

**IBRAHIM Omar**  
**IZHAM HAKIMI Hamdi**  
Universiti Putra Malaysia

## **SISTEM KEPARTIAN DI INDONESIA PASCA ORDE BARU: PERSAINGAN ATAU PERKARTELAN?**

### ***PARTY SYSTEM IN INDONESIA IN THE POST NEW ORDER: CONTESTATION OR CARTELIZATION?***

*Artikel ini berhujah sistem kepartian di Indonesia pasca reformasi adalah sistem kepartian yang terkartelisasi. Parti-parti politik adalah kompetitif sebelum dan semasa pilihan raya dan tidak selepas berakhirnya pilihan raya. Ini kerana parti-parti tersebut yang sebelum ini bersaing berpakat untuk membentuk kartel dalam kerajaan. Akibatnya reformasi yang diharapkan rakyat dapat membawa perubahan kepada politik Indonesia adalah semu semata kerana perkartelan ini menyebabkan tidak adanya pembangkang dalam kerajaan dan semakin berleluasanya korupsi dan penyalahgunaan kuasa dalam negara. Persoalannya ialah apakah faktor utama yang menyebabkan munculnya perkartelan itu dan bagaimana daya tahannya? Artikel ini menjawab persoalan ini. Andaian yang dibangun untuk menjawab soalan di atas ialah kepentingan untuk memenuhi keperluan kewangan telah mendorong parti-parti politik untuk ikut serta di dalam kabinet dan terlibat dalam struktur kepimpinan komisi di DPR. Penglibatan mereka dalam kerajaan bukan untuk mewujudkan matlamat ideologi atau program parti, tetapi lebih mengarah kepada menyelamatkan sumber-sumber kewangan ekonomi mereka.*

**Katakunci:** parti politik, sistem kepartian, perkartelan, Indonesia

*This article argues that political parties in post-reformasi Indonesia have been cartelized. They were only competitive before and during the elections and not after that. This is because all parties conspired with each other to form a cartel in government. As a result, reformasi which was expected by the people to bring about a change in Indonesian politics did not happen because cartelization resulted in no opposition that could help check increasingly widespread corruption and abuse of power by the government. The question is what are the main factors that led to the emergence of cartelization and how resilience is it? This article answers this phenomenon. Assumptions presented to answer the above questions are that financial need*

*has prompted political parties to participate in the cabinet and the leadership in parliamentary committees. Their participation in the government has got nothing to do with ideological believe or party program, but is about protecting their financial resources.*

**Keywords:** *political party, party system, cartelization, Indonesia*

## **Pengenalan**

Dalam kajiannya tentang parti politik di Eropah Barat, Katz & Mair (1995:5) mendapati terdapat tiga jenis parti utama iaitu parti kader, massa, dan tangkap-semua (*catch-all party*). Selain ketiga-tiga parti tersebut, mereka juga menganalisis parti jenis baru yang muncul pada dekad 1990-an, yang disebut mereka sebagai parti kartel. Berbeza dengan ketiga-tiga jenis parti sebelumnya yang rapat dengan konstituennya, parti jenis baru ini lebih dekat dengan negara. Ini kerana kelangsungan hidup mereka secara kolektif lebih bergantung pada negara berbanding pada konstituen yang mendokongnya.

Mengapa begitu? Mengikut Katz & Mair (1995:20), ini kerana negara merupakan sumber kewangan bagi parti politik. Negaralah yang mempunyai projek-projek yang boleh diberikan kepada parti untuk parti politik meneruskan kelangsungan hidupnya. Dengan demikian, parti politik seperti ini dapat dibezakan dengan jenis parti yang lebih dulu muncul iaitu parti kader yang memperoleh pendapatan kewangan dari hubungan peribadi di peringkat elit; parti massa yang mendanai aktivitinya dengan yuran anggota; dan parti *catch-all* yang mendapat sumber kewangannya dengan menarik sokongan sama ada daripada berbagai-bagai individu mahupun kumpulan sosial.

Dari segi sejarahnya, hubungan kewangan antara parti politik dan negara ini bermula sejak tahun 1960-an lagi. Pada ketika itu negara memberikan berbagai-bagai subsidi kepada parti politik. Pada mulanya subsidi ini terhad pada fraksi-fraksi di parlimen dan hanya dijalankan di sebilangan kecil negara. Model pendanaan parti politik ini kemudiannya diterima pakai oleh sebahagian besar negara Eropah, dan subsidi negara menjadi sebahagian penting daripada sumber kewangan parti (Hopkin 2004:184). Dalam perkembangan selanjutnya, Katz & Mair (1995) dan Hopkin (2004) mendedahkan kebergantungan parti politik kepada dana negara ini telah mengubah watak utama parti politik. Parti politik semakin menjauhi masyarakat dan semakin mendekati diri kepada negara atau pemerintah. Ini kerana parti politik bergantung pada sumber kewangan yang disediakan oleh negara sehingga secara perlahan mereka berkembang menjadi satu kumpulan dengan kepentingan yang sama, iaitu bagaimana mendapatkan sumber kewangan. Impaknya, parti politik menjadi sangat bergantung kepada kewangan negara—negara dijadikan sumber kewangan bagi mereka.

Artikel Katz & Mair di atas memberikan wawasan baru. Artikel

tersebutlah yang kemudiannya memandu perbincangan dalam artikel ini. Artikel mereka memberi titik tolak untuk mengkaji kepentingan kewangan parti-parti politik di Indonesia dan menilai impaknya terhadap pembentukan sistem kepartian yang terkartelisasi. Namun, fenomena perkartelan di Indonesia tidak berlaku di peringkat parti politik (seperti yang dilakukan oleh Katz & Mair), melainkan di peringkat sistem. Ini kerana tumpuan analisis artikel ini tidak hanya pada parti politik semata, tetapi juga pada interaksi antara parti di semua arena politik (pilihan raya, parlimen dan kerajaan) yang berbeza-beza dan pola interaksi mereka dari satu waktu ke waktu yang lain. Semua ini dilakukan untuk memberikan pendedahan yang lebih komprehensif dan memberikan sumbangan lebih dalam lagi bagi perkembangan literatur sains politik. Ini kerana parti politik di Indonesia tidak memiliki sejarah perkembangan seperti mana parti-parti politik di Eropah. Keadaan ini tentu sangat berpengaruh pada keupayaan parti politik untuk memobilisasi sumber kewangannya yang sangat terhad. Secara teoritik, kebergantungan mereka pada sumber-sumber kewangan negara akan jauh lebih tinggi dan sistemik dibandingkan dengan kes-kes yang dikaji oleh Katz & Mair. Di sinilah letaknya sumbangan akademik daripada artikel ini.

Untuk memahami sepenuhnya hubungan kewangan parti politik dan negara di Indonesia, adalah sangat penting untuk memahami konteksnya. Pertama, melihat apakah yang dianggap sah dan haram dalam aktiviti kewangan parti? Hal ini susah ditentukan kerana seperti kata Katz & Mair (1995), Fisher & Eisenstadt (2004), dan Hopkin (2004), selalu ada 'wilayah kelabu' antara kedua-dua kategori ini. Namun, wilayah kelabu ini dapat diminimumkan jika takrifan sah dan haram dapat diperjelaskan melalui proses undang-undang. Oleh itu, dalam kes Indonesia, pengkaji perlu melihat sama ada parti-parti politik memanfaatkan sumber kewangan negara secara sah atau haram—sesuatu yang sukar ditentukan, tetapi diteliti secara terperinci dalam artikel ini.

Kedua, memahami peranan negara dalam ekonomi. Ini kerana semakin besar peranan negara dalam ekonomi, maka semakin besar pula hasrat parti politik untuk bertarung merebut jawatan negara (atau pemerintahan). Ini kerana jawatan ini dapat membuka peluang bagi parti politik untuk mendapatkan sebahagian wang yang diperlukan untuk kepentingan parti. Lebih jauh lagi, banyaknya bilangan BUMN juga memungkinkan parti politik merancang satu mekanisme kartel bertujuan mengagihkan secara proporsional jawatan di berbagai-bagai BUMN itu. Selain itu, pelbagai projek yang didanai negara juga menjanjikan keuntungan kebendaan bagi parti-parti politik yang selalu memerlukan wang yang banyak untuk kegiatan parti. Oleh itu, artikel ini turut menunjukkan keperluan ekonomi ini dalam politik kepartian di Indonesia.

Ketiga, meneliti perbezaan antara parti politik yang ada di parlimen dan di kerajaan. Tujuan artikel ini ialah membuat perbezaan antara parti di DPR dan di kerajaan atau kabinet bukan untuk menambah wajah lain parti politik,

tetapi sebagai usaha untuk membezakan dua lokasi di mana parti politik boleh memobilisasi sumber kewangan. Akhirnya ialah memahami had dana kempen parti politik yang dibenarkan oleh undang-undang. Untuk melengkapai hal ini, KPU mengeluarkan ketetapan yang menyatakan tidak ada parti politik yang dibenarkan melampaui Rp110 miliar untuk dana kempen—had yang dikira memadai untuk mencegah parti politik yang kuat kewangannya mengalahkan yang lebih lemah. ‘Had’ pengeluaran kempen ini sebahagian juga akan mencegah parti politik mengumpulkan sumbangan wang secara berlebihan. Pun demikian, selalu sahaja ada berbagai-bagai celah yang mungkin ditutupi oleh parti politik ketika mereka menghantarkan laporan kewanga

Sumber bukan bajet itu tentu sahaja merupakan wang rakyat, kerana ia dikumpulkan oleh kerajaan melalui berbagai-bagai cukai yang dikutip. Sumber ini tentunya tidak diperuntukkan untuk mensubsidi atau mendanai parti politik. Jika demikian, soalan penting lainnya yang muncul ialah bagaimanakah dana bukan bajet ini boleh menjelaskan munculnya perkartelan di Indonesia? Bukti dan fakta apakah yang dapat menyokong andaian kajian artikel ini? Untuk menjawab soalan tersebut, bahagian seterusnya membincangkan kes-kes yang berkaitan untuk menjelaskan mengenai perburuan rente (*rent-seeking activities*) dan praktik perkartelan yang berlaku dalam sistem kepartian di Indonesia era Reformasi.

## **Perkartelan Dalam Sistem Keptarian Era Reformasi**

Perbincangan di atas telah membincangkan sumber kewangan parti politik. Analisis seterusnya ialah menjelaskan tiga jenis perburuan rente yang berlaku dalam sistem kepartian di Indonesia dengan melihat kepada tiga kes, iaitu kes di Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP), kes di Badan Urusan Logistik (yang lebih dikenali dengan istilah Bulog (Buloggate I dan II), dan kes Bank Bali. Semua kes ini menunjukkan bagaimana jawatan dalam kerajaan menjadi arena penting bagi parti politik untuk mendapatkan wang haram. Satu yang pasti dari perbincangan ini adalah perburuan rente yang dilakukan oleh parti politik merupakan ciri utama dari sistem kepartian yang dilandaskan oleh perkartelan. Ini kerana semua parti berusaha untuk menutupi perburuan rente ini agar semua berjalan dengan licin dan selamat.

### **Kes I: Penyalahgunaan Kuasa Pada Dana Bukan Bajet**

Kes DKP boleh dikatakan sebagai kes paling terbuka yang menunjukkan bagaimana dana bukan bajet dimanipulasi oleh parti-parti politik. Kes DKP ini juga adalah skandal kewangan yang sempat menggoncang Indonesia pada era Reformasi. Kes ini membabitkan seorang mantan menteri, beberapa pegawai kerajaan, ahli politik dan parti, dan pelbagai kumpulan sosiopolitik. Bekas menteri itu ialah Prof. Dr. Ir. Rokhmin Damhuri yang didakwa memobilisasi

dana dalam kes DKP dengan menyimpannya di akaun bank milik peribadi, dan mengagihkan dana tersebut untuk tujuan sosial, politik, dan peribadi. Sebahagian besar dana itu mengalir ke semua parti politik yang ahlinya duduk di Komisi III DPR. Dana itu juga mengalir kepada seorang calon presiden dan seorang ahli pasukan kempen calon presiden lainnya dalam persiapan menjelang pemilihan presiden pada pilihan raya tahun 2004 (Ziegenhain 2008:125; Crouch 2010:132).

Kes ini mula terdedah pada 2 Ogos 2006 apabila Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) menjalankan pemeriksaan rutin terhadap berbagai-bagai akaun bank yang berkait erat dengan dana yang dimiliki oleh DKP. Daripada hasil pemeriksaan, KPK menemui beberapa 'kejanggalan' pada akaun Menteri Kelautan dan Perikanan, Prof. Dr. Rokhmin Damhuri. Melalui metod perakaunan standard, KPK mempersoalkan keabsahan dana-dana yang dikumpulkan selama masa jawatannya. Bilangan dananya tidak diungkap semasa itu dan media menganggap kes ini sebagai rasuah biasa sahaja. Namun pada 27 November 2006, KPK mengeluarkan surat penangkapan terhadap Andin Taryoto (Setiausaha Departemen Kelautan dan Perikanan (DKP)) atas tuduhan menggunakan wang subsidi departemen (Crouch 2010:134). Subsidi itu seharusnya diagihkan kepada instansi-instansi teknikal DKP di daerah bagi membiayai pelbagai projek atau program negara di bawah pengawasan DKP. Hari berikutnya Prof. Dr. Rokhmin juga ditangkap KPK berlandaskan pengakuan Andin yang menyatakan bahawa pengumpulan dana tersebut dilakukan atas arahan dan sepengetahuan Prof. Dr. Rokhmin (Crouch 2010:135).

Melalui pemeriksaan di mahkamah, didapati akaun bank Rokhmin mencapai Rp31 miliar. Bilangan ini terkumpul dalam jangka tiga tahun, daripada April 2002 sehingga Mac 2005 (Ishak Rafick 2007:142). Kurang dari setengahnya berasal daripada sumber-sumber dalaman jabatan dan bakinya berasal daripada sumber-sumber di luar jabatan. Ketika KPK memeriksa dana yang ada di akaun Rokhmin ternyata dananya hanya ada Rp789 juta. Persoalannya sekarang, ke mana hilangnya wang itu? Pelbagai kalangan menyatakan sebahagian dari dana itu berakhir di kantung ahli politik dan parti-parti politik. Spekulasi ini ternyata benar. Ini kerana Andin memberikan laporan yang sangat jelas dan terperinci nama-nama mereka yang menerima dana bukan bajet daripada akaun DKP (*Tempo* 11-17 Disember 2006:32).

Laporan Andin mendorong Amien Rais, bekas salah seorang calon presiden yang pernah menjadi ketua MPR, untuk mendesak semua parti politik dan para mantan calon presiden yang menerima dana itu untuk berterus terang. Ini kerana beliau sendiri mengakui mendapat Rp200 juta untuk keperluan kempenya dalam Pilpres pusingan pertama pada tahun 2004. Bahkan, beliau mendakwa pasukan kempen presiden SBY juga mendapat dana DKP itu. Oleh itu, demi memerangi rasuah yang telah memaharajalela di Indonesia, Amien Rais secara terbuka mengatakan bahawa dirinya siap masuk penjara jika yang

lain mengikuti jejaknya untuk mengakui telah menerima dana bukan bajet DKP (Crouch 2010:139).

Untuk menjelaskan pelbagai kegoncangan ini, artikel ini membincangkan terlebih dahulu bagaimana dana tersebut dibahagikan kepada ramai penerima. Berdasarkan dokumen yang dilaporkan oleh Andin Taryoto kepada KPK, didapati banyak kategori penerima, yang dapat disederhanakan menjadi tiga kategori: (i) politik, (ii) sosial, dan (iii) peribadi. Untuk kepentingan dan konsistensi kajian artikel ini, penulis menumpukan perhatian pada kategori politik. Banyaknya wang politik tersebut lebih kurang Rp6.1 miliar. Bilangan ini sekitar 20% daripada jumlah dana yang dikumpulkan dan dikendalikan oleh Prof. Dr. Rokhmin (selaku Menteri Kelautan dan Perikanan) dan Andin (Setiausaha DKP). Sebanyak Rp1.5 miliar untuk ahli DPR dan sebanyak Rp876 juta lagi diagihkan kepada parti-parti politik di peringkat daerah (Collins 2007:163). Sebahagian daripada wang itu digunakan untuk melicinkan proses legislasi ketika Komisi III DPR menyelesaikan satu RUU yang akan menetapkan peraturan tentang kegiatan DKP. Parti manakah yang ada di Komisi III?

Jadual 1: Komposisi ahli Komisi III

<b>Parti politik</b>	<b>Bilangan ahli parti dalam Komisi III</b>
PDI-P	16
Parti Golkar	14
PPP	5
PKB	6
PAN & PKS	4
KKI	2
PDU	1
PBB	1
Tentera	4
<b>Jumlah</b>	<b>53</b>

Sumber: Diubahsuai dari [www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id) (17 Julai 2011).

Jadual 1 menunjukkan daripada 53 ahli parti politik yang duduk di Komisi III, majoritinya adalah daripada PDI-P dan Golkar, iaitu masing-masingnya 16 dan 14 orang. Jika data ini yang dipegang, maka kedua-dua parti inilah yang paling banyak mendapatkan keuntungan dana DKP. Ini kerana baki parti lainnya tidak sebesar kedua-dua parti tersebut. Oleh itu, sangat menghairankan jika PDI-P menyatakan diri mereka sebagai parti pembangkang, tetapi pada akhirnya didapati menerima aliran dana DKP. Fakta ini menunjukkan kepembangkangan yang dibangun oleh PDI-P adalah bersifat semu, ini kerana mereka juga turut merasai nikmatnya wang negara.

Kes DKP di atas memberi tiga pelajaran penting. Pertama, kes ini menunjukkan jawatan menteri bukan semata-mata merupakan badan penggubal dan pelaksana dasar, tetapi juga penyedia keuntungan ekonomi. Ini sudah lama menjadi rahsia umum di Indonesia, dan kali ini dugaan itu

terbukti. Kedua, perburuan keuntungan dijalankan di peringkat struktural yang melibatkan parti-parti politik di DPR secara keseluruhan (lihat komposisi ahli parti dalam Komisi III, Jadual 1). Ketiga, kes DKP mendedahkan cara atau metod yang digunakan oleh parti politik untuk menutupi skandal apabila ia terungkap ke permukaan. Pada satu tahap, kes itu dibicarakan dan diselesaikan di peringkat elit, diikuti dengan pernyataan terbuka agar semua pihak memberi kesempatan kepada badan keadilan untuk memutuskannya. Di peringkat DPR, kes ini tidak pernah sepenuhnya disiasat sehingga menguap begitu sahaja dari ruang perbincangan masyarakat awam.

Dari semua huraian pada kes pertama ini, satu yang dapat dirumuskan ialah cara perkartelan dalam parti politik di Indonesia bekerja adalah sangat tersusun dan rapi. Ini kerana parti politik dengan amat hati-hati telah menggunakan sebuah kementerian untuk menyediakan dana bagi mereka. Agar tindakan rasuah yang mereka lakukan tidak terhidu oleh banyak pihak, maka semua ahli dalam sebuah komisi melakukan perkartelan dengan cara melakukan rasuah berjamaah (baca: bersama-sama). Persoalan selanjutnya: apakah kes ini bersifat rawak belaka atau memang merupakan pola yang dikonstruksi. Untuk itulah, maka dua kes berikutnya dibincangkan bagi memperkuat hujah artikel ini bahawa memang telah berlaku perkartelan politik dalam sistem kepartian di Indonesia.

## **Kes II: Kes Buloggate I dan II**

Selama empat tahun dari tahun 2000 hingga 2004, Badan Urusan Logistik (Bulog) menarik perhatian masyarakat luas kerana dua skandal yang melibatkan elit politik dan parti politik di Indonesia. Skandal pertama adalah dakwaan penyalahgunaan dana Bulog oleh presiden (semasa itu) Gus Dur. Kedua, skandal tentang penyalahgunaan dana Bulog oleh ketua umum Partai Golkar Dr. Akbar Tandjung. Pelajaran paling penting yang dapat dipetik daripada kedua-dua kes ini adalah pengkaji dapat mengetahui bagaimana perkartelan itu bekerja. Selain itu, kedua-dua kes ini juga menunjukkan bagaimana dana BUMN boleh mengalir kepada parti-parti politik.

Sebelum melangkah jauh, perlu dijelaskan tugas utama Bulog ialah untuk menjalankan dasar penstabilan harga untuk sembilan keperluan asas seperti beras, gula, minyak masak, garam, ikan masin, tepung, soya, dan lainnya. Dalam menjalankan tugasnya, Bulog berkuasa menetapkan had siling harga-harga komoditi tersebut (Bresnan 1993:134). Langkah yang dilakukan untuk menciptakan kestabilan harga tersebut adalah dengan cara membeli keperluan-keperluan asas secara borong ketika harga murah. Kemudiannya, barang ini disimpan dan dijual semula apabila berlaku kekurangan barangan tersebut di pasaran. Selain itu, jika diperlukan, Bulog juga dapat mengimport sembilan bahan asas tersebut untuk mengurangkan tekanan pasaran dalam negara (Pepinsky 2009:143). Dengan berbagai-bagai tugas ini, Bulog

mendapat keuntungan yang menjadi sumber utama kewangannya, selain dana daripada anggaran negara. Sebahagian daripada dana yang dikumpulkan itu disimpan di akaun bank ketua Bulog untuk tujuan teknikal seperti juga dana yang dimiliki oleh menteri-menteri di kementerian lainnya. Ketua Bulog memiliki kebebasan untuk menggunakan dana tersebut meskipun secara prosedural beliau harus mendapatkan persetujuan presiden. Dana, prosedur, dan penggunaannya inilah yang kemudian memancing skandal dan perkartelan dalam sistem kepartian di Indonesia.

Skandal pertama (Buloggate I) dibongkar oleh media massa pada Mei 2000. Pada masa itu, salah seorang Ketua Dewan Pimpinan Pusat PKB, Taufikurrahman Saleh, dalam satu sidang media meminta ketua Bulog semasa itu (Rahadi Ramelan) untuk menyelidiki khabar angin bahawa Gus Dur menyalahgunakan dana Bulog sebesar Rp35 miliar (*Kompas* 5 Mei 2001:1). Tujuan beliau adalah untuk membersihkan nama Gus Dur dari khabar angin tersebut bahawa Gus Dur (Presiden semasa itu) sebenarnya tidak terbabit dengan isu berkenaan. Pertanyaannya sekarang, apakah Gus Dur dalam kapasitinya sebagai presiden terbabit dalam skandal ini?

Untuk mendapatkan jawapan atas persoalan di atas, maka DPR menubuhkan Panitia Khusus (Pansus) Buloggate untuk memeriksa orang-orang yang disyaki terbabit dalam kes Buloggate. Pemeriksaan Pansus berakhir dengan satu kenyataan politik bahawa Gus Dur terlibat dalam skandal Bulog. Skandal ini mencapai kemuncaknya apabila majoriti ahli DPR menggunakan kes Buloggate I sebagai langkah untuk menjatuhkan Gus Dur daripada kerusi kepresidenannya. Menanggapi hal ini, para pendokong Gus Dur menggunakan taktik yang sama untuk menjatuhkan parti politik lain, namun tidak berjaya. Misalnya, pada 1 Februari 2001, dalam satu perbincangan dengan mahasiswa di Kendari, Mahfud M.D. (seorang menteri yang bergabung dengan PKB) 'melemparkan' dakwaan bahawa Partai Golkar pada tahun 1999 menerima dan menggunakan dana Bulog sebanyak Rp90 miliar (Mahfud 2003:84). Dakwaan ini semakin menegangkan lagi hubungan elit politik di Jakarta. Akibatnya, Buloggate kini bercabang menjadi dua kes iaitu Buloggate I dan II.

Kes kedua atau Buloggate II, seperti kes sebelumnya, dengan segera berkembang menjadi pertarungan antara parti-parti politik yang berseteru. Mengikut *Tempo* (19-25 Februari 2001), berlaku berbagai-bagai pengeluaran wang Bulog yang berjumlah Rp71.7 miliar daripada bank pemerintah Bukopin, mulai daripada 27 Ogos 1998 sehingga 10 Oktober 1999. Lebih daripada Rp53 miliar dari jumlah itu diambil selama masa kempen pilihan raya pada tahun 1999. Sebahagian besar daripada wang ini, Rp40 miliar sampai kepada Akbar Tandjung yang kemudiannya diberikan kepada bendahari Partai Golkar. Sebanyak Rp10 miliar lagi dialirkan kepada Menteri Pertahanan (Jeneral Wiranto) untuk digunakan bagi menyusun pasukan keamanan sivil (Pam Swakarsa). Manakala Rp3 miliar lainnya digunakan oleh Bulog untuk menyelesaikan *asset swap* atau pertukaran aset antara Bulog dan Perusahaan



Goro (Mahfud 2003:87).

Yang menjadi pertelagahan hebat di mahkamah bukannya masalah ada atau tidaknya pemindahan wang tersebut kerana ini sudah jelas, tetapi siapakah penerima dana itu dan digunakan untuk apa? Achmad Ruskandar (Deputi Kewangan Bulog semasa itu) didakwa memberikan cek kepada Akbar Tandjung. Namun, Akbar menyangkal beliau menerima cek tersebut. Pemeriksaan silang di mahkamah akhirnya memaksa Akbar mengakui bahawa kenyataan Achmad adalah benar. Lantas, persoalannya sekarang ialah wang itu digunakan untuk apa? Mengikuti Akbar Tandjung, wang digunakan untuk mendanai program jaring pengaman sosial. Pada 11 Oktober 2001, Akbar mengatakan beliau memberikan wang itu kepada sebuah yayasan sosial yang namanya tidak lagi diingatnya. Tetapi masalahnya, apakah wang itu sah?

Selepas mempertimbangkan semua bukti dan saksi, hakim menyimpulkan bahawa para terdakwa telah melakukan rasuah, dan menjatuhkan hukuman penjara kepada semua terdakwa kecuali Akbar Tandjung (Ishak Rafick 2007:112). Majoriti hakim menyetujui pembelaan Akbar dan hujah yang diajukan oleh pasukan peguamnya bahawa penarikan dana Bulog itu sah. Akbar mampu menunjukkan perintah rasmi daripada Habibie (presiden semasa itu) kepadanya selaku Menteri Setiausaha Negara untuk membantu proses pencairan dana tersebut. Para hakim berpendapat bahawa yang salah adalah di peringkat pelaksanaan. Akibatnya, ketua yayasan yang melaksanakan program jaring pengaman sosial, Winfred Simatupang, dijatuhkan hukuman bersalah oleh para hakim dan dihukum penjara. Rahadi Ramelan ketua Bulog juga dikenakan hukuman penjara dua tahun. Dengan hukuman yang diterima ini, kedua-dua Simatupang dan Rahadi menyatakan mereka adalah mangsa *scapegoat* untuk menyelamatkan Akbar Tandjung (Ishak Rafick 2007:114).

Namun, dalam penilaian penulis, terdapat sesuatu yang aneh di sebalik penggunaan dana itu. Ini kerana jika memang dana tersebut untuk program jaring pengaman sosial, maka semestinya dana tersebut telah habis digunakan. Keanehan lainnya adalah jaksa tidak pernah berusaha menyalut di mana wang itu ditempatkan dan untuk apa wang itu digunakan. Jika aliran dana tersebut diselidiki oleh mahkamah, dan jika mahkamah mendapati dana itu digunakan oleh Partai Golkar, kes itu akan mengarah pada pemeriksaan apakah Partai Golkar melanggar aturan tentang sumbangan parti sebagaimana ditetapkan oleh Undang-undang Parti Politik atau tidak. Beberapa bukti awal menunjukkan Golkar melanggarnya. Namun, jalur penyiasatan ini tidak pernah ditempuh dan Partai Golkar pun tidak tersentuh. Mengapa begini? Hasil penelitian mendapati di kemudian hari masalah rasuah yang dibuat oleh ahli mereka juga diungkap oleh Golkar dan parti lainnya. Keadaan ini menunjukkan telah berlakunya kesepakatan antara parti politik untuk menutupi peri laku rasuah mereka dengan cara saling melindungi elit politik mereka yang melakukan rasuah.

Pertanyaan lain yang menarik ialah mengapa PDI-P tidak berkeras

mengajukan pendakwaan Akbar Tandjung? Apa kepentingan PDI-P sehingga 'membantu' Golkar? Artikel ini berhujah ada tiga kemungkinan jawapan atas pertanyaan tersebut.

Pertama, Golkar adalah bahagian penting dalam pakatan untuk menjatuhkan Gus Dur daripada jawatan presiden sehingga Megawati dipilih menjadi presiden. Kedua, Golkar juga adalah bahagian penting daripada kabinet Megawati. Jadi, perubahan sikap PDI-P ini dapat difahami sebagai pelunasan hutang politik untuk memelihara kestabilan pemerintahan Megawati. Ketiga, posisi Partai Golkar sangat utama bukan sahaja bagi PDI-P tetapi juga bagi seluruh parti politik dalam parlimen. Jika Golkar membuka kotak pandora yang selama ini berada di tangannya, maka ini membolehkan pelbagai skandal kewangan sebelumnya yang turut melibatkan pelbagai parti politik termasuk PDI-P akan tersingkap. Hal ini adalah faktor kenapa parti-parti politik lain membatalkan niatnya untuk membentuk Pansus bagi mendakwa Akbar.

Namun, kes Buloggate II ini layak dibahas dan dibincangkan lebih dalam lagi kerana kes ini memberi cahaya lebih terang untuk mengetahui skop perburuan rente para parti politik yang ternyata sangat pelbagai. Lebih penting daripada itu semua, kes ini menunjukkan bagaimana proses perkartelan berlaku dalam sistem kepartian di Indonesia. Hal ini begitu nampak pada kes Buloggate II yang hanya melukai Partai Golkar. Tetapi seperti dibincangkan sebelumnya, Golkar memiliki kad *ace* yang dapat dimainkannya jika parti-parti lain tetap menghendaki munculnya Pansus. Kad *ace* Golkar itu adalah ancamanya untuk menyingkap berbagai-bagai skandal kewangan yang dilakukan oleh parti-parti politik lainnya.

Ringkasnya, bahagian ini telah membincangkan kes Buloggate I dan II yang berakhir dengan keputusan yang berbeza. Kes Buloggate II memberi pemahaman lebih mendalam tentang cara kerja perkartelan dalam sistem kepartian di Indonesia. Di permukaan, satu skandal kewangan tampak dilakukan oleh satu atau dua parti sahaja, tetapi ketika parti-parti lain memiliki skandal masing-masing mereka terkunci dalam satu rantai nasib politik yang sama. Dalam pengertian ini, kes Buloggate II sedikit berbeza dengan kes Buloggate I kerana ia melibatkan semua parti politik. Namun, kedua-dua kes ini memiliki kesamaan, iaitu parti-parti politik terikat bersama untuk menjaga kepentingan kolektif mereka sebagai pemburu rente.

### **Kes III: Kes Bank Bali**

Kes Bank Bali menambah kepelbagaian mengenai perkartelan dan perburuan keuntungan oleh parti politik di Indonesia. Kes ini bukan merupakan bukti langsung perkartelan, tetapi menunjukkan bagaimana parti politik memperoleh keuntungan dengan menjalankan fungsi sebagai broker politik dan menghasilkan dana yang besar.

Kes Bank Bali menjadi berita utama di berbagai-bagai media massa

di Indonesia pada akhir tahun 1990-an dan awal tahun 2000-an. Inti daripada kes ini adalah berkaitan yuran miliaran rupiah yang diberikan kepada para pemimpin Parti Golkar sebagai ganjaran kerana membantu Bank Bali untuk mendapatkan semula pinjaman antara banknya. Jumlah pinjaman itu sendiri luar biasa besarnya, sekitar Rp1.1 triliun (Ishak Rafick 2007:165). Peristiwa yang mendorong terbongkarnya kes ini adalah pengambilalihan Bank Bali oleh kerajaan pada awal Ogos 1999. Dalam program penstruktur semula perbankan yang dijalankan semasa krisis ekonomi itu, Bank Bali dikategorikan sebagai salah sebuah bank yang memerlukan suntikan modal untuk memenuhi kadar kelayakan modal minimum (*capital adequacy ratio*, CAR). Langkah ini dikenali sebagai program rekapitalisasi. Justeru kekurangan modal, pemilik Bank Bali Rudy Ramli, mengundang pelabur antarabangsa seperti Standard Chartered Bank (Standchart), yang berpangkalan di Hong Kong untuk menyuntikkan modal. Rancangan hampir berjaya ketika tiba-tiba Standchart menarik balik tawarannya menyebabkan kerajaan terpaksa campur tangan (Ishak Rafick 2007:166).

Peristiwa tersebut memunculkan pertanyaan: mengapa Standchart menarik diri dan tidak jadi menyuntikkan modal kepada Bank Bali? Dan, mengapa pula kerajaan perlu melakukan program rekapitalisasi terhadap bank tersebut? Mengikut maklumat yang penulis perolehi, pengurusan Standchart Bank melalui pemeriksaan saksama mendapati ada banyak aset Bank Bali yang hilang dan nilainya mencapai jutaan dollar AS. Hal ini tentu sangat mempengaruhi nilai Bank Bali, kerana dengan hilangnya aset tersebut Bank Bali memerlukan suntikan modal yang lebih besar lagi bagi memenuhi CARnya. Penyelidikan lebih jauh menunjukkan bahawa aset yang hilang itu adalah dalam bentuk pinjaman antara bank yang diberikan kepada tiga bank bermasalah yang telah dilikuidasi dan kemudian diambil alih oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN). Jadi, pengurus Bank Bali sangat memerlukan pengembalian semula semua pinjaman itu demi kelangsungan bank yang diurusnya dan juga hidupnya. Oleh itu, pengurus Bank Bali menghubungi Djoko Tjandra (seorang konglomerat kenamaan) untuk mendapatkan balik pinjaman-pinjaman tersebut. Djoko kemudian menghubungi Manimaren Sinivasan dan Setya Novanto (kedua-duanya adalah wakil bendahari Partai Golkar) untuk melaksanakan pekerjaan itu (Pepinsky 2009:146). Ringkas cerita, mereka bertiga menggerakkan jaringan mereka di lingkungan kepresiden semasa itu untuk menghubungi personel kunci BPPN dan Bank Indonesia (BI) bagi mendapatkan semula pembayaran pinjaman-pinjaman tersebut.

Aktiviti inilah yang kemudiannya diselidiki oleh KPK kerana ‘aroma’ rasuah begitu kuat. Pada 2 September 1999, satu bulan selepas skandal tersebut tersiar di media, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) menugaskan Pricewaterhouse Cooper (PwC) untuk melakukan audit ke atas Bank Bali. Laporan PwC mendedahkan pada 1 Jun 1999, BI membayar Rp904 miliar

kepada Bank Bali setelah BI menerima surat permintaan daripada BPPN (Ishak Rafick 2007:179). Pada hari yang sama, Bank Bali memindahkan wang sebanyak Rp546 miliar kepada PT. Era Giat Prima (EGP) milik Djoko Tjandra. Daripada EGP, Djoko kemudiannya memindahkan wang tersebut kepada beberapa nama yang terdiri dari pengusaha, pegawai tinggi kerajaan, dan ahli politik. Wang itu juga mengalir ke Partai Golkar melalui Bapilu, tangan organisasi Golkar yang khusus dibentuk untuk memenangi pilihan raya tahun 1999 dan 2004.

Untuk kepentingan artikel ini, beberapa soalan perlu dikembangkan, misalnya, pertama, apakah pembayaran BI tersebut sah atau tidak? Kedua, siapakah para aktor yang terbabit dalam proses pembayaran tersebut? Dan ketiga, apakah penggunaan wang negara untuk pembayaran tersebut tepat? Proses keadilan yang berlangsung dimulai dengan dakwaan pokok bahawa proses pembayaran tersebut tidak sah kerana merugikan kewangan negara. Setelah jaksa yakin bahawa pembayaran tersebut tidak sah, maka ia beralih kepada aktor atau orang-orang yang terbabit dalam pembayaran tersebut. Aktor pertama yang dibawa ke muka pengadilan adalah Rudy Ramli pemilik dan Direktor Utama Bank Bali. Kemudiannya ialah Djoko Tjandra dan Setya Novanto daripada PT. EGP (syarikat yang bertindak sebagai broker bagi Bank Bali). Dua ketua BPPN iaitu Pande Lubis dan Farid Harianto juga didakwa kerana bertanggungjawab mengeluarkan surat persetujuan dari BPPN. Selain itu, Sjahril Sabirin (Gabenor BI) juga didakwa. Ini kerana BI-lah yang sebenarnya mengelola wang dan aktor yang memiliki autoriti terakhir untuk meluluskan dana tersebut.

Dalam sidang para terdakwa mematahkan tuduhan utama yang ditimpakan kepada mereka. Rudy Ramli dan Djoko Tjandra menyatakan mereka tidak bersalah kerana mereka mengeluarkan wang yang sebenarnya milik Bank Bali, bukan wang negara (Robison & Vedi R Hadiz 2004:111). Dalam erti kata lain, mereka berhujah negara tidak rugi apapun dalam proses pembayaran tersebut. Jadi, jaksa terkeliru ketika mengatakan kes Bank Bali adalah kes penyalahgunaan wang negara.

Mengikut logik ini, Djoko dan Rudi dibebaskan daripada semua dakwaan pada 28 Ogos 2000. Keputusan ini menyatakan bahawa kes ini bukanlah kes jenayah, tetapi perdata (kepemilikan). Jaksa kemudiannya merayu kes ini ke mahkamah yang lebih tinggi, namun rayuan ditolak. Keputusan mahkamah tersebut jelas memancing kontroversi dalam tiga hal. Pertama, dakwaan bahawa proses pembayaran tersebut menjadi cepat kerana adanya campur tangan Habibie dan Bambang. Masalahnya, sangat sukar membuktikan bagaimana pengaruh politik memang benar-benar ada. Kedua, tentang kemungkinan hakim bersikap bias. Ada banyak kes rasuah serupa yang diputuskan di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan berakhir dengan kekalahan jaksa penuntut (Ishak Rafick 2007:178). Ketiga, tujuan penggunaan wang tersebut juga menimbulkan kontrovesi. Ini kerana wang itu seharusnya

digunakan untuk program rekapitalisasi sepenuhnya, tetapi digunakan untuk tujuan membiayai kempen Partai Golkar pada pilihan raya tahun 2004 (Crouch 2010:122).

Mengikut Crouch (2010:122), sumbangan kewangan kepada parti politik Golkar sebanyak Rp15 miliar melalui Badan Pemenangan Pemilu (Bapilu) ini jelas melanggar had atas sumbangan kepada parti politik daripada individu atau firma swasta. Dan, Parti Golkar boleh menerima sanksi dilarang ikut bertanding dalam pilihan raya tahun 2004. Kenyataannya, KPU mahupun Mahkamah Agung tidak pernah membuka siasatan untuk kes ini. Perkara ini kemudiannya tenggelam begitu sahaja entah ke mana. Realiti ini pada asasnya menegaskan penilaian IFES (2004) yang telah dibahaskan di awal artikel ini bahawa aturan dan sekatan yang ditetapkan oleh undang-undang politik tidak pernah dijalankan secara serius.

Lebih daripada sekadar isu tentang penegakan keadilan, kes Bank Bali mewakili bentuk kegiatan percaloan (*brokering*) yang lazim dilakukan oleh parti-parti politik untuk mengisi kewangan mereka. Salah seorang pemimpin PDI-P misalnya, diminta untuk membantu Bank Permata yang mengalami masalah serupa dengan Bank Bali. Ketika jenis perburuan rente ini dijalankan oleh parti-parti politik situasi yang muncul mirip dengan Buloggate II, iaitu menempatkan semua parti politik dalam perahu yang sama. Dan untuk mencegah perahu itu tenggelam—ketika satu skandal terbongkar—usaha kolektif dilakukan oleh semua parti politik dalam kartel tersebut.

Semua kes yang telah dibincangkan di atas menunjukkan mekanisme kerja dan kepelbagaian perkartelan era reformasi. Mekanisme kerjanya adalah sederhana dengan cara menggunakan badan negara seperti kementerian dan firma milik kerajaan untuk menyalurkan dana mereka kepada parti politik. Tujuan penyaluran dana tersebut bermacam-macam antaranya untuk kepentingan kempen pilihan raya, survival parti dan seumpamanya. Agar rasuah tidak terbongkar, parti politik yang mendapat keuntungan dari penyaluran dana ini kerap mengagihkan wang yang mereka terima kepada parti politik lainnya. Dengan mekanisme ini, maka parti lainnya tidak akan membongkar peri laku rasuah yang dilakukan oleh sesebuah parti politik. Kalaupun ada parti politik yang mahu membongkar rasuah yang dilakukan oleh sesebuah parti politik, maka parti politik yang dituduh biasanya akan mengugut parti politik tersebut dengan cara akan membongkar masalah rasuah yang lebih besar (yang dilakukan oleh parti politik yang telah mendakwa mereka).

Perbincangan di atas telah menunjukkan kerajaan dan kabinet merupakan tempat penting bagi berlangsungnya perburuan rente. Ini kerana kabinet ataupun badan-badan kerajaan adalah tempat para pemimpin tinggi mengendalikan sebahagian besar wang negara. Selain kabinet dan badan kerajaan, tempat perburuan rente juga berlaku di parlimen. Oleh itu, kajian artikel ini perlu mengkaji gelanggang ini pula. Mengapa parlimen juga menjadi gelanggang penting bagi perburuan rente? Sejauh manakah berbagai-bagai

perburuan rente yang dijalankan di parlimen mencerminkan adanya kartel? Inilah yang dibicarakan dalam perbincangan seterusnya sebagai sumbangan akademik kajian ini yang belum lagi dibahas secara mendalam oleh sarjana setakat ini.

## **Kuasa DPR: Mendedahkan Perkartelan dalam Kepartian di Indonesia**

Analisis di atas membincangkan mengenai kepelbagaian usaha yang dilakukan oleh parti politik dalam memanipulasi kewangan negara. Manipulasi tersebut tidak dilakukan seorang diri, tetapi bekerjasama dengan parti politik lainnya sehingga membentuk sebuah perkartelan. Untuk lebih menjelaskan perkartelan tersebut, penulis cuba balik semula pada peristiwa yang berlangsung pada 17 Mei 1999, apabila satu undang-undang baru tentang Bank Indonesia (BI) diiktiraf oleh kerajaan. Dalam undang-undang baru ini, BI dipaksa menyerahkan sebahagian autoritinya. Salah satunya adalah tugas pengawasan bank. Tugas ini, mengikut undang-undang yang baru akan dijalankan oleh satu badan negara berkecuali yang akan ditubuhkan melalui undang-undang yang lain (Fasal 34 UU No. 4 tahun 1999 tentang BI). Penjelasan lebih lanjut mengenai fasal ini menyatakan bahawa badan baru tersebut yang diberi nama Otoritas Jasa Keuangan (OJK) mesti beroperasi paling lambat 31 Disember 2002 (Crouch 2010:131). Di samping itu, autoriti BI juga adalah untuk membubarkan bank dan mengeluarkan pernyataan bankrap.

Pada mulanya, undang-undang baru tentang BI dan pemansuhan autoriti BI tidak memunculkan tentangan politik. Namun dengan berbagai-bagai alasan, Gabenor dan Dewan Gabenor BI kemudiannya menanggapi pengurangan autoriti itu sebagai masalah yang serius. Pada tempoh 1999-2004, BI melakukan pelbagai usaha untuk mendapatkan kembali autoritinya yang telah hilang, khususnya ketika satu undang-undang baru tentang Lembaga Penjamin Simpanan (LPS) dirancang oleh Komisi IX DPR. Selain itu, BI juga berusaha keras mendapatkan semula kekuasaannya sebagai badan yang menentukan likuidasi bank (Undang-undang tentang LPS). Tentang Undang-undang Kepailitan (Bankrap), BI juga hendak mendapatkan haknya sebagai badan yang memiliki autoriti untuk menolak usulan bankrap yang diajukan oleh satu firma. Dan yang paling penting, BI juga berusaha keras meyakinkan DPR untuk memansuhkan idea tentang OJK atau, paling tidak, menunda penerapannya (Ishak Rafick 2007:133).

Selepas melalui proses perundingan isi-isi penting RUU LPS, akhirnya BI mendapatkan semula autoritinya yang berusaha dikuncupkan (*Tempo* 20-26 Ogos 2007:33). Berasaskan Undang-undang LPS tersebut, BI memiliki autoriti tertinggi untuk melakukan likuidasi bank. LPS hanya boleh memberi cadangan, tetapi tidak membuat keputusan. BI juga mendapatkan semula hak untuk menyetujui satu firma yang menuntut bankrap, termasuk penjadualan semula kewajipan kewangannya. Lebih jauh, fungsi pengawasan

bank diberikan semula kepada BI. Fungsi ini tidak lagi berada di tangan OJK yang bakal ditubuhkan. Lebih sempurna lagi, Undang-undang tentang BI (UU No. 3 tahun 2004 tentang BI) dipinda yang bererti BI telah mendapatkan semula autoritinya menyangkut beberapa urusan kewangan dan perbankan yang tadinya akan dialihkan kepada OJK (*Tempo* 3-9 September 2008:23).

Namun, pada awal Ogos 2007, Indonesia Corruption Watch (ICW) menyiarkan dakwaan bahawa proses penggubalan undang-undang tersebut dicemari oleh penyuaian terhadap beberapa ahli parlimen di DPR. Miliaran rupiah, mengikut Teten Masduki (direktor eksekutif ICW) diberikan kepada Komisi IX DPR. Audit yang dilakukan oleh BPK menunjukkan bahawa komisi tersebut menerima wang sebanyak Rp31.5 miliar untuk menyelesaikan pindaan Undang-undang tentang BI sahaja (*Tempo* 10-16 September 2007:27). Komisi IX sendiri terdiri dari semua parti politik dan komposisi parti dalam komisi ini adalah seperti di Jadual berikut.

<b>Komposisi ahli Komisi IX</b>	
<b>Parti politik</b>	<b>Bilangan ahli parti dalam Komisi</b>
PDI-P	19
Parti Golkar	16
PPP	6
PKB	4
PAN dan PKS	4
KKI	1
PDU	1
PBB	1
TNI	4
<b>Jumlah</b>	<b>56</b>

Sumber: Diubahsuai dari [www.dpr.go.id](http://www.dpr.go.id) (17 Julai 2009).

Ahli parti teramai pada Komisi IX adalah dari PDI-P 19 orang, Golkar 16 orang dan terkecil dari KKI, PDU dan PBB masing-masingnya satu orang. Pembahagian ini merujuk bilangan ahli parti yang ada di parlimen dan kepakaran ahli dalam bidang masing-masing. Mengikut perbincangan sebelum ini, satu yang pasti ialah wang tersebut diagihkan di peringkat komisi menunjukkan bahawa penerimaan wang berlaku di aras struktural. Penerimaan itu adalah hasil tindakan kolektif, bukan individual. Jadi, parti-parti politik membahagikan wang tersebut dan menanggung risikonya bersama-sama. Kes ini pada asasnya mengungkapkan bagaimana wang memainkan peranan dalam proses penggubalan undang-undang. Ini jelas merupakan kes rasuah. Contohnya seorang ahli DPR yang tidak mahu disebutkan namanya dalam satu temu bual mengaku seperti berikut: “Harus saya akui bahawa rasuah menjangkiti DPR .... Debat tentang RUU tersebut boleh menjadi komoditi yang dapat dijualbelikan.” Yang lebih penting lagi, kes BI tersebut memberi petunjuk ke atas dua perkara. Pertama, badan DPR juga ialah tempat perburuan rente. Perburuan rente tersebut melibatkan semua parti politik dan untuk itu kartel diperlukan bagi melindungi kepentingan bersama demi menyelamatkan

sumber rente, memelihara kelangsungan hidup kolektif mereka dan menyekat tindakan rasuah mereka daripada terbongkar kepada rakyat awam.

Kedua, badan DPR memiliki kuasa untuk menyusun anggaran belanjawan. Bersama pemerintah, DPR merancang anggaran tahunan kerajaan. Namun dalam amalannya, kerajaanlah yang merancang anggaran itu. Ini kerana DPR kurang memiliki kepakaran teknikal dan sumber insan yang kompeten dalam hal merumuskan anggaran. Penggunaan kuasa ini dapat dilihat dalam restrukturisasi atau realokasi anggaran: untuk apa dan seberapa besar? Kuasa ini dijalankan ketika DPR—melalui Komisi Anggaran dan Komisi XI—mengawasi pengagihan kewangan daripada kerajaan pusat kepada pemerintah daerah. Jenis pengagihan kewangan ini dapat dikategorikan kepada tiga jenis, iaitu: (i) dana bagi hasil, (ii) Dana Alokasi Umum (DAU), dan (iii) Dana Alokasi Khusus (DAK) (Ziegenhain 2008:138).

Jumlah dana yang diagihkan melalui mekanisme dana bagi hasil dan DAU pada dasarnya telah ditentukan mengikut pembahagian yang telah disepakati yang dirancang oleh Departemen Kewangan. Jadi di atas kertas, tidak ada banyak ruang yang tersisa bagi DPR atau ahli parlimen untuk melakukan *manoeuvre* politik. Namun tuntutan daerah untuk mendapat bahagian yang lebih besar amat kuat sehingga membuka kesempatan bagi DPR untuk terbabit dalam proses pengagihan kewangan tersebut. Dapatan kajian artikel ini menunjukkan bahawa daerah-daerah membentuk satu pakatan yang kemudiannya muncul menjadi lobi politik dan menjemput DPR untuk membantu mereka mendapatkan bahagian DAU yang lebih besar dan mempercepatkan pencairannya. Celah yang ada terletak pada prosedur bahawa semua anggaran pemerintah (termasuk DAU) harus mendapat persetujuan DPR. Komisi Anggaran DPR kemudian dapat membuat perubahan menyangkut bilangan DAU bagi provinsi-provinsi tertentu. Pada titik inilah ahli parlimen di DPR dapat 'menjual' jasa mereka kepada para kliennya di daerah.

Atas peranannya tersebut, sejak tahun 2001 sehingga kini, DPR (khususnya Komisi Anggaran dan Komisi XI) kerap kali dianggap sebagai tempat rasuah di parlimen. Misalnya, pada Oktober 2005, seorang ahli Komisi V Darus Agap, menemui bungkusan dokumen yang mendedahkan bilangan dana yang diagihkan kepada 174 wilayah di seluruh Indonesia untuk tujuan dana pasca bencana (dalam kategori DAK). Dokumen tersebut menunjukkan ketidaksesuaian yang jelas antara bilangan dana yang dikeluarkan oleh pemerintah (Rp633 miliar) dengan belanja nyatanya (Rp609 miliar). Satu catatan terlampir pada dokumen itu yang menyatakan bahawa Rp1.8 miliar diberikan kepada seorang ahli DPR (Ishak Rafick 2007:200).

Dalam menangani perkara ini, DPR menubuhkan sebuah badan untuk menyiasat skandal tersebut pada pertengahan September 2005 (Syamsuddin Haris 2007:114). Hasil siasatan tersebut mendapati terdapat beberapa ahli DPR yang memperoleh 'upah' sebagai broker untuk mencairkan DAU. Namun badan ini tidak mengenakan hukuman yang setimpal kepada para penerima



wang, hanya sekadar memberi peringatan sahaja. Seperti kes sebelumnya (penggubalan Undang-undang tentang BI), kes ini juga menunjukkan adanya tindakan kolektif yang melibatkan ahli parlimen daripada semua parti politik di DPR yang menjadi kartel. Dalam erti kata lain, kekuasaan yang dimiliki DPR itu betul-betul dapat digunakan untuk mendapatkan keuntungan yang membabitkan semua ahli kartel iaitu parti politik.

Selain itu, badan DPR juga mempunyai kuasa melakukan pengawasan terhadap aktiviti kerajaan bagi melindungi kekayaan negara. Dalam praktiknya, hal ini bererti DPR boleh mewajibkan kerajaan mendapatkan persetujuannya dalam melaksanakan program-program seperti penswastan dan divestasi. Proses mendapatkan persetujuan DPR inilah yang dapat mengubah kuasa pengawasan DPR ini menjadi kesempatan untuk mendulang wang (Crouch 2010:136).

Kes yang pernah berlaku adalah proses divestasi Bank Niaga pada tahun 2002. Selepas diambil-alih oleh kerajaan dan ditempatkan di bawah pengawasan BPPN dalam jangka waktu tertentu, Bank Niaga dianggap sihat dan dapat berjalan seperti sedia kala. Di bawah tekanan untuk memenuhi anggaran berimbang dalam APBN, kerajaan sangat perlu meningkatkan pendapatan. Oleh itu, menjual Bank Niaga kepada pelabur baru atau kepada masyarakat awam adalah pilihan yang sesuai. Tanggungjawab kemudiannya diberikan pada BPPN untuk menjalankan proses penjualan tersebut, dan badan ini harus mendapat persetujuan DPR. BPPN kemudian mengajukan cadangan dan merancang untuk memulakan proses penjualan pada awal tahun 2000. Ternyata proses tersebut memerlukan waktu hampir dua tahun sebelum akhirnya BPPN dapat menjual 51% saham kerajaan kepada Commerce Asset Holding Berhad (CAHB) daripada Malaysia pada November 2002. Pada bulan September 2003, BPPN menjual 16% lagi saham kerajaan, yang sebahagian besarnya dibeli oleh pelabur dalam negara. Dari penjualan saham ini kerajaan mendapatkan dana lebih kurang Rp1.5 triliun—sangat jauh daripada jumlah dana yang disuntikkan kerajaan kepada Bank Niaga sebanyak lebih kurang Rp9 triliun (*Kompas* 30 Januari 2001:14). Kadar pengembalian modal (*recovery rate*) yang sangat rendah ini mendapat perhatian rakyat. Tetapi pada waktu yang sama, perhatian rakyat juga tertumpu pada skandal yang muncul di seputar proses untuk mendapatkan persetujuan DPR.

Pertanyaan rakyat ialah jika penjualan saham itu jauh lebih rendah daripada jangkaan awal yang dibuat pada awal tahun 2000, maka mengapa DPR memberikan persetujuannya? Jawapannya tentu tidak mudah. Pun begitu, akhirnya menjawab pertanyaan ini ialah seorang ahli Komisi IX, Meilono Suwondo daripada PDI-P yang mendakwa majoriti ahli PDI-P di komisi ini menerima suap daripada BPPN untuk memberikan persetujuannya. Setiap anggota purata mendapat US\$5,000 tunai yang diberikan dalam satu pertemuan dengan ketua BPPN, Syafruddin Temenggung, dan para pegawai tinggi BPPN lainnya di Park Lane Hotel pada 5 Jun 2002 (Ishak Rafick 2007:139).

Kemudiannya, tiga ahli lain daripada PDI-P, Indira Damayanti, Angelina Pattiasina, dan Daniel Budisusetia (mengikuti langkah Meilono) mengesahkan pernyataan kolega mereka tentang penyuaipan tersebut (Crouch 2010:178). Kes ini memancing krisis panas di dalam tubuh PDI-P ketika ahlinya yang lain menyangkal dakwaan tersebut. Meskipun tumpuan kontroversi adalah ahli PDI-P, pertemuan antara BPPN dan ahli Komisi IX tidak hanya terhad dengan anggota PDI-P sahaja. Indira Damayanti mengatakan bahawa fraksi-fraksi lain juga mengadakan pertemuan yang serupa (Pepinsky 2009:201).

Oleh kerana semakin berpecahnya pertelagahan dalam organisasi, akhirnya para pemimpin PDI-P berjanji untuk menyiasat kes ini. Polis juga turut menyiasat dengan memanggil para saksi yang relevan. Namun pada akhirnya, siasatan tidak menghasilkan apa-apa dan tidak satu pun daripada mereka yang disyaki terlibat didakwa. Kes ini akhirnya hilang daripada wacana masyarakat awam. Dan banyak kes serupa lainnya yang tidak pernah menjadi berita utama media. Sebagaimana digambarkan oleh seorang informan yang tidak mahu namanya disebutkan, "... divestasi Bank Niaga hanya contoh kecil dari lusinan kes lain yang ditangani di DPR. Ketika DPR menjalankan dua fungsi utamanya, pengawasan dan anggaran, kemungkinan untuk rasuah terbuka lebar."

Di samping itu, DPR juga mempunyai kuasa untuk mengugut dan menggentak, biarpun tidak dirumuskan secara rasmi dalam perlembagaan. Namun dalam mencadang dan menggubal undang-undang, parlimen kerap kali memasukkan haknya untuk mengangkat para pegawai tinggi negara. Ini meliputi pelantikan anggota Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Gabenor dan Dewan Gabenor BI, Panglima TNI, direktor BUMN, dan lainnya. Meskipun jenis kekuasaan ini tidak selalu digunakan untuk mendapatkan wang, tetapi apabila dipadukan dengan keupayaan DPR untuk menggentak, kuasa ini menjadi sarana yang ampuh untuk menghasilkan wang.

Keupayaan mengugut adalah cara DPR untuk mendapatkan maklumat tentang riwayat para calon pegawai tinggi dan kemudian menggunakannya secara terbuka untuk mengkritik para calon tersebut. Jenis kuasa ini tidak dapat dikenali dengan mudah, tetapi beberapa orang yang ditemu bual tahu bahawa jenis kekuasaan seperti ini ada. Hal ini juga diakui oleh seorang ahli DPR yang tidak mahu namanya dinyatakan dalam satu temu bual sebagaimana kutipan berikut:

... salah satu arena favorit DPR adalah mesyuarat dengar pendapat. Dalam forum ini, ahli DPR bersaing mendapatkan perhatian. Suara mereka yang keras dan tajam tidak selalu mencerminkan hujah atau sikap yang bersemangat. Dalam banyak kesempatan, hal ini lebih berkait erat dengan bagaimana mendapatkan perhatian [media] demi menjadi target lobi [para pengusaha atau pejabat tinggi tersebut].

...

Target mereka biasanya pos-pos strategik di departemen atau BUMN yang memiliki dana melimpah. Para pejabat tinggi yang menghendaki mempertahankan jawatannya dapat menjadi target utama 'kritik' ahli DPR. Jika Anda ingin bermain aman, siapkanlah wang tunai dan mereka akan duduk manis di kerusi dengan mulut tertutup. Namun mereka juga dapat menggali wang daripada calon lain yang bersaing untuk jawatan yang sama. Para calon ini biasanya tidak segan-segan memberikan wang bagi anggota DPR dan membantu mereka merumuskan persoalan-persoalan yang lebih tajam.

Dua petikan di atas menunjukkan DPR memiliki hak istimewa untuk mengadakan satu forum di mana mereka dapat menjemput atau memanggil sesiapa sahaja untuk pelbagai tujuan. Forum ini boleh digunakan untuk keperluan menggubal undang-undang, memilih pegawai tinggi kerajaan, atau menjelaskan isu kontroversi yang menjadi perbincangan masyarakat luas. Mereka yang dijemput atau dipanggil antara lain pegawai tinggi kerajaan, usahawan, pakar, direktor BUMN, tokoh masyarakat, panglima tentera, aktivis, dan orang biasa (siapapun) yang dianggap sesuai dengan keperluan DPR untuk mengumpulkan maklumat sebagai bahan untuk membahas isu-isu tertentu yang menjadi perhatian parlimen. Dalam forum ini, yang biasanya terbuka bagi wartawan, DPR dapat menyingkap cacat atau kelemahan siapapun yang dijemput hadir atau dipanggil (kecuali jika DPR sekadar ingin mendapatkan pandangan pakar untuk menggubal Rang UU). Jadi, nilai strategik forum ini bagi ahli DPR adalah membangun panggung guna menunjukkan sikap kritikal mereka. Dengan demikian, tidak semua orang yang dijemput atau dipanggil akan menyerah begitu sahaja dalam menghadapi sikap kritikal DPR. Mereka yang berasa tidak selesa dengan pemberitaan terbuka ke atas kelemahan atau kesalahan mereka di masa lalu akan mengambil jalan pintas dengan menyuap para ahli parlimen tersebut.

Perbincangan di atas dengan contoh-contoh kes yang berkaitan memperkuat hujah artikel ini tentang berlakunya perkartelan dalam sistem kepartian di Indonesia. Perkartelan ini dapat dilihat dari cara ahli parti memanipulasi aturan kewangan yang dilaporkan kepada KPU, mendapatkan wang dari BUMN dan badan kerajaan lainnya dengan tujuan untuk menghidupi parti mereka, menjadi broker Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) bagi daerah autonomi, ataupun mengugut pegawai tinggi kerajaan yang disyaki melakukan rasuah. Menariknya, ahli parti di dalam parlimen memiliki keupayaannya sendiri untuk keluar dari jeratan hukum dengan cara mengagihkan perolehan dana yang mereka perolehi kepada semua parti, sehingga sukar untuk rasuah yang mereka lakukan diungkap oleh ahli parti lainnya. Kenyataan ini menambah satu dimensi penting tentang

perkartelan bahawa ahli parlimen memiliki pemahaman yang sama tentang bagaimana kartel mesti berjalan atau dijalankan.

## Kesimpulan

Artikel ini telah membincangkan kepentingan kewangan adalah alasan utama parti-parti politik bertindak sebagai satu kumpulan. Kepentingan kolektif ini menjadikan mereka melihat jawatan menteri dan jawatan ketua di DPR sebagai gerbang utama untuk mendapatkan keuntungan (rente), bukan untuk mengusung kepentingan ideologi dan program parti. Keuntungan ekonomi yang terlekat pada jawatan menteri ini telah menjadi pendorong utama parti politik untuk duduk di kabinet dan meninggalkan komitmen ideologi parti mereka.

Selain itu, artikel ini juga menunjukkan badan legislatif dalam bentuk komisi di parlimen juga turut terlibat dalam perburuan rente demi untuk kelangsungan hidup kolektif mereka. Hasilnya, kepentingan ini menyebabkan lenyapnya komitmen ideologikal dan agenda program parti kerana yang muncul ialah keuntungan ekonomi bersama antara parti-parti politik. Inilah ciri utama sistem kepartian yang terkartelisasi di Indonesia.

Mengikuti perbincangan dalam artikel ini, maka penulis telah memberikan dua pengubahsuaian terhadap analisis Katz & Mair (1995) yang merupakan sumbangan akademik artikel ini. Pertama, mentakrifkan semula apa yang dimaksud dengan bantuan kewangan negara (*state subvention*). Dalam konteks Indonesia, konsep ini harus diganti dengan istilah 'rente' yang dihasilkan melalui manipulasi yang dilakukan oleh ahli parti politik di parlimen dan menganggap kewangan negara sebagai sumber kewangan parti. Kedua, faktor munculnya perkartelan parti ini harus dicari di peringkat sistem, bukannya di peringkat parti sebagaimana yang dilakukan oleh Katz & Mair. Ini kerana dengan mencari asal-usul perkartelan parti di peringkat sistem, maka terungkaplah banyak tindakan menyimpang (terutamanya rasuah) yang dilakukan oleh parti politik sebagaimana yang telah ditunjukkan dalam artikel ini.

## Rujukan

- Aris Ananta. 2005. *Emerging democracy in Indonesia*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Aspinall, E. 2005. *Opposing Suharto: Compromise, resistance, and regime change in Indonesia*. Stanford: Stanford University Press.
- Bielasiak, J. 1997. Substance and process in the development of party systems in East Central Europe. *Communist and post-Communist Studies* 30(1): 23-44.
- Blondel, J. 1968. Types of party system. Dlm. Peter Mair (pnyt.). *The West*

- European party system*, 167-198. Oxford: Oxford University Press.
- Bowler, S. 2000. Parties in legislatures: Two competing explanations. Dlm. Russel Dalton & Martin Wattenberg (pnyt.). *Parties without partisans: Political change in advanced industrial democracies*, 183-201. Oxford: Oxford University Press.
- Bresnan, J. 1993. *Managing Indonesia: The modern political economy*. New York: Columbia University Press.
- Collins, E.F. 2007. *Indonesia betrayed: How development fails?* Honolulu: University of Hawaii Press.
- Crouch, H. 2010. *Political reform in Indonesia after Soeharto*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).
- Dahl, R. 1966. Patterns of opposition. Dlm. Robert Dahl (pnyt.). *Political oppositions in Western democracies*, 53-74. New Heaven: Yale University Press.
- Dahl, R.A. 1971. *Polyarchy: Participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.
- Duverger, M. 1954. *Political parties*. London: Methuen.
- Evans, K.R. 2003. *The history of political parties and general elections in Indonesia*. Jakarta: Arise Consultancies.
- Evans, G. & Whitefield, S. 1993. Identifying the bases of party competition in Eastern Europe. *British Journal of Political Science* 23: 521-548.
- Fisher, J. & Eisenstadt, T. 2004. Comparative party finance: What is to be done? *Party Politics* 10(6): 123-137.
- Hopkin, J. 2004. The problems with party finance: Theoretical perspectives on the funding of party politics. *Party Politics* 10(6): 181-199.
- Ishak Rafick. 2007. *Catatan hitam lima presiden Indonesia: Sebuah investigasi 1997-2007, Mafia ekonomi, dan jalan baru membangun Indonesia*. Jakarta: Ufuk Publishing House.
- Katz, R., & Mair, P. 1995. Changing models of party organizations and party democracy. *Party Politics* 1(1): 5-38.
- Katz, R., & Mair, P. 1996. Cadre, catch-all or cartel? A rejoinder. *Party Politics* 2(4): 525-534.
- Katz, R., & Mair, P. 2002. The ascendancy of the party in public office: Party organizational change in the twentieth century democracies. Dlm. Richard Gunther, Montero, & Juan J. Linz (pnyt.). *Political parties: Old concepts and new challenges*, 114-132. New York: Oxford University Press.
- Kompas* 20 Ogos 1998; 16 Mac 1999; 25 Mei 1999; 28 Mei 1999; 30 Januari 2001; 12 Februari 2001; 5 Mei 2001; 30 September 2004; 22 Oktober 2004.
- Koole, R. 1996. Cadre, catch-all or cartel? A comment on the notion of cartel party. *Party Politics* 2(4): 507-523.
- Laver, M. 1989. Party competition and party system change: The interaction of

- coalition bargaining and electoral competition. *Journal of Theoretical Politics* 1(3): 301-324.
- Lijphart, A. 1984. *Democracies: patterns of majoritarian and consensus government in twenty-one countries*. New Haven: Yale University Press.
- Mahfud. 2003. *Pledoi seorang manusia*. Jakarta: Pelita Diri.
- Michels, R. 1984. *Partai politik: Kecenderungan oligarkis dalam birokrasi*. Terj. Jakarta: Rajawali.
- Patterson, S., & Caldeira, G. 1984. The etymology of party competition. *American Political Science Review* 78:691-707.
- Pepinsky, T.B. 2009. *Economic crises and the breakdown of authoritarian regimes: Indonesia and Malaysia in comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Syamsuddin Haris. 2007. *Konflik presiden-DPR dan dilema transisi demokrasi di Indonesia*. Jakarta: Grafiti Press.
- Tempo* 27 Oktober-3 November 1998; 18-25 Januari 1999; 19-25 Februari 2001; 19-25 Februari 2007; 2-8 Ogos 2004; 11-17 Disember 2006; 4-10 Jun 2007; 20-26 Ogos 2007; 3-9 September 2007; 10-16 September 2007.
- Ware, A. 2009. *The dynamics of two-party politics: Party structures and the management of competition*. Oxford: Oxford University Press.
- [www.kpu.go.id](http://www.kpu.go.id)
- Ziegenhain, P. 2008. *The Indonesia parliament and democratization*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS).

## Nota Biografi

Ibrahim Omar (ibro\_e2a2@yahoo.com) adalah pelajar PhD Politik dan Kerajaan di Universiti Putra Malaysia (UPM). Beliau mendapat Diploma dalam bidang Pengajian Strategik daripada Universiti Kebangsaan Malaysia dan Ijazah Sarjana daripada Universiti Putra Malaysia. Minat penyelidikan beliau adalah sistem politik di negara-negara membangun, khususnya Malaysia dan Indonesia.

Izham Hakimi Hamdi (izhamhamdi@gmail.com) mendapat ijazah pertamanya dalam bidang Perakaunan dan Pengurusan Kewangan dari Universiti Sheffield, England. Kemudiannya beliau melanjutkan pengajian sarjana dalam bidang Perbankan dan Kewangan juga di universiti yang sama. Sekarang beliau adalah pelajar PhD dalam bidang Politik dan Kerajaan di Universiti Putra Malaysia mengkaji tentang politik demokrasi di Malaysia dan Indonesia.