

Rofiq Mahfudz



# PASAR GELAP DEMOKRASI

Pembiayaan, Klientelisme, dan Regulasi  
Pemilu di Indonesia

# PASAR GELAP DEMOKRASI

Pembiayaan, Klientelisme, dan Regulasi Pemilu  
di Indonesia

Rofiq Mahfudz

Penerbit



Lawwana

### Sanksi Pelanggaran Pasal 113

#### Undang-Undang No. 28 Th. 2014, Tentang Hak Cipta

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp.100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/ atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/ atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 1.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp. 4.000.000,00 (empat miliar rupiah).

# **PASAR GELAP DEMOKRASI**

Pembiayaan, Klientelisme, dan Regulasi Pemilu  
di Indonesia

Rofiq Mahfudz

# **Pasar Gelap Demokrasi**

Pembiayaan, Klientelisme, dan Regulasi Pemilu di Indonesia

©Copyright *Lawwana*

Cetakan Pertama, Oktober 2024

hlm: xii+314 hlm 15 cm x23 cm

ISBN : 978-623-5514-99-4

Penulis : Rofiq Mahfudz

Editor : Nafisah

Tata Letak Isi : Moh. Haidar Latief

Desain Cover : Agung Widodo

Diterbitkan Oleh:

CV Lawwana

Perumahan Bukit Silayur Permai

Kel. Beringin, Kec. Ngaliyan, Semarang Jawa Tengah

penerbit@lawwana.com | CP: 081-226-888-662

Lawwana.com

*©Hak pengarang dan penerbit dilindungi undang-undang No. 28 Tahun 2014*

*Dilarang memproduksi sebagian atau seluruhnya dalam bentuk apapun tanpa izin tertulis dari penerbit.*

## KATA PENGANTAR PENULIS

Saya bersyukur kehadiran Allah SWT, atas limpahan rahmatnya akhirnya penulisan buku ini dapat terselesaikan dengan baik meskipun membutuhkan waktu yang lama dalam proses editingnya. Awalnya saya ragu untuk menerbitkan buku ini, karena banyak hal yang menjadi pertimbangan tidak sekedar aspek validitas dan dokumen lain, tetapi ada aspek psikologis yang mesti saya pikirkan terutama mengenai penyebutan nama narasumber dalam buku ini, dengan berbagai masukan beberapa nama narasumber terpaksa saya samarkan dalam sebutan nama yang tidak sesuai aslinya.

Buku ini hasil dari sebuah riset saya dalam menyelesaikan tugas akhir program doktoral dengan judul aslinya “Pembiayaan Partai Politik ; Studi Partai Kebangkitan Bangsa 1999-2019”. Sebuah riset yang bertujuan untuk mengeksplorasi perkembangan demokrasi di Indonesia. Secara khusus mengkaji tentang dinamika pembiayaan partai politik, dengan lokus kajiannya di Partai Kebangkitan Bangsa (PKB). Sebelumnya saya ingin mempertegas judul buku ini terutama sekali berkaitan dengan pilihan kata “Pembiayaan” bukan “Pendanaan”.

“Pembiayaan” berasal dari kata *biaya* yakni uang yang dihabiskan dalam rangka pemenuhan kebutuhan akan sesuatu, jasa, pembelian, dan penjualan. *Membiyayai* berarti pemakaian uang dalam bentuk mengongkosi; *membiyayakan* berarti menggunakan uang (harta) untuk suatu pembelanjaan sehingga pembiayaan merupakan bentuk dari kegiatan yang memiliki hubungan dengan dengan biaya. Adapun *pendanaan* berasal dari kata *dana* yang memiliki arti penggunaan untuk sesuatu keperluan, *mendanai* artinya memberi dana kepada seseorang, badan tertentu, *pendana* artinya orang atau badan yang menyediakan dana. Jadi, pendanaan adalah penyediaan dana.

Awal mula saya tidak tertarik memilih tema ini karena dilapangan sudah barang tentu akan mengalami kesulitan-kesulitan untuk memperoleh data, baik data primer maupun sekunder, tetapi dengan dorongan kolega, kawan sejawat dosen fisip UIN Walisongo tempat saya mengajar dan mengabdikan diri, saya memutuskan untuk meneliti tentang pembiayaan partai. Memilih tema ini bukanlah pilihan yang sangat mudah, ini benar-benar kerja yang sulit yang saya rasakan selama terjun dilapangan, menghubungi instansi terkait dan narasumber. Dalam catatan saya sekitar 54 narasumber yang sudah saya temui dan telah dilakukan wawancara secara mendalam, namun hampir mayoritas tidak memberikan informasi yang valid perihal keuangan partai politik, oleh karena itu tidak semua hasil wawancara dari para narasumber saya tuangkan dalam penulisan buku ini,

Kesulitan itu berawal dari kejujuran sebagai seorang peneliti yang meminta surat permohonan untuk diberikan keberbagai instansi apa adanya, tetapi dengan apa adanya itulah saya mengalami kesulitan untuk menembus beberapa instansi, berbulan-bulan saya tidak mendapatkan tanggapan dan jawaban yang pasti bahkan ada yang secara terang-terangan menolaknya, Sikap elite partai yang tertutup menjadi kendala tersendiri, kesulitan dilapangan sebagai ungkapan keluh kesah saya sampaikan kepada co promotor

yaitu Mas Nur Hidayat Sardini (NHS) dan akhirnya dengan sikap bijaksana dan pengalamannya beliau yang luas mengubah tema dari pembiayaan ke pelebagaan partai merupakan ikhtiar untuk mempermudah proses riset dilapangan.

Saya terus terang sangat ambisius dengan tema ini karena selama ini belum banyak peneliti yang melakukan riset secara spesifik mengenai pembiayaan partai, saya beranggapan pembiayaan partai politik sebagai unsur penting bagi partai politik selain untuk memenuhi kriteria pemilihan umum, uang sebagai pratagonis utamanya, karena itu saya beranggapan kajian buku ini sangat menarik. Uang bisa menjadi alat untuk memengaruhi proses politik dengan membeli suara atau memengaruhi keputusan kebijakan

Dengan selesainya penulisan buku ini, akhirnya terbit telah menghadirkan sesuatu yang baru dalam studi ilmu sosial khususnya kajian ilmu politik, maka ijin saya untuk menyampaikan ucapan terima kasih kepada beberapa pihak terutama sekali kepada pak Yuwanto, yang tidak pernah berhenti mengingatkan saya untuk bergerak meneliti sampai mendapatkan hasil maksimal, dengan jargon “terus maju dan maju terus”, Dengan penuh perhatian, kesabaran serta ketelatenan memberikan masukan, kritik dan saran hingga penelitian selesai saya juga merasa berhutang budi kepada bu Fitriyah dan mas Nur Hidayat Sardini (NHS), Pak Mohammad Adnan dan Mas Muhsin Djamil yang telah memberikan motivasi, mengoreksi kesalahan bahasa, komentar kritis atas substansi penelitian yang saya lakukan.

Merasa hutang budi kepada orang-orang tercinta, kedua orang tua (H. Mahfudz dan Hj Munawaroh) yang tak henti-hentinya melangitkan do'a putra-putrinya tercinta, Istriku tercinta Sakinah Hidayati dengan penuh pengertian dan ketulusan hati telah setia mendampingi, membantu dan mendukung selama proses penelitian dan penyusunan buku ini, terima kasih telah disediakan

secangkir kopi di meja setiap hari, tak terasa pahit karena ada senyuman manis dari istriku tercinta. Anak-anakku tercinta yang cantik dan ganteng (Rijfa Tuhfah Zahra, M. Akhtar Rijvi TF, Gustaf Abqori Haikal) semoga kalian besuk menjadi anak-anak yang berprestasi dan bermanfaat bagi negara dan bangsa, jangan bosan-bosan menjadi anak yang baik dan pintar.

Para kolega, Kawan-kawan dosen Fisip UIN Walisongo, Bu Eliz, Pak Parmudi, Mas Mahsun, Mas Hasyim, Bro Sofyan, Mas Kaisar, Mas Nur Syam yang telah berkenan berdiskusi memberikan masukan-masukan, saran dan kritik dalam teori dan metodologi penelitian ini, terima kasih untuk semuanya. Kebaikan kalian semua tidak pernah peneliti lupakan semoga kalian dapat balasan dari sang pencipta, sebuah kemulyaan dunia dan akhirat. Saya menyadari penulisan buku ini masih jauh dari kata sempurna, tentu masih banyak yang perlu dibenahi dan disempurnakan, yang sempurna itu milik Allah. Terima Kasih.

Semarang, 15 September 2024

Rofiq Mahfudz

## DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR PENULIS.....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>ix</b>
<b>BAB 1 PEMBIAYAAN POLITIK DI INDONESIA.....</b>	<b>1</b>
A. Mengapa Demokrasi Elektoral Membuat Pembiayaan Partai Politik Tinggi?.....	1
B. Pembiayaan Partai Politik di Indonesia .....	3
C. Diskursus Pembiayaan Partai dalam Kajian Literatur .....	15
D. Bagaimana Buku Ini Ditulis? .....	23
E. Sistematika Penulisan Buku .....	29
<b>BAB 2 PARTAI POLITIK DAN PEMBIAYAANNYA.....</b>	<b>31</b>
A. Peran dan Fungsi Partai Politik.....	31
B. Klasifikasi dan Model Partai Politik .....	32
1. Model Partai Elite .....	33
2. Model Partai Massa .....	34
3. Model Partai <i>Catch-all</i> .....	35
4. Model Partai Kartel.....	36
5. Model Partai Bisnis-Perusahaan .....	37

C. Karakteristik Sistem Kepartaian dan <i>Framework</i>	
Pembiayaan.....	41
D. Variasi Institusi Pembiayaan Partai .....	44
E. Pola dan Institusi Pembiayaan Partai .....	47
<b>BAB 3 RELASI DAN DINAMIKA POLITIK PKB .....</b>	<b>51</b>
A. Relasi PKB dengan Nahdlatul Ulama' .....	51
B. PKB: Relasi Politik dan Kuasa Kiai.....	54
C. Konflik Internal dan Faksionalisasi PKB .....	58
D. Politik Elektoral PKB .....	65
E. Strategi Perebutan Suara dari Pesantren .....	68
F. PKB dan <i>Party Support Loyalty</i> .....	74
<b>BAB 4 POLA PEMBIAYAAN PKB TAHUN 1999–2019 .....</b>	<b>81</b>
A. PKB Abdur Rahman Wahid (1999–2008).....	81
1. Pola Kepemimpinan PKB Abdur Rahman Wahid.....	81
2. Pola Pembiayaan PKB Gus Dur .....	84
B. PKB Muhaimin Iskandar (2008–2019) .....	87
1. Pola Kepemimpinan Muhaimin Iskandar .....	87
2. Pola Pembiayaan PKB Muhaimin Iskandar .....	90
C. Pembiayaan Formal PKB.....	92
a. Iuran Anggota Legislatif .....	93
b. Dana Sumbangan .....	94
c. Subsidi Negara Langsung .....	96
d. Subsidi Negara Tak Langsung.....	105
e. Subsidi Negara Spesifik.....	109
<b>BAB 5 DINAMIKA PEMBIAYAAN PKB .....</b>	<b>111</b>
A. Politik Klientelistik: Antara Dukungan dan Pembiayaan PKB.....	111
B. <i>Political Fundraising</i> PKB.....	127
C. <i>Private Financing</i> dalam Kampanye PKB.....	144
D. <i>Public Financing</i> dalam Kampanye PKB .....	163

E. Pemilu 'High Cost': Masuknya Pengusaha dalam	
Pembiayaan PKB .....	178
1. Biaya Pemilu.....	178
2. Masuknya Pengusaha ke Partai Politik .....	187
3. Masuknya Pengusaha ke PKB.....	190
F. Rendahnya Party ID, Naiknya Pembiayaan Partai .....	195
G. Menurunnya <i>Political Trust</i> dalam Pembiayaan Akar	
Rumput .....	214
H. Perubahan Orientasi Volunter dalam Pembiayaan PKB.....	231
<b>BAB 6 PERUBAHAN REGULASI MEMBENTUK MODEL</b>	
<b>PEMBIAYAAN PKB .....</b>	<b>251</b>
A. Regulasi dan Perubahan Institusi Pembiayaan Partai .....	251
B. Implikasi Sistem Kepemiluan terhadap Pembiayaan	
Kampanye PKB.....	258
C. Formula Regulasi dalam Sistem Pemilihan Umum.....	261
D. Ambiguitas Sistem Proporsional Terbuka dan Pembiayaan	
Partai .....	266
E. Institusi Pilihan Rasional dan Model Pembiayaan PKB.....	271
<b>BAB 7 KESIMPULAN .....</b>	<b>277</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>281</b>
<b>INDEKS .....</b>	<b>300</b>
<b>TENTANG PENULIS .....</b>	<b>313</b>



## BAB 1

# PEMBIAYAAN POLITIK DI INDONESIA

### A. Mengapa Demokrasi Elektoral Membuat Pembiayaan Partai Politik Tinggi?

Demokrasi elektoral saat ini di Indonesia telah memberikan keleluasaan kepada partai politik (parpol) sebagai instrumen penting. Demokrasi elektoral juga berfungsi sebagai wadah aspirasi masyarakat untuk saling berkompetisi dan berjuang memperoleh kendali terhadap institusi-institusi politik. Selain itu, kemunculan parpol pada masa reformasi yang diawali dengan multipartai politik pasca pemerintahan Orde Baru juga mengubah rotasi elite politik. Rotasi yang awalnya tertutup kemudian berubah menjadi sirkulasi terbuka. Keberadaan partai politik membuat posisi politik yang awalnya merupakan *privilege* kelompok sosial tertentu menjadi lebih terakses bagi seluruh lapisan masyarakat tanpa batasan kelas dan tanpa stratifikasi sosial.

Mekanisme demokrasi mengharuskan parpol untuk bersaing dengan parpol lain apabila ingin memperoleh jabatan politik. Semakin ketat persaingan untuk memperoleh jabatan politik, semakin besar pula kecenderungan untuk bergantung pada

kemampuan dalam membiayai partainya. Pembiayaan partai menjadi sesuatu yang sangat signifikan. Karena perannya yang sangat penting, partai politik lalu menggunakan kekuasaannya untuk mendapatkan dana sebanyak-banyaknya guna membiayai dan membesarkan partainya.

Mengapa sistem politik demokrasi saat ini membuat kebutuhan finansial partai politik tidak dapat dielakkan? Karena dasar legitimasi kekuasaan adalah dukungan rakyat yang tercermin dari hasil pemilu. Untuk mendapatkan suara rakyat, partai politik membutuhkan dana sebagai biaya kampanye. Seperti yang terlihat dalam kontestasi pemilu, selalu ada kebutuhan dana yang cukup besar. Maka, setiap pemegang kekuasaan senantiasa memiliki hasrat untuk menghimpun dana dan setiap pemegang dana tidak bisa abai terhadap kekuasaan. Dari sinilah hubungan antara partai politik dan uang menjadi dua hal yang tidak bisa dipisahkan. Partai politik merupakan organisasi yang mengejar kekuasaan dan memerlukan dana untuk menjalankan misinya. Setelah sukses mendapatkan kekuasaan, partai politik berusaha terus mengumpulkan uang agar bisa bertahan.

Selain itu, dana juga sangat diperlukan dalam sistem politik demokratis. Dana bisa menjadi alat untuk memengaruhi proses politik dengan membeli suara atau memengaruhi keputusan kebijakan. Misalnya, kelompok yang mempunyai hajat atau keinginan mampu membeli akses ke jalur kekuasaan atau memberikan suap secara langsung kepada pembuat keputusan. Kelompok kepentingan menggunakan uang untuk memanipulasi politik demi mendapatkan kepentingan politik yang mereka inginkan, sementara partai-partai pemerintah menggunakan sumber daya negara untuk mempertahankan cengkeraman mereka pada kekuasaan<sup>1</sup>. Mengapa dana politik itu menjadi penting? Karena pendanaan politik memegang peran yang signifikan untuk

---

<sup>1</sup>Safitri, Dewintasari dkk, 2011. *Pendanaan Partai Politik: Konsep Political Financing dalam Sistem Pendanaan Partai Politik di Indonesia*, hlm. 2.

dimainkan dalam sistem demokrasi. Dana politik bisa membantu memberikan kekuatan bagi partai politik dan para kandidat. Di samping itu, dana politik juga memberikan kesempatan yang sama untuk berkompetisi. Akses penuh ke pendanaan tanpa syarat sangat penting untuk membangkitkan semangat dalam sistem pemilu dan demokrasi yang memberdayakan warga negara untuk mempercayai partai politik dan politisi.

Akan tetapi, parpol tidak sekadar memerlukan biaya dalam berkampanye, parpol juga membutuhkan biaya untuk menggerakkan roda organisasi saat pemilu. Dana yang dibutuhkan juga tergolong banyak. Untuk menjaga *trust*, partai politik harus senantiasa eksis melalui berbagai program. Maka dari itu, para politisi dapat melakukan berbagai cara untuk membuat partainya tetap hidup. Sebagaimana fenomena maraknya tindak korupsi yang menjerat dan menyeret nama para politisi di wilayah legislatif dan eksekutif, baik pusat maupun daerah. Fenomena ini semakin menumbuhkan kesadaran untuk membangun dan menata *political financing* dalam sistem pendanaan parpol di Indonesia. Dengan demikian, beberapa kasus seperti korupsi yang melibatkan politisi tidak hanya menunjukkan kurangnya standar moral, tetapi juga menyoroti peran sistem politik yang secara tidak langsung mendorong politisi untuk mengambil dana yang bukan milik mereka.

## **B. Pembiayaan Partai Politik di Indonesia**

Secara umum, aktivitas politik melibatkan pengeluaran dana yang harus dilihat sebagai biaya demokrasi yang tidak dapat dihindari. Dana merupakan sumber daya terpenting untuk partai politik, yang merupakan protagonis utama dalam demokrasi modern, ia memainkan peran penting dalam proses demokrasi. Agar berjalan baik, partai politik harus memelihara organisasi partainya dengan merekrut anggota partai, pendukung, kader,

maupun pengurus partai, melakukan kampanye pemilu, dan untuk tujuan lain seperti berkomunikasi dengan pemilih pada umumnya<sup>2</sup>.

Pada awal 1950-an, dana partai politik, baik untuk bahan operasional ataupun kampanye diperoleh dari sumbangan anggota partai politik. Hal ini terjadi karena adanya hubungan kuat dari ideologis anggota dengan partai politik yang menyebabkan anggota secara sukarela memberi sumbangan pada partai politik karena dianggap sebagai alat perjuangan ideologi mereka. Akan tetapi, seiring dengan memudarnya hubungan ideologis antara anggota dengan partai, perlahan anggota mulai enggan memberikan iuran untuk membiayai partainya, meskipun kategori iurannya tergolong kecil<sup>3</sup>.

Upaya partai politik untuk merebut dan mempertahankan pengaruhnya di masyarakat membutuhkan dana operasional yang lumayan banyak, demikian pula untuk kampanye yang memerlukan dana besar guna mendapatkan suara rakyat pada pemilu. Jika iuran keanggotaan tidak bisa dijadikan pondasi sumbangan, untuk sejumlah uang yang cukup besar, partai politik kemudian akan beralih ke donatur, baik donatur individu, kelompok, atau organisasi, terutama organisasi komersial<sup>4</sup>. Hal ini menjadikan parpol berada dalam dilema. Di satu sisi, untuk menjaga pengaruhnya dan memperoleh dukungan rakyat, parpol memerlukan modal besar; namun di sisi lain, ketergantungan pada donasi besar dapat membuat parpol terjebak dalam kepentingan donatur dan mengesampingkan misi utamanya untuk memperjuangkan hak-hak rakyat.

---

<sup>2</sup>Ingrid Van Biezen, *Regulating Political Parties: European Democracies in Comparative Perspective* (Publisher: Leiden University Press, 2015), hlm. 11.

<sup>3</sup>Safitri, Dewintasari dkk., 2011. Ibid, hlm. 3.

<sup>4</sup>Veri Junaidi Gunadjar, dkk., *Anomali Keuangan Partai Politik: Pengaturan dan Praktek* (Jakarta: Cetakan I, November 2011), hlm. 2—3.

Pada awal reformasi, khususnya pada Pemilu 1999, keterlibatan masyarakat sangat dirasakan oleh pengurus parpol. Sumbangan yang mengalir ke partai politik sangat membantu dalam pendanaannya. Masyarakat larut dalam euforia jatuhnya rezim Orde Baru, banyak yang rela memberikan sumbangan kepada parpol sebagai bentuk dukungan terhadap partai politik yang mereka dukung, terutama partai-partai dengan basis ideologi dan kelompok tertentu yang sejalan, seperti simpatisan PDIP atau partai Islam yang didirikan oleh ormas seperti PAN dan PKB. Namun, dalam lima tahun berikutnya, khususnya pada Pemilu 2004, sumbangan dari masyarakat justru semakin berkurang akibat perilaku para politisi di tingkat legislatif maupun eksekutif yang tidak memenuhi ekspektasi masyarakat. Para elite partai terperangkap dalam pragmatisme individualistik dan mengabaikan kepentingan masyarakat luas. Inilah awal dari menurunnya keterlibatan masyarakat dalam pendanaan partai politik di Indonesia.

Sistem demokrasi suatu negara memang tidak menjamin bahwa negara tersebut akan terhindar dari skandal korupsi, baik negara dengan sistem demokrasi yang sudah mapan maupun yang masih dalam proses pengembangan seperti Indonesia. Korupsi umumnya dipengaruhi oleh banyak faktor, namun faktor yang paling dominan adalah kurang optimalnya fungsi partai politik akibat sumber daya keuangan yang tidak memadai. Beberapa studi, seperti yang dilakukan Falguera et.al (2014)<sup>5</sup>, telah menemukan serta mengidentifikasi isu-isu yang berkaitan dengan penggunaan dana di dalam politik. *Pertama*, terkait dengan tingginya biaya politik yang menyebabkan meningkatnya profesionalisasi dan kampanye. *Kedua*, lemahnya dukungan keuangan politik dari kelompok akar rumput untuk aktivis partai atau politisi. Hal ini mengarah pada ketergantungan peserta pemilu terhadap donor baik dari sektor

---

<sup>5</sup>Falguera, Elin dkk., *Funding of Political Parties and Election Campaigns A Handbook on Political Finance* (Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance, 2014).

swasta maupun publik. *Ketiga*, maraknya praktik pembiayaan gelap dari donatur yang sumbernya kurang jelas. *Keempat*, dorongan korporasi atau kelompok bisnis yang mendukung finansial politisi dengan harapan mendapatkan keuntungan jika politisi yang mereka dukung berhasil memperoleh jabatan yang diinginkan. *Kelima*, ketidakmerataan akses pendanaan. *Keenam*, dominasi sumber daya negara yang kuat oleh beberapa kandidat. *Ketujuh*, lemahnya penegakan hukum terhadap regulasi atau aturan main, terutama oleh lembaga penyelenggara pemilu dan pemangku kepentingan. *Kedelapan*, reformasi keuangan pemilu yang didominasi oleh pembuat kebijakan yang juga peserta pemilu sehingga regulasi cenderung menguntungkan bagi pembuat kebijakan itu sendiri. *Kesembilan*, masalah transparansi dan akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan di dalam partai politik sendiri.

Dalam kajian yang lain, misalnya Mietzner (2007, 2015)<sup>6</sup> telah memaparkan sistem pengolahan pendanaan parpol di Indonesia sangat bersifat oligarkis. Pendanaan partai politik berasal dari donor kelompok korporasi yang dapat memonopoli aktivitas politik para kandidat setelah mereka berkuasa. Selain itu, partai politik juga menerima subsidi dari negara dalam jumlah yang terbatas. Jika dibandingkan dengan negara-negara di Eropa, bantuan keuangan untuk partai politik di Indonesia masih jauh lebih kecil daripada di Belgia atau Spanyol. Di Belgia, misalnya, bantuan keuangan untuk partai politik mencapai sekitar 1,25 euro atau sekitar Rp20.000 per suara, sedangkan di Spanyol sekitar 0,24 euro atau sekitar Rp3.900 per suara.

Di Indonesia tidak ditemukan adanya parpol yang mampu menghimpun dana dari sumber iuran anggota di akar rumput<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup>Marcus Mietzner, 2007, *Party Financing in Post-Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption* Authors, ISEAS: Source: Contemporary Southeast Asia, Vol. 29, No. 2 lihat pula Andreas Ufen and Marcus Mietzner, 2015, *Political Finance, Political Finance Regimes in Southeast Asia: Introduction*, Critical Asian Studies.

<sup>7</sup>Andreas Ufen and Marcus Mietzner, 2015, *Political Finance, Political Finance Regimes in Southeast Asia: Introduction*, Critical Asian Studies.

Dalam praktiknya, alokasi dana terbesar digunakan untuk menggerakkan kinerja administratif organisasi partai politik. Sementara itu, alokasi untuk dana kampanye tidak diberikan dalam jumlah yang terlalu besar, tetapi hanya digunakan untuk sosialisasi yang berkelanjutan dan kampanye selama periode pemilu.

Sebenarnya, *problem* yang sama juga dirasakan oleh negara-negara di Eropa dan Amerika. Partai politik pada 1960-an sudah mengalami dilema atas besarnya pengaruh sumbangan dana. Maka dari itu, beragam peraturan telah berusaha diterapkan supaya partai politik tetap kukuh dengan tujuan awalnya yakni memperjuangkan kepentingan rakyat. Adapun caranya yakni dengan membatasi sumbangan dari perseorangan dan badan usaha serta memperbesar subsidi yang diberikan negara. Sebaliknya, sebagaimana di Amerika, India, Swiss, dan Selandia Baru sumber pendanaan dari perseorangan dan badan usaha bebas atau tidak dibatasi, sedangkan subsidi negara terbatas<sup>8</sup>.

Pada paruh kedua abad ke-20, pembiayaan partai-partai politik menjadi masalah kebijakan publik. Di beberapa negara, lembaga-lembaga didirikan untuk memantau keuangan partai. Lembaga-lembaga tersebut seperti Komisi Pemilihan Umum Federal di Amerika Serikat yang mendorong media agar tertarik secara politik dengan memberikan informasi tentang aliran uang dalam politik<sup>9</sup>. Di sebagian besar negara-negara Eropa tidak ada lembaga pemantau yang kuat seperti yang ada di AS atau Kanada, tetapi pemantauan dilakukan menggunakan berbagai langkah seperti menerbitkan laporan keuangan partai yang dipublikasikan secara resmi lewat internet.

Di Amerika, biaya kampanye tidak semahal di Indonesia<sup>10</sup>, peserta kontestasi pemilu (seorang kandidat) cukup mengundang

<sup>8</sup>Andreas Ufen and Marcus Mietzner, 2015, Ibid.

<sup>9</sup>Nassmacher, Karl Heinz, 2003, *Foundations of Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*. Baden Baden, hlm 148.

<sup>10</sup>Andreas Ufen and Marcus Mietzner, 2015, Ibid.

orang untuk menontonnya di TV atau membacanya di surat kabar dan sebagian besar juga dilakukan oleh kandidat yang lain. Namun, di Indonesia seorang kandidat harus memobilisasi massa, memberi makan mereka, dan membayar transportasi mereka. Ini sangat mahal, massa bisa berpindah-pindah dari Partai Golkar ke Partai Demokrat atau dari PDIP ke Partai Golkar, kemudian mereka kembali ke PDIP, dan semua ini harus dibayar. Jadi, biaya melakukan kampanye politik di Indonesia sangat tinggi, di luar kemampuan para kandidat.

Secara umum, keuangan politik mencakup pendapatan dan pengeluaran kandidat serta partai politik. Pendapatan tersebut meliputi subsidi publik, sumbangan pribadi dari individu atau perusahaan, iuran atau kontribusi dari anggota partai dan anggota parlemen, serta kegiatan komersial partisan. Selain itu, banyak kandidat juga membiayai kampanye mereka sendiri. Pengeluaran mencakup biaya yang dikeluarkan, biasanya meningkat, untuk kampanye pemilu, serta biaya-biaya berkelanjutan seperti kongres partai, biaya operasional kantor partai, survei, dan jasa profesional.

Akan tetapi, ada pembiayaan alternatif yang menunjukkan adanya sumber pendanaan informal lainnya, di antaranya dari *botoh* (cukong). Fenomena ini mengisyaratkan adanya sistem pendanaan pemilu alternatif untuk pemilih. Pemilih juga turut menentukan proses transaksi kebijakan moneter<sup>11</sup>. Partai-partai politik di Indonesia dan di bagian lain Asia Tenggara telah menjadi sangat tergantung pada dukungan finansial individu atau konglomerat dengan kekayaan besar. Beberapa miliarder telah mensponsori partai-partai politik untuk menjadi pemimpin politik. Dengan demikian, pola seperti ini mengadopsi gaya kepemimpinan oligarki<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup>Fitriyah, 2018, *Ringkasan Disetrasi Botoh dalam Pilkada: Studi Kasus Dua Daerah di Jawa Tengah*, Undip.

<sup>12</sup>Reuter, Thomas, 2015, *Political Parties and the Power of Money in Indonesia and Beyond*, TRaNS: Trans Regional and National Studies of Southeast Asia Vol. 3, No. 2.

Kemudian, sistem pemilu juga turut berperan dalam tingginya biaya pemilu di Indonesia. Sistem proporsional terbuka yang diterapkan dalam pemilu di Indonesia memengaruhi strategi dan pola kampanye yang lebih berbasis kandidat daripada partai politik. Selain itu, sistem ini juga memengaruhi model pendanaan kampanye, baik dari sisi penerimaan maupun pengeluaran kampanye. Dalam kajian Bawaslu RI (2015), sistem pemilu legislatif menggunakan sistem proporsional daftar terbuka. Sistem ini membuka banyak pertempuran di tingkat akar rumput. Persaingan yang semakin ketat juga berdampak pada strategi kampanye yang lebih menitikberatkan pada kapabilitas caleg ketimbang parpol. Hasilnya adalah sebuah fenomena di mana kebijakan moneter berjalan sangat tinggi di tingkat akar rumput. Inilah salah satu konsekuensi dari diberlakukannya pemungutan suara proporsional dalam daftar terbuka.

Sistem proporsional daftar terbuka juga menimbulkan fenomena *personal vote* dan *candidate-centered politics*, yaitu munculnya tujuan kampanye politik kandidat yang lebih personal, yang meningkatkan biaya politik di sektor kampanye. Partai politik adalah pihak utama yang mengelola dan melaporkan dana kampanye politik. Meskipun pelaporan kandidat merupakan bagian integral dari partai politik, strategi kampanye berbasis kandidat individu meningkatkan potensi transparansi dan akuntabilitas partai politik dalam laporan keuangan kampanye. Dalam upaya memenangkan pemilihan individu, pendekatan ini menunjukkan bahwa taktik jual beli suara atau *vote buying* digunakan.

Pada pemilu 2014, operasi politik uang meningkat lebih dari tiga kali lipat, menjadikan Indonesia negara ketiga di dunia yang pemilunya dirusak oleh suap. Para kandidat menghabiskan banyak biaya politik untuk menerapkan kebijakan politik uang ini. Praktik ini tidak hanya membutuhkan sumber daya yang besar, tetapi efektivitasnya sering kali dihantui oleh masalah agen (*agency*

*problems*). Tim sukses sering kali curang dengan membagikan hadiah berupa *materi* kepada pemilih dan melakukan penyelesian selama operasi *vote buying*.

*Vote buying* banyak dipraktikkan pada setiap pemilihan umum. Bahkan, Aspinall (2014)<sup>13</sup> memaparkan bahwa politik lokal di Indonesia mendapatkan pelabelan karena berciri *vote buying*. Dalam penelitiannya, Aspinall juga mengatakan bahwa tergantung pada pelaku dan bidang kegiatannya, *vote buying* dapat dibagi menjadi empat lingkaran. *Pertama*, transaksi dilakukan antara elite ekonomi (pemegang uang) dengan pasangan calon yang akan menjadi pengambil keputusan/pengambil kebijakan. *Kedua*, transaksi antara pasangan calon dan partai politik memiliki hak untuk mencalonkan. *Ketiga*, transaksi antara pasangan calon dan tim relawan kampanye dengan pejabat yang berhak menghitung suara. *Keempat*, transaksi antara calon, tim kampanye, dan pemilih dalam jumlah besar.

Mencegah perilaku menyimpang yang dilakukan oleh kelompok kepentingan atau individu kaya untuk membeli pengaruh di partai politik adalah salah satu masalah pokok yang penting. Hal ini menjadi dasar mengapa pengaturan keuangan partai politik menjadi penting, karena cara inilah yang paling efektif untuk mengembalikan kepercayaan publik pada proses politik. “Politik bersih” perlu dilakukan, meskipun mengalami beberapa ancaman dan tekanan. Menurut Ohman (2014)<sup>14</sup>, agar reformasi dana kampanye dapat terlaksana dengan baik, setidaknya ada dua hal penting yang perlu diperhatikan, yaitu menetapkan tujuan kebijakan untuk mengatur dan melaksanakan dana kampanye. Konsensus para pihak dalam menentukan tujuan politik harus menjadi bagian penting dari kerja sama.

---

<sup>13</sup>Edward Aspinall, E, 2014, *Ibid*.

<sup>14</sup>Ohman, Magnus, 2014, *Campaign Finance Oversight in the 2009 Presidential Elections in Afghanistan*, IFES Political Finance White Paper Series No. 7. Kabul: IFES, hlm. 3.

Studi oleh Perludem dalam pemilihan kepala daerah (pilkada) menemukan ada empat jenis pengeluaran yang menyebabkan tingginya biaya untuk kontestasi pilkada, yaitu biaya untuk pencalonan kepada partai politik/gabungan partai politik pengusung, yang populer disebut uang mahar atau uang sewa perahu, biaya untuk kampanye (spanduk, tim sukses) dan politik pencitraan, biaya survei elektabilitas disertai konsultasi pemenangan, dan biaya untuk politik uang kepada pemilih.

Marcus Mietzner (2008)<sup>15</sup> dalam artikelnya tentang sistem pembiayaan partai politik di Indonesia, berpendapat bahwa sistem keuangan negara ditandai dengan disfungsi yang dibangun secara sadar dan toleran. Hak-hak sipil dan kebebasan politik di Indonesia lebih baik dibanding dengan Malaysia dan Singapura. Akan tetapi, tingkat korupsi dan politik uang di Indonesia termasuk yang tertinggi di dunia. Salah satu alasan fenomena ini adalah bahwa partai-partai pasca-Suharto secara terus-menerus dan secara tidak legal mencari dana untuk membiayai operasi mereka sehari-hari, kampanye mahal, dan gaya hidup mewah para pemimpin mereka.

Di Asia Tenggara<sup>16</sup>, regulasi keuangan politik sangat bermasalah. Meskipun dalam beberapa kasus regulasi bersifat ketat, struktur pengawasannya lemah. Pada kasus lain, regulasi dan implementasinya lemah. Pentingnya meningkatkan kerangka peraturan keuangan politik juga diilustrasikan oleh meningkatnya permintaan dari organisasi nonpemerintah (LSM) seperti *Indonesia Corruption Watch*, *Transparency International-Malaysia*, dan *Singapore for Democracy* untuk regulasi keuangan politik yang transparan dan adil yang menjamin persaingan yang adil selama pemilihan.

---

<sup>15</sup>Marcus Mietzner, 2008, *Soldiers, parties and bureaucrats: illicit fund-raising in contemporary Indonesia*, South East Asia Research, Vol. 16, No. 2.

<sup>16</sup>Andreas Ufen and Marcus Mietzner, 2015, *Ibid.*

Dua contoh pendanaan politik di bawah otoritarianisme pemilu, Malaysia dan Singapura, menunjukkan bahwa peraturan pendanaan mereka dirancang untuk mendukung posisi dominan partai atau koalisi yang berkuasa. Hal ini juga terjadi di Thailand setiap kali negara itu diperintah oleh rezim militer. Proses demokrasi di Indonesia dan Thailand, selama masa demokrasi yang sedang berjalan, sering menghadapi tugas yang jauh lebih rumit untuk menciptakan lapangan permainan yang setara bagi para kontestan politik dan melindungi partai-partai dari intrusi oligarkis.

Berbagai upaya terkait regulasi pembiayaan politik telah dilakukan di seluruh dunia untuk mengatur pendanaan dengan tingkat keberhasilan yang bervariasi. Meskipun beberapa negara telah menghadapi tantangan mengontrol uang dalam politik selama berabad-abad, masalah ini baru-baru ini menjadi perhatian utama legislator di banyak tempat. Berdasarkan basis data internasional IDEA tentang Keuangan Politik, hampir semua dari 180 negara menerapkan setidaknya beberapa bentuk regulasi terkait peran uang dalam politik, termasuk larangan sumbangan dari sumber-sumber tertentu, pembatasan pengeluaran, dan ketentuan untuk pendanaan publik.

Ada beberapa bidang dalam regulasi partai di beberapa negara, terutama di Eropa dan Amerika. Regulasi partai meliputi regulasi kegiatan partai, regulasi pendanaan organisasi partai, dan regulasi isu-isu yang terkait dengan ideologi partai; melalui hukum publik, termasuk Konstitusi<sup>17</sup>. Ketika membahas regulasi keuangan partai, penting untuk memahami tujuan dari regulasi tersebut. Motifnya dapat bervariasi dalam regulasi keuangan partai sehingga fokus regulasi juga dapat berubah. Menurut Fogg, Molutsi dan Tjernström

---

<sup>17</sup>Ingrid van Biezen and Petr Kopecky (2007), *The State and The Parties: Public Funding, Public Regulation and Rent-Seeking in Contemporary Democracies*, Party Politics Vol 13. No.2. hlm. 235—254.

(2003)<sup>18</sup> ada empat kategori yang tergolong sebagai motivasi yaitu mencegah perilaku yang menyimpang, memperkuat persaingan politik yang adil, memberdayakan pemilih, dan memperkuat peran partai politik sebagai aktor demokrasi yang efektif. Selain itu, regulasi juga harus difokuskan pada pengembangan dan penguatan partai politik.

Di hampir setiap level, politik saling berkaitan erat dengan ekonomi. Misalnya hasil-hasil pemilihan dipandang sebagai sesuatu yang ditentukan oleh faktor-faktor ekonomi dan partai politik sepenuhnya didominasi oleh persoalan-persoalan ekonomi. Partai-partai saling bersaing dengan menjajikan tingkat pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi, peningkatan kemakmuran, inflasi yang lebih rendah, dan lain sebagainya. Pengaruh ekonomi tidak kalah signifikan dalam teori politik, dengan perdebatan selama dua ratus tahun mengenai pertarungan antara kapitalisme dan sosialisme, sebuah benturan dua filsafat ekonomi yang saling bersaing. Keterkaitan dan pengaruh timbal balik antara variabel politik dan ekonomi sudah menjadi perhatian banyak ahli<sup>19</sup>. Dalam studi politik, kedua variabel tersebut sering diperlakukan sebagai entitas terpisah atau satu di antaranya dipandang sebagai akibat dari yang lain. Mereka saling terkait dalam pola hubungan politik dan ekonomi, khususnya dalam hubungan antara bisnis dan politisi.

Pertarungan ini dianggap sebagai sesuatu yang fundamental bagi spektrum politik itu sendiri, di mana ide-ide sayap kanan cenderung bersimpati terhadap kapitalisme dan ide-ide sayap kiri pada umumnya sosialis<sup>20</sup>. Proses demokrasi digambarkan oleh Joseph Schumpeter (1883—1950) sebagai arena perjuangan

---

<sup>18</sup>Fogg, K. and Molutsi, P. & Tjernström, M, 2003. Conclusion, in Austin, R. & Tjernström, M. (eds.). *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: IDEA, hlm. 170—171.

<sup>19</sup>Cornelis Lay, *Involusi Politik, Esai-Esai Transisi Indonesia* (Yogyakarta: Fisipol UGM, 2006).

<sup>20</sup>Andrew Heywood, *Pengantar Teori Politik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hlm. 529.

antara politisi pencari kekuasaan yang bertekad memenangkan suara rakyat. Ia juga berpandangan bahwa demokrasi politik sejalan dengan pasar ekonomi dan memiliki pengaruh yang besar terhadap teori pilihan rasional<sup>21</sup>.

Dalam pertarungan politik di daerah, dikenal istilah demokrasi subnasional<sup>22</sup> di mana kontrol atas kegiatan ekonomi terkonsentrasi di tangan elite. Keterbatasan penyebaran ekonomi ini melemahkan masyarakat sipil dan ruang publik, serta meningkatkan kolusi antara bisnis dan politik. Selama masa Orde Baru di bawah pemerintahan Soeharto, pemerintahannya sangat memengaruhi dan mengatur kegiatan ekonomi, menciptakan kelas pengusaha kaya dan berpengaruh yang menjadi sekutu rezim yang berkuasa. Mereka mendapat subsidi negara, konsesi, dan izin usaha sebagai imbalan atas kontribusi mereka pada Golkar<sup>23</sup>. Namun, setelah runtuhnya rezim Orde Baru, proses demokratisasi telah mengubah karakter oligarki Indonesia. Politik saat ini lebih terbuka, meskipun anti-oligarki belum memungkinkan secara signifikan menentang dominasi oligarki<sup>24</sup>. Keterbukaan politik ini menjadi hal yang paling penting bagi masyarakat sipil selama periode reformasi untuk mengekspresikan aspirasi politik mereka melalui mekanisme demokrasi, termasuk pendirian partai politik.

Buku ini mengkaji tentang pembiayaan Partai di Indonesia pasca reformasi, secara spesifik akan banyak menjelaskan tentang keuangan partai kebangkitan bangsa (PKB) baik pola maupun varian dalam proses pembiayaan PKB pasca reformasi selama kurun waktu 1999-2019. PKB adalah partai politik yang lahir pada era reformasi, didirikan oleh PBNU sebagai wadah politik warga

---

<sup>21</sup>Andrew Heywood, 2015, *Ibid*, hlm. 241.

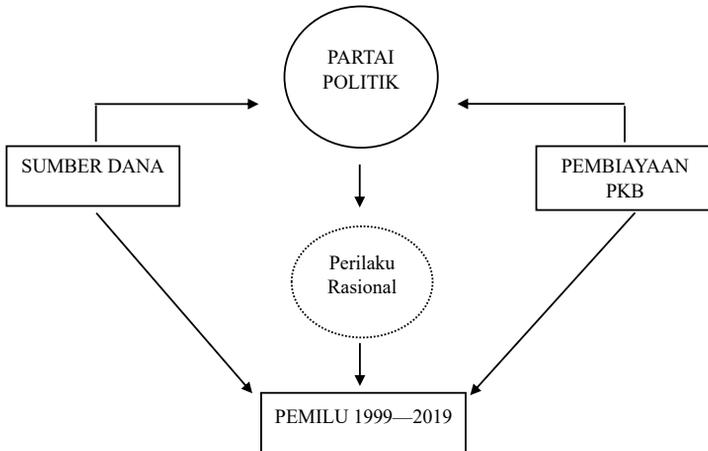
<sup>22</sup>Edward Aspinall and Berenschot Ward, *Demokrasi for Sale* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019), hlm. 290.

<sup>23</sup>Edward Aspinall and Berenschot Ward, 2019. *Ibid*, hlm. 291.

<sup>24</sup>Vedi R. Hadiz and Ricard Robinson, 2013. *The Political Economy of Oligarchy and the Reorganization of Power in Indonesia*, Political Science, hlm. 35—57.

*nahdliyin*. Keberadaan PKB dari mulainya berdiri sampai sekarang tidak bisa lepas dari proses pembiayaan partai. Semua partai politik di Indonesia membutuhkan dana. Ada beberapa bentuk dan konsep dasar model pembiayaan partai yang digunakan di beberapa negara. Schroder (2000)<sup>25</sup> menjelaskan pada dasarnya ada keterbukaan dari kemungkinan pelegalan dalam pendanaan partai. Schroder meringkas beberapa bentuk dan konsep dasar model pendanaan beberapa partai, yakni dari sumbangan anggota, dana penerimaan anggota baru, sumbangan luar, penerimaan sumbangan dalam bentuk barang, dan dana dari pemerintah.

Berikut adalah pola dan varian pembiayaan partai politik:



### C. Diskursus Pembiayaan Partai dalam Kajian Literatur

Studi tentang pembiayaan partai politik sudah banyak dikaji oleh beberapa peneliti. Beberapa penelitian tentang pembiayaan partai politik di Indonesia misalnya *pertama*, karya Dwipayana yang mengkaji tentang Pembiayaan Gotong Royong (Studi tentang Dinamika Pembiayaan Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan pada Periode 1993—1999). Penelitian ini ditulis dalam bentuk

<sup>25</sup>Schroeder, Roger G, *Operations Management: Contemporary Concepts and Cases*. International Edition. (New York: Mc Graw Hill company, 2000).

disertasi sebagai tugas akhir dalam menyelesaikan gelar doktor di Universitas Gajah Mada Yogyakarta tahun 2013. Studi ini mengkaji dinamika pembiayaan PDI Perjuangan periode 1993—1999 dimulai dari kritik terhadap berbagai kepustakaan terkini tentang pembiayaan partai yang berkembang dalam studi komparatif maupun kajian yang khusus menjelaskan pembiayaan partai politik di Indonesia. Di samping itu, penelitian ini menitikberatkan perhatian terhadap momen-momen kritis (*critical juncture*) yang pada akhirnya membentuk sebuah patahan sejarah dalam pembiayaan model gotong royong<sup>26</sup>.

*Kedua*, karya Mitzner berjudul “Party Financing in Post-Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption”. Penelitian Mitzner dimuat dalam jurnal *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 29, No. 2 (August 2007), halaman 238—263. Penelitian ini mengkaji pembiayaan partai di Indonesia setelah jatuhnya Soeharto pada tahun 1998. Mitzner adalah salah satu ilmuwan yang memiliki perhatian terhadap perkembangan demokrasi di Indonesia, khususnya pada sistem pembiayaan parpol di Indonesia dari masa Orde Baru berlanjut ke pembiayaan parpol di masa Reformasi. Menurut Mitzner, pemangkasan subsidi negara kepada berbagai pihak pada tahun 2005 telah berkontribusi signifikan terhadap peningkatan upaya penggalangan dana ilegal oleh partai.

---

<sup>26</sup>Studi ini menggunakan pendekatan *historical institutionalism* untuk menelusuri alur dari pembentukan dan perkembangan organisasi pendanaan partai hingga bagaimana organisasi-organisasi ini memengaruhi model keuangan PDIP pasca Soeharto sehingga menemukan bahwa pembiayaan gotong royong semakin menguat sejalan dengan semakin membesarnya *grass roots protest movement* yang berlangsung di kurun waktu 1996—1999. Dalam penelitian ini juga ditemukan bahwa anomali pembiayaan gotong royong dapat terjadi tidak hanya di bawah pengaruh satu faktor saja, tetapi terkait dengan banyak faktor, mulai dari perubahan lingkungan strategis (faktor eksigen), di mana *grass roots protest movement* menjadi lebih besar dan menghasilkan bentuk sentimen kegotongroyongan serta *partisanship* di partai *on the ground*. Di waktu yang sama, terdapat sebuah pergeseran dalam hubungan kekuasaan pada internal partai (*factor endogen*) yang mana partai *in central office* mengalami keterpurukan akses pada sumber dana negara.

Partai-partai telah mengintensifkan upaya mereka untuk mengeksploitasi lembaga legislatif dan eksekutif sebagai sumber pendapatan alternatif. Tren ini tidak hanya memperkuat citra partai sebagai *rent-seeking* dan melayani diri sendiri, tetapi juga telah merusak koherensi internal mereka dan kemampuan mereka untuk melaksanakan fungsi-fungsi dasar demokrasi. Penelitian juga menunjukkan bahwa sebagian besar demokrasi yang terkonsolidasi menyediakan subsidi negara yang cukup besar bagi partai-partai untuk melawan tendensi-tendensi yang muncul di Indonesia. Konsekuensinya, meskipun tentu saja memiliki masalah tersendiri, pembiayaan publik bagi partai tampaknya menjadi cara paling efektif untuk menahan penyebaran korupsi dalam partai politik<sup>27</sup>. Penelitian ini mengkaji hubungan timbal balik antara rezim keuangan politik dan kualitas demokrasi di Asia Tenggara. Penelitian Andreas Ufen tentang keuangan politik di Malaysia dan Singapura berpendapat bahwa rezim semi-otoriter di kedua negara telah menghalangi reformasi kampanye dan regulasi pendanaan partai untuk menjaga agar oposisi mereka tetap terkendali. Sementara, penelitian Marcus Mietzner di Indonesia menunjukkan bahwa sistem keuangan politik negara belum berfungsi sebagai penghambat utama menuju demokratisasi lebih lanjut.

*Ketiga*, karya Reuter, *Political Parties and the Power of Money in Indonesian and Beyond*<sup>28</sup>. Reuter menjelaskan bahwa partai-partai di Indonesia dan di bagian lain di Asia Tenggara telah sangat tergantung pada dukungan finansial individu atau konglomerat dengan kekayaan yang besar. Beberapa pengusaha miliarder baru-baru ini telah menjadi sponsor bagi partai-partai politik dengan tujuan menduduki posisi sebagai pemimpin politik, yang sering kali mengadopsi gaya oligarki. Reuter mendefinisikan oligarki

<sup>27</sup>Selain penelitian tentang pembiayaan partai di Indonesia pasca Soeharto Marcus Mietzner dan Andreas Ufen melengkapi studinya tentang *Political Finance Regimes in Southeast Asia* yang dimuat *Critical Asian Studies*, 2015 Vol. 47, No. 4, hlm. 558—563.

<sup>28</sup>Dimuat di jurnal *TRaNS: Trans Regional and National Studies of Southeast Asia* Vol. 3, No. 2, July, 2015: hlm. 267—288.

sebagai sistematisasi hubungan kekuasaan politik dan ekonomi dalam individu yang sama atau kelompok elite kecil, yang sering kali dianggap sah. Pergeseran dari politik uang yang rahasia ke oligarki yang lebih terbuka merupakan tantangan besar bagi demokrasi liberal saat ini. Konflik kepentingan antara tugas publik dan kepentingan pribadi mereka akan sulit dihindari bagi politisi yang juga memiliki bisnis besar dan perkebunan besar.

Di sisi lain, para miliarder mensponsori partai politik untuk mewakili dan memperjuangkan kepentingan publik, meskipun secara pribadi mereka memiliki pengaruh besar dalam berbagai aspek kehidupan negara ini dan memengaruhi kebijakan dengan cara yang transparan. Mereka juga memperkuat keputusan yang lebih terbuka dan bertanggung jawab, baik dalam pengelolaan partai politiknya maupun dalam kompetisi dengan partai lain di Indonesia saat ini.

*Keempat*, Hopkin dalam *The Problem with Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics*<sup>29</sup>. Studi ini menyajikan beberapa kontur teoretis (*theoretical contours*) tentang keuangan partai dan konsekuensinya. Dua masalah besar dieksplorasi. Pertama, studi ini mengembangkan akun tentang perubahan pola keuangan partai dan khususnya perpindahan dari model pendanaan partai massa menuju model partai elite dan partai kartel. Keuangan partai dikonseptualisasikan sebagai masalah tindakan kolektif dan empat strategi keuangan partai pasca-massa diidentifikasi. Kedua, studi ini membahas masalah-masalah normatif, menilai bagaimana keempat model keuangan ini bekerja dalam kerangka teori demokrasi liberal dan populis. Disimpulkan bahwa model partai massa tetap paling dekat dengan ideal demokratis, sementara model yang didanai negara (kartel) adalah respons pragmatis yang wajar terhadap penurunan keanggotaan partai.

---

<sup>29</sup>Dimuat di jurnal *Party Politics* Vol 10. No. 6, hlm. 627—651, 2004 London Thousand Oaks New Delhi.

*Kelima*, karya Faisal dkk., dari Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) RI yang berjudul “Pendanaan Partai Politik di Indonesia: Mencari Pola Pendanaan Ideal untuk Mencegah Korupsi”<sup>30</sup>. Penelitian ini menjelaskan bahwa kebutuhan pendanaan partai politik yang relatif besar bertujuan untuk menggerakkan roda partai. Di sisi lain, bantuan dana dari negara yang sangat terbatas membuat partai politik merasa bergantung pada sumbangan para pemilik dana baik secara individu maupun lembaga. Selain itu, pada saat ini hampir semua partai politik menggantungkannya pada dana yang berasal dari pengurus partai. Karena itu, pengaruh elite partai menjadi sangat kuat dalam menentukan arah kebijakan partai.

Dengan kekuasaan para elite ini, partai menjadi kendaraan untuk mewujudkan kepentingan pribadi atau kelompoknya. Kondisi seperti ini menyebabkan proses pendanaan partai politik di Indonesia rentan terhadap potensi korupsi. Tujuan studi Faisal dkk. ini adalah untuk menemukan dan merekomendasikan pola yang relatif ideal dalam pendanaan partai di Indonesia sebagai usaha mencegah timbulnya korupsi politik. Studi ini telah dilakukan pada 2014 dengan menggunakan dua sumber utama. *Pertama*, literatur-literatur yang berkaitan dengan teori dan hasil studi tentang pendanaan partai. *Kedua*, hasil wawancara mendalam dari para peneliti dengan beberapa pakar dan pengurus partai. Studi ini merekomendasikan pemerintah menaikkan jumlah dana bantuan untuk partai sehingga bisa mereduksi pengaruh pebisnis dan elite partai. Akan tetapi, peningkatan ini harus diikuti dengan keharusan perbaikan pola rekrutmen, kaderisasi, dan penegakan kode etik partai.

*Keenam*, karya Biezen dari University of Birmingham, *Financing Political Parties and Election Campaigns—Guidelines*, Council of

---

<sup>30</sup>Dimuat oleh sebuah Jurnal Integritas, Vol. 4, No. 1, Juni 2018, hlm. 265—287.

Europe, 2003<sup>31</sup>. Menurut Biezen, buku *Pembiayaan Partai Politik dan Kampanye Pemilihan* adalah buku pedoman yang diterbitkan sebagai bagian dari proyek terpadu tiga tahun Dewan Eropa yang menggelar sebuah lokakarya di Strasbourg pada 18 Oktober 2002 dengan topik “Transparansi Pembiayaan Partai Politik dan Fungsi Demokrasi” yang diikuti oleh berbagai badan Dewan Eropa, organisasi non-pemerintah, dan akademisi.

Tujuan dari di terbitkannya buku ini adalah untuk menguraikan berbagai opsi dan alternatif, prinsip dan metode hukum pembiayaan partai, kontrol publik atas pendanaan partai, serta implikasinya terhadap transparansi dan akuntabilitas. Dalam pengantarnya, Biezen menitikberatkan pada aturan pembiayaan partai politik yang berlaku baik untuk pendanaan kampanye pemilu maupun pendanaan kegiatan politik perwakilan terpilih dengan didasarkan pada praktik pembiayaan dan kontrol partai di Indonesia.

Negara-negara Eropa dapat dijadikan sebagai contoh spesifik yang menggambarkan keunggulan dan kerugian dari berbagai alternatif. Buku ini dimaksudkan untuk menjadi panduan praktis dan diharapkan akan bermanfaat bagi pejabat partai, pejabat publik yang berurusan dengan kontrol keuangan kegiatan partai, partai politik, media profesional, masyarakat sipil, serta masyarakat luas.

*Ketujuh*, karya Junaidi dkk., *Anomali Keuangan Partai Politik: Pengaturan dan Praktik*<sup>32</sup>. Buku ini mengkaji pentingnya dibukanya kebijakan liberalisme politik terutama pascareformasi di mana partai berlomba untuk mengumpulkan dana untuk menggerakkan roda organisasi partai. Beberapa manuver telah dilakukan oleh pejabat publik dan pengurus partai untuk mendapatkan dana yang mengabaikan tata-cara penggalangan dana sebagaimana yang diatur oleh regulasi sehingga pendanaan tidak dilandasi

---

<sup>31</sup>Biezen, Ingrid van *Financing political parties and election campaigns guidelines*, (Germany: University of Birmingham, 2003).

<sup>32</sup>Diterbitkan oleh Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan, Jakarta; 2011.

oleh prinsip transparansi dan akuntabilitas. Uang dalam politik merupakan suatu keniscayaan karena tanpa uang tidak akan ada pergerakan dalam partai politik. Uang akan tumbuh dan berkembang sama seperti dengan ekonomi dan pembangunan. Sementara, politik uang (*money politics*) merupakan suatu perbuatan yang tidak mencerminkan prinsip demokrasi. Memakai dan memutar uang untuk mengintervensi proses politik dan kebijakan publik akan berakibat kepada pengaruh yang tidak semestinya (*undue influence*) sehingga prinsip-prinsip demokrasi terlanggar. Namun dalam praktiknya, kedua aspek tersebut sering kali tidak dipahami dengan baik oleh para elite dan pengurus partai. Akibatnya, cara penghimpunan dan pengelolaan dana di parpol sering dianggap tidak wajar, tertutup, dan diwarnai penyimpangan di sana-sini. Buku ini merupakan hasil penelitian kolaboratif Perkumpulan Pemilu dan Demokrasi Perludem Jakarta, Yayasan Manikaya Kauci (YMK) Bali, Komite Pemantau Legislatif (Kopel) Sulawesi Selatan, dan Kemitraan untuk Integritas dan Pembaruan Tata-Pemerintahan (Yogyakarta) yang dibantu oleh Kemitraan (*Partnership for Governance Reform in Indonesia*).

Kajian keuangan parpol ini bertujuan untuk memberikan gambaran mendalam tentang keuangan parpol dari segi regulasi dan tata kelola di lingkungan parpol. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kerangka hukum parpol masih lemah, tidak stabil, dan tentunya fungsi pendanaan serta pembiayaan parpol juga tidak jauh berbeda. Koridor hukum ini tidak stabil dan tidak efektif karena menutup pengelolaan keuangan partai politik. Ketidakmampuan sering kali menjadi kenyataan yang perlu diterima dan menjadi norma praktik sehari-hari di partai politik. Bahkan, tidak ada satu pun partai politik yang secara tegas dan jelas menyatakan berapa banyak dana yang dibutuhkan agar roda partai dapat berfungsi secara efektif setiap tahunnya. Hal ini menyoroti bahwa gambaran keuangan partai politik memang kacau dan tertutup.

Ketidakteraturan dan kerahasiaan seharusnya tidak menjadi norma dalam praktik pengelolaan keuangan partai politik, yang telah membuat partai politik menjadi kurang demokratis. Dengan penggalangan dana besar-besaran sebagai obsesi utama partai dalam semua hal, mereka kehilangan kesadaran akan fungsi dan peran utama mereka sebagai garda depan dalam mempromosikan demokrasi. Oleh karena itu, penelitian ini menjadi penting untuk menggambarkan dan mengevaluasi kondisi terkini dalam hal keuangan partai politik. Penelitian ini diharapkan dapat menginspirasi elite partai politik dan pengambil keputusan untuk meningkatkan tata kelola keuangan partai yang lebih transparan dan akuntabel. Perubahan mendasar diperlukan bagi partai-partai politik di Indonesia.

*Kedelapan, "Funding of Political Parties and Election Campaigns: A Handbook on Political Party Finance"* karya Falguera dkk. (ed), International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Swedia, 2016<sup>33</sup>. Buku ini membahas berbagai isu terkait penggunaan dana dan cara memperolehnya dalam partai politik di Amerika. Buku ini juga mengulas bagaimana uang berperan dalam sistem demokrasi melalui analisis regulasi global serta memberikan panduan untuk reformasi. Bab-bab dalam buku ini terstruktur berdasarkan wilayah, di mana setiap bab mengevaluasi situasi regulasi terkini dan memberikan rekomendasi untuk memperbaiki kekurangan yang ada. Pendekatan geografis ini mengungkapkan tren global dan memberikan konteks yang penting. Bab tambahan mengkaji isu gender secara khusus, menyoroti ketidakterwakilan perempuan dalam demokrasi global serta dampak buruk peran uang dalam politik. Meskipun konteks ini penting dalam diskusi keuangan politik, buku ini berhasil mengidentifikasi kesamaan dan memberikan rekomendasi, terutama setelah revisi besar pada

---

<sup>33</sup>Lihat Elin Falguera, dkk. (ed.), *Pendanaan Partai Politik dan Kampanye Pemilu*, Buku Pedoman Keuangan Politik, *Funding of Political Parties and Election Campaigns A Handbook on Political Finance*.

tahun 2012. Sebagai sumber utama tentang regulasi keuangan politik global, buku ini diharapkan menjadi alat yang berguna bagi para pihak dan pemangku kepentingan dalam menghadapi tantangan terkait uang dalam politik.

*Kesembilan, "Tipologi Partai Politik dan Skema Pendanaan Partai Politik<sup>34</sup>".* Buku ini mengulas dua aspek utama, yaitu pendanaan partai oleh negara dan klasifikasi partai. Buku ini menampilkan tipologi, klasifikasi, pemodelan partai, dan mekanisme keuangan partai dari berbagai negara yang diselidiki. Buku ini tidak hanya memperkaya wacana publik tetapi juga memberikan wawasan yang bernilai dalam merumuskan kebijakan. Selain itu, buku ini juga memberikan rekomendasi mengenai model pendanaan partai yang sesuai dengan perkembangan tren pembentukan partai di Indonesia.

#### **D. Bagaimana Buku Ini Ditulis?**

Kajian dalam buku ini menggunakan metode kualitatif. Metode penelitian ini dipilih sebagai upaya untuk menunjukkan asumsi ontologis bahwa realitas yang ada bersifat beragam. Studi ini memiliki tujuan untuk melaporkan keberagaman sudut pandang sebagaimana yang telah dipahami oleh informan. Pendekatan studi kasus dipilih dalam penelitian ini untuk memberikan penjelasan mengenai strategi penelitian yang digunakan dalam meneliti program partai, peristiwa, aktivitas, proses, atau sekelompok individu yang dibatasi oleh waktu dan konteks tertentu dalam pengumpulan data.

Menurut Baxter and Jack (2008)<sup>35</sup>, studi kasus mengeksplorasi fenomena menggunakan sumber data yang berbeda untuk

<sup>34</sup>Studi Literatur untuk Rekomendasi Kebijakan Pendanaan Partai Politik di Indonesia karya August Mellaz dan Pipit R. Kartawidjaja yang diterbitkan oleh Sindikasi Pemilu dan Demokrasi Jakarta tahun 2018.

<sup>35</sup>Baxter, P., and Jack, S, 2008. *Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers*. The qualitative report, 13(4), hlm. 544—559.

mengungkap dan memahami beberapa aspek dari fenomena tersebut. Studi kasus dapat mencakup proses pengamatan kasus serta hasil dari proses evaluasi. Lawrence Stenhouse (1984)<sup>36</sup> menggambarkan hasil studi ini sebagai “catatan kasus,” di mana obyek penelitian adalah sistem yang semakin unik, spesifik, dan khusus dari perspektif epistemologis. Penelitian ini difokuskan pada pembiayaan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), termasuk sumber-sumber pendanaan yang digunakan untuk mendukung aktivitas organisasi partai selama periode 1999—2019. Penelitian ini juga mengeksplorasi pola pembiayaan PKB selama dua periode kepemimpinan, yakni masa kepemimpinan Gus Dur dan masa kepemimpinan Cak Imin, serta pergeseran pola pendanaan yang terjadi dalam partai ini. Selain itu, penelitian ini juga mengidentifikasi faktor-faktor yang memengaruhi model pembiayaan PKB saat ini.

Buku ini ditulis dari hasil penelitian disertasi yang memiliki judul asli “Pembiayaan Partai Politik di Indonesia: Studi tentang Dinamika Pembiayaan Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) tahun 1999—2019.” Fokus utama penelitiannya diletakkan pada dua aspek yaitu pola pembiayaan dan dinamika pembiayaan PKB itu sendiri dari periode ke periode, baik dalam konteks pembiayaan kampanye maupun aktivitas sehari-hari organisasi partai. Dewan Pimpinan Pusat (DPP) PKB menjadi objek penelitian untuk menggambarkan bagaimana pola pembiayaan partai ini dilakukan. Penulis juga mengumpulkan informasi dari berbagai sumber mengenai pola pembiayaan PKB mulai dari tingkat provinsi hingga kabupaten/kota, untuk memahami apakah pola pembiayaan DPP PKB di tingkat provinsi mencerminkan sistem pembiayaan partai secara umum, atau terdapat perbedaan dengan DPW di tingkat provinsi dan DPC PKB di tingkat kabupaten/kota. Selain menggunakan pendekatan studi kasus, penelitian ini juga memusatkan pada pendekatan Institusionalisme Pilihan Rasional.

---

<sup>36</sup>Stenhouse, Lawrence. *An Introduction to Curriculum Research and Development* (London: Heinemann, 1984).

Pendekatan institusional melibatkan aturan, prosedur, dan struktur organisasi resmi pemerintah. Pendekatan ini menggunakan alat-alat dari bidang hukum dan sejarah untuk menguraikan batasan-batasan perilaku politik, menilai efektivitas demokrasi, serta mendukung perkembangan model demokrasi representatif seperti Westminster. Pendekatan institusional terbagi menjadi dua aliran utama, yaitu "*institusionalisme tradisional*" dan "*institusionalisme baru*". Kritik terhadap institusionalisme tradisional sering menyoroti keterbatasan teori dan metode yang digunakan, karena fokusnya terlalu bergantung pada struktur organisasi pemerintah formal dan keterbatasan dalam memahami aspek subjektif. Pendekatan ini cenderung hanya mempertimbangkan aturan formal dan struktur organisasi, tanpa memperhatikan konvensi informal yang juga berpengaruh signifikan terhadap sistem pemerintahan, baik di dalam maupun di luar batasan formal suatu negara<sup>37</sup>.

March dan Oslen (1984)<sup>38</sup> membuat istilah "*institusionalisme baru*" untuk menyoroti perubahan makna dan peran institusi politik dalam teori politik. Mereka mengkritik pendekatan reduksionis dalam ilmu politik yang melihat institusi sebagai hasil dari peran, status, dan keputusan individu yang cerdas. Bagi teoris pilihan rasional, institusi tidak lebih dari sekadar akumulasi pemilihan individu didasarkan atas pilihan pemaksimal-manfaat<sup>39</sup>. Oleh karena itu, March dan Oslen (1984)<sup>40</sup> menegaskan bahwa institusi politik menjalankan peran yang lebih otonom dalam membentuk hasil politik.

Hall dan Taylor (1996) membagi institusionalisme baru menjadi tiga, yakni *institusionalisme normatif*, *institusionalisme sosiologis*,

<sup>37</sup>Marsh, David and Garry Stoker, 2010. *Theory and Methods in Political Science*, Palgrave Macmillan, hlm. 110.

<sup>38</sup>March, J. G., and Olsen, J. P, 1984. *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*. *The American Political Science Review*, 78, hlm. 734—749.

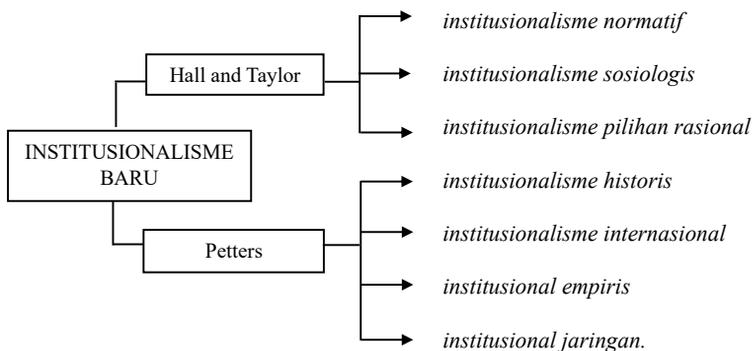
<sup>39</sup>Shepsle, Kenneth A, 1989. *Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach*. *Journal of Theoretical Politics* 1(1): hlm. 131—147.

<sup>40</sup>March, J. G., and Olsen, J. P. 1984. *Ibid.*

dan *institusionalisme pilihan rasional*. Institusionalisme normatif menegaskan bahwa institusi politik memengaruhi perilaku agen dengan membentuk nilai, norma, kepentingan, identitas, dan keyakinan mereka. Institusionalisme normatif juga berpendapat bahwa aturan dan struktur yang tampaknya netral sebenarnya sarat akan kekuasaan dan mendikte perilaku yang sesuai dalam konteks tertentu<sup>41</sup>.

Institusionalisme sosiologis mempelajari bagaimana institusi menghasilkan makna bagi individu dan memberikan bangunan teoretis yang penting bagi institusionalisme normatif dalam ilmu politik. Sementara, institusionalisme pilihan rasional tidak menyetujui adanya faktor institusional yang menciptakan perilaku atau membentuk preferensi individu. Mereka dianggap relatif stabil dalam hal utilitas. Institusi politik memengaruhi perilaku dengan memengaruhi struktur situasi ketika individu memilih strategi untuk mengejar kepentingan mereka<sup>42</sup>. Versi lain institusionalisme baru terdiri dari *institusionalisme historis*, *institusionalisme internasional*, *institusional empiris*, dan *institusional jaringan*.

Berikut adalah varian dari teori *institusionalisme baru* yang dikembangkan oleh Hall dan Taylor, serta Ostrom.



<sup>41</sup>March, J. G., and Olsen, J. P. 1984. Ibid.

<sup>42</sup>Elinor Ostrom, 1982, *Understanding Institutional Diversity*, Link: <http://press.princeton.edu/chapters/s8085.pdf>

Sebagaimana telah dijelaskan, penulis menggunakan metode kualitatif dalam upaya untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan yang diajukan dalam buku ini. Metode kualitatif dipilih karena metode ini mampu mengungkap makna, perkembangan, struktur, perilaku, dan hubungan antar individu dalam rangka mengidentifikasi pola pembiayaan PKB dari tahun 1999 hingga 2019, serta menggali informasi yang bersifat deskriptif.

Selain itu, untuk memahami perilaku partai politik dalam konteks pembiayaan, studi ini menggunakan pendekatan "*Institusionalisme Pilihan Rasional*". Pendekatan ini melibatkan tiga tahapan: pertama, menganalisis pola pembiayaan partai politik dengan fokus pada periode dua kepemimpinan PKB, yaitu masa kepemimpinan Gus Dur dan masa kepemimpinan Cak Imin. Kedua, menjelaskan dinamika pembiayaan PKB selama periode 1999—2019 yang mencakup pergeseran dan pola pembiayaan yang terjadi. Ketiga, mengidentifikasi bagaimana perubahan dalam regulasi pemilu dan perilaku pemilih memengaruhi model pembiayaan PKB dari tahun 1999 hingga 2019.

Terdapat beberapa pendekatan dalam studi ilmu politik, seperti Behavioral Analysis, Historical Institutionalism, The Institutional Approach, Constructivism, Interpretive Theory, Political Psychology, Feminism, dan Normative Theory. Namun, dari berbagai pendekatan tersebut, penulis memilih menggunakan pendekatan "*Institusionalisme Pilihan Rasional*" beserta berbagai varian yang ada sebagai pendekatan utama dalam buku ini.

Seperti yang dijelaskan oleh March dan Stoker (2010)<sup>43</sup>, intisari teori pilihan rasional (*rational choice theory*) adalah bahwa ketika dihadapkan dengan jenis tindakan tertentu, orang sering melakukan apa yang menurut mereka paling mungkin untuk menghasilkan hasil terbaik. March juga mengatakan bahwa

---

<sup>43</sup>Marsh, David and Garry Stoker, 2010, *Theory and Methods in Political Science*, Palgrave Macmillan, hlm. 76.

pilihan rasional adalah bagian dari alat yang sangat diperlukan bagi para ilmuwan politik karena ada fenomena politik penting yang sebagian dapat dijelaskan oleh teori. Namun, pilihan rasional tidak berdiri sendiri, butuh perspektif yang berbeda untuk membantu menjelaskan mengapa individu memiliki manfaat, bagaimana mereka merasakan manfaat tersebut, bagaimana distribusi aturan kekuasaan, serta peranan sosial dalam menentukan batas tindakan mereka.

Anthony Downs (1991)<sup>44</sup> disebut oleh David March (2010) sebagai pionir dalam mengimplementasikan teori pilihan rasional bagi perilaku pemilihan umum dan persaingan partai. Karyanya telah merevolusi studi pemilu dan pemungutan suara individu. Jika suara individu dapat berkuasa, itu seharusnya paling menguntungkan mereka. Partai dikatakan hanya dimotivasi oleh keinginan untuk memilih, mencalonkan diri dengan mengubah basis politiknya.

Frank Lovett dalam jurnal *Rationality and Society* (2006)<sup>45</sup> menjelaskan tentang *Rational Choice Theory* mengikuti Jon Elster (1979: viii, 1983a: bab 1—3)<sup>46</sup>. Lovett membaginya menjadi tiga mode dasar: kausal, fungsional, dan intensional. Secara standar, pendekatan ini pertama-tama menjelaskan fenomena sosial dengan merujuk pada peristiwa atau keadaan sebelumnya, menggunakan mekanisme sebab-akibat yang cukup memadai untuk menjelaskannya secara deterministik. Kedua, pendekatan ini menjelaskan fenomena sosial secara teleologis, yaitu dengan merujuk pada tujuan atau fungsi yang dilayaninya. Meskipun penjelasan fungsional dapat menjadi kasus khusus dari penjelasan

<sup>44</sup>Anthony Downs adalah Ekonom Amerika yang paling memahami teori demokrasi dalam karyanya yang penting tentang teori ekonomi demokrasi.

<sup>45</sup>Frank Lovett, 2016, *Rational Choice Theory and Explanation*, *Rationality and Society*, hlm. 237.

<sup>46</sup>Jon Elster, 1979, *Risk, uncertainty and nuclear power*, *Social Science Information*, London Vol. 18, No. 3.

sebab-akibat ketika berhasil, pendekatan ini menuntut pandangan yang terpisah terhadap keunikan mereka. Ketiga, pendekatan ini menjelaskan fenomena sosial yang muncul dari keadaan yang disengaja, seperti keinginan dan keyakinan aktor sosial, sering kali melalui rantai hubungan sebab-akibat atau kausalitas yang kompleks.

## **E. Sistematika Penulisan Buku**

Buku ini berjudul “Pasar Gelap Demokrasi” menjelaskan tentang pembiayaan partai politik di Indonesia, klientalisme di Indonesia baik praktik dan bentuknya, dan regulasi pemilu di Indonesia dari pemilu 1999 sampai pemilu 2019. Buku ini terdiri dari 7 bab (bagian) dan 33 sub bab (bagian), dengan diakhiri sebuah kesimpulan. Pada bagian pertama diawal penulisan buku ini penulis menjelaskan secara umum mengenai pembiayaan politik di Indonesia, mengapa demokrasi electoral membuat pembiayaan partai politik sangat tinggi di Indonesia ? sebuah pertanyaan yang memerlukan penjelasan lebih mendalam agar para pembaca memahami tingginya pembiayaan politik dari sistem demokrasi.

Pembiayaan partai politik di Indonesia penulis menjelaskan secara umum baik pembiayaan yang berasal dari internal partai maupun eksternal partai sebagaimana diatur dalam undang-undang maupun regulasi lain, beberapa kajian para ilmuwan politik baik studi pembiayaan yang pernah dilakukan di Indonesia maupun dinegara lain kami sertakan untuk memperkuat kajian dengan melihat fenomena pembiayaan politik di beberapa negara belahan dunia.

Bagian kedua penulis menjelaskan tentang partai politik dan pembiayaanya dengan menampilkan peran dan fungsi partai politik seperti apa, klasifikasi dan model-model partai politik, karakteristik sistem kepartaian yang semuanya penulis potret dari aspek pembiayaan yang dilakukan oleh partai politik, beberapa

variasi institusi pembiayaan partai politik penulis sertakan untuk memperkuat penulisan buku ini serta pola yang membentuk pembiayaan partai politik itu sendiri

Pada bagian ketiga buku ini penulis mencoba masuk kedalam partai politik PKB sebagai lokus dan objek kajian yang telah diteliti, misalnya soal relasi PKB dan NU, Relasi PKB dan Kiai, dan beberapa fenomena penting yang berkaitan dengan faksionalisasi dan konflik internal PKB, untuk menjadikan kajian buku ini lebih detail penulis memasukannya dibagian keempat dan membaginya dalam dua fase kepemimpinan yaitu kepemimpinan masa Abdurahman Wahid (1999-2008) dan kepemimpinan Muhaimin Iskandar (2008-2019).

Bagian kelima merupakan bagian penting dalam kajian buku ini yang menjelaskan tentang dinamika pembiayaan PKB, dalam bahasan dibagian ini penulis secara detail menjelaskan mengenai praktik klientalistik di PKB, political fundraising, private financing, pemilu biaya tinggi, menurunnya political trust dalam konteks pembiayaan dan perubahan orientasi volunteer dalam pembiayaan PKB. Sementara pembahasan mengenai regulasi pemilu penulis menjelaskannya dibagian keenam. Kesimpulan akhir masuk pada bagian penutup yang menjelaskan simpulan dari hasil penelitian yang telah dilakukan.

## BAB 2

# PARTAI POLITIK DAN PEMBIAYAANNYA

### A. Peran dan Fungsi Partai Politik

Partai politik adalah kelompok terorganisasi yang anggotanya memiliki orientasi yang sama, nilai yang sama, dan cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah memperoleh kekuasaan dan menduduki posisi politik<sup>1</sup>. Partai politik merupakan suatu organisasi yang memperjuangkan nilai atau ideologi tertentu lewat penguasaan terstruktur dan kekuasaan tersebut didapat lewat keikutsertaan dalam pemilu<sup>2</sup>.

Dalam negara demokrasi, partai politik memiliki peran dan fungsi sebagai sarana komunikasi politik. Parpol berfungsi untuk membahas serta menyebarluaskan rencana dan kebijakan pemerintah. Fungsi lain dari parpol adalah sebagai sarana sosialisasi politik. Fungsi ini merupakan upaya untuk menciptakan citra dalam memperjuangkan kepentingan publik. Hal ini menjadi penting dalam kaitannya dengan tujuan partai yaitu untuk

---

<sup>1</sup>Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2016), hlm. 404.

<sup>2</sup>Sigit Pamungkas, *Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia* (Yogyakarta: IDW, 2011), hlm. 5.

menguasai pemerintahan dengan memenangkan pemilu. Oleh karena itu, partai perlu mendapatkan dukungan dan bantuan sebanyak mungkin serta memastikan bahwa pendukungnya berdiri teguh dengan partainya.

Fungsi lain dari partai politik adalah sebagai sarana rekrutmen politik. Fungsi ini berkaitan dengan pemilihan pemimpin, baik di dalam partai maupun di tingkat nasional. Setiap partai membutuhkan kader yang mumpuni. Kualitas kader berbanding lurus dengan peluang perkembangan suatu partai. Jika mempunyai kader berkualitas, suatu partai akan dengan mudah memilih pemimpinnya dan mengusulkan calon untuk berada pada medan kepemimpinan tingkat nasional.

Selain itu, hal yang tidak kalah penting adalah partai politik mempunyai fungsi sebagai sarana pengatur konflik. Potensi konflik selalu ada dalam setiap masyarakat, terutama dalam masyarakat yang tidak homogen baik dari segi suku (etnis), sosial, ekonomi, atau agama. Masing-masing perbedaan tersebut berpotensi menimbulkan konflik. Peran partai politik diperlukan untuk membantu memperbaiki atau setidaknya mengurangi dampak negatif dari konflik tersebut. Elite partai dapat menumbuhkan pemahaman antarmereka dan pada saat yang sama juga meyakinkan pendukungnya<sup>3</sup>.

## B. Klasifikasi dan Model Partai Politik

Dalam literatur ilmu politik ada beberapa pendapat yang berbeda, misalnya Richard S. Katz (1995) membedakan empat model partai; elite, massa, *catch-all*, dan partai kartel<sup>4</sup>. Akan tetapi,

---

<sup>3</sup>Mirim Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2016), hlm. 408—409.

<sup>4</sup>Richard S. Katz and Peter Mair, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party* (London: Thousand Oaks. New Delhi, Vol. 1. No.1, 1995), hlm. 18.

menurut Andre Krouwel (2006)<sup>5</sup> partai politik diklasifikasikan menjadi lima model yaitu partai elite atau partai kader yang dikenal dengan partai kaukus, partai massa, partai elektoral, partai kartel, dan partai perusahaan bisnis. Berikut adalah penjelasan dan pengertian mengenai model partai politik menurut Andre Krouwel.

## 1. Model Partai Elite

Partai elite mempunyai karakteristik sosiologis. Biasanya hal yang menentukan dari partai-partai elite adalah status yang tinggi dari para anggotanya. Para elite partai telah memperoleh posisi-posisi yang secara politis kuat sebelum munculnya organisasi partai ekstra-parlementer. Munculnya partai-partai ekstra-parlementer modern di bawah pengaruh perpanjangan hak pilih dianalisis oleh Mosei Ostrogorski (1902)<sup>6</sup>. Perbandingan terhadap organisasi-organisasi di Inggris dan Amerika Serikat yang memiliki pemilih lebih luas menunjukkan bahwa kekuasaan menjadi semakin terkonsentrasi pada “mesin” partai lokal yang bertujuan memenangkan pemilu melalui sistem patronase dan klientelisme yang luas.

Di tingkat organisasi, partai-partai elite pada dasarnya memiliki dua lapis yaitu berada di tingkat konstituen dan di parlemen (Ostrogorski, 1902)<sup>7</sup>. Posisi partai ekstra-parlementer diartikulasikan sangat lemah dan tidak memiliki pengaruh atau bahkan dianggap tidak ada. Setiap konstituensi mampu menyediakan sumber dayanya sendiri sehingga otoritas dan kendali pusat menjadi lemah. Katz dan Mair (2002)<sup>8</sup> berpendapat

<sup>5</sup>Andre Krouwel, *Party Models in Handbook of Party Politic*, Edition 1, Januari 2006, hlm. 250

<sup>6</sup>Ostrogorski, Mosei, 1902. *Democracy and the Organization of Political Parties*. London: Macmillan and Company.

<sup>7</sup>Ostrogorski, Mosei, 1902. *Ibid*.

<sup>8</sup>Katz, R.S. and Mair, P, 2002. ‘The ascendancy of the party in public office: Party organizational change in twentieth-century democracies’, in R. Gunther, J. Montero, and J. Linz (eds), *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press, hlm. 113—35.

bahwa partai elite pada dasarnya merupakan aglomerasi partai lokal yang terdiri dari inti kecil individu dengan akses independen dan pribadi ke sumber daya yang dapat menempatkan salah satu dari jumlah mereka atau pengganti mereka di parlemen karena mereka representative<sup>9</sup>.

## 2. Model Partai Massa

Partai massa adalah partai yang berusaha untuk mengintegrasikan kelompok-kelompok sosial yang dikucilkan ke dalam tubuh politik. Biasanya, partai massa diciptakan secara eksternal dan memobilisasi segmen luas dari para pemilih yang sebelumnya dikeluarkan dari proses politik<sup>10</sup>. Oleh karena bertujuan untuk redistribusi radikal kekuatan sosial, ekonomi dan politik, partai ini menuntut komitmen yang kuat dari anggota, merangkum mereka ke dalam organisasi partai yang luas, dan menyediakan berbagai layanan melalui jaringan organisasi pendukung yang padat.

Partai massa mewakili dan memobilisasi suatu segmen sosial, agama, atau etnis tertentu yang dapat memengaruhi karakter ideologis dan organisasional mereka. Untuk mengorganisasi sebuah kelompok yang secara politik tidak diikuti sertakan, partai massa memerlukan visi yang koheren tentang dunia yang lebih baik dan berbeda dengan cara yang memikat. Seperti yang ditunjukkan Panebianco (1988)<sup>11</sup>, penekanannya adalah pada ideologi dan figur yang dipercaya memainkan peran sentral dalam organisasi<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup>Ostrogorski, Mosei, 1902. Ibid, hlm. i.

<sup>10</sup>Duverger, M. *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State* (London: Methuen, 1954).

<sup>11</sup>Panebianco, A. *Political Parties: Organization and Power* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), hlm. 264.

<sup>12</sup>Katz, R.S, 1996. 'Party organizations and finance', in L. LeDuc, R. Niemi, and P. Norris (eds), *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, pp. 107—33.

### 3. Model Partai *Catch-all*

Partai *catch-all* adalah transisi dari partai massa yang berorientasi ideologis ke partai penangkap kepentingan yang berorientasi kelompok. Dimensi ideologis, organisasi, dan elektoralnya memiliki lima elemen sebagai berikut.

- a) Pengurangan drastis muatan ideologis partai;
- b) Keberadaan puncak pimpinan semakin kuat karena dianggap telah memberikan kontribusi terhadap organisasi;
- c) Mengurangi peran anggota kelompok individu;
- d) Penolakan kelas garde, kelas sosial tertentu atau klien denominasi, yang mendukung perekrutan pemilih di antara penduduk secara luas;
- e) Mengamankan akses ke berbagai kelompok kepentingan untuk alasan keuangan dan pemilihan.

Pada dasarnya, setara dengan konsep *catch-all* menurut Kirchheimer, pihak-pihak yang direkrut mengorbankan posisi ideologis dan kepentingan sebelumnya dengan menitikberatkan pada pemilih inti mereka dalam elektoral<sup>13</sup>. Dengan demikian, para pemilih hanya akan memilih berdasarkan program-program para kandidat, bukan karena loyalitas tradisional yang ada dalam individu perorangan. Keunggulan perwakilan publik dari partai ini adalah kepemimpinan yang dipersonalisasi dan kampanye yang berpusat pada kandidat juga merupakan karakteristik penting dari partai elektoral-profesional<sup>14</sup>.

Partai ini hanyalah sebuah aliansi koalisi di berbagai tingkatan (substruktur) dengan sedikit atau tanpa hierarki. Schlesinger (1965) mendeskripsikan partai ini sebagai organisasi kandidat lokal terutama dikhususkan untuk menduduki jabatan publik.

---

<sup>13</sup>Alf Mintzel, *Die Volkspartei: Typus und Wirklichkeit* (Opladen: Westdeutscher Verlag, 1984), hlm. 66.

<sup>14</sup>Panebianco, 1988. Ibid, hlm. 266.

Semua kegiatan partai secara khusus hanya terkait dengan kandidat masing-masing individu untuk memperoleh suara. Partai ini biasanya tidak memiliki anggota, hanya para kontributor yang terkait dengan persoalan keuangan, dalam waktu yang dihabiskan untuk berkampanye atau dengan memilih calon. Semua model ini menekankan otonomi aktor-aktor politik<sup>15</sup>.

#### 4. Model Partai Kartel

Partai kartel adalah partai yang tergabung dari berbagai pihak yang mencoba mempertahankan posisi kekuasaan mereka. Partai kartel merupakan kombinasi dari pembentukan kartel negara-partai. Partai-partai ini melepaskan diri dari fondasi sosial mereka dan menyatu dengan negara, mengurangi kerja-kerja yang bersifat politik, dan lebih banyak menekankan pada kekuasaan yang dikelola secara profesional menggunakan “manajemen negara” oleh politisi profesional. Yang paling banyak dikutip adalah tesis kartel Katz dan Mair (1995), kartel didefinisikan dalam istilah kartel negara partai; partai-partai yang berkolusi bersama untuk menjadi agen negara dan memakai sumber daya negara untuk menjamin keberlangsungan hidup kolektif mereka sendiri<sup>16</sup>. Untuk menjamin kelangsungan organisasi kolektif ini, partai membutuhkan dukungan substansial dari negara dan pengaturan kegiatan partai melalui negara<sup>17</sup>.

Partai kartel biasanya mencoba untuk menutup pemilihan sesuai pasar dan lebih fokus mencari kesetiaan kelompok pemilih bukan atas dasar ideologi mereka, tetapi melalui organisasi minat

---

<sup>15</sup>Joseph A. Schlesinger, ‘The nucleus of party organization’, in James G. March, *Handbook of Organizations*. (Chicago: Rand McNally, 1965), hlm. 775—86.

<sup>16</sup>Richard S. Katz and Peter Mair, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party* (London: Thousand Oaks. New Delhi, Vol. 1. No.1, 1995).

<sup>17</sup>Kirchheimer, O. 1954. ‘Party structure and mass democracy in Europe’, reprinted in F.S. Burin and K.L. Shell (eds). 1969. *Politics, Law and Social Change: Selected Essays of Otto Kirchheimer*. New York: Columbia University Press, hlm. 245—268.

mereka. Anggota akan disubsidi oleh elite partai sebagai saluran utama komunikasi elite partai dengan para pemilih. Singkatnya, yang membedakan partai-partai kartel dengan lebih banyak pihak yang berorientasi pada orientasi kewirausahaan adalah partai-partai kartel menarik bagi pemilih yang lebih luas atau lebih tersebar, terlibat terutama dalam kampanye padat modal, menekankan keterampilan manajerial dan efisiensi mereka secara longgar, terorganisasi, dan jauh dari anggota mereka.

Pada tingkat organisasi, hubungan partai kartel dengan negara sangat penting karena negara menyediakan lingkungan kelembagaan dan sumber daya yang dapat digunakan oleh kartel untuk mundur dari masyarakat. Jangka panjang dalam pemerintahan mengubah struktur internal dan keseimbangan kekuatan di dalam partai karena mereka meningkatkan status partai di kantor publik<sup>18</sup>.

## 5. Model Partai Bisnis-Perusahaan

Spesies kelima, partai perusahaan bisnis adalah fenomena baru di Eropa, tetapi tidak di benua Amerika<sup>19</sup>. Pada dasarnya ada dua jenis: satu didasarkan pada perusahaan komersial yang sudah ada, yang strukturnya digunakan untuk proyek politik, sedangkan jenis lainnya adalah organisasi baru dan terpisah yang khusus dibangun untuk usaha politik. Hopkin dan Paolucci (1999)<sup>20</sup> mendeskripsikan Forza Italia dari Berlusconi sebagai contoh dari tipe pertama. Dalam Forza Italia, perbedaan antara analogi dan kenyataan menjadi kabur. “Pengusaha politik” yang dimaksud

<sup>18</sup>Katz, R.S. and Mair, P. 2002. ‘The ascendancy of the party in public office: Party organizational change in twentieth-century democracies’, in R. Gunther, J. Montero, and J. Linz (eds), *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. Oxford: Oxford University Press, hlm. 113—35.

<sup>19</sup>Carty, R.K, 2001. ‘Political parties as franchise organizations’, paper for the ECPR conference at the University of Kent in Canterbury, 6—8 September.

<sup>20</sup>Jonatan Hopkin and Paolucci, C, 1999. ‘The business firm model of party organisation: Cases from Spain and Italy’, *European Journal of Political Research*, 35: hlm. 307—39.

sebenarnya adalah seorang pengusaha dan organisasi dari partai yang sebagian besar dikondisikan oleh eksistensi sebelumnya dari sebuah perusahaan bisnis.

Hopkin dan Paolucci (1999) berpendapat bahwa partai bisnis-perusahaan akan muncul ketika sistem partai baru dibuat. Dalam hal organisasi, partai-partai perusahaan menghasilkan sumber daya dari sektor swasta yang membedakannya dari partai kartel yang menggunakan sumber daya negara untuk kegiatan mereka. Meskipun pihak-pihak perusahaan mungkin memiliki dukungan (keuangan) dari kelompok-kelompok kepentingan, kelompok-kelompok semacam itu bukan sumber utama pendapatan dan dukungan elektoral atau saluran komunikasi utama mereka. Ini berarti bahwa pihak luar biasa praktis tidak berguna dan tidak akan dikembangkan pada skala yang berarti. Apa yang mungkin dikembangkan adalah mekanisme untuk memobilisasi simpatisan agar muncul di konferensi-konferensi partai untuk menghibur pimpinan partai<sup>21</sup>.

Hopkin dan Paolucci (1999) menyatakan partai perusahaan bisnis hanya akan memiliki organisasi yang ringan dengan satu-satunya fungsi dasar memobilisasi dukungan jangka pendek pada waktu pemilihan. Partai di lapangan akan dibatasi seminimal mungkin sehingga tidak menghambat kepemimpinan dalam usahanya untuk mematahkan cetakan kartel partai. Karena keanggotaan pembayaran pajak akan kecil dan sebagian besar sumber daya akan dibutuhkan untuk keperluan kampanye, sebagian besar kegiatan tidak akan diberikan kepada birokrat partai. Birokrasi partai dijaga sampai minimal, tugas-tugas teknis sering “dikontrakkan” kepada para ahli eksternal tanpa ikatan dengan pihak lain<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup>Jonatan Hopkin and Paolucci, *Ibid*, hlm. 307.

<sup>22</sup>Jonatan Hopkin and Paolucci, *Ibid*, hlm. 333

Ini tampaknya menjadi esensi dari partai bisnis-perusahaan. Semua kegiatan dan tugas partai dibawa dalam kontrak formal (komersial) meliputi tenaga kerja, layanan, dan barang untuk dikirimkan ke partai. Ini berarti bahwa satu-satunya individu yang memiliki saham lebih permanen di partai adalah orang-orang yang menduduki partai di kantor publik. Keanggotaan akar rumput juga terbatas dengan proporsi anggota partai yang tinggi sebagai pemegang jabatan yang menganggap partai sebagai kendaraan untuk memperoleh posisi politik dan bukan sebagaimana tujuan akhir partai itu sendiri<sup>23</sup>. Karena partai dan ideologinya bukan lagi tujuan di dalam diri mereka, partai bisnis-perusahaan, bukannya menjadi organisasi sukarela dengan tujuan sosial, tetapi malah berubah menjadi semacam “firma bisnis”. Barang-barang publik yang dihasilkan bersifat insidental terhadap tujuan nyata dari mereka yang memimpin; dalam terminologi Olson, kebijakan adalah “produk sampingan”<sup>24</sup>.

Partai-partai perusahaan akan memiliki orientasi ideologi yang fleksibel dan keinginan untuk menarik dukungan dangkal dari sektor masyarakat luas. Namun, tidak seperti partai penangkap-semua, mereka tidak berorientasi pada kelompok-kelompok kepentingan pengambil kebijakan. Posisi kebijakan akan dikembangkan sebagai produk dalam perusahaan yang berorientasi pada permintaan berdasarkan “riset pasar” dengan memfokuskan pada kelompoknya, penelitian survei, dan uji coba lokal untuk menguji kelayakan dan popularitas mereka. “Produk kebijakan” ini perlu dibungkus dalam paket paling menarik dan akan dimasukkan secara agresif ke pasar. Ini menjelaskan ciri khas partai-partai bisnis yang berbeda dari pendahulu mereka, yaitu orientasi mereka yang hampir sepenuhnya terfokus pada penciptaan “publisitas gratis”, bahkan kontrol langsung terhadap media<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup>Jonatan Hopkin and Paolucci, *Ibid*, hlm. 333

<sup>24</sup>Jonatan Hopkin and Paolucci, *Ibid*, hlm. 311.

<sup>25</sup>Jonatan Hopkin and Paolucci, *Ibid*, hlm. 315.

Pembungkusan terbaik untuk kebijakan populer ini adalah kandidat yang menarik (atau bahkan seorang pemimpin tunggal) sehingga pemasaran kebijakan dapat direduksi menjadi promosi individu. Tidak mengherankan, mereka yang paling terlatih untuk arena politik yang diperantarai ini adalah individu yang bekerja di sektor hiburan, yang menjelaskan mengapa semakin banyak orang dari sektor ini sekarang menemukan pekerjaan dalam politik. Seperti yang dikatakan Hopkin dan Paolucci (1999)<sup>26</sup> karakteristik kepemimpinan partai perusahaan bisnis adalah popularitas pribadi, keuntungan organisasi, dan yang terpenting, akses ke keahlian profesional yang tidak terbatas dalam komunikasi massa. Tak perlu dikatakan, penekanan ekstrem pada kepribadian individu mengarah ke kerentanan partai bisnis-perusahaan serta tingkat tinggi sentralisasi kekuasaan di sekitar pemimpin partai<sup>27</sup>.

**Tabel 1 Kluster Tipologi Partai Ala Krouwel**

<b>Elite, Kaukus, Partai Kader</b>	<b>Partai Massa</b>	<b>Catch-all, Electoralist Parties</b>	<b>Cartel Party</b>	<b>Business-firm parties</b>
Partai patronase dan karismatik pihak (Weber), partai kelas atas terdiri dari para tokoh (Neumann) kaukus, (Ostrogorski), partai yang berasal dari parlemen (Duverger), partai dari representasi individu (Neumann, Kirchheimer), partai khusus (Weber, Neumann, Seiler), partai elit (Beyme), partai kader modern (Koole), partai kader lokal (Rueschemeyer et al.), pemerintahan kaukus (Pomper)	Partai massal (Michels, Duverger, Beer), partai kelas massa dan kelompok massa (Kirchheimer), partai Weltanschauung dan partai Glaubens (Weber), partai yang berasal dari luar, partai massa berbasis cabang, partai fanatik berbasis-sel (Duverger), partai demokratis atau total integrasi, partai prinsip (Neumann), amatir dan pesta model demokrasi (Wright), partai militan (Seiler), massa partai birokrasi (Panebianco), partai fundamental (Neumann Wolinetz), partai fundamentalis (Gunther and Diamond), partai pembela kaukus (Pomper)	Partai <i>catch-all</i> (Kirchheimer), partai <i>professional electoral</i> (Panebianco), stratarch (Eldersveld), model rational efficient, professional model mesin (Wright Pomper), partai mesin (seiler) partai multi kebijakan (Downs, Mintzel)	Kartel partai (Kirchheimer), partai kartel (Kart and Mair)	Perusahaan bisnis (Hopkin dan Paolucci), waralaba organisasi (Carty), partai politisi profesional (Beyme), partai politik kewirausahaan (Krouwel)

<sup>26</sup>Jonatan Hopkin and Paolucci, Ibid, hlm. 322.

<sup>27</sup>Jonatan Hopkin and Paolucci, Ibid, hlm. 323.

### C. Karakteristik Sistem Kepartaian dan *Framework* Pembiayaan

Sistem kepartaian adalah sistem interaksi yang muncul sebagai akibat dari kompetisi antarpantai. Interaksi yang dimaksud adalah hubungan antarpantai yang menunjukkan keteraturan saat partai-partai itu beraksi dan bereaksi secara terpola pada arena-arena politik yang berbeda. Menurut Katz (2006) ada empat pendekatan untuk memahami sistem kepartaian di sebuah negara. *Pertama*, tergantung pada jumlah bagian. *Kedua*, berdasarkan kekuatan dan ukuran relatif partai. *Ketiga*, berdasarkan formasi pemerintahan. *Keempat*, tergantung pada kekuatan relatif dan jarak ideologis partai<sup>28</sup>.

Sementara Sartori (1976)<sup>29</sup> membagi sistem kepartaian menjadi tujuh kategori, yakni partai tunggal (*one party*), partai hegemonik (*hegemonic party*), partai dominan (*predominant party*), dua partai (*two party*), pluralisme terbatas (*limited pluralism*), pluralisme ekstrim (*extreme pluralism*), dan atomik (*atomized*). Sistem tujuh partai dapat diringkas menjadi dua kategori besar. Pertama, sistem non-kompetitif mencakup partai tunggal dan partai hegemonik. Sistem kepartaian non-kompetitif sering disebut sebagai sistem negara-partai. Dalam kategori ini, keberadaan partai politik identik dengan keberadaan negara sehingga sulit untuk membedakan antara partai politik dan negara. Jadi, pada dasarnya tidak ada sistem kepartaian dalam kondisi ini karena struktur sistem politik berpusat pada negara. Kehadiran partai politik sesuai dengan kepentingan negara.

Berdasarkan metode perhitungan, Sartori membuat klasifikasi sistem kepartaian ke dalam empat tipe: sistem partai tunggal,

---

<sup>28</sup>Richard S Katz and William Crotty, *Handbook of Party Politics* (London: SAGE Publications, 2006), hlm. 55—57.

<sup>29</sup>Giovanni Sartori, *Parties and Party System: A Framework for Analysis*, Vol. 1, ambridge UP, USA, 1976.

sistem dwipartai, sistem pluralisme moderat (3-5), dan sistem pluralisme ekstrem (lebih dari 5 partai). Oleh karena kriteria ini dianggap belum mencukupi, maka Sartori kemudian menerapkan kriteria kedua, yakni jarak ideologis antarpartai. Sartori menggabungkan kedua kriteria itu, yakni kriteria numerik dan kriteria jarak ideologis. Sistem kepartaian yang berbasis jumlah disilangkan dengan jarak ideologis antar partai yang berdekatan dan berjauhan<sup>30</sup>.

Kombinasi ini menghasilkan *typology system* kepartaian yang berjumlah tujuh sebagai berikut.

**Tabel 2 *Typology System* Kepartaian**

Jumlah partai yang relevan	Jarak Ideologis	
	Berdekatan	Berjauhan
1	Partai Tunggal	Tidak ada
2	Dwipartai	Dwipartai terpolarisasi
3—5	Pluralisme moderat	Pluralisme terbatas, tetapi terpolarisasi
>5	Pluralisme ekstrem	Pluralisme ekstrem dan terpolarisasi

*Sumber: Sartori (1976)*

Negara yang menggunakan satu partai seperti Tiongkok, Korea Utara, Laos, dan Kuba tidak mengalami kesulitan untuk membiayai partainya. Partai Komunis Tiongkok di Tiongkok (Cina) tidak mengalami kendala yang cukup berarti untuk mendapatkan dana dari pemerintah. Begitu juga dengan Partai Pekerja Korea di Korea Utara juga tidak kesulitan memperoleh dana dari pemerintah Korea Utara, termasuk Partai Revolusi Rakyat Laos di Laos dan Partai

<sup>30</sup>Ichlasul Amal, (ed), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 2012), hlm. 195.

Komunis Kuba di Kuba. Mereka tidak mengalami kesulitan karena sumber-sumber kekuasaan telah mereka kuasai.

Sebagaimana negara-negara komunis yang menggunakan satu partai, di Kuba misalnya Fidel Castro adalah sumber yang menentukan, meskipun bukan satu-satunya sumber politik dalam persaingan politik di Kuba. Dengan demikian, setiap krisis bisa berakhir dan menetap pada intervensi pribadi Fidel Castro. Namun, sistem politik Kuba bukan sekadar “aturan satu orang”. Peran Fidel Castro sangat dominan ketika menghadapi suatu masalah; tidak ada yang menghalanginya, Dia menetapkan prioritasnya sendiri, fokus pada sektor pertanian, dan kurang menaruh minat pada lembaga-lembaga politik. Hal ini menghasilkan pembatasan pengembangan lembaga-lembaga tersebut sambil melindungi mereka dari kekuasaannya. Sementara, beberapa negara dengan sistem dwipartai mempunyai kecenderungan bahwa partai yang berkuasalah yang paling diuntungkan, seperti yang terjadi di Amerika Serikat, Jamaika, dan Malta. Realitas politik di Zimbabwe menunjukkan bahwa Undang-Undang di negara ini berfungsi sebagai alat untuk memastikan bahwa hanya partai yang berkuasa yang menerima pendanaan negara. Hal ini secara sengaja diciptakan oleh Kementerian Urusan Politik agar terlihat konstitusional<sup>31</sup>. Tentu saja, harus diakui bahwa tingkat pendanaan untuk masing-masing pihak mungkin bervariasi dan tergantung pada tingkat dukungan sebagaimana ditentukan, misalnya, dari suara dalam pemilihan sebelumnya. Oleh karena itu, setiap partai politik yang tidak berkuasa, seperti partai ZAPU, kegiatan partainya tidak boleh didanai oleh negara.

Di Amerika Serikat, pendanaan partai tidak berasal dari negara, melainkan dibiayai oleh para donatur. Dana kampanye untuk kantor federal berasal dari empat sumber kategori besar: (1)

---

<sup>31</sup>John Hatchard, *Funding Political Parties: The Political Parties (Finance) Act, 1992 (Zimbabwe)*, *Journal of African Law*, Vol. 37, Issue 01, March 1993, hlm 101—103.

kontributor individu kecil, (2) kontributor individu besar (individu yang menyumbang lebih dari \$200), (3) aksi politik komite, dan (4) pembiayaan sendiri (uang kandidat sendiri). Sebagaimana diberitakan oleh "Politico" di AS, 13 Januari 2016, pada tahun 2008, kandidat untuk jabatan, partai politik, dan kelompok independen menghabiskan total \$5,3 miliar untuk pemilihan federal. Jumlah yang dihabiskan untuk pemilihan presiden adalah \$2,4 miliar dan lebih dari \$1 miliar dihabiskan untuk kampanye dua kandidat utama. Barack Obama menghabiskan \$730 juta dalam kampanye pemilihannya dan John McCain menghabiskan \$333 juta. Jumlah total yang dihabiskan oleh Obama dan McCain adalah rekor pada saat itu. Dalam siklus pemilu paruh waktu 2010, kandidat untuk jabatan, partai politik, dan kelompok independen menghabiskan total \$3,6 miliar untuk pemilihan federal. Pemenang rata-rata kursi di DPR menghabiskan \$1,4 juta untuk kampanyenya. Pemenang kursi senat rata-rata menghabiskan \$9,8 juta.

Negara-negara yang menggunakan *multy party system* ada yang memiliki skema pembiayaan penuh oleh negara, adapula skema pembiayaan sebagian oleh negara, tergantung anggaran masing-masing negara sesuai dengan kesepakatan antarpantai. Adapula negara yang meskipun menggunakan sistem multi partai, seluruh pembiayaan partai tidak ditanggung oleh negara, tetapi partai diperbolehkan untuk memperoleh sumber pembiayaan di luar dana negara.

#### **D. Variasi Institusi Pembiayaan Partai**

Demokrasi kontemporer mengharuskan partai politik berkompetisi mencari dukungan elektoral sebanyak-banyaknya untuk merebut kekuasaan. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya tentang model partai politik, model partai massa terbukti sangat berhasil dalam mengatasi kesulitan logistik yang melibatkan

banyak orang<sup>32</sup>. Partai massa memiliki basis keuangan yang luas dan sejumlah besar aktivis atau pengurus partai siap bekerja untuk partai tanpa kompensasi material. Karena itu, menurunnya anggota partai membuat para pengurus partai dituntut untuk bekerja lebih keras. Mereka akan bekerja siang malam, bahkan tidak hanya energinya yang diberikan pada partai, tetapi para pengurus partai atau relawan partai akan memberikan sumbangan dananya untuk membesarkan partainya. Mereka tidak segan untuk mengeluarkan uang untuk kandidat mereka, baik dalam hal sosialisasi maupun kampanye pemilu agar kandidat mereka mendapatkan suara besar dan memenangkan kontestasi.

Sumbangan uang yang diberikan oleh anggota partai secara individu adalah sumbangan dalam bentuk kecil setiap tahunnya. Sumbangan bisa diberikan setiap tahun maupun menjelang pemilu. Sumbangan kecil ini tentu belum bisa menopang semua kebutuhan partai politik, bahkan dianggap tidak akan memiliki efek nyata kepada partai politik ataupun para individu yang terlibat di dalamnya. Maksudnya adalah bahwa model organisasi partai massa tidak lagi berkelanjutan secara finansial sebagaimana di Eropa Barat. Dengan tidak adanya insentif jangka panjang yang diperuntukkan pada keanggotaan massa, beban pembentukan dan pemeliharaan partai ada di tangan para pejabat partai dan calon pengurus partai yang baru. Seperti yang diamati Hopkin saat menghadiri pertemuan partai, yakni kegiatan partai dan operasional perawatan kantor partai membutuhkan biaya yang sangat mahal dan itu hanya akan dilakukan oleh mereka yang memiliki kepentingan pribadi untuk membesarkan partainya. Dalam sebuah partai politik, cukup jelas orang mana yang memiliki kepentingan pribadi yang paling terlihat: mereka yang memiliki ambisi untuk menjadi pimpinan partai<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup>Jonatan Hopkin, *The Problem with Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics*: SAGE Journals, Oxford Academic, hlm. 1.

<sup>33</sup>Jonatan Hopkin, *Ibid*, hlm 3—5.

Perubahan teknologi telah membawa alternatif yang menarik bagi model partai massa yang padat karya. Terjadi pergeseran strategi kampanye dari cara konvensional dengan mobilisasi massa besar-besaran menuju model yang berbasis pada kemajuan teknologi. Partai politik beralih menggunakan cara kampanye modern dengan teknik kampanye padat modal, mengandalkan media audio-visual, pengiriman langsung, dan teknologi informasi. Partai-partai kian bisa menjangkau pemilih massa secara luas. Pekerja partai dituntut untuk profesional dan melek teknologi.

Perkembangan ini membuat keanggotaan partai massa kurang diperlukan jika dibandingkan dengan masa sebelumnya. Partai cenderung hanya mampu bertahan sebagai organisasi partai elitis dan partai kader modern karena partai-partai inilah yang hanya bisa bertahan, bahkan menurut Farrell dan Webb (2000)<sup>34</sup> partai inilah yang selama ini bisa mengatur struktur dasar partai massa menjadi kapitalis. Namun, partai-partai ini menghadapi biaya yang cukup tinggi karena tidak adanya keanggotaan massal sehingga harus dibiayai secara eksternal<sup>35</sup>.

Selanjutnya, partai kartel di berbagai negara demokrasi seperti di Eropa barat telah mengadopsi sistem pendanaan publik partai politik. Sistem ini sangat bervariasi dan memiliki pembatasan terhadap kebebasan partai yang menyertai penyediaan dana negara<sup>36</sup>. Partai kartel sebagaimana kritik Katz dan Mair (1995), sebenarnya membutuhkan partai-partai pemerintah utama (penguasa) untuk setuju dalam mempertahankan dana partai yang dibiayai oleh negara selama menjadi partai oposisi. Partai kartel senantiasa berkolusi dalam menjaga seperangkat aturan

---

<sup>34</sup>David Farrell, and Paul Webb, 2000, 'Political Parties as Campaign Organizations', in Russell Dalton and Martin Wattenberg (eds) *Parties Without Partisans: Political Change in Advanced Industrial Democracies*, hlm. 102—28. Oxford: Oxford University Press.

<sup>35</sup>Jonatan Hopkin, Ibid, hlm. 6.

<sup>36</sup>Karl Heinz Nassmacher, *Foundations of Democracy. Approaches to Comparative Political Finance* (Baden, 2001).

yang berpotensi tidak memihak kepentingan politik publik<sup>37</sup>. Se jauh para pihak berhasil membentuk kartel yang efektif untuk mengamankan pendanaan negara, mereka dapat melindungi diri dari beberapa konsekuensi organisasi yang berakibat pada menurunnya partisipasi massa<sup>38</sup>.

Berpijak pada kritik atas karya Katz dan Mair, maka studi ini mengidentifikasi enam jenis variasi dalam pembiayaan partai. Dari sisi pembiayaan negara-masyarakat, terdapat model pembiayaan *grass roots* ala partai massa dan pembiayaan negara ala partai kartel. Adapun pembiayaan lewat donasi individual menciptakan jenis pembiayaan ala partai *catch-all* yang lebih banyak mengandalkan donasi individual kelas menengah. Sebaliknya, di sisi lain memunculkan model pembiayaan *plutocratic* di mana penyumbang terbesar berasal dari kalangan pengusaha dan korporasi besar. Terakhir, pembiayaan personal dari dana pribadi elite partai dan pembiayaan yang bersumber dari aktivitas komersial partai sebagai organisasi.

## E. Pola dan Institusi Pembiayaan Partai

Partai politik di Indonesia pada umumnya bergantung kepada subsidi negara, sumbangan dari donator, dan korupsi. Penyediaan subsidi negara pada umumnya dipandang sebagai cara paling praktis untuk mendanai partai dalam demokrasi kontemporer. Idealnya, partai massa adalah partai yang didanai melalui biaya keanggotaan dan kontribusi internal. Akan tetapi, partai modern sekarang sebagian besar adalah partai-partai elektoral berbasis elite, yang menjalankan kampanye media berbiaya tinggi dan perlu menyewa konsultan eksternal untuk mengelola sebagian dari operasi mereka. Sebagai akibat dari kemerosotan partai-partai

---

<sup>37</sup>Richard S. Katz and Peter Mair, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party* (London: Thousand Oaks. New Delhi, Vol. 1. No.1, 1995).

<sup>38</sup>David Farrell and Paul Webb, *Ibid*, hlm. 115.

massa ini pada 1980-an dan 1990-an, pembiayaan partai publik diperkenalkan di seluruh dunia<sup>39</sup>.

Ada beberapa model pembiayaan partai yang dianggap relatif ideal bagi Indonesia. *Pertama*, pola pendanaan di mana subsidi 100 persen dari negara. Pada subsidi ini, negara membiayai keseluruhan pengeluaran yang dilakukan oleh partai. Subsidi ini menutup kemungkinan sumber lain termasuk di antaranya sumbangan anggota, pengurus, bahkan dari kandidat partai tersebut. Kandidat-kandidat yang berkompeten, berintegritas, serta pekerja keras mendapatkan kesempatan tanpa perlu mengeluarkan dana untuk ikut dicalonkan dan melakukan kampanye. Mereka diberikan keleluasaan untuk menyampaikan pikiran, pengalaman, dan usaha yang serius untuk mencapai kesejahteraan rakyat dengan memperhatikan rencana-rencana program unggulannya.

*Kedua*, pola pendanaan dengan meningkatkan jumlah bantuan politik pemerintah. Pola ini mengharapkan sebuah peningkatan yang besar dari bantuan politik yang diberikan negara. Bantuan politik pemerintah saat ini relatif kecil. Oleh karena itu, pola kedua ini menuntut peningkatan besaran dana bantuan politik dari pemerintah. Adapun untuk mengetahui nominal besarnya, perlu diteliti lebih lanjut. Pola ini memiliki keunggulan yakni partai bisa mengurangi sumber pendanaan lainnya karena sudah mendapatkan bantuan yang besar dari pemerintah. Selain itu, negara juga tidak perlu mengeluarkan dana dalam jumlah yang tinggi sebagaimana pada opsi sebelumnya. Sokongan dana dari negara ini dapat menjadi motivasi untuk para kader agar tidak terlibat kasus korupsi dalam bentuk meleghalkan segala usaha untuk memberikan pendanaan kepada partainya. Selanjutnya, sama halnya dengan opsi pertama, jika pendanaan dari negara sejalan dengan penghematan dana

---

<sup>39</sup>Marcus Mietzner, *Funding pilkada: Illegal campaign financing in Indonesia's local elections* Chapter Author(s): 2018, hlm. 237—239.

kampanye, maka pengotoran ruang publik karena spanduk, poster, dan panggung-panggung hiburan dapat diminimalisasi.

*Ketiga*, pola pendanaan model Turki. Indonesia dan Turki memiliki kesamaan dalam demografi, sejarah politik, dan tingkat perkembangan demokrasi. Selain itu, Indonesia dan Turki adalah negara demokrasi muslim yang stabil, memiliki sejarah keterlibatan militer dalam politik dan dipandang sebagai pemimpin regional sehingga membandingkan kedua negara dalam hal pendanaan partai akan sangat membantu. Turki telah memutuskan untuk mensubsidi partainya hingga 90% dari total pendapatan partai. Pada 2011, ketiga pihak di Turki menerima total US\$ 162 juta. Pada tahun yang sama, semua partai di Indonesia hanya menerima \$1,1 juta. Singkatnya, partai-partai di Turki menerima 158 kali lebih banyak daripada partai-partai di Indonesia<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup>Marcus Mietzner, *Ideology, Money and Dynastic Leadership: the Indonesian Democratic Party of Struggle, 1998—2012*, (2013), hlm. 513—529.



## **BAB 3**

### **RELASI DAN DINAMIKA POLITIK PKB**

#### **A. Relasi PKB dengan Nahdlatul Ulama'**

Hubungan NU dengan PKB seperti dua sisi mata uang. Keduanya sama-sama terkait dan tidak bisa dipisahkan. NU merupakan organisasi masyarakatnya warga NU, sementara PKB merupakan organisasi politiknya warga NU. Berbeda dengan masa orde lama, yakni NU terlibat langsung sebagai partai politik peserta pemilu mulai pemilu 1955 sampai pemilu 1971, pasca reformasi NU tidak mengubah bentuknya sebagai partai politik. Namun, NU lebih memilih mendirikan PKB sebagai wadah perjuangan politik warga NU.

NU kali pertama terlibat dalam politik praktis ketika mengumumkan pemisahannya dari Masyumi pada tahun 1952 dan kemudian berpartisipasi dalam pemilihan umum 1955. NU sebagai partai politik sangat sukses ketika memenangkan 45 kursi di DPR dan 91 kursi pemilihan. Pada era Demokrasi Terpimpin, NU dikenal sebagai partai yang pro-Sukarno. Pasca pemberontakan PKI, NU menjadi salah satu kelompok yang aktif menindas PKI, terutama melalui sayap pemudanya, GP Ansor. NU kemudian bergabung

dengan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) pada 5 Januari 1973 atas perintah pimpinan Orde Baru. Kemudian, NU berpartisipasi dalam pemilu 1977 dan 1982 dengan PPP. Pada Mukhtamar NU di Situbondo tahun 1984, NU mendeklarasikan diri “Kembali ke Khittah 1926”, artinya sudah tidak ada lagi politik praktis.

Bagi sebagian anggota NU—terutama dalam menanggapi Amanat Khittah 1926—pembersihan NU sebagai gerakan keagamaan tidak sepenuhnya diperlukan untuk menciptakan jarak yang paling jauh dari kekuasaan. Kekuasaan, konon harus diketahui sedemikian rupa sehingga penggunaannya tidak merugikan. Dan NU adalah salah satu pendukung spiritualnya. Namun secara kelembagaan, NU tidak boleh terlalu terlibat dalam kegiatan politik praktis.

Berbeda dengan masa Orde Baru, awal-awal reformasi bergulir, banyak usulan—baik dari warga NU kalangan Kiai maupun kader NU barisan anak muda NU—agar PBNU mendirikan partai politik. Keinginan ini dilontarkan oleh PBNU yang kemudian melahirkan Partai Kebangkitan Bangsa (selanjutnya disebut PKB). PKB dideklarasikan pada 23 Juli 1998 oleh tokoh-tokoh NU dan ditasbihkan sebagai satu-satunya forum politik bagi anggota organisasi sosial-keagamaan.

Berdasarkan AD/ART dan Mabda Siyasi, dasar ideologis PKB adalah Pancasila dan bersifat partai terbuka dalam pengertian antaragama, suku, ras, dan antargolongan yang dituangkan dalam bentuk visi, misi, agenda, keanggotaan, dan kepemimpinan. Sebagai partai yang lahir dari dalam NU, baik secara struktural maupun kultural, PKB hanya bisa menjadi lembaga politik yang diwarisi dari NU. Secara struktural, dalam organisasinya, PKB memiliki dua lembaga, yaitu Majelis Syuro yang merupakan badan pembuat kebijakan umum dan Majelis Tanfidz yang merupakan badan pelaksana kebijakan partai. Sama persis seperti di NU yaitu Akademi Syuriyah dan Tanfidziyah.

Tujuan politik PKB adalah keadilan. Jika suatu negara dibangun atas dasar keadilan, maka dapat diasumsikan bahwa semua warga negara akan bekerja dan mampu menjalankan tugasnya dengan baik. Tentu perjalanan PKB masih panjang untuk mencapai misi dan tujuan politiknya. Sebagai bagian dari perjuangan panjang ini, PKB menunjukkan eksistensinya dengan datangnya K.H. Abdurrahman Wahid, salah satu kader PKB papan atas yang menjabat sebagai Presiden Indonesia dari 1999 hingga 2001.

Kekuatan untuk memengaruhi kemenangan partai-partai yang bersaing dalam setiap pemilu, khususnya PKB, adalah Kiai. Citra Kiai menjadi incaran para politisi yang menuntut restunya, bahkan menyeretnya ke manajemen partai. Kelompok sukses yang dibentuk oleh pimpinan partai mengisyaratkan bahwa Kiai akan berperan penting dalam perolehan suara. Penentuan calon presiden-wakil presiden atau calon legislatif bahkan wakil legislatif, tidak akan memisahkan partisipasi Kiai berbasis massa yang riil. Namun, hubungan antara Kiai dengan dunia politik atau dengan politisi dalam kehidupan politik di Indonesia tetap menjadi pertanyaan menarik, khususnya PKB yang pejuangnya juga merupakan Kiai.

Selanjutnya, pada perhelatan pemilihan kepala daerah, Kiai memiliki peran penting, baik secara langsung maupun tidak langsung. Secara langsung, Kiai ikut berkompetisi sebagai calon kepala daerah. Secara tidak langsung, Kiai berperan sebagai aktor pemberi restu yang mengusulkan calon-calon kepada para aparat pemangku jabatan di jajaran kepengurusan PKB. Para pemangku ini mulai dari tingkat daerah kabupaten yaitu calon bupati dan calon wakil bupati, maupun tingkat daerah provinsi yakni calon gubernur dan calon wakil gubernur.

Dalam pagelaran pemilihan kepala daerah serentak 2015 misalnya, peran Kiai tidak bisa dipungkiri. Beberapa Kiai/Nyai yang berpartisipasi dalam pemilihan misalnya Gus Yasin putra K.H. Maimun Zubair, berpasangan dengan Ganjar Pranowo menjadi

Wakil Gubernur Jawa Tengah, K.H. Fathul Huda (Tuban), Nyai Hj. Kartika Hidayati (Lamongan), K.H. Moch. Qosim (Gresik), K.H. Syaefuddin (Sidoarjo), K.H. Zakki Ghufran dan K.H. Hamid Wahid (Situbondo), K.H. Busyro Karim dan Nyai Dewi Khalifah (Sumenep), dan di Kabupaten Jember; K.H. Arief Muqiet yang dipasangkan dengan Faidah.

Menurut Kiai Said Aqil Siradj Ketua PBNU:

*“PKB adalah partai warga NU, saluran politik Nahdlatul Ulama adalah PKB, karena PKB adalah satu-satunya partai yang lahir dari rahim NU, tidak hanya itu PKB juga menjadi alat perjuangan warga Nahdliyin untuk memperjuangkan ajaran ahlussunnah wal jama’ah di negara ini. Dengan adanya PKB, warga Nahdliyin akan terus mempertahankan ajaran yang sejalan dengan ahlussunnah wal jama’ah. Selama ini PBNU mendukung PKB, sebagaimana keputusan yang diambil dalam Musyawarah Besar NU di Lirboyo pada tahun 2000 dan tidak diubah dan tidak dicabut. Oleh karena itu, PKB sangat perlu mencerminkan pandangan NU dan pesantren, apalagi Majelis Umum NU di Makassar memutuskan NU harus kembali ke bobot oriented. Untuk itu, sebagai partai politik, kiprah NU dalam politik PKB juga harus seperti ini. Artinya, kembali pesantren, fatsoen dan moralitas pesantren mengedepankan persaudaraan, inilah nilai-nilai yang harus dijunjung PKB<sup>1</sup>.”*

## B. PKB: Relasi Politik dan Kuasa Kiai

Keterlibatan Kiai dalam politik sebelum kemerdekaan dimulai dari keterlibatan Kiai Taman di Madura. Kiai Taman berjuang untuk membebaskan penduduk, khususnya para petani, dari perbudakan yang terjadi. Kiai Taman melarang orang membayar pajak karena menurutnya semua tanah milik Tuhan dan Tuhan yang menanam tanaman, penghuni tidak perlu membayar pajak. Lebih ekstrem Kiai Taman menyatakan orang kulit putih itu kafir, Belanda tidak punya hak untuk memungut pajak.

---

<sup>1</sup>Saifullah Ma’shum, dan Umarudin Masdar, *Partai NU Ya PKB* (Jakarta: LPP DPP PKB, 2012), hlm. 17.

Sejak 1942 dan seterusnya, Kiai dan tokoh-tokoh muslim mulai terlibat dalam kepemimpinan nasional. Selama pendudukan Jepang, Kiai muncul di pemerintahan seperti K.H. Wahid Hasyim yang dulu ditunjuk sebagai ketua (semacam) Departemen Agama selama periode Jepang<sup>2</sup>.

Kehadiran Kiai di tengah masyarakat sebagai orang yang ditokohkan menjadikan mereka sebagai tempat berkeluh kesah sekaligus motor penggerak dalam melakukan aksi-aksi protes terhadap ketidakadilan yang menimpa masyarakat. Misalnya, pada konflik antara pengusaha dan masyarakat di Jawa Tengah pada tahun 1945. Selain itu, kehadiran Kiai terbukti menentukan proses-proses dalam pengangkatan pejabat publik. Pengangkatan Kiai Sathori menjadi Bupati Brebes dan Kiai Suja'i menjadi Bupati Tegal tidak lepas dari hubungan aliansi masyarakat dengan ulama pada waktu itu. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa relasi politik antara masyarakat dan ulama telah terjalin sejak masa tersebut.

Di awal kemerdekaan, keterlibatan Kiai dalam politik juga terlihat dari masuknya sejumlah tokoh agama di Aceh pada tingkat legislatif dan eksekutif. Sebagai contoh, K.H. Wahid Hasyim menjadi Menteri Urusan Agama di Kabinet Hatta dan K.H. Masykur menjadi Menteri Agama pada Kabinet Kedua Amir Syarifuddin, Kabinet Hatta, dan Kabinet Ali-Wongso-Arifin. Begitu pula Kiai lainnya seperti K.H. Muhammad Ilyas, K.H. Wahib Wahab, dan K.H. Saifuddin Zuhri menjadi Menteri Agama selama masa kepresidenan Soekarno di Jakarta<sup>3</sup>.

Demikian pula, di era Orde Lama para Kiai terlibat politik dan kekuasaan, seperti K.H. Fakih Usman, yang notabene berasal dari Muhammadiyah menduduki kursi Menteri Agama diusulkan

---

<sup>2</sup>Kuntowijoyo, *Social Change in Agrarian Society: Madura 1850—1940* (Yogyakarta: Matabangsa, 2017).

<sup>3</sup>Andi Makmur, *Ulama and Ruler in Indonesia (1945—1965)* (Ittihad Journal, 4 Agustus 2006).

oleh Partai Masyumi<sup>4</sup>. Selain itu, Presiden Soekarno diundang K.H. Sirajuddin Abbas, seorang ulama karismatik dari Bengkulu, Bukittinggi, Sumatera Barat untuk membantunya melawan imperialisme dengan tugas menghubungi dan mencari dukungan dari negara lain.

Aktivitas politik dari K.H. Sirajuddin Abbas dimulai ketika ia terpilih sebagai Ketua Dewan Tarbiyah 1936. Dalam perjalanannya, Tarbiyah berubah menjadi Persatuan Partai Tarbiyah Islamiyah (Perti) pada tahun 1945. K.H. Sirajuddin Abbas yang kali pertama menjadi Ketua Perti. Pada tahun 1953—1955, K.H. Sirajuddin Abbas kemudian menjadi Menteri Kesejahteraan Publik di Kabinet Ali Sastroamidjojo I<sup>5</sup>.

Selama periode Orde Baru, Kiai dan politik berada di posisi terkemuka dalam kekuatan politik dan pemerintahan. Ketika Presiden Soeharto membentuk Kabinet Ampera, 25 Juli 1966—17 Oktober 1967, dia melihat banyak Kiai dari Nahdlatul Ulama (NU) menempati posisi penting. Di antaranya adalah K.H. Idham Kholid yang menjabat sebagai presidium bidang Kesra dan K.H. Saifuddin Zuhri sebagai Menteri Agama. Ketika kabinet ini selesai, pada 11 Oktober 1967—6 Juni 1968, K.H. Idham Kholid dari NU masih menjabat sebagai Menteri Kesejahteraan (Menkesra) dan Menteri Agama diberikan kepada K.H. Mochamad Dahlan<sup>6</sup>.

Di era reformasi, Kiai juga terlibat langsung dan aktif dalam kegiatan politik, antara lain dengan mendirikan partai politik atau terlibat dalam kegiatan partai politik. Era reformasi yang terjadi pada tahun 1998 mendorong PBNU kembali ke panggung politik dengan memfasilitasi pembentukan Partai Kebangkitan Bangsa

---

<sup>4</sup>Hasbi Indra, *Pesantren and Social Transformation*, (Jakarta: Penamadani, 2005).

<sup>5</sup>Ade Mahmud Supriatna, *Role K.H. Sirajuddin Abbas in the Old Order of 1945-1965* (Tesis, UIN Sultan Maulana Hasanuddin, 2017), hlm. 57—91.

<sup>6</sup>Nurlira Goning, *Politics Nahdatul Ulama and New Order* (Journal Politics 1, September 2015).

(PKB) sebagai forum politik bagi tokoh-tokoh Nahdlatul Ulama (NU).

Peran Kiai dalam kemajuan PKB menjadi penting di tingkat pusat dan daerah karena semua kebijakan tidak lepas dari masukan dan pertimbangan para kiai. Tidak sebatas itu saja, kandidat yang maju dalam kontestasi politik juga akan mendekati Kiai sebagai tokoh sentral yang potensial untuk menjadi pengambil suara karena mereka memiliki hubungan yang kuat dengan massa, dalam hubungan ini sebagai pelindung-klien<sup>7</sup>.

Besarnya pengaruh Kiai menjadi salah satu magnet yang dapat menarik simpati publik, terutama di kalangan umat Islam, dan lebih khusus lagi di kalangan santri serta alumni pesantren yang dipimpin oleh Kiai. Di era reformasi dan demokrasi langsung, peran Kiai semakin nyata. Bagi elite politik yang tengah berburu kekuasaan, mereka menggunakan pemimpin agama, termasuk Kiai, untuk menjadi pemilih (pengambil suara), serta untuk mendapatkan simpati rakyat. Kiai didekati untuk masuk ke dalam partai politik dan diundang untuk menjadi pendukung persaingan politik di tingkat nasional, regional, dan lokal<sup>8</sup>.

Ada beberapa jenis Kiai, Suprayogo (1998)<sup>9</sup> mengidentifikasi empat jenis Kiai. *Pertama*, Kiai spiritual, yakni Kiai yang hanya mengelola dan mengajar di pesantren dan berkonsentrasi pada persoalan ibadah keagamaan. *Kedua*, Kiai, yakni mereka yang mengajar secara aktif, tetapi juga peduli dengan pemberdayaan sosial. *Ketiga*, Kiai politik adaptif, yakni Kiai-Kiai yang dekat dengan pemerintah dan menunjukkan kepedulian terhadap organisasi dan kekuasaan politik. *Keempat*, Kiai politik kritis, yakni mereka yang menunjukkan kepedulian terhadap politik organisasi dan kekuasaan, tetapi kritis terhadap pemerintah.

<sup>7</sup>Koirudin, *Menuju Partai Advokasi* (Yogyakarta: Pustaka Tokoh Bangsa, 2005).

<sup>8</sup>Imam Zamroni, *Powers of Juragan and Kiai* (Karsa Journal 12, Juli 2007).

<sup>9</sup>Imam Suprayogo, 1998. *Kiai Politik, Kiai Advokatif dan Kiai Spiritual* (Unpublished Doctoral thesis). Airlangga University, Indonesia.

Klasifikasi Kiai yang berbeda telah ditawarkan juga oleh Turmudi (2004)<sup>10</sup> yang memandang bahwa kepemimpinan Kiai umumnya berfokus pada aspek budaya dan politik. Turmudi mengidentifikasi empat klasifikasi Kiai yaitu Kiai pesantren, Kiai tarekat, Kiai politik, dan Kiai panggung.

Bagi PKB, Kiai adalah sosok yang sangat berpengaruh. Kiai merupakan salah satu pilar yang menjaga kekuatan kelompok. Pada awal berdirinya PKB, Kiai diharapkan memenuhi dua fungsi, pertama sebagai sumber referensi teologis atau legitimasi dalam merumuskan kebijakan partai dan kedua sebagai konstituen. Peran pertama juga mencakup peran mediator dalam menyelesaikan konflik internal. Kapan pun mereka ingin membuat keputusan politik yang sangat penting, elite PKB harus terlebih dahulu mengomunikasikan atau mendiskusikan posisi politik kepada Kiai yang berpengaruh dan sangat dihormati di masyarakat<sup>11</sup>.

Pada prinsipnya, dalam perjalanan PKB yang akan menjadi kader PKB adalah orang-orang yang memiliki komitmen untuk mengawal Kiai serta tunduk pada Kiai. Hal ini karena PKB tidak mungkin dan tidak akan ada tanpa pemikiran dan pertimbangan pihak lain. Inilah sebabnya Salahudin Wahid pernah berkata, “Gus Dur percaya bahwa sosok Kiai adalah segalanya, sosok *sarwa linuwih* yang dapat memberikan jawaban atas peristiwa yang telah dan bahkan akan terjadi. Oleh karena itu, keberadaan PKB identik dengan keberadaan Kiai”.

### C. Konflik Internal dan Faksionalisasi PKB

PKB sebagai partai yang didirikan para ulama NU memiliki potensi konflik yang sangat tajam. Konflik dan perpecahan yang mengatasnamakan divisi organisasi adalah fakta yang tak

---

<sup>10</sup>Endang Turmudi, *Struggling for the Umma: Changing Leadership Roles of Kiai in Jombang, East Java* (Canberra: ANU Press, 2007).

<sup>11</sup>Khoirudin, *Menuju Partai Advokasi* (Yogyakarta: Pustaka Tokoh Bangsa, 2005).

terbantahkan. Paling tidak ada tiga episode konflik. *Pertama*, pada periode kepemimpinan Matori Abdul Djilil. *Kedua*, periode kepemimpinan Alwi Shihab dan *ketiga*, pada periode awal-awal kepemimpinan Muhaimin Iskandar.

Setiap episode konflik berimbas pada keberadaan Kiai, baik yang ada dalam struktur partai maupun yang berada di luar struktur partai. Yang dimaksud dalam struktur di sini adalah Kiai-kiai yang berada di kepengurusan PKB, sementara yang di luar struktur adalah Kiai yang tidak masuk pengurus PKB tetapi kiprahnya sangat berpengaruh terhadap PKB. Dalam tradisi NU, Kiai diposisikan memiliki kedudukan yang penting. Kiai dianggap sebagai pembawa otoritas moral, pembawa “pesan surgawi” dan mata surgawi lainnya. Dalam struktur organisasi PKB, Kiai ditempatkan pada posisi Dewan Syuro. Lembaga ini bertugas menjadi pengambil keputusan politik tertinggi di partai sekaligus pemegang otoritas moral untuk mengawal gerakan politik demi terwujudnya cita-cita politik PKB.

Selain itu, dampak konflik PKB merupakan gambaran yang kontradiktif dengan keberadaan Kiai. Antara kesatuan citra, pemecah masalah, model, dan merek mulia lainnya yang terkait dengan Kiai dan realitas politik di PKB, diganggu oleh konflik kepentingan yang berbeda. Munculnya PKB hingga menjadi seperti sekarang ini tentu tidak terlepas dari peran besar Kiai dalam kelahirannya. Kiai merupakan sosok dalam tradisi NU yang mencari nasihat dan masukan dalam setiap keputusan organisasi<sup>12</sup>.

Dalam kondisi seperti ini, sosok Kiai yang awalnya hanya dalam lingkup pesantren desa yang mentransformasi nilai-nilai agama di masyarakat lokal, justru bisa ditempatkan pada posisi yang lebih strategis secara politis. Kiai dimaksudkan mengubah pola pikir

---

<sup>12</sup>Imam Nahrowi, *Moralitas Politik PKB, Aktualisasi PKB sebagai Partai Kerja, Partai Nasional dan Partai Modern* (Malang: Averroes Press, 2005).

masyarakat luas di berbagai bidang, termasuk politik di Indonesia. Dalam konteks ini, menarik untuk mencermati dan mengkaji kekuatan Kiai dalam signifikansi politik partai-partai dengan basis muslim yang besar, khususnya Partai Kebangkitan Bangsa.

Konflik internal pada pemilu pertama setelah 1999 terjadi tidak hanya pada PKB, tetapi juga menimpa partai-partai baru lainnya seperti PPP dan PBB. Konflik internal PKB menyebabkan persaingan antara PKB Batutulis yang dipimpin oleh Matori Abdul Djalil dan PKB Kuningan yang dipimpin oleh Alwi Shihab. Dalam perkembangan selanjutnya, PKB Matori Abdul Djalil membentuk partai baru bernama Partai Kebangkitan Demokrasi (PEKADE). Demikian pula PPP yang merupakan penggabungan empat partai politik muslim pada tahun 1973, kemudian pecah dengan diperkenalkannya PPP Reformasi, yang kemudian berganti nama menjadi Partai Bintang Reformasi yang dipimpin oleh K.H. Zainuddin M.Z. Sementara itu, PBB juga terlibat dalam konflik internal yang berujung pada pembentukan partai politik baru, Partai Islam Indonesia (PII) yang dipimpin oleh Hartono Marjono dan Abdul Qadir Jaelani, serta Partai Al-Islam Indonesia (PAS).

Seperti konflik internal lainnya di Indonesia, perselisihan sering menimbulkan masalah dengan kepemimpinan partai, tidak terkecuali PKB. PKB, sebagai “sayap” politik NU memiliki sejarah panjang. Meskipun NU secara historis tercatat memberikan kontribusi yang signifikan bagi politik Indonesia, namun karena lebih dari tiga dekade pemerintahan Orde Baru, potensi politik warga NU telah tersingkir. Maka, sesuai dengan semangat reformasi, warga NU berusaha membangun kembali potensi politiknya sebagai bagian dari kelanjutan tradisi berkontribusi dalam pembangunan politik bangsa Indonesia.

Konflik internal PKB dibagi menjadi tiga tahap. *Pertama*, periode 2001—2002, pihak-pihak yang terlibat konflik adalah Matori Abdul Jalil (Ketua Dewan Tanfidz) dengan Abdurrahman

Wahid sebagai Ketua Dewan Syura. *Kedua*, periode 2004—2007 dengan pihak-pihak yang terlibat sebagai Ketua Dewan Syura. Dewan Syura Abdurrahman Wahid-Ketua Dewan Tanfidz Muhaimin Iskandar (hasil kongres PKB II) dan Alwi Shihab-Saifullah Yusuf, yang memberikan kongres tandingan di Surabaya. Ketiga, periode 2008—2011, tempat lahirnya Kongres Luar Biasa (MLB) kubu Abdurrahman Wahid (MLB Parang) dan MLB Ancol untuk kubu Muhaimin Iskandar<sup>13</sup>.

Mengapa PKB, sebagai partai baru, mengalami begitu banyak konflik dan bagaimana cara penyelesaiannya? Menurut Kamarudin (2013), ada banyak faktor yang menyebabkan perpecahan di korps PKB pada periode kedua dan bagaimana elite PKB berusaha menyelesaikannya. Konflik internal yang terjadi pada fase kedua ini jauh lebih parah dibandingkan ketika PKB dilanda perseteruan antara kubu Gus Dur dan kubu Matori Abdul Djalil pada 2001-2002. Pada fase kedua konflik terdapat partisipasi kiai khos anggota Forum Langitan, pendukung Alwi Shihab dan Syaifullah Yusuf.

Dukungan para kiai yang sangat berpengaruh di dunia nahdliyin tersebut tercermin dari penolakan mereka terhadap keputusan penonaktifan keduanya. Penolakan penyelenggaraan Muktamar PKB kedua di Semarang dan hasil-hasilnya, serta mendukung pelaksanaan muktamar kongres di Surabaya termasuk memahami hasil-hasilnya. Gus Dur juga memiliki pandangan yang bertolak belakang dengan kubu Alwi Shihab dan Syaifullah Yusuf karena menilai hasil Muktamar PKB II di Semarang sah, adil, dan konstitusional.

*Kedua*, tahap kedua konflik ini melibatkan tokoh-tokoh dari Jawa Timur dan Jawa Tengah, basis suara utama PKB yang memberikan sumbangan suara sekitar 80% dari total suara nasional kepada PKB yang diperoleh pada pemilu 1999 dan 2004. Di dua provinsi inilah

---

<sup>13</sup>Kamarudin, *Konflik Internal Partai Politik: Studi Kasus Partai Kebangkitan Bangsa* (Jurnal Penelitian Politik UI, Volume 10 No. 1, Juni 2013).

pesantren-pesantren besar dan kiai berpengaruh memberikan kontribusi yang signifikan terhadap perolehan suara PKB. *Ketiga*, fase kedua konflik PKB memunculkan partai politik baru, bernama Partai Kebangkitan Ulama Nasional (PKNU).

Struktur dan susunan pengurus PKNU kurang lebih sama dengan kongres PKB kubu Alwi Shihab dan Syaifullah Yusuf di Surabaya. PKNU dinyatakan sebagai partai Kiai. Kelahiran PKNU akan berbeda dengan partai politik yang didirikan Matori Abdul Djalil, yakni PEKADE, yang tidak memenuhi syarat karena kurangnya dukungan dari Kiai khos. *Keempat*, meski tidak terkait langsung dengan konflik internal PKB, sikap NU terhadap masalah ini menunjukkan bahwa PKB tidak bisa lagi mengklaim sebagai satu-satunya pihak yang bisa menyambut dan melindungi kepentingannya, warga nahdliyin.

Sikap NU ini sepenuhnya sesuai dengan keputusan Mukhtamar NU ke-27 tahun 1984 di Situbondo yang menyatakan bahwa NU kembali pada Khittah tahun 1926 dan kemudian ditegaskan kembali pada Mukhtamar ke-31 tahun 2004 di Boyolali, Jawa Tengah tempat NU resmi berada dan pada jarak yang sama sebagai partai politik yang ada pada saat itu. Artinya, PKB bukan lagi satu-satunya partai politik yang memperjuangkan aspirasi nahdliyin. Dalam kasus konflik internal PKB, PBNU mengambil posisi netral dan juga mampu menghindari keikutsertaan dalam konflik PKB. Hal ini berbeda dengan konflik tahap awal, yakni NU cenderung berpihak pada sikap Gus Dur.

Pada tahap ketiga, konflik terjadi antara Ketua Dewan Syura Abdurrahman Wahid dan Ketua Tanfidzi Muhaimin Iskandar. Menurut Gus Dur, Muhaimin Iskandar atau yang kerap disapa Cak Imin, keponakannya itu telah berulang kali melakukan kesalahan, yaitu gagal mengelola organisasi, main mata dengan pemerintah, ambisi menjadi wakil presiden pada 2009, dan bersekongkol

bersama seorang jenderal yang dekat dengan orang pemerintah untuk menggantikan Gus Dur sebagai ketua Dewan Syura PKB<sup>14</sup>.

Konflik Gus Dur versus Cak Imin merupakan konflik terakhir hingga buku ini selesai ditulis. Cak Imin melakukan perlawanan yang luar biasa, pendukung Cak Imin di berbagai daerah dipecah oleh Gus Dur sehingga kubu Cak Imin menutup barisan untuk melawan perlakuan sewenang-wenang pamannya terhadap para pendukungnya dan menyebabkan konflik semakin sengit. Berbagai cara dipakai Muhaimin dan para pendukungnya untuk melakukan adu narasi yang sistematis dan terstruktur di media. Cak Imin juga mengajak massa turun ke jalan dengan mengumpulkan dukungan di beberapa daerah. Cak Imin juga mendekati beberapa Kiai yang memiliki pengaruh besar dalam masyarakat. Ia juga mengumpulkan dukungan dari 15 pengurus provinsi yang dinamakan diri Kaukus 15. Juru bicara kaukus menuduh pejabat pusat telah menyalahgunakan Cak Imin dan bertindak sewenang-wenang terhadap Cak Imin. Sejumlah tokoh dituding berada di balik pengusuran Cak Imin dari ketua umum. Karena itu, para pendukung Cak Imin ingin segera menggusur orang-orang di balik pemecatan Cak Imin.

Kedua kubu kemudian menyelenggarakan Konferensi Luar Biasa (MLB) pada tanggal 30 April sampai 1 Mei 2008. Kubu Abdur Rahman Wahid (Gus Dur) menyelenggarakan Musyawarah Luar Biasa di Parung, Bogor. Sementara kubu Muhaimin menyelenggarakan Kongres Luar Biasa pada 2—4 Mei 2008 di Ancol. Data Kompas menyebutkan bahwa setiap MLB diikuti oleh hampir 400 DPC PKB di seluruh Indonesia<sup>15</sup>.

Suasana Kongres Luar Biasa (MLB) kubu Ancol Cak Imin jauh berbeda dengan suasana MLB Parung Gus Dur yang diselenggarakan di Pondok Pesantren Al-Ashiriyah Nurul Iman. Seperti halnya

---

<sup>14</sup>Tempo edisi 7 April 2008.

<sup>15</sup>Kompas edisi 9 Mei 2008

pesantren pada umumnya, fasilitas dan pelayanan yang diberikan kepada peserta MLB sangat terbatas. Saat musim hujan, pesantren kebanjiran karena drainase yang tidak memadai, sedangkan MLB untuk kubu Muhaimin di Ancol digelar di hotel bintang empat. Tentunya fasilitas dan pelayanan lebih prima.

Kedua kubu, baik kubu Cak Imin maupun kubu Gusdur, telah menggelar MLB, namun mekanisme internal partai belum mampu menyelesaikan konflik antara keduanya sehingga konflik ini berakhir di pengadilan. Keduanya telah menyampaikan gugatan ke PN Jakarta Selatan pada 14 April 2008. Putusan PN Jakarta Selatan memenangkan para penggugat. Sidang berlanjut hingga tahap kasasi di Mahkamah Agung yang diajukan kubu Gus Dur. Pada Juli 2008, MA menolak kasasi dan susunan kepengurusan PKB harus kembali ke hasil Musyawarah Semarang 2005, yaitu Gus Dur sebagai Ketua Dewan Syura, Muhaimin sebagai Ketua Umum Dewan Tanfidz dan Yenny Wahid sebagai Sekjen. Namun, setelah dua turnamen MLB digelar, kubu Gus Dur berbalik melawan kubu Muhaimin. Mereka berpendapat bahwa MLB Ancol telah menyimpang dari AD/ART PKB karena AD/ART meminta kongres dengan Majelis Syuro dan Majelis Tanfidz. Adapun MLB Ancol hanya dipimpin oleh Muhaimin dan beberapa pengurus. Di pengadilan, kubu Muhaimin kembali menang. "Tidak ada lagi perpecahan, tidak ada lagi kamp. Hanya ada satu PKB di bawah pimpinan Muhaimin dan Lukman Edy," jelas kubu Cak Imin.

Menurut Gus Dur<sup>16</sup> Susilo Bambang Yudhoyono berada di belakang Cak Imin karena SBY tidak menginginkan Gus Dur menjadi Presiden. Adapun kubu Cak Imin merasa tidak pernah ada masalah dengan Gus Dur, tetapi orang-orang yang berada di sekitar Gus Dur-lah yang selalu memberikan informasi palsu kepada Gus Dur.

---

<sup>16</sup>Tempo 14 April 2008

### D. Politik Elektoral PKB

PKB merupakan partai yang didirikan pada masa reformasi. Sebelumnya, ada tiga partai warisan pemerintah orde baru yaitu PPP, Golkar, dan PDI. Kemudian Golkar berubah menjadi Partai Golkar dan PDI berubah menjadi PDI Perjuangan (dibaca PDIP). Dalam perolehan suara, PKB termasuk salah satu partai Islam yang cukup diperhitungkan karena memiliki basis masa dari kelompok nahdliyin. Perolehan suara PKB dari pemilu ke pemilu mengalami naik turun. Hal ini diakibatkan oleh konflik berkali-kali selama kepemimpinan Dewan Syura K.H. Abdur Rahman Wahid.

Perolehan PKB dari pemilu 1999 sampai pemilu 2019 adalah sebagai berikut. Pada pemilu pertama pascareformasi, yaitu pemilu 1999, PKB memperoleh suara 13.336.982 (51 Kursi;12,61%), pemilu 2004 memperoleh suara 12.002.885 (52 Kursi;10,61%), pemilu 2009 memperoleh suara 5.146.122 (28 kursi;4,95%), pemilu 2014 memperoleh suara 11.298.957 (47 kursi;9,04%), dan pada pemilu 2019 memperoleh 13.570.097 (58 kursi;9,96%). Berikut adalah perolehan suara PKB dari pemilu 1999—2019.

**Grafik 1 Perolehan Suara PKB dari Pemilu 1999—2019**



Sumber: [www.pkb.id](http://www.pkb.id)

Berdasarkan data KPU RI (1999—2014), pada pemilu 2009 perolehan suara PKB mengalami penurunan dukungan elektoral,

konflik yang sangat tajam antara dua kubu Muhaimin dan Gus Dur mengakibatkan perolehan suara terperosok tajam sampai 5,66% dari pemilu 2004 sebelumnya. Akan tetapi, dalam pagelaran pemilu 2014 kembali naik tajam hingga mencapai angka 11.292.151 suara (9,04%) atau sama dengan 47 kursi di DPR RI.

Pengalaman pemilu 2009 dengan perolehan PKB yang menurun tajam dijadikan pelajaran oleh pengurus PKB di tingkat pusat. Beberapa strategi dilakukan untuk mendulang suara pada pemilu 2014. PKB membentuk Lembaga Pemenangan Pemilu (LPP) PKB pada tahun 2012 yang diketuai K.H. Syaifullah Ma'shum. Ma'shum merancang beberapa strategi dan program pemenangan PKB pada pemilu 2014, di antaranya mengenai pelembagaan dan pengorganisasian program dan kegiatan pemenangan pemilu. Agar program bisa berjalan baik, Ma'shum mencontohkan bahwa semua kegiatan yang berkaitan dengan pemenangan pemilu perlu ditangani dalam sistem organisasi dan manajemen yang optimal. Selain itu, prinsip pelaksanaan program pemilu yang sukses adalah menggunakan pendekatan dan mekanisme yang terstruktur dan terukur. Misalnya, untuk mengetahui tingkat dukungan atau jumlah anggota partai, harus tersedia alat untuk mengukurnya, seperti KTA atau adanya presensi kehadiran dalam suatu kegiatan partai.

Selain itu, Ma'shum juga menekankan, prinsip program yang berbasis pada dukungan data. Database partai yang meliputi data kepengurusan, data keanggotaan, data kader, data jaringan strategis, data tentang potensi yang dimiliki, dan lain-lain diharapkan terdata dengan baik. Pemanfaatan keunggulan teknologi informasi juga tidak kalah penting untuk kepentingan percepatan penyebaran alur dan arus komunikasi, baik vertikal maupun horizontal, misalnya pembentukan group BBM, group Facebook, dan Twitter serta jaringan komunikasi lain<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup>Saifullah Ma'shum, Yanuar Prihatin dan Zainul Munasichin, *Selamatkan Demokrasi Menangkan PKB*, (Jakarta: LPP DPP PKB, 2013), hlm. 13—14.

Pada pemilu 9 April 2014, empat partai muslim dinyatakan telah melewati ambang batas parlemen untuk merebut kursi di DPR, yakni PPP, PKS, PKB, dan PAN. Berdasarkan hasil pemilu 2004 dan 2009, tiga dari empat partai politik muslim (PKB, PAN, PPP) mengalami penurunan dukungan elektoral. Namun, lanskap politik berubah pada pemilu 2014, ketiga parpol tersebut mengalami peningkatan dukungan elektoral (persentase suara).

PKB merupakan partai politik muslim dengan peningkatan dukungan paling signifikan. Pada pemilu 2014, PKB meningkat hampir 5% dibandingkan pemilu sebelumnya (pemilu 2009) yang hanya meraih 4,95 persen, menjadi 9,04 persen suara. Jumlah kursi DPR juga ditambah dari 28 menjadi 47 kursi. Peningkatan perolehan suara PKB terbesar terjadi di daerah pemilihan Jawa Timur. Di bidang ini, PKB memenangkan 15 kursi di DPR.

Setelah 5 tahun, peta politik Jawa Timur dikuasai Partai Demokrat. Pada pemilu legislatif 2014, warna biru kembali muncul. Kembalinya kemenangan PKB terlihat dari perolehan suara partai yang dikumpulkan KPU. Berdasarkan data rekapitulasi suara KPU, khususnya di kabupaten/kota Jawa Timur, PKB meraih 3.671.911 suara (19,61%) sekaligus menjadi pemenang pilkada se-Jawa Timur<sup>18</sup>.

Dalam pemilihan presiden, PKB mempunyai naluri untuk menang. Jika melihat sejarah PKB, calon wakil presiden yang didukung oleh PKB selalu menang sejak pemilihan presiden 1999 ke parlemen dan berhasil memenangkan Gusdur sebagai presiden. Pada tahun 2004 dukungan PKB kepada pasangan SBY-JK mengantarkan mereka menjadi pemenang, pada pilpres 2009 SBY-Budiono menjadi pemenang, pilpres 2014 PKB memenangkan Jokowi-JK dan pilpres 2019 PKB menentukan kemenangan Jokowi-Amin dengan presentasi 55,41 persen.

---

<sup>18</sup>Anwar Mujib, *Hasil Pemilu di Jawa Timur: PKB Kuasai 17 Kabupaten-Kota dan PDIP 16*, (Link: <http://www.tribunnews.com/pemilu-2014/2014/04/24/hasil-pemilu-di-jawatumur-pkb-kuasai-17-kabupaten-kota-dan-pdip-16>, 4 Juli 2015).

Pada pilpres 2004, ada 4 tokoh NU yang mencalonkan diri sebagai calon presiden dan wakil presiden, yakni Wiranto-Salahuddin Wahid, Megawati-Hasyim Muzadi, SBY-Jusuf Kalla, dan Amin Rais-Siswono Yudhoyono. Namun, PKB memilih mendukung SBY-JK dan memenangkan pemilihan presiden saat itu. Dalam sejarah, partai politik yang memenangkan pemilihan presiden secara langsung adalah Partai Golkar sebanyak 1 kali, PDI-P 2 kali, PKB 4 kali, Demokrat 2 kali, PKS 2 kali, PAN 1 kali, Nasdem 2 kali, Hanura 2 kali, PPP 2 kali sedangkan Partai Gerindra tidak pernah memenangkan pemilihan presiden. Maka tidak berlebihan jika PKB dianggap memiliki naluri untuk memenangkan pemilihan presiden.

### **E. Strategi Perebutan Suara dari Pesantren**

Pada tahun 1942, jumlah pesantren di pulau Jawa yang meliputi Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, dan Jawa Timur mencapai 1.871 pesantren dengan sebaran pada wilayah Jakarta sejumlah 167 Pesantren, Jawa Barat 1.046 Pesantren, Jawa Tengah 351 Pesantren, dan Jawa Timur 307 Pesantren. Adapun jumlah santri adalah 139.355 santri meliputi santri di Jakarta 14.513, Jawa Barat 69.954, Jawa Tengah 21.957, dan Jawa Timur 32.931 santri.

Pada tahun 1977, jumlah pesantren di Jawa meningkat menjadi 3.745 pesantren. Semua daerah di Jawa mengalami peningkatan jumlah pesantren, kecuali Jakarta. Di Jakarta terdapat 27 pesantren, Jawa Barat 2.237 pesantren, Jawa Tengah 430 pesantren, dan Jawa Timur 1.051 pesantren dengan jumlah santri 677.384 orang yang tersebar di Jakarta sejumlah 15.767 santri, Jawa Barat 305.747 santri, Jawa Tengah 65.072 santri, dan Jawa Timur 290.798 santri. Pada tahun 2005, jumlah pesantren mencapai 9.407 pesantren yang terdiri dari Jakarta 77 pesantren, Jawa Barat 3.561, Jawa Tengah 2.187, dan Jawa Timur 3.582 pesantren, dengan jumlah santri 2.252.180 orang. Jumlah santri terbanyak ada di Jawa Timur mencapai 1.169.256 orang, diikuti Jawa Barat 620.712 orang, dan Jawa Tengah 442.862 orang. Sementara, Jakarta memiliki santri

paling sedikit dibanding daerah lainnya, yakni hanya 19.350 santri<sup>19</sup>.

Dalam konstelasi politik nasional saat ini, pesantren memiliki peranan penting. Kiai, santri, dan elemen pesantren lainnya merupakan kekuatan baru yang dapat berpengaruh bagi proses kepemimpinan nasional. Kondisi ini menegaskan bahwa citra Kiai dan santri yang pada awalnya hanya mentransformasikan nilai-nilai agama di masyarakat lokal, benar-benar memiliki peran dan eksistensi dalam menentukan eksistensi bangsa. Kiai dan Santri dapat mengubah pemikiran masyarakat luas di berbagai bidang, termasuk politik di Indonesia. Kiai dan santri dalam tradisi yang sudah berlangsung lama mampu membangun sistem kekerabatan dan peradaban yang bernuansa moral dan estetis dengan cukup efektif sehingga tradisi tersebut dapat berkembang menjadi sistem sosial yang berpengaruh di masyarakat luas. Kepemimpinan Kiai dan santri sebagai panutan menjadi sumber hukum dan motor penggerak pembangunan sosial politik di negeri ini<sup>20</sup>.

Dalam proses sosial politik, Kiai pesantren memiliki posisi yang sangat strategis dan berperan penting dalam setiap perubahan. Partisipasi Kiai pesantren tidak hanya terbatas pada pembangunan agama, sosial, dan budaya, tetapi juga sangat berperan dalam proses pembangunan politik sejak Indonesia belum merdeka, masa kemerdekaan, dan sampai sekarang periode perkembangan.

Dengan pesantren, Kiai telah mendapat kepercayaan sekaligus menjadi panutan masyarakat. Kiai tidak hanya menjadi panutan dalam urusan kehidupan beragama, tetapi dalam hampir semua persoalan, termasuk kehidupan berbangsa dan bernegara. Maka sudah sepantasnya Kiai disebut sebagai pewaris para nabi<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup>Data statistik Direktorat Pendidikan Keagamaan Dan Pondok Pesantren Kementerian Agama RI, 2004.

<sup>20</sup>Zaini Tamin, *Pesantren dan Politik*, Jurnal Pendidikan Agama Islam, Vol. 3 No. 2 November 2015.

<sup>21</sup>Imam Yahya, *Demokrasi Pesantren: Menebar Format Politik yang Damai*, (Jurnal UIN Walisongo, 2016).

Menurut Khoiro Ummatin (2002), kemampuan dan kemauan Kiai untuk terlibat dalam berbagai masalah, termasuk masalah politik, dapat memperoleh posisi strategis yang didukung oleh tiga pilar penting yaitu potensi batin kiai (kemampuan dan garis keturunan), serta jaringan sosial. Organisasi dan jaringan sosial NU kuat karena dibangun dalam tradisi pesantren yang kuat<sup>22</sup>.

Karier politik Kiai saat ini bukanlah hal baru. Partisipasi Kiai dalam permainan politik sudah ada sejak zaman pra-kemerdekaan. Jika pada masa pra-kemerdekaan mereka menyerukan kemerdekaan melalui pendidikan, lobi budaya, dan perang melawan kolonialisme, setelah kemerdekaan mereka memasuki dunia politik melalui partai politik atau faksi politik.

Hal ini terlihat dari pemilihan umum pertama pada tahun 1955 hingga yang terakhir pada tahun 2009. Politik nasional selalu dipenuhi oleh orang-orang yang terlibat dalam partai politik sehingga menambah popularitas vitalitas pesta demokrasi yang berlangsung 5 tahun di Indonesia. Pasalnya, Kiai memiliki penggemar setia di dunia *infotainment*. Apalagi sikap Kiai selalu dapat menarik simpati dari para pengikutnya karena ia dianggap sebagai orang yang suci dan doanya selalu diterima (oleh Tuhan).

Menurut Bambang Purwoko (2006), setidaknya terdapat tiga periode pertunjukan politik elite agama (Kiai) di kancah politik nasional. Pertama, adalah masa awal kemerdekaan 1945-1965, ketika politisi berbasis agama masih relatif bebas mengambil bagian dalam politik nasional. Pada saat ini, elite agama, khususnya Kiai yang menjadi politisi, yang selanjutnya disebut politisi Islam, dapat menjadi aktor atau subjek aktif konstelasi politik di Indonesia<sup>23</sup>.

---

<sup>22</sup>Khoiro Ummatin, *Prilaku Politik Kiai*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, September 2002).

<sup>23</sup>Bambang Purwoko, *Perilaku Politik Elit Agama dalam Dinamika Politik Lokal*, dalam Focus Groups Discussion, "Perilaku Elit Politik dan Elit Agama dalam Pilkada di Kabupaten Kulonprogo", (diselenggarakan oleh LABDA Shalahuiddin, JPPR, dan The Asia Foundation, Yogyakarta, 3 Agustus 2006) hlm. 2.

Kedua, pada periode kedua setelah Orde Lama, ada kalanya politisi Islam lebih banyak bertindak sebagai objek yang terbelenggu oleh sistem dan rezim otoriter Orde Baru yang beranggapan kekuatan Islam menjadi musuh besar negara. Oleh karena itu, elite harus dikolaborasikan dengan cara meminimalkan potensi kerugian dalam melawan dan menantang dominasi negara. Periode kedua ini berlangsung cukup lama, sering disebut sebagai 32 tahun masa keemasan Orde Baru dari tahun 1966 hingga 1998.

Ketiga, periode pasca-Reformasi, khususnya dari tahun 1998 hingga sekarang, ditandai dengan kembalinya kebebasan berekspresi terhadap hak-hak politik warga negara, termasuk ekspresi politik oleh warga elite Islam. Dalam kurun waktu yang cukup singkat sejak tahun 1998, kita telah melihat banyak peristiwa politik yang melibatkan politisi muslim dari berbagai jenis massa. Pada periode ketiga ini kita juga melihat tindakan politik dan wajah non-tunggal.

Sementara itu, menurut Patoni (2002)<sup>24</sup>, paling tidak terdapat tiga bentuk partisipasi Kiai dalam pemilihan umum. *Pertama*, sebagai aktor. Dalam hal ini Kiai menjadi tim sukses sekaligus aktivis bagi calon tertentu, Kiai tidak hanya sebagai perantara budaya seperti yang diduga Geertz (1983)<sup>25</sup>. Akan tetapi, Kiai juga dapat menjadi aktivis politik. Karena sejatinya, aktivisme politik adalah bagian dari pekerjaan yang bisa dilakukan seorang Kiai di komunitasnya. Mereka bisa menjadi simbol moral dalam menjalankan tugas politik yang diduga banyak orang sesat dan lemah.

*Kedua*, sebagai pendukung. Kiai mendukung calon tertentu, namun tidak berada di garis depan dalam memperjuangkan keberhasilan calon yang didukungnya. Kiai akan memberikan

---

<sup>24</sup>Ahmad Patoni, *Peran Kiai Pesantren dalam Partai Politik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2007).

<sup>25</sup>Clifford Geertz, 1959-1960, "The Javanese Kijai: The Changing Role of a Cultural Broker" *Comparative Studies in Society and History*, No. 2.

arahan politik kepada para santri maupun alumni pesantren yang dipimpinya untuk memilih calon yang didukungnya. Dukungannya tidak secara terang-terangan terlibat dalam beberapa kegiatan politik seperti kampanye yang bersifat *show force*, akan tetapi Kiai seperti ini memilih untuk memberikan dukungannya kepada orang-orang tertentu yang dianggap bisa mentaati perintahnya.

*Ketiga*, partisipan. Kiai memberikan restu terhadap calon tertentu dan tidak terlibat dalam aksi dukungan atau menjadi tim sukses. Kiai seperti ini cenderung akan membuka pintu kepada siapa saja yang datang (*sowan*) ke pesantrennya. Kiai ini akan memberi restu kepada semua calon yang sedang berkompetisi. Kiai seperti ini tidak mau mengambil risiko atas kemenangan atau kekalahan dari kandidat yang ia dukung. Dengan mengambil langkah netral, akan sangat kecil kemungkinan risiko politik yang akan ditimbulkan pasca pemilihan karena masing-masing kandidat telah mendapatkan restunya.

Sebetulnya sebagian besar aktivitas Kiai di dunia politik lebih berorientasi pada *fiqh* yang menekankan pada dakwah *bil hal*. Mereka akan membuka suara mereka sekeras mungkin untuk menyampaikan *amar makruf nahi munkar*. Misalnya, dalam hal ikut atau tidaknya dalam pemilihan legislatif dan pemilihan presiden, para ulama berdasarkan kaidah *ma la yatim piatu al-wajib illa bihi fahwa wajib*<sup>26</sup>. Pemilu merupakan jembatan dalam memilih pemimpin dalam pemerintahan, sedangkan ketaatan kepada pemimpin merupakan kewajiban atas dasar teologis.

Oleh karena itu, pemilihan itu wajib hukumnya. Bagi PKB, strategi pemenangan pemilu memiliki dinamika setiap perhelatannya. Strategi tersebut disesuaikan dengan kondisi politik sehingga program-program pemenangan PKB akan menyesuaikan kebutuhan masyarakat. Menghadapi pemilu 2014 misalnya, ada

---

<sup>26</sup>Ali Haidar, *Nahdlatul Ulama dan Islam di Indonesia: Pendekatan Fikih dalam Politik* (Jakarta: Gramedia, 1998).

tiga strategi besar yakni strategi penguatan dan penguasaan daerah basis, strategi pembentukan citra sebagai partai modern, terbuka dan pluralis, serta strategi pembentukan struktur partai sampai tingkat bawah.

Pertama, strategi penguatan dan penguasaan daerah basis. Daerah basis PKB secara politik dominan dan signifikan dikuasai atau banyak dipengaruhi oleh dua kekuatan politik yaitu kekuatan politik NU dan kekuatan politik Gus Dur. Kekuatan politik NU sejak pemilu 1955, pemilu 1971, sampai dengan pemilu 1999 tampak tersebar di sejumlah daerah yang selama ini memang dikenal sebagai basis nahdliyin. NU secara struktural dan kultural berkembang di daerah-daerah tersebut. Sementara, kekuatan politik Gus Dur selain tersebar di daerah yang merupakan basis kekuatan politik NU seperti Jawa Timur, Jawa Tengah, dan daerah basis NU lain, juga tersebar di daerah-daerah nonbasis NU seperti NTT, Papua, dan Kalbar<sup>27</sup>.

Strategi pada pemilu 2019 hingga sekarang menurut Hadin orang penting PKB pusat adalah sebagai berikut.

*“Program PKB berpijak pada mandat dari Muktamar PKB di Bali 2019, di mana PKB harus menjadi partai yang modern dan adaptif dengan perkembangan jaman, siapa pun yang mempunyai struktur partai sampai di tingkat anak ranting pasti akan bisa memenangkan pertarungan, karena itu lima tahun ke depan ini kami akan kosentrasi bagaimana struktur PKB itu solid sampai ke akar bawah yaitu anak ranting, yang kedua tata kelola manajemen organisasi yang semakin ramping, efektif, dengan berbasis IT, semua kepengurusan harus melek dengan perkembangan teknologi, digitalisasi baik program maupun manajemen kepartaian, yang ketiga PKB memiliki program pencalegan dini yang dimaksudkan agar para calon legislator, jauh-jauh sudah mempersiapkan diri dan bekerja sejak awal di bawah LPP DPP PKB 2024, yang keempat memainkan media*

---

<sup>27</sup>Saifullah Ma'shum, Yanuar Prihatin dan Zainul Munasichin, **Selamatkan Demokrasi Menangkan PKB**, (Jakarta: LPP DPP PKB, 2013), hlm. 31—32.

*sosial (medsos) karena 52 persen anak muda itu bermain medsos. Selain itu, ada program-program unggulan lain seperti dalam bidang pendidikan, selama ini PKB berjuang untuk memenangkan lahirnya undang-undang pesantren karena itu bagian dari komitmen agar pendidikan bisa dijangkau dan ada kesetaraan pendidikan pesantren dengan pendidikan lainnya, selain pendidikan yaitu ekonomi kerakyatan, satu anggota DPRD harus memiliki UMKM binaan, PKB memiliki 1700-an anggota DPR, setidaknya bisa menolong UMKM sejumlah anggota DPR, program berikutnya adalah Dakwah Sosial, ini penting karena selama ini dakwah para kiai-kiai kita masih sangat konvensional, nah bagaimana bisa merambah ke dunia digital, dengan Islam yang ramah, moderat, Islam rahmatan lil a'lamin. Dan program yang tidak kalah penting adalah "Politik Kehadiran" yaitu politik keberpihakan terhadap kaum mustad'afin. Anggota DPRD dari PKB harus selalu hadir dan terlibat di situ semampu mereka"* (Wawancara, 21-06-2021).

## **F. PKB dan Party Support Loyalty**

Proses pengambilan keputusan pemilih mencakup tiga aspek penting, yaitu (a) *identifikasi partai*, (b) *isu kandidat dan partisan* (c) *kepribadian, gaya, dan kinerja kandidat (elite partai)*. Identitas partai adalah perasaan keterikatan pada kelompok tempat ia menjadi anggota atau kelompok pilihannya. Identitas partai akan dikaitkan dengan loyalitas (loyalitas) dan ketidaksetiaan (fluktuasi) massa dalam satu partai. Semakin identitas partai menjamin loyalitas massa dalam partai, semakin lemah pula identitas partai dan loyalitas massa.

Identitas politik partai adalah produk dari berbagai identitas yang bersaing. Pemilih biasanya mengidentifikasi dengan berbagai kelompok, mereka membentuk kelompoknya sendiri versus kelompok partai lain, atau lebih sederhananya bisa dianalogikan seperti "kita versus mereka" sebagai akibat dari kompetisi antara partai politik yang bersaing. Dinamika yang sangat tajam antara

kedua kelompok yang bersaing telah melahirkan polarisasi dan permusuhan<sup>28</sup>.

Pemilih selalu mengidentifikasi aspek positif dan negatif dari partai yang mereka pilih. Pemilih sering kali *ambivalen*, yang didefinisikan sebagai “dukungan individu untuk mempertimbangkan partai yang mereka pilih atau tidak mereka pilih, apakah partai itu masih relevan atau tidak jika dipilih kembali, kesempatan untuk mengevaluasi objek terhadap pilihannya selalu terjadi di setiap pemilu”<sup>29</sup>. Penyelarasan identitas politik biasanya diketahui pada saat partisan terlibat dalam politik partisipasi. Partisan lebih cenderung termotivasi dengan perbedaan yang dirasakan antara partai yang memiliki tingkat toleransi yang lebih rendah dengan partai yang memiliki tingkat toleransi yang lebih tinggi. Ketika identitas diselaraskan dengan benar, maka di situlah para pemilih akan menentukan partai mana yang akan mereka pilih.

Intoleransi meningkat ketika partisan didorong kuat oleh partai untuk berpartisipasi melalui antusiasme mereka dengan membangun wacana kebenaran terhadap kelompoknya sendiri dan menciptakan kemarahan terhadap kelompok-kelompok yang berlawanan<sup>30</sup>. Kecenderungan beralih suara seseorang berasal dari dugaan ‘krisis dalam dukungan politik’. Beberapa studi menunjukkan bahwa ketidakpuasan politik berkorelasi dengan perilaku pemungutan suara yang tidak stabil. Selain itu, krisis dukungan politik juga dikaitkan dengan kebangkitan partai populis<sup>31</sup>. Harapan tersebut juga didukung oleh literatur besar yang

---

<sup>28</sup>Shanto Iyengar, Sean J. Westwood, 2015. *Fear and Loathing across Party Lines: New Evidence on Group Polarization*, American Journal of Political Science, Vol. 59, No. 3, July, hlm. 690—707.

<sup>29</sup>Gregory Shufeldt, 2017. *Party-Group Ambivalence and Voter Loyalty: Results from Three Experiments*, American Politics Research, hlm. 1—37.

<sup>30</sup>Groenendyk, E., and Banks, A. J, *Emotional rescue: How affect helps partisans overcome collective action problems*. (Political Psychology, 35, 2014).

<sup>31</sup>Groenendyk, E., and Banks, A. J, 2014, *Ibid*, hlm. 35.

menunjukkan bukti hubungan antara ketidakpuasan politik dan voting untuk partai populis<sup>32</sup>.

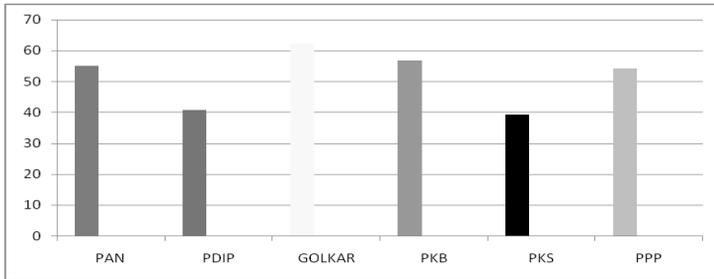
Ketidakpuasan politik secara umum terkait dengan dua jenis perilaku; mereka yang tidak puas secara politik, harapan mereka dalam memberikan suara ke partai agar ada perubahan secara teratur, tetapi perubahan tak kunjung datang sehingga mereka cenderung beralih ke partai yang dianggap populis dan memberikan harapan atas perubahan yang mereka yakini. Adapun yang kedua adalah pemilih yang tidak puas lebih memilih partai populis sebagai pilihan alternatif yang mereka anggap layak untuk dipilih.

Di Indonesia, identifikasi partai tampaknya sulit dijelaskan karena tidak ada partai yang memiliki jumlah pendukung yang jelas. Kalaupun ada, hanya latar belakang kelompok agama yang bisa dilihat. Ini juga bukan fitur atau identitas game. Sebenarnya ada massa mengambang (*floating mass*). Gambaran mengenai sejauh mana loyalitas massa partai dapat dilihat pada grafik berikut ini.

Pemilih loyal pada pemilu 2004 berdasarkan pilihan politik pada pemilu 1999 (LSI, 2003). Dengan presentase PAN 55,1%, PDIP 40,7%, Golkar 62,2%, PKB 56,9%, PKS 39,3%, dan PPP 54,3%. Loyalitas mayoritas pendukung partai akan memengaruhi kemenangan partai dalam pemilu. Jadi, masing-masing pihak akan berusaha memastikan loyalitas partai meski menggunakan politik uang. Survei yang dilakukan oleh LSI pada tahun 2003 adalah sebagai berikut.

---

<sup>32</sup>Arzheimer K, *Contextual Factors and the Extreme Right Vote in Western Europe 1980—2002*, (American Journal of Political Science 53 (2), 2009).

**Grafik 2 Pemilih Loyal Partai-Partai di Indonesia pada pemilu 2004**

*Sumber: Hasil Survei LSI (November, 2003)*

Perubahan politik kepartaian pada tahun 2004 lebih jelas ditandai dengan munculnya dua partai baru yang memperoleh suara signifikan, yaitu Partai Demokrat (7.4%) dan PKS (7%) dibandingkan tahun sebelumnya, posisi Golkar dengan perolehan suara lebih banyak. Golkar pada tahun 2004 lebih buruk dari tahun 1999. Tahun 2009, perubahan besar terjadi lagi. Tempat pertama diduduki Demokrat, Golkar anjlok dari 22% menjadi 14%. Begitu juga dengan PDIP dan pihak lain di luar PKS.

Dari pengalaman tiga kali pemilihan umum, pola yang terlihat adalah pergeseran kekuatan politik yang sangat signifikan. Tidak hanya berganti partai di tempat pertama, tetapi berganti dengan partai lain: tiga pemilihan menghasilkan tiga partai berbeda yang menerima suara terbanyak (LSI, 2012).

Pada survei (LSI, 2012) terjadi perubahan signifikan perolehan suara Partai Demokrat dibandingkan hasil pemilu 2009, dari 21% menjadi 14%. Meski dukungan terhadap Golkar dan PDIP tidak menunjukkan perubahan yang signifikan, mereka masih dalam margin kesalahan untuk hasil pemilu. Partai-partai perantara juga tidak melihat adanya perubahan yang signifikan, masing-masing pihak masih berkuat pada hasil pemilu kecuali Hanura dan PKS. Hanura dan PKS melihat penurunan signifikan dalam hasil survei terbaru. Ada tanda-tanda bahwa sebagian besar partai mengalami stagnasi dalam dukungan pemilih dan beberapa telah menolak.

Tidak ada pihak yang membuat kemajuan yang stabil setelah pemilu 2009. Hal ini mencerminkan sentimen negatif pemilih terhadap situasi politik negara saat ini. Seperti yang ditunjukkan di bawah ini, banyak orang belum membuat pilihan dan banyak orang merasa tidak nyaman bahkan jika mereka melakukannya.

**Grafik 3 Pemilih Loyal Partai-Partai di Indonesia pada Pemilu 2014**



Sumber: Lembaga Survei Indonesia (LSI, 2012)

Faktor penentu kedua adalah isu seputar kandidat partai serta isu seputar partai tersebut. Faktor ini jelas terkait dengan penurunan jumlah suara PDI-P pada pemilu 2004. Dibandingkan pemilu 1999, jumlah suara PDI pada pemilu 2004 menurun sekitar 15%. Pada pemilu 1999, PDIP menerima 35 juta (34%), sedangkan pada pemilu 2004 hanya menerima suara 21 juta (19%). Kemerosotan PDIP pada pemilu 2004 ini menurut Riswanda Imawan dalam opininya di harian Kompas (2004) berakibat pada menurunnya PDIP pada pemilu 2004. Riswanda Imawan menjelaskan hal ini terjadi karena adanya pemilih yang menentang PDIP dalam pemilukada serta *split voting*. Beberapa pengamat menekankan perlindungan suara PDIP setelah beberapa tokoh di PDIP mengakhiri pembentukan partai baru.

Pemilihan calon merupakan kegiatan penting dalam kehidupan setiap partai politik. Proses seleksi dalam penetapan formulir calon

harus dipersiapkan dengan baik oleh partai remanufaktur jabatan publik. Oleh karena itu, calon harus memiliki identitas ideologis dan sosiologis yang menyeluruh dengan partai. Biasanya, model pemilu yang menyeleksi calon yang berkualitas akan cenderung menghasilkan calon yang berkualitas pula, baik dari dalam partai maupun dari organisasi di luar partai.

Pemilihan kandidat partai politik merupakan salah satu saluran partisipasi politik yang demokratis dan salah satu fungsi penentu utama dari sebuah partai politik dalam sistem demokrasi. Seorang calon legislatif (caleg) yang mengikuti pemilu memiliki fungsi terpisah terhadap partai. Seorang caleg memainkan peran penting dalam menerjemahkan keinginan partai, ia sebagai perpanjangan tangan dari partainya.

Setidaknya ada empat fungsi yang saling terkait dari peran seorang kandidat di partai politik. *Pertama*, kandidat partai berfungsi secara terbuka di setiap pemilu dalam hal demografi, geografi, dan ideologi partai. Kandidat harus mampu mempresentasikan dan memaknai dengan jelas apa yang menjadi agenda partai, baik di masa lalu maupun di acara partai yang akan datang.

*Kedua*, kandidat merupakan proses penyaringan dari berbagai kumpulan hasil rekrutmen, pencalonan seorang kandidat adalah salah satu rute dalam sistem rekrutmen, sebagaimana rekrutmen keanggotaan partai politik itu sendiri. Hal ini biasanya dilakukan dalam politik elektoral menjelang pemilu. Partai politik akan memilih para kandidat yang mampu memberikan kontribusi suara pada pemilu karena sistem demokrasi pejabat pemenang adalah pejabat yang memperoleh suara terbanyak.

*Ketiga*, kandidat yang terpilih sebagai anggota parlemen tidak hanya mewakili partai pengusungnya. Mereka juga mewakili konstituen dari daerah pemilihannya masing-masing. *Keempat*, seorang kandidat juga mewakili individu dalam pencalonannya

untuk memperjuangkan aspirasi terutama di bidang kesejahteraan ekonomi agar ia dipilih kembali di masa yang akan datang<sup>33</sup>.

Faktor *ketiga* yang terlibat dalam menentukan pilihan pemilih adalah kepribadian, gaya hidup, dan hasil kinerja anggota partai dan calon dari partai tersebut. Fenomena mencuatnya pendatang baru Partai Demokrat pada pemilu 2004 yang mengusung SBY memperoleh 7,45 % dan pada pemilu 2009 Partai Demokrat berhasil menjadi pemenang pemilu dengan perolehan suara 20,4 %. *Candidate's (party elite's) personality, style, and performance* salah satunya dapat dijelaskan dengan perolehan Partai Demokrat yang mengusung SBY sebagai tokoh dengan *style* dan performa yang berwibawa, santun dan bijaksana, serta lembut dalam bertutur kata. Beberapa kalangan bahkan secara tegas menyatakan popularitas SBY-lah yang mampu mendongkrak perolehan suara. Meskipun pada pemilu berikutnya suara Partai Demokrat mengalami penurunan yang sangat tajam.

Hal serupa juga dialami oleh Partai Keadilan Sejahtera (PKS), partai yang semula bernama Partai Keadilan (PK), pada pemilu 1999 hanya memperoleh 7 kursi di DPR, pada pemilu 2004 memperoleh 45 kursi, atau meningkat lebih 650%. Banyak analisis yang menyatakan bahwa kemenangan PKS ini tidak lepas dari sosok pimpinan partai Hidayat Nur Wahid yang dikenal santun, gaya hidup yang sederhana, dan selama ini bebas isu korupsi, kolusi, dan nepotisme.

---

<sup>33</sup>Richard S. Katz, *The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy, Party Politics*, (London: SAGE Publications London. Thousand Oaks. New Delhi, Vol 7. No.3, 2001).

## **BAB 4**

### **POLA PEMBIAYAAN PKB TAHUN 1999—2019**

#### **A. PKB Abdur Rahman Wahid (1999—2008)**

Ada dua subtema pembahasan PKB pada masa Gus Dur, pertama tentang pola kepemimpinan PKB masa Gus Dur dan kedua tentang pola pembiayaan PKB pada masa Gus Dur. Rentang waktu dipilih pada tahun 1999—2008 sebagai pembatas untuk menandai bahwa masa kepemimpinan Gus Dur berhenti pada tahun 2008, setelah itu PKB beralih kepemimpinan di bawah kendali Muhaimain Iskandar pada 2008—sekarang yang pembahasannya dalam buku ini dibatasi hingga tahun 2019.

#### **1. Pola Kepemimpinan PKB Abdur Rahman Wahid**

Abdur Rahman Wahid yang dikenal dengan Gus Dur adalah Presiden ke-4, Kiai, dan Ulama. Dalam tradisi Nahdlatul Ulama, sosok Kiai adalah seseorang yang sangat dihormati dan disegani, biasanya seorang Kiai memancarkan sifat karismatik sehingga gaya kepemimpinan Gus Dur dalam pandangan Burns (1978)<sup>1</sup> tentang kepemimpinan transformatif telah ditegaskan pada tokoh karismatik meskipun tidak semua kepemimpinan karismatik

---

<sup>1</sup>James MacGregor Burns, *Leadership* (New York: Harper & Row, 1978).

adalah pemimpin transformatif, Warrilow (2012)<sup>2</sup> mengidentifikasi empat komponen gaya kepemimpinan transformasional:

- (1) Karisma atau pengaruh ideal: sejauh mana seorang pemimpin berperilaku mengagumkan dan menunjukkan keyakinan yang menyebabkan pengikut mengidentifikasikan dirinya sebagai seorang pemimpin yang memiliki seperangkat nilai yang jelas dan bertindak sebagai pemimpin.
- (2) Motivasi inspirasional: sejauh mana pemimpin mengartikulasikan visi yang menarik dan menginspirasi pengikut dengan optimisme tentang tujuan masa depan dan memberi makna pada misi saat ini.
- (3) Stimulasi intelektual: sejauh mana pemimpin menantang asumsi, merangsang dan mendorong kreativitas pengikut, membuat kerangka kerja bagi pengikut untuk melihat bagaimana mereka terhubung dengan pemimpin, organisasi, satu sama lain dan tujuan mereka dapat secara kreatif mengatasi semua rintangan.
- (4) Sejauh mana pemimpin memenuhi kebutuhan setiap pengikut individu dan bertindak sebagai mentor atau pelatih dan memberikan rasa hormat dan penghargaan bagi individu dengan kontribusi individu kepada kelompok. Ini memenuhi dan meningkatkan kebutuhan setiap anggota tim untuk perbaikan diri dan harga diri dan dengan demikian menginspirasi pengikut untuk pencapaian dan pertumbuhan lebih lanjut.

Abdur Rahman Wahid yang lebih dikenal dengan Gus Dur adalah seorang pemimpin, beliau berasal dari lingkungan pesantren sehingga di lingkungan pesantren Gus Dur adalah seorang Kiai. Meski seorang Kiai, Gus Dur milik semua elemen masyarakat, tidak hanya warga nahdliyin karena ia dilahirkan oleh seorang tokoh NU, yaitu Wahid Hasyim, putra Hasyim As'ari, pendiri organisasi

---

<sup>2</sup>Stephen Warrilow, 2012, "*Transformational Leadership Theory - The 4 Key Components in Leading Change and Managing Change.*" Available at [http://EzineArticles.com/?expert=Stephen\\_Warrilow](http://EzineArticles.com/?expert=Stephen_Warrilow) (15 March, 2013).

masyarakat Nahdlatul Ulama sehingga dalam menjalankan kepemimpinannya, Gus Dur tidak hanya menjalankan wewenang dan tugasnya. tentu saja, lebih dari itu; Gus Dur adalah seorang pemimpin yang mempunyai kemampuan untuk memengaruhi anggotanya guna mencapai visi organisasi.

Sebagai Presiden ke-4 Republik Indonesia tahun 1999—2021, Gus Dur berusaha merekonstruksi keadaan masyarakat untuk berkontribusi secara optimal bagi pencapaian tujuan bernegara. Gus Dur juga berhasil membangun kepercayaan publik kepada pemerintah melalui berbagai kebijakan yang mengedepankan kepentingan publik. Selanjutnya, Gus Dur mencoba mengubah konstruksi sosial masyarakat yang diwarisi dari Orde Baru yang tradisionalisme-feodalistik menjadi tatanan yang demokratis dan progresif.

Gus Dur dikenal sebagai pemimpin yang fleksibel, yang diartikan sebagai pemimpin yang mampu beradaptasi dengan baik dalam menghadapi situasi kepemimpinan yang berbeda. Gaya yang diusung Gus Dur dalam kepemimpinannya adalah Associate Leadership yang mengutamakan anggotanya dan *coercive leadership* berdasarkan konsep “command and control”. Pembentukan Dewan Pimpinan Madya dapat dilihat dalam kebijakan sosial Mesin Sipil Negara (ASN), Gus Dur telah menaikkan gaji ASN tidak seadanya, menjadi 100 ribu pada periode sebelumnya. Selama ini Gus Dur menerapkan gaya kepemimpinan koersif dalam upayanya menata kembali massa dan mengubah struktur organisasi dengan peran internal dan eksternal Tentara Nasional Indonesia (TNI) yang dilakukan secara satu arah.

Gus Dur juga merupakan salah satu tokoh karismatik, pemimpin yang memiliki karisma tertentu dengan cara memengaruhi orang lain untuk mencapai tujuan organisasi. Ketertarikan sering kali berbentuk sifat atau perilaku pemimpin yang tidak biasa yang membentuk ikatan emosional dengan

anggota. Selama menjadi Presiden, Gus Dur menunjukkan dirinya sebagai pemimpin karismatik yang, menurut Burns (1978)<sup>3</sup>, setiap pemimpin transformatif memiliki karisma yang kuat. Salah satu sifat karismatik Gus Dur adalah pemikirannya yang cepat dan gesit. Hal ini terlihat dari kebijakan Gus Dur yang membawa perubahan positif di berbagai bidang. Apalagi, pesona Gus Dur berasal dari sifatnya yang rendah hati dan sederhana, serta selera humornya. Banyak gender dan golongan di masyarakat, baik di dalam NU maupun di luar NU, menyukai dan mengagumi Gus Dur karena sikap dan perilakunya yang baik.

## 2. Pola Pembiayaan PKB Gus Dur

Warrilow (2012)<sup>4</sup> mengidentifikasi empat komponen gaya kepemimpinan transformasional. Penulis menangkap empat komponen tersebut mewakili ciri atau kategori gaya kepemimpinan Gus Dur, dengan gaya kepemimpinannya maka sudah pasti gaya kepemimpinan Gus Dur memiliki pengaruh terhadap pola pembiayaan PKB pada masa kepemimpinannya sebagai Dewan Syuro, ciri-ciri yang diidentifikasi Warrilow itu dimiliki sosok Gus Dur, misalnya (1) karisma atau pengaruh, Gus Dur memiliki karisma dan pengaruh tidak hanya pada warga nahdliyyin, tetapi Gus Dur juga memiliki pengaruh dan telah menjadi idola bagi anak-anak muda yang tergabung dalam kelompok “Gusdurian”.

Banyak kelompok non-muslim yang mengagumi Gus Dur. Sepak terjangnya dalam melindungi kelompok minoritas dan gagasan tentang “pluralisme” menjadi bagian penting dalam perjuangan Gus Dur sehingga banyak kelompok non-muslim yang merasa terlindungi oleh sosok Gus Dur. Oleh karena itu, tidak sedikit para dermawan dari kelompok non-muslim yang memberi bantuan finansial untuk perjuangan Gus Dur terutama para pengusaha,

---

<sup>3</sup>James MacGregor Burns, *Leadership* (New York: Harper & Row, 1978).

<sup>4</sup>Stephen Warrilow, 2012, *Transformational Leadership Theory*, Ibid

tanpa diminta mereka memberikan sumbangan baik berupa uang maupun bantuan lainnya.

Karisma Gus Dur terpancar dari pendirian Gus Dur yang kuat dan tanpa kompromi. Apa yang dianggap tidak benar dan menyalahi aturan yang dapat mengancam keselamatan organisasi pasti tidak akan mendapat tempat untuk berkompromi. Hal ini bisa dilihat dari kepemimpinannya selama menjadi Presiden, ketua PBNU, maupun Ketua Dewan Syura PKB. Gus Dur tak pandang bulu untuk memecat pengurus yang dianggap melakukan sesuatu yang bertentangan dengan aturan organisasi. Selama menjadi presiden, Gus Dur sering kali membuat kebijakan yang sangat kontroversial. Para pejabat baik sipil maupun militer pernah dia pecat sehingga banyak pula yang kemudian memusuhinya. Meskipun demikian, Gus Dur menghadapinya dengan santai dan rileks dengan ucapan "Gitu aja kok repot".

Ciri Gus Dur berikutnya adalah sosok yang memiliki motivasi inspirasional. Gus Dur adalah tokoh yang memiliki visi jauh ke depan. Banyak pikirannya yang dianggap kontroversial dan cenderung menabrak arus. Gagasan tentang "pluralitas" ditunjukkan dengan sikap Gus Dur dalam menghormati perbedaan, toleransi, saling menghormati antarsuku, agama, dan ras. Hal ini menjadi contoh konkret bahwa Gus Dur tidak hanya berkata, tetapi dibuktikan pula dengan tingkah laku selama hidupnya. Sebagai contoh, Gus Dur pernah ceramah dan berdoa di sebuah gereja. Hal ini sangat tabu di hadapan para Kiai NU, maka wajar jika sikap kontroversial Gus Dur mendapat banyak penolakan oleh para Kiai NU. Tetapi, lambat laun apa yang dilakukan oleh Gus Dur dianggap sebagai sesuatu yang baik oleh para Kiai NU sehingga laku Gus Dur bisa diteruskan oleh generasi penerus NU.

Sikap laku Gus Dur ini memberi dampak bagi penggalangan dana organisasi yang dipimpin olehnya. Para pengusaha yang berbeda agama dengan Gus Dur merasa simpati terhadap apa yang

dilakukan oleh Gus Dur. Banyak dermawan di berbagai daerah yang tanpa diminta, dengan sendirinya mewakafkan tanahnya kepada NU. Tidak sedikit pula yang memberi bantuan berupa uang. Dan yang paling banyak, kelompok non-muslim ini ikut membantu mencarikan dana untuk kegiatan NU, baik kegiatan sosial maupun keagamaan, misalnya dalam rangka bantuan bencana alam, atau kegiatan *istighosah*. Sumbangan NU tidak hanya berasal dari kalangan muslim, tetapi banyak pula yang berasal dari sumbangan kelompok non-muslim.

Ciri Gus Dur yang lain adalah stimulasi intelektual. Gus Dur adalah seorang intelektual dan pemikir. Pikiran-pikirannya telah merangsang kaum cendekiawan. Banyak kalangan anak muda NU diilhami oleh pemikiran Gus Dur. Pandangan kebangsaan dan keagamaan Gus Dur yang luas memberi rangsangan bagi anak muda untuk menciptakan kreativitas. Pada masa kepemimpinannya, Gus Dur membuka ruang untuk menyiapkan generasi penerus yang andal dan intelek. Sebelumnya NU dikesankan sebagai organisasi tradisional dan kolot. Di bawah kepemimpinan Gus Dur, kesan itu terkikis karena banyak pemikiran tokoh NU melesat jauh mengalami sebuah lompatan yang cukup diperhitungkan secara intelektual.

Ciri yang ke-4, perhatian pribadi dan individu. Gus Dur berjuang tidak untuk dirinya sendiri. Tidak sedikit orang yang tidak sepaham dengan Gus Dur karena dianggap kontroversial. Kebijakan-kebijakannya *nyeleneh*, terkadang sulit dipahami banyak kalangan. Meskipun demikian, Gus Dur sering mengabaikan dirinya sendiri karena selama hidupnya Gus Dur lebih banyak memperhatikan kebutuhan para pengikutnya. Gus Dur bertindak sebagai pengayom dan memberikan rasa hormat serta penghargaan atas kontribusi individu untuk tim sehingga mengilhami pengikutnya untuk pencapaian dan pertumbuhan lebih lanjut. Model kepemimpinan transformatif ini diperkuat oleh Arhat salah satu staf Gus Dur.

*“Ada yang diminta langsung oleh Gus Dur, banyak dermawan menawarkan diri untuk menyumbang kepada Gus Dur, dan adapula yang memberi sumbangan tanpa sepengetahuan Gus Dur. Saya pernah diperintah Gus Dur untuk minta sumbangan pengusaha kaya jumlahnya fantastis, tetapi uang itu tidak untuk pribadi Gus Dur melainkan untuk kepentingan negara atau organisasi” (Wawancara, 07-06-22).*

## **B. PKB Muhaimin Iskandar (2008—2019)**

Bagian ini membahas dua tema, pertama tentang pola kepemimpinan Muhaimin Iskandar di PKB selama kurun waktu 2008—2019, kedua tentang pola pembiayaan PKB masa kepemimpinan Muhaimin Iskandar 2008—2019. Ada rentang waktu sekitar sebelas tahun masa kepemimpinan Muhaimin Iskandar. Oleh karena itu, dengan rentang waktu tersebut bisa ditemukan seperti apa pola kepemimpinannya dan bagaimana pola pembiayaan PKB selama dipimpinnya. Dalam realitasnya, Muhaimin Iskandar memimpin PKB sudah lima periode, artinya dengan masa perodesasi lima tahunan berarti Muhaimin Iskandar sudah lebih dari dua puluh tahun memimpin PKB hingga sekarang.

### **1. Pola Kepemimpinan Muhaimin Iskandar**

Sebagaimana di jelaskan diawal pada bagian buku ini, ada dua model kepemimpinan menurut Burns (1978)<sup>5</sup> yaitu kepemimpinan transformatif dan kepemimpinan transaksional. Barnard M. Bass (1985)<sup>6</sup> lebih lanjut menguraikan konseptualisasi Burns tentang kepemimpinan transformasional-transaksional. Bass berpendapat bahwa dua model ini bukanlah dua ujung spektrum yang berlawanan, tetapi dua konsep yang terpisah. Menurut Bass, pemimpin terbaik adalah transformasional dan transaksional. Meskipun model kepemimpinannya telah mengalami berbagai revisi, sebagian besar

---

<sup>5</sup>James MacGregor Burns, *Leadership* (New York: Harper & Row, 1978).

<sup>6</sup>Bernard M Bass, *Leadership and Performance Beyond Expectations* (New York: Free Press, 1985).

versi terbaru mempertimbangkan empat dimensi kepemimpinan transformasional, tiga dimensi kepemimpinan transaksional, dan dimensi non-kepemimpinan, atau *laissez-faire*. Selain penekanannya pada kepemimpinan transformasional telah dicontohkan oleh Gus Dur yang memiliki karisma atau memiliki pengaruh kuat terhadap warga nahdliyin, Gus Dur memiliki motivasi yang pemikirannya sangat inspirasional. Selain itu, Gus Dur juga merupakan sosok ulama dan kiai serta cendekiawan-intelektual.

Sementara, Muhaimin Iskandar adalah sosok pemimpin yang terpisah dari model *transformative leader* seperti Gus Dur. Cak Imin adalah tipe pemimpin transaksional. Setidaknya, ada tiga dimensi perbedaan penting dalam mengidentifikasi kepemimpinan transaksional. *Pertama*, penghargaan kontingen, yakni sejauh mana pemimpin mengatur transaksi konstruktif atau pertukaran dengan para pengikutnya. Pemimpin yang menggunakan dimensi ini menawarkan harapan dan menetapkan imbalan untuk memenuhi harapan ini. Dimensi kedua dan ketiga dari kepemimpinan transaksional adalah dua jenis: manajemen dengan pengecualian. Pengecualian manajemen terjadi ketika pemimpin campur tangan untuk membuat koreksi ketika terjadi kesalahan<sup>7</sup>. Kedua jenis manajemen dengan pengecualian aktif dan pasif.

Perbedaan antara transaksional dan transformasional, dalam teori transformasional memiliki kecenderungan menjadi topik populer dalam literatur kepemimpinan, sementara kepemimpinan transaksional tidak begitu populer, namun kedua pendekatan tersebut tidak serta merta bertentangan satu sama lain<sup>8</sup>. Perbedaan mendasar pada keduanya adalah, pemimpin transaksional memotivasi pengikut untuk memenuhi permintaan pemimpin dan peran organisasi melalui proses pertukaran, pemimpin transformasional memotivasi pengikut dengan mendorong mereka

---

<sup>7</sup>Bernard M Bass, 1985. *Ibid.*

<sup>8</sup>Tracey, J. B. & Hinkin, T. R, *Transformational Leadership or Effective Managerial Practices? Group & Organization Management* (1998), hlm. 220—236.

untuk melampaui kepentingan pribadi mereka demi organisasi dan tujuan bersama.

Menurut Barnard M. Bass (1985)<sup>9</sup>, para pemimpin transaksional menentukan sebelumnya apa yang harus dilakukan pengikut mereka untuk mewujudkan tujuan pribadi dan organisasi mereka sementara pemimpin transformasional memotivasi dan merangsang pengikut mereka untuk melampaui kepentingan diri mereka sendiri dan mengarahkan diri mereka ke tingkat motivasi yang lebih tinggi terkait dengan kepentingan tim, organisasi, atau yang lebih besar komunitas<sup>10</sup>.

Maka jika ditarik garis lurus dengan kepemimpinan Muhaimin Iskandar di PKB, Muhaimin Iskandar merupakan tipe pemimpin transaksional yang memiliki keterampilan kepemimpinan khusus yang biasanya dikaitkan dengan kemampuan untuk memperoleh hasil, untuk mengontrol melalui struktur dan proses, untuk memecahkan masalah, untuk merencanakan dan mengatur, dan bekerja dalam struktur dan batas-batas organisasi. Gaya transaksional berkisar pada perumusan dan pemeliharaan kontrak serta keterampilan negosiasi sangat penting untuk jenis kepemimpinan ini. Negosiasi akan berhasil terjadi dengan keterampilan komunikasi yang jelas dan efektif. Pemimpin perlu secara jelas mendefinisikan pekerjaan dan tugas dan bawahan harus mampu menunjukkan hasil dan memenuhi harapan pemimpin. Hal ini sebagaimana yang dilakukan oleh Muhaimin Iskandar dalam memilih personil untuk struktur organisasi PKB. Jajaran kepengurusan di DPP PKB mayoritas merupakan figur yang bisa diberi tugas sesuai target organisasi dan Cak Imin dalam mengontrol kepengurusan PKB dikendalikan oleh regulasi partai dari tingkat DPP sampai DPC. Sebagai contoh, PKB dalam kepemimpinan

---

<sup>9</sup>Barnard M. Bass, 1985. Ibid.

<sup>10</sup>Avolio, B. J., Bass, B. M., & Jung, D. 1994. Reexamining the Components of Transformational and Transactional Leadership Using the Multifactor Leadership Questionnaire. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, hlm. 441—462.

Muhaimin Iskandar memberikan kewenangan penuh kepada DPP PKB untuk menetapkan dan mengesahkan komposisi dan personalia DPW dan DPC. Tidak berhenti di situ, DPP PKB juga memiliki kewenangan untuk membekukan kepengurusan partai di semua tingkatan di bawah DPP. Kewenangan ini tertuang dalam AD/ART PKB 2019 pasal 17 ayat b dan c.

Cak Imin adalah ciri pemimpin transaksional yang memakai imbalan dan hukuman untuk mendapatkan kepatuhan dari pengikutnya. Ia adalah mentor ekstrinsik yang membawa kepatuhan minimal dari pendaftar untuk menjadi pengurus. Mereka akan menerima tujuan, struktur, dan budaya organisasi yang sudah ada. Pemimpin transaksional cenderung langsung dan berorientasi pada tindakan. Pemimpin transaksional bersedia bekerja dengan sistem yang ada dan bernegosiasi guna menggapai visi organisasi. Mereka cenderung berpikir hanya di lingkup kotak (internal) ketika memecahkan masalah. Dalam kepemimpinan transaksional terdapat dua elemen, yakni penghargaan kontingen dan manajemen dengan pengecualian. Penghargaan bersyarat menghargai upaya dan menghargai kinerja yang baik. Manajemen dengan pengecualian mempertahankan status quo, campur tangan ketika bawahan tidak mencapai tingkat kinerja yang dapat diterima, dan memulai tindakan korektif untuk meningkatkan kinerja<sup>11</sup>.

## 2. Pola Pembiayaan PKB Muhaimin Iskandar

Pola kepemimpinan Muhaimin Iskandar selama empat periode di PKB mencerminkan pola kepemimpinan transaksional. Model kepemimpinan transaksional dikenal sebagai kepemimpinan manajerial. Fokusnya akan tertuju pada peran pengawasan, organisasi, dan kinerja kelompok; kepemimpinan transaksional adalah gaya kepemimpinan di mana pemimpin mempromosikan

---

<sup>11</sup>Odumeru, J.A. and Ogbonna, I.G, 2013, *Transformational vs. Transactional Leadership Theories: Evidence in Literature. International Review of Management and Business Research*, hlm. 355.

kepatuhan pengikutnya melalui penghargaan dan hukuman<sup>12</sup>. Pola kepemimpinan transaksional Muhaimin berpengaruh terhadap strategi, budaya politik, dan performa kerja partai sehingga pola pembiayaan partai pun juga berbeda sebagaimana pola pembiayaan PKB pada masa Gus Dur.

Ada dua skema pola pembiayaan masa kepemimpinan Muhaimin. Skema yang pertama adalah pola pembiayaan yang bersumber dari internal partai dan yang kedua pola pembiayaan yang bersumber dari eksternal partai. Dua skema ini dilakukan oleh Muhaimin dengan dua cara yaitu “*top down* dan *bottom up*”. Istilah keduanya dalam pembiayaan partai bersumber dari objek yang berbeda dan dengan cara yang berbeda pula. Gus Dur juga melakukan pola ini. Pola *top down* dilakukan untuk kepentingan organisasi, sementara pembiayaan *bottom up* tidak berdasarkan instruksi partai, tetapi berasal dari kesadaran sang pemberi. Inilah bedanya pola pembiayaan masa Gus Dur dengan Muhaimin di PKB.

Dua skema internal dan eksternal partai ini pola pembiayaannya bersifat dinamis. Hal ini sangat dipengaruhi oleh perkembangan politik PKB yang begitu dinamis pula. Misalnya, terkait dengan perolehan kursi PKB dan perolehan suara PKB di samping regulasi yang berbeda-beda juga memberikan pengaruh terhadap pola pembiayaan PKB. Contoh pada tahun 2019, pembiayaan internal PKB yang bersumber dari iuran anggota DPR RI yang berjumlah 58 anggota, masing-masing anggota DPR RI dari FKB dibebani iuran Rp 10.000.000/anggota. Jika diakumulasikan sesuai jumlah kursi di DPR, DPP PKB memiliki uang sejumlah Rp580.000.000,- (lima ratus delapan puluh juta rupiah) tiap bulan. Sementara, skema yang kedua pada masa kepemimpinan Muhaimin bersumber dari eksternal partai yaitu dana dari banpol Rp1.000. Jika akumulasikan

---

<sup>12</sup>James A Odumeru dan Ifeanyi George Ogbonna, 2013, *Transformational vs. Transactional Leadership Theories: Evidence in Literature, International Review of Management and Business Research* Vol. 2 Issue. 2.

dengan perolehan PKB pada pemilu 2019 dengan suara 13.570.970, PKB mendapat dana banpol sebesar 13,5 miliar per tahun.

Dana-dana yang bersumber dari internal maupun eksternal partai dikelola oleh partai dan digunakan untuk belanja partai yang meliputi uang belanja untuk pembiayaan operasional partai, konsolidasi organisasi, pendidikan politik, unjuk publik, dan perjalanan dinas. Dana-dana yang bersumber dari iuran partai akan dilaporkan oleh bendahara umum setiap tahun. Sementara, dana yang bersumber dari banpol dilaporkan ke kementerian dalam negeri dan diaudit oleh BPK RI.

Adapun dana-dana kampanye PKB yang bersumber dari internal dan eksternal partai dilaporkan ke KPU dan diaudit Kantor Akuntan Publik (KAP) yang ditunjuk oleh KPU berdasarkan peraturan KPU nomor 34 tahun 2018. KPU menunjuk KAP Maksum, Suyamto dan Hirdjan untuk mengaudit dana kampanye PKB berdasarkan perjanjian kerja/kontrak Nomor: 07/KONTRAK/PPK-KPU/03/IV/2019 tertanggal 11 April 2019 untuk melakukan perikatan asuransi dengan keyakinan memadai untuk memberikan pendapat terhadap Laporan Dana Kampanye Calon Anggota DPR periode 2019—2024. Berdasarkan laporan penerimaan dan pengeluaran dana kampanye PKB tanggal 20/20/2018 s.d. 25/04/2019 dengan nomor rekening khusus PKB: 1230000008856. Adapun rinciannya dapat dilihat pada bagian lampiran buku ini.

### **C. Pembiayaan Formal PKB**

Pembiayaan politik didefinisikan sebagai uang yang dibutuhkan untuk digunakan oleh institusi politik dan mengalir secara legal maupun ilegal ke dalam berbagai elemen sistem politik, sebagaimana pembiayaan berupa uang yang digunakan dan mengalir ke para politisi, pejabat pemerintah, dan kelompok-kelompok partai yang bisa memperoleh pundi-pundi pendanaan. Para ahli berpendapat bahwa sangat sulit membedakan istilah *pembiayaan politik* dari

*keuangan politik* dengan *uang dalam politik*. Termasuk istilah *uang politik* dengan *uang politisi*, serta *biaya demokrasi* dengan *biaya politik demokrasi* itu berbeda. Literatur yang ada menunjukkan arti dari ‘mendanaai partai politik’, termasuk kegiatan pembiayaan partai politik dalam hal manajemen internal partai, seperti mencari dana untuk kegiatan dan subsidi negara untuk partai politik<sup>13</sup>.

Sumber pembiayaan partai politik sudah diatur UU No. 2 Tahun 2011. Pasal 34 ayat (1) menjelaskan bahwa keuangan partai politik diperoleh dari iuran anggota, iuran hukum berdasarkan undang-undang, dan dukungan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Poin ketiga yaitu bantuan keuangan dari APBN atau APBD. Sumber pembiayaan PKB memiliki dua skema pembiayaan yaitu pembiayaan internal partai dan pembiayaan eksternal partai. Pembiayaan internal partai berasal dari iuran anggota partai. Anggota partai yang dimaksud di sini adalah anggota elite partai yang memiliki jabatan legislatif, bukan anggota partai di akar rumput dalam konteks pembiayaan PKB. Sementara, pembiayaan eksternal partai berasal dari dana banpol dan sumbangan yang besarnya ditentukan berdasarkan undang-undang. Adapun bentuk pendanaan dari iuran anggota, sumbangan, dan negara dapat dilihat lebih rinci sebagai berikut.

### **a. Iuran Anggota Legislatif**

Iuran anggota legislatif adalah bagian dari skema pembiayaan internal yang besarnya bisa berubah-ubah dari periode yang satu ke periode berikutnya. Sejak awal-awal pendirian PKB, iuran anggota legislatif hasil pemilu 1999 tidak ditentukan berdasarkan kebijakan yang mengikat, tetapi pascapemilu 2004 iuran anggota legislatif ditentukan atas kebijakan fraksi yang besarnya sudah ditentukan. Iuran anggota legislatif hasil pemilu 2019 misalnya

---

<sup>13</sup>Ingrid van Biezen, 2004, *Political Parties as Public Utilities*, Party Politics, London Thousand Oaks New Delhi, Vol. 10, No. 6, hlm. 701—722.

sebesar Rp10.000.000,- (sepuluh juta rupiah) tiap anggota DPR RI setiap bulannya. Caranya adalah dengan memotong gaji anggota legislatif yang langsung mengalir ke rekening partai DPP PKB.

Iuran anggota legislatif juga dipraktikkan partai di tingkat provinsi maupun kabupaten. Besarannya juga berbeda-beda dari daerah yang satu ke daerah lainnya. Misalnya, iuran anggota legislatif di tingkat provinsi berbeda dengan iuran anggota legislatif di daerah kabupaten kota. Sebagai contoh, iuran anggota legislatif DPRD Provinsi Jawa Tengah sebesar Rp8.000.000,- (delapan juta rupiah) per anggota setiap bulan, sementara di daerah kabupaten besarannya berkisar 5—7 juta tergantung daerah masing-masing. Jika daerah di situ memiliki anggota legislatif dengan jumlah perolehan kursi banyak, maka iuran anggota legislatif hanya berkisar 5 juta. Akan tetapi, jika perolehan kursi DPR sedikit, maka iuran anggotanya berkisar 7 juta.

Dengan demikian, nominal perolehan iuran dari anggota legislatif bisa dihitung berdasarkan perolehan kursi. Jika DPR RI dari PKB berjumlah 56 kursi pada pemilu 2019, jumlah sumber pembiayaan dari anggota legislatif PKB sebesar Rp560.000.000,- (lima ratus enam puluh juta rupiah) tiap bulan. Sumber pembiayaan ini adalah sumber pembiayaan legal. Begitu juga dengan partai di daerah, tinggal mengalikan jumlah perolehan kursi di daerah.

## **b. Dana Sumbangan**

Pengaturan mengenai aturan sumbangan partai politik hanya muncul dalam UU No. 2/1999, sedangkan pada UU sebelumnya tidak diatur sama sekali, yaitu UU No.3/1975 dan UU No.3/1985. Jika mengacu pada peraturan yang kali pertama muncul yaitu UU No. 2 tahun 1999, kontribusi eksternal dari individu meningkat 66 kali lipat dibandingkan dengan UU yang sekarang yaitu UU No. 2/2011. Jika dibandingkan UU No.2/2011 dengan UU No.31/2002, maka donasi perorangan meningkat 5 kali lipat. Adapun untuk donasi perusahaan, peningkatannya bahkan lebih ekstrem. Jika diurutkan

dari tahun 1999 ke tahun 2002, terjadi peningkatan lebih dari 5 kali lipat. Kemudian dari tahun 2002 ke tahun 2008 meningkat 5 kali lipat, sedangkan dari tahun 2008 ke tahun 2011 meningkat hampir 2 kali lipat. Jika dibandingkan selama dua dekade (1999—2019), sejak ada aturan sumbangan kepada parpol antara UU No.2/1999 dan UU No.2/2011, peningkatannya mencapai 50 kali lipat<sup>14</sup>.

Peningkatan semacam ini tidak hanya dalam undang-undang tentang partai politik, tetapi juga dalam kontribusi kampanye dalam undang-undang pemilu. Undang-Undang Nomor 7/2017 Pasal 331 Ayat 1 dan 2 menjelaskan bahwa besaran sumbangan untuk kampanye anggota DPR/DPRD paling banyak 2,5 miliar rupiah, sedangkan untuk perusahaan paling banyak 25 miliar rupiah. Jika mengacu pada hukum sebelumnya, dapat dilihat peningkatan ukuran yang luar biasa. Dalam UU No 8/2012, sumbangan perorangan hanya 1 miliar, artinya ada peningkatan 2,5 kali lipat.

Adapun untuk bantuan dari perusahaan jumlahnya sekitar 7,5 miliar, artinya ada kenaikan 3,3 kali lipat. Apabila dibandingkan dengan UU No. 2 Tahun 2003 sebagai UU pertama yang mengatur tentang donasi bagi calon, peningkatannya sangat besar, yakni 25 kali lipat untuk donasi individu dan 33 kali untuk donasi perusahaan. Aturan donasi ini juga berlaku persis dengan aturan donasi untuk calon presiden dan wakil presiden. Perubahan aturan berakibat pula pada peningkatan sumber pembiayaan PKB yang berasal dari sumbangan partai pada pemilu 2019, baik sumbangan individu maupun sumbangan yang berasal dari pihak lain.

Berdasarkan laporan, sumbangan PKB pada pemilu 2014 sebesar Rp54.204.938.236,11 (*lima puluh empat miliar dua ratus empat juta sembilan ratus tiga puluh delapan ribu dua ratus tiga puluh enam koma sebelas rupiah*) (*republika.co.id*, 2014), sementara

---

<sup>14</sup>Hendra Try Ardianto, 2019, *Uang dan partai politik: Urgensi mengatur keuangan parpol dan kandidat dalam kompetisi electoral*, Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan Vol. 4, No. 1, Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 12—13.

sumbangan dana kampanye pada pemilu 2019 dari internal partai yaitu anggota legislatif sejumlah Rp133.587.647.279,- (*seratus tiga puluh tiga miliar lima ratus delapan puluh tujuh juta enam ratus empat puluh tujuh ribu dua ratus tujuh puluh sembilan rupiah*) dari pihak lain Rp1.300.000.000,- (*satu miliar tiga ratus juta rupiah*) dan dari perusahaan nonpemerintah Rp7.425.000.000,- (*tujuh miliar empat ratus dua puluh lima ribu rupiah*)<sup>15</sup>.

### c. Subsidi Negara Langsung

Subsidi negara langsung dibayarkan secara tunai kepada partai atau kandidat berdasarkan aturan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Perangkat Pengelolaan Keuangan Partai dan ditegaskan dengan regulasi pemerintah No 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Dana bagi Partai Politik. Dengan demikian, berdasarkan regulasi yang ada, bantuan dana politik perolehan masing-masing partai politik didasarkan atas perolehan hasil pemilu. Misalnya, berdasarkan hasil perhitungan KPU RI pada pemilu 2019, PKB memperoleh suara sah sebanyak 13.570.097. Oleh karena itu, berdasarkan undang-undang (UU) dan peraturan pemerintah (PP), maka PKB berhak menerima bantuan keuangan dari negara sebesar Rp13.570.097.000,- (*tiga belas miliar lima ratus tujuh puluh ribu sembilan puluh tujuh ribu rupiah*).

Mengacu pada Pasal 27 ayat (1) sampai (3) Permendagri No 36 Tahun 2018, bantuan keuangan kepada parpol memang diutamakan untuk menyelenggarakan pendidikan politik bagi anggota parpol dan masyarakat, serta operasional sekretariat. Pada 2020, saat negara sedang dilanda wabah Covid-19, ada wacana dari sebagian partai yang mengusulkan dana bantuan keuangan partai sebaiknya dialokasikan untuk penanganan Covid-19. Hal ini sebagaimana usulan Wakil Sekretaris Jenderal (Wasekjen) Dewan Pimpinan Pusat

---

<sup>15</sup>W. Dani Kusumo, *Sejarah Pemilu di Indonesia* (Link: [https://diy.kpu.go.id/web/sejarahpemilu-di-indonesia/22 Desember 2016](https://diy.kpu.go.id/web/sejarahpemilu-di-indonesia/22%20Desember%202016)).

(DPP) Partai Persatuan Pembangunan (PPP) Achmad Baidowi. Ia mengatakan, alokasi dana bisa dikemas dalam sejumlah alternatif. Misalnya, sosialisasi kepada masyarakat tentang bagaimana cara mencegah penyebaran virus corona (iNews TV, 2020).

Sementara, Sekretaris Jenderal DPP PKB (periode 2019—2024) M. Hasanuddin Wahid lebih cenderung menyusun aspek regulasinya agar tidak melanggar hukum. Hasan meminta pemerintah segera menyusun kerangka hukum penggunaan dana dukungan politik (banpol) untuk pencegahan dan penanganan virus corona (Covid-19). Payung hukum sangat penting bagi semua parpol untuk optimal mengalokasikan dana larangan politik dalam rangka pandemi Covid-19 yang masih menghantui Indonesia. Aksi kemanusiaan dilakukan parpol di bawah tekanan Covid-19 (PKB News, 2020). Hadi salah satu orang penting PKB pusat menjelaskan,

*“Untuk membantu pemerintah, PKB punya program pembagian sembako tiap tahun, untuk masalah Covid-19 PKB juga berpartisipasi kepada pemerintah membagi dua juta masker yang diambilkan dari dana banpol, karena dana Banpol untuk tahun ini tidak mungkin untuk kaderisasi, semua kita fokuskan untuk penanganan Covid-19, PKB juga membagi hand sanitizer kalau dinominalkan jumlahnya miliaran rupiah. Selain itu, PKB juga membuat posko-posko untuk melakukan pendampingan dan membantu masyarakat yang sedang mengalami keresahan misalnya ada masyarakat yang tidak bisa berobat, maka DPP PKB memerintahkan kepada kader untuk membantu masyarakat agar bisa berobat. Selain itu, PKB juga membantu pesantren agar bisa belajar di pesantren sesuai dengan prokes, karena itu beberapa kebutuhan yang terkait penanganan Covid juga kita gelontorkan ke pesantren-pesantren agar proses belajar dan mengajar tetap berjalan. Itulah yang dimaksud oleh ketua umum menjalankan “politik kehadiran” (Wawancara, 21-06-21).*

Akan tetapi, wacana tentang pengalokasian dana banpol ke penanganan Covid-19 tidak mendapatkan respons dari partai-partai lain pemenang pemilu 2019. Jika ditotal secara keseluruhan,

partai yang berhak mendapatkan bantuan keuangan sebanyak 9 partai politik yang lolos *parliamentary threshold* (PT). Jika dikalikan Rp1.000,- per suara sah, bantuan yang akan dikeluarkan pemerintah dari APBN sekitar 139 miliar.

Untuk bantuan langsung negara, dana negara dibagi menjadi lima aliran, yaitu a) pembiayaan untuk kegiatan sehari-hari partai (pusat dan daerah) meliputi pengeluaran pribadi dan anggaran organisasi (*non-electoral activity*), b) penghibahan dana lantaran keterlibatannya dalam pemilu (*electoral activity*), c) pemasokan dana kepada grup/fraksi partai di parlemen (*subsidizing parliamentary groups*), d) pendanaan untuk kegiatan pelatihan dan penelitian, serta e) mensponsori kegiatan kelompok (misalnya organisasi pemuda).

Kemudian, dana yang bersumber dari pemerintah dilaporkan ke kementerian dalam negeri tiap tahunnya sesuai peruntukan sebagaimana diperbolehkan oleh undang-undang. Dana Banpol juga diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). BPK memiliki tugas dan wewenang sebagaimana disebutkan dalam UU Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2006 secara terpisah, yaitu pada Bab III bagian kesatu dan kedua di antara tugas BPK adalah melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan yang dilakukan oleh BPK terbatas pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Bank Indonesia, Lembaga Negara lainnya, BUMN, Badan Layanan Umum, BUMD, dan semua lembaga lainnya yang mengelola keuangan negara.

PKB melaporkan dana banpol yang diperoleh dari pemerintah setiap tahun sebagaimana keterangan Bamto orang penting dibidang keuangan PKB pusat, ia mengatakan,

*“Setiap tahun PKB melaporkan dana banpol ke kementerian dalam negeri, karena yang mengeluarkan dana banpol kementerian keuangan lewat kementerian dalam negeri. Dan diaudit oleh BPK, jadi PKB setiap tahun diperiksa oleh BPK, alhamdulillah selama ini tidak ada temuan, karena kita melaporkan penggunaan dana*

*banpol sesuai undang-undang, walaupun ada sifatnya hanya perbaikan laporan, belum sampai pada temuan penyalahgunaan yang terkait dengan penggunaan dana banpol dan rinciannya ada semua” (Wawancara, 16-06-21).*

Ada beberapa pendapat mengenai pembiayaan partai politik yang bersumber dari negara sesuai ketentuan undang-undang dan Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2018. Ketika ada wacana bahwa pembiayaan partai politik dibebankan pada APBN pemerintah, terjadi silang pendapat antara setuju dan yang tidak setuju. Di tingkat pengurus pusat PKB, secara mayoritas menyatakan setuju jika pembiayaan partai politik seluruhnya akan dibiayai oleh negara dengan beberapa alasan sebagai berikut.

Tutut sebagai pengurus PKB pusat menyatakan setuju, “Asal uang APBN kita cukup dan memang ada,” ia juga berpendapat, “untuk sekarang saya belum setuju karena belum mendesak dan masih banyak program-program pemerintah yang butuh diprioritaskan”. Pendapat Tutut didukung oleh Kiai Maksum selaku pengurus Dewan Syuro DPP PKB, Maksum berpendapat, “Kalau APBN kita cukup dan uangnya ada maka kenapa tidak, daripada uang banpol sedikit dan memaksa partai harus mencari dari sumber lain yang ilegal, sebaiknya pembiayaan partai dibebankan oleh APBN”.

Pendapat yang lain dari Djambie anggota legislative pusat dari PKB, “Mestinya semua dibiayai oleh pemerintah, APBN kita cukup kok, yang penting regulasinya diperkuat, dan betul-betul hukum ditegakkan misalnya bagi yang menyalahgunakan dana itu maka partai akan dikenai sanksi berat, dengan tidak diperbolehkan ikut pemilu, dari pada dana banpol kecil selalu membuka ruang partai politik untuk mencari sumber lain yang bertentangan dengan undang-undang, dan yang bocor ternyata uang dari APBN juga.”

Seperti yang ditulis dalam artikel oleh Panjaitan (*Kompas.com*, 2016), ada wacana bahwa pembiayaan partai politik akan sepenuhnya ditanggung oleh negara. Hal ini sudah digagas oleh KPK.

Menurut KPK, perilaku korupsi yang dilakukan oleh pejabat dari partai politik sudah sangat membahayakan negara. Oleh karena itu, perlu dilakukan tindakan preventif termasuk semua pembiayaan partai politik dibiayai oleh negara. Pertemuan pada 21/11/2016 di gedung KPK tersebut dihadiri oleh 10 partai politik dan beberapa kementerian terkait, lembaga penelitian, dan organisasi masyarakat sipil. Pembicaraan pendanaan parpol diinisiasi KPK karena sejauh ini jurang yang jelas antara korupsi dan parpol cukup mencolok. Selain itu, kerugian keuangan negara akibat korupsi (politik) cukup besar. Ini mungkin karena tingginya biaya politik pendanaan partai dan biaya kontestasi.

Menurut Saut Situmorang, komisioner KPK (*Kompas.com*, 2016), "Inisiatif KPK sudah jelas, namun masih menimbulkan pertanyaan publik yang telah terlanjur pesimis dan bahkan cenderung mengarah pada deparpolisasi." Negara berkewajiban menjamin partai politik yang kuat dan berintegritas tinggi sebagai sarana untuk mencetak pemimpin bangsa dan negara, mulai dari pemimpin daerah hingga presiden, selain pemimpin politik, pemimpin legislatif, dan organisasi lainnya. Gagasan ini sejalan dengan amanat konstitusi untuk secara jelas mendefinisikan peran, fungsi, dan tanggung jawab strategis partai politik dalam menjalankan roda kehidupan berbangsa dan bernegara. "Namun di sisi lain, negara dipandang tidak hadir untuk mendukung pendanaan partai politik yang waras."

Sementara itu, menurut Laode M. Syarif, salah satu pimpinan KPK menunjukkan filosofi mensponsori partai ini dengan menyebut partai politik sebagai salah satu pilar utama demokrasi. Negara dengan indeks demokrasi yang baik juga tentunya memiliki indeks persepsi nonkorupsi yang baik. Mempertahankan dan memelihara demokrasi yang berkembang akan membantu mencegah dan menghapus korupsi. Salah satu upaya menjaga demokrasi adalah dengan memperkuat partai politik secara kelembagaan dan

finansial. Dibutuhkan upaya besar yang merupakan tanggung jawab bersama untuk mengembalikan kepercayaan publik terhadap partai politik. Inisiatif KPK ini sangat signifikan dalam upaya menjadikan parpol lebih berintegritas karena posisi KPK sebagai lembaga yang dipercaya masyarakat memiliki integritas yang baik.

Pendapat yang lain dari ilmuwan politik A.S. Hikam tentang pendanaan partai politik yang dibebankan oleh negara, Hikam mengatakan:

*“Ide pembiayaan partai oleh negara adalah ide bagus, dengan berbagai argumentasi bahwa tindak korupsi yang dilakukan oleh elite partai bisa diminimalisir, masalahnya adalah apakah ada garansi partai politik tidak mengambil dana yang lain, KPK kan tidak memiliki wewenang untuk mengatur itu, prinsipnya tidak hanya sampai di situ, tetapi menurut saya Indonesia ini butuh reformasi ke-2 setelah reformasi besar pada tahun 1998, reformasi ke-2 itu adalah terkait sistem partai politik, dia harus dirombak, bagaimana partai politik itu tidak menjadi yayasan atau perusahaan milik pribadi, salah satu implikasi dari reformasi-2 itu adalah pembiayaan partai politik oleh negara, tetapi itu hanya salah satu saja, ada yang lebih besar bagaimana membenahi sistem partai politik, karena sifat partai politik di Indonesia ini yang tidak memiliki akuntabilitas sehingga partai itu mencalonkan orang enak saja, yang penting populer, punya duit dibanding kader yang sudah susah payah berjuang, tetapi tidak dapat tempat karena tidak memiliki cukup uang”* (Wawancara, 20-06-21).

Dasar hukum dukungan keuangan partai politik adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2008, yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik. Ada tiga sumber pendanaan partai politik, yaitu (1) iuran anggota; (2) kontribusi dari individu dan organisasi bisnis; dan (3) dukungan keuangan dari negara. Melihat sistem pendanaan partai politik di beberapa negara lain, dukungan keuangan negara untuk partai politik di Indonesia sangat rendah. Turki mengalokasikan APBN-nya 0,04% kepada parpol sebesar Rp2,1 Triliun. Sementara di

Indonesia, dukungan keuangan negara kepada partai politik hanya 139 miliar rupiah berdasarkan hasil pemilu 2019.

Rumusan pendanaan partai politik oleh negara di Indonesia berulang kali mengalami perubahan dari tahun 2014 hingga 2019 berdasarkan temuan kajian Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang menyimpulkan perlu adanya peningkatan bantuan dana negara yang signifikan. KPK sepakat bahwa negara harus meningkatkan dukungan keuangan untuk penadanaan partai di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten/kota. Sistem politik demokrasi yang kuat menuntut partai politik tidak hanya berfungsi dan demokratis, baik secara internal maupun eksternal, tetapi juga harus dilembagakan dan kompetitif.

Partai politik harus mempunyai keunggulan kompetitif. Sebuah partai politik mampu bersaing jika semua elemen di dalamnya masih memikirkan bagaimana mendapatkan dana untuk menjalankan roda partai. Di sisi lain, parpol juga dituntut untuk menjalankan tugas konstitusi yang lumayan banyak dan mahal. Oleh karena itu, KPK mengusulkan agar porsi ideal bantuan negara kepada parpol adalah 50% dari kebutuhan parpol dengan kenaikan proporsi 10 tahun secara bertahap, tentunya dengan mempertimbangkan hasil evaluasi kepatuhan parpol dalam menjalankan masing-masing syarat dan ketentuan tersebut," cuit KPK. Alokasi bantuan dana sebesar 25% untuk sekretariat (*fixed cost*) dan 75% (prioritas) untuk pendidikan politik, rekrutmen, kaderisasi, dan peningkatan tata kelola parpol (*variable cost*).

Kajian KPK juga menegaskan bahwa agar partai politik berfungsi lebih efektif dan meningkatkan kehadiran partai politik di antara anggota dan masyarakatnya, prinsip *matching cost of variable cost* diterapkan ketika 50% dari total bantuan negara (setelah dikurangi biaya tetap) diberikan secara langsung dan maksimal 50 persen merupakan insentif bagi partai politik berdasarkan kemampuan partai politik dalam menghimpun dana dari iuran

anggota. Selain bantuan uang, KPK menyarankan agar negara memberikan dukungan berupa *airtime* di setiap saluran TV bagi masing-masing parpol untuk mensosialisasikan program selama kampanye dalam rangka pendidikan politik. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menyatakan bantuan sebesar Rp2 triliun per tahun untuk masing-masing parpol bukanlah angka yang sangat besar. Pemberian bantuan tersebut akan dikelola secara ketat. KPK juga berharap setiap pemangku kepentingan inti (terutama pemerintah) menggunakan *roadmap* pengendalian keuangan partai politik sebagai acuan dalam penyusunan peraturan.

Strategi yang diajukan KPK juga terkait dengan produk-produk sah yang ada. Perubahan peraturan yang ada mutlak diperlukan untuk mewujudkan ide KPK ini. KPK jelas ingin mengubah PP No. 5 Tahun 2009 tentang dukungan keuangan kepada partai politik tentang cara menghitung dukungan keuangan negara kepada partai politik dan kondisi/mekanisme untuk memastikan bahwa tujuan peningkatan dukungan keuangan untuk partai politik tercapai. Selain itu, amandemen undang-undang parpol khususnya tentang pembatasan iuran parpol, sanksi berat bagi pengurus parpol yang lalai memenuhi kewajibannya terkait pengelolaan keuangan, dan kebijakan utama parpol perlu dan mutlak.

Partai politik yang memberikan pendidikan politik secara terus menerus atau tidak terbatas dari tingkat pusat hingga cabang harus dipahami sebagai bagian dari dukungan partai politik terhadap negara yang terikat untuk melaksanakan tugas konstitusional tersebut. Ibarat kompetisi sepak bola, parpol sebagai pemain dibiayai sangat minim dibandingkan KPU sebagai penyelenggara dan Bawaslu sebagai wasit. Tentunya harus *fair* dan seimbang agar kompetisi yang atraktif, indah, dan kondisi persaingan yang sehat tetap terjaga.

Dalam hal ini, *Indonesian Corruption Watch* (ICW) sepakat untuk tidak menggunakan istilah “dukungan”, tetapi menggunakan

“alokasi” dana publik untuk partai politik. Oleh karena itu, untuk meminimalisasi sentimen negatif publik seandainya ada peningkatan alokasi anggaran oleh partai politik negara di masa mendatang, sebaiknya tidak menggunakan istilah “kehadiran”. Pembiayaan parpol yang memadai akan menjamin integritas parpol. Negara memiliki kewajiban moral untuk memastikan dan mendorong partai politik menjadi pilar demokrasi yang berintegritas. KPK akan segera menyampaikan pandangan tersebut kepada Presiden Jokowi untuk ditindaklanjuti. Dengan demikian, jika uang negara dialokasikan untuk partai politik, pada saat yang sama, KPK dapat turun tangan setiap saat untuk memantau uang APBN agar tidak disalahgunakan (*Kompas.com*, 2016). Sebagai perbandingan, di beberapa negara Eropa dan Asia, Turki merupakan negara teratas di mana 90 persen pembiayaan partai politiknya dibiayai oleh negara, kemudian diikuti Spanyol dan Belgia. Spanyol 87,5 persen pembiayaan partai politik dibiayai oleh negara, sementara Belgia 85 persen. Setelah itu ada Italia, Portugal di kisaran 80 persen. Denmark, Finlandia 75 persen. Di negara-negara Asia hanya Korea Selatan yang persentasenya tinggi yaitu kisaran 40 persen sumber pembiayaan partai politik berasal dari pemerintah diikuti oleh Australia 30 persen. Sementara, di Asia Tenggara sumber pembiayaan dari negara tergolong sangat kecil, termasuk di Indonesia.

Berikut tabel partai politik di beberapa negara Eropa dan Asia dengan sumber keuangan dibiayai oleh negara.

**Tabel 3 Sumber Pembiayaan Partai oleh Negara**

No	Negara	(%) Bantuan Keuangan Partai	(%) Sumber Lainnya	IPK (Rank)
1	Belgia	85	15	75 (17)
2	Denmark	75	25	88 (1)
3	Finlandia	75	25	85 (3)
4	Hungaria	60	40	46 (64)

5	Italia	82	18	52 (53)
6	Belanda	35	65	82 (8)
7	Norwegia	67,4	32,6	84 (7)
8	Polandia	54	46	60 (36)
9	Portugal	80	20	64 (30)
10	Spanyol	87,5	12,5	58 (41)
11	Turki	90	10	41 (78)
12	Inggris	35	65	80 (11)
13	Jerman	30	70	80 (11)
14	Meksiko	70	30	28 (138)
15	Jepang	23	77	73 (18)
16	Australia	30	70	77 (13)
17	Amerika	30	70	77 (22)
18	Korea Selatan	40	60	57 (45)
19	Malaysia	0	100	47 (61)
20	Thailand	Dengan Bobot	-	37 (99)

Sumber: GRECO (n.d.). "Third Evaluation Round: Evaluation and Compliance Reports". Council of Europe 2015

#### d. Subsidi Negara Tak Langsung

Ada beberapa subsidi yang diberikan negara secara tidak langsung sebagaimana tertera dalam undang-undang. Partai politik bisa menggunakan layanan tanpa adanya pungutan untuk kegiatan-kegiatan politik lewat siaran televisi atau radio, penggunaan ruang-ruang publik, dan penerbitan juga dibolehkan. Termasuk juga pemotongan/pembebasan pajak penghasilan kepada para kontributor partai, partai, atau kandidat. Instrumen ini terkait dengan kemungkinan iklan televisi<sup>16</sup>, tidak hanya di Indonesia di beberapa negara juga diterapkan undang-undang seperti ini. Tercatat ada 79 persen negara yang memberikan kelonggaran terhadap partai politik dalam melakukan kegiatan melalui saluran televisi maupun radio dengan tidak ada pajak

<sup>16</sup>Zdravko Petak dan Hrvoje Matakovic, 2015, *Party Finance Regulation: Causes, Instruments and Impact*, AUDJ, Vol. 11, No. 1, hlm. 98—114.

dan biaya yang membebani kegiatan-kegiatan partai politik baik kegiatan sosialisasi partai, iklan partai, maupun kampanye partai. Di beberapa negara, televisi diperlakukan sebagai semacam barang publik yang harus tersedia bagi para aktor yang relevan di arena politik.

Di Indonesia iklan partai di televisi banyak yang menyalahi aturan karena para pemilik perusahaan televisi swasta terlibat dalam kepengurusan partai misalnya ketua partai sebagai salah satu pemegang saham terbanyak di Metro TV, Ketua partai lain pemilik ANTV dan TV One, ketua partai baru pemilik MNC Group (iNews TV, RCTI, MNC), Iklan partai di televisi menjadi tidak terkontrol dan cenderung seenaknya sendiri dalam menentukan jam tayang. Dengan demikian, biaya iklan partai pun berbeda sebagaimana partai lain yang notabene ketua partainya bukan pemilik televisi.

Komisi Penyiaran Indonesia mencatat iklan yang disebutkan secara masif disiarkan dengan melanggar pasal-pasal kepentingan umum karena digunakan untuk kampanye partai. KPI telah memberikan sanksi kepada empat saluran TV terkait dengan iklan Perindo, parpol yang dianggap melanggar kepentingan publik karena banyak keluhan dari masyarakat dan untuk waktu yang lama. Setiap hari, KPI mencatat durasi (iklan) berubah dari lima menjadi 10 kali. Tujuan iklan adalah untuk memengaruhi pemirsa atau publik, itulah yang ingin dicapai.

Komisioner KPI Pusat Hardly Stefano mengatakan, sejak 2016 ada 260 pengaduan masyarakat tentang iklan Perindo dan meminta masyarakat memperhatikan keempat saluran ini apakah masih menayangkan iklan partai *mainstream*, dirawat atau tidak. Hary Tanoe mengumumkan pembentukan partai politik baru, Partai Persatuan Indonesia, Perindo, pada Februari 2015. Sebelumnya, ia bergabung dengan Nasdem dan kemudian Hanura. Beberapa pengguna media sosial melihat iklan Perindo yang dipimpin oleh Hary Tanoe di saluran TV yang berafiliasi dengan MNC (BBC News, 2017).

Biaya iklan bagi masyarakat secara umum berbeda-beda sesuai dengan jam tayangnya. Misalnya, televisi nasional TRANS TV menetapkan tarif iklan untuk program *prime hour* (jam sibuk di atas 17.00 WIB) berkisar antara Rp30 juta hingga Rp45 juta per 30 detik. Dan yang paling menentukan harga iklan, semakin tinggi *rating* program, semakin tinggi nilai iklannya. Misalnya, iklan *talk show* Hitam Putih di Trans TV adalah 12 juta selama 30 detik. Apalagi yang menentukan mahalnya harga iklan tergantung dari cara penyampaiannya. Misalnya, jika siaran adalah program yang tidak *live* atau tertunda dalam penayangannya, harga iklan akan lebih rendah dari acara *live* atau langsung. Sebagai contoh juga, selama debat pilpres 2019, harga iklan bisa naik hingga 600 juta lebih dalam waktu *live* untuk beberapa saluran yang menyiarkan debat.

Biaya iklan televisi sangat berpengaruh dalam pembiayaan partai politik karena jumlahnya bisa mencapai miliaran rupiah. Partai membutuhkan sosialisasi yang intensif agar bisa dikenal oleh publik. Apalagi jika disiarkan lewat iklan secara masif, pasti akan memengaruhi perolehan suara partai politik dalam pemilu dan iklan televisi merupakan salah satu cara kampanye yang paling efektif sebagai *political branding*.

Penggunaan ruang publik juga tidak kalah penting bagi partai politik guna mensosialisasikan partai atau kandidatnya. Misalnya, penggunaan baliho di pinggir jalan untuk mengenalkan calon presidennya atau wakil presiden yang diusung oleh partai politik. PKB misalnya sangat gencar dengan baliho “Cak Imin Wakil Presiden” menjelang akhir penentuan calon presiden juga banyak dijumpai baliho-baliho yang mengusung Jokowi-Cak Imin (Join). Penggunaan ruang publik dengan memasang baliho untuk para kandidat bukan tanpa biaya, biayanya juga tidak sedikit. Akan tetapi, bagi partai politik ada yang sepenuhnya membayar adapula yang bersifat bantuan baik dari pemerintah maupun bantuan dari para kader yang memiliki wewenang dalam jasa penyewaan

baliho. Harga sewa pemasangan baliho masing-masing daerah/kota berbeda-beda, itupun juga tergantung lokasi pemasangan baliho. Bila letaknya di tempat yang sangat strategis, harganya juga lebih mahal. Di daerah Jawa Tengah misalnya sewa papan *billboard* harganya antara 5—20 juta per bulan, tetapi bagi Muhaimin Iskandar sebagai ketua umum PKB bukan sesuatu yang sulit karena PKB telah memiliki jaringan kepengurusan dari mulai pusat sampai tingkat kecamatan.

Berikut adalah contoh baliho-baliho PKB dengan mengusung tema “Cak Imin Wakil Presiden 2019”.

**Gambar 1 Baliho-Baliho PKB yang Mengusung Tema “Cak Imin Wakil Presiden 2019”**



### e. Subsidi Negara Spesifik

Subsidi negara dicadangkan untuk operasi organisasi di bawah naungan partai. Misalnya kaukus kongres, organisasi sayap (perempuan dan pemuda), serta lembaga penelitian dan penerbitan. Kementerian Dalam Negeri telah menyatakan bahwa preferensi penggunaan bantuan keuangan oleh partai politik digunakan untuk pendidikan politik anggota partai politik dan massa. Selain itu, juga merupakan dana untuk mendukung kegiatan sekretariat cabang politik.

Menurut Direktur Politik Dalam Negeri Kementerian Dalam Negeri, La Ode Ahmad (*republika.co.id*, 2019) pada tahun 2018, pemerintah memberikan Dana Bantuan Partai Rp121 miliar kepada 10 parpol. Tujuan dukungan adalah untuk meningkatkan volume dan kualitas kerangka partai politik yang dirancang untuk mengembangkan program dan sumber daya partai, menciptakan desentralisasi kekuasaan internal partai politik agar lebih inovatif dan mandiri, mendorong kebangkitan dalam rekrutmen dan promosi kader partai, untuk mencapai karir politik dan untuk menghilangkan kebiasaan politik transaksional di dalam partai.

Dana bantuan partai politik mengalami kenaikan 139 miliar pada tahun 2019 dari 9 partai peserta pemilu 2019 di tingkat pusat, sementara di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota kenaikannya bisa mencapai 100 persen, tergantung daerahnya masing-masing. Sebagai contoh, di Provinsi Jawa Tengah kenaikan dana banpol dari Rp1500,- menjadi Rp3.000,- per suara, sebagaimana di kabupaten Kendal dan Kota Semarang, kenaikan ini juga diikuti oleh daerah-daerah lain di Jawa Tengah.



## BAB 5

# DINAMIKA PEMBIAYAAN PKB

### A. Politik Klientelistik: Antara Dukungan dan Pembiayaan PKB

Klientelisme politik adalah praktik memberikan bantuan pribadi, pekerjaan, kontrak, tunjangan kesejahteraan, uang, dan sebagainya dengan imbalan dukungan elektoral. Esensi dari klientelisme politik<sup>1</sup> yang dikutip oleh Aspinall dan Berenschot (2019) adalah *quid pro quo*, sesuatu untuk sesuatu, atau ‘pertukaran yang kontingen’<sup>2</sup>. Pada praktik ini biasanya politisi menawarkan hak istimewa dengan harapan penerima akan mengembalikannya dengan bantuan politik atau sebagai imbalan atas dukungan yang telah diberikan pemilih sebelumnya.

Klientelisme dalam pemahaman yang sederhana sering diartikan sebagai pertukaran politik; seorang politisi (pelindung) memberikan perlindungan sebagai imbalan atas suara atau dukungan dari “klien”. Di beberapa literatur ilmu politik,

---

<sup>1</sup>Mark G. Stokes, Makoto Kusunoki, Natasha Sigala, Hamed Nili, David Gaffan, and John Duncan 2013, *Dynamic Coding for Cognitive Control in Prefrontal Cortex*, Neuron Journal, hlm.7.

<sup>2</sup>Edward Aspinall dan Ward Berenschot, *Demokrasi for Sale*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019), hlm. 2.

klientelisme adalah pekerjaan yang ditukar dengan suara<sup>3</sup>. Sementara, klientelisme<sup>4</sup> adalah pertukaran partikularistik yang berbasis kontingensi. Metode pertukaran kontingen ini tumbuh subur di beberapa negara otokrasi dan demokrasi. Ia muncul dengan berbagai macam konteks budaya. Dihadapkan dengan pembangunan ekonomi, klientelisme memudar dalam beberapa konteks politik tetapi beradaptasi dan bertahan pada orang lain. Klientelisme ada di semua negara. Adapun bentuk yang dibutuhkan sangat luas dan fungsi politiknya sangat bervariasi namun melintasi waktu dan tempat.

Klientelisme adalah sebuah praktik yang mengacu pada cara di mana politisi partai mendistribusikan pekerjaan umum atau bantuan khusus sebagai imbalan atas dukungan elektoral. Sebagian besar praktik politik ini berputar di sekitar pekerjaan atau posisi. Klientelisme politik terjadi dimana-mana. Misalnya, di Italia Partai Demokrat Kristen memerankan praktik politik klientelisme, di India juga tidak jauh berbeda, Partai Kongres menjadi sarana untuk mendapatkan pekerjaan untuk teman dan kerabat yang ingin mendapatkan akses ke berbagai layanan yang diberikan oleh pemerintah di semua tingkatan. Beberapa literatur tidak pernah menjelaskan mengapa praktik klientelisme mengambil bentuk pekerjaan, meskipun secara implisit praktik ini lebih menekankan masalah komitmen, fakta bahwa reversibilitas penawaran pekerjaan adalah bagian dari daya tarik politiknya. Misalnya (Piattoni, 2001)<sup>5</sup> berpendapat bahwa penerima tidak dapat memastikan bahwa 'kesepakatan klientelistik' akan dijalankan karena tidak ada mekanisme penegakan hukum yang dapat dibuat.

---

<sup>3</sup>Robinson, James A, *The Political Economy of Clientelism*, (Harvard University, Cambridge MA 02138, USA, *Scand. J. of Economics* 115(2), 2013), hlm. 260—291.

<sup>4</sup>Allen Hicken, *Clientelism*, *Annual Review of Political Science*, Volume 14, 2011.

<sup>5</sup>Simona Piattoni, 2018, *Clientelism, Interests, and Democratic Representation*, Cambridge University Press.

Secara khusus, klientelisme menekankan bahwa jaringan sosial individu dan politisi yang baik dalam menentukan praktik pertukaran yang bisa dipertanggungjawabkan secara kredibel. Dalam konteks ini, Turner dan Young (1985)<sup>6</sup> mencatat bahwa pembentukan hubungan patron-klien tidak hanya didasarkan pada keuntungan timbal balik, tetapi lebih pada bagaimana membangun jejaring sosial. Keekerabatan dan kedekatan etnis adalah basis yang paling sering digunakan untuk pembentukan jaringan. Selain memberikan karakterisasi jenis-jenis inefisiensi yang dihasilkan oleh politik klientelistik, pertanyaannya kapan sistem klientelistik politik seperti itu berlangsung dan menjadi sesuatu yang lazim.

Dalam studi lain, klientelisme muncul di negara-negara dengan produktivitas rendah<sup>7</sup> seperti di Afrika dan negara-negara berkembang termasuk Indonesia. Karena efek bekerja dengan agregat produktivitas rendah atau produktivitas dengan tingkat pendapatan rata-rata, maka tingkat ketimpangan sebuah negara itu meningkat. Di sinilah awal dari berbagai faktor yang memengaruhi terjadinya klientelisme karena diakibatkan oleh inefisiensi. Biasanya negara sebagaimana penjelasan di atas memiliki kebijakan kurang efisien, misalnya motivasi politisi untuk berkuasa sangat kuat, sementara pengelolaan kekuasaan itu tidak bisa maksimal, terjadinya stabilitas politik negara yang tidak stabil, dan memudarnya nilai-nilai ideologi.

Sebuah pertanyaan penting pernah diajukan oleh (Berenschote, 2018: 4)<sup>8</sup> mengapa praktik klientelistik di negara berkembang khususnya di Afrika tumbuh subur? Karena di Afrika produktivitas penduduknya sangat rendah. Justru praktik politik klientelistik

---

<sup>6</sup>Crawford Young and Thomas Turner, *The Rise and Decline of the Zairian State*. (Madison: University of Wisconsin Press, 1985).

<sup>7</sup>Ward Berenschot 2018, *The Political Economy of Clientelism: A Comparative Study of Indonesia's Patronage Democracy*, Royal Netherlands Institute of Southeast Asian and Caribbean Studies, Leiden, The Netherlands, hlm. 3.

<sup>8</sup>Ward Berenschot, 2018. *Ibid*, hal 4.

inilah yang menyebabkan negara ini menjadi miskin. Sebagaimana di Afrika dalam studinya di Indonesia, Berenschote juga menemukan praktik klientelisme politik dengan berbagai macam variannya. Meskipun praktik ini tidak secara massif terjadi di seluruh pulau Jawa terutama di kota-kota, akan tetapi praktik klientelistik justru menjadi jauh lebih luas terutama di Indonesia bagian timur.

Berenschote membagi praktik klientelistik menjadi tujuh bentuk berdasarkan pada sumber dayanya. Ketujuh bentuk tersebut meliputi (1) kontrak kerja pemerintah, (2) pekerjaan pemerintah, (3) layanan publik, (4) akses ke program kesejahteraan sosial, (5) dana bantuan sosial, (6) izin, dan (7) uang. Pembagian ini juga didasarkan pada definisi klientelisme menurut Berenschot, bahwa dana kepentingan dan advokasi publik didistribusikan sesuai dengan hubungannya dengan dukungan elektoral<sup>9</sup>. Pembagian ini dapat menjadi referensi yang kuat untuk banyak bentuk klientelisme yang sering dikaitkan hanya dengan uang. Namun, perlu dicatat bahwa definisi Berenschot tentang klientelisme tidak cukup untuk menggambarkan klientelisme sebagai transaksi dua arah, yang berarti bahwa kegiatan konsumerisme tetap berpusat pada distribusi.

Dalam sebuah studi baru-baru ini, Edward Aspinall dan Ward Berenschot dalam bukunya *Democracy for Sale* membahas realitas politik klientelisme di Indonesia dengan membandingkan kasus India dan Argentina. Tesis buku ini adalah bahwa sistem politik demokrasi sejak tahun 1998 masih bercirikan klientelisme yang mencerminkan dan telah mereproduksi struktur ketimpangan sosial dan ekonomi. Bentuk klientelisme di Indonesia, menurutnya adalah klientelisme yang tidak terkendali disebabkan oleh warisan politik birokrasi yang otoriter dan hasil rancangan dari sistem pemilu<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup>Ward Berenschot, 2018. Ibid, hal 15.

<sup>10</sup>Edward Aspinall dan Ward Berenschot, *Demokrasi for Sale*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019).

Aspinall dan Berenschot menggunakan tiga pendekatan untuk menjelaskan klientelisme di Indonesia. *Pertama*, pendekatan kulturalis, yang berasal dari metode etnografi dan kepekaan terhadap logika dan norma budaya, telah memotivasi orang untuk terlibat dalam pertukaran klientelisme. Pendekatan ini muncul selama gelombang pertama studi klientelisme pada 1960-an dan 1970-an, dan secara luas dipelopori oleh para antropolog, yang memandangnya sebagai jenis hubungan sosial tertentu. Hubungan yang dipersonalisasi berdasarkan loyalitas bersyarat dan kesepakatan manfaat timbal balik. Pandangan ini mendorong munculnya pemahaman “kulturalis” yang menekankan norma-norma sosial dan ide-ide yang membantu membentuk hubungan pelanggan-pelanggan, meskipun pendekatan budaya ini tidak cukup untuk mendefinisikan perubahan mengidentifikasi dalam praktik klientelistik.

*Kedua*, pendekatan pasar yang menekankan pada strategi mempromosikan pilihan politik ganda yang dibuat oleh agen politik klientelisme. Pendekatan ini muncul dalam penelitian klientelisme gelombang kedua pada tahun 2000, didorong oleh persepsi bahwa klientelisme tidak hilang begitu saja karena demokratisasi dan modernisasi. Keuntungan dari pendekatan pasar, serta fakta yang menekankan perhitungan agen dari biaya yang dikeluarkan dan keuntungan yang diperoleh di bursa sesuai dengan daftar pelanggan. Jadi perhatian utama di sini, mengapa politisi berani menghabiskan uang dalam jumlah besar tanpa pengawasan di kotak suara dalam pemilihan.

*Ketiga*, pendekatan institusionalis digunakan untuk menentukan pertumbuhan klientelisme. Dengan pendekatan ini, Aspinall dan Berenschot menafsirkan dari perspektif pembentukan negara (dalam hal ini Indonesia pasca-Orde Baru) dan mempertimbangkan desain kelembagaan seperti apa yang memungkinkan klientelisme berkembang. Mereka berpendapat bahwa mengadopsi daftar partai terbuka atau proporsional berarti

partai politik tidak lagi memainkan peran penting dalam pemilu. Para kandidat memprioritaskan strategi keluar dengan membentuk kelompok partai informal, daripada mengandalkan mesin partai<sup>11</sup>. Praktik klientelistik sebagaimana digambarkan oleh Berenschot (2018)<sup>12</sup> ke dalam tujuh bentuk berdasarkan sumber dayanya, secara detail menjelaskan bagaimana pola yang sudah lazim dilakukan oleh para politisi di Indonesia, *Pertama*, terkait kontrak kerja, pada praktik ini politisi menawarkan kepada relawannya untuk menjadi pegawai kontrak pemerintah atau Pegawai Negeri Sipil (PNS) dengan komitmen-komitmen tertentu. Selain komitmen dukungan elektoral, para politisi menawarkan biaya-biaya menjadi pegawai kontrak pemerintah atau PNS lewat para broker yang mereka percaya sebagai tangan panjangnya. Caranya, politisi menggunakan jejaring partainya melalui kader yang sudah duduk di eksekutif.

Adapula yang menawarkan pos-pos jabatan strategis dengan komitmen-komitmen tertentu yang telah mereka sepakati, mulai dari jabatan pegawai eselon II sampai eselon I. Jabatan pegawai-pegawai ini menjadi sarana bagi politisi untuk memperoleh keuntungan secara finansial dalam bentuk program pekerjaan atau program-program bantuan dari pemerintah untuk disalurkan kepada kelompok baik secara perorangan maupun kelembagaan. Politisi akan menawarkan komitmen dukungan agar individu-individu atau pimpinan lembaga tersebut kelak akan membantu dalam pencalonannya di pemilu berikutnya.

Tidak hanya sebatas dukungan, adapula yang lebih dari itu, para politisi meminta komitmen-komitmen tertentu dengan imbalan uang kepada para penerima bantuan tersebut. Kasus yang ramai diperbincangkan seperti kasus ketua partai terjerat korupsi terkait dengan jual beli jabatan di Kementerian Agama. Misalnya,

---

<sup>11</sup>Edward Aspinall dan Ward Berenschot, *Demokrasi for Sale*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019), hlm. 12.

<sup>12</sup>Ward Berenschot, 2018. Ibid.

kasus yang menimpa Roma Romuzi yang akrab dipanggil Romi (ketua DPP PPP 2017—2019) kasus ini bermula pada akhir tahun 2018 ketika proses seleksi jabatan di Kementerian Agama dibuka melalui sistem tender jabatan calon pegawai negeri sipil. Salah satu posisi yang diisi adalah Kepala Kantor Wilayah Kementerian Agama Provinsi Jawa Timur. Adapun HRS tercatat sebagai Kepala Kanwil Kemenag Provinsi Jawa Timur. “MFQ dan HRS dikabarkan telah menghubungi RMY untuk menangani proses seleksi jabatan di lingkungan Kementerian Agama.” Posisi HRS mengikuti komitmen sebelumnya. Saat itulah donasi akan dilakukan. “Sekitar pertengahan Februari 2019, Kemenag mendapat informasi bahwa SDM tidak masuk dalam tiga nama yang diajukan ke Menteri Agama Lukman Syaifuddin,” sehingga SDM ini memang dianggap belum lolos. Ia menerima hukuman disiplin. Diduga telah ada kerja sama dari beberapa pihak untuk dilanjutkan melalui SDM dalam proses seleksi jabatan senior di Kementerian Agama RI,” (*BBC News Indonesia*, 2019). Pengadilan Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) Jakarta kemudian memvonis mantan Ketua Umum Partai Persatuan Pembangunan (PPP) Muhammad Romahurmuziy alias Romi dua tahun penjara. Romi juga diharuskan membayar denda Rp100 juta dan anak perusahaannya 3 bulan penjara. Vonis Romi lebih ringan dari tuntutan jaksa KPK, yakni pidana 4 tahun penjara dan denda Rp250 juta.

Majelis Hakim Pengadilan Tipikor Jakarta Fahzal Hendri menyatakan Romi terbukti bersalah melakukan suap dalam kasus suap jual beli jabatan di Kementerian Agama. “Menyatakan terdakwa secara sah dan meyakinkan terbukti bersalah melakukan tindak pidana korupsi yang terus menerus dan terus menerus, Senin (20/1/2020). Romi dinyatakan bersalah menerima suap dari mantan Kepala Kanwil Kementerian Agama Jawa Timur, Haris Hasanudin, senilai Rp255 juta dan Kepala Kantor Kemenag Kabupaten Gresik M Muafaq Wirahadi senilai Rp91,4 juta. Hakim menilai Romi mencampuri

secara langsung atau tidak langsung proses pencalonan Haris dan Muafak. “Mereka tetap melakukan perbuatan tersebut serta saling membagi peran satu dengan lainnya,” kata anggota majelis hakim Rianto Adam Pontoh (*Tirto.id*, 2020).

Praktik seperti ini sudah bukan barang baru. Praktik ini sudah dimulai sejak 1999, anggota legislatif hasil pemilu 1999 tidak serta merta meminta komitmen yang bersifat finansial. Para politisi menawarkan bantuannya hanya sekadar ingin meraih dukungan elektoral semata tidak pernah berfikir tentang komitmen finansial karena merasa bahwa dirinya dijadikan sebagai anggota legislatif oleh masyarakat dengan cuma-cuma, suara masyarakat diberikan tidak atas dasar karena masyarakat sudah dibeli, tetapi masyarakat memberikannya atas bagian dari jejaring sosial satu ideologi.

Seperti yang dilakukan oleh Ahsun orang penting PKB disebuah Kota di Jawa Tengah. Pemilu 1999 mengantarkan dirinya sebagai anggota DPRD, PKB di kotanya mendapatkan 4 kursi, pada waktu itu Ahsun menjadi anggota DPRD tidak mengeluarkan uang banyak, uangnya digunakan untuk membuat tim relawan mulai dari pengurus ranting sampai pengurus tingkat kecamatan (PAC) PKB. Masyarakat NU sangat antusias dengan pendirian partai ini di Kota Semarang. Masyarakat ikut membantu membuat jejaring pengurus pada waktu itu. Ahsun menuturkan:

*“Saya sejak terpilih menjadi anggota DPRD 1999—2004 telah berhasil merebut suara warga nahdliyin di Kota S, sehingga saya merasa terpanggil untuk membantu mereka, banyak bantuan-bantuan di Kota S pada waktu itu, dan saya berikan kepada masyarakat yang telah membantu saya memenangkan pemilu 1999, sedikitpun saya tidak meminta komitmen selain dukungan suaran ke pemilu 2004. Bagi saya hanya bantuan-bantuan inilah yang bisa saya berikan agar mereka mau membantu saya di pemilu 2004, meskipun saya menyadari mereka yang sudah saya bantu tidak serta merta ikut mensukseskan kemenangan saya di pemilu 2004, tetapi saya yakin mereka yang sudah pernah saya bantu memilih saya di pemilu 2004”* (Wawancara, 15 Maret 2021).

Praktik politik pertukaran model seperti ini juga dilakukan oleh mayoritas politisi yang telah lolos sebagai anggota legislatif dan berambisi ingin maju lagi sebagai calon legislatif pada pemilu berikutnya. Menurut salah seorang politisi PKB Jawa Tengah yang tidak mau disebut namanya, praktik politik klientelistik akan terus terjadi sesuai dengan kondisi dan waktu, hanya bedanya para politisi pasca diberlakukannya sistem pemilu proporsional daftar terbuka, mulai menghitung-hitung ulang soal komitmen yang sudah dibangun dengan penerima. Para politisi sekarang tidak sekadar mengharapkan dukungan elektoral saja, tetapi lebih dari itu para politisi mengharap bantuan yang diberikan ada sisa keuntungan untuk dikumpulkan sebagai modal biaya pada pemilu berikutnya. Tidak sedikit para politisi yang menawarkan bantuan dengan presentase angka 10—30 persen atas bantuan-bantuan yang telah diberikan kepada individu maupun lembaga lewat broker yang dipercayainya, baik bantuan pekerjaan fisik, nonfisik, maupun bantuan hibah lainnya.

Hal ini dibenarkan oleh Aan salah seorang politisi Partai Kuning di salah satu propinsi yang mengatakan:

*“Bantuan-bantuan dari DPRD tidak ada yang gratis, rata-rata anggota DPRD meminta bagian presentase dari mulai 10 persen-30 persen bahkan bisa lebih karena mereka butuh biaya pada pemilu berikutnya agar mempunyai modal untuk bertarung di pemilu, tidak mungkin tidak, bantuan itu tidak dimintai komitmen fee, kecuali karena ada kedekatan secara emosional misalnya bantuan ke saudaranya sendiri, atau orang yang pernah mereka kenal baik misalnya (guru sekolah, kiai ngaji, dll.) tapi kalau orang lain yang tidak memiliki ikatan emosional saya meyakini pasti anggota DPRD itu meminta komitmen fee” (Wawancara, 21-12-19).*

Bentuk yang lain sebagaimana pendapat Berenschot (2018)<sup>13</sup> adalah dalam bentuk layanan publik. Para politisi membantu

---

<sup>13</sup>Ward Berenschot, 2018. Ibid.

relawannya untuk mendapatkan pelayanan yang baik di instansi tertentu misalnya di bidang layanan kesehatan. Banyak anggota DPRD yang membantu relawannya dengan menjalin hubungan baik dengan pimpinan SKPD di daerah masing-masing. Para politisi membantu melancarkan layanan publik kepada konstituen yang mengalami kesulitan layanan dan berbagi kendala birokrasi. Misalnya pengurusan BPJS yang pernah dialami oleh Amali, pernah suatu ketika sakit gejala stroke, seorang anggota DPR RI dari PKB menawarkan bantuan dalam bentuk layanan publik dengan mendapatkan perawatan di Rumah Sakit di Jakarta.

*“Saya dirawat di RS terkenal di Jakarta atas rekomendasi anggota DPR RI, dengan mendapatkan pelayanan yang terbaik, semua biaya ditanggung oleh anggota DPR RI selama 8 hari saya dirawat di rumah sakit tetapi saya tidak mengeluarkan biaya sama sekali karena semua sudah ditanggung oleh anggota DPR RI, kata Amali yang tidak mau menyebutkan siapa anggota DPR dari partai PKB itu” (Wawancara, 14-03-2021).*

Contoh lain, beberapa relawan juga pernah dibantu oleh anggota DPRD Kabupaten di Jawa Tengah. Misalnya Arif, seorang nelayan, suatu ketika ia mengalami kecelakaan. Ada bagian tubuh yang perlu dioperasi akibat trauma benturan yang dialaminya. Sudah tiga hari Arif tidak mendapat pelayanan maksimal oleh dokter di RSUD setempat. Suatu Ketika, Arif berinisiatif meminta salah satu anggota DPRD PKB yang kebetulan orang penting komisi yang menangani bidang Pendidikan dan Kesehatan. Dalam waktu yang tidak lama anggota DPRD itu ke RSUD kemudian bertemu dengan pimpinan RSUD. Dalam waktu yang tidak lama Arif akhirnya ditangani dengan serius dan hari itu pula bagian tubuhnya yang sakit segera dilakukan Tindakan operasi.

Selain layanan publik, bentuk klientelisme yang lain yaitu berupa akses kesejahteraan sosial misalnya bantuan ke UMKM, kredit murah, bantuan bibit dan pupuk murah, bantuan program penggemukan sapi, dan lain-lain. Para politisi biasanya menjalin

hubungan baik dengan instansi terkait, misalnya bantuan UMKM para politisi membukakan akses ke Kementerian Koperasi dan UMKM, bantuan bibit dan peternakan biasanya para politisi menjalin hubungan dengan instansi di bawah Kementerian Pertanian. Polanya biasanya politisi menawarkan staf agar bisa ditempatkan di pos jabatan strategis sesuai dengan kapasitas yang mereka inginkan. Biasanya permintaan pegawai ini agar bisa ditempatkan di bagian-bagian yang memiliki anggaran besar di sebuah kementerian. Ketika sudah berhasil menempatkan pegawai di pos jabatan strategis maka sebagian besar program-programnya bisa diakses para politisi lewat seseorang yang mereka percaya. Titipan pegawai tadi biasanya sejalur dengan bidang atau komisi di DPR misalnya komisi VIII yang menangani di Kementerian Agama, maka para politisi ini akan berusaha menitipkan orangnya di pos tertentu agar bisa diakses programnya. Begitu pula Komisi IV bidang pertanian, maka para politisi ini akan mencari orang-orang yang dianggap bisa diajak kerja sama untuk mendapatkan akses program, maka disitulah para politisi ini menitipkan ke pejabat yang berwenang. Atau Komisi IX yang menangani bidang kesehatan dan seterusnya. Praktik klientelistik model seperti ini sudah terjadi sejak era reformasi.

Selain itu, anggota legislatif dalam pertukaran politik juga ada yang menggunakan cara-cara yang bisa digunakan sebagai layanan publik bidang kesehatan bagi masyarakat miskin. Misalnya, memberikan sarana mobil siaga gratis yang bisa digunakan oleh masyarakat jika ada keluarga yang sedang sakit, mereka tidak perlu mengeluarkan uang transportasi untuk penyewaan mobil untuk mengantarkan pasien yang sedang sakit. Praktik seperti ini sudah banyak dilakukan oleh partai politik, tetapi masih jarang dilakukan oleh politisi secara individu. Ada beberapa anggota legislatif yang menggunakan cara seperti ini misalnya Udin salahsatu pejabat penting di Komisi Bidang Pendidikan dan Kesehatan Kabupaten di Jawa Tengah. Selain bantuan layanan publik, Udin juga menyediakan

mobil siaga sendiri agar bisa membantu dengan cepat pasien di daerah pemilihannya. Tujuannya adalah agar pemilu berikutnya, para pasien atau keluarga pasien memilihnya karena merasa pernah dibantu.

Seorang yang tidak mau disebut namanya salah satu anggota DPRD Provinsi yang duduk di Komisi Bidang Pendidikan, selalu konsisten memberikan akses kepada guru-guru terutama guru madrasah diniyah (madin) yang selama ini dianggap perlu diperjuangkan. Guru-guru diniyah ini yang banyak membantu dalam kemenangannya di pemilu. Dalam berbagai unggahan di media sosial seperti Facebook dan media sejenisnya, perjuangannya konsisten dalam memperjuangkan nasib guru-guru karena selama ini banyak dibantu oleh guru-guru se-Jawa Tengah. Menurutnya, mereka juga punya hak yang sama untuk memperoleh kesejahteraan yang baik.

Bentuk yang lain dalam politik klientilistik menurut Berenschot (2018)<sup>14</sup> adalah bantuan sosial (bansos). Polanya sama dengan bentuk klientelisme sebelumnya, para politisi menawarkan bantuan sosial dengan komitmen tertentu, baik komitmen dukungan atau komitmen pembagian presentase *fee*. Kasus yang lagi ramai mengenai bansos adalah kasus yang melibatkan Menteri Sosial Juliari Batubara. Kasus Juliari melibatkan banyak politisi.

*Indonesian Corruption Watch* (ICW) mendorong KPK agar berani mengusut adanya dugaan keterlibatan politikus di kasus suap bantuan sosial Covid-19. Hal tersebut menindaklanjuti perkembangan informasi di masyarakat terkait sejumlah nama yang diduga terlibat perkara itu. ICW mendesak KPK untuk menindaklanjuti temuan yang saat ini berkembang di masyarakat. Apalagi dugaan keterlibatan beberapa politisi dalam kasus korupsi bantuan sosial, ICW menengarai ada keterlibatan sejumlah politisi dari partai PDIP. Sebelumnya, salah satu nama politisi yang muncul

---

<sup>14</sup>Ward Berenschot, 2018. Ibid.

di kasus dugaan suap bansos Covid-19 ini adalah Ihsan Yunus. Ia merupakan mantan Wakil Ketua Komisi VIII DPR RI dari fraksi PDIP. Beberapa waktu lalu, Ketua Fraksi PDIP memindahkan Ihsan menjadi anggota Komisi II DPR. Rumah orang tua Ihsan Yunus juga sempat digeledah oleh KPK. Sejumlah dokumen diamankan dalam penggeledahan tersebut. Begitu juga alat komunikasi diduga terkait dengan perkara. Adik Ihsan Yunus pun diduga sudah diperiksa penyidik dalam kasus ini. Ia ialah Muhammad Rakyhan Ikram yang diduga tahu soal proyek bansos wilayah Jabodetabek tahun 2020 di Kemensos (*Kumparan*, 2021).

Kasus bansos yang melibatkan para politisi sudah sering terjadi di berbagai daerah. Sebagai contoh, pada 2017, mantan anggota Fraksi Nasionalis Demokrat (PDK) Sulawesi Selatan, Adil Patu, ditangkap Kejaksaan Agung menyusul vonis bersalah dari Mahkamah Agung (MA). Adil Patu divonis bersalah melakukan korupsi dana kesejahteraan sosial (bansos) pada 2008. Ia ditangkap sekelompok jaksa di Bandara Internasional Sultan Hasanuddin, Makassar (*Kompas.com*, 2017).

Pada tahun 2020, kasus bansos juga melibatkan mantan anggota DPR RI daerah pemilihan Kalimantan Barat, Zulfadhli ditangkap personel Kejaksaan Negeri Pontianak, di kediamannya komplek perumahan Raffles Hills, Depok, Jawa Barat, Selasa (18/6/2019) siang. Mantan Ketua DPD Golkar Kalimantan Barat ini ditangkap terkait korupsi dana bantuan sosial KONI Kalimantan Barat 2006—2008 yang sudah inkrah berdasarkan putusan Mahkamah Agung bernomor 652 K/Pid.Sus/2018 (*Kompas.com*, 2019).

Berikutnya, bentuk politik klientelistik adalah terkait bidang perizinan. Para politisi biasanya menawarkan beberapa kemudahan terkait perizinan dengan modus *kongkalikong* dengan pejabat yang berwenang agar mendapatkan kemudahan-kemudahan. Meskipun kasus perizinan lebih banyak dilakukan oleh para birokrat, tetapi para politisi juga terlibat dalam bentuk politik klientelistik untuk

memperoleh dukungan elektoral dan upah dari perusahaan tertentu. Menurut catatan KPK di bidang perizinan, kasus korupsi perizinan merupakan kasus korupsi terbesar kedua yang ditangani Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Adapun kasus korupsi pengadaan barang dan jasa adalah yang paling menonjol. Data KPK menunjukkan bahwa perizinan masih menjadi yang terpenting kedua setelah pembelian barang dan jasa (*Republika.co.id*, 2020).

#### Grafik 4 Bentuk Politik Klientalistik PKB



*Sumber: Diolah dari berbagai sumber*

Bentuk politik klientelistik yang terakhir adalah uang. Politisi memberikan uang untuk mengikat para penerima sebagai komitmen dukungan elektoral. Dalam skala besar uang bisa saja dalam bentuk mahar politik dan *money* politik. Mahar politik dan *money* politik menjadi prioritas utama bagi kandidat. Uang menjadi prasyarat calon jika ingin memenangkan sebuah pertarungan. Meskipun selain uang, mereka juga harus bekerja keras di lapangan untuk mendekati konstituen. Hanya mengandalkan uang di lapangan tanpa melakukan sosialisasi kampanye tidak menutup kemungkinan mengalami kekalahan karena calon lain juga melakukan hal yang sama. Sebagaimana pengalaman Iwan dari Partai Merah Kabupaten di Jawa Tengah selama menjadi anggota DPRD empat (4) periode saya selalu turun ke akar rumput, tidak hanya mengandalkan uang saja.

*“Kemampuan finansial para kandidat menjadi salah satu faktor yang akan dipertimbangkan, meskipun masih banyak faktor lain, selain faktor uang, misalnya profil ketokohan para kandidat, latar belakang para kandidat bersih atau cacat dari aspek hukum, solidaritas team, dan logislitik, dll. Saya mengeluarkan uang tidak hanya di saat-saat menjelang pemilu, hampir tiap hari saya mengeluarkan uang untuk mengikat para pendukung, misalnya ada tamu ya, saya kasih uang transport, kadang juga dimintai tolong untuk saudaranya yang ada di rumah sakit, ada yang minta bantuan sumbangan masjid, musholla, paguyuban, dan organisasi kemasyarakatan lain. Jika saya total setiap bulan kurang lebih antara 5—20 jt” (Wawancara, 15 Maret 2021.)*

Dan yang tak kalah penting, sebagaimana tujuh bentuk yang disebutkan (Barenschot, 2018)<sup>15</sup> di atas, bentuk politik klientelistik berupa bantuan advokasi dalam bidang hukum. Masyarakat bawah (akar rumput) banyak yang menganggap bahwa anggota DPRD itu adalah tempat aduan, tempat di mana kasus-kasus hukum bisa diselesaikan dengan bantuan anggota DPRD. Lebih-lebih jika anggota legislatif di daerah itu sebagai *lawyer* (advokat) yang biasa menangani kasus-kasus hukum. Polanya anggota legislatif menawarkan bantuan hukum gratis, yang akan mendampingi seseorang yang sedang terjerat kasus hukum baik kasus pidana maupun kasus perdata. Misalnya kasus-kasus pidana seperti kasus pertengkaran/pemukulan, sedangkan kasus perdata misalnya kasus perceraian, pembagian warisan, dan lain-lain.

Uraian di atas jika ditarik dari aspek pembiayaan, merupakan bagian investasi kampanye jangka panjang yang bisa diambil dalam bentuk dukungan elektoral menjelang pemilu yang akan digelar. Para kandidat tidak perlu mengeluarkan biaya lagi untuk menarik simpati kepada akar rumput karena secara otomatis seseorang yang telah mendapatkan beberapa bentuk bantuan sebagaimana uraian di atas, akan memilihnya pada waktu pemilu.

---

<sup>15</sup>Ward Berenschot, 2018. Ibid.

Dalam studi ini, yang menarik adalah sistem kepemiluan daftar terbuka praktik klientelisme politik tidak sekadar berorientasi untuk memperoleh dukungan suara, praktik klientelistik bisa dikapitalisasi menjadi dukungan dalam pembiayaan partai atau kandidat. Para kandidat lebih tertarik pada praktik klientalistik yang dapat menguntungkan secara finansial sebanyak-banyaknya, uangnya bisa digunakan untuk *money* politik pada pemilu. Dalam studi Burhanudin Muhtadi (2020)<sup>16</sup> tentang politik uang dalam pemilu di Indonesia, penggunaan politik uang sangat masif dan hampir setiap anggota DPR/DPRD yang terpilih menggunakan politik uang, meskipun pengaruh politik uang hanya 10,3 persen.

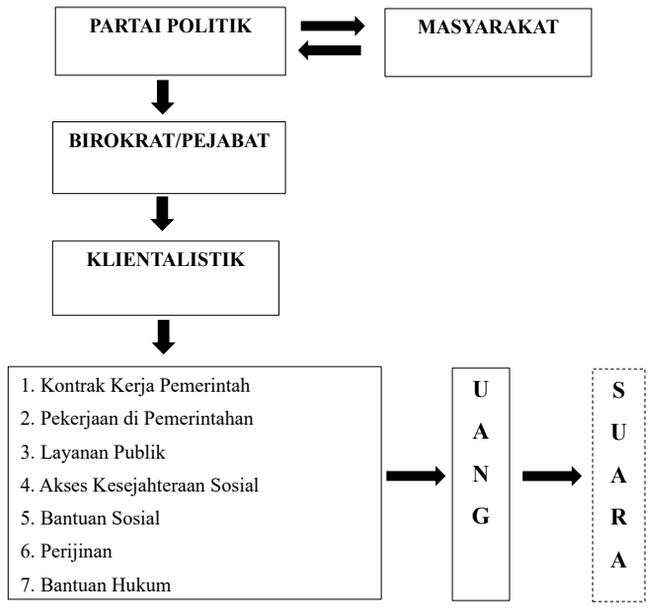
Klientelisme politik menjadi bagian strategi dari perubahan sistem politik dan sistem pemilu. Pada awal-awal pasca Orde Baru, praktik klientelistik menjadi strategi partai politik dan kandidat untuk memperoleh dukungan suara. Seiring dengan perubahan sistem pemilu, maka desain strategi klientelistik menjadi berubah terutama menyangkut pembiayaan partai politik dan kandidat. Praktik klientelistik dengan perubahan desain pemilu sejak 2009 menjadikan praktik ini berubah arah dari sekadar memperoleh dukungan suara menjadi memperoleh *fee management* (presentase) dari praktik klientelisme politik dengan berbagai pertimbangan perolehan *fee* akan lebih besar menyumbangkan suara dibanding hanya sekadar dukungan suara dari seorang tokoh atau individu. Skema pembiayaan klientelistik PKB sebagaimana grafik berikut.

---

<sup>16</sup>Burhanudin Muhtadi, *Kuasa Uang: Politik Uang dalam Pemilu Pasca Orde Baru*, (Jakarta: PT Gramedia Jakarta, 2020), hlm. 1.

**Grafik 5 Skema Pembiayaan Klientalistik PKB**

SKEMA PEMBIAYAAN KLIENTALITIK



Sumber: Diolah dari berbagai sumber

**B. Political Fundraising PKB**

Herbert E. Alexander dalam bukunya *Financing Politics: Money, Elections and Political Reform* (1991) menyatakan bahwa uang merupakan alat terpenting untuk mencapai kekuasaan politik dalam masyarakat modern (kontemporer). Menurutnya, “Dalam semua masyarakat, uang merupakan sarana penting yang dapat digunakan untuk memperoleh energi dan sumber daya. Ciri khas uang adalah dapat dipindahkan dan diubah tanpa mengungkapkan asal-usulnya. Ini adalah keuntungan yang sangat nyata dalam politik<sup>17</sup>. Uang memiliki arti penting dalam memengaruhi proses

<sup>17</sup>Herbert E. Alexander, *Financing Politics: Money, Elections, and Political Reform*, (Washington DC: Congressional Quarterly Press, 1991), hlm. 2.

politik. Karena uang dapat diubah menjadi sumber daya lain untuk mendapatkan pengaruh politik<sup>18</sup>.

Perubahan fungsi uang (yang tidak lebih dari alat tukar) telah membuat keuangan politik menjadi komponen penting dari semua proses pemerintahan, bahkan dalam masyarakat tradisional. Akan tetapi, uang benar-benar hanya sebuah simbol. Persaingan yang sebenarnya adalah untuk kekuasaan, kebanggaan, dan nilai-nilai lainnya. Dengan kata lain, uang adalah alat, yang terpenting adalah bagaimana uang digunakan oleh masyarakat untuk memperoleh pengaruh, atau uang ditukar dengan sumber daya lain, atau bahkan digabungkan dengan sumber daya lain yang bertujuan untuk memperoleh kekuasaan politik. Kemampuan uang untuk memengaruhi pihak lain inilah yang menjadikan uang sebagai alat untuk memperoleh kekuasaan. Akibatnya, banyak politisi di partai politik yang fokus menghasilkan uang daripada mendapatkan suara dengan *platform* dan penawaran politik. Uang adalah sumber kekuatan bagi partai politik. Namun, terlalu banyak uang dalam politik (partai politik) menjadi semacam pengikat untuk tujuan ideal yang ingin dicapai. Inilah yang dikhawatirkan Robert Michels (1968)<sup>19</sup>, ketergantungan finansial dari sebuah partai dan seorang pemimpin yang mewakili mayoritas akan menjadi pakaian bagi kinerja organisasi. Mungkin dengan tujuan untuk mencapai kekuasaan yang seluas-luasnya dengan menggunakan segala cara, legal dan ilegal.

Penggalangan dana politik adalah kegiatan mengumpulkan uang untuk membantu pembiayaan politik baik pembiayaan partai maupun kandidat yang mencalonkan diri untuk pemilihan calon legislatif, pemilihan calon presiden maupun pemilihan calon kepala daerah provinsi/kabupaten kota, yang mencakup beberapa aspek dalam perencanaan kampanye. Biasanya rencana penggalangan

---

<sup>18</sup>Herbert E. Alexander, *Ibid*, hlm. 4.

<sup>19</sup>Robert Michels, 1968, *Political Parties*, Batoche Book Kitchener.

dana dilakukan secara sistematis seperti menetapkan tujuan penggalangan dana, taktik dan strategi perencanaan untuk menjangkau donor pendanaan, menetapkan garis waktu untuk eksekusi, membangun jaringan donor (atau prospek) untuk dijangkau, penganggaran biaya untuk memulai kampanye penggalangan dana, dan penggalangan dana dari berbagai jalur lainnya. Kemudian setelah terkumpul dana tersebut digunakan untuk mempromosikan partainya atau kandidat yang telah diusung oleh partai. Penggalangan dana politik inilah yang biasanya dikenal dengan istilah *fundraising*.

Istilah *fundraising* berasal dari Amerika Serikat artinya 'menghasilkan atau mengadakan dana'. *Fundraising* berasal dari bahasa Inggris yang berarti 'proses mengumpulkan dari berbagai kontribusi sukarela baik dalam bentuk uang ataupun sumber daya lain dari individu, perusahaan, yayasan, atau lembaga pemerintah'. Tujuan penggalangan dana bervariasi dari memonetisasi organisasi nirlaba, hingga mendanai kampanye politik dan bahkan mensponsori perusahaan. Kegiatan penggalangan dana dapat dilakukan melalui acara penggalangan dana seperti makan malam kenegaraan, konser, kegiatan politik atau melalui banyak kegiatan lain seperti penerbitan buku dan kampanye online, dan lain-lain. Namun, konsep *fundraising* di Amerika Serikat secara fundamental lebih luas dari yang biasa dianggap *fundraising*, yaitu pengembangan strategi pemasaran untuk mendapatkan dana, terutama yang tidak terlalu sering mengalir dan tidak terlalu sering mengalir oleh sebuah standar<sup>20</sup>.

*Fundraising* sangat penting bagi partai politik. Mengapa penggalangan dana politik penting? Selain mengumpulkan uang untuk memenuhi kriteria pemilihan, lebih banyak mengumpulkan uang bagi partai politik berarti bisa melakukan sosialisasi kepada masyarakat secara intens, banyak uang banyak kampanye.

---

<sup>20</sup>Adam Bonica, *Professional Networks, Early Fundraising, and Electoral Success*, (Election Law Journal, Volume 16, Number 1, 2017), hlm. 153.

Dengan demikian, kesempatan lebih banyak untuk memenangkan kompetisi meraih jabatan. Namun, penggalangan dana yang baik juga merupakan bukti kredibilitas dan daya tahan kandidat. Itu berarti lebih banyak dana yang terkumpul berarti kepercayaan yang lebih baik pada kandidat dan sekali lagi peluang sukses yang lebih tinggi.

Di Amerika, mencalonkan diri untuk meraih jabatan politik lebih banyak dilakukan oleh orang-orang yang memiliki jaringan kewirausahaan karena kandidat diharapkan dapat memperoleh uang dengan jumlah besar yang digunakan untuk membangun kampanye mereka sendiri<sup>21</sup>. Hal ini menunjukkan kemampuan menggalang dana sejak awal sering dianggap sebagai prasyarat untuk sebuah kampanye layak tidaknya seorang kandidat. Banyak kandidat yang gagal disebabkan karena tidak berhasil dalam proses penggalangan dana awal.

Dana atau uang memang bukan satu-satunya faktor yang menentukan kemenangan seorang kandidat, uang penting dalam pemilu di Amerika tetapi hanya pada beberapa margin saja<sup>22</sup>. Pada pemilihan umum, antara 80 dan 90 persen anggota kongres dipilih karena ras yang berada di distrik tersebut. Menurut penelitian Bonica (2017) di beberapa distrik, sebagian besar tidak ada hubungannya dengan kinerja atau karakteristik pribadi dari para kandidat. Sebaliknya, hasil secara umum pemilu di distrik tertentu dipengaruhi atas dasar keberpihakan, bukan karena pengaruh suara hati. Penggalangan dana sangat kuat dipengaruhi oleh keberpihakan rasnya dan itu menjadi salah satu faktor penentu kuatnya penggalangan dana.

Berbeda dengan di Amerika, di Indonesia penggalangan dana para kandidat diperoleh dari beberapa sumber. Sumber yang paling

<sup>21</sup>Adam Bonica, *Ibid*, hlm. 154.

<sup>22</sup>Pierre Daniël Gerber, 1998, *Human Resources Management*, Oxford University Press, South Africa

banyak yaitu dana mandiri atau dana individu. Untuk para calon legislative, dana mandiri merupakan dana yang paling vital dalam pembiayaan kampanye kandidat legislatif. Sebagaimana dilakukan Aan salah satu calon legislatif dari partai kuning di daerah pemilihan Jateng III (Jepara, Kudus dan Demak). Aan menggunakan uangnya sendiri hampir 95 persen, sementara yang 5 persen diperoleh dari koleganya. Itupun tidak berupa uang, tetapi berupa alat peraga kampanye (APK) seperti stiker, *leaflet*, kaos, dan lain-lain. Hal ini juga berlaku pada kandidat legislatif lain dengan menggunakan dana mandiri seluruhnya, tetapi tidak demikian dengan pencalonan kepala daerah menurut Mahfud MD (*CNN Indonesia*, 2020) hampir 92 persen pilkada dibiayai oleh para bandar (cukong). Setelah terpilih, para calon kepala daerah ini akan memberi timbal balik berupa kebijakan yang menguntungkan para cukong tersebut.

Pertanyaan yang perlu diajukan dalam pembahasan tentang *fundraising* dalam buku ini adalah mengapa calon legislatif lebih banyak menggunakan biaya mandiri sementara calon kepala daerah mayoritas dibiayai oleh para bandar? Studi Fitriyah (2018) tentang *Botoh dalam Pilkada* menunjukkan kerja sama antara kandidat dengan botoh. Botoh adalah seorang penjudi dalam Pilkadaes atau Pilkada yang menggunakan taktik politik uang. *Botoh* bekerja sama dengan calon dengan kesepakatan yang tidak tertulis. *Botoh* menyediakan modal sebagai hutang/pinjaman untuk biaya politik uang sang calon. Formulasnya, jika calon terpilih maka pasca pilkada calon mengembalikan pinjaman itu dalam kelipatannya dan cara pengembalian sesuai kesepakatan kedua belah pihak. Sebaliknya, jika calon itu kalah, maka kewajiban mengembalikan pinjaman menjadi gugur<sup>23</sup>.

Dari mana dana mandiri diperoleh? Bagi para kandidat calon legislatif (caleg) di Indonesia baik caleg tingkat pusat maupun caleg tingkat daerah provinsi dan kabupaten/kota tidak jauh

---

<sup>23</sup>Fitriyah, *Ringkasan Disetrasi Botoh dalam Pilkada: Studi Kasus Dua Daerah di Jawa Tengah*, (Undip, 2018), hlm. 25.

berbeda sebagaimana di Amerika. Hanya yang membedakan kalau di Amerika pendanaan mandiri adalah sumber pendapatan tertinggi hanya kisaran (61%), misalnya bagi para caleg dari Partai Demokrat diperoleh dari swadana melalui pinjaman atau agunan, sementara di Indonesia para caleg juga melakukan penggalangan dana secara mandiri hingga 95 persen baik yang diperoleh dari pinjaman bank, jual aset kepemilikan, atau pinjam kepada kolega yang disertai dengan agunan tertentu, misalnya Buku Pemilik Kendaraan bermotor (BPKB) mobil/kendaraan sejenisnya, sertifikat tanah, dan lain-lain.

Meskipun pendanaan mandiri adalah cara yang efektif untuk memulai pemilihan kandidat, perlu diingat bahwa pada akhirnya kandidat juga bergantung pada pendanaan eksternal untuk mendukung kampanyenya. Jadi, uang dari pembiayaan sendiri sebagai uang awal untuk mendorong kampanye penggalangan dana politik. Karena kandidatlah yang mengetahui persis berapa banyak uang yang akan dihasilkan (tidak ada ambiguitas) untuk digunakan dalam mensukseskan dirinya dan kesiapan dana akan membantu menyusun strategi kontak pemilih dengan lebih baik. Akan tetapi, para calon tidak menutup kemungkinan berharap ada dana lain selain dana mandiri yang berasal dari pribadi. Untuk mendapatkan dana selain yang bersumber dari dirinya sendiri para caleg bekerja sama antara caleg di pusat daerah provinsi dan caleg daerah kabupaten/kota dengan kesepakatan yang telah disetujui. Kesepakatan itu antara lain: biaya APK yang meliputi (biaya pembuatan *leaflet*, baliho, spanduk, bendera), biaya kampanye; (biaya konsumsi, uang transport), *money politik* (presentase politik uang misalnya DPR RI Rp10.000,- DPRD Provinsi Rp40.000,- DPRD Kabupaten/Kota Rp50.000). Jika ditotal untuk biaya *money politik* Rp100.000,- dengan urutan caleg sesuai dengan kesepakatan kerja sama antarcaleg.

Bagaimana dengan partai politik? Partai politik di Indonesia biasanya memanfaatkan kadernya yang memiliki posisi strategis

dalam jabatan politik guna mengumpulkan dana secara ilegal yang menjadikannya seolah-olah legal<sup>24</sup>. Jumlahnya tergantung jabatan publik yang di perolehnya. Jika jabatannya sebagai seorang Gubernur, maka angka sumbangan kepada partai jauh lebih besar dibandingkan jabatan seorang Bupati. Tidak dapat dipungkiri apabila ada institusi ataupun badan usaha negara yang dijadikan sebagai sapi perah oleh partai, guna membiayai kegiatan partai agar berjalan dengan lancar. Fenomena yang terjadi merupakan fakta yang tentunya dapat mencitrakan partai politik dan sangat mengancam keuangan negara.

Praktik perolehan dana secara ilegal menjadi tradisi para politisi untuk membiayai operasional partai politik. Partai membutuhkan dana yang besar agar tetap eksis. Hal inilah yang dikhawatirkan oleh Ambardi, bahwa sistem demokrasi mendorong setiap kontestasi politik membutuhkan biaya tinggi. Tingginya kebutuhan partai politik akan pemasukan dana telah mendorong munculnya satu jenis partai baru, yaitu partai kartel<sup>25</sup>. Partai kartel lahir dari ketidakmampuan para pihak untuk mempertahankan pendanaannya yang berasal dari iuran anggota atau dari masyarakat yang menjadi basis sosialnya. Dalam hal ini, masalah utama adalah ketergantungan parpol terhadap dana pemerintah telah mengubah karakter parpol itu sendiri. Partai politik seolah menjauh dari masyarakat dan menuju negara atau pemerintah.

Termasuk penggalangan dana bagi PKB. Berdasarkan hasil Muktamar PKB pada tanggal 20—22 Agustus di Nusa Dua Provinsi Bali, sebagaimana Undang-Undang bahwa sumber keuangan partai berasal dari iuran anggota, bantuan negara, usaha-usaha yang dilakukan oleh partai, sumbangan yang sah dan halal serta tidak

---

<sup>24</sup>Aprista Ristyawati, *Penguatan Partai Politik sebagai Salah Satu Bentuk Pengadministrasian dan Pelembagaan Demokrasi*, (Administrative Law & Governance Journal. Volume 2 Issue 4, Nov 2019).

<sup>25</sup>Kuskridho Ambardi, *Mengungkap Politik Kartel Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*, (Jakarta: PT Gramedia 2009).

mengikat. Iuran anggota yang dimaksud di sini adalah anggota partai yang terpilih sebagai anggota DPR RI di tingkat pusat maupun anggota DPRD Provinsi serta anggota DPRD Kabupaten/Kota. Bentuk dari iuran anggota partai misalnya yang dilakukan oleh DPW PKB Provinsi Jawa Tengah, semua anggota DPRD dari Fraksi PKB yang berjumlah 20 orang dari hasil pemilu 2019. Menurut keterangan Heri salah seorang anggota DPRD periode 2019—2024 PKB, setiap bulan semua anggota PKB dibebani iuran dari masing masing *take home pay* sekitar 8 juta bagi anggota biasa dan pimpinan 10 juta. Dana tersebut diserahkan ke bendahara partai untuk digunakan sebagai dana operasional partai. Akan tetapi, jika ada kunjungan ke daerah-daerah meskipun untuk kepentingan partainya anggota memakai uangnya sendiri kecuali bagi pengurus partai yang tidak lagi menjadi anggota legislatif biaya operasional ke daerah ditanggung oleh partai.

Sementara, iuran anggota legislatif di tingkat pusat sebesar 10 juta, menurut Tutut salah seorang anggota DPR RI mengatakan:

*“Pada waktu saya duduk di legislatif, memiliki kewajiban iuran anggota untuk partai sebesar 10 juta tiap bulan dan langsung dipotong dari rekening gaji, gaji saya sebagai anggota DPR RI sebesar 50 juta, dan langsung dipotong 10 juta, jadi setiap anggota tidak bisa menghindar, ketika saya jadi menteri tidak ada kewajiban lagi membayar iuran anggota bulanan, dilanjutkan ke anggota yang menggantikan saya. Sejak menjadi pejabat tinggi pemerintah saya tidak pernah diperintah oleh partai mencari dana di kementerian yang saya pimpin, karena saya jadi pejabat tinggi bukan rekomendasi dari partai PKB, tetapi dari presiden langsung. Sehingga tidak ada kewajiban mencarikan dana untuk partai saya”* (Wawancara, 09-06-21).

Iuran anggota adalah sebuah kewajiban bagi kader partai yang terpilih sebagai anggota legislatif. Adapun besaran nominal ditentukan oleh kebijakan partai yang telah disepakati bersama, masing-masing partai politik berbeda-beda, untuk DPR RI utusan dari partai berlambang ka’bah menurut Armafi orang penting di

partai ini, iuran anggotanya sebesar 15 juta tiap bulannya. Anggota legislatif dari partai putih juga ditarik 15 jt tiap bulan, berbeda dengan partai merah dan partai kuning, partai ini menarik iuran anggotanya sebesar 10 juta tiap bulan. Partai-partai di tingkat daerah juga memiliki kebijakan masing-masing. Nominalnya berbeda-beda tergantung jumlah gaji yang diperoleh di daerah masing-masing. Kewajiban iuran anggota juga berlaku oleh partai di tingkat kabupaten/kota dan jumlahnya tidak sama tergantung gaji DPRD Kabupaten/Kota itu. Seperti di kabupaten paling timur diwilayah jawa tengah, menurut Udin salah satu anggota DPRD Kabupaten Rembang, dari anggota DPRD yang berjumlah 8 orang legislatif terpilih pada pemilu 2019, setiap anggota dari PKB Kabupaten Rembang diwajibkan untuk menyisihkan sebagian gajinya ke partai politik sejumlah 5 juta tiap bulan sebagai iuran wajib yang digunakan untuk keperluan biaya operasional partai. Menurutnya, uang iuran tersebut dimusyawarahkan berdasarkan kesepakatan pengurus partai dan anggota DPRD terpilih. Kesepakatan itu diambil setelah pelantikan menjadi anggota legislatif, tidak ada surat keterangan atau intruksi partai sebagai bukti bahwa anggota legislatif diwajibkan partai, tetapi masing-masing anggota telah memahami dan sepakat karena partai membutuhkan biaya operasional untuk menggerakkan roda kinerja partai. Setiap bulan juga tidak ada rincian laporan secara lengkap, tetapi para anggota percaya bahwa uang iuran tersebut digunakan sebagai dana operasional partai. Laporan penggunaan dana iuran itu, hanya sifatnya global disampaikan oleh ketua partai bahwa penggunaan dana 5 juta tersebut digunakan 4,3 jt untuk DPC dan sisanya untuk operasional fraksi.

Mumun pejabat DPRD Kabupaten selama dua periode juga membenarkan bahwa setiap anggota DPRD terpilih dari PKB yang berjumlah 10 orang diwajibkan membayar iuran partai Rp6,5 juta/orang. Lanjutnya, PKB di daerah Kabupaten ini mendapatkan 10 kursi sehingga jika masing-masing ditarik 6,5 juta maka akan

terkumpul 65 jt setiap bulannya untuk biaya operasional partai di daerah Kabupaten. Sementara Ahsun juga membenarkannya ia mengatakan bahwa sudah menjadi kewajiban bagi anggota DPRD terpilih wajib menyisakan gajinya untuk keperluan operasional partai. Di Kota kami masing-masing anggota DPRD diwajibkan membayar 7 juta setiap bulannya.

Kewajiban iuran bagi anggota legislatif adalah sebuah kewajiban partai yang diberlakukan bagi semua anggota legislative. Tradisi ini tidak hanya berlaku bagi partai besar, Partai kecil pun bila di suatu daerah tertentu jika mendapatkan kursi maka sudah bisa dipastikan akan diberlakukan iuran untuk keperluan operasional partai. Biasanya besaran iuran akan ditentukan oleh partai atas dasar kesepakatan yang diputuskan oleh elite partai. Jika ada salah satu anggota yang tidak mengikuti kesepakatan atas kewajiban iuran partai, maka akan mendapatkan konsekuensi politik. Biasanya, anggota yang tidak mengikuti aturan kesepakatan iuran partai akan dikenakan sanksi. Sanksinya mulai dari sanksi kecil berupa peringatan sampai pada sanksi berat tidak dicalonkan lagi pada pemilu yang akan datang, atau anggota tersebut akan disingkirkan dari kepengurusan partai atau tidak dilibatkan dalam setiap kegiatan partai. Tetapi, sikap *mbalelo* para anggota atas iuran partai jarang terjadi karena masing-masing anggota telah diikat dalam sebuah komitmen partai, baik yang terkait dengan kebijakan partai atau terkait persoalan pendanaan partai.

Iuran anggota legislatif terpilih tidak hanya berlaku untuk PKB, hampir setiap partai memperlakukan sama. Iuran dana tiap bulan menjadi kewajiban bagi semua partai di Indonesia, mulai dair kabupaten/kota, provinsi, sampai pusat. Hanya saja, besaran nominal antara partai satu dengan lainnya berbeda-beda. Partai Hijau berlambang ka'bah misalnya di tingkat provinsi menurut Icad anggota DPRD provinsi Jawa Tengah, bahwa berdasarkan hasil keputusan partai setiap anggota yang menjabat sebagai anggota DPRD diwajibkan memberikan iuran masing-masing sebesar 10

juta yang digunakan untuk membiayai operasional partai, dari 9 anggota partai setiap bulan dana terkumpul 90 juta, dana tersebut adalah dana operasional yang digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan partai. Akan tetapi, jika ada kegiatan partai di daerah anggota menggunakan uangnya sendiri.

Besaran iuran anggota sangat ditentukan oleh perolehan kursi di DPR. Jika perolehan kursinya banyak, maka nominal iuran lebih kecil dibanding partai yang memperoleh kursi sedikit. Mengapa? Karena jumlah kursi diakumulasikan menjadi besaran yang dianggap partai bisa membiayai operasional partai. Santi, anggota legislatif dari partai merah Jawa Tengah periode 2014—2019 mengatakan setiap bulannya diwajibkan memberikan iuran 6 juta dari jumlah anggota DPRD dari seluruh anggota fraksi yang berjumlah 34. Sementara, menurut Aan anggota DPRD Provinsi Jawa Tengah 2014—2019 dari Fraksi Partai Kuning, partainya menarik iuran dari anggota legislatif 7 juta setiap bulan. Berbeda dengan partai lain, partai kuning dikelola dengan administrasi yang baik. Biaya iuran anggota digunakan sebagai biaya operasional partai, jadi setiap pengurus partai jika berkunjung ke daerah ada biaya transportasi sesuai jarak dekatnya daerah yang dikunjunginya, sepanjang kegiatan tersebut bagian dari kegiatan partai.

Sumber keuangan partai sebagaimana dibahas di atas adalah sumber keuangan partai yang berasal dari iuran anggota. Jumlahnya tidak banyak sehingga hanya cukup untuk membiayai kegiatan-kegiatan partai dalam skala kecil dan biaya operasional sekretariat, misalnya untuk membayar gaji karyawan, kebutuhan listrik, dan internet. Sementara bagi kandidat baik dari calon legislatif maupun calon kepala daerah, tidak ada sumbangan dari partai, para caleg yang berkompetisi menggunakan uangnya sendiri sebagaimana dijelaskan di atas biaya mandiri atau biaya individu guna keperluan membiayai biaya kampanye selama kontestasi berjalan. Uang kandidat tersebut digunakan untuk sosialisasi serta pembelian alat peraga kampanye (APK). Untuk

pencalonan di tingkat pusat bisa menghabiskan dana 4—8 miliar rupiah sedangkan untuk caleg di tingkat provinsi antara 2—4 miliar rupiah, dan untuk caleg di tingkat kabupaten/kota menghabiskan dana 500 juta—1 miliar rupiah. Jumlah biaya tersebut adalah biaya bagi caleg yang berhasil memenangkan kontestasi politik dalam pileg meskipun adapula yang sudah menghabiskan dana banyak, tetapi tidak berhasil memenangkan pertarungan.

Iuran anggota adalah sumber pembiayaan partai yang diatur oleh Undang-Undang No. 2 tahun 2011. Artinya, sumber pembiayaan yang diperbolehkan dan sah secara hukum, meskipun dana iuran partai terkadang belum cukup untuk membiayai operasional partai, tetapi iuran anggota hanya cukup untuk membiayai operasional kantor saja sebagaimana dijelaskan oleh Bambang bidang keuangan DPP PKB.

*“Biaya operasional untuk kantor PKB sebesar 300 juta-an per bulan, dan uang itu bisa diambil dari iuran anggota legislatif, PKB memiliki 56 anggota DPR berarti ada sekitar 560 juta jadi masih ada sisa dari iuran anggota, tetapi tidak hanya iuran perbulan terkadang anggota DPR RI ditarik lagi untuk kegiatan-kegiatan partai, adapula yang menyumbang berupa uang honor narasumber, konsumsi, atau uang sewa tempat. Jadi bagi PKB kalau soal operasional kantor menurut saya sudah selesai, tetapi saya tidak tahu kalau partai lain”* (Wawancara, 16-06-21).

Selama ini, di Indonesia belum bisa memanfaatkan akar rumput dalam penggalangan dana sebagaimana dilakukan di negara-negara maju seperti di Amerika Serikat, Inggris dan Jerman. Di AS ada tren dalam penggalangan dana politik di era digital, banyak yang telah berubah dalam lanskap penggalangan dana politik. Ketika Howard Dean menggunakan pengorganisasian online pada tahun 2003 hanya mendapatkan donor kecil, itu banyak kalangan yang memandang “tidak beruntung” sebagai kecelakaan takdir. Namun, pada waktu kampanye Obama 2008 dan kampanye Bernie, itu berkembang menjadi metode penggalangan dana utama. Meski

demikian penggalangan dana lewat online tidak atau belum bisa dipraktikkan di Indonesia, partai dan kandidat kurang percaya diri untuk mengikuti penggalangan dana online. Akan tetapi, lembaga-lembaga sosial sangat gencar mengikuti tren ini seperti organisasi sosial yang bergerak dalam tanggap bencana, yang dilakukan oleh beberapa organisasi mahasiswa dan organisasi masyarakat lainnya.

Sebenarnya penggalangan dana dan donasi secara online makin populer di Indonesia tetapi sebatas penggalangan dana untuk kegiatan sosial tidak untuk kegiatan politik (*Detik.com*, 2017). Sepanjang 2017, tercatat lebih dari 12.000 kampanye penggalangan dana dilakukan pada tahun 2017. Yang paling penting adalah bagaimana penetrasi internet relevan dengan audiens yang semakin akrab dengan kegiatan penggalangan dana online sebagai solusi untuk berbagai masalah sosial. Kampanye yang paling populer menggunakan penggalangan dana online berkaitan dengan kampanye untuk membantu keluarga atau teman yang sedang sakit sebesar 24% dari total seluruh donasi. Kampanye penggalangan dana online populer lainnya adalah masalah kemanusiaan (16%) dan tempat ibadah (10%).

Tren baru yang juga muncul di kalangan publik figur adalah semakin banyak artis dan *influencer* yang menggalang dana secara online. Mereka yang melakukannya antara lain Raisa, Tatjana Saphira, Chelsea Islan, Chicco Jerikho, Glenn Fredly, Maudy Ayunda, Ernest Prakasa, Pandji Pragiwaksono, Didi Kempot, dan lain-lain. Bahkan, ketua MPR Bambang Soesatyo juga ikut menggalang dana lewat konser BPIP untuk korban Covid-19 yang dilakukan secara online. Namun demikian, tren penggalangan dana secara online belum pernah dilakukan oleh partai dalam membiayai kampanyenya selama pemilu.

Seiring dengan kemajuan teknologi, penggalangan dana berevolusi dari penggalangan dana dengan cara konvensional menjadi penggalangan dana digital dan yang paling sering

digunakan sekarang ini penggalangan dana seluler. Tahun 2019 adalah tahun pertama di mana sebagian besar kontribusi dari penggalangan dana kampanye di Amerika. Pergeseran yang luar biasa ke aktivitas seluler akar rumput menunjukkan potensi besar dari penggalangan dana politik melalui penggalangan dana seluler karena penggalangan dana seperti ini bisa menjangkau pendukung dengan basis satu lawan satu, dan mengirimkan informasi situs web kepada mereka ketika mereka setuju untuk menyumbang dapat menjadi sangat penting dalam memenangkan sumbangan kecil dari donor untuk kampanye partai dan kandidat.

Sebagaimana uraian di atas, penggalangan dana dibolehkan oleh undang-undang, tetapi ada beberapa cara yang dilakukan oleh PKB dalam memperoleh dana, yaitu dana yang berasal dari bantuan pemerintah, sumbangan pribadi bisa dari perusahaan maupun dari sumbangan-sumbangan politik lainnya, dana dari kerja sama dari perkumpulan-perkumpulan dan institusi-institusi serta dana yang berasal dari imbalan jasa. Penggalangan dana dari hasil kerja sama misalnya, PKB membangun akselerasi di beberapa kementerian terutama kementerian yang pejabat tingginya berasal dari PKB, sebut saja di kementerian tertentu di mana menteriya berasal dari PKB yaitu selain sebagai pengurus pusat dengan jabatan penting dipartai beberapa staf khusus yang berjumlah 5 orang, 3 di antaranya berasal dari kader PKB. Dari riset di lapangan, penulis berhasil menggali beberapa informasi dari orang khusus dilingkarannya ia juga sekaligus salah satu sekretaris partai ditingkat pusat menurutnya:

*“PKB memiliki program jangka panjang dan jangka pendek yang dihasilkan dari muktamar Bali. Misalnya program terkait dengan pemberdayaan petani, nelayan, dan lain-lain. Kemudian program tersebut di-breakdown ke dalam program tahunan, anggarannya bisa berasal dari kementerian yang sudah terjalin kerja sama dengan PKB, atau anggarannya mandiri yang bersumber dari partai, jadi ada dua skema pembiayaan untuk*

*melaksanakan program kerja di PKB, ada yang berasal dari pemerintah karena siapapun bisa mengakses program-program pemerintah termasuk PKB, adapula skema pembiayaan yang bersifat mandiri yang dibiayai oleh partai politik yang bersumber dari dana iuran anggota maupun dana panpol” (Wawancara, 15-6-21).*

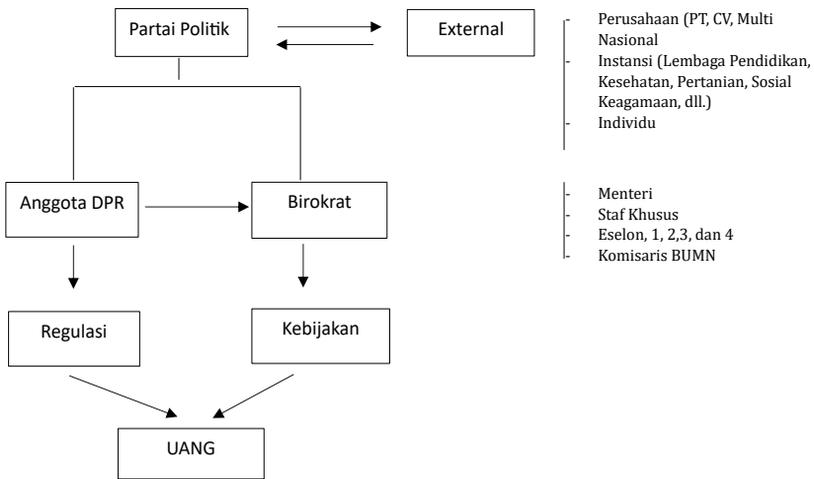
Selain penggalangan dana yang diperbolehkan undang-undang, adapula penggalangan dana partai yang tidak diperbolehkan oleh undang-undang. Penggalangan dana ini masuk dalam kategori penggalangan dana yang bersifat ilegal. Variannya bermacam-macam, polanya biasanya melibatkan eksternal partai, misalnya perusahaan swasta (PT, CV, dan perusahaan multinasional), instansi (lembaga pendidikan, lembaga kesehatan, pertanian, sosial keagamaan, dan lain-lain), serta individu. Pola penggalangan dana ini biasanya pihak eksternal melakukan pendekatan kepada partai politik, lalu partai politik melanjutkan ke para kadernya yang duduk di legislatif maupun eksekutif. Yang duduk di legislatif tergantung pos penempatan anggota tersebut, bisa di komisi, bangkar, dan lain-lain. Sementara yang duduk di eksekutif para menteri yang ditunjuk oleh partai politik. Seorang anggota DPR akan diperintahkan oleh partai untuk mengamankan regulasi pesanan. Sementara, para menteri dari partai akan membuat atau mengamankan kebijakan yang berpihak pada pihak eksternal. Biasanya para menteri dikelilingi oleh staf khusus menteri yang ditunjuk oleh menteri berasal dari partai, di samping pejabat eselon 1, 2, dan pejabat penting lainnya yang telah ditunjuk oleh menteri.

Dari pola inilah partai politik akan mendapatkan pundi-pundi uang. Dari DPR misalnya, akan membuat regulasi tentang penguasaan sumber daya alam. Praktik kolusi antara partai politik dengan pengusaha swasta yang terkait dengan penguasaan sumber daya alam sudah banyak kasus yang telah ditangani KPK. Sementara dari para menteri juga banyak kasus yang telah ditangani KPK terkait soal jual beli jabatan di tingkat eselon 1

dan 2, atau kebijakan-kebijakan yang akan menguntungkan pihak eksternal yang berdampak pada sumber keuangan partai karena partai akan mendapatkan kompensasi dari pihak eksternal, polanya sebagaimana grafik berikut.

**Grafik 6 Skema Fundraising PKB**

**SKEMA FUNDRAISING PARTAI POLITIK**



Sumber: *Diolah dari berbagai sumber*

Sebagai catatan menarik dari pola *fundraising* di atas, penulis menemukan praktik di luar dari pola penggalangan dana partai. Yang terjadi adalah banyak anggota DPR dan pejabat eselon berkolusi tidak berdasarkan instruksi partai, tetapi atas dasar individu masing-masing untuk memperoleh keuntungan secara pribadi. Pola ini biasanya anggota DPR mendekati ke para pejabat eselon untuk mendapatkan program bantuan yang akan disalurkan ke daerah pemilihan masing-masing. Sebagai contoh, pegawai kemenag yang tidak mau disebut namanya sudah sering dititipi proposal bantuan anggota DPR RI dari PKB untuk mendapatkan bantuan, anggota DPR RI tersebut berasal dari daerah pemilihan tertentu, biasanya dalam bentuk proposal yang diajukan berasal dari daerah pemilihannya.

Sebagaimana di bab lain dalam buku ini, tentang *private finance*, polanya bermacam-macam dengan berbagai variannya, pola *fundraising* partai sebagaimana di atas adalah pola *fundraising* partai-partai di Indonesia termasuk pola *fundraising* PKB, meskipun pola tersebut bukan merupakan satu-satunya pola *fundraising* bagi partai politik di Indonesia. Dalam bab lain yang menjelaskan tentang *private financing* pola seperti ini melibatkan pihak eksternal partai, tetapi adapula pola yang tanpa melibatkan pihak eksternal seperti penggalangan dana lewat mahar politik dalam rekrutmen calon kepala daerah.

Dalam studi Bonica (2017) tentang *political fundraising*, Bonica mendeskripsikan tentang kesuksesan kandidat dalam menggalang dana awal dari kesuksesan memenangkan pemilu. Dalam studinya, ada beberapa tahapan yang harus ditempuh oleh para kandidat dan partai politik, Pertama, terkait dengan pendanaan awal. Dari sudut pandang praktis, sulit untuk diabaikan pentingnya penggalangan dana dalam menentukan siapa yang mencalonkan diri untuk partai. Putaran awal penggalangan dana menyediakan sumber daya yang dibutuhkan untuk meningkatkan kampanye agar bisa memulainya lebih awal. EMILY's List adalah salah satu organisasi pertama yang menyadari sepenuhnya pentingnya uang awal. EMILY adalah singkatan dari *Early Money Is Like Yeast*.

Kedua, penggalangan dana lewat para donor di *personal circle*, menurut Bonica pendonor ini akan lebih mudah memberi karena mereka memiliki hubungan dekat dengan calon. Pendonor ini biasanya lebih loyal tanpa melihat ideologi dan partai mana yang mengusung calon atau kandidat. *Donor lingkaran pribadi* yang dimaksud adalah anggota keluarga, teman, dan kolega profesional dekat dari kandidat. Sebagai catatan, Bonica meminta donatur pada lingkaran personal adalah langkah penting pertama dalam penggalangan dana kampanye karena memiliki komitmen yang berpotensi memenangkan pemilu.

Ketiga, penggalangan dana lewat jaringan professional; mengapa jaringan ini dipilih karena satu-satunya penentu terpenting dari jaringan pribadi seorang kandidat adalah profesinya. Seperti profesi pengacara, di Amerika profesi pengacara termasuk kelompok yang aktif dalam berdonasi dalam kampanye karena rata-rata mereka berkantong tebal<sup>26</sup>.

Di Indonesia penggalangan dana bagi partai politik maupun kandidat sebagaimana di Amerika mengalami berbagai kendala dan hambatan. Kendala dan hambatan dalam *political fundraising* penulis jelaskan di bab yang lain, tetapi paling tidak secara singkat bisa dijelaskan di sini, hambatan-hambatan partai politik dalam menggalang dana kampanye, hambatan-hambatan itu di antaranya adalah terkait tingkat kepercayaan masyarakat terhadap partai politik, kedekatan publik dengan partai politik yang sangat rendah, hilangnya para relawan dalam penggalangan dana, serta sistem pemilihan dan kepartaian di Indonesia yang menghambat penggalangan dana bagi partai politik.

### **C. *Private Financing* dalam Kampanye PKB**

Sebagaimana dibahas sebelumnya dibuku ini, sumber pembiayaan partai terdiri dari tiga saluran, yaitu pembiayaan yang bersumber dari pemerintah lewat Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) di tingkat pusat dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) di tingkat provinsi/kabupaten/kota, sumber pembiayaan dari iuran anggota partai, dan sumber pembiayaan yang berasal dari sumbangan sah baik dari internal maupun eksternal partai telah diatur berdasarkan regulasi yang ada. Dua saluran dari tiga saluran yang ada yaitu dari pemerintah maupun dari iuran anggota dianggap tidak bisa mencukupi kebutuhan partai yang begitu besar. Keduanya hanya bisa digunakan sebagai dana operasional kantor, bukan operasional partai secara menyeluruh

---

<sup>26</sup>Adam Bonica, *Professional Networks, Early Fundraising, and Electoral Success*, (Election Law Journal, Volume 16, Number 1, 2017).

misalnya biaya gaji karyawan, pembayaran penggunaan listrik, pembayaran internet, dan lain-lain. Adapun kebutuhan operasional partai di luar itu semua jauh lebih besar jumlahnya. Alhasil, partai politik biasanya memanfaatkan faktor eksternal partai/swasta untuk memperoleh dana yang lebih besar.

Dana bantuan politik (banpol) yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 1 Tahun 2018 tentang perubahan kedua atas peraturan pemerintah terkait bantuan keuangan kepada parpol di No. 5 tahun 2009. Pada Pasal 5 (1) besarnya dukungan dana bagi partai politik di tingkat pusat untuk memperoleh kursi DPR sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 (31) adalah sebesar Rp1.000.000,00 (seribu rupiah) untuk setiap suara sah. Besaran bantuan keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 (1) pada ayat (1) dapat ditingkatkan sesuai dengan kemampuan keuangan negara. Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) adalah sebesar 1.200 rupiah (seribu dua ratus rupiah) per suara yang sah. Bagi pemerintah provinsi yang alokasi anggarannya untuk mendukung partai politik melebihi 1.200,00 rupiah (seribu dua ratus rupiah) untuk masing-masing suara sah, alokasi anggaran untuk dukungan keuangan kepada partai politik untuk tahun berikutnya sama dengan tingkat dukungan keuangan untuk partai utama nilai pada tahun anggaran jumlah nilai dukungan keuangan partai politisi tingkat pemerintah/kota yang memenangkan kursi pada DPRD/pemerintah tingkat kota sebagaimana dimaksud di bawah ini sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 (3) sebesar Rp1.500 (seribu lima ratus rupiah) per suara sah.

Bagi pemerintah kabupaten/kota yang alokasi anggarannya untuk dukungan dana parpol lebih dari Rp1.500 (seribu lima ratus rupiah) per suara sah, alokasi anggaran untuk dukungan partai politik untuk tahun yang akan datang adalah sebesar jumlah dukungan keuangan partai politik untuk tahun anggaran berjalan. Besaran bantuan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ayat (4), ayat (5), dan ayat (6) dapat ditingkatkan sesuai dengan

kapasitas keuangan daerah sesudah mendapati persetujuan Menteri Dalam Negeri.

Ada beberapa kota/kabupaten di Jawa Tengah alokasi anggaran bantuan keuangan partai politik melebihi Rp1.500.00,- (per suara) misalnya di Kota Semarang alokasi anggaran bantuan keuangan partai mencapai Rp3.000,- (per suara) sebagaimana juga dilakukan oleh Kabupaten Kendal Jawa Tengah. Di Kabupaten Kendal alokasi anggaran bantuan keuangan partai Rp. 3.000,- (per suara). Sebagaimana keterangan pengurus partai di kota Semarang, misalnya setiap tahun perolehan PKB di Kota Semarang sejumlah Rp3.000,- dikalikan jumlah perolehan suara PKB di Kota Semarang. Hal yang sama juga dikatakan oleh salah seorang nomor satu di legislatif Kabupaten Kendal 2019—2024 bahwa Kabupaten Kendal sekarang ada peningkatan terkait dana banpol bagi partai politik yang semula hanya Rp1.500,- (per suara) sekarang naik seratus persen Rp3.000,- (per suara).

Dana banpol yang telah diatur sebagaimana Peraturan Pemerintah yang telah disebutkan diatas dianggap terlalu sedikit bagi partai. Oleh karenanya, dana banpol memungkinkan potensi laporan yang direkayasa oleh Kepala Daerah sebagai kepanjangan tangan dari partai yang mengusungnya. Beberapa kasus terkait dengan dana banpol terjadi di beberapa daerah seperti di Jawa Tengah yang melibatkan kepala daerah di Kabupaten Jepara. Kasus di Jepara adalah praktik penyalahgunaan dana bantuan politik yang dilakukan oleh bendahara DPC PPP atas perintah Ketua DPC PPP yang telah menjabat sebagai Bupati Jepara. Dana banpol digelembungkan guna memberi THR kepada Pengurus Dewan Pimpinan Cabang<sup>27</sup>.

Praktik memanipulasi data untuk keperluan dana bantuan politik (banpol) tidak hanya menimpa PPP di Jepara saja, di Kabupaten Probolinggo Jawa Timur misalnya, DPC PKB Probolinggo

---

<sup>27</sup>Mohammad Bernie, *tirto.id*, *Korupsi Bupati Jepara dan Ironi Peningkatan Dana Bantuan Parpol*, (Link: <https://tirto.id/dbqG>, 9 Desember 2018).

juga pernah dilaporkan ke Kejaksaan Probolinggo oleh salah satu LSM di Kabupaten ini karena dianggap telah menyelewengkan dana bantuan politik (banpol) tahun 2019 (*Kompas.com*, 2019).

Fenomena kasus manipulasi dana banpol dilakukan oleh oknum partai karena dana banpol dianggap terlalu kecil untuk membiayai aktivitas partai. Dengan demikian, ketika dana bantuan politik dan iuran anggota legislatif dianggap belum cukup, partai politik mencari beberapa alternatif untuk menutup kekurangan dana yang bersumber dari dana formal sebagaimana yang dijelaskan di atas. Partai biasanya menggalang dana *private financing* yang tidak diketahui oleh publik. Caranya, partai politik biasanya menempatkan kadernya di beberapa anggota legislatif di Badan Anggaran (Banggar) atau komisi sesuai minat dan kemampuan anggotanya. Biasanya para anggota legislatif tersebut lebih senang jika ditempatkan di komisi yang anggarannya besar. Di sinilah para anggota bisa bermain-main dengan anggaran, ada yang disebut dengan *floating budgeting*. Dana tersebut dititipkan oleh anggota legislatif di kementerian di tingkat pusat dan di dinas tertentu di tingkat daerah provinsi atau kabupaten/kota dalam bentuk anggaran. Jumlah nominalnya tergantung pekerjaan yang telah diprogramkan oleh kementerian atau dinas tertentu. Sebagaimana keterangan Marja seorang petinggi partai di pusat :

*“Partai Politik butuh dana besar, maka partai politik akan menempatkan kadernya yang memiliki talenta, untuk mencarikan sumber pendanaan dari berbagai lini. Bisa saja ke instansi kementerian tertentu atau sumber dari swasta dengan menggunakan berbagai macam cara, tetapi partai tidak mungkin memilih sembarang orang/kader untuk mencari sumber pendanaan partai, saya sebut kader memiliki talenta karena terkait dengan ketrampilan mencari sumber pendanaan partai. Jadi tidak semua kader dibebani oleh partai”* (Wawancara, 10-06-2021).

*Floating Budgeting*, adalah praktik *floating* anggaran yang sudah menjadi tradisi tahunan untuk mengalokasikan anggaran

sesuai pesanan partai politik lebih khusus lagi untuk kepentingan anggota legislatif. Tradisi seperti ini hampir merata di seluruh daerah di Indonesia, baik di tingkat pusat maupun daerah. Jumlah nominal anggaran yang diplot untuk tingkat kabupaten/kota sekitar 1—2 miliar rupiah, untuk provinsi sekitar 4—5 miliar rupiah dan di tingkat pusat sampai 10 miliar rupiah. Jumlah nominal alokasi anggaran tersebut semua dalam bentuk pekerjaan yang diusulkan oleh kementerian atau dinas atas persetujuan anggota legislatif dalam bentuk program kerja, bantuan sosial keagamaan, dan pendidikan maupun bantuan lainnya yang sudah disepakati antara pengguna anggaran dan anggota legislatif yang mengesahkan. Akan tetapi, 10—30 persen dari pagu anggaran pekerjaan tersebut yang disebut *fee management* mengalir ke anggota legislatif atau partai politik.

Praktik semacam ini biasanya disebut anggota legislatif sebagai *dana aspirasi*. Dalam program, setiap kementerian atau dinas tidak menyebutkan secara langsung istilah dana aspirasi. Frasa “dana aspirasi” tidak ada dalam draf anggaran yang diajukan oleh eksekutif kepada DPRD, tetapi dalam perbincangan antaranggota mereka menyebutnya dana aspirasi anggota DPR. Dana aspirasi DPR adalah sumber dana *private financing* yang besarnya tergantung dari jumlah anggaran yang telah disepakati antara pengelola anggaran dengan anggota legislatif. Tetapi, perolehan dana yang bersumber dari ‘dana aspirasi’ ini tidak semua masuk ke partai politik. Sebagian besar masuk ke kantong anggota legislatif sendiri sebagai dana tabungan untuk modal maju sebagai calon legislatif berikutnya dan pencalonannya membutuhkan dana yang tidak sedikit. Jumlahnya bisa bermacam-macam sebagaimana dijelaskan dalam bab sebelumnya. Biaya yang akan dikeluarkan anggota DPR RI berkisar antara 4—8 miliar. DPRD tingkat provinsi 2—4 miliar, dan DPRD tingkat kota/kabupaten 500 juta—2 miliar. Praktik untuk memperoleh sumber dana kampanye partai dan

anggota legislatif seperti ini sudah menjadi tradisi yang dilakukan oleh anggota legislatif pascareformasi.

Dana aspirasi DPR bentuknya bermacam-macam, bisa dalam bentuk anggaran bantuan sosial (bansos), bisa juga dalam bentuk anggaran pekerjaan fisik dan nonfisik. Bantuan fisik seperti pekerjaan pembuatan atau perbaikan jalan, gedung, selokan, pengadaan barang dan jasa dan lain-lain, sedangkan nonfisik biasanya dalam bentuk pelatihan, *workshop*, dan lain-lain. Program semacam inilah tempat para anggota legislatif beraksi dengan menunjuk pihak ketiga yakni perusahaan, bisa CV atau PT yang bisa mengerjakan program-programnya dan di dalam pengerjaannya anggota legislatif melakukan tawar-menawar yang mereka sebut *fee management* antara 10—30 persen dan terkadang sampai 50 persen tergantung bentuk program yang diberikan. Jambie salah seorang anggota DPR RI 2019—2024 mengatakan.

*“Anggota DPR itu ibarat bermain bola, berada di lapangan yang cukup becek. Semua pemain sudah terkena lumpur, kipernya, pemain tengahnya, beknya maupun strikernya semua kenal lumpur, walaupun lumpurnya sampai terkena badan sampai nyiprat-nyiprat (membasahi) ke kepala pemain karena cara mainnya kasar. Artinya begini, seseorang menjadi anggota DPR diperoleh dengan cara money politik, dengan modal miliaran rupiah, sementara pendapatan DPR RI selama satu periode tidak akan cukup untuk membiayai kampanye pemilu berikutnya sehingga yang dilakukan oleh anggota DPR RI bagaimana memiliki uang tabungan yang cukup untuk bisa bermain lagi di pemilu berikutnya dengan kesiapan dana yang mencukupi. Jadi mustahil kalau anggota DPR RI kok tidak menggunakan kesempatan itu pada waktu dia menjadi anggota legislatif”* (Wawancara, 15-06-21).

Praktik pembiayaan *private finance* partai di Indonesia juga menyerupai model pembiayaan partai politik di kawasan negara-negara Asia Tenggara. Di Asia Tenggara, regulasi keuangan politik juga banyak *problem*. Meskipun dalam beberapa kasus

regulasi bersifat ketat, tetapi struktur pengawasan lemah, pada kasus lain regulasi dan implementasinya lemah<sup>28</sup>. Di Malaysia, ada istilah ‘bisnis politik’. Bisnis politik ini menyoroti sumber-sumber pembiayaan partai politik dalam pemilihan presiden dan parlemen. Ada beberapa cara partai politik untuk memperoleh sumber pendanaan partai. *Pertama*, Malaysia adalah salah satu dari beberapa negara yang memiliki perusahaan-perusahaan korporasi. Aset perusahaan dari beberapa bagian mencakup perusahaan-perusahaan surat kabar, televisi, dan radio Malaysia.

Di Malaysia, kampanye partai dibiayai selama pemilihan umum, terutama dalam koalisi partai-partai yang berkuasa, barisan nasional (front nasional), disebut partai yang telah membelanjakan uang lebih banyak selama pemilihan umum untuk memenangkan dukungan *grass roots*. Faksionalisme berbasis uang, yang dikenal sebagai “politik uang”, telah mengancam keberadaan partai di Malaysia. Para pemimpin partai mengontrol para eksekutif yang duduk di pemerintahan. Politik uang ini sangat memperkeruh ketidakpastian hukum di Malaysia sehingga masalah-masalah yang menyangkut korupsi tidak ada perhatian. Bisnis politik di Malaysia terlalu sedikit berbicara tentang hubungan antara faksionalisme partai dan penyalahgunaan dana dalam pemilu. Mereka gagal menganalisis secara mendalam mengapa institusi pengawasan dan legislasi tidak dapat mengekang pertumbuhan bisnis politik.

Istilah yang digunakan untuk menggambarkan hubungan antara politik dan bisnis di Malaysia, khususnya kepemilikan partai terhadap perusahaan, kontrol langsung perusahaan-perusahaan dan pihak-pihak terkait, disebut sebagai “bisnis politis”. Bisnis politis dapat terjadi jika pemerintah mengambil bagian dalam pemerintah untuk mendapatkan dukungan pihak-pihak yang beranggotakan pengusaha dalam menciptakan lisensi dalam bentuk lisensi, kontrak, subsidi, dan proyek-proyek yang

---

<sup>28</sup>Andreas Ufen & Marcus Mietzner, *Political Finance Regimes in Southeast Asia: Introduction*, (Critical Asian Studies, 47:4, 558—563, 2015).

diprivatisasi. Dana untuk memperoleh sewa ini dijamin melalui pinjaman yang menguntungkan dari bank-bank yang dimiliki atau dikendalikan oleh negara dan pengusaha yang terhubung dengan baik. Distribusi mereka ke anggota partai membantu pemimpin partai mengamankan atau mempromosikan posisi mereka di partai dan di pemerintahan.

Penerima menggunakan manuver perusahaan seperti pengalihan saham-untuk-aset, merger dan pengambilalihan terbalik, untuk memenangkan kendali atas perusahaan-perusahaan yang terdaftar secara publik. *Assharepricesescalate, corporateequity* digunakan sebagai jaminan untuk mendapatkan pinjaman lebih banyak dari bank untuk akuisisi lebih lanjut. Strategi perusahaan ini membantu menaikkan kapitalisasi pasar. Manuver-manuver korporat yang tidak produktif tetapi canggih ini telah menyebabkan munculnya sektor kaya baru yang terkoneksi dengan baik<sup>29</sup>.

Di Asia Tenggara, baik di Malaysia maupun Singapura, pemerintah tidak memberikan subsidi tetapi iklan di media gratis kepada partai politik. Tidak tersedianya bantuan negara ini dikombinasikan dengan hambatan khas otoriter pada kebebasan sipil dan hak-hak politik telah membuat partai-partai oposisi sejauh ini tidak dapat sepenuhnya bersaing dengan partai-partai rezim. Situasi ini diperparah dengan dominasi partai-partai rezim atas media dan oleh hubungan elite penguasa dengan bisnis besar yang biasanya memberikan sumbangan besar selama kampanye. Terlebih lagi, dengan anggota PAP dan UMNO, kandidat oposisi secara teratur harus menggunakan media mereka sendiri sehingga biaya kampanye dapat ditekan sedikit mungkin.

Karenanya, rezim-rezim keuangan partai di Malaysia dan Singapura membatasi tingkat persaingan politik dan mencekik partai-partai oposisi yang tidak memiliki bisnis yang signifikan

---

<sup>29</sup>Gomez-Mejia et.al, 2012, *Managing Human Resources*. Pearson Education Inc. New Jersey

dan harus berjuang untuk menutupi pengeluaran rutin. UMNO, membiayai kampanye dan aparat partai melalui kerajaan perusahaannya sendiri dan melalui akses ke anggaran negara, korporasi yang terkait dengan pemerintah (GLC), dan ke kroninya. PAP juga mengontrol keuangan publik dan memiliki akses langsung ke administrasi negara, termasuk perusahaan milik negara yang kuat.

Di Singapura, peraturan tentang pembiayaan kandidat dan partai sangat ketat, dan diimplementasikan secara efisien, terutama dengan tujuan membatasi peluang bagi oposisi. Sebaliknya, Malaysia mengambil pendekatan *laissez-faire* terhadap peraturan dan penegakannya. Singapura dihantui oleh insiden pembelian suara, pengubahan posisi partai, pengeluaran yang terlalu banyak oleh para kandidat, dan sistem pengawasan yang lemah. Selain itu, masalah ini diperparah di negara bagian Malaysia Timur, Sarawak dan Sabah, di mana partai-partai umumnya lebih lemah secara kelembagaan. Awalnya, banyak pihak yang dibiayai oleh pengusaha-politisi atau orang-orang kuat/oligarki. Praktik keuangan politik Malaysia Barat telah diadopsi dari waktu ke waktu, tetapi praktik pembelian suara masih merajalela dan praktik klientelisme lebih kuat di Sarawak dan Sabah daripada di Semenanjung. Boleh dikatakan bahwa di Singapura dan Malaysia, peraturan keuangan politik melayani kepentingan para elite penguasa yang otoriter<sup>30</sup>.

Di berbagai negara Asia Tenggara, partai penguasa (rezim) selalu tidak memberi ruang kepada partai oposisi. Praktik politik semacam ini tidak hanya di Malaysia dan Singapura atau Indonesia sendiri, praktik yang sama juga di Afrika. Di Zimbabwe misalnya, lahir Undang Undang Keuangan Partai Politik, sekilas Undang-Undang ini mengakomodasi dan memberikan hak kepada partai lain. Partai yang mendapatkan 15 kursi di parlemen akan menerima bantuan dari pemerintah. Akan tetapi, realitasnya perolehan kursi

---

<sup>30</sup>Andreas Ufen & Marcus Mietzner, *Political Finance Regimes in Southeast Asia: Introduction*, (Critical Asian Studies, 47:4, 558—563, 2015).

di parlemen hanya dikuasai oleh partai rezim, dari jumlah 120 kursi umum di parlemen, partai ZANU (PF) saat ini memegang 117, Gerakan Persatuan Zimbabwe (ZUM) mendapat 2 kursi, dan ZANU (Ndonga) 1 kursi. Jadi meskipun konon berlaku untuk semua partai politik, keanggotaan parlemen memastikan bahwa undang-undang tersebut menguntungkan ZANU (PF) saja<sup>31</sup>.

Selain di Zimbabwe, praktik *private finance* di Kenya juga tidak kalah seru, bahkan di Kenya terjadi korupsi politik pada pendanaan partai politik dalam sistem di multipartai Kenya. Ia menggunakan mega-skandal *Goldenberg* dan *Anglo-Leasing*. Pembiayaan kampanye partai politik telah meningkat di bawah aturan multipartai dan berhasil memengaruhi sifat pemerintahan di Kenya. Persaingan politik memengaruhi partisipasi politik. Persaingan politik menafikan supremasi hukum, transparansi, dan akuntabilitas.

Dana ilegal membiayai pemilihan *Kenya African National Union's* (KANU) pada 1990-an melalui *Goldenberg Affair*, sedangkan untuk mendanai *National Rainbow Coalition's* (NRC) pada bulan Desember 2007 melalui mega skandal *Anglo-leasing*. Oleh karena itu, pembiayaan kampanye di Kenya yang sangat korup menjadi ancaman bagi demokrasi di negara tersebut. Ruang demokrasi yang diciptakan dengan sistem multipartisme, telah memberikan kesempatan baru untuk berperang melawan korupsi di Afrika semakin intensif<sup>32</sup>.

Skandal korupsi terkait kampanye keuangan sering terjadi di semua negara yang menggunakan sistem demokrasi, baik negara yang menggunakan sistem demokrasi yang sudah lama maupun

---

<sup>31</sup>John Hatchard, *Funding Political Parties: The Political Parties (Finance) Act, 1992 (Zimbabwe)*, (Journal of African Law, Volume 37, Issue 01, March 1993), hlm. 101—103.

<sup>32</sup>Oscar Gakuo Mwangi, *Political corruption, party financing and democracy in Kenya*, (The Journal of Modern African Studies, Volume 46, Issue 02, June 2008), hlm. 267—285.

negara yang baru saja menggunakan sistem demokrasi. Area pembiayaan partai politik, yang terkait dana kampanye cakupannya sangat luas, baik dari sudut pandang kebijakan korupsi atau kebijakan antikorupsi. Di satu sisi, politik demokratis memiliki semangat kompetitif, tetapi di sisi lain, tidak bisa dipungkiri semangat kompetitif membutuhkan sumber daya keuangan yang sangat besar.

Di Indonesia, sebagaimana kritik Reuter (2015) partai-partai politik di Indonesia dan di bagian lain di Asia Tenggara juga bernasib sama yakni telah menjadi sangat tergantung pada dukungan finansial individu atau konglomerat-konglomerat besar. Beberapa pengembang baru dan para miliarder sudah sekian lama mensponsori partai-partai politik dalam memutuskan siapa yang akan ditunjuk sebagai pemimpin politik. Dengan demikian, para miliarder ini mengadopsi gaya kepemimpinan oligarki<sup>33</sup>.

Oligarki yang dimaksud adalah oligarki sebagai sebuah masyarakat yang menampilkan hubungan sistematis antara kekuatan politik dan ekonomi dalam individu yang sama atau dalam kelompok-kelompok kecil elite dari individu-individu dengan cara yang saling menguatkan antara satu dengan yang lainnya secara terang-terangan. Oligarki ini tidak hanya memengaruhi secara politik saja, tetapi juga terjadi pada lembaga peradilan, militer, dan masyarakat sipil lainnya. Pergeseran dari politik uang *klandestin* (dilakukan secara diam-diam) ke oligarki terbuka ini memiliki konsekuensi yang sangat signifikan bagi kelangsungan demokrasi liberal dan berdampak secara dramatis terhadap perubahan negara-negara dengan sumber daya alam yang melimpah. Negara-negara yang mengalami peningkatan konflik kekuasaan politik dan ekonomi dapat digambarkan memiliki tantangan yang cukup besar terhadap eksistensi demokrasi kontemporer.

---

<sup>33</sup>Thomas Reuter, *Political Parties and the Power of Money in Indonesia and Beyond*, (TRANS: Trans-Regional and-National Studies of Southeast Asia Vol. 3, No. 2, July 2015).

Bagi PKB, selama berdiri tahun 1998 sampai sekarang partai ini tidak memiliki badan usaha sejenis bidang usaha (bisnis) untuk memperoleh sumber pendanaan partai, tetapi para elite partai ini sebagian besar memiliki bidang usaha tertentu secara individu yang tidak terkait dengan partai PKB. Hampir separuh anggota DPR RI dari PKB yang terpilih memiliki latar belakang di bidang usaha (bisnis). Meskipun dari latar belakang pebisnis, anggota legislatif PKB terpilih mayoritas didominasi oleh kader-kader NU yang memiliki pengetahuan keagamaan (Islam) yang berasal dari berbagai pesantren di Jawa.

Sumber pendanaan PKB paling banyak bersumber dari internal partai, sedangkan dari eksternal partai bersifat kerja sama dengan berbagai instansi kementerian atau swasta. Jumlah perolehan hasil kerja sama ini tidak sebanyak sumber pendanaan yang berasal dari internal partai yang sering dikenal dengan istilah “mahar politik”. Mahar politik di PKB jumlahnya sangat fantastis mencapai triliunan rupiah yang berasal dari para kandidat kepala daerah yang telah mendapatkan surat rekomendasi sebagai calon kepala daerah dari partai. Masing-masing kandidat menyyetor uang miliaran rupiah agar bisa lolos dan mendapatkan surat rekomendasi sebagai calon yang diusung oleh PKB. Para kandidat menyyetor uang dalam bentuk tunai miliaran rupiah demi berlomba-lomba mendapatkan rekomendasi. Ari salah satu pengurus partai pusat yang bertugas menyeleksi para calon kepala daerah se-Indonesia mengatakan hal berikut.

*“Uang yang mengalir ke pusat selama pilkada serentak sangat fantastis jumlahnya triliunan rupiah dalam bentuk tunai dan tidak ada yang lewat transfer ke rekening partai, biasanya para calon kepala daerah membawa uang dalam bentuk dollar singapura agar lebih ringkes, karena tidak mungkin dalam bentuk rupiah dengan uang yang jumlahnya miliaran rupiah itu, ya memang tidak semua memakai mahar politik tetapi rata-rata bisa dipastikan calon yang mendapatkan rekomendasi dari partai membayar mahar politik meskipun dari kader*

*partai sendiri, jumlahnya besaran mahar politik para kandidat akan berbeda tergantung daerah mana, dan waktunya kapan, daerah yang memiliki potensi kemenangan di daerah tersebut sudah dipastikan akan lebih besar mahar politiknya ketimbang daerah yang tidak memiliki potensi menang, atau bisa lebih besar mahar politiknya karena waktunya yang sudah mepet, misalnya tinggal satu partai saja yang belum mencalonkan sementara waktunya tinggal 1 hari, dan butuh partai di situ, maka di situlah negosiasi dilakukan dengan besaran yang fantastis” (Wawancara, 11-06-21).*

Praktik “mahar politik” sebagaimana dijelaskan oleh Ari juga dipertegas oleh Marja. Sumber pendanaan partai dari mahar politik jumlahnya mencapai triliunan rupiah. Beberapa narasumber yang sempat penulis telisik untuk mendapatkan informasi terkait dengan mahar politik tidak semuanya membenarkan ada mahar politik. Adapula yang mengatakan tidak ada mahar politik dalam penentuan calon kepala daerah yang diusung oleh PKB dan prosesnya berdasarkan mekanisme yang telah diatur oleh DPP PKB, tetapi faktanya beberapa narasumber menyebutkan bahwa mahar politik adalah prasyarat penting bagi calon kepala daerah yang akan maju, sebab para pengurus yang masuk di deks pilkada akan menanyakan soal kemampuan finansial untuk memenangkan pilkada, terutama kemampuan untuk membayar saksi, sosialisasi di akar rumput, dan politik uang.

Mahar politik adalah realitas yang tidak bisa ditutup-tutupi. Praktik ini berjalan setiap perhelatan pilkada dimulai, kasak kusuk siapa yang akan direkomendasikan oleh partai pusat menjadi terbilang bisa dilihat dari seberapa besar kemampuan untuk membayar mahar politik. Mahar politik adalah fakta politik yang dilakukan oleh semua partai politik di Indonesia untuk mendapatkan surat rekomendasi dari partai, yang membedakan adalah proses atau caranya karena masing-masing partai memiliki cara untuk menentukan siapa yang layak untuk mendapatkan surat

rekomendasi dari partai sehingga calon sah yang diusung oleh partai memiliki kans menang dalam kontestasi pilkada.

Praktik mahar politik sebagaimana dijelaskan di atas dipengaruhi oleh ketentuan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 1 Tahun 2015 tentang Pengaturan Peraturan Pemerintah, menggantikan UU Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota akan menjadi undang-undang (UU Pilkada). Dalam UU Nomor 10 Tahun 2016 ada ketentuan bahwa calon kepala daerah dapat mencantumkan nama calon peserta pemilu yang terdaftar, yaitu pemilihan tingkat kabupaten/kota dan provinsi adalah nama yang disetujui oleh DPP dari partai politik.

Dalam praktiknya, Dewan Pengurus Pusat (DPP) memberi surat edaran kepada Dewan Pengurus Cabang (DPC) se-Indonesia untuk mengusulkan calon yang menurut DPC layak diajukan sebagai kandidat kepala daerah, kemudian dari DPC diteruskan ke Dewan Pengurus Wilayah (DPW) untuk mendapatkan persetujuan. Dari DPW diajukan ke DPP untuk mendapatkan surat rekomendasi sebagai calon kepala daerah. Bagaimana jika DPC hanya memiliki calon tunggal? Maka DPW bisa mengusulkan calon alternatif yang dianggap lebih layak dari calon yang diajukan DPC, atau jika dari DPC/DPW hanya ada calon tunggal maka DPP berhak mengajukan calon lain berdasarkan kriteria yang dipilih oleh DPP sesuai ketentuan.

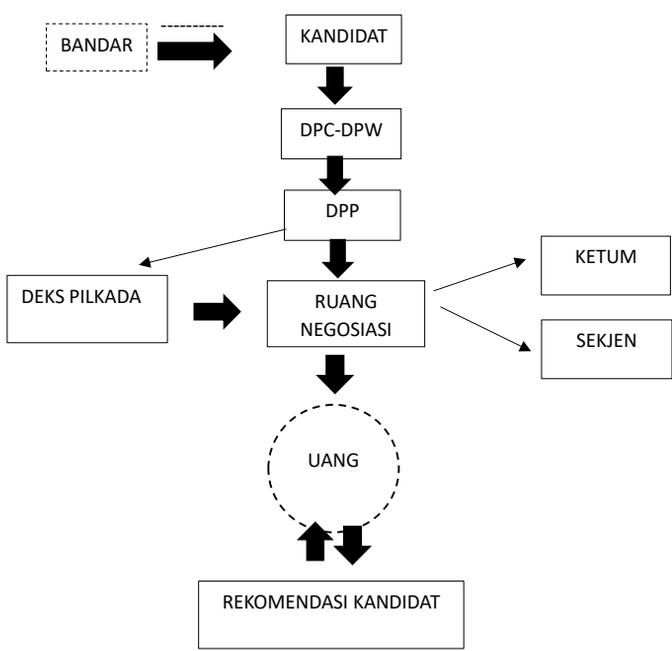
DPP sendiri membuat “deks pilkada” dengan menunjuk 5 orang panitia pelaksana yang terdiri dari ketua, 2 wakil ketua, sekretaris dan bendahara. Tugas deks pilkada adalah memiliki tugas dan wewenang menyeleksi para calon yang diusulkan oleh DPC-DPW. Setiap calon akan diuji oleh deks pilkada dengan berbagai pertanyaan tentang kesiapan dalam pemenangan pilkada. Di dalam uji calon kepala daerah, tim deks pilkada akan menanyakan tentang bagaimana strategi kampanye, berapa target perolehan suara,

kesiapan membayar saksi, menggunakan konsultan apa tidak, dan lain-lain. Dan biasanya yang paling menentukan adalah berapa uang yang akan dipersiapkan calon untuk kemenangannya. Dari paparan calon, tentu tidak semua akan dinilai sesuai jawaban yang diberikan oleh calon kepada deks pilkada, tim deks pilkada akan menelisik *track record* seorang calon, terkait dengan elektabilitas calon, bagaimana tim yang terbentuk, dan yang paling berpengaruh adalah kemampuan finansial.

Dari mana ruang gelap “mahar politik” itu muncul dan berpengaruh untuk bisa memperoleh rekomendasi DPP? Biasanya seorang kandidat sudah mengetahui apa yang harus dia lakukan. Bagi kandidat dengan latar belakang kader biasa dengan kemampuan finansial terbatas akan sangat berpotensi untuk ditawarkan oleh para bandar untuk membayar mahar politik kepada DPP, tetapi jika kandidat itu sudah merasa memiliki kemampuan finansial yang cukup maka kemungkinan besar uang mahar politik akan dia berikan tanpa melibatkan uang orang lain misalnya, para kandidat yang memiliki latar belakang pengusaha. Mahar politik tidak serta merta berlaku kepada para kandidat. Ada pula yang tidak menggunakan mahar politik karena beberapa alasan. Alasan yang paling utama adalah tingkat elektabilitas ketokohan mereka berpotensi memenangkan pilkada atau kandidat ada hubungan dengan para elite PKB, maka mahar politik bisa dipastikan tidak ada. Akan tetapi, menurut beberapa sumber yang penulis wawancarai, kandidat yang tidak menggunakan mahar politik relatif jumlahnya sangat kecil, sebaliknya mayoritas kandidat menggunakan mahar politik meskipun berasal dari kader partai sendiri. Praktik “mahar politik” di PKB sebagaimana grafik berikut.

**Grafik 7 Mahar Politik PKB**

**MAHAR POLITIK**



*Sumber: Diolah dari berbagai sumber*

Sebagaimana tergambar dalam grafik di atas, banyak ruang gelap yang tidak bisa dilihat oleh publik dan lembaga penegak hukum. Kewenangan KPU dan Bawaslu hanya seputar dana-dana kampanye. Di luar dana kampanye, KPU dan Bawaslu tidak memiliki kewenangan untuk memeriksa atau memberikan sanksi bagi partai politik yang melakukan penggalangan dana yang bersifat melanggar hukum. Hal ini dipertegas oleh Hasyim As'ari (anggota KPU RI periode 2018—2023).

*“Wewenang KPU terkait dana partai politik hanya sebatas dana kampanye sementara dana bantuan politik dan sumber pendanaan yang lain itu bukan wewenang KPU, oleh karena itu pengaturannya di dua tempat yaitu undang-undang pemilu dan undang-undang pilkada. Dalam UU Pemilu kategori peserta adalah partai politik. Nah, dana kampanye dari partai politik*

*bisa berasal dari calon dan dana partai politik sendiri, hanya sumber dana itu berasal dari mana bukan menjadi wewenang KPU, yang diurus KPU jika laporan dana kampanye bersumber dari mana dan berapa besarnya, jika bersumber dari partai politik tidak ada ketentuan besarnya, yang ada batasannya itu dari sumbangan pihak lain misalnya dari perusahaan, kumpulan orang bisa asosiasi pedagang, petani dan lain-lain itu semua ada batasannya, dan semua itu wajib dilaporkan oleh KPU secara periodik, paling tidak ada tiga jenis, yaitu laporan awal dana kampanye, laporan sumbangan dana kampanye, dan laporan akhir dana kampanye, nah laporan dana akhir itu yang biasanya sumbernya dari mana dan pengeluarannya digunakan untuk apa, itu menjadi kewenangan KPU kemudian dari KPU diserahkan kepada KAP (Kantor Akuntan Publik) sebagaimana undang-undang memerintahkan itu untuk mengaudit dana kampanye dan diserahkan kepada KPU lagi dengan batas waktu yang telah ditentukan. Terkait catatan kritis soal pilkada dari KPU selama ini begini, calon diwajibkan melaporkan harta kekayaan, kadang-kadang laporan harta kekayaan dengan dana kampanye lebih besar dari dana kampanye. Nah itulah yang perlu ditelisik dari berbagai kajian-kajian atau studi tentang sumber dana kampanye pilkada” (Wawancara, 15-06-21).*

Pernyataan Hasyim juga diperkuat oleh Abhan (Ketua Bawaslu RI periode 2017—2022) yang mengatakan hal serupa dengan pernyataan Hasyim sebelumnya.

*“Terkait dengan dana partai bawaslu tidak memiliki kewenangan untuk memeriksa dan mengaudit dana partai yang diberikan wewenang oleh undang-undang kepada bawaslu adalah saat tahapan pemilu dan tahapan pilkada, Bawaslu mempunyai kewenangan untuk mengawasi laporan dana kampanye, sebatas dana kampanye saja, selama dana kampanye sampai akhir penyelenggaraan pilkada, apakah ada dana-dana yang masuk dari sumber-sumber yang dilarang oleh undang-undang, misalnya sumbangan dari asing, BUMN, atau sumbangan yang di luar ketentuan undang-undang. Jika ada temuan Bawaslu akan*

*merekomendasi kepada KPU bahwa di situ ada pelanggaran”* (Wawancara, 16-06-21).

Penjelasan Hasyim dan Abhan mempertegas bahwa kewenangan KPU dan Bawaslu hanya sebatas menjangkau pendanaan partai politik sebagaimana amanah undang-undang, yakni dana-dana kampanye saja. Selain dana kampanye bukan wewenang kedua lembaga tersebut. Akan tetapi, ada yang menarik dari penjelasan Hasyim terakhir tentang catatan kritis dalam pilkada yakni mengenai jumlah harta kekayaan calon yang dilaporkan tidak sebanding dengan jumlah besaran dana kampanye yang telah dikeluarkan oleh calon.

Sebagaimana Grafik 4, sebagai acuan aliran sumber pendanaan partai yang bersifat *private finance* melalui mahar politik, ternyata ada peran orang di luar peserta pilkada yang terlibat dalam pembiayaan pilkada yang disebut dalam penjelasan di Grafik 3 sebagai “bandar pilkada”. Peran bandar dalam pilkada terkait dengan jumlah pembiayaan pilkada yang meningkat merupakan bukti bahwa ada faktor eksternal yang ikut bermain dalam pilkada dengan kompensasi tertentu pascapilkada. Dalam studi Aspinall dan Berenschot (2019) tentang koalisi mafia di pilkada, aebagian besar pertukaran politisi dan pelaku bisnis di daerah bersifat informal dan klientelistik. Politisi membayar sponsor kampanye mereka dengan memberlakukan kebijakan publik yang menguntungkan mereka. Kebanyakan politisi sering mendukung perusahaan yang mendukung mereka dengan memanipulasi mereka atas nama mereka atau menghindari peraturan yang ada<sup>34</sup>.

Studi lain tentang “mafia politik” yaitu studinya Tans (2012)<sup>35</sup>. Tans menggambarkan ikatan informal yang bersifat sangat personal dan tahan lama antara politisi dan pebisnis seperti yang didasarkan

---

<sup>34</sup>Edward Aspinall dan Berenschot Ward, *Demokrasi for Sale*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019), hlm. 299—300.

<sup>35</sup>Charlene Tan, *Islamic Education and Indoctrination: The Case in Indonesia*, (New York, 2012).

pada ikatan kekeluargaan atau kroni yang memiliki sejarah panjang dan relatif eksklusif, yang berupaya memaksimalkan ekstraksi sumber daya alam untuk kepentingan sebuah kelompok elite yang tertutup, sahabat, atau keluarga<sup>36</sup>. studi Tans diperkuat oleh Petak dan Matakovic (2015)<sup>37</sup> yang menjelaskan di berbagai negara beberapa perangkat regulasi telah disiapkan sebagai instrumen yang mengacu pada jenis pendapatan keuangan politik dan/atau batasan pengeluaran. Jenis instrumen yang mengacu pada batasan yang menentukan sumbangan pribadi individu. Di beberapa negara batas ini sangat rendah, tetapi di banyak negara batasnya ditetapkan relatif tinggi. Kroasia, misalnya, batas untuk individu ditetapkan untuk HRK 30.000 per tahun, tetapi dalam versi sebelumnya batas keuangan partai ditetapkan secara signifikan lebih tinggi pada HRK 90.000. Demikian juga, di beberapa negara ada sumbangan sektor bisnis terbatas untuk partai-partai politik dan di Kroasia batas donasi ditetapkan untuk HRK 200.000 untuk partai politik atau untuk HRK 30.000 untuk donasi yang diberikan kepada lembaga independen.

Sangat menarik bahwa kedua instrumen ini relatif jarang digunakan dalam konteks Eropa. Dengan demikian, hanya 12 dari 33 negara yang menggunakan beberapa bentuk pembatasan sumbangan pribadi dari perorangan, sementara ketentuan tentang batas sumbangan sektor bisnis hanya digunakan di 11 negara. Dengan demikian, di dalam demokrasi di Eropa, instrumen ini hanya digunakan di Belgia dan Prancis. Perlu dicatat bahwa situasinya serupa di tingkat global. Michael Pinto-Duschinsky<sup>38</sup> menunjukkan bahwa 28 persen negara memiliki semacam batasan pada sumbangan pribadi (individu), sedangkan untuk sumbangan

---

<sup>36</sup>Edward Aspinnall dan Berenschot Ward, *Demokrasi for Sale*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019), hlm. 300.

<sup>37</sup>Zdravko Petak dan Hrvoje Matakovic, 2015, *Party Finance Regulation: Causes, Instruments and Impact*, AUDJ, vol. 11, no. 1, hlm. 98—114.

<sup>38</sup>Michael Pinto-Duschinsky, 2002, *Financing Politics: A Global View*, Journal of Democracy, Johns Hopkins University Press, Vol. 13, No. 4, hlm. 69—86.

sektor bisnis persentasenya bahkan lebih rendah dan jumlahnya hanya 16 persen. Jauh lebih banyak digunakan adalah instrumen pelarangan atau pembatasan sumbangan dari negara-negara asing, yang diterapkan di 15 dari 33 negara di Eropa, sementara di tingkat global persentase rata-rata agak lebih tinggi yaitu 49 persen. Kelompok instrumen yang sama juga mencakup berbagai jenis kendala pengeluaran. Peraturan semacam ini diterapkan di 15 dari 33 negara Eropa yang diamati; dari negara-negara Eropa Barat, ini hanya diterapkan di Belgia, Prancis, Irlandia dan Inggris. Dalam sistem politik non-Eropa, jenis instrumen ini ditemukan di sekitar setengah dari negara<sup>39</sup>.

#### **D. Public Financing dalam Kampanye PKB**

Pendanaan partai politik merupakan aspek fundamental dalam demokrasi elektoral. Sebagian besar negara memiliki berbagai macam pola dan model kebijakan pendanaan publik untuk menghidupi partainya. Caranya sangat bervariasi dari satu negara ke negara lain, bergantung pada fondasi ekonomi di negara tersebut. AS, misalnya, pendanaan publik berbentuk '*dana pendamping*' dengan memberlakukan batasan-batasan tertentu baik lewat saluran iuran anggota atau lewat saluran lain seperti sumbangan lain dari swasta.

Ada banyak negara, di mana partai politik masih bergantung menerima dana dari pemerintah yang sudah diatur sesuai regulasi pemerintah. Biasanya perolehan dana dari pemerintah berdasarkan perolehan suara elektoral dalam pemilihan terakhir. Le Duc et al. (1996) telah melakukan penelitian di 27 negara demokrasi dan menemukan 17 kasus partai politik yang sangat tergantung pada subsidi negara sesuai pembagian suara pemilu atau kursi yang diperolehnya. Di Denmark, misalnya perolehan partai peserta pemilu 20 kroner per suara sah dalam setahun (kurang lebih \$3 AS)

<sup>39</sup>Hrvoje Matakovic, 2015, *Party Finance Regulation*, Acta Universitatis Danubius, Juridica, Vol 11, No 1.

atau kisaran Rp45.000 per suara sah. Meskipun sistem seperti itu hanya akan menguntungkan partai yang lebih besar<sup>40</sup>. berdasarkan penelitiannya Mair (1994)<sup>41</sup> di berbagai negara Eropa menganggap pendanaan publik partai lebih penting daripada pendanaan yang berasal dari pemerintah. Pendanaan publik menurutnya merupakan instrumen penting dalam pembiayaan partai politik sebagai pendanaan operasional partai dan pendanaan kampanye partai. Pendanaan publik bagi partai politik khususnya di negara-negara benua Eropa merupakan salah satu pilar keuangan politik yang dianggap paling transparan.

Secara historis, konsep pembiayaan publik diperkenalkan sejak 1950-an. Awalnya di beberapa negara Amerika Latin, kemudian diikuti oleh negara-negara di benua Eropa. Instrumen ini terkait dengan pembiayaan selama kompetisi politik berjalan dengan menggunakan uang publik dan telah menjadi semacam standar demokrasi. Pendanaan publik biasanya sering dikombinasikan dengan pendanaan lain dari sumber-sumber swasta. Meskipun kebanyakan partai politik di berbagai negara enggan melaporkan secara transparan hasil dari perolehan dana yang berasal dari publik maupun swasta. Sebagai contoh di Kroasia, segala jenis laporan keuangan partai hingga sampai akhir tahun 1990-an, meskipun partai politik memperoleh anggaran keuangan dari negara sebagaimana ketentuan Undang-Undang Partai Politik tahun 1993, faktanya partai-partai tidak mempublikasikan rincian pendapatan dan pengeluaran mereka, meskipun mereka diwajibkan oleh undang-undang untuk melakukan itu<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup>Le Duc, L., R.G. Niemi and P. Norris (Editors), *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*, (Thousand Oaks: Sage Publications, 1996).

<sup>41</sup>Robert J Mair, *How Parties Organize: Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, (London: Sage Publication, 1994).

<sup>42</sup>Ignacio Ortuno-Ortín and Christian Schultz, 2000, *Public Funding of Political Parties*, Econ Papers, hlm 781.

Sampai saat ini, sebagaimana Ortin dan Schultz (2000)<sup>43</sup>, pembiayaan partai politik masih memiliki ketergantungan terhadap sumber daya anggaran dari pemerintah. Meskipun dana publik sangat berperan dalam pembiayaan partai-partai politik, jenis instrumen pembiayaan publik saat ini hanya bisa dipraktikkan negara-negara demokrasi yang sudah mapan, seperti di beberapa negara demokrasi Eropa Barat, Kanada, dan AS, tetapi dalam jangka panjang tentu akan dilakukan oleh negara-negara di seluruh dunia, termasuk di Indonesia. Praktik *public finance* pada partai politik menyebabkan peningkatan praktik ilegal dalam pembiayaan politik, termasuk korupsi, kolusi, dan nepotisme karena kebutuhan operasional partai membutuhkan biaya mahal<sup>44</sup>. Fenomena ini juga terbukti di Indonesia, salah satu negara demokrasi terbesar di dunia. Setelah serangkaian pemotongan dana bantuan politik (banpol), partai politik terpaksa mencari sumber pendapatan alternatif untuk menutupi peningkatan biaya mereka, terutama selama pemilihan umum (pemilu). Seringkali, sumber-sumber pendapatan baru ini dilakukan melalui sarana dan kegiatan ilegal<sup>45</sup>.

Bagi negara demokrasi di Eropa, pendanaan publik untuk partai politik adalah fenomena yang relatif baru. Ia menjadi penting pada periode pasca-perang. Secara historis, partai politik di negara demokrasi liberal Eropa Barat sangat bergantung pada kontribusi pribadi untuk membiayai kegiatan mereka sendiri. Ada beberapa klasifikasi pendanaan publik bagi partai-partai. Partai kader umumnya mengandalkan kontribusi dari orang-orang kaya atau sumbangan dari pebisnis swasta, sementara partai massa biasanya lebih banyak mengandalkan aliran pendapatan dari pengurus struktural, seperti iuran dari pengurus partai atau anggota partai

---

<sup>43</sup>Ignacio Ortuno-Ortín and Christian Schultz, 2000. Ibid.

<sup>44</sup>Mohtar Mas'ood and Amalinda Savirani, *Financing Politics in Indonesia*, (PCD Journal Vol. III No. 1-2, 2011), hlm. 69.

<sup>45</sup>Marcus Mietzner, *Party Financing in Post-Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption Author(s)*, (ISEAS: Source: Contemporary Southeast Asia, Vol. 29, No. 2, August 2007)

untuk memperluas basis dukungan keuangan. Dan hampir semua negara demokrasi di Eropa, sumber keuangan partai politik disubsidi langsung oleh negara. Pengenalan *public finance* bagi partai telah mendorong munculnya partai kartel yang bergantung sampai batas tertentu pada sumber daya keuangan negara untuk mereka sendiri agar tetap eksis. Oleh karena itu, partai-partai di Eropa Barat secara tradisional mengandalkan kontribusi pendanaan yang berasal dari masyarakat<sup>46</sup>.

Bagaimana dengan perkembangan demokrasi di Indonesia pasca reformasi? Sejak pemilu 1999<sup>47</sup> partai politik di Indonesia menghadapi banyak tantangan untuk mempertahankan eksistensinya, termasuk mengintensifkan persaingan karena peningkatan yang sangat tajam dari jumlah partai politik (dari tiga partai pada 1997 menjadi 24 partai pada pemilu 2009). Pada saat yang sama, telah terjadi peningkatan frekuensi pelaksanaan pemilu yakni pemilihan legislatif (pileg), pemilihan presiden (pilpres), dan pemilihan kepala daerah (pilkada). Jumlah dana pemilu yang meningkat berdampak pada meningkatnya jumlah dana partai dalam demokrasi elektoral.

Demokrasi elektoral di Indonesia yang diwujudkan dalam pelaksanaan pemilu adalah kegiatan yang membutuhkan banyak biaya. Paling tidak ada dua perspektif dalam pembiayaan pemilu. *Pertama*, biaya penyelenggaraan pemilu yang bersumber dari pemerintahan murni yang bersumber dari APBN/APBD. *Kedua*, biaya pemilu yang bersumber dari para kandidat itu sendiri. Sebagaimana telah dibahas di bab lain, total alokasi anggaran dari pemilu 1999 sampai pemilu 2019 mengalami kenaikan yang sangat signifikan. Pemilu di Indonesia yang dibiayai oleh negara adalah

---

<sup>46</sup>Ingrid Van Biezen, *State Intervention in Party Politics: The Public Funding and Regulation of Political Parties*, (European Review, Academia Europe, Vol. 16, No. 3, 337–353 r 2008), hlm. 345.

<sup>47</sup>Mohtar Mas'ood and Amalinda Savirani, *Financing Politics in Indonesia*, (PCD Journal Vol. III No. 1-2 2011), hlm. 75.

pemilu yang menghabiskan dana paling banyak setelah pemilu di AS dan India. Pemilu 2019 yang dilaksanakan secara serentak membutuhkan alokasi anggaran sebesar 25,61 Triliun (*Detik.com*, 2019).

Jumlah tersebut adalah biaya yang berasal dari pemerintah yang bersumber dari APBN/APBD untuk diberikan kepada Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebagai pelaksana Pemilu, yang diawasi oleh badan pengawas dan dipertanggungjawabkan kepada pihak-pihak yang berwenang secara transparan. Biaya tersebut murni sebagai pembiayaan dalam pelaksanaan pemilu, di luar biaya dari para kandidat yang terlibat dalam kontestasi pileg, pilpres, maupun pilkada yang bersifat ilegal. Diperkirakan dana-dana yang bersifat ilegal ini jumlahnya lebih banyak melebihi jumlah pembiayaan pemilu yang bersumber dari pemerintah. Sebagai contoh, biaya pemilu di Kota Semarang, pada pilwakot 2015 Kota Semarang mengalokasikan anggaran sebesar Rp46 miliar (*Tempo.co*, 2015), tetapi dana di luar dari alokasi anggaran yang telah ditentukan oleh pemerintah jauh lebih besar jumlahnya.

Menurut keterangan dari salah seorang kandidat calon walikota di Semarang, meskipun enggan menyebutkan berapa biaya yang dikeluarkan dalam pencalonannya sebagai calon Walikota Semarang, Ia memperkirakan rivalnya yaitu pasangan S dan A menghabiskan dana lebih banyak dari dirinya. "Dugaan saya Pak A dan S habis kisaran 40 miliar karena beliau sangat berkeinginan untuk memenangkan pertarungan sehingga habisnya banyak, tuturnya". Di samping Pak S memang kuat dari segi finansial. Berbeda dengan saya, saya ini bukan seorang pengusaha, saya ini seorang PNS, karir saya mulai dari jabatan sebagai kepala kelurahan, camat, terus menjadi sekretaris daerah (sekda) baru menjadi Walikota Semarang (Wawancara, 17/3/21).

Selama ini partai-partai di Indonesia belum bisa menggali pendanaan dari publik akar rumput. Ada sebagian partai yang

berusaha menggali dana dari publik tetapi belum maksimal, tingkat kepercayaan publik terhadap partai masih sangat rendah sehingga penggalangan dana juga tidak maksimal. Grace Natalie, Ketua Umum Partai Solidaritas Indonesia (PSI), berusaha menggalang dana dari masyarakat untuk mendanai partainya. Dalam acara penggalangan dana yang diselenggarakan partainya di Jakarta, Natalie mengaku menerima total Rp39 juta. “Ada yang kasih Rp200.000, Rp5 juta, selalu kita terima,” jelasnya. Tindakan penggalangan dana secara ketat dilakukan oleh pihak partai sebagai sumber keuangan. Ia menilai salah satu akar korupsi yang dilakukan politisi adalah buruknya pengelolaan dana partai (*Kompas.com*, 2017).

Partai Solidaritas Indonesia (PSI) adalah partai baru peserta pemilu 2019 yang sudah menggalang dana lewat penggalangan dana secara publik guna membiayai operasional partai dan sosialisasi calon wakil rakyat PSI. Menurut Natalie Ketua Umum DPP PSI, dana publik penting bagi partai politik untuk meningkatkan akuntabilitas partai kepada publik sehingga partai menjadi milik publik. Jadi ada akuntabilitas publik, ada audit, ada mekanisme lain yang bisa dipantau publik. Baru setelah itu partai akan mewakili masyarakat, membiarkan wakil rakyat PSI duduk di DPR RI dan DPRD, tidak memikirkan mencari modal yang telah mereka keluarkan selama kampanye pemilu. Akibatnya, pejabat publik tidak lagi memikirkan laba atas investasi. Akan tetapi, yang dipikir bagaimana dia bayar utang budi kepada publik (*Kompas.com*, 2018).

Ikhtiar DPP PSI juga diikuti oleh pengurus lain di bawahnya. Dewan Pimpinan Daerah Partai Solidaritas Indonesia DKI Jakarta (DPW PSI) menggelar acara *crowdfunding* melalui pertunjukan musik bersama pianis ternama Ananda Sukarlan dan Soprano Pepita Salim. Acara bertajuk “Mengawal Jakarta: Bagimu Negeri” ini digelar pada Senin, 2 September 2019. Acara yang bertempat di Ballroom Grand Hyatt Jakarta ini berhasil mengumpulkan dana sebesar Rp2,6 miliar. Total sekitar 2,6 miliar telah dikumpulkan

melalui penjualan tiket, lelang, dan sumbangan dari para pendukung.

Selain menghibur peserta dengan lagu-lagu yang dinyanyikan, Ananda Sukarlan juga memberikan dua buah karya terbarunya untuk dilelang oleh PSI, yaitu “Variations on Kusbini’s Bagimu Negeri” dan “Urip Iku Urup”. Ada pula lagu yang dinyanyikan oleh Pepita Salim yang mengambil lirik puisi Sapardi Djoko Damono, Eka Budianta, dan Ilham Malayu. PSI telah berhasil menjual 268 tiket donasi yang terbagi dalam dua kategori, yakni tiket reguler senilai 1,5 juta dan tiket VIP senilai 5 juta. Berbagai barang dilelang selama penggalangan dana ini, mulai dari batik, lukisan, hingga patung. PSI berhasil mengumpulkan lebih dari Rp500 juta melalui lelang dalam acara tersebut. “Uang yang terkumpul akan digunakan untuk biaya operasional partai sehari-hari, antara lain rekrutmen tenaga ahli, sewa kantor, kebutuhan humas, dan kegiatan rutin partai. “Kami adalah pihak yang dibangun atas kepercayaan masyarakat karena pendanaan kami berasal dari gotong royong. Ini memastikan bahwa kami bekerja untuk rakyat,” kata Michael Presiden DPW PSI DKI Jakarta (*Liputan6.com*, 2019).

Penggalangan dana publik juga pernah dilakukan oleh Prabowo Subianto Ketua Umum Partai Gerindra. Prabowo mengungkapkan, alasan penggalangan dana itu dilakukan untuk mendukung perjuangan politiknya naik pangkat sebagai capres 2019 dan Partai Gerindra di pilkada. Prabowo mengatakan sistem ekonomi saat ini membuat biaya politik melambung tinggi. Itulah mengapa banyak calon pemimpin mencari pendukung. Ia menyebut program ini sebagai pertunjukan *galang perjuangan*. “Saya merancang program untuk menggalang dana dari orang-orang langsung dari pendukung saya dan pendukung Gerindra,” kata Prabowo (*Merdeka.com*, 2018). Masyarakat bisa langsung menyumbang lewat nomor rekening 849500200100002 Bank BNI/BNI Syariah atas nama Galang Perjuangan Prabowo Subianto.

Namun demikian, yang dilakukan oleh Prabowo Subianto belum maksimal dan tidak diikuti oleh pengurus Gerindra di tingkat daerah. Akibatnya penggalangan dana lewat publik hanya mendapatkan uang sedikit. Menurut bendahara Partai Gerinda, Thomas Djiwandono, total dana publik yang berhasil dikumpulkan sampai pukul 13.25, Kamis (29/11/2018), mencapai Rp2.382.352.113 (Rp2,38 miliar). Dana tersebut ternyata bertambah sekitar Rp300 juta dari dua hari sebelumnya<sup>48</sup>.

Sebagaimana PSI dan Gerindra, partai-partai di Indonesia belum ada yang mengikuti jejak penggalangan dana publik seperti kedua partai tersebut. Partai-partai tidak memiliki skema pembiayaan dari publik, yang selama ini dilakukan adalah partai politik menggantungkan dana banpol dan iuran anggota legislatif terpilih, dan dana-dana yang bersifat ilegal. Penggalangan dana publik bukan berarti partai politik enggan, tetapi partai politik akan mengalami kesulitan karena lemahnya kepercayaan publik kepada partai politik. Selain itu, partai politik dianggap sebagai institusi yang memiliki dana kecukupan sehingga tidak perlu lagi uluran dana dari masyarakat. Justru sebaliknya, karena *image* itu publik berharap pemberian dari partai politik berupa bantuan dana maupun bantuan lain.

Dalam beberapa jajak pendapat publik yang dilakukan oleh berbagai lembaga penelitian seperti Lembaga Survei Indonesia (LSI), *Saiful Mujani Research and Consulting* (SMRC) sejak tahun 2004, *Asia Barometer* dan *Charta Politics* sama-sama mengakui bahwa masyarakat memiliki opini negatif dan cenderung curiga terhadap organisasi partai dan politisi. Pasalnya, politisi dari partai politik yang menduduki jabatan pemerintahan terus-menerus menimbulkan persepsi negatif. Publik kecewa dengan kader parpol yang ada. Hal ini dimungkinkan dengan banyaknya kader parpol

---

<sup>48</sup>Mohammad Bernie, *Korupsi Bupati Jepara dan Ironi Peningkatan Dana Bantuan Parpol*, (Link: <https://tirto.id/dbqG>, 9 Desember 2018).

yang pernah menjabat di parlemen dan eksekutif serta tersangkut berbagai kasus korupsi. Isu ini mengikis kepercayaan publik<sup>49</sup>.

Bagi PKB, penggalangan dana publik bukan berarti tidak diperlukan. PKB jelas memerlukan kecukupan dana untuk operasional partainya, tetapi sebagai partai yang didirikan oleh NU, melihat penggalangan dana publik sudah banyak dilakukan oleh organisasi ini, baik lembaga NU maupun badan otonom NU, seperti Muslimat, Fatayat dan Ansor maka PKB tidak perlu melakukan penggalangan dana lewat saluran masyarakat, tetapi penggalangan dana yang sifatnya insidental lebih diarahkan ke beberapa pengurus DPC PKB. Di NU, penggalangan dana publik sudah menjadi tradisi. Penggalangan dana selalu melibatkan warga nahdliyin dan ada yang mereka sebut “koin NU”. Dana Koin NU dikelola oleh Lembaga Amil Zakat Infaq dan Shodaqah Nahdlatul Ulama (Laziznu) untuk didistribusikan ke warga NU yang membutuhkan, misalnya untuk musibah/bencana alam, beasiswa, pendirian masjid, pendirian lembaga pendidikan, pendirian lembaga kesehatan, dan lain-lain.

Menurut Ahsun salah seorang petinggi PKB di Kota Semarang, partainya belum pernah menggalang dana secara publik. Partainya lebih banyak menggalang dana dari iuran anggota partai yang duduk di DPR, dana banpol, dan dana-dana yang berasal dari para dermawan yang bersifat tidak mengikat. Ahsun tidak mengatakan siapa saja dermawan yang pernah menyumbang partainya, yang jelas sumbangan dari dermawan ada, jumlah iuran anggota legislatif masing-masing 7,5 juta dengan jumlah perolehan PKB di Kota Semarang 4 kursi sehingga jika ditotal sebesar 30 juta rupiah tiap bulan. Selain itu, PKB Kota Semarang juga mendapat dana banpol sekitar 200 juta per tahun (Wawancara, 31/3/21).

---

<sup>49</sup>Moh.Arief Hatta Abdi Muhammad Rakhman, *Analisis Pengelolaan Dana Partai Terhadap Masa Depan Partai Politik: Sebuah Kajian Penguatan “PARTY-ID” terhadap Partai Politik Baru 2019* (Journal of Politics and Policy Volume 1, Number 2, Juni, 2019), hlm. 158—159.

Hal ini juga diperkuat oleh Mumun petinggi PKB di Kabupaten Kendal. Di Kendal, PKB tidak pernah menggalang dana secara publik. Ia menegaskan partainya lebih banyak mengandalkan dana banpol dari pemerintah dan iuran anggotanya yang duduk di legislatif sebagaimana yang dilakukan oleh daerah-daerah lain. Penggalangan dana publik selama ini tidak pernah dilakukan karena belum ada petunjuk teknis dari DPP PKB. Di samping itu, PKB Kabupaten Kendal adalah partai pemenang pemilu 2019 sehingga rasanya tidak etis kalau partai pemenang minta-minta dana dari masyarakat. Dana yang selama ini diperoleh lebih dari cukup (Wawancara, 3/4/2021).

Pada tahun 2014, kelompok muda yang menyebut dirinya “Garda Bangsa” melakukan penggalangan dana publik yang mereka namakan “Gerakan 1.000 Rupiah”. Aksi penggalangan dana ini untuk menggalakkan semangat gotong royong membantu kemenangan Jokowi-JK pada pilpres 2014 (*Detiknews*, 2014). Bowo, salah satu peserta aksi solidaritas penggalangan dana publik mengatakan, perolehan dana pada aksi Gerakan 1000 Rupiah itu total 34 juta. Aksinya hanya dilakukan beberapa hari saja dan semua uang yang diperoleh dari penggalangan dana publik diserahkan ke tim relawan Jokowi-JK (Wawancara, 31/3/2021).

Penjelasan para petinggi PKB di daerah sebagaimana uraian di atas mempertegas penjelasan pengurus PKB pusat. Penulis berhasil menggali informasi terkait penggalangan dana publik yang selama ini dilakukan oleh PKB pusat, Anif orang penting yang menduduki pucuk pimpinan dan pernah menduduki pejabat penting pemerintah mengatakan,

*“DPP PKB belum pernah menggalang dana dari publik atau dari warga nahdliyin secara langsung, kami beranggapan dana yang bersumber dari iuran anggota DPR RI dan Banpol sudah cukup untuk membiayai operasional partai, tetapi tidak menutup kemungkinan DPP PKB akan melakukan itu karena tuntutan partai untuk memenangkan pemilu, tetapi kan sistem kepemiluan*

*kita lebih banyak bertumpu pada caleg di daerah pemilihan masing-masing, pendanaan pemenangan pemilu lebih banyak dari calegnya iti sendiri, bukan partai politik, jadi mereka yang siap dananya maka merekalah yang berpotensi memenangkan pemilu legislatif, termasuk dalam pilkada juga demikian, dana bukan dari partai politik tetapi semua pendanaan dari kandidat masing-masing” (Wawancara, 24-06-21).*

Penggalangan dana publik di Indonesia belum menjadi tradisi partai-partai peserta pemilu pascareformasi, tidak terkecuali partai-partai Islam yang selama ini dikenal dengan basis massa yang kuat dan militan misalnya penggalangan dana oleh Partai Keadilan Sejahtera (PKS). Menurut Wakil Sekjen PKS Fahri Hamzah, “Partai sangat selektif dalam mencari sumber dana untuk partai. Sebagian besar dana partai berasal dari sumbangan internal kader. Penggalangan dana partai PKS sangat ketat.” Fahri mengacu pada prinsip PKS terkait penggalangan dana ini. “Kantong kami adalah uang kami”, yang berarti dana partai berasal dari iuran anggota partai. Fahri mengatakan sistem politik Indonesia belum ideal untuk *crowdfunding*. Padahal, keuangan partai tidak diatur dengan baik. Fahri membandingkannya dengan sistem politik Amerika di mana keuangan partai didukung oleh publik (*Tempo.co*, 2013).

Penggalangan dana publik bagi PKS biasanya bersifat darurat karena ada momentum kejadian yang perlu melibatkan publik. Uluran tangan masyarakat diperlukan untuk meringankan saudara-saudara yang terkena dampak dari bencana alam atau musibah lainnya, misalnya penggalangan dana untuk bencana alam (tsunami) di Aceh, banjir di beberapa daerah pulau Jawa, penggalangan dana untuk Covid-19, dan lain-lain, semata-mata dilakukan sebagai sarana syiar PKS dalam membantu meringankan beban masyarakat yang terkena dampak musibah itu. Biasanya dilakukan di tempat-tempat keramaian seperti di lampu merah, di masjid-masjid, di tempat-tempat pengajian. Hasil penggalangan dana itu disalurkan, tidak untuk membiayai biaya operasional partai. Seperti dilakukan

oleh PKS di Makassar, penggalangan dana untuk Covid-19 sukses hingga 68,9 miliar (*Makassarterkini.id*, 2020).

Penggalangan dana publik untuk kepentingan kampanye belum pernah dilakukan oleh PKB, tetapi untuk bencana alam ada beberapa pengurus PKB yang telah melakukan penggalangan dana publik, misalnya di Papua Barat. Meskipun tidak menggunakan nama partai, tetapi pengurus PKB melakukan penggalangan dana lewat Yayasan Gus AMI Peduli. Aksi penggalangan dana publik ini dilakukan di beberapa daerah yang terkena dampak bencana seperti yang dilakukan oleh pengurus PKB di Papua Barat dan Sorong. Dari aksi penggalangan dana mereka bisa mengumpulkan sumbangan uang sebanyak Rp17.977.000 yang didapat dari aksi penggalangan dana Yayasan Gus AMI Peduli yang disalurkan ke daerah yang terkena korban bencana di wilayah Sulawesi Barat dan Kalimantan Selatan (*PKBNews*, 2021). Penggalangan dana dilakukan di lampu merah Maranatha dan lampu merah sepanjang 8 km di Kota Sorong. Tampak beberapa dari mereka berbicara melalui pengeras suara untuk mengajak warga dan pengendara untuk berpartisipasi. Albar Muges, tokoh masyarakat Gus AMI Peduli Papua Barat mengatakan tindakan yang mereka lakukan merupakan bentuk solidaritas dan kepedulian terhadap para korban gempa Sulawesi Barat. Di lokasi yang sama, Abdullah Gazam, anggota DPR Papua Barat dan presiden terpilih DPW PKB Papua Barat, juga terlihat menggalang dana untuk korban gempa Sulawesi Barat (*rri.co.id*, 2021).

## Gambar 2 : Galang Dana



*Sumber: Penggalangan dana di Sorong*

Sebagaimana penjelasan Anif yang telah diuraikan diatas, penulis mencoba menggali informasi lebih dalam lagi, mengapa penggalangan dana publik sulit dilakukan oleh PKB baik di tingkat pusat maupun daerah? Beberapa pengurus jajaran elit PKB berhasil penulis temui, menurut Tutut :“Penggalangan dana di akar rumput tidak mungkin dilakukan oleh partai mana saja, termasuk PKB. Mengapa, karena ada distrust masyarakat terhadap partai politik di Indonesia, Anda tahu sendiri tingkat kepercayaan publik terhadap partai politik sangat rendah, bagaimana mungkin partai politik mau meminta dana ke publik, ya nggak mungkin, idealnya memang pembiayaan partai politik itu dibiayai oleh publik, tapi publik mana yang ingin membiayai? Ya hanya orang-orang tertentu secara pribadi yang memiliki kepentingan politik yang sama”<sup>50</sup> Pendapat Tutut diperkuat oleh Jambie, menurutnya; “Dengan sistem kepartaian dan pemilu seperti ini rasanya kok tidak mungkin penggalangan dana publik itu dilakukan oleh partai politik di Indonesia, lah wong saya kalau turun di daerah saja, masyarakat yang di bawah menanyakan, Pak, jalan ini kok belum dibangun, di sini perlu bantuan ini dan itu, lah kok partai mau minta sumbangan dari warga, itu rasanya mustahil. Apalagi animo

<sup>50</sup>Wawancara 09 Juni 2021

masyarakat sekarang ini kalau orang partai itu orang yang berduit, anggota DPR itu dikesankan seperti pengguna anggaran yang bisa membantu apa saja. Jadi nggak mungkin lah PKB menggaling dana akar rumput”<sup>51</sup>

Sebagaimana di Indonesia, di negara Afrika seperti Ghana, partai politiknya sebagian besar mengalami kesulitan dana bahkan untuk biaya operasional kantor pun mereka kesulitan sehingga perlu bantuan dana dari pemilik modal besar. Akibatnya tidak sedikit pemilik modal besar yang sering membajak dan mengontrol partai politik di Ghana dalam mengambil sebuah keputusan-keputusan politik, baik berupa kebijakan partai politik secara internal maupun kebijakan yang melibatkan kepentingan umum<sup>52</sup>.

Pemilik modal benar-benar merusak tatanan demokrasi di internal partai. Ia bisa mengendalikan partai dalam memutuskan siapa yang harus memimpin partai dan siapa yang berhak memperoleh kesempatan menjadi kandidat Presiden maupun kesempatan duduk di parlemen karena semua butuh biaya dan uang adalah faktor utamanya. Para kandidat memerlukan biaya yang sangat besar. Siapa yang tidak mempunyai kekuatan finansial maka mustahil mereka dapat diajukan sebagai seorang kandidat, terutama kekuatan finansial untuk membeli suara masyarakat di daerah.

Kecenderungan ini mengakibatkan korupsi besar-besaran di Ghana. Pemenang berkonsentrasi untuk mendapatkan kembali dana yang dihabiskan selama kampanye pemilihan dengan segala cara tanpa memikirkan apa yang seharusnya dikerjakan oleh sang pemenang. Partai penguasa akan mengeksploitasi jabatan dan mengakses sumber daya negara yang ada untuk kepentingan partai politik penguasa semata. Partai oposisi di Ghana cenderung tidak

---

<sup>51</sup>Wawancara 15 Juni 20121

<sup>52</sup>Ransford Edward Gyampo, *Public Funding of Political Parties in Ghana: An Outmoded Concept?* (Journal Ufahamu: A Journal of African Studies, Vol. 38, No. 2, 2015), hlm. 4.

memiliki kesempatan untuk membesarkan partainya karena tidak memiliki kekuatan finansial. Oleh karena tidak memiliki kekuatan finansial, partai oposisi juga tidak bisa melaksanakan kegiatan kepartaian, misalnya rapat-rapat sosialisasi, pelatihan pengkaderan, bahkan partai oposisi tidak dapat memasang baliho, mencetak brosur, atau membeli perlengkapan partai lain untuk memfasilitasi kampanye mereka. Mereka juga tidak dapat berkeliling ke seluruh negeri untuk berkampanye. Sementara, partai yang berkuasa dapat berkampanye di seluruh pelosok negeri dengan mudah karena akses mereka ke sumber daya dan dana negara.

Gambaran suram partai-partai politik di Ghana juga terjadi di beberapa negara Afrika Selatan, misalnya Lesotho, Botswana, Mali, dan Zimbabwe. Para elite secara tegas berinisiatif agar partai politik di negara itu menerima sejumlah dana dari negara. Mereka beranggapan pendanaan partai politik dengan sistem multipartai menjadi penting untuk menjaga eksistensi demokrasi di Afrika dan partai politik sebagai pemeran utamanya dalam memainkan demokrasi. Oleh karena itu, Institut Urusan Ekonomi-Program Partai Politik Ghana (IEA-GPPP) menyiapkan RUU Pendanaan Publik Partai Politik. RUU tersebut diselesaikan pada tahun 2008 dan diserahkan kepada kepresidenan pada tahun 2010<sup>53</sup>.

Perlu dicatat bahwa IEA-GPPP berinisiatif mempertemukan empat partai politik utama di Ghana untuk membahas masalah-masalah politik nasional dan untuk merekomendasikan beberapa solusi kepada mereka. IEA-GPPP yang dibentuk pada tahun 2002 telah memberikan beberapa kontribusi bagi demokrasi Ghana termasuk penyusunan Undang-Undang Transisi Presiden 2010, RUU Partai Politik 2008, RUU Hak Atas Informasi pada tahun 1996, serta usulan Peninjauan Konstitusi pada tahun 2006, dan persiapan Pedoman Perilaku Partai Politik.

---

<sup>53</sup>Ransford Edward Gyampo, *Public Funding of Political Parties in Ghana: An Outmoded Concept?* (Journal Ufahamu: A Journal of African Studies, Vol. 38, No. 2, 2015), hlm. 6.

Pada tahun 2007, mantan Presiden John Agyekum Kufuor menjanjikan dukungannya terhadap RUU Pendanaan Publik Partai Politik dan meminta IEA-GPPP untuk memastikan rumusan regulasi yang realistis untuk pencairan dana. Mantan Presiden John Evans Atta Mills juga menjanjikan komitmennya memastikan pengesahan RUU tersebut menjadi undang-undang dalam *State of the Nation's Address 2010* miliknya. Hanya yang menjadi persoalan, tidak semua politisi dan warga di Ghana secara keseluruhan benar-benar siap dan mendukung pendanaan negara untuk partai politik.

Mengapa sejak pemilu 2004 partai-partai di Indonesia kesulitan untuk menggalang dana public?, Hal ini disebabkan beberapa faktor. Faktor yang paling utama adalah menurunnya kepercayaan publik terhadap partai politik. Dengan menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap partai politik, penggalangan dana akar rumput akan mengalami kesulitan sehingga banyak partai termasuk PKB sampai sekarang tidak melakukan penggalangan dana publik. Ketika penggalangan dana publik sulit dilakukan maka kartelisasi politik semakin menguat. Partai lebih banyak mencari sumber pembiayaan dalam jumlah besar ke pihak-pihak yang memiliki kepentingan politik sama dengan partai politik itu sendiri, baik dari internal partai maupun dari eksternal partai dalam hal ini adalah pebisnis-swasta.

## **E. Pemilu 'High Cost': Masuknya Pengusaha dalam Pembiayaan PKB**

### **1. Biaya Pemilu**

Di negara-negara yang menggunakan sistem demokrasi, penyelenggaraan pemilu membutuhkan biaya yang cukup besar, mulai dari penentuan daftar pemilih, rekrutmen petugas pemilu, persiapan logistik pemilu, cetak kertas suara pemilu, melatih petugas yang dipekerjakan, dan mendirikan tempat pemungutan suara (TPS). Kesemuanya membutuhkan biaya yang tidak sedikit.

Tidak kalah pentingnya bagi penyelenggaraan di negara belahan dunia yang dianggap demokrasinya sudah mapan pun, biaya penyelenggaraan pemilu tetap saja sangat mahal<sup>54</sup>.

Sebelum membahas tentang masuknya para pengusaha di panggung politik, sub-bab ini akan membahas terlebih dahulu mengenai mahalnya biaya demokrasi yang ditandai dengan mahalnya penyelenggaraan pemilu di sebuah negara. Biaya pemilu sering kali menjadi sorotan public, bahkan menjadi kegiatan politik yang sering dikritik oleh publik mulai dari penetapan daftar pemilih pemilu, kurangnya sosialisasi penyelenggara pemilu, serta hasil pemilu yang sering kali dianggap kurang transparan. Kebanyakan kritikan publik tanpa didasari pemahaman bagaimana sulitnya menyelenggarakan pemilu yang benar-benar berkualitas dan benar-benar demokratis.

Kualitas penyelenggaraan pemilu di sebuah negara menjadi titik penentu kualitas perkembangan demokrasi di negara tersebut. Pemilu yang berintegritas tergantung dari penyelenggara pemilu dalam menjalankan fungsi demokrasi. Laporan IFES/UNDIP (2005) misalnya sangat membantu penulis mengkategorikan dan memperkirakan biaya pemilihan di berbagai negara. Masih banyak negara yang tidak melaporkan secara transparan berapa biaya pemilu yang sebenarnya sehingga menyulitkan peneliti dalam memperoleh data yang akurat<sup>55</sup>.

Sub-bab ini akan mengeksplorasi hubungan penting antara pembelanjaan barang dalam proses penyelenggaraan kegiatan pemilu. Apa saja kegiatan organisasi politik serta berapa biaya yang telah dikeluarkan oleh partai politik dalam meningkatkan kualitas demokrasi. Apakah biaya pemilu yang tinggi memberikan konsekuensi terhadap peningkatan kualitas pemilu yang

---

<sup>54</sup>Alistair Clark, *The Cost of Democracy: The Determinants of Spending on the Public Administration of Elections*, (International Political Science, 2019), hlm. 2.

<sup>55</sup>Robert S. Montjoy, 2010, *The Changing Nature ... and Costs ... of Election Administration*, Wiley Library, Vol. 70, No. 6.

berimplikasi pada kinerja para politisi dan kandidat. Atau justru besarnya biaya pemilu hanya berimplikasi pada kesejahteraan penyelenggara pemilu saja, sementara hasilnya tidak membawa perubahan pada sistem politik di sebuah negara.

Penyelenggara pemilu yang baik sudah semestinya harus bekerja dengan sumber daya yang baik pula. Penyelenggara yang baik harus memiliki kapasitas diri yang dipersiapkan dalam penyelenggaraan pemilu. Hal tersebut mencakup sumber daya finansial yakni besarnya anggaran biaya yang memadai maupun sumber daya manusia dalam kapasitas kemampuan secara teknis dan keahlian yang profesional.

Sumber daya yang paling utama adalah sumber daya finansial, berapa besar anggaran yang dihabiskan untuk menyelenggarakan pemilu. Misalnya, tahun 2010 biaya penyelenggaraan pemilu federal Australia mencapai A \$161 juta. Ini naik menjadi A \$198 juta di pemilu federal 2013. Biaya Pemilu Kanada 2011 sekitar C \$291 juta, empat tahun kemudian naik menjadi C \$443 juta. Bahkan, pemilu selain untuk parlemen nasional, biayanya mahal. Referendum seluruh Inggris 2011 tentang elektoral reformasi dilaporkan menelan biaya sekitar £75 juta, sementara satu negara bagian Amerika, Wisconsin, menghabiskan \$37 juta untuk menyelenggarakan lima pemilihan pada tahun 2012, termasuk pemilihan pertama presiden<sup>56</sup>.

Penyelenggaraan pemilu dengan biaya yang tidak memadai akan berdampak negatif pada tingkat kinerja penyelenggara. Birch (2011)<sup>57</sup> menyoroti terjadinya insiden '*mispraktik*' pada pemilu karena kurangnya sumber pendanaan yang cukup. Sementara

---

<sup>56</sup>Alistair Clark, *The Cost of Democracy: The Determinants of Spending on The Public Administration of Elections*, (International Political Science, 2019), hlm. 3.

<sup>57</sup>Sarah Birch, *Electoral Malpractice* (New York: Oxford University Press on Demand, 2011).

Pastor (1999)<sup>58</sup> menyoroti penyelenggaraan pemilu di negara berkembang dengan biaya yang sedikit berakibat pada lemahnya kinerja penyelenggara dalam pemilu. Hall dan Tokaji (2007)<sup>59</sup> menunjuk ke penyelenggaraan Pemilu AS yang kekurangan dana, sebagaimana Gerken (2009)<sup>60</sup> yang mengungkapkan bahwa penyelenggaraan pemilu di AS mengalami kesulitan dalam pengumpulan data yang berimplikasi pada menurunnya kualitas pemilu di AS. Alvarez dan Hall (2006)<sup>61</sup> menunjukkan pendanaan pemilu yang tidak mencukupi juga menyebabkan kesulitan dalam merekrut petugas pemungutan suara. Gaji petugas rendah sehingga banya pekerja yang kurang maksimal dalam menjalankan tugasnya sebagai pekerja pemilu. Uang tentunya merupakan motivator penting bagi beberapa petugas dalam pemungutan suara<sup>62</sup>.

Di Indonesia, pemilu 2019 berbeda dibanding sebelumnya. Pemilu 2019 diadakan bersamaan baik untuk pemilihan presiden maupun wakil presiden beserta anggota DPR. Menurut Kementerian Keuangan, anggaran penyelenggaraan pemilu serentak 2019 mencapai Rp25,7 triliun. Dana tersebut dibagi menjadi tiga kelompok yaitu kelompok yang bertanggung jawab untuk menyelenggarakan, memantau, dan mendukung kegiatan seperti pengamanan (Dikutip dari akun resmi Kementerian Keuangan @KemenkeuRI pada Rabu, hari 17 April 2019). Menurut

<sup>58</sup>Pastor, Robert A, 1999, *The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research*. Democratization, Vol. 6, No. 4, hlm. 1—27.

<sup>59</sup>Hall, Thad and Daniel Tokaji, 2007, Money for Data: Funding the oldest unfunded mandate. Equal Vote Blog, Election Law at Moritz. Available at: [http://moritzlaw.osu.edu/blogs/tokaji/2007\\_06\\_01\\_equalvote\\_archive.html](http://moritzlaw.osu.edu/blogs/tokaji/2007_06_01_equalvote_archive.html)

<sup>60</sup>Gerken, Heather K, 2009, *The Democracy Index: Why Our Election System is Failing and How to Fix It*. Princeton: Princeton University Press.

<sup>61</sup>Alvarez, R Michael and Thad E Hall, 2006, *Controlling Democracy: The Principal-Agent Problems in Election Administration*. Policy Studies Journal, Vol. 34, No. 4, hlm. 491—510.

<sup>62</sup>Clark, Alistair and Toby S James, 2017, Poll Workers. In Pippa Norris and Alessandro Nai (eds) *Election Watchdogs: Transparency, Accountability and Integrity*. New York: Oxford University Press, hlm.144–164.

media online tempo.co, alokasi anggaran Komisi Pemilihan Umum (KPU) sebesar Rp25,59 triliun, sedangkan anggaran pengawasan yang ditetapkan sebesar Rp4,85 triliun, dan anggaran pengamanan yang dialokasikan sebesar Rp3,29 triliun (*Tempo.co*, 2021).

Berikut adalah beberapa negara dengan biaya pemilu yang sangat tinggi. Sebuah studi baru-baru ini oleh Center for Media Studies (CMS) yang berbasis di New Delhi menemukan bahwa pemilu India menelan biaya 8,6 miliar USD atau sekitar Rp122,3 triliun. Pengeluaran ini merupakan pengeluaran kumulatif yang dilakukan oleh partai politik, calon legislatif, dan penyelenggara pemilu India. Bisa dibayangkan angka ini sangat luar biasa. Sebagai perbandingan, pemilihan umum AS 2016 mengadu Donald Trump melawan Hillary Clinton dan pemilihan kongres menelan biaya \$6,5 miliar menurut laporan Open Secrets, sebuah organisasi nirlaba Amerika Serikat. Biaya besar pemilu India dapat dimengerti. Menurut CNN yang dikutip pada Minggu (9 Juni 2019), lebih dari 600 juta orang India dari total 900 juta pemilih terdaftar telah menggunakan hak pilihnya.

Bukan tanpa konsekuensi, penyelenggaraan pemilu merupakan ajang demokrasi yang sangat mahal. Banyak kebutuhan yang harus dipenuhi agar semuanya berjalan lancar dan aman seperti biaya kampanye, biaya logistik, dan biaya petugas yang menjalankan mekanisme pemilu. Apalagi jika jumlah penduduk suatu negara bertambah, tentu anggarannya juga harus bertambah. Berikut adalah negara-negara yang biaya pemilunya paling mahal di antara negara-negara lain sampai pada tahun 2019.

#### a. India (Rp199 triliun)

Sebagai negara demokrasi terbesar di dunia, tak heran jika India membutuhkan dana hingga US\$ 14 miliar atau sekitar Rp199 triliun untuk menggelar pemilu termahal dunia, dikutip dari Reuters. Jumlah itu diusulkan oleh Perdana Menteri India yang sedang menjabat, Narendra Modi, yang berasal dari partai

Bharatiya Janata milik Modi. Beberapa pihak merasa jumlah dana tersebut berlebihan dan cukup kontroversial karena dapat digunakan untuk anggaran publik lain yang lebih bermanfaat. Tercatat sekitar 900 juta orang akan memilih calon untuk posisi kepemimpinan. Karena jumlah yang banyak dan berbagai pembatasan, jadwal pemilihan umum dilakukan secara bertahap mulai 11 April hingga 19 Mei 2019.

b. Amerika Serikat (Rp164 triliun)

Berikutnya adalah Amerika Serikat, negara dengan biaya pemilu tertinggi mencapai Rp34 triliun. Hal ini terjadi pada tahun 2016 dengan hadirnya 2 calon presiden dari Partai Demokrat yaitu Hillary Clinton dan dari Partai Republik yaitu Donald Trump. Pengawas keuangan kampanye AS memprediksi bahwa pemilihan umum 2020 akan menjadi yang paling mahal dalam sejarah negara itu. Dalam laporan yang dirilis pada Kamis (1 Oktober 2020), Center for Responsive Politics (CRP) memperkirakan biaya pemilihan presiden dan legislatif pada tahun 2020 akan mencapai \$10,8 miliar USD. Ini 50% lebih tinggi dari pemilihan presiden 2016 setelah disesuaikan dengan inflasi (*Okenews*, 2020).

c. Indonesia (Rp25 triliun)

Sebagai negara demokrasi terbesar ketiga, penyelenggaraan pemilu pada 17 April 2019 membutuhkan dana sekitar Rp25 triliun untuk memenuhi seluruh kebutuhan yang ada. KPU sebagai organisasi yang berhak menyelenggarakan pemilu melakukan 5 jenis pemilu sekaligus untuk menghemat biaya. Ada pemilihan presiden, pemilihan DPR RI, pemilihan DPD RI, pemilihan DPRD provinsi, dan pemilihan DPRD kota atau kabupaten. Mungkin itu sebabnya harganya sangat mahal.

## d. Brazil (Rp24 triliun)

Brazil mengadakan pemilihan pada 7 dan 28 Oktober 2018, menghasilkan Presiden Jair Bolsonaro sebagai pemenang dengan 55% suara atas saingannya Fernando Haddad (*We.co.id*, 2019).

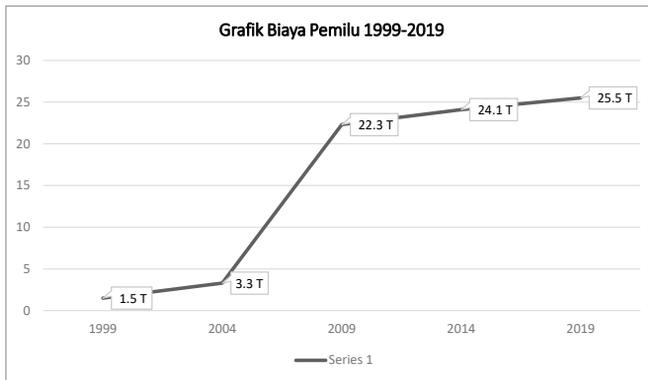
Dari pemilu 1999 sampai pemilu 2019, terjadi dinamika pembiayaan yang diakibatkan dari pola penyelenggaraan yang selalu berbeda-beda. Ada yang dilaksanakan secara terpisah antara pemilu legislatif dan pemilu presiden. Adapula yang dilaksanakan secara serentak seperti pada pemilu 2019, yakni pemilihan legislatif dan pemilihan presiden. Dari aspek pembiayaan, pemilu di Indonesia mengalami kenaikan. Pada Pemilu 1999 dilansir oleh situs resmi BPKP-RI dialokasikan dana sebesar Rp1,525 triliun, sedangkan pemilu 2004 menghabiskan biaya sekitar 3,32 triliun, pemilu 2009 menghabiskan biaya 22,3 triliun (*detikNEWS*, 29 Jan 2009), pemilu 2014 menghabiskan 24,1 triliun, dan pemilu 2019 menghabiskan biaya sekitar 25,5 triliun (*Detikfinance*, 2019).

**Tabel 4 Jumlah Parpol Peserta Pemilu, Jumlah Parpol Meraih Kursi di DPR, Jumlah Biaya Pemilu**

Pemilu	Jumlah Partai Politik Peserta Pemilu	Jumlah Partai Politik Meraih Kursi di DPR	Jumlah Biaya Pemilu
1999	48 partai politik	21 partai politik	1,5 triliun
2004	24 partai politik	16 partai politik	3,2 triliun
2009	38 partai politik	9 partai politik	22,3 triliun
2014	12 partai politik	10 partai politik	24,1 triliun
2019	14 partai politik	9 partai politik	25,5 triliun

*Sumber: Diolah dari berbagai sumber*

### Grafik 8 Kenaikan Biaya Penyelenggaraan Pemilu 1999—2019



Sumber: *Diolah dari berbagai sumber*

Uraian di atas dapat dibagi ke dalam dua perspektif mengenai pemilu *high cost*. *Pertama*, pemilu *high cost* yang dimaksud adalah pemilu dalam perspektif pembiayaan keseluruhan pemilu oleh negara lewat penyelenggara pemilu sesuai dengan mekanisme yang telah ditentukan berupa belanja barang dan jasa dalam kurun waktu tertentu selama proses pemilu, baik prapemilu maupun pascapemilu. *Kedua*, pemilu *high cost* dalam perspektif pembiayaan yang melibatkan semua komponen pemilu tidak terbatas pada pembiayaan pemilu oleh negara, tetapi juga pembiayaan yang melibatkan para kandidat dalam membelanjakan uangnya. Termasuk bagaimana para kandidat menggunakan uangnya untuk “membeli suara” dalam pemilu yang lebih dikenal dengan istilah *money politik* atau politik uang’.

Ari Dwipayana (2009)<sup>63</sup> berpendapat bahwa kebijakan politik uang merupakan salah satu faktor pendorong demokrasi biaya tinggi. Semua orang tahu bahwa contoh kebijakan politik uang sering terjadi dalam pemilu pasca reformasi. Sementara semua

<sup>63</sup>Ari Dwipayana, 2009, *Demokrasi Biaya Tinggi: Dimensi Ekonomi dalam Proses Demokrasi Elektoral di Indonesia Pasca Orde Baru*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik ISSN 141 0-4946, Vol. 12, No. 3, Maret 2009, hlm. 257—390.

kandidat, ketika diwawancarai, akan selalu mengatakan bahwa mereka tidak terlibat dalam kebijakan moneter, warga akan segera dapat menunjukkan bagaimana kandidat ini menggunakan uang untuk “membeli suara” dalam perjalanan mereka. Menurut Daniel Dhakidae (2011)<sup>64</sup> kebijakan moneter merupakan mata rantai dalam pembentukan kartel politik.

Beberapa kandidat yang penulis temui memberikan informasi yang tidak transparan, bahkan mayoritas mengatakan tidak ada politik uang, tetapi jumlah nominal uang yang dikeluarkan dalam pencalonan sebagai kandidat cukup fantastis. Oleh karena itu, penulis mencari narasumber lain yang bisa memberikan informasi lebih akurat sebagai penguatan data dalam buku ini bahwa *money politik* itu betul-betul menjadi potret politik yang tidak bisa ditutup-tutupi dalam setiap kontestasi pemilu, baik pemilu legislatif maupun pemilu kepala daerah secara serentak. Salah seorang relawan dari calon pasangan kepala daerah mengungkapkan:

*“Yang jelas calon yang saya dukung menghabiskan sekitar 60 miliar, dilihat dari dhum-dhuman (bahasa Jawa: money politik) per orang mendapatkan 100.000 rupiah, bisa dikalikan kalau dhum-dhuman sampai 80 persen dari jumlah pemilih di Kabupaten saya 490.687 maka ada sekitar 400.000 amplop yang beredar sehingga biaya sudah pasti untuk money politik saja sangat fantastis yakni sekitar 40 miliar, belum yang lain” (Wawancara, 23 Maret 2021).*

Sistem pemilu menggunakan sistem proporsional daftar terbuka berakibat kepada naiknya biaya yang dikeluarkan oleh kandidat legislatif di tingkat daerah dan di tingkat pusat. Para kandidat berkompetisi untuk menjaring suara dengan cara-cara *money politik*, membeli suara adalah bagian dari strategi politik kemenangan pemilu. Dengan demikian, jika dilihat dari perspektif pembiayaan pemilu sebagaimana perspektif yang kedua,

---

<sup>64</sup>Daniel Dhakhidae, 2011, *Masyarakat Terbuka Indonesia: Pesona atau Persoalan*, Prisma, Vol. 30, No. 1.

pembiayaan yang melibatkan kandidat, maka pemilu di Indonesia menjadi pemilu biaya tinggi.

## 2. Masuknya Pengusaha ke Partai Politik

Di era Orde Baru, peran pengusaha hanya sebatas sistem pendukung sederhana yang berakar pada jaringan politik dan ekonomi. Mereka hanya agen pendukung di belakang pemerintah karena pemerintah saat itu menghadapi masalah kekurangan modal. Pemerintah mendorong pemilik modal swasta atau pengusaha dalam bentuk *trust* untuk bekerja sama dengan pemerintah. Peran negara pada waktu itu sangat penting bagi pertumbuhan borjuasi. Pada saat itu, modal negara, kontrak, konsesi, dan kredit diberikan langsung kepada pengusaha, tetapi pada saat yang sama pengusaha swasta mengelola atau menggunakannya. Jenis pengusaha ini didukung di bawah perlindungan pemerintah; mereka memiliki bos dalam kelompok kekuasaan politik-birokratis. Mereka diatur oleh birokrasi dan seringkali sangat bergantung pada modal asing.

Selama masa reformasi, pengusaha sengaja mengambil kursi di parlemen untuk memengaruhi pembuatan kebijakan dengan pemerintah. Penelitian Marepus Corner yang diterbitkan pada 10 September 2020 berjudul “Peta Pengusaha di DPR: Potret Oligarki di Indonesia” menunjukkan bahwa 55% anggota DPR adalah pengusaha yang tersebar di berbagai bidang. “Angka-angka ini diambil sesuai dengan perubahan waktu terakhir, jumlah pengusaha meningkat menjadi 318 orang, 5 dari 10 anggota DPR adalah pengusaha. Tidak kurang dari 26% di antaranya. Pengusaha ini adalah pengusaha atau pemilik dan 25% adalah direksi atau pengurus, kemudian 36% di antaranya masih aktif melakukan kegiatan komersial. Persentase pengusaha tertinggi berasal dari Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) sebesar 23%, disusul Partai Gerindra sebesar 16%, dan Partai Golkar sebesar 16%. Dari 11 komisi DPR, 8 memiliki lebih banyak anggota bisnis daripada non-pengusaha.

Secara sektoral, pelaku usaha ini terutama bergerak di sektor energi dan minyak dan gas (15%) serta di sektor teknologi, industri, manufaktur dan ritel (15%). Sisanya dibagi antara pengembang dan kontraktor (12%), pertanian, perikanan dan peternakan (11%) melalui keuangan dan perbankan (6%). Dominasi pengusaha di DPR juga cenderung memperkuat konsentrasi kekuatan oligarki dalam pembuatan kebijakan sehingga semakin sulit memperjuangkan program politik demokrasi berbasis nilai di parlemen. “Produk politik juga fokus pada kepentingan ekonomi korporasi dan cenderung mengabaikan aspek keadilan sosial dan lingkungan, termasuk partisipasi publik yang inklusif (*Tempo*, 2019).

Robinson dan Hadiz (2004) mengonfirmasi model di atas. Pengusaha adalah pemburu sewa sebagai akibat dari penipuan dengan pihak berwenang. Kelompok perusahaan ini kemudian tertarik pada politik. Bukan menunjuk, tetapi mengontrol karena berada di pucuk pimpinan partai politik. Misalnya, trio bisnis besar Jusuf Kalla, Surya Paloh dan Agung Laksono menguasai Partai Golkar dan Sutrisno Bachir, yang mengambil alih PAN setelah Amien Rais tidak lagi ingin mencalonkan diri sebagai presiden PAN. Begitu pula jika melihat kantor kabinet di pemerintahan, wajah para pengusaha yang memegang jabatan penting seperti mantan Menko Perekonomian Aburizal Bakrie. Misalnya, banyak pengusaha yang terjun ke dunia politik untuk mencalonkan diri sebagai bupati atau walikota (*Kompas*, 2005).

Urusan perselingkuhan antara penguasa dan pengusaha terjadi di banyak belahan dunia, di Asia Tenggara seperti Thailand, Pasuk Phongphaichit dan Chris Baker (2004)<sup>65</sup> mempelajari sejarah perkembangan bisnis Shin Corporation. Thaksin Sinawatra, mantan Perdana Menteri Thailand, dimulai sebagai mantan polisi yang memasok peralatan komputer dan alat tulis ke lembaga kepolisian. Pada awal 1990-an, ia mendapatkan waralaba TV

---

<sup>65</sup>Chris Baker and Pasuk Phongphaichit, *A History of Thailand*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2004)

kabel, telekomunikasi (SMS, telepon seluler, kartu panggil), satelit, dan jaringan data seharga 1,3 miliar baht. Di negara Paman Sam, Amerika, Kevin Phillips membedah dinasti Bush yang dibangun di atas fondasi keuangan, minyak, dan militer. Prescott Bush, kakek Presiden Bush, adalah seorang pengusaha yang menjadi senator dari Connecticut dan teman golf favorit Presiden Eisenhower. Dari hubungan politik-komersial ini, dinasti Bush tumbuh menjadi kontraktor minyak terbesar di Amerika Serikat<sup>66</sup>. Di Korea, Chaebol sedang membangun perusahaan multinasional mereka dengan dukungan penuh dari rezim saat ini<sup>67</sup>. Mereka memiliki hubungan yang nyaman dengan pihak berwenang untuk konsesi dan izin. Chaebol mencari sewa bukan dengan menginvestasikan modalnya di industri penghasil komoditas untuk mendapatkan keuntungan, tetapi mereka mencari sewa atau sebaliknya dengan berinvestasi dalam bentuk portofolio atau investasi portofolio. Di Filipina, pengusaha yang mendominasi bidang politik dan bisnis juga dibangun, dengan fokus pada presiden sebagai pelindung pengusaha. Aparatus negara ternyata memiliki semua komponennya yang terbuka untuk dijarah oleh kekuatan swasta yang kuat. Sistem ini disebut kapitalisme penjarahan<sup>68</sup>.

Di Indonesia, baru-baru ini orang-orang menyatakan ketidaksenangan mereka terhadap kebijakan dan peraturan pemerintah yang dianggap kontroversial dan tidak mendukung. Mereka menilai undang-undang yang dikeluarkan pemerintah dan DPR hanya menguntungkan segelintir pihak, yakni pemilik modal dalam negeri. Contohnya undang-undang hak cipta tenaga kerja yang kontroversial. Beberapa di antaranya sangat tidak menguntungkan pekerja tetapi malah menguntungkan pengusaha,

---

<sup>66</sup>Anne Phillips, 2004, *Defending Equality of Outcome*, The Journal of Political Philosophy: Vol. 12, No. 1, hlm. 1—19.

<sup>67</sup>Manjit S. Kang, 2002, Preface. In: Kang, M.S. (ed.) *Crop Improvement: Challenges in the Twenty-first Century*. Food Products Press, Binghamton, New York, xv—xix.

<sup>68</sup>Paul D. Hutchcroft, 1998, *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines*, Cornell University Press, hlm. 296.

misalnya pengaturan pesangon bagi pekerja dalam undang-undang penciptaan lapangan kerja.

Adapun anggota DPR RI 2019—2024 yang memiliki latar belakang sebagai pengusaha menurut data Tempo (5 Oktober 2019) berjumlah 262 orang (147 inkumben + 115 anggota baru) yang terbagi dari beberapa jabatan; anggota DPR pemegang jabatan strategis di perusahaan - Dewan Pengawas Syariah: 5 orang, direktur 179 orang, direktur utama: 147 orang, wakil direktur: 3, presiden direktur utama: 7 orang, komisaris: 382 orang, komisaris utama: 182 orang, presiden komisaris: 14 orang, pemilik saham 247 orang. Berikut adalah jumlah pengusaha yang menduduki DPR RI periode 2019—2024 dari partai politik.

**Tabel 5 Jumlah DPR RI dari Latar Belakang Pengusaha**

Partai Politik	Jumlah Pengusaha	Jumlah Kursi Parlemen
F PDIP	57 orang	128 kursi
F Golkar	48 orang	85 kursi
F Gerindra	41 orang	78 kursi
F Nasdem	21 orang	59 kursi
F PKB	26 orang	58 kursi
F Demokrat	23 orang	54 kursi
F PKS	22 orang	50 kursi
F PAN	18 orang	44 kursi
F PPP	6 orang	19 kursi

*Sumber: Tempo, 2019*

### 3. Masuknya Pengusaha ke PKB

Bergabungnya bos maskapai Lion Air Rusdi Kirana (RK) ke PKB pada 2014 dinilai sebagai bukti bahwa partai rintisan Gus Dur adalah partai Islam terbuka. PKB turun drastis pada pemilu 2009 akibat konflik internal. Masuknya RK menjadi sorotan publik karena bukan dari kalangan nahdliyin seperti pengurus lain di PKB yang rata-rata diisi oleh para aktivis PMII dan HMI yang memiliki rekam jejak aktif di organisasi-organisasi di bawah naungan NU.

Seperti diberitakan di berbagai media, RK terpilih sebagai wakil ketua umum melalui mekanisme partai, yakni rapat paripurna yang dihadiri majelis syuro dan majelis tandfidzy dengan keputusan mengangkat RK sebagai orang nomor dua setelah Cak Imin. Pada Kongres PKB 2015 di Surabaya ia tidak lagi mendukung Cak Imin sebagai Ketua Umum. RK lebih mendukung Imam Nahrawi sebagai Ketua Umum ketika hubungan RK dengan Cak Imim mulai renggang. Aktivasnya sebagai pengurus PKB tidak terlihat, bahkan pada pemilu 2019 Kirana mendorong putranya mencalonkan diri sebagai calon legislatif dari Partai Nasdem.

Usai kongres 2019 di Nusa Dua Bali, RK menyatakan mundur dari PKB karena kesibukannya di dunia bisnis (*24kabar*, 2019), sedangkan menurut Lukmanul Hakim, wakil sekretaris DPP PKB, bahwa mundurnya RK karena ingin fokus mengabdikan sebagai duta besar yang telah diembannya sejak 2017. Sebagaimana pemberitaan diberbagai media menurut elit PKB, RK mengemban sebagai duta besar merupakan pekerjaan penting bagi bangsa dan negara<sup>69</sup>, berbeda dengan elit PKB lain Ari salah seorang elit di pusat mengatakan mundurnya RK lebih karena faktor untung-rugi. Apa yang didapat RK tidak sesuai dengan harapannya, jabatan yang didapatnya tidak sesuai dengan keinginan pribadi.

Selama menjabat sebagai Ketua Umum, RK telah membantu mensukseskan PKB pada pemilu 2014. Perolehan PKB meningkat secara fantastis dari 28 kursi di DPR RI menjadi 47 kursi, perolehan suara untuk PKB meningkat signifikan dari 5.146.122 menjadi 11.298.957 pada Pemilu 2019. Menurut Ari kontribusi RK di pemilu 2014 secara finansial berpengaruh terhadap perolehan suara PKB. Menurutnya, RK telah membantu PKB dengan dana yang cukup besar. "Setiap dapil didukung dengan dana yang sangat besar," lanjut Ari. Setiap dapil didukung 2 miliar yang dikelola oleh lembaga survei bekerja sama dengan PKB pusat saat itu. Belum lagi pendanaan

---

<sup>69</sup>CNN Indonesia, (Jumat, 11/09/2020).

lainnya seperti biaya iklan jika totalnya sekitar 200 miliar yang semuanya diperoleh dari RK. Kontribusinya besar, tetapi yang didapat sebenarnya sangat besar pula karena mendapatkan kontrol kebijakan atas usahanya. Selain itu, juga mendapatkan akses bisnis strategis dalam kapasitasnya sebagai pengusaha, yang melekat di dalamnya adalah ketua umum DPP PKB” (Wawancara, 25/3/21). Berikut adalah tabel anggota DPR RI dari PKB yang memiliki latar belakang pengusaha.

**Tabel 6 Anggota DPR RI PKB dengan Latar Belakang Pengusaha**

**Anggota DPR FKB 2019—2024**

No	Nama	Dapil	Latar Belakang
1	H. IRMAWAN, S.Sos., M.M.	ACEH I	PENGUSAHA
2	RUSLAN M. DAUD	ACEH II	PENGUSAHA
3	H. MARWAN DASOPANG	SUMATERA UTARA II	
4	ABDUL WAHID, S.Pd.I.	RIAU II	PENGUSAHA
5	SOFYAN ALI, S.Ag., S.H., M.Pd.	JAMBI	
6	BERTU MERLAS, S.T.	SUMATERA SELATAN II	PENGUSAHA
7	Dr. H. MUHAMMAD KADAFI, S.H., M.H.	LAMPUNG I	PENGUSAHA
8	ELA SITI NURYAMAH, S.Sos.I.	LAMPUNG II	
9	H. CUCUN AHMAD SYAMSURIJAL, M.A.P.	JAWA BARAT II	PENGUSAHA
10	NENG EEM MARHAMAH ZULFA HIZ., M.M.	JAWA BARAT III	
11	TOMMY KURNIAWAN	JAWA BARAT V	PENGUSAHA
12	H. SYAIFUL HUDA	JAWA BARAT VII	PENGUSAHA
13	H. DEDI WAHIDI, S.Pd.	JAWA BARAT VIII	PENGUSAHA

14	H. MAMAN IMANUL HAQ	JAWA BARAT IX	PENGUSAHA
15	H. YANUAR PRIHATIN, M.Si.	JAWA BARAT X	
16	H. ACEP ADANG RUHIAT, M.Si.	JAWA BARAT XI	
17	H. ALAMUDDIN DIMYATI ROIS	JAWA TENGAH I	
18	Drs. FATHAN	JAWA TENGAH II	
19	MARWAN JAFAR	JAWA TENGAH III	PENGUSAHA
20	LULUK NUR HAMIDAH, M.Si., M.PA.	JAWA TENGAH IV	
21	Drs. MOHAMMAD TOHA, S.Sos.	JAWA TENGAH V	
22	LUQMAN HAKIM, S.Ag.	JAWA TENGAH VI	PENGUSAHA
23	H. ABDUL KADIR KARDING, S.Pi, M.Si.	J A W A TENGAH VI	
24	Drs. H. TAUFIQ R. ABDULLAH	JAWA TENGAH VII	
25	SITI MUKAROMAH, S.Ag., M. AP.	JAWA TENGAH VIII	
26	H. BACHRUDIN NASORI, S.Si., M.M.	JAWA TENGAH IX	PENGUSAHA
27	Hj. NUR NADLIFAH, S.Ag., M.M.	JAWA TENGAH IX	
28	MF. NURHUDA Y	JAWA TENGAH X	
29	Drs. H. BISRI ROMLY, M.M.	JAWA TENGAH X	PENGUSAHA
30	H. SUKAMTO, S.H.	D.I. YOGYAKARTA	
31	SYAIKHUL ISLAM, Lc., M.Sos	JAWA TIMUR I	
32	ARZETI BILBINA, SE., M.A.P	JAWA TIMUR I	PENGUSAHA
33	FAISOL RIZA	JAWA TIMUR II	PENGUSAHA
34	Dra. Hj. ANISAH SYAKUR	JAWA TIMUR II	
35	Dr. Hj. NIHAYATUL WAFIROH, M.A.	JAWA TIMUR III	
36	Ir. H. M. NASIM KHAN	JAWA TIMUR III	PENGUSAHA
37	Drs. H. M. SYAIFUL BAHRI ANSHORI, M.P.	JAWA TIMUR IV	

38	Ir.H. NUR YASIN, M.B.A., M.T.	JAWA TIMUR IV	PENGUSAHA
39	MUH. HASSANUDIN WAHID	JAWA TIMUR V	
40	ALI AHMAD	JAWA TIMUR V	
41	ANGGI ERMA RINI, M.K.M.	JAWA TIMUR VI	
42	H. AN'IM FALACHUDDIN MAHRUS	JAWA TIMUR VI	
43	Drs. H. IBNU MULTAZAM	JAWA TIMUR VII	PENGUSAHA
44	Dr (HC). Drs. A. MUHAIMIN ISKANDAR, M.Si.	JAWA TIMUR VIII	PENGUSAHA
45	H. MUHTAROM, S.Sos.	JAWA TIMUR VIII	
46	Hj. RATNA JUWITA SARI, S.E., M.M.	JAWA TIMUR IX	SUAMI PENGUSAHA
47	FARIDA HIDAYATI, S.H.	JAWA TIMUR IX	SUAMI PENGUSAHA
48	Dr. H. JAZILUL FAWAID, S.Q., M.A.	JAWA TIMUR X	PENGUSAHA
49	H. SYAFIUDDIN, S.Sos.	JAWA TIMUR XI	PENGUSAHA
50	MOH. RANO AL FATH, S.H., M.H.	BANTEN III	PENGUSAHA
51	A. HELMY FAISAL ZAINI	NUSA TENGGARA BARAT II	PENGUSAHA
52	N. M. DIPO NUSANTARA PUA UPA, S.H, M.Kn.	NUSA TENGGARA TIMUR I	PENGUSAHA
53	EDWARD TANNUR, S.H.	NUSA TENGGARA TIMUR II	
54	DANIEL JOHAN, S.E.	KALIMANTAN BARAT I	PENGUSAHA
55	HERU WIDODO, S.PSi.	KALIMANTAN SELATAN II	
56	H. HARUNA, M.A., M.B.A.	SULAWESI SELATAN I	PENGUSAHA

57	Drs. H. ANDI MUAWIYAH RAMLY, M.Si.	SULAWESI SELATAN II	
58	MARTHEN DOUW	PAPUA	PENGUSAHA

*Sumber: Data dari TA Fraksi PKB dan berbagai sumber*

## F. Rendahnya Party ID, Naiknya Pembiayaan Partai

Subbab ini akan diawali dengan mengkaji sifat *party identification* dan perilaku memilih. *Party-identification* (party-ID) atau identifikasi partai pada awalnya didefinisikan sebagai ‘rasa keterikatan pribadi atau individu terhadap [partai] pilihannya.’<sup>70</sup> Party-ID merupakan derajat kedekatan warga dengan partai yang diyakininya untuk dipilih saat pemilu dilaksanakan. Ini jelas mengacu pada identifikasi psikologis. Konsep itu diturunkan dari referensi dan teori kelompok kecil yang menyatakan bahwa perasaan diri seseorang termasuk perasaan identitas pribadi dengan kelompok sekunder seperti partai politik<sup>71</sup>.

Miller dan Shanks memberikan gambaran tentang sifat identifikasi partai yang hanya menyisakan sedikit ruang interpretasi. Dalam mendeskripsikan sifat identifikasi partai ia memberikan contoh perbandingan dengan analogi ‘agama’. Afiliasi partai digambarkan seperti afiliasi agama, berawal dari sebuah keluarga, di mana norma keluarga ditetapkan sebagai awal tempat bersosialisasi. Keluarga adalah kelompok penting, anak yang dewasa memiliki perasaan yang sama dengan kelompok penganut atau penganut agama orang dewasa atau orang yang lebih tua. Rasa diri dalam konteks religius ditetapkan oleh perasaan ‘kami adalah Katolik Roma’, ‘saya seorang Yahudi’, ‘saya seorang Muslim’, dalam politik ‘kami adalah Demokrat’ atau ‘saya seorang Republikan’<sup>72</sup>.

<sup>70</sup>A. Campbell, G. Gurin, and W. E. Miller, *The Voter Decides*. Evanston, Ill.: Row, Peterson and Co, (Public Opinion Quarterly, 1954), hlm. 88-90.

<sup>71</sup>W. E. Miller, and J. M. Shanks, *The New American Voter*, (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1996), hlm. 120.

<sup>72</sup>W. E. Miller, and J. M. Shanks, *The New American Voter*, (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1996), hlm. 120.

Adapun perilaku memilih menurut Jack C Plano dirancang sebagai studi yang berfokus pada bidang-bidang yang berkaitan dengan kebiasaan atau kecenderungan masyarakat untuk memilih dalam pemilihan umum, serta konteks keadaan di mana mereka melakukan pemilihan tersebut<sup>73</sup>. Perilaku memilih erat kaitannya dengan persepsi penggunaan hak pilih dalam penyelenggaraan negara. Bagaimana perilaku memilih di Indonesia? Ada beberapa ilmuwan yang telah memberikan bukti kuat bahwa determinan terpenting dari perilaku memilih di Indonesia sudah berpindah ke faktor psikologis dan ekonomi politik (pilihan rasional).<sup>74</sup> Jika persepsinya positif, pemilih cenderung memilih presiden atau partai yang berkuasa, sedangkan jika persepsinya negatif, pemilih cenderung memilih calon presiden atau partai yang dianggap oposisi. Temuan ini bertentangan dengan kearifan konvensional sebelumnya bahwa sebagian besar pemilih di Indonesia dimotivasi oleh faktor agama, daerah, suku, dan kelas sosial, seperti dalam model perilaku sosiologis<sup>75</sup>.

Setidaknya jika berbicara tentang perilaku memilih di Indonesia, ada tiga pendekatan yang menjadi dasar untuk membaca perilaku memilih, yaitu Columbia Study, Michigan Model, dan Rational Choice<sup>76</sup>. Ketiga pendekatan ini lebih dikenal dengan sosiologi, psikologi, dan pilihan rasional. Selain itu, terdapat pula pendekatan berbeda yang dikembangkan oleh Lau dan Redlawsk (2006)<sup>77</sup>, yaitu pilihan rasional, sosialisasi dini, cepat dan ekonomis, dan rasionalitas terbatas. Dalam studi ini,

---

<sup>73</sup>Jack C. Plano, dkk, *Kamus Analisa Politik*, (Jakarta: Rajawali Press, 1985).

<sup>74</sup>Saiful Mujani dkk, *Kuasa Rakyat: Analisa tentang perilaku memilih dalam pemilihan legislative dan presiden Indonesia pasca Orde Baru*, (Jakarta: Mizan, 2012).

<sup>75</sup>R.W. Liddle, *Memperbaiki Mutu Demokrasi: Sumbangan Ilmu Politik*, (Jakarta: PUSAD Yayasan Wakaf Paramadina, 2012), hlm. 155.

<sup>76</sup>L.M. Bartels, *The Study of Electoral Behavior*, (Oxford: Oxford University Press, 2012).

<sup>77</sup>R.Lau Richard, P.Redlawsk David. *How Voters Decide Information Processing During Election Campaigns*, (New York: Cambridge University Press, 2006)

hanya tiga pendekatan pertama yang dipaparkan secara singkat sebagai dasar untuk mengetahui perilaku memilih dalam kasus yang diteliti. Studi Columbia dimulai oleh Lazarsfeld pada tahun 1940. Studi ini kemudian dikenal sebagai model atau pendekatan secara sosiologis. Pendekatan sosiologis mengisyaratkan adanya pengaruh antara nilai-nilai sosiologis yang terdapat pada diri individu yang memengaruhi perilaku seseorang dalam berpolitik. Nilai-nilai sosiologis tersebut meliputi agama, kelas sosial, suku, daerah, tradisi keluarga dan lain-lain<sup>78</sup>.

Berawal dari teori lingkaran sosial, setiap manusia berhubungan dengan berbagai lingkaran sosial seperti keluarga, tempat kerja, persahabatan, dan lain-lain. Teori ini kemudian digunakan untuk menjelaskan perilaku memilih. Dengan asumsi bahwa seorang pemilih hidup dalam konteks tertentu: status ekonomi, agama, tempat tinggal, pekerjaan dan usia sehingga mengidentifikasi kelompok sosial yang memengaruhi keputusan pemilih karena kontrol dan tekanan sosial<sup>79</sup>. Menurut Roth (2008:37), model sosiologis dapat menjelaskan dengan baik perilaku pemilih yang konsisten. Ini karena kerangka struktural setiap individu hanya berubah secara bertahap<sup>80</sup>.

Demikian pula, geopolitik (daerah) juga menjadi dasar untuk menganalisis perilaku politik dalam model sosiologis. Pendekatan perilaku memilih selanjutnya adalah Model Michigan, suatu metode untuk menentukan perilaku memilih yang dikembangkan pada awal 1950-an. Model Michigan dikenal sebagai pendekatan psikologis terhadap gambar. Rentang lengkapnya dapat dilihat dalam "The American Voter" (1960) oleh Campbell, Converse,

---

<sup>78</sup>L.M. Bartels, *The Study of Electoral Behavior*, (Oxford: Oxford University Press, 2012), hlm. 240.

<sup>79</sup>D. Roth, *Studi Pemilu Empiris: Sumber, Teori, Instrumen dan Metode*, (Jakarta: Friderich-Naumann-Stiftung fur die Freiheit, 2008), hlm. 24.

<sup>80</sup>D. Roth, *Studi Pemilu Empiris: Sumber, Teori, Instrumen dan Metode*, (Jakarta: Friderich-Naumann-Stiftung fur die Freiheit, 2008), hlm. 37.

Miller dan Stokes<sup>81</sup>. Berbeda dengan model sosiologis, dalam model psikologis terdapat kendala atau dinamika psikologis yang membentuk kecenderungan politik seseorang. Ikatan psikologis ini muncul dari rasa kedekatan dengan partai atau kandidat. Persepsi dan penilaian individu terhadap kandidat atau topik yang dipilih (pengaruh jangka pendek) sangat memengaruhi pilihan. Singkatnya, menurut Roth (2008), pendekatan psikologis mencoba menjelaskan faktor-faktor apa yang memengaruhi keputusan pemilu melalui tiga faktor penentu: identifikasi partai (Party ID), orientasi kandidat, dan orientasi pemecahan masalah<sup>82</sup>.

Pendekatan lain adalah perilaku memilih, khususnya pilihan rasional atau model pilihan rasional. Pilihan rasional adalah pendekatan pilihan perilaku yang merupakan kritik terhadap dua pendekatan yang ada, yaitu pendekatan sosiologis dan psikologis. Para ilmuwan prihatin dengan perubahan perilaku memilih yang tidak dapat dijelaskan dengan kedua pendekatan tersebut. Landasan teoretis untuk pendekatan ini didasarkan pada teori ekonomi<sup>83</sup>. Model ini mencoba menjelaskan perilaku elektoral dari segi parameter politik-ekonomi. Premisnya sederhana, jika hipotesis pilihan rasional dapat menjelaskan pasar, ia juga dapat menjelaskan fungsi politik. Pengoperasian model ini didasarkan pada kenyataan bahwa setiap keputusan yang diambil oleh pemilih adalah rasional, yaitu dipandu oleh kepentingan pribadi dan dibuat sesuai dengan prinsip utilitas maksimum. Pilihan politik pemilih rasional selalu diarahkan pada hasil partai atau kandidat tertentu dalam politik, baik yang dirasakan maupun yang diantisipasi<sup>84</sup>.

---

<sup>81</sup>Angus Campbell, Philip E. Converse, Warren E. Miller, and Donald E. Stokes, *The American Voter*, (Chicago University Press, 1960).

<sup>82</sup>D. Roth, *Studi Pemilu Empiris: Sumber, Teori, Instrumen dan Metode*, (Jakarta: Friderich-Naumann-Stiftung fur die Freiheit, 2008), hlm. 38.

<sup>83</sup>Saiful Mujani dkk, *Kuasa Rakyat: Analisa Tentang Prilaku Memilih Dalam Pemilihan Legislatif Dan Presiden Indonesia Pasca Orde Baru*, (Jakarta: Mizan, 2012).

<sup>84</sup>D. Roth, *Studi Pemilu Empiris: Sumber, Teori, Instrumen dan Metode*, (Jakarta: Friderich-Naumann-Stiftung fur die Freiheit, 2008), hlm. 49.

Berdasarkan semua uraian di atas, ketiga model tersebut tidak harus saling bertentangan. Di sisi lain, ketiganya memiliki pengaruh relatif terhadap pilihan politik<sup>85</sup>. Singkatnya, dalam studi perilaku elektoral, benar-benar dilihat dari pendekatan probabilistik, bukan deterministik karena semua faktor bisa berpengaruh. Jadi, dari sudut pandang proporsionalitas, jelas apa signifikansi faktor dominan dan terdapat kemungkinan untuk menjelaskan pilihan politik dengan lebih baik.

Permasalahan di Indonesia saat ini adalah lemahnya identifikasi partai (*party-ID*). ID partai adalah seberapa dekat warga negara dengan partai yang mereka yakini akan dipilih pada saat pemilihan. Survei yang dilakukan Saiful Mujani Research Center (SMRC) pada Desember 2017 menemukan bahwa kedekatan warga negara Indonesia dengan pihak yang dipercaya hanya 11,7%. Dalam studi komparatif global, hasil survei tersebut menjadikan Indonesia sebagai salah satu negara dengan tingkat identifikasi partisan terendah di dunia<sup>86</sup>.

Menurut Fadel Basrianto<sup>87</sup> (*The Indonesian Institute*), rendahnya *party-ID* di Indonesia merupakan akar permasalahan turunan lainnya. Ada masalah serius yang menyebabkan lemahnya identifikasi partai di Indonesia. Pertama, identitas partai yang lemah membuat biaya politik menjadi tinggi. Yang dimaksud di sini adalah peran pengurus partai sangat dominan dalam mencari sumber pembiayaan karena ID partai yang rendah. Seperti halnya di banyak negara, rasa memiliki yang tinggi terhadap suatu partai tertentu mendorong warga negara untuk berkontribusi pada kemenangan partai melalui mekanisme sukarela mereka sendiri.

---

<sup>85</sup>Saiful Mujani dkk, 2012. Ibid, hlm. 34.

<sup>86</sup>kbr.id,(Link:[https://kbr.id/nasional/01-2018/smrk\\_loyalitas\\_masyarakat\\_indonesia\\_terhadap\\_partai\\_terendah\\_di\\_dunia/94269.html](https://kbr.id/nasional/01-2018/smrk_loyalitas_masyarakat_indonesia_terhadap_partai_terendah_di_dunia/94269.html), 3/01/2018).

<sup>87</sup>Fadel Basrianto, 2018, *Mengenal Milenial Indonesia*, Peneliti Bidang Politik the Indonesian Institute.

Warga bekerja sama dengan kontribusi keuangan, memobilisasi suara, dan kegiatan pendukung lainnya yang berasal dari inisiatif mereka sendiri. Hal ini disebabkan karena tingkat kepemilikan (*sense of belonging*) mereka terhadap pihak yang mereka yakini tinggi.

Di Indonesia, kesukarelaan politik semata-mata bergantung pada inisiatif warga untuk memenangkan partai-partai tertentu tampaknya belum berakar. Dalam konteks pemilu legislatif, calon harus bekerja lebih keras untuk mencari pemilih. Salah satu hal yang sering dilakukan calon adalah membeli suara dari pemilih. Dalam studi Burhanuddin Muhtadi (2018)<sup>88</sup>, praktik jual beli suara (kebijakan moneter) di Indonesia merupakan hal yang lumrah. Dalam pemilihan umum 2014, Muhtadi menemukan bahwa 33% pemilih mengaku menerima suap untuk memilih calon tertentu. Artinya, dari 187 pemilih, hampir 62 juta menjadi target jual beli suara. Tingkat implementasi kebijakan moneter di Indonesia menempati urutan ketiga di antara negara-negara setelah Uganda dan Benin (*Theconversation.com*, 2018).

Apabila asumsi 62 juta pemilih hanya menerima uang dari satu calon tertentu dengan jumlah rata-rata Rp30.000, maka dapat dikatakan uang sudah beredar dalam praktik jual beli suara sebesar Rp1,86 triliun. satu sisi, calon legislatif harus mengeluarkan modal yang cukup besar, sisi lain praktik politik uang tidak mendidik masyarakat.

Kedua, lemahnya identitas partai secara tidak langsung menyebabkan korupsi. Melanjutkan pembahasan sebelumnya bahwa identitas partai yang lemah membawa biaya politik yang tinggi, partai perlu mencari modal dari berbagai sumber untuk mendapatkan dukungan sebanyak mungkin dan menggunakan uang sebagai strategi untuk memenangkan pemilu. Salah satunya menggunakan organ legislatif dan eksekutif melalui stafnya di

---

<sup>88</sup>Burhanuddin Muhtadi, 2018. Ibid.

sana. Mereka mendorong negara untuk mensubsidi partai politik. Pernah pada tahun 2005, subsidi negara untuk partai politik turun, yang menyebabkan meningkatnya praktik korupsi oleh anggota parlemen<sup>89</sup>.

Ketiga, tidak adanya *party-ID* terus mempertahankan kepemilikan partai yang hanya dikuasai oleh kelompok tertentu. Hal ini karena masyarakat tidak mampu atau paling tidak mau mengendalikan partai politik karena lemahnya rasa memiliki terhadap partai politik. Akibatnya, kebijakan yang dibuat oleh para pihak seringkali tidak sejalan dengan kepentingan para pihak yang terlibat<sup>90</sup>.

Menurut penelitian yang dilakukan Saiful Mujani Research and Consulting Institute (SMRC), hanya 11% orang Indonesia yang dekat dengan partai yang mereka yakini. SMRC berpendapat bahwa kondisi ini menyebabkan jumlah pemilih di partai berfluktuasi setiap tahun. Direktur Utama SMRC, Djayadi Hanan mengatakan, "Indonesia merupakan salah satu negara dengan tingkat identifikasi partai terendah dibandingkan negara lain.

SMRC menemukan bahwa kemungkinan identifikasi partisan di Indonesia rendah hingga sangat rendah. Bahkan terendah di dunia. Menurut survei SMRC, tingkat kedekatan partai atau identifikasi kepartaian di Indonesia mencapai 11,7% pada Desember 2017. Dengan kata lain, hanya 11,7% masyarakat Indonesia yang merasa memiliki hubungan mental dengan partai tertentu dan akan memilih partai tersebut di sepanjang waktu pemilihan berlangsung.

*Party-ID* Indonesia masih jauh tertinggal dari Belgia, Australia, Israel, Selandia Baru, Amerika Serikat, Inggris, Jepang, dan Korea Selatan. Jadi ada partai yang aman dari pemilih yang goyah seperti

<sup>89</sup>Marcus Mietzner, 2007, *Party Financing in Post-Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption Author(s)*, (ISEAS Source: Contemporary Southeast Asia, Vol. 29, No. 2).

<sup>90</sup>Fadel Basrianto, 2018, *Mengenal Milenial Indonesia*, Peneliti Bidang Politik the Indonesian Institute.

PDIP, PAN, dan PPP. Selain itu, inkonsistensi masyarakat Indonesia terhadap partai pilihannya dipengaruhi oleh kepemimpinan partai dan juga jumlah partai baru di setiap pemilu.

Sejak Reformasi 1998, tercatat ada 10 partai kuat yang tercatat di Bursa Efek Senayan sehingga pada pemilu mendatang diperkirakan jumlah partai akan bertambah. Menurut survei SMRC, partai paling stabil dengan kepercayaan publik tinggi adalah PDIP. Menurut survei SMRC, pendukung setia PDIP atau ID partai cukup besar dibandingkan yang lain<sup>91</sup>.

Hasil survei SMRC juga didukung oleh dua lembaga survei politik yaitu Politica Research and Consultancy (RRT) dan Political Parameter Indonesia (PPI) yang berkolaborasi dalam Forecast Survey Politik 2024. Responden berjumlah 2.197 orang dari target 2.200 responden di 161 kabupaten/kota di 34 provinsi yang diwawancarai dengan teknik wawancara langsung. Survei nasional dilakukan pada 25 Januari 2020 hingga 10 Februari 2020 dengan metode *multistage random sampling* dan memiliki eror sebesar 2,13%.

Saat hasil survei dirilis (24/2/2021), mayoritas responden menyatakan tidak merasa dekat dengan partai politik tertentu. “85,9% masyarakat menjawab tidak merasa dekat dengan partai politik. Sementara 14% menjawab ya, ketika ditanya apakah mereka merasa dekat dengan partai politik tertentu. Dua lembaga survei mencoba menggali informasi dari 14,1% responden, meminta untuk merasa dekat dengan partai politik tertentu.

Menurut survei nasional yang dilakukan oleh Pusat Studi Publik (Centro de Estudios Publicos, CEP) pada tahun 1994, lebih dari 70 persen penduduk dewasa Chili diidentifikasi memiliki simpati terhadap partai politik. Namun, pada 2014, angka ini turun menjadi 32 persen. Meskipun beberapa fluktuasi pasti terjadi

---

<sup>91</sup>kbr.id,(Link:[https://kbr.id/nasional/01-2018/smrc\\_loyalitas\\_masyarakat\\_indonesia\\_terhadap\\_partai\\_terendah\\_di\\_dunia/94269.html](https://kbr.id/nasional/01-2018/smrc_loyalitas_masyarakat_indonesia_terhadap_partai_terendah_di_dunia/94269.html), 3/01/2018).

sepanjang tahun, trennya selalu menurun. Besarnya perubahan ini melampaui tren serupa yang dialami oleh negara-negara demokrasi maju. Temuan terbaru oleh Navia dan Osorio (2015), tren agregat ini tidak sama di semua orang Chili. Misalnya, Partai Demokrat Kristen (Partido Demócrata Cristiano, PDC) adalah satu-satunya partai yang mengalami penurunan jumlah pendukung hingga tahun 2005. Sebaliknya, identifikasi partai sayap kanan (Unión Demócrata Independiente, UDI), Partai Nasional Reformasi (Renovación Nacional, RN), partai kiri tengah (Partido por la Democracia, PPD), Partai Sosialis (Partido Socialista de Chile, PS), dan Partai Demokrat Radikal Demo Sosial (Partido Radical Social Democracia, PRSD) tetap stabil dan bahkan sedikit meningkat. Namun, identifikasi partai ini juga mulai menurun secara sistematis setelah pemilihan presiden 2005.

Di Eropa, *party-ID* hampir tidak ada. Identifikasi partai tidak pernah benar-benar berkembang di sebagian besar negara Eropa karena kurang berfungsinya partai politik di Eropa bagi pemilih. Hal ini berbeda jika dibandingkan dengan partai politik di AS<sup>92</sup>. Identifikasi partai di AS berfungsi sebagai jalan pintas pada semua jenis keputusan, termasuk keputusan partai atau kandidat mana yang akan diusulkan partai untuk dipilih. Adapun pemilih Eropa mungkin tidak membutuhkan identifikasi partai dengan alasan untuk menghemat biaya karena fungsi tersebut sudah terpenuhi oleh ikatan masyarakat kepada kelas sosial atau agama tertentu yang pada gilirannya sangat terkait dengan partai politik tertentu.

Warren Miller mendeskripsikan tentang perbedaan Partai Identifikasi (*party-ID*) di Amerika Serikat dan di banyak negara Eropa Barat dalam struktur sosial masyarakat secara nasional. Seperti yang telah diteliti oleh banyak sarjana, partai politik di Eropa lebih cenderung sebagai turunan dari kelompok sosial atau ekonomi

---

<sup>92</sup>Shively, W. P, 1979, *The Development of Party Identification Among Adults: Exploration of A Functional Model*. American Political Science Review, 73, 1039-54.

seperti serikat pekerja atau gereja sebagai pintu masuk sejarah di mana partai politik didirikan. Pada saat yang sama kelompok ini secara langsung memiliki keterikatan dengan individu. Sebagai konsekuensinya, kecenderungan kelompok-kelompok ini memiliki rasa keterikatan bisa diturunkan pada kelompoknya. Kelompok memiliki peranan penting menjadi perantara antara individu dan kelompok<sup>93</sup>.

Interpretasi *party-ID* ini sama sekali tidak ada di negara-negara Eropa di mana partai politik tertanam kuat dalam struktur sosial. Hal ini cerminan dari identitas sosial atau preferensi partai mereka pada waktu-waktu tertentu. Hal ini juga menjelaskan temuan *party-ID* di Belanda. Partai politik tradisional di Belanda mengakar kuat dalam struktur sosial masyarakat Belanda. Identifikasi dengan partai politik bagi kebanyakan orang tidak secara langsung. Pada pemungutan suara orang Katolik dengan sendirinya merupakan bagian dari proses sosialisasinya. Proses identifikasi kelompok lebih banyak dipengaruhi oleh sub-budaya Katolik serta identifikasi dengan partai politik terkait<sup>94</sup>.

Sebuah alternatif interpretasi menunjukkan bahwa korelasi antara identifikasi partai dan pilihan suara yang sebenarnya lebih kuat di Eropa daripada di Amerika Serikat. Di Eropa, partai politik dengan sistem parlementer memainkan peran utama dalam interaksi antara pemilih dan lembaga pemerintah, sedangkan politisi individu memiliki pengaruh yang lebih terbatas. Hal ini menyisakan sedikit ruang bagi calon individu untuk menjalankan kampanye mereka sendiri dan menawarkan sedikit insentif bagi para pemilih untuk menyimpang dari preferensi partainya guna mendukung calon dari partai lain.

---

<sup>93</sup>Miller, W. E. 1976. The Cross-National Use of Party Identification as a Stimulus to Political Inquiry. In *Party Identification and Beyond: Representations of Voting and Party Competition*, edited by I. Budge, I. Crewe and D. Farlie. London: Wiley.

<sup>94</sup>Thomassen, J. J. A, 1976, Party Identification as a Cross-National Concept: its Meaning in the Netherlands. In *Party Identification and Beyond: Representations of Voting and Party Competition*, edited by I. Budge, I. Crewe and D. Farlie. London: Wiley.

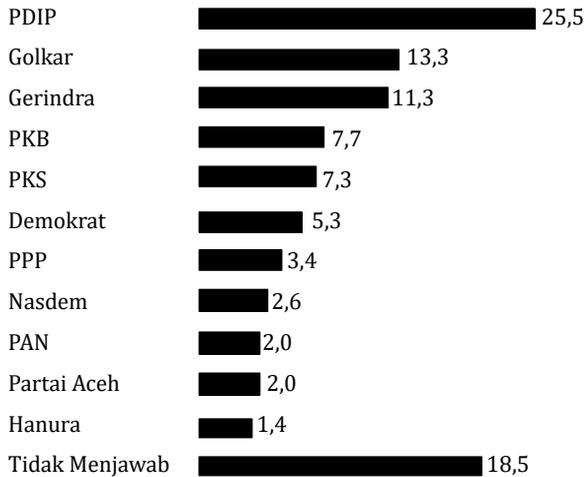
Ini sangat berbeda dengan politik AS, pemilihan presiden ditentukan oleh latar belakang partai dan karakteristik calon memiliki bobot yang sama. Dalam demokrasi parlementer dan pemilihan kepala pemerintahan, keterkaitan yang rendah dengan identifikasi partai menjadi hal yang mungkin. Oleh karena itu, bisa dimengerti bahwa pemilih di Eropa tidak selalu terikat pada identifikasi partai mereka. Hal ini membuktikan bahwa identifikasi partai tidak penting di Eropa. Justru sebaliknya, pertimbangan lain yang biasanya menentukan pertimbangan pemilih<sup>95</sup>.

Di sebagian besar negara Eropa, antara 40 dan 60 persen responden teridentifikasi kuat atau lemah dengan partai politik (lihat Grafik 2). Kecuali di negara Portugal, jumlah responden yang teridentifikasi kuat atau lemah dengan partai politik kurang dari 30 persen. Penjelasan mengapa di Portugal angkanya rendah karena Portugal memiliki sejarah pemilihan umum yang sangat demokratis. Sebaliknya, mengapa di Spanyol proporsinya relatif tinggi, begitu juga di Belanda, di Belanda identifikasi partai proporsinya juga sangat tinggi sebagaimana dijelaskan sebelumnya karena Belanda memiliki struktur sosial yang kuat yang terkait dengan *party-ID* terutama pada partai tradisional Belanda. Berikut adalah *party-ID* di Indonesia dan di Eropa.

---

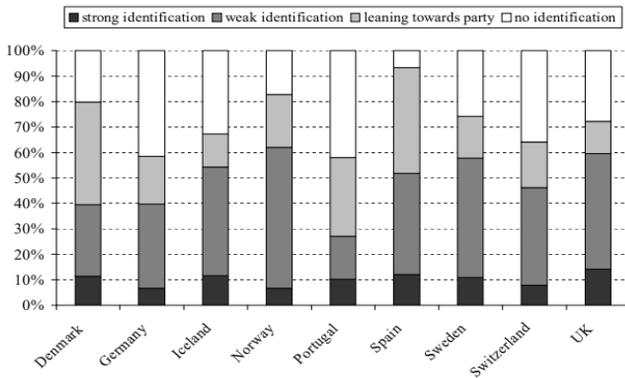
<sup>95</sup>Holmberg, S, 1994, Party Identification Compared across the Atlantic. In *Elections at Home and Abroad: Essays in Honor of Warren E. Miller*, edited by M. K. Jennings and T. E. Mann. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

**Grafik 9 Party-ID di Indonesia**

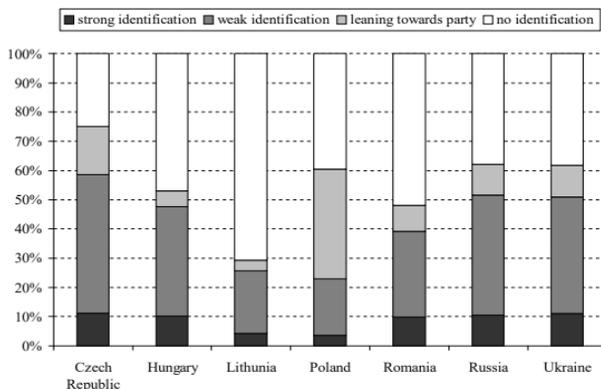


Sumber: Survei Politika Research and Consulting (PRC) dan Parameter Politik Indonesia (PPI), 25 Januari—10 Februari 2020

**Grafik 10 Kekuatan Party-ID di Eropa Barat 1996—2002 (%)**



Sumber: Jacques Thomassen & Martin Rosema, 2006

**Grafik 11 Kekuatan Party-ID di Eropa Timur 1996—2001 (%)**

*Sumber: Jacques Thomassen & Martin Rosema, 2006*

Setiap negara pemilih memiliki kedekatan terhadap partai yang berbeda-beda karena struktur sosial di sebuah negara itu berbeda-beda pula. Di berbagai negara AS dan Eropa adakalanya sangat tinggi proporsinya, tetapi tidak sedikit negara di Eropa yang lemah terhadap *party-ID*, begitu juga dengan *party-ID* di Indonesia. Di Indonesia, *party-ID* mengalami dinamika pasang-surut seiring perkembangan politik. Sebagaimana pembahasan di atas mengenai kedekatan pemilih terhadap partainya, dapat disimpulkan bahwa Indonesia tergolong sangat rendah. Pertanyaannya adalah rendahnya *party-ID* di Indonesia berpengaruh terhadap pembiayaan partai politik itu sendiri. Apakah kuat atau lemahnya *party-ID* bisa berpengaruh terhadap pembiayaan partai politik? Pertanyaan inilah yang hendak penulis telisik jawabannya.

Di Indonesia, jika dilihat berdasarkan peraturan yang ada, dari tahun 1999 hingga 2011 menurut Ardianto (2019) seperti yang ditunjukkan pada Grafik 4, terlihat bahwa telah terjadi peningkatan besar dalam jumlah kontribusi eksternal terhadap politik. Pengaturan mengenai aturan sumbangan parpol baru muncul dalam UU No. 2 Tahun 1999, sedangkan UU sebelumnya tidak diatur sama sekali, yaitu UU No. 3 Tahun 1975 dan UU No. 3 Tahun 1985.

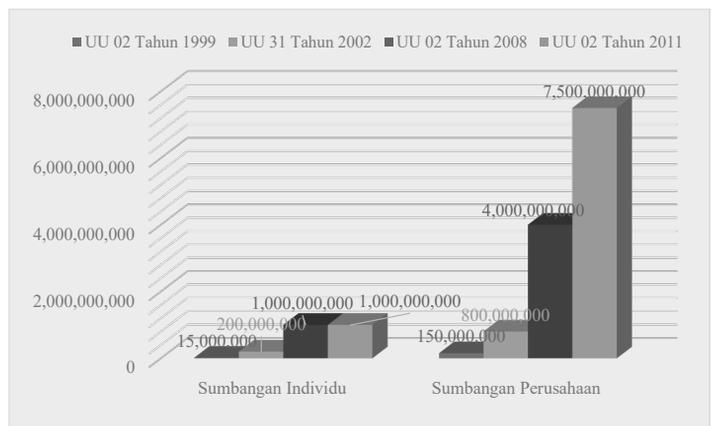
Jika mengacu pada aturan yang kali pertama muncul, yakni UU No.2/1999 yang dikeluarkan dua dekade sebelumnya, kontribusi eksternal dari individu meningkat 66 kali lipat dibandingkan UU yang ada saat ini, yakni UU No.2/2011. Jika dibandingkan dengan UU No.2/2011 dengan UU No.31/2002, maka donasi perorangan meningkat 5 kali lipat. Adapun untuk donasi perusahaan, peningkatannya bahkan lebih ekstrem. Jika diurutkan dari tahun 1999 ke tahun 2002, terjadi peningkatan lebih dari 5 kali lipat. Kemudian dari tahun 2002 ke tahun 2008 meningkat 5 kali lipat lagi, sedangkan dari tahun 2008 ke tahun 2011 meningkat hampir 2 kali lipat. Jika dibandingkan selama dua dekade (1999—2019), sejak pengaturan sumbangan untuk parpol antara UU No.2/1999 dan UU No.2/2011, peningkatannya mencapai 50 kali lipat<sup>96</sup>.

Peningkatan semacam ini tidak hanya terjadi pada undang-undang tentang partai politik, tetapi juga pada kontribusi kampanye dalam undang-undang pemilu (lihat Grafik 5). Undang-Undang Nomor 7/2017 Pasal 331 ayat 1 dan 2 menjelaskan bahwa jumlah sumbangan untuk kampanye anggota DPR/DPRD untuk perorangan hanya boleh paling banyak 2,5 miliar rupiah, sedangkan untuk perusahaan paling banyak 25 miliar rupiah. Jika mengacu pada hukum sebelumnya, dapat dilihat peningkatan ukuran yang luar biasa. Dalam UU No 8/2012, sumbangan individu hanya 1 miliar, artinya ada peningkatan 2,5 kali lipat. Adapun untuk donasi dari perusahaan, jumlahnya hanya 7,5 miliar, artinya ada peningkatan 3,3 kali lipat. Jika dibandingkan dengan UU No 2 Tahun 2003 sebagai undang-undang pertama yang mengatur tentang donasi bagi calon, peningkatannya sangat besar, yakni 25 kali lipat untuk donasi individu dan 33 kali untuk donasi perusahaan. Ketentuan donasi ini juga berlaku persis dengan aturan donasi untuk calon presiden dan wakil presiden.

---

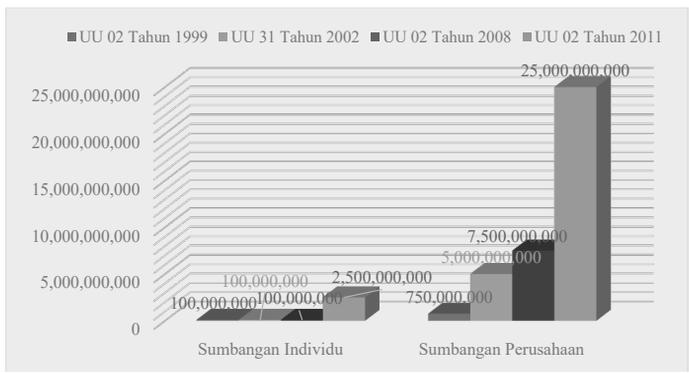
<sup>96</sup>Hendra Try Ardianto, *Uang dan partai politik: Urgensi mengatur keuangan parpol dan kandidat dalam kompetisi electoral*, (Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan Vol. 4, No. 1, Universitas Diponegoro, Semarang, 2019), hlm. 12-13.

**Grafik 12 Kenaikan Jumlah Sumbangan untuk Parpol dalam Undang-Undang**



Sumber: Ardianto, 2019, dalam Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan Undip Vol. 4 No 1.

**Grafik 13 Peningkatan Jumlah Sumbangan untuk Dana Kampanye**



Sumber: Ardianto, 2019, dalam Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan Undip Vol. 4 No 1.

Sumbangan dana parpol maupun sumbangan untuk dana kampanye sebagaimana termuat dalam undang-undang hanya menjelaskan batas maksimum besaran dana yang disumbangkan oleh individu maupun perusahaan, tetapi belum mencerminkan

realitas yang sebenarnya. Beberapa ketua partai politik yang berhasil penulis temui menjelaskan keadaan yang sebenarnya. Iuran anggota sebagaimana diperbolehkan oleh Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 Pasal 34 ayat (1) menyatakan bahwa Keuangan Partai Politik bersumber dari iuran anggota, sumbangan yang sah menurut hukum, dan bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Poin pertama, yang dimaksud iuran anggota, memiliki makna yang lebih luas yakni anggota yang dimaksud adalah para pemilih, simpatisan partai, atau pengurus partai. Pada praktiknya, iuran anggota sebagaimana undang-undang hanya dana partai yang bersumber dari pengurus partai atau delegasi partai yang duduk di kursi legislatif dan kader partai yang menjabat sebagai kepala daerah atau jabatan strategis di pemerintahan lainnya. Iuran anggota inilah yang masuk kategori sumbangan individu dengan jumlah yang bisa lebih bisa kurang sebagaimana batasan jumlah yang telah diatur oleh undang-undang.

Adapun sumbangan dari perusahaan sifatnya bisa langsung dan tidak langsung. Secara langsung sumbangan itu diberikan oleh perusahaan karena di dalam perusahaan ada salah satu anggota partai, maka perusahaan secara langsung menyumbang ke partai politik dengan besaran tertentu. Adapula sumbangan yang bersifat tidak langsung karena perusahaan ini mempunyai kepentingan tertentu yang bersifat khusus, misalnya agar memperoleh pekerjaan (proyek) dari kepala daerah yang berasal dari kader partai politik sehingga perusahaan memberikan sumbangan kepada partai politik dan jumlahnya tergantung dari besaran proyek yang diberikan oleh kepala daerah.

Berikut adalah wawancara dengan ketua partai politik di Jawa Tengah. Iwan P petinggi partai dengan jargon restorasi di Kota Semarang mengatakan “Selama saya menjadi ketua partai

kota semarang alhamdulillah jumlah kursi bertambah dari 1 kursi menjadi 2 kursi pada pemilu 2019. Mengenai biaya partai lebih banyak menggantungkan dari dana banpol, meskipun dana banpol belum mencukupi akan tetapi jika ada kekurangan maka pengurus partai berkenan gotong royong dan anda tahu sendiri sebagai seorang ketua tentu beban biaya partai menjadi tanggung jawab penuh, ya maklum partai kami kan partai baru. Meskipun demikian partai kami belum pernah menggalang dana dari anggota partai dalam hal ini adalah para simpatisan partai. Sebagai partai baru partai kami itu kan dikesankan sebagai partai yang memiliki dana kecukupan sehingga rasanya tidak mungkin kalau partai kami menggalang dana. Kami pun belum pernah dibantu oleh perusahaan tertentu atau instansi terkait mengenai biaya operasional partai. Saya tidak tahu kalau partai yang lain ya ...<sup>97</sup>

Pendapat yang sama disampaikan oleh Mumun petinggi partai di Kabupaten Kendal, ia mengatakan “Selama ini PKB di Kendal belum pernah menang, alhamdulillah pemilu 2019 PKB diberi kesempatan oleh masyarakat sebagai partai yang memperoleh suara terbanyak, PKB mendapatkan 10 kursi di DPRD Kendal, selama ini biaya operasional partai ditanggung oleh iuran anggota legislatif masing-masing anggota 6,5 juta ditambah dana bantuan politik tinggal mengalihkan saja Rp3000/suara dengan perolehan PKB di Kendal, sumbangan dana dari perusahaan selama ini belum ada. Kalau ditanya sudah cukup atau belum dana tersebut tentu belum cukup apalagi kami DPC PKB ingin memiliki kantor sendiri, selama ini kantor PKB masih pinjam sehingga tentu kami sebagai pengurus akan mencari terobosan-terobosan agar cita-cita ingin memiliki kantor sendiri bisa terwujud, mboh carane piye (nggak tau cara bagaimana). Terkait penggalangan dana di akar rumput pesimis hal itu bisa dilakukan karena tingkat kepercayaan masyarakat kepada partai politik sangat rendah karena itu tidak mungkin dilakukan”<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup>Wawancara, 26/5/21.

<sup>98</sup>Wawancara 28/5/21.

Pendapat yang sama juga diperkuat oleh Ahsun petinggi partai Kota Semarang sebagai berikut. “Selama ini pembiayaan partai PKB di Kota Semarang hanya berasal dari iuran anggota legislatif dan dana banpol, kalau dari perusahaan tidak ada, dan kami belum pernah menggalang dana karena kami memberikan peluang kepada NU dan organisasi di bawahnya seperti GP Ansor, Muslimat, Fatayat dan IPNU-IPPNU agar bisa bergerak menggalang dana lebih leluasa, jadi selama ini anggota simpatisan PKB belum ada yang secara sukarela memberi bantuan kepada PKB di Kota Semarang, kalau di awal-awal pendirian iya, para warga NU gotong royong saling memberikan sumbangan untuk kebutuhan kampanye PKB, tetapi kali ini tradisi itu tidak ada, jika pendanaan kurang maka biasanya ketua yang jadi ujung tombok, maka ya,... sebisa mungkin itu tergantung ikhtiar ketua masing-masing bagaimana mencari sumber-sumber pendanaan”.<sup>99</sup>

Pendapat dari para petinggi di daerah sebagaimana penjelasan di atas juga diperkuat oleh Abdul petinggi PKB pusat.

*“ Penggalangan dana PKB dilakukan pada saat ada kejadian-kejadian yang tidak terduga seperti bencana alam, kita ada kegiatan karikatif tapi secara jujur tidak kuat, tidak maksimum, apalagi kalau misalnya beda sistem politik, kalau Amerika, yang membiayai misalnya kalau Republik itu para pengusaha-pengusaha dan sebagainya, kalau di Indonesia saya kira belum sampai ke sana apalagi partai tidak diperbolehkan memiliki usaha, jadi ya memang seperti itu adanya. Jadi pada intinya menarik iuran anggota di akar rumput belum bisa dilakukan, sifatnya sangat tergantung pada momentum tertentu” (Wawancara, 14-06-21).*

Rendahnya *party-ID* sangat berpengaruh terhadap pembiayaan partai politik karena terkait dengan jumlah perolehan suara dan jumlah suara dapat dikapitalisasi menjadi uang. Semakin tinggi perolehan suara, maka semakin besar nominal yang akan diperoleh

---

<sup>99</sup>Wawancara 31/3/21

partai politik. Akan tetapi, jika tidak terkait dengan pemilih, rendahnya *party-ID* tidak memengaruhi besar kecilnya pembiayaan partai politik.

Perolehan suara memiliki efek politik yang luas. Selain memperoleh dana banpol yang lebih besar dibanding partai lainnya, partai politik dengan perolehan suara terbesar menjadi partai mayoritas perolehan kursi dan tentu saja menjadi partai penentu segala kebijakan. Kebijakan *power full* bisa dimanfaatkan oleh partai politik untuk menggali sumber-sumber dana ilegal guna membiayai kebutuhan operasional partai. Belum lagi ketika partai itu menjadi partai penguasa. Artinya, kepala daerah mulai dari tingkat provinsi sampai kabupaten/kota, jabatan kepala daerahnya ditempati oleh kader salah satu partai mayoritas. Maka, tidak sulit bagi pengurus partai untuk mendapatkan sumber pembiayaan ilegal dari sumber-sumber kekuasaan.

Dengan demikian, sebagaimana Grafik 1, sumber pembiayaan yang paling diuntungkan adalah PDIP. Selain partai ini adalah partai pemenang, juga sebagai partai penguasa. Dari pembahasan ini maka bisa ditarik kesimpulan bahwa kedekatan pemilih terhadap partai politik berpengaruh terhadap pola pembiayaan partai politik itu. Semakin tinggi *party-ID*, maka semakin tinggi pula jumlah perolehan dana. Meskipun iuran anggota dalam hal ini tidak perlu dilakukan, tetapi partai perolehan suara terbanyak sudah bisa mencukupi kebutuhannya karena bisa menggali sumber-sumber pendanaan, baik dari individu, pemerintah, maupun perusahaan.

Pertanyaannya adalah bagaimana dengan partai-partai yang memperoleh suara di bawah PDIP seperti Gerindra, Golkar, PKB, PKS, Demokrat, PAN, dan PPP? PKB menjadi salah satu partai Islam yang memiliki peluang bisa mengakses sumber-sumber dana, baik dari individu, pemerintah, maupun perusahaan. Perolehan suara PKB cukup tinggi di atas Nasdem dan Demokrat. PKB juga termasuk

partai penguasa. Ada beberapa menteri yang berasal dari PKB dan beberapa kepala daerah yang berasal dari PKB. Dan yang paling tidak diuntungkan dalam hal ini adalah PKS. PKS hanya mengandalkan dana banpol dan iuran pengurusnya dan iuran anggota legislatif di DPR. Di daerah juga sama, sepanjang partai ini bisa menduduki kekuasaan maka ada peluang mencari sumber-sumber pendanaan selain iuran dan banpol di daerah yang dikuasainya.

### G. Menurunnya *Political Trust* dalam Pembiayaan Akar Rumput

Kepercayaan merupakan pondasi utama untuk membangun legitimasi politik dan keberlangsungan sistem demokrasi. Sebagai negara demokrasi yang sedang berkembang, Indonesia menghadapi berbagai tantangan untuk membangun kepercayaan politik selama masa transisi, terutama pada dekade-dekade awal Orde Reformasi<sup>100</sup>.

Sejak awal 1980-an, hasil survei menunjukkan penurunan kepercayaan lembaga pemerintah di negara demokrasi maju. Terutama, kepercayaan pada institusi politik seperti parlemen yang terus melemah<sup>101</sup>. Pada saat yang sama juga dibarengi dengan melemahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga demokrasi seperti partai politik yang ditandai dengan menurunnya partisipasi politik dalam pemilihan anggota parlemen. Tingkat kepercayaan warga terhadap partai politik juga menurun akibat dari menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap aktor politik. Berdasarkan teori dan penelitian Grounlunda dan Setala (2007), kepercayaan politik dan kepuasan politik yang sering digunakan di berbagai survei tentang kepercayaan politik berhubungan dengan ekspektasi masyarakat terhadap lembaga

---

<sup>100</sup>Andi Ahmad Yani, *Dinamika Kepercayaan Politik Indonesia di Paruh Awal Orde Reformasi*, (Jurnal, 2015), hlm. 55.

<sup>101</sup>A. Miller, and O. Listhaug, *Political Performance and Institutional Trust*, (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp. 204—216.

politik dan aktor politik, sedangkan kepuasan politik berhubungan dengan indikator sikap terhadap kebijakan yang diambil<sup>102</sup>.

Penelitian Citrin (1974) menemukan lemahnya tingkat kepercayaan publik yang berhubungan dengan jumlah pemilih<sup>103</sup>. Sementara dalam studi lain, Hetherington (1998) menyimpulkan bahwa tidak ada hubungan antara penurunan kepercayaan politik dengan jumlah pemilih. Menurutnya kepercayaan politik melibatkan banyak variabel, khususnya sikap terhadap pemerintah yang sedang berkuasa. Analisis ini didasarkan pada perbedaan antara konsep kepercayaan dan kepuasan sebagai ukuran dukungan politik. Ada perbedaan antara variabel yang mengukur dukungan demokrasi perwakilan sebagai sistem dari variabel-variabel yang mengukur sikap terhadap aktor politik<sup>104</sup>. Argumen yang sama<sup>105</sup> memperlakukan dukungan sistem perwakilan dengan dukungan petahana secara terpisah. Pendekatan yang sama misalnya penelitian Cox (2003)<sup>106</sup> yang telah mempelajari secara empiris bagaimana tingkat kepercayaan pada parlemen Eropa dan kepercayaan pada parlemen Amerika berpengaruh terhadap jumlah pemilih dalam pemilihan masing-masing negara.

Di Indonesia, setelah pergantian dari rezim orde baru menuju orde reformasi, Indonesia adalah negara demokrasi terbesar ketiga di dunia setelah India dan Amerika Serikat jika dilihat dari jumlah pemilih. Ada tantangan besar untuk mempertahankan

---

<sup>102</sup>Grounlunda, Kimmo and Maija Setala, *Political Trust, Satisfaction and Voter Turnout*, (Comparative European Politics, 2007, 5), hlm. 400.

<sup>103</sup>Citrin, J. 'Comment: the political relevance of trust in government', (American Political Science Review 68(3), 1974).

<sup>104</sup>Hetherington, M.J., 'The political relevance of political trust', (The American Political Science Review 92(4), 1998).

<sup>105</sup>S. Iyengar, *Subjective Political Efficacy as a Measure of Political Support*, (The Public Opinion Quarterly 44(2): 249—256, 1980), pp. 249—256.

<sup>106</sup>Stephen B. Cox (2003), *Analyzing Communities*, Ecology Ecological Society of America, Volume 84, Issue 5.

kepercayaan politik di Indonesia sebagai rezim demokrasi baru. Seperti disebutkan sebelumnya, perkembangan politik di Indonesia mengalami peningkatan secara signifikan sejak era reformasi dimulai. Meskipun ada situasi politik yang tidak pasti di awal periode reformasi, selanjutnya di periode kedua, perkembangan politik mulai membaik.

Dalam catatan UNDP (2010), terdapat dua perubahan politik yang besar di Indonesia selama periode reformasi dibandingkan dengan sebelumnya. *Pertama*, presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat pada pemilu 2004. Sebelumnya, presiden dan wakil presiden dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Meskipun pilpres 2004 merupakan yang pertama kali dilakukan, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden telah berjalan aman, adil, dan demokratis. Perubahan positif ini memengaruhi tingkat kepercayaan masyarakat yang signifikan terhadap lembaga kepresidenan seperti yang terlihat pada Tabel 1 di mana kepercayaan pada Presiden tertinggi dibandingkan institusi lain.

Selain itu, 76 persen Warga Negara Indonesia ikut berpartisipasi menggunakan hak suaranya untuk memilih presiden dan wakil presiden. Artinya, pemerintahan Susilo Bambang Yudoyono (SBY) yang pertama kali dipilih secara langsung oleh rakyat memperoleh dukungan politik yang besar. Tingginya kepercayaan publik terhadap pemerintah merupakan modal presiden untuk memilih menteri negara dari beberapa kelompok. Para menteri bukan hanya berasal dari kalangan politisi saja, tetapi juga dipilih dari kalangan profesional dan ulama dalam jumlah yang seimbang. Bahkan, menteri tertentu juga mewakili etnis yang berbeda kepercayaan dan daerah di Indonesia.

Dalam survei *Asian Barometer 2006 Wave 2*<sup>107</sup>, tren kepercayaan publik tidak hanya kepada pemerintah pusat saja, tetapi

---

<sup>107</sup>Andi Ahmad Yani, 2015. *Dinamika Kepercayaan Politik Indonesia di Paruh Awal Orde Reformasi*, (Jurnal).

terhadap pemerintah daerah juga sangat tinggi yakni (75,2%) seperti yang tercantum pada Tabel 1. Fakta ini mencerminkan perkembangan politik lokal yang positif di Indonesia. Survei ini dilakukan di 80 daerah/kabupaten yang mewakili tiga wilayah berbeda di Indonesia, yaitu wilayah barat, tengah, dan timur, yang menunjukkan hasil positif di pemerintah daerah. Kondisi positif ini mungkin dipengaruhi oleh politik ekstensif.

*Kedua*, perubahan politik di Indonesia yaitu pemilihan langsung Kepala Daerah- Gubernur dan Walikota sejak 2004. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengubah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur pemilihan Kepala Daerah langsung Indonesia. Singkatnya, Pemilu Langsung baik di tingkat pemilihan nasional dan lokal, mendorong kepercayaan politik masyarakat terhadap perkembangan demokrasi di Indonesia dengan melibatkan warga akar rumput dalam menentukan pemimpinnya.

Sebaliknya, WNI memiliki kelemahan kepercayaan pada partai politik. Tabel 1 menyajikan bahwa 55,7% responden memiliki tingkat kepercayaan yang rendah pada partai politik. Data ini mewakili tren global di negara-negara paling demokratis, tidak hanya di negara demokrasi baru, tetapi juga di negara demokrasi maju<sup>108</sup>. Dalam kasus Indonesia, tren ini disebabkan oleh kurangnya kapasitas partai politik dalam mengelola lembaga dan konstituennya. Publik memiliki ekspektasi yang tinggi terhadap partai politik, terutama pada partai politik baru, dari perubahan sistem politik otoriter ke sistem yang lebih demokratis. Sayangnya, sebagian besar partai politik di Indonesia tidak berhasil memperkuat hubungan timbal balik dengan masyarakat.

---

<sup>108</sup>W. Mishler, and R. Rose, 2001, *What are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-communist Societies*, (Comparative Political Studies, 34 (1): 30—62, 2001), hlm. 34.

**Tabel 7 Public Trust in Democracy Institutions (Percentage)**

Trust in	“Non Trust at all” and “Not Very Much Trust”	“Quite a lot of Trust” and “A Great Deal of Trust”
Presiden	23,9	76
National Government	31,8	68,1
Local Government	24,7	75,2
Political Parties	55,7	44,2
Parliament	38,8	61,1
Police	35,3	64,6
Courts	43,6	56,3
NGOs	30,3	69,6
Newspapers	32	67,9

*Sumber: The 2006 Asian Barometer Survey, Wave 2*

Dalam studi lain, hasil survei Lembaga Survei Indonesia (LSI) menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan partai politik di dua posisi terbawah lembaga yang dipercaya masyarakat. Dari survei yang dilakukan pada 25—31 Januari 2021, sebanyak 71 persen responden menyatakan percaya pada DPR dan 65 persen percaya pada partai politik. Tingkat kepercayaan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten Kota juga tidak jauh berbeda, masing-masing 75 persen.

Lembaga yang paling dipercaya masyarakat adalah TNI (95 persen), disusul gubernur (91 persen), bupati/walikota (90 persen), presiden (88 persen), pemerintah pusat (85 persen), Komisi Pemberantasan Korupsi (83 persen), dan lain-lain. Survei LSI ini melibatkan 1.200 responden dengan wawancara tatap muka dan metode *multistage random sampling*. LSI mengklaim *margin of error* survei adalah 2,9 persen dengan tingkat kepercayaan 95 persen.

**Tabel 8 Public Trust in Democracy Institutions**

No	Lembaga	Prosentase
1	Tentara Nasional Indonesia	95
2	Gubernur	91
3	Bupati/Walikota	90
4	Presiden	88
5	Pemerintah Pusat	85
6	Komisi Pemberantasan Korupsi	83
7	Dewan Perwakilan Rakyat	71
8	Partai Politik	65

*Sumber: Survei LSI, 25-31 Januari 2021*

Hasil senada juga tercatat dalam survei Indikator Politik Indonesia periode 1—3 Februari 2021. Menurut Direktur Eksekutif Indikator Politik Indonesia Burhanuddin Muhtadi, tingkat kepercayaan kepada partai politik juga berada di urutan buncit sebesar 47 persen, kemudian DPR dengan 52,6 persen. *Trust* pada partai politik kurang dari separuh warga dan paling rendah dibanding sejumlah lembaga publik lainnya dalam rilis hasil survei 8 Februari lalu. Survei melibatkan 1.200 responden melalui telepon dengan *margin of error* 2,9 persen dan tingkat kepercayaan 95 persen<sup>109</sup>.

<sup>109</sup>Tempo.Co, (23/2/2021).

**Tabel 9 Public Trust in Democracy Institutions**

No	Lembaga	Presentase
1	Tentara Nasional Indonesia	89,9
2	Presiden	82
3	Gubernur	80
4	Kepolisian Republik Indonesia	74,4
5	Komisi Pemberantasan Korupsi	73,2
6	Kejaksaan	71,3
7	Dewan Perwakilan Daerah	55,7
8	Dewan Perwakilan Rakyat	52,6
9	Partai Politik	47,8

*Sumber: Survei Indikator, 1-3 Februari 2021*

Partai politik saat ini dianggap oleh masyarakat sebagai institusi yang paling rentan terhadap korupsi dan salah satu lembaga demokrasi yang paling tidak dipercaya. Sebagai akibatnya, persepsi publik terhadap perilaku partai politik dalam mengelola demokrasi tidak efektif. Lebih khusus lagi, masyarakat umum diakar rumput menganggap partai politik telah gagal dan cenderung melalaikan tanggung jawabnya yang lebih besar dalam mengelola negara. Partai politik lebih banyak terlibat konflik internal sehingga terkesan mempertontonkan perilaku yang jauh dari nilai-nilai demokratis.

Secara garis besar, tingkat kepercayaan publik terhadap pemerintah semakin meningkat, tetapi di sisi lain, tingkat kepercayaan terhadap partai politik semakin rendah. Begitu juga dukungan negara terhadap pendanaan partai politik semakin meningkat dalam bentuk subsidi pendanaan oleh negara, tetapi dukungan pendanaan kepada partai belum bisa membawa partai politik menjadi salah satu lembaga yang benar-benar bersih. Tak jarang partai politik masih terjebak pada kepentingan pribadi dalam persaingan antar partai politik yang cenderung tidak sehat

dalam praktik pengelolaan partai sehingga tingkat kepercayaan publik sangat rendah<sup>110</sup>.

Praktik kepengurusan partai di Indonesia, menurut Djayadi Hanan dalam artikel yang dimuat di Harian Kompas Edisi Sabtu (11/4/2015) berjudul “Partai Politik dan Persepsi Publik”, yang mengkaji tentang kepengurusan partai termasuk kredibilitas partai, pengurus/politisinya sangat memengaruhi keberhasilan partai untuk mendapatkan persepsi positif dan dukungan publik. Berdasarkan penelitian terhadap partai politik di sejumlah negara demokrasi, partai yang berhasil memperoleh dukungan dan persepsi positif serta sukses dalam pemerintahan adalah partai yang menjalankan segitiga praktik terbaik.

Tiga *best practice* tersebut adalah demokrasi di dalam partai, transparansi pengelolaan dana partai, penjangkauan/kedekatan partai dengan masyarakat (*outreach*). Dalam menjalankan demokrasi internal, sebuah partai memiliki nilai dan aturan yang jelas, terbuka, dan dipraktikkan baik oleh pimpinan maupun anggota partai tanpa terkecuali. Unit geografis atau fungsional partai juga berfungsi secara berkelanjutan. Landasan dan orientasi kebijakan partai juga tidak statis, tetapi terus berkembang dan meningkat sesuai tuntutan perubahan. Yang terpenting, para pemimpin partai dan calon pejabat publik dipilih secara adil, bebas, dan berdasarkan aturan partai. Selain itu, partai-partai yang menjalankan demokrasi internal memiliki komunikasi internal, baik vertikal maupun horizontal, yang dilakukan secara terbuka sehingga efektif. Transparansi adalah aspek terpenting kedua dari pesta yang sukses. Pihak yang menerapkan transparansi selalu memberikan laporan keuangan, sumber donasi, biaya yang dikeluarkan, dan aset, tidak hanya kepada anggota partai, tetapi juga kepada publik, meskipun tidak diminta.

---

<sup>110</sup>Ingrid Van Biezen, *State Intervention in Party Politics: The Public Funding and Regulation of Political Parties*, (European Review, Academia Europe, Vol. 16, No. 3, 337—353 r, 2008), hlm. 345.

Partai juga memiliki dan mengembangkan strategi pengawasan untuk memastikan akuntabilitas partai kepada anggota partai, pemilih, atau publik pada umumnya. Jika ada masalah dalam aspek ini, pihak yang berhasil telah memiliki dan melakukan proses penyelidikan dan penerapan sanksi tegas kepada pelanggar. Pihak-pihak yang berhasil juga selalu melaksanakan program sosialisasi kepada masyarakat. Dengan demikian, partai selalu hadir di tengah-tengah masyarakat sehingga dapat tumbuh dan berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat. Dengan riset mendalam, partai seperti ini secara rutin merekrut anggota dan simpatisan baru dari sektor baru.

Strategi partai dalam berkomunikasi dengan masyarakat juga dikembangkan dan dipraktikkan dengan baik secara terkoordinasi di semua level kepengurusan partai. Biasanya partai tidak hanya mengandalkan anggota. Sering kali kehadiran partai di masyarakat diwakili oleh para relawan yang merasa memiliki keterikatan dengan partai yang bersangkutan. Dengan demikian, akan lebih mudah bagi partai untuk meminta dukungan publik ketika musim pemilu telah tiba.

Dalam konteks Indonesia, Hanan (2015)<sup>111</sup> justru berpandangan bahwa ketiga *best practice* inilah yang belum terlihat. Yang kita lihat lebih jauh, hampir semua pihak di Indonesia terjebak dalam ketergantungan pada sosok individu tertentu. Sosok, baik karena kekuatan pribadi, dan terutama karena kekuatan finansial, memiliki semua kekuatan untuk menentukan hitam putihnya partai. Dalam keadaan seperti ini, akan sangat sulit untuk melaksanakan demokrasi internal partai. Transparansi dan penjangkauan publik juga menjadi pilihan asalkan menguntungkan figur yang menguasai partai yang bersangkutan. Maka tidak heran jika nantinya pihak tersebut tidak hadir saat masyarakat membutuhkannya. Sebaliknya, partai tampak disibukkan dengan perjuangan dan

---

<sup>111</sup>Alhaddi, Hanan, 2015, "Tripple Bottom Line and Sustainability: A Literature Review", Business and Management Studies.

intrik untuk kepentingan elitnya. Hal ini menciptakan jarak dan persepsi negatif serta rendahnya kepercayaan dari masyarakat yang seharusnya menjadi alasan utama kehadiran sebuah partai.

Survei Lembaga Kajian Pemilu Indonesia (LKPI) juga menghasilkan temuan yang sama di mana partai politik berada di posisi yang paling rendah di antara lembaga-lembaga demokrasi yang lain. Direktur eksekutif LKPI Arifin Nur Cahyono menyampaikan, dari 1.898 responden, hanya 37,3 persen yang menilai partai politik memiliki kinerja yang baik. Menurut Arifin, hal ini menunjukkan dukungan masyarakat terhadap parpol rendah. Hal tersebut dikarenakan beberapa faktor, di antaranya saat ini masyarakat menilai parpol bukanlah institusi yang menjadi saluran aspirasi publik ke pemerintah, tetapi parpol lebih menjadi alat buat elite-elite politik untuk mencapai kekuasaan dan menguasai sumber daya alam yang ada serta banyak melakukan korupsi<sup>112</sup>.

Pertanyaan yang perlu diajukan dalam buku ini adalah bagaimana tingkat kepercayaan publik terhadap partai-partai Islam, apakah tingkat kepercayaan terhadap partai Islam berhubungan dengan perolehan jumlah pemilih sebagaimana Citrin (1974)<sup>113</sup>? Dan bagaimana tingkat kepercayaan publik terhadap PKB yang menjadi fokus buku ini, jika perolehan suara PKB menunjukkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap PKB, apakah juga akan berpengaruh terhadap pembiayaan PKB?

Dalam survei 2019 yang dilakukan oleh Riset Populi Center (RPC), Usep S Ahyar mengatakan, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) menjadi partai Islam yang cukup potensial dalam pemilu 2019. Menurutnya, sebagian atas efek ekor jas atau *coat tail effect* yang signifikan dari calon wakil presiden nomor urut 01 Kiai Ma'ruf Amin. Ia mengatakan, dalam hasil survei Populi Center dan

---

<sup>112</sup>RMOLJATIM, (Link: <https://www.rmoljatim.id/2021/03/13kepercayaanmasyarakat-terhadap-parpol-sangat-rendah>, Sabtu, 13 Maret 2021).

<sup>113</sup>Citrin, J. 'Comment: the political relevance of trust in government', (American Political Science Review 68(3), 1974), hlm. 973—988.

beberapa survei lainnya, PKB berada di peringkat atas setelah PDIP, Gerindra, dan Golkar. PKB mendapatkan elektabilitas di atas 10 persen hingga lolos ambang batas parlemen (*parliamentary threshold*) sebesar empat persen. Menurut Usep, pencalonan Kiai Maruf memberi dampak signifikan terhadap elektabilitas PKB. Di tambah lagi Kiai Ma'ruf mendampingi calon presiden Joko Widodo sebagai pejawat.

Dalam kenyataannya, pada pemilu 2019 PKB mengalami kenaikan perolehan suara dan diperkirakan karena efek “ekor jas” dari kehadiran cawapres Ma'ruf Amin yang berlatar NU. Di Charta Politika, misalnya, tercatat partai pimpinan Muhaimin Iskandar ini merebut 9,6% naik dari pemilu lalu 9,04%. Bertambahnya suara PKB, menurut Djayadi (Direktur Charta Politika), antara lain dipicu oleh pemilih Nadhlatul Ulama yang meninggalkan PPP akibat kasus yang membelit partai tersebut, terutama akibat kasus dugaan korupsi yang melilit ketumnya, Romahurmuziy. “Dan sekaligus ada pengaruh Ma'ruf Amin, walaupun secara resmi bukan merupakan wakil PKB, tapi Ma'ruf Amin bisa dilihat lebih dekat dengan PKB sehingga ada semacam pengaruh ekor jas dari keberadaan Ma'ruf Amin sebagai calon wakil presiden,” tambah Djayadi<sup>114</sup>.

Survei RPC menguatkan hasil perolehan partai-partai Islam peserta pemilu 2019, PKB adalah partai Islam yang perolehan suaranya di pemilu 2019 paling tinggi. Adapun perolehan partai-partai Islam secara lebih lengkap adalah sebagai berikut. PKB 13.570.097 (9,69 persen), PKS 11.493.663 (8,21 persen), PAN 9.572.623 (6,84 persen), PPP 6.323.147 (4,52 persen), PBB 1.099.848 (0,79 persen).

Dari uraian di atas, ada beberapa varian yang perlu dibahas dalam buku ini. *Pertama*, sebagaimana Citrin (1974) yang mengatakan bahwa tingkat kepercayaan publik berhubungan

---

<sup>114</sup>Kompas.com (Link: <https://news.detik.com/berita/d5435146/elektabilitas-parpol-yang-naik-dan-turun-di-survei-lsi-litbang-kompas,21/05/2019>).

dengan jumlah pemilih. Maka penulis bisa memberikan penilaian bahwa tingkat kepercayaan masyarakat terhadap PKB masih sangat tinggi yaitu 9,69 persen. Hal ini mengacu pada perolehan suara PKB di pemilu 2019<sup>115</sup>. *Kedua*, apabila tingkat kepercayaan masyarakat tidak berhubungan langsung dengan perolehan pemilih sebagaimana studi Hetherington (1998), maka perolehan PKB pada pemilu 2019 tidak terkait dengan tingkat kepercayaan publik yang tinggi, tetapi karena varian lain yang menyebabkan perolehan suara PKB tinggi sebagaimana uraian di atas yaitu efek dari calon presiden nomor 01 Jokowi-Ma'ruf Amin atau karena ada varian lain selain *coat tail effect*<sup>116</sup>.

Akan tetapi, varian calon presiden effect (*the presidential candidate effect*) juga bisa dimentahkan dengan beberapa survei yang dilakukan pasca pemilihan presiden. Misalnya dua survei terkait elektabilitas partai politik yang dilakukan Litbang Kompas dan Lembaga Survei Indonesia (LSI) sungguh jauh berbeda hasilnya. Ada beberapa partai yang merosot di survei Litbang Kompas, ada juga yang naik. Di survei Litbang Kompas yang ditampilkan pada *Harian Kompas* Edisi 22 Februari 2021, elektabilitas Partai Golkar tahun 2021 tersisa 3 persen. Survei Litbang Kompas ini diadakan pada 27 Desember 2020 hingga 9 Januari 2021 dengan melibatkan 2.000 responden yang dipilih secara acak di 34 provinsi. Tingkat kepercayaan survei 95 persen dengan *margin of error* 2,83 persen. Hasil survei kedua lembaga ini memang bisa berbeda karena faktor waktu pengambilan data yang berbeda satu bulan. LSI dan Litbang Kompas memakai sampel yang berbeda pula<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup>Citrin, J. 'Comment: the political relevance of trust in government', (American Political Science Review 68(3), 1974).

<sup>116</sup>Hetherington, M.J., 'The political relevance of political trust', (The American Political Science Review 92(4), 1998).

<sup>117</sup>Detik.news, (Link: <https://news.detik.com/berita/d-5435146> elektabilitas-parpol-yang-naik-dan-turun-di-survei-lsi-litbang-kompas, 24 februari 2021).

**Tabel 10 Tingkat Kepercayaan Berdasarkan Suara Pemilih**

No	Partai Politik	Litbang Kompas	LSI
1	PDIP	19,7%	24,5%
2	Gerindra	9,6%	12,6%
3	PKB	5,5%	9,7%
4	PKS	5,4%	7,6%
5	Demokrat	4,6%	5,4%
6	Golkar	3,4%	10,0%
7	NasDem	1,7%	3,4%
8	PAN	0,8%	3,0%
9	Perindo	0,6%	1,4%
10	PPP	0,5%	2,4%
11	Berkarya	0,4%	0,3%
12	Hanura	0,2%	0,4%
13	PSI	0,2%	1,5%
14	Garuda	0,1%	0,0%
15	PBB	0,0%	0,1%
16	PKPI	0,0%	0,0%
17	Tidak tahu/rahasia/ golput	47,3%	17,5%

*Sumber: Litbang Kompas pada Januari 2021 dan LSI pada bulan Februari 2021*

Survei Litbang Kompas dan LSI bersifat sementara dan bisa sewaktu-waktu berubah tergantung variabel dan waktu dilakukannya survei. Namun demikian, hasil survei ini mempertegas bahwa tingkat kepercayaan masyarakat yang berhubungan dengan pemilih tidak bisa disimpulkan berdasarkan efek calon presiden semata, tetapi bisa jadi karena ada varian lain yang memengaruhinya.

Pertanyaan selanjutnya, bagaimana hubungan antara tingkat kepercayaan pemilih PKB terhadap pembiayaan partai? Selama

ini, belum ada studi yang menjelaskan hubungan antara pemilih dengan pembiayaan partai. Idealnya hubungan keduanya dapat diukur berdasarkan survei yang melibatkan banyak responden secara acak untuk mendapatkan hasil yang maksimal. Namun, karena penelitian ini bersifat kualitatif, maka penulis berusaha maksimal dengan wawancara terhadap para simpatisan PKB, baik tokoh yang masuk di jajaran kepengurusan partai maupun tokoh penting seperti Kiai NU yang ada hubungan dengan partai ini dan para pendukung PKB terutama di akar rumput. Pertanyaan pokoknya adalah apakah simpatisan PKB secara otomatis berkenan mau memberikan uangnya untuk pembiayaan PKB?

Fadhol (52 tahun) adalah pendukung setia PKB. Sejak pemilu 1999 sampai pemilu 2019 tidak pernah berpaling dari partai PKB. Ia merupakan salah satu karyawan di sebuah koperasi, Penulis menggali informasi mengenai tanggapannya terhadap PKB sekarang terkait dengan sumbangsih pendanaan kepada PKB.

*“Saya mendukung PKB karena saya mengidolakan Gus Dur, pada awal-awal berdiri saya rela ditarik urunan dengan teman-teman untuk membeli bendera, umbul-umbul, dan kaos PKB. Jika ada kegiatan PKB saya menyumbang meskipun sedikit tetapi saya tetap nyumbang, tetapi setelah itu saya tidak pernah nyumbang dan terus terang kalau misalnya ditarik sumbangan saya nggak mau, sudah nggak jamannya partai kok nariki rakyat kecil biar yang menanggung DPRD-nya. kan mereka sudah kaya-kaya” (Wawancara, 20 April 2020).*

Pendukung PKB setia lain, Kiai Shofi juga orang penting NU di daerah Rembang Jawa Tengah menyampaikan hal berikut.

*“Buat apa nyumbang PKB, lah wong NU saja butuh dana besar buat operasional kantor, untuk pembangunan klinik NU, untuk kegiatan pengajian NU, istighosah dll. NU lebih membutuhkan, toh PKB sudah ada yang ngurus mereka yang sudah duduk di kursi DPR, mereka semua kan mendapat gaji negara yang semestinya memikirkan warga NU bukan kita yang mikir mereka” (Wawancara, 20 April 2020).*

Hal yang sama juga dikatakan oleh Muid, seorang guru madrasah di daerah Grobogan Jawa Tengah ;

*“Di daerah saya tidak ada tarikan dan saya tidak pernah dengar kalau urusan partai, karena kalau urusan PKB ya urusannya pak Bowo yaitu Ketua DPC PKB, dan partai lain saya juga tidak dengar ada urunan, menurut saya itu hal yang tabu, partai kok urunan, kecuali urunan buat kegiatan sosial keagamaan, urunan untuk kematian mungkin cocok tapi kalau partai ya nggak cocok, walaupun ada penarikan untuk kegiatan partai saya pastikan orang sini tidak akan mau” (Wawancara, 19 April 2021).*

Penjelasan Muid dipertegas oleh penjelasan Karman, salah satu simpatisan PKB di daerah Blora Jawa Tengah sejak pemilu 2004 sampai 2019.

*“Saya memilih PKB karena komunitas saya kebanyakan dari warga NU makanya sejak awal saya mendukung PKB, namun lebih pada relasi antar personal PKB bukan karena relasi partainya. Dari aspek pembiayaan juga selama ini tidak ada edaran atau semacam surat permohonan bantuan dari partai kepada para warga NU, bantuan warga NU lebih bersifat personal tapi itupun jarang, walaupun ada warga NU yang mendukung dalam bentuk finansial lebih pada arah personal karena caleg PKB itu masih ada hubungan keluarga atau hubungan organisasi, misalnya pengurus NU mengumpulkan warga NU itu kan butuh dana karena NU menginginkan bahwa PKB bisa menang di daerah tertentu maka pengurus NU mengumpulkan warga NU untuk memilih PKB, dan biasanya itu sudah ditanggung oleh caleg tersebut meskipun terkadang uang yang diberikan kepada pengurus NU tidak sebesar biaya pengeluaran operasional acara. Karmani juga menyadari tingkat kepercayaan warga NU terhadap partai sangat rendah oleh karenanya Pengurus NU harus terlibat meyakinkan warga NU agar memilih PKB, jika warga diminta sumbangan tentu warga NU saya pastikan lebih antusias menyumbang organisasi NU-nya, baik di tingkat ranting NU, MWC, maupun PCNU di Kabupaten Blora” (Wawancara, 21/04/2021).*

Dari penjelasan beberapa narasumber di atas yang mewakili suara masyarakat di akar rumput, semua narasumber mengatakan dan membenarkan bahwa pascapemilu 1999 partai seolah-olah bukan milik masyarakat lagi, tetapi partai politik terkesan sebagai milik elite partai. Masyarakat tidak mau lagi terlibat dalam proses pendanaan untuk membesarkan partai. Elite partai dianggap sudah bisa membesarkan partainya sendiri tanpa melibatkan masyarakat di bawah. Masyarakat sudah telanjur menganggap elite partai itu sosok yang mampu secara finansial untuk menanggung biaya operasional partai. Selain itu, warga juga menilai bahwa yang terpilih sebagai anggota DPR adalah orang yang mampu dan kaya. Kalau tidak kaya mustahil mereka akan menjadi anggota legislatif karena mencadi calon legislatif butuh biaya yang sangat besar dan itu hanya dimiliki orang-orang tertentu saja. Calon legislatif yang tidak kuat secara finansial hampir dipastikan akan mengalami kekalahan. Makanya wajar jika masyarakat berpersepsi bahwa orang yang menjadi anggota DPR adalah orang yang kuat sehingga partai tidak perlu lagi uluran tangan dari masyarakat.

Dari berbagai sumber yang penulis kunjungi untuk mendapatkan pendapat mengenai biaya operasional parpol termasuk berapa biaya operasional PKB di tingkat kecamatan hingga pusat, sebagian besar masyarakat akar rumput tidak mengetahui berapa biaya operasional partai yang dibutuhkan per tahun. Mereka juga tidak tahu banyak tentang berapa banyak bantuan yang mereka dapatkan dalam bentuk bantuan politik (banpol) dari pemerintah. Selama ini partai belum transparan mengenai besaran dana bantuan politik yang diperoleh baik dari APBD maupun APBN. Dari penjelasan Maksun, Ketua DPC PKB Semarang, kontribusi anggota legislatif dan parpol di Kota Semarang cukup untuk biaya operasional partai. Hanya sebagai dana untuk mendukung operasional partai, bukan untuk biaya operasional partai. Uang banpol sudah diatur sesuai PP No. 1 Tahun 2018. Dana banpol tidak dapat digunakan oleh pihak-pihak yang peruntukannya tidak sesuai dengan ketentuan undang-

undang, misalnya pihak yang mendirikan sekolah atau pondok pesantren, atau rumah sakit, dan lain-lain.

Ketika kepercayaan masyarakat terhadap partai politik rendah, maka partisipasi masyarakat dalam pendanaan partai juga akan sangat rendah. Terbukti dalam berbagai kajian tentang partai politik dalam konteks keuangan partai, partai hanya mampu menghimpun iuran atau iuran dari anggota partai yang duduk sebagai anggota legislatif, sedangkan anggota partai yang berada di akar rumput mengalami berbagai macam kendala, di antaranya adalah menurunnya kepercayaan politik masyarakat terhadap partai politik. Pada akhirnya beban anggota DPR juga semakin berat. Di satu sisi harus membiayai operasi partai, di sisi lain juga mengurus konstituen untuk investasi jangka panjang jika mereka ingin mencalonkan lagi dalam pemilihan umum berikutnya dan menjaga hubungan yang berkelanjutan antara mereka dan pemilih membutuhkan biaya yang sangat tinggi.

Menurunnya kepercayaan publik terhadap partai politik telah meningkatkan kesadaran. Beberapa politisi, Wakil Ketua Umum Sugiono, mengatakan rendahnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap DPR dan parpol merupakan pekerjaan rumah yang harus diselesaikan. Hal itu disampaikan Sugiono menyusul hasil survei Puspoll Indonesia yang menunjukkan rendahnya tingkat kepercayaan publik terhadap DPR dan parpol. Masyarakat tidak percaya parpol dan DPR, terbukti dengan hasil survei tingkat kepercayaan paling rendah terhadap dua lembaga ini. "Jelas ini PR kita sebagai politisi." Dia berharap program kerja DPR dan parpol bisa disorot. "Saya kira masyarakat belum menerima hasil kerja keras parpol, oleh karena itu agenda program yang harus kita kemukakan<sup>118</sup>.

---

<sup>118</sup>Kompas.com, (Link: <https://nasional.kompas.com/read/2021/05/23/19271711/kepercayaan-kepada-dpr-dan-parpol-rendah-anggota-f-gerindra-pr-yang-harus>, Minggu 23/5/2021).

Ada pendapat lain dari pengamat politik Institut Indonesia, Arfianto Purbolaksono. Mereka yang menilai perlunya revisi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu adalah untuk mendorong reformasi partai politik di Indonesia. Partai politik harus didorong untuk memperkuat diri. Purbolaksono berpendapat setidaknya ada dua aspek reformasi parpol, yakni formal yang cenderung dilakukan dari pihak eksternal dan informal yang cenderung dari internal partai politik. Aspek formalnya adalah dengan membuat aturan yang mengatur partai untuk melakukan reformasi, salah satunya dengan merevisi UU Pemilu. “Misalnya regulasi di tahap pendaftaran partai peserta pemilu; internal partai pencalonan calon anggota legislatif, kepala daerah, hingga presiden; dan tahap kampanye tentang akuntabilitas dan transparansi pembiayaan<sup>119</sup>.

## H. Perubahan Orientasi Volunter dalam Pembiayaan PKB

Selama beberapa dekade terakhir, perhatian ilmuan politik meningkat terkait bentuk partisipasi politik dalam sistem demokrasi elektoral. Banyak ahli yang tertarik untuk menganalisis tentang rendahnya partisipasi politik akibat kurangnya kepercayaan terhadap lembaga demokrasi dan partai politik<sup>120</sup>. Subbab ini akan membahas faktor apa saja yang bisa memengaruhi tinggi rendahnya partisipasi politik warga. Apakah tingkat kepercayaan politik berhubungan langsung dengan partisipasi pemilih dalam pemilu? Apakah menurunnya partisipasi pemilih juga berhubungan dengan menurunnya volunter? Apakah menurunnya kepercayaan politik warga juga diikuti dengan bergesernya orientasi volunter? Akan dijelaskan lebih mendalam tentang pergeseran orientasi volunter yang berakibat pada meningkatnya belanja partai politik dalam pembiayaan kampanye.

---

<sup>119</sup>AntaraNews.com, (Link: <https://www.antaraneews.com/berita/2017317/pengamat-revisi-uu-pemilu-untuk-dorong-reformasi-parpol>, 25 Februari 2021).

<sup>120</sup>Joakim Ekman and Erik Amna, *Political Participation and Civic Engagement: Towards a New Typology*. (Human Affairs 22 (3): 283- 300, 2012), hlm. 289.

Perkembangan partisipasi politik di Indonesia pasca rezim Orde Baru sangat dinamis bila dipotret menggunakan angka dari partisipasi pemilih setiap pemilu ke pemilu. Pada Pemilu 1999, jumlah pemilih di pemilu legislatif (pileg) mencapai 92,6 persen. Jumlah ini menurun pada pemilu 2004. Jumlah partisipasi pemilih menjadi 84,1 persen. Pada tahun 2004 untuk pertama kali diadakan pemilihan presiden (pilpres) secara langsung. Pada pilpres putaran pertama, partisipasi pemilih mencapai 78,2 persen. Pada putaran kedua partisipasi pemilih turun menjadi 76,6 persen. Dari pileg 2004 berlanjut ke pileg 2009, partisipasi pemilih menurun lagi. Jumlah pemilih hanya 70,9 persen. Sementara pada pilpres 2009, partisipasi pemilih 71,7 persen. Akan tetapi, pada pileg 2014, partisipasi pemilih naik lagi meskipun tidak banyak, jumlah pemilih mencapai 75,1 persen. Adapun pada pilpres 2014, partisipasi pemilih mencapai 69,58 persen<sup>121</sup>. Pileg 2019 jumlah pemilih mengalami peningkatan yang cukup signifikan jika dibandingkan 2014. Peningkatan angka partisipasi hampir 10 persen. Jumlah partisipasi masyarakat di pemilu 2019 ini 81 persen (KPU, 2019). Sebagaimana Grafik 14, dinamika partisipasi pemilih dalam setiap pemilu sebagai berikut.

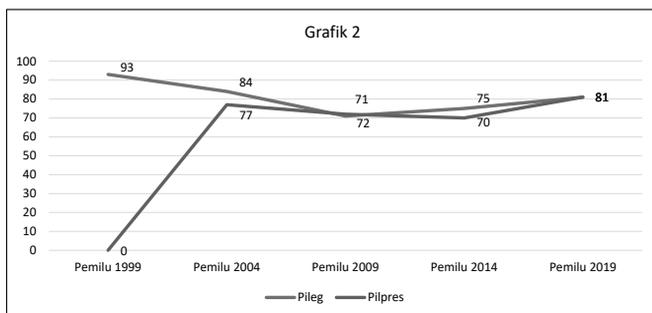
**Tabel 11 Jumlah Pemilih Pemilu Pasca Orde Baru (%)**

No.	Tahun Pemilu	Jumlah Pemilih Pileg (%)	Jumlah Pemilih Pilpres (%)
1	Pemilu 1999	92,6	-
2	Pemilu 2004	84,1	Tahap 1: 78,2, Tahap 2: 76,6
3	Pemilu 2009	70,9	71,7
4	Pemilu 2014	75,1	69,6
5	Pemilu 2019	81,0	81,0

Sumber: Diolah dari berbagai sumber. Ket. 1: Putaran Pertama, 2: Putaran Kedua

<sup>121</sup>Eko Sulisty, *Tingkat Partisipasi Pemilu 2019 Naik: Positif atau Negatif?* (Link: <https://kabar24.bisnis.com/read/20190614/15/933808/tingkat-partisipasi-pemilu-2019-naik-positif-atau-negatif>, 2019).

**Grafik 14 Dinamika Partisipasi Pemilih Pasca Orde Baru**



*Sumber: Diolah dari berbagai sumber*

Mengapa pada pemilu 1999 partisipasi politik masyarakat cukup tinggi? Belum ada survei maupun riset yang menjelaskan alasan warga berbondong-bondong datang ke TPS. Beberapa kemungkinan yang bisa dianalisis karena pemilu 1999 dipengaruhi oleh euforia masyarakat dalam menyambut demokrasi era reformasi dan didorong oleh harapan masyarakat akan perbaikan ekonomi setelah dilanda resesi ekonomi global pada tahun 1997. Selain itu, juga adanya fenomena volunter (sukarelawan) pada pemilu 1999 yang tinggi. Sekelompok masyarakat secara aktif berkembang pesat dan menamakan dirinya relawan, baik dalam bentuk organisasi non-pemerintah maupun dalam bentuk kelompok sukarelawan. Keduanya secara aktif berupaya meningkatkan kualitas demokrasi melalui advokasi pemberdayaan komunitas pemilih dan pemantauan pemilu. Yang berbentuk organisasi biasanya fokus pada pengawasan proses pemilu. Organisasi ini bertugas untuk memantau semua proses untuk memperoleh hasil pemilu yang benar-benar jujur dan adil seperti Komite Independen Pemantau Pemilihan (KIPP), Unfrel Indonesia.

Mengapa pasca pemilu 1999 partisipasi politik masyarakat makin menurun? Penurunan terjadi pada pemilu 2004, 2009, dan 2014. Presentase pemilih yang datang di TPS terus menurun pada pemilu berikutnya. Sebagian ahli menengarai antara lain disebabkan

oleh sistem pemilu yang berubah-ubah dan sentimen tidak adanya kewajiban memilih<sup>122</sup>. Akan tetapi, seiring dengan dinamika politik pada pesta demokrasi elektoral, pemilu 2019 mengalami kenaikan yang signifikan. Menurut Pramono Ubaid Tanthowi, Komisioner KPU RI, ada beberapa faktor yang memengaruhinya. *Pertama*, faktor kandidat lebih menarik dibanding partai politik dan berkampanye dengan atraktif. *Kedua*, faktor pemilih yang merasa terwakili, baik secara politik atau programatik. *Ketiga*, ada faktor kontestasi yang ketat terutama pada pilpres. *Keempat*, faktor gencarnya pemberitaan media mengenai pemilu 2019 (*Kabar24*, 2019).

Kenyataan ini, apakah dengan banyaknya volunteer berdampak pada meningkatnya jumlah partisipasi pemilih? Perlu diketahui munculnya volunteer dalam politik adalah sebagai akibat bekerjanya *partisanship* yang merupakan proses identifikasi diri dengan partai. Semakin besar *partisanship* maka makin kuat ikatan emosional antara warga dengan partai. Sebaliknya, semakin rendah *partisanship* maka jalinan antara warga dengan partai makin berjarak<sup>123</sup>. Dengan kuatnya sentimen *partisanship*, maka berpolitik bagi warga bukan karena sebuah paksaan, juga bukan karena tuntutan profesi maupun aktivitas perdagangan (transaksional), melainkan menjadi apa yang disebut berpolitik sebagai panggilan (*politics as vocation*).

Penting untuk menghubungkan antusiasme volunteer dengan jumlah partisipasi pemilih. Jika dilihat dari jumlah partisipasi pemilih pada pemilu 1999, sentimen warga dalam keterlibatan sebagai volunteer pada masa itu menunjukkan indikasi bahwa jumlah volunteer menjadi salah satu faktor tingginya jumlah partisipasi pemilih. Menurut keterangan Ahsun orang penting PKB di kota Semarang, “Pemilu 1999 banyak sukarelawan yang

---

<sup>122</sup>Paige Johnson Tan, *Indonesia Seven Years after Soeharto: Party System Institutionalization in a New Democracy*, (Contemporary Southeast Asia 28 (1): 88—114, 2006), hlm. 105.

<sup>123</sup>Ari Dwipayana, 2013. Ibid, hlm. 93.

terlibat untuk membantu kampanye PKB pada waktu itu, warga NU tanpa diminta telah berbondong-bondong terlibat dalam kegiatan kampanye PKB dengan harapan PKB sebagai partainya warga NU mampu menjadi alat perjuangan aspirasi mereka, PKB pada 1999 seperti benar-benar milik warga NU bukan milik elite partai seperti selama ini dikesankan<sup>124</sup>. Penjelasan Ahsun diperkuat oleh Alma yang pernah menjadi ketua PKB di Kabupaten Pati, Alma mengatakan, “Pemilu 1999 adalah benar-benar pesta demokrasi rakyat, rakyat berbondong-bondong rela urunan (bahasa Jawa: iuran) untuk membesarkan partai agar menjadi partai pemenang Pemilu 1999 dan fenomena itu terasa sulit untuk diulang pada pemilu setelahnya<sup>125</sup>”

Dalam studi politik ada berbagai macam bentuk volunter. Dalam perkembangan demokrasi di Indonesia, bentuk dan macam volunter di antaranya ada sekelompok relawan yang hanya fokus pada masalah pemilihan. Dari kelompok ini, setidaknya ada dua jenis kegiatan relawan dalam pemilu, yaitu relawan non-partisan dan relawan partisan. Pada tipe pertama, kegiatan relawan ini difokuskan pada kualitas pemilu, mulai dari pembinaan hingga penyelenggaraan pemilu, meningkatkan jumlah peserta, dan meningkatkan kualitas pemilih. Kelompok relawan ini menjalankan fungsi pengawasan alternatif terhadap penyelenggaraan pemilu agar mereka dapat berperan dalam menyediakan sejak dini peringatan ketika pelanggaran berpotensi terjadi dalam pemilu<sup>126</sup>. Tipe kedua adalah jenis relawan yang mencurahkan energi dan keahlian mereka dalam upaya memenangkan partai atau kandidat dalam pemilu.

Di negara-negara dengan demokrasi maju, seperti AS, relawan partisan telah dilembagakan sebagai bagian dari tim sukses partai

---

<sup>124</sup>Wawancara, 31/03/2021

<sup>125</sup>Wawancara, 8/03/2021

<sup>126</sup>Caroline Paskarina, *Volunteerism as an Alternative Early Warning System in Supporting Election Supervision*, (Jurnal Masyarakat, Kebudayaan Dan Politik 32 (2): 128—139, 2018), hlm. 130.

politik. Akan tetapi, dalam tradisi politik di Indonesia, relawan partisan cenderung bekerja untuk memenangkan kandidat di pemilihan presiden dan pemilihan kepala daerah, bukan secara spesifik untuk memenangkan partai politik.

Pada pilpres 2014 misalnya, kedua pasangan capres Prabowo-Hatta dan Jokowi-Kalla didukung oleh berbagai relawan kelompok yang menargetkan kaum milenial. Dalam konteks regional pemilu, peran sentral kelompok relawan terlihat di tahun 2012, terpilihnya Gubernur DKI Jakarta saat kelompok relawan Joko Widodo (Jokowi)-Basuki Tjahaja Purnama (Ahok), Social Media Volunter (Jasmev) cukup menonjol dalam mengantarkan Jokowi-Ahok sebagai pasangan calon terpilih.

Begitu juga pada pemilihan walikota Bandung tahun 2013, Ridwan Kamil-Oded Danial yang meraih kemenangan karena didampingi oleh sekelompok relawan yang membantu kampanyenya<sup>127</sup>. Peran kelompok volunter juga sempat menjadi sorotan publik menjelang pemilihan gubernur Jakarta 2017, ketika sekelompok aktivis muda menamakan dirinya ‘Teman Ahok’ menyatakan dukungan sukarela untuk Ahok. Mereka berjuang untuk mendapatkan dukungan warga dengan mengumpulkan satu juta KTP untuk mencalonkan Ahok sebagai kandidat independen untuk menyamai dominasi partai politik dalam proses pencalonan<sup>128</sup>.

Meningkatnya peran kelompok relawan partisan dalam pemilu terlepas dari tingkat persaingan pemilu multipartai yang ketat dan kompleks. Munculnya kelompok relawan adalah upaya untuk mengimbangi dominasi elite yang tergambar dari perjuangan mereka. Seperti yang ditunjukkan oleh Jasmev dan relawan Jokowi

---

<sup>127</sup>Annisa Senova, *Literasi Media Sebagai Strategi Komunikasi Tim Sukses Relawan Pemenangan Pemilihan Presiden Jokowi-JK di Bandung*, (Jurnal Kajian Komunikasi 4 (2): 142—153, 2016), hlm. 150.

<sup>128</sup>Arfianto Purbolaksono, *Ahok, 1 Juta KTP dan Partisipasi Masyarakat*, (The Indonesian Institute, link: [www.theindonesianinstitute.com/ahok-1-juta-ktp-dan-partisipasi-politik-masyarakat/](http://www.theindonesianinstitute.com/ahok-1-juta-ktp-dan-partisipasi-politik-masyarakat/), 13 Februari 2019, 2016).

lainnya pada pilgub Jakarta 2012 dan pada pemilihan presiden 2014. Para sukarelawan ini berkampanye untuk Jokowi karena berasumsi ada sejumlah masalah pemerintah yang tidak dapat diselesaikan oleh pemimpin elitis sebelumnya. Jokowi dianggap sebagai representasi rakyat biasa yang mengutamakan kepentingan rakyat<sup>129</sup>.

Fenomena yang sama juga hadir dalam perjuangan Teman Ahok sebelum pemilihan gubernur Jakarta 2017. Kelompok volunter Teman Ahok berjuang melawan dominasi elite partai politik dengan mencoba mencalonkan Ahok menuju jalur independen. Semasa menjabat sebagai Gubernur DKI Jakarta, Ahok dianggap sebagai orang yang berani menentang kepentingan politik elite partai di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)<sup>130</sup>.

Pada pemilu 2019, terutama pada pemilihan presiden berlangsung, sekelompok relawan partisan kembali menonjol. Sebagian besar terkonsentrasi untuk memenangkan pemilihan presiden. Ribuan kelompok relawan tercatat sebagai strategi kekuatan masing-masing tim sukses, baik dari Jokowi-Ma'ruf maupun sisi Prabowo-Sandiaga. Kelompok relawan semakin menempati posisi strategis dalam pemilu, khususnya dalam pemilihan presiden. Jumlah kelompok relawan dalam jajaran tim kampanye di pemilihan presiden menyiratkan pentingnya fungsi pemilihan relawan partisan. Sehubungan dengan fenomena tersebut, penulis berusaha menjawab pertanyaan mengapa kelompok relawan partisan semakin meningkat dan memperoleh posisi strategis dalam persaingan elektoral di Indonesia? Secara khusus, pertanyaan tersebut mengarah pada karakteristik yang

---

<sup>129</sup>Wisnu Prasetya Utomo, 2013, *Menimbang Media Sosial dalam Marketing Politik di Indonesia: Belajar dari Jokowi-Ahok di Pilkada DKI Jakarta 2012*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Vol. 17, No. 1, hlm. 79.

<sup>130</sup>Waluyo, et al, 2015, "Pengaruh Return on Asset, Leverage, Ukuran Perusahaan, Kompensasi Rugi Fiskal dan Kepemilikan Institusi Terhadap Penghindaran Pajak". Simposium Nasional Akuntansi XVIII. 16—19 September 2015. Medan: Universitas Sumatera Utara.

terbentuk di relawan ketika mereka semakin tertarik pada politik elektoral. Kemudian orang bertanya apa konsekuensi dari hubungan pragmatis antara relawan partisan dan kandidat atau tim kampanye? Buku ini akan menguraikan karakteristik relawan partisan di Indonesia pada pemilihan 2019 sebelum mengeksplorasi perubahan orientasi yang terjadi pada para relawan. Selain itu, buku ini juga akan mengungkap bagaimana relawan partisan membawa gagasan demokrasi kontemporer Indonesia ke dalam tantangan baru, di mana partisipasi publik tinggi namun terkadang dikompromikan oleh dominasi kepentingan politik praktis.

Kekuatan peran pemilih sukarela terkait dengan tiga poin berikut. *Pertama*, melemahnya kepercayaan publik terhadap politik partai yang menciptakan peluang politik untuk aktivisme warga yang merajalela dalam memengaruhi hasil politik. *Kedua*, peningkatan kompleksitas sistem politik multipartai menjelang pemilu 2019 dengan berlakunya pemilu serentak dan peningkatan ambang batas parlemen untuk partai politik. Di tengah kerumitan tersebut, relawan partisan menjadi alternatif karena memiliki sifat yang tinggi fleksibilitas dan memfasilitasi kerja partai politik yang tertahan dengan persaingan dalam pemungutan suara legislatif. *Ketiga*, konsep relawan yang cenderung berhubungan dengan calon dimanfaatkan oleh tim sukses sebagai strategi untuk melibatkan pemilih di luar basis dukungan tradisional mereka<sup>131</sup>.

Volunter (relawan) partisan berbeda dengan tim sukses karena relawan partisan tidak masuk bagian struktur tim kemenangan resmi kandidat yang telah didaftarkan ke KPU, hanya saja relawan partisan memiliki motivasi yang sama yaitu memenangkan kandidat yang mereka dukung. Meskipun adapula yang menyebut bahwa relawan partisan sama dengan tim sukses. Baldwin (2016) menyebut tim sukses menggunakan kata “makelar suara” juga

---

<sup>131</sup>Ari Ganjar Herdiansah, *Political Participation Convergence in Indonesia: A Study of Partisan Volunteers in the 2019 Election*, (Department of Political Science, University of Padjadjaran, Jurnal Politik, Vol. 4, No. 2), hlm. 264—265.

untuk merujuk pada aktor yang mengarahkan suara pemilih dengan paksaan, kewibawaan, ataupun timbal-balik<sup>132</sup>. Kesimpangsiuran penyematan “makelar suara” untuk tim pemenangan di luar partai politik juga terjadi seperti tergambar dalam buku Callahan (2018). Ketika menjelaskan kesimpangsiuran para peneliti menyebut tim pemenangan yang oleh masyarakat lokal di Thailand disebut *Huakhanaen*<sup>133</sup>. Para peneliti menyebutnya dengan istilah yang berbeda-beda seperti *canvasser* (peminta suara), *vote gatherer* (pengumpul suara), *vote broker* (makelar suara), atau *vote bank* (bank suara).

Sementara, yang lain mendefinisikannya secara lebih umum, yaitu sebagai orang yang menjembatani kesenjangan antara kandidat dan pemilih, untuk mengumpulkan suara untuk kandidat<sup>134</sup>. Mengingat posisinya sebagai perantara, para aktor dalam lembaga-lembaga ini terkadang disebut sebagai perantara<sup>135</sup>. Mengenai mengapa kandidat menggunakan tim sukses independen, beberapa penelitian memberikan penjelasan berbeda. Blaydes (2006) menjelaskan kemunculannya sebagai akibat dari kecenderungan partisipasi pemilih yang lemah. Rezim otoriter di Mesir dipandang sebagai penyebab keengganan pemilih untuk menggunakan hak pilihnya karena pemerintah dianggap tidak mampu memenuhi kebutuhan publik dan itu mengecewakan pemilih. Partai pemerintah juga dianggap sebagai bagian dari rezim otoriter, yang tentunya tidak populer di mata pemilih. Kemudian, kandidat memanfaatkan jejaring sosial yang ada di tingkat bawah untuk bekerja sebagai tim pemenang<sup>136</sup>. Di sisi

<sup>132</sup>Baldwin, K, *The Paradox of Traditional Chiefs in Democratic Africa*. (New York: Cambridge University Press, 2016).

<sup>133</sup>Callahan, W.A. *Pollwatching, Elections and Civil Society in Southeast Asia*. (New York: Routledge, 2018).

<sup>134</sup>O. Hellmann, 2014, *Electoral Reform in Asia: Institutional Engineering against Money Politics*, (Japanese Journal of Political Science, Vol. 15, No. 2), hlm. 275—298.

<sup>135</sup>J.C. Scott, 1972, *Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia*, (The American Political Science Review, Vol. 66, No. 11), hlm. 91—113.

<sup>136</sup>Blaydes, L., 2006, *Who Votes in Authoritarian Elections and Why? Determinants of Voter Turnout in Contemporary Egypt*.

pemilih, selain ketidakpercayaan pemilih terhadap rezim otoriter seperti yang dijelaskan oleh Blaydes, ada penjelasan yang lebih transaksional yang disampaikan oleh Hellmann. Hellmann (2014), menyebutkan adanya keinginan pemilih untuk memperdagangkan suara sehingga diperlukan perantara untuk mengomunikasikan jual beli tersebut<sup>137</sup>. Aspinall (2014)<sup>138</sup> memberikan penjelasan yang berbeda. Perubahan tren kampanye, dari yang berpusat pada partai menjadi berpusat pada kandidat, mendorong para kandidat untuk membangun mesin mobilisasi suara yang independen, yang mengandalkan jejaring sosial. Jejaring sosial didefinisikan sebagai jaringan individu yang berasal dari interaksi dalam kehidupan sehari-hari<sup>139</sup>. Jaringan ini bisa berupa keluarga, teman, rekan kerja, dan lain sebagainya. Dalam artikel ini, jaringan model seperti itu disebut sebagai jaringan sosial asli, yaitu jaringan sosial yang ada dalam kehidupan sehari-hari individu, di luar konteks pemilu.

Seiring dengan dinamika politik di Indonesia, penyebutan relawan hampir tidak berbeda dengan tim sukses karena keduanya memiliki motivasi dan orientasi yang sama. Artikel Aspinall (2014)<sup>140</sup> menjelaskan perilaku tim sukses dengan cara yang lebih bervariasi. Aspinall mengklasifikasikan aktor-aktor dalam tim sukses independen (yang ia sebut broker) menjadi tiga bentuk, yaitu broker aktivis, broker klien, dan broker oportunist. Broker aktivis mengacu pada orang yang mendukung kandidat berdasarkan komitmen politik, etnis, agama, dan sejenisnya. Broker klien merujuk pada orang-orang yang telah lama menjalin hubungan dengan kandidat, dengan motivasi menerima keuntungan di masa depan. Broker oportunist mengacu pada orang yang hanya mencari keuntungan jangka pendek.

---

<sup>137</sup>Hellmann, O., 2014, *Electoral Reform in Asia: Institutional Engineering against 'Money Politics*. (Japanese Journal of Political Science, Vol. 15, No. 2).

<sup>138</sup>Aspinall, E., 2014, *When Brokers Betray: Clientelism, Social Networks, and Electoral Politics in Indonesia*. Critical Asian Studies, Vol. 46, No. 4, hlm. 545—570.

<sup>139</sup>Christopher McCarty, 1997, *Structure in Personal Networks*, Journal of Social Structure, University of Florida.

<sup>140</sup>Aspinall, E., 2014. Ibid

Seperti yang dijelaskan Aspinall (2014)<sup>141</sup> tentang klasifikasi tim sukses independen, mereka memiliki karakteristik yang sama dengan relawan partisan yang penulis maksudkan, setidaknya dapat dilihat dari bentuk dan motivasi tim sukses independen. Jika dibandingkan dengan relawan Teman Ahok, misalnya, akan terlihat perbedaannya. Sahabat relawan Ahok tidak memiliki komitmen tertentu berdasarkan suku, agama, dan sejenisnya. Relawan Teman Ahok terdiri dari anak-anak muda dari berbagai agama dan suku. Teman Ahok terdiri dari kaum milenial yang mayoritas adalah Generasi Y. Kehadiran para relawan ini awalnya didasari kekecewaan terhadap partai politik yang masih meninggalkan tradisi mahar politik dalam setiap rekrutmen politik. Padahal, generasi milenial yang merupakan populasi netizen terbesar memiliki karakter berbeda dalam memaknai politik. Sejumlah anak muda yang tergabung dalam komunitas Teman Ahok didorong oleh rasa kecewa dengan kinerja partai kemudian berusaha mencari saluran substitusi baru partai melalui jalur independen guna mengusung figur politik pilihannya. Dari sinilah terbentuk relawan Teman Ahok yang menggalang dukungan terutama dari media sosial (online) guna mengusung Basuki Thajaja Purnama maju lewat jalur independen. Dukungan ini kemudian berlanjut dengan kerja-kerja teritorial yang dilakukan Teman Ahok dalam upaya pengumpulan sejuta kartu tanda pengenal. Bahkan, hingga batas waktu yang ditetapkan relawan Teman Ahok berhasil meraup 1.000.264 juta kartu tanda pengenal. Pencapaian kinerja yang sangat luar biasa ini tentulah didukung oleh peran media sosial yang begitu masif dalam menarik perhatian dan atensi netizen<sup>142</sup>.

---

<sup>141</sup>Aspinall, E., 2014). Ibid.

<sup>142</sup>Bambang Arianto JSPG, 2019. *Kontestasi Relawan Teman Ahok Dalam Pemilihan Kepala Daerah DKI Jakarta 2017*, (Journal of Social Politics and Governance Vol.1 No.1), hlm. 46—47.

Mengutip studi Jati WR (2015)<sup>143</sup>, generasi Y (milenial) lebih memilih platform politik yang bebas, mulus, inklusif, dan mandiri melalui afiliasi politik daripada melalui partai politik. Fenomena ini turut menyumbang munculnya fenomena kesukarelaan (*voluntarism*). Kontestasi Pilkada DKI Jakarta 2012 lahir secara sukarela (otonomi) baik melalui aksi jalanan (offline) maupun di media sosial (online).

Fenomena yang berbeda dengan Teman Ahok adalah relawan pro-Jokowi (Projo). Menurut Aspinal (2014)<sup>144</sup> tentang bentuk-bentuk relawan independent, relawan Projo termasuk broker clientelist mengacu pada orang yang sudah memiliki hubungan lama dengan kandidat dengan motivasi untuk menerima keuntungan di kemudian hari. Apa yang dilakukan Projo berbeda dengan Teman Ahok. Projo memiliki komitmen tertentu secara politik. Ketika Prabowo Subianto masuk jajaran Kabinet Jokowi, organisasi ini mengancam akan membubarkan diri namun pernyataan resmi Projo untuk bubar hanya bertahan dua hari. Pasalnya, pada Jumat (25/10/2019) Ketua Umum Projo Budi Arie Setiadi dipanggil Jokowi ke Istana Kepresidenan, Jakarta. Budi Arie diangkat oleh presiden sebagai Wakil Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (PDTT). Ia kemudian dilantik bersama 11 wakil menteri lainnya. Di Istana Kepresidenan, Budi Arie juga mengaku awalnya organisasi relawan Projo akan bubar<sup>145</sup>.

Dari potret para relawan di atas, “Teman Ahok dan Projo” adalah relawan partisan yang bekerja untuk calon, bukan untuk partai politik. Hal ini berbeda dengan para relawan yang berdiri di awal reformasi menjelang pemilu 1999. Relawan 1999 dibentuk sebagai relawan yang bekerja tidak semata-mata untuk komitmen

---

<sup>143</sup>Jati WR., 2015, *Bonus Demografi Sebagai Mesin Pertumbuhan Ekonomi: Jendela Peluang Atau Jendela Bencana Di Indonesia* (Jurnal Populasi, No. 23), hlm. 1—19.

<sup>144</sup>Aspinal, E., 2014. Ibid

<sup>145</sup>Kompas.com, (Link: [https://kbr.id/nasional/01-2018/smr\\_c\\_loyalitas\\_masyarakat\\_indonesia\\_terhadap\\_partai\\_terendah\\_di\\_dunia/94269.html](https://kbr.id/nasional/01-2018/smr_c_loyalitas_masyarakat_indonesia_terhadap_partai_terendah_di_dunia/94269.html), 26/10/2019).

tertentu pada jabatan politik dengan partai politik. Orang-orang tertentu dalam pelaksanaan pemilihan umum selain para relawan ini ingin keluar dari situasi ekonomi yang sedang dalam resesi. Jika kita melihat perkembangan pemilu 1999 ke pemilu 2019, telah terjadi pergeseran orientasi. Keberadaan relawan sangat berbeda dengan sebelumnya, yang hanya bekerja berdasarkan keinginan dalam rangka reformasi sistem politik karena ada sesuatu yang perlu dibenahi, seiring dengan dinamika politik perkembangan relawan bergeser menjadi organisasi pragmatis.

Seiring dengan perkembangan perannya, yang kemudian dikenal sebagai relawan adalah organ non-partai yang memiliki pemahaman temporal pencalonan individu di jalur politik. Relawan dapat terdiri dari simpatisan yang tergabung dalam partai karena simpati terhadap partai atau tokoh individu yang diusulkan sebagai calon untuk bersaing. Relawan tidak mendapatkan insentif seperti kader yang menaiki tangga struktur organisasi. Kompensasi relawan merupakan kepuasan psikologis, terutama jika pekerjaan dan dukungan politiknya membuahkan hasil sehingga mampu memenangkan pemilu. Dalam banyak kasus, relawan berkompromi untuk masuk dalam struktur formal pemerintah atau lembaga bisnis setelah kemenangan. Sifatnya bisa sangat pragmatis dan oportunistik. Namun, posisinya yang tidak tersubordinasi pada institusi partai memungkinkan kelompok-kelompok relawan berperan secara dinamis berayun dari satu pilihan ke pilihan lainnya. Relawan kemudian dapat menjadi organisasi kelompok kepentingan tertentu dan melakukan perhitungan politik<sup>146</sup>. Pergeseran orientasi relawan berakibat bertambahnya uang belanja kandidat yang berdampak pada menurunnya relawan yang bekerja untuk partai politik. Partai politik akan kesulitan melakukan penggalangan dana. Partai politik sudah tidak diminati

---

<sup>146</sup>Yudhi Hertanto, *Menafsir Relawan dalam Kompetisi Politik*, (Kumparan, Link :<https://kumparan.com/yudhi-hertanto/menafsir-relawan-dalam-kompetisi-politik> 1551603619094320368/full, 3 Maret 2019).

lagi oleh para relawan baik yang bersifat mandiri mapupun relawan partisan yang dibentuk oleh partai politik. PSI misalnya pernah membentuk organisasi relawan, tetapi tidak berhasil karena tidak ada komitmen tertentu begitu juga partai lain seperti Demokrat. Para relawan lebih berorientasi pada komitmen-komitmen yang dibangun atas dasar jabatan politik, “Apa, di mana, bagaimana, dan dapat apa”.

Sejak pilpres dilakukan secara langsung, terjadi perdebatan para ahli tentang masuknya relawan di jabatan-jabatan politik strategis. Di masa pemerintahan presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), banyak relawan yang mendukung jabatan komisaris di BUMN. Selama dua periode, para relawan SBY telah menikmati hasil kekayaan dari jabatan komisaris di BUMN. Begitu juga di era presiden Joko Widodo (Jokowi). Sejak buku ini disusun tahun 2021, tercatat sebanyak 44 relawan Jokowi menempati jabatan Komisaris BUMN yang tersebar di 107 BUMN. Sebelumnya, jumlah BUMN 142. Kemudian di bawah Menteri Eric Thahir terjadi efisiensi. Menurut data *Transparency International Indonesia* (TII), setidaknya ada 44 relawan Presiden Joko Widodo yang menjabat sebagai Komisaris di Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Menurut Danang, peneliti TII, saat ini ada 44 relawan yang menjadi komisaris BUMN. Ini baru di level BUMN, belum anak BUMN. Mudahnya relawan ditampung untuk menduduki jabatan komisaris di BUMN karena tidak memiliki atribut parpol. Salah satu aturannya, pengurus parpol tidak boleh menduduki jabatan di BUMN. “Kenapa relawan paling banyak karena aturan menempatkan BUMN sebagai komisaris bukan pengurus parpol, jadi relawan menang dari anggota parpol lain. Bajunya tanpa partai, jadi relatif mudah masuk BUMN karena tidak ada kendala, nonpartai tidak terpenuhi,” katanya. Tidak hanya relawan yang menduduki posisi komisaris. Tercatat dari partai politik juga menduduki jabatan komisaris. Mulai dari PDIP 7 orang, Golkar 4 orang, NasDem 3 orang,

Gerindra 2 orang, dan PKB 2 orang. Adapun sisanya, yakni dari ormas yaitu Nahdlatul Ulama (NU) sebanyak 5 orang menduduki jabatan komisaris<sup>147</sup>.

Berikut adalah daftar nama-nama relawan Jokowi yang memperoleh jabatan komisaris di BUMN.

**Tabel 12 Nama-Nama Relawan Jokowi Menjabat Komisaris BUMN**

No	Nama	Jabatan	Nama BUMN	Ket/Asal
1.	Basuki Tjahaja Purnama	Komisaris Utama	PT Pertamina (Persero) sejak tanggal 22 November 2019	PDIP
2.	Fadjoel Rachman	Komisaris	PT Waskita Karya Tbk per Juni 2020	Juru Bicara
3.	Andi Gani Nena Wea	Komisaris	PT Pembangunan Perumahan (Persero) Tbk pada Juni 2020	Konfederasi Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (KSPSI)
4.	Ulin Ni'am Yusron	Komisaris Independen	PT Pengembangan Pariwisata Indonesia atau Indonesia Tourism Development Corporation (ITDC)	Aktivis Medsos
5.	Eko Sulistyio	Komisaris	PLN pada 9 Oktober 2020.	Relawan
6.	Dyah Kartika Rini	Komisaris Independen	PT Jasa Raharja (Persero).	Pendiri Jasmev

<sup>147</sup>Rekaman Wawancara: *Rekaman Wawancara Berupa File Elektronik*, (25 Juli 2021).

7.	Dudy Purwagandhi	Komisaris	PLN	Wk. Bendahara III TKN Jokowi-Ma'ruf
8.	Rizal Mallarangeng	Komisaris	PT Telekomunikasi Indonesia (Persero) atau Telkom pada Juni 2020	Golkar
9.	Wawan Iriawan	Komisaris	PT Telkom	Nasdem
10.	Arya Sinulingga	Komisaris/ Staf Khusus	PT Inalum sejak 29 November 2019	
11.	Abdee Slank	Komisaris Independen	PT Telkom	Musisi
12.	Lukman Edy	Wakil Komisaris Utama	PT Utama Karya (Persero) sejak Juni 2020	PKB
13.	Kristia Budiarto	Komisaris Independen	PT Pelayaran Nasional Indonesia (PT PELNI) pada November 2020	Aktivis Medsos
14.	Irma Suryani Chaniago	Komisaris Independen	PT Pelindo I (Persero) sejak 20 April 2020	Nasdem
15.	M Arief Rosyid Hasan	Komisaris Independen	Bank Syariah Indonesia pada Desember 2020	
16.	Arif Budimanta	Komisaris	PT Bank Mandiri (Persero) Tbk pada Februari 2020	PDIP/ Megawati Institute
17.	Dwi Ria Latifa	Komisaris	BRI pada Februari 2020	PDIP

18.	Zulnahr Usman	Komisaris	BRI	TKN
19.	Mustar Bona Ventura	Komisaris	PT Dahana/ Perusahaan Bahan Peledak	Pendiri dari Posko Perjuangan Rakyat (Pospera)
20.	Paiman Raharjo	Komisaris Independen	PT Perusahaan Gas Negara Tbk (PGN)	Ketua Umum Sedulur Jokowi
21.	Dini Shanti Purwono	Komisaris Independen	PT PGN	PSI
22.	Budiman Sudjatmiko	Komisaris Independen	PTPN V pada Januari 2021	PDIP
23	Wishnutama Kusubandio	Komisaris Utama	Telkomsel per Februari 2021	Sebelumnya Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif

*Sumber: tribunesw.com (Senin, 31 Mei 2021)*

Nama-nama di atas adalah para relawan Jokowi Ma'ruf Amin. Masih banyak pendukung yang masuk di jajaran komisaris misalnya para pendukung dari kelompok ormas seperti NU dan ormas lain. Tercatat ada 9 orang penting yang menduduki jabatan komisaris: 1. Ahmad Sudrajat adalah salah satu pimpinan PBNU. Saat ini beliau menjabat sebagai Komisaris Independen PT Sucofindo (Persero), sebuah perusahaan milik negara yang bergerak di bidang jasa survei. Dikutip dari situs resmi Sucofindo, ia menjabat sebagai komisaris BUMN sejak 15 Oktober 2019. Ahmad Sudrajat tercatat sebagai Wakil Sekretaris Pengurus Harian LPTNU (Lembaga Perguruan Tinggi Nahdhatul Ulama). Selain itu, ia juga menjabat sebagai Ketua Pengurus Pusat (PP) NU Peduli-LAZISNU, sebuah badan amil zakat di bawah PBNU. 2. Said Aqil Sirodj Ketua Umum

PBNU saat ini. Said Aqil menjabat sebagai Komisaris Utama PT KAI (Persero). Ia menggantikan posisi yang ditinggalkan Jusman Syafii Djamal. Ulama asal Cirebon ini merupakan lulusan Jurusan Filsafat Islam Universitas Umm al-Qura Makkah, Arab Saudi. Ia juga tercatat sebagai anggota Dewan Pengarah BPIP, lembaga pembangun Pancasila yang diketuai Megawati Soekarnoputri.

3. Andi Najmi Fuaidi saat ini tercatat sebagai Komisaris Inhutani I, sebuah perusahaan milik negara yang mengelola kawasan hutan. Pria asal Brebes ini menjabat sejak 6 Maret 2017. Di PBNU ia menjabat sebagai Wakil Sekjen PBNU. Jabatan lainnya adalah Panitia Pengarah Satgas Nahdlatul Ulama Peduli.

4. Irfan Wahid Irfan Wahid adalah komisaris di PT Angkasa Pura I, perusahaan negara yang mengelola bandara. Menjabat sebagai Komisaris BUMN sejak 20 Maret 2020. Irfan Wahid pernah menjabat sebagai Senior Advisor di Muslimat NU dan Masyarakat Ekonomi Islam (MES). Ia juga merupakan salah satu tokoh dari Pondok Pesantren Jombang Tebuireng.

5. Marsudi Syuhud tercatat sebagai Komisaris Independen PT BGR Logistics. BUMN ini bergerak di bidang jasa logistik dan transportasi. Di situs resmi perusahaan, karir Marsudi Syuhud digambarkan sebagai Ketua Umum Nahdlatul Ulama (NU) Pusat. Selain itu, ulama asal Kebumen ini tercatat sebagai Wakil Ketua Majelis Ulama Indonesia (MUI).

6. Zuhairi Misrawi saat ini menjabat sebagai Komisaris PT Yodya Karya (Persero). BUMN ini bergerak di bidang jasa konsultan konstruksi. Namanya tidak masuk dalam jajaran pengurus PBNU. Namun pria asal Sumenep Madura ini dikenal aktif sebagai aktivis berlatar belakang NU. Ia belajar di Universitas Al-Azhar, Mesir. Namanya juga masuk sebagai anggota Cendekiawan Muda Nahdlatul Ulama dan Ketua Masyarakat Muslim Moderat. Ia pun mengaku pernah tinggal selama 6 tahun di Pondok Pesantren al-Amien, Prenduan. Di NU, ia termasuk salah satu intelektual muda yang cukup kritis. Ia pernah mendesak PBNU untuk membantu penanganan kasus konflik Syiah di Sampang. Zuhairi Misrawi juga dikenal sebagai kader PDIP. Ia

merupakan salah satu relawan pemenangan Presiden Jokowi pada Pilpres 2014 dan 2019. 7. Masduki Baidlowi adalah pengurus PBNU yang menjabat sebagai Komisaris PT Bank Syariah Indonesia (BSI). Bank ini sebelumnya merupakan gabungan dari bank syariah milik Himbara Bank. Pada 1999—2004, Masduki menduduki salah satu jabatan penting dalam kepengurusan Nahdlatul Ulama (NU), yakni sebagai wakil sekretaris jenderal PBNU. Sosoknya juga dikenal dekat dengan Wakil Presiden Ma'ruf Amin. Masduki Baidlowi juga sempat menduduki jabatan strategis di MUI. 8. Ulil Abshar Hadrawi tercatat sebagai Komisaris PT Indonesia Power. Perusahaan ini merupakan anak perusahaan PT PLN (Persero) di bidang pembangkitan tenaga listrik. Ulil Abshar Hadrawi tercatat sebagai Wakil Sekjen PBNU sejak 2015 hingga sekarang. 9. Pentolan PBNU selanjutnya di jajaran dewan komisaris BUMN adalah Ishfah Abidal Aziz. Namanya juga sering wara-wiri di media massa. Pria asal Madiun ini merupakan Komisaris PT Krakatau Daya Listrik, anak perusahaan BUMN PT Krakatau Steel (Persero) Tbk. Pendidikan terakhirnya adalah S-1 Jinayah Siyasa IAIN Sunan Kalijaga<sup>148</sup>.

Jabatan komisaris BUMN juga diberikan kepada ormas selain NU, misalnya Sunanto sebagai ketua umum PP Muhammadiyah juga menduduki jabatan komisaris utama, sekaligus komisaris independen di PT Istaka Karya (Persero). Pengangkatan tersebut dilakukan Erick pada Jumat sore (8/1/2021). Cak Nanto, sapaan akrab Sunanto, membenarkan hal tersebut. Dia bilang, surat keputusan (SK) baru diterima pada Jumat tadi. Sebagai komut (komisaris utama) sekaligus merangkap komisaris independen PT Istaka Karya<sup>149</sup>.

---

<sup>148</sup>Kompas.com, (Link: <https://money.kompas.com/read/2021/06/12/143132026/daftar-9-pentolan-nu-yang-jadi-komisaris-bumn?page=al>, 12/06/2021, 14:31 WIB).

<sup>149</sup>Sindonews.com, (link: <https://ekbis.sindonews.com/read/294946/34/menteri-erick-gaet-ketum-pemuda-muhammadiyah-jadi-komisaris-bumn-161011806>, Jum'at, 08 Januari 2021-22:01 WIB).



## **BAB 6**

### **PERUBAHAN REGULASI MEMBENTUK MODEL PEMBIAYAAN PKB**

#### **A. Regulasi dan Perubahan Institusi Pembiayaan Partai**

Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 Pasal 34 ayat (1) mengatur bahwa keuangan partai politik diperoleh dari iuran anggota, iuran yang sah, dan dukungan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)/Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Tiga jenis pendanaan partai berdasarkan peraturan saat ini menjelaskan bahwa, *pertama*, pembiayaan partai berasal dari sumbangan anggota; jumlah sumbangan anggota ditentukan oleh keputusan partai secara internal. Jumlah besaran sumbangan sesuai kesepakatan antaranggota partai karena tidak ada regulasi yang secara detail menjelaskan tentang besaran jumlah iuran anggota partai. Biasanya masing-masing anggota sangat berbeda-beda, baik di tingkat pusat maupun daerah.

*Kedua*, sebagaimana ketentuan Pasal 35 ayat (1) sumbangan bisa berupa barang dan juga bisa berupa uang. Sumbangan yang sah yang diterima partai politik berasal dari perseorangan anggota partai politik yang pelaksanaannya dicakup oleh AD dan ART, dari

orang yang bukan anggota partai politik, partai politik, dengan nilai paling banyak Rp1.000.000,000.00 (satu miliar rupiah) per orang dalam 1 (satu) tahun buku, badan hukum perusahaan dan/atau badan hukum, sampai dengan paling banyak Rp7.500.000.000,00 (tujuh miliar lima ratus juta rupiah) per perusahaan dan/atau badan hukum yang melakukan usaha untuk satu (1) tahun anggaran.

*Ketiga*, bantuan keuangan dari APBN/APBD. Bantuan ini diberikan secara proporsional kepada partai politik yang memperoleh kursi di Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi, dan Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi/Kota, dihitung sesuai pendapatan suara. Bantuan ini, sebagaimana diatur dalam undang-undang, hanya diprioritaskan pada penyelenggaraan pendidikan politik bagi anggota partai politik dan masyarakat umum.

Peraturan keuangan partai menurut Fogg, Molutsi & Tjernström (2003)<sup>1</sup> diatur dalam konteks yang lebih luas dari ketentuan konstitusional dan legislatif tentang partai politik secara filosofis mengenai peran partai politik dalam sistem politik, termasuk hubungan antara kepemimpinan partai, anggota dan warga negara sehingga partai akan menjadi bertanggung jawab untuk mendukung demokrasi berkelanjutan dan efektif. Salah satu cara yang paling efektif untuk “mengendalikan” partai politik adalah pendanaan publik. Hal ini bisa menjadi alat untuk mempromosikan praktik-praktik yang baik, pendanaan partai politik harus memenuhi syarat regulasi dengan standar transparansi pendanaan partai.

Selain itu, pengaturan keuangan partai juga berdampak pada proses demokratisasi, menghadapi tantangan dalam pelaksanaannya yang sering kali bermasalah dan sulit. Faktor umum yang penting bagi implementasi dan dampak regulasi

---

<sup>1</sup>Fogg, K. and Molutsi, P. & Tjernström, M., 2003, Conclusion, in Austin, R. & Tjernström, M. (eds.). *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: IDEA.

pendanaan partai adalah pengawasan, kepatuhan regulasi; kontrol dan investigasi, penegakan dan hukuman<sup>2</sup>. Kepatuhan terhadap peraturan yang ada merupakan elemen yang paling penting dalam implementasi. Hal ini akan memberikan tingkat transparansi tertentu.

Di negara-negara yang telah mengadopsi regulasi yang sesuai tetapi tidak menerapkannya, dampak dari regulasi akan tidak ada. Praktik ini sangat jelas di Eropa selatan (misalnya, di Italia) dan di negara-negara dalam transisi. Peraturan yang telah menjadi syarat kepada peserta politik dapat mengakibatkan perubahan sikap dan perilaku. Dalam beberapa hal misalnya dapat membatasi kebebasan bertindak yang sebelumnya tidak diatur. Selain itu, strategi untuk mengimplementasikan agar peraturan bisa berjalan secara optimal harus dimulai dengan memberi informasi dan membantu peserta dalam proses politik misalnya pejabat partai, para kandidat, pemantau, auditor, dan lain-lain. Strategi ini diadopsi di berbagai negara karena pendanaan partai hampir selalu dikaitkan dengan kewajiban untuk menghormati regulasi, terutama untuk mempublikasikan laporan keuangan<sup>3</sup>.

Elemen kedua adalah pemantauan. Tujuan dari langkah ini adalah untuk menjadikan partai politik sebagai objek perbincangan publik. Partai politik mempublikasikan laporan keuangan partai dan mendorong perbincangan publik, terutama tentang masalah yang dianggap menyangkut permasalahan publik. Partai politik juga mempertanggungjawabkan dana yang diperoleh dari pendonor dan mempertanggungjawabkan pengeluaran dana partai. Dalam proses pemantauan setidaknya ada beberapa lembaga yang bertindak sebagai representasi dari publik, baik dari partai politik itu sendiri, LSM, dan media massa.

---

<sup>2</sup>Nassmacher, K.-H., 2003, Monitoring, Control and Enforcement of Political Finance Regulation, in Austin, R. & Thernström, M. (eds.). *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Stockholm: IDEA, hlm. 147.

<sup>3</sup>Nassmacher, K.-H., 2003. Ibid.

Elemen ketiga adalah kontrol publik. Sistem kontrol publik bisa kuat jika dipayungi oleh hukum. Hal ini dimaksudkan untuk menutup celah dengan undang-undang. Kontrol publik yang paling kuat jika ada dukungan dari publik yang kuat pula, sebaliknya jika partai politik ingin kuat harus menggunakan dukungan publik dengan cara mempersiapkan operasional keuangannya yang dipantau oleh pihak yang berwenang. Kekuatan kontrol pemerintah atau badan publik dapat diperkuat dengan cara yang berbeda. Dalam kerangka peraturan tertentu, hukum memberi warga negara hak untuk mengajukan pengaduan individu yang sesuai dengan hukum dan akan ditindak lanjuti oleh badan publik. Sistem kontrol akan semakin diperkuat jika otoritas kontrol diberikan oleh hukum untuk melakukan audit acak, selain audit “biasa” yang dilakukan setahun sekali<sup>4</sup>.

Lembaga-lembaga pemantau harus mempunyai kapasitas dengan bertindak sebagai lembaga independent. Untuk memperoleh lembaga yang independen yaitu dengan proses rekrutmen dari pemerintah yang harus dilakukan secara independent pula. Harus ada jaminan keamanan dan keseleamatan anggota pemantau independen dan mempunyai sumber keuangan dan pendanaan yang cukup. Jika salah satu asumsi ini tidak terpenuhi, maka lembaga tersebut akan sangat mudah diintervensi oleh pemerintah. Jika demikian, maka lembaga tersebut perlu dipertanyakan independensinya<sup>5</sup>.

Elemen keempat adalah penegakan dan sanksi dengan penegakan hukum, menyeimbangkan aturan hukum dan dampak politik. Selama penegakan, lembaga publik dan lembaga lain harus menunjukkan independensi. Pemantauan terhadap pelanggaran hukum harus diawasi terus menerus karena jika tidak maka penegakan hukum tidak berdampak secara signifikan. Instrumen penegakan tanpa ancaman sanksi tidak dapat mencapai tingkat

---

<sup>4</sup>Nassmacher, K.-H., 2003, *Ibid*, hal 149—150.

<sup>5</sup>Nassmacher, K.-H., 2003, *Ibid*, hal 151.

efisiensi yang memuaskan. Untuk sanksi pelanggaran keuangan politik berbagai jenis tindakan dapat diterapkan: sanksi pidana, menarik dari peserta pemilihan umum, dan sanksi administrasi.

Konsekuensi dari sanksi pidana adalah yang paling sulit. Banyak negara yang mengalami kegagalan dalam melaksanakan sanksi ini sehingga sanksi lebih ditekankan pada kasus-kasus tertentu saja. Bahkan, Jerman yang memiliki sistem yang mapan merasa kesulitan menangani kasus Kohl dan Flick. Keduanya tidak dijatuhi sanksi pidana, tetapi hanya sebatas dijatuhi sanksi politik. Sanksi keuangan yang diterapkan dalam bentuk denda, penyitaan perolehan yang diperoleh secara ilegal, pengurangan dukungan keuangan publik atau pengurangan biaya kampanye<sup>6</sup> adalah bentuk umum dari sanksi dan lebih sering digunakan daripada sanksi pidana. Namun, denda tidak mendidik para kader politik yang melakukan pelanggaran. Denda cenderung dianggap sebagai sikap mengabaikan hukum yang tidak mengancam integritas dan kredibilitas partai<sup>7</sup>.

Sanksi administratif ada di sejumlah kecil negara dan diterapkan terutama untuk aktor kolektif, yaitu partai politik dan perusahaan dono. Misalnya, di Perancis di mana sumbangan partai politik oleh perusahaan dilarang, dimungkinkan untuk menghukum perusahaan yang tidak mematuhi aturan ini dengan melarang partisipasi dalam tender pengadaan publik; namun demikian, penerapan ketentuan ini “jauh dari optimal”<sup>8</sup>.

Regulasi seperti ini merupakan bagian integral dari transisi politik. Hampir enam bulan setelah mendeklarasikan

---

<sup>6</sup>de Sousa, L., 2005, *Challenges to Political Financing Regulation: Sound External Monitoring/Enforcement and Sensible Internal Party Accountability*. Paper prepared for the international conference Corruption Control in Political Life and the Quality of Democracy: A Comparative Perspective Europe - Latin America, ISCTE, 19—20 May 2005, hlm. 29

<sup>7</sup>de Sousa, L. (2005). Ibid hal 29.

<sup>8</sup>de Sousa, L. (2005). Ibid hal 30

kemerdekaannya, Sudan Selatan mengesahkan UU Partai Politik dengan berbagai ketentuan keuangan politik. Sementara undang-undang baru di bidang ini disetujui oleh Dewan Transisi Nasional Libya kurang dari lima bulan setelah penggulingan rezim Gadda. Tujuan dari peraturan semacam itu adalah untuk mencegah jenis perilaku tertentu sembari menciptakan transparansi dalam cara mengumpulkan dan membelanjakan uang. Peraturan juga diperlukan untuk memberikan penegakan aturan yang efektif dan untuk memberikan sanksi kepada mereka yang melanggarnya<sup>9</sup>.

Di Indonesia, sumber keuangan partai politik telah diatur dalam Undang-Undang No. 2 Tahun 2011. Pasal 34 ayat (1) mengatur bahwa keuangan partai politik berasal dari iuran anggota; sponsor hukum; dan dukungan keuangan dari anggaran pendapatan dan belanja negara/anggaran pendapatan dan belanja daerah. Ada tiga sumber pendanaan sah untuk partai politik di Indonesia: kontribusi anggota, pendanaan negara, dan sumbangan pribadi. Kontribusi anggota bukan merupakan faktor penting lagi di Indonesia dan di tempat lain karena pihak di seluruh dunia telah kehilangan basis massa mereka dalam beberapa dekade terakhir. Ini juga berlaku untuk demokrasi baru.

Di Indonesia, anggota partai yang memiliki kursi di Dewan Perwakilan Rakyat atau menteri harus menyerahkan lebih jauh sekitar 15-25 persen dari upah mereka, tetapi ini juga jumlah yang relatif kecil. Para pihak di sebagian besar negara juga menerima sejumlah dana dari negara dan dalam hal ini partai-partai Indonesia secara relatif tidak memadai. Pada tahun 2001, pembayarannya adalah Rp1.000 per suara, tetapi jumlah ini berkurang 90 persen pada tahun 2005, menjadi Rp21 juta per kursi, atau sekitar Rp100. Singkatnya, dukungan negara sekarang dapat diabaikan. Undang-undang partai 2011 juga memberikan sumbangan Rp1 miliar per

---

<sup>9</sup>Ohman, Magnus, 2012, *Campaign Finance Oversight in the 2009 Presidential Elections in Afghanistan*, IFES Political Finance White Paper Series No. 7. Kabul: IFES, 2009, hlm. 3.

tahun (setara dengan USD100.000) dari masing-masing individu dan hingga 7,5 miliar dari perusahaan.

Presiden Abdul Rahman Wahid (Gus Dur) telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 51 tahun 2001 tentang bantuan keuangan partai politik di masa akhir pemerintahannya. Gus Dur memutuskan bahwa setiap partai politik di tingkat pusat menerima Rp1000,- per suara yang diperoleh pada pemilu 1999. Selain itu, pemerintah daerah juga diperintahkan untuk membayar subsidi kepada partai politik sesuai dengan kemampuannya. Akan tetapi, dalam praktiknya pemerintah daerah akhirnya membayar Rp1000,- untuk setiap suara yang diperoleh dari kemenangan di wilayah daerah yang bersangkutan.

Keputusan Gus Dur ini dianggap sebagai keputusan kontroversial karena telah menimbulkan banyak kritik dari berbagai pihak. Misalnya, Menteri Dalam Negeri, Hari Sabarno, pada pemerintahan Megawati mengkritik keras kebijakan tersebut, terutama bagi partai-partai kecil yang tidak mempunyai perwakilan di parlemen akibat keputusan itu juga ikut menerima bantuan keuangan partai. Pada tahun 2002, DPR RI merevisi undang-undang dengan mengubah dasar perhitungan pendanaan partai dari formula berbasis suara ke formula berbasis tempat duduk (kursi).

Pada Juli 2005, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 29 tahun 2005 yang menyatakan bahwa partai politik akan menerima setiap tahun Rp21 juta per kursi yang dimenangkan dalam pemilu 2004, sementara pemerintah daerah diperintahkan untuk mengeluarkan keputusan mereka sendiri. Seperti biasa, pemerintah daerah mengikuti angka yang ditetapkan oleh pemerintah pusat dan juga membayar Rp21 juta per kursi.

Di masa pemerintahannya, SBY juga mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2009 tentang bantuan keuangan

kepada partai politik. Dalam peraturan ini dana bantuan keuangan kepada partai politik sebesar Rp108 per suara dan kini terjadi perubahan kembali pada pemerintahan Joko Widodo lewat Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2018 tentang bantuan keuangan partai politik menjadi Rp1000 per suara sah dan Rp1500 untuk tingkat daerah kabupaten/kota<sup>10</sup>.

## **B. Implikasi Sistem Kepemiluan terhadap Pembiayaan Kampanye PKB**

Pemilihan umum adalah sarana penyampaian hak-hak demokrasi rakyat yang eksistensinya sudah terakui oleh negara-negara penganut asas kedaulatan rakyat. Inti persoalan pemilihan umum bersumber pada dua masalah pokok yaitu mengenai *teachings and understanding* tentang kedaulatan rakyat dan demokrasi. Demokrasi merupakan perwujudan kedaulatan rakyat dan pemilihan umum sebagai cerminan sistem demokrasi itu sendiri. Rousseau menggambarkan kedaulatan rakyat hanya sebatas narasi fiksi, yakni rakyat mewakilkan kekuasaannya melalui pintu saluran kekuasaan. Pintu saluran, di antaranya ada pintu saluran yang bertumpu pada satu orang, ada pintu saluran yang bertumpu pada beberapa orang, dan saluran-saluran yang bertumpu secara institusional<sup>11</sup>.

Di Indonesia, kedaulatan rakyat berpijak pada Undang-Undang Dasar 1945 yang terwujud dalam pemilu yang dilaksanakan sekali dalam lima tahun. Pemilihan umum merupakan aktivitas politik yang sangat vital dalam penguatan demokrasi. Oleh karena itu, pemilihan umum di Indonesia mengusung jargon “Luber” yang berarti “Langsung Umum Bebas dan Rahasia”. Pemilihan umum

---

<sup>10</sup>Marcus Mietzner, 2007, *Party Financing in Post-Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption Author*, (ISEAS: Source: Contemporary Southeast Asia, Vol. 29, No. 2)

<sup>11</sup>Moh. Harmaily Ibrahim Kusnardi, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1981), hlm. 125—126.

yang bebas berarti dalam jangka waktu tertentu rakyat akan mendapat kesempatan untuk menyatakan hasratnya terhadap garis-garis politik yang diikuti oleh negara dan masyarakat, setiap warga negara harus melaksanakan kebijakan itu<sup>12</sup>.

Setiap perhelatan pemilihan umum di Indonesia tidak selalu berjalan sesuai dengan harapan. Bongkar pasang regulasi dilakukan untuk memperoleh hasil yang berkualitas. Banyak negara selalu mencari formula yang ideal dalam setiap penyelenggaraan pemilihan umum, Meskipun dengan menempuh risiko biaya pemilihan umum menjadi sangat mahal<sup>13</sup>. Pergantian formula dari pemilu ke pemilu di Indonesia dilakukan seperti uji coba regulasi. Perubahan regulasi didorong oleh dominasi atas dasar kepentingan politik. Jika cocok dengan kepentingannya bisa dilanjutkan, sebaliknya jika tidak cocok maka dengan cepat mereka harus menggantinya dengan regulasi baru.

Pergantian regulasi melahirkan ambiguitas. Satu sisi membuka kran tersumbatnya saluran aspirasi masyarakat dengan memprioritaskan kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat semakin mendapat ruang untuk menentukan hak politiknya sendiri, tetapi pada sisi lain pergantian regulasi baru tanpa dilandasi dengan sosio-politik ekonomi telah membawa implikasi terhadap pembiayaan partai (*political finance*). Pemilu dan pembiayaan partai masing-masing sudah diatur sesuai mekanisme dan regulasi yang ada. Misalnya, pembiayaan partai politik telah diatur berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2011 tentang sumber keuangan partai. Namun demikian, praktik pembiayaan partai sering kali tidak sejalan dengan regulasi yang ada. Justru banyak partai memilih lewat jalan alternatif karena dianggap dapat mencukupi pembiayaan partainya.

---

<sup>12</sup>Suny, Ismail, *Mencari Keadilan Ghalia Indonesia*, (Jakarta, 1981), hlm. 405.

<sup>13</sup>Alistair Clark, *The Cost of Democracy: The Determinants of Spending on the Public Administration of Elections*, (International Political Science, 2019).

Problem mendasar dari pemilihan umum di Indonesia adalah sistem pemilihan umum yang berubah-ubah dari sistem proporsional tertutup menjadi sistem proporsional daftar terbuka. Dalam sistem proporsional terbuka, partai harus memperoleh dukungan suara akar rumput sebanyak-banyaknya dengan mengandalkan kandidat yang telah diusung. Tumpuan partai politik tidak lagi berpusat pada satu figur ketua umum partai saja, tetapi lebih bertumpu pada bagaimana kandidat itu bisa bersaing memperoleh suara akar rumput. Akibatnya, segala macam cara digunakan dengan pertarungan terbuka dan melahirkan praktik politik uang yang sangat masif yang berimplikasi pada mahalnya pembiayaan partai dalam kampanye partai<sup>14</sup>.

Studi Lay (2006) mempertanyakan dua hal, *Pertama*, bagaimana formula sistem pemilihan umum dalam sumbangsih penguatan demokrasi di tengah sistem multipartai? *Kedua*, bagaimana implikasi perubahan formula sistem pemilu terhadap pembiayaan kampanye partai politik? Studinya Lay<sup>15</sup> menyoroti bagaimana pengaruh ekonomi dalam teori politik selama dua ratus tahun perdebatan berkisar sekitar pertarungan kapitalisme dan sosialisme, sebuah benturan dua filsafat ekonomi yang saling bersaing. Keterkaitan dan pengaruh timbal balik antara variabel politik dan ekonomi sudah menjadi perhatian banyak ahli. Dalam studi politik kedua variabel tersebut diperlakukan sebagai dua hal yang berbeda dan terpisah atau salah satu di antaranya ditempatkan sebagai akibat variabel terhadap yang lain. Mereka saling terkait pada pola hubungan dunia politik dan ekonomi yaitu hubungan antara bisnis dan politisi.

Pertarungan ini dianggap sebagai sesuatu yang fundamental bagi spektrum politik itu sendiri. Ide-ide sayap kanan cenderung

---

<sup>14</sup>AAGN Ari Dwiyanana, *Demokrasi Biaya Tinggi*, (Yogyakarta: Jurnal FISIPOL UGM, 2009).

<sup>15</sup>Cornelis Lay, *Involusi Politik, Esai-Esai Transisi Indonesia*, (Yogyakarta: Fisipol UGM, 2006).

bersimpati terhadap kapitalisme dan ide-ide sayap kiri pada umumnya sosialis<sup>16</sup>. Proses demokrasi digambarkan oleh Joseph Schumpeter (1883-1950) sebagai arena perjuangan antara politisi pencari kekuasaan yang bertekad memenangkan suara rakyat. Ia juga berpandangan bahwa demokrasi politik sejalan dengan pasar ekonomi memiliki pengaruh yang besar terhadap teori pilihan rasional<sup>17</sup>.

### C. Formula Regulasi dalam Sistem Pemilihan Umum

Sistem pemilu di Indonesia setelah reformasi terbagi menjadi dua, yakni sistem proporsional dan sistem distrik. Kedua sistem ini banyak diterapkan secara bersamaan oleh negara-negara lain dan disesuaikan dengan kebutuhannya. Sistem proporsional yang diterapkan di Indonesia mengandung arti bahwa masing-masing pemilih memiliki satu suara dan masing-masing anggota parlemen mewakili sejumlah penduduk sehingga setiap partai politik akan mendapatkan kursi di parlemen secara proporsional berdasarkan jumlah suara yang diperolehnya<sup>18</sup>. Dengan diberlakukannya sistem ini, maka kesempatan partai kecil mempertahankan kursinya di parlemen menjadi semakin terbuka. Sistem ini juga banyak dipraktikkan di negara-negara demokrasi seperti Amerika Latin dan beberapa negara di Eropa Barat seperti Austria, Bulgaria, Denmark, Finlandia, Swedia, dan Swiss. Banyak negara menerapkan sistem proporsional karena dalam sistem proporsional jumlah suara dalam satu partai secara nasional berbanding lurus dengan jumlah kursi yang diperoleh di lembaga legislatif. Sistem ini juga memiliki beberapa variasi, antara lain Sistem Pemungutan Suara

---

<sup>16</sup>Andrew Heywood, *Pengantar Teori Politik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hlm. 529.

<sup>17</sup>Andrew Heywood, *Ibid*, hlm. 241.

<sup>18</sup>J. Kristiadi, *Sistem Pemilu: Proporsional, Distrik atau Campuran*, (Makalah disampaikan pada dialog nasional tentang agenda pemilu: Visi, Tantangan dan Prospek, Depok 20-21 Juli 1998), hlm. 2.

Terbalik Tunggal, Sistem Representasi Proporsional Daftar, dan Sistem Proporsional Anggota Campuran.

Di Indonesia sudah beberapa kali menggunakan sistem proporsional dengan berbagai formula sistem pemilihan umum yakni mulai dari pemilihan umum 1955 sampai sekarang (pemilu 2019). Berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953, pemilu 1955 dilaksanakan dua kali. Pemilihan umum pertama diadakan pada tanggal 29 September 1955 untuk memilih anggota DPR. Pemilihan kedua, 15 Desember 1955 adalah untuk memilih anggota Majelis Konstituante. Pemilu 1955 menggunakan sistem proporsional yakni kursi yang tersedia dibagikan kepada partai politik (organisasi peserta pemilu) sesuai dengan perimbangan suara yang diperoleh partai politik tersebut. Oleh karena itu, sistem ini disebut juga sistem seimbang. Dalam sistem ini, wilayah negara adalah daerah pemilihan (dapil), tetapi karena terlalu luas maka dibagi berdasarkan daerah pemilihan dengan membagi jumlah kursi dengan rasio jumlah penduduk.

Pemilu 1971 juga menggunakan sistem proporsional, tetapi berbeda dengan pemilu 1955. Pejabat negara pada pemilihan umum 1971 dituntut untuk netral. Namun dalam praktiknya, pada pemilihan umum 1971, pejabat pemerintah berpihak pada salah satu peserta pemilihan, yaitu Golkar. Berkenaan dengan pembagian kursi, cara pembagian yang digunakan pada pemilu 1971 juga berbeda dengan pemilu 1955. Pada pemilu 1971 yang menggunakan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1969, semua kursi dibagi rata di setiap daerah pemilihan<sup>19</sup>.

Pemilihan umum 1977—1997 juga menggunakan sistem proporsional. Setelah pemilihan umum 1977, pemilihan berikutnya selalu dijadwalkan dalam 5 tahun. Satu hal yang membedakan

---

<sup>19</sup>Indra Pahlevi, 2015, *Sistem Pemilu di Indonesia: Antara Proporsional dan Mayoritarian*, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia, Azza Grafika Yogyakarta.

adalah sejak pemilihan umum 1977 pesertanya jauh lebih sedikit, yaitu dua partai politik dan satu Golkar. Selain memiliki kontestan yang sama dari tahun ke tahun, dalam pemilu ini hasilnya selalu sama. Golkar selalu menjadi pemenang, sedangkan Partai Persatuan Pembangunan (PPP) dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI) adalah pelengkap atau hanya hiasan. Golkar bahkan sudah menjadi pemenang sejak 1971 (*Wikipedia*, 2016).

Pemilu 1999 merupakan pemilu yang digelar pascarezim Orde Baru. Meski masa persiapan relatif singkat, pemungutan suara 1999 bisa dilaksanakan sesuai jadwal, yakni pada 7 Juni 1999. Tidak seperti yang diperkirakan dan ditakuti banyak pihak, ternyata pemilu 1999 bisa digelar dengan damai tanpa gangguan yang berarti. Cara pembagian kursi dari hasil pemilu kali ini masih menggunakan sistem proporsional dengan mengikuti varian Roget. Dalam sistem ini, sebuah partai mendapat kursi sama dengan jumlah suara yang didapatnya di daerah pemilihan. Namun, cara penentuan calon terpilih berbeda dengan pemilu sebelumnya, yakni dengan menentukan peringkat perolehan suara suatu partai di daerah pemilihan. Sejak pemilihan umum 1977 calon dengan nomor urut pertama dalam daftar calon partai otomatis terpilih jika partai tersebut mendapat kursi. Kini calon terpilih ditentukan berdasarkan suara terbanyak atau terbanyak dari daerah tempat seseorang dicalonkan<sup>20</sup>.

Pemilu 2004 adalah pemilu yang diikuti oleh banyak pihak. Pemilihan umum ada dua macam, yang pertama adalah memilih anggota parlemen yang partainya memenuhi ambang batas parlemen (PT). Partai politik yang memenuhi ambang batas masuk parlemen dan partai politik yang tidak memenuhi PT berada di luar gedung parlemen. Kedua, pemilihan presiden. Pada pemilu 2004 terdapat perbedaan sistem dibandingkan pemilu sebelumnya terutama pada sistem pemilu DPR/DPRD, sistem pemilu DPD, dan

---

<sup>20</sup>W. Dani Kusumo, *Sejarah Pemilu di Indonesia*, (Link: <https://diy.kpu.go.id/web/sejarah-pemilu-di-indonesia/22> Desember 2016).

pemilu presiden-wakil presiden dilakukan secara langsung dan tidak lagi melalui anggota MPR seperti sebelumnya.

Pemilu 2009 ini memakai sistem proporsional terbuka dalam memilih calon anggota legislatif. Pemilihan umum yang diselenggarakan pada tahun 2009 merupakan pemilihan umum kedua yang diikuti oleh pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung. Ketentuan dalam pemilihan presiden dan wakil presiden ditentukan bahwa pasangan calon terpilih adalah pasangan yang memperoleh lebih dari 50% jumlah suara dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari 50% jumlah suara. jumlah provinsi di Indonesia.

Pemilu 2014 dilaksanakan dua kali yaitu pada tanggal 9 April 2014 yang akan memilih anggota legislatif dan pada tanggal 9 Juli 2014 akan memilih Presiden dan Wakil Presiden. Pemilihan Umum Anggota Legislatif (Pileg) yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk memilih 560 anggota DPR RI, 132 anggota DPD, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPD). DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia periode 2014—2019.

Pemilu 2019 dilaksanakan pada hari Rabu, 17 April 2019 secara serentak mengacu pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013 yang membolehkan pemilu serentak di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, secara yuridis tidak bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berikut adalah tabel rumus sistem pemilihan umum di Indonesia.

**Tabel 13 Formula Sistem Pemilu di Indonesia**

<b>Year of Election</b>	<b>Election System</b>	<b>Election Variant</b>
1955	Proportional	Balanced: divides the number of seats by the ratio of the population.
1971	Proportional	All seats are evenly distributed in each constituency.
1977	Proportional	All seats are evenly distributed in each constituency.
1982	Proportional	All seats are evenly distributed in each constituency.
1987	Proportional	All seats are evenly distributed in each constituency.
1999	Proportional	Roget: In this system, a party gets a seat equal to the number of votes it gets in the constituency. However, the method of determining the elected candidates is different from the previous elections during the New Order era.
2004	Proportional	There is a parliamentary threshold. Political parties that meet the entry threshold can become members of parliament and political parties outside the parliament building. There is a direct presidential election and stembus-accord (combination of remaining votes).
2009	Proportional	There is a proportional open list in selecting legislative candidates or stembus-accord (combining the remaining votes).
2014	Proportional	There is a proportional open list in selecting legislative candidates or stembus-accord (combining the remaining votes).
2019	Proportional	There is a proportional open list in selecting legislative candidates or sainte lague.

*Sumber: Processed from various sources*

#### D. Ambiguitas Sistem Proporsional Terbuka dan Pembiayaan Partai

Sistem pemilu legislatif di Indonesia yang menggunakan sistem proporsional daftar terbuka sejak pemilu 2009 jelas membuka pertarungan di tingkat akar rumput. Ketatnya persaingan dalam kontestasi juga memengaruhi strategi kampanye yang lebih menitikberatkan pada kinerja calon legislatif untuk merebut suara rakyat. Sebuah fenomena yang tak terbantahkan, praktik klientelistik; politik uang berjalan masif di tingkat akar rumput, ketatnya persaingan dalam kontestasi pemilu tidak dapat disangkal berdampak pada pola pembiayaan calon legislatif yang begitu besar. Para calon bersaing sengit untuk mendapatkan simpati akar rumput karena perolehan kursi tidak lagi didasarkan pada nomor urut seperti pada sistem proporsional tertutup, tetapi dalam sistem proporsional daftar terbuka dihitung berdasarkan perolehan suara calon.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22-24/PUU-VI/2008 tentang pengujian Pasal 214 huruf a, b, c, d, dan e UU 10/2008 telah membuka peluang bagi calon di tingkat bawah. Semua calon memiliki kesempatan yang sama selama suaranya memenuhi ketentuan peraturan. Para ilmuwan politik belum bisa menyimpulkan sistem pemilu yang ideal. Apakah sistem pemilu yang ideal menggunakan sistem pemilu proporsional atau distrik yang masing-masing memiliki kelebihan dan kekurangan. Namun kerugiannya, banyak negara lebih memilih menggunakan sistem proporsional dalam reformasi pemilu<sup>21</sup> seperti Austria, Kanada, Inggris, Prancis, Israel, Italia, Selandia Baru, dan Jerman. Namun, tingkat kepuasan pemilih di empat negara yaitu Austria, Inggris, Irlandia, dan Swedia juga tidak terkait dengan penggunaan sistem pemilu, baik dengan menggunakan sistem proporsional maupun menggunakan sistem

---

<sup>21</sup>P. Norris, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, (Cambridge: Cambridge University Press, 2004).

distrik. Setiap penduduk hanya dapat menilai bahwa suatu pemilu yang baik adalah pemilu yang berjalan lancar dan adil tanpa ada kecurangan. Pemilu yang diharapkan adalah pemilu yang memiliki akuntabilitas dan semuanya tergantung peran parpol, artinya ideal tidaknya dalam sistem pemilu tergantung kualitas para politisi<sup>22</sup>.

Buku ini mendeskripsikan sistem proporsional sebagai kritik analitis terhadap dampak pembiayaan partai politik di Indonesia. Sistem ini memiliki ciri bahwa di suatu daerah pemilihan (dapil) jika ada lebih dari satu kursi yang diperebutkan, jumlah kursi yang diperebutkan dalam satu daerah pemilihan dihitung secara berimbang sesuai dengan jumlah penduduk dalam satu daerah pemilihan. Jumlah kursi yang diperoleh parpol berbanding lurus dengan jumlah suara yang diperoleh. Sistem pemilihan proporsional juga memiliki kelebihan antara lain mampu menghindari suara pemilih yang terbuang percuma, mampu memfasilitasi keberagaman masyarakat, termasuk kelompok sosial masyarakat untuk menempatkan wakilnya di lembaga perwakilan. Namun demikian, bukan berarti sistem proporsional tanpa masalah. Telah terjadi ambiguitas dalam sistem proporsional, terutama dalam sistem proporsional daftar terbuka. Satu sisi, sistem ini sangat relevan bagi negara seperti Indonesia yang multikultural; kaya dengan keanekaragaman seperti suku, ras, etnis dan agama, di sisi lain irelevan dengan rendahnya tingkat ekonomi dan pendidikan warga di Indonesia. Akibatnya, sistem proporsional daftar terbuka melahirkan implikasi terhadap pembiayaan partai dan kandidat dalam kontestasi. Biaya pemilu sangat mahal karena kualitas sumber daya politisi partai sangat rendah. Politisi lebih banyak menonjolkan kemampuan finansial semata dan tidak bersaing dengan program kerja kandidat yang ditawarkan kepada konstituen. Akibatnya, yang memiliki kemampuan finansial cukup bisa memenangkan pertarungan dalam kontestasi.

---

<sup>22</sup>Carolina Plescia, Andre Blais, and John Hogstrom, *Do people want a 'fairer' electoral system? An experimental study in four countries*, (European Journal of Political Research, 2020).

Udin, calon legislatif DPRD Daerah bagian timur di Jawa Tengah mengatakan, “Saya sudah setahun turun dari satu tempat ke tempat lain, dari rumah ke rumah, dari warung ke toko, setiap ada keramaian saya dekati untuk mendapatkan simpati nanti memilih saya, jadi bisa dibayangkan jumlah uang yang saya keluarkan. Pengeluarannya tidak sedikit, karena setiap pertemuan saya saya harus memberikan uang meskipun hanya 100-300 ribu, dan yang saya lakukan adalah pada poin yang tak terhitung jumlahnya, jika diakumulasikan sejak saya turun selama setahun total biayanya hampir 300 juta, itu bukan biaya lain”<sup>23</sup>

Kegiatan sosialisasi hingga ke akar rumput membutuhkan dana yang tidak sedikit, calon yang tidak memiliki kemampuan finansial memadai hampir pasti akan memilih untuk berdiam diri di rumah karena setiap menyelenggarakan acara sosialisasi, calon membutuhkan dana sebagai tanda pengikatan antara keduanya, yaitu calon dan konstituennya. Fenomena caleg yang memilih tinggal di rumah lebih banyak dibandingkan caleg yang bersosialisasi dengan konstituennya. Alasannya tidak memiliki dana. Hal ini mendorong parpol untuk memberikan bantuan dana bagi caleg yang memiliki potensi memenangkan kontestasi partai politik daerah pemilihan tertentu.

Partai Restorasi memberikan bantuan kepada calon legislatif berupa kemudahan akses dana. Partai ini di beberapa daerah tidak memberikan bantuan berupa uang dalam jumlah tertentu kepada calon dari Partai, tetapi memberikan akses dana pinjaman di berbagai lembaga keuangan. Misalnya di sebuah kabupaten, beberapa calon dapat dengan mudah mengakses sumber pembiayaan kampanye dari lembaga keuangan. Beberapa Calon Legislatif dari partai ini mendapatkan kemudahan pinjaman dana karena salah satu elite partai menduduki peringkat penting sebagai pemimpin di lembaga “bank swasta”. Ida Calon DPRD 2014

---

<sup>23</sup>Wawancara, 03/03/21.

mengatakan: “Saya tidak dibantu partai, tapi dibantu elite partai menjelang akhir kampanye sebesar 100 juta karena memang saya hanya butuh 100 juta untuk menutupi kekurangan dana yang dibutuhkan saat kampanye. Sementara itu, sumber dana lainnya berasal dari calon anggota legislatif di tingkat provinsi dan pusat. Jadi kebetulan, karena Dewan Pertimbangan Partai adalah pemilik koperasi simpan pinjam, saya diberi kemudahan untuk bisa pinjam koperasi seperti teman-teman lain yang dianggap berpotensi memenangkan sayembara dan biasanya hanya orang-orang tertentu saja, misalnya calon nomor urut 1 (satu) dan nomor urut terakhir”<sup>24</sup>

Pengalaman seperti itu juga dialami oleh Alma. Pemilu 1999 merupakan pemilu pertama ia menjadi calon legislatif DPRD Provinsi Jawa Tengah. Dia mengatakan, “Pilkada 1999 saya hanya mengeluarkan dana tidak lebih dari 5 juta rupiah, pelibatan masyarakat sangat membantu parpol, masyarakat gotong royong mendukung segala kebutuhan pembiayaan partai, mulai pembiayaan pembentukan pengurus di tingkat provinsi hingga kecamatan, pembiayaan kampanye partai hingga pembentukan relawan sebagai saksi di TPS, tetapi pemilu 2004 berbeda, semua pembiayaan kampanye ditanggung oleh masing-masing calon partai. Jika pada pemilu 2004 saya menghabiskan lebih dari 100 juta rupiah, setelah itu saya tidak mencalonkan diri sebagai calon legislatif. Dan akhirnya di pemilu 2014 dan 2019 saya mencalonkan lagi dan sungguh saya tidak menyangka, saya telah mengeluarkan biaya yang jauh lebih tinggi dari sebelumnya”<sup>25</sup>

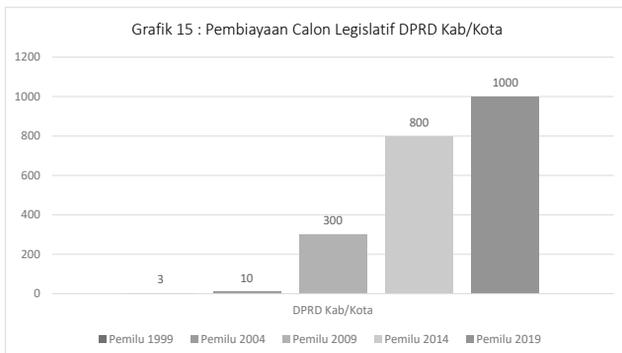
Berikut adalah Grafik Pembiayaan Calon Legislatif DPRD Kab/Kota, DPRD Provinsi, dan DPR RI dalam hitungan juta rupiah.

---

<sup>24</sup>Wawancara, 03/03/21.

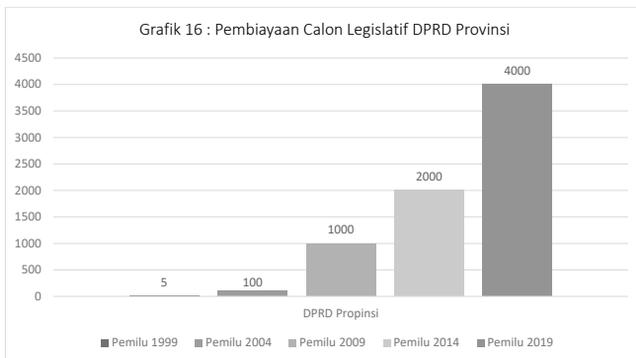
<sup>25</sup>Wawancara, 3/8/21.

**Grafik 15 Pembiayaan Calon Legislatif DPRD Kab/Kota**



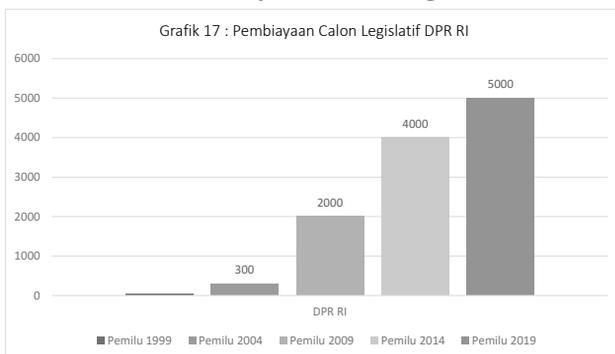
*Sumber: Diolah dari berbagai sumber*

**Grafik 16 Pembiayaan Calon Legislatif DPRD Provinsi**



*Sumber: Diolah dari berbagai sumber*

**Grafik 17 Pembiayaan Calon Legislatif DPR RI**



*Sumber: Dari berbagai sumber yang telah diolah*

Pembiayaan caleg diatur dalam UU No. 8 Tahun 2012 tentang pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD. Dana yang digunakan oleh peserta pemilu dapat berasal dari peserta pemilu atau sumbangan yang sah dari pihak lain yang diatur dengan peraturan perundang-undangan<sup>26</sup>. Namun, peraturan yang ada lebih sering dilanggar oleh calon karena lemahnya sanksi yang diberikan oleh pihak yang berwenang. Hanya beberapa pelanggar yang diberi sanksi. Selain itu, terdapat kendala dalam pelaporan pembiayaan oleh calon. Sistem pemilu proporsional terbuka memaksa setiap calon untuk menampilkan dirinya sebagai calon ketimbang partai politiknya. Kandidat akan bersaing dengan mitra partainya untuk memasarkan diri. Tentu saja hal ini akan membawa masalah pada peningkatan jumlah dana kampanye masing-masing kandidat dan pelaporan dana kampanye. Karena pengaturan dana kampanye dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang pemilihan umum sama dengan pengaturan sebelumnya, menjadikan parpol sebagai subjek pelapor, bukan calon<sup>27</sup>.

## E. Institusi Pilihan Rasional dan Model Pembiayaan PKB

Dana berupa “uang” penting dalam politik. Uang dapat mengancam demokrasi jika perannya tidak diatur secara memadai. Menggalang, mengumpulkan, serta membelanjakan uang politik memiliki beberapa kemungkinan dan konsekuensi. Jika distribusinya tidak merata serta terdapat ketidakpastian

---

<sup>26</sup>Irwan Anjalline, R.A. Rini Anggraini, Rosita Indrayati, 2014, *Pengaturan Dana Kampanye Pemilihan Umum Sebagai Tanggung Jawab Calon Anggota Legislatif Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, Universitas Jember, hlm. 43.

<sup>27</sup>Bagus Hermanto, 2019, *Urgensi dan Rekomendasi Perubahan Peraturan Mahkamah Konstitusi dalam Acara Pengujian Undang-undang*, Makalah disampaikan dalam rangka *Focus Group Discussion* tentang Curah Pendapat Ahli/Akademisi dalam Rangka Perubahan Peraturan Mahkamah Konstitusi dan Evaluasi Pelaksanaan Perselisihan Hasil Pemilihan Umum (PHPU) Serentak Tahun 2019 di Hilton Hotel, Nusa Dua, Bali, 6 November 2019

mekanisme dan sistem pemilu maka kemungkinan kesetaraan elektoral akan sangat dipengaruhi oleh uang politik. Keniscayaan uang dalam politik memberikan kemungkinan bagi para pemberi uang (donatur) untuk memperoleh pengaruh politik yang dapat membahayakan kesetaraan warga negara. Jika kekuatan ekonomi menjadi faktor utama dalam persaingan elektoral dan hanya mereka yang memiliki kekuatan ekonomi yang dapat memperoleh kekuatan politik, maka akan membuka banyak kemungkinan untuk ketidakjujuran antara donatur dan politisi yang akhirnya dapat mengarah pada privatisasi keputusan yang dirancang oleh pembuat kebijakan<sup>28</sup>.

Pembiayaan partai politik memiliki latar belakang yang kompleks, dipengaruhi oleh berbagai faktor. Namun, salah satu penyebab utama pembiayaan partai ini adalah meningkatnya kesadaran akan korupsi politik dan potensinya untuk mengancam lembaga-lembaga demokrasi yang mendasar. Seiring berjalannya waktu, pembiayaan partai telah menjadi isu penting yang dihadapi banyak ilmuwan, jurnalis, dan organisasi non-pemerintah, serta organisasi di seluruh dunia yang berupaya menangani masalah ini<sup>29</sup>. Di Indonesia telah banyak ilmuwan, jurnalis serta lembaga-lembaga dari pemerintah maupun nonpemerintah seperti LSM yang menaruh perhatiannya pada isu penting mengenai pembiayaan partai. Banyaknya kasus penyelewengan, korupsi dari elite partai menjadi alasan mengapa para ilmuwan, jurnalis, serta LSM menaruh perhatian terhadap isu ini.

Analisis mengenai aturan dan regulasi pendanaan publik serta praktik pembiayaan partai di Indonesia, terutama di PKB, selama kurun waktu 1999—2019 dilakukan untuk menyelidiki relevansi

---

<sup>28</sup>K. Casas-Zamora, *Paying for democracy: political finance and state funding for parties*, (ECPR Press, Essex, 2005), hlm. 2.

<sup>29</sup>K. Casas-Zamora, *Paying for democracy: political finance and state funding for parties*, (ECPR Press, Essex, 2005), hlm. 1.

perubahan regulasi dengan pola dan model pembiayaan partai. Selain itu, juga untuk menawarkan bukti baru mengenai sejauh mana partai-partai di negara demokrasi baru, seperti Indonesia pascareformasi, secara finansial menggalang sumber-sumber pembiayaan dari sektor nonpemerintah. Lebih jauh lagi, analisis ini menghubungkan aturan dan praktik partai pembiayaan ke dalam kerangka yang lebih luas dari pengembangan organisasi partai di negara-negara demokrasi baru. Secara khusus, penilaian dibuat mengenai sejauh mana kecenderungan meningkatnya dominasi partai pada jabatan publik—yang di Eropa Barat juga bermanifestasi dalam bobot relatif subsidi negara untuk jabatan yang bersangkutan<sup>30</sup>, tetapi buku ini fokus melihat bagaimana perubahan regulasi pemilu membentuk model pembiayaan partai.

Dimulai dari perubahan regulasi, ditarik benang merah dengan melihatnya lebih dekat lagi untuk memperoleh argumentasi yang bersifat metodologis dan teoretis. Bagaimana perubahan regulasi pemilu membentuk model pembiayaan partai secara institusional dengan bersandar pada perilaku. Terjadinya perubahan regulasi memengaruhi perilaku institusi membentuk model pembiayaan. Artinya, dari pendekatan institusional pilihan rasional telah menarik penjelasan bahwa pilihan rasional sebagai sebuah tindakan yang harus mereka pilih karena ada situasi yang mendorong elite untuk memilih tindakan yang dianggap baik, bermanfaat, dan menguntungkan. Teori institusional membahas bagaimana pendirian dan perubahan organisasi didorong oleh pertimbangan fungsional dan lebih oleh tindakan simbolis dan dipengaruhi oleh faktor eksternal<sup>31</sup>. Sementara, pilihan rasional tidak lebih dari sekadar pemilihan individu atau organisasi yang didasarkan pada

---

<sup>30</sup>Richard S. Katz and Peter Mair, *The Evolution of Party Organizations in Europe: Three Faces of Party Organization*, (American Review of Politics, 1993), hlm. 609.

<sup>31</sup>John W. Meyer and Brian Rowan (1977), *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, *The American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2, (Sep., 1977), hlm. 340—363

pilihan pemaksimalan-manfaat, pilihan rasional menjalankan peran yang bisa membentuk hasil politik<sup>32</sup>.

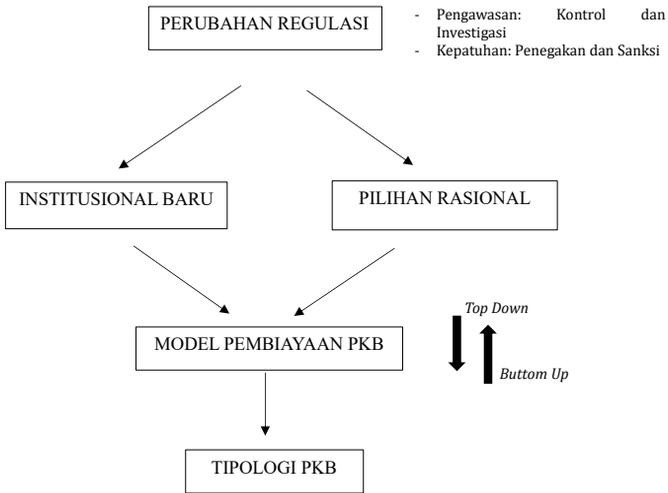
Kasus PKB menunjukkan bahwa perilaku elite PKB mengalami pergeseran terhitung selama kurun waktu 1999—2009 dan 2009—2019. Mengapa kecenderungan pola pembiayaan PKB lebih banyak dipengaruhi oleh perubahan regulasi? Hal ini didasarkan pada sebuah tindakan yang harus mereka pilih secara rasional. Tindakan-tindakan yang dianggap memiliki kemanfaatan dan dianggap menguntungkan dipilih sebagai jalan untuk mencari sumber pembiayaan partai. Partai membutuhkan biaya yang cukup besar untuk mengoperasikan aktivitas partai sampai ke daerah pelosok. Iuran anggota dipandang tidak memungkinkan, maka jalan alternatif merupakan pilihan untuk bisa bersaing dengan partai lain. Pendanaan dari negara yang sudah diatur oleh regulasi membuat kecenderungan PKB mencari sumber-sumber lain memungkinkan untuk dilakukan. Iuran pengurus partai misalnya setiap bulan berjalan dengan diambilkan dari potong gaji, namun sumber iuran pengurus jumlahnya sangat kecil dan tidak cukup untuk membiayai operasional partai di tingkat pusat sampai daerah.

Tindakan pilihan rasional secara institusional telah membentuk model pembiayaan PKB, seperti halnya pilihan rasional juga memengaruhi kriteria dan tipologi partai itu sendiri, sebagaimana disebutkan mengenai tipologi partai politik yaitu partai kader, partai massa, partai kartel, partai *catch all*, dan bisnis farma. Tipologi partai akan mengikuti model pembiayaan partai itu sendiri. Berikut Grafik 18 tentang Institusi Pilihan Rasional dan Model Pembiayaan PKB.

---

<sup>32</sup>David Marsh and Garry Stoker, *Theory and Methods in Political Science*, (Palgrave Macmillan, 1995).

**Grafik 18 Institusi Pilihan Rasional dan Model Pembiayaan PKB**





## BAB 7 KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan buku ini dan merujuk pada pertanyaan-pertanyaan yang diajukan, diperoleh beberapa kesimpulan sebagai berikut.

*Pertama*, pembiayaan PKB berasal dari dua sumber, yaitu sumber internal partai dan sumber eksternal partai. Sumber internal partai meliputi dana yang berasal dari iuran anggota legislatif dan sumbangan kader PKB, sedangkan sumber eksternal partai berasal dari dana formal negara, yaitu dana banpol dari APBN yang nominalnya sesuai dengan ketentuan regulasi, yaitu Peraturan Presiden (PP) No. 01 Tahun 2018, serta sumbangan dari swasta. Dinamika pembiayaan PKB sangat dipengaruhi oleh perubahan regulasi, baik dalam sistem kepartaian maupun sistem pemilihan, yang berimplikasi pada pergeseran pola pembiayaan partai. Elite partai lebih banyak memilih jalur cepat dalam penggalangan dana sebagai upaya pembiayaan alternatif agar partai politik tetap memiliki pendanaan yang cukup untuk bersaing dalam kontestasi pemilu. Pembiayaan alternatif dilakukan secara *private*, dengan menabrak regulasi yang telah ditetapkan oleh negara. Dana-dana ini bersifat ilegal yang berdampak pada elite partai harus berurusan dengan masalah hukum. Fenomena banyaknya elite partai yang

tersandung kasus korupsi adalah akibat pembiayaan ilegal yang dilakukan oleh para elite partai.

*Kedua*, pola pembiayaan PKB dipengaruhi oleh pola kepemimpinan elite. Model kepemimpinan transformatif dan kepemimpinan transaksional mencerminkan pola pembiayaan yang berbeda dalam hal waktu, tempat, dan pelakunya. Terdapat perbedaan pola kepemimpinan antara PKB yang dipimpin oleh Abdul Rahman Wahid (Gus Dur) dan PKB yang dipimpin oleh Muhaimin Iskandar (Cak Imin), masing-masing memainkan peran mereka dalam pembiayaan PKB.

*Ketiga*, perubahan regulasi pemilu membentuk model pembiayaan PKB. Secara institusional, PKB berpijak pada peraturan yang berlaku sebagai payung hukum untuk menggalang, menghimpun, dan membelanjakan sumber-sumber pembiayaan partai. Namun demikian, perubahan regulasi telah membentuk model pembiayaan PKB yang dipengaruhi oleh situasi tertentu. Institusi politik melakukan tindakan-tindakan dengan mempertimbangkan manfaat dan keuntungan bagi PKB sebagai institusi politik, akibatnya banyak pembiayaan ilegal menjadi bagian dari praktik penggalangan dana yang dilakukan oleh elite PKB untuk mencukupi kebutuhan operasional partai.

Oleh karena itu, beberapa saran dan rekomendasi dalam buku ini antara lain sebagai berikut. *Pertama*, perlunya perbaikan sistem kepartaian dan tata kelola partai yang berpijak pada asas akuntabilitas dan transparansi dalam sistem pembiayaan partai. *Kedua*, perlunya perbaikan regulasi sistem kepemiluan dengan mempertimbangkan asas manfaat untuk kepentingan bangsa dan negara. Sistem kepemiluan saat ini ikut berperan dalam pembiayaan partai politik yang sangat mahal. *Money politics* menjadi strategi partai politik untuk memenangkan setiap kontestasi akibat dari sistem kepemiluan yang mendukung para politisi untuk mengeluarkan banyak biaya demi terpilih menjadi

anggota legislatif dan kepala daerah. *Ketiga*, kepatuhan hukum menjadi faktor penting baik dalam bidang pengawasan maupun penegakannya dengan memberikan sanksi kepada partai politik jika ditemukan pembiayaan ilegal dari sumber-sumber keuangan yang diperolehnya. *Keempat*, perlunya terobosan baru dalam pembiayaan partai politik. Penulis merekomendasikan agar pembiayaan partai politik sepenuhnya dibebankan ke APBN sehingga partai politik dapat bekerja secara maksimal. Tentunya dengan disertai mekanisme dan pengawasan yang ketat dalam penggunaannya sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku. *Kelima*, sistem laporan keuangan partai politik sudah seharusnya dilaporkan secara transparan kepada publik. Publik harus dapat mengakses informasi sumber keuangan partai dan penggunaannya secara akuntabel. *Keenam*, perlunya meninjau ulang Pasal 40A, Pasal 42, Pasal 164, dan Pasal 186A dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2016 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 1 Tahun 2015 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No. 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota. Pasal-pasal tersebut mengandung praktik jual beli surat rekomendasi, memberi kewenangan penuh sah atau tidaknya calon kepala daerah atas dasar rekomendasi partai di tingkat pusat (DPP).



## DAFTAR PUSTAKA

### 1. Buku-Buku:

- A, Fitri dan Marie Anny, *Kamus Bahasa Indonesia Bergambar*, Makassar: Galeri Lontara. 2008.
- Ahmad Patoni, *Peran Kiai Pesantren dalam Partai Politik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2007.
- Alexander, H. E, *Financing Politics: Money, Elections, and Political Reform*. Washington DC: Congressional Quarterly Press. 1991.
- Amal, Ichlasul (ed), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Yogyakarta: Tiara Wacana. 2012.
- Ambardi, Kuskridho, *The Making of the Indonesian Multipart Party System: A Cartelized Party System and its Origin*. The Ohio State University: Disertasion. 2008.
- Andreas Ufen dan Marcus Mietzner, *Political Finance Regimes in Southeast Asia*: Introduction, *Critical Asian Studies*, 47:4, 558-563: 2015.
- Anwar, Ali, *Avonturisme NU: Menjejaki Akar Konflik Kepentingan Politik Kaum Nahdliyyin*, Bandung: Humaniora. 2004.

- Arifin, Ichwan, *Kiai and Politics Case Study of Political Behavior of Kiai Conflict in Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) Post Confrence II Semarang*, Universitas Diponegoro: Tesis. 2008.
- Aspinall, E, dan Sukmajati, M, *Patronase dan Klientelisme dalam Politik Elektoral di Indonesia*. Dalam Edward Aspinall dan Mada Sukmajati (ed.). *Politik Uang di Indonesia, Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*. Yogyakarta: Polgov. 2015.
- Aspinall, Edward dan Berenschot Ward, *Demokrasi for Sale*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia. 2019.
- Aspinall, Edward Gerry Van Klinken, *The State and Illegality in Indonesia*, Book Editor(s): Published by: Brill. 2010.
- Baldwin, K, *The Paradox of Traditional Chiefs in Democratic Africa*. New York: Cambridge University Press. 2016.
- Bartels, L. M, *The Study of Electoral Behavior*. Dalam Jan E. Leighley (ed). *The Oxford Handbook of American Elections and Political Behavior*. Oxford: Oxford University Press. 2012.
- Biezen, Ingrid Van, *Financing Political Parties and Election Campaigns Guidelines*, Germany: University of Birmingham. 2003.
- Biezen, Ingrid Van, *Regulating Political Parties: European Democracies in Comparative Perspective*, Publisher: Leiden University Press. 2015.
- Blaydes, L, *Who Votes in Authoritarian Elections and Why? Determinants of Voter Turnout in Contemporary Egypt The 2006*.
- Budiarjo, Miriam, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama. 2016.

- Bush, Robin, *Nadhlatul Ulama & The Struggle for Power Within Islam & Politics in Indonesia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies. 2009.
- Callahan, W.A, *Pollwatching, Elections and Civil Society in Southeast Asia*. New York: Routledge. 2018.
- Campbell, A., G. Gurin, and W. E. Miller, *The Voter Decides*. Evanston, Ill: Row, Peterson and Co. Campbell, A., and H. Valen. 1961. *Party identification in Norway and the United States*. Public Opinion Quarterly, 25, 505-525. 1954.
- Casas Zamora, K, *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*, Essex: ECPR Press. 2005.
- Citrin, J, *Comment: The Political Relevance of Trust in Government*, American Political Science Review 68, 3: 973-988. 1974.
- Dakhidae, Daniel, *Melawan Politik Kartel Dalam Demokrasi di Indonesia*, Makalah.
- Daman, Rozikin, *Membidik NU, Dilema Percaturan Politik NU Pasca Khittah*, Yogyakarta: Gama Media. 2001.
- Data Statistik Direktorat Pendidikan Keagamaan Dan Pondok Pesantren Kementerian Agama RI. 2004.
- Denzen, Norman K. dan Yvonna S. Lincoln, *Handbook of Qualitative Research*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2009.
- Djalil, Matori Abdul, *Dari NU untuk Kebangkitan Bangsa*, Jakarta: Grasindo. 1999.
- Dwipayana, Ari, *Demokrasi Biaya Tinggi*, Yogyakarta: Jurnal Fisipol UGM. 2009.
- Edmund, Terence Gome, *Monetizing Politics: Financing Parties and Elections in Malaysia*, *Modern Asian Studies* 46, 5, 2012, pp. 1370-1397.

- Ekman, Joakim and Erik Amna, *Political Participation and Civic Engagement: Towards a New Typology*. Human Affairs 22, 3: 283- 300. 2012.
- Erikson, Robert S. and Kent L. *American Public Opinion: .Its Origins, Content and Impact*, 6th ed. New York: 2003
- Falguera, Elin dkk (ed), *Funding of Political Parties and Election Campaigns A Handbook on Political Finance*, Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2014.
- Feilard, Adree, *NU Vis a Vis Negara: Pencarian Isi, Bentuk dan Makna*, Yogyakarta: LKiS. 2009.
- Fiorina, Morris, P, *Resrospektive Voting in American National Elections*. Dalam Roth, Dieter 2009, *Studi Pemilu Empiris: Sumber, Teori-Teori, Instrumen dan Metode*, Terjemahan oleh Denise Matindas, Editor Dodi Ambardi, Friendrich Nauman Stiftung dan LSI, Jakarta. 1981.
- Fitriah, *Kajian Sistem Kepartaian, System Pemilu dan System Presidensial*, Bawaslu RI, Jakarta. 2019.
- Fitriyah, *Ringkasan Disetrasi Botoh dalam Pilkada: Studi Kasus Dua Daerah di Jawa Tengah*, Undip. 2018.
- Franklin, M. N, *Voter Turnout and the Dynamics of Electoral Competition in Established Democracies Since 1945*, Cambridge: Cambridge University Press. 2004.
- Friedrich, Carl J, *An Introduction to Political Theory: Twelve Lectures at Harvard*. New York: Harper and Row. 1967.
- Friedrich, Carl, J, *An Introduction to Political Theory: Twelve Lectures at Havard*. New York: Haper and Row. 1967.
- Grounlunda, Kimmo and Maija Setala, *Political Trust, Satisfaction and Voter Turnout*, Comparative European Politics, 2007, 5, 400–422.

- Gunadjar, Veri Junaidi dkk, *Anomali Keuangan Partai Politik: Pengaturan dan Praktek*, Jakarta: Cetakan I. 2011.
- Hadiz,, R.Vedi, *Dinamika Kekuasaan Ekonomi Politik Indonesia Pasca Soeharto*, Jakarta: LP3ES. 2005.
- Hetherington, M. J, *The Political Relevance of Political Trust*, The American Political Science Review 92, 4: 791-808. 1998.
- Heywood, Andrew, *Pengantar Teori Politik*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2015.
- Imawan, Arga Pribadi, *Politik Relawan di Indonesia: Eksperimen Komunitas Relawan Menjelang Pilwakot Yogyakarta Tahun 2017*, Yogyakarta: Polgov. 2018.
- Indra, Hasbi, *Pesantren and Social Transformation*, Jakarta: Penamadani. 2005.
- Iyengar, S, *Subjective Political Efficacy as a Measure of Political Support*, The Public Opinion Quarterly 44, 2: 249-256. 1980.
- Jayli, Ahmad Hakim dan Muhammad Tohadi, *PKB dan Pemilu 2004*, Jakarta: Lembaga Pemenangan Pemilu DPP PKB. 2004.
- John, Grove, D., Richard C. Remy and L. Harmon Zeigler, *The Effects of Political Ideology and Educational Climates .on Student Dissent*, American Politics Quarterly. 1974
- Jurdi, Syarifuddin, *Muhammadiyah dalam Dinamika Politik Indonesia 1966-2006*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2010.
- Kirchheimer, Otto, *Political Justice: The Use of Legal Procedure for Political Ends*, Princeton: University Press. 1961.
- Khairussalim dkk, *Tujuh Mesin Pendulang Suara*, Yogyakarta: LKiS. 1999.

- Khoiro Ummatin, *Prilaku Politik Kiai*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar. 2002.
- Khoirudin, *Menuju Partai Advokasi*, Yogyakarta: Pustaka Tokoh Bangsa. 2005.
- Kunio, Yoshihara, *Kapitalisme Semu Asia Tenggara*, Jakarta: LP3ES. 1999.
- Kuntowijoyo, *Social Change in Agrarian Society: Madura 1850-1940*, Yogyakarta: Matabangsa. 2017.
- Kusnardi, Moh. Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 1981.
- Lay, Cornelis, *Involusi Politik, Esai-Esai Transisi Indonesia*, Yogyakarta: Fisipol UGM. 2006.
- Liddle, R.W, *Memperbaiki Mutu Demokrasi: Sumbangan Ilmu Politik*. Dalam I. Ali Fauzi dan R. Panggabean (eds), *Memperbaiki Mutu Demokrasi Di Indonesia*. Jakarta: PUSAD Yayasan Wakaf Paramadina. 2012.
- Lovett, Frank, *Rational Choice Theory and Explanation, Rationality and Society*. 2006.
- Ma'shum, Saifullah Yanuar Prihatin dan Zainul Munasichin, *Selamatkan Demokrasi Menangkan PKB*, Jakarta: LPP DPP PKB. 2013.
- Ma'shum, Saifullah, dan Umarudin Masdar, *Partai NU Ya PKB*, Jakarta: LPP DPP PKB. 2012.
- Marsh, David and Garry Stoker, *Theory and Methods in Political Science*, Palgrave Macmillan. 1995.
- Marsh, David dan Gerry Stoker, *Theory and Methods in Political Science*, New York: Palgrave MacMillan. 2002.
- Miller, A. and Listhaug, *Political Performance and Institutional Trust*, in P. Norris (ed.) *Critical Citizens. Global Support for Democratic Government*, Oxford: Oxford University Press, pp. 204–216. 1999.

- Miller, W. E, and J. M. Shanks, *The New American Voter*. Cambridge Mass: Harvard University Press. 1996.
- Nahrowi, Imam, *Moralitas Politik PKB, Aktualisasi PKB sebagai Partai Kerja, Partai Nasional dan Partai Modern*, Malang: Averroes Press. 2005.
- Nassmacher, Karl Heinz (ed.), *Foundations of Democracy Approaches to Comparative Political Finance*. Baden. 2001.
- Norris, P, *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*. Cambridge: University Press. 2004.
- Pamungkas, Sigit, *Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia*, Yogyakarta: IDW. 2011.
- Permata, Dian, Daniel Zuchron, *Peta Jalan Pencegahan Politik Uang di Pilkada*, Jakarta Pusat: Sindikasi Pemilu. 2018.
- Plano, Jack C, dkk, *Kamus Analisa Politik*. Jakarta: Rajawali Press. 1985.
- Robinson, James A, *The Political Economy of Clientelism*, Cambridge: Harvard University, *Scand. J. of Economics* 115, 2, 260–291, 2013.
- Roth, D, *Studi Pemilu Empiris: Sumber, Teori, Instrumen dan Metode*. Jakarta: Friderich Naumann Stiftung fur die Freiheit. 2008.
- Salim, Arskal, *Partai Islam dan Relasi Agama-Negara*, YPPR Puslit IAIN Jakarta. 1999.
- Stenhouse, *Lawrence an Education That Empowers: A Collection of Lectures in Memory of Lawrence Stenhouse*, Bera Dialogues. 1995.
- Sukmajati, Mada dan Aditya Perdana (ed), *Pembiayaan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Bawaslu RI. 2018.
- Supriatna, Ade Mahmud, *Role K.H. Sirajuddin Abbas in the Old Order of 1945-1965*, UIN Sultan Maulana Hasanuddin, Tesis. 2017.

- Sven Steinmo (ed), Kathleen, *Structuring Politics Historical Institutionalism in Omparative Analysis*, University of Colorado at Boulder: Cambridge University Press. 1992.
- Tan, Paige Johnson, *Indonesia Seven Years after Soeharto: Party System Institutionalization in a New Democracy*. Contemporary Southeast Asia 28, 1: 88-114. 2006.
- Thelen, Kathleen, *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, Department of Political Science, Northwestern University. 1994.
- Ufen, Andreas dan Marcus Mietzner, *Political Finance Regimes in Southeast Asia: Introduction*, Critical Asian Studies. 2015.
- Yunus, Nur Rohim, *Mahar Politik Calon Kepala Daerah*, UIN Jakarta. 2018.

## 2. Jurnal-Jurnal:

- Andreas Ufen dan Marcus Mietzner, *Political Finance Regimes in Southeast Asia: Introduction*, Critical Asian Studies, 47:4, 558-563. 2015.
- Aprianto, Erpan Aprianto, *The Role of Abdurrahman Wahid in Politics in Indonesia (1999-2002)*. 2015.
- Ardianto, Hendra Try, *Uang dan Partai Politik: Urgensi Mengatur Keuangan Parpol dan Kandidat dalam Kompetisi Electoral*, Jurnal Ilmiah Ilmu Pemerintahan Vol. 4, No. 1, Universitas Diponegoro, Semarang. 2019.
- Arianto, Bambang JPG, *Kontestasi Relawan Teman Ahok Dalam Pemilihan Kepala Daerah DKI Jakarta 2017*, Journal of Social Politics and Governance Vol. 1, No. 1, Juni 2019, 46-47.

- Arianto, Bambang. *Fenomena Relawan Politik Dalam Kontestasi Presidensial 2014*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik. Vol. 18, No. 2, Edisi November. Hlm. 147. 2014.
- Arzheimer K, *Contextual Factors and the Extreme Right Vote in Western Europe 1980–2002*. American Journal of Political Science 53, 2, 259–275. 2009.
- Arzheimer K, *Electoral Sociology: Who Votes for the Extreme Right and Why and When? In Mudde C (ed.), The Populist Radical Right: A Reader*. London: Routledge, pp. 277–294. 2017.
- Aspinall, E, dan Sukmajati, M, *Patronase dan Klientelisme dalam Politik Elektoral di Indonesia*. Dalam Edward Aspinall dan MadaSukmajati (ed.). *Politik Uang di Indonesia, Patronase dan Klientelisme pada Pemilu Legislatif 2014*. Yogyakarta: Polgov. 2015.
- Aspinall, E, *When Brokers Betray: Clientelism, Social Networks, and Electoral Politics in Indonesia*. Critical Asian Studies, 46, 4, 545-570. 2014.
- Aspinall, E., Rohman, N., Hamdi, A. Z., Rubaidi, dan Triantini, Z. E. *Vote Buying in Indonesia: Candidate Strategies, Market Logic and Effectiveness*. Journal of East Asian Studies, 17(01), 1–27. 2017.
- Aspinall, Edward dan Berenschot Ward, *Demokrasi for Sale*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia. 2019.
- Azizah, *Kuasa Kiai Dalam Pemaknaan Politik Partai Kebangkitan Bangsa di Daerah Istimewa Yogyakarta*, Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia, Vol. 1, No. 2. 2012
- Biezen, Ingrid Van, *State Intervention in Party Politics: The Public Funding and Regulation of Political Parties*, European Review, Academia Europe, Vol. 16, No. 3, 337–353. 2008.
- Berenschot, Ward, *The Political Economy of Clientelism: A Comparative Study of Indonesia's Patronage Democracy*,

- Royal Netherlands Institute of Southeast Asian and Caribbean Studies, Leiden, The Netherlands. 2018.
- Bevir, M, *New Labour: A Study in Ideology*. British Journal of Politics and International Relations. 2000.
- Biezen, Ingrid Van, *State Intervention in Party Politics: The Public Funding and Regulation of Political Parties*, European Review, Academia European, Vol. 16, No. 3, 337–353. 2008.
- Blaydes, L, *Who Votes in Authoritarian Elections and Why? Determinants of Voter Turnout in Contemporary Egypt The 2006*.
- Bonica, Adam, *Professional Networks, Early Fundraising, and Electoral Success*, Election Law Journal, Vol. 16, No. 1. 2017.
- Campbell, A., G. Gurin, and W. E. Miller. *The Voter Decides*. Evanston, Ill. Row, Peterson and Co. Campbell, A., and H. Valen. 1961. *Party identification in Norway and the United States*. Public Opinion Quarterly, 25, 505-525. 1954.
- Carolina Plescia, Andre Blais 2 and John Hogstrom, *Do People Want a Fairer Electoral System? An Experimental Study in Four Countries*, European Journal of Political Research. 2020.
- Caroline, Paskarina, *Volunteerism as an Alternative Early Warning System in Supporting Election Supervision*. Jurnal Masyarakat, Kebudayaan Dan Politik 32, 2: 128-139. 2018.
- Citrin, J, *Comment: The Political Relevance of Trust in Government*, American Political Science Review 68, 3: 973–988. 1974.
- Clark, Alistair, *The Cost of Democracy: The Determinants of Spending on The Public Administration of Elections*, International Political Science. 2019.
- Domínguez, Jorge I. and Christopher N. Mitchell Author(s), *The Roads Not Taken: Institutionalization and Political Parties*

- in Cuba and Bolivia*), *Comparative Politics*, Vol. 9, No. 2, 1977, pp. 173-195, City University of New York.
- Edmun Terence Gome, *Monetizing Politics: Financing Parties and Elections in Malaysia*, *Modern Asian Studies* 46, 5, 2012, pp. 1370–1397. 2012.
- Ekman, Joakim and Erik Amna, *Political Participation and Civic Engagement: Towards a New Typology*. *Human Affairs* 22, 3: 283- 300. 2012.
- Faisal, dkk, *Pendanaan Partai Politik di Indonesia: Mencari Pola Pendanaan Ideal untuk Mencegah Korupsi*, *Integritas*, .Vol. 4, No. 1. Juni 2018
- Goncung, Nurlira, *Politics Nahdatul Ulama and New Order*, *Journal Politics*, 1 September 2015.
- Gregory Shufeldt, *Party Group Ambivalence and Voter Loyalty: Results from Three Experiments*, *American Politics Research*, 1-37: the Author(s). 2017.
- Groenendyk, E., dan Banks, A. J, *Emotional Rescue: How Affect Helps Partisans Overcome Collective Action Problems*. *Political Psychology*, 35, 359-378. 2014.
- Grounlunda, Kimmo and Maija Setala, *Political Trust, Satisfaction and Voter Turnout*, *Comparative European Politics*, 2007, 5, (400–422), 2007 Palgrave Macmillan L. 2007.
- Gyampo, Ransford Edward, *Public Funding of Political Parties in Ghana: An Outmoded Concept?* *Journal Ufahamu: A Journal of African Studies*, 38(2). 2015
- Hatchard, John, *Funding Political Parties: The Political Parties (Finance) Act 1992*, Zimbabwe, *Journal of African Law*, Vol. 37, No. 01, March 1993, pp 101 – 103.
- Hellmann, O. *Electoral Reform in Asia: Institutional Engineering Against Money Politics*. *Japanese Journal of Political Science*, 15, 2, 275–298. 2014.

- Herdiansah, Ari Ganjar, *Political Participation Convergence in Indonesia: A Study of Partisan Volunteers in the 2019 Election*, Jurnal Politika, Vol. 4, No. 2. 2019.
- Herrnson, Paul S. *Campaign Professionalism and Fundraising in Congressional Elections*, University of Maryland, The Journal of Politics, Vol. 54, No. 3, 1992, pp. 859-870.
- Hetherington, M. J, *The Political Relevance of Political Trust*, The American Political Science Review 92, 4: 791–808. 1998.
- Hopkin, Jonatan, *The Problem with Party Finance: Theoretical Perspectives on the Funding of Party Politics*, Sage Journals, Oxford Academic.
- Iyengar, S, *Subjective Political Efficacy as a Measure of Political Support*, The Public Opinion Quarterly 44, 2: 249–256. 1980.
- Iyengar, S., dan Westwood, S, *Fear and Loathing Across Party Lines*, New Evidence. 2015.
- Iyengar, S., Sood, G., dan Lelkes, Y. *Affect Not Ideology: A Social Identity Perspective on Polarization*. Public Opinion Quarterly, 76, 405-431. 2012.
- Jacques Thomassen & Martin Rosema, *Party identification revisited*, Paper to be presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Nicosia, Cyprus, April 25-30, 2006.
- John, Grove, D., Richard C. Remy and L. Harmon Zeigler, *The Effects of Political Ideology and Educational Climates on Student Dissent*, American Politics Quarterly. 1974
- Jung, Jihye, Vikas Mittal, *Identitas Politik dan Perjalanan Konsumen: Tinjauan Riset*, Journal of Retailing. 2019.
- Kamarudin, *Konflik Internal Partai Politik: Studi Kasus Partai Kebangkitan Bangsa*, Jurnal Penelitian Politik, UI, Vol. 10, No. 1, Juni 2013, 29-40.

- Kart, Richard S and William Crotty, *Handbook of Party Politics*: London, Sage Publications. 2006.
- Katz, Richard S. and Peter Mair, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, London: Thousand Oaks. New Delhi, Vol. 1, No.1, pp. 5-28. 1995.
- Katz, Richard S. and Peter Mair, *The Evolution of Party Organizations in Europe: Three Faces of Party Organization*, in William Crotty (ed.) *Political Parties in a Changing Age*, Special Issue of the American Review of Politics 14: 593-617. 1993.
- Katz, Richard S. *The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy*, Party Politics, Vol. 7, No. 3, pp. 277-296, Sage Publications London. Thousand Oaks: New Delhi Copyright. 2001.
- Le Duc, L., R.G. Niemi and P. Norris (Editors). *Comparing Democracies. Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks: Sage Publications. 1996.
- Liddle, R.W. dan S. Mujani, *Leadership, Party, and Religion: Explaining Voting Behavior in Indonesia*. Comparative Political Studies. Vol. 40, No. 7, Edisi Juli, pp. 832- 857. 2007.
- Lovett, Frank, *Rational Choice Theory and Explanation*, Rationality and Society, 2006. 18: 237.
- Makmur, Andi, *Ulama and Ruler in Indonesia (1945-1965)*, Ittihad Journal, 4 Agustus 2006: 67.
- Mas'oed, Mohtar and Amalinda Savirani, *Financing Politics in Indonesia*, PCD Journal Vol. III, No. 1-2. 2011.
- Matakovic, Hrvoje, *Party Finance Regulation*, Acta Universitatis Danubius. Juridica. Vol 11, No 1. 2015.

- Mietzner, Marcus, *Indonesia in 2009: Electoral Contestation and Economic Resilience* Author(s): Source: Asian Survey, Vol. 50, No. 1, University of California Press: 2010.
- Mietzner, Marcus, *Party Financing in Post Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption* Author(s), ISEAS: Source: Contemporary Southeast Asia, Vol. 29, No. 2, August 2007.
- Mishler, W. and Rose, R, *What are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post Communist Societies*, Comparative Political Studies, 34 1: 30-62. 2001.
- Mukodi, *Pesantren dan Pendidikan Politik di Indonesia: Sebuah Reformulasi Kepemimpinan Islam Futuristik*, Desember, Al Tahrir. 2016.
- Mwangi, Oscar Gakuo, *Political Corruption, Party Financing and Democracy in Kenya*, The Journal of Modern African Studies, Vol. 46, No. 02, June 2008, pp 267-285
- Nassmacher, Karl Heinz (ed.). *Foundations of Democracy. Approaches to Comparative Political Finance*. Baden. 2001.
- Purbolaksono, Arfianto, *Ahok, 1 Juta KTP dan Partisipasi Masyarakat*. The Indonesian Institute. 21 June. <https://www.theindonesianinstitute.com/ahok-1-juta-ktp-dan-partisipasi-politik-masyarakat/>. 13 February 2019. 2016.
- Rakhman, Moh. Arief Hatta Abdi Muhammad, *Analisis Pengelolaan Dana Partai Terhadap Masa Depan Partai Politik: Sebuah Kajian Penguatan Party-Id Terhadap Partai Politik Baru 2019*, Journal of Politics and Policy, Vol. 1, No. 2, Juni 2019.
- Reuter, Thomas, *Political Parties and the Power of Money in Indonesia and Beyond*, Trans: Trans Regional and National Studies of Southeast Asia, Vol. 3, No. 2, July 2015.

- Ristyawati, Aprista, *Penguatan Partai Politik sebagai Salah Satu Bentuk Pengadministrasian dan Pelembagaan Demokrasi*, *Administrative Law and Governance Journal*. Vol. 2, No. 4, November 2019.
- Robinson, James A, *The Political Economy of Clientelism*, Harvard University, Cambridge MA 02138, USA, *Scand. J. of Economics* 115, 2, 260–291, 2013.
- Rumbidzai Kandawasvika Nhundu, Noria Mashumba, Nicholas Matatu and Therese Pearce Laanela, *Financing of Electoral Processes: An Investment for Inclusive and Sustainable Democracy*, Africa Regional Conference, Windhoek, Namibia, 7–8 June 2018.
- Sartori, Giovanni, *Parties and Party System: A Framework for Analysis*, Vol. 1, Cambridge UP, USA, 1976.
- Schwarzmantel, John, *Ideology and Politics*, London EC1Y 1SP, Journal. 2008.
- Scott, J.C, *Patron Client Politics and Political Change in Southeast Asia*. *The American Political Science Review*, 66, 1, 91-113. 1972.
- Senova, Annisa, *Literasi Media Sebagai Strategi Komunikasi Tim Sukses Relawan Pemenangan Pemilihan Presiden Jokowi-JK di Bandung*. *Jurnal Kajian Komunikasi* 4, 2: 142-153. <https://doi.org/10.24198/jkk.vol4n2.3>, 2016.
- Tamin, Zaini, *Pesantren dan Politik*, *Jurnal Pendidikan Agama Islam*, Vol. 3, No. 2, November 2015
- Tan, Paige Johnson, *Indonesia Seven Years after Soeharto: Party System Institutionalization in a New Democracy*. *Contemporary Southeast Asia* 28, 1: 88-114. 2006.
- Ticchio, James, *Campaign Financing in the Democratic Process*, *Ramapo Journal of Law and Society* ISSN. 2621–.2781

- Ufen, Andreas and Marcus Mietzner, *Political Finance Regimes in Southeast Asia*, Introduction, Critical Asian Studies. 2015.
- Utomo, Wisnu Prasetya, *Menimbang Media Sosial dalam Marketing Politik di Indonesia: Belajar dari Jokowi-Ahok di Pilkada DKI Jakarta 2012*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik 17, 1: 67-84. 2013.
- Van Hauwaert SM and Van Kessel S, *Beyond Protest and Discontent: A Cross-National Analysis of the Effect of Populist Attitudes and Issue Positions on Populist Party Support*. European Journal of Political Research 57, 1, 68–92. 2018.
- Widodo, Wahyu, *Pelaksanaan Pemilu Serentak Tahun 2019 Ditinjau Dari Perspektif Politik Dan Hukum*, Jurnal Meta Yuridis, Vol. 1, No.1, Tahun 2018.
- Windhoek, Namibia, *Financing of Electoral Processes: An Investment for Inclusive and Sustainable Democracy*, Africa Regional Conference, 7–8 June 2018.
- Yahya, Imam, *Demokrasi Pesantren: Menebar Format .Politik yang Damai*, Jurnal UIN Walisongo. 2016
- Yani, Andi Ahmad, *Dinamika Kepercayaan Politik Indonesia di Paruh Awal Orde Reformasi*, Jurnal. 2015.
- Yunus, Nur Rohim, *Mahar Politik Calon Kepala Daerah*, Jurnal Adalah, UIN Jakarta. 2018.
- Bambang Purwoko, *Perilaku Politik Elit Agama dalam Dinamika Politik Lokal*. Dalam Focus Groups Discussion, Perilaku Elit Politik dan Elit Agama dalam Pilkada di Kabupaten Kulonprogo, diselenggarakan oleh LABDA Shalahuddin, JPPR, dan The Asia Foundation, Yogyakarta, 3 Agustus 2006. Hal. 2.
- Dakhidae, Daniel, *Melawan Politik Kartel Dalam Demokrasi di Indonesia*, Makalah Ilmiah, Yogyakarta: Fisipol UGM. 2011.
- Data Statistik Direktorat Pendidikan Keagamaan Dan Pondok Pesantren Kementerian Agama RI. 2004.

- Djayadi Hanan, *Parpol dan Persepsi Publik*, Link: <https://nasional.kompas.com/read/2015/04/11/15150041/Parpol.dan.Persepsi.Publik?page=all>.
- Fitria Chusna Farisa, *Ini Hasil Lengkap Pemilu Legislatif 2019 yang Ditetapkan KPU*, Link: <https://nasional.kompas.com/read/2019/05/21/05000061/ini-hasil-lengkap-pemilu-legislatif-2019-yang-ditetapkan-kpu>.
- Kristiadi, J, *Sistem Pemilu: Proporsional, Distrik atau Campuran*, Makalah disampaikan pada Dialog Nasional tentang Agenda Pemilu: Visi, Tantangan dan Prospek, Depok 20-21 Juli 1998.
- Mujib Anwar, *Hasil Pemilu di Jawa Timur: PKB Kuasai 17 Kabupaten-Kota dan PDIP 16*, Link: <http://www.tribunnews.com/pemilu-2014/2014/04/24/hasil-pemilu-di-jawa-timur-pkb-kuasai-17-kabupaten-kota-dan-pdip-16>, diakses pada 4 Juli 2015.
- Sari, Haryanti Puspa *Kontroversi Relawan Projo: Jadi Wamen, Batal Bubar, dan Cinta Prabowo*, Link: <https://nasional.kompas.com/read/2019/10/26/09074581/kontroversi-relawan-projo-jadi-wamen-batal-bubar-dan-cinta-prabowo?page=all>.
- Sulistyo, Eko, *Tingkat Partisipasi Pemilu 2019 Naik: Positif atau Negatif?*, Link: <https://kabar24.bisnis.com/read/20190614/15/933808/tingkat-partisipasi-pemilu-2019-naik-positif-atau-negatif>.
- Yudhi Hertanto, *Menafsir Relawan dalam Kompetisi Politik*, Kumparan, 3 Maret 2019 Link: <https://kumparan.com/yudhi-hertanto/menafsir-relawan-dalam-kompetisi-politik-1551603619094320368/full>.
- W. Dani Kusumo, *Sejarah Pemilu di Indonesia*, Link: <https://diy.kpu.go.id/web/sejarah-pemilu-di-indonesia/22-Desember-2016>.

### 3. Media Cetak dan Online:

Santoso, Teguh Budi, *Detik News*, Jumat 26 Desember 2008.

Teguh, Irfan Tirto, *Ketika Cak Imin Melawan Gus Dur*, 20 Juli 2019.

Mujib Anwar, *Hasil Pemilu di Jawa Timur: PKB Kuasai 17 Kabupaten-Kota dan PDIP 16*, Link: <http://www.tribunnews.com/pemilu-2014/2014/04/24/hasil-pemilu-di-jawa-timur-pkb-kuasai-17-kabupaten-kota-dan-pdip-16>, diakses pada 4 Juli 2015.

Bernie, Mohammad, *tirto.id, Korupsi Bupati Jepara dan Ironi Peningkatan Dana Bantuan Parpol*, <https://tirto.id/dbqG>, 9 Desember 2018.

Rachmawati, *Disebut Korupsi Dana Banpol, DPC PKB Probolinggo Laporkan Oknum LSM dan Wartawan ke Polisi*, Link: <https://regional.kompas.com/read/2020/09/12/13430001/disebut-korupsi-dana-banpol-dpc-pkb-probolinggo-laporkan-oknum-lsm-dan?page=all>.

Republika.co.id, *Sistem Pemilu 2019 Tekan Potensi Konflik*, Ahad 04 Mar 2018 10:40 WIB.

Hanan, Djayadi, *Parpol dan Persepsi Publik*, Link: <https://nasional.kompas.com/read/2015/04/11/15150041/Parpol.dan.Persepsi.Publik?page=all>.

Republika.co.id, Sabtu 30 Mar 2019 14:31 WIB, diakses : 16 April 2021, Link : <https://nasional.republika.co.id/berita/nasional/politik/pp64vy409/pengamat-pkb-dapat-efek-ekor-jas-dari-kiai-maruf>.

Rmoljatim, Sabtu, 13 Maret 2021, Link: <https://www.rmoljatim.id/2021/03/13/kepercayaan-masyarakat-terhadap-parpol-sangat-rendah>.

Detik.news, 24 februari 2021, Link <https://news.detik.com/berita/d-5435146/elektabilitas-parpol-yang-naik-dan-turun-di-survei-lsi-litbang-kompas>.

- Detik.nesw, Rabu, 24 Feb 2021 06:24 WIB). Link: <https://news.detik.com/berita/d-5435146/elektabilitas-parpol-yang-naik-dan-turun-di-survei-lsi-litbang-kompas>.
- Sulistyo, Eko, *Partisipasi Pemilih dalam Pemilu*, Link: <https://www.ksp.go.id/partisipasi-pemilih-dalam-pemilu.html>.
- Rahadian, *Lalu Tingkat Partisipasi Pemilu 2019 Naik: Positif atau Negatif?*, Link: <https://kabar24.bisnis.com/read/20190614/15/933808/tingkat-partisipasi-pemilu-2019-naik-positif-atau-negatif>.
- Republika.co.id, 24 Feb 2020, Link: <https://www.republika.co.id/berita/q66hq1428/survei-859-persen-masyarakat-tak-dekat-dengan-parpol>.
- Kompas.com, Minggu 23 Mei 2021, Link: <https://nasional.kompas.com/read/2021/05/23/19271711/kepercayaan-kepada-dpr-dan-parpol-rendah-anggota-f-gerindra-pr-yang-harus>.
- AntaraNews.com, 25 Februari 2021, Link : <https://www.antaraneews.com/berita/2017317/pengamat-revisi-uu-pemilu-untuk-dorong-reformasi-parpol>.
- Kompas.com, 12 Juni 2021, 14:31 WIB, Link: <https://money.kompas.com/read/2021/06/12/143132026/daftar-9-pentolan-nu-yang-jadi-komisaris-bumn?page=all>.
- Sindonews.com, Jum'at, 08 Januari 2021, 22:01 WIB, Link: <https://ekbis.sindonews.com/read/294946/34/menteri-erick-gaet-ketum-pemuda-muhammadiyah-jadi-komisaris-bumn-1610118062>.

## INDEKS

- A**
- Abdurahman Wahid 30
- AD/ART 52, 64, 90
- akar rumput 5, 6, 9, 39, 93, 124,  
125, 138, 140, 156, 167,  
175, 176, 178, 211, 212,  
217, 227, 229, 230, 260,  
266, 268
- aktivis partai 5
- aktivis PMII 190
- akuntabilitas 6, 9, 20, 21, 101,  
153, 168, 222, 231, 267,  
278
- akuntabilitas partai 9, 168, 222
- alumni pesantren 57, 72
- Alwi Shihab 59, 60, 61, 62
- Andreas Ufen 6, 7, 11, 17, 150,  
152, 281, 288
- anggota legislatif 93, 94, 96,  
118, 119, 121, 125, 134,  
135, 136, 137, 138, 147,  
148, 149, 155, 170, 171,  
211, 212, 214, 229, 230,  
231, 264, 269, 277, 279
- APBN 93, 98, 99, 101, 104, 144,  
166, 167, 210, 229, 251,  
252, 277, 279
- asas manfaat 278
- Aspinall 10, 14, 111, 114, 115,  
116, 161, 162, 240, 241,  
242, 282, 289
- aspirasi masyarakat 1, 259
- B**
- baliho 107, 108, 132, 177
- banpol 91, 92, 93, 97, 98, 99,  
109, 145, 146, 147, 165,  
170, 171, 172, 211, 212,  
213, 214, 229, 277, 298
- bantuan dana 19, 96, 102, 170,  
176, 268
- bantuan finansial 84
- bantuan keuangan 6, 93, 96, 98,  
109, 145, 146, 210, 252,  
257, 258

- bantuan layanan publik 121  
 Bawaslu 9, 103, 159, 160, 161, 284, 287  
 berintegritas 48, 100, 101, 104, 179  
 berkampanye 3, 36, 177, 234, 237  
 berkolusi 36, 46, 142  
 berkompetisi 1, 3, 44, 53, 72, 137, 186  
 bernegosiasi 90  
 biaya kampanye 2, 7, 132, 137, 151, 182, 255  
 biaya pemilu 9, 166, 167, 179, 180, 182, 183  
 biaya politik 5, 9, 93, 100, 131, 169, 199, 200  
 birokrasi 114, 120, 187  
 bisnis politik 150  
 broker 116, 119, 239, 240, 242
- C**
- Cak Imin 24, 27, 62, 63, 64, 88, 89, 90, 107, 108, 191, 278, 298  
 candidate-centered politics 9  
 cita-cita politik 59  
 critical juncture 16  
 cukong 8, 131
- D**
- daerah 3, 11, 14, 53, 57, 63, 67, 68, 69, 73, 79, 86, 94, 98, 100, 108, 109, 120, 122, 123, 125, 128, 131, 132, 134, 135, 136, 137, 142, 143, 146, 147, 148, 155, 156, 157, 161, 166, 167, 170, 172, 173, 174, 175, 176, 186, 196, 197, 210, 212, 213, 214, 216, 217, 227, 228, 231, 236, 251, 256, 257, 258, 262, 263, 267, 268, 274, 279  
 dana ilegal 16, 213  
 dana kampanye 7, 9, 10, 48, 92, 96, 140, 143, 144, 148, 154, 159, 160, 161, 209, 271  
 dana operasional partai 134, 135  
 dana politik 2, 3, 96, 128, 129, 132, 138, 140  
 Demokrasi iv, ix, 1, 14, 15, 20, 21, 23, 29, 44, 51, 60, 66, 69, 73, 111, 114, 116, 133, 161, 162, 166, 185, 187, 196, 258, 260, 263, 282, 283, 286, 289, 295, 296  
 Demokrasi elektoral 1, 166  
 demokrasi global 22  
 demokrasi kontemporer 47, 154, 238  
 demokrasi modern 3  
 Demokrat 8, 67, 68, 77, 80, 112, 123, 132, 183, 190, 195, 203, 213, 226, 244

demokratis 2, 18, 22, 79, 83,  
102, 154, 179, 205, 216,  
217, 220

donasi 4, 47, 94, 95, 117, 139,  
162, 169, 208, 221

donatur 4, 6, 43, 143, 272

DPR RI 66, 91, 94, 120, 123, 132,  
134, 138, 142, 148, 149,  
155, 168, 172, 183, 190,  
191, 192, 257, 264, 269,  
270

dukungan rakyat 2, 4

Dwipayana 15, 185, 234, 283

## E

eksekutif 3, 5, 17, 55, 116, 141,  
148, 150, 171, 200, 223

elektabilitas 11, 158, 224, 225,  
298, 299

Elektoral 1, 65, 185, 282, 289

## F

fair 103

Fatayat 171, 212

fee management 126, 148, 149

Fidel Castro 43

filsafat ekonomi 13, 260

finansial 2, 6, 8, 17, 45, 84, 101,  
116, 118, 125, 126, 128,  
154, 156, 158, 176, 177,  
180, 191, 222, 228, 229,  
267, 268, 273

floating mass 76

fraksi 93, 98, 123, 135, 137

fraksi partai 98

## G

Ganjar Pranowo 53

gaya kepemimpinan 8, 81, 82,  
83, 84, 90, 154

gerakan keagamaan 52

gerakan politik 59

Golkar 8, 14, 65, 68, 76, 77, 123,  
187, 188, 190, 213, 224,  
225, 226, 244, 246, 262,  
263

GP Ansor 51, 212

Gus Dur x, 24, 27, 58, 61, 62, 63,  
64, 66, 73, 81, 82, 83, 84,  
85, 86, 87, 88, 91, 190, 227,  
257, 278, 298

## H

hak-hak rakyat 4

hasil politik 25, 238, 274

High Cost 178

HMI 190

Hopkin 18, 37, 38, 39, 40, 45, 46,  
292

## I

ideologi 4, 5, 12, 31, 34, 36, 39,  
79, 113, 118, 143

ideologis 4, 34, 35, 41, 42, 52, 79

ikatan emosional 83, 119, 234

ilmu politik 25, 26, 27, 32, 111,  
307

independen 34, 44, 162, 236,  
237, 239, 240, 241, 249,  
254

Indonesia Corruption Watch 11

inflasi 13, 183

intruksi partai 135

IPNU-IPPNU 212

## J

jabatan 1, 6, 35, 39, 44, 53, 79,  
93, 116, 117, 121, 130, 133,  
140, 141, 167, 170, 176,  
188, 190, 191, 210, 213,  
243, 244, 245, 247, 249,  
273

jabatan politik 1, 130, 133, 243,  
244

jabatan publik 35, 79, 133, 273

jabatan strategis 116, 121, 190,  
210, 249

jalur kekuasaan 2

Jokowi 67, 104, 107, 172, 225,  
236, 237, 242, 244, 245,  
246, 247, 249, 295, 296

Joseph Schumpeter 13, 261

jual beli jabatan 116, 117, 141

jual beli suara 9, 200

jumlah kursi 91, 137, 211, 261,  
262, 267

## K

kader 3, 32, 33, 46, 48, 52, 53,  
58, 66, 97, 101, 107, 109,

116, 134, 140, 147, 155,  
158, 165, 170, 173, 210,  
213, 243, 248, 255, 274,  
277

kampanye 2, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11,  
17, 20, 24, 35, 37, 38, 43, 44,  
45, 46, 47, 48, 49, 72, 92,  
95, 96, 103, 106, 107, 124,  
125, 128, 129, 130, 131,  
132, 137, 138, 139, 140,  
143, 144, 148, 149, 150,  
151, 152, 153, 154, 157,  
159, 160, 161, 164, 168,  
174, 176, 177, 182, 183,  
204, 208, 209, 212, 231,  
235, 237, 238, 240, 255,  
260, 266, 268, 269, 271

kampanye politik 8, 9, 129

kandidat 3, 6, 7, 8, 9, 35, 36, 40,  
44, 45, 48, 57, 72, 74, 78,  
79, 95, 96, 105, 107, 116,  
124, 125, 126, 128, 129,  
130, 131, 132, 137, 139,  
140, 143, 144, 151, 152,  
155, 156, 157, 158, 166,  
167, 173, 176, 180, 185,  
186, 187, 198, 203, 208,  
234, 235, 236, 238, 239,  
240, 242, 243, 253, 260,  
267, 271

kandidat lokal 35

kapitalisme 13, 189, 260, 261

karismatik 56, 81, 83, 84

kartel 18, 32, 33, 36, 37, 38, 46,

- 47, 133, 166, 186, 274
- kasus korupsi 48, 122, 124, 171, 278
- keagamaan 52, 57, 86, 141, 148, 155, 228
- keanggotaan partai 18, 46, 79
- kebijakan partai 19, 52, 58, 134, 136, 176, 221
- kebijakan publik 7, 21, 161
- kegiatan partai 12, 20, 36, 45, 56, 66, 106, 133, 136, 137, 138, 228
- kekuasaan 2, 14, 16, 18, 19, 26, 28, 31, 33, 36, 40, 43, 44, 52, 55, 57, 109, 113, 127, 128, 154, 187, 213, 214, 258, 261
- kekurangan dana 147, 181, 269
- kelas sosial 35, 196, 197, 203
- kelompok bisnis 6
- kelompok independen 44
- kelompok minoritas 84
- kelompok sosial 1, 34, 197, 203, 267
- kemampuan finansial 156, 158, 267, 268
- kepala daerah 11, 53, 128, 131, 137, 143, 146, 155, 156, 157, 166, 186, 210, 213, 214, 231, 236, 279
- kepemimpinan transformatif 81, 86, 87, 278
- kepentingan bangsa 278
- kepentingan publik 18, 31, 83, 106
- kepentingan rakyat 7, 237
- kepercayaan publik 10, 83, 101, 168, 170, 171, 175, 178, 202, 215, 216, 220, 221, 223, 224, 225, 230, 238
- kesejahteraan 48, 80, 111, 114, 120, 122, 123, 180
- kesepakatan 44, 112, 115, 131, 132, 135, 136, 251
- keuangan partai vi, 7, 10, 12, 14, 18, 21, 22, 23, 93, 96, 101, 103, 133, 137, 142, 145, 146, 151, 162, 164, 166, 173, 230, 251, 252, 253, 256, 257, 258, 259, 279
- keuangan politik 5, 8, 11, 17, 22, 23, 93, 128, 149, 152, 162, 164, 255, 256
- keuntungan 6, 40, 113, 115, 116, 119, 127, 142, 189, 240, 242, 278
- K.H. Busyro Karim 54
- Khittah 52, 62, 283
- K.H. Maimun Zubair 53
- K.H. Wahid Hasyim 55
- Kiai Said Aqil Siradj 54
- Klientelisme 111, 112, 126, 282, 289
- Klientelistik 111

koalisi 12, 35, 150, 161  
 kode etik partai 19  
 komisi 120, 121, 141, 147, 187  
 Komisi Pemilihan Umum 7, 167, 182  
 kompensasi 45, 142, 161  
 konflik internal 30, 58, 60, 62, 190, 220  
 konglomerat 8, 17, 154  
 kongres 8, 61, 62, 64, 109, 130, 182, 191  
 kongres partai 8  
 Konsensus 10  
 konstituen 33, 58, 79, 120, 124, 230, 267  
 kontestasi 2, 7, 11, 45, 57, 100, 133, 137, 138, 157, 167, 186, 234, 266, 267, 268, 277, 278  
 kontestasi pemilu 2, 7, 186, 266, 277  
 korporasi 6, 47, 150, 152, 188  
 korupsi 3, 5, 11, 17, 19, 47, 48, 80, 100, 101, 116, 117, 122, 123, 124, 150, 153, 154, 165, 168, 171, 176, 200, 201, 220, 223, 224, 272, 278, 298  
 KPU 65, 67, 92, 96, 103, 159, 160, 161, 167, 182, 183, 232, 234, 238, 297  
 kredibilitas partai 221, 255

## L

layanan publik 114, 119, 120, 121  
 legislatif 3, 5, 9, 17, 53, 55, 67, 72, 79, 93, 94, 96, 100, 118, 119, 121, 125, 128, 131, 134, 135, 136, 137, 138, 141, 146, 147, 148, 149, 155, 166, 170, 171, 172, 173, 182, 183, 184, 186, 191, 200, 210, 211, 212, 214, 229, 230, 231, 232, 238, 252, 261, 264, 266, 268, 269, 277, 279, 297  
 legitimasi 2, 58, 214  
 loyalitas partai 76

## M

Majelis Syuro 52, 64  
 Majelis Tanfidz 52, 64  
 makelar suara 238, 239  
 manuver 20, 151  
 Marcus Mietzner 6, 7, 11, 17, 48, 49, 150, 152, 165, 201, 258, 281, 288, 296  
 masa reformasi 1, 65, 187  
 masyarakat 1, 4, 5, 14, 20, 32, 37, 39, 47, 55, 58, 59, 60, 63, 69, 72, 82, 83, 84, 96, 97, 100, 101, 106, 107, 118, 121, 122, 127, 128, 129, 133, 139, 144, 154, 166, 168, 169, 170, 171, 172,

- 173, 174, 175, 176, 178, 196, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 211, 214, 216, 217, 218, 220, 221, 222, 223, 225, 226, 229, 230, 232, 233, 236, 239, 242, 252, 259, 267, 269, 294, 298, 299
- masyarakat sipil 14, 20, 100, 154
- Masyumi 51, 56
- Matori Abdul Djalil 59, 60, 61, 62
- media 7, 20, 39, 46, 47, 63, 73, 106, 122, 151, 182, 191, 234, 241, 242, 249, 253, 307
- memanipulasi politik 2
- membeli suara vii, 2, 176, 185, 186, 200
- memobilisasi 8, 34, 38, 200
- memobilisasi massa 8
- menghimpun dana 2, 6, 102
- menghitung suara 10
- menginspirasi 22, 82
- Mitzner 16
- MLB 61, 63, 64
- modal asing 187
- Model kepemimpinan 86, 90, 278
- model pembiayaan 15, 24, 27, 47, 48, 149, 273, 274, 278
- Money politics 278
- Muhaimin Iskandar x, 30, 59, 61, 62, 87, 88, 89, 90, 108, 224, 278
- Muhammadiyah 55, 249, 285
- muktamar 61, 140
- multy party system 44
- Muslimat 171, 212, 248
- ## N
- nahdliyin 15, 61, 62, 65, 73, 82, 84, 88, 118, 171, 172, 190
- non-muslim 84, 86
- NU dengan PKB 51
- ## O
- Ohman 10, 256
- oligarki 8, 14, 17, 18, 152, 154, 188
- oligarkis 6, 12
- operasional partai 92, 133, 134, 135, 136, 137, 138, 144, 145, 164, 165, 168, 169, 172, 173, 211, 213, 229, 274, 278
- operasi politik uang 9
- Orde Baru 1, 5, 14, 16, 52, 56, 60, 71, 83, 115, 126, 185, 187, 196, 198, 232, 233, 263
- organisasi 2, 3, 4, 7, 11, 12, 16, 20, 24, 25, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 45, 46, 47, 51, 52, 57, 58, 59, 62,

- 66, 73, 79, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 98, 100, 101, 109, 125, 128, 129, 139, 143, 170, 171, 179, 182, 183, 190, 212, 228, 233, 242, 243, 244, 262, 272, 273
- organisasi partai politik 7
- organisasi pemuda 98
- otoritarianisme 12
- otoriter 17, 71, 114, 151, 152, 217, 239, 240
- P**
- PAN 5, 67, 68, 76, 188, 190, 202, 213, 224, 226
- Panebianco 34, 35
- parlemen 8, 33, 34, 67, 79, 98, 150, 152, 153, 171, 176, 180, 187, 188, 201, 214, 215, 224, 238, 257, 261, 263
- parpol 1, 3, 4, 5, 6, 9, 16, 21, 31, 67, 95, 96, 97, 100, 101, 102, 103, 104, 106, 109, 133, 145, 170, 207, 208, 209, 223, 224, 225, 229, 230, 231, 244, 267, 268, 269, 271, 298, 299
- partai Islam 5, 65, 173, 190, 213, 223, 224
- partai kecil 257, 261
- partai massa 18, 33, 34, 35, 44, 45, 46, 47, 165, 274
- partai oposisi 46, 151, 152, 177
- Partai Persatuan Pembangunan 52, 97, 117, 263
- partai politik v, vi, vii, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 41, 43, 44, 45, 46, 51, 52, 54, 56, 57, 60, 62, 67, 68, 70, 74, 78, 79, 93, 94, 95, 96, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 109, 116, 121, 126, 128, 129, 132, 133, 134, 135, 141, 143, 144, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 153, 154, 156, 157, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 166, 168, 170, 173, 175, 176, 177, 178, 179, 182, 184, 188, 190, 195, 201, 202, 203, 204, 205, 207, 208, 210, 211, 212, 213, 214, 217, 218, 219, 220, 221, 223, 225, 229, 230, 231, 234, 236, 237, 238, 239, 241, 242, 243, 244, 251, 252, 253, 254, 255, 256, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 267, 268, 272, 274, 277, 278, 279
- partai politik dan politisi 3
- partai politik muslim 60, 67
- partai populis 75, 76

- partisipasi pemilih 231, 232, 234, 239
- pasangan calon 10, 236, 264
- pascareformasi 20, 65, 149, 173, 273
- PBNU 14, 52, 54, 56, 62, 85, 247, 248, 249
- PDIP 5, 8, 16, 65, 67, 76, 77, 78, 122, 123, 187, 190, 202, 213, 224, 226, 244, 245, 246, 247, 248, 297, 298
- pemangku kepentingan 6, 23, 103
- pembentukan partai 23, 60, 78, 106
- pembiayaan alternatif 8, 277
- Pembiayaan partai 2, 29, 272
- Pembiayaan Partai Politik 1, 3, 20, 24, 307
- pembiayaan politik 12, 29, 92, 128, 165
- pembuat kebijakan 6, 52, 272
- pemegang kekuasaan 2
- pemenang pilkada 67
- pemerintah 2, 15, 19, 20, 25, 31, 42, 46, 48, 57, 62, 63, 65, 83, 92, 96, 97, 98, 99, 103, 104, 107, 109, 112, 114, 116, 129, 133, 134, 140, 141, 144, 145, 150, 151, 152, 163, 164, 165, 167, 172, 187, 189, 204, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 220, 223, 229, 233, 237, 239, 243, 254, 257, 262, 272
- pemilihan presiden 44, 67, 68, 72, 150, 166, 181, 183, 184, 203, 205, 225, 232, 236, 237, 263, 264
- pemilu 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 20, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 44, 45, 51, 52, 53, 60, 61, 65, 66, 67, 72, 73, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 102, 107, 109, 114, 116, 118, 119, 122, 125, 126, 130, 134, 135, 136, 139, 143, 149, 150, 157, 159, 160, 163, 165, 166, 167, 168, 172, 173, 175, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 190, 191, 195, 198, 200, 202, 208, 211, 216, 222, 223, 224, 225, 227, 228, 231, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 240, 242, 243, 257, 258, 259, 260, 261, 262, 263, 264, 266, 267, 269, 271, 272, 273, 277, 278, 297, 298, 299
- pemungutan suara 9, 28, 75, 178, 181, 204, 238, 263
- pendanaan vi, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 43, 46, 47, 48, 49, 92, 93, 98, 100, 101,

- 102, 129, 132, 136, 143, 147, 150, 153, 155, 156, 159, 161, 163, 164, 165, 166, 167, 169, 173, 177, 178, 180, 181, 191, 212, 213, 214, 220, 227, 229, 230, 251, 252, 253, 254, 256, 257, 272, 277
- pendanaan parpol 3, 6, 100
- pendanaan politik 2, 12
- pendiri organisasi 82
- penegakan hukum 6, 112, 254
- pengambil kebijakan 10, 39
- pengeluaran dana 3, 92, 253
- penggalangan dana 16, 20, 22, 85, 128, 129, 130, 132, 133, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 159, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 178, 211, 243, 277, 278
- penghematan dana 48
- pengikut 82, 88, 89
- pengurus partai 4, 19, 20, 21, 45, 134, 135, 137, 146, 155, 165, 199, 210, 211, 213, 274
- Pengusaha politik 37
- Penyelenggaraan pemilu 180
- penyelenggara pemilu 6, 179, 180, 182, 185
- peran uang 12, 22
- Perebutan Suara x, 68
- perekrutan 35
- perjuangan politik 51
- Perludem 11, 21
- perolehan suara 53, 62, 65, 66, 67, 77, 80, 91, 107, 146, 157, 163, 191, 212, 213, 223, 224, 225, 263, 266
- personal vote 9
- pertarungan 13, 14, 73, 124, 138, 167, 260, 266, 267
- perwakilan 20, 35, 215, 257, 267
- perwakilan publik 35
- pesantren 54, 57, 58, 59, 62, 64, 68, 69, 70, 72, 74, 82, 97, 155, 230, 306, 307
- peserta pemilu 5, 6, 51, 109, 157, 163, 168, 173, 224, 231, 262, 271
- pilihan rasional 14, 25, 26, 27, 28, 196, 198, 261, 273, 274
- pilkada 11, 48, 67, 131, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 166, 167, 169, 173
- pimpinan partai 38, 45, 53, 80, 188
- PKB 5, 14, 15, 24, 27, 30, 51, 52, 53, 54, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 72, 73, 74, 76, 81, 84, 85, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 107, 108,

- 111, 118, 119, 120, 124, 120, 121, 122, 123, 128,  
 126, 127, 133, 134, 135, 133, 145, 152, 161, 168,  
 136, 138, 140, 141, 142, 170, 178, 180, 204, 216,  
 143, 144, 146, 155, 156, 230, 260, 261, 267, 272,  
 158, 159, 163, 171, 172, 278  
 174, 175, 176, 178, 190, potensi transparansi 9  
 191, 192, 195, 211, 212, Prabowo 169, 170, 236, 237,  
 213, 214, 223, 224, 225, 242, 297  
 226, 227, 228, 229, 231, Prabowo Subianto 169, 170,  
 234, 235, 245, 246, 251, 242  
 258, 271, 272, 274, 275, pragmatis 18, 238, 243  
 277, 278, 282, 285, 286, pragmatisme 5  
 287, 297, 298  
 PKI 51 Presiden 53, 56, 64, 81, 83, 84,  
 PMII 190 85, 104, 107, 108, 169, 176,  
 PNS 116, 167 177, 178, 184, 189, 198,  
 pola kampanye 9 216, 218, 219, 220, 236,  
 political branding 107 244, 249, 257, 264, 277,  
 295  
 political financing 3 private financing 30, 143, 147,  
 political fundraising 30, 143, 148  
 144 Private Financing x, 144  
 Political Fundraising 127 privilege 1  
 Political Trust xi, 214, 215, 217, proses politik vii, 2, 10, 21, 34,  
 284, 285, 291, 292, 294 127, 253  
 Politik bersih 10 PSI 168, 169, 170, 226, 244, 247  
 politik transaksional 109 Public Financing x, 163, 307  
 politik uang 9, 11, 18, 21, 76, pusat 3, 33, 57, 63, 66, 73, 97,  
 126, 131, 132, 150, 154, 98, 99, 102, 103, 108, 109,  
 156, 185, 186, 200, 260, 131, 132, 134, 136, 138,  
 266 140, 144, 145, 147, 148,  
 politisi 3, 5, 6, 13, 14, 18, 36, 155, 156, 172, 175, 186,  
 53, 70, 71, 92, 93, 111, 112, 191, 212, 216, 218, 229,  
 113, 115, 116, 118, 119, 251, 257, 269, 274, 279

**R**

reformasi 1, 5, 6, 10, 14, 17, 22,  
51, 52, 56, 57, 60, 65, 101,  
121, 166, 180, 185, 187,  
215, 216, 231, 233, 242,  
243, 261, 266, 299

regulasi 6, 11, 12, 13, 17, 20, 21,  
22, 23, 27, 29, 30, 89, 91,  
96, 141, 144, 149, 150, 162,  
163, 178, 231, 251, 252,  
253, 259, 272, 273, 274,  
277, 278

regulasi global 22

rekam jejak 190

rekomendasi partai 279

relawan 10, 45, 118, 120, 144,  
172, 186, 222, 233, 235,  
236, 237, 238, 240, 241,  
242, 243, 244, 245, 247,  
249, 269, 297

Reuter 8, 17, 154, 294

rezim 5, 12, 14, 17, 71, 151, 152,  
153, 189, 215, 216, 232,  
239, 240, 256

rezim militer 12

riset pasar 39

risiko politik 72

roda organisasi 3, 20

**S**

Salahudin Wahid 58

santri 57, 68, 69, 72, 306

SBY 64, 67, 68, 80, 216, 244, 257

Schroder 15

sentralisasi kekuasaan 40

simpatisan 5, 38, 210, 211, 212,  
222, 227, 228, 243

Sistem demokrasi 5

sistem kepartaian 29, 41, 175,  
277, 278

Sistem kepartaian 41, 42

sistem politik 2, 3, 41, 43, 92,  
114, 126, 163, 173, 180,  
212, 217, 238, 243, 252

Soekarno 55, 56

sosialisasi 7, 31, 45, 97, 106,  
107, 124, 129, 137, 156,  
168, 177, 179, 196, 222,  
268

sosialisme 13, 260

spektrum politik 13, 260

sponsor 17, 161, 256

standar moral 3

strategi 9, 18, 23, 26, 46, 66, 72,  
73, 91, 115, 116, 126, 129,  
132, 157, 186, 200, 222,  
237, 238, 253, 266, 278

strategi partai 126, 278

stratifikasi sosial 1

suap 2, 9, 117, 122, 123, 200

suara rakyat 2, 4, 14, 261, 266

subsidi 6, 7, 8, 14, 16, 17, 47, 48,  
93, 105, 150, 151, 163, 201,  
220, 257, 273

Subsidi 48, 96, 105, 109

sukarelawan 233, 234, 237

sumbangan 4, 5, 7, 8, 12, 15, 19, 45, 47, 48, 61, 85, 86, 87, 93, 94, 95, 96, 125, 133, 137, 140, 144, 151, 160, 162, 163, 165, 169, 171, 173, 174, 175, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 227, 228, 251, 255, 256, 271, 277

sumber pendanaan 7, 8, 24, 48, 101, 147, 150, 155, 159, 161, 180, 212, 213, 214, 256

Susilo Bambang Yudhoyono 64, 244, 257

Syaifullah Yusuf 61, 62

Syuriyah 52

## T

Tanfidziyah 52

tata kelola partai 278

tim relawan 10, 118, 172

tingkat kepercayaan 144, 168, 175, 211, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 223, 224, 225, 226, 228, 230, 231

TPS 178, 233, 269

transaksional 87, 88, 89, 90, 91, 109, 234, 240, 278

transparan dan adil 11

transparansi 6, 9, 20, 21, 153, 221, 231, 253, 256, 278

## U

Undang-Undang ii, 43, 95, 96, 101, 133, 138, 152, 157, 164, 177, 208, 209, 210, 217, 231, 251, 256, 258, 259, 262, 264, 271, 279

## V

volunteer 30

Volunter xi, 231, 236, 238

vote buying 9, 10

## W

wakil rakyat 168

warga negara 3, 53, 71, 199, 252, 254, 259, 272

warga NU 51, 52, 54, 60, 171, 212, 227, 228, 235

## TENTANG PENULIS



**Rofiq Mahfudz** adalah Peneliti dan Dosen Ilmu Politik di Fakultas Ilmu Sosial dan Politik (Fisip) UIN Walisongo Semarang. Pria kelahiran Rembang, 5 Maret 1973 ini dikenal sosok yang humoris, *low profile* dan mudah bergaul dengan siapa saja. Sikapnya yang bersahaja, wajar jika pria ini mudah diterima diberbagai lingkungan baik dari lingkungan pesantren dimana ia dilahirkan dan lingkungan campus dimana ia meniti karir.

Sebagai anak yang lahir di kampung santri Karangmangu Sarang Rembang, putra dari pasangan H. Mahfudz dan Hj. Munawaroh itu mengawali pendidikannya di sejumlah pondok pesantren, mulai dari Pondok Pesantren As-Shomadiyah Tuban Jawa Timur (lulus 1991), Pondok Pesantren Darun Najah Paron Ngawi Jawa Timur, pondok pesantren di kampungnya, yakni Pondok Pesantren MIS Sarang Rembang, hingga Pondok Pesantren Modern Gontor Ponorogo (sampai 1995).

Selain menempa pendidikan di dalam pondok pesantren tradisional (*salaf*) dan modern (*khalaf*), jejak pendidikannya diawali dengan menempuh pendidikan formal SD, SMP, dan SMA

di lingkungan pondok pesantren. Pada tahun 1995 melanjutkan sekolah formalnya di Fakultas Dakwah IAIN (kini UIN) Walisongo Semarang, lalu melanjutkan pendidikan magister dan doktoralnya di Universitas Diponegoro (Undip) Semarang dengan mengambil bidang ilmu politik.

Selama meniti karir sebagai akademisi dan intelektual beberapa karyanya telah dimuat di media massa dan jurnal nasional/internasional antara lain; *Implikasi Sistem Kepemiluan terhadap Pembiayaan Partai Politik di Indonesia (2020)*, *Election Regulation Ambiguity in Political Party Financing: An Analysis of the Open Proportional System in Indonesia (2022)*, *The Decline of Political Party Public Financing and the Emergence of Political Cartel in Indonesia: A Study of Partai Kebangkitan Bangsa (2022)*, *Black Market of Democracy: The Anomaly of Buying Political Party Recommendation Letters of Regional Leader Candidates in Indonesia (2023)*, *The Brondot Strategy: Achieving Victory Without Vote Buying in Indonesia's Local Democracy (2023)* dan *Begawan Politik: Pergulatan Politik Kiai dalam Misi Keumatan, Kemandirian, dan Kesejahteraan (2023)*, *Religious Identity: Demand from the Bottom to Overcome the Politization of Religion in Indonesia (2024)*

Kini, suami dari Sakinah Hidayati dan ayah dari Rijfa T. Zahra, Akhtar Rijvi TF, dan Gustav A. Haekal, selain waktunya dihabiskan untuk mengajar dan mengabdikan di UIN Walisongo Semarang dan PWNJ Jawa Tengah sebagai wakil ketua masa khidmat 2024-2029, putra sulung dari lima bersaudara yaitu Abdul Rouf, Moh Roghib, Zumrotul Maksudah dan Nasirudin tercatat sebagai pengasuh Pondok Pesantren Ar-Rois Cendekia Ngaliyan Kota Semarang

# PASAR GELAP DEMOKRASI

Pembiayaan, Klientelisme, dan Regulasi  
Pemilu di Indonesia

Rofiq Mahfudz is to be congratulated for tackling one of the most important issues in contemporary Indonesian politics. The connection between money and politics - both in the form of clientelistic distribution of benefits by politicians to voters and in the form of fund raising from state resources and from private donors - is a defining feature of Indonesian's contemporary democratic order, and a significant source of democratic dysfunction. By exploring how party funding works in the case of Partai Kebangkitan Bangsa, PKB, Pasar Gelap Demokrasi makes an important contribution to the literature on this crucial and rapidly expanding topic.

**Edward Aspinall**

*Australian National University*

Judul buku ini saja sudah meng-track orang untuk membacanya. Selain kaya akan data, hasil disertasi yang dibukukan ini memperkaya kajian-kajian tentang pembiayaan, klientelisme, dan regulasi penyelenggaraan Pemilu di Indonesia dan memperkaya pula cara untuk memberi solusi terbaik, karena harus disadari Pemilu di Indonesia tidak berdiri di ruang hampa, melainkan berkelindan dengan aspek-aspek lain—yang tak mudah untuk ditangani.

**Nur Hidayat Sardini**

*Ketua Departemen dan Ilmu Pemerintahan Universitas Diponegoro Semarang  
Ketua BAWASLU RI 2008-2011 dan Anggota DKPP RI 2012-2017*

Uang dan politik tak akan pernah terpisahkan, selamanya. Dalam film Godfather III seorang tokoh mafia Sisilia bernama Don Lucchesi berkata: " Finance is a gun. Politics is knowing when to pull the trigger. " Di negara dan format politik apapun, urusan uang tak akan pernah usai sebagai persoalan. Dunia akademik juga tak pernah berhenti mencari jawaban terbaik akan pertanyaan dasar: bagaimana uang mempengaruhi politik . Buku karya Dr. Rofiq Mahfudz ini adalah bagian dari upaya itu, dan sangat patut menjadi bahan bacaan penting bagi peminat kajian politik, khususnya Indonesia.

**Abdul Gaffar Karim**

*FISIPOL Universitas Gadjah Mada (UGM) Yogyakarta*

Buku karya Dr. Rofiq Mahfudz ini mengupas secara mendalam tentang kompleksitas pembiayaan politik dalam ruang demokrasi di Indonesia pasca-Reformasi. Dengan fokus pada dinamika finansial partai politik, buku ini menawarkan pandangan kritis tentang bagaimana praktik klientelisme dan pengaturan dana kampanye memengaruhi kualitas Pemilu dan integritas demokrasi. Di tengah tren penurunan kualitas demokrasi di Tanah Air, kajian ini menjadi sangat penting dan relevan, untuk membantu menjelaskan tantangan dalam menjaga transparansi dan akuntabilitas proses Pemilu, serta pentingnya reformasi untuk mendorong demokrasi yang lebih substantif dan berkeadilan. Alhasil, buku ini bisa menjadi rujukan yang memadai bagi para akademisi, politisi, serta kalangan civil society.

**Ahmad Khoirul Umam**

*Direktur Eksekutif Institute for Democracy & Strategic Affairs (INDOSTRATEGIC); Direktur Pascasarjana Program Magister Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Paramadina, Jakarta*

 Lawwana.com

 PenerbitLawwana

 PenerbitLawwana

 PenerbitLawwana

