

HAMBATAN TRANSPARANSI KEUANGAN PARTAI POLITIK DAN KAMPANYE PEMILIHAN UMUM

Markus H. Simarmata
Staf Kepaniteraan Hukum Pengadilan Negeri Bogor
Phone : 085284188517
Email : markussimarmata09@gmail.com

Abstract

To aid organize all its functions, political parties receive fund resources from membership fees, donations from individuals and business entities, and aid from the state. The amount of donations can result in political parties stuck to the interests of donors and forget the mission to fight for the aspirations of the people. In order to avoid this, it is necessary to report the financial statements of political parties which must be audited and announced to the public. However, in the implementation of the report, there are still some obstacles, namely: the announcement of donations from individuals and business entities is considered to interfere with one's personal affairs even though the Public Information Disclosure Act has dismissed this assumption by mandating non-government organizations as long as some or all of the funds are sourced from APBN and / or APBD, public and / or overseas donations shall disclose information to the public. The next obstacle is that financial statements from individuals and business entities are often not reported because the audit is not conducted by BPK but by the Public Accounting Firm (KAP) appointed by the Political Parties, therefore to improve transparency and objectivity, the BPK audit should cover all political party revenue and expenditure. Later, the separation between political party financial management and election campaigns is difficult to do, though a detailed description of the source of income and expenditure of political parties and election campaigns can indicate legitimate financial management.

Keywords : privacy rights; urgency of accounting; boundary of financial management

Abstrak

Untuk membantu menyelenggarakan seluruh fungsinya, partai politik menerima sumber dana dari iuran anggota, sumbangan dari perseorangan dan badan usaha, serta bantuan dari negara. Besarnya sumbangan dapat mengakibatkan partai politik terjebak kepada kepentingan penyumbang dan melupakan misi memperjuangkan kepentingan rakyat. Untuk menghindari hal tersebut maka dibutuhkan laporan keuangan partai politik yang harus diaudit dan diumumkan kepada publik. Namun dalam implementasi laporan tersebut masih terdapat beberapa hambatan yaitu: pengumuman sumbangan dari perseorangan dan badan usaha dianggap mencampuri urusan pribadi seseorang meskipun sesungguhnya Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik telah mematahkan anggapan ini dengan mengamanatkan organisasi non pemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN dan/atau APBD, sumbangan masyarakat dan/atau luar negeri wajib membuka informasinya kepada publik. Hambatan berikutnya yaitu laporan keuangan dari perseorangan dan badan usaha sering tidak dilaporkan karena audit tidak dilakukan oleh BPK melainkan oleh Kantor Akuntan Publik (KAP) yang ditunjuk Parpol, oleh karena itu untuk meningkatkan transparansi dan objektivitas seharusnya audit BPK mencakup seluruh penerimaan dan pengeluaran partai politik. Kemudian Pemisahan antara pengelolaan keuangan partai politik dengan kampanye pemilihan umum sulit untuk dilakukan, meskipun begitu uraian terperinci mengenai sumber pemasukan dan pengeluaran partai politik dan kampanye pemilu dapat menunjukkan pengelolaan keuangan yang sah.

Kata kunci : hak privasi; urgensi pembukuan; batasan pengelolaan keuangan.

A. Latar Belakang

Keadaan Keuangan Partai Politik di Indonesia Selama ini

Fungsi partai politik sangat strategis dan kompleks. Partai politik diberikan fungsi sebagai sarana komunikasi politik, untuk itu partai politik harus menampung, memberikan

alternatif solusi dan mempercepat pelaksanaan aspirasi masyarakat. Kader-kader partai politik yang memiliki kedudukan di lembaga legislatif maupun eksekutif memperjuangkan aspirasi masyarakat tersebut dengan memasukkan aspirasi masyarakat tersebut menjadi kebijakan

pemerintah. Disamping berjuang merebut simpati dan kepercayaan masyarakat maka partai politik juga bersaing dengan partai politik besar lainnya maupun banyak partai politik baru yang juga menawarkan program kerja pada masyarakat.

Sebagai organisasi yang hidup di tengah masyarakat, partai politik menyerap, merumuskan, dan mengagregasi kepentingan masyarakat. Sedangkan sebagai organisasi yang menempatkan kader-kadernya di lembaga legislatif maupun eksekutif, partai politik menyampaikan dan mendesak kepentingan masyarakat tersebut untuk dibuat kebijakan pemerintah. Oleh karena itu partai politik memiliki fungsi sebagai sarana komunikasi politik, sarana sosialisasi politik, sarana rekrutmen politik, dan sarana pengatur konflik.¹

Untuk melaksanakan semua fungsi partai politik tersebut maupun untuk berkompetisi dengan partai-partai lainnya dan untuk memberikan saran dan kritik terhadap kebijakan publik maka partai politik membutuhkan dana yang besar.

Proses politik demokratis tidak akan dapat berlangsung tanpa sumber keuangan. Tanpa dana yang memadai, partai politik tidak akan dapat mengorganisasi dirinya, para politikus tidak akan dapat berkomunikasi dengan baik, dan kampanye Pemilu tidak akan dapat dilaksanakan. Singkat kata, partai politik memerlukan dana yang cukup besar untuk dapat melaksanakan fungsinya, baik sebagai jembatan antara masyarakat dengan negara maupun sebagai peserta pemilu.²

Sumber keuangan untuk membiayai operasional partai politik dan dana kampanye pada awalnya berasal dari iuran anggota partai politik. Anggota partai politik menganggap partai sebagai wadah yang dapat memperjuangkan nilai-nilai luhur dan kepentingan bersama yang dipegang teguh oleh anggotanya. Oleh karena itu terdapat kewajiban moral untuk bersama-sama mengurus dan memajukan partai melalui iuran sukarela anggota partai politik.

Mengenai sumber keuangan partai politik, pada awalnya dana operasional partai politik

dan dana kampanye didapatkan dari iuran anggota partai politik. Hubungan ideologis yang kuat antara partai politik dan anggota partai politik menyebabkan para anggota partai politik secara sukarela memberikan dana iuran kepada partai politik.³

Namun seiring dengan peningkatan ekonomi masyarakat yang ditandai dengan meningkatnya masyarakat kelas ekonomi menengah ke atas maka semakin besar pula keinginan masyarakat untuk berkontribusi memberikan bantuan dana kepada partai politik. Disamping itu terjadinya perubahan sistem pemerintahan demokrasi dan dilakukannya revisi terhadap peraturan perundang-undangan terkait Partai Politik dan Kampanye Pemilihan Umum memberikan peluang yang besar bagi masyarakat untuk berpartisipasi menyumbangkan dananya kepada partai politik.

Namun sejalan dengan perubahan struktur sosial masyarakat dan penataan sistem pemerintahan demokrasi yang semakin kompleks, kini nyaris tidak ada partai politik yang hidup sepenuhnya dari iuran anggota.⁴

Sumbangan yang besar dari perseorangan, masyarakat, dan badan usaha tersebut tidak semua bebas dari pengaruh kepentingan. Hal ini dapat mengakibatkan partai politik lebih mementingkan kepentingan donatur daripada kepentingan rakyat banyak. Partai politik dapat mendesak kader-kadernya di legislatif dan eksekutif untuk mengambil kebijakan yang mengutamakan dan menguntungkan donatur partai politik. Di samping itu partai politik juga dapat mendesak kader-kadernya untuk tidak melakukan pengawasan atau melakukan pengawasan yang longgar kepada badan usaha yang menyumbangkan dana pada partai politik. Sebaliknya jika partai politik berupaya untuk menegakkan peraturan perundang-undangan dengan adil dan obyektif maka hal ini dapat berdampak pada dihentikannya bantuan atau sumbangan dana dari perseorangan ataupun badan usaha. Oleh karena itu iuran ataupun sumbangan perseorangan maupun dari badan usaha perlu diatur jumlah maksimal sumbangan yang diperbolehkan maupun persyaratan bahwa sumbangan yang diberikan bersifat

1 Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm.405.

2 Sidik Pramono, *Pengendalian Keuangan Partai Politik*, (Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan 2013), hlm. 3.

3 Ibid

4 Didik Supriyanto, *Kebijakan Bantuan Keuangan Partai Politik: Review Terhadap PP No.5/2009 Dalam Rangka Penyusunan Peraturan Pemerintah Baru Berdasar UU No.2/2011, dalam Dana Kampanye: Pengaturan Tanpa Makna* Jurnal *Perludem* Volume 3 Mei, 2012, hlm.154

tidak mengikat partai politik untuk memihak kepentingan pemberi sumbangan.

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 bergantung kepada para penyumbang, sehingga partai politik bisa terjebak kepada kepentingan para penyumbang dan melupakan misi memperjuangkan kepentingan rakyat.⁵

Agar Partai Politik dapat melaksanakan seluruh fungsinya dengan adil dan obyektif maka pemerintah telah mengatur bantuan dana bagi partai politik sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Bagi Partai Politik yang kemudian direvisi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 83 Tahun 2012 dan terakhir direvisi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2018. Menurut Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2018 besaran nilai bantuan keuangan kepada partai politik tingkat Pusat yang mendapatkan kursi di DPR yaitu sebesar Rp. 1.000,00 (seribu rupiah) per suara sah. Peningkatan jumlah bantuan bagi partai politik tersebut diharapkan dapat meningkatkan kinerja partai politik terutama dalam membiayai pendidikan politik masyarakat dan operasional sekretariat partai politik.

Selain dari sektor swasta, partai politik juga mendapatkan bantuan dana dari negara, yaitu dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), sebagaimana ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik. Artinya pengurus partai politik nasional mendapatkan bantuan

dana dari APBD, pengurus partai politik provinsi mendapat dana dari APBD Provinsi, dan pengurus partai politik Kabupaten/Kota mendapat dana dari APBD Provinsi, dan pengurus partai politik kabupaten/kota mendapat dana dari APBD Kabupaten/Kota. Bantuan dana dari pemerintah ini hanya diberikan kepada partai politik yang memiliki kursi di DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota. Besarnya dana dihitung proporsional sesuai dengan jumlah perolehan kursi masing-masing partai, hal sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 jo Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2018 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik. Bantuan negara kepada partai politik ini merupakan hal wajar, karena hampir semua negara memberikan subsidi kepada partai politik, misalnya Jerman, Amerika Serikat, Portugal, Ceko, Inggris, Afrika Selatan, dan Filipina.⁷

Terdapat dua contoh best practice yang dapat dijadikan pertimbangan bagi Indonesia untuk mengatur sumbangan perorangan, badan usaha dan dari negara kepada partai politik sehingga partai politik tetap dapat melaksanakan fungsinya sebagai lembaga penyerap dan pendorong aspirasi masyarakat. Pada negara-negara di Eropa Barat sumbangan perseorangan dan badan usaha dibatasi untuk menghindari partai politik dari intervensi kepentingan swasta. Namun negara memberikan subsidi yang besar kepada partai politik. Sedangkan di negara-negara Amerika Utara sumbangan perseorangan dan badan usaha tidak dibatasi, sedang subsidi negara terbatas agar partai politik dapat memberikan saran dan kritik terhadap kebijakan dan program kerja pemerintah yang tidak mengutamakan kepentingan masyarakat.

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

5 Veri Junaidi, dkk, *Anomali Keuangan Partai Politik, Pengaturan dan Praktek*, (Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011), hlm. 3.

6 Sidik Pramono, *Op.Cit*

7 Emmy Hafild, *Laporan Studi: Standar Akuntansi Keuangan Khusus Partai Politik*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Transparency International Indonesia dan IFES, 2008), hlm.14

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.⁸

Disamping pengaturan besaran sumbangan eksternal partai salah satu hal yang sangat signifikan dalam mewujudkan transparansi yaitu penyusunan laporan keuangan partai politik. Secara umum dalam laporan keuangan partai politik harus mencakup seluruh penerimaan partai politik dan seluruh pengeluaran yang diperoleh dari penerimaan partai politik tersebut. Untuk menjamin keakuratan penghitungan pendapatan dan belanja partai politik maka seharusnya partai politik diaudit oleh akuntan publik. Disamping itu menurut penulis untuk menjamin keotentikan bukti pembayaran dan adanya kewenangan yang besar dalam pengawasan keuangan maka seharusnya partai politik juga diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan karena partai politik juga menerima dan menggunakan APBN dan APBD. Kemudian untuk menjamin pemenuhan hak atas informasi keuangan maka partai politik seharusnya mengumumkan laporan penerimaan dan pengeluaran partai kepada masyarakat umum karena masyarakat berhak untuk mengetahui siapa dan untuk apa saja dana masyarakat tersebut digunakan.

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 didalamnya memerinci pendapatan dan belanja, tidak hanya harus diaudit akuntan publik, tetapi juga harus diumumkan kepada khalayak.⁹

Hal ini sejalan dengan temuan Indonesia Corruption Watch (ICW) yang menunjukkan bahwa sesungguhnya persoalan yang mendasar dari keuangan partai politik adalah rendahnya transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan partai politik.

Temuan ICW pada tahun 2012 dalam studi keuangan partai politik di tingkat nasional dan beberapa daerah, menunjukkan bahwa persoalan mendasar di kelembagaan partai politik adalah minimnya transparansi dan akuntabilitas partai politik, khususnya pada pengelolaan keuangannya.¹⁰

Pelaporan keuangan Partai Politik sangat *urgent* karena dapat:

1. Mendorong partai politik meminimalisasi pengeluaran atas kebutuhan partai yang nyaris tidak terbatas. Pengurus partai politik harus memiliki skala prioritas atas kebutuhan yang mesti dipenuhi, dengan memanfaatkan anggaran yang ada.¹¹ Dari sekian banyak aspirasi masyarakat maka partai politik harus memilih aspirasi masyarakat yang paling mendesak untuk direalisasikan. Selanjutnya untuk kepentingan masyarakat yang lainnya dapat dilakukan secara bertahap berdasarkan skala prioritas. Dengan demikian Partai akan bekerja dengan pengelolaan keuangan yang sehat karena pengeluaran seimbang dengan pemasukan. Disamping itu partai politik dapat merealisasikan aspirasi masyarakat secara bertahap.
2. Membangun sistem organisasi modern agar lebih tanggap atas tuntutan konstituen dan publik yang terus meningkat dan mendorong partai untuk menjadi institusi yang transparan dan akuntabel, sehingga sedini mungkin dapat menghindari dari penguasaan oleh pemilik uang.¹² Laporan keuangan yang jujur dan kredibel dapat menghindari sumbangan yang terikat yang menyebabkan partai politik terpengaruh untuk melakukan atau tidak melakukan yang diinginkan oleh pemberi sumbangan.
3. Publik dapat mengetahui apa saja kerja-kerja yang sudah dilakukan parpol untuk rakyat (konstituen).¹³ Laporan keuangan dapat juga menjadi alat promosi yang tepat bagi parpol untuk membuktikan pekerjaan partai yang telah direalisasikan untuk kepentingan rakyat.

8 Ingrid Van Biezen, *Financing Political Parties and Election Campaigns*, (Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2003).

9 Magnus Ohman and Zainulbhai (ed), *Political Finance Regulation: The Global Experience*, (Washington DC: International Foundation For Election System, 2007).

10 ICW, Banyak Parpol Tak Punya Laporan Keuangan, (13 September 2012), <<http://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5051ce0a04745/icw--banyak-parpol-tak-punya-laporan-keuangan>>

11 [1t5051ce0a04745/icw--banyak-parpol-tak-punya-laporan-keuangan](http://www.hukumonline.com/berita/baca/1t5051ce0a04745/icw--banyak-parpol-tak-punya-laporan-keuangan)

Penting, Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Parpol, (25 Agustus 2011), < <https://nasional.kompas.com/read/2011/08/25/20291287/Penting.Akuntabilitas.Pengelolaan.Keuangan.Parpol>>

12 ICW, Op.Cit.

13 Ibid

Untuk meningkatkan transparansi pengelolaan keuangan partai politik maka reformasi laporan keuangan partai politik harus dilakukan secara berkesinambungan sesuai dengan dinamika demokrasi Indonesia. Laporan keuangan yang menjadi standar pada saat ini belum tentu akan diterima pada lima tahun mendatang. Hal ini dikarenakan meningkatnya pengetahuan masyarakat di bidang akuntansi partai politik sehingga masyarakat akan menuntut pengumuman laporan keuangan yang komprehensif dan dapat dipahami. Namun pada dasarnya masyarakat menginginkan dananya dapat disalurkan pada partai politik yang menjadi panutannya dan penggunaan sumbangan masyarakat tersebut sesuai dengan peruntukannya sebagaimana telah diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Bentuk transparansi dan akuntabilitas partai politik kepada publik atas aktivitas yang dilaksanakannya adalah dengan menyusun laporan keuangan. Laporan keuangan yang disusun tentunya harus memenuhi standar agar dapat dipahami secara luas.¹⁴ Perlu kebijakan untuk menyetatkan proses demokrasi melalui berbagai bentuk reformasi pembiayaan partai yang meliputi; reformasi sumber pendanaan partai, reformasi pengelolaan keuangan partai yang transparan dan akuntabel, dan terakhir reformasi pengeluaran partai.¹⁵

Urgensi Pelaporan Keuangan Parpol dengan Pencegahan Tindak Pidana Korupsi

Pelaporan keuangan partai politik yang diumumkan kepada masyarakat tidak hanya dapat meningkatkan kinerja partai politik dan menarik simpati rakyat terhadap partai politik tersebut namun juga dapat menjadi alat bukti tertulis tentang siapa saja yang memberikan sumbangan, berapa sumbangan yang diperoleh, untuk apa saja sumbangan tersebut digunakan dan berapa jumlah sumbangan yang digunakan untuk pekerjaan partai politik. Bukti tertulis yang disahkan oleh pejabat partai dan/atau pejabat publik merupakan bukti yang sempurna dalam pembuktian penyimpangan penggunaan dana keuangan partai politik. Bagi oknum partai politik yang terlibat kasus korupsi keuangan partai politik maka pelaporan keuangan partai politik

merupakan momok yang dapat menjerat pelaku tindak pidana korupsi itu sendiri sedangkan bagi pengurus partai politik yang melaksanakan pengelolaan keuangan yang tepat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan AD/ART partai politik maka pelaporan keuangan partai politik merupakan senjata ampuh bagi pengurus partai terhadap fitnah atau upaya pencemaran nama baik terhadap pengurus dan/atau partai politik tersebut. Demikian pula bagi penyidik Polri laporan keuangan partai politik sangat dibutuhkan untuk melengkapi alat bukti dalam penyelidikan dan penyidikan tindak pidana korupsi.

Batu penjuru dari setiap sistem pengaturan keuangan yaitu persyaratan bagi yang terlibat dengan politik untuk menyerahkan informasi tentang bagaimana mereka memperoleh dan menggunakan uang. Pelaporan tersebut mempunyai dua tujuan utama. Pertama, informasi ini dapat membantu mewujudkan transparansi yang disebut oleh Konvensi Persatuan Bangsa-Bangsa Terhadap Korupsi (UNCAC), memberikan informasi kepada pemilih untuk membuat keputusan ketika pemilih mendatangi tempat pemilihan suara. Kekhawatiran skandal dan kehilangan dukungan publik dapat menjadi pertahanan yang lebih baik terhadap penyimpangan perilaku daripada setiap sanksi hukum. Tujuan kedua persyaratan pelaporan yaitu untuk memudahkan dalam mempertanggungjawabkan penggunaan sumbangan dan menerapkan larangan dan batasan untuk mengawasi apakah peraturan ini ditaati. Ketika pelanggar tidak dapat diharapkan untuk mengakui pelanggaran dalam laporan mereka, mempersyaratkan mereka untuk menyediakan catatan keuangan yang memberikan bukti tertulis yang dapat membantu penyelidikan mendalam.¹⁶

Kurangnya subsidi pemerintah terhadap partai politik yang menyebabkan politisi dan anggota partai politik mencari celah pengumpulan dana partai dari hasil korupsi dan tidak mencantumkan sumber pendapatan tersebut dalam laporan keuangan partai bukanlah penyebab utama korupsi politik. Apabila dianalisis secara mendalam maka korupsi yang

14 D.Atmo, (2014), <<http://repo.unand.ac.id/2659/3/bab%25201.pdf>>, hlm.4

15 Uly Chintya, Mengintip Keuangan Partai Politik Kita, (3 Maret 2013), <<http://surabaya.tribunnews.com/m/index.php/2013/01/01/mengintip-keuangan-partai-politik-kita>>

16 Elin Falguera, etc, Funding of Political Parties and Election Campaigns, A Handbook on Political Finance, (Stockholm, Sweden: International Institute for Democracy and Electoral assistance 2014), hlm.28

dilakukan kalangan politisi bukanlah ditujukan untuk membiayai partai politik. Namun pengumpulan dana APBN dan/atau APBD dan/atau sumbangan publik untuk memperkaya diri sendiri lebih dominan. Sebaik apapun sistem pendanaan partai politik selalu terdapat celah dari pasal karet yang samar-samar tentang penerimaan keuangan dari negara dan/atau publik yang diambil untuk kepentingan partai atau untuk kepentingan oknum partai politik. Di samping itu outcome atau hasil pekerjaan partai politik yang tidak seperti pekerjaan pembangunan fisik menyebabkan penggunaan anggaran partai politik rentan untuk disalahgunakan. Untuk itu pemahaman yang komprehensif, pengawasan dan sanksi yang tegas terhadap penyimpangan laporan keuangan partai politik dengan fakta yang terjadi di lapangan merupakan salah satu cara yang signifikan untuk meningkatkan transparansi keuangan partai politik dan menghindari korupsi di bidang politik.

Pendanaan partai politik menjadi persoalan yang makin banyak diperbincangkan. Hal ini dipicu oleh banyaknya tersangka dan terpidana kasus korupsi yang berasal dari kalangan politisi. Terjeratnya para politisi dalam kasus korupsi menandakan bahwa kebutuhan pembiayaan politik mereka dilakukan dengan cara melanggar hukum. Jika diperhatikan secara detil, menurut Prof. Rizal, korupsi yang dilakukan kalangan politisi sama sekali bukan diperuntukkan bagi pendanaan partai politik. Unsur memperkaya diri sendiri lebih dominan. Prof. Rizal mengatakan, sesempurna apapun sistem yang dibuat dalam mengatur soal pendanaan partai politik ini, tetap saja terdapat ruang yang samar-samar. Area pendanaan partai politik bagaikan aliran darah di seluruh tubuh manusia, yakni bercabang-cabang dari aliran yang besar sampai kecil. Tidak semua hal bisa disampaikan secara terang-terangan, mengingat faktanya dana politik bukanlah anggaran debit dan kredit biasa, dengan ketentuan pekerjaan yang jelas, lalu hasil yang juga jelas, "tutur Prof. Rizal.¹⁷

Berdasarkan latar belakang tersebut maka penulis sangat tertarik untuk menganalisis penelitian ini dengan judul: "HAMBATAN TRANSPARANSI KEUANGAN PARTAI POLITIK DAN KAMPANYE PEMILIHAN UMUM".

B. Pembahasan

1. Pengaturan Perlindungan Hak Privasi Dalam Pengungkapan Pemberian Sumbangan Kepada Partai Politik

Argumentasi yang paling tepat untuk menyusun peraturan pengungkapan keuangan partai politik yaitu untuk meningkatkan transparansi dan mencegah terjadinya aktivitas keuangan yang tidak lazim. Jenis dan sumber dukungan keuangan dapat memperkaya informasi pemilih tentang jenis kebijakan, kegiatan dan gaya politik partai dan hal itu diharapkan mampu mempengaruhi pilihan pemilih. Untuk itu maka pemilih semestinya berhak mengetahui siapa penyandang dana dari suatu partai politik dan siapa kandidat yang akan mereka pilih. Selain itu, pengungkapan sumbangan politik sangat membantu untuk mengetahui dan selanjutnya memungkinkan untuk mencegah terjadinya korupsi politik. Demikian pula pengungkapan sumbangan politik yang besar dari entitas perusahaan kepada partai politik dapat digunakan untuk mendeteksi manuver untuk memperoleh keuntungan dari keputusan pemerintah yang mendukung atau menyediakan kontrak publik yang menguntungkan pihak perusahaan, Pengungkapan data keuangan partai juga mengatur pelanggaran hukum terhadap privasi individu dan otonomi partai politik sebagai perkumpulan pribadi.

Keterbukaan dan transparansi pendanaan partai dan kandidat penting dalam melawan korupsi dan untuk memperoleh dan mempertahankan kepercayaan warga negara dalam politik. Hal itu diantaranya transparansi membantu tingkat "pemain lapangan" dengan mengungkapkan dan menghukum pengaruh terhadap politisi yang tidak semestinya, dan mendukung partai dan kandidat untuk mematuhi peraturan perundang-undangan. Kebutuhan transparansi ini terhadap peran uang dalam politik telah diakui internasional melalui Konvensi PBB terhadap Korupsi yang menyatakan bahwa negara-negara harus mempertimbangkan mengambil tindakan legislasi dan administrasi yang sesuai untuk meningkatkan transparansi dalam pendanaan kandidat terhadap pejabat publik yang dipilih dan dapat diterapkan terhadap pendanaan partai politik.¹⁸

17 Prof. Rizal Djilil, "Perbaikan Pengelolaan Dana Partai Politik Akan Hasilkan Politisi Yang Profesional", (4 Desember 2014), < <http://www.unpad.ac.id/2014/12/prof-rizal-djalil-perbaikan-pengelolaan-dana-partai-politik-akan-hasilkan-politisi-yang-profesional/> >

18 Julie Balington et al, *Funding of Political Parties and Election Campaigns, A Handbook on Political Finance*, (Stockholm, Swedia: International Institute For Democracy and Electoral Assistance, 2014), hlm.24

Dalam rangka mewujudkan keterbukaan pendanaan partai politik maka pemerintah Indonesia telah mengamanatkannya dalam Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Bagi Partai Politik yang mengatur bahwa laporan pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 terbuka untuk diketahui masyarakat. Selanjutnya untuk memberikan efek jera bagi pelanggar pasal ini maka dalam Pasal 16 Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2018 memerintahkan bahwa partai politik yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dikenakan sanksi administratif berupa tidak diberikan bantuan keuangan APBN/APBD pada tahun anggaran berkenaan sampai laporan pertanggungjawaban diperiksa oleh BPK.

Bila dianalisa secara mendalam maka sumbangan pribadi pada partai politik merupakan implementasi langsung terhadap dukungan politik atau pengejawantahan dari partisipasi politik yang serupa dengan kegiatan Pemungutan Suara. Sebaliknya tidak adanya pemungutan suara yang bersifat rahasia serupa dengan pengungkapan sumbangan politik yang akan memiliki konsekuensi pengungkapan terhadap kesetiaan politik penyumbang dana partai.

Terdapat 3 (tiga) keadaan yang memberikan argumentasi sangat kuat untuk menghindari pengungkapan sumbangan masyarakat dan korporasi kepada partai politik diketahui oleh pihak yang berwenang dan publik. Pertama, institusi resmi (seperti hakim, pegawai negeri, pegawai pemerintah daerah dan banyak yang lainnya) berharap menjaga pendirian netralitas politik, walaupun mereka berhak untuk memilih dan berkontribusi terhadap partai politik. Persyaratan pengungkapan sumbangan kepada partai politik dapat merintanginya mereka dari memberikan sumbangan. Kedua, para pengusaha dapat merasakan bahwa mereka akan didiskriminasikan ketika terjadi pemberian kontrak pemerintah secara lokal maupun nasional jika mereka diketahui telah mendukung partai politik atau kandidat tertentu. Ketiga, mungkin yang paling jelas bertentangan dengan prinsip sistem demokrasi, peraturan pengumuman dapat menghambat kontribusi terhadap partai oposisi dan kandidat dalam

negeri di mana terdapat partai yang memerintah secara dominan, khususnya dimana oposisi tidak diterima. Dalam keadaan ini, warga negara akan sulit memiliki keberanian untuk mendukung kandidat oposisi secara terbuka, dan kemudian mengumumkan akan sangat mendukung partai petahana atau rezim.¹⁹

Sumber hukum nasional yaitu UUD 1945 telah mengatur perlindungan hak privasi dalam Pasal 28G ayat (1) UUD 1945. Pasal 28G ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan: "setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. Berdasarkan ketentuan konstitusi tersebut maka perlindungan terhadap sumbangan perseorangan atau individu kepada partai politik merupakan bagian dari perlindungan diri pribadi yang dijamin oleh negara.

Perlindungan hak privasi di Indonesia juga diatur secara tegas dalam Pasal 17 Kovenan Hak Sipil dan Politik yang telah diratifikasi oleh Indonesia yang melarang setiap orang mencampuri masalah pribadi orang lain secara sewenang-wenang dan memberikan perlindungan hukum terhadap campur tangan atau serangan yang sewenang-wenang itu. Pasal 17 Kovenan Hak Sipil dan Politik mengamanatkan:

1. Tidak boleh seorangpun yang dapat secara sewenang-wenang atau secara tidak sah dicampuri masalah-masalah pribadinya, keluarganya, rumah atau hubungan surat menyuratnya, atau secara tidak sah diserang kehormatan dan nama baiknya.
2. Setiap orang berhak atas perlindungan hukum terhadap campur tangan atau serangan seperti tersebut di atas.

Pengungkapan kepada publik terhadap bantuan dana kepada partai politik atau pada saat kampanye Pemilu juga cenderung mengakibatkan diskriminasi terhadap pemberi bantuan tersebut. Kondisi ini sangat bertentangan dengan ketentuan Pasal 25 Kovenan Hak Sipil dan Politik yang mengamanatkan setiap warga negara mempunyai hak dan kesempatan tanpa pembedaan atau diskriminasi untuk ikut serta dalam pemerintahan, memilih dan dipilih pada

19 Ingrid Van Biezen, *Financing Political Parties and Election Campaigns-guidelines*, (Germany: Council of Europe Publishing, 2003), hlm. 51.

Pemilihan Umum, dan memperoleh akses pada pelayanan umum. Secara utuh Pasal 25 Kovenan Hak Sipil dan Politik mengamanatkan: "Setiap warga negara harus mempunyai hak dan kesempatan tanpa pembedaan apapun sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 dan tanpa pembatasan yang tidak layak, untuk:

- a) Ikut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, baik secara langsung ataupun melalui wakil-wakil yang dipilih secara bebas;
- b) Memilih dan dipilih pada pemilihan umum berkala yang murni, dan dengan hak pilih yang universal dan sama, serta dilakukan melalui pemungutan suara secara rahasia untuk menjamin kebebasan menyatakan keinginan dari para pemilih.
- c) Memperoleh akses pada pelayanan umum di negaranya atas dasar persamaan dalam arti umum.

Selain itu pengumuman dukungan politik dengan memberikan sumbangan kepada partai politik juga cenderung mengakibatkan penyumbang tersebut diperlakukan secara diskriminasi berdasarkan dukungan politiknya. Hal ini sangat bertentangan dengan Pasal 26 Kovenan Hak Sipil dan Politik. Pasal 26 Kovenan Hak Sipil dan Politik memerintahkan agar semua orang berkedudukan sama di hadapan hukum dan berhak atas perlindungan hukum yang sama tanpa diskriminasi apapun. Dalam hal ini, hukum harus melarang diskriminasi apapun dan menjamin perlindungan yang sama dan efektif bagi semua orang terhadap diskriminasi atas dasar apapun seperti ras, warna, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau pendapat lain, asal usul kebangsaan atau sosial, kekayaan, kelahiran atau status lain.

Peraturan pelaksanaan dari Pasal 17 Kovenan Hak Sipil dan Politik tersebut terdapat dalam Komentar Umum 16 (Sesi Kedua puluh tiga, 1988), Kompilasi Komentar Umum dan Rekomendasi Umum yang Diadopsi Oleh Badan-Badan Perjanjian Hak Asasi Manusia U.N. Doc. HRI/EN/1/Rev.1 at 21 (1994). Komentar Umum 16 Dewan HAM PBB tentang Hak Privasi tersebut menyatakan:

1. Pasal 17 memberikan hak bagi setiap orang untuk dilindungi dari campur tangan yang secara sewenang-wenang atau secara tidak sah dalam masalah pribadi, keluarga, rumah, atau korespondensinya, serta serangan yang tidak sah terhadap kehormatan dan nama baiknya. Dalam

pandangan komite hak ini harus dijamin untuk semua campur tangan dan serangan yang berasal dari pihak berwenang negara maupun orang-orang biasa atau hukum. Kewajiban-kewajiban yang diterapkan oleh pasal ini menentukan negara untuk mengadopsi langkah-langkah legislatif dan lainnya untuk memberikan dampak pada pelarangan terhadap campur tangan dan serangan tersebut serta perlindungan atas hak ini.

2. Istilah "tidak sah" berarti bahwa tidak satupun campur tangan boleh dilakukan kecuali dalam hal-hal yang ditentukan oleh hukum. Campur tangan yang diwenangkan oleh negara-negara hanya boleh dilakukan atas dasar hukum, yang pada dasarnya harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan, tujuan dan objektif kovenan.
3. Istilah "campur tangan secara sewenang-wenang" juga relevan dengan perlindungan atas hak yang ditentukan dalam Pasal 17. Dalam pengertian Komite, "campur tangan secara sewenang-wenang" juga berlaku bagi campur tangan yang diatur oleh hukum. Pengenalan terhadap konsep kesewenang-wenangan dimaksudkan untuk menjamin bahwa bahkan dalam campur tangan yang diatur hukum pun harus sesuai dengan ketentuan-ketentuan, tujuan, dan objektif Kovenan serta dalam peristiwa apa pun harus beralasan sesuai dengan kondisinya.
4. Bahkan dalam hal campur tangan yang sesuai dengan Kovenan, peraturan yang relevan harus memuat secara detil dan tepat kondisi-kondisi di mana campur tangan tersebut dapat diizinkan. Suatu keputusan untuk melaksanakan kewenangan campur tangan semacam itu hanya dapat dibuat oleh pihak berwenang yang ditugaskan oleh hukum, dan berdasarkan kasus per kasus. Kesesuaian dengan Pasal 17 menetapkan bahwa integritas dan kerahasiaan korespondensi harus dijamin secara de jure dan de facto. Korespondensi harus diantarkan ke alamat yang dituju tanpa halangan dan tanpa dibuka atau dibaca terlebih dahulu. Pengamatan (surveillance), baik secara elektronik maupun lainnya, penyadapan telepon, telegraf, dan

bentuk-bentuk komunikasi lainnya, serta perekaman pembicaraan harus dilarang. Penggeledahan terhadap rumah seseorang harus dibatasi hanya pada penggeledahan untuk mencari bukti-bukti yang diperlukan dan tidak diperbolehkan sampai pada tindak pelecehan. Berkaitan dengan penggeledahan pribadi dan tubuh seseorang, harus dijamin adanya langkah-langkah yang efektif terhadap tindak penggeledahan tersebut agar dilakukan dengan cara yang sesuai dengan martabat orang-orang yang digeledah tersebut. Orang-orang yang menjadi subjek penggeledahan tubuh oleh aparat negara, atau petugas medis yang bertindak atas permintaan Negara, hanya dapat diperiksa oleh orang-orang yang memiliki kelamin yang sama.

5. Negara-negara pihak memiliki kewajiban untuk tidak terlibat dalam campur tangan yang tidak konsisten dengan Pasal 17 Kovenan dan untuk menyediakan kerangka kerja legislatif yang melarang tindakan – tindakan semacam itu oleh orang-orang biasa maupun aparat hukum.
6. Pengumpulan dan penyimpanan informasi pribadi di komputer, bank data dan alat mekanik lainnya, baik oleh pihak berwenang publik atau individu-individu atau badan-badan, harus diatur oleh hukum. Langkah-langkah efektif harus diambil oleh negara-negara guna menjamin bahwa informasi yang berkaitan dengan kehidupan pribadi seseorang tidak jatuh ke tangan orang-orang yang tidak memiliki kewenangan secara hukum untuk menerima, memroses, dan menggunakannya, dan tidak boleh digunakan untuk tujuan-tujuan yang tidak sesuai dengan Kovenan. Guna mendapatkan perlindungan yang efektif bagi kehidupan pribadinya, setiap individu memiliki hak untuk menentukan data-data pribadi apa yang akan disimpan dalam rekaman data otomatis, dan untuk tujuan apa. Jika rekaman data tersebut memuat data pribadi yang tidak benar atau dikumpulkan atau diproses dengan cara yang bertentangan dengan ketentuan-ketentuan hukum, maka

setiap individu harus memiliki hak untuk meminta perbaikan atau pemusnahan data tersebut.

7. Pasal 17 memberikan perlindungan atas kehormatan dan nama baik dan negara-negara memiliki kewajiban untuk menyediakan peraturan yang mengatur mengenai hal ini. Juga harus dibuat ketentuan yang berlaku bagi setiap orang secara efektif agar dapat melindungi dirinya sendiri dari terjadinya serangan-serangan yang tidak sah dan perbaikan (remedy) yang efektif dari mereka yang bertanggungjawab. Negara-negara pihak harus menyebutkan dalam laporan-laporan mereka mengenai sejauhmana kehormatan dan nama baik individu-individu dilindungi oleh hukum dan bagaimana perlindungan ini dicapai sesuai dengan sistem hukum mereka.

Meskipun pengungkapan penyumbang keuangan partai politik sangat jelas diatur dalam Kovenan Hak Sipil dan Politik yang telah diratifikasi oleh Indonesia mengenai Hak atas Privasi yang dapat menyebabkan atau memiliki konsekuensi pendiskriminasian penyumbang baik individu maupun korporasi baik dalam tataran kehidupan sosial maupun pemerintahan yang telah pula melanggar hak untuk tidak didiskriminasi namun hak ini juga tidak boleh melanggar hak atas keterbukaan informasi yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Badan Publik menurut Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 ini, yaitu lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara, yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN dan/atau APBD, atau organisasi non pemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN dan/atau APBD, sumbangan masyarakat dan/atau luar negeri.²⁰

Oleh karena itu, sumbangan dari masyarakat kepada partai politik wajib diketahui oleh publik. Partai politik wajib melaporkan pengelolaan dana yang diberikan kepada mereka. Transparansi kepada publik ini memudahkan publik untuk meminta pertanggungjawaban partai politik terhadap penggunaan dana yang patut dicurigai atau tidak biasa.

20 Gun Gun Heryanto, Keterbukaan Informasi Dana Parpol, (13 Juli 2017), <<http://www.uinjkt.ac.id>>

2. Urgensi Pembukuan Keuangan Partai Politik

Pentingnya pembukuan keuangan partai politik dapat ditinjau dari manfaat pembukuan keuangan partai politik baik penerimaan maupun pengeluaran partai politik. Dengan membukukan semua penerimaan partai politik maka dapat diteliti kesesuaian antara jumlah dana yang diterima pengurus dengan jumlah dana yang dicatatkan pada pembukuan keuangan parpol. Di samping itu dari catatan pembukuan juga dapat diketahui penyimpangan penggunaan dana yang diterima dengan melakukan cross check antara catatan pengeluaran partai dengan resi atau tanda terima pembelian barang dan/atau jasa. Seandainya terdapat kesesuaian antara resi maupun catatan, pemeriksa keuangan ataupun masyarakat dapat mengetahui penyimpangan melalui nilai pengadaan atau pembelian barang dan/atau jasa yang melebihi harga rata-rata pembelian barang dan/atau jasa untuk keperluan partai pada suatu waktu tertentu dan tempat tertentu. Selanjutnya pembukuan keuangan partai politik juga sangat bermanfaat bagi calon pemilih untuk menganalisis seberapa besar penerimaan keuangan partai politik jika dibandingkan dengan pengeluaran partai politik. Disamping itu pemilih juga mengetahui ada atau tidak adanya penggunaan anggaran yang diperuntukkan bagi kepentingan rakyat. Kemudian pemilih juga dapat mengetahui besarnya arus kas yang masuk dan keluar sehingga dapat diketahui pula sumber-sumber pendanaan partai politik itu, apakah berasal dari sumber yang legal atau ilegal. Dengan demikian pembukuan keuangan partai politik dapat dijadikan pertimbangan bagi pemilih untuk mengukur derajat sehat tidaknya partai politik dan derajat kepedulian partai terhadap perjuangan aspirasi rakyat.

Pembukuan keuangan partai politik sangat bermanfaat untuk²¹:

- a. Menekan potensi kecurangan dalam penggalangan dana, standarisasi laporan keuangan parpol juga bisa dijadikan dasar pertimbangan untuk menetapkan pilihan secara cerdas dan rasional
- b. Di luar kepentingan untuk menjalankan fungsi kontrol atas partai politik yang ada, calon pemilih untuk Pemilu nanti bisa mencermati derajat sehat tidaknya partai politik dari laporan tahunan yang

disampaikannya secara terbuka ke publik.

Selaras dengan manfaat pembukuan keuangan partai politik tersebut maka Pasal 39 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik memerintahkan agar pengelolaan keuangan partai politik dilakukan secara transparan dan akuntabel. Untuk itu maka pengelolaan keuangan partai politik diaudit oleh akuntan publik setiap 1 (satu) tahun dan diumumkan secara periodik. Laporan keuangan yang wajib dibuat oleh partai politik untuk melakukan audit keuangan mencakup:

- a. laporan realisasi anggaran partai politik;
- b. laporan neraca; dan
- c. laporan arus kas.

Kemudian untuk mencapai manfaat pembukuan keuangan yang maksimal maka partai politik harus melakukan prosedur pelaporan keuangan partai politik sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 43A Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011. Berdasarkan ketentuan pasal tersebut parpol wajib menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran yang bersumber dari dana bantuan APBN dan APBD kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) secara berkala 1 (satu) tahun sekali untuk diaudit paling lambat 1 (satu) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Audit laporan tersebut dilakukan 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Sedangkan hasil audit atas laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluarannya disampaikan kepada Parpol paling lambat 1 (satu) bulan setelah diaudit.

Demikian pula dalam memberikan manfaat yang maksimal baik terhadap kesehatan keuangan partai politik maupun bagi referensi calon pemilih terhadap penggunaan keuangan partai politik yang berpihak pada kepentingan rakyat maka setiap parpol bertanggungjawab untuk mengembangkan suatu sistem pembukuan yang memiliki standar pemberian kode unit organisasi dan pengklasifikasian buku besar yang seragam sehingga baik partai politik, pemeriksa keuangan, maupun masyarakat mudah untuk memahami indikator keberhasilan maupun penyalahgunaan keuangan partai politik. Disamping itu seperangkat buku besar dan buku besar pembantu juga harus dapat dijadikan bahan perbandingan dengan resi, tanda terima maupun dokumen sumber. Kemudian pembukuan keuangan partai politik tersebut harus berisikan transaksi / kejadian yang sesuai dengan standar akuntansi yang diterima

21 Abdul Rohman, Akuntansi Sektor Publik, Akuntansi Partai Politik, Slide Nomor.24

umum sehingga siapa saja dapat dengan mudah memahaminya. Manfaat pembukuan keuangan partai akan maksimal diperoleh apabila internal partai memiliki pengendali dalam bentuk organisasi dan prosedur pelaksanaan dan pengawasan pencatatan keuangan partai untuk mengamankan seluruh aset partai dan mengamankan keotentikan, kejujuran, kebenaran, dan keakuratan catatan-catatan keuangan partai politik. Kemudian manfaat pembukuan keuangan partai akan sangat berarti apabila transaksi maupun kejadian keuangan dicatat tepat waktu agar pengurus partai dapat menyusun strategi partai dan mengambil kebijakan partai dengan tepat serta dapat memberikan laporan keuangan partai politik dengan tepat waktu.

Keharusan Parpol terhadap Sistem Pembukuan Keuangan Parpol:²²

- Setiap parpol peserta Pemilu bertanggungjawab untuk mengembangkan suatu sistem pembukuan yang:
- Mempunyai sistem pengkodean unit organisasi dan klasifikasi buku besar yang seragam;
- Mempunyai seperangkat buku besar dan buku pembantu yang bisa menyediakan ikhtisar akuntansi dan identifikasi ke dokumen sumber.
- Mencatat transaksi / kejadian sesuai dengan standar akuntansi yang diterima umum;
- Memiliki pengendalian internal berupa organisasi, prosedur, dan catatan yang mempertimbangkan pengamanan aset dan keandalan catatan-catatan keuangan.
- Menyediakan informasi yang berarti dan tepat waktu, agar pengurus dapat menggunakannya untuk pengambilan keputusan dan pelaporan yang tepat waktu.

Selanjutnya agar manfaat pembukuan keuangan partai politik tersebut tidak hanya diperoleh pada saat tertentu atau pada saat itu saja maka sebelum melakukan pembukuan keuangan maka suatu hal yang perlu diperhatikan adalah semua komponen partai sangat mengharapkan bahwa partainya dapat eksis seterusnya dalam menghadapi berbagai

dinamika dan perubahan demokrasi dan tata pemerintahan. Hal ini disebabkan baik partai politik maupun simpatisan atau pendukung partai politik sangat mengharapkan partai politik tersebut dapat secara berkesinambungan memperjuangkan aspirasi rakyat yang selama ini telah diperjuangkan dan diwujudkan oleh partai politik tersebut. Asumsi ini menyatakan bahwa partai politik didirikan untuk waktu yang tidak terbatas untuk melanjutkan kegiatannya di masa mendatang dan tidak ada maksud atau keinginan untuk melikuidasi atau membubarkan organisasi²³.

Terdapat perbedaan antara pembukuan keuangan badan usaha dengan pembukuan keuangan partai politik. Ciri-ciri utama pembukuan keuangan partai politik yaitu pembukuan keuangan partai politik bertujuan untuk memberikan bukti kepada calon pemilih tentang penggunaan dana partai untuk melakukan pendidikan politik dan menampung aspirasi masyarakat serta memberikan bukti bagi penyelidikan dan penyidikan terhadap penyimpangan atau penyalahgunaan keuangan partai. Apabila badan usaha dapat dijual, dialihkan atau ditebus kembali, dan kepemilikan sahamnya dapat dibagi berdasarkan besar kecilnya saham maka partai politik tidak dapat dijual, dialihkan atau ditebus kembali dan tidak mencerminkan proporsi pembagian sumber daya entitas pada saat pembubaran partai politik. Disamping itu kekayaan atau aset baik bergerak maupun tidak bergerak berasal dari penyumbang yang bersimpati dan memiliki ideologi yang sama dengan partai sehingga penyumbang tersebut tidak menginginkan pengembalian aset, pembayaran bunga atau keuntungan komersil dari aset atau kekayaan yang digunakan oleh partai tersebut.

Ciri dasar pembukuan parpol:²⁴

- Tidak bertujuan untuk mengukur laba tetapi untuk mendapatkan informasi keuangan bagi semua pihak dalam rangka transparansi dan akuntabilitas public;
- Kepemilikan dalam Parpol tidak dapat dijual, dialihkan atau ditebus kembali atau kepemilikan tersebut tidak mencerminkan proporsi pembagian sumber daya entitas pada saat likuidasi atau pembubaran entitas;

22 Ibid

23 Ibid

24 Ibid

- Sebagian besar sumber daya keuangan berasal dari para penyumbang (donator) yang tidak mengharapkan adanya pembayaran kembali atau manfaat ekonomi yang sebanding dengan jumlah sumber daya yang diberikan.

Meskipun peraturan perundang-undangan tentang keuangan partai politik dan kampanye pemilihan umum telah dirumuskan dengan baik namun masih terdapat sedikit kelemahan yang seharusnya diperbaiki. Hal ini selaras dengan pernyataan yang disampaikan oleh peneliti divisi korupsi politik ICW (ICW), Almas Sjafrina.

Peneliti Divisi Korupsi Politik ICW, Almas Sjafrina menuturkan, laporan keuangan parpol yang bersumber dari negara sudah secara patuh dilaporkan oleh Parpol ke BPK. Pasalnya, laporan keuangan menjadi syarat untuk pencairan bantuan berikutnya. Namun, laporan keuangan di luar itu tak dilaporkan. Audit tak dilakukan oleh BPK melainkan oleh Kantor Akuntan Publik (KAP) yang ditunjuk Parpol.²⁵

Masih terdapatnya laporan keuangan yang bersumber dari bukan negara yang tidak dilaporkan terjadi karena ada celah dalam Pasal 39 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011. Pasal tersebut mengamanatkan agar pengelolaan keuangan partai politik diaudit oleh akuntan publik setiap 1 (satu) tahun dan diumumkan secara periodik. Hubungan antara partai politik dan akuntan publik adalah hubungan klientelisme yaitu hubungan antara partai politik yang membayar jasa akuntan publik. Hubungan ini dapat menyebabkan obyektifitas akuntan menjadi berkurang karena apabila akuntan obyektif melaporkan keuangan partai politik maka akuntan publik tersebut dapat tidak dipakai lagi untuk laporan keuangan partai tahun berikutnya. Selain itu akuntan publik kurang memiliki kewenangan sebesar BPK untuk mengaudit semua transaksi atau kejadian keuangan yang dilakukan oleh partai politik. Oleh sebab itu penulis mengusulkan untuk menghindari terjadinya banyak kasus korupsi politik maka keuangan partai politik diaudit secara keseluruhan oleh BPK secara berkala setiap 1 (satu) tahun sekali. Pemeriksaan oleh BPK minimal dapat mencegah terjadinya korupsi politik pada partai politik.

Untuk meningkatkan kepatuhan partai politik memberikan laporan keuangan partai politik secara berkala maka peneliti divisi korupsi politik ICW, Almas Sjafrina menuturkan, pihaknya mendorong agar laporan keuangan parpol bisa menjadi syarat keikutsertaan Pemilu. Namun usulan tersebut masih sulit untuk diwujudkan. Jadi masuk ke dalam Undang-Undang Pemilu. Tapi masih sulit untuk ke arah itu.²⁶

Selaras dengan pendapat peneliti ICW tersebut, penulis juga mengusulkan agar semua partai politik membentuk bagian keuangan partai politik yang diisi oleh sekretariat partai yang memiliki keahlian khusus pembukuan keuangan partai politik, memiliki integritas tinggi, dan siap untuk mengisi setiap transaksi keuangan partai politik setiap saat bahkan memiliki pengetahuan di bidang Informasi Teknologi untuk menyajikan pembukuan keuangan partai politik pada website partai politik. Penulis juga mengusulkan agar kementerian/lembaga terkait seperti BPK dan Kementerian Dalam Negeri pada tahap awal memberikan sosialisasi standar pembukuan dan akuntansi keuangan partai politik di Indonesia. Melalui sosialisasi tersebut sekretariat partai lebih memahami dan terbiasa untuk menyusun pembukuan dan akuntansi keuangan partai politik yang sesuai dengan standar BPK. Apabila semua hal tersebut telah terwujud maka lengkapnya pembukuan keuangan partai politik yang sesuai standar BPK menjadi syarat untuk menjadi partai politik yang dapat bersaing dalam Pemilu dapat diberlakukan dalam peraturan perundang-undangan.

Pada sisi implementasi Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 Koordinator Bidang Korupsi Politik ICW Donal Fariz mengatakan bahwa partai politik cenderung enggan mengungkapkan donatur penyumbang dananya dengan sejumlah alasan karena rata-rata tidak hanya menyumbangkan dana kepada satu partai. "Biasanya penyumbang non kader itu menyumbang di banyak partai. Semakin besar partai itu, semakin besar juga kecenderungan penyumbang memberikan uang. Kalau dipublikasikan penyumbang itu, partai lain akan protes, kok partai ini dikasihnya lebih gede, misalnya, tapi kok cuma segini, tutur Donal.²⁷ Alasan kedua,

25 Nabila Tashandra, ICW: Transparansi Pengelolaan Anggaran Parpol Masih Buruk, (15 September 2017), < <https://nasional.kompas.com/read/2017/09/15/13521781/icw-transparansi-pengelolaan-anggaran-parpol-masih-buruk> >

26 Ibid

27 Icha Rastika, Transparansi Keuangan Partai Maasih Jadi Permasalahan Akut, (28 September 2015), < <https://nasional.kompas.com/read/2015/09/28/16422051/Transparansi.Keuangan.Partai.Masih.Jadi.Permasalahan.Akut> >

partai politik melindungi si penyumbang yang beralasan takut dibandingkan nilai sumbangannya kepada Parpol dengan nilai pajak yang telah mereka bayarkan kepada negara. "Partai nggak mau si penyumbang bermasalah dengan pajak mereka. Bayar pajak cuma ratusan juta tapi kok menyumbang ke partai miliaran rupiah. Setidaknya itu alasan partai dan penyumbang nonpartai yang berkomitmen untuk tidak memublikasikan.

Terdapatnya donatur yang menyumbang kepada lebih satu partai menunjukkan bahwa potensi partai yang memiliki ideologis yang sama yang mampu menampung keluhan kesah, permasalahan dan kesulitan rakyat dan berupaya mencari solusi terbaik dengan mendesak program pemerintah untuk menjawab berbagai kesulitan rakyat tersebut semakin luntur, persepsi penyumbang bergeser bahwa partai politik merupakan lembaga kepentingan sehingga terdapat penyumbang yang mendonasikan dananya kepada banyak partai. Oleh karena itu penulis mengusulkan agar partai memperbaiki hubungannya dengan rakyat, partai menyusun program yang mampu menjadi saluran aspirasi dan ideologis rakyat, dan partai selalu memenuhi janji-janji politiknya melalui kader-kadernya yang duduk pada lembaga legislatif dan eksekutif. Kemudian untuk menghindari keengganan partai mencatat dan melaporkan sumbangan non partai kepada partai maka Ditjen. Pajak harus berupaya menanamkan kesadaran penyumbang bahwa pajak yang mereka bayar sangat membantu dalam membiayai pembangunan di Indonesia baik fisik maupun non fisik. Selain itu juga menumbuhkan rasa keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia yang juga membayar pajak kepada negara. Selanjutnya apabila pemerintah telah melaksanakan upaya persuasif maka pemerintah juga harus konsekuen memberikan sanksi bagi oknum penyumbang maupun oknum pengurus partai politik yang tidak mencatatkan dan melaporkan sumbangannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan yang berlaku.

Masalah mendasar lainnya terkait dengan keterbukaan informasi keuangan partai politik tampak dari tidak adanya pejabat pengelola informasi dan data di setiap partai. Berdasarkan undang-undang, partai wajib memiliki pejabat semacam

itu. ICW juga menyimpulkan bahwa mayoritas parpol baik di tingkat pusat maupun daerah menganggap laporan keuangan hanya berlaku untuk internal sehingga tidak harus dipublikasikan.²⁸

Partai politik yang tidak memiliki pejabat pengelola informasi dan data telah melanggar Pasal 7 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik yang mengamanatkan agar badan publik termasuk partai politik wajib menyediakan, memberikan dan/atau menerbitkan informasi publik yang berada di bawah kewenangannya kepada pemohon informasi publik, selain informasi yang dikecualikan sesuai dengan ketentuan. Selanjutnya Pasal 12 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2010 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik memerintahkan agar PPID di lingkungan Badan Publik selain Badan Publik Negara termasuk Partai Politik ditunjuk oleh pimpinan Badan Publik yang bersangkutan. Kemudian pada Pasal 14 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2010 dengan tegas mencantumkan perintah agar PPID termasuk PPID partai politik bertugas dan bertanggungjawab dalam pelayanan informasi publik yang cepat, tepat, dan sederhana.

Kemudian mengenai partai politik yang tidak memberikan laporan keuangan yang diminta oleh publik maka partai politik tersebut telah melanggar Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 yang mengamanatkan agar pengelolaan keuangan partai politik dilakukan secara transparan dan akuntabel dan juga telah melanggar Pasal 7 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 sebagaimana yang telah dijelaskan. Untuk menghadapi rumitnya masalah ini seharusnya pemerintah memberikan sanksi yang tegas terhadap partai politik yang tidak memberikan laporan keuangan kepada publik sesuai dengan ketentuan Pasal 52 Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 yang memerintahkan agar badan publik termasuk partai politik yang sengaja tidak menyediakan, tidak memberikan, dan/atau tidak menerbitkan informasi publik berupa informasi publik secara berkala, Informasi publik yang wajib diumumkan secara serta merta, informasi publik yang wajib tersedia setiap saat, dan/atau informasi publik yang harus diberikan atas dasar permintaan

28 Ibid

sesuai dengan Undang-Undang Keterbukaan Informasi Publik dan mengakibatkan kerugian bagi orang lain dikenakan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp.5.000.000,00 (lima juta rupiah).

3. Batasan Pengelolaan Keuangan Partai Politik dan Kampanye Pemilu

Pengaturan keuangan partai politik harus dibedakan dengan pengaturan keuangan kampanye, meskipun dana kampanye tidak bisa dipisahkan dari keuangan partai politik karena kampanye Pemilu merupakan kelanjutan dari pelaksanaan fungsi partai politik, yaitu rekrutmen warga negara menjadi anggota partai, kaderisasi anggota menjadi kader partai, merumuskan rencana pola dan arah kebijakan publik berdasarkan aspirasi konstituen dan ideologi partai (representasi politik), dan nominasi kader partai menjadi calon pemimpin di lembaga legislatif dan eksekutif. Selain itu salah satu sumber dana kampanye Pemilu adalah sumbangan dari kas partai.²⁹

Pemisahan keuangan antara pengelolaan keuangan partai politik dengan keuangan kampanye pemilihan umum meskipun dapat dilakukan namun sulit untuk memisahkan dana yang digunakan untuk keuangan partai politik dan dana yang digunakan untuk kampanye pemilihan umum. Anggaran yang seharusnya untuk keuangan partai politik seperti rekrutmen warga negara menjadi anggota partai, kaderisasi anggota menjadi kader partai, merumuskan rencana pola dan arah kebijakan publik berdasarkan aspirasi konstituen dan ideologi partai (representasi politik), dan nominasi kader partai menjadi calon pemimpin di lembaga legislatif dan eksekutif dapat disisihkan oleh partai politik untuk anggaran kampanye pemilihan umum, sehingga untuk memisahkan secara tegas dana yang sungguh-sungguh disiapkan untuk kampanye pemilihan umum dengan dana keuangam partai politik. Demikian pula sisa dana kampanye pemilihan umum baik dari iuran anggota, perseorangan maupun badan usaha, dapat dikembalikan pada kas partai untuk digunakan pembiayaan partai politik. Dengan demikian tidak terdapat pemisahan yang kaku antara keuangan yang ditujukan untuk keuangan partai politik dengan keuangan

yang khusus digunakan untuk pembiayaan kampanye pemilihan umum.

Puncak dari pekerjaan partai politik yaitu kampanye pemilihan umum. Pemilihan umum merupakan cermin dari kerja partai politik selama 5 (lima) tahun. Apabila calon pemilih memilih kader-kader partai politik yang menjadi nominasi calon legislatif, calon kepala daerah maupun calon presiden berarti tugas dan fungsi partai politik selama lima tahun dapat dilaksanakan dengan baik dan diganjar dengan memberikan suara kepada calon peserta pemilu yang berasal dari partai politik tersebut namun apabila calon pemilih tidak memilih kader-kader partai politik yang menjadi nominasi calon legislatif, calon kepala daerah maupun calon presiden berarti tugas dan fungsi partai politik selama lima tahun tidak dapat dilaksanakan dengan baik dan diganjar dengan tidak memberikan suara kepada calon peserta pemilu yang berasal dari partai politik tersebut. Dengan demikian menurut penulis pengelolaan partai politik selama 5 (lima) tahun jauh lebih penting untuk menarik simpati rakyat daripada kampanye pemilihan umum yang hanya berlangsung sesaat meskipun membutuhkan dana yang juga besar.

Oleh karena itu seharusnya pengaturan keuangan partai politik mendapat porsi yang lebih dibandingkan keuangan kampanye partai politik. Kegiatan yang termasuk pengaturan keuangan partai politik mencakup pembiayaan sekretariat, rapat-rapat partai, pendidikan politik dan kaderisasi serta kegiatan-kegiatan untuk publik (public expose) yang bertujuan menjaga eksistensi partai politik, seperti perayaan ulang tahun, seminar, kajian, aksi sosial, dan lain-lain. Sedangkan pengaturan keuangan kampanye hanya mengatur pendapatan dan pengeluaran kampanye yang berlangsung sejak awal hingga akhir masa pemilu. Oleh karena itu semua transaksi keuangan yang terkait dengan kegiatan-kegiatan yang bertujuan mempengaruhi pemilih sejak awal hingga akhir masa pemilu, diatur secara khusus dalam pengaturan dana kampanye.

Sesungguhnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 telah mengatur kewajiban untuk membuat laporan keuangan, yang selanjutnya diatur lebih terperinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Partai Politik jo Peraturan

²⁹ Ramlan Surbakti, *Roadmap Pengendalian Keuangan Partai Politik Peserta Pemilu*, (Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2015), hlm. 8

Pemerintah Nomor 1 Tahun 2018. Pada Pasal 16 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2018 telah diatur dengan tegas sanksi bagi partai politik yang melewati batas waktu pelaporan yang telah ditentukan atau tidak menyerahkan laporan pertanggungjawaban. Isi dari Pasal 16 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2018 yaitu; “Bagi Partai Politik yang melanggar ketentuan melewati batas waktu atau tidak menyerahkan laporan pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 dikenakan sanksi administratif berupa tidak diberikan bantuan keuangan APBN/APBD pada tahun anggaran berkenaan sampai laporan pertanggungjawaban diperiksa oleh BPK”.

Untuk meningkatkan transparansi keuangan partai politik maka sudah seharusnya partai politik mengumumkan kepada publik baik melalui media cetak maupun elektronik yang mudah untuk diakses publik tentang daftar penyumbang, baik perseorangan, iuran anggota, badan usaha maupun bantuan dari pemerintah dan menyusun pembukuan dan laporan yang dapat diaudit baik oleh akuntan publik maupun BPK yang dilakukan secara berkala sekurang-kurangnya 1 (satu) kali dalam setahun yang merinci seluruh pendapatan dan pengeluaran partai politik. Dengan membuka siapa saja yang menyumbang dan mengumumkan laporan keuangan kepada publik maka dapat diketahui dengan akurat implementasi penerimaan dan pengeluaran sumbangan dari internal dan eksternal partai apakah dilakukan dengan alasan yang tepat, sesuai dengan nilai-nilai kesopanan dan kesusilaan yang hidup di tengah-tengah masyarakat dan tidak melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku.

C. Penutup

Untuk membantu menyelenggarakan seluruh fungsinya partai politik menerima sumber dana dari iuran anggota, sumbangan dari perseorangan dan badan usaha, serta bantuan dari negara. Besarnya sumbangan dapat mengakibatkan partai politik terjebak pada kepentingan penyumbang dan melupakan misi memperjuangkan kepentingan rakyat. Untuk menghindari hal tersebut maka dibutuhkan laporan keuangan partai politik yang harus diaudit dan diumumkan kepada publik. Namun dalam implementasi laporan tersebut masih terdapat beberapa hambatan yaitu: pengumuman sumbangan dari perseorangan dan badan usaha dianggap mencampuri urusan pribadi seseorang

meskipun sesungguhnya Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik telah mematahkan anggapan ini dengan mengamanatkan organisasi non pemerintah sepanjang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari APBN dan/atau APBD, sumbangan masyarakat dan/atau luar negeri wajib membuka informasinya kepada publik. Hambatan berikutnya yaitu laporan keuangan dari perseorangan dan badan usaha sering tidak dilaporkan karena audit tidak dilakukan oleh BPK melainkan oleh Kantor Akuntan Publik (KAP) yang ditunjuk Parpol, oleh karena itu untuk meningkatkan transparansi dan objektivitas keuangan partai politik seharusnya audit BPK mencakup seluruh penerimaan dan pengeluaran partai politik. Kemudian pemisahan antara pengelolaan keuangan partai politik dengan kampanye pemilihan umum sulit untuk dilakukan karena kampanye Pemilu merupakan kelanjutan dari pelaksanaan fungsi partai politik, meskipun begitu uraian terperinci mengenai sumber pemasukan dan pengeluaran partai politik dan kampanye pemilu dapat menunjukkan pengelolaan keuangan yang sah dari pengelolaan keuangan partai politik maupun pengelolaan keuangan kampanye Pemilu.

Daftar Pustaka

- AMiriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik Edisi Revisi, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008.
- Sidik Pramono, Pengendalian Keuangan Partai Politik, Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan 2013.
- Didik Supriyanto, Kebijakan Bantuan Keuangan Partai Politik: Review Terhadap PP No.5/2009 Dalam Rangka Penyusunan Peraturan Pemerintah Baru Berdasar UU No.2/2011, dalam Dana Kampanye: Pengaturan Tanpa Makna” Jurnal Perludem Volume 3 Mei, 2012.
- Veri Junaidi, dkk, Anomali Keuangan Partai Politik, Pengaturan dan Praktek, Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, 2011.
- Emmy Hafild, Laporan Studi: Standar Akuntansi Keuangan Khusus Partai Politik, Cetakan Kedua, Jakarta: Transparency International Indonesia dan IFES, 2008.

- Ingrid Van Biezen, *Financing Political Parties and Election Campaigns*, Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2003.
- Magnus Ohman and Zainulbhai (ed), *Political Finance Regulation: The Global Experience*, Washington DC: International Foundation For Election System, 2007.
- ICW, Banyak Parpol Tak Punya Laporan Keuangan, (13 September 2012), <<http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5051ce0a04745/icw--banyak-parpol-tak-punya-laporan-keuangan>>
- Penting, Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Parpol, (25 Agustus 2011), <<https://nasional.kompas.com/read/2011/08/25/20291287/Penting.Akuntabilitas.Pengelolaan.Keuangan.Parpol>>
- D.Atmo, (2014), <<http://repo.unand.ac.id/2659/3/bab%25201.pdf>>
- Ully Chintya, Mengintip Keuangan Partai Politik Kita, (3 Maret 2013), <<http://surabaya.tribunnews.com/m/index.php/2013/01/01/mengintip-keuangan-partai-politik-kita>>
- Elin Falguera, etc, *Funding of Political Parties and Election Campaigns, A Handbook on Political Finance*, Stockholm, Sweden: International Institute for Democracy and Electoral assistance 2014.
- Prof. Rizal Djalil, “Perbaikan Pengelolaan Dana Partai Politik Akan Hasilkan Politisi Yang Profesional”, (4 Desember 2014), <<http://www.unpad.ac.id/2014/12/prof-rizal-djalil-perbaikan-pengelolaan-dana-partai-politik-akan-hasilkan-politisi-yang-profesional/>>
- Julie Balington et al, *Funding of Political Parties and Election Campaigns, A Handbook on Political Finance*, Stockholm, Swedia: International Institute For Democracy and Electoral Assistance, 2014.
- Ingrid Van Biezen, *Financing Political Parties and Election Campaigns-guidelines*, Germany: Council of Europe Publishing, 2003.
- Gun Gun Heryanto, Keterbukaan Informasi Dana Parpol, (13 Juli 2017), <<http://www.uinjkt.ac.id>>
- Abdul Rohman, Akuntansi Sektor Publik, Akuntansi Partai Politik, Slide Nomor.24
- Nabila Tashandra, ICW: Transparansi Pengelolaan Anggaran Parpol Masih Buruk, (15 September 2017), <<https://nasional.kompas.com/read/2017/09/15/13521781/icw-transparansi-pengelolaan-anggaran-parpol-masih-buruk>>
- Icha Rastika, Transparansi Keuangan Partai Masih Jadi Permasalahan Akut, (28 September 2015), <<https://nasional.kompas.com/read/2015/09/28/16422051/Transparansi.Keuangan.Partai.Masih.Jadi.Permasalahan.Akut>>
- Ramlan Surbakti, *Roadmap Pengendalian Keuangan Partai Politik Peserta Pemilu*, Jakarta: Kemitraan Bagi Pembaharuan Tata Pemerintahan, 2015.