

MEMBANGUN DEMOKRASI DI ATAS KEPENTINGAN RAKYAT (ILUSI KEPENTINGAN RAKYAT)

Bibianus Hengky Widhi Antoro¹

ABSTRACT

Political party plays an important role in the democratic process of a country due to its role as a political infrastructure in an attempt to print a cadre of state leaders in the executive and legislative branches, which is a political suprastructure. The correlation of both branches are very important in the realization of the rule of law, which is based on democratic principles. In order to strengthen democracy and the implementation of an effective party system, strengthening the institutions and improving the function and the role of political party are needed. Thus, public funds (public financing) is needed by the political party to support operational activities of political education and political party secretariat. In relation with that issue, the financial disclosure at the level of internal party democracy is needed. This paper analyzes the financial support of political parties, in particular on the party funding arrangements system sourced from public funds, as referred to in the regulations governing the financial aid of the party with regard to the principles of good financial management and international standards that are built on people's interests.

Keywords : political party, democracy, political party finance.

INTISARI

Partai Politik memegang peranan penting dalam proses demokrasi suatu negara. Mengingat perannya sebagai infrastruktur politik dalam upaya mencetak kader-kader pemimpin negara di eksekutif maupun legislatif yang merupakan suatu suprastruktur politik. Korelasi keduanya sangatlah penting di dalam perwujudan prinsip negara hukum yang didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi. Guna penguatan pelaksanaan demokrasi dan sistem kepartaian yang efektif diperlukan penguatan kelembagaan serta peningkatan fungsi dan peran Partai Politik. Sehingga dengan demikian diperlukan adanya pemberian bantuan keuangan partai yang bersumber dari dana publik (*public financing*) yang digunakan sebagai penunjang kegiatan pendidikan politik dan operasional sekretariat partai politik. Berkaitan dengan hal tersebut, perlu adanya demokrasi pada tataran internal partai untuk mewujudkan keterbukaan keuangan partai. Tulisan ini menganalisis tentang bantuan keuangan partai politik, secara spesifik pada sistem pengaturan pendanaan

¹ Dosen Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta. Korespondensi pada bian_law@ymail.com.

partai yang bersumber dari dana publik sebagaimana dimaksud dalam regulasi yang mengatur tentang bantuan keuangan partai dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang baik dan standar internasional yang dibangun di atas kepentingan rakyat.

Kata Kunci : Partai Politik, Demokrasi, bantuan keuangan partai.

I. Pendahuluan

“Tidak ada Demokrasi tanpa politik dan tidak ada Politik tanpa Partai”. Adagium hukum yang dipopulerkan oleh Clinston Rossiter tersebut menunjukkan bahwa partai politik memegang peranan penting dalam demokrasi.² Awal perkembangan Partai politik dimulai dari kegiatan politik di beberapa negara-negara barat seperti Inggris dan Perancis yang berpusat pada kelompok politik dalam parlemen. Kegiatan politik tersebut terus berkembang seiring dengan meluasnya hak pilih, sehingga munculah kelompok politik di luar parlemen dengan terbentuknya panitia-panitia pemilihan umum. Kelompok politik diparlemen lambat laun juga berusaha mengembangkan organisasi massa untuk memperoleh dukungan dari pelbagai golongan masyarakat, maka pada akhir abad ke-19 lahirlah partai politik.³

Studi tentang partai politik dimulai pada abad ke – 20, Joseph Lapalombara dan Myron melakukan penelitian yang berkaitan dengan masalah partai politik dalam korelasinya dengan pembangunan politik.⁴ Partai politik melakukan beberapa fungsi umum dalam pelbagai macam sistem politik di berbagai tahap perkembangan sosial, politik dan ekonomi, apakah dalam masyarakat bebas atau di bawah rezim totaliter, organisasi yang disebut partai diharapkan untuk mengatur opini publik dan berkomunikasi menuntut ke pusat kekuasaan Pemerintah. Partai politik juga melakukan fungsi penting sebagai saluran untuk mengintegrasikan individu dan kelompok masyarakat ke dalam sistem politik⁵, yang selanjutnya berkembang menjadi penghubung (*link*) antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain.

Peran fundamental yang dimiliki oleh Partai Politik tersebut memerlukan adanya dukungan dalam bentuk finansial yang bertujuan untuk keberlanjutan partai politik tersebut, akan tetapi perlu

² Ingrid Van Biezen, 2003, *Financing Political Parties and election campaigns-guidlines*, Council of Europe, Jerman, hlm. 11. Partai politik merupakan lembaga politik yang sangat penting bagi demokrasi modern dan sangat penting bagi ekspresi dan manifestasi dari pluralisme politik serta peranya yang besar dalam melakukan pelbagai fungsi yang semuanya untuk perwujudan suatu demokrasi

³ Miriam Budiardjo, 2015, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2015, hlm.398.

⁴ Joseph Lapalombara, et al, 1969, *Political Parties and Political Development (SPD-6)*, Princeton University Press, USA, hlm. 3.

⁵ Ingrid van biezen, *loc.cit*, organisasi yang berperan dalam proses formulasi

diketahui bahwa Peran uang dalam politik jika tidak dikelola dengan baik berpotensi merusak kontribusi politik (*political contribution*) untuk kandidat atau partai politik itu sendiri. Sumber masalah terletak pada para pendonor yang notabane memiliki kekuatan ekonomi yang kuat dengan mudah mempengaruhi siapa yang terpilih untuk jabatan-jabatan strategis. isu tersebut telah lama menjadi perdebatan baik di tingkat nasional maupun transnasional, akan tetapi, tidak ditemukan solusi dan kecenderungannya terjadi pengabaian dalam perdebatan tersebut berkenaan dengan konsekuensi dari regulasi tentang keuangan partai dalam rangka pengorganisasian politik dan kampanye.⁶

Mencermati hal tersebut, Pemerintah mengeluarkan suatu regulasi tentang bantuan keuangan partai sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (UU Parpol) dan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 jo. Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Partai Politik. Adapun yang menjadi pertimbangan pembentukan regulasi tersebut adalah menyatakan bahwa Partai Politik sebagai pilar demokrasi

perlu ditata dan disempurnakan untuk mewujudkan sistem politik yang demokratis guna mendukung sistem presidensiil yang efektif. Penataan dan penyempurnaan Partai Politik diarahkan pada dua hal utama, yaitu, **pertama**, membentuk sikap dan perilaku Partai Politik yang terpola atau sistemik sehingga terbentuk budaya politik yang mendukung prinsip-prinsip dasar sistem demokrasi, melalui sistem seleksi dan rekrutmen keanggotaan yang memadai serta mengembangkan sistem pengkaderan dan kepemimpinan politik yang kuat. **Kedua**, memaksimalkan fungsi Partai Politik baik fungsi Partai Politik terhadap negara maupun fungsi Partai Politik terhadap rakyat melalui pendidikan politik dan pengkaderan serta rekrutmen politik yang efektif untuk menghasilkan kader-kader calon pemimpin yang memiliki kemampuan di bidang politik. Adapun hal-hal pokok yang diatur dalam penataan dan penyempurnaan Partai Politik di Indonesia adalah persyaratan pembentukan Partai Politik, persyaratan kepengurusan Partai Politik, perubahan AD dan ART, rekrutmen dan pendidikan politik, pengelolaan keuangan Partai Politik dan kemandirian Partai Politik.⁷ Selain itu, terdapat beberapa pertimbangan lain yang dijadikan dasar seiring dengan perkembangan dan kebutuhan Partai Politik yang mana penggunaan bantuan keuangan partai politik diprioritaskan untuk pelaksanaan pendidikan politik bagi

⁶ Raymon J. La Raja, 2008, *Small Change : Money, Political Parties, and Campaign Reform*, The Universtity of Michigan Press, USA, hlm. 15.

⁷ Penjelasan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik

anggota partai politik dan masyarakat berdasarkan pada Pancasila, UUD NRI 1945, Bhinneka Tunggal Ika dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, menjadi suatu permasalahan apabila dalam proses pengelolaan dan pelaporannya tidak didasarkan atas prinsip transparansi dan akuntabilitas serta disesuaikan dengan standar internasional yang diperkuat dengan demokrasi internal partai politik yang sejatinya merupakan kunci dari kesuksesan menjadikan partai politik sebagai jembatan (*link*) dalam proses demokrasi antara Pemerintah dengan rakyat dengan tidak hanya memperhatikan kepentingan pemerintah semata akan tetapi juga tetap memperhatikan kepentingan rakyat.

II. Peran Partai Politik dalam demokrasi

Partai Politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan penguasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiil serta materiil. Dalam perkembangannya terdapat beberapa jenis partai, diantaranya : **Patronage Party** (Partai Lindungan yang dapat dilihat dalam rangka *patron client relationship* yang juga sering bertindak sebagai broker yang mana mengutamakan kemenangan dalam suatu pemilihan

umum berdasarkan jumlah anggota, akan tetapi tidak memiliki disiplin partai yang ketat dan pemungutan iuran tidak terlalu dipentingkan sehingga hanya menonjolkan kuantitas massa/pendukung dengan berbagai latar belakang aliran politik dalam masyarakat yang sepakat untuk bernaung di bawahnya untuk memperjuangkan suatu program tertentu yang notabene agak kabur dan terlalu luas dikarenakan kepentingan yang berbeda. **Partai Kader**, partai yang berkembang di dunia barat tersebut lahir di luar parlemen yang memiliki karakteristik pemimpin yang sangat sentralistis dalam menjaga kemurnian doktrin politik yang dianut dengan jalan mengadakan saringan terhadap calon anggotanya dan memecat anggota yang menyimpang dari garis partai yang telah ditetapkan, dalam hal ini memiliki pandangan hidup yang digariskan dalam kebijakan pimpinan dan berpedoman pada disiplin partai yang ketat dan mengikat.⁸

Partai Politik memiliki peran yang sangat penting dalam menentukan sebuah sistem demokrasi modern dan merupakan pijar utama dalam pranata sistem politik.⁹ Peran strategis tersebut mendudukan parpol di posisi pusat (*political centrality*), yang memiliki dua dimensi, **pertama**, sebagai agen transformasi dalam mempengaruhi proses politik hal legislasi dan implementasi program kebijakan publik, **kedua**, partai politik penerjemah kepentingan dan nilai masyarakat

⁸ Miriam Budiardjo, *op. cit*, hlm. 399

⁹ Miriam Budiardjo, *op. cit*

(*society value*) ke dalam legislasi dan kebijakan publik yang mengikat.¹⁰

Dalam sebuah negara demokrasi Partai politik memiliki pelbagai fungsi, diantaranya, sebagai sarana komunikasi politik, sarana sosialisasi politik, rekrutmen politik, pengatur konflik (*conflict management*)¹¹ disamping itu, diantara banyak fungsi demokratisasi oleh parpol terdapat 5 (lima) hal yang sangat penting, diantaranya :

1. Mengagregasikan kepentingan-kepentingan dan nilai-nilai dari berbagai kalangan masyarakat;
2. Menjajaki, membuat dan memperkenalkan kepada masyarakat *platform* pemilihan umum mereka;
3. Mengatur proses pembentukan kehendak politis (*political will*) dengan menawarkan alternatif-alternatif kebijakan yang lebih terstruktur;
4. Merekrut, mendidik, dan mengawasi staf yang kompeten untuk kantor publik mereka dan untuk menduduki kursi di parlemen;
5. Memasyarakatkan, mendidik, serta menawarkan kepada anggota-anggotanya saluran

mana yang efektif bagi partisipasi politik mereka sepanjang masa antar pemilu.

Di banyak negara demokrasi, baik di negara maju dan berkembang, membuktikan bahwa peran partai politik menurun dikarenakan perwakilan mereka dari kelompok sosial tertentu kurang konsisten sehingga muncul *public distrust* terhadap partai politik.¹² akan tetapi, dalam prakteknya di berbagai negara lainnya, termasuk Uni Eropa, dengan menunjukkan pluralisme itu, partisipasi politik dan persaingan di banyak konstitusi demokratis telah didefinisikan hampir secara eksklusif dalam hal kepartaian. Meskipun ketidakpuasan terhadap partai politik dan politisi meluas, namun diakui bahwa partai-partai politik pada prinsipnya memberikan kontribusi positif dalam demokrasi dan partisipasi politik. Sehingga dengan demikian peran partai politik dalam suatu negara demokrasi memang dibutuhkan sebagai suatu bentuk *intermediary function* yang menjadi tempat aspirasi masyarakat terhadap suatu pengaturan ataupun kebijakan yang dilakukan oleh Pemerintah.

III. Bantuan Keuangan Partai Politik yang bersumber dari dana publik

Dalam rangka untuk mencegah ketergantungan pada keuangan yang bersumber dari privat (*private financing*), Partai Politik di Eropa Barat

¹⁰ Thomas Meyer, 2012, *Peran Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi*, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Jakarta, hlm. 28.

¹¹ Miriam Budiardjo, *op. cit* 405 - 409, bandingkan dengan fungsi partai politik menurut Richard Gunther dan Larry Diamond, *candidate nomination, electoral mobilization, issue structuring, societal representation, Interest agregation, forming and sustaining government and social integration*, Richard Guther and Larry Diamond, hlm. 8.

¹² Richard Guther, *et al*, 2001, *Political Parties and Democracy*, The John Hopkins University Press, London, hlm. 3.

telah tergantung pada kontribusi swasta untuk membiayai kegiatan-kegiatan mereka. Partai Sosialis dan Sosial-demokratik telah sering mengamankan aliran struktural pendapatan dari biaya yang dibayar oleh anggota mereka dan sumbangan dari serikat pekerja yang berafiliasi. Sedangkan partai-partai liberal dan konservatif umumnya mengandalkan kontribusi dari orang-orang kaya atau sumbangan dari bisnis swasta. Sedangkan dana publik untuk partai politik adalah fenomena yang relatif baru di negara-negara demokrasi di berbagai negara, berikut merupakan gambaran bantuan keuangan parpol di Indonesia, Jerman, Perancis dan Australia.

1. Indonesia

Bantuan keuangan yang bersumber dari partai politik sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang menyatakan bahwa sumber pendanaan parpol sebagai badan hukum selain bersumber dari dana privat juga memperoleh pendanaan dari dana publik yang dalam hal ini menerima bantuan dari anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/ Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) yang diberikan secara proporsional kepada Partai Politik yang mendapatkan kursi

Tabel 1.
Gambaran Bantuan Keuangan Parpol di berbagai Negara¹³

No	Negara	Skema	Besaran	Penggunaan	Mekanisme
1	Indonesia	Setiap parpol yang lolos <i>parliamentary threshold</i>	Rp 108/suara	Operasional partai dan pendidikan politik	<i>Lumpsum</i>
2	Jerman	Setiap parpol yang mendapatkan 0,5 %	0,7 euro/suara	Pendidikan Politik	Pencairan bertahap (<i>at cost</i>)
3	Perancis	Setiap parpol yang memperoleh suara minimal 5 persen dalam pemilu	Dibatasi pagu maksimal 808.300 euro/tahun	Operasional partai	<i>Reimbursement/at cost</i>
4	Australia	Setiap parpol yang mencapai <i>electoral threshold</i> minimal 4 % di pemilu	30 % dari kebutuhan parpol	Operasional partai	<i>Reimbursement/at cost</i>

¹³ <http://www.fiskal.kemenkeu.go.id/data/document/2015/kajian/pkapbn/Kajian%20Dukungan%20APBN%20untuk%20Pendanaan%20Partai%20Politik.pdf>, diakses pada tanggal 8 Februari 2017, pukul 10.00 wib.

di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang perhitungannya berdasarkan jumlah perolehan suara.¹⁴ Bantuan Keuangan yang bersumber dari APBN/APBD kepada Partai Politik digunakan sebagai dana penunjang kegiatan pendidikan Politik dan Operasional Sekretariat Partai Politik.¹⁵

2. Jerman

Jerman merupakan salah satu negara demokrasi pertama di Eropa Barat yang memberikan dana publik kepada partai nasional meskipun hanya sedikit jumlahnya pada tahun 1959, akan tetapi ada perubahan subsidi negara untuk partai politik yang besar pada tahun 1967.¹⁶ Mekanisme pembiayaannya secara bertahap (*at cost*) bukan *lumpsum*, sedangkan perhitungannya berdasarkan jumlah perolehan suara pada saat pemilu dan perolehan sumbangan yang bersumber dari donatur perseorangan, setiap partai politik yang mendapatkan 0,5% persen suara pada pemilu berhak mendapatkan 0,7 euro per suara. Selain itu, setiap parpol juga

berhak mendapatkan 0,38 euro untuk setiap sumbangan 1 euro dari anggotanya. Pemanfaatan dana bantuan tersebut digunakan untuk pendidikan politik.

3. Perancis

Dalam sistem pendanaan partai politik di Perancis, pendanaan diatur oleh sebuah lembaga yang bertugas untuk mengatur dana kampanye politik. Lembaga ini memberikan aturan bagi parpol yang berhak mendapatkan bantuan pendanaan dari pemerintah haruslah parpol yang memperoleh suara minimal 5 persen dalam pemilu. Besaran pendanaan tersebut jumlahnya beragam, dengan batas pagu maksimal yang ditetapkan yaitu sebesar 808.300 euro

4. Australia

Australia menerapkan pemberian bantuan pendanaan bagi parpol yang meraih kursi di parlemen berdasarkan perolehan suara dalam pemilu legislatif. Parpol yang berhak memperoleh bantuan pendanaan harus meraih *electoral threshold* minimal 4 persen dalam pemilu.

Mencermati tabel di atas, Dalam rangka memberikan bantuan keuangan, Negara harus memiliki parameter yang jelas sebagai suatu bentuk upaya untuk memberikan batasan-batasan untuk mencegah supaya dana yang dikeluarkan untuk pendanaan partai politik tidak berlebihan. Batasan

¹⁴ Pasal 34 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

¹⁵ Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik

¹⁶ *Op. cit*

pengeluaran untuk pendanaan partai politik dan pengeluaran kampanye adalah perangkat yang digunakan untuk menghindari pendanaan partai yang berlebihan perlu adanya kontrol terhadap ketidaksetaraan dan membatasi ruang lingkup pengaruh agar tidak terjadi perbuatan korupsi. Sehingga dengan demikian perlu adanya prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam penerimaan dan pengeluaran keuangan yang berasal dari dana kampanye.

Partai politik memainkan peran yang menentukan dalam sebuah sistem demokrasi modern dan merupakan pilar utama dalam pranata sistem politik. Parpol menerjemahkan nilai dan kepentingan suatu masyarakat dalam proses dari bawah ke atas sehingga nilai dan kepentingan dari masyarakat itu menjadi rancangan undang-undang negara, peraturan-peraturan yang mengikat, dan program bagi rakyat.

Karena partai politik sangat penting untuk pertumbuhan demokrasi, maka di banyak negara terdapat pendanaan publik bagi parpol. Penyaluran dana publik tersebut dibatasi oleh peraturan dan perundang-undangan yang tegas. Ini menjamin agar publik bisa ikut mengawasi anggaran parpol. Masyarakat bisa ikut meningkatkan transparansi dalam perilaku serta kinerja, sehingga mengetahui kepada kepentingan siapa parpol berpihak. Dengan demikian kualitas demokrasi dalam suatu proses politik bisa menjadi semakin baik.

Dana publik jumlahnya terbatas dan harus secara tegas diatur oleh undang-undang. Dengan ini diharapkan parpol

tidak menjadi tergantung dengan uang dari sektor swasta. Di Amerika Serikat sudah ada banyak contoh di mana banyak parpol yang bergantung pada suntikan dana dari sektor bisnis. Mereka akhirnya menjadi memihak kepentingan dan tekanan tertentu dari sektor bisnis ini. Sedangkan di Jerman, ketergantungan semacam itu diantisipasi dengan memberi dana publik kepada parpol. Partai diharapkan dari sejak awal mengumpulkan uang dari para anggota dan pengikutnya sehingga mereka mengakar dalam masyarakat. Tentu saja konsekuensinya adalah bahwa jumlah dana publik tidak boleh melebihi jumlah dana yang dikumpulkan dari pengikut dan anggota partai politik tersebut. Perbandingan dana publik tergantung jumlah biaya keanggoaan partai dan dukungan elektoral yang berhasil didapatkannya

Berdasarkan data dari Kementerian Keuangan Republik Indonesia berkaitan dengan dana bantuan Partai Politik yang bersumber dari APBN, menunjukkan bahwa alokasi yang diberikan kepada partai politik yang lolos ambang batas parlemen 3,5% sebesar Rp 108/suara. Dengan besaran per suara sebesar Rp 108, maka alokasi anggaran tahun 2015 ini adalah sebesar 13,2 miliar. Berikut merupakan besaran bantuan anggaran untuk masing-masing partai politik berdasarkan jumlah perolehan suara di Pemilu tahun 2014.

Tabel 2¹⁷

Nama Partai	Jumlah Kursi	Jumlah Suara	Alokasi 2015
PDI-P	109	23.681.471	2.557.598.868
Partai Golkar	91	18.432.312	1.990.689.696
Partai Gerindra	73	14.760.371	1.594.120.068
Partai Demokrat	61	12.728.913	1.374.722.604
PAN	49	9.481.913	1.024.015.068
PKB	47	11.298.957	1.220.287.356
PKS	40	8.480.204	915.862.032
PPP	39	8.157.488	881.088.704
Nasdem	35	8.402.812	907.503.696
Hanura	16	6.579.498	710.585.784
Jumlah	560	122.003.939	13.176.473.876
Nominal per Suara			108
Jumlah per Anggota			23.529.418

Mencermati data tersebut di atas , terdapat 2 (dua) partai politik peserta pemilu tahun 2014, yaitu Partai Bulan Bintang (PBB) dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI) yang tidak mendapatkan bantuan pendanaan dikarenakan tidak memenuhi persyaratan lolos ambang batas parlemen 3,5 % .

Berkaitan dengan hal tersebut, Negara harus memberikan dukungan dalam bentuk pendanaan kepada partai politik serta memberikan kesetaraan dalam dukungan keuangan yang diberikan. Hal tersebut berdasarkan pada ketentuan dalam Pasal 34 ayat (1) huruf c yang menyatakan bahwa keuangan partai bersumber dari bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah dan dalam Pasal 9 yang menyatakan bahwa bantuan keuangan yang berasal dari APBN/APBD digunakan sebagai dana penunjang kegiatan pendidikan politik dan operasional sekretariat politik. Prosentase pendanaan yang digunakan untuk melaksanakan pendidikan politik bagi Anggota Partai Politik dan masyarakat paling sedikit 60% (enam puluh persen).¹⁸

¹⁷ *Op. cit*

¹⁸ Pasal 34 ayat (3b) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik

Prinsip Akuntabilitas¹⁹

Dalam pengelolaan dan pelaporan keuangan partai harus didasarkan pada prinsip akuntabilitas yang mana menyatakan bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan Partai harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sesuai peraturan perundang-undangan, selanjutnya akan dijabarkan melalui berbagai mekanisme berikut, **pertama**, pengurus partai politik wajib menjawab pertanyaan, permintaan klarifikasi atau permintaan informasi/data/dokumen dari petugas lembaga yang berwenang menegakkan ketentuan keuangan partai politik perihal dugaan kemungkinan adanya penyimpangan dalam keuangan partai politik, **kedua** setiap partai politik Peserta Pemilu wajib menyampaikan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Tahunan yang sudah diaudit oleh KAP kepada masyarakat umum. **ketiga**, mematuhi sanksi administratif, finansial ataupun pidana yang dikenakan oleh lembaga yang berwenang.²⁰

¹⁹ Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pasal 7 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

²⁰ Ramlan Surbakti, 2015, *Peta Permasalahan dalam Keuangan Politik di Indonesia*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, hlm. 14.

Prinsip Transparansi²¹

Berkaitan dengan penerimaan dan pengeluaran partai politik (*disclosure regulations*) dalam pelaporannya perlu didasarkan prinsip transparansi sebagaimana disebutkan sebagai berikut:²²

1. Identitas lengkap setiap sumber penerimaan;
2. Jumlah dari setiap jenis dan bentuk sumbangan;
3. Rincian program pengeluaran partai dan jumlah setiap jenis dan bentuk pengeluaran
4. Pihak Ketiga (organisasi, forum, perkumpulan, kelompok, partai politik ataupun individu) yang melakukan kegiatan kampanye untuk mendukung atau menentang partai politik tertentu

²¹ Hampir semua negara mewajibkan partai politiknya untuk mengumumkan kepada publik jumlah sumbangan dan daftar sumbangan yang diterima partai politik kepada publik, akan tetapi terdapat di Negara Argentina memperbolehkan partai politik untuk tidak mengumumkan laporannya sampai jangka waktu 3 (tiga) tahun setelah Pemilu berlalu sedangkan di Afrika Selatan tidak mewajibkan keterbukaan ini tetapi publik bisa mendapatkan informasi keuangan partai politik melalui undang-undangan hak atas informasi, Emmy Hafild, 2008, *Laporan Studi Standar Akuntansi Keuangan Khusus Partai Politik*, www. ti. or.id, hlm. 17. *Effective oversight of the role of money in politics requires transparency. In this regard it is reassuring that 88 per cent of all countries have at least some reporting requirements. To the extent that comparisons with the previous International IDEA database indicate a change over time, it seems that such disclosure rules are becoming increasingly common*, www. idea. int, Political Finance Regulations Around the World : An Overview of the International IDEA Database, 2012, hlm. 53

²² Ramlan Surbakti, et al, 2011, *Pengendalian Keuangan Partai Politik, Seri Demokrasi Elektoral Buku 10*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta, hlm. 92-93

- atau Pasangan Calon tertentu tetapi tidak terdaftar sebagai bagian dari Pelaksana Kampanye P4 atau Pasangan Calon tertentu, wajib melaporkan seluruh jenis penerimaan dan pengeluaran kegiatan kampanyenya kepada institusi yang ditentukan;
5. kewajiban setiap Pengurus Partai Politik tingkat Nasional dan Pengurus Partai Politik Provinsi dan tingkat kabupaten/kota) menyerahkan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Partai kepada Kantor Akuntan Publik yang ditetapkan sesuai dengan format yang ditentukan. Lembaga yang berwenang menindaklanjuti Hasil Audit terhadap Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Partai tersebut baik dengan mengumumkannya kepada publik melalui Website dan media massa maupun dengan melakukan penyelidikan lebih lanjut bila ditemukan bukti awal penyimpangan dalam Hasil Audit tersebut
 6. Peserta politik Peserta Pemilu dalam Pemilu,
 - a. Secara periodik melaporkan kepada publik melalui KPU setiap sumbangan yang diterima untuk kegiatan kampanye Pemilu (dalam bentuk uang, barang, jasa, potongan harga, hadiah atau pinjaman) yang bernilai sekurangku rangnya Rp 10 juta. Lembaga yang berwenang wajib mengumumkan laporan ini kepada publik baik melalui media massa maupun *website*.
 - b. Melaporkan penerimaan dari pihak yang dilarang oleh undang-undang kepada lembaga yang berwenang dan menyetorkan dana tersebut kepada Kas Negara
 - c. Menyampaikan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye Pemilu menurut format yang ditetapkan
 7. Setiap Partai Politik Peserta Pemilu wajib :
 - a. Membuka rekening khusus dana kampanye di Bank yang sama;
 - b. Seluruh uang masuk dan keluar dari Partai politik harus tergambar pada Rekening Khusus Dana Kampanye Pemilu;
 - c. Memberikan Izin bagi Kantor Akuntan Publik membuka rekening khusus dana kampanye.
 8. Setiap laporan yang disampaikan kepada publik harus dalam format yang mudah diakses (*easily accesible format*) dan dalam bentuk yang mudah dibaca dan dipahami oleh publik (*in user friendly*).

Prinsip Kesetaraan

Selain prinsip transparansi dan akuntabilitas, prinsip lain yang sangat

penting diterapkan dalam pengaturan keuangan partai politik Peserta Pemilu adalah prinsip kesetaraan antar partai politik Peserta Pemilu. Prinsip kesetaraan ini dapat dijabarkan ke dalam setidak-tidaknya melalui keempat mekanisme berikut. **Pertama**, setiap partai politik Peserta Pemilu menerima dana dari negara. Misalnya, 30% dari pengeluaran partai untuk pelaksanaan fungsi partai dibiayai oleh Negara. **Kedua**, besarnya sumbangan yang dapat diterima dari individu, kelompok ataupun badan usaha nonpemerintah tidak boleh melewati jumlah tertentu. Dengan demikian tidak akan ada partai politik yang didikte oleh satu atau dua penyandang dana. **Ketiga**, larangan beserta sanksinya terhadap praktek jual-beli suara sehingga setiap Peserta Pemilu bersaing menggunakan cara-cara yang dibenarkan oleh undang-undang. Dan **keempat**, pemasangan/penyiaran iklan kampanye Pemilu setiap Peserta Pemilu dengan durasi dan frekuensi yang sama melalui media massa dibiayai oleh negara. Dengan demikian setiap Peserta Pemilu yang bagus (baik program maupun kualitas calon) tetapi tidak memiliki dana yang memadai dapat bersaing mendapatkan simpati dari para pemilih.²³

Selain mendasari prinsip tersebut, juga harus memperhatikan ketentuan-ketentuan yang menjadi standar Internasional yang mana suatu kerangka hukum harus memastikan semua partai politik dan kandidat diperlakukan secara adil oleh ketentuan hukum

yang mengatur tentang pendanaan partai politik. Kerangka hukum dapat menentukan pembiayaan kampanye pemilu berdasarkan standar yang diakui secara internasional :²⁴

1. Bahwa harus ada sistem yang terbuka untuk mengetahui dana yang diterima oleh setiap partai
2. Bahwa tidak boleh ada diskriminasi sehubungan dengan akses ke dana yang disediakan negara untuk setiap partai politik
3. Bahwa pendanaan dari negara harus disediakan untuk partai-partai politik secara merata; dan
4. Bahwa harus ada kesetaraan antara partai-partai politik atau para calon.

Pendanaan dari negara²⁵

1. Pendanaan tidak langsung
 - a. Waktu siaran gratis
 - b. Berbagai jenis dana dan fasilitas negara yang disediakan kepada para anggota parlemen
 - c. Penggunaan fasilitas negara dan pegawai pemerintah
 - d. Hibah dari Negara untuk yayasan partai; dan
 - e. Keringan pajak, kredit pajak dan hibah-hibah yang serupa

²⁴ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) 2002. Seluruh Hak dilindungi oleh Undang-Undang, Hlm. 74

²⁵ Ingrid van biesen ,*op cit*, hlm. 33, *State support to parties can be provided in a variety of forms, which can be subsumed under two broader headings: direct and indirect support. Both forms of assistance are essential contributions to the healthy functioning of parties.*

²³ Ramlan Surbakti, *et al*, hlm. 89-90

2. Pendanaan langsung
 - a. Hibah hanya merupakan salah satu bagian dari pengeluaran utama. Dana negara hanya dapat diterima apabila partai atau kandidat juga
 - b. mengumpulkan dana dari sumber-sumber swasta.
 - c. Hibah untuk partai-partai dapat diberikan sesuai dengan perolehan suara partai-partai tersebut dalam pemilu sebelumnya.
 - d. Hibah tersebut dapat diberikan sesuai dengan jumlah kursi setiap partai di parlemen

Selain itu, juga terdapat 4 (empat) komponen yang harus diperhatikan dalam sistem keuangan partai politik, diantaranya²⁶ :

1. *Financial statetments, Political parties and electoral candidates should be required to submit financial statements whose exact requirements must be devised so as not to overburden these important stakeholders*
2. *Understanding money flows, These financial statements must include enough relevant information to provide an understanding of how money flows through the political system. While smaller donors may have a legitimate interest in contributing without having their identities revealed, in the case of larger donations the right of*

the electorate to know where the money is coming from outweighs such considerations.

3. *Mandate for independent review, An independent and capable institution should have a clear mandate to review such financial statements and to investigate potential violations. Dissuasive and proportional sanctions should be available, although the primary aim should be to encourage transparency and compliance.*
4. *Making the information public,²⁷ The information in submitted financial statements should be made public in as user-friendly a manner as possible in each situation. Without this last step transparency will not be achieved.*

Dalam hal kerangka hukum pemilu menentukan tentang pendanaan negara, maka harus diberikan dengan adil. Ini tidak berarti bahwa semua partai politik

²⁶ *Op. cit*, hlm. 54.

²⁷ *However, there are several serious causes for concern. It is unlikely that political parties and candidates in many countries will be willing to provide accurate information about their finances if they are aware that inaccuracies will not be detected, and that there is no risk of sanctions. The most notable finding in this review of the International IDEA database is that 40 countries—that is, one quarter of all countries in the database, and 29 per cent of those that have formal reporting obligations—lack any rules identifying a particular institution as responsible for the examination of financial reports or the investigation of potential violations. These countries are far from adhering to the call in the United Nations Convention Against Corruption that countries should strive to ‘ . . . enhance transparency in the funding of candidatures for elected public office and, where applicable, the funding of political parties’ (Art 7.3), Political Finance Regulations Around the World : An Overview of the International IDEA Database, 2012.*

dan kandidat akan menerima jumlah dana kampanye yang sama. Regulasi tentang partai politik dan bantuan keuangan partai harus dinyatakan dengan jelas dalam undang-undang dan didasarkan pada kriteria obyektif yang tidak dapat ditafsirkan secara subyektif oleh instansi pemerintah. Selain itu kerangka hukum tersebut harus secara khusus menentukan bahwa semua sumber daya negara yang digunakan untuk tujuan kampanye, misalnya media pemerintah, gedung-gedung, properti, dan sumber daya yang lain juga disediakan untuk semua peserta pemilu.

IV. Membangun Demokrasi di atas Kepentingan Rakyat

Uang dan kekuasaan saling terkait dalam kehidupan politik suatu negara. Persimpangan antara uang dan politik telah menjadi sesuatu yang kontroversi di setiap negara yang demokratis dan uang merupakan hal yang paling esensial dalam pelaksanaan demokrasi apapun.²⁸ Pengaturan bantuan keuangan partai politik yang bersumber dari Pemerintah dalam rangka memperkuat peran partai politik sebagai sarana untuk pendidikan politik sejatinya memberikan dampak positif, guna meningkatkan partisipasi aktif dari masyarakat terlibat dalam partai politik tersebut.

²⁸ Anthony, Butler, 2010, *Paying for Politics (Party funding and political change in South Africa and the Global South*, Ultra Litho, Johannesburg, hlm. 1.

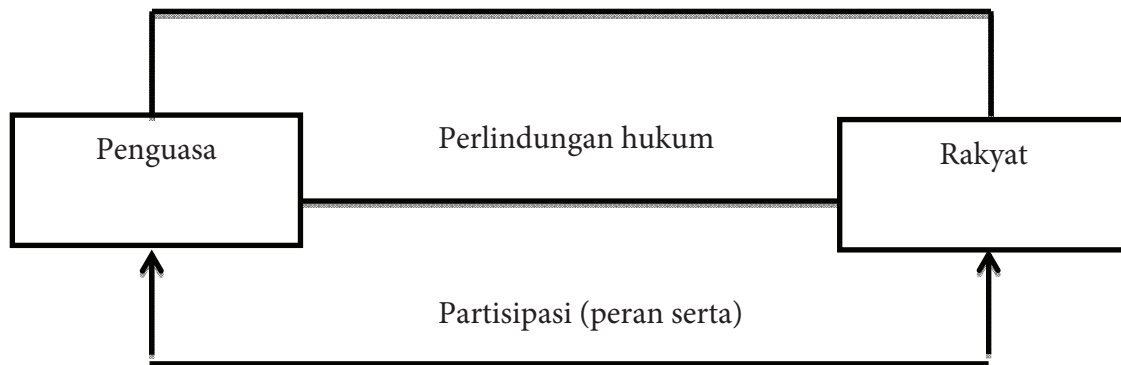
Berdasarkan prinsip prinsip negara hukum (*rechtstaat*)²⁹ yang dianut oleh Indonesia yang terdiri atas, *rechtmatigheid van het bestuur* (pemerintahan yang dilakukan berdasarkan atas hukum) pada dasarnya merupakan kajian tentang norma hukum pemerintahan yang merupakan landasan legalitas tindak pemerintahan, *grondrechten bescherming* (perlindungan terhadap hak-hak dasar), *machtsverdeling* (pembagian kekuasaan) dan *rechterlijke controle* (pengawasan oleh lembaga yudisial). Perwujudan prinsip negara hukum dilakukan berdasarkan pada dimensi penyelenggaraan pemerintahan diantaranya, **pertama**, dimensi *sturen* (mengendalikan masyarakat) yaitu adanya kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah untuk penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan sifat aktif pemerintah yang tidak hanya terbatas pada tindakan pengaturan tetapi juga pemerintah aktif dalam penegakan hukum administrasi, **kedua**, dimensi partisipasi/peran serta masyarakat (*inspraak/adviesering*) yaitu partisipasi/peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan (*bescikking/regeling*), **ketiga**, perlindungan hukum (*rechtsbescherming*), yaitu adanya perlindungan hukum yang diberikan kepada masyarakat atas perbuatan/tindakan hukum oleh Pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan. Dan perlu perlu didukung dengan

²⁹ James R. Silkenat, et al, 2014, *The Legal Doctrines Of The Rule Of Law And The The Legal State (Rechtsstaat)*, Springer International Publishing, Switzerland.

prinsip efisiensi dan efektivitas (*doelmatigheid dan doeltreffendheid*) dalam perumusan suatu kebijakan berkaitan dengan pendanaan partai politik tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Partai politik yang memiliki peranan penting dalam proses demokrasi harus menyiapkan calon pemimpin yang memiliki kapasitas dan kapabilitas yang baik, kriteria seperti itu yang seharusnya ditawarkan kepada rakyat dalam pemilihan umum. Rekrutmen

Sturen : instrumen yuridis



Mencermati hal tersebut di atas, berkaitan dengan fungsi pemerintah yang begitu besar dalam korelasinya dengan masyarakat melalui fungsi pengendalian perlu diperhatikan, mengingat lembaga eksekutif dan legislatif lahir dari partai politik. Eksekutif dan legislatif memegang peranan penting dalam menjalankan kekuasaan, karena dipilih oleh rakyat. Sehingga apabila dalam melakukan tindakan terdapat penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang bertentangan dengan tujuan negara dalam rangka perlindungan terhadap kehidupan dan milik rakyat, mereka tidak berhak atas kepercayaan itu.³⁰

dalam pengkaderan dilakukan dengan prinsip keterbukaan dan transparansi, memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada seluruh warga negara untuk menjadi anggota partai disertai dengan persyaratan-persyaratan khusus, misalnya memiliki *track record* yang baik. Sehingga diharapkan calon-calon wakil rakyat ataupun calon kepala pemerintahan yang sudah dipersiapkan oleh partai-partai politik benar-benar merepresntasikan kepentingan rakyat ketika terpilih.

Dampak positif bantuan keuangan publik adalah menjamin persaingan yang sehat antara partai politik peserta pemilu dan menjamin adanya transparansi penerimaan dan pengeluaran yang wajib diaudit dan dipertanggungjawabkan akan tetapi

³⁰ John Lock dalam Franz Magnis Suseno, 2016, *Etika Politik (Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern)*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 282.

jika tidak dikelola dengan baik justru akan menjauhkan partai politik dan elite partai dari anggota masyarakat. Sehingga dengan demikian syarat mutlak yang harus dipenuhi dalam rangka membangun demokrasi yang pro rakyat adalah dengan menerapkan demokrasi internal partai politik, diantaranya:

1. Setiap parpol wajib memuat ketentuan mengenai keuangan partai dalam AD/ART
2. Parpol yang mendapatkan bantuan keuangan yang bersumber dari APBN/APBD wajib membuat laporan tahunan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan yang telah diperiksa BPK dan melakukan pembukuan keuangan partai yang baik berdasarkan pada peraturan perundang-undangan dan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang baik serta disesuaikan dengan standar internasional yang disusun secara komprehensif.
3. Diperlukan adanya kesepakatan yang dirumuskan dalam suatu sistem norma yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan berkaitan dengan prioritas penggunaan dana bantuan yang digunakan untuk pendidikan politik bagi masyarakat.

Dengan demikian, penggunaan dana dari Pemerintah melalui demokrasi internal benar-benar sesuai peruntukan

dan tujuannya tidak hanya didasarkan pada kehendak para pimpinan partai (elite partai) saja, mengingat dalam prakteknya pimpinan partai hanya mementingkan kepentingannya/golongannya sendiri tanpa memperhatikan kepentingan rakyat secara menyeluruh yang justru akan menimbulkan kontradiksi berkenaan dengan terjadinya suatu pergeseran yang seharusnya partai sebagai perantara/penghubung antara rakyat dengan pemerintah justru malahan pro terhadap pemerintah, mengingat adanya sumber pendanaan yang diberikan oleh pemerintah.

V. Kesimpulan

Berdasarkan pada uraian dikemukakan di bab sebelumnya, permasalahan yang muncul dari adanya regulasi yang mengatur tentang bantuan hukum pada partai terletak pada belum adanya mekanisme yang jelas di lingkungan internal partai, sehingga perlu adanya demokrasi di internal partai melalui kontrol internal dalam hal penerimaan dan pelaporan keuangan partai yang berasal dari dana publik (*public financing*) melalui pembukuan keuangan partai yang baik yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku prinsip-prinsip pengelolaan keuangan yang baik yang disesuaikan dengan prinsip transparansi, akuntabilitas dan standar internasional yang disusun secara komprehensif dan disesuaikan dengan karakter instrumental dalam penggunaan keuangan negara melalui

Doelmatigheid dan *Doeltreffendheid* (efisiensi dan efektifitas). Disamping itu juga perlu adanya pengendalian keuangan partai politik yang bersumber dari keuangan negara melalui pendekatan regulasi dan subsidi finansial secara proporsional, ditambah lagi dengan adanya suatu regulasi yang mewajibkan untuk memberikan ruang bagi institusi independen yang memiliki kewenangan yang melekat untuk menegakkan regulasi yang disertai dengan sanksi dan tujuan yang jelas dalam pemberian subsidi keuangan oleh negara yang diberikan kepada parpol dalam rangka mendorong pelaksanaan fungsi parpol sebagai agen transformasi, persaingan yang adil, pengelolaan keuangan partai yang berdasarkan prinsip transparansi dan akuntabilitas. Mengingat prinsip dalam pengelolaan keuangan negara adalah berbasis kinerja, dalam artian ketika ada lembaga yang mendapatkan dana yang bersumber dari keuangan publik maka perlu menyusun pelaporan yang didasarkan pada tujuan yang akan dicapai, sehingga dengan demikian, bantuan keuangan negara yang bersumber dari dana publik tersebut wajib diperuntukan untuk kegiatan pendidikan partai politik dan kegiatan operasional sekretariat partai, sehingga apabila dalam pelaksanaannya tidak sesuai dengan peruntukan dan tujuannya, maka demokrasi yang dibangun di atas kepentingan rakyat hanya merupakan ilusi.

Daftar Pustaka

Buku

- Biezen, Ingrid Van, 2003, *Financing Political Parties and election campaigns-guidelines*, Council of Europe, Jerman.
- Budiardjo, Miriam, 2015, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Butler, Anthony, 2010, *Paying for Politics (Party funding and political change in South Africa and the Global South)*, Ultra Litho, Johannesburg
- Guther, Richard, et al, 2001, *Political Parties and Democracy*, The John Hopkins University Press, London.
- Hafid, Emmy, 2008, Laporan Studi Standar Akuntansi Keuangan Khusus Partai Politik, *www.ti.or.id*.
- IDEA, Political Finance Regulations Around the World : An Overview of the International IDEA Database, *www.idea.int*, 2012.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA) 2002. Seluruh Hak dilindungi oleh Undang-Undang.
- Lapalombara, Joseph, et al, 1969, *Political Parties and Political Development (SPD-6)*, Princeton University Press, USA.
- La Raja, Raymon J, 2008, *Small Change : Money, Political Parties, and Campaign Reform*, The Universtity of Michigan Press, USA.

Meyer, Thomas, 2012, *Peran Partai Politik dalam Sebuah Sistem Demokrasi*, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), Jakarta.

Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 195 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5351).

Silkenat, James R, *et al*, 2014, *The Legal Doctrines Of The Rule Of Law And The The Legal State (Rechstaat)*, Springer International Publishing, Switzerland.

Surbakti, Ramlan, *et al*, 2011, *Pengendalian Keuangan Partai Politik, Seri Demokrasi Elektoral Buku 10*, Kemitraan bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, Jakarta.

Surbakti, Ramlan, 2015, *Peta Permasalahan dalam Keuangan Politik di Indonesia*, Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta.

Suseno, Franz Magnis, 2016, *Etika Politik (Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern)*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Undang-undang

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 8 dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5189).

Internet

<http://www.fiskal.kemenkeu.go.id/data/document/2015/kajian/pkapbn/Kajian%20Dukungan%20APBN%20untuk%20Pendanaan%20Partai%20Politik.pdf>, diakses pada tanggal 8 Februari 2017.