

PERMASALAHAN KELEMBAGAAN DEMOKRASI DALAM PARTAI POLITIK

25

Prayudi

Abstrak

Terjeratnya beberapa politisi dalam kasus korupsi menunjukkan akutnya problematik kepartaian sebagai pilar demokrasi di Indonesia. Kasus penangkapan politisi dalam kasus korupsi tidak terlepas dari pola patronase kartel kelembagaan partai. Kelembagaan partai menjadi bermasalah di tengah kebutuhan biaya politik yang tinggi terutama saat menghadapi pemilu. Tulisan ini mengkaji permasalahan kelembagaan demokrasi yang mencakup patronase kartel partai politik yang masih mudah dibajak oleh praktek klientisme, mobilisasi sumber dayanya, dan kelembagaan yang tidak otonom sebagai kekuatan politik sipil. Perlu direalisasikan secara serius dan berkelanjutan atas agenda reformasi kepartaian, melalui langkah pengembangan basis merit sistem fungsi kaderisasi dan rekrutmen partai serta mendorong desentralisasi struktur organisasinya yang mencegah penyalahgunaan kewenangan para pengurus partai.

Pendahuluan

Kasus penangkapan politisi dalam kasus korupsi tidak terlepas dari pola patronase kartel kelembagaan partai. Kelembagaan partai menjadi bermasalah di tengah kebutuhan biaya politik yang tinggi, apalagi saat menghadapi pemilu. Data yang diperoleh dari *Indonesia Corruption Watch (ICW)* menyebutkan, rata-rata partai politik membutuhkan anggaran Rp200 miliar sampai Rp250 miliar setiap tahun. Jumlah tersebut akan meningkat tiga kali lipat bahkan lebih pada saat pemilu (*Suara Pembaruan*, 21 Maret 2019). Kasus ini tidak bisa sekedar melalui solusi menaikkan alokasi pendanaan bagi

partai semata. Melalui jajak pendapat Litbang Kompas 20-21 Maret 2019 diketahui bahwa sebagian besar responden yang berjumlah 76,5% dari 514 responden yang disurvei, tidak yakin dana parpol yang diperbesar akan mencegah tindakan korupsi politisi (*Kompas*, 25 Maret 2019).

Struktur organisasi partai yang terkonsentrasi pada oligarki partai dan bersandar pada figur elitnya, menyebabkan patronase kartel kelembagaan partai mudah dibajak atau tergoda untuk melakukan penyimpangan kekuasaan. Resiko dan konsekuensinya antara lain sudah diingatkan pada saat penangkapan



Ketua Umum Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Romahurmuzy, oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), belum lama berselang (*Kompas*, 16 Maret 2019). DPR RI perlu melihat rangkaian penangkapan kasus politisi, terutama dari kalangan mudanya, yang seharusnya membawa angin segar dan perubahan justru telah terjebak dalam sistem lama, tidak lepas dari perlunya agenda politik pembenahan regulasi organisasi dan tata laksana peran partai.

Tulisan ini membahas permasalahan kelembagaan demokrasi partai politik dikaitkan biaya politik patronase kartel yang harus ditanggung pada saat struktur organisasi dan budayanya masih rapuh menopang fungsi-fungsinya.

Permasalahan Kelembagaan Demokrasi Partai

Patronase kelembagaan partai menjadi instrumen demokrasi yang bermasalah. Wolfgang C. Muller menyatakan, patronase partai adalah penggunaan sumber daya publik dalam pertukaran partikularistik dan langsung antara klien dan politisi partai atau fungsionaris partai. Patronase partai memang jalan pintas memanfaatkan pengumpulan aset dukungan sumber

daya organisasinya. Tetapi patronase partai memiliki konsekuensi bagi terjadinya inefisiensi ekonomi dan terjadinya korupsi sistemik (Kadz dan Crotty: 2014, hal. 311-318). Di Indonesia, kepartaian berkembang menuju pengesampingan ideologis dan mengkristal bersifat kartel dalam menguasai sumber-sumber kekayaan negara (Ambardi: 2009, hal. 17-40).

Fenomena pendanaan politik yang rawan ilegal di tengah kontribusi resmi dari para anggota dan simpatisan partai terhadap perhelatan tertentu partai.

Kelembagaan partai yang lemah menyebabkan politik patronase kartel yang mengarahkan perilaku partai dalam menjaga eksistensi kepentingannya. Meskipun pada 4 Januari 2018, Presiden Joko Widodo sudah menandatangani PP No. 1 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas PP No. 5 Tahun 2009 tentang Bantuan Keuangan Partai Politik, yang menaikkan 10 kali lipat nilai subsidi negara pada partai dari Rp108 per suara menjadi Rp1.000 per suara, namun hal ini tetap tidak memadai. Tidak memadainya solusi itu karena, asumsi dasar yang membangun logika politik kartel yaitu negara sebagai sumber keuangan

Tabel 1: Kasus Hukum Diproses KPK dan Ketua Umum Partai

No.	Kasus	Figur Ketua Umum Partai Politik
1.	Korupsi: Suap Impor Sapi; ditangkap KPK pada 30 Januari 2013 Divonis: 18 tahun penjara	Lutfi Hasan Ishaq (Presiden PKS 2010-2013).
2.	Korupsi: Proyek Hambalang Jadi tersangka pada 22 Februari 2013 Divonis kasasi MA 14 tahun penjara	Anas Urbaningrum (2010-2013).
3.	Kasus: Korupsi Pengadaan KTP Elektronik. Jadi tersangka pada 31 Oktober 2017. Divonis 15 tahun penjara	Setya Novanto
4.	Kasus: Dugaan terlibat dalam pengisian jabatan di Kementerian Agama. Status: tersangka ditetapkan pada 16 Maret 2019	Romahurmuzy. (Ketua Umum PPP 2014-2019)*

*) Sebelumnya pada tahun 2014 KPK juga pernah memproses hukum Suryadharma Ali yang saat itu menjabat sebagai Ketua Umum DPP PPP.

Sumber: *Kompas*, 16 Maret 2019 dan 17 Maret 2019.

partai. Partai tergantung pada uang negara, dan ini pula yang mengubah karakter partai dari melayani konstituen dan rakyat ke arah mendekati pemerintah. Konstituen dapat ditinggalkan kepentingannya, kecuali menjelang pelaksanaan pemilu (Agustino & Fitriani: 2017, hal. 130-31).

Seiring arus globalisasi, terkait berkurangnya peran negara dalam perekonomian, terjadi pergeseran dalam corak politik distributif sumber daya, sehingga kewenangannya tidak didominasi oleh negara. Jika politisi tidak dapat secara langsung sumber daya negara untuk membiayai praktek-praktek klintelistik, maka mereka akan mencari rente dan bentuk-bentuk korupsi lain untuk mengumpulkan dana yang diperlukan. Politisi dapat mengumpulkan dana yang kemudian didistribusikan oleh partai kepada pemilih dengan melelang kebijakan yang akan diterbitkan. Politisi juga dapat menentukan siapa yang akan memperoleh kontrak pengadaan atau menggunakan kewenangan yang mereka miliki untuk meminta suap atau gratifikasi melalui suap atau *kick backs* dari program-program yang ditugaskan pelaksanaannya kepada birokrasi. Dana ini selanjutnya digunakan untuk berbagai kepentingan partai, termasuk untuk kegiatan kampanye. Patronase juga dapat mengurangi pengeluaran partai untuk kampanye lainnya dengan cara memberi imbalan kepada mereka yang bekerja atas nama partai (Paskarina: 44). Dinamika dalam pola pengumpulan dana politik secara ilegal menjadi bukti atas terjadinya perubahan karakteristik korupsi politik yang tidak lagi sesederhana pada konteks perbandingannya dengan korupsi birokrasi. Hal yang operasional stagnan dalam perilaku jebakan korupsi bagi godaan pendanaan partai adalah mengenai bentuk-bentuk yang dijalankannya.

Dinamika kelembagaan patronase kartel partai pararel dengan perkembangan dukungan partai terhadap agenda menyangkut pemberantasan korupsi. Gejala dukungan demikian bisa merupakan langkah riil yang dilakukan pada pemberantasan korupsi itu sendiri, maupun hanya sekedar retorika atau ketidaktuntasan pengerahan sumber dayanya bagi langkah tersebut. Ini bisa diidentifikasi terhadap eksistensi KPK ditahun 2004 pasca penerapan UU No. 30 Tahun 2002 dan lanskap reaksi atas peristiwa yang berlanjut pada beberapa kasus penangkapan politisi partai baik di pusat maupun daerah (Juwono: 2018, hal. 315-349).

Terkait kelemahan kelembagaan partai, Syamsuddin Haris menilai bahwa korupsi para pejabat publik dari parpol itu justru berakar pada tak adanya standar integritas yang berlaku dan diberlakukan bagi parpol dan politisi parpol. Tak ada standar etik yang memadai, baik bagi calon pejabat publik maupun unsur penyelenggara negara. Ada parpol yang telah memiliki standar etik dan mulai konsisten menegakkan, tetapi masih ada pula partai yang belum melembagakannya (*Kompas*, 9 Januari 2019). Padahal, standar integritas partai dapat menjadi perangkat kebijakan yang menghasilkan pemimpin berintegritas, meminimalkan resiko korupsi politik dan penyalahgunaan kekuasaan, menjadi instrumen kepatuhan bagi para anggotanya, serta menghasilkan tata kelola keuangan yang transparan dan akuntabel (KPK dan LIPI: 2017, hal. 8).

Hulu yang menjadi penyebab atas terjadinya ketidaksinkronan demikian, adalah akibat fungsi di bidang rekrutmen dan kaderisasi partai yang juga belum sepadan dengan basis meritokrasi secara berjenjang keorganisasian. Tanpa kapasitas membangun basis meritokrasi dalam jenjang kaderisasi partai, maka para pengurus inti, dimulai dari ketua

umum dan para wakilnya terus ke tingkatan ke bawah pengambil kebijakan hingga para kader pelaksana, mudah terjebak pada strategi jangka pendek perolehan sumber daya partai yang rawan bagi kasus penyalahgunaan kewenangan. Perangkat ini bisa menjadi ancaman bagi masa depan partai ketika momentum menjelang pemilu. Ini terbukti antara lain dari situasi PPP menjelang Pemilu 2019, pada saat Ketua Umumnya, Romahurmuzy, tertangkap dalam operasi KPK (*Koran Tempo*, 18 Maret 2019).

Agenda Reformasi Kelembagaan Partai

Kelembagaan patronase kartel partai yang lemah sebagai andalan demokrasi sipil menjadi bukti atas pentingnya dilakukan agenda reformasi kelembagaan partai. Agenda ini dimulai dengan perlu ditanganinya karakter patronase agar tidak merusak sendi-sendi organisasi partai melalui serangkaian langkah yang memperkuat akuntabilitas setiap wadah atau unit organisasinya. Rangkaian keseluruhan atas pengembangan basis kelembagaan semacam ini adalah dikembangkannya merit system dalam fungsi kaderisasi dan rekrutmen kepartaian dan bukan didasarkan pada pola patronase. Dengan demikian, setiap kader yang duduk di kepengurusan partai dan yang duduk di pemerintahan benar-benar terlepas dari pola interaksinya yang kolusif atau transaksional.

Ketidakmampuan atas pengembangan merit system dalam kaderisasi dan rekrutmen partai akan semakin memperluas darurat korupsi dikalangan politisi. Menerjemahkan korupsi politik secara sederhana sebagai korupsi pemilu dengan kepentingan yang melekat, politik uang, membeli suara pemilih, dan penggunaan uang lainnya sebagai bujukan bagi pemilih, bukanlah gambaran utuh. Identifikasi atas

korupsi politik adalah sangat kompleks dibandingkan sekedar pengukuran seberapa banyak kandidat menghabiskan dananya pada saat kampanye.

Dengan keterbatasan sokongan dana partai, maka hanya sedikit kandidat yang benar-benar membiayai sendiri kampanyenya, karena dirinya harus meraih dukungan finansial dari berbagai sumber (Lubis: 2017, hal. 34-35). Sudah rahasia umum bahwa pendanaan partai masih mengandalkan pada kontribusi terbatas dari segelintir elitnya. Kondisi demikian menjadi buah simalakama, di satu pihak partai membutuhkan energi sumber daya bagi jangka panjang performanya sebagai kekuatan politik sipil, tetapi di pihak lain juga harus menyesuaikan dengan pilihan taktis jangka pendek di lapangan guna meraih dan sekaligus mempertahankan kekuasaan. Kegagalan dalam menjaga keseimbangan tuntutan ini bagi partai bisa memperluas ketidakpercayaan masyarakat, kalau dibiarkan berlarut-larut bisa mengancam iklim demokrasi. DPR RI perlu memahami bahwa regulasi yang ada belum menjangkau upaya mengatasi dilema kepartaian dimaksud. Dalam UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, hanya disebutkan 3 sumber keuangan, yaitu iuran anggota, sumbangan yang sah menurut hukum dan bantuan dari APBN/APBD. Padahal kebiasaan mendukung kandidat dalam kompetisi pemilu dan pilkada misalnya, bisa menjadi bentuk transaksi tertentu dan jumlahnya melampaui batasan yang diatur undang-undang.

Hal lain yang penting dijalankan dalam konteks reformasi partai, adalah konsistensi peranan partai bagi desentralisasi kewenangan segenap pengurusnya, dalam rangka menghilangkan dominasi figur tertentu atau peranan ilegal partai yang bisa merusak organisasinya bagi fundamental demokrasi. Seolah masih dimaklumi bahwa unsur-unsur dalam

Tabel 2: Variabel dan Indikator Sistem Integritas Parpol

Indikator/ Variabel	Variabel 1	Variabel 2	Variabel 3	Variabel 4
Indikator 1	Ada atau tidaknya standar etik	Panduan kaderisasi	Panduan rekrutmen	Sistem keuangan yang transparan dan akuntabel
Indikator 2	Adanya lembaga penegakkan etik	Regulasi internal kaderisasi	Regulasi internal rekrutmen	Sistem dan data base iuran
Indikator 3	Standar kelaziman	Impelementasi sistem kaderisasi	Impelementasi sistem rekrutmen	Standar pelaporan keuangan
Indikator 4	Perlindungan bagi <i>whistle blower</i>	Dibangunnya sistem monitoring dan evaluasi	Dibangunnya sistem monev	Akses publik
Indikator 5	Pengaturan konflik kepentingan dan penyimpangan	Akses publik terhadap kaderisasi		SOP verifikasi
Indikator 6		Dibangunnya database keanggotaan partai		SOP audit internal keuangan partai

Sumber: mengacu pada KPK dan LIPI,2017, *Ibid.*, h. 10

sentralisasi penggalangan sumber daya partai menempuh bentuknya yang mengarah pada korupsi politik, yang ini bisa menjadi bumerang bagi dirinya sendiri.

Penutup

Patronase partai menyebabkan terjadinya kasus korupsi politisi. Agenda reformasi kepartaian menjadi suatu keharusan dalam rangka transformasi kelembagaannya bagi konsolidasi demokrasi. Untuk itu perlu dilakukan langkah-langkah berikut: *Pertama*, dikembangkan fungsi kaderisasi dan rekrutmen partai yang berbasis pada meritokrasi dengan acuan pada setiap jenjang struktur organisasinya. *Kedua*, reformasi kepartaian dengan mendorong ke arah desentralisasi dalam berbagai aktivitasnya dan mencegah penumpukan kendali pengelolaan sumber daya ditangan oligarki elitnya. Melalui kedua langkah reformasi kepartaian tersebut diharapkan akses anggota sebagai pemilik kedaulatan semakin terjaga dan

memudahkan publik dan simpatisan partai dalam mengawasi manuver penggalangan dukungan politiknya. Bagi DPR dan Pemerintah, Ini bisa dimulai dengan revisi UU No. 2 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua UU No. 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik.

Referensi

- Agustino, Leo, et.al. (2017). *Korupsi: Aktor dan Locus*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Ambardi, Kuskridho. (2009). *Mengungkap Politik Kartel*. Jakarta: Gramedia.
- "Darurat Korupsi Politisi", *Kompas*, 18 Maret 2019, hal. 6.
- Haris, Syamsuddin, "Partai Politik dan Korupsi Pejabat", *Kompas* 9 Januari 2019, hal. 6).
- Haris, Syamsuddin, et.al. (2017). "Kertas Posisi (*Position Paper*): Sistem Integritas Partai Politik". Jakarta: KPK dan LIPI.
- Juwono, Vishnu. (2018). *Sejarah Pemberantasan Korupsi di Indonesia 1945-2014*. Jakarta: Gramedia.

- Katz, Richard S., et.al. (2014). *Hand Book Partai Politik*. Bandung: Nusa Penida.
- “KPK Usut Peran Pejabat Kemenag”, *Kompas*, 17 Maret 2019, hal. 1.
- Lubis, Todung Mulya. (2017). *Political Corruption in Indonesia*. Jakarta: Center for Strategic and International Studies.
- “Mencari Politisi Bebas Korupsi” *Kompas*, 25 Maret 2019, hal. 2.
- “Naikkan Bantuan Parpol”, *Suara Pembaruan*, 21 Maret 2019, hal. 2.
- Paskarina, Carolina. (2018). “Korupsi Politik dalam Kompetisi Electoral”, *Prisma*, Vol. 37, No. 3, hal. 44.
- “Politisi Muda Berjatuhan”, *Kompas*, 16 Maret 2019, hal. 1.
- “Romy Tidak Bekerja Sendirian”, *Koran Tempo*, 18 Maret 2019, hal. 5.
- Sukmajati, Mada. (2018). “Korupsi Politik: Teori dan Prakteknya,” *Prisma*, Vol. 37, No. 3, hal. 21.



Prayudi
prayudi@dpr.go.id

Drs. Prayudi, M.Si., menyelesaikan pendidikan S1 Ilmu Politik Universitas Nasional Jakarta pada tahun 1989, pendidikan S2 Ilmu Politik Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia pada tahun 2004. Saat ini menjabat sebagai Peneliti Utama Bidang Politik Pemerintahan Indonesia pada Pusat Penelitian-Badan Keahlian DPR RI. Beberapa karya tulis ilmiah yang telah dipublikasikan melalui jurnal dan buku antara lain: “Posisi Birokrasi Dalam Persaingan Politik Pemilukada” (2013), “Media Penyiaran, Dinamika Pemerintahan Daerah dan Politik Kekuasaan” (2014), dan “Politik Binwas Provinsi terhadap Kabupaten/Kota (Kasus Bangka Belitung dan Sulawesi Selatan)” (2015).

Info Singkat

© 2009, Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
<http://puslit.dpr.go.id>
ISSN 2088-2351

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi tulisan ini tanpa izin penerbit.