



SAKSI PARTAI POLITIK DAN PEMBIAYAAN POLITIK OLEH NEGARA

Prayudi*)

Abstrak

RUU Pemilu 2017 diwarnai ketentuan tentang saksi partai politik yang dilatih oleh Bawaslu. Reaksi publik cenderung resisten atas usulan ini ketika ada usulan agar pengadaannya dibiayai oleh negara. Apalagi pada saat bersamaan pemerintah pun sudah mengagendakan peningkatan bantuan keuangan partai melalui PP yang disusunnya. Pembiayaan saksi partai dalam pemilu menjadi mahal saat persaingan memperebutkan kursi legislatif semakin tajam dan di tengah lemahnya pengawasan pemilu. Kecurigaan antarkandidat tidak saja di tingkat partai yang berbeda, tetapi juga di antara kandidat di partai yang sama, membuat biaya politik pemilu antarkontestan partai pun semakin mahal. Pembiayaan politik saksi partai dalam pemilu disarankan menjadi bagian dari penguatan kelembagaan partai terhadap pelaksanaan fungsinya di bidang rekrutmen kader dan pendidikan politik warga bangsa.

Pendahuluan

Biaya politik yang mahal telah memunculkan isu mengenai beratnya beban partai politik (parpol) dalam menjalankan perannya sebagai instrumen demokrasi. Di tengah tingginya beban kebutuhan itu, parpol mencoba alternatif sumber pendanaan bagi kegiatan organisasi dan kadernya. Salah satu isu yang muncul dan diperdebatkan saat DPR dan pemerintah membahas Rancangan Undang-Undang (RUU) Pemilihan Umum (pemilu) adalah mengenai saksi partai. Isunya dikemas dalam substansi “saksi parpol” yang dapat dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), demi menegakkan demokrasi yang berkualitas.

Pada akhirnya diputuskan bahwa pengadaan saksi parpol untuk pemilu dilatih oleh Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan saksi parpol harus menyerahkan mandat tertulis dari parpol yang menugaskannya (lihat Pasal 351 ayat 3 dan ayat 8). Penerjemahan isu saat akan dibiayai oleh APBN di tingkat publik menimbulkan reaksi keras, karena dapat mendorong borosnya anggaran negara. Rencana biaya pelatihan dan honor saksi parpol dibiayai negara harus ditolak. Selain karena hal itu jadi tanggung jawab parpol, keuangan negara juga terbatas. Jika hal itu menjadi beban negara, maka negara harus menyediakan anggaran sekitar Rp11 triliun.

*) Peneliti Utama Politik dan Pemerintahan Indonesia pada Bidang Politik Dalam Negeri, Pusat Penelitian, Badan Keahlian DPR RI.
Email: prayudi_pr@yahoo.com



Kepentingan subjektif parpol juga mendasari penolakan dari fraksi-fraksi tertentu di tingkat Panitia Khusus (Pansus), dengan alasan saksi parpol merupakan wilayah kedaulatan politik partai untuk memperjuangkannya, terutama kalau terjadi sengketa pemilu.

Koalisi Masyarakat Sipil Kawal RUU Pemilu menghitung, anggaran Rp11 triliun tersebut untuk melatih saksi parpol di TPS hingga proses rekapitulasi suara, di samping pengeluaran lainnya. Saksi bagi calon anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD) harus ikut dihitung dalam kalkulasi biaya itu, karena asas pemilu keadilan. Jika parpol diberikan saksi, setiap calon anggota DPD pun harus mendapat saksi. Angka fantastis Rp11 triliun menjadi perdebatan tajam dan dibantah di Pansus karena beberapa komponen biayanya bagi Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) masih dapat jauh dihemat.

Tuntutan saksi pemilu dalam konteks pelembagaan parpol yang masih rapuh di tengah tuntutan pemilu yang berkualitas penting dicermati. Tanpa kehati-hatian penanganan saksi pemilu, keberadaan saksi parpol justru membuka ruang bagi politisi untuk memanfaatkan tanggungan pembiayaannya oleh negara. Kalau ini dimanfaatkan, maka saksi parpol dalam pemilu justru kontra produktif bagi biaya politik pemilu yang telah dikeluarkan oleh negara. Tulisan ini bertujuan menganalisis bagaimana agar peran saksi parpol dalam pemilu dapat meningkatkan kualitas pemilu dan sekaligus dicarikan substansi rekomendasi penanganannya.

Peran Partai Politik dan Isu Saksi Partai

Persoalan saksi parpol dalam pemilu dapat dilihat pada dua tataran. *Pertama*, sebagai pengejawantahan dari pelaksanaan fungsi rekrutmen partai. *Kedua*, saksi dimaksud juga menjadi cermin fungsi parpol dalam pendidikan politik. Dalam konteks ini, parpol menjalankan apa yang disebut sebagai sarana sosialisasi politik. Menurut Miriam Budiarto (1994), fungsi ini lebih ditekankan pada aspek pembinaan warga negara ke arah kehidupan dan cara berpikir yang sesuai dengan pola yang ditentukan oleh parpol. Sedangkan fungsi rekrutmen merupakan proses di mana parpol mencari anggota baru dan mengajak orang berbakat untuk berpartisipasi dalam politik.

Di Indonesia, parpol masih berjuang ke arah pelembagaan organisasinya dan ini menjadi penyebab kapasitasnya untuk pengadaan saksi

parpol dalam pemilu tidak signifikan bagi upaya pendidikan politik kadernya. Syamsuddin Haris (2014) menilai, fungsi pendidikan politik bagi masyarakat hampir tidak pernah disentuh dan menjadi agenda parpol. Sebaliknya, parpol cenderung bersembunyi di balik baju yang bersifat ideologis, di belakang karisma pribadi para elite-nya. Langkah bersembunyi ini juga dilakukan di balik isu-isu besar yang tidak pernah diterjemahkan secara kontekstual operasional. Akibatnya, kompetisi antar-parpol lebih bersifat fisik dibandingkan kompetisi atas dasar keunggulan visi, *platform*, dan program politik.

Isu pembiayaan saksi parpol sudah muncul sejak sebelum Pemilu 2014. Ini dicerminkan saat muncul usulan dana bagi mitra Pengawas Pemilu Lapangan (PPL) yang pada akhirnya gagal direalisasikan saat itu. Usulan ini dianggap tidak memiliki dasar hukum yang kuat. Menteri Dalam Negeri (saat itu dijabat Gamawan Fauzi) mengatakan, UU No. 8 Tahun 2012 dan UU No. 15 Tahun 2011 tidak menyebutkan adanya pembiayaan negara terhadap mitra PPL. Bawaslu lewat Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) mengusulkan dana mitra PPL melalui draf peraturan presiden (perpres) yang dibahas pemerintah ketika itu. Di samping dana mitra PPL, Kemendagri menjelang Pemilu 2014 juga menerima usulan draf perpres yang mengatur mengenai dana saksi parpol dan tenaga Perlindungan Masyarakat (Linmas). Kebutuhan mitra PPL diperkirakan 1.091.556 orang. Di setiap Tempat Pemungutan Suara (TPS), dalam usulan pendanaan tersebut direncanakan ditempati oleh dua orang mitra PPL. Jumlah TPS di seluruh Indonesia mencapai 545.778 TPS. Dengan upah setiap anggota mitra PPL sebesar Rp100.000,- maka dibutuhkan total anggaran sebesar Rp109,2 miliar.

Resistensi publik terhadap gagasan subsidi negara terhadap saksi parpol dalam pemilu berkembang saat pembahasan RUU Pemilu. Bahkan, pemerintah saat pembahasan opsi pendanaannya oleh negara di tingkat rapat pansus semula menyatakan keberatannya atas usulan alokasi dana APBN bagi saksi parpol. Berhadapan dengan resistensi publik, Fraksi di DPR yang mendukung gagasan ini membuat alternatif lain dengan mengajukan tawaran ketentuan bahwa saksi parpol dilatih oleh Bawaslu dengan dibiayai APBN. Meskipun pada titik inipun, resistensi masih berkembang dengan alasan meragukan kapasitas Bawaslu dalam menjalankannya, karena Bawaslu sudah disibukkan dengan ruang lingkup beban tugas dan kewenangannya yang luas sebagaimana diskenariokan dalam RUU Pemilu.

Lemahnya Pengawasan dan Peluang Politik Pembiayaan Partai

Gagasan pembiayaan saksi parpol oleh negara tidak dapat dipisahkan dari persoalan masih lemahnya pengawasan pemilu. Posisi krusial saksi parpol semakin tinggi ketika kebutuhan kandidat untuk pengadaan saksi memakan biaya sangat besar. Sistem pemilu proporsional daftar terbuka semakin mendorong konsekuensi mahal nya pengadaan saksi parpol dalam pemilu tidak lagi sekedar bersaing antarkandidat berbeda parpol, tetapi juga antarkandidat di parpol yang sama. Posisi persoalan saksi parpol awalnya berhadapan dengan gejala pendirian parpol demi hasrat kekuasaan yang mendorong lahirnya praktik jual beli suara yang melayani kepentingan segelintir elite-nya. Ramdansyah (2010) mencatat, dari kasus Pemilu Presiden 2009, jumlah suara -seberapa kecilpun jumlah suara yang diraih parpol saat pemilu legislatif (Pileg)- akan memiliki kegunaan bagi *bargaining* dirinya. Suara yang dimiliki dapat menentukan hasil akhir, karena selisih satu suarapun seorang calon legislatif (caleg) bisa tersingkir atau terpilih dalam perebutan kursi DPR/DPRD. Peluang demikian semakin terbuka ketika UU Pemilu Presiden memungkinkan bagi keikutsertaan partai yang tidak memiliki kursi di DPR, menentukan pasangan calon (paslon) yang didukung nya. Peluang ini mengakibatkan parpol yang memiliki suara sekecil apapun dan tidak berperan dalam pendidikan politik warga dapat “memperdagangkan” suara yang diperoleh nya. Dengan adanya praktik jual beli suara pemilu, parpol menjadi tidak percaya diri dan saling curiga dengan kapasitas politik penggalangan dukungan pemilih. Beban negara untuk mendukung pembiayaan saksi parpol saat pemilu menjadi alasan lain bagi upaya mengatasi praktik jual beli suara pemilih.

Beban kerja penyelenggara pemilu di tingkat TPS, tidak saja sekedar tuntutan bagi Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS), tetapi juga pada kebutuhan saksi untuk mengawasi pemilu di TPS. Ini belum memperhitungkan tuntutan saksi yang ditugaskan resmi oleh peserta pemilu, di samping pemantau bersertifikat yang dituntut melalui Peraturan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 1 Tahun 2014, ketika terjadi sengketa pemilu. Konsekuensi pemilu serentak mulai 2019, jumlah pemilih maksimal per-TPS yang berkurang dibandingkan pemilu sebelumnya, atau dari pengalaman pemilihan kepala daerah (Pilkada) DKI Jakarta, misalnya yaitu dari 800 orang menjadi 400 atau 500 orang, menunjukkan beban kerja saksi tersebut. Ini artinya, setiap parpol dan calon

legislator harus mengeluarkan biaya lebih besar bagi kebutuhan saksi nya dibandingkan pemilu lalu, karena jumlah TPS yang semakin besar.

Rentang persepsi publik atas isu saksi parpol semakin meluas saat ini, karena dikaitkan dengan alokasi pembiayaan kepentingan parpol berdasarkan perolehan suara pemilu. Hal tersebut dicerminkan dari bantuan keuangan parpol berpotensi naik pada tahun 2017 karena pemerintah hampir menyelesaikan revisi PP No. 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan kepada Partai Politik. Draf revisi PP No. 5 Tahun 2009 menyebutkan, nilai satu suara yang menjadi dasar perhitungan bantuan dinaikkan dari Rp108,- menjadi Rp1.000,-. Adapun besarnya bantuan keuangan yang diterima parpol dari negara, adalah nilai satu suara dikalikan jumlah suara dipemilu terakhir. Kepala Sub Direktorat Fasilitas Partai Politik Kemendagri, Syamsudin mengatakan, nilai satu suara Rp1.000,- adalah nilai yang disetujui Kementerian Keuangan dari semula usulan Kemendagri sebesar Rp5.400,-. Kenaikan bantuan ini diharapkan agar disertai peningkatan transparansi dan akuntabilitas keuangan parpol.

PP No. 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Partai Politik dan PP perubahannya, yaitu PP No. 83 Tahun 2012 merumuskan formula untuk menentukan besaran bantuan. Bantuan keuangan adalah bantuan keuangan yang bersumber dari APBN/APBD yang diberikan secara proporsional kepada partai politik yang mendapatkan kursi di DPR, DPRD Provinsi, dan DPRD Kabupaten/Kota yang perhitungannya didasarkan atas jumlah perolehan suara dengan prioritas penggunaan untuk pendidikan politik (Pasal 1 PP No. 83 Tahun 2012).

Bantuan keuangan parpol diharapkan digunakan dalam rangka tanggung jawab parpol melakukan pendidikan politik bagi para kader. Harapan ini diakui masih dipertanyakan, karena bantuan keuangan yang sudah dialokasikan bagi parpol tidak dijamin penuh untuk ditujukan bagi pelaksanaan fungsi parpol di bidang pendidikan politik para kadernya sebagai bagian dari warga bangsa. Apalagi, pelanggaran atas alokasi bantuan yang ditujukan bagi pendidikan kader parpol, tidak disertai sanksi yang jelas bagi pelakunya. Sementara itu, upaya pemerintah meningkatkan bantuan keuangan bagi parpol melahirkan dugaan untuk mengatasi kebuntuan pembahasan RUU Pemilu sampai dengan pertengahan 2017. Meskipun dibantah, tetapi dugaan ini tampaknya memiliki alasan tersendiri, karena revisi PP No. 5 Tahun 2009 dijalankan di tengah tertundanya

waktu penyelesaian pembahasan RUU Pemilu, terutama pada konteks perdebatan usulan pemerintah mengenai ambang batas pencalonan presiden sebesar 20-25 persen. Di tengah rencana alokasi bantuan keuangan ini, beberapa fraksi menggulirkan isu mengenai kemungkinan pembiayaan saksi parpol dalam pemilu oleh negara.

Sehubungan bantuan keuangan parpol, peneliti Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Syamsuddin Haris, menekankan pentingnya persyaratannya agar lebih diperketat. *Pertama*, harus ada kesepakatan mengenai besaran maksimum subsidi negara bagi parpol, apakah 10%, 30%, 70%, atau 100% kebutuhan pembiayaan partai per tahun. Pengalaman negara lain pun bervariasi, ada yang subsidinya besar (di atas 75%) seperti halnya Turki dan Meksiko; tergolong sedang (30-60%), seperti halnya Jerman dan Nikaragua; dan kecil (di bawah 25%), seperti halnya Inggris dan Australia. Namun, ada juga parpol yang tidak disubsidi sama sekali, seperti halnya Selandia Baru. *Kedua*, subsidi negara dengan persentase maksimal yang disepakati tidak dialokasikan sekaligus, tetapi bertahap. Ini bisa dilakukan selama jangka waktu tertentu, misalnya satu periode pemilu atau lima tahun, dengan mengingat ruang fiskal APBN. *Ketiga*, subsidi negara yang bersumber dari APBN dan APBD bisa saja tidak selalu berbentuk uang tunai. Bisa berbentuk subsidi negara terkait pembiayaan kampanye melalui media oleh negara, sehingga potensi penyalahgunaannya pun dapat dihindari. *Keempat*, pengelolaannya dilakukan secara transparan. *Kelima*, pemerintah perlu membuat skema pengawasan dan standar supervisi yang baku agar dana subsidi mampu berkontribusi bagi perbaikan kualitas parpol dan demokrasi.

Pengetatan persyaratan bantuan keuangan parpol diharapkan memaksa parpol untuk meningkatkan akuntabilitas pembiayaan atas kebutuhan organisasi dan kadernya. Di tengah peluang parpol untuk memperoleh dana subsidi negara yang lebih meningkat, beberapa parpol masih belum puas dengan pemenuhan kebutuhan pembiayaan politiknya. Ini ditegaskan atas desakannya agar saksi parpol yang dilatih Bawaslu dengan dibiayai melalui APBN dapat diloloskan oleh DPR dan Pemerintah. Meskipun kemudian rumusan akhir atas hal ini lebih diperhalus dalam ketentuan yang terdapat dalam Pasal 351 ayat (3) dan ayat (8).

Penutup

Saksi parpol dalam pemilu telah menjadi bagian penting bagi parpol dalam menjalankan fungsinya di bidang pendidikan politik dan rekrutmen kadernya. Masalahnya

adalah keberadaan saksi parpol dalam pemilu membutuhkan pembiayaan politik yang besar. Pada titik ini partai terkesan menempuh jalan pintas meminta peran negara untuk mendukung pengadaan saksi parpol dalam pemilu. Alternatif saksi parpol yang dilatih oleh Bawaslu hanya menjadi jalan keluar bagi partai pada saat pembiayaan saksi parpol oleh negara melalui instrumen APBN memperoleh resistensi yang kuat dari publik. Berhadapan dengan masih lemahnya kapasitas parpol bagi pengadaan saksinya dan berharap subsidi negara bagi parpol dalam konteks yang lebih luas, maka membenahan organisasi parpol harus dilakukan secara serius. Ini dijalankan sebagai dukungan bagi parpol untuk meningkatkan akuntabilitas pengelolaan keuangan dan pelembagaan organisasinya. Dukungan peningkatan kelembagaan ini, disarankan diletakkan pada substansi pelaksanaan fungsi parpol di bidang pendidikan politik sebagai bagian dari warga bangsa dan rekrutmen kadernya. Untuk ini, ketentuan saksi parpol dalam pemilu yang dilatih oleh Bawaslu, kiranya sudah tepat diletakkan substansinya oleh RUU Pemilu 2017. Hanya saja UU Pemilu perlu memberikan ketentuan sanksi yang jelas dan tegas bagi partai yang melanggar atau tidak menempatkan saksi parpol bagi pelaksanaan fungsinya di bidang pendidikan politik dan rekrutmen kadernya secara riil.

Referensi

- Budiardjo, Miriam (Penyunting). (1998). *Partisipasi dan Partai Politik*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Draf RUU Pemilihan Umum hasil Rapat Timus/ Timsin 21 Juni 2017.
- Haris, Syamsuddin. (2014). *Partai, Pemilu dan Parlemen Era Reformasi*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- “Korupsi Parpol Tetap Terjadi”, *Kompas*, 6 Juli 2017, hlm. 1.
- “Parpol Gagal Tanggung Jawab”, *Kompas*, 12 Juni 2017, hlm. 5.
- Perludem, “Evaluasi Penegakan Hukum Pemilu 2014”, *Jurnal Pemilu & Demokrasi*, No. 7, Januari 2015.
- Prayudi. (2015). *Kesiapan Kelembagaan Pengawas Pemilu: Pengalaman dan Permasalahan*. Jakarta: P3DI Setjen DPR dan Azza Grafika.
- Ramdansyah. (2010). *Sisi Gelap Pemilu 2009: Potret Aksesori Demokrasi Indonesia*. Jakarta: Rumah Demokrasi.
- Syamsuddin Haris, “Subsidi Negara bagi Parpol”, *Kompas*, 11 Juli 2017, hlm. 6.
- “Transparansi dan Akuntabilitas Jadi Kebutuhan”, *Kompas*, 3 Juni 2017, hlm. 1.