

“NEO-KKN” DAN TANTANGAN DEMOKRATISASI INDONESIA

Muhammad Aqil Irham

IAIN Raden Intan Lampung

m.aqilirham@yahoo.com

Abstrak

Artikel ini menguraikan beberapa bengkalai yang masih berserakan terkait fenomena demokrasi di Indonesia. Memasuki era orde baru, demokrasi menemukan momentumnya. Perguliran ideologi politik terjadi dari otoritarianisme ke demokrasi. Meski demikian, beberapa penyakit pada masa sebelumnya justru muncul dalam bentuknya yang baru di masa kini. Penyakit tersebut masih terait KKN (Korpusi, Kolusi, dan Nepotisme) yang terbalut dalam berbagai isu semacam desentralisasi dan demokratisasi. Artikel ini bertujuan untuk mengurai permasalahan dan pertautan antara fenomena neo-KKN dan demokratisasi di Indonesia. Dengan menggunakan perspektif Mark E. Warren, relasi generik antara korupsi dan demokrasi akan diuraikan, termasuk beberapa langkah strategis dalam menanggulangi permasalahan tersebut.

Kata Kunci: demokrasi, korupsi, Neo-KKN,

Abstract

This article outlines the still-scattered problems related to the phenomenon of democracy in Indonesia. Entering the New Order era, democracy found its momentum. The revolt of political ideology happens from authoritarianism to democracy. However, some diseases of earlier times seem to appears in such a new form in the present. The disease is still terait KKN (Korpusi, Collusion and Nepotism) clad in various issues like decentralization and democratization. This article aims to unravel the the linkage between the phenomenon of

neo-corruption and democratization in Indonesia. Using the perspective of Mark Warren, generic relation between corruption and democracy will be described, including several strategic steps in tackling these problems

Keywords: *democraton, corruption, neo-KKN*

A. Pendahuluan

Indonesia memasuki babak baru dalam kehidupan yang lebih demokratis ketika gerakan Reformasi tercetus di tahun 1998 yang ditandai dengan runtuhnya rezim Orde Baru di bawah kekuasaan Soeharto. Tuntutan dari masyarakat turut mendorong dilakukannya amandemen konstitusi serta dikeluarkannya berbagai produk Perundang-undangan dan kebijakan yang mendukung demokratisasi dan desentralisasi.

Pengalaman dan praktik-praktik demokrasi di era Reformasi dan setelahnya, baik demokrasi parlemen maupun demokrasi langsung dalam konteks pilkada/pemilukada, telah menimbulkan perubahan signifikan dibandingkan dengan praktik “demokrasi” di zaman Orde Baru. Pada era Orde Baru, pemerintahan daerah dan pemerintahan desa merupakan bagian dari kontrol pusat yang dikooptasi oleh negara. Kebijakan “masa mengambang” disertai pengondisian uniformitas infrastruktur politik telah menjauhkan rakyat, ormas, dan partai politik dari proses-proses politik dan demokrasi.

Perubahan sosial dan politik secara demokratis di tingkat lokal tentu diawali oleh kebijakan desentralisasi melalui instrumen undang-undang dan mekanisme peraturan pemerintah. Kebijakan desentralisasi memang telah mendorong proses demokratisasi di tingkat lokal. Hal ini terlihat dari temuan-temuan para peneliti dan pendapat lembaga-lembaga kredibel. Douglas Webber, misalnya, menyebutkan bahwa Indonesia merupakan negara demokratis terbesar ketiga

di dunia.¹ Freedom House juga menyatakan bahwa pasca-Reformasi, pada tahun 1999 Indonesia merupakan negara setengah demokrasi; namun sejak tahun 2009 Indonesia telah sepenuhnya menjadi negara demokrasi.² Dalam hal ini, beberapa pengamat internasional menyatakan bahwa di tengah-tengah menurunnya demokratisasi di tingkat global, Indonesia justru menunjukkan tanda-tanda demokratisasi yang semakin meningkat dan lebih baik.

Fenomena dan berbagai pandangan yang telah disebutkan membantah pandangan pesimistis yang berkembang pada dasawarsa 1990-an bahwa Indonesia memiliki kemungkinan yang kecil untuk menjadi negara demokratis. Salah satu cendekiawan yang mengusung pandangan ini adalah Harold Crouch, seorang Indonesianis asal Australia. Di dalam tulisannya “Democratic Prospect in Indonesia” yang terbit pada 1993,³ Crouch mengemukakan alasan-alasan mengapa Indonesia memiliki kemungkinan yang kecil untuk menjadi negara demokratis. Di Indonesia, kalangan bisnis dan kelas menengah tidak tertarik dengan demokrasi. Kekuatan mereka pun terlalu kecil untuk mendorong proses demokratisasi. Crouch menyebut mereka sebagai “borjuasi yang hilang” (*missing bourgeoisie*). Hal serupa terjadi di kalangan kelas buruh. Alasan lain, Crouch menilai bahwa loyalitas etnis masih sangat kuat di berbagai wilayah di Indonesia. Terlebih karena adanya pengaruh budaya Jawa tradisional yang dominan.

Dibandingkan dengan apa yang tengah melanda dunia Arab, transisi yang dialami Indonesia dari rezim otoritarian

¹ Douglas Webber, “Consolidated Patrimonial Democracy? Democratization in Post Suharto Indonesia”. *Democratization*, vol. 13, no. 3, (2006), h. 396.

² Freedom House. *Freedom in the World 2009*, (Washington DC: Freedom House, 2009).

³ Harold Crouch, “Democratic Prospect in Indonesia”, *Asian Journal of Political Sciences*, vol. 1, no. 2, (1993), h. 77-92.

Orde Baru ke rezim demokratis pasca-Reformasi dapat dikatakan berlangsung dalam “hitungan hari”. Di satu sisi, kasus Indonesia telah mematahkan stereotip Barat yang menyatakan bahwa Islam dan demokrasi tidak kompatibel. Sebagai negara dengan penduduk Islam terbesar di dunia, Indonesia telah berhasil memasuki era demokratisasi yang hingga sekarang masih terus berlangsung.

Demokrasi Indonesia merupakan demokrasi prosedural yang telah mencapai titik sukses yang menggembirakan. Bahkan Indonesia telah diakui sebagai negara demokratis terbesar ketiga di dunia dan pertama di antara negara-negara berpenduduk mayoritas Islam. Namun demikian, dalam perkembangannya demokratisasi di Indonesia, baik di tingkat nasional maupun lokal, belum mampu mengatasi penyakit-penyakit akut Orde Baru, yaitu korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) yang berinkarnasi menjadi bentuk-bentuk politik kartel oligarkis, korupsi gaya baru, dan dinasti politik. Sebagian menyebut bentuk ini dengan neo-KKN. Rezim otoriter Orde Baru melahirkan KKN, rezim demokratis pasca-Reformasi justru melahirkan neo-KKN. Pertanyaannya kemudian, apa yang keliru dari proses demokratisasi Indonesia selama ini?

B. Kerangka Teori

Untuk menelaah lebih jauh mengenai korupsi politis yang masih menjangkiti Indonesia sejak proses demokratisasi dimulai, tulisan menggunakan pemikiran Mark E. Warren mengenai relasi antara korupsi dan demokrasi sebagai kerangka teoretis. Warren membedakan antara konsepsi modern mengenai korupsi (*modern conception of corruption*) dengan konsepsi demokratis mengenai korupsi (*democratic conception of corruption*). Konsepsi modern memahami korupsi politis sebagai berpalingnya individu dari aturan-aturan dan norma-norma yang berlaku di dalam institusi publik demi memperoleh

keuntungan pribadi.⁴ Ketika diterapkan pada kondisi kekinian, konsepsi modern ini tidak lagi sepenuhnya memadai karena tidak dapat menggambarkan kaitan antara korupsi politis dengan demokrasi. Oleh karena itu, dalam merumuskan konsepsi demokratisnya tentang korupsi Warren berusaha menjelaskan keterkaitan tersebut.

Dua langkah utama diambil Warren untuk merumuskan konsepsi demokratisnya tentang korupsi: (1) mengidentifikasi norma umum demokrasi yang boleh jadi dirusak oleh korupsi—Warren menyebut norma umum yang ia maksud sebagai inklusi yang diperkuat (*empowered inclusion*), dan dengan demikian, korupsi yang merusaknya dapat disebut sebagai eksklusi “bermuka dua” (*duplicitous exclusion*); (2) lantaran struktur demokrasi saat ini terdiferensiasi, pengertian dari *empowered exclusion* pun terdiferensiasi sesuai domain dari masing-masing struktur tersebut. Konsekuensinya, pengertian korupsi juga terdiferensiasi mengikuti pengertian masing-masing *empowered inclusion*.⁵

Nyaris semua konsepsi mengenai korupsi politis memiliki kesamaan terkait empat proposisi dasar:⁶

1. seorang atau sekelompok individu dipercaya untuk mengambil keputusan atau tindakan kolektif;
2. adanya norma umum yang mengatur bagaimana individu atau kelompok menggunakan kekuasaan mereka atas keputusan dan tindakan kolektif;
3. seorang atau sekelompok individu melanggar norma tersebut;

⁴ Mark E. Warren, “What Does Corruption Mean in a Democracy?”, *American Journal of Political Science*, vol. 48, no. 2 (2004), h. 330.

⁵ *Ibid.*, h. 332.

⁶ *Ibid.*, h. 332.

4. pelanggaran terhadap norma tersebut biasanya menguntungkan individu atau kelompok yang bersangkutan dan merugikan kolektivitas.

Yang membedakan konsepsi modern dengan konsepsi demokratis dalam memandang korupsi adalah eksplanasi yang mereka berikan terhadap keempat proposisi di atas.

Terkait poin (A), dalam konsepsi demokratis bukan hanya instansi publik yang dipercaya memegang kekuasaan kolektif, tetapi juga asosiasi, korporasi, dan entitas-entitas lain yang berperan dalam pengambilan keputusan dan tindakan kolektif. Terkait poin (B), dalam demokrasi setiap orang memiliki kesempatan yang sama untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan tindakan yang dapat memengaruhi kepentingan mereka, sehingga setiap tindakan kolektif harus mencerminkan tujuan yang telah disepakati melalui proses pengambilan keputusan yang inklusif, yang menyertakan partisipasi semua orang yang bersangkutan.⁷

Terkait poin (C), dalam korupsi norma yang dilanggar adalah inklusi di dalam pengambilan keputusan dan tindakan kolektif. Dengan kata lain, korupsi terkait erat dengan proses eksklusif. Orang-orang korup menggunakan kendali mereka atas sumber daya untuk memperoleh keuntungan dengan merugikan orang-orang yang dieksklusi dari pengambilan keputusan atau tindakan kolektif. Dalam kaitannya dengan hal ini, korupsi mengandung hipokrisi.⁸ Orang-orang korup mengaku menjunjung norma demokrasi, tapi sekaligus melakukan pelanggaran terhadap norma tersebut demi memperoleh keuntungan pribadi. Oleh karena itu, eksklusif di dalam korupsi bercirikan “kemuka-duaan” (*duplicity*). Terkait poin (D), keputusan, tindakan, atau pertukaran dapat dinilai sebagai korup jika ia menyebabkan keuntungan bagi mereka

⁷ *Ibid.*, h. 332-333.

⁸ *Ibid.*, h. 333.

yang dilibatkan dalam pengambilan keputusan atau tindakan, sekaligus menyebabkan kerugian setidaknya bagi sebagian orang yang dieksklusi dari proses tersebut.

Dalam pandangan Warren korupsi selalu mengandung eksklusi. Namun demikian, tidak semua eksklusi itu koruptif. Eksklusi menjadi korupsi apabila disertai juga dengan (1) kondisi “kemuka-duaan” (*duplicity*) di mana hak orang-orang yang dieksklusi untuk dilibatkan dalam pengambilan keputusan dan tindakan kolektif diakui sekaligus dilanggar oleh orang-orang korup, dan (2) eksklusi biasanya menguntungkan mereka yang terlibat dalam pengambilan keputusan dan tindakan kolektif, sekaligus merugikan mereka yang dieksklusi dari proses tersebut.⁹

C. Desentralisasi, Demokratisasi, dan Pembajakan Demokrasi

Demokratisasi pasca-Reformasi memang telah membuahkan perubahan yang menumbuhkan kekuatan lokalitas, terbukanya akses warga dan kelompok masyarakat terhadap kebijakan pemerintah, serta pujian dunia internasional. Namun demikian, perkembangan ini tidak luput pula dari situasi problematik yang serba kompleks. Situasi problematik tersebut menunjukkan adanya paradoks dalam prinsip-prinsip demokrasi itu sendiri. Mendekati dua dasawarsa pasca-tumbangnya rezim non-demokratis, reformasi kelembagaan politik menghadirkan pemetaan problematik baru yang belum pernah terjadi sebelumnya. Pencegahan penyimpangan kekuasaan tampak kian kurang optimal di tingkat lokal akibat munculnya sentralisme lokal. Fenomena korupsi hadir secara terang benderang tidak hanya di tingkat nasional, tetapi juga menyebar di tingkat lokal ke berbagai daerah.

⁹ *Ibid.*, h. 334.

Hingga tahun 2014 terdapat 42 anggota DPR menjadi terdakwa tindak pidana korupsi, 30 anggota DPR diduga terlibat kasus suap dalam pemilihan Deputy Senior Gubernur BI, beberapa mantan menteri ditahan karena kasus korupsi. Bahkan pada tahun 2014 Menteri Pemuda dan Olahraga Andy Malarangeng harus mundur dari jabatannya karena dicekal dan ditetapkan sebagai tersangka kasus Hambalang oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Muncul pula kasus-kasus mafia pajak serta rekening gendut petinggi-petinggi POLRI dan PNS. Bahkan jenderal aktif di lingkungan POLRI menjadi tersangka dalam kasus simulator Surat Izin Mengemudi (SIM). Para elite partai juga tidak steril dari keterlibatan dalam kasus-kasus korupsi. Sebagai contoh, sebut saja kasus korupsi yang mendera Bendahara Umum DPP Partai Demokrat Nazaruddin di Kemennakertrans dan Kemenpora. Kasus ini melibatkan tokoh aktivis muda sekaligus Ketua Umum DPP Partai Demokrat Anas Urbaningrum.

Kasus terakhir dugaan korupsi yang juga menyita perhatian publik terjadi menjelang akhir tahun 2015 ini. Dalam kasus ini Gubernur nonaktif Sumatera Utara Gatot Pujo Nugroho telah ditetapkan sebagai tersangka korupsi dana bantuan sosial (bansos) yang disalurkan oleh Pemprov Sumut. Untuk “mengamankan” penyaluran dana tersebut, Gatot diduga memberikan suap ke beberapa pihak, seperti anggota DPRD Sumut dan hakim PTUN Medan. Bahkan hasil pengembangan penyelidikan juga mengarah pada dugaan adanya aliran suap ke oknum jaksa di Kejaksaan Agung. Kasus ini juga menyeret anggota DPR RI dari Fraksi Partai Nasdem Patrice Rio Capella yang berperan sebagai perantara antara pihak Gatot dengan pihak “orang dalam” Kejaksaan Agung, serta pengacara kondang O. C. Kaligis yang diduga melakukan penyuaipan terhadap hakim PTUN Medan. Hingga kini kasus tersebut masih terus dikembangkan. Nama-nama baru pun bermunculan

sebagai saksi, baik dari jajaran eksekutif (Pemprov Sumatera Utara), legislatif (DPRD Sumut dan DPR RI), maupun yudikatif (PTUN Medan, Kejati Sumut, dan Kejaksaan Agung). Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menilai kasus ini merupakan “jenis korupsi kelembagaan yang terintegrasi”¹⁰

Berdasarkan data tahun 2005-2012, kepala daerah yang terpilih melalui pemilihan langsung yang tersangkut masalah korupsi mencapai 173 orang atau 37% dari total kepala daerah se-Indonesia hasil pilkada langsung. Sebanyak 70% dari jumlah itu merupakan terpidana yang berkekuatan hukum tetap. Begitu pula hampir 2.000 anggota DPRD terkait kasus korupsi.¹¹ Menurut data sampai tahun 2014, sebanyak 322 dari 524 kepala daerah tersangkut kasus korupsi (data MetroTV, 25 April 2014). Termasuk beberapa kepala daerah dan satuan kerja perangkat daerah (SKPD) di Lampung. Terpidana kasus korupsi mantan Bupati Lampung Timur Satono sejak awal tahun 2015 lalu hingga saat ini masih menjadi buronan Kejaksaan Agung. Sebelumnya ia telah divonis 15 tahun penjara karena terbukti melakukan korupsi APBD hingga sebesar Rp 100 miliar.

Data yang dipublikasikan oleh Menteri Sekretaris Negara Dipo Alam menunjukkan bahwa hingga tahun 2012 jumlah surat izin penyelidikan dan penyidikan yang dikeluarkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk pemeriksaan dugaan tindak pidana pejabat negara (kepala daerah dan anggota DPRD) sebanyak 176. Dari jumlah tersebut, 79 persen (139 buah) di antaranya terkait dugaan kasus korupsi, sisanya kasus pidana lain. Hingga hari ini jumlah tersebut tentunya sudah bertambah.

¹⁰ *Kompas*, 12 November 2015.

¹¹ Disadur dari data ICW dalam *Kompas*, Selasa, 22 Mei 2012.

Tabel 1.

Jumlah Surat Izin Presiden untuk Pemeriksaan Dugaan Tindak Pidana Pejabat Negara di Tingkat Daerah (Kepala Daerah dan Anggota DPRD)

| No. | Politisi Partai Politik | Jumlah Surat Izin | Persentase |
|-----|-------------------------|-------------------|------------|
| 1. | Golongan Karya | 64 | 36% |
| 2. | PDIP | 32 | 18% |
| 3. | Demokrat | 20 | 11% |
| 4. | PPP | 17 | 9,65% |
| 5. | PKB | 9 | 5% |
| 6. | PAN | 7 | 3,9% |
| 7. | PKS | 4 | 2,27% |
| 8. | PBB | 2 | 1,14% |

Sumber: Kementerian Sekretaris Negara dalam *Kompas* dan berbagai media lain, Minggu, 30 September 2012

Selain itu, yang lebih parah lagi adalah tumbuhnya praktik kolusif dan nepotisme melalui “dinasti politik”, “politik bosime”, dan “praktik oligarkis” kepartaian. Ironi dan paradoks demokrasi di tingkat daerah ini muncul dalam rangka memperebutkan dan mempertahankan kursi kekuasaan baik di legislatif maupun eksekutif. Sejumlah besar elemen pemerintahan produk pemilukada di berbagai daerah pasca-2005 telah menampilkan politik dinasti yang sangat menonjol (lihat tabel). Dinasti-dinasti tersebut dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 2.
Politik Dinasti dan Dinasti Politik Kepala Daerah
Pasca- Orde Baru

| No. | Provinsi/ Kabupaten/Kota | Keluarga/Klan | Keterangan |
|-----|-----------------------------|-----------------------------------|---|
| 1. | Bantul, Yogyakarta | Idham Samawi | Bupati (2000-2005, 2005-2010) |
| | | Sri Suryawidati (istri) | Bupati (2010-2015) |
| 2. | Kalimantan Timur | Awang Farouk | Gubernur |
| | | Awang Ferdian Hidayat | Kandidat Bupati Kuker |
| | | Syaukani | Bupati Kuker |
| | | Rita Widyasari (putri) | Bupati Kuker (2010- 2015) |
| | | Sofyan Hasdam | Wali Kota Bontang |
| | | Neni Moernaeni (istri) | Ketua DPRD Kota Bontang/Kandidat Wali Kota Bontang untuk menggantikan suaminya |
| 3. | Banten | Ratu Atut Chosiyah | Gubernur (2002-2007; 2007-2014) |
| | | Hikmat Tomet (suami) | Anggota DPR RI |
| | | Andika Hazrumy (anak) | Anggota DPD RI |
| | | T. B. Khaerul Zaman (adik) | Wakil Wali Kota Serang (2008-2013) |
| | | Airin Rachmi Diany (adik ipar) | Wali Kota Tangerang Selatan |
| | | | |
| 4. | Kepulauan Riau | Ismeth Abdullah | Gubernur |
| | | Aida Nasution (istri) | Kandidat gubernur untuk menggantikan suami yang tersangkut kasus korupsi |

| | | |
|----------------------|------------------------------------|---------------------------------|
| 5. Lampung | Sjachroedin Z. P. | Gubernur |
| | Rycko Menoza (anak) | Bupati Lampung Selatan |
| | Aryodia S. Z. P. (anak) | Anggota DPD RI |
| | Haditya S. Z. P. (anak) | Wakil Bupati Pringsewu |
| | Abdurrahman Sarbini | Bupati Tulang Bawang |
| | Arisandi Dharma Putra (anak) | Bupati Pasawaran |
| 6. Jambi | Zulkifli Nurdin | Gubernur (2000-2005; 2005-2010) |
| | Hazrin Nurdin (adik) | Kandidat Gubernur |
| | Ratu Manawwaroh (istri) | Kandidat Gubernur |
| | Zumi Zola (anak) | Bupati Tanjabtim |
| 7. Kediri, Jatim | Haryanti Sutrisno (istri bupati) | Bupati (2010-2015) |
| 8. Kendal, Jateng | Widya Kandi Susanti (istri bupati) | Bupati (2010-2015) |
| 9.. Indramayu, Jabar | Anna Sophanah (istri bupati) | Bupati (2010-2015) |
| 10. Tabanan, Bali | Adi Wiryatama | Bupati |
| | Ni Putu Eka Wiryastuti (anak) | Bupati (2010-2015) |
| 11. Cilegon, Banten | Imam Ariyadi (anak wali kota) | Wali Kota (2010-2015) |
| 12. Bandung, Jabar | Obar Sabarno | Bupati (2000-2005; 2005-2010) |
| | Dadang Naser (menantu) | Bupati (2010-2015) |

Diolah dari berbagai sumber

Vedi R. Hadiz merupakan salah satu cendekiawan yang meragukan efektivitas demokratisasi di Indonesia. Hal ini karena proses yang berlangsung sejak Reformasi 1998 tersebut

justro dinodai oleh munculnya “predator lokal” dan bangkitnya rezim lama yang ditransfer ke daerah yang ia sebut “penerus lokal era Orde Baru” (*the ascendance of local New Order era*). Predator ini merupakan orang kuat dan banyak duit yang pada umumnya “bodoh”, namun bisa mengatur tenaga-tenaga ahli yang pandai sebagai konsultannya. Kelompok predator ini yang kemudian melakukan pembajakan demokrasi.

Menurut Hadiz ada dua jenis kepentingan yang termarginalisasi dalam desentralisasi demokrasi elektoral. *Pertama*, kepentingan berbasis kelas yang berposisi terhadap kapitalisme, predator yang masih bertahan setelah jatuhnya Orde Baru. *Kedua*, kepentingan para pendukung desentralisasi, domestik maupun asing, yang menganjurkan pemerintahan yang baik (*good governance*). Kepentingan ini terancam oleh koalisi kekuasaan predator lokal yang mengembangkan “politik uang” (*money politics*) dan memiliki ambisi politik yang didukung sumber daya politik dan ekonomi cukup besar. Munculnya demokrasi elektoral memang mendorong partisipasi politik yang meluas dan kontestasi politik yang kompetitif. Tetapi demokrasi ini masih saja menunjukkan persaingan koalisi kepentingan elite predator lokal.¹² Kalahnya misi desentralisasi demokrasi terhadap kekuatan-kekuatan aktor lokal merupakan pertanda kalahnya institusi politik dan demokrasi yang dibangun pasca-Reformasi.

Fenomena mutakhir memperlihatkan bahwa pelaksanaan demokrasi lokal sering kali secara mencolok menampakkan adanya politik kekerabatan atau dinasti,¹³ praktik jejaring para

¹² Lihat Vedi R. Hadiz, “The Localization of Power in Southeast Asia”, *Democratization*, vol. 14, no. 5, (2007), h. 873-892.

¹³ Nico Harjanto, “Politik Kekerabatan dan Institusionalisasi Partai Politik di Indonesia.” *Analisis CSIS: Politik dan Kekerabatan di Indonesia*, vol. 40, no. 2, (2011), h. 138-159

bos,¹⁴ atau oligarki politik uang bandar.¹⁵ Fenomena ini terlihat dari situasi paradoks demokrasi hari ini. Di satu sisi, sudah lahir kepala-kepala daerah terpilih melalui proses prosedural demokrasi modern dan memenuhi persyaratan perundang-undangan yang berlaku. Namun di sisi lain, hadir “raja-raja” lokal yang patrimonialistik dan feodalistik sebagaimana terjadi dalam sistem monarki tradisional Nusantara sebelum Indonesia merdeka.

Kondisi di atas menjadi problem akut demokrasi masa kini. Aktor-aktor politik dan aktor-aktor pengusaha atau pemilik modal menjalin hubungan taktis dan strategis baik sebelum maupun setelah proses pemilukada dalam bentuk “politik uang”. Hal ini ditempuh untuk mendapatkan dan mempertahankan sumber-sumber kekayaan negara dengan merebut kekuasaan. Makna demokrasi pun terdistorsi—kekuasaan hanya untuk elite, sementara rakyat hanya menikmati aktivitas mencoblos di bilik suara. Praktik demokrasi yang demikian, menurut Robinson dan Hadiz,¹⁶ terperangkap dalam perkawinan antara kapitalisme pemangsa dan politik demokratik. Oligarki politik uang sudah menjadi fenomena demokrasi di Indonesia, baik di tingkat nasional maupun lokal, di mana lembaga-lembaga demokrasi seperti parpol dan penyelenggara pemilu bisa “dibeli dan dibayar”.

Dalam konteks ini analisis Kristiadi mendapati munculnya oligarki dan dinasti politik melalui demokrasi prosedural bisa memancing timbulnya arus balik demokrasi, yaitu kerinduan pada otoritarianisme, militerisme, dan primordialisme yang

¹⁴ John T Sidel, “Bossism and Democracy in the Philipines, Thailand and Indonesia: Towards an Alternative Framework for the Study ‘Local Strongmen’.” Dalam John Harris, *et al.* (ed.) *Politizing Democracy: Local Politics and Democratisation in Developing Countries* (London and New York: Palgrave Macmillan, 2005).

¹⁵ Hadiz, “The Localization”.

¹⁶ Hadiz and Richard Robinson, *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*, (Curzon: Routledge, 2004)

secara ideologis bertentangan dengan nilai-nilai demokrasi itu sendiri.¹⁷ Perspektif yang demikian ini memandang praktik demokrasi lokal cenderung memberikan peluang bagi kelas tertentu dan mengabaikan kesempatan kelompok-kelompok lain dalam masyarakat. Demokrasi lokal hanya bisa dikuasai oleh sekelompok orang yang memiliki jaringan kuat di tingkat elite, baik jaringan birokrasi, pemodal, maupun jaringan kekuatan fisik. Wajah kepala daerah pasca-Orde Baru menghadirkan konfigurasi elite yang mampu mengakumulasi jaringan-jaringan tersebut. Mereka berasal dari kalangan aristokrat lama, pengusaha, teknokrat, purnawirawan dan pensiunan dini, serta para petahana yang bertahan dan mewarisi tahta dinasti keluarga. Perubahan institusional demokrasi pasca-Reformasi belum membuka kesempatan bagi semua potensi anak bangsa yang memiliki kualifikasi kepemimpinan dan kompetensi di bidang pemerintahan dan pembangunan untuk menjadi kepala daerah. Hal ini karena mereka tidak memiliki jaringan seperti yang telah disebutkan.

Penilaian yang relatif negatif sebenarnya bukan hanya datang dari para peneliti yang menggunakan perspektif relasi kuasa seperti Hadiz. Peneliti yang menggunakan perspektif neo-institusionalis juga ada kalanya memunculkan kritik terhadap proses demokratisasi di Indonesia, kendati secara umum neo-institusionalis cenderung memiliki persepsi yang relatif positif dan optimistik tentang demokratisasi serta institusionalisasi di Indonesia. Di antara neo-institusionalis ini adalah Mietzner.¹⁸ Setelah melakukan survei di 50 daerah di Indonesia ia menyimpulkan bahwa kendati sudah ada demokrasi lokal melalui pilkada, namun perubahan konfigurasi

¹⁷ J. Kristiadi, “Proyek dan Dinamika Politik 2011”, *Analisis CSIS: Korupsi dan Patronase Politik*, vol. 40, no. 1, (2011), h. 1-9.

¹⁸ Marcus Mietzner, “Local Democracy: Old Elite Are Still in Power, But Direct Elections Now Give Voters A Choice”, *Inside Indonesia* 85, (2006).

elite di panggung kekuasaan belum sukses dilakukan. Mietzner menyebutnya “sistem baru, elite lama” (*new system, old elite*).

Neo-institusionalis lain, Carnegie¹⁹ mempertanyakan apakah dalam era pilkada ini dominasi oligarki dapat didekonstruksi melalui proses demokratisasi? Pertanyaan ini tidaklah mudah untuk dijawab. Jawaban Hadiz dan Robison menyatakan bahwa kerangka baru institusi memberi ruang bagi reorganisasi oligarkis yang menyebabkan demokrasi dibajak oleh elite politik. Carnegie sendiri mengakui kebenaran sebagian dari kritik tersebut. Ia juga mencirikan praktik demokrasi Indonesia “menuangkan anggur lama ke dalam botol baru” (*decant old wine to new bottles*). Namun demikian, dalam banyak hal demokrasi Indonesia saat ini secara substansial sudah jauh berbeda dengan zaman Soeharto.

Bagi Carnegie²⁰ aktor dan institusi demokrasi tidak berada pada posisi sendiri-sendiri. Keduanya sama-sama memainkan peran strategis dan penting dalam menciptakan ataupun merusak wajah demokratisasi Indonesia, di mana faktor manusia dan faktor struktur ikut memengaruhi sumber daya politik yang ada. Adalah menyembunyikan fakta jika perubahan-perubahan institusional melalui kebijakan desentralisasi dan demokratisasi yang telah mengubah otoritarianisme, mengikis Dwifungsi ABRI, dan menghilangkan partai tunggal, tidak diapresiasi sebagai prestasi demokrasi. Begitu pula reformasi kelembagaan negara seperti pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD), lembaga independen penyelenggara pemilu dan pemilukada (KPU), dan seterusnya adalah sederet fakta yang menandai perubahan dan perbedaan dari era sebelumnya.

¹⁹ Paul J. Carnegie, “Democratization and Decentralization in Post-Soeharto Indonesia: Understanding Transition Dynamics”, *Pacific Affairs*, vol. 81, no. 4, (2008-2009).

²⁰ *Ibid.*

Dari hasil penelitiannya di Gowa, Buehler dan Tan Paige²¹ menemukan lemahnya institusionalisasi partai politik terkait pencarian kandidat kepala daerah dalam pemilukada langsung. Temuan mereka paling tidak meliputi empat hal. Pertama, partai politik bersifat antitetikal (*antithetical*) terhadap demokrasi. Kedua, partai politik tidak fungsional sebagai partai modern yang menjalankan demokrasi liberal. Ketiga, partai politik tidak menjalankan fungsi artikulasi kader-kadernya untuk memenuhi kepentingan konstituen mereka dan malah mencalonkan kader partai lain atau kandidat dari luar partai. Keempat, partai politik lebih lemah daripada persona kandidat. Dengan demikian, kelembagaan partai politik produk reformasi belum menjadi motor penggerak terdepan dalam demokratisasi sehingga pemerintahan lokal yang baik dan bersih masih jauh dari harapan.

Reformasi institusi demokrasi pasca-Orde Baru telah melahirkan lembaga-lembaga politik yang menjamin proses demokratisasi berkembang setidaknya berbeda dari proses politik Orde Baru. Munculnya multipartai memberi ruang bagi masyarakat untuk menunaikan hak kebebasan dalam berserikat, berkumpul, berorganisasi, serta hak untuk menentukan pilihan dan untuk dipilih. Hadirnya pemilu yang relatif lebih bebas, terbuka, dan langsung mendekatkan masyarakat dengan pengenalan partai dan kandidat. Penyelenggara pemilu diseleksi dari aktor-aktor yang independen dan kapabel. Kesemuanya ini merupakan perubahan institusional yang dibingkai dalam konstitusi dan UU sebagai aturan main bersama.

²¹ Buehler dan Tan Paige, “Party-Candidate Relationships in Indonesian Local Politics: A Case Study of the 2005 Regional Elections in Gowa, South Sulawesi Province.” (2007).

D. Demokrasi “Muka Dua”

Warren menjelaskan hubungan konseptual yang cukup kuat antara demokrasi dan korupsi. Hubungan konseptual tersebut nyaris luput dari pandangan klasik dan awal modern, di mana kata korupsi cenderung lekat dengan moralitas dan karakter individual. Dalam perkembangannya, makna korupsi dikaitkan dengan institusi, norma, dan konsepsi politik, bahkan belakangan memiliki relevansi dengan demokrasi. Dengan kata lain, korupsi selalu dipandang dari aspek moralitas/individual, struktural/institusional, dan kemudian dalam konsepsi modern, dari aspek politik.²²

Korupsi secara individual hanya dimaknai dalam kaitannya dengan persoalan moral dan karakter individual. Pandangan institusional melihat korupsi terjadi di tataran individu-individu yang mengejar kepentingan pribadi, namun institusi bisa mencegahnya. Keterbukaan informasi publik dan akses yang meluas ke struktur kekuasaan memungkinkan setiap individu ikut mengawasi sehingga perbuatan korup individu yang mengejar kepentingannya sendiri bisa dicegah atau paling tidak diperkecil peluangnya. Dengan demikian, adanya perubahan institusional yang semakin intens berupa kemunculan institusi-institusi penegakan hukum dan pemberantasan korupsi bisa menekan nafsu, karakter, dan kecenderungan koruptif individu.

Isu tentang transparansi dan akuntabilitas yang diusung neo-institusionalis menjadi bagian dari pandangan Warren yang mengakui pentingnya fungsi institusi normatif seperti hukum, peraturan, dan lembaga resmi dalam melawan korupsi. Warren mengatakan,

“By measuring individual behavior against norms operationalized into laws, offices, and rules, the

²² Mark E. Warren, “What Does Corruption Mean in a Democracy?” *American Journal of Political Science*, vol. 48, no. 2, (2004), h. 328.

modern conception lays out markers for how to design institutions to resist corruption. Assuming, with Madison, that officials are likely to be self-interested, institutions should be designed to ensure that no official has monopoly control over resources...”²³

Warren juga mengutip beberapa pandangan lain yang bila dicermati menyiratkan isu utama mazhab neo-institusionalis. Formulasi korupsi ia kutip dari Klitgaard: “... *Corruption = Monopoly + Discretion – Accountability.*” Formulasi ini memungkinkan kita merancang institusi yang dapat mencegah korupsi. Oleh karena, pandangan ini berkeyakinan bahwa korupsi dapat dicegah melalui penegakan aturan melalui *good governance* yang mengandung prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, dan supremasi hukum. Prinsip-prinsip demikian merupakan bagian dari proses institusionalisasi yang memungkinkan suksesnya desentralisasi demokrasi. Perspektif neo-institusionalis semacam ini merupakan bagian dari fenomena liberalisme global abad ke-21 yang diterapkan oleh negara-negara maju di Dunia Ketiga. Perspektif ini mendorong wacana-wacana pemerintahan yang baik (*good governance*), masyarakat sipil (*civil society*), modal sosial (*social capital*), demokratisasi, dan desentralisasi melalui proses institusionalisasi.

Dalam kurun 17 tahun pasca-Reformasi 1998 Indonesia telah menjalankan desentralisasi demokrasi dengan melaksanakan pemilukada langsung di seluruh daerah guna memilih kepala daerah. Cerita sukses ini dalam perjalanannya selalu dibayangi oleh reinkarnasi rezim lama dengan muka baru, di mana muka depannya demokratis tetapi muka belakangnya koruptif. Setidaknya beberapa peneliti menemukan aspek-aspek yang berubah, yaitu sistem politik yang lebih terbuka, terbentuknya sistem multipartai dan penyelenggaraan pemilu

²³ *Ibid.*, h. 330.

langsung secara reguler dan partisipatif, pemosisian tentara (TNI) sebagai nonpartisan, dan kehadiran konfigurasi tokoh lokal yang berbeda dari masa Orde Baru, di mana tokoh-tokoh di daerah merupakan kiriman pusat. Fenomena yang kurang menggembirakan adalah tetap adanya praktik-praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) sebagaimana terjadi di masa Orde Baru; bahkan menggejala neo-KKN dalam bentuk desentralisasi korupsi dan dinasti politik yang semakin parah di balik bayang-bayang demokratisasi yang kian meningkat.

Dalam konteks ini Warren memiliki pandangan berbeda yang belum pernah ditemukan pada penelitian-penelitian sebelumnya. Pandangan-pandangan sebelumnya cenderung melihat muka depan atau muka belakang demokrasi secara terpisah, sehingga yang tampak hanya yang baik dan positif saja atau yang buruk dan negatif saja. Demokrasi dipandang secara hitam-putih, baik-buruk, positif-negatif. Warren melihat dari sudut pandang yang berbeda, bahwa demokrasi berada dalam wilayah abu-abu, pada posisi negatif-positif, baik-buruk, dan hitam-putih sekaligus. Demokrasi tampil dalam muka kemunafikan (hipokrit) yang diperankan oleh aktor-aktornya, baik aktor di tingkat negara, korporasi, maupun masyarakat. Warren menjelaskan fenomena demokrasi hari ini telah menyebabkan distribusi kekuasaan yang meluas keluar dari domain negara ke seluruh elemen nonnegara. Proses distribusi kekuasaan ini pun melibatkan inklusi (*empowered inclusion*) dan eksklusi bermuka dua (*dupliticious exlusion*).

Perspektif Warren memungkinkan kita melihat demokrasi dalam modus “dua mukanya” karena perspektif ini pertamanya merupakan ikhtiar untuk melihat keterkaitan antara demokrasi dengan korupsi. Keterkaitan erat ini senantiasa luput dari pandangan-pandangan yang telah lebih dulu diterima tentang korupsi. Secara umum, pandangan-pandangan yang telah lebih dahulu berkembang itu dapat kita cirikan sebagai

konsep klasik dan konsep modern mengenai korupsi. Sebelumnya telah disinggung sedikit bahwa konsep klasik melihat korupsi sebagai persoalan moral individual—bahwa korupsi adalah kurangnya kualitas moral individu sehingga melakukan tindakan yang tidak sesuai dengan standar moral yang diterima.²⁴ Adapun konsep modern memandang korupsi politik sebagai penggunaan tidak patut dari kekuasaan dan otoritas umum untuk meraih kepentingan individual atau kelompok dengan merugikan masalah umum.²⁵

Konsep modern mengenai korupsi politis dimungkinkan oleh dua perkembangan terkait revolusi liberal: (1) adanya rasionalisasi birokrasi, yakni institusi yang memiliki tata aturan yang eksplisit, tertulis, dan terbuka untuk umum (2) konsep ini tergantung pada keyakinan bahwa institusi dapat menjadi lebih baik daripada para individu yang menyusunnya. Lantaran bersandar pada dua proposisi ini, konsep modern memahami korupsi politis sebagai berpalingnya individu dari aturan-aturan dan norma-norma yang berlaku di dalam institusi publik demi memperoleh keuntungan pribadi.²⁶

Korupsi politik dalam pengertian modern tersebut, menurut Warren memiliki beberapa kelemahan mendasar, yakni: (1) secara normatif, konsep modern bersifat statis, (2) konsep modern fokus kepada perilaku ketimbang integritas, (3) konsep modern individualistis, (4) konsep modern terlalu berpusat pada negara, dan (5) konsep modern gagal mencakupi kapasitas demokratis orang-orang untuk bersekutu demi tujuan bersama.²⁷ Konsep korupsi politik ini sudah tidak relevan dengan perkembangan saat ini. Selain tidak dapat menggambarkan keterkaitan antara korupsi dengan demokrasi,

²⁴ Warren, “What Does Corruption Mean”, h. 329.

²⁵ *Ibid.*, h. 332.

²⁶ *Ibid.*, h. 332-333.

²⁷ *Ibid.*, h. 330-332

konsepsi modern juga abai terhadap distribusi kekuasaan yang tidak lagi terpusat pada negara. Padahal distribusi yang demikian telah menyebabkan pengertian korupsi pun terdiferensiasi, tergantung ia terjadi di dalam ranah apa, apakah negara, ranah publik, pasar, atau yang lainnya.

Oleh karena tidak cermat dalam melihat terdistribusinya kekuasaan, konsepsi modern mengenai korupsi kurang mampu menjelaskan, mengidentifikasi, serta mengklarifikasi praktik korupsi dari lembaga-lembaga demokrasi. Konsepsi korupsi politik bukan hanya berada pada ranah politik, khususnya terkait pertarungan politik yang terjadi tatkala merumuskan kebijakan, norma, aturan, dan hukum yang akan dioperasikan oleh lembaga-lembaga birokrasi. Pada perkembangan yang lebih mutakhir, konsepsi korupsi yang lebih kompatibel adalah konsep korupsi demokratis karena lebih dapat menjelaskan korupsi dalam situasi difusi politik dari otoritarianisme menjadi demokrasi.

Posisi Warren di atas mengandung konsekuensi, bahwa konsep korupsi tidak terlepas dari tipe rezim kekuasaan normatif ataupun budaya politik suatu masyarakat. Kekuasaan yang terpusat dan monopoli atas sumber daya menjadi insentif bagi berkembangnya korupsi. Rezim otoritarianisme yang sentralistik dan struktur yang tertutup sudah lazim diketahui menyembunyikan praktik-praktik koruptif pejabat-pejabatnya karena tidak bisa diungkap dan dikontrol oleh publik. Sebaliknya, ruang pengawasan dan kontrol publik semakin dibuka manakala pintu demokratisasi semakin terbuka. Oleh karena itu, dengan diciptakannya institusi-institusi penegakan hukum, masih “menggilanya” praktik-praktik korupsi merupakan suatu keanehan. “Keanehan” semacam inilah yang oleh Warren coba didekati melalui konseptualisasi korupsi demokratis, di mana kemunafikan aktor-aktor di dalam institusi-institusi bentukan baru disembunyikan dengan

tampilan muka demokratis.²⁸ Sebagai sebetuk eksklusi “bermuka dua” (*duplicitous exclusion*), korupsi menggerogoti kapasitas masyarakat untuk melakukan tindakan kolektif. Pada akhirnya, korupsi juga mengikis budaya demokrasi dan keyakinan masyarakat terhadapnya.²⁹ (Warren, 2004: 328-329; 2006: 803).

E. “Dua Sejoli” Korupsi dan Demokrasi

Seperti yang sudah disebutkan, tiap-tiap institusi demokrasi saat ini memiliki modus inklusinya masing-masing. Pelanggaran terhadap inklusivitas inilah yang menjadi akar dari segala tindakan koruptif. Warren menyebut pelanggaran semacam ini sebagai eksklusi “muka dua” (*duplicitous exclusion*). Proses korupsi bermula dari terjadinya eksklusi di dalam proses pengambilan tindakan atau keputusan kolektif. Korupsi selalu mengandung eksklusi, namun tidak semua eksklusi itu koruptif. Eksklusi menjadi korupsi apabila disertai juga dengan (1) kondisi “kemuka-duaan” (*duplicity*) di mana hak orang-orang yang dieksklusi untuk dilibatkan dalam pengambilan keputusan dan tindakan kolektif diakui sekaligus dilanggar oleh orang-orang korup, dan (2) eksklusi yang biasanya menguntungkan mereka yang terlibat dalam pengambilan keputusan dan tindakan kolektif, sekaligus merugikan mereka yang dieksklusi dari proses tersebut.³⁰ Norma demokrasi dan struktur masyarakat menjadi kata kunci dalam memahami konsepsi korupsi demokratis.

Korupsi tidak dapat dipisahkan dari urusan-urusan dan pemenuhan kepentingan publik, baik dalam proses awal pembuatan kebijakan maupun dalam pelayanan berbasis

²⁸ *Ibid.*, h. 333.

²⁹ *Ibid.*, h. 328-329, Mark E. Warren, “Democracy and Deceit: Regulating Appearances of Corruption”, *American Journal of Political Science*, vol. 50, no. 1, (2006), h. 160-174

³⁰ Warren, “What Does Corruption Mean”, h. 334.

masyarakat. Batas antara kepentingan publik dengan kepentingan pribadi dan kelompok merupakan garis tipis pembeda tindakan koruptif. Oleh karenanya, bagi Warren korupsi akan meningkat bila hubungan antara pembuatan keputusan kolektif dengan kekuatan-kekuatan rakyat dalam memengaruhi pembuatan keputusan tersebut melalui proses-proses demokrasi seperti “*speaking*” dan “*voting*” terputus.

Demokrasi memiliki hubungan yang ambigu dengan “kepercayaan” (publik). Di satu sisi, institusi demokrasi mutlak memerlukan kepercayaan publik untuk dapat terus bekerja. Namun di sisi lain, transparansi di dalam demokrasi juga dibangun di atas asumsi bahwa setiap orang memiliki potensi untuk melakukan penyimpangan, sehingga pengawasan yang terbuka dari publik harus senantiasa dilakukan. Dengan kata lain, demokrasi juga dibangun dengan memelihara “kecurigaan”. Tarik-menarik antara kutub “kepercayaan” dan “kecurigaan” ini selalu terjadi karena sifat dasar dari demokrasi itu sendiri yang dibangun dari relasi-relasi politis.

Relasi-relasi politis dapat diartikan sebagai relasi-relasi sosial yang dicirikan oleh konflik atas kepentingan tertentu, namun di saat yang bersamaan juga dihadapkan pada keharusan untuk membangun asosiasi guna mewujudkan tindakan kolektif.³¹ Karena dicirikan oleh konflik atas kepentingan, relasi-relasi politis secara wajar membuat kepercayaan dipertanyakan. Namun demikian, Warren justru menekankan bahwa di dalam demokrasi deliberatif kepercayaan harus ada. Ia menunjukkan (1) bahwa kepercayaan melengkapi dan menyokong resolusi konflik politis dalam demokrasi deliberatif; (2) bahwa pendekatan deliberatif terhadap konflik politis dapat

³¹ Mark E. Warren, “Democratic Theory and Trust.” In *Democracy and Trust*, dalam Mark E. Warren (ed.) Cambridge: Cambridge University Press, 1999), h. 311.

memunculkan kepercayaan, baik di antara individu-individu maupun antara individu dengan institusi.³²

Struktur masyarakat demokratis yang modern hari ini mencakup berbagai lapisan yang terdiferensiasi. Diferensiasi struktur masyarakat yang kompleks berjalan beriringan dengan diferensiasi tindakan kolektif, cara pengambilan keputusan kolektif, serta kekuasaan kolektif. Warren mengidentifikasi empat arena yang menyokong bangunan demokrasi. Tiap-tiap arena ini memiliki modus inklusinya sendiri-sendiri, dan dengan demikian, eksklusi yang berlangsung di masing-masing arena tersebut juga memiliki kekhasan. Konsekuensinya, pada arena-arena tersebut kita dapat definisi korupsinya masing-masing. Keempat arena tersebut adalah negara (*state*), ranah publik (*public spheres*), masyarakat sipil (*civil society*), dan pasar (*market*).³³

Negara yang berlandaskan pada konstitusi demokrasi liberal dicirikan oleh pembedaan berbagai institusi menurut fungsinya masing-masing. Di dalam “What Does Corruption Means in a Democracy?” ketika merujuk pada negara, yang Warren maksud adalah “fungsi ideal” negara, bukan negara dalam bentuk institusi riilnya. Mengikuti pembagian yang sudah umum diterima, arena negara dapat dikategorikan ke dalam tiga fungsi: eksekutif (*executive*), yudikatif (*judicial*), dan legislatif (*legislative*).³⁴

Pada dasarnya, eksekutif merupakan lokus dari agensi kolektif. Kepercayaan masyarakat terhadap eksekutif tidak lain adalah kepercayaan bahwa cabang pemerintahan tersebut dapat melakukan sesuatu untuk menjawab masalah-masalah kolektif. Oleh karena itu, modus inklusi di dalam fungsi eksekutif bersifat *pasifm* karena pemerintah telah diberi kepercayaan

³² *Ibid.*, h. 337.

³³ Warren, “What Does Corruption Mean”, h. 328-330

³⁴ *Ibid.*, h. 335.

untuk mengambil keputusan dan tindakan yang sesuai dengan tujuan dan aturan main yang telah disepakati bersama melalui proses-proses yang terjadi di dalam ranah politis.³⁵

Berdasarkan modus inklusi di atas, eksklusi “muka dua” yang dapat dikategorikan sebagai korupsi pada pemerintah eksekutif meliputi tindakan-tindakan aparat yang tidak sesuai dengan norma, hukum, dan ekspektasi yang berlaku dalam institusinya, yang membuahkan keuntungan-keuntungan pribadi bagi aparat tersebut. Dengan demikian, di dalam fungsi eksekutif inilah korupsi dapat dimaknai secara tepat sebagai pelanggaran terhadap “kepercayaan publik”.³⁶

Berbeda dari fungsi eksekutif, norma yang berlaku pada fungsi yudikatif merupakan *second-order norms* yang berkenaan dengan prosedur peradilan. Oleh karena itu, pada fungsi yudikatif yang secara langsung rawan terhadap korupsi bukanlah keluaran dari fungsi tersebut, yakni kebenaran (*truth*), keadilan (*fairness*), dan kesetaraan (*equity*); melainkan proses yang dijalankan untuk mendapatkan keluaran-keluaran tersebut, yakni argumen.³⁷ Proses ini korup tatkala motivasi-motivasi lain selain memenangkan argumen turut bermain di dalamnya. misalnya ketika hakim dapat disuap. Lebih jauh, korupnya proses ini akan pula menggerogoti budaya hukum, bahkan dasar-dasar gagasan demokratis.

Adapun legislatif, di dalam pemerintahan demokratis, menjalankan fungsi perwakilan (*representatives*). Perwakilan ini dijalankan terutama melalui pemungutan suara dalam pemilihan umum. Selain itu, masyarakat juga dapat mengakses fungsi ini melalui komunikasi dan pertimbangan yang

³⁵ *Ibid.*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*, h. 337.

disampaikan dengan asosiasi politis, surat, demonstrasi, dan berbagai cara lain.³⁸

Dengan demikian, objek dari korupsi di dalam fungsi legislatif adalah jalinan perwakilan (*representative linkages*). Jalinan perwakilan ini korup tatkala terjadi pengambilan keputusan yang tidak transparan dan pembohongan yang berlawanan dengan pertimbangan publik yang inklusif. Korupsi pada fungsi ini mencederai demokrasi secara langsung karena merusak jalinan perwakilan, memutus hubungan antara pertimbangan dan pengambilan keputusan, serta merusak elemen kreatif dari penyelesaian konflik secara demokratis.³⁹

Pada banyak kasus, korupsi di satu fungsi pemerintahan melibatkan fungsi yang lain pula. Contoh terbaru adalah kasus korupsi dana bantuan sosial di Sumatera Utara. Kasus ini melibatkan suap di antara Gubernur nonaktif Sumut (eksekutif), beberapa anggota DPRD Sumut dan DPR RI (legislatif), serta hakim dari PTUN Sumut dan “orang dalam” Kejati Sumut maupun Kejagung (yudikatif). Satu hal yang akan luput dalam melihat kasus semacam ini dengan perspektif Warren adalah kenyataan bahwa partai politik sebagai institusi demokrasi juga ambil bagian, sekalipun secara tidak langsung. Hal ini dikarenakan Warren hanya mengidentifikasi korupsi yang terdiferensiasi di empat ranah: negara, ranah publik, masyarakat sipil, pasar. Pada kenyataannya partai politik pun dapat menjadi ranah tersendiri terjadinya korupsi. Jika melihat pada kasus dugaan korupsi bansos di Sumut, hampir semua “tokoh utama” yang terlibat merupakan kader atau petinggi partai politik tertentu. Misalnya, Gatot Pujo Nugroho yang merupakan kader PKS, Patrice Rio Capella yang tak lain adalah Sekjen DPP Partai Nasdem, dan O. C. Kaligis yang merupakan Dewan Penasihat Hukum DPP Partai Nasdem.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*, h. 337-338.

Arena kedua yang juga menyokong berjalannya demokrasi adalah ranah publik (*public spheres*), yang terutama disediakan oleh media massa dan kini juga oleh media sosial. Ranah publik menjadi tempat bagi bekerjanya “kekuatan diskursif” (*discursive force*), yakni kemampuan untuk menggerakkan orang lain melalui klaim-klaim normatif atau faktual. Kekuatan diskursif inilah yang menjadi kekuatan dominan, bahkan konstitutif, bagi ranah publik untuk dapat mengawal, membatasi, mengoreksi, dan melegitimasi ranah-ranah di mana kekuatan administratif (negara) atau uang (pasar) dominan.⁴⁰ Oleh karenanya, ranah publik seharusnya memiliki integritas yang bergantung pada inklusivitasnya terhadap semua orang yang terpengaruh oleh urusan-urusan kolektif. Ranah publik harus menyediakan ruang dan kesempatan bagi semua individu untuk berargumen dan melakukan persuasi—untuk menggunakan kekuatan diskursif.

Berdasarkan konsepsi yang demikian, korupsi di dalam ranah publik tidak mengacu pada kebaikan (*rightness*) atau kebenaran (*truth*). Sebab, setiap orang memiliki hak untuk mengakses ranah publik dalam upayanya mengajukan kebaikan atau kebenaran yang ia percayai. Apa yang rawan terhadap korupsi di ranah publik adalah proses deliberatifnya. Dari segi motivasi, suatu pernyataan di ranah publik dikatakan korup bukan karena ia salah atau benar, tetapi karena ia bermuka dua dan dimaksudkan untuk membelokkan, menyembunyikan, mengalihkan, atau mengaburkan klaim seseorang dengan maksud mengamankan keuntungan atau kepentingan pribadi orang tersebut.⁴¹

Arena selanjutnya yang menyokong demokrasi adalah masyarakat sipil (*civil society*), yang menjadi tempat bagi terbangunnya asosiasi, agensi, dan perwakilan kolektif

⁴⁰ *Ibid.*, h. 338.

⁴¹ *Ibid.*, h. 338-339.

alternatif di luar negara. Kepercayaan dan resiprositas umum baik bagi demokrasi karena meningkatkan inklusivitas dalam masyarakat sipil, sementara kepercayaan dan resiprositas khusus cenderung rawan terhadap korupsi. Kepercayaan dan resiprositas ini menyebabkan korupsi asosiasi ketika (a) mereka difungsikan untuk mengamankan kekuasaan atau uang yang dimiliki asosiasi, dan (b) eksklusivitas yang menjaga ikatan asosiasi tersebut digunakan demi kepentingan orang-orang di dalamnya sembari merugikan orang-orang yang tereksklusi darinya.⁴²

Arena terakhir yang dapat menjadi tempat terjadinya korupsi di dalam demokrasi adalah pasar (*market*). Eksklusivitas dalam pasar merupakan hal yang lumrah. Juga lumrah bagi orang-orang di dalamnya untuk mengambil langkah-langkah yang akan menguntungkan kepentingan pribadi mereka. Oleh karena itu, apa yang terjadi di dalam pasar itu sendiri cenderung tak dapat dikategorikan sebagai korupsi. Korupsi terjadi ketika aktor-aktor dalam pasar diam-diam berusaha menggunakan kekuatan ekonomi untuk memengaruhi proses demokrasi dan tindakan kolektif. Dalam hal ini, aktor-aktor tersebut biasanya berusaha memengaruhi pemerintah agar mereka mendapatkan kemudahan dalam tender-tender yang digelar pemerintah atau agar peraturan yang diberlakukan oleh pemerintah berubah sehingga menguntungkan bisnis mereka. Menurut Warren kerusakan yang diakibatkan oleh korupsi di arena ini terhadap demokrasi bersifat langsung karena melemahkan etika demokrasi terkait kesetaraan dan menyalahgunakan kekuasaan yang seharusnya berada di tangan rakyat untuk keuntungan elite-elite ekonomi semata.⁴³

Kendati telah menjelaskan dengan baik bagaimana korupsi terdiferensiasi ke dalam institusi-institusi demokrasi

⁴² *Ibid.*, h. 339-340.

⁴³ *Ibid.*, h. 340.

yang juga sudah mengalami diferensiasi, namun Warren luput dalam melihat terjadinya korupsi di ranah lain, yakni korupsi di partai politik. Kendati memiliki akses yang relatif besar untuk memengaruhi pemegang kekuasaan di dalam negara, namun partai politik merupakan institusi eksternal yang berada di luar negara. Di sisi lain, sebagai sebuah asosiasi yang menjadi wahana bagi pembentukan tindakan dan keputusan kolektif, partai politik sama sekali berbeda dengan asosiasi-asosiasi masyarakat sipil seperti NGO. Partai politik eksternal terhadap negara, namun di dalam sistem demokrasi memiliki peran yang amat besar karena menjadi jalur utama rekrutmen politik, termasuk rekrutmen calon-calon kepala daerah. Oleh karena itu, partai politik sebenarnya dapat ditempatkan sebagai ranah tersendiri yang menjadi tempat bagi terjadinya korupsi.

Eksklusivitas partai politik dalam rekrutmen dan seleksi kandidat merupakan modus korupsi demokratis yang kerap terjadi dalam penyelenggaraan pemilukada di Indonesia. Sentralisme partai politik yang mengabaikan kontrol anggota partainya dan pertimbangan publik dalam rekrutmen calon kepala daerah telah menumbuhkan korupsi demokratis di kalangan kandidat dan elite partai. Dalam situasi demikian keputusan-keputusan politik yang diambil kerap kali transaksional. Efek dari proses yang koruptif di dalam rekrutmen calon kepala daerah ini tentu saja dapat terus berlanjut hingga masa berjalannya penyelenggaraan pemerintahan daerah hasil pemilukada. Kepentingan-kepentingan partai politik akhirnya turut mendistorsi berbagai pengambilan kebijakan pemerintah. Salah satu contoh yang memperlihatkan hal ini adalah kasus korupsi dana bansos di Sumut yang telah disebutkan.

F. Penutup

Transformasi yang dialami Indonesia dari otoritarianisme ke demokrasi relatif berjalan lancar. Namun demikian, hingga

17 tahun berlalu sejak demokratisasi mulai digulirkan pada tahun 1998, kita masih melihat berbagai penyakit akut Orde baru masih saja mendera kehidupan berbangsa dan bernegara kita. Jika dulu ada korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), kini praktik tersebut ternyata belum sepenuhnya musnah, bahkan menjelma ke dalam modus-modus baru (neo-KKN) dengan menumpang proses demokratisasi dan desentralisasi yang terjadi di seluruh wilayah Indonesia. Hingga hari ini “pembajakan” masih saja menjangkiti demokratisasi Indonesia.

Perspektif Warren sebenarnya memberikan secerach titik terang. Dengan mengidentifikasi keterkaitan antara demokrasi dengan korupsi, ia melihat adanya satu jalan yang prospektif untuk mengatasi “wabah” korupsi tersebut. Jalan itu adalah meminimalisasi eksklusi “muka dua” dengan mengoptimalisasi inklusi, yakni melalui peningkatan partisipasi publik dalam proses pengambilan keputusan dan tindakan kolektif. Untuk mencapai hal ini, salah satu upaya yang mutlak diperlukan adalah memperkuat gerakan sosial. Hal ini merupakan ikhtiar yang mendesak untuk segera dilakukan karena di Indonesia hari ini gerakan sosial dan publik belum bisa mengimbangi gerakan politik oleh aktor-aktor elite (partai) politik.

DAFTAR PUSTAKA

- Buehler dan Tan Paige. "Party-Candidate Relationships in Indonesian Local Politics: A Case Study of the 2005 Regional Elections in Gowa, South Sulawesi Province." (2007).
- Carnegie, Paul J. "Democratization and Decentralization in Post-Soeharto Indonesia: Understanding Transition Dynamics". *Pacific Affairs*, Vol. 81, No. 4, 2008-2009.
- Crouch, Harold. "Democratic Prospect in Indonesia". *Asian Journal of Political Sciences*, Vol. 1, No. 2, 1993.
- Freedom House. *Freedom in the World 2009*, (Washington DC: Freedom House, 2009).
- Hadiz, Vedi R. "The Localization of Power in Southeast Asia". *Democratization*, Vol. 14, No. 5, 2007.
- , dan Richard Robinson. *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. Curzon: Routledge, 2004.
- Harjanto, Nico. "Politik Kekerabatan dan Institusionalisasi Partai Politik di Indonesia". *Analisis CSIS: Politik dan Kekerabatan di Indonesia*, Vol. 40, No. 2, 2011.
- Kompas*, Edisi 12 November 2015.
- Kompas*, Edisi 22 Mei 2012.
- Kristiadi, J. "Proyek dan Dinamika Politik 2011". *Analisis CSIS: Korupsi dan Patronase Politik*, Vol. 40, No. 1, 2011.
- Mietzner, Marcus. "Local Democracy: Old Elite Are Still in Power, But Direct Elections Now Give Voters A Choice". *Inside Indonesia* 85, 2006.

- Sidel, John T. “Bossism and Democracy in the Philipines, Thailand and Indonesia: Towards an Alternative Framework for the Study ‘Local Strongmen’”. Dalam Harris, John, *et al*, (ed.) *Politizing Democracy: Local Politics and Democratisation in Developing Countries*. London and New York: Palgrave Macmillan, 2005.
- Warren, Mark E. “Democracy and Deceit: Regulating Appearances of Corruption”. *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 1, 2006.
- . “Democratic Theory and Trust.” Dalam Warren, Mark E. (ed.) *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- . “What Does Corruption Mean in a Democracy?” *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 2, 2004.
- Webber, Douglas. “Consolidated Patrimonial Democracy? Democratization in Post Suharto Indonesia”. *Democratization*, Vol. 13, No. 3, 2006.

“Halaman ini tidak sengaja untuk dikosongkan”