

Menimbang Peluang Jokowi Memberantas Korupsi: Catatan untuk Gerakan Anti Korupsi

JOHANES DANANG WIDOYOKO

*Mahasiswa PhD, Department of Political&Social Change, Coral
Bell School, Australian National University*

danang@antikorupsi.org

ABSTRAK

Dalam konflik antara KPK vs polisi, Jokowi jauh dari harapan untuk memberantas korupsi. Jokowi malah memilih kompromi dengan patronase korupsi di kepolisian yang membangun aliansi dengan politisi, terutama dari PDIP. Jokowi yang bukan berasal dari elit politik dan bukan ketua partai politik tampak tidak mampu melawan kepentingan oligarki dan elit politik yang mendukungnya. Akhirnya Jokowi menempatkan Budi Gunawan sebagai Wakapolri walaupun telah ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK dan membiarkan kriminalisasi KPK terus berjalan. Pemberantasan korupsi sesungguhnya adalah perang melawan kepentingan korup yang ada di kekuasaan. Korupsi tidak bisa diberantas mengandalkan orang baik. Di dalam struktur politik, orang baik sesungguhnya tidak ada. Jokowi dan siapa pun yang memegang kekuasaan menjadi

“orang baik” karena keberhasilan gerakan anti korupsi memaksa mereka untuk menjadi orang baik dengan memberantas korupsi. Terpilihnya Jokowi sebagai Presiden yang didukung oleh aktivis anti-korupsi bukan keberhasilan gerakan anti-korupsi, justru awal bagi pemberantasan korupsi di medan politik yang berbeda.

Kata Kunci: pemberantasan korupsi, oligarki, korupsi di kepolisian

ABSTRACT

Jokowi was far from public expectation in the conflict between anti corruption commission (KPK) vs police. Police was criminalising KPK leaders after KPK has named Budi Gunawan as the suspect in the graft case. Budi Gunawan was a candidate for Indonesia Chief of Police Commander. Instead of supporting anti corruption campaign, Jokowi compromised with corrupt patronage police that has built a new and effective alliance with politician, particularly from PDIP. Neither part of Indonesian elite nor a political party leader, Jokowi was unable to deal with the interest of oligarchy and political elites. Finally Jokowi installed Budi Gunawan as the Deputy of Chief of Police Commander and did not able to stop the criminalisation. Eradicating corruption is a war against corrupt interest of power. Corruption can not be eradicated by a good man. There is no such a good man in politics. Jokowi and other leaders can be a good man because the success of anti corruption movement to force them to be a good man by eradicating corruption. The winning of Jokowi in the 2014 Presidential election was not a success story of anti corruption movement. It is a starting point for anti corruption movement to eradicate corruption in a different political field.

Keywords: *corruption eradication, oligarchy, police corruption,*

Banyak yang menilai Presiden SBY adalah pemimpin yang peragu, tidak tegas dan cenderung bermain aman. Sebaliknya, ketika Jokowi dicalonkan sebagai Presiden, banyak yang berharap ia akan menjadi Presiden yang tegas dan tanpa ragu ketika mengambil keputusan. Harapan itu bukan tanpa dasar karena saat menjabat sebagai Gubernur Jakarta dan Walikota Solo, Jokowi menunjukkan kepemimpinan yang tegas. Keberaniannya melakukan reformasi birokrasi, memberantas korupsi dan menata kota adalah rekam jejak

ketegasan Jokowi sebagai pemimpin. Akan tetapi, belum setahun penilaian itu harus segera direvisi. Dalam konflik KPK vs Polisi, Presiden Jokowi pun bersikap sama seperti Presiden SBY: tampak ragu, tidak tegas dan cenderung cari aman dengan keputusan yang kompromis.

Kekecewaan banyak pihak terhadap Jokowi bisa dibaca di banyak status di media sosial, komentar di media massa dan berbagai bentuk protes lainnya. Jokowi yang diharapkan mampu memberantas korupsi ternyata tampak tidak berdaya ketika berhadapan dengan resistensi jaringan korupsi di dalam polisi. Setelah KPK menetapkan Budi Gunawan (BG) sebagai tersangka kasus korupsi dan pencucian uang, polisi melakukan serangan balik dengan menetapkan pimpinan KPK sebagai tersangka dalam perkara yang sengaja dicari-cari. Sebelumnya Jokowi menetapkan BG sebagai Calon Kapolri, padahal sudah ada catatan dari KPK. BG termasuk kandidat dengan catatan merah ketika namanya masuk dalam daftar calon menteri yang disodorkan oleh Jokowi untuk dinilai KPK (Paragbueq & Trianita, 2015).

Perbandingan antara Presiden SBY dan Presiden Jokowi memberikan wawasan baru bahwa soal ketegasan pemimpin tidak ditentukan oleh kepribadian. Barangkali kepribadian memiliki kontribusi, tetapi struktur politik merupakan faktor yang lebih penting di balik keputusan Presiden. Bisa diduga mengapa Jokowi tidak tegas, demikian juga SBY, karena struktur politik tidak memberikan dukungan kuat. Jokowi menjadi ragu karena partai politik pendukungnya justru bulat mendukung BG sebagai Kapolri. Bahkan partai oposisi di DPR pun satu suara mendukung BG.

Dalam konteks pemberantasan korupsi, dan juga kebijakan di bidang lain, banyak pihak kini menjadi realistis Jokowi tidak bisa diharapkan sepenuhnya. Bahkan banyak yang memilih pesimis. Apalagi melihat posisi politik Jokowi yang lemah, kalah jumlah suara dari partai oposisi di DPR sementara dukungan dari partai pengusung tidak bulat. Bahkan dalam beberapa persoalan, seperti kontroversi pencalonan BG sebagai Kapolri, PDIP, partai pengusung Jokowi justru bersikap lebih oposan dari partai oposisi. Berangkat dari persoalan itu, tulisan ini akan menjawab dua pertanyaan, pertama mengapa Jokowi tidak mampu merealisasikan harapan besar yang diberikan kepadanya untuk memberantas korupsi di awal pemerintahannya. Kedua, apa yang harus dilakukan agar Jokowi mampu memenuhi

harapan untuk memberantas korupsi dan membawa Indonesia lebih maju lagi.

Untuk menjawab kedua pertanyaan penelitian di atas, tulisan ini akan dibagi ke dalam tiga bagian. Bagian pertama akan membahas strategi pemberantasan korupsi di Indonesia serta keberadaan oligarki yang menghambat pemberantasan korupsi. Kedua, akan diulas tentang agenda pemberantasan korupsi Jokowi serta pelaksanaannya, terutama mengenai konflik antara polisi dan KPK. Pada bagian akhir, akan dikaji peluang pemberantasan korupsi di dalam konteks sosial politik kontemporer di Indonesia.

PEMBERANTASAN KORUPSI

Definisi yang cukup dominan dalam pemberantasan korupsi adalah penyalahgunaan wewenang publik untuk kepentingan pribadi. Definisi ini menjadi arus utama dalam pemahaman tentang korupsi dan strategi pemberantasannya yang dipergunakan oleh Bank Dunia dan lembaga donor lainnya. Implikasi dari definisi dan strategi tersebut adalah fokus dalam pemberantasan korupsi di sektor publik. Praktis hampir semua program pemberantasan korupsi berpusat pada bagaimana mencegah penyalahgunaan wewenang publik. Berbagai program kemudian difokuskan untuk mencegah penyalahgunaan wewenang di lembaga-lembaga pemerintah.

Dalam ilmu politik, gagasan arus utama pemberantasan korupsi dikembangkan dari teori *principal-agent* (Hamilton-Hart, 2001; Persson, Rothstein, & Teorell, 2010). Teori ini melihat korupsi sebagai pengkhianatan agen terhadap mandat yang telah diberikan oleh *principal*. Dalam korupsi politik, korupsi oleh politisi atau agen merupakan pengkhianatan politisi terhadap rakyat sebagai *principal* yang telah memberikan mandat dalam Pemilu. Dalam korupsi birokrasi, korupsi oleh pegawai negeri merupakan pengkhianatan terhadap mandat yang telah diberikan oleh pemimpin instansi pemerintah Presiden atau Kepala Daerah.

Senada dengan kerangka *principal-agent*, Robert Klitgaard membuat rumusan korupsi yang sangat terkenal: $C = M + D - A$ (Corruption = Monopoly + Discretion – Accountability) (Klitgaard, 1988, p. 75). Korupsi sama dengan monopoli ditambah dengan kewenangan tetapi minus akuntabilitas. Berdasarkan rumusan ini, maka program pemberantasan korupsi dirancang untuk mengurangi

monopoli kekuasaan dan kewenangan serta meningkatkan akuntabilitas. Berdasarkan rumus Klitgaard itu, untuk mengurangi korupsi maka *principal* harus memastikan bahwa agen dibatasi kekuasaan dan kewenangannya serta menyiapkan mekanisme akuntabilitas. Dengan pengawasan yang ketat, maka korupsi atau pengkhianatan oleh agen bisa dikurangi.

Agenda pemberantasan korupsi kemudian diterjemahkan ke dalam sejumlah program seperti reformasi birokrasi berupa perbaikan sistem penggajian, rekrutmen, promosi dan mutasi. Program ini mendorong perubahan ke arah *merit system* berdasarkan penilaian yang objektif. Sedangkan praktik yang selama ini berkembang justru berdasar pada kedekatan pribadi dan penilaian subjektif. Tidak ada parameter objektif berdasarkan analisis beban kerja, prestasi dan berbagai indikator rekam jejak lainnya. Untuk memperkuat akuntabilitas, penegakan hukum diperkuat melalui program reformasi hukum. Ketika lembaga penegak hukum justru menjadi bagian dari problem korupsi, maka dibuat lembaga baru yang independen. KPK adalah salah satu contoh dari program reformasi hukum. Lembaga independen yang memiliki kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan penuntutan dalam kasus korupsi. Kebijakan ini menjadi solusi bagi persoalan korupsi yang menyandera Kejaksaan dan Kepolisian serta pengadilan. Mendorong kebebasan pers serta pengawasan oleh civil society adalah contoh lain dari strategi meningkatkan akuntabilitas itu. Dengan demikian, sesungguhnya program-program pemberantasan korupsi di atas merupakan terjemahan praktis dari kerangka pemikiran *principal-agent* dan rumus Klitgaard. Korupsi diberantas dengan mengurangi kekuasaan dan kewenangan serta meningkatkan akuntabilitas.

Dengan kerangka serupa, Ross McLeod menyatakan, gagalnya pemberantasan korupsi di Indonesia karena manajemen sektor publik tidak dibenahi (McLeod, 2006, 2011; Setiyono & McLeod, 2010). Remunerasi pegawai tidak pernah diperbaiki tetapi pada saat yang sama pegawai negeri “dijijinkan” untuk melakukan korupsi guna memperbaiki penghasilannya. Selain itu, pegawai negeri berada di dalam lingkungan yang tidak kompetitif. Mekanisme *reward and punishment* tidak berjalan. Dalam kerangka yang lebih besar, situasi kepegawaian membuat korupsi justru tumbuh subur. Ross McLeod menyarankan agar birokrasi pemerintah belajar dari pengalaman di sektor swasta yang kompetitif (McLeod, 2006).

Pegawai yang tidak berhasil menunjukkan kinerja memuaskan, apalagi melakukan korupsi, harus segera diberi sanksi atau dipecat. Sebaliknya, pegawai yang menunjukkan prestasi akan mendapat promosi. Setiap jabatan harus dikompetisikan, tidak hanya dari dalam birokrasi tetapi juga dengan kandidat di luar birokrasi pemerintah. Jabatan yang kompetitif bukan hanya meningkatkan kinerja birokrasi tetapi juga akan mengurangi praktik korupsi. McLeod memberikan rekomendasi praktis, pertama menaikkan gaji pegawai setara dengan sektor swasta dan membuka peluang rekrutmen dari luar pegawai negeri sipil (PNS) sehingga jabatan PNS akan kompetitif. Kedua, melakukan perhitungan ulang sistem penggajian, bukan berdasarkan lama kerja tetapi berdasarkan beban kerja dan pengalaman (McLeod, 2006, p. 6).

Natasha Hamilton-Hart juga menyatakan pemberantasan korupsi tidak lengkap karena hanya mengandalkan tekanan dari luar (Hamilton-Hart, 2001). Berdasarkan evaluasinya, program pemberantasan korupsi di Indonesia mengandalkan pada penegakan hukum, pengawasan oleh pers dan *civil society* serta tekanan dari lembaga internasional. Strategi seperti ini tidak membuahkan hasil yang diharapkan karena pemberantasan korupsi dari dalam lembaga pemerintah justru tidak mendapat perhatian. Padahal korupsi terjadi justru di dalam birokrasi pemerintah. Merujuk pada rumus Klitgaard, kritik Natasha Hamilton-Hart dan Ross McLeod terkait dengan program pemberantasan korupsi yang hanya fokus pada akuntabilitas, tetapi kurang memberi perhatian pada upaya untuk mengatasi monopoli kekuasaan dan kewenangan di dalam lembaga pemerintah yang mendorong terjadinya korupsi.

Kritik lain terhadap strategi pemberantasan korupsi arus utama (*mainstream*) adalah perlunya prasyarat penting yang sering tidak tersedia, yakni adanya kepemimpinan politik. Resep-resep pemberantasan korupsi hanya bisa berjalan bila ada pemimpin yang memiliki kemauan kuat untuk memberantas korupsi. Dalam banyak kasus, strategi pemberantasan korupsi gagal karena justru karena korupsi melibatkan pemimpin politik. Rekomendasi yang diberikan oleh Ross McLeod di atas membutuhkan adanya pemimpin yang memiliki kemauan kuat untuk memberantas korupsi. Praktis usulan untuk reformasi sistem kepegawaian bukanlah usul yang baru karena masalahnya tidak ada pemimpin yang mau dan mampu menjalankannya.

Meskipun dinilai gagal, tetapi ada sejumlah keberhasilan menggunakan strategi *mainstream* itu. Salah satunya adalah Presiden Joko Widodo. Keberhasilannya sebagai Walikota Solo dan Gubernur Jakarta yang kemudian mengantarkannya ke jabatan Presiden adalah kisah sukses reformasi *good governance*. Jokowi bahkan memelopori kebijakan lelang jabatan atau seleksi terbuka untuk memperebutkan jabatan strategis di dalam birokrasi pemerintah. Dengan lelang terbuka, praktik patronase di dalam birokrasi bisa dihilangkan karena promosi diberikan atas dasar penilaian objektif berdasarkan kinerja. Selain itu, Jokowi juga mendorong penerapan *e-procurement* di dalam pengadaan barang dan jasa yang mendorong kompetisi antar kontraktor pemerintah serta mengurangi peluang terjadinya korupsi di dalam tender. Dengan menerapkan manajemen keuangan secara *online* atau *e-budgeting* pemerintah akan lebih efisien dalam melaksanakan program-programnya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan monitoring hingga evaluasi. Dengan menerapkan tender secara *online* atau *e-procurement*, kompetisi di antara para pemasok dan kontraktor akan meningkat sehingga pemerintah akan mendapatkan barang dan jasa terbaik dengan harga yang paling murah.

Selain Jokowi, ada banyak kepala daerah lainnya yang berhasil menggulirkan inovasi di dalam pemerintahan. Dahulu, Gamawan Fauzi dikenal sebagai Bupati Solok yang reformis yang kemudian membuatnya terpilih sebagai Gubernur Sumatera Barat sebelum diangkat menjadi Menteri Dalam Negeri (Luebke, 2009). Meningkatnya karir Gamawan karena keberhasilannya menerapkan reformasi *good governance* dalam bentuk perbaikan sistem remunerasi pegawai negeri dan pelayanan perijinan. Ketika memimpin Kabupaten Solok, ia dianggap berhasil menata ulang sistem penggajian sehingga tidak ada lagi jabatan kering dan basah. Model honorarium dihapuskan dan pegawai mendapat gaji tunggal. Tidak ada lagi pegawai yang berebut jabatan basah, yakni jabatan yang memberikan honor-honor ekstra di luar gaji resmi (Kumorotomo, 2009). Sistem penggajian serupa juga dipraktekkan di Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Tidak ada honorarium ekstra karena semua pegawai dan Pimpinan mendapatkan gaji resmi. Besarnya gaji juga cukup tinggi sehingga penghasilan pegawai KPK tidak kalah dengan sektor swasta. Tidak heran bila banyak orang yang mendaftar menjadi pegawai KPK, termasuk mereka yang sebelumnya telah memiliki pengalaman dan

posisi senior di sektor swasta. Praktis model pengelolaan sistem kepegawaian di KPK sama dengan rekomendasi yang diberikan oleh Ross McLeod (2006).

Christian von Luebke menyarankan pentingnya pemberantasan korupsi berdasarkan kepemimpinan (Luebke, 2009). Ia meneliti beberapa daerah yang dianggap reformis dan menyatakan kelemahan pemberantasan korupsi yang mendasarkan diri pada tekanan dari luar, seperti dari *civil society* dan gerakan sosial, kompetisi politik atau dari asosiasi bisnis. *Civil society* dan kelompok penekan eksternal seringkali gagal membangun aksi kolektif dan tidak menyediakan insentif politik bagi pemberantasan korupsi. Dengan meneliti daerah reformis, seperti Solok dan Kebumen, Christian von Luebke menyarankan pemberantasan korupsi harus memberikan insentif kepada pemimpin reformis. Adanya insentif akan mendorong munculnya banyak pemimpin yang anti korupsi.

Namun demikian, mengapa hanya segelintir pemimpin yang mampu melakukan perubahan? Mengapa hanya muncul satu Jokowi atau mengapa hanya KPK yang mampu mereformasi sistem kepegawaian? Mengapa banyak lembaga, departemen dan pemerintah daerah tidak banyak mengikuti Jokowi dan pemimpin reformis lainnya? Sesungguhnya, permasalahannya ada pada sistem politik yang tidak memungkinkan untuk memunculkan pemimpin seperti Jokowi. Justru sosok seperti Jokowi adalah pengecualian di dalam sistem politik dan birokrasi di Indonesia. Dominasi oligarki atas partai politik di Indonesia dan praktik *money politics* dalam Pemilu yang semakin meluas, membuat peluang munculnya pemimpin berkualitas semakin mengecil. Justru yang muncul adalah pemimpin yang sibuk dengan program untuk mengembalikan modal kampanye dan melayani kepentingan oligarki. Oleh karena itu, problem mendasar dalam pemberantasan korupsi di Indonesia bukan karena sistem manajemen kepegawaian seperti yang dinyatakan oleh Ross McLeod (2006), reformasi yang tidak lengkap seperti dikatakan oleh Natasha Hamilton-Hart (2001) atau absennya insentif untuk pemimpin yang reformis seperti kata Christian von Luebke (2009). Akar persoalan korupsi di Indonesia ada pada persoalan politik. Seperti dikatakan oleh Alina Mungiu-Pippidi yang mengkritik program pemberantasan korupsi yang berfokus pada persoalan teknis manajemen sektor publik. Program-program pemberantasan korupsi secara alamiah adalah program yang apolitis, padahal korupsi

sesungguhnya adalah persoalan politik (Mungiu-Pippidi, 2006).

Michael Johnston menyatakan pemberantasan korupsi membutuhkan demokratisasi mendalam dan perlawanan terhadap kekuasaan. Warga negara harus mampu mengawasi dan membatasi kekuasaan untuk memberantas korupsi (Johnston, 2013).

“Demokratisasi mendalam adalah sebuah proses yang kontinyu untuk membatasi kekuasaan, membangun akuntabilitas dan memperkuat basis sosial dan politik untuk mendukung reformasi dengan membawa semakin banyak suara dan aspirasi di dalam proses pengambilan keputusan”(Johnston, 2013, p. 1238).

Dengan demikian, pemberantasan korupsi sesungguhnya adalah perlawanan terhadap pemegang kekuasaan yang korup dan tidak akuntabel. Akuntabilitas dan transparansi bukan pemberian gratis seorang penguasa yang baik, tetapi hasil dari perlawanan tiada henti terhadap kekuasaan. Demikian juga Jokowi. Meskipun ia memiliki komitmen untuk memberantas korupsi saat menjadi Walikota dan Gubernur, tidak ada jaminan bahwa ia akan memiliki komitmen yang sama saat menjabat sebagai Presiden. Konteks sosial politik Presiden berbeda dengan jabatan-jabatan yang dipegang Jokowi sebelumnya. Peran dan pengaruh oligarki serta berbagai kepentingan korup lainnya membuat Jokowi sulit memegang teguh komitmen awalnya untuk memberantas korupsi.

OLIGARKI

Kemenangan Jokowi dalam Pilpres 2014 sangat menarik karena ia adalah Presiden yang tidak berasal dari elit politik lama yang mendominasi politik Indonesia. Prestasi Jokowi dalam memimpin Solo dan DKI Jakarta menjadikannya alternatif pemimpin politik di luar elit-elit lama yang mendominasi partai politik di Indonesia. Setelah melalui proses yang cukup lama, dan melewati proses yang tidak mudah, akhirnya PDIP menjagokan Jokowi sebagai Presiden. Padahal ada banyak pihak di dalam PDIP yang masih bersikeras untuk mendorong Megawati kembali menjadi Calon Presiden meskipun peluangnya sangat kecil untuk terpilih. Boleh jadi Megawati mengambil keputusan untuk mendukung Jokowi merupakan keputusan yang rasional karena dari berbagai survey popularitas dan peluangnya tidak terlalu tinggi. Akan tetapi, karena tidak memimpin partai politik dan bukan dari kalangan elit, Jokowi

juga memiliki keterbatasan ketika berhadapan dengan perbedaan kepentingan dengan para elit politik. Terkesan Jokowi tidak berdaya ketika ia ditekan oleh Surya Paloh dan Megawati. Juga PDIP yang justru tampak “lebih oposisi” dibandingkan dengan partai oposisi lainnya.

Untuk menganalisis keberadaan elit-elit lama di panggung politik Indonesia, tesis tentang oligarki yang ditulis oleh Richard Robison dan Vedi Hadiz sangat relevan (Hadiz, 2006; Hadiz & Robison, 2013; Robison & Hadiz, 2004). Vedi Hadiz dan Richard Robison melihat fenomena munculnya kembali elit-elit lama di Indonesia dalam kerangka oligarki, yakni pemerintahan oleh segelintir elit.

“Oligarki adalah sistem relasi kekuasaan yang memungkinkan konsentrasi kekayaan dan kewenangan serta pertahanan kolektifnya...konstruksi oligarki dipahami di dalam konteks pembangunan kapitalis, terutama seperti yang termanifestasi di negara-negara kapitalis lanjut”(Hadiz & Robison, 2013, p. 38).

Oligarki, dalam pemikiran kedua penulis itu, merupakan aliansi berbagai kepentingan di dalam politik, bisnis dan birokrasi yang dibesarkan oleh Orde Baru. Alih-alih tergusur oleh reformasi, oligarki justru bangkit kembali dan mampu beradaptasi dengan demokrasi dan reformasi *good governance*. Jeffrey Winters mendefinisikan oligarki sebagai pemerintahan oleh segelintir kecil elit yang ada di semua negara (Winters, 2011, 2012, 2013). Secara spesifik, Jeffrey Winters mendefinisikan oligarki sebagai

“aktor-aktor yang menguasai dan mengontrol sumber daya material dalam jumlah besar yang dapat dikerahkan untuk mempertahankan atau meningkatkan kekayaan pribadi dan posisi sosial yang eksklusif”(Winters, 2011, p. 6)

Berdasarkan definisi Winters, oligarki juga ada di negara-negara maju dengan tradisi demokrasi yang telah mapan dan sistem hukum yang kuat. Yang membedakan oligarki adalah cara bagaimana elit itu mempertahankan kekayaannya. Jeffrey membagi oligarki ke dalam empat kategori oligarki: *civil*, *ruling*, *sultanistik* dan *warring*. Di negara maju yang telah memiliki tradisi demokrasi yang panjang serta sistem hukum yang mapan, perlindungan terhadap kekayaan diserahkan ke mekanisme hukum. Model oligarki seperti ini

termasuk dalam kategori *civil* oligarki dengan contoh negara-negara seperti Amerika, Eropa dan sebagainya. Sebaliknya, negara-negara otoriter di mana perlindungan terhadap kekayaan dilakukan sendiri oleh penguasa dan menggunakan kekerasan, dikategorikan sebagai *warring* oligarki. Contoh paling ekstrim dari *warring* oligarki adalah negara-negara yang dikuasai oleh panglima perang. Indonesia pada masa Orde Baru, termasuk dalam kategori *sultanistik* oligarki, yakni ketika kekuasaan terpusat di tangan satu orang penguasa. Filipina di bawah Marcos juga masuk dalam kategori *sultanistik* oligarki. Pasca Orde Baru, Indonesia bergerak ke arah oligarki *ruling*, yakni koalisi beberapa oligarki untuk berbagi kekuasaan dan berbagi akses pada sumber daya (Winters, 2011, p. 33-36).

Meskipun mampu memberikan penjelasan yang sangat memadai tentang Indonesia pasca Orde Baru, ada sejumlah catatan atas teori tersebut. Pertama, merujuk pada definisi oligarki yang dirumuskan oleh Robison dan Hadiz serta Jeffrey Winters, beberapa pimpinan partai politik di Indonesia seperti Ketua PDIP Megawati atau SBY yang menjadi Ketua Partai Demokrat, bukanlah oligarki seperti yang dirumuskan oleh Winters. Mereka bukan orang yang memiliki kekayaan luar biasa. Legitimasi kepemimpinan mereka tidak berdasar pada basis material tetapi berdasarkan sumber lain. Merujuk pada konsepsi beragam kapital oleh Pierre Bourdieu, mereka tidak memiliki modal finansial yang besar tetapi memiliki modal simbolik atau modal sosial (Bourdieu, 1986). Bila kekuasaan didasarkan atas penguasaan atas kapital, maka oligarki adalah kekuasaan berdasarkan atas kekuasaan finansial. Padahal para pemimpin partai politik seperti Megawati atau SBY membangun kekuasaan berdasarkan atas modal simbolik dan modal sosial. Inkonsistensi definisi oligarki juga dikritik oleh Marcus Mietzner yang melihat sebagian partai politik utama di Indonesia dipimpin oleh mereka yang tidak memiliki kekayaan finansial dalam jumlah besar (Mietzner, 2014). Selain Megawati dan SBY, Ketua Partai PKB Muhaimin Iskandar atau Ketua PAN, Zulkifli Hasan bukan pengusaha besar dan masuk dalam kategori oligarki.

Kedua, oligarki tidak solid dan monolitik. Oligarki sesungguhnya adalah koalisi yang rapuh dan pragmatis. Konflik dan kompetisi di antara oligarki adalah keniscayaan. Terpilihnya Jokowi yang bukan berasal dari kalangan elit nasional di Indonesia merupakan bukti betapa oligarki tidak solid dan tidak mampu menghadang keinginan publik. Tentu saja terpilihnya Jokowi sebagai Presiden

atau kemenangannya dalam pemilihan Gubernur DKI Jakarta juga tidak lepas dari peran oligarki. Jeffrey Winters merujuk pada peran Prabowo Subianto dan Hashim Djojohadikusumo sebagai oligarki yang mengantar dan mendukung Jokowi sehingga terpilih sebagai Gubernur (Winters, 2013). Jokowi sendiri juga tidak akan menjadi Calon Presiden dan kemudian terpilih bila tidak didukung Megawati. Akan tetapi, kenyataan bahwa Jokowi merintis karir politik dari bawah dan kemudian berprestasi serta mampu menggalang dukungan yang luas melalui jaringan relawan adalah kenyataan faktual. Seorang politisi yang bersih dan memiliki rekam jejak bagus bisa menjadi Presiden dan mampu mengalahkan oligarki.

Ketiga, oligarki juga tidak sepenuhnya kuat. Penegakan hukum yang dilakukan oleh KPK misalnya, mampu mengacak-acak oligarki yang solid. Aulia Pohan, mantan Deputy Gubernur BI dan besan SBY adalah contoh betapa oligarki sesungguhnya juga rentan terhadap penegakan hukum. Ketika para politisi hendak memperlemah KPK dengan merevisi UU KPK untuk mengamputasi kewenangannya, atau dengan mendukung polisi melakukan kriminalisasi, *civil society* dan media ternyata mampu memobilisasi dukungan untuk mementahkan rencana itu (Widoyoko, 2013). Contoh lain adalah kasus korupsi yang melibatkan Hartati Murdaya, istri dari Murdaya Poo dan pemilik Group Berca. Tidak hanya menguasai konglomerasi bisnis, Hartati Murdaya juga adalah anggota Dewan Pembina Partai Demokrat. Ia adalah sosok oligarki seperti definisi Jeffrey Winters. Tetapi toh Hartati harus mendekam di penjara setelah divonis menyuap Bupati Buol Amran Batalipu dalam pengurusan ijin di Buol, Sulawesi Tengah. Meskipun Hartati diganjar vonis ringan dan mendapatkan pembebasan bersyarat, kasus itu menunjukkan oligarki tidak sepenuhnya kuat.

Keempat, dalam kerangka sistem elektoral yang kompetitif, oligarki harus memperhatikan dan mengakomodir desakan publik. Protes sosial dan tekanan untuk akuntabilitas politik membuat oligarki harus mengakomodir tekanan itu. Berbagai program populis, seperti jaminan kesehatan serta berbagai kebijakan yang membela kepentingan buruh merupakan salah satu bentuk akomodasi oligarki terhadap tuntutan masyarakat (Aspinall, 2013). Meskipun oligarki tidak sepenuhnya memegang kendali atas politik di Indonesia, tetapi besarnya pengaruh dalam politik dan bisnis di Indonesia tidak bisa diabaikan. Bahkan naiknya Jokowi sebagai Presiden juga bisa dibaca

sebagai perpanjangan konflik antar oligarki. Berada di tengah pusaran pengaruh dan kepentingan oligarki, posisi Presiden Jokowi menjadi tidak mudah. Di satu sisi, ia harus mengakomodir desakan publik yang menaruh harapan besar padanya. Prestasinya sebagai Walikota Solo dan kemudian Gubernur Jakarta membuat publik berharap ia akan menunjukkan kualitas kepemimpinan yang sama ketika menjadi Presiden. Tetapi pada saat yang sama, Jokowi juga harus mengakomodir kepentingan oligarki yang turut menanam saham besar di balik kemenangannya.

AGENDA PEMBERANTASAN KORUPSI JOKOWI

Harapan besar masyarakat pada Jokowi mampu menggerakkan banyak orang untuk berpartisipasi langsung mendukungnya dalam pemilihan presiden 2014. Kampanye Jokowi juga dirancang untuk melibatkan partisipasi masyarakat, terutama melalui organisasi relawan. Bahkan relawan menjadi komponen penting dalam kampanye Jokowi, di luar strategi kampanye tradisional yang dilakukan oleh partai politik. Konser Salam 2 Jari yang fenomenal dan dianggap sebagai titik balik kemenangan Jokowi merupakan salah satu contoh kampanye penting yang diorganisir oleh para relawan. Sejarah lain yang ditorehkan oleh Jokowi adalah kemampuannya menggalang dukungan finansial dari masyarakat. Banyak orang yang mendonasikan uangnya ke rekening kampanye Jokowi. Tercatat, sampai akhir kampanye Jokowi mampu mengumpulkan lebih dari Rp. 312 miliar. Dari jumlah itu, banyak donasi yang berasal dari perorangan. Ini kali pertama seorang calon presiden di Indonesia mampu menggalang dana langsung dari masyarakat.

Pemberantasan korupsi juga menjadi salah satu program penting, bahkan masuk di dalam dokumen Visi dan Misi Calon Presiden. Salah satu bagian dari program pemberantasan korupsi adalah mengenai pemilihan Jaksa Agung dan Kapolri,

“Kami akan memilih Jaksa Agung dan Kapolri yang bersih, kompeten, antikorupsi dan komit pada penegakan hukum

jKami akan melakukan lelang jabatan strategis pada lembaga penegak hukum dan pembentukan regulasi tentang penataan aparatur penegak hukum”(Jokowi-JK, 2014).

Program lain yang relevan adalah komitmen pasangan Jokowi – Jusuh Kalla untuk mendukung KPK. Seperti ditulis dalam dokumen visi misinya,

“Kami akan mendukung keberadaan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), yang dalam praktik pemberantasan korupsi telah menjadi tumpuan harapan masyarakat. KPK harus dijaga sebagai lembaga yang independen yang bebas dari pengaruh kekuatan politik. Independensi KPK harus didorong melalui langkah-langkah hukumnya yang profesional, kredibel, transparan dan akuntabel.

Kami akan memastikan sinergi di antara Kepolisian, Kejaksaan Agung dan KPK.”(Jokowi-JK, 2014)

Kemenangan Jokowi dalam Pilpres 2014 juga menumbuhkan harapan baru dalam pemberantasan korupsi. Apalagi di dalam pemilihan anggota kabinet, Jokowi membuat terobosan dengan melibatkan KPK dan PPATK untuk menilai latar belakang calon menteri. KPK pun memberikan masukan dengan memberikan catatan, bukan hanya kandidat yang akan segera ditetapkan menjadi tersangka oleh KPK, tetapi juga mereka yang berpotensi tersangkut perkara korupsi. Dilibatkannya KPK dan PPATK semakin membesarkan harapan publik bahwa Jokowi benar-benar akan memimpin Indonesia dengan semangat anti korupsi serta membentuk pemerintahan bersih yang tidak tersandera oleh kepentingan korup. Seperti dikatakan oleh pengamat politik, Dodi Ambardi,

“Pada awal pembentukan kabinet, dengan nyaring ia mengatakan ingin menghapus gradisi politik lama di kalangan elit partai yang gemar tukar-menukar dukungan politik dengan imbalan jabatan politik atau imbalan material”(Ambardi, 2015).

Ketika anggota kabinet diumumkan ada sebagian menteri yang diragukan, tetapi publik masih memberikan dukungan. Memang ada yang diragukan, tetapi ada juga yang dianggap memiliki kemampuan. Dimasukkannya Puan Maharani sebagai Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat bisa dipahami karena kebutuhan untuk mengakomodasi koalisi, terutama dari PDIP. Apalagi Puan

diangkat sebagai Menko yang hanya mengkoordinasi menteri, bukan melaksanakan langsung program-program pemerintah. Kalau pun ia tidak berprestasi, toh menteri-menteri yang dikoordinirnya adalah sosok pilihan seperti Menteri Pendidikan Dasar dan Menengah Anies Baswedan atau Menteri Kesehatan Nila F. Moeloek. Tetapi publik bertanya-tanya ketika Jokowi mengangkat HM Prasetyo sebagai Jaksa Agung. Meskipun ia adalah pensiunan jaksa, tetapi HM Prasetyo adalah anggota DPR dari Partai Nasdem. Selain itu, ketika menjadi jaksa, prestasi dan kinerjanya tidak diketahui publik. Padahal saat itu ada beberapa kandidat lain yang dianggap lebih mampu dan memiliki rekam jejak serta kemampuan lebih baik daripada HM Prasetyo. Naiknya HM Prasetyo banyak diduga merupakan keberhasilan lobby Ketua Partai Nasdem Surya Paloh. HM Prasetyo dianggap mampu mengamankan kepentingan Surya Paloh dan pebisnis lain.

HM Prasetyo dinilai pantas menjadi Jaksa Agung karena merupakan sosok yang bisa diterima oleh internal Kejaksaan. Padahal, Kejaksaan Agung memiliki banyak masalah, dan justru diperlukan sosok dari luar yang mampu membenahi Kejaksaan. Praktik patronase di dalam Kejaksaan membuat reformasi tidak berjalan. Praktik korupsi pun tumbuh subur. Dalam situasi seperti itu, justru dibutuhkan Jaksa Agung dari luar yang tidak tersandera oleh kepentingan korup di dalam Kejaksaan. Terkait dengan pemilihan Jaksa Agung, barangkali ada dua kemungkinan. Pertama, Jokowi tidak memandang penting figur Jaksa Agung dan pembersihan korupsi di Kejaksaan sehingga kemudian asal dipilih kandidat yang tidak bermasalah dan bisa diterima internal Kejaksaan. Kemungkinan kedua, Jokowi tidak mampu membendung kepentingan oligarki yang ingin menempatkan HM Prasetyo sebagai Jaksa Agung. Karena dengan mengangkatnya sebagai Jaksa Agung, maka Jokowi telah mengakomodir oligarki yang memberikan dukungan kepadanya.

PEMILIHAN KAPOLRI

Nominasi BG sebagai calon Kapolri oleh Presiden Jokowi memicu protes luas di Jakarta dan berbagai daerah. Meskipun protes dilakukan oleh kelas menengah, akan tetapi protes itu justru digerakkan oleh para relawan pendukung Jokowi dan aktivis gerakan sosial. Pencalonan BG masih menyisakan tanda tanya, mengapa Jokowi mencalonkan kandidat bermasalah. Melihat rekam jejaknya, Jokowi

semestinya bisa memilih calon-calon lain yang lebih berpotensi. Ada dua analisis yang berkembang mengapa Jokowi memilih BG, terlepas bahwa ia adalah kandidat yang dianggap cukup senior di internal kepolisian.

Pertama, ada yang menduga bahwa BG adalah usulan dari anggota oligarki atau pimpinan partai yang mendukung Jokowi. Apalagi selama ini BG dikenal dekat dengan Megawati sejak ia menjadi ajudan saat Megawati menjadi Presiden. Selain itu, PDIP juga aktif memberikan dukungan kepada BG. Bahkan ketika Jokowi tidak segera melantik BG setelah mendapatkan persetujuan dari DPR dan selanjutnya membatalkan pencalonan BG, sejumlah politisi dari PDIP menyampaikan kritik secara terbuka kepada Jokowi. Dalam pemilihan Kapolri, PDIP justru bersikap seperti partai oposisi, bukan partai pendukung pemerintah. Jadi, Jokowi memilih BG karena tidak kuasa melawan tekanan dari oligarki.

Kedua, pancalonan BG adalah usulan Jokowi sebagai kompensasi atas pengangkatan Luhut Panjaitan sebagai Kepala Staf Kepresidenan. Luhut tidak disukai oleh elit lainnya. Bahkan Jusuf Kalla secara terbuka juga menyatakan ketidaksetujuannya terhadap jabatan Kepala Staf yang dijabat Luhut itu. Untuk “menyenangkan” anggota oligarki, maka Jokowi kemudian menyodorkan BG sebagai Kapolri. BG bukan hanya dikabarkan dekat dengan Megawati, tetapi ia juga berkontribusi besar untuk menyandingkan Jokowi dengan Jusuf Kalla sebagai pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden dalam pemilihan Presiden 2014 lalu bersama dengan Syafrudin (Widiarsi et al., 2015). Syafrudin adalah perwira polisi asal Sulawesi Selatan yang pernah menjadi ajudan Jusuf Kalla saat ia menjadi Wakil Presiden pada pemerintahan SBY. Syafrudin kini menjabat sebagai Kepala Lembaga Pendidikan dan Pelatihan Polri, menggantikan BG.

Mana yang benar dari dua versi di atas tentu sulit diverifikasi karena membutuhkan pengakuan dari Jokowi sendiri. Akan tetapi, terlepas dari dua kemungkinan di atas, ada penjelasan lain yang juga berkontribusi di balik pencalonan BG itu. Sebelum menjadi Presiden, Jokowi adalah Gubernur, dan sebelumnya Wali Kota. Tugas utama Gubernur dan Walikota adalah menjadi pemimpin wilayah dan melaksanakan program-program pembangunan serta memimpin birokrasi. Soal hukum dan penegakan hukum serta relasi antara lembaga seperti Kepolisian, Kejaksaan, peradilan atau KPK bukan pekerjaan Kepala Daerah. Dengan demikian, saat baru menjabat

Jokowi harus menyelesaikan persoalan yang sama sekali baru baginya. Ia tidak memiliki pengalaman sebelumnya bagaimana menyelesaikan konflik antar lembaga. Jokowi sangat hebat ketika memimpin birokrasi berjalan dan melakukan perombakan agar birokrasi bisa bekerja lebih cepat. Tetapi ketika berhadapan dengan soal hukum yang terkait dengan kepentingan politik di tingkat nasional, Jokowi adalah seorang pemula. Apalagi di sisi lain, PDIP menempatkan Jokowi sebagai “petugas partai”. Meskipun Jokowi adalah seorang Presiden tetapi ia adalah kader partai yang harus menuruti dan menjalankan instruksi pemimpin partai politik. Situasi ini membuat Jokowi tidak mampu mengambil keputusan dengan tegas dan sigap sehingga akhirnya menimbulkan konflik terbuka antara polisi dan KPK serta mengundang protes dari publik, termasuk dari relawan pendukung Jokowi.

POLISI VS KPK

Sehari setelah Jokowi menetapkan BG sebagai Calon Kapolri, KPK menetapkan BG sebagai tersangka dalam kasus korupsi dan pencucian uang. BG memiliki rekening dalam jumlah miliaran rekeningnya, sesuatu yang sangat mencurigakan karena gaji resmi yang diterimanya hanya sebesar Rp. 7 juta per bulan. Total penghasilan resmi BG pada tahun 2008 hanya Rp. 900 juta dan pada tahun 2013 sebesar Rp. 560 juta, sedangkan istrinya memiliki penghasilan Rp. 120 juta per tahun (Hidayat, Suci, Maranda, & Lazuardi, 2015).

Majalah Tempo menurunkan laporan investigasi tentang rekening mencurigakan BG. Tempo menduga, rekening jumbo milik BG terkait dengan posisinya sebagai ajudan Presiden Megawati 2001-2004, suap untuk mutasi jabatan ketika ia menjadi Kepala Biro Pembinaan Karier, suap dan beking dari pengusaha ketika BG menjadi Kepala Kepolisian Daerah, suap dari pengadaan di Polri dan *fee* dari proteksi kepada pengusaha yang terkait dengan pengemplang pajak. Total, uang yang berada di rekening BG dan rekening Herviano Widyatama anaknya sejak 2004 mencapai Rp. 111,4 miliar (Hidayat, Suci, et al., 2015).

Sebetulnya kasus BG terungkap pertama kali pada tahun 2010 ketika PPATK melaporkan rekening mencurigakan BG ke Polri (selain BG, majalah Tempo juga menulis para jenderal polisi lainnya yang memiliki rekening mencurigakan: Badrodin Haiti yang kini

menjadi Kapolri, Mathius Salempang, Wakil Kabareskrim, Susno Duadji, mantan Kabareskrim dan Bambang Suparno, Staf Pengajar di Sekolah Staf Perwira Tinggi Polri). Tetapi kemudian investigasi internal Polri menyatakan bahwa rekening itu berasal dari praktik bisnis yang wajar. Menurut pengakuan BG kepada Tempo, uang itu berasal dari bisnis keluarga. Namun pengakuan itu tentu tidak masuk akal karena mana mungkin anaknya, Herviano Widyatama yang masih mahasiswa dan baru berumur 19 tahun mendapatkan kredit Rp. 57 miliar dari Pacific Blue International Limited (Hidayat, Suci, et al., 2015).

Kasus rekening gendut polisi menimbulkan kontroversi karena saat majalah Tempo menurunkan laporan investigasi pada Juli 2010, semua edisi Tempo diborong oleh orang tidak dikenal sehingga edisi itu tidak tersedia di pasaran. Selain itu, kantor majalah Tempo dilempar bom molotov oleh orang tidak dikenal. Salah seorang aktivis Indonesia Corruption Watch (ICW), Tama Satrya Langkun dibacok orang tidak dikenal karena melaporkan rekening gendut ke KPK. Baik kasus pelemparan bom molotov ke kantor Tempo dan pembacokan Tama Langkun tidak pernah terungkap hingga kini.

Penetapan BG sebagai tersangka oleh KPK mendapatkan perlawanan dari polisi. Suhardi Alius, Kepala Bareskrim dimutasi menjadi staf di Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas) karena dianggap dekat dengan KPK. Suhardi digantikan oleh Budi Waseso, orang dekat BG. Kemudian Budi Waseso menetapkan Abraham Samad dan Bambang Widjojanto dengan kasus yang terkesan sengaja dicari-cari. Misalnya Abraham Samad dijerat dengan pasal pemalsuan identitas. Sangkaan ini tentu sangat ironis karena BG yang terbukti kuat memalsu KTP untuk membuka rekening justru tidak dijerat oleh polisi. Sedangkan Bambang Widjojanto disangka terlibat dalam kesaksian palsu ketika ia menjadi advokat di MK. Apa yang dilakukan oleh Bambang Widjojanto sesungguhnya merupakan praktik yang wajar di lingkungan peradilan di mana advokat mempersiapkan saksi sebelum persidangan. Sementara itu, dua komisioner KPK yang lain, Adnan Pandu Praja dan Zulkarnaen juga terancam dijerat oleh polisi dalam kasus lain. Adnan Pandu Praja dilaporkan terlibat dalam pengambilalihan saham PT Deasy Timber secara ilegal. Sedangkan Zulkarnaen dilaporkan menerima suap Rp. 5 miliar dan menerima gratifikasi mobil Camry ketika ia menjabat sebagai Kepala Kejaksaan Tinggi Jawa Timur pada 2011 (Hidayat, Paragbueq, Soares, Merdeka,

& Trianita, 2015). Polanya sama, ada pelapor yang muncul dan kemudian polisi dengan cepat menindaklanjutinya. Bukan hanya pimpinan KPK. Polisi diduga melakukan intimidasi kepada para pegawai KPK, diantaranya Direktur Penyidikan KPK Endang Tarsa. Juga suami Chatarina Girsang, Kepala Biro Hukum KPK. Terakhir, Novel Baswedan malah ditangkap polisi dalam kasus pembunuhan yang terjadi tahun 2004 lalu. Selain kasusnya sudah lama terjadi, pasal yang disangkakan ke Novel Baswedan terkesan dicari-cari. Penetapan Novel Baswedan sebetulnya sudah pernah dilakukan ketika KPK menetapkan Djoko Susilo dalam kasus korupsi driving simulator. Hanya saja waktu itu polisi tidak meneruskan karena masyarakat berhasil menekan SBY untuk tidak melindungi polisi korup.

Konflik antara polisi dan KPK ini mengundang protes publik saat polisi hendak menangkap Bambang Widjojanto. Meskipun akhirnya Bambang dilepaskan oleh polisi, tindakan polisi itu mengundang protes berbagai kalangan. Berbagai aksi protes, demonstrasi dan petisi dilakukan untuk menolak kriminalisasi pimpinan KPK. Protes terutama ditujukan kepada Jokowi sebagai Presiden dan atasan Kapolri.

Mengikuti penyelesaian oleh tim independen seperti yang dilakukan oleh SBY, Jokowi awalnya membentuk Tim 9 (Tim 9 dipimpin oleh mantan Ketua Muhammadiyah Syafii Maarif, dengan anggota mantan Kapolri Sutanto, mantan ketua MK Jimly Asshidiqie, mantan Wakalpolri Oegroseno, dosen PTIK Bambang Widodo Umar, sosiolog Imam Prasodjo, mantan pimpinan KPK Erry Riyana Hardjapamekas dan Tumpak Hatorangan Panggabean serta profesor hukum Hikmahanto Juwana). Tetapi tim ini kemudian diamputasi karena tidak mendapatkan legitimasi hukum. Berbeda dengan Tim 8 bentukan SBY yang dibekali dengan Keppres dan memiliki kewenangan untuk memanggil saksi, maka Tim bentukan Jokowi justru menjadi tim informal. Dasar hukum bagi Tim 9 tidak pernah dikeluarkan. Jokowi mendapatkan banyak tekanan dari banyak pihak seperti Megawati, Jusuf Kalla, Surya Paloh (Prihandoko, Teresia, Paraqbueq, & Rahayu, 2015). Akhirnya Tim 9 hanya bersifat konsultatif dan tidak memiliki kewenangan untuk memeriksa saksi atau meminta dokumen dalam menjalankan tugasnya.

Posisi KPK semakin lemah ketika di dalam sidang pra peradilan yang diajukan oleh BG, secara kontroversial hakim Sarpin

memenangkan BG. Penetapan BG sebagai tersangka dianggap tidak sah oleh Sarpin. Padahal saat itu, pra peradilan sesungguhnya hanya berwenang untuk mengadili penahanan atau penangkapan seseorang dan penghentian penyidikan atau penuntutan. Penetapan tersangka, seperti yang diajukan oleh BG dan dikabulkan hakim Sarpin, tidak termasuk dalam obyek pra peradilan (MK pada tanggal 28 April 2015 memutuskan untuk memperluas pra peradilan, termasuk dalam hal penetapan tersangka. Putusan itu dikeluarkan atas pengajuan *judicial review* oleh Bachtiar Abdul Fatah, tersangka kasus korupsi bioremediasi Chevron. Tetapi putusan MK dikeluarkan setelah Sarpin membuat putusan pra peradilan kontroversial yang memenangkan BG).

Peristiwa lain terkait dengan konflik polisi vs KPK adalah intimidasi terhadap sejumlah saksi yang diduga kuat dilakukan oleh polisi. Majalah Tempo menulis bagaimana polisi mempengaruhi sejumlah saksi, terutama dari KPK untuk memberikan kesaksian yang menguntungkan BG. Karena tidak ada saksi yang cukup kuat yang menunjukkan kelemahan KPK, maka vonis hakim Sarpin yang memenangkan BG dalam pra peradilan sungguh kontroversial.

Dalam konflik melawan KPK, polisi terlihat kompak. Pada 13 Januari, KPK menetapkan BG sebagai tersangka. Lalu pada 19 Januari Budi Waseso diangkat sebagai Kabareskrim dan Suhardi Alius yang dianggap terlalu dekat dengan KPK dimutasi ke Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas) untuk posisi yang saat itu tidak jelas. 23 Januari Bambang Widjojanto ditangkap oleh polisi walaupun kemudian dilepaskan pada hari itu juga. Sigapnya polisi melakukan konsolidasi, terutama pendukung BG merupakan indikasi bagaimana patronase korup berakar cukup kuat di lembaga kepolisian. Dari aliran dana di rekening BG, tampak bagaimana praktik promosi dan mutasi harus disertai dengan uang suap. Ini artinya, praktik patronase mampu bertahan dari berbagai program reformasi yang dilakukan di Polri. Polisi harus membangun patronase agar karirnya bisa terjamin. Seorang patron akan memberikan perlindungan dan jaminan terhadap karier, tetapi sebaliknya, seorang klien atau polisi yang di bawahnya, harus menyeter uang dan berbagai pelayanan lainnya. Maka ketika KPK hendak memberantas korupsi polisi, banyak polisi akan merapatkan diri karena tindakan KPK sesungguhnya mengancam patronase yang telah terbentuk lama dan mengakar kuat dalam praktik sehari-hari.

Dalam konteks politik yang berbeda, patronase juga menyesuaikan diri. Hal ini bisa dilihat dari kerjasama antara polisi dan PDIP yang kompak mendukung BG sebagai calon Kapolri. Sebelum polisi “menemukan” perkara pemalsuan dokumen untuk menjerat Abraham Samad, Sekjen PDIP Hasto Kristiyanto membongkar pertemuannya dengan Abraham. Hasto menyatakan bahwa Abraham Samad bertemu dirinya enam kali. Pertemuan itu dipakai oleh Hasto untuk membangun opini bahwa penetapan BG sebagai tersangka oleh KPK bermotif politik serta melaporkan Abraham karena melanggar kode etik pimpinan KPK. Selain mendapatkan dukungan penuh dari PDIP melalui Hasto Kristiyanto, diduga kuat ada peran Hendropriyono, mantan Kepala BIN yang dikenal dekat dengan Megawati. Bahkan saat Budi Waseso diangkat sebagai Kepala Bareskrim Mabes Polri, Hendropriyono satu-satunya yang mengirimkan bunga ucapan selamat.

Dalam konflik versus KPK, tampak ada perubahan model patronase di dalam kepolisian dibandingkan pada masa lalu. Ketika politik terfragmentasi, polisi juga harus membangun patronase mengikuti politik. Polisi harus menjalin relasi dengan partai politik yang menjadi aktor utama di panggung politik. BG membangun patronase itu ketika ia menjadi ajudan Presiden Megawati. Relasi patronase itu terus dipertahankan. Bahkan BG juga memberikan kontribusi pada PDIP, paling tidak itu bisa diduga dari aliran dana BG ke politisi PDIP, Trimedya Panjaitan. Pada Februari 2006, Trimedya diketahui mencairkan cek sebesar Rp. 250 juta (Paraqbueq, Tarigan, & Fajrial, 2015). Tidak heran bila kemudian para kader PDIP aktif mempromosikan BG sebagai calon Kapolri.

Dampak terbesar dari ketidakmampuan Jokowi untuk menyelesaikan konflik antara KPK dengan polisi adalah bertahannya praktik korupsi yang terbangun secara sistematis di dalam institusi polisi. Jacqui Baker menulis artikel menarik tentang praktik korupsi di polisi dalam bentuk dana “parman” (catatan: ada lelucon yang di kalangan polisi untuk menyebut praktik korupsi, yakni dana parman, pardi dan parmin. “Parman” atau partisipasi teman. merujuk pada cara polisi menggalang dana dari teman. “Pardi” atau partisipasi divisi, yakni menggalang dana dari divisi-divisi yang ada di Kepolisian. “Parmin” atau partisipasi kriminal, yaitu cara polisi menggalang dana dari pelaku kriminal).

“Dana-dana parman memungkinkan seorang polisi untuk membangun jaringan dukungan yang strategis dari atas ke bawah dengan memberikan akses ke dana parman sebagai pertukaran dari loyalitas. Seorang polisi junior bisa mendapatkan hadiah uang tunai atau akses ke dana parman bila berhasil mencapai target tertentu. Disiplin dibangun dengan memberikan hadiah dari ekonomi parman. Pada saat yang sama, polisi juga mengambil hati pimpinan dengan membagi dana parman dalam bentuk hadiah atau bayaran rutin tiap bulan”(Baker, 2013).

Aliran dana yang diterima oleh BG saat menjabat sebagai Karobinkar menggambarkan aliran dana “parman” itu. Dengan akses ke dana parman dan membaginya ke polisi yang lain, maka BG membangun loyalitas para polisi yang lebih junior. Jadi patronase di lembaga kepolisian sesungguhnya dibangun berdasarkan atas praktik korupsi, suap dan pemerasan yang telah melembaga. Pernyataan keras Budi Waseso yang menyatakan ada pengkhianat di kepolisian menunjukkan resistensi terhadap pemberantasan korupsi. Penegakan hukum terhadap polisi yang korupsi dianggap merupakan pengkhianatan terhadap institusi Polri (Kuwado, 2015).

Peluang pemberantasan korupsi

Pada awal pemerintahannya, tampak jelas bahwa Jokowi lebih memperhatikan soal pembangunan infrastruktur dan pemenuhan pelayanan publik dasar. Sebagian besar kegiatannya terkait dengan dua program besar itu. Jokowi praktis tidak banyak berkomentar tentang hukum. Hal ini bisa dimengerti dari latar belakang Jokowi sebagai Walikota yang memang lebih banyak mengurus soal pembangunan infrastruktur dan pelayanan publik. Akan tetapi, baik pembangunan infrastruktur atau pelayanan publik sesungguhnya membutuhkan kepastian hukum. Teori kelembagaan baru ekonomi memberikan wawasan tentang institusi yang bukan sekedar organisasi tetapi juga aturan, baik tertulis maupun tidak tertulis. Teori kelembagaan melihat perilaku aktor tidak hanya ditentukan oleh pilihan rasional untuk memaksimalkan kepentingan dan keuntungan pribadi. Tindakan aktor dibentuk dan dibatasi oleh institusi, yakni aturan dan regulasi. Aktor bisa mencari keuntungan untuk dirinya, tetapi tindakan itu dibatasi oleh institusi. Dalam konteks pemerintahan

Jokowi, maka agar pembangunan infrastruktur berjalan dengan baik atau pelayanan publik dasar terlaksana, dibutuhkan institusi atau perangkat hukum yang kuat. Jamie Davidson menulis tentang berbagai persoalan hukum dan kontestasi kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah yang menghambat pembangunan jalan tol Jawa (Davidson, 2015). Oleh karena itu, soal institusi, hukum dan termasuk juga soal korupsi polisi dan mafia peradilan merupakan prasyarat penting bagi program-program Jokowi.

Persoalan lain yang menghambat Jokowi untuk memberantas korupsi adalah relasinya dengan elit dan oligarki. Polisi dengan percaya diri melakukan kriminalisasi terhadap pimpinan KPK tentu karena mendapatkan dukungan politik yang kuat. Bisa dilihat bagaimana pernyataan para politisi PDIP yang kompak mendukung BG dan bahkan menekan Jokowi untuk segera melantik BG. Peran aktif Sekjen PDIP Hasto Kristiyanto dan mantan Kepala BIN Hendropriyono merupakan indikasi pertemuan kepentingan antara polisi dan politisi (Majalah Tempo 9 Juli 2015 mengungkap adanya rekaman hasil penyadapan di KPK komunikasi antara Hasto Kristiyanto dan Hendropriyono di balik kriminalisasi pimpinan KPK. Tetapi rekaman itu tidak diakui oleh Pelaksana Tugas KPK yang diangkat oleh Presiden setelah Abraham Samad dan Bambang Widjojanto ditetapkan sebagai tersangka sehingga harus non aktif dan pengganti Busyro Muqoddas belum dipilih oleh DPR). Bandingkan ketika di masa pemerintahan SBY, polisi tidak berkutik saat Presiden memerintahkan kasus korupsi Kepala Korps Lalu Lintas Djoko Susilo ditangani oleh KPK. Kriminalisasi terhadap Novel Baswedan juga dihentikan waktu itu. Tekanan kuat publik saat itu berhasil memaksa Presiden SBY untuk mendukung pemberantasan korupsi. Ketika oligarki tidak memberikan dukungan kuat dalam kasus kriminalisasi KPK dan bahkan mendukung BG yang bermasalah, Jokowi tampak sulit mengambil keputusan. Malah akhirnya keputusan akhir yang diambil justru tidak konsisten dengan penegakan hukum dan pemberantasan korupsi. Jokowi akhirnya membatalkan pelantikan BG yang telah disetujui oleh DPR. Selanjutnya Jokowi mencalonkan Badrodin Haiti yang menjabat Wakil Kapolri menjadi calon Kapolri. Padahal Badrodin Haiti termasuk salah satu jenderal yang diduga memiliki rekening gendut juga. Lalu Badrodin Haiti mengangkat BG sebagai Wakapolri. Ini keputusan yang beraroma kompromi politik. Mengambil jalan tengah, menolak calon bermasalah, BG, tetapi pada

saat yang sama masih menempatkan BG ke posisi yang strategis. Penyelesaian model seperti ini tidak memberikan jalan keluar bagi persoalan serupa yang akan muncul di kemudian hari. Jokowi justru gagal melembagakan apa yang telah dirintis oleh SBY, baik dengan pembentukan tim independen dalam kasus Bibit Chandra atau mengambil tindakan sigap saat Novel Baswedan dikriminalisasi.

Dalam pengambilan keputusan, saya menduga ada hal utama yang diperhatikannya. Pertama keinginan elit yang bisa diraba oleh publik berupa rapat-rapat di Teuku Umar (kediaman Megawati) atau rapat-rapat lain yang dihadiri oleh pimpinan partai politik. Tekanan dari elit sangat mempengaruhi pengambilan keputusan Jokowi. Bukan hanya karena mereka memiliki saham besar ketika mendukung Jokowi, tetapi juga mereka bisa mengganjal program kerja Jokowi di DPR. Kedua, kuat lemahnya dukungan publik kepada Presiden yang tercermin dalam survei kepuasan publik, terutama di basis para pendukungnya. Survei dalam Pemilu 2014 lalu menunjukkan dukungan besar diraih oleh Jokowi dari pemilih dari kelas bawah. Sedangkan persentase kelas menengah justru lebih banyak memberikan dukungan untuk Prabowo. Suara dan aspirasi kelas bawah ini yang akan sangat diperhatikan oleh Jokowi.

Jokowi sesungguhnya tengah mendayung di antara dua karang yang besar. Apakah memenuhi tuntutan publik ataukah mendengar elit. Dua karang ini dalam banyak hal bukan hanya berseberangan, tetapi juga bertabrakan. Di antara kelompok pendukung Jokowi, akan ada ketegangan terus menerus antara para relawan yang kritis dengan partai pengusung Jokowi. Dengan demikian, Jokowi sesungguhnya adalah arena kontestasi berbagai kepentingan para pendukungnya serta kepentingan dari pihak-pihak lain, di DPR maupun di sektor bisnis dan pemerintahan. Sebagai sebuah arena, keputusan yang diambil oleh Jokowi sesungguhnya mencerminkan pada pihak mana dia berpihak.

Lalu bagaimana peluang pemberantasan korupsi di masa pemerintahan Jokowi? Jawabannya kembali kepada gerakan anti korupsi untuk memenangkan kontestasi pengambilan keputusan oleh Jokowi. Oligarki tidak sepenuhnya solid dan berkuasa atas Jokowi. Bahkan naiknya Jokowi sebagai calon Presiden merupakan bentuk kompromi oligarki terhadap sistem elektoral. Karena hanya dengan mendukung Jokowi, Megawati dan pimpinan partai lainnya bisa turut memegang kekuasaan. Dalam kasus BG, gerakan anti

korupsi kalah berkompetisi dengan oligarki. Patronase korupsi di polisi dengan cepat melakukan konsolidasi dan membangun aliansi dengan politik. Tekanan dari kepolisian dan partai politik untuk memilih BG sebagai Kapolri mampu mengalahkan desakan relawan Jokowi yang menolak BG. Pada saat yang sama, KPK juga kehilangan legitimasi ketika putusan pra peradilan kontroversial dijatuhkan oleh hakim Sarpin.

Akan tetapi, seperti kritik terhadap teori oligarki yang telah diuraikan di atas, oligarki tidak mendominasi panggung politik sepenuhnya. Karena itu, peluang pemberantasan korupsi selalu tetap ada. Seperti dikatakan oleh Michael Johnston, pemberantasan korupsi sesungguhnya adalah perlawanan terhadap kekuasaan (Johnston, 2005, 2013). Memberantas korupsi identik dengan memaksa pemegang kekuasaan untuk akuntabel. Terpilihnya Jokowi yang dianggap sebagai pemimpin anti korupsi bukan berarti gerakan anti korupsi telah berhasil. Sebaliknya, gerakan anti korupsi kini memasuki medan baru dengan aktor dan konteks politik yang berbeda. Kreativitas dan kemampuan mengorganisir gerakan menjadi kunci untuk membuat pemegang kekuasaan akuntabel.

Jokowi juga bukan Presiden yang lemah dan hanya menuruti keinginan oligarki dan elit politik pendukungnya. Secara perlahan ia mulai mampu melakukan konsolidasi kekuasaan dengan menempatkan orang-orang pilihannya pada jabatan strategis dan meyakinkan oligarki untuk mendukung kebijakannya. Satu faktor penting adalah kebijakan pengalihan subsidi BBM di awal pemerintahannya. Dana subsidi BBM sebesar Rp. 186 triliun dialihkan Jokowi untuk membiayai pembangunan infrastruktur dan program-program pemerintah lainnya (katadata.co.id, 2015). Pada saat yang sama, sebagian besar oligarki bisnis sedang terpuruk seiring anjloknya harga komoditas di pasar internasional. Situasi ini membuat oligarki melemah dan pada saat yang sama posisi Jokowi semakin menguat. Oligarki harus bekerja keras menyelamatkan bisnis, terutama dengan meminta dukungan pemerintah. Dengan dana besar yang dulu dialokasikan untuk subsidi BBM, Jokowi kini memiliki posisi tawar yang semakin kuat dan bisa membatasi kepentingan oligarki. Pada akhirnya, untuk menyelamatkan kepentingan bisnis, oligarki membutuhkan Jokowi untuk mendapatkan fasilitas dan dukungan negara.

Sebagai penutup, saya memberikan dua rekomendasi. Pertama

untuk gerakan sosial anti korupsi untuk tidak pernah berharap pada adanya kekuatan besar atau orang baik yang bisa membersihkan Indonesia dari korupsi. Kekuatan itu tidak ada, karena yang ada sekarang adalah gerakan sosial untuk mendorong pemberantasan korupsi. Keberadaan orang baik atau orang kuat yang mampu memberantas korupsi sesungguhnya adalah buah dari kerja keras dan kreativitas gerakan sosial untuk memaksa diberantasnya praktik korupsi.

Kedua, untuk Presiden Jokowi dan para pendukungnya yang memiliki komitmen pemberantasan korupsi, sudah saatnya Jokowi melihat potensi kekuatan rakyat. Selama ini rakyat hanya “digunakan” dalam kampanye dan Pemilu saja. Selesai Pemilu, demokrasi menjadi urusan elit. Padahal ada banyak contoh di negara-negara lain, pemimpin yang hanya punya dukungan minoritas di parlemen bisa menghasilkan kebijakan yang progresif. Kuncinya adalah melibatkan rakyat di dalam setiap pengambilan keputusan. Penelitian tentang pelayanan publik dasar gratis di empat daerah memberikan temuan menarik yang bisa menjadi pelajaran bagi Presiden Jokowi (Rosser, Wilson, & Sulistiyanto, 2011). Pemimpin yang memberikan pelayanan publik gratis adalah mereka yang membangun basis dukungan populer dari orang miskin, bukan jaringan patronase bisnis atau preman. Para pemimpin reformis ini mampu keluar dari tekanan oligarki predator di tingkat lokal dengan melibatkan rakyat dalam setiap kebijakan. Tentu dibutuhkan kreativitas untuk melibatkan rakyat dalam setiap kebijakan publik yang diambil Presiden. Tidak cukup dengan mengajak tokoh masyarakat, pengamat, pemimpin media dan mahasiswa yang kritis sekedar makan bersama di istana.

REFERENSI

- Ambardi, D. (2015, 23 Februari). Keseimbangan Baru Politik Indonesia. *Majalah Tempo*.
- Aspinall, E. (2013). Popular Agency and Interests in Indonesia's Democratic Transition and Consolidation. *Indonesia*, 96.
- Baker, J. (2013). The Parman Economy: Post-Authoritarian Shifts in the Off-Budget Economy of Indonesia's Security Institutions. *Indonesia*, 96, 123-150.
- Bourdieu, P. (1986). The Forms of Capital. In J. Richardson (Ed.), *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York: Greenwood

- Davidson, J. S. (2015). *Indonesia's Changing Political Economy. Governing the Roads*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hadiz, V. (2006). Corruption and Neo-Liberal Reform: Market and Predatory Power in Indonesia and Southeast Asia. In R. Robison (Ed.), *The Neo-liberal Revolution. Forging The Market State*. New York: Palgrave
- Hadiz, V., & Robison, R. (2013). The Political Economy of Oligarchy and The Reorganization of Power in Indonesia. *Indonesia*, 96.
- Hamilton-Hart, N. (2001). Anti-Corruption Strategies in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 37(1), 65-82.
- Hidayat, B., Paraqbueq, R., Muhyiddin, M., & Suci, D. (2015). Malam Teror Restoran Cepat Saji. *Majalah Tempo*.
- Hidayat, B., Paraqbueq, R., Soares, S., Merdeka, M. K. D., & Trianita, L. (2015, 2 Februari). Peluru-peluru Pembunuh Cicak. *Majalah Tempo*.
- Hidayat, B., Suci, D., Maranda, S., & Lazuardi, I. (2015). Dua Gunawan di Rekening Sang Jenderal. *Majalah Tempo*.
- Johnston, M. (2005). *Syndromes of Corruption. Wealth, Power and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Johnston, M. (2013). More than Necessary, Less than Sufficient: Democratization and the Control of Corruption. *Social Research: An International Quarterly*, 80(40), 1237-1258.
- Jokowi-JK. (2014). Jalan Perubahan untuk Indonesia yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian. Visi Misi dan Program Aksi Jokowi Jusuf Kalla 2014. Retrieved from http://kpu.go.id/koleksigambar/VISI_MISI_Jokowi-JK.pdf
- Klitgaard, R. (1988). *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Kumorotomo, W. (2009). *Inovasi Daerah dalam Mengurangi Korupsi*. Paper presented at the Simposium Nasional 2009 Tanpa Korupsi: Indonesia Bebas Korupsi Bukan Utopi, Yogyakarta.
- Kuwado, F. J. (2015). Ini Jawaban Buwas Saat Ditanya Siapa Pengkhianat di Polri... Retrieved from <http://nasional.kompas.com/read/2015/03/31/22095741/Ini.Jawaban.Buwas.Saat.Ditanya.Siapa.Pengkhianat.di.Polri>.
- Luebke, C. v. (2009). The political economy of local governance: findings from an Indonesian field study. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 45(2), 201-230.

- McLeod, R. H. (2006). Private Sector Lessons for Public Sector Reform in Indonesia. *Agenda*, 13(3), 275-288.
- McLeod, R. H. (2011). Institutionalized Public Sector Corruption: a legacy of Soeharto franchise. In E. Aspinall & G. v. Klinken (Eds.), *The State and Illegality in Indonesia*. Leiden: KITLV
- Mietzner, M. (2014). Oligarchs, Politicians and Activists. In M. Ford & T. B. Pepinsky (Eds.), *Beyond oligarchy : wealth, power, and contemporary Indonesian politics* Ithaca: Cornell University, Southeast Asia Program
- Mungiu-Pippidi, A. (2006). Corruption: Diagnosis and Treatment. *Journal of Democracy*, 17(3), 86-99.
- Paraqbueq, R., Tarigan, M., & Fajrial, E. (2015, 2 Februari). Jejaring Pengacara Para Penggugat. *Majalah Tempo*.
- Paraqbueq, R., & Trianita, L. (2015, 19 January). Tersebab Trauma Cicak-Buaya. *Majalah Tempo*.
- Persson, A., Rothstein, B., & Teorell, J. (2010). *The Failure of Anti-Corruption Policies. A Theoretical Mischaracterization of the Problem*. QoG Working Paper Series 2010: 19. The Quality of Government Institute, University of Gothenburg. Gothenburg.
- Prihandoko, Teresia, A., Paraqbueq, R., & Rahayu, D. S. (2015, 2 Februari). Tim Ompong yang Dipotong. *Majalah Tempo*.
- Robison, R., & Hadiz, V. R. (2004). *Reorganizing Power in Indonesia. The Politics of Oligarchy in an Age of Market*. London: Routledge.
- Rosser, A., Wilson, I., & Sulistiyanto, P. (2011). Leaders, Elites and Coalitions: The Politics of Free Public Services in Decentralised Indonesia: Development Leadership Program.
- Setiyono, B., & McLeod, R. H. (2010). Civil society organisations' contribution to the anti-corruption movement in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 46(3), 347-370.
- Widiarsi, A., Aditya, R., Sugiharto, J., Teresia, A., P, R., Yasa, S., . . . Rofiudin. (2015, 12 January). Tri Brata-1 Pilihan Siapa. *Majalah Tempo*.
- Widoyoko, J. D. (2013). *Oligarki dan Korupsi Politik Indonesia. Strategi Memutus Oligarki dan Reproduksi Korupsi Politik di Indonesia*. Malang: Setara Press.
- Winters, J. A. (2011). *Oligarchy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Winters, J. A. (2012). Oligarchs and Oligarchy in Southeast Asia. In R. Robison (Ed.), *Routledge Handbook fo Southeast Asian Politics*. Oxon, New York: Routledge

Winters, J. A. (2013). Oligarchy and Democracy in Indonesia. *Indonesia*, 96, 11-33.

<http://katadata.co.id/infografik/2015/05/27/kemana-pengalihan-dana-subsidi-bbm#sthash.iVQZNCQ1.dpbs>, diakses 29 Februari 2016