

"KORUPSI, PATRONASE DAN GERAKAN ANTI KORUPSI"

"KORUPSI, PATRONASE DAN GERAKAN ANTI KORUPSI"

Transparency International Indonesia
2017

Transparency International (TI) adalah organisasi masyarakat sipil global terdepan dalam perjuangan melawan korupsi. Melalui lebih dari 90 cabang (chapters) di seluruh penjuru dunia dan Sekretariat Internasional di Berlin, kami meningkatkan kesadaran tentang dampak korupsi yang sangat merusak dan bekerja bersama dengan mitra pemerintah, bisnis, dan masyarakat sipil dalam mengembangkan dan menerapkan upaya-upaya yang efektif untuk memberantas korupsi.

Transparency International Indonesia(TII) merupakan salah satu kantor cabang di Asia Pacific yang terlibat aktif dalam riset, advokasi, dan kampanye antikorupsi dan tatakelola pemerintahan terbuka sejak tahun 2000. TII bekerjasama dengan para pemimpin politik pemerintahan, pebisnis, peneliti, media, dan kelompok-kelompok kreatif dan anak muda dalam mendorong transparansi, partisipasi, akuntabilitas dan integritas pemerintah, bisnis dan masyarakat.

© 2017 Transparency International Indonesia

DAFTAR ISI

| | |
|--|-------------------------------------|
| Korupsi, Patronase dan Gerakan Anti Korupsi | Error! Bookmark not defined. |
| I. Pengantar | 3 |
| II. Capaian dan hambatan dalam pemberantasan korupsi..... | 5 |
| III. Korupsi, kartel dan patronase politik..... | 9 |
| V. Kesimpulan | 32 |
| VI. Rekomendasi | 34 |
| A. Bagi civil society | 34 |
| B. Bagi pemerintah | 34 |
| Referensi | 36 |

ABSTRAK

Berbagai survey oleh lembaga internasional melihat ada perbaikan dalam pemberantasan korupsi di Indonesia. Akan tetapi pada saat yang bersamaan, institusi pemberantasan korupsi, terutama KPK, terus mengalami serangan dari politisi dan kepentingan korup. Presiden Jokowi mampu membenahi birokrasi untuk memperbaiki pelayanan, terutama investasi bisnis. Tetapi Presiden Jokowi tidak (belum) menyentuh akar persoalan korupsi, terutama korupsi politik yakni patronase. Praktik korupsi berangkat dari kepentingan untuk mendistribusikan sumber daya material kepada para pendukungnya dalam relasi patron-klien atau patronase. Sumber daya ini didapat baik secara legal maupun illegal, yakni melalui cara-cara korupsi.

Civil society di Indonesia memiliki peran besar dalam pemberantasan korupsi meskipun jumlahnya kecil. Berbagai faktor seperti dukungan donor dan media massa serta kemampuan formulasi kebijakan membuat civil society mampu mengambil peran strategis dalam pemberantasan korupsi. Tetapi faktor-faktor yang memberdayakan itu sekaligus membatasi civil society. Agar civil society mampu mendorong percepatan pemberantasan korupsi, maka civil society harus melakukan perubahan mendasar dalam organisasi dan aspek kelembagaan secara umum.

Keywords: patronase, kartel politik, rente, pemberantasan korupsi, civil society, gerakan anti korupsi

I. Pengantar

Masyarakat menaruh harapan besar pada Presiden Jokowi setelah ia menang dalam Pemilihan Presiden 2014 lalu. Dengan latar belakang sebagai Kepala Daerah reformis dan dianggap berhasil memberantas korupsi di Solo dan Jakarta, masyarakat berharap Presiden Jokowi mampu memberantas korupsi di Indonesia. Jokowi adalah salah seorang penerima anugerah Bung Hatta Anti Corruption Award (BHACA). Ini adalah penghargaan bergengsi yang diberikan kepada pemimpin yang terbukti mampu memberantas korupsi. Akan tetapi, ketika Presiden Indonesia dijabat oleh seorang tokoh dalam pemberantasan korupsi, situasi pemberantasan korupsi justru memunculkan paradoks.

Paradoks pertama, kekuasaan eksekutif di Indonesia bukan hanya dipimpin oleh Presiden yang dikenal mampu dan berhasil memberantas korupsi saat menjabat posisi sebelumnya. Lebih dari itu, Presiden juga dikelilingi oleh para aktivis pemberantasan korupsi. Presiden Jokowi mengangkat Teten Masduki sebagai Kepala Staf Presiden (KSP). Teten Masduki adalah pendiri dan mantan Koordinator Badan Pekerja Indonesia Corruption Watch (ICW). Teten juga pernah menjabat sebagai Sekretaris Jenderal Transparansi Internasional Indonesia sebelum terjun ke politik. Presiden Jokowi juga memilih Johan Budi sebagai juru bicara Presiden. Sebelumnya, Johan Budi dikenal luas oleh publik sebagai juru bicara Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), lalu ditunjuk oleh Presiden Jokowi sebagai Pelaksana Tugas (Plt) Pimpinan KPK. Akan tetapi, ketika jabatan eksekutif dipimpin oleh figur anti korupsi dan didukung oleh para aktivis anti-korupsi, pelemahan terhadap KPK tidak berhenti. Bahkan terakhir, pelemahan terhadap KPK dilakukan oleh DPR menggunakan hak angket yang dimotori oleh politisi dari partai-partai politik pendukung Presiden Jokowi.

Paradoks kedua, sejumlah survey oleh lembaga-lembaga internasional mencatat kemajuan Indonesia dalam pemberantasan korupsi. Meskipun masih menyimpan banyak pekerjaan rumah, tetapi dibandingkan

dengan negara-negara lain, Indonesia secara konsisten mencatat perbaikan dalam pemberantasan korupsi. Akan tetapi, pada saat yang sama, dibalik kemajuan menurut survey-survey internasional itu, berbagai kasus korupsi justru terus terungkap. Berbagai skandal di tingkat lokal dan nasional terus terungkap yang menunjukkan betapa dalam dan luasnya problem korupsi di Indonesia.

Berangkat dari dua paradoks dalam pemberantasan korupsi di bawah pemerintahan Presiden Jokowi, laporan ini mengajukan dua pertanyaan. Pertama, apa capaian dan hambatan dalam pemberantasan korupsi di bawah pemerintahan Jokowi? Kedua, apa yang bisa dilakukan oleh civil society untuk mempercepat pemberantasan korupsi? Secara umum, laporan ini melihat bahwa memang pemberantasan korupsi di bawah pemerintahan Jokowi mengalami perbaikan. Akan tetapi perbaikan itu terbatas pada pelayanan publik, dan secara khusus pelayanan publik dalam investasi bisnis. Di luar itu, berbagai persoalan belum terselesaikan. Apalagi persoalan korupsi politik yang berakar pada patronase - praktik mendistribusikan sumber daya material untuk kepentingan politik -belum sepenuhnya bisa diselesaikan. Keberadaan patronase politik yang menjelaskan mengapa di satu sisi Presiden sibuk membenahi pelayanan publik dan memberantas korupsi. Tetapi pada saat yang sama, koalisi partai politik pendukung Presiden justru seperti memiliki agenda terpisah dengan terus-menerus melemahkan KPK.

Untuk menjawab dan mendiskusikan dua pertanyaan tadi, laporan ini akan disusun ke dalam empat bagian. Bagian pertama akan mendiskusikan situasi korupsi di Indonesia dengan melihat berbagai indikator tentang pemberantasan korupsi. Bagian kedua membahas tentang berbagai upaya untuk menghambat pemberantasan korupsi oleh lembaga-lembaga negara dan berbagai kepentingan korupsi. Bagian ketiga membahas perkembangan civil society di Indonesia dan terakhir kesimpulan serta saran dan rekomendasi untuk civil society di Indonesia.

II. Capaian dan hambatan dalam pemberantasan korupsi

Dalam berbagai survei korupsi global, Indonesia mengalami perbaikan. Bisa dikatakan, dalam perbandingannya dengan negara lain, Indonesia berhasil mengurangi korupsi. Akan tetapi, pada saat yang sama berbagai upaya pelemahan dan bahkan pembubaran KPK terus dilakukan. Bukan hanya oleh politisi yang terganggu oleh KPK, tetapi juga lembaga penegak hukum yang lain. Kriminalisasi terhadap pimpinan dan staf terus menghantui KPK. Dari kontradiksi ini, saya melihat Presiden Jokowi mampu menggerakkan birokrasi dan seluruh sumber daya negara untuk memberantas korupsi. Akan tetapi, pada saat yang sama, Presiden Jokowi tidak mampu menghentikan praktik korupsi yang berakar pada praktik patronase yang telah mengakar kuat di politik dan institusi negara lainnya.

Pada tahun 2017, Global Competitiveness Index mencatat perbaikan peringkat Indonesia, dari posisi 41 di tahun 2016 meningkat di posisi 36 dari total 137 negara yang disurvei. Tetapi peningkatan ini masih belum melampaui pencapaian sebelumnya, yakni di peringkat 34 pada tahun 2015. Survey Global Competitiveness Index membandingkan kondisi antara negara, terutama dalam hal kapasitas dalam kompetisi ekonomi global. Competitiveness didefinisikan sebagai sekumpulan institusi dan kebijakan dan faktor-faktor yang menentukan tingkat produktivitas dalam ekonomi (Schwab & Sala-i-Martin, 2017, p. 12). Survey yang diluncurkan secara rutin dalam World Economic Forum ini menggunakan 12 indikator utama yang kemudian diperinci di dalam ratusan sub indikator¹. Salah satu catatan penting dari Global Competitiveness Index adalah persoalan korupsi yang berada di posisi pertama faktor yang paling problematik dalam berbisnis di Indonesia.

¹ Indikator yang dipergunakan untuk menilai daya saing Indonesia adalah institusi, infrastruktur, lingkungan makro ekonomi, kesehatan dan pendidikan dasar, pendidikan tinggi dan pelatihan, efisiensi pasar barang, efisiensi pasar perburuhan, perkembangan pasar finansial, kesiapan teknologi, ukuran pasar, kecanggihan bisnis dan inovasi. Meskipun peringkat Indonesia mengalami peningkatan, tetapi dari 12 indikator yang dipergunakan, hanya dua yang menonjol yakni ukuran pasar dan lingkungan ekonomi makro. Dalam indikator-indikator lainnya, Indonesia berada di bawah rata-rata Asia Timur dan Pasifik. Informasi selengkapnya lihat laporan The Global Competitiveness Report 2017-2018 (Schwab & Sala-i-Martin, 2017, p. 160).

Survey penting lainnya adalah Ease of Doing Business yang dilansir setiap tahun oleh International Finance Corporation, salah satu bagian dari Bank Dunia. Dalam survey ini, Indonesia secara konsisten menunjukkan perbaikan. Pada tahun 2017 Indonesia berada di peringkat 72, meningkat dari peringkat 120 di tahun 2014. Survey ini menggunakan sepuluh indikator untuk mengukur kemudahan berbisnis di Indonesia.² Meskipun tidak secara langsung merujuk ke persoalan korupsi di Indonesia, tetapi survey ini bisa memberi gambaran soal kemudahan berbisnis dan kaitannya dengan praktik korupsi di dalam birokrasi.

Dalam Corruption Perception Index, skor Indonesia mengalami peningkatan dari 34 di tahun 2014 menjadi 37 di tahun 2016. Berdasarkan survey ini, Indonesia secara konsisten menunjukkan perbaikan dalam pemberantasan korupsi. Meskipun skor yang berhasil dicapai oleh Indonesia masih menempatkannya sebagai negara dengan tingkat korupsi yang tinggi, tetapi secara perlahan Indonesia menunjukkan perbaikan. CPI sesungguhnya adalah indeks dari berbagai survey yang dibuat oleh lembaga-lembaga lain. Dengan demikian, CPI sesungguhnya merekam perbaikan yang dilakukan oleh Indonesia seperti yang terekam dari berbagai survey lainnya.

Membaiknya peringkat Indonesia dalam berbagai survey di atas menjadi indikator berkurangnya problem korupsi di Indonesia. Namun demikian, yang perlu digarisbawahi, survey-survey di atas berangkat dari pandangan korupsi sebagai hambatan dalam investasi dan bisnis. Secara khusus, survey-survey itu melihat soal korupsi dari perspektif kemudahan berbisnis dan lebih spesifik lagi kemudahan berbisnis bagi investor global. Dengan demikian, perbaikan peringkat Indonesia dalam berbagai survey

² Indikator yang dipergunakan untuk menilai kemudahan berbisnis di Indonesia meliputi mulai untuk berbisnis, urusan dengan ijin konstruksi, mendapatkan listrik, mendaftarkan hak milik, mendapatkan kredit, perlindungan terhadap investor minoritas, membayar pajak, perdagangan lintas batas, menegakkan kontrak dan menyelesaikan kebangkrutan. Selengkapnya lihat laporan Doing Business 2018 (World_Bank, 2018, p. 167)

global di atas harus dimaknai sebagai keberhasilan pemerintahan Jokowi untuk menurunkan tingkat korupsi yang mengganggu investasi bisnis.

Salah satu faktor penting yang dicatat dalam survey-survey itu adalah perbaikan dalam perijinan bisnis. Salah satunya adalah pelayanan terpadu satu pintu di tingkat nasional yang ditempatkan di Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM). Contoh lain adalah perbaikan dalam pelayanan di pelabuhan khususnya kecepatan dalam pelayanan bongkar muat (*dwelling time*). *Dwelling time* di pelabuhan Tanjung Priok berhasil dipercepat menjadi tiga hari saja dari sebelumnya lebih dari lima hari pada tahun 2014. Inovasi lain yang dilakukan oleh Jokowi adalah mendorong penggunaan *e-budgeting* dan *e-procurement*. Presiden Jokowi menyampaikan hal itu secara khusus dalam rapat koordinasi dengan Kepala Daerah terkait dengan banyaknya Kepala Daerah yang ditangkap oleh KPK.

Peningkatan peringkat Indonesia dalam berbagai survey juga didukung oleh keberhasilan Presiden Jokowi merealisasikan program-programnya. Salah satunya adalah pembangunan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur yang dilakukan di hampir seluruh penjuru Indonesia, termasuk daerah-daerah pinggiran yang berkontribusi pada citra positif efektivitas kepemimpinan Jokowi.

Indikator penting lain adalah meningkatnya kepuasan rakyat terhadap kepemimpinan Jokowi seperti yang terekam dalam berbagai laporan survey. Laporan survey Indikator Politik Indonesia menunjukkan sebagian besar rakyat Indonesia, yakni 60,39% merasa cukup puas dan 7,95% merasa sangat puas, atau total 68,3% merasa puas dengan kinerja Presiden Jokowi (IPI, 2017). Dalam bidang ekonomi, 43,3% responden survey menyatakan ekonomi Indonesia secara umum dalam kondisi membaik. Sementara itu, kepuasan terhadap Presiden Jokowi tertinggi pada sejumlah program, yakni pembangunan jalan (72%), pelayanan kesehatan yang terjangkau (65%) dan pembangunan sarana transportasi umum (60%). Survey serupa juga dilansir oleh Saiful Mujani Research and Consulting (SMRC, 2017). Lembaga ini

merekam, sejak pertengahan 2016, kepuasan atas kinerja Presiden Jokowi selalu stabil di atas 60%. Demikian juga indikator pembangunan jalan umum (74%), pembangunan transportasi umum (59%) dan pelayanan kesehatan yang terjangkau (59%) menjadi tiga faktor yang dinilai paling tinggi oleh responden.

Meskipun secara umum ada perbaikan dalam pemberantasan korupsi, pada saat yang sama serangan balik dan berbagai upaya pelemahan terhadap KPK terus-menerus dilakukan. Meskipun sudah ditolak oleh Presiden SBY dan juga kemudian oleh Presiden Jokowi, DPR selalu mengusulkan amandemen UU KPK (Ihsanuddin, 2016). Tujuannya tentu saja untuk memangkas kewenangan KPK dalam penegakan hukum. Pada tahun 2017, DPR menggunakan hak angket untuk mengevaluasi KPK. Penggunaan hak angket menjadi pertanyaan karena hak angket adalah kewenangan yang dimiliki oleh DPR untuk mengawasi Presiden dan bisa berujung pada impeachment. Oleh para politisi di DPR, hak angket digunakan untuk "mengadili" KPK dengan mengundang seluruh pihak-pihak yang dirugikan dalam pemberantasan korupsi dan penegakan hukum. Ironisnya, hak angket di DPR justru dimotori oleh partai-partai politik pendukung pemerintahan Jokowi.

Bagaimana menjelaskan kontradiksi, dari survey Indonesia mengalami peningkatan, tetapi pada saat yang sama KPK yang menjadi motor dalam pemberantasan korupsi justru menghadapi berbagai macam serangan dan upaya pelemahan? Saya berpendapat, bahwa Jokowi mampu memimpin pemberantasan korupsi dalam pelayanan publik. Jokowi menetapkan target yang jelas dalam pelayanan publik, khususnya pelayanan bisnis. Jokowi secara efektif melakukan monitoring sehingga target tersebut tercapai. Jokowi melihat korupsi sebagai persoalan investasi dalam bisnis. Ia tidak (belum) melihat persoalan korupsi secara komprehensif, bukan hanya hambatan dalam investasi bisnis, tetapi juga soal keadilan dan penegakan hukum.

Setelah berkuasa sejak 2014 dan beberapa kali melakukan pergantian menteri di kabinet, Presiden Jokowi mampu melakukan konsolidasi kekuasaan (Muhtadi, 2015). Sebagai hasilnya, Jokowi mampu mengarahkan birokrasi pemerintah untuk menjalankan program-program prioritas pemerintahan Jokowi. Namun demikian, Jokowi belum mampu memberantas korupsi di dalam birokrasi pemerintah dan politik yang berakar pada patronase dan klientelisme.

Menutup bagian ini, pemerintahan Jokowi cukup efektif untuk menggerakkan birokrasi dalam pelayanan bisnis. Presiden Jokowi mampu memangkas praktik-praktik korupsi yang menghambat bisnis. Tetapi Presiden Jokowi tidak mampu memberantas korupsi di lembaga-lembaga lainnya, terutama di dalam politik yang berakar pada patronase. Alih-alih memberikan dukungan kepada Jokowi untuk memberantas korupsi, partai-partai politik justru bersatu untuk melemahkan KPK dan mempertahankan praktik patronase di dalam politik di Indonesia. Persoalan korupsi politik dan patronase akan didiskusikan di dalam bagian berikut ini.

III. Korupsi, kartel dan patronase politik

Persoalan korupsi politik terkait erat dengan pendanaan politik. Kasus-kasus korupsi yang melibatkan politisi tidak hanya sekedar untuk memperkaya diri sendiri. Lebih dari itu, korupsi dilakukan untuk membiayai kegiatan politik. Salah satu analisis penting dalam literatur pendanaan partai politik dan korupsi adalah teori kartel yang melihat bagaimana partai politik dan politisi tidak berkompetisi tetapi justru berkolusi. Koalisi dan kolusi antar politisi dan partai politik itu memiliki tujuan sama, yakni bagaimana mengakses sumber daya material untuk membiayai partai dan seluruh aktivitas politiknya. Akan tetapi persoalan korupsi politik dalam konteks Indonesia berakar lebih dalam dari sekedar kolusi antar partai politik. Kolusi adalah strategi dan cara kerja para politisi, bukan tujuan yang ingin dicapai. Tujuan akhir dari korupsi politik adalah melanjutkan praktik patronase politik yang mengalami transformasi mengikuti perubahan kerangka hukum dan

sistem politik di Indonesia. Patronase adalah distribusi sumber daya material untuk kepentingan politik menggunakan relasi patron-klien. Sistem politik boleh berganti, hukum juga bisa direformasi berkali-kali, tetapi patronase terus bertahan. Elit politik mengambil sumber daya publik, legal maupun illegal, untuk memelihara dukungan dari kliennya. Soal legal dan illegal adalah terminologi yang dinamis dan berubah mengikuti konteksnya. Seorang anggota DPR meminta komisi dari proyek yang didukungnya adalah praktik korupsi dan illegal pada saat ini, tetapi pada masa Orde Baru, praktik itu sah-sah saja sepanjang melibatkan keluarga dan kroni Soeharto. Tetapi kini praktik praktik distribusi sumber daya material itu kini menjadi persoalan besar. Dalam literatur kebijakan pemberantasan korupsi, praktik itu adalah bagian dari korupsi politik. Praktik korupsi politik yang bukan hanya membuat penegakan hukum macet, tetapi juga melemahkan upaya pemberantasan korupsi. Pelakunya adalah politisi yang memiliki kewenangan dan kekuasaan besar sehingga bisa mengintervensi kebijakan publik.

Bukannya berhenti melakukan korupsi, para politisi justru berusaha agar penegakan hukum yang berhenti dan KPK dibubarkan atau paling tidak dikurangi kewenangannya. Penggunaan hak angket oleh DPR untuk mengawasi KPK pada tahun 2017 tidak bisa dilepaskan dari kepentingan politisi yang terancam oleh KPK. Momen penting yang mendorong DPR menggunakan hak angket adalah saat KPK mulai mengusut kasus korupsi KTP-el. Kasus ini melibatkan Setya Novanto, Ketua DPR yang juga menjabat sebagai Ketua Partai Golkar serta para politisi dari partai-partai politik lainnya. Dari kesaksian di persidangan, terungkap bagaimana Setya Novanto dan para politisi lain, berperan besar dalam pembahasan anggaran untuk meloloskan proyek ini. Setya Novanto juga berperan besar untuk mengatur perusahaan-perusahaan yang akan memenangi tender proyek KTP-el.

Sebagai Ketua Golkar, Setya Novanto bertanggungjawab untuk membiayai partai politik. Naiknya Setya Novanto cukup unik karena profilnya

berbeda dengan Ketua Golkar sebelumnya, yakni Aburizal Bakrie dan juga Jusuf Kalla. Dua orang yang pernah memimpin Partai Golkar itu dikenal sebagai konglomerat di Indonesia dengan kekayaan material yang melimpah. Sedangkan Setya Novanto adalah aktivis partai politik meskipun ia juga memiliki bisnis. Akan tetapi, apa pun perbedaan latar belakang ketua partai, satu tugas yang paling jelas adalah menyediakan uang untuk pengelolaan partai politik³. Setya Novanto memang bukan konglomerat, tetapi jaringan dan pengalamannya yang panjang di politik memberinya akses besar untuk mendapatkan sumber daya material guna mendanai partai politik.

Kasus korupsi KTP-el dan figur Setya Novanto di atas memberikan gambaran bagaimana korupsi yang melibatkan politisi tidak bisa dilepaskan dari problem besar soal pendanaan partai politik. Partai politik membutuhkan ongkos yang besar untuk membiayai organisasi serta kegiatan kampanye. Sumber utama pendanaan partai politik di Indonesia adalah bantuan pemerintah, tetapi nilainya kecil (Mietzner, 2007, 2015). Sumber lain adalah potongan gaji anggota partai yang terpilih sebagai anggota DPRD dan DPR. Tetapi donasi dari anggota parlemen tidak cukup untuk membiayai partai politik. Sementara itu, iuran dari anggota dan pendukung juga tidak berhasil digalang. Akibatnya, partai menggantungkan dana dari elit partai dan oligarki yang memiliki sumber daya melimpah⁴. Situasi ini yang membuat elit partai

³ Jeffrey Winters mencatat keluhan seorang Ketua Partai yang tidak terpilih lagi dalam kongres partainya. Ia mengeluhkan para anggota partai yang tidak memberikan dukungan kepadanya yang telah bekerja keras menyelamatkan partai politik terutama ketika melalui masa berat saat reformasi 1998. Bukannya memilih kandidat yang memiliki jasa besar mengurus partai, para pengurus partai memilih seorang konglomerat sebagai ketua partai yang baru (Winters, 2011).

⁴ Ada dua pengertian utama tentang oligarki, pertama Jeffrey Winters yang mendefinisikan oligarki sebagai segelintir elit yang menguasai sumber daya material dalam jumlah besar yang bisa dikerahkan untuk meningkatkan kekayaan dan meningkatkan posisi eksklusif mereka (Winters, 2011). Kedua, Richard Robison dan Vedi Hadiz yang mendefinisikan oligarki sebagai "sistem relasi kekuasaan yang memungkinkan konsentrasi kekayaan dan otoritas serta pertahanan kolektifnya" (Hadiz & Robison, 2013; Richard Robison & Hadiz, 2004). Tom Pepinsky dan Michelle Ford melihat pengertian oligarki oleh Jeffrey Winters lebih condong pada perspektif Weberian karena melihat oligarki sebagai aktor dan strateginya untuk mempertahankan kekayaan. Sementara definisi Richard Robison dan Vedi Hadiz cenderung pada perspektif Marxian yang melihat oligarki sebagai konsekuensi dari proses akumulasi kapital di dalam sistem ekonomi kapitalisme (Ford & Pepinsky, 2013)

dan oligarki memiliki kontrol yang besar atas partai politik (Mietzner, 2013). Ketergantungan pada pendanaan yang ilegal itu yang menjadi persoalan mendasar dari problem korupsi politik meskipun penegakan hukum, terutama oleh KPK, dilakukan dengan agresif. Persoalan mendasar dari korupsi politik adalah refleksi dari “kegagalan sistem pendanaan partai politik dan kampanye. Sistem dana politik di Indonesia tidak menyediakan subsidi negara yang memadai, juga tidak ada insentif untuk mendapatkan donasi legal. Akibatnya, partai politik terlibat dalam pendanaan ilegal atau mencari bantuan dari oligarki” (Mietzner, 2015, p. 588).

Dengan memegang jabatan sebagai anggota DPR, Setya Novanto dan sejumlah politisi lainnya menggunakan kewenangan mereka untuk menggalang dana yang besar secara ilegal dari proyek pemerintah⁵. Kewenangan DPR itu terkait dengan hak anggaran DPR yang memberikan otoritas untuk menyetujui atau menolak usulan anggaran pemerintah. Kewenangan itu memberikan akses bagi DPR untuk membangun kerja sama dengan birokrasi yang mengusulkan dan melaksanakan program. Pada saat yang sama, birokrasi juga berkepentingan agar program dan proyeknya tidak ditolak oleh DPR. Demikian juga perusahaan swasta yang menjadi akan menjadi kontraktor proyek juga berkepentingan agar DPR menyetujui proyeknya. Dengan demikian, pengaturan korupsi dilakukan sejak awal melibatkan seluruh pihak yang terlibat, dari pengusaha, birokrasi dan politisi. Pada akhirnya politisi juga berkepentingan agar pada akhirnya mereka mendapatkan rente seperti yang dijanjikan. Situasi ini yang akhirnya mempertemukan kepentingan korup di DPR, birokrasi dan perusahaan swasta.

Selain itu, dalam korupsi terkait anggaran proyek pemerintah, anggota DPR juga bekerja sama dengan birokrasi. Kerja sama dengan birokrasi menjadi syarat penting karena dalam proses penganggaran, birokrasi yang mengusulkan proyek dan kemudian melaksanakan proyek. Kerja sama itu

⁵ Sejumlah politisi dari berbagai partai, termasuk Yasona Laoly (saat ini Menteri Hukum dan HAM) dan Ganjar Pranowo (saat ini Gubernur Jawa Tengah) dan pengusaha diduga turut menerima uang hasil korupsi KTP-el., selengkapnya lihat Movanita (2017).

juga diperlukan untuk memastikan pengaturan rente berjalan sesuai dengan kesepakatan. Dalam kasus korupsi itu, salah satu tugas penting birokrasi adalah memastikan tender proyek agar diatur sedemikian rupa agar dimenangi oleh perusahaan yang terlibat sejak awal dalam korupsi itu. Kasus korupsi KTP-el memiliki sedikit perbedaan karakteristik dibandingkan dengan kasus-kasus lainnya. Kasus KTP-el dirancang oleh para pelaku dengan membangun kepercayaan. Dalam kasus KTP-el rente diberikan setelah proyek berjalan dan dana dicairkan, atau berbentuk "bagi hasil" korupsi. Sementara dalam berbagai kasus korupsi lainnya, rente diberikan di depan sebelum proyek berjalan atau dalam bentuk suap. Kasus KTP-el agaknya sudah memperhitungkan resiko pembongkaran kasus oleh penegak hukum sehingga pengaturan dilakukan sejak awal. Demikian juga aliran dana kepada pelaku ditutupi dalam berbagai skenario relasi bisnis dan melibatkan perusahaan-perusahaan swasta. Bisa dikatakan, kasus KTP-el yang dirancang dengan rapi sesungguhnya adalah respon terhadap penegakan hukum dan pengawasan yang semakin ketat.

Kasus korupsi dalam proyek pemerintah juga menunjukkan konsekuensi yang tidak diharapkan dari reformasi pengadaan barang dan jasa. Salah satu regulasi penting yang diubah setelah krisis ekonomi tahun 1997 adalah pengaturan soal tender pemerintah. Seluruh proyek pemerintah pada prinsipnya harus ditender. Pengecualian hanya diperbolehkan dengan syarat dan kondisi yang sangat ketat. Reformasi tender juga mengatur bagaimana tender harus dipimpin oleh pegawai pemerintah yang telah mengantongi sertifikat keahlian dalam pengadaan barang dan jasa. Peran besar pemimpin tender atau Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) ini semakin memperbesar peran birokrasi dalam pengadaan barang dan jasa. Tidak mengherankan bila dalam berbagai kasus korupsi, seperti kasus KTP-el, birokrasi menjadi bagian penting dalam jaringan korup untuk mengatur rente dan korupsi.

Dalam kasus korupsi KTP-el dan juga berbagai kasus korupsi lain yang melibatkan politisi dalam proses penganggaran adalah kerja sama erat

politisi lintas partai. Dalam berbagai kebijakan pemerintah, politisi dari partai-partai oposisi kerap memberikan kritik keras dan tajam serta menunjukkan sikap yang berseberangan. Tetapi dalam berbagai kasus korupsi yang terungkap, politisi dari berbagai partai politik yang berbeda ideologi justru bekerja sama erat. Politisi memilih berkolusi untuk mendapatkan rente dari proyek-proyek pemerintah. Kolusi di antara partai politik membuat absennya *checks and balance* di dalam politik. Padahal kontrol oleh partai politik terhadap pemerintah yang berkuasa adalah persyaratan penting di dalam demokrasi. Kondisi ini yang menjadi pokok pemikiran dari teori kartel politik. Partai politik hanya berkompetisi menjelang dan pada saat Pemilu. Setelah Pemilu usai, partai politik memilih untuk berkoalisi dengan pemerintah (Ambardi, 2012; Slater, 2004; Slater & Simmons, 2012). Akibatnya tidak ada perbedaan kebijakan yang jelas antara satu partai politik dengan partai yang lain ketika memegang kekuasaan.

Persoalan mendasar dari kolusi dan kartel politik terletak pada strategi partai untuk menggalang dana. Di negara-negara Eropa, kartel politik terbentuk ketika partai politik gagal memobilisasi dukungan finansial dari masyarakat, baik dari iuran anggota partai atau donasi dari pendukung. Partai politik bergantung pada subsidi negara. Situasi ini menyebabkan partai politik memilih untuk bergabung dalam koalisi pemerintah yang berkuasa meskipun di antara partai-partai tersebut memiliki ideologi yang berseberangan.

Dampak dari kartelisasi politik adalah menurunnya akuntabilitas horisontal, yakni *checks and balance* antara partai pendukung pemerintah dan partai oposisi. Berkurangnya partai yang menjadi oposisi membuat pengawasan oleh partai politik melalui parlemen berkurang. Padahal demokrasi mengandaikan adanya kompetisi dan pengawasan yang ketat oleh partai oposisi. Dengan pengawasan yang ketat, kebijakan pemerintah akan terus-menerus dikontrol. Kartelisasi politik juga berdampak pada menurunnya akuntabilitas vertikal. Pemilih tidak punya banyak pilihan karena pada akhirnya tidak ada perbedaan antara satu partai dengan partai yang

lain. Pemilih juga tidak bisa menjatuhkan hukuman kepada partai politik dalam Pemilu dengan mengalihkan dukungan pada partai lainnya karena toh tidak ada perbedaan antara satu partai dengan partai yang lain. Berkurangnya akuntabilitas vertikal dan akuntabilitas horisontal membuat pemberantasan korupsi menjadi sulit untuk dilakukan (Chalmers & Setiyono, 2012; Slater, 2004). Pengawasan di parlemen tidak berjalan karena partai justru terlibat dalam kasus korupsi. Demikian juga pengawasan oleh pemilih tidak berjalan ketika semua partai politik terlibat korupsi. Kartel politik membuat Pemilu tidak bisa memberikan sarana bagi pemilih untuk menghukum partai politik dan politisi yang terlibat korupsi. Kartel membuat Pemilu tidak lagi menyediakan alternatif lain kepada pemilih, karena toh semua partai politik dan politisi terlibat korupsi.

Dalam konteks Indonesia, partai politik memilih menjadi bagian dari pemerintah karena posisi-posisi strategis di dalam pemerintahan memberikan akses ke sumber daya material untuk mendanai parpol. Sumber daya ini bisa didapat baik melalui cara-cara legal maupun illegal. Berbagai kasus korupsi yang pernah terbongkar, misalnya dalam kasus skandal Wisma Atlet, memberikan bukti nyata bagaimana elit partai menggunakan akses untuk mendapatkan dana. Dalam kasus korupsi Wisma Atlet, sebagai contoh, uang hasil korupsi dipergunakan untuk membiayai kegiatan Partai Demokrat. Bendahara Partai Demokrat, Muhammad Nazarudin memiliki posisi yang strategis sebagai anggota Badan Anggaran di DPR yang memiliki kewenangan memastikan proyek disetujui oleh DPR dan kemudian saat tender dimenangi oleh perusahaan-perusahaan yang sudah diatur.

Fenomena di atas, yang disebut oleh Kuskridho Ambardi (2012) sebagai kartelisasi politik, dilakukan oleh partai politik untuk menjamin kelangsungan hidupnya. “Kelangsungan hidup mereka ditentukan oleh kepentingan bersama untuk menjaga berbagai sumber keuangan yang ada, terutama yang berasal dari pemerintah...bukanlah uang pemerintah resmi yang dialokasikan untuk partai politik, melainkan uang pemerintah yang didapatkan oleh partai melalui perburuan rente” (Ambardi, 2012, p. 3).

Kuskridho Ambardi mengembangkan teori kartel dalam berbagai kasus korupsi dan skandal yang melibatkan DPR (Ambardi, 2012). Sumber pendanaan partai politik ternyata tidak hanya pada lembaga eksekutif saja. Penelitian tentang kartel politik sebelumnya, terutama yang ditulis oleh Dan Slater melihat posisi strategis di dalam eksekutif merupakan pintu masuk untuk mendapatkan sumber daya material (Slater, 2004). Tetapi ternyata lembaga legislatif dengan segala kewenangannya memberikan akses kepada anggota DPR untuk menggalang sumber daya material dengan memburu rente. Berangkat dari pemahaman soal kartelisasi politik, kasus korupsi seperti skandal KTP-el sesungguhnya bukan kasus yang baru dan unik. Kasus KTP-el adalah perulangan dari problem kartelisasi politik di Indonesia. Aktor-aktor yang terlibat dalam KTP-el, yakni politisi, pengusaha dan birokrasi, memiliki pola yang serupa dengan kasus Wisma Atlet yang melibatkan elit Partai Demokrat. Demikian juga berbagai kasus korupsi lainnya, termasuk di tingkat lokal yang melibatkan anggota DPRD dan pegawai pemerintah daerah.

Persoalan korupsi politik seperti yang telah diuraikan di atas telah mendapatkan penjelasan dengan memadai oleh teori kartel politik. Namun demikian, ada persoalan penting yang terlewat dari teori kartel. Mengapa partai politik membentuk kartel untuk mengakses sumber daya publik? Apakah penggalangan dana melalui praktik korupsi yang melibatkan partai politik hanya sekedar untuk “kelangsungan hidupnya”, yakni memenangi kompetisi politik? Apakah perilaku politik para politisi dengan membentuk kartel apakah hanya fenomena yang terjadi pada saat ini saja? Saya justru melihat persoalan korupsi politik lebih dalam lagi, bukan sekedar untuk menjamin kelangsungan hidup partai politik pada saat ini saja. Praktik serupa juga telah terjadi pada masa-masa lalu, tentu dengan variasi yang berbeda mengikuti konteks ekonomi politik pada masa itu. Praktik korupsi politik untuk membiayai Partai Golkar pada masa Orde Baru, sebagai contoh, tidak membutuhkan kartel. Golkar hanya perlu bekerja sama dengan aparat keamanan, birokrasi dan pendukung rejim Orde Baru lainnya. Kartel adalah bentuk baru untuk memburu rente. Tetapi perilaku memburu rente

sudah ada sejak dulu. Hari-hari ini dalam kasus korupsi KTP-el, bentuk perburuan rente adalah kartel politik. Tetapi mungkin kelak akan muncul bentuk yang lain. Apa pun bentuk dan strateginya, yang terus berlanjut adalah persoalan perburuan rente oleh politisi dan siapa pun yang memegang kekuasaan politik.

Politisi menggunakan sumber daya material bukan sekedar untuk membiayai partai politik. Lebih dari itu, politisi membutuhkan sumber daya material untuk memelihara dukungan, terutama dari klien-klien mereka. Jaringan antara politisi dengan basis sosial pendukungnya ini harus terus-menerus dirawat dengan mengucurkan sumber daya material, baik legal maupun illegal. Politisi akan terus memburu rente untuk menjamin dukungan dari basis sosialnya itu. Dalam konteks ini, saya melihat praktik memburu rente yang terus berlanjut adalah patronase. Patronase didefinisikan sebagai "distribusi sumber daya material untuk tujuan tertentu dan memberikan manfaat politik, dan secara khusus, sumber daya material didistribusikan melalui jaringan klientelistik yang berbasis pada relasi kekuasaan personal" (Aspinall, 2013, p. 28). Jadi pada masa lalu, perburuan rente dilakukan oleh birokrasi dan seluruh pendukung rejim Orde Baru untuk merawat seluruh jaringan patronase pendukung Soeharto. Pada hari-hari ini, kartel politik bekerja untuk melemahkan KPK dan terus memburu rente guna mempertahankan patronase. Kelak, dengan bentuk dan strategi yang bisa berbeda, politisi dan pemegang kekuasaan akan terus memburu rente untuk merawat jaringan patronase ini.

Di dalam sejarah Indonesia, patronase terbangun dalam politik aliran. Melalui aliran yang termanifestasi ke dalam partai politik, sumber daya material didistribusikan. Pada masa pemerintahan Soekarno, proyek, fasilitas dan perlindungan yang diberikan pemerintah kepada pengusaha terkait dengan relasi politik aliran. Banyak pengusaha pada masa itu yang

tumbuh besar dan mendapatkan fasilitas seperti Program Benteng, karena memiliki koneksi dan akses dengan partai politik⁶.

Pada masa Orde Baru, kebijakan depolitisasi melemahkan partai politik berbasis aliran yang menjadi saluran bagi patronase. Sebagai gantinya, rejim Orde Baru membentuk organisasi-organisasi korporatis menggantikan aliran. Sumber daya material juga disalurkan melalui Golkar, partai politik yang mendapatkan dukungan penuh dari rejim Orde Baru. Golkar mendominasi Pemilu selama Orde Baru dan menguasai sepenuhnya DPR agar memberikan dukungan penuh kepada kekuasaan otoriter Orde Baru.

Pasca Orde Baru, jaringan patronase yang berpusat pada Presiden Soeharto runtuh dan tidak ada lagi patron tunggal yang kuat dan dominan. Muncul banyak patron di berbagai organisasi dan tidak tersentralisasi seperti pada masa Orde Baru. Karena periode kepemimpinan politik di lembaga Kepresidenan dan berbagai lembaga negara lainnya dibatasi dalam jangka waktu tertentu, maka tidak ada jaminan untuk keberlanjutan patronase dalam jangka panjang.

Salah satu faktor penting pasca Orde Baru adalah reformasi yang diterapkan di berbagai bidang. Salah satu tujuan besar reformasi adalah memberantas korupsi dan mencegah praktik perburuan rente. Kebijakan-kebijakan ini bisa dilihat pada regulasi anggaran pemerintah dan juga aturan-aturan soal pengadaan barang dan jasa. Konsekuensi dari reformasi ini, peran birokrasi menjadi semakin penting untuk memastikan prosedur distribusi sumber daya material telah memenuhi syarat-syarat formal dan tidak melanggar hukum. Situasi ini yang kemudian memunculkan praktik kartel politik.

Korupsi pada akhirnya adalah strategi bagi politisi untuk mempertahankan patronase. Politisi mengumpulkan sumber daya material

⁶ Pembahasan lebih detail tentang fasilitas dan berbagai dukungan untuk pengusaha pada masa Soekarno lihat Yahya Muhaimin (1991).

dan menyalurkannya ke pemilih untuk memelihara dukungan. Memang banyak politisi yang hanya datang dan memberikan sumber daya material saat kampanye. Tetapi strategi ini tidak efektif. Relasi jangka panjang, dan distribusi sumber daya dalam jangka, lebih efektif bagi politisi. Inilah patronase dalam politik.

Karena pendanaan politik terkait dengan persoalan besar patronase, maka banyak rekomendasi kebijakan untuk transparansi dan akuntabilitas dana politik tidak memadai. Rekomendasi itu hanya mengatur satu bagian dari persoalan patronase politik yang jauh lebih luas dan kompleks. Tidak mengherankan bila usulan kebijakan agar negara membiayai seluruh pengeluaran partai politik tidak mendapatkan dukungan penuh dari partai-partai politik. Sebagian partai menolak gagasan subsidi negara karena akan membuat partai lebih independen terhadap kepentingan oligarki dan elit politik, khususnya penolak sejumlah partai seperti Partai Nasdem, PAN dan Partai Demokrat. Faktor lain adalah keharusan partai politik untuk membuat laporan keuangan yang transparan dan akuntabel. Semakin besar sumbangan negara, partai politik akan semakin terikat dengan standar akuntansi keuangan negara, terutama karena partai politik akan menjadi objek audit oleh BPK. Hal ini tentu akan mengancam patronase di dalam partai politik yang dibangun atas dasar relasi patron-klien.

Relasi patron-klien di dalam politik juga terkait dengan bisnis. Terutama banyak bisnis di Indonesia yang berkembang, bahkan hingga menjadi konglomerasi, karena dukungan penuh dan berbagai fasilitas dari pemerintah. Berbagai kebijakan pemerintah yang memberikan preferensi kepada pengusaha tertentu, serta berbagai fasilitas lain, didapat dalam relasi patronase. Salah satu contoh adalah sejarah regulasi soal pengadaan barang dan jasa di Indonesia. Regulasi tender pemerintah tidak hanya dirancang untuk meningkatkan partisipasi swasta dalam ekonomi Indonesia. Lebih dari itu, regulasi tender pemerintah dirancang untuk membangun pengusaha pribumi di Indonesia. Secara khusus, regulasi tender dirancang untuk membangun basis sosial dukungan politik terhadap Soeharto, di luar

pendukung tradisionalnya, yakni pengusaha Tionghoa dan militer⁷. Menelusuri sejarah, kebijakan serupa juga dikeluarkan oleh Soekarno. Untuk membangun kelas kapitalis pribumi guna mengimbangi dominasi perusahaan-perusahaan Belanda dan pengusaha Cina, Soekarno memberikan konsesi impor kepada pengusaha pribumi⁸. Dengan demikian, kemunculan perusahaan swasta di Indonesia tidak lepas dari pemberian berbagai fasilitas, dukungan dan perlindungan dari perusahaan.

Dari sisi perusahaan, berbagai kebijakan pemerintah menjadi kunci penting bagi ekspansi bisnis mereka. Pada masa Orde Baru, strategi ekspansi bisnis dilakukan dengan menjalin relasi dengan Soeharto sebagai patron utama ekonomi politik di Indonesia. Pasca Orde Baru, ada berbagai patron baru yang membuat pengusaha sulit untuk mengkalkulasi resiko politik. Oleh karena itu, ada kecenderungan pengusaha besar untuk menyumbang seluruh kandidat. Sumbangan ini memang membutuhkan uang lebih banyak, tetapi lebih memberikan garansi daripada menyumbang kandidat tertentu. Bahkan kedekatan atau asosiasi pada kandidat tertentu akan merugikan bisnis pengusaha.

Pada saat yang sama, pengusaha dengan sumber daya material yang dimiliki memiliki posisi penting dalam sistem elektoral di Indonesia yang membutuhkan ongkos mahal. Partai dan kandidat membutuhkan biaya besar untuk menjangkau pemilih, baik untuk dana operasional kampanye maupun belanja iklan. Pengeluaran lain yang juga tidak murah adalah ongkos untuk konsultan profesional dan lembaga survey untuk mengetahui situasi dan merumuskan strategi kampanye. Itu adalah pengeluaran yang legal. Kandidat juga perlu membiayai pengeluaran yang ilegal seperti money politics atau memberikan uang dan fasilitas kepada tokoh-tokoh masyarakat.

⁷ Keppres No. 10 tahun 1980 memberikan kewenangan besar kepada Tim Keppres 10 yang dikendalikan oleh Sekretariat Negara untuk mengontrol seluruh belanja pemerintah di atas Rp. 50 miliar. Kontrol ini bukan hanya belanja pemerintah di tingkat nasional, tetapi juga belanja di pemerintah daerah (Pangaribuan, 1995). Kontrol ini bukan sekedar untuk liberalisasi ekonomi Indonesia saja, tetapi juga untuk memperbesar basis dukungan bagi Presiden Soeharto.

⁸ Penjelasan lebih lanjut tentang program Benteng lihat (Muhaimin, 1991; R. Robison, 2009[1986])

Ongkos yang besar pada akhirnya menempatkan pengusaha sebagai salah satu aktor penting di dalam politik.

Berbagai persoalan terkait dana politik dan kasus-kasus korupsi politik membuat regulasi dana kampanye hanya formalitas belaka. Bahkan sejak awal aturan dana kampanye memang dirancang untuk gagal. Regulasi dana kampanye menjadi sekedar prosedur formal dalam Pemilu. Sedangkan persoalan yang lebih substansial, yakni patronase politik berada di luar jangkauan regulasi Pemilu. Meskipun regulasi dana kampanye di Indonesia telah direvisi berkali-kali dengan standar yang tidak jauh berbeda dengan regulasi serupa di negara-negara demokrasi yang telah mapan, dana politik masih menjadi persoalan. Sepanjang problem mendasar tidak diselesaikan, yakni patronase politik, maka persoalan korupsi politik akan terus terjadi. Lalu bagaimana peran CSO dalam pemberantasan korupsi, khususnya korupsi politik? Topik tentang CSO dan kontribusinya dalam pemberantasan korupsi akan didiskusikan lebih jauh dalam bagian berikut ini.

IV. Civil society dan problem "kecanduan donor"

Dalam bagian ini saya akan mendiskusikan tentang peran Civil Society dalam pemberantasan korupsi. Besarnya peran Organisasi Masyarakat Sipil (OMS) ditentukan oleh sejumlah faktor, seperti dukungan dari donor internasional, karakteristik organisasi yang kecil tetapi memiliki jaringan yang luas dan cair serta lincah untuk merespon berbagai isu dan persoalan yang berkembang. Tetapi pada saat yang sama OMS juga memiliki sejumlah persoalan seperti ketergantungan pada donor internasional, tidak memiliki basis sosial politik yang luas dan advokasi berbasis isu yang mengandalkan dukungan media. Sampai saat ini strategi yang dilakukan oleh OMS cukup efektif. Akan tetapi dalam jangka panjang, OMS harus memperbarui strategi dan juga secara mendasar institusi OMS itu sendiri agar secara khusus mampu memberantas korupsi dan juga praktik patronase.

Pasca reformasi, organisasi masyarakat sipil (OMS) memelopori reformasi di berbagai bidang, salah satunya pemberantasan korupsi. Capaian dari reformasi yang sangat penting adalah kelembagaan anti korupsi, berupa undang-undang dan berbagai regulasi lainnya serta organisasi dan badan pemerintah dalam pemberantasan korupsi⁹. Tentu ada peran penting lembaga keuangan internasional yang mensyaratkan pemberantasan korupsi sebagai syarat dari bantuan kepada Indonesia untuk keluar dari krisis keuangan tahun 1997. Akan tetapi tanpa peran OMS, kebijakan anti-korupsi hanya formalitas belaka. Tanpa lobby dan protes dari OMS barangkali regulasi anti korupsi dibuat dan secara minimal sekedar memenuhi persyaratan internasional. Namun, secara substansi tidak ada upaya yang serius untuk memberantas korupsi karena kelembagaan anti korupsi akan dimandulkan.

Belajar dari pengalaman buruk kegagalan lembaga independen anti-korupsi, OMS mendesain KPK dengan segala kewenangan besar yang dimilikinya dan kemudian terbukti mampu menunjukkan kinerja yang baik (Widoyoko, 2017). Peran OMS tidak hanya mendorong pembentukan regulasi dan institusi anti-korupsi. Lebih dari itu, OMS berperan penting untuk mempertahankan keberadaan regulasi dan lembaga anti korupsi. Berbagai upaya pelemahan KPK, misalnya dalam kriminalisasi pimpinan KPK, OMS berhasil menggagalkan upaya untuk memandulkan atau bahkan membubarkan KPK melalui berbagai aksi protes (Lim, 2013; Widoyoko, 2016, 2017).

Meskipun dari aspek jumlah anggota OMS bisa dibilang relatif kecil, tetapi gerakan yang digalang oleh OMS cukup efektif. Efektivitas OMS didukung oleh sejumlah faktor. Pertama, dukungan dari donor dan jaringan internasional. Donor internasional memberikan dukungan yang besar bagi OMS di Indonesia, bahkan melalui OMS, donor mendesakkan berbagai

⁹ Saya merujuk definisi lembaga atau institusi bukan sekedar organisasi tetapi dalam arti luas, yakni aturan main masyarakat yang meliputi baik aturan formal seperti hukum, konstitusi dan produk-produk hukum lainnya, juga aturan informal seperti konvensi serta penegakan aturan formal dan informal. Lihat Douglas North (1995).

agenda reformasi. Agenda reformasi yang diusung oleh OMS bertemu dengan kepentingan donor internasional. Bukan hanya dalam soal pemberantasan korupsi, tetapi juga dalam berbagai persoalan lainnya seperti demokratisasi, penghargaan terhadap hak asasi manusia dan sebagainya.

Bentuk dukungan donor internasional untuk OMS di Indonesia, terutama adalah soal pendanaan. OMS menikmati dukungan finansial dari berbagai donor, baik donor-donor bilateral dari negara-negara kaya seperti Amerika Serikat, Australia, dan negara-negara Eropa serta Skandinavia. Dukungan finansial lainnya juga disalurkan melalui lembaga-lembaga multilateral seperti UNDP dan badan-badan UN lainnya. Ragam dukungan donor tidak hanya soal finansial, tetapi juga pengetahuan dan keterampilan. Donor-donor internasional memperkenalkan contoh-contoh terbaik dari berbagai negara untuk diterapkan di Indonesia. Selain itu, banyak aktivis OMS yang mendapatkan pendidikan di negara-negara maju turut berkontribusi memperkuat aksi dan advokasi OMS.

Bentuk dukungan lain dari dunia internasional adalah jaringan OMS dengan NGO internasional. Dukungan diberikan dalam bentuk keuangan serta akses kampanye dan advokasi di dunia internasional. Dalam pemberantasan korupsi, sebagai contoh, OMS di Indonesia mendapatkan manfaat dengan bekerja sama dengan NGO internasional seperti Transparency International. Juga NGO HAM internasional seperti Human Right Watch dalam berbagai laporan serta advokasinya turut memberikan dukungan besar dalam pemberantasan korupsi di Indonesia.

Kedua, dengan dukungan finansial dari donor, OMS mampu membentuk organisasi yang profesional. Organisasi ini mampu merekrut lulusan-lulusan terbaik dari universitas terkemuka di Indonesia. Selain itu, dengan dukungan finansial itu, OMS juga mampu merekrut akademisi-akademisi terbaik untuk memberikan legitimasi dan dukungan dalam sejumlah isu dan persoalan yang diangkat oleh OMS. Dalam konteks

pemberantasan korupsi, dan juga berbagai isu lain, OMS mampu menjadikan tema advokasinya menjadi wacana publik yang dominan. Selain itu, OMS juga mampu membuat rumusan kebijakan yang berkualitas sehingga diadopsi dalam berbagai kebijakan resmi pemerintah.

Ketiga, OMS bekerja sama erat dengan jurnalis dalam berbagai kampanye dan advokasi. Dengan dukungan jurnalis, gagasan dan desakan OMS diamplifikasi oleh media sehingga diketahui oleh banyak pihak. Memang media utama di Indonesia, baik media cetak, radio dan televisi dikuasai oleh konglomerat (Sudibyo & Patria, 2013). Akan tetapi pada dasarnya media massa adalah entitas bisnis. Sepanjang isu yang diangkat tidak berseberangan secara langsung dengan kepentingan pemilik, media akan mengangkat berbagai isu asal memberikan keuntungan dan tidak berseberangan secara langsung dengan kepentingan pemiliknya¹⁰. Dalam konteks media dan bisnis, tidak ada hambatan bagi OMS untuk bekerja sama dengan media guna mengangkat agenda-agenda advokasinya. Sepanjang advokasi OMS tidak bertentangan dengan kepentingan pemilik media, tidak ada hambatan bagi media untuk menyebarkan gagasan dan usulan maupun protes OMS.

Namun demikian, faktor-faktor yang mendukung kampanye dan advokasi OMS sekaligus juga membatasi OMS sendiri. Pertama, dukungan donor internasional menjadikan OMS sesungguhnya seiring dengan kepentingan modal internasional dan investasi global. Pemberantasan korupsi bukan hanya kepentingan OMS di dalam negeri. Lebih dari itu, pemberantasan korupsi juga agenda internasional untuk mendorong investasi dan mobilitas modal lintas negara. Korupsi dipandang sebagai pajak tambahan dan menghambat investasi internasional. Modal internasional melalui lembaga donor dan lembaga keuangan internasional

¹⁰ Ross Tapsell (2015) mengamati bagaimana media massa pada tahun 2012-2014 memberikan perhatian besar kepada Jokowi yang baru terpilih menjadi Gubernur Jakarta. Apa pun kabar yang diangkat oleh media tentang Jokowi akan dikonsumsi oleh publik dan mendatangkan iklan. Berita tentang Jokowi di media akhirnya berkurang, bahkan berhenti, setelah Jokowi secara resmi dicalonkan sebagai calon presiden pada tahun 2014. Jokowi sebagai kandidat Presiden menjadi ancaman bagi pemilik media yang juga memiliki ambisi untuk menjadi Presiden.

berkepentingan agar Indonesia bersih dari korupsi. Bila Indonesia mampu memberantas korupsi, maka investor internasional akan mendapatkan jaminan bagi investasinya. Tidak heran bila soal penegakan hukum, sebagai contoh, menjadi fokus penting bagi pemberantasan korupsi. Pada akhirnya, sistem hukum yang adil dan bersih dari korupsi akan memberikan jaminan bagi investasi bisnis. Dalam konteks ini, maka tuduhan sebagian politisi bahwa OMS adalah kepanjangan tangan investasi asing bisa dimengerti. Meskipun dalam hal organisasi OMS sangat mandiri dan otonom serta memiliki tujuan berbeda, tetapi harus diakui ada kepentingan yang beririsan dengan investasi internasional. Apalagi secara finansial, OMS juga mendapatkan dukungan yang besar dari donor internasional. Dalam pemahaman sederhana, agenda OMS yang didukung oleh Ford Foundation tentu tidak akan berlawanan dengan bisnis pabrik mobil Ford. Juga kegiatan yang didanai oleh pemerintah Australia yang kini dikelola oleh Department of Foreign Affairs and Trade (DFAT), tentu akan seiring dengan kebijakan luar negeri dan kebijakan perdagangan Australia.

Dukungan dari donor internasional juga membatasi OMS sehingga bisa tidak keluar dari kerangka kerja kepentingan donor. Dalam bahasa yang biasa dipergunakan oleh rekan-rekan aktivis OMS dan birokrat pembangunan, dukungan donor membuat OMS tidak bisa keluar dari "logical framework analysis" yang telah disepakati dengan donor. Bila OMS melakukan kegiatan di luar cakupan "log frame", maka kegiatan tersebut tidak bisa dibiayai dari dana-dana donor. Selain itu, kegiatan di luar "log frame" akan mengalihkan sumber daya OMS di luar program inti yang pada akhirnya akan berimplikasi pada keluaran dan capaian program itu. Karenanya, "log frame" diterapkan donor dalam kerangka kerja sama dengan OMS untuk menjamin agar program dan biaya yang diberikan memberikan output maksimal. Dengan demikian, disadari atau tidak, sesungguhnya bantuan donor internasional menempatkan OMS sebagai sekedar instrumen donor untuk melakukan perubahan kebijakan dan tujuan pembangunan lainnya.

Dari perspektif pembangunan internasional sendiri terdapat pergeseran tentang peran negara. Semula, paradigma yang dominan adalah pemikiran neo-liberal yang mengurangi secara signifikan peran negara dalam ekonomi dan berbagai bidang lainnya. Pada saat yang sama, pemikiran neo-liberal juga mendorong partisipasi yang lebih besar dari sektor swasta. Namun dalam perkembangannya, sebagai respon dari kritik eksternal dan internal, paradigma pembangunan internasional bergeser menjadi neo-institusional¹¹. Paradigma neo-institusional memberikan perhatian pada aspek kelembagaan. Para peneliti menolak gagasan bahwa negara harus mengurangi perannya, sebaliknya mereka merekomendasikan negara justru harus memiliki peran besar dan melakukan intervensi di bidang ekonomi dan berbagai bidang lainnya. Hanya saja intervensi itu terutama dilakukan untuk memastikan kerangka hukum bekerja dengan baik (Stiglitz, 2007; Tanzi, 2011). Dalam konteks ini, maka peran OMS menjadi penting sebagai instrumen donor internasional untuk memastikan Indonesia mereformasi kerangka hukum dan kebijakan agar sesuai dengan standard internasional. Salah satu tujuan utamanya tentu untuk menjamin investasi internasional di Indonesia.

Dampak lain dari dukungan besar donor internasional adalah karakteristik pekerjaan OMS yang tidak ada bedanya dengan pekerjaan konsultan profesional. OMS membuat rumusan kebijakan, lalu menyelenggarakan diskusi dengan ahli dan membawa rekomendasi itu ke pemerintah serta mengkampanyekan di media massa. Kegiatan-kegiatan seperti itu sesungguhnya tidak terlalu jauh berbeda dengan pekerjaan konsultan profesional dan memang hanya kegiatan seperti itu yang bisa masuk ke dalam skema pendanaan donor. Berbagai persyaratan administrasi dan akuntabilitas membuat OMS harus memenuhi standard profesional. Pada akhirnya, "profesionalisasi" OMS ini menjadi syarat bagi keberlanjutan dukungan untuk OMS oleh donor internasional.

¹¹ Para peneliti menyatakan pembangunan neo-liberal adalah bagian dari apa yang disebut "Washington Consensus". Paradigma neo-institusional kemudian disebut sebagai bagian dari "Post-Washington Consensus". Diskusi tentang pergeseran paradigma ini bisa dilihat di (Jayasuriya, 2002; Stiglitz, 2008)

Kedua, OMS memang mampu merumuskan kebijakan dengan baik dengan didukung oleh penelitian dan data yang akurat. OMS juga mampu mengemas usulannya menjadi kebijakan karena dukungan akademisi dan ahli di bidangnya. OMS menjadi organisasi profesional dalam arti sempit, yakni melaksanakan pekerjaan dengan baik, tepat waktu dan mencapai hasil yang diharapkan. Tetapi pada saat yang sama, profesionalitas OMS juga membatasi OMS untuk menjangkau audiens yang lebih besar. Profesionalisasi OMS justru memenjara OMS hanya pada hasil yang diharapkan dalam "log frame" yang telah disepakati bersama dengan donor. Sumber daya OMS tersita sepenuhnya untuk melaksanakan kegiatan sesuai kesepakatan dengan donor. Tuntutan profesionalisasi juga membatasi ruang gerak OMS. Sehingga apa pun yang akan dilakukan oleh OMS harus direncanakan dengan baik. Masalahnya, yang menjadi pertanyaan, apakah perencanaan kegiatan dan advokasi OMS adalah keputusan otonom OMS ataukah mengikuti arah kepentingan donor. Pengalaman di banyak OMS, perencanaan OMS mengikuti arah prioritas program donor. Bila donor mengarahkan program untuk isu-isu lingkungan, maka OMS pun akan pindah bergerak mengikuti isu lingkungan. Demikian juga saat donor masuk persoalan hak asasi manusia, maka OMS pun ramai-ramai mengangkat isu hak asasi manusia¹².

Ketiga, OMS mengandalkan dukungan media massa dalam kampanye. Praktis OMS tidak memiliki basis dukungan sosial politik. Publik yang menjadi target dari kampanye OMS sesungguhnya adalah sosok yang kabur karena publik itu sesungguhnya adalah konsumen dari industri media massa. OMS tidak lagi memberikan pendidikan publik kepada masyarakat awam yang menjadi konstituennya karena OMS telah menyerahkannya kepada media massa. Atau bisa jadi OMS memang tidak perlu membangun basis dukungan yang di kalangan akar rumput. Selain karena membutuhkan energi, waktu yang lama dan sumber daya yang tidak sedikit, kegiatan

¹² Edward Aspinall (2013) melihat kecenderungan OMS yang bergerak mengikuti logika "proyek" donor dengan menyesuaikan prioritas dan program mereka dengan isu-isu prioritas yang didanai oleh donor.

seperti itu juga belum tentu mendapat pendanaan karena berada di luar "log frame" donor internasional.

Ketergantungan pada media juga membuat OMS kehilangan variasi strategi alternatif untuk melakukan perlawanan. Seluruh kegiatan dan hasil dari advokasi OMS diukur dari seberapa besar isunya diangkat oleh media massa dan diasumsikan menjadi "wacana publik". Dengan menjadi wacana publik, maka isu yang diangkat oleh OMS dianggap mampu mempengaruhi kebijakan publik. Salah satu konsekuensi penting dari persoalan ini adalah bagaimana aktivis-aktivis OMS lebih akrab dengan jurnalis dan redaktur media massa daripada dengan masyarakat biasa yang sesungguhnya menjadi target dari kampanye dan pendidikan publik itu. Aktivis OMS lebih sering berkunjung ke kantor-kantor media massa daripada mengunjungi masyarakat yang sesungguhnya merupakan publik itu sendiri. Tidak heran bila kemudian aktivis OMS pada akhirnya menjadi selebritas media massa, menjadi komentator di televisi dan rutin menyelenggarakan konferensi pers agar dikutip oleh media massa.

Faktor-faktor yang memberdayakan tetapi sekaligus membatasi OMS sesungguhnya adalah warisan strategi OMS ketika menghadapi kekuasaan otoriter Orde Baru. Dukungan donor internasional dan NGO-NGO internasional misalnya, adalah strategi serupa yang dilakukan oleh OMS pada masa Orde Baru. Pemerintah menutup akses pendanaan kepada OMS. Dana-dana pemerintah hanya disalurkan untuk organisasi-organisasi korporatis. Organisasi yang kritis tidak akan bisa mengakses sumber daya publik yang dikelola oleh pemerintah. Kondisi itu terus berjalan hingga saat ini, dan bisa dilihat pada penggunaan dana-dana ABPN/APBD oleh politisi untuk membangun dukungan. Dana pemerintah disalurkan dalam kerangka patronase dan klientelisme. Organisasi independen dan kritis seperti OMS praktis tidak bisa mengakses dana-dana publik sehingga kemudian menggantungkan pendanaan pada donor-donor internasional.

Salah satu warisan strategi Orde Baru adalah banyaknya OMS yang menggunakan badan hukum yayasan. Di bawah pemerintahan Orde Baru, menggunakan badan hukum yayasan adalah strategi untuk menghindari represi. Pertama, karena yayasan adalah organisasi sosial sehingga tidak ada alasan bagi pemerintah otoriter untuk mencurigai dan merepresi OMS. Kedua, pemerintah juga tidak bisa mengatur yayasan dengan sangat ketat karena Soeharto sendiri menggunakan badan hukum yayasan untuk memburu rente dari proyek-proyek pemerintah dan mengalirkannya untuk keluarga dan kroni. Bagi saya, pemilihan strategi yayasan adalah pilihan strategi yang cukup jenius pada masa itu.

Demikian juga strategi gerakan yang didominasi kampanye media, pada dasarnya adalah warisan respon OMS untuk menghadapi kebijakan represif¹³. Dengan menggunakan kampanye media massa, OMS membatasi gerakannya di kelas menengah. Hanya kelas menengah yang bisa dijangkau melalui media massa. Pada saat yang sama, rejim otoriter Orde Baru hanya memberikan toleransi terhadap kritik dari kelas menengah. Begitu ada potensi gerakan oposisi hendak membangun gerakan lintas kelas, terutama dengan mengorganisir massa di akar rumput, pemerintah akan langsung merepresi.

Akan tetapi, strategi yang efektif warisan konteks perlawanan terhadap Orde Baru perlu dipikirkan ulang karena situasi telah berubah. Orde Baru telah jatuh tetapi strategi yang sama masih terus digunakan oleh OMS. Bahkan tidak tampak upaya serius untuk mengubah gerakan dengan menjangkau masyarakat di akar rumput atau bekerja sama dengan serikat-serikat buruh maupun organisasi-organisasi berbasis massa. Padahal bila melihat pada sejarah, khususnya pada masa kolonial, organisasi yang kini disebut OMS sesungguhnya adalah organisasi massa. Target organisasi-

¹³ Sebagai strategi menghadapi kebijakan represif Orde Baru, OMS di Indonesia memilih membuat organisasi kecil yang tidak berbasis massa. Meskipun kecil, OMS di Indonesia memiliki sejumlah keunggulan, misalnya mampu menanggapi berbagai isu dengan lincah dan memudahkan koordinasi. Diskusi tentang OMS Indonesia bisa dilihat di Aspinall dan Weiss (2012). Ketika pemerintah yang represif sudah tidak ada, maka OMS perlu merumuskan strategi baru.

organisasi pada masa itu cukup jelas, yakni bagaimana merekrut anggota sebanyak-banyaknya serta hidup dari iuran anggota¹⁴. Pendidikan politik diberikan kepada anggota, bukan hanya melalui media massa.

Lalu bagaimana OMS mengubah strategi menghadapi patronase yang menjadi sumber dari korupsi? Pertama-tama harus dipahami bahwa memberantas korupsi bukan sekedar menerapkan kebijakan lalu semuanya berubah mengikuti kebijakan tersebut. Memberantas korupsi tidak sesederhana proses instalasi perangkat lunak komputer. Pemberantasan korupsi juga bukan sekedar investasi pendidikan dan moral. Dengan memberikan pendidikan anti korupsi atau ceramah soal moral kemudian persoalan selesai. Memberantas korupsi sesungguhnya adalah perang melawan praktik korupsi yang memberikan keuntungan kepada kelompok tertentu. Mereka yang selama ini menikmati praktik korupsi tentu tidak mau berhenti dan melakukan perlawanan balik. Situasi ini yang kemudian membuat KPK pada akhirnya akan terus-menerus berada di bawah ancaman pelemahan dan pembubaran. Dalam pengaturan dana partai, sebagai contoh, Michael Pinto-Duschinsky (2002) mengajukan kritik reformasi yang fokus dalam pembuatan regulasi untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas dana partai. Menurutnya, reformasi harus fokus pada bagaimana aturan dan hukum ditegakkan, bukan membuat aturan baru. Oleh karena itu, dalam pemberantasan korupsi yang paling penting adalah bagaimana hukum ditegakkan, bukan membuat regulasi dan aturan baru. Bahkan dalam sejarah Indonesia, di bawah Jaksa Agung Soeprapto masa masa demokrasi parlementer tahun 1950-an, Kejaksaan mampu menegakkan hukum dalam kasus korupsi. Menteri, pengusaha dan perwira TNI bisa diselidiki dan akhirnya dijatuhi hukuman oleh pengadilan. Jelas pada waktu itu Indonesia belum memiliki UU anti-korupsi, tidak ada badan hukum dengan kewenangan besar seperti KPK. Saat itu hukum bisa ditegakkan di tengah keterbatasan sumber daya yang dimiliki oleh penegak hukum.

¹⁴ Diskusi tentang perbandingan antara OMS pada masa kolonial dengan OMS pada masa Orde Baru lihat Aspinall (2004).

Strategi OMS juga harus terus-menerus diperbaharui. Tetapi tidak berarti OMS meninggalkan strategi lama, hanya saja, jika OMS terus-menerus menggunakan strategi itu, maka dalam jangka panjang OMS akan kehilangan efektivitasnya. Salah satu strategi penting yang perlu dikembangkan adalah dengan memperbesar organisasi. OMS perlu mempelajari kembali strategi-strategi gerakan pada masa lalu. Sudah saatnya OMS mulai memikirkan untuk tidak hanya melakukan kampanye lewat media tetapi juga melakukan kampanye secara langsung. OMS harus mendefinisikan dengan jelas dan terukur apa dan siapa itu publik. OMS perlu memikirkan untuk merekrut anggota.

Kedua, salah satu soal penting yang selama ini absen dari perbincangan tentang OMS dan advokasi adalah soal pendanaan. Ada kecenderungan untuk menghindari pembicaraan soal dana atau barangkali menganggap bahwa dana akan datang dengan sendirinya. Sudah saatnya OMS menggalang sumber pendanaan di luar dana-dana donor internasional. Beberapa organisasi seperti ICW sudah memulai penggalangan dana publik. TI Indonesia sudah mulai menggalang dana dari CSR perusahaan swasta. Salah satu sumber dana yang tersedia dalam jumlah besar adalah sumber daya publik, yakni pajak. Sumber dana ini sesungguhnya bukan sumber yang baru karena selama ini OMS sudah mengakses sumber daya publik dari negara lain yang dikelola oleh lembaga donor multilateral dan bilateral serta NGO internasional. Sumber daya publik lain yang belum diakses, atau mungkin enggan dibicarakan, adalah pajak yang dikelola oleh negara Republik Indonesia. Selama ini memang penyaluran dana-dana bantuan sosial dan hibah merupakan bagian dari patronase politik oleh Kepala Daerah. Ada kecenderungan dana bantuan sosial dan hibah cenderung meningkat menjelang Pilkada untuk membiayai kampanye dan memelihara dukungan dari pemilih serta banyak terjadi praktik korupsi. Namun demikian, ada beberapa NGO yang menerima dana dari pemerintah tetapi tetap

mampu menjaga independensi dan terus mempertahankan sikap kritis¹⁵. Selain itu, sama seperti partai politik, dengan mengakses sumber daya publik, OMS akan dipaksa untuk akuntabel secara finansial dan diaudit oleh negara melalui BPK. Secara umum, dengan membuka peluang sumber-sumber pendanaan baru, OMS tidak akan dikontrol sepenuhnya oleh logika proyek pembangunan internasional dan mampu mengembangkan tujuan otonom organisasi.

Menutup bagian ini, secara umum OMS di Indonesia telah menjadi aktor penting dalam pemberantasan korupsi. OMS mengambil peran sentral dalam perumusan kebijakan pemberantasan korupsi. Selain itu, OMS juga berhasil mempertahankan institusi pemberantasan korupsi, terutama KPK dari berbagai upaya perlawanan dan usaha untuk melemahkan dan membubarkannya. Ada sejumlah faktor yang membuat OMS mampu mendorong pemberantasan korupsi, seperti dukungan dari donor internasional, kerja sama dengan media dan kualitas rekomendasi kebijakan OMS. Tetapi pada saat yang sama, faktor-faktor itu juga membatasi OMS. Oleh karena itu, OMS perlu merumuskan strategi baru dalam pemberantasan korupsi, terutama dengan memperbesar jaringan dan skala organisasi serta mengakhiri "kecanduan donor" dengan mencari sumber-sumber pendanaan alternatif.

V. Kesimpulan

Ketika seorang tokoh yang dikenal mampu memberantas korupsi memegang jabatan Presiden, ternyata tidak serta merta korupsi bisa segera diberantas. Jokowi adalah tokoh yang dianggap berintegritas dan terbukti mampu memberantas korupsi saat menjadi Walikota dan Gubernur. Pemilih memberikan dukungan besar kepada Jokowi sehingga ia terpilih sebagai

¹⁵ Pendanaan dari pajak yang dikelola oleh pemerintah bukan hal yang baru. YLBHI dan LBH di berbagai daerah telah mengakses sumber daya publik itu melalui berbagai skema. Salah satunya berupa bantuan sosial dan hibah dari pemerintah untuk bantuan hukum bagi orang miskin. Skema lain adalah pendanaan oleh pemerintah seperti yang diatur dalam UU Bantun Hukum. Meskipun mendapat dana pajak, YLBHI tetap berdiri sebagai salah satu NGO yang kritis. Bahkan LBH Jakarta yang juga kerap mendapat bantuan sosial dari Pemprov DKI Jakarta adalah NGO yang paling rajin menggugat Pemprov DKI dalam berbagai kasus.

Presiden dalam Pemilihan Presiden 2014. Meskipun Jokowi didukung oleh sejumlah tokoh anti korupsi seperti Teten Masduki dan Johan Budi, pelemahan terhadap KPK justru terus dilakukan.

Harus diakui, ada sejumlah kebijakan Presiden Jokowi yang telah membawa hasil nyata. Penyederhanaan perijinan dan berbagai praktik korupsi yang mengganggu investasi mulai berhasil dikurangi. Prestasi itu terekam baik oleh lembaga-lembaga internasional yang melakukan survey global. Peringkat dan skor Indonesia secara umum mengalami perbaikan dalam pemberantasan korupsi. Akan tetapi pada saat yang sama berbagai skandal dan praktik korupsi terus bermunculan.

Presiden Jokowi mampu memimpin birokrasi pemerintah untuk secara bertahap mengurangi praktik korupsi. Tetapi Presiden Jokowi tidak bisa sepenuhnya mengendalikan partai-partai politik pendukungnya yang bersikeras untuk meneruskan praktik-praktik korupsi. Penggunaan hak angket untuk mengawasi KPK dan bertujuan melemahkannya adalah bukti betapa politisi tidak ingin berhenti melakukan korupsi. Bukannya meninggalkan praktik korupsi, politisi justru melemahkan lembaga-lembaga pengawasan seperti KPK.

Sumber dari korupsi adalah praktik patronase, terutama di lembaga politik. Politisi mempertahankan cara-cara lama berpolitik, yakni dengan mendistribusikan sumber daya material, dengan cara legal atau illegal, untuk konstituen dalam relasi patron-klien. Meskipun penghasilan dan fasilitas yang dinikmati oleh politisi sangat besar, jumlah tidak akan cukup untuk membiayai praktik patronase tersebut.

Praktik korupsi yang berakar pada patronase politik menjadikan pemberantasan korupsi tidak bisa dilakukan dengan instan dan waktu singkat. Oleh karena itu, sebagai salah satu aktor utama pemberantasan korupsi, civil society harus memperbarui strategi gerakan. Salah satu faktor penting di balik peran besar civil society adalah dukungan besar dari donor internasional. Tetapi dukungan ini sekaligus juga membatasi civil society

dalam kerangka logika proyek. Untuk menghadapi praktik patronase politik, gerakan yang dibatasi oleh donor tentu tidak akan memadai. Sudah saatnya civil society memperluas gerakan dan juga sumber-sumber pendanaan di luar kerja sama dengan donor.

VI. Rekomendasi

A. Bagi civil society

1. Karena korupsi berakar pada patronase yang tertambat dalam ekonomi-politik di Indonesia, strategi lama yang dikembangkan oleh OMS tidak memadai lagi. OMS harus memperbarui strateginya dalam pemberantasan korupsi.
2. Keterbatasan strategi OMS terkait dengan pendanaan yang cenderung bergantung pada donor internasional. Dukungan pendanaan dari donor memberdayakan tetapi sekaligus membatasi OMS. Oleh karena itu OMS harus mencari sumber-sumber pendanaan lain untuk memperbesar gerakan.

B. Bagi pemerintah

1. Berbagai survey yang dilakukan oleh lembaga-lembaga internasional mencatat kemajuan Indonesia dalam pemberantasan korupsi. Tetapi kemajuan itu terlalu kecil dibandingkan dengan harapan publik yang besar. Apalagi kemajuan dalam pemberantasan korupsi sebagian besar ada pada pelayanan publik untuk investasi bisnis. Pemerintah harus serius memberantas korupsi, bukan hanya dalam pelayanan bisnis, tetapi juga dalam pelayanan publik yang lain.
2. Persoalan mendasar di balik korupsi politik adalah patronase ekonomi-politik yang bertransformasi mengikuti reformasi. Salah satu rekomendasi teknis yang bisa dilakukan oleh pemerintah adalah meningkatkan subsidi bagi partai politik dan pada saat

yang sama memaksa akuntabilitas dan transparansi pengelolaan dana politik.

3. Praktik patronase bukan hanya ada di lembaga-lembaga politik. Patronase juga menjadi persoalan di birokrasi dan juga lembaga penegak hukum. Sebagai Presiden dengan latar belakang tokoh anti-korupsi, Presiden Jokowi harus merumuskan kebijakan pencegahan korupsi. Meskipun disadari kewenangan Presiden terbatas, akan tetapi birokrasi dan juga sebagian lembaga penegak hukum seperti polisi dan Kejaksaan, berada di bawah kewenangannya. Oleh karena itu, Presiden perlu membuat langkah-langkah kebijakan untuk memberantas korupsi dalam birokrasi dan penegak hukum sebagaimana ia memberantas korupsi dalam pelayanan bisnis.

Referensi

- Ambardi, K. (2012). *Mengungkap Politik Kartel. Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*. Jakarta: KPG & Lembaga Survei Indonesia.
- Aspinall, E. (2004). Indonesia: Transformation of Civil Society and Democratic Breakthrough. In M. Alagappa (Ed.), *Civil Society and Political Change in Asia. Expanding and Contracting Democratic Space*. California: Stanford University Press.
- Aspinall, E. (2013). A Nation in Fragments. Patronage and Neoliberalism in Contemporary Indonesia. *Critical Asian Studies*, 45(1), 27-54.
- Aspinall, E., & Weiss, M. (2012). The Limits of Civil Society. Social movements and political parties in Southeast Asia. In R. Robison (Ed.), *Routledge Handbook of Southeast Asian Politics*. Oxon: Routledge.
- Chalmers, I., & Setiyono, B. (2012). The Struggle against Corruption during the Democratic Transition: Theorising the Emergent Role of CSOs. *Development and Society*, 41(1).
- Ford, M., & Pepinsky, T. B. (2013). Beyond Oligarchy? Critical Exchanges on Political, Power and Material Inequality in Indonesia. *Indonesia*, 96(Special issue: Wealth, Power and Contemporary Indonesian Politics).
- Hadiz, V., & Robison, R. (2013). The Political Economy of Oligarchy and The Reorganization of Power in Indonesia. *Indonesia*, 96.
- Ihsanuddin. (2016). Tarik Ulur Revisi UU KPK, dari Era SBY hingga Jokowi... Retrieved 30 November 2017, from Kompas.com <http://nasional.kompas.com/read/2016/02/23/08395501/Tarik.Ulur.Revisi.UU.KPK.dari.Era.SBY.hingga.Jokowi.?page=all>

- IPI. (2017). *Evaluasi Tiga Tahun Pemerintahan Jokowi-JK dan Efek Elektoralnya. Temuan Survei Nasional: 17-24 September 2017*. Jakarta: Indikator Politik Indonesia.
- Jayasuriya, K. (2002). Governance, Post-Washington Consensus and the New Anti-Politics. In T. Lindsey & H. Dick (Eds.), *Corruption in Asia: Rethinking the Governance Paradigm*. Sydney: Federation Press.
- Lim, M. (2013). Many Clicks but Little Sticks: Social Media Activism in Indonesia. *Journal of Contemporary Asia*, 43(4), 636-657.
- Mietzner, M. (2007). Party Financing in Post-Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption. *Contemporary Southeast Asia*, 29(2), 238-263.
- Mietzner, M. (2013). Oligarchs, Politicians and Activists: Contesting Party Politics in Post-Suharto. In M. Ford & T. B. Pepinsky (Eds.), *Beyond Oligarchy. Wealth, Power, and Contemporary Indonesian Politics*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Mietzner, M. (2015). Dysfunction by Design: Political Finance and Corruption in Indonesia. *Critical Asian Studies*, 47(4), 587-610.
- Movanita, A. N. K. (2017). Ini Daftar Mereka yang Disebut Terima Uang Proyek E-KTP. Retrieved 30 November 2017, from Kompas.com <http://nasional.kompas.com/read/2017/03/09/16182831/ini.daftar.mereka.yang.disebut.terima.uang.proyek.e-ktp>
- Muhaimin, Y. A. (1991). *Bisnis dan Politik. Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980*. Jakarta: LP3ES.

- Muhtadi, B. (2015). Jokowi's First Year: A Weak President Caught between Reform and Oligarchic Politics. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 51(3), 349-368.
- North, D. C. (1995). The New Institutional Economics and Third World Development. In J. Harris, J. Hunter, & C. M. Lewis (Eds.), *The New Institutional Economics and Third World Development*. London: Routledge.
- Pangaribuan, R. (1995). *The Indonesia State Secretariat 1945-1993*. Perth: Asia Research Centre, Murdoch University.
- Pinto-Duschinsky, M. (2002). Financing Politics: A Global View. *Journal of Democracy*, 13(4), 69-86.
- Robison, R. (2009[1986]). *Indonesia: The Rise of Capital*. Jakarta & Kuala Lumpur: Equinox Publishing (Asia).
- Robison, R., & Hadiz, V. R. (2004). *Reorganizing Power in Indonesia. The Politics of Oligarchy in an Age of Market*. London: Routledge.
- Schwab, K., & Sala-i-Martin, X. (2017). *The Global Competitiveness Report 2017-2018*. Geneva: World Economic Forum.
- Slater, D. (2004). Indonesia's Accountability Trap: Party Cartels and Presidential Power after Democratic Transition. *Indonesia*, 78, 61-92.
- Slater, D., & Simmons, E. (2012). Coping by Colluding: Political Uncertainty and Promiscuous Powersharing in Indonesia and Bolivia. *Comparative Political Studies*, 46(11), 1366-1393.
- SMRC. (2017). *Kecenderungan Dukungan Politik. 3 Tahun Presiden Jokowi. Temuan Survei September 2017*. Jakarta: Saiful Mujani Research&Consulting.

- Stiglitz, J. E. (2007). What is the Role of the State? In M. Humphreys, J. D. Sachs, & J. E. Stiglitz (Eds.), *Escaping the Resource Curse*. New York: Columbia University Press.
- Stiglitz, J. E. (2008). Is there a Post-Washington Consensus Consensus? In N. Serra & J. E. Stiglitz (Eds.), *The Washington Consensus Reconsidered. Toward a New Global Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Sudibyo, A., & Patria, N. (2013). The Television Industry in Post-authoritarian Indonesia. *Journal of Contemporary Asia*, 43(2), 257-275.
- Tanzi, V. (2011). *Government versus markets. The Changing Economic Role of the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tapsell, R. (2015). Indonesia's Media Oligarchy and the "Jokowi Phenomenon". *Indonesia*, 99(April), 29-50.
- Widoyoko, J. D. (2016). Menimbang Peluang Jokowi Memberantas Korupsi: Catatan untuk Gerakan Anti Korupsi. *Integritas*, 2(1), 269-297.
- Widoyoko, J. D. (2017). Indonesia's anti corruption campaign: civil society versus the political cartel. In M. d. Rama & C. Rowley (Eds.), *The Changing Face of Corruption in the Asia Pacific. Current Perspective and Future Challenges*. Amsterdam: Elsevier.
- Winters, J. A. (2011). *Oligarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- World_Bank. (2018). *Doing Business 2018. Reforming to Create Jobs*. Washington DC: World Bank.



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**

 **Indonesia**

the global coalition against corruption

Transparency International Indonesia
JL Amil Raya No.5, RT.01 RW. 04, Pejaten Barat,
Pasar Minggu, Jakarta 12510
Phone: 021-2279 2806, 021-2279 2807
Email : info@ti.or.id