

**MEMUTUS OLIGARKI DAN KLIENTELISME DALAM SISTEM POLITIK  
INDONESIA MELALUI PEMBAHARUAN PENGATURAN PENDANAAN PARTAI  
POLITIK OLEH NEGARA**

Reza Syawawi

Fakultas Hukum Universitas Indonesia

rsyawawi@ti.or.id

Naskah diterima: 7/10/2020, direvisi: 23/3/2021, disetujui: 25/3/2021

**Abstract**

*The objective of State funding for political parties is to create balance in governing political parties. The lack of intervention from the state to political parties will cause political parties controlled by the oligarchs. These oligarchs have the intention in the making of policies or regulations. The domination of elites in funding the political parties create clientelism in the electoral processes. In this context, increasing the state funding for political parties can be chosen as a recommendation. But it should be followed by the accountability in reporting the finance and improvement of political parties' governance. This recommendation should be applied the revision in the law of political parties. The existing Law of Political Parties does not maximally regulate about the accountability of political parties. The obligations, restrictions, and sanctions that are stated in the law are unable to cut the illegal funding for political parties. The design of oversight in political party finance are seems to unable control the illegal funding such as funding from individual donors or private sector. According to that, it is important to increase the state funding for political party along with increasing the accountability of the political party finance and improving the political party governance.*

*Keyword: political party finance, oligarchy, clientelism*

**Abstrak**

Pendanaan partai politik oleh negara ditujukan untuk menciptakan keseimbangan dalam dalam pengelolaan partai politik di Indonesia. Minimnya intervensi negara menyebabkan partai politik dikuasai oleh oligark yang memiliki kepentingan terhadap kebijakan atau keputusan politik dan hukum tertentu. Dominasi elit dalam pembiayaan partai politik akhirnya mendorong praktik klientelisme dalam kontestasi elektoral. Pilihan menaikkan bantuan negara terhadap partai politik seharusnya juga disertai dengan memperbaiki mekanisme akuntabilitas baik dari aspek keuangan maupun tata kelola partai politik secara keseluruhan. Maka perubahan terhadap undang-undang tentang partai politik menjadi sebuah keniscayaan. Sebab pengaturan mengenai keuangan didalam Undang-Undang tentang Partai Politik sangat minimalis dalam mengatur soal akuntabilitas. Kewajiban, larangan dan sanksi mengenai keuangan partai politik tidak menyentuh aspek paling penting yakni bagaimana memutus pendanaan illegal yang selama ini membiayai aktivitas politik. Pengawasan terhadap keuangan partai politik seolah didesain agar tidak terkontrol khususnya terhadap pendanaan yang bersumber dari individu dan korporasi swasta. Disinilah pentingnya memperbesar kontribusi negara terhadap pendanaan partai politik sembari memperbaiki tata kelola partai politik melalui pembaharuan undang-undang.

Kata kunci; keuangan, partai politik, oligarki, klientelisme

## A. Pendahuluan

Dalam sebuah studi terbaru tentang pelaksanaan demokrasi di Indonesia menyebutkan bahwa sistem politik yang dibangun pasca orde baru sebetulnya mengarah kepada apa yang disebut sebagai klientelisme politik<sup>1</sup>. Dimana sistem kepartaian dan pemilihan umum (pemilu) terbukti menghasilkan sistem politik yang mengandalkan materi sebagai cara untuk memperoleh kekuasaan (*clientelism*). Sistem yang demikian tentu menjadi ancaman terbesar bagi kelangsungan sistem demokrasi yang sudah disepakati oleh para pendiri bangsa. Ancaman ini semakin terasa manakala proses politik menghasilkan apa yang disebut sebagai korupsi politik, dimana kekuasaan yang diperoleh dan diperuntukkan hanya untuk mengeruk keuntungan pribadi dan kelompok dari negara. Jika membaca Laporan Tahunan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Tahun 2019 ada kecenderungan bahwa sebahagian besar kasus korupsi dilakukan dan bersumber dari praktik korupsi politik.<sup>2</sup> Sehingga salah satu upaya yang dilakukan KPK untuk memperbaiki sektor politik adalah melalui reformasi pendanaan partai politik yang bisa dilakukan dengan menyempurnakan undang-undang partai politik dan sistem kepemiluan.<sup>3</sup>

Problem korupsi yang bersumber dari partai politik tentu tidak ditujukan untuk meniadakan keberadaannya sebagai instrumen utama dalam demokrasi. Peran partai politik dalam negara menganut paham demokrasi adalah sebuah keniscayaan. Jika ditelusuri sejarahnya, bahkan jauh sebelum kemerdekaan telah muncul cikal bakal munculnya

partai politik yang dimulai dari sebuah organisasi dagang muslim yang bernama Sarekat Dagang Islam (SDI) hingga kemudian bermetamorfosis menjadi organisasi politik dengan nama Partai Sarekat Islam (PSI).<sup>4</sup> Namun kehadiran partai politik tidak otomatis menghadirkan sistem yang demokratis dan sehat pula. Di negara-negara otoriter, kehadiran partai politik seringkali disalahgunakan untuk melestarikan sistem otoriter itu sendiri. Selain itu didalam sistem demokrasi sekalipun tidak semua partai politik bisa memberikan kontribusi positif bagi perkembangan kualitas demokrasi. Samuel P. Huntington misalnya mengatakan, hanya partai-partai yang kuat dan terinstitusionalisasi yang menjanjikan terbangunnya demokrasi yang lebih baik. Partai-partai politik yang tidak demokratis dan tidak terinstitusionalisasi justru menjadi beban bagi sistem demokrasi dan tata kelola pemerintahan yang baik.<sup>5</sup>

Sistem kepartaian di Indonesia mengalami perkembangan yang cukup pesat, selama lebih dari 2 (dua) dekade Indonesia mencoba mencari formula kepartaian yang paling relevan pasca dikungkung rezim otoritarian orde baru.<sup>6</sup> Salah satu agenda rezim reformasi yang kemudian diusung adalah bagaimana mengembalikan kebebasan bagi partai politik untuk secara adil terlibat dalam proses politik bernegara. Keberhasilan gerakan reformasi yang berhasil menurunkan Soeharto pada Mei 1998 menimbulkan gelombang transisi yang amat besar menuju demokrasi. Pengunduran diri Soeharto membuka kesempatan yang telah lama ditunggu-tunggu untuk meluruskan kembali praktik konstitusional yang dilembagakan bahkan sejak 1959<sup>7</sup> baik oleh orde lama

1. Edward Aspinall dan Ward Berenschot. 2019. *Democracy for Sale, Pemilu, Klientelisme, dan Negara di Indonesia*, penerjemah Edisius Riyadi. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm. 2.

2. Komisi Pemberantasan Korupsi. *Lampiran Laporan Tahunan KPK 2019, Penanganan Perkara. 17 Mei 2019. Diakses tanggal 25 Maret 2021*, hlm. 68 – 69, <https://www.kpk.go.id/id/lampiran-laptah2019>.

3. Ibid, hlm. 107.

4. Kevin Raymond Evans. 2003. *Sejarah Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*. Jakarta: Arise Consultancies, hlm. 3.

5. Komisi Pemberantasan Korupsi. 2017. *Kertas Posisi (Position Paper) Sistem Integritas Partai Politik*. Jakarta: KPK, hlm. 1.

6. Di era orde baru, sistem politik (termasuk partai politik) dikendalikan oleh Soeharto melalui pembentukan Golongan Karya dan fusi terhadap partai-partai yang dianggap memiliki ideologi yang sama. Lihat Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 jo Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.

7. Dekrit 5 Juli 1959 dinilai sebagai perubahan politik yang akan menghancurkan mekanisme esensial demokrasi konstitusional dan membawa Indonesia kembali ke sistem otoriter dengan kekuasaan yang dipusatkan ditangan Presiden. Padahal era 1949 – 1957 disebut oleh Herbert Feith bahwa dunia perpolitikan Indonesia berada dalam masa demokrasi konstitusional. Lihat Adnan Buyung Nasution. 2010. *Pikiran dan Gagasan Demokrasi Konstitusional*. Jakarta: Kompas, hlm. 70 – 71.

Soekarno maupun orde baru Soeharto.<sup>8</sup> Sekalipun kemudian transisi demokratik ini menghasilkan fragmentasi partai politik yang besar yang berimplikasi kepada tingginya biaya politik bahkan jauh sebelum pemilihan umum dilakukan.<sup>9</sup>

Kehidupan politik di masa orde baru, yang ditopang oleh kekuatan militer lewat doktrin dwifungsi militer dianggap berhasil melakukan penetrasi ke berbagai sektor, ia menempatkan bangsa dan Pancasila sebagai tema indoktrinasi politis yang sentral<sup>10</sup>. Pergantian rezim tentu berelasi dengan konteks kebijakan yang lahir kemudian dan menjadi antitesis dari kebijakan yang sebelumnya. Hal tersebut menandakan bahwa konfigurasi politik tertentu akan memberikan corak pada produk hukum yang dihasilkan.<sup>11</sup> Sistem politik dan hukum yang dikontrol oleh elit berkuasa, digunakan sebagai alat untuk mengkonsolidasikan kekuatan. Ini yang terjadi dimasa orde baru ketika Soeharto sebagai presiden begitu berkuasa dan mengendalikan seluruh aktivitas politik dan hukum. Hasilnya dalam Pemilu 1977, Pemilu 1982, Pemilu 1987, Pemilu 1992, dan Pemilu 1997 dimenangkan secara mutlak oleh Golkar sehingga menjadi “*single majority*” di semua lembaga perwakilan yang ada di Indonesia.<sup>12</sup>

Oleh karena itu, penataan partai politik menjadi sangat penting untuk dilakukan. Jika ditelusuri sejak era Presiden BJ Habibie (1999) hingga Presiden Joko Widodo (2014 - 2019), telah ada 4 (empat) undang-undang tentang partai politik yang telah dilahirkan. Perubahan dan bahkan pergantian undang-undang ini tentu saja menjadi bagian dari upaya perubahan dalam transisi demokrasi khususnya terkait partai politik dengan seluruh kompleksitas isu yang menyertainya. Salah satu isu krusial yang akan diulas secara singkat dalam makalah ini adalah bagaimana

soal desain pengaturan keuangan partai politik yang dapat menjadi instrumen dalam memperbaiki tata kelola partai politik.

Adalah sebuah rahasia umum bahwa dalam arena politik peredaran uang dari akses -akses gelap menjadi sesuatu yang lumrah. Bahkan di negara-negara yang demokrasinya sudah matang sekalipun, donasi politik dinilai sebagai bagian dari investasi. Pengalaman di Amerika Latin misalnya bagaimana hasil uang bisnis narkoba menginfiltrasi kehidupan politik dan pemilu.<sup>13</sup> Banyak kasus dimana kepentingan asing dan kelompok kriminal menggunakan kekayaan untuk memanipulasi proses politik demi kepentingan masing-masing, dan partai yang berkuasa menyalahgunakan uang negara untuk mempertahankan kekuasaan yang telah diraih. Aliran dana yang mengucur deras di dalam tubuh politik dapat mengancam nilai-nilai kunci demokrasi. Politikus dapat menjadi tidak responsif dan tidak lagi bertanggung jawab terhadap pemilihnya jika terlalu memprioritaskan pendonor kampanye. Prinsip kesetaraan di dalam kompetisi pemilu juga akan rusak jika faktor penentu kemenangan hanyalah besar/kecilnya modal ekonomi.<sup>14</sup>

## **B. Pembahasan**

### **B.1. Pengaturan Keuangan Partai Politik yang Bersumber dari Negara.**

#### **1) Urgensi Pembiayaan Partai Politik oleh Negara**

Partai politik adalah bagian dari sejarah perjalanan negara-negara demokrasi modern. Partai politik menjadi faktor yang teramat penting, bukan hanya karena organisasinya atau tuntutannya untuk mendapatkan kekuasaan, tetapi ada fungsi penting untuk mengintegrasikan pengikutnya kedalam negara

8. Ibid, 84 – 85.

9. Aspinall dan Berenschot, *Democracy for Sale*, hlm. 102.

10. F. Budi Hardiman. 2013. *Dalam Mocong Oligarki, Skandal Demokrasi Indonesia*. Yogyakarta: Kanisius, hlm. 24.

11. Mahfud MD. 2009. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 7.

12. Abdul Mukhtie Fadjar. 2013. *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*. Malang: Setara Press, hlm. 35.

13. Yves Leterme. 2016. Pendahuluan dalam *Pendanaan Partai Politik dan Kampanye Pemilu, Buku Pedoman Keuangan Politik*, ed. Elin Falguera et al, penerjemah Perludem. Jakarta: International IDEA dan Perludem, hlm. VI.

14. Mahnus Ohman. 2016. Pengantar Keuangan Politik dalam *Pendanaan Partai Politik dan Kampanye Pemilu, Buku Pedoman Keuangan Politik*, ed. Elin Falguera et al, penerjemah Perludem. Jakarta: International IDEA dan Perludem, hlm. 1 – 2.

scara keseluruhan (Sigmund Neumann, 1963). Lord Bryce menyebutnya sebagai “perantara gagasan” (*brokers of ideas*), ia mengumpulkan kepentingan-kepentingan khusus dan memasukkannya kedalam struktur umum negara.<sup>15</sup>

Konsep demokrasi memiliki banyak makna, variatif, evolutif, dan dinamis. Ia bisa bermakna variatif karena sangat bersifat imperatif. Setiap negara pasti mengklaim dirinya demokratis, meskipun nilai yang dianut atau praktik politik kekuasaannya amat jauh dari prinsip-prinsip dasar demokrasi. Karena sifatnya yang interpretatif itu maka ada banyak varian yang muncul seperti demokrasi liberal, demokrasi rakyat, demokrasi proletar, demokrasi komunis, demokrasi terpimpin, demokrasi pancasila dan seterusnya. Konsepnya pun sangat evolutif dan dinamis, bukan sebagai konsep yang statis. Ia berkembang sesuai dengan konteks dan dinamika sosio historis dimana ia tumbuh dan berkembang<sup>16</sup>.

Sebagai prinsip utama dalam politik modern, partai politik menjadi penghubung vital antara negara dan masyarakat sipil, antara lembaga-lembaga pemerintahan, kelompok-kelompok, dan kepentingan-kepentingan yang ada di dalam masyarakat.<sup>17</sup> Namun disisi yang lain banyak juga skeptis dan berpandangan bahwa partai politik pada kenyataannya hanya dijadikan sebagai kendaraan politik bagi sekelompok elit yang hanya ingin berkuasa dan memuaskan “nafsu” kekuasaannya. Partai politik hanya berfungsi sebagai alat untuk mengelabui suara rakyat dan memaksakan berlakunya kebijakan publik tertentu.<sup>18</sup> Partai politik dipuji sebagai alat demokrasi, tapi juga dikritik sebagai sebagai salah satu sumber tirani dan penindasan.<sup>19</sup>

Dalam perkembangannya muncul apa yang disebut dengan klientelisme politik, yaitu ketika para pemilih, para penggiat kampanye, dan aktor-aktor lain menyediakan dukungan elektoral bagi para politisi dengan imbalan materi. Dalam pustaka keilmuan sering disebut “pertukaran yang kontingen”, politisi menawarkan keuntungan dengan harapan akan dibalas dengan dukungan politik.<sup>20</sup> Dinamika klientalistik ini juga sering ditemukan dalam konteks sosial ekonomi paling maju, misalnya soal pertukaran politik “*pork barrel*” di Amerika Serikat.<sup>21</sup>

Dalam konteks Indonesia, partai politik bisa dinilai sebagai institusi yang paling “berkuasa” dan *powerfull*. Jika melihat susunan cabang-cabang kekuasaan yang diatur didalam konstitusi maupun didalam undang-undang, maka seluruh lembaga-lembaga tersebut diisi oleh anggota partai politik atau setidaknya pengisiannya dilakukan melalui mekanisme pelibatan (anggota) partai politik. Oleh karena itu penting untuk memastikan institusi partai politik tidak hanya menjadi alat untuk mencapai kekuasaan tetapi sebagai sarana partisipasi dan aspirasi politik warga negara. Hal ini salah satunya bisa dilakukan melalui pengaturan didalam undang-undang untuk mengatur agar institusi partai politik tidak dikendalikan oleh segelintir elit yang memiliki sumber daya dan dana yang besar. Maka dalam konteks ini, pembuatan undang-undang partai politik perlu dilihat dari aspek pengaturan soal keuangan, apakah mengarah pada model institusi partai yang mengarah pada patronase politik atau memberikan jaminan kepemilikan bersama atas partai politik. Keberadaan aturan hukum yang khusus dalam mengatur partai politik, baik di tingkatan konstitusi

---

15. Sigmund Neumann. 1980. *Ajaran-Ajaran Demokrasi, Perubahan-Perubahan Masyarakat dan Pengaruhnya terhadap Negara*” dalam *Masalah Kenegaraan*, ed. Miriam Budiardjo, penerjemah Yayasan Obor. Jakarta: PT Gramedia, hlm. 149 – 150.

16. Ahmad Suhelmi. 2001. *Pemikiran Politik Barat, Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 297.

17. Andrew Heywood. 2014. *Politik, Edisi Keempat*, penerjemah Ahmad Lintang Lazuardi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 389.

18. Ni'matul Huda dan M Imam Nasef. 2017. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Kencana, 38-39.

19. Heywood. *Politik*, hlm. 390.

20. Aspinall dan Berenschot. *Democracy for Sale*, hlm. 2.

21. Richard S. Katz dan William Crotty. 2015. *Handbook Partai Politik*, penerjemah Ahmad Asnawi. Jakarta: Nusamedia, hlm. 670.

ataupun undang-undang adalah untuk merancang agar partai politik benar-benar sesuai dengan klaim demokratis.<sup>22</sup>

Klientelisme dan patronase dalam politik pada akhirnya hanya memberikan karpet merah bagi tumbuh suburnya kepentingan oligarki. Ketika oligarki menginvasi dunia politik, menaklukkan dan menjadikannya sebagai sarana dalam mencapai tujuan yang berorientasi kapital (bisnis). Tujuan-tujuan politik yang awalnya sangat mulia digantikan oleh tujuan-tujuan fungsional kaum oligark. Akhirnya diskursus didalam politik secara brutal digantikan oleh hal yang bersifat transaksional.<sup>23</sup> Minimnya peran negara dalam mengatur partai politik khususnya dalam hal pembiayaan sangat kontradiktif dengan fungsi fundamental partai politik. Ada kepentingan negara yang dipertaruhkan manakala partai politik dibiarkan menjalankan institusinya tanpa dikontrol secara ketat oleh negara. Hasilnya negara mengalami kerugian yang jauh lebih besar akibat praktik korupsi yang dilakukan banyak elit partai politik. Oleh karena itu, politik hukum pendanaan partai politik kedepan seharusnya menempatkan negara dalam posisi yang seimbang. Negara pada satu sisi bertanggungjawab terhadap keberlangsungan partai politik secara adil tetapi disisi yang lain juga tidak membunuh kebebasan dan kemandirian masyarakat dalam pengelolaan partai politik.

## 2) Perkembangan Skema Bantuan Keuangan Negara kepada Partai Politik

Secara umum, pasca reformasi telah ada 4 (empat) undang-undang yang mengatur tentang partai politik yang dihasilkan oleh tiga rezim yaitu; Presiden BJ Habibie melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Presiden Megawati Soekarno Putri melalui Undang-Undang 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, dan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik adalah undang-undang pertama yang dilahirkan dimasa-masa awal reformasi. Semangatnya tentu saja untuk merespon regulasi partai politik yang selama ini dinilai membatasi ruang gerak partai melalui penyederhanaan jumlah partai politik.<sup>24</sup> Dalam undang-undang ini sumber keuangan partai politik berasal dari;

- a) Iuran anggota.
- b) Sumbangan.
- c) Usaha lain yang sah.<sup>25</sup>
- d) Bantuan tahunan dari anggaran negara.<sup>26</sup>

Iuran anggota dimaksudkan ditujukan kepada setiap anggota partai politik yang dipungut secara berkala. Sedangkan sumbangan ditafsirkan sebagai sumbangan yang berasal dari anggota masyarakat, perusahaan dan badan lainnya serta oleh pemerintah. Dan khusus bantuan keuangan tahunan yang berasal dari anggaran negara baik dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun

22. Ibid, hlm. 720.

23. Robertus Robert. 2020. Oligarki, Politik, dan Res Publica, dalam *Oligarki, Teori dan Kritik*, ed. Abdil Mughis Mudhoffir dan Coen Husain Pontoh. Tangerang Selatan: Marjin Kiri, hlm. 185.

24. Miriam Budiardjo. 1998. *Demokrasi di Indonesia, Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, hlm. 234 – 236. Lihat juga konsideran Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, huruf (d) “bahwa Undang-undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya sudah tidak dapat menampung aspirasi politik yang berkembang sehingga kehidupan demokrasi di Indonesia tidak dapat berlangsung dengan baik. Huruf (e) “bahwa sehubungan dengan hal-hal tersebut di atas dan untuk memberi landasan hukum yang lebih baik bagi tumbuhnya kehidupan partai politik yang dapat lebih menjamin peran serta rakyat Indonesia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, dipandang perlu mengganti Undang-undang Nomor 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya dengan sebuah Undang-undang Partai Politik yang baru”.

25. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, Pasal 12 ayat (1)

26. Ibid, Pasal 12 ayat (2) dan (3).

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang diberikan berdasarkan perolehan suara dalam pemilu sebelumnya. Namun pemberian bantuan keuangan ini pada saat itu tidak didasarkan pada perolehan hasil pemilu sebelumnya, tetapi diberikan sama bagi semua partai politik dan disesuaikan dengan kemampuan keuangan negara.<sup>27</sup> Dalam undang-undang ini selain bantuan tahunan dari anggaran negara, partai politik juga diperbolehkan menerima sumbangan dari pemerintah. Artinya ada dua sumber keuangan partai politik yang berasal dari negara.

Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, sumber keuangan partai politik tidak jauh berubah dan hanya mengalami sedikit penyederhanaan, sehingga sumber keuangan partai politik berasal dari;<sup>28</sup>

- a) Iuran anggota,
- b) Sumbangan yang sah menurut hukum, dan
- c) Bantuan dari anggaran negara.

Dalam undang-undang ini terjadi perubahan terkait pemberian bantuan keuangan dari negara yang awalnya diberikan berdasarkan perolehan suara dalam pemilu menjadi berdasarkan perolehan kursi di lembaga perwakilan rakyat yang diberikan secara proporsional.<sup>29</sup> Selain itu sumbangan dari pemerintah yang sebelumnya dikategorikan salah satu sumber penerimaan dari negara, dalam undang-undang ini ditiadakan. Sebaliknya ada larangan untuk meminta atau menerima dana dari badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha milik desa atau dengan sebutan lainnya.<sup>30</sup>

Terakhir undang-undang yang terbaru yakni Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, sumber sumbangan dibuat lebih kompleks dengan perincian sebagai berikut:<sup>31</sup>

1. Kontribusi anggota partai politik.
  - a. Iuran Anggota.
  - b. Sumbangan anggota partai politik.
2. Sumbangan yang sah menurut hukum (pihak ketiga)

- a. Sumbangan perorangan non anggota partai
  - b. Sumbangan badan usaha
3. Alokasi APBN/ D untuk Partai Politik.

Perubahan mengenai alokasi anggaran bagi partai politik berubah dari yang sebelumnya berdasarkan perolehan kursi menjadi berdasarkan perolehan suara bagi partai politik yang memperoleh kursi di lembaga perwakilan rakyat.<sup>32</sup> Jika dibandingkan dari ketiga rezim undang-undang partai politik ini maka terjadi perubahan pemberian atau sumber keuangan partai politik yang bersumber dari negara/pemerintah, terutama yang menyangkut dengan basis perhitungan yang digunakan.

**Tabel 1**  
**Perkembangan Perhitungan Bantuan Keuangan Partai Politik**

UU Nomor 2 Tahun 1999	UU Nomor 31 Tahun 2002	UU Nomor 2 Tahun 2008 jo UU Nomor 2 Tahun 2011
- Bantuan tahunan dari anggaran negara berdasarkan perolehan suara dari hasil pemilu sebelumnya.	Bantuan dari anggaran negara berdasarkan perolehan kursi.	Bantuan keuangan dari negara (APBN/APBD) berdasarkan perolehan suara yang diperoleh melalui pemilu bagi partai politik yang mendapatkan kursi di lembaga perwakilan rakyat.
- Sumbangan dari pemerintah.		

### 3. Kenaikan Bantuan Keuangan Negara kepada Partai Politik

Dalam perkembangannya, inisiasi untuk menaikkan bantuan keuangan negara kepada partai politik menjadi pilihan yang harus diambil. Bahkan KPK dalam hasil kajiannya mengusulkan kenaikan tersebut kepada pemerintah. Kenaikan ini tentu dimaksudkan bahwa akan ada pembenahan yang signifikan dalam institusi partai politik. Menaikkan anggaran untuk partai politik menjadi sebuah keharusan, menurut perhitungan KPK tahun 2016 alokasi anggaran untuk partai politik yang dihitung berdasarkan perolehan suara sangat kecil nominalnya dan tidak rasional. Jumlahnya hanya sebesar Rp.

27. Lihat Penjelasan pasal 12 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik.

28. Undang-Undang 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik, UU, Pasal 17 ayat (1).

29. Ibid, Pasal 17 ayat (3).

30. Ibid, pasal 19 ayat (3) huruf (d).

31. Undang-Undang tentang Nomor 2 Tahun 2011 Partai Politik, pasal 34 ayat (1) dan pasal 35.

32. Ibid, pasal 34 ayat (3).

13,167 Milyar yang diterima oleh partai politik yang memperoleh kursi di DPR atau hanya sebesar 0,00063% dari APBN 2016. Dari jumlah tersebut diperkirakan hanya mampu membiayai sekitar 0,50% dari kebutuhan partai politik setiap tahunnya, lalu bagaimana dengan 99,5% kebutuhan yang lain? Sebagaimana dipahami bersama bahwa tiga sumber keuangan partai politik baik yang berasal dari iuran anggota, subsidi negara dan sumbangan pribadi/badan usaha tidak mengikat jumlahnya dibatasi oleh undang-undang, jumlahnya pun tidak bisa menutupi kebutuhan minimum partai politik.<sup>33</sup> Dari sisi iuran anggota faktanya tidak berjalan dengan baik, sebab kecenderungan partai politik di Indonesia mengalami fluiditas yang menonjol. Tujuan individu untuk bergabung dalam partai politik dilakukan untuk berburu patronase. Akibatnya loyalitas kepada partai politik menjadi rendah dan mudah berpindah partai. Bahkan dalam banyak kasus perbedaan ini menghasilkan pembentukan partai – partai baru yang kebanyakan disokong oleh pendanaan yang kuat.<sup>34</sup>

Jika mencermati perkembangan partai politik pada era reformasi, sebetulnya tidak terjadi polarisasi ideologi yang ekstrim antara satu partai dengan partai yang lain. Ideologi-ideologi partai politik cenderung cair, sehingga mengurangi intensitas dan polarisasi yang tajam diantara partai-partai dan baik bagi penciptaan stabilitas politik nasional. Namun persoalan yang muncul kemudian adalah munculnya pragmatism dalam partai politik, terjebak dalam rangka meraih kekuasaan atau jabatan dan *rent seeking*. Dampak dari tiadanya ideologi partai akan bermuara pada identifikasi partai (*party identification/ party ID*) yang lemah. Artinya kedekatan psikologis seseorang dengan suatu partai politik atau loyalitas terhadap suatu partai politik sangat lemah. Inilah salah satu kelemahan institusionalisasi partai politik di Indonesia.<sup>35</sup>

Kelemahan ini berimplikasi terhadap tidak maksimalnya penggunaan instrumen iuran anggota untuk mendanai partai politik. Disamping itu pendanaan yang bersumber dari perorangan dan badan usaha relatif terbatas karena nominalnya dibatasi oleh undang-undang. Sehingga penyumbang memilih untuk menyembunyikan identitasnya. Dalam perkembangannya partai politik akhirnya memilih untuk menggunakan saluran ilegal untuk membiayai partai politik. Membiarkan kondisi pendanaan partai politik yang kritis berkepanjangan sama saja membiarkan uang negara, sumber daya alam, atau kewenangan lainnya dalam posisi korupsi yang beresiko tinggi. Pada akhirnya akan semakin menyuburkan praktik penyimpangan dan korupsi politik. Maka pilihan untuk menaikkan bantuan keuangan negara menjadi opsi yang paling mungkin dilakukan.

Bantuan keuangan negara yang awalnya dinilai sebesar Rp. 108 per-suara dan berlaku dalam semua tingkatan diubah menjadi Rp. 1.000 persuara untuk DPR RI, Rp. 1.200 persuara untuk DPRD propinsi dan Rp. 1.500 persuara untuk DPRD kabupaten/kota. Bahkan jumlah kenaikan ini masih diberikan keleluasaan untuk dinaikkan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan negara. Artinya nilai persuara tersebut diatas adalah batas minimal yang harus diberikan kepada partai politik yang memperoleh kursi di parlemen pusat dan daerah.<sup>36</sup>

Kenaikan bantuan ini tentu bukan cek kosong yang diberikan negara, ada kepentingan untuk memperkuat sistem dan kelembagaan partai politik serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitasnya sebagai badan publik.<sup>37</sup> Sekalipun tujuannya disebutkan demikian, namun jika ditelusuri secara detail regulasi kenaikan bantuan keuangan ini tidak ditemukan instrumen baru yang

33. Komisi Pemberantasan Korupsi. Pembinaan Agar Parpol Transparan. KPK, 11 Desember 2019. Diakses 13 Agustus 2020. <https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk/1417-pembinaan-agar-parpol-transparan>

34. Aspinall dan Berenschot. *Democracy for Sale*, hlm. 101.

35. Lili Romli. 2019. Problematik Partai dan Sistem Kepartaian Era Reformasi”, dalam *Menimbang Demokrasi Dua Dekade Reformasi*, ed. Syamsuddin Haris. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, hlm. 239 – 240.

36. Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik, Pasal 5.

37. Konsideran Menimbang huruf (a) PP Nomor 5 Tahun 2009.

bisa digunakan sebagai basis dalam menilai adanya penguatan sistem dan kelembagaan partai politik, bahkan terkait transparansi dan akuntabilitas masih sama dengan rezim pengaturan yang telah ada sebelumnya. Artinya kenaikan bantuan ini tidak disertai dengan mandat yang jelas dan tegas serta cenderung hanya bersifat sukarela (*voluntary*).

## **B.2. Implikasi Alokasi Keuangan dari Negara terhadap Tata Kelola Partai Politik**

### **1 Memutus Oligarki dan Klientelisme dalam Partai Politik**

Jika mencermati perkembangan partai politik pasca reformasi, ada kecenderungan publik mempersepsikan partai politik sebagai salah satu institusi yang paling korup. Menurut laporan Transparency International (TI) tahun 2017 menyebutkan bahwa lembaga-lembaga politik di Indonesia seperti DPR/DPRD masih berada dalam posisi sebagai lembaga terkorup. Oleh karenanya TI Indonesia kemudian merekomendasikan “*perlu ada upaya perbaikan sistem pada lembaga politik, khususnya DPR dan DPRD. Lembaga politik perlu merumuskan strategi antikorupsi untuk memperkuat akuntabilitas politik dan perbaikan kinerja. Perumusan standar etik untuk mengurangi risiko korupsi, termasuk di partai politik. Tata kelola partai politik sebagai salah satu ujung tombak demokrasi perlu dibenahi selaras dengan upaya pemberantasan korupsi. Sehingga sistem integritas dan pola kaderisasi partai politik yang nantinya memberikan sumbangsih di lembaga legislatif menjadi garda terdepan dalam menegakkan nilai-nilai integritas dan antikorupsi*”.<sup>38</sup>

Bersamaan dengan itu dalam banyak pengalaman pelaksanaan pemilu tren politik uang menguat dan melihat partai politik hanya sebagai kendaraan politik untuk memperoleh kekuasaan. Sehingga muncul dorongan agar tokoh-tokoh non-partai politik turut mengambil peran dalam dunia

politik. Menyitir pendapatnya Vedi R. Hadiz bahwa faktanya parlemen dan partai politik dipenuhi orang-orang yang dibesarkan oleh rezim Soeharto. Reorganisasi kekuasaan melalui arena politik baru melalui pemilu, parpol, parlemen dengan aliansi-aliansi sosial baru. Termasuk menguatnya elit daerah yang dulu menjadi kelompok yang diuntungkan oleh keberadaan rezim Soeharto.<sup>39</sup>

Dalam konteks inilah muncul pandangan bahwa partai politik tetap dikuasi oleh kelompok oligarkis dan memonopoli pengisian jabatan-jabatan publik. Situasi ini berelasi dengan keberadaan partai politik yang sangat bergantung pada sekelompok orang/individu tertentu yang membiayai partai politik. Dari pengalaman yang ada, berkurangnya bantuan keuangan negara selama kurun waktu tertentu selalu berdampak pada menguatnya oligarki, korupsi, praktik klientelisme dalam ranah demokrasi.<sup>40</sup>

Jika belajar dari pengalaman dari negara-negara di seluruh dunia terjadi pergeseran dari partai massa yang mengandalkan sumbangan anggota menjadi partai yang mengandalkan bantuan negara dan sumbangan pebisnis. Ditengah situasi sistem politik biaya tinggi, misalnya pembentukan partai politik di Indonesia syaratnya sangat rumit dan mesti memiliki sumber daya yang besar, sebab ada syarat soal kepengurusan dan kantor cabang yang wajib dipenuhi dan memerlukan biaya yang tidak sedikit. Belum lagi bicara dalam konteks penyelenggaraan pemilu dan kepentingan kampanye politik. Oleh karena itu satu-satunya cara yang paling mungkin dilakukan adalah dengan memperbesar kontribusi pendanaan yang berasal dari negara. Sebab jika tidak maka kelompok oligarkislah yang akan membiayai partai politik dan akan menggunakan kekuasaan hanya sebagai alat untuk mengeruk keuntungan dari negara.<sup>41</sup>

Dari sisi yang lain, ketika sumber pendanaan langsung dari negara tidak mencukupi kebutuhan partai politik, maka dalam praktiknya kekurangan

38. Transparency International Indonesia. Global Corruption Barometer 2017. Rilis Media Transparency International Indonesia. 7 Maret 2017. Diakses tanggal 13 Agustus 2020. <https://riset.ti.or.id/global-corruption-barometer-2017/>.

39. Vedi R. Hadiz. 2005. *Dinamika Kekuasaan, Ekonomi Politik di Indonesia Pasca Soeharto*. Jakarta: LP3ES, hlm. 114 – 115.

40. Markus Mietzner. 2007. Party Financing in Post – Soeharto Indonesia; Between State Subsidies and Political Corruption, *Contemporary Southeast Asia* Volume 29 Nomor 2, hlm. 238–240. <https://www.jstor.org/stable/25798830?origin=JSTOR-pdf>.

41. Ibid.

pendanaan tersebut pada akhirnya akan dibebankan kepada anggota partai politik yang menduduki jabatan politik. Biasanya sumbangan ini adalah kebijakan partai politik dengan jumlah yang sebetulnya menjadi beban bagi anggota partai politik. Dampaknya adalah ketika anggota partai politik tersebut berusaha memenuhi kewajibannya tersebut dengan cara memperbesar fasilitas yang diterimanya, seperti kenaikan tunjangan dan sejenisnya. Dalam pengalaman yang lain bahwa mengarah pada praktik korupsi, kolusi dan nepotisme. Misalnya dalam pembahasan anggaran selalu ada upaya untuk mengkooptasi proyek-proyek yang dibiayai negara untuk diberikan kepada pebisnis yang terafiliasi dengan kepentingan partai politik tertentu, penggunaan fasilitas jabatan untuk kegiatan partai politik, hingga merekrut birokrat yang memiliki kedekatan dengan partai politik. Bentuk-bentuk pendanaan tidak langsung (*indirect state subsidies*) semacam inilah yang pada akhirnya merusak partai politik itu sendiri.<sup>42</sup>

Dalam ranah pemilu partai politik akan jauh lebih membutuhkan biaya yang lebih besar agar mampu mendulang suara pemilih yang lebih besar. Hal ini bersamaan dengan mudahnya ideologi partai politik dan melemahkan ikatan politiknya dengan anggota dan berimplikasi kepada rapuhnya jaringan organisasi. Hal tersebut akan berdampak pada menurunnya kemampuan memobilisasi dukungan politik. Akhirnya partai akan mencari cara lain agar eksistensinya tetap baik didalam masyarakat dan kemampuan meraup suara tetap tinggi dalam pemilu.<sup>43</sup> Bahkan dalam studi terbaru menyebutkan dalam pemilu sikap partisan (*party ID*) adalah prediktor yang sangat signifikan dalam menjelaskan politik uang. Bahwa pemilih yang memiliki kedekatan dengan partai politik tertentu tiga kali lipat lebih memungkinkan terjadinya sasaran target politik uang daripada mereka yang tidak memiliki kedekatan

dengan partai politik tertentu (*swing voters*). Hal ini tentu menarik sebab basis yang kuat oleh suatu partai politik seharusnya memilih partai tanpa adanya insentif materil.<sup>44</sup> Ini menunjukkan bahwa mesin politik cenderung mengarahkan pemilih bahwa politik uang adalah praktik yang umum dan berulang (*common, repeat experience*). Sehingga konsep soal “pemilih basis” atau “loyalis” semakin tersandera dalam hubungan politik jangka panjang dengan partai politik atau politisi berdasarkan ikatan patronase.<sup>45</sup>

Disisi yang lain sistem pencalonan pejabat publik oleh partai politik tidak menempatkan kader sebagai prioritas untuk diajukan dalam pemilu. Persaingan kerap kali muncul ketika kalangan diluar partai politik lebih diutamakan karena memiliki kemampuan finansial. Dalam konteks inilah terjadinya *candidacy buying*, dimana partai politik hanya sebagai “penjaga pintu gerbang” (*gate keeper*). Partai politik tetap menjadi aktor penting, tetapi ia hanya menjadi bagian kecil dari jejaring yang digunakan untuk tujuan patronase bukan sebagai *primus inter pares* dari klientelisme Indonesia. Disinilah akan dapat dibuktikan betapa lemahnya hubungan antara calon dan partai politik sebab tujuannya hanya untuk mendapatkan keuntungan sesaat dalam proses pencalonan.<sup>46</sup>

Dalam proses pemilu, partai politik memerlukan asupan pendanaan yang besar untuk memperkuat eksistensinya dimata pemilih. Salah satu yang paling membutuhkan biaya besar adalah kampanye di media massa. Sebab hanya melalui media itulah partai politik dapat berkomunikasi secara luas kepada publik. Dalam situasi ini partai politik mengalami problem eksistensi, donasi dari internal semakin tak mencukupi untuk membiayai partai politik. Akhirnya pilihan untuk menjual dukungan (mahar politik) atau mencari donasi dari luar partai politik menjadi tak terhindarkan, misalnya melalui pebisnis tertentu. Walaupun kemudian sumbangan tersebut berimplikasi pada tuntutan imbal balik (*kick back*).<sup>47</sup>

42. Ibid, hlm. 245 – 246.

43. Veri Junaidi, et al. 2011. *Anomali Keuangan Partai Politik, Pengaturan dan Praktek*. Jakarta: Perludem, hlm. 24.

44. Burhanuddin Muhtadi. 2020. *Kuasa Uang, Politik Uang dalam Pemilu Pasca Orde Baru*. Jakarta: Gramedia, hlm. 6.

45. Ibid, 75.

46. Aspinall dan Berenschot. *Democracy for Sale*, hlm. 97.

47. Veri Junaidi, et al. *Anomali Keuangan*, hlm. 25 – 26.

Kondisi ini menyebabkan kemandirian partai politik menjadi terganggu, partai tidak lagi otonom dan bergantung pada penyumbang besar dalam membiayai kegiatan-kegiatan partai politik. Pada akhirnya partai politik hanya akan menjadi institusi privat atau institusi para oligark sebagai instrumen kepentingan para penyumbang dana besar tersebut. Partai politik akan mengalami disorientasi dan distorsi menjadi institusi privat.<sup>48</sup> Ketika partai politik menjadi institusi privat, ia tentu saja akan kehilangan eksistensinya sebagai mandatoris kepentingan rakyat.

Indonesia tentu punya pengalaman pahit ketika kebebasan politik dibelenggu oleh rezim orde baru. Dan ketika terjadi transisi politik, penguasaan atas partai politik tetap saja dikendalikan oleh para oligark. Bagaimana suatu oligark yang retak dan lemah karena krisis kemudian kembali menata kekuasaannya dan membajak lembaga-lembaga pemerintahan baru dan membentuk persekutuan sosial baru. Situasi sungguh memperlihatkan sesuatu yang saling bertentangan, bagaimana demokrasi bisa saling beriringan dengan oligarki. Dengan kata lain Indonesia bisa menjadi negara yang paling demokratis sekaligus korup. Mungkin inilah yang dimaksud demokrasi kriminal, dimana oligark secara teratur ikut serta dalam pemilihan umum sebagai alat berbagi kekuasaan politik, sambil menggunakan kekuatan kekayaan mereka untuk mengalahkan sistem hukum dengan intimidasi dan bujukan.<sup>49</sup>

Demokrasi Indonesia mungkin bisa disebut inklusif dalam pengertian bahwa aktor-aktor pro-demokrasi telah semakin terlibat dalam proses politik formal di tingkat negara dan adanya formalisasi dalam ruang publik seputar isu-isu kesejahteraan, tetapi secara substantif hal tersebut masih sangat lemah. Beberapa persoalan yang mengemuka soal kemandegan demokrasi substansial di Indonesia diakibatkan oleh tingginya biaya partisipasi politik dan sumber daya ekonomi masih menjadi sumber kekuasaan yang paling utama. Keterlibatan aktor-

aktor diluar partai politik masih lemah dan kurang memiliki strategi dalam melakukan percepatan reformasi dan membangun model representasi yang lebih substantif. Demokrasi klientelistik masih sangat dominan, bangkitnya populisme yang disertai dengan terus berlangsungnya alokasi kekuasaan yang berbasis patronase.<sup>50</sup>

Akibatnya tata kelola partai politik mengalami distorsi, fungsi-fungsi partai politik diranah publik seperti kehilangan makna. Fungsi-fungsi partai politik dalam negara demokratis sebagai sarana komunikasi politik hanya bersifat formal, bahkan dalam anekdot disebutkan bahwa partai politik hanya akan berhubungan dengan masyarakat ketika mendekati masa-masa pemilu. Padahal dalam konteks partai politik sebagai sarana komunikasi politik, ia akan bertindak sebagai pihak yang menghimpun seluruh aspirasi publik yang diwakilinya (*interest aggregation*). Ia akan menjadi pengatur dan merumuskan aspirasi tersebut (*interest articulation*), hingga itu menjadi usulan kebijakan dan masuk dalam program partai politik (*goal formulation*). Pada akhirnya kebijakan dan program partai politik tersebut akan diusulkan agar dijadikan kebijakan umum (*public policy*).<sup>51</sup>

## **2) Pembaharuan Pengaturan Keuangan Partai Politik**

Pembiayaan partai politik oleh negara mengindikasikan partai politik sebagai institusi yang menjalankan fungsi-fungsi publik. Konsekuensi pembiayaan ini adalah bagian dari tanggung jawab negara sebab terkait erat dengan keberlangsungan penyelenggaraan negara dan pemerintahan. UUD 1945 sebagai hukum dasar dalam bernegara telah menempatkan partai politik sebagai tulang punggung yang menyokong berjalannya sistem demokrasi. Pembiayaan oleh negara tentu bukan dalam rangka membatasi kemandirian partai politik, tetapi lebih dalam konteks memastikan partai politik digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan bernegara.

48. Syamsuddin Haris. *Menimbang Demokrasi*, hlm. 244.

49. Jeffrey A. Winters. 2011. *Oligarki*, penerjemah Zia Anshor. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2011), hlm. 210.

50. Eric Hiarij. 2016. *Lahirnya Pasca - Klientelisme di Indonesia*, dalam *Reclaiming the State, Mengatasi Problem Demokrasi di Indonesia Pasca - Soeharto*, ed. Amalinda Savirani dan Olle Tornquist. Yogyakarta: Polgov Fisipol UGM, hlm. 76 - 77.

51. Miriam Budiardjo. 2010 *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 405 - 406.

Jika merujuk pada Undang-Undang tentang Partai Politik (UU No. 2 Tahun 2008 jo UU No.2 Tahun 2011), pengaturan mengenai keuangan partai politik dinilai sangat minim terutama pada aspek akuntabilitasnya. Beberapa catatan kelemahan pengaturan keuangan partai politik meliputi seperti ketiadaan pembatasan sumbangan yang berasal dari anggota partai politik. Hal ini berpotensi menjadi alat bagi pimpinan partai politik untuk menarik sumbangan yang tidak sesuai kemampuan anggota, apalagi dilakukan terhadap anggota yang sedang menjabat (kepala daerah, menteri, anggota DPR/D, dst). Potensi terjadinya penyalahgunaan wewenang sebagai jalan untuk membiayai partai politik sangat terbuka untuk dilakukan.

Selain itu, didalam undang-undang juga tidak ada instrumen pengawasan yang memadai terkait akuntabilitas keuangan partai politik sebab hanya didasarkan kepada laporan audit (post-audit), baik audit oleh BPK maupun akuntan publik. Hal ini tentu tidak akan mampu mendeteksi adanya pendanaan partai politik yang illegal, misalnya yang bersumber dari aktivitas kriminal seperti korupsi, illegal logging, perdagangan narkoba dan kejahatan lainnya. Pengawasan atas pelanggaran ini diberikan kepada mekanisme penegakan hukum pidana konvensional melalui proses peradilan. Artinya penegak hukumlah yang mengawasi aktivitas tersebut. Dalam praktiknya ada banyak kasus korupsi yang melibatkan pengurus partai politik tetapi tidak pernah dihubungkan dengan aktivitas pendanaan politik yang dilarang undang-undang. Dan jika ditelusuri belum pernah ada kasus yang dibawa keranah pidana terkait pelanggaran keuangan partai politik.

**Tabel 2**  
**Larangan dan Sanksi Terkait Sumber Keuangan Partai Politik**

Larangan	Sanksi
menerima dari atau memberikan kepada pihak asing sumbangan dalam bentuk apapun (pasal 40 ayat 3 huruf a)	pengurus Partai Politik yang bersangkutan dipidana dengan pidana penjara paling lama 2 (dua) tahun dan denda 2 (dua) kali lipat dari jumlah dana yang diterimanya (pasal 48 ayat 4).
- menerima sumbangan berupa uang, barang, ataupun jasa dari pihak mana pun tanpa mencantumkan identitas yang jelas (pasal 40 ayat 3 huruf b)	pengurus Partai Politik yang bersangkutan dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan denda 2 (dua) kali lipat dari jumlah dana yang diterimanya (pasal 48 ayat 5)
- menerima sumbangan dari perseorangan dan/ atau perusahaan/ badan usaha melebihi batas yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan menerima sumbangan dari perseorangan dan/ atau perusahaan/ badan usaha melebihi batas yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan (pasal 40 ayat 3 huruf c).	
- meminta atau menerima dana dari badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, dan badan usaha milik desa atau dengan sebutan lainnya (pasal 40 ayat 3 huruf d).	
menggunakan fraksi di Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten/kota sebagai sumber pendanaan Partai Politik (pasal 40 ayat 3 huruf e)	Dikenai sanksi administratif yang ditetapkan oleh badan/ lembaga yang bertugas untuk menjaga kehormatan dan martabat Partai Politik beserta anggotanya (pasal 47 ayat 5)
Partai Politik dilarang mendirikan badan usaha dan/ atau memiliki saham suatu badan usaha (pasal 40 ayat 4)	Sanksi administratif berupa pembekuan sementara kepengurusan Partai Politik yang bersangkutan sesuai dengan tingkatannya oleh pengadilan negeri serta aset dan sahamnya disita untuk negara (Pasal 47 ayat 6)

Jika dilihat dari sisi norma, tidak ada satupun ketentuan yang melarang partai politik menggunakan uang yang berasal dari aktivitas kriminal. Ini agak berbeda dengan pelarangan menerima sumbangan dari pihak yang subjeknya jelas seperti pihak asing, atau dari perusahaan negara (BUMN/D). Sehingga ada sanksi tertentu yang diberikan kepada individu atau parpol itu sebagai institusi. Terdapat pula rumusan norma yang absurd yakni “menggunakan fraksi sebagai sumber pendanaan partai politik”. Sebagai sebuah perbuatan, bagaimana menggambarkan ini

dalam perbuatan yang kongkrit. Sebab fraksi pada dasarnya adalah kumpulan dari individu anggota partai politik yang sudah pasti memberikan iuran atau sumbangan kepada partai politik.

Dalam konteks pelaporan dan audit, sanksi yang diberikan kepada partai politik cenderung tidak tegas, khususnya terkait sumbangan yang berasal dari non-negara. Hal tersebut dijelaskan dalam tabel dibawah ini.

**Tabel 3**  
**Kewajiban Pelaporan, Audit dan Sanksi terkait Keuangan Partai Politik**

V	Sanksi	Catatan
membuat pembukuan, memelihara daftar penyumbang dan jumlah sumbangan yang diterima, serta terbuka kepada masyarakat (pasal 13 huruf h)	dikenai sanksi administratif berupa teguran oleh Pemerintah (pasal 47 ayat 2)	Rumusan kewajiban ini sangat relevan dengan instrumen untuk mengawasi aktivitas pendanaan ilegal. Namun sanksinya hanya berupa teguran.
menyampaikan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran keuangan yang bersumber dari dana bantuan APBN dan APBD secara berkala 1 (satu) tahun sekali kepada Pemerintah setelah diperiksa oleh BPK (pasal 13 huruf i)	Dikenai sanksi administratif berupa penghentian bantuan APBN/APBD sampai laporan diterima oleh Pemerintah dalam tahun anggaran berkenaan (pasal 47 ayat 3)	Sanksi yang diberikan seharusnya bertingkat berdasarkan frekuensi pelanggaran atas kewajiban pelaporan. Seharusnya ada pemberatan ketika pelanggaran dilakukan berulang kali. Misalnya menghentikan bantuan jika pelanggaran dilakukan lebih dari 2 (dua) kali. Sebab ini terkait dengan uang negara.
Pengelolaan keuangan Partai Politik diaudit oleh akuntan publik setiap 1 (satu) tahun dan diumumkan secara periodik (pasal 39 ayat 2).	Tidak ada sanksi.	Audit seharusnya memuat sanksi jika tidak dilakukan. Sebab post audit menjadi satu-satunya instrumen akuntabilitas keuangan yang dimiliki partai politik saat ini.
Partai Politik wajib membuat laporan keuangan untuk keperluan audit dana yang meliputi:	Tidak ada sanksi.	Laporan ini berhubungan dengan konteks audit.
a) laporan realisasi anggaran Partai Politik;		
b) laporan neraca; dan		
c) laporan arus kas (pasal 39 ayat 3)		

Problem pengaturan dan akuntabilitas terkait pendanaan partai politik ini pada akhirnya menjadi momok dalam memperbaiki tata kelola partai politik. Sekalipun ada kenaikan anggaran atau bantuan keuangan yang diberikan oleh negara namun tidak

disertai dengan peningkatan akuntabilitas dalam tata kelola keuangan apalagi tata kelola partai politik. International IDEA menyebutkan bahwa rendahnya kepercayaan publik terhadap partai politik selalu disebabkan oleh skandal finansial yang melibatkan politisi dan partai politik. Oleh karena itu transparansi keuangan menjadi pilihan yang harus dilakukan. Dan yang paling penting adalah bahwa perbaikan dalam pendanaan partai politik tidak akan pernah ada tanpa disertai dengan adanya komitmen, kapasitas, dan pengelolaan internal organisasi partai politik yang baik.

### C. PENUTUP

#### C.1. Kesimpulan

Pilihan sistem demokrasi yang diterapkan di Indonesia adalah sebuah konsekuensi politik yang harus diterima. Termasuk keberadaan partai politik sebagai instrumen utama dalam sistem demokrasi. Fungsi-fungsi utama partai politik menjadi kunci dalam penyelenggaraan negara. Semakin baik tata kelola partai politik, maka semakin baik pula tata kelola penyelenggaraan negara. Dalam perkembangannya, keberadaan partai politik sebagai aktor utama demokrasi mengundang berbagai pihak untuk terlibat dalam proses kekuasaan. Tak terkecuali kelompok oligarkis yang menghendaki kendali penuh atas kekuasaan negara dengan tujuan untuk mempertahankan kekayaan kelompok mereka. Salah satu pintu masuk yang paling strategis adalah melalui pendanaan politik. Semakin besar dana politik yang bersumber dari kelompok oligark, maka semakin kuat praktik patronase dan klientelisme dalam partai politik dan pemilu. Dalam posisi inilah peran negara dibutuhkan, negara perlu mengambil peran dalam mengelola partai politik. Mengingat kembali fungsi-fungsi partai politik yang berkaitan langsung dengan penyelenggaraan negara. Disinilah pentingnya memperbesar porsi negara dalam mendanai partai politik dan pemilu. Sebagai badan publik, pembiayaan ini tentu saja akan berimplikasi terhadap tata kelola partai politik. Dititik inilah mekanisme akuntabilitas dibutuhkan, sebagaimana halnya badan-badan publik yang menggunakan keuangan negara sebagai sumber pendanaan. Sehingga akuntabilitas adalah bagian tak terpisahkan dari pendanaan politik oleh negara.

## C.2. Saran

Kenaikan bantuan anggaran bagi partai politik semestinya diimbangi dengan memperbaiki mekanisme akuntabilitas. Namun dalam PP Nomor 1 Tahun 2018 tidak melakukan perubahan terkait akuntabilitas keuangan partai politik. Padahal alokasi anggaran yang diperbesar ini bukanlah seperti memberikan “cek kosong” asupan keuangan. Seyogianya ini dijalankan secara terintegrasi dari sisi akuntabilitas dan transparansi. Menurut KPK setidaknya ada 5 (lima) hal yang mesti dilakukan untuk memastikan perbaikan tata kelola keuangan partai politik yang transparan dan akuntabel, yaitu;

- Bagaimana membangun keuangan yang transparan, akuntabel dan dapat diakses oleh publik secara luas.
- Mesti ada persyaratan alokasi secara khusus dan prioritas untuk rekrutmen, kaderisasi, penyusunan dan pelaksanaan kode etik, pendidikan politik, pembenahan kelembagaan, serta tata kelola keuangan.
- Membangun mekanisme pengawasan penggunaan dana internal partai dengan tujuan agar partai tidak bergantung pada segelintir elit.
- Perlu ada standar prosedur penggunaan dana partai.
- Membangun sistem kemandirian keuangan partai politik secara bertahap yang bertujuan mendorong tumbuhnya partai yang kuat secara finansial sehingga tidak bisa dikooptasi dan diintervensi oleh kekuatan modal yang ingin menguasai partai politik.

## Daftar Pustaka

### Buku

- Berenschot, Ward dan Edward Aspinall. 2019. *Democracy for Sale, Pemilu, Klientelisme, dan Negara di Indonesia*. Diterjemahkan oleh Edisius Riyadi. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Budiardjo, Miriam. 2010. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Budiardjo, Miriam. 1998. *Demokrasi di Indonesia, Demokrasi Parlemen dan Demokrasi Pancasila*. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama.
- Budiardjo, Miriam, ed. 1980. *Masalah Kenegaraan*. Jakarta: PT Gramedia.
- Crotty, William dan Richard S. Katz. 2015. *Handbook Partai Politik*. Diterjemahkan oleh Ahmad Asnawi. Jakarta: Nusamedia.
- Evans, Kevin Raymond. 2003. *Sejarah Pemilu dan Partai Politik di Indonesia*. Jakarta; Arise Consultancies.
- Fadjar, Abdul Mukhtie. 2013. *Partai Politik dalam Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia*. Malang: Setara Press.
- Falguera, Elin, et al . 2016. *Pendanaan Partai Politik dan Kampanye Pemilu, Buku Pedoman Keuangan Politik*, (Terj). Jakarta; International IDEA dan Perludem.
- Hadiz, Vedi R. 2005. *Dinamika Kekuasaan, Ekonomi Politik di Indonesia Pasca Soeharto*. Jakarta; LP3ES.
- Hardiman, F. Budi. 2013. *Dalam Mocong Oligarki, Skandal Demokrasi Indonesia*. Yogyakarta; Kanisius.
- Haris, Syamsuddin, ed. 2019. *Menimbang Demokrasi Dua Dekade Reformasi*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Heywood, Andrew. 2014. *Politik Edisi Keempat*. Diterjemahkan oleh Ahmad Lintang Lazuardi. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

- Junaidi, Veri, et al. 2011. *Anomali Keuangan Partai Politik, Pengaturan dan Praktek*. Jakarta: Perludem.
- Komisi Pemberantasan Korupsi. 2017. *Kertas Posisi (Position Paper) Sistem Integritas Partai Politik*. Jakarta: KPK.
- .2020. *Laporan Tahunan KPK 2019*. Jakarta: KPK
- .2020. *Lampiran Laporan Tahunan KPK 2019, Penanganan Perkara*. Jakarta: KPK
- MD, Mahfud. 2009. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Muhtadi, Burhanuddin. 2020. *Kuasa Uang, Politik Uang dalam Pemilu Pasca Orde Baru*. Jakarta: Gramedia.
- Nasef, M Imam dan Ni'matul Huda. 2017. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Kencana.
- Nasution, Adnan Buyung. 2010. *Pikiran dan Gagasan Demokrasi Konstitusional*. Jakarta; Kompas.
- Pontoh, Coen Husain dan Abdil Mughis Mudhoffir, ed. 2020. *Oligarki, Teori dan Kritik*. Tangerang Selatan: Marjin Kiri.
- Suhelmi, Ahmad. 2001. *Pemikiran Politik Barat, Kajian Sejarah Perkembangan Pemikiran Negara, Masyarakat dan Kekuasaan*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Tornquist, Olle dan Amalinda Savirani, ed. 2016. *Reclaiming the State, Mengatasi Problem Demokrasi di Indonesia Pasca – Soeharto*. Yogyakarta: Polgov Fisipol UGM.
- Winters, Jeffrey A. 2011. *Oligarki*. Diterjemahkan oleh Zia Anshor. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

## Jurnal

- Markus Mietzner, "Party Financing in Post – Soeharto Indonesia; Between State Subsidies and Political Corruption", *Contemporary Southeast Asia* Vol. 29 No. 2 (August 2007), 238 – 240. <https://www.jstor.org/stable/25798830?origin=JSTOR-pdf>.

## Internet

- Humas Komisi Pemberantasan Korupsi. "Pembenahan Agar Parpol Transparan". *Berita KPK*. 11 Desember 2019. Diakses tanggal 13 Agustus 2020. <https://www.kpk.go.id/id/berita/berita-kpk/1417-pembenahan-agar-parpol-transparan>.
- Transparency International Indonesia. "Global Corruption Barometer 2017". *Rilis Media Transparency International Indonesia*. 7 Maret 2017. Diakses tanggal 13 Agustus 2020. <https://riset.ti.or.id/global-corruption-barometer-2017/>.
- Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1975 jo Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1985 tentang Partai Politik dan Golongan Karya.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik
- Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 tentang Partai Politik.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.
- Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik
- Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Kepada Partai Politik