11
12	FGD 5	Pengurus DPD Bali Partai Gerindra	10-Jun-11
13	FGD 6	Pengurus 6 Partai Politik Tk. Kab/Kota Denpasar	13-Jun-11
14	Rapat Tim Program	Tim Program	14-Jun-11
15	FGD 7	Pengurus DPD PDI Perjuangan	15-Jun-11
16	FGD 8	Pengurus 6 Partai Politik di Kab. Buleleng	16-Jun-11
17	FGD 9	CSO di Kabupaten Buleleng	16-Jun-11
18	FGD 10	Pengurus DPW Bali PKB	17-Jun-11
20	Rapat Tim Program	Tim Program	9-Jul-11
21	Workshop Sinkronisasi	Yayasan Manikaya Kauci-Bali, Perludem-Jakarta, Kemitraan untuk Integritas-Yogyakarta, KOPEL Makassar	22-Jul-11

Kegiatan yang Dilakukan Kopel Makassar

NO.	KEGIATAN	KETERANGAN	TANGGAL
1.	Formal meeting tim peneliti dihadiri tim peneliti, manajemen program dan KOPEL	2 kali	18 Mei 2011 dan 27 Mei 2011

NO.	KEGIATAN	KETERANGAN	TANGGAL
2.	FGD DPD Partai Demokrat Sulawesi Selatan	1 kali	28 Mei 2011
3.	FGD DPW PKB Sulawesi Selatan	1 kali	29 Mei 2011
4.	FGD DPD Partai Golkar Sulawesi Selatan	1 kali	29 Mei 2011
5.	FGD DPD Partai Gerindra Sulawesi Selatan	1 kali	15 Juni 2011
6.	FGD DPW PKS Sulawesi Selatan	1 kali	14 Juli 2011
7.	FGD partai politik tingkat kabupaten/kotayang melibatkan partai politik tingkat kabupaten/kota	2 kali	25 Juni 2011
8.	FGD stakeholder yang hadir dalam FGD ini merupakan perwakilan dari CSO, Media, akademisi dan Parlemen group serta dari tim peneliti dan manajemen program	1 kali	4 Juli 2011
9.	In-depth Interview kepada pengurus harian partai (Ketua, Sekertaris dan Bendahara) di 6 Partai di tingkatan Pengurus Provinsi dan Kabupaten	12 kali	Juni-Agustus 2011

Kegiatan Kemitraan untuk Integritas dan Pembaruan Tata Pemerintahan Yogyakarta

NO.	KEGIATAN	KETERANGAN
1.	Workshop dengan 6 partai ditingkat DPD dan DPC	12 kali
2.	Penandatanganan Letter of Commitment dengan 6 partai ditingkatkan Pengurus Provinsi dan Kabupaten	1 kali
3.	Kajian Literature yang meliputi dokumen partai dan dokumen pendukung lainnya	1 kali
4.	In-depth Interview kepada pengurus harian partai (Ketua, Sekertaris dan Bendahara) di 6 Partai di tingkatan Pengurus Provinsi dan Kabupaten	36 interview
5.	Workshop untuk penajaman instrument study melibatkan CSO di DIY	1 kali
6.	FGD penajaman metodologi dan konsep study melibatkan Expert (Perguruan Tinggi, KPU, Pemerintah)	1kali
7.	Coaching team Study Partai untuk pematangan konsep study dan teknis pelaksanaannya	1 kali
8.	Data processing dan data analyst terhadap data hasil temuan dilapangan dari 6 partai politik di 2 level yang berbeda	1 kali
9.	FGD pematangan konsepsi Study Partai politik untuk pelaksanaan penyajian laporan hasil study	1 kali
10.	FGD penajaman dan finalisasi Study Partai politik antar 3 daerah dan pusat serta tim Kemitraan	3 kali
11.	Diseminasi hasil penelitian dengan partai	6 kali

Pedoman Wawancara Peneliti

TEMA	MATERI PERTANYAAN
Mekanisme rekrutmen jabatan politik oleh partai politik	
Jabatan Strategis Partai politik	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana mekanisme pemilihan Ketua Umum, Bendahara, Sekjen dan pengurus partai politik? 2. Adakah syarat-syarat khusus untuk menduduki jabatan-jabatan di atas? Apakah harus berasal dari kader partai atau juga dimungkinkan berasal dari luar kader partai dan apakah syarat yang diberlakukan terhadapnya? 3. Siapa yang berhak datang/diundang dan memberikan suara dalam pemilihan ketua umum, bendahara, sekjen dan pengurus partai politik? 4. Apakah mekanisme dan syarat-syarat tersebut di atur dalam ketentuan hukum tertentu? Dimanakah mekanisme dan syarat itu diatur?
Jabatan Politik	
Presiden dan Wakil Presiden	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana mekanisme pemilihan bakal calon presiden dan wakil presiden di dalam partai politik? 2. Apakah partai yang mencari calon kandidat, atau kandidat yang melamar partai, atau dipilih dari anggota/kader/pengurus partai? 3. Adakah syarat-syarat khusus untuk menduduki jabatan-jabatan di atas? Apakah harus berasal dari kader partai atau juga dimungkinkan berasal dari luar kader partai dan apakah syarat yang diberlakukan terhadapnya? 4. Jika berasal dari internal partai bagaimana mekanismenya? 5. Jika berasal dari luar partai bagaimana mekanismenya?
Kepala Daerah	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana mekanisme pemilihan bakal calon kepala daerah dan wakil kepala daerah di dalam partai politik? 2. Apakah partai yang mencari calon kandidat, atau kandidat yang melamar partai, atau dipilih dari anggota/kader/pengurus partai? 3. Adakah syarat-syarat khusus untuk menduduki jabatan-jabatan di atas? Apakah harus berasal dari kader partai atau juga dimungkinkan berasal dari luar kader partai dan apakah syarat yang diberlakukan terhadapnya? 4. Jika berasal dari internal partai bagaimana mekanismenya? 5. Jika berasal dari luar partai bagaimana mekanismenya?
Anggota Legislatif	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagaimana mekanisme pemilihan bakal calon anggota legislatif di dalam partai politik? 2. Apakah partai yang mencari calon kandidat, atau kandidat yang melamar partai, atau dipilih dari anggota/kader/pengurus partai? 3. Adakah syarat-syarat khusus untuk menduduki jabatan-jabatan di atas? Apakah harus berasal dari kader partai atau juga dimungkinkan berasal dari luar kader partai dan apakah syarat yang diberlakukan terhadapnya? 4. Jika berasal dari internal partai bagaimana mekanismenya? 5. Jika berasal dari luar partai bagaimana mekanismenya? 6. Apakah sudah melakukan pencalonan legislatif dengan minimal 30% perempuan?
Pendokumentasian keuangan partai politik dalam proses kaderisasi dan rekrutmen jabatan politik	

TEMA	MATERI PERTANYAAN
Kaderisasi Anggota	<ol style="list-style-type: none"> 1. Berapa besaran bantuan dari APBN/APBD untuk tiap suara yang diperoleh oleh partai politik? 2. Apakah jumlah tersebut telah diatur dalam ketentuan peraturan tertentu? Dimanakah pengaturan itu? 3. Apakah jumlah tersebut sesuai dan memadai untuk kegiatan kaderisasi anggota? 4. Pengeluaran terbesar partai biasanya untuk kegiatan apa? 5. Adakah kerumitan yang dialami partai untuk mengelola dan melaporkan anggaran tersebut? Mohon dijelaskan. 6. Berdasarkan kerumitan tersebut, hendaknya pengaturan yang bagaimana sebaiknya dituangkan dalam peraturan turunan UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik? 7. Adakah sumber lain selain dari APBN/APBD? 8. Bagaimana mekanisme pencatatan terhadap sumber-sumber tersebut? 9. Siapa yang berwenang dan bertanggung jawab untuk melakukan pencatatan dan pengelolaan keuangan tersebut? 10. Untuk penampungan keuangan partai tersebut, apakah partai memiliki nomor rekening khusus? Dan biasanya atas nama siapa? 11. Siapa yang memegang atau bertanggung jawab untuk keuangan masuk dan keluar atas nomor rekening tersebut? 12. Apakah nomor rekening tersebut juga berlaku untuk pengelolaan keuangan partai yang berasal dari non APBN/APBD? 13. Terhadap setiap keuangan yang masuk, siapa yang melakukan pencatatan? Dan apakah orang yang sama melakukan pencatatan yang sama terhadap sumber dari APBN/APBD? 14. Apakah ada pencatatan nama-nama penyumbang/donor yang memberikan sumbangan kepada partai? Apakah semua nama penyumbang dicatatkan atau hanya penyumbang dengan jumlah tertentu yang dicatatkan? 15. Sumber dana terbesar partai berasal dari mana? Apakah berasal dari bantuan Negara, Perorangan/Pengurus atau Perusahaan? 16. Adakah kegiatan penggalangan dana yang berasal dari anggota? Apakah itu dilakukan secara berkala? Dan apakah dilakukan pencatatan terhadapnya? 17. Bagaimana mekanisme pelaporan keuangan partai? Apakah untuk semua keuangan yang masuk dilakukan audit terhadapnya? Berasal darimana-kah auditor keuangan tersebut? 18. Apakah laporan keuangan partai dapat diakses oleh publik secara terbuka? Dimanakah masyarakat dapat melakukan akses terhadapnya?
Jabatan Strategis Partai politik	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jabatan strategis partai politik, seperti ketua umum biasanya dilakukan melalui muktamar/kongres/rakernas, bersumber dari manakah pendanaan kegiatan tersebut? 2. Apakah setiap pemasukan dan pengeluaran untuk muktamar dilakukan pencatatan? 3. Apakah panitia melakukan pelaporan terhadap kegiatan tersebut? 4. Apakah laporan keuangan tersebut dibuka untuk publik dan dapatkan masyarakat mengaksessnya secara langsung?

TEMA	MATERI PERTANYAAN
Jabatan Politik	<ol style="list-style-type: none"> 1. apakah untuk pencalonan bakal calon Presiden/Wapres/Kepala Daerah/ Anggota Legislatif, bakal calon memberikan sumbangan tertentu untuk partai? 2. Apakah sumbangan itu mempengaruhi posisi bakal calon untuk dicalonkan? 3. Apakah setiap sumbangan itu dilakukan pencatatan? 4. Siapa yang berwenang untuk melakukan pencatatan dan pendokumentasian keuangan tersebut? 5. Berasal darimanakah pendanaan kampanye dan pemenangan calon partai?
Mekanisme koordinasi antara pengurus pusat dan daerah dalam pendokumentasian keuangan partai politik terkait rekrutmen jabatan politik.	Terkait pendanaan terhadap proses kaderisasi, bagaimana pola hubungan antara pengurus pusat dan daerah? Apakah pengurus daerah diberikan keleluasaan untuk mencari sendiri sumber keuangan atau ada bantuan dari pusat?

DATA PRIMER

Data primer dalam penelitian ini meliputi hasil wawancara/diskusi dengan informan dan narasumber. Adapun informan dalam penelitian ini dibagi dalam 3 kelompok sebagai berikut:

- Dewan Pengurus Pusat (DPP)
- Dewan Pengurus Daerah/Wilayah (DPD/W)
- Dewan Pengurus Cabang (DPC)
- Anggota DPR/DPRD
- Mantan Caleg/Cakada

Sedangkan narasumber merupakan orang yang tidak terkait langsung dengan objek penelitian namun memahami seluk beluk persoalan, yang terdiri dari:

- Akademisi
- Pengamat Pemilu
- CSO
- Peneliti

DATA SEKUNDER

Data sekunder dalam penelitian ini terbagi menjadi dua, yakni bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan yang akan diteliti. Adapun bahan hukum primer terdiri atas:

- UUD 1945
- UU 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
- UU 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik
- Peraturan Pemerintah No. 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Partai politik
- Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor. 212 Tahun 2010. Set tentang Pemberian Bantuan

Keuangan Kepada Partai Politik yang Mendapat Kursi Di DPR RI Hasil Pemilu Tahun 2009 untuk Tahun Anggaran 2010

- AD/ART Sembilan Partai Politik yang duduk di DPR
- Peraturan-peraturan Partai Politik

Daftar Pustaka

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

UU No. 3/1975 .

Undang-undang Nomor 7 Pnps Tahun 1959 tentang Syarat-syarat dan Penyederhanaan Kepartaian (UU No. 7 Pnps/1959).

Undang-undang Nomor 13 Prps Tahun 1960 tentang Pengakuan, Pengawasan dan Pembubaran Partai-partai (UU

No. 13 Pnps/1960).

Undang-undang Nomor 25 Prps Tahun 1960 tentang Perubahan Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 1960 (UU No. 25 Pnps/1960).

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (UU No. 32/2004).

Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan kepada Partai Politik.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 24 Tahun 2009 tentang Pedoman Tata Cara Penghitungan, Penganggaran dalam APBD, Pengajuan, Penyaluran dan Pelaporan Pertanggungjawaban Penggunaan Bantuan Keuangan Partai Politik.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 212 Tahun 2010 tentang Pemberian Bantuan Keuangan kepada Partai Politik yang Mendapatkan Kursi di DPR Hasil Pemilu Tahun 2009.

Buku dan Makalah:

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Demokrat.

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan.

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Golongan Karya.

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Keadilan Sejahtera.

Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Persa-

- tuan Pembangunan.
- Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Amanat Nasional.
- Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Kebangkitan Bangsa.
- Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Gerakan Indonesia Raya.
- Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Partai Hati Nurani Rakyat.
- Biezen, Ingrid van. *Financing Political Parties and elections Campaigns*. Strasbourg: Council of Europe Publishing. 2003.
- Edwing, KD and Samule Issacharoff (ed). *Party Funding and Campaign Financing in International Perspective*. Oregon: Hart Publishing. 2006.
- Emmerson, Donald. "Pemilu dan Kekerasan: Tantangan Tahun 1999-2000" dalam Donald Emmerson (ed). *Indonesia Beyond Soeharto: Negara, Ekonomi, Masyarakat, Transisi*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama dan The Asia Foundation. 2001.
- Federal Campaign Finance Laws (FECA) Amerika Serikat diperoleh dari www.fec.gov
- Federal Campaign Finance Laws dan Bipartisan Campaign Reform Act of 2002 (BCRA) diperoleh dari www.electoralcommission.org.uk
- Hafild, Emmy. *Laporan Studi: Standar Akuntansi Keuangan Khusus Partai Politik*. Jakarta: Transparency International Indonesia dan IFES. 2003.

Imawan, Riswandha. *Partai Politik di Indonesia: Pergulatan Setengah Hati Mencari Jati Diri*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Politik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universtas Gadjah Mada, 2004.

Indrayana, Denny. *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*. Bandung: Mizan. 2007.

Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers. 2010.

Japan: the Election Administration Commission diperoleh dari www.aceproject.org

Kirchheimer, Otto. "Transformasi Sistem-sistem Kepartai-an Eropa Barat." dalam Ichlasul Amal. *Teori-teori Mutakhir Partai Politik*. Yogyakarta: Tiara Wacana. 1988.

Kumpulan Peraturan Organisasi, Juklak dan Keputusan DPP Partai Golkar 2009-2015, Sekretariat Jenderal DPP Golkar, 2010

Laporan Tahunan KPK 2010. Jakarta: Desember 2010. Diperoleh dari www.kpk.go.id

Laporan Hasil Pemeriksaan atas Laporan Pertanggungjawaban Penggunaan Bantuan Keuangan Tahun Anggaran 2008 dan 2009 pada Ditjen Kesbangpol Kementerian Dalam Negeri, Sekretariat DPP Partai Politik di DKI Jakarta dan Badan/Kantor Kesbangpol di Provinsi dan Kabupaten/Kota, serta Sekretariat DPD dan DPC Partai Politik pada Provinsi Sumatera Utara, DKI Jakarta, Jawa Barat, DI Yogyakarta, Jawa Tengah dan Kalimantan Selatan Nomor 12/HP/

XVIII/12/2010 Tanggal 16 Desember 2010

Nazir, Mohammad. *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Norris, Pippa. *Partai Politik dan Demokrasi dalam Perspektif Teoritis dan Praktis*. Jakarta: National Democratic Institute for International Affairs. 2005.

Öhman, Magnus and Hani Zainulbhai (ed). *Political Finance Regulation: The Global Experience*. Washington DC: International Foundation for Election System, 2007.

Peraturan Partai Demokrat Nomor : 10/PO-02/DPP/PD/II/2007.

Perolehan suara Partai Politik tahun pada Pemilu tahun 1999 diperoleh dari www.kpu.go.id.

Political Parties, Elections and Referendums Act 2000 (PPERA) diperoleh dari www.electoralcommission.org.uk.

Political Fund Act Korea Selatan diperoleh dari www.nec.go.kr.

Public Official Election Act Korea diperoleh dari www.nec.go.kr.

Subekti, Valina Singka. *Menyusun Konstitusi Transisi: Pergulatan Kepentingan dan Pemikiran dalam Proses Perubahan UUD 1945*. Jakarta: Rajawali Pers. 2008.

Surat Keputusan DPP PDIP Nomor 029/TAP/DPP/II/2011.

Surat Keputusan DPP PDIP No. 031/TAP/DPP/III/2011.

Surat Keputusan DPP PDIP No. 411/KPTS/DPP/VIII/2009.

Surat DPP PDIP No. 950/IN/DPP/IV/2011.

Surat Penegasan Pasal 9 SK DPP PDIP No. 029/TAP/DPP/II/2011.

Harian Nusa Bali edisi 2 Agustus 2011.

“Partai Politik Merasa Sudah Transparan”, Kompas, 2
Agustus 2011.

Kompas edisi Selasa 18 Januari 2011.

PROFIL PENULIS

Veri Junaidi Lahir di Malang, 10 November 1984 dan meraih gelar Sarjana Hukum dari Fakultas Hukum Universitas Andalas. Sedang menyelesaikan pendidikan Master bidang Hukum di Universitas Indonesia. Aktif di Perludem sejak Februari 2011 dan menggeluti isu-isu Hukum Pemilu dan Ketatanegaraan. Beberapa tulisan dapat dilihat di media nasional seperti Republika, Jurnal Nasional dan Suara Karya. Tulisan-tulisan ilmiah tersebar di beberapa Jurnal, seperti Jurnal Konstitusi-Mahkamah Konstitusi RI. Berkontribusi aktif terhadap beberapa buku tentang kepemiluan, salah satunya berjudul “Memperkuat Kemandirian Penyelenggara Pemilu”. Penulis juga aktif menjadi kuasa hukum dalam beberapa pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi RI.

Gunadjar Lahir di Bandung, 10 Agustus 1970. Lulus S1 tahun 1997 pada Fakultas Hukum Universitas Udayana-Bali. Aktif di Yayasan Manikaya Kauci sejak 1998. Saat ini selain sebagai peneliti, dipercaya sebagai Ketua Badan Pengurus/Direktur. Selain sebagai peneliti, sejak 1994 aktif dalam advokasi permasalahan sosial dan politik di Bali. Pengalaman penelitian beliau antara lain Tahun 2000 Kajian Trafficking di Bali (2000), Kajian Potensi Konflik Paska Bom Bali 2002 (2004), Kajian Relasi Masyarakat dengan Penyelenggara Keamanan di Bali (2004), Kajian Peran Institusi Lokal dalam Penerapan Otonomi Daerah di Bali (2005), Kajian

Komunikasi Politik di Bali (2008), dan Kajian Partisipasi Perempuan dalam politik dan Mentoring Legislator Perempuan di Bali (2010).

Syamsuddin Alimsyah, kelahiran Bulukumba 08 November 1975 saat ini menjabat Direktur Eksekutif Non Government Organization (NGO) Komite Pemantau Legislatif (KOPEL). Sebuah NGO yang aktif melakukan pendampingan terhadap DPRD baik secara kelembagaan maupun personalnya di seluruh Indonesia. Mantan wartawan Bina Baru (1995-2002) yang sekarang berubah menjadi Berita Baru Makassar, juga aktif diberbagai kegiatan yang melibatkan lembaga-lembaga lain. Diantaranya sebagai konsultan dalam penyusunan tata tertib DPRD Kota Pare-pare, Kabupaten Bone, Bulukumba, Toraja (2004-2005) yang dikerjasamakan antara KOPEL dan Partnership Jakarta, dan sebagai konsultan dalam program pembentukan Ombudsman Lokal di Kota Makassar (2007-2008). Saat ini Syamsuddin Alimsyah aktif sebagai salah satu services provider Basics - CIDA untuk peningkatan kapasitas DPRD dan CSO tahun 2011.

Andi Nuraini adalah Direktur Kemitraan untuk Integritas dan Tata Pembaruan Pemerintahan yang berlokasi di Yogyakarta dengan ruang lingkup program untuk mendorong integritas dalam Pembaruan Tata Kelola Pemerintahan dalam kerangka desentralisasi dan otonomi daerah. Gelar Magister Manajemen diperoleh dari Universitas Atmajaya Yogyakarta pada tahun 2002. Saat ini terlibat dalam

peningkatan kapasitas pemerintah kampung di Papua Barat, pada tahun 2010 mengembangkan Jaringan Pendidikan Integritas Public untuk region Jawa Bagian Tengah yang beranggotakan universitas di Yogyakarta, Solo dan Semarang. Selama bergabung Program Partnership for Governance Reform antara tahun 2002 sampai dengan 2010 terlibat dalam Pengembangan Program yang mendorong pencapaian tata kelola pemerintahan yang baik.

Titi Anggraini saat ini menjabat Direktur Eksekutif Perludem. Lulusan terbaik Fakultas Hukum Universitas Indonesia tahun 2001 ini telah malang melintang di dunia kepemiluan sejak Pemilu 1999 dengan menjadi anggota termuda Panitia Pengawas Pemilihan Umum Tahun 1999 Tingkat Pusat. Pernah bekerja di International Foundation for Electoral System, International Republican Institute, Democratic Reform Support Program RTI-USAID, dan Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Aceh Nias. Titi saat ini juga tercatat sebagai Dosen Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Yarsi.

Lia Wulandari menjadi Peneliti Perludem sejak April 2011, dengan spesialisasi isu-isu politik dan kepartaian. Lulusan Ilmu Politik dari Universitas Indonesia ini juga pernah menjadi relawan penelitian di Komnas Perempuan dan Puskapol UI untuk riset Kekerasan terhadap Perempuan dan Keterwakilan Perempuan di Parlemen sejak tahun 2007. Sejak mahasiswa, ia aktif dalam kegiatan sosial kemahasiswaan di BEM UI dan sebagai reporter di FISIPERS FISIP UI.

Heru Gutomo lahir di Jakarta, 2 September 1980. Berangkat dari pengalaman tulis-menulis semasa di Pers Mahasiswa Akademika Universitas Udayana, Heru Gutomo pada tahun 2001-2003 terlibat dalam kajian “Politik Lokal dan Penguatan Masyarakat Adat” bersama Yayasan Uluangkep. Sempat menjadi peneliti lokal untuk John Hopkins University dalam kajian “Vigilantisme and Violence in Indonesia” pada tahun 2002-2005. Terlibat dalam penelitian “Conflict Prevention for Election” bersama World Bank di tahun 2003. Sejak tahun 2010 aktif sebagai peneliti di Yayasan Manikaya Kauci, juga pekerja pada Kantor Advokat dan Konsultan Hukum VIBALI di Denpasar.

Muh. Akil Rahman, aktif di KOPEL sejak 2005. Sebagai penanggung jawab Direktur Riset dan Data pada KOPEL telah banyak melakukan kerja-kerja riset. Diantaranya Koordinator Peneliti pada “Mengukur Kinerja Anggota DPRD Provinsi Sulawesi Selatan periode 2004-2009”, Koordinator survey Pelayanan Publik in Bulukumba, Takalar, Gowa and Boalemo dengan metode User Based Survey (UBS) kerjasama KOPEL Sulawesi dan NDI (2007), dan Koordinator survey Pelayanan Publik di Gowa dengan Metode Citizen Report Card (CRC) kerjasama KOPEL Sulawesi dan NDI (2008). Di samping itu pria kelahiran 12 Maret 1977 juga menulis beberapa judul buku, antara lain “Hak Dasar yang Terabaikan; Potret Pelayanan Publik di Sulawesi” (2008), “Kaya Janji, Miskin Produk” (2009), dan “Pengawasan Terencana DAK Pendidikan Panduan Teknis bagi DPRD” (2010).

Ahmad Anfasul Marom adalah dosen Politik Islam UIN Sunan Kalijaga Yogyakarta. Ia memperoleh gelar M.A. dari Universiteit Leiden-Belanda dengan studi kawasan politik Islam di Asia Tenggara. Selain itu, ia bekerja sebagai peneliti bidang Politik Lokal dan Kebijakan Publik di STI (Strategic Transformation Institute), *Fellow Researcher* di bidang Kajian Sosial Humaniora SYLFF UGM (*Sasakawa Young Leaders Fellowship Fund*; Nippon Foundation), dan *Executive Secretary Board* pusat studi CISForm (*centre for the Study of Islam and Social Transformation*) UIN Sunan Kalijaga. Ketertarikan risetnya meliputi isu-isu Demokrasi dan Gerakan *Islamist* di Asia, Pembiayaan Partai Politik, Pilkada dan Otoritas Elit Lokal.

PROFIL EDITOR

Didik Supriyanto lahir 6 Juli 1966 di Tuban, Jawa Timur. Lulusan S-1 Jurusan Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, 1995, dan Program S-2 Ilmu Politik Universitas Indoensia, 2010. Aktif di pers mahasiswa dan melanjutkan profesi wartawan: Tabloid *DeTIK* (1993 – 1994), Redaktur Tabloid *TARGeT* (1996 – 1997), Kepala Biro Jakarta Tabloid *ADIL* (1997 – 1998) dan Redaktur Pelaksana Tabloid *ADIL* (1998 – 2000). Sejak 2000 hingga sekarang, menjadi Wakil Pemimpin Redaksi *detikcom*.

Sempat menjadi Anggota Panwas Pemilu 2004, lalu menjadi pendiri dan Ketua Perludem. Sejak itu, Didik menekuni dunia pemilu hingga menghasilkan beberapa buku tentang pemilu, antara lain: *Mengawasi Pemilu, Menjaga Demokrasi*, (bersama Topo Santoso) Murai Press, 2004; *Efektivitas Panwas: Evaluasi Pengawasan Pemilu 2004*, Perludem 2005; *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Perludem, 2007; *Perekayasaan Sistem Pemilu untuk Pembangunan Tata Politik Demokratis*, (bersama Ramlan Surbakti dan Topo Santoso), Kemitraan, 2008; *Keterpilihan Perempuan di DPR RI, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota Hasil Pemilu 2009 dan Rekomendasi Kebijakan*, (bersama Ani Soetjipto, Sri Budi Eko Wardhani), Pusat Kajian Politik, FISIP UI, 2010; *Meningkatkan Keterwakilan Perempuan: Penguatan Kebijakan Afirmasi*, Kemitraan, 2011; *Menyetarakan Nilai Suara: Jumlah dan Alokasi DPR*

ke Provinsi, (bersama August Mellaz), Kemitraan, Jakarta 2011; Menyederhanakan Waktu Penyelenggaraan Pemilu: Pemilu Nasional dan Pemilu Daerah, Kemitraan, 2011.