

TANTANGAN PENGATURAN PENDANAAN POLITIK



TANTANGAN PENGATURAN PENDANAAN POLITIK



A. PENGANTAR

Sejumlah kajian oleh akademisi dan peneliti kebijakan publik telah menunjukkan berbagai persoalan dalam pendanaan politik, bukan hanya di Indonesia, tetapi juga di banyak negara lain.¹ Ongkos politik yang semakin mahal membuat partai dan kandidat menggalang dana dari berbagai sumber, termasuk dari sumber-sumber yang dilarang atau melanggar ketentuan lainnya.

Sejumlah kasus korupsi yang terungkap di Indonesia juga menunjukkan keterkaitan antara korupsi dengan biaya politik yang semakin mahal. Banyak kasus korupsi yang melibatkan politisi terkait dengan pendanaan politik. Melalui korupsi, politisi menggalang dana yang akan digunakan untuk membiayai politik. Baik untuk biaya operasional tim kampanye, membayar saksi dan relawan hingga untuk membeli suara. Dalam tulisan ini, pendanaan politik dimaknai secara umum, meliputi pendanaan kampanye dan pendanaan partai politik. Pendanaan politik juga meliputi penerimaan dan donasi politik serta belanja politik, baik yang resmi dan formal, maupun yang informal dan ilegal.

Banyaknya kasus korupsi yang melibatkan politisi dan terkait dengan pendanaan politik, mendorong regulasi semakin ketat mengatur keuangan politik. Selain untuk mencegah praktik korupsi, pengaturan pendanaan politik juga diperlukan untuk mencegah ketimpangan modal politik dan mendorong kesetaraan. Salah satu usulan yang saat ini mengemuka adalah mendorong peningkatan subsidi oleh negara. Bantuan keuangan negara akan mendorong kompetisi politik semakin setara. Selain itu, bantuan negara juga akan mengurangi beban politisi untuk menggalang dana sehingga mencegah mereka melakukan korupsi. Namun demikian, usulan tersebut tidak mudah untuk direalisasikan. Selain keterbatasan anggaran, partai politik dan politisi juga tidak sepenuhnya mendukung kebijakan tersebut.

¹ Kajian akademik tentang pendanaan politik di Indonesia diantaranya Marcus Mietzner (2007, 2016); sedangkan kajian pendanaan politik di negara-negara lain, diantaranya Michael Pinto-Duschinsky (2002) dan Ingrid van Biezen (2004, 2008, 2010). Kajian kebijakan tentang pendanaan politik bisa dilihat pada publikasi IDEA International (Ohman, Falguera and Jones, 2014), NDI (Janda, 2005; Johnston, 2005)

Untuk melihat lebih mendalam lagi persoalan pendanaan politik di Indonesia, tulisan ini mengajukan dua pertanyaan. Pertama, mengapa banyak rekomendasi kebijakan yang dihasilkan dari kajian akademik dan monitoring terhadap praktik pendanaan politik tidak membawa perbaikan yang signifikan? Adakah yang kurang dari analisis dan rekomendasi yang diberikan? Kedua, tulisan ini hendak memberikan rekomendasi kebijakan terkait dengan regulasi. Dari regulasi pendanaan politik yang saat ini sudah dibuat, persoalan dan kelembagaan apa yang belum diatur?

Untuk menjawab dua pertanyaan tersebut, tulisan ini akan meninjau literatur yang telah diterbitkan, baik dari berbagai karya akademik maupun laporan monitoring dan penelitian kebijakan. Dari tinjauan literatur, salah satu hal yang belum disinggung dan dianalisis lebih mendalam adalah keterkaitan antara pendanaan politik dan relasi patronase di Indonesia. Pada dasarnya, politik adalah bagaimana kekuasaan diorganisasi, dan pendanaan politik sesungguhnya terkait patronase dan distribusi klientelistik yang membuat politik dan kekuasaan bisa berjalan. Susan Stokes membedakan patronase sebagai tawaran sumber daya publik, terutama pekerjaan di sektor publik, oleh pemegang kekuasaan pemerintah sebagai imbalan dari dukungan elektoral. Sedangkan klientelisme adalah tawaran materi sebagai imbalan dukungan. Baik patronase maupun klientelisme diberikan dengan kriteria sederhana, yakni untuk penerima yang memberikan suara dalam Pemilu (Stokes, 2007, pp. 605–606). Sejumlah peneliti kemudian mengkategorikan Indonesia ke dalam demokrasi patronase dalam kajian mereka tentang Indonesia (Klinken, 2009; Simanjuntak, 2012) maupun perbandingan dengan negara lain (Kenny, 2017).

Dalam konteks politik Indonesia, Pemilu menjadi sarana bagi terbentuknya relasi patronase dan klientelistik tersebut. Untuk mendapatkan dan memelihara dukungan, pemimpin politik harus memberikan manfaat materi kepada pendukungnya. Materi ini berupa barang publik, misalnya bantuan untuk fasilitas dan kegiatan umum, seperti dukungan untuk kegiatan religius, olah raga dan sebagainya. Imbalan dukungan juga bisa dalam bentuk janji pekerjaan, misalnya diangkat menjadi pegawai pemerintah.

Keterbatasan studi dan analisis tentang pendanaan politik karena hanya fokus pada soal aturan dan kepatuhan partai politik dan kandidat. Akibatnya, dimensi yang lebih luas dari politik, yaitu patronase dan klientelisme, sering menjadi variabel yang tidak diperhitungkan dalam kajian pendanaan politik. Politik bukan hanya pengaturan mekanisme sirkulasi kekuasaan. Bagi sebagian aktor, politik adalah mekanisme untuk mendistribusikan manfaat materi, baik dalam bentuk kontrak, konsesi maupun fasilitas negara lainnya. Bagi para pendukung, politik adalah mekanisme untuk mendapatkan akses dan dukungan dari negara yang dibutuhkan untuk akumulasi modal. Dalam konteks ini, maka pengaturan politik dan secara khusus pengaturan soal pendanaan tidak menyentuh akar persoalan.

Menjawab pertanyaan kedua secara umum, tampak tidak ada pengawasan dan lembaga pengawas yang efektif. Bukan karena politisi, penyelenggara negara dan aktivis politik tidak tahu. Justru absennya pengawasan yang efektif merupakan salah satu bentuk kesepakatan bersama diantara berbagai kekuatan politik. Kompromi dibangun atas dasar pertemuan kepentingan seluruh kekuatan yang berkompetisi dan pemenuhan standar teknokratik dalam politik.

Guna menjawab pertanyaan di atas dan mendiskusikan secara lengkap regulasi keuangan partai politik, tulisan ini dibagi ke dalam beberapa bagian. Pertama tentang persoalan umum dalam pengaturan dana politik di global dan Indonesia. Bagian kedua akan merangkum dan mendiskusikan kerangka regulasi yang mengatur pendanaan politik di Indonesia. Bagian ketiga akan mendiskusikan sejumlah persoalan dalam pengaturan pendanaan politik dan terakhir ditutup dengan kesimpulan dan rekomendasi.



B. PROBLEM PENDANAAN POLITIK

Persoalan pendanaan politik bukan persoalan unik Indonesia. Masalah ini juga dialami oleh banyak negara demokrasi di dunia. Ada banyak studi tentang pendanaan politik, baik dalam bentuk kajian akademik, kertas kebijakan, maupun laporan monitoring pendanaan partai politik. Dari berbagai laporan, artikel dan kajian tentang pendanaan politik tersebut, ada dua perspektif utama, yakni relasional dan institusional. Perspektif relasional melihat pendanaan politik dalam kerangka relasi antara negara dan masyarakat. Perspektif ini menyoroti pergeseran partai politik yang pada awalnya adalah bagian dari masyarakat sepenuhnya, tetapi kemudian semakin tergantung pada bantuan negara karena sumber pendanaan tradisional seperti iuran anggota dan sumbangan pendukung semakin mengecil. Sedangkan perspektif institusional memfokuskan analisis pada perubahan peraturan serta kesenjangan antara regulasi dengan praktik. Menutup bagian ini, tulisan ini menggunakan pendekatan *political settlement* sebagai kerangka analisis untuk melihat persoalan pendanaan politik secara lebih kritis.



1. Perspektif Relasional

Salah satu perspektif penting dalam ilmu sosial adalah kajian yang memfokuskan pengamatan pada relasi sosial.² Perspektif relasional menitikberatkan pengamatan bukan pada aktor atau pelaku, tetapi relasi di antara para pelaku tersebut. Dalam perspektif relasional, tindakan salah satu pelaku merupakan respon dari tindakan pelaku yang lain. Dalam hal pendanaan politik, sebagai contoh sederhana, kebijakan pengaturan pendanaan politik merupakan respon terhadap praktik dan tindakan yang dilakukan oleh pelaku yang lain, seperti politisi, kandidat atau tim sukses. Karena sebagian politisi memiliki akses sumber daya yang besar, kompetisi dalam politik tidak setara lagi. Karena itu, sebagian pelaku mendorong regulator membuat regulasi untuk membatasi sumber daya dalam Pemilu agar kompetisi berjalan seimbang.

Dalam konteks pendanaan politik, relasi sosial juga bisa dilihat pada partai politik, terutama sumber pendanaan partai politik. Partai politik pada awalnya dianggap sebagai representasi dari masyarakat yang dibiayai oleh masyarakat sepenuhnya. Partai hidup dari iuran dan kontribusi anggota serta donasi dari pendukungnya. Tetapi dalam perkembangannya, partai politik mendapatkan bantuan dari negara. Karena menerima dana dari negara, maka partai politik terikat dengan berbagai persyaratan ketat untuk mengelola bantuan tersebut. Karena negara menyalurkan bantuan dari dana publik, terutama bersumber dari pajak, maka partai politik kemudian diatur dengan ketat dalam penggunaan dana. Dalam kerangka ini, maka partai politik bergeser dari organisasi masyarakat menjadi organisasi publik.

² Dalam pendekatan relasional, tulisan ini merujuk pada karya akademik dari sosiologi relasional, terutama Mustafa Emirbayer yang menawarkan relasional sebagai jawaban atas dilema analisis dunia sosial sebagai substansi atau proses, statis atau dinamis (Emirbayer, 1997). Rujukan berikutnya dari teori tentang negara yang dirumuskan oleh Bob Jessop. Menyebutnya sebagai pendekatan *strategic relational*, Jessop melihat negara sebagai relasi sosial seperti ensemble dari para manager yang tindakan dan pilihan kebijakan merupakan respon dari manager-manager negara lainnya. Kajian *strategic relational* lihat tulisan Jessop (2001a, 2001b). Untuk kepentingan tulisan ini, khususnya membuat kategori dari literatur yang ada, tulisan ini menyederhanakan pendekatan relasional dengan melihat pergeseran relasi partai politik antara negara dan masyarakat.

Besarnya bantuan dari negara ternyata semakin meningkat. Perkembangan teknologi informasi mendorong perubahan sosial yang berdampak pada partai dan kegiatan politiknya. Perkembangan media massa yang menggunakan teknologi informasi terbaru memberikan akses kepada partai politik untuk menjangkau langsung pemilih dalam skala yang jauh lebih besar. Peran media menggeser, atau dalam beberapa kasus, bahkan menggantikan peran aktivis partai dan relawan yang sebelumnya digunakan oleh partai politik untuk menjangkau pemilih dan pendukung. Metode ini membutuhkan relawan dalam jumlah besar tetapi jangkauannya terbatas. Menggunakan media elektronik, partai politik bisa berkomunikasi dan menyampaikan langsung pesannya kepada banyak orang melampaui jangkauan aktivitas partai politik tradisional sebelumnya.

Perubahan sosial akibat dari penggunaan media dan teknologi informasi membawa konsekuensi lain, seperti kebutuhan pendanaan yang makin besar. Penggunaan media massa dan teknologi informasi membutuhkan dukungan dari tenaga-tenaga profesional dan berbagai instrumen serta pendekatan baru. Strategi ini berdampak pada tergusurnya peran aktivis partai oleh tenaga profesional yang harus dibayar mahal oleh partai politik. Meningkatnya kebutuhan pendanaan politik ini tidak bisa lagi didanai lagi oleh iuran dan kontribusi anggota. Lalu partai politik membutuhkan dukungan dari negara dan menjadikannya sebagai lembaga publik. Dengan menerima dana dari negara, partai politik pun terikat dengan berbagai persyaratan administrasi yang ketat. Tidak heran jika kemudian partai politik dilihat telah bergeser dari organisasi masyarakat menjadi organisasi publik. Seperti ditulis oleh Ingrid van Biezen, "keterlibatan negara dalam urusan internal partai politik telah menyumbang pada transformasi partai dari organisasi kerelawanan tradisional menjadi utilitas atau lembaga penyedia layanan publik"(van Biezen, 2004).

Richard S. Katz dan Peter Mair (1995, 2018) mendeskripsikan evolusi partai politik. Pertama adalah partai elit yang muncul saat Pemilu masih terbatas karena tidak semua warga negara memiliki hak pilih. Partai elit sesungguhnya adalah panitia yang dibentuk oleh elit untuk mengelola negara dan merumuskan kebijakan publik. Ketika kemudian semakin banyak warga negara yang memiliki hak pilih, muncul partai kader. Partai ini dibentuk untuk mewakili kepentingan dan aspirasi sebagian warga negara seperti serikat buruh dan organisasi lainnya. Partai kader mengandalkan sumbangan dan dukungan anggota yang besar.

Ketika partai politik dan kandidat dapat menggunakan media massa untuk menjangkau pemilih, muncul partai *catch-all*. Corak partai *catch-all* menjadi pragmatis karena memilih menawarkan program kepada masyarakat dan tidak lagi mengusung program partai. Ideologi semakin meluruh karena yang penting adalah gagasan dan program apa yang mendapatkan dukungan dari masyarakat.

Saat belanja media dan tenaga profesional semakin mahal, kegiatan politik menjadi semakin mahal dan tidak cukup lagi diongkosi oleh pemimpin partai, sumbangan dari anggota dan sumber-sumber lain. Partai politik pun mengandalkan dukungan pendanaan dari subsidi negara. Ketika porsi subsidi dari negara melampaui sumber-sumber lain, maka muncul pertanyaan, apakah partai politik organisasi masyarakat ataukah badan publik.

Ketergantungan partai politik pada subsidi negara mendorong partai politik tidak berkompetisi, tetapi justru berkolusi. Partai politik memilih untuk menjadi bagian dari koalisi penguasa daripada oposisi. Karena menjadi bagian dari kekuasaan, partai politik bisa mendapatkan akses untuk pendanaan politiknya. Akibatnya tidak ada perbedaan kebijakan yang mencolok dari partai yang berbeda ideologi. Corak kepartaian seperti ini yang disebut dengan partai kartel. Tidak ada perbedaan ideologi dan kebijakan yang jelas saat partai berkuasa. Partai politik justru memilih berkolusi dan menjadi bagian dari koalisi yang berkuasa untuk mengakses pendanaan dari negara. Disebut sebagai kartel karena partai politik yang berkuasa menerapkan syarat-syarat yang semakin ketat untuk membatasi, dan menghalangi, munculnya partai politik baru.

Kemunculan partai kartel memunculkan pertanyaan tentang hakekat organisasi partai politik. Ketika partai semakin mengandalkan pembiayaan oleh negara dan harus mengikuti berbagai persyaratan administrasi dan birokrasi pendanaan publik, maka partai lebih menyerupai sebagai badan publik. Partai bukan lagi organisasi massa yang mewakili kelompok masyarakat dan dibiayai oleh pendukungnya. Trend ini menjadi keprihatinan terutama di berbagai negara demokrasi yang telah mapan karena partai politik semakin tergantung pada negara. Berbagai studi menunjukkan data semakin banyak partai politik yang mengandalkan dana dari negara dan mengandalkan tenaga profesional untuk menjalankan kegiatan politik.

Inggrid van Biezen dan Peter Kopecky (2007) mengamati perubahan partai politik dan relasinya dengan masyarakat. Jika sebelumnya relasi partai politik dengan negara bersifat temporer, yakni ketika partai politik memegang kekuasaan, menempatkan kader-kadernya ke dalam jabatan politik dan menjadi bagian dari negara. Ketika kemudian partai politik kalah dalam Pemilu dan tidak berkuasa lagi, maka partai akan menjadi bagian dari masyarakat sepenuhnya. Dengan demikian relasi partai dengan masyarakat bersifat permanen. Tetapi keberadaan partai kartel justru membalikkan situasi tersebut. Ketergantungan pendanaan dari negara membuat partai politik memiliki relasi permanen dengan negara dan justru hanya memiliki relasi temporer dengan masyarakat.

Perspektif relasional juga mempertanyakan pergeseran peran partai politik. Partai politik dipahami sebagai organisasi yang menjadi perantara masyarakat dan negara. Melalui partai politik, masyarakat bisa mendorong negara mengeluarkan kebijakan tertentu untuk kepentingan kelompok masyarakat tersebut. Akan tetapi, perkembangan media massa dan teknologi informasi memunculkan pertanyaan, apakah partai politik masih memainkan peran sebagai perantara tersebut. Bukankah kini media massa dan media sosial telah menggantikan peran partai politik untuk menjadi perantara? Bahkan karena negara memberikan pendanaan politik, bukankah kini negara justru menjadi perantara antara masyarakat dan partai politik? Melalui dukungan pendanaan, partai politik bisa bekerja mewakili masyarakat. Justru dalam hal ini, negara berperan menjadi perantara.

Sejumlah literatur yang menganalisis pergeseran peran partai politik dan relasinya dengan negara, telah memberikan penjelasan dan perangkat analisis untuk memahami persoalan pendanaan politik beserta rekomendasi kebijakan. Namun demikian, ada beberapa catatan penting dari perspektif relasional ini. Perspektif ini secara garis besar melihat partai politik hanya dari relasi dua entitas: negara vs masyarakat. Padahal di dalam praktiknya, ada banyak variasi dan dinamika. Karena kategori dikotomis negara versus masyarakat tersebut, ada banyak variasi dan dinamika yang gagal dijelaskan melalui pendekatan relasional.

Pertama, adanya variasi di dalam partai politik. Partai politik tidak sepenuhnya organisasi masyarakat. Ada beragam model partai politik di Indonesia. Selain partai kader, partai *catch-all*, dan partai kartel, ada bentuk partai politik lain. Pasca Orde Baru muncul sejumlah partai yang didirikan oleh politisi sebagai kendaraan untuk memenangi Pemilihan Umum (Pemilu) dan menjadi presiden. Partai seperti ini disebut dengan partai presidensial seperti Partai Demokrat yang didirikan oleh Presiden SBY sebagai kendaraan untuk memenangi Pilpres tahun 2004 dan 2009. Partai Gerindra juga contoh untuk partai presidensial yang didirikan oleh Prabowo Subianto untuk maju Pilpres.

Dalam perkembangannya, juga muncul bentuk partai baru, yakni partai oligarki. Berbeda dengan partai presidensial, partai oligarki didirikan untuk melindungi kepentingan bisnis pendirinya. Contoh dari partai oligarki adalah Partai Nasdem dan Perindo. Partai Nasdem didirikan oleh Surya Paloh dan Perindo didirikan oleh Hary Tanoesoedibjo. Keduanya adalah konglomerat yang menguasai bermacam bisnis. Surya Paloh adalah pemilik Media Group, konglomerasi media massa, diantaranya Harian Media Indonesia dan Metro TV. Sedangkan Hary Tanoesoedibjo adalah pemimpin MNC Group, konglomerasi bisnis yang menguasai televisi, radio dan media lainnya.³ Mereka tidak maju dalam Pilpres. Keduanya juga tidak berkompetisi dan menjadi anggota DPR atau menjadi menteri. Justru mereka memilih tetap mengelola bisnisnya dan menjadikan partai politik sebagai instrumen untuk mempengaruhi kebijakan agar tidak mengganggu, atau malah mendukung, kepentingan bisnisnya. Keberadaan partai oligarki atau presidensial menunjukkan variasi partai politik di Indonesia yang mewakili kepentingan bisnis pemilik atau kepentingan politik pemimpin, bukan kepentingan pemilih.

2. Perspektif Institusional

Selain perspektif relasional yang telah diuraikan di atas, banyak kajian dan tulisan tentang pendanaan politik bisa dikategorikan ke dalam perspektif institusional. Perspektif ini melihat pendanaan politik sebagai institusi atau lembaga yang dipahami dalam arti luas. Salah satu definisi institusi penting dirumuskan oleh ekonom peraih Nobel Douglas North. Menurut North, institusi adalah aturan main di dalam masyarakat. Institusi adalah perangkat manusia yang menstrukturkan interaksi manusia dan terdiri dari aturan formal seperti hukum dan regulasi serta aturan informal seperti konvensi, norma perilaku, kode perilaku serta penegakan aturan (North, 1995). Dalam definisi institusi yang luas tersebut, pendanaan politik bisa dilihat sebagai sebuah institusi yang diatur melalui aturan formal dan sekaligus aturan informal. Dalam perkembangannya, perspektif institusional berkembang luas di berbagai cabang ilmu sosial, termasuk dalam ilmu politik.

³ Analisis lebih lengkap tentang kepemilikan media di Indonesia lihat Agus Sudibyo dan Nezar Patria (2013).

Institusionalisme dalam ilmu politik digunakan untuk mengamati dan menganalisis bagaimana aturan formal dan informal dalam politik berkembang dan terus mengalami perubahan. Termasuk dalam hal pendanaan politik. Regulasi tentang pendanaan politik bukan aturan yang telah lama ada. Regulasi ini merupakan respon terhadap persoalan korupsi dalam Pemilu, maraknya praktik pembelian suara, serta upaya untuk mendorong kesetaraan antar partai politik dan kandidat. Perkembangan teknologi dan profesionalisasi kampanye menempatkan uang sebagai salah satu modal penting dalam politik, dan karena itu perlu diatur agar kompetisinya berjalan seimbang.

Dalam konteks pendanaan politik di Indonesia, salah satu referensi penting adalah artikel yang ditulis oleh Marcus Mietzner yang menganalisis turunnya subsidi pemerintah untuk partai politik pada tahun 2005, di masa awal pemerintahan SBY (Mietzner, 2007). Sebelumnya, partai politik mendapatkan bantuan dari negara sebesar Rp. 1000 per suara (di tingkat nasional) tetapi pada tahun 2005 hanya menerima secara praktis sekitar Rp. 108 (Supriyanto and Wulandari, 2013). Bantuan untuk partai politik di tingkat provinsi dan kabupaten/kota besarnya bervariasi karena tergantung pada kondisi keuangan daerah. Tetapi pada tahun 2005, bantuan di daerah juga menurun dengan besaran yang tidak jauh berbeda dengan bantuan yang diterima di tingkat nasional.

Sejumlah organisasi masyarakat sipil secara reguler juga menerbitkan laporan tentang pendanaan partai yang berasal dari monitoring yang mereka lakukan (Djani and Badoh, 2006; TI Indonesia, 2009, 2009; Badoh and Dahlan, 2010). Laporan-laporan tersebut memberikan bukti maraknya pelanggaran terhadap aturan dana kampanye oleh partai politik dan kandidat. Selain itu laporan-laporan monitoring tersebut menunjukkan tidak berfungsinya regulasi untuk mengatur pendanaan politik di Indonesia.

Perkumpulan Pemilu dan Demokrasi (Perludem), salah satu organisasi masyarakat yang fokus pada Pemilu dan partai politik, menerbitkan berbagai kajian yang merekomendasikan pengaturan dana kampanye (Supriyanto and Wulandari, 2012, 2013). Dengan melakukan perhitungan terhadap belanja riil yang dilakukan oleh partai politik dan kandidat, Perludem merekomendasikan peningkatan subsidi negara untuk partai politik dan kandidat.

KPK dan LIPI mendukung peningkatan bantuan negara untuk politik. Kajian KPK dan LIPI tersebut merekomendasikan untuk peningkatan bantuan keuangan untuk partai politik tetapi diiringi sejumlah persyaratan (Haris *et al.*, 2018, 2019). SIPP tersebut mendorong bukan hanya transparansi dan akuntabilitas laporan keuangan, tetapi juga membangun sistem insentif agar partai bekerja. Indikator yang dipergunakan dalam SIPP meliputi demokrasi internal partai politik, kode etik partai politik, rekrutmen politik yang berintegritas, berjalannya kaderisasi di dalam partai politik, dan lapran keuangan yang transparan dan akuntabel. Jika partai politik memenuhi lima indikator tersebut, maka partai politik berhak mendapatkan tambahan bantuan negara yang jumlahnya semakin besar.

Andreas Ufen menyoroti salah satu bentuk pendanaan politik melalui crowd funding (Ufen, 2017). Ufen mengamati perkembangan menarik, terutama pada Pilpres 2014, kubu Jokowi - Jusuf Kalla menggalang sumbangan individual dari ribuan simpatisan. Pada Pilpres 2019 giliran Prabowo Subianto yang menggalang dana publik dari pendukung dan pemilih. Praktik ini relatif baru di dalam politik Indonesia karena sebelumnya penggalangan dana dilakukan secara tertutup dan hanya melibatkan pengusaha atau mereka yang memiliki sumber daya melimpah.

Berbagai literatur institusional di atas telah menjelaskan regulasi dan menyoroti praktik pendanaan politik di Indonesia. Akan tetapi, ada beberapa catatan terhadap pendekatan institusional. Pertama, pendekatan institusional melihat partai politik dari perspektif yang ideal. Barangkali ukuran dan standar partai politik ideal tidak pernah ada. Bahkan gagasan ideal partai politik didanai oleh anggota dan pemilih dalam kenyataannya tidak ada. Di negara-negara demokrasi yang mapan, kontribusi dari anggota justru semakin menurun dan partai politik semakin bergantung pada pendanaan oleh negara. Oleh karena itu, cara pandang terhadap partai politik perlu digeser karena partai bukan lagi organisasi yang mampu hidup dari donasi anggota. Partai politik harus dilihat sebagai organisasi yang didanai oleh anggota, pendukung, negara, dan juga oligark dan pengusaha dengan seluruh kepentingannya. Dengan menggeser cara pandang ini, maka pengaturan pendanaan politik menjadi sangat relevan, terutama untuk memastikan partai politik transparan dan akuntabel dari aspek pendanaan dan kepentingan yang dibawanya.

Kedua, pendekatan institusional dalam pendanaan politik tidak banyak mengkaji struktur insentif dan berbagai faktor eksternal yang bisa mendorong partai semakin transparan dan akuntabel, atau sebaliknya. Satu hal menarik dari diskusi pendanaan politik oleh negara adalah penolakan oleh sejumlah partai politik. Beberapa partai politik dan politisi menolak peningkatan subsidi negara, seperti Nasdem (Akuntono, 2014) dan PAN (Media Indonesia, 2017) yang menyampaikan secara terbuka. Di balik penolakan tersebut perlu dianalisis lebih mendalam struktur insentif apa yang membuat partai politik dan politisi justru menolak subsidi negara. Bagi partai oligarki, kenaikan bantuan negara justru akan menggerus kontrol oligark atas partai. Sejumlah elit partai juga akan kehilangan peran sebagai donatur dan pemilik posisi strategis di dalam partai jika bantuan negara dinaikkan.

Ketiga, salah satu kekurangan dari pendekatan institusional adalah absennya analisis atas aktor dan kepentingannya. Karena fokus pada institusi, secara inheren pendekatan institusional tidak memberikan perhatian pada aktor. Padahal faktor ini tidak bisa diabaikan sepenuhnya. Aktor dengan kekuatan dan pengaruh besar akan berusaha untuk mengubah institusi jika institusi dianggap tidak lagi memberikan manfaat.

Dalam konteks pendanaan politik, aktor-aktor seperti elit partai dan pengusaha akan berusaha untuk menahan kenaikan bantuan keuangan negara. Apalagi jika bantuan keuangan tersebut diberikan dengan syarat-syarat yang mengikat seperti demokratisasi partai, transparansi keuangan, dan sebagainya. Syarat-syarat itu berpotensi menggerus pengaruh elit, oligark, dan pengusaha yang memiliki kontrol besar atas partai politik.

Berangkat dari kajian literatur di atas, ada beberapa hal penting yang perlu mendapat perhatian ketika mengusulkan desain kebijakan untuk pendanaan politik. Pertama terkait kontrol atas partai politik. Membiarkan partai politik secara otonom mencari pembiayaan sendiri tidak berjalan di Indonesia. Alih-alih menjadi organisasi yang mandiri secara finansial, partai politik justru tergantung kepada pendiri, elit dan donor-donor besar. Akibatnya partai politik tidak lagi mewakili kepentingan rakyat, tetapi justru mewakili kepentingan pemilik, pendiri atau pendonor. Negara perlu hadir untuk membuat partai politik berjalan, diantaranya dengan memberikan dukungan pendanaan. Dukungan negara akan membuat peran elit dan pendonor semakin berkurang dan partai akan lebih fokus untuk menggalang dukungan langsung dan bekerja untuk rakyat yang diwakilinya.

Kedua, tidak ada insentif bagi partai politik untuk beroperasi secara demokratis karena ketergantungan pada dukungan finansial oleh pendiri atau akses ke sumber finansial untuk partai yang dipimpin oleh elit. Situasi ini membuat partai politik tidak menjalankan fungsinya secara optimal. Oleh karena itu, dibutuhkan insentif agar partai politik berubah menjadi partai ideal. Bantuan negara bisa menjadi sumber insentif yang mendorong partai politik untuk menjadi partai yang ideal.

Ketiga, dari aspek regulasi, masih banyak hal yang perlu dilengkapi. Salah satunya adalah kejelasan peraturan dan juga regulator atau lembaga pengawas yang memastikan partai politik mengelola keuangannya secara transparan dan akuntabel. Karena kondisi saat ini justru memberikan peran dan pengaruh besar dari elit dan pemegang akses ke sumber daya finansial, berbagai kelemahan dan kekurangan dalam regulasi justru menjadi keuntungan. Situasi saat ini: ketergantungan partai politik pada elit dan pendonor, lemahnya transparansi dan akuntabilitas, pada akhirnya secara perlahan justru dianggap menjadi situasi yang normal. Partai merasa tidak bersalah atau tidak mematuhi aturan saat tidak publikasi laporan keuangannya. Tanpa perubahan, maka praktik seperti ini akan melembaga, dan akhirnya partai yang tertutup justru menjadi kondisi yang dianggap normal.

3. Analisis *Political Settlement*

Berangkat dari sejumlah catatan terhadap pendekatan relasional dan institusional, tulisan ini meminjam kerangka analisis dari institusional kritis, yakni analisis *political settlement*. Pendekatan ini melihat, institusi tidak hanya terbentuk melalui kesepakatan dan konsensus di dalam masyarakat.⁴ Institusi juga merupakan output dari konflik antar berbagai kelompok yang berpengaruh. Institusi akan bertahan jika memberikan jaminan bagi akses atas sumber daya bagi kelompok berpengaruh dan kuat di dalam masyarakat.

⁴ Pendekatan *political settlement analysis* selengkapnya dapat dilihat pada sejumlah publikasi akademik (Khan, 2010, 2017; Rosser, 2016). Untuk kasus Indonesia, pendekatan *political settlement* dipergunakan oleh Andrew Rosser untuk menganalisis konflik di sektor pendidikan.

Mustaq Khan melihat kekurangan dari analisis institusional yang melihat institusi sebagai hal yang statis dan tidak terkait dengan ruang dan waktu (Khan, 2010, 2017). Khan menunjukkan perbedaan institusi di negara miskin dan berkembang, di mana akses pada rente menjadi variabel penting yang menentukan keberlanjutan institusi. Setiap perubahan akan bertahan jika kelompok-kelompok dengan pengaruh dan kekuatan besar mendapatkan jaminan atas akses pada rente. Sebaliknya, kelompok tersebut akan melakukan perlawanan dan mengubah institusi ketika perubahan, atau reformasi, menghalangi akses mereka pada rente.

Melihat pendanaan politik sebagai institusi, maka regulasi dan praktik pendanaan politik merupakan aturan yang disepakati antar berbagai kekuatan politik di Indonesia. Adopsi aturan-aturan transparansi misalnya, tidak cukup dibaca sebagai akomodasi terhadap praktik politik modern. Transparansi dan akuntabilitas juga bisa dibaca sebagai mekanisme untuk membatasi partai yang berkuasa tidak mengambil seluruh sumber daya publik bagi kelompoknya sendiri. Dengan demikian, regulasi transparansi dan anti-korupsi justru memberikan jaminan kelompok-kelompok politik untuk tetap mendapatkan akses dan membatasi kelompok yang berkuasa.

Sebagai sebuah institusi, pendanaan politik juga bisa dilihat sebagai kesepakatan diantara partai politik. Di satu sisi, seluruh partai politik sepakat dengan berbagai aturan seperti pembatasan sumbangan dan kewajiban publikasi, tetapi pada saat yang sama, mereka juga membuat aturan tersebut tidak bisa diterapkan sepenuhnya. Misalnya kewajiban audit untuk partai politik, secara tertulis ada aturannya, tetapi dalam praktik tidak dijalankan dan tidak ada sanksi serta tidak ada lembaga yang mengawasi pelaksanaannya.

Politik adalah prosedur untuk mengelola kekuasaan dan menjamin alokasi serta distribusi sumber daya bagi seluruh kelompok sosial politik. Dalam konteks ini, pengaturan pendanaan politik diterima jika seiring dengan kepentingan bersama seluruh kelompok tersebut. Apabila peraturan pendanaan politik tidak merugikan kepentingan partai politik, atau berbagai kepentingan masih tetap bisa mengakses rente di tengah aturan yang ketat, maka aturan akan dipertahankan. Sebaliknya, jika aturan merugikan atau menghambat akses ke rente, maka regulasi akan diubah, atau dibuat sedemikian rupa sehingga regulasi tidak berjalan dengan baik seperti yang diharapkan.

Dalam konteks ekonomi politik Indonesia, pendanaan politik terkait erat dengan praktik memburu rente. Hanya dengan memegang kekuasaan formal, maka partai politik memiliki akses ke sumber daya publik. Oleh karena itu, pengaturan pendanaan politik saja tidak cukup. Dibutuhkan pengaturan di bidang dan sektor lain, misalnya pengadaan barang dan jasa pemerintah agar jaminan atas sumber daya publik bisa diberikan secara imparisial oleh negara dan kelompok politik yang memegang kekuasaan pemerintahan. Jika seluruh kekuatan politik merasa mendapatkan akses ke sumber daya publik secara adil, maka kompetisi di dalam politik tidak sepenuhnya menjadi target utama. Jika kondisi itu terpenuhi, maka pengaturan pendanaan politik akan lebih mudah untuk dilakukan. Tentang bagaimana pengaturan pendanaan politik diselenggarakan, bagian berikut ini akan mengkaji secara mendetail berbagai peraturan pendanaan dalam regulasi pemilu legislatif dan eksekutif.



C. KERANGKA REGULASI

Pendanaan politik diatur secara terpisah di dalam berbagai regulasi yang berbeda, dengan mekanisme dan badan pengawas yang berbeda pula. Pendanaan politik diatur dalam beberapa regulasi berbeda, yakni melalui UU Pemilihan Umum dan UU partai politik. Secara umum, regulasi pendanaan politik telah mengadopsi sejumlah aturan untuk menjamin kesetaraan di antara peserta Pemilu serta memenuhi prinsip transparansi dan akuntabilitas. Tetapi dalam pelaksanaannya, seperti banyak ditulis dari laporan monitoring oleh masyarakat sipil, terdapat berbagai sejumlah catatan. Berangkat dari analisis regulasi, persoalan mendasar dalam pengaturan dana politik adalah absennya regulator yang memiliki kewenangan serta pengaturan lanjutan, terutama dalam aspek teknis soal keuangan, yang memberikan peluang kepada partai politik untuk tidak memenuhi standar transparansi dan akuntabilitas keuangan.

Secara umum, pengaturan pendanaan politik sudah diatur dalam regulasi yang ada dengan menerapkan sejumlah prinsip sebagai berikut.

- Partai politik di setiap tingkatan wajib membuat catatan dan laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran. Laporan pertanggungjawaban terbuka diketahui masyarakat.
- Regulasi juga mendorong partai politik untuk transparan dan akuntabel, diantaranya dengan mewajibkan partai politik membuat laporan yang diaudit oleh akuntan publik.
- Laporan keuangan partai politik yang bersumber dari bantuan keuangan APBN dan APBD diaudit oleh Badan Pemeriksa Keuangan
- Untuk menjamin kesetaraan, diatur pembatasan terhadap penyumbang untuk partai politik.
- Partai politik dilarang menerima sumbangan dari asing dan pihak-pihak lain tanpa identitas yang jelas.

Sementara itu, untuk pemilihan eksekutif, baik Pemilihan Presiden maupun Kepala Daerah, ada beberapa aturan umum sebagai berikut.

- Sumber pendanaan kampanye politik berasal dari partai politik, kandidat, dan sumbangan dari pihak lain. Dana kampanye dalam bentuk uang disimpan dalam rekening khusus dana kampanye baik untuk partai politik maupun kandidat DPD.
- Sumbangan dari pihak lain dibatasi jumlahnya. Sumbangan individu maksimal Rp. 2,5 miliar sedangkan sumbangan dari kelompok, badan usaha non pemerintah dan perusahaan dibatasi maksimal Rp. 25 miliar untuk pemilu legislatif dan pemilu presiden dan wakil presiden. Sedangkan untuk Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah (Pilkada) batasan maksimal sumbangan dana kampanye individu sebesar Rp. 75 juta dan badan usaha non pemerintah maksimal Rp. 750 juta. Seluruh penyumbang diwajibkan melampirkan identitas yang jelas.
- Batasan pengeluaran dana kampanye hanya diatur bagi peserta pemilu di Pilkada dengan formula penghitungan besarnya memperhatikan jumlah pemilih, luas wilayah, dan standar biaya daerah. Sedangkan untuk pemilu legislatif dan pemilu presiden tidak diberlakukan batasan pengeluaran dana kampanye.
- Laporan dana kampanye wajib diserahkan oleh partai politik dan kandidat DPD 15 hari setelah pemungutan suara kepada Kantor Akuntan Publik yang ditunjuk oleh KPU untuk melakukan audit.

Sedangkan untuk pemilihan anggota DPD, juga dikenakan aturan yang mengikuti prinsip-prinsip di atas. Setiap calon anggota DPD harus melaporkan rekening khusus dana kampanye. Sama seperti kandidat dalam pemilihan eksekutif, setiap calon anggota DPD juga harus membuat laporan awal dan laporan akhir dana kampanye yang akan diaudit oleh akuntan publik. Rangkuman dari pengaturan pendanaan politik dalam sejumlah regulasi dapat dilihat pada bagian lampiran.

Regulasi terkait lainnya adalah peraturan pemerintah yang menjadi dasar hukum bagi penyaluran bantuan politik untuk partai politik. PP No. 1 tahun 2018 menetapkan bantuan untuk partai politik sebesar Rp. 1000/suara di tingkat nasional yang bersumber dari APBN dan Rp. 1200/suara di tingkat provinsi dan Rp. 1500/suara di tingkat kabupaten/kota yang bersumber dari APBD provinsi dan APBD kabupaten/kota. Penggunaan bantuan tersebut untuk pendidikan politik dan operasional sekretariat partai. Regulasi tersebut juga mengatur sanksi bagi partai politik yang tidak menyerahkan laporan pertanggungjawaban keuangan. Partai politik yang tidak memenuhi ketentuan tersebut tidak akan mendapat bantuan keuangan negara pada tahun anggaran berikutnya.

Salah satu persoalan penting dalam regulasi yang mengatur pendanaan politik adalah absennya lembaga pengawas. KPU dan Bawaslu memang melakukan pengawasan, tetapi pengaturan dan pengawasan terbatas pada dana kampanye dalam Pemilu legislatif dan eksekutif. Sementara Kemendagri dan BPK juga melakukan pengawasan, tetapi terbatas pada penggunaan bantuan negara oleh partai politik. Partai politik sendiri mengelola keuangan bukan hanya dana kampanye, tetapi juga dana operasional. Sebagian operasional didukung oleh negara, tetapi partai politik juga mendapatkan pendanaan dari sumber-sumber lain. Dari analisis regulasi, tampak tidak ada lembaga pengatur dan pengawas khusus yang mengawasi dan memastikan akuntabilitas dana partai politik.

Aktor-aktor yang berkepentingan dengan pengaturan pendanaan politik, seperti politisi, berkepentingan agar regulasi pendanaan politik memenuhi standar transparansi dan akuntabilitas. Tetapi mereka memastikan standar tersebut tidak membatasi akses mereka untuk menggalang dana politik. Oleh karena itu, jika melihat regulasi secara umum, undang-undang dan peraturan pendanaan politik telah mengadopsi kebijakan penting seperti pembatasan sumbangan. Tetapi pada saat yang sama, berbagai hal lain, seperti keuangan partai politik, tidak ada lembaga yang mengawasi. Demikian juga soal pelaporan dana kampanye dan dana partai politik yang tidak terkonsolidasi. Bagian selanjutnya akan mendiskusikan lebih mendalam berbagai persoalan pendanaan politik.



Problem Regulasi

Seperti telah diuraikan, regulasi Pemilu sudah menerapkan sejumlah prinsip dalam pendanaan politik, seperti pembatasan donasi untuk partai politik dan kampanye. Selain itu, peserta Pemilu legislatif dan eksekutif juga diwajibkan membuat laporan keuangan dengan menerapkan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas. Seluruh penerimaan dan pengeluaran dalam Pemilu dan juga pengelolaan partai politik wajib dilaporkan. Namun demikian, dalam pelaksanaannya, terdapat banyak sejumlah persoalan.

Pertama, dari regulasi pendanaan politik di atas, terdapat ketidaksesuaian dalam kewajiban pelaporan dana politik, khususnya dana kampanye legislatif. Kewajiban membuat laporan penggunaan dana kampanye mengandaikan partai politik secara kelembagaan yang melakukan kampanye. Partai politik melakukan koordinasi dan konsolidasi kampanye yang dilakukan oleh kader-kadernya. Regulasi ini berangkat dari regulasi sebelum Pemilu 2009 yang menggunakan sistem pemilihan proporsional tertutup. Dalam sistem proporsional tertutup, pemilih memilih partai politik dan kandidat ditentukan berdasarkan nomor urut yang ditetapkan oleh partai politik. Dalam sistem ini, karena yang dipilih adalah partai politik, maka beban kampanye berada di partai politik. Partai politik yang mengemban kewajiban membuat laporan dana kampanye.

Pada tahun 2008, Mahkamah Konstitusi memutuskan untuk mengubah penentuan kursi bagi calon anggota DPR, dari nomor urut menjadi suara terbanyak.⁵ Putusan ini berdampak besar karena mengubah sistem Pemilu dari proporsional tertutup menjadi proporsional terbuka. Dalam sistem proporsional tertutup, pemilih hanya mencoblos partai politik. Sementara partai politik membuat daftar urut calon anggota legislatif dan kursi diberikan kepada calon di peringkat atas. Sistem ini mendorong kampanye dan Pemilu berbasis partai. Jadi yang dikampanyekan adalah partai politik. Ketika sistem Pemilu diubah menjadi proporsional terbuka, selain bisa memilih partai, pemilih bisa memberikan pilihan kepada kandidat tertentu. Dalam sistem ini, kursi diberikan kepada kandidat yang mendapat pilihan terbanyak, bukan nomor urut lagi.

⁵ Mahkamah Konstitusi menganulir sistem politik proporsional tertutup yang memberikan kursi parlemen berdasarkan urutan kandidat yang dibuat oleh partai politik. Putusan MK tersebut berimplikasi mengubah sistem Pemilu dari proporsional tertutup menjadi proporsional terbuka. Lihat Putusan MK No. 22-24/PUU-VI/2008

Meskipun seorang kandidat berada di bawah, ia akan terpilih dan mendapatkan kursi jika mendapat suara terbanyak. Implikasi dari sistem ini, kandidat akan aktif melakukan kampanye untuk dirinya. Selain berkampanye untuk partai politik, kandidat juga harus mengkampanyekan dirinya sendiri. Sistem ini kemudian akan mendorong kompetisi yang sengit di antara kandidat dari partai yang sama di Dapil yang sama. Studi Burhanuddin Muhtadi menunjukkan, perubahan sistem Pemilu legislatif menjadi proporsional terbuka mendorong maraknya praktik pembelian suara (Muhtadi, 2019). Kompetitor terberat bukan dari partai lain, melainkan sesama kandidat dari partai yang sama di daerah pemilihan yang sama. Pembelian suara dalam berbagai bentuk sangat menentukan kemenangan kandidat.

Perubahan sistem Pemilu tersebut ternyata tidak diikuti dengan perubahan regulasi pendanaan kampanye. Laporan dana kampanye masih dibebankan kepada partai politik. Sementara kandidat yang mengelola dana kampanye tidak memiliki kewajiban untuk membuat laporan dana kampanye. Akibatnya, pelaporan dana kampanye oleh partai politik hanya formalitas dan tidak menggambarkan seluruh pengelolaan dana kampanye. Seharusnya laporan penerimaan dan pengeluaran kandidat dicatat dalam laporan konsolidasi. Karena tidak ada perubahan regulasi dan tidak ada pasal dan aturan yang secara spesifik memerintahkan pencatatan dan pelaporan keuangan konsolidasi, laporan dana kampanye hanya dibuat oleh pengurus partai politik. Akibatnya laporan yang diberikan hanya formalitas belaka sekedar memenuhi persyaratan administrasi Pemilu.

Kedua, persoalan lain dalam pendanaan politik, terutama partai politik adalah celah dalam pengaturan pembatasan dana kampanye. Meskipun pendonor dibatasi jumlah sumbangannya, tetapi tidak ada batas bagi sumbangan oleh anggota partai politik. Yang dibatasi donasinya adalah donor dari luar partai politik, baik individu maupun korporasi. Sedangkan donasi dari anggota partai politik tidak ada pembatasan. Situasi ini membuat siapa pun bisa menyumbang tanpa batas sepanjang sumbangan tersebut diberikan oleh anggota atau atas nama anggota partai politik. Tidak adanya batasan sumbangan dari anggota partai politik menggagalkan tujuan dari pembatasan sumbangan yang bertujuan mendorong kesetaraan dalam kompetisi politik.

Ketiga, regulasi mengatur pendanaan partai politik dan pendanaan eksekutif terpisah. Aturan pendanaan partai politik dan dana kampanye yang digunakan dalam Pilkada maupun Pilpres dibuat terpisah sama sekali. Padahal dalam praktiknya, sebagian dana kampanye Pilpres dan Pilkada dibiayai oleh partai politik. Tim kampanye kandidat Pilkada dan Pilpres sebagian berasal dari partai politik karena syarat mutlak untuk bisa berkompetisi adalah dukungan dari partai politik. Tim kampanye bukan hanya melakukan kampanye, tetapi juga mengelola pendanaan kampanye, termasuk mengelola dan melaporkan rekening dana kampanye resmi. Tetapi informasi tentang pengeluaran untuk Pilkada dan Pilpres tidak tampak dalam laporan keuangan partai politik. Absennya informasi tentang dana kampanye Pilkada dan Pilpres karena regulasi antara partai politik dan Pemilu dibuat terpisah. Barangkali, informasi tentang penggunaan atau donasi dari partai politik untuk kandidat masuk di dalam laporan konsolidasi keuangan partai politik. Tetapi karena tidak ada regulasi yang mengatur dengan ketat dan jelas, maka informasi tersebut tidak muncul di dalam laporan keuangan partai politik. Absennya petunjuk teknis soal pelaporan pendanaan kampanye dan pendanaan politik membuat kontribusi dari partai politik dalam pemilihan eksekutif luput dari kewajiban transparansi pendanaan politik.

Keempat, tidak adanya aturan yang jelas dan tegas yang disertai dengan petunjuk teknis serta sanksi. Meskipun UU mengamanatkan parpol untuk membuat laporan keuangan dan mempublikasikan, tetapi tidak ada sanksi jika partai politik tidak melaksanakannya. Dalam praktik legislasi di Indonesia, tidak adanya sanksi membuat tidak ada dorongan atau kondisi yang memaksa partai politik untuk membuat laporan keuangan.

UU No.2 tahun 2011 tentang Partai Politik, khususnya Pasal 39 menyatakan

- (1) Pengelolaan keuangan partai Politik dilakukan secara transparan dan akuntabel.
- (2) Pengelolaan keuangan Partai Politik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diaudit oleh akuntan publik setiap 1 (satu) tahun dan diumumkan secara periodik.
- (3) Partai Politik wajib membuat laporan keuangan untuk keperluan audit dana yang meliputi
 - a. laporan realisasi anggaran partai politik;
 - b. laporan neraca; dan
 - c. laporan arus kas.

Kekurangan mendasar dari pasal tersebut adalah tidak adanya sanksi dan konsekuensi lain bagi partai politik yang tidak menjalankan amanat tersebut. Tidak adanya sanksi membuat partai politik merasa tidak perlu memenuhi aturan tersebut. Misalnya ketentuan ayat (2) di mana keuangan partai politik diaudit oleh akuntan publik tiap tahun dan diumumkan secara periodik. Aturan ini seharusnya memaksa partai politik untuk membuat laporan keuangan komprehensif yang meliputi seluruh penerimaan dan pengeluaran. Tidak adanya sanksi membuat partai politik tidak menjalankan ketentuan tersebut.

Persoalan lain adalah tidak adanya petunjuk teknis untuk melaksanakan Pasal 39 tersebut. Misalnya ketentuan pengelolaan keuangan partai politik secara transparan dan akuntabel. Tidak diatur dengan rinci seperti apa bentuk transparansinya. Apakah partai politik harus publikasi laporan keuangan atau menyediakan laporan keuangan, apakah untuk internal atau eksternal, tidak ada aturan rinci. Kemudian siapa auditor yang akan melakukan audit laporan keuangan partai politik. Tidak diatur dengan jelas, apakah auditor yang ditunjuk partai sendiri atau auditor yang ditunjuk oleh KPU, Bawaslu, atau badan lainnya. Demikian juga standar laporan. Seperti apa laporan keuangan partai politik, apakah laporan tersebut hanya pada level pusat, provinsi atau daerah, atau terkonsolidasi? Absennya petunjuk teknis ini membuat standar keuangan semakin tidak jelas. Jika mengikuti standar keuangan yang dibuat oleh Ikatan Akuntan Indonesia (IAI), partai politik seharusnya merupakan lembaga non pemerintah dan mengikuti standar laporan yang terkonsolidasi. Artinya, laporan yang dibuat oleh pengurus pusat harus memasukkan laporan dari pengurus daerah dan seluruh cabang partai serta organisasi yang terafiliasi. Tetapi hal itu tidak dilakukan. Bahkan jika mengikuti praktik laporan penggunaan bantuan negara, laporan dibuat secara terpisah. Pengurus partai politik di tingkat pusat, provinsi dan daerah membuat laporan sendiri-sendiri dan tidak terkonsolidasi.

Untuk kegiatan partai politik yang didanai oleh bantuan keuangan negara melalui APBN dan APBD, partai politik wajib membuat laporan keuangan. Penggunaan bantuan negara diatur dengan ketat oleh regulasi keuangan negara. Salah satunya adalah kewajiban untuk memberikan laporan keuangan atas penggunaan bantuan keuangan negara yang diberikan kepada partai politik melalui APBN dan APBD. Laporan penggunaan bantuan keuangan negara tersebut diaudit oleh BPK. Jika partai politik tidak membuat laporan keuangan atas penggunaan dana bantuan negara, maka risikonya partai politik tidak akan mendapat lagi bantuan keuangan negara untuk tahun anggaran selanjutnya. Pengurus partai politik juga menghadapi risiko pemeriksaan hukum dalam kasus korupsi jika partai tidak membuat laporan keuangan bantuan negara. Kondisi ini pada akhirnya memaksa partai politik untuk membuat laporan keuangan secara rutin di seluruh tingkatan, baik pengurus partai di tingkat pusat, provinsi maupun partai di tingkat kabupaten dan kota.

Pengaturan yang cukup ketat juga diterapkan dalam pengelolaan dana kampanye. Tim kampanye yang didaftarkan ke KPU dalam pemilihan Kepala Daerah dan Pemilihan Presiden wajib menyampaikan laporan keuangan dana kampanye. Kewajiban yang sama juga mengikat partai politik dan kandidat anggota DPD dalam pemilihan legislatif. Tim kampanye dan partai politik wajib menyampaikan rekening dana kampanye dan laporan keuangan, baik laporan awal maupun laporan akhir dana kampanye. Jika kandidat dan partai politik tidak menyampaikan laporan dana kampanye, maka KPU akan membatalkan pencalonannya. Aturan ini akhirnya memaksa partai politik dan kandidat untuk mengikuti dan memenuhi seluruh proses pelaporan dana kampanye. UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, terutama pasal 334 mengatur partai politik dan tim kampanye harus menyerahkan rekening awal dana kampanye dan laporan awal 14 hari sebelum kampanye dimulai. Sedangkan laporan akhir harus diserahkan ke KAP yang akan melakukan audit 15 hari setelah hari pemungutan suara. Jadi durasi regulasi dana kampanye hanya 14 hari sebelum kampanye dan 15 hari setelah pemungutan suara. Sementara dalam pelaksanaannya, penggalangan dana sudah dilakukan jauh hari sebelum dana kampanye. Akibatnya, kegiatan penggalangan dana, atau kegiatan lain di luar masa kampanye dan Pemilu resmi berada di luar jangkauan regulasi Pemilu.

UU partai politik tidak mengatur secara detail laporan seperti apa yang dipublikasikan oleh partai politik. Pengaturan secara umum meninggalkan kekosongan standar laporan keuangan partai politik. Karena tidak diatur, akhirnya partai politik membuat laporan keuangan menggunakan standar berbeda-beda. Bahkan sejumlah partai politik menafsirkan laporan keuangan partai politik sebatas laporan audit BPK.⁶ Sejumlah partai politik memublikasikan laporan audit BPK terhadap penggunaan bantuan keuangan partai politik yang diterima oleh partai tersebut. Tentu saja laporan audit BPK tidak menggambarkan seluruh laporan keuangan partai politik. Bantuan negara hanya sebagian dari sumber keuangan partai politik karena partai dan kandidat juga menerima sumbangan dari individu dan korporasi. Selain itu, laporan BPK hanya terbatas penggunaan dana bantuan negara untuk operasional partai politik dan pendidikan politik. Padahal cakupan kegiatan partai politik lebih luas dan lebih beragam karena partai politik juga melakukan kampanye dan sosialisasi secara terus-menerus di samping menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

⁶ Dari seluruh parpol yang memiliki kursi di DPR, PKB, PPP, PKS, PD memublikasikan laporan audit BPK atas penggunaan bantuan negara.

Absennya aturan dan petunjuk terperinci membuat partai politik menafsirkan dan menerapkan prinsip transparansi dan akuntabilitas partai politik berbeda-beda. Beberapa partai politik menerapkan pasal tersebut dengan mempublikasikan laporan audit atas penggunaan bantuan keuangan negara yang dilakukan oleh BPK. Sementara partai politik yang lain tidak memublikasikan laporan pendanaan kampanye, tetapi memberikan akses kepada peneliti dan publik untuk melihat laporan keuangan mereka. Barangkali hanya Partai Gerindra yang membuat laporan keuangan partai politik secara komprehensif dan memublikasikannya dalam website resmi.

Organisasi masyarakat sipil seperti Transparansi Internasional Indonesia dan Indonesia Corruption Watch pernah melakukan uji akses kepatuhan partai politik terhadap UU no. 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Studi yang dilakukan TI Indonesia menunjukkan, dari sembilan partai politik yang memiliki kursi di DPR, hanya lima partai yang mendapat skor (TI Indonesia, 2012). Fakta ini menunjukkan, dari sembilan partai politik hanya lima partai yang laporan keuangannya relatif terbuka dan bisa diakses publik sehingga bisa diukur oleh peneliti TI Indonesia. Sedangkan sisanya, empat partai politik tidak membuka diri untuk akses publik.

Kelima, UU juga tidak mengatur dengan tegas keberadaan lembaga pengawas pendanaan politik. KPU dan Bawaslu memang mengatur pendanaan politik, tetapi kedua lembaga ini tidak memiliki kewenangan yang jelas. Dalam regulasi pemilihan langsung, baik Pemilu legislatif, Pilkada dan Pilpes, kewenangan KPU hanya sebatas mengelola administrasi. Dalam Pilkada misalnya, tugas KPU adalah membuat jadwal Pemilu serta memastikan persyaratan administrasi, seperti partai politik peserta Pemilu menyampaikan laporan awal dana kampanye dan rekening yang digunakan untuk pengelolaan dana kampanye. Kewenangan KPU terkait dana kampanye adalah menunjuk Kantor Akuntan Publik untuk melakukan audit dana kampanye.

Sedangkan kewenangan Bawaslu hanya memastikan partai politik memenuhi persyaratan administrasi. Dalam hal keuangan, Bawaslu hanya memastikan partai politik memenuhi seluruh standar, misalnya menyampaikan rekening dana kampanye dan menyerahkan laporan awal dana kampanye. Selain itu, kewenangan pengawasan Bawaslu hanya pada pengawasan kampanye. Akibatnya, praktik penggalangan dana maupun pengelolaan pendanaan politik di luar masa kampanye berada di luar kewenangan Bawaslu.

Dari aspek audit, UU mengatur audit dana kampanye oleh Kantor Akuntan Publik yang ditunjuk oleh KPU. Selanjutnya, publikasi laporan audit dilakukan oleh KPU. Tetapi ada beberapa persoalan dalam hal audit. Diantaranya waktu yang terbatas. Keterbatasan waktu membuat auditor sulit untuk melakukan pemeriksaan secara mendalam terhadap laporan keuangan kandidat dan partai politik. Selain itu, metode audit juga terbatas, yakni hanya pada materi yang disajikan saja. Metode audit seperti ini membuat auditor tidak memiliki kewenangan untuk melakukan verifikasi dan mendapatkan informasi di luar dari apa yang dilaporkan. Akhirnya, laporan audit menjadi terbatas pada pemenuhan standar keuangan. Yusfitriadi menunjukkan sejumlah persoalan terkait audit dana kampanye (Yusfitriadi, 2018). Diantaranya proses seleksi Kantor Akuntan Publik yang tertutup dan tidak adanya pengawasan terhadap audit. Akibatnya, ada KAP yang mengaudit lebih dari satu pasangan calon. Demikian juga waktu yang diberikan untuk audit yang sangat terbatas serta anggaran yang tidak memadai. Akibatnya, berdasarkan kajiannya atas audit Pilkada 2015, Yusfitriadi menyatakan "tidak dapat memberikan gambaran utuh atas realitas penerimaan dan pengeluaran dana kampanye" (Yusfitriadi, 2018, p. 219)

Terkait audit keuangan dana kampanye, dan juga dana partai politik, adalah laporan keuangan yang parsial. Laporan dana kampanye dilaporkan tersendiri. Demikian juga laporan penggunaan bantuan negara diaudit oleh BPK dan terbatas pada penggunaan dana tersebut saja. UU sebetulnya juga memerintahkan partai politik untuk mempublikasikan laporan audit terhadap laporan keuangan partai politik. Tetapi karena tidak ada petunjuk yang lebih teknis, serta tidak ada sanksinya, akhirnya tidak banyak partai yang membuat laporan keuangan terkonsolidasi. Demikian juga laporan keuangan yang ada pun juga tidak terkonsolidasi dari pusat hingga cabang partai pada tingkat provinsi, kota dan kabupaten serta organisasi-organisasi yang terafiliasi.

Buku panduan standar keuangan partai politik yang diterbitkan oleh TI Indonesia menyatakan, partai politik sangat mungkin untuk membuat laporan keuangan secara konsolidasi (Nugraheni *et al.*, 2021). Kemajuan teknologi memungkinkan partai politik untuk melakukan konsolidasi laporan keuangan dari tingkat pusat hingga ke provinsi dan kota/kabupaten. Dengan bantuan perangkat lunak keuangan online, dengan mudah partai politik bisa membuat laporan yang mencatat seluruh pemasukan dan pengeluaran partai politik.

Perlu didorong adanya lembaga yang secara khusus mengawasi pendanaan politik. Alternatif pertama membuat lembaga baru. Tetapi membentuk lembaga baru bukan usul populer di Indonesia. Ada pandangan di kalangan politisi dan pemerintahan keberadaan lembaga baru bukan kebijakan yang populer. bahkan pemerintah sudah mulai membubarkan beberapa lembaga negara yang dianggap tidak produktif atau kehilangan relevansinya.

Pilihan berikutnya adalah menggunakan lembaga-lembaga yang sudah ada, khususnya KPU dan Bawaslu dengan menambahkan kewenangan sebagai regulator pendanaan politik. Jadi KPU dan Bawaslu perlu ditambah kewenangannya, bukan hanya mengatur dan mengawasi pendanaan politik selama masa kampanye saja, tetapi pendanaan politik secara komprehensif. Pada dasarnya, penggalangan dana dan kegiatan untuk menggalang dukungan tidak hanya pada masa kampanye, tetapi justru kegiatan yang terus-menerus dilakukan oleh partai politik.

Alternatif lain adalah mendorong Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) untuk mengambil peran sebagai regulator independen pendanaan politik. Kemendagri memiliki peran dan kewenangan strategis karena Kemendagri dan Kesatuan Bangsa dan Politik (Kesbangpol) pada level Pemda memiliki kewenangan untuk menyalurkan dana subsidi negara. Selama ini Kemendagri hanya menyalurkan dana saja dan mengelolanya secara administratif. Berangkat dari persoalan yang dipaparkan dalam paper ini, Kemendagri perlu didorong untuk melakukan pembinaan, terutama memastikan partai politik mengelola keuangannya dengan baik serta menerapkan kebijakan transparansi dan akuntabilitas, minimal dengan menyediakan laporan keuangan kepada publik berdasarkan standar tertentu. Dalam berbagai kegiatan informal, beberapa aktivis partai politik menyatakan Kesbangpol meminta cabang partai politik untuk publikasi laporan audit.⁷ Tetapi permintaan Kesbangpol sifatnya masih informal, bukan kebijakan resmi dari Kemendagri.



⁷ Komunikasi personal penulis dengan salah satu pengurus cabang Partai Solidaritas Indonesia dalam workshop pendanaan politik yang diselenggarakan oleh Transparansi Internasional Indonesia.

Tabel Pengaturan Pendanaan Politik dalam Sejumlah Regulasi

Partai politik	Pemilu			Pilkada
	DPR & DPRD	DPD	Pilpres	
Regulasi				
UU No.2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan revisinya, UU No.2 tahun 2011	UU No. 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum			UU No.1 tahun 2015; UU No. 8 tahun 2015; UU No. 10 tahun 2016
Sumber Dana				
Iuran anggota, sumbangan, dan bantuan keuangan APBN & APBD	Partai politik, kandidat, dan sumbangan dari pihak lain. Dana kampanye dalam bentuk uang disimpan dalam rekening khusus dana kampanye baik untuk partai politik maupun kandidat DPD.	Kandidat dan sumbangan dari individu dan badan usaha.	Pasangan calon, partai politik/ gabungan partai politik, & sumbangan yang sah. Kampanye Pilpres dapat didanai oleh APBN.	Pasangan calon, partai politik/ gabungan partai politik, dan sumbangan yang sah
Pembatasan				
Sumbangan dari anggota diatur secara internal melalui AD/ART partai politik. Sumbangan dari perorangan non-anggota dibatasi maksimal Rp. 1 miliar /orang /tahun anggaran.	Sumbangan individu maksimal Rp. 2,5 miliar sedangkan sumbangan dari perusahaan maksimal Rp. 25 miliar. Seluruh penyumbang wajib mencantumkan identitas yang jelas.	Sumbangan individu maks Rp. 750 juta dan Rp. 1,5 miliar untuk perusahaan. Penyumbang harus mencantumkan identitas yang jelas.	Sumbangan individu maksimal 2,5 M. Sumbangan perusahaan maksimal 25 M. Donatur harus melapor ke KPU & mencantumkan identitas yang jelas.	Sumbangan individu maksimal Rp. 50 juta dan sumbangan badan usaha maksimal Rp. 500 juta.

Sumbangan dari perusahaan maksimal Rp. 7,5 miliar /perusahaan /tahun anggaran.				
Laporan keuangan dana kampanye				
<p>Parpol memberikan laporan keuangan dan rekening awal dana kampanye.</p> <p>Parpol membuat laporan dana kampanye.</p> <p>Dana kampanye diaudit oleh KAP yang ditunjuk oleh KPU.</p>	<p>Pembukuan dana kampanye: 3 hari setelah parpol ditetapkan sebagai peserta Pemilu ditutup 7 hari sebelum penyampaian laporan ke KAP yg ditunjuk KPU.</p> <p>Laporan awal dana kampanye dan rekening khusus dilaporkan 4 hari sebelum jadwal kampanye.</p> <p>Laporan akhir dana kampanye dilaporkan 15 hari setelah pemungutan suara.</p>	<p>Laporan awal dana kampanye dan rekening khusus dilaporkan 4 hari sebelum jadwal kampanye.</p> <p>Laporan akhir dana kampanye dilaporkan 15 hari setelah pemungutan suara.</p>	<p>Pembukuan dana kampanye: 3 hari setelah penetapan paslon ditutup 7 hari sebelum penyampaian laporan kepada KAP yang ditunjuk KPU.</p> <p>Laporan awal dan rekening khusus dana kampanye, dan tim kampanye dilaporkan 14 hari setelah penetapan.</p> <p>Laporan akhir dana kampanye dilaporkan 15 hari setelah pemungutan suara.</p>	<p>Parpol/ gabungan parpol membuat rekening khusus dana kampanye (Pasal 34)</p> <p>Laporan awal dana kampanye disampaikan 1 hari sebelum dana kampanye kepada KPU. Laporan akhir dana kampanye disampaikan ke KPU 1 hari setelah masa kampanye berakhir.</p> <p>Dana kampanye diaudit KAP 2 yang ditunjuk oleh KPU. Audit dilakukan 2 hari setelah laporan dana kampanye disampaikan dan dilakukan selama 15 hari.</p>

Laporan keuangan dana politik				
<p>Parpol menerima bantuan dana dari APBN untuk Dewan Pimpinan Pusat, dan APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/ kota untuk cabang partai di tingkat provinsi dan kabupaten/ kota.</p> <p>Dana bantuan negara untuk operasional partai politik dan pendidikan politik.</p> <p>Parpol wajib membuat laporan keuangan penggunaan dana bantuan kepada Kemendagri di tingkat pusat dan Kesbangpol di tingkat provinsi dan kabupaten/ kota.</p>	<p>Bantuan negara untuk kampanye, seperti pengenalan visi dan misi, diberikan melalui KPU.</p>			
Audit				
<p>Audit dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).</p>	<p>KAP yang ditunjuk oleh KPU.</p>	<p>KAP yang ditunjuk oleh KPU.</p>	<p>KAP yang ditunjuk oleh KPU di tingkat pusat dan di tingkat provinsi, kabupaten/ kota.</p>	<p>KAP yang ditunjuk KPU</p>

Sanksi				
<p>Parpol yang tidak membuat laporan dana bantuan negara melalui APBN dan APBD tidak akan mendapat dana bantuan di tahun berikutnya.</p> <p>Penindakan dalam kasus korupsi jika partai politik menyalahgunakan bantuan negara untuk kepentingan pribadi.</p>	<p>Jika kandidat tidak membuat laporan keuangan akan dibatalkan pencalonannya karena tidak memenuhi persyaratan administrasi.</p>	<p>Sama</p>	<p>Sama</p>	<p>Sama</p>

D. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

1. Kesimpulan

Kajian ini mengajukan dua pertanyaan. Pertama, mengapa rekomendasi pengaturan pendanaan politik tidak berjalan dan aspek apa yang belum dikaji secara mendalam dalam pengaturan tersebut? Aspek yang belum banyak dikaji di dalam studi tentang pendanaan politik adalah keterkaitan antara pendanaan politik dan praktik memburu rente. Orang berpolitik bukan hanya untuk mendapatkan kekuasaan, tetapi juga menjamin akses untuk mendapatkan rente dari alokasi dan distribusi sumber daya publik. Jika memburu rente, termasuk juga praktik-praktik korupsi, adalah bagian yang tidak terlepas dari pendanaan politik, maka tidak cukup pengaturan dan pengawasan pendanaan politik saja. Diperlukan kajian lebih mendalam bagaimana memberikan alternatif akses pendanaan bagi kelompok-kelompok yang menggantungkan hidupnya dari kegiatan politik. Oleh karena itu, dibutuhkan reformasi bukan hanya pendanaan politik, tetapi juga regulasi pengadaan barang dan jasa untuk menjamin akses yang terbuka dan setara bagi seluruh kelompok sehingga tidak menargetkan dana-dana politik.

Pertanyaan berikutnya dari kajian ini adalah regulasi apa yang perlu diatur. Dari tinjauan regulasi yang ada, salah satu yang absen justru regulator pendanaan politik. Regulator merujuk pada badan atau lembaga resmi yang mendapatkan mandat dan kewenangan dari negara untuk melakukan pengawasan terhadap praktik pendanaan politik. Memang sudah ada Bawaslu dan kewajiban audit dana kampanye. Juga ada kewajiban audit untuk penggunaan dana bantuan negara. Tetapi yang justru absen adalah regulator untuk mengawasi pendanaan politik secara menyeluruh, baik dana partai politik maupun dana kampanye. Bawaslu dan KPU tidak memiliki wewenang yang cukup kuat untuk mengatur pendanaan politik. Kewenangan kedua lembaga ini sebatas memastikan partai politik dan kandidat memenuhi persyaratan administrasi, termasuk laporan keuangan dan audit yang dilihat sebatas pemenuhan administrasi. Situasi ini menjadikan pengaturan keuangan politik tidak bermakna dan sebatas formalitas.

2. Rekomendasi

- Untuk memenuhi prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam laporan keuangan partai politik seperti yang diamanatkan dalam undang-undang, diperlukan aturan yang lebih teknis seperti aturan detail kewajiban audit, siapa auditornya, publikasi laporan audit serta sanksi bagi partai politik yang tidak melaksanakannya.
- Dalam pelaksanaan audit, diperlukan petunjuk teknis tentang standar laporan keuangan yang dibuat oleh partai politik. Diantaranya ketentuan untuk membuat laporan konsolidasi yang meliputi pengurus pusat, pengurus daerah di tingkat provinsi dan pengurus tingkat kabupaten/kota serta organisasi terafiliasi. Laporan konsolidasi juga meliputi penggunaan sumber daya partai politik untuk Pilkada dan Pilpres.
- Pelaporan dana kampanye legislatif, yakni pemilu DPR dan DPRD perlu diperbaiki mengikuti perubahan sistem Pemilu. Jika pemerintah mempertahankan sistem Pemilu proporsional tertutup, maka bukan hanya partai politik, kandidat juga harus melaporkan rekening dan membuat laporan dana kampanye.
- Perlunya regulator yang mengawasi pendanaan politik secara komprehensif, bukan hanya dana kampanye tetapi juga pendanaan partai politik. Jika membentuk lembaga baru bukan pilihan, maka bisa memberikan kewenangan kepada lembaga yang ada, KPU, Bawaslu atau Kemendagri.
- Kemendagri memiliki peran besar untuk menyalurkan bantuan negara untuk partai politik. Kemendagri punya peluang untuk mengambil peran lebih besar, terutama untuk memastikan partai politik membuat laporan keuangan komprehensif, bukan hanya penggunaan bantuan negara.

Referensi

- Akuntono, I. (2014) *Surya Paloh: Tolak Dana Bantuan Parpol*. Available at: <https://nasional.kompas.com/read/2014/01/25/2101037/Surya.Paloh.Tolak.Dana.Bantuan.Parpol>.
- Badoh, I.Z.F. and Dahlan, A. (2010) *Korupsi Pemilu di Indonesia*. Jakarta: ICW and Tifa Foundation.
- van Biezen, I. (2004) 'Political Parties as Public Utilities', *Party Politics*, 10(6), pp. 701–722.
- van Biezen, I. (2008) 'State Intervention in Party Politics: The Public Funding and Regulation of Political Parties', *European Review*, 16(3), pp. 337–353.
- van Biezen, I. (2010) 'Campaign and Party Finance', in L. LeDuc, R.G. Niemi, and P. Norris (eds) *Comparing Democracies 3. Elections and Voting in the 21st Century*. London: SAGE.
- van Biezen, I. and Kopecky, P. (2007) 'The State and The Parties. Public Funding, Public Regulation and Rent-seeking in Contemporary Democracies', *Party Politics*, 13(2), pp. 235–254.
- Djani, L. and Badoh, I.F. (2006) *Korupsi Pemilu 2004*. Jakarta: ICW.
- Emirbayer, M. (1997) 'Manifesto for a Relational Sociology', *American Journal of Sociology*, 103(2), pp. 281–317. Available at: <https://doi.org/10.1086/231209>.
- Haris, S. et al. (2018) *Sistem Integritas Partai Politik*. Kertas Posisi KPK-LIPI.
- Haris, S. et al. (2019) *Skema Ideal Pendanaan Partai Politik oleh Negara*. Laporan Kajian KPK dan LIPI.
- Janda, K. (2005) *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives. Adopting Party Law*. Washington DC: National Democratic Institute for International Affairs.
- Jessop, B. (2001a) 'Bringing the State Back in (Yet Again): Reviews, Revisions, Rejections and Redirections', *International Review of Sociology: Revue Internationale de Sociologie*, 11(2), pp. 149–173.
- Jessop, B. (2001b) 'Institutional re(turns) and the strategic-relational approach', *Environment and Planning*, 33, pp. 1213–1235.

- Johnston, M. (2005) *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspectives. Political Finance Policy, Parties, and Democratic Development*. Washington DC: National Democratic Institute for International Affairs.
- Katz, R.S. and Mair, P. (1995) 'Changing Models of Party Organizations and Party Democracy', *Party Politics*, 1(1).
- Katz, R.S. and Mair, P. (2018) *Democracy and the Cartelization of Political Parties*. Oxford: Oxford University Press.
- Kenny, P.D. (2017) *Populism and Patronage. Why Populist Win Elections in India, Asia, and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.
- Khan, M.H. (2010) *Political Settlements and the Governance of Growth-Enhancing Institutions*. Research paper series on Governance for Growth. London: SOAS, University of London.
- Khan, M.H. (2017) 'Political Settlements and the Analysis of Institutions', *African Affairs*, 117(469), pp. 635–655.
- Klinken, G. van (2009) 'Patronage Democracy in Provincial Indonesia', in O. Tornquist, N. Webster, and K. Stokke (eds) *Rethinking Popular Representation*. New York: Palgrave MacMillan.
- Media Indonesia (2017) *Penolakan Dana Parpol Mesti Tertulis*. Available at: <https://mediaindonesia.com/politik-dan-hukum/121778/penolakan-dana-parpol-mesti-tertulis> (Accessed: 26 February 2022).
- Mietzner, M. (2007) 'Party Financing in Post-Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption', *Contemporary Southeast Asia*, 29(2), pp. 238–263.
- Mietzner, M. (2016) 'Indonesia', in P. Norris and A.A. van Es (eds) *Checkbook Elections? Political Finance in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Muhtadi, B. (2019) *Vote Buying in Indonesia. The Mechanics of Electoral Bribery*. Singapore: Palgrave MacMillan.
- North, D.C. (1995) 'The New Institutional Economics and Third World Development', in J. Harris, J. Hunter, and C.M. Lewis (eds) *The New Institutional Economics and Third World Development*. London: Routledge.
- Nugraheni, B.L.Y. et al. (2021) *Petunjuk Pelaksanaan Akuntansi Keuangan Partai Politik*. Jakarta: Transparansi Internasional Indonesia.
- Ohman, M., Falguera, E. and Jones, S. (eds) (2014) *Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance*. Stockholm: IDEA International.
- Pinto-Duschinsky, M. (2002) 'Financing Politics: A Global View', *Journal of Democracy*, 13(4), pp. 69–86.

- Rosser, A. (2016) 'Neo-liberalism and the politics of higher education policy in Indonesia', *Comparative Education*, 52(2), pp. 109–135. Available at: <https://doi.org/10.1080/03050068.2015.1112566>.
- Simanjuntak, D. (2012) 'Gifts and Promises: Patronage Democracy in Decentralized Indonesia', *European Journal of East Asian Studies*, 11, pp. 99–126.
- Stokes, S.C. (2007) 'Political Clientelism', in C. Boix and S.C. Stokes (eds) *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Sudibyo, A. and Patria, N. (2013) 'The Television Industry in Post-authoritarian Indonesia', *Journal of Contemporary Asia*, 43(2), pp. 257–275.
- Supriyanto, D. and Wulandari, L. (2012) *Bantuan Keuangan Partai Politik: Metode Penetapan Besaran, Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan*. Jakarta: Perludem dan MSI.
- Supriyanto, D. and Wulandari, L. (2013) *Basa-Basi Dana Kampanye. Pengabaian Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas Peserta Pemilu*. Jakarta: Yayasan Perludem.
- TI Indonesia (2009) *The Crinis Project*. Laporan Penelitian Transparansi Dana Politik di Indonesia.
- TI Indonesia (2012) *Laporan Hasil Pengukuran Tingkat Transparansi Pendanaan Partai Politik di Tingkat Dewan Pimpinan Pusat*. Laporan Penelitian.
- Ufen, A. (2017) 'Political finance in southeast Asia: causes and challenges', in M. dela Rama and C. Rowley (eds) *The Changing Face of Corruption in the Asia Pacific*. Amsterdam: Elsevier.
- Yusfitriadi (2018) 'Audit Dana Kampanye Pilkada Serentak 2015 di Indonesia. Studi Kasus di 11 Kabupaten/Kota', in M. Sukmajati and A. Perdana (eds) *Pembiayaan Pemilu di Indonesia*. Jakarta: Bawaslu.



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

 **Indonesia**

the global coalition against corruption