

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Keberadaan lembaga perwakilan rakyat (legislatif) merupakan instrumen penting dalam negara. Demokrasi dalam sistem perwakilan terbentuk dalam beberapa unsur (elemen). Unsur dan komponen ini satu sama lain berada dalam keterkaitan secara fungsional, masing-masing kohesif¹ satu sama lain. Sedangkan perwakilan, Alfred de Grazia menjelaskan adalah hubungan diantara dua pihak, antara wakil dengan yang terwakili yang memiliki kesepakatan politik.² Secara analisa konseptual dan kategori perwakilan politik, seseorang yang duduk di lembaga perwakilan dipilih oleh rakyat sebagai suatu mekanisme yang akan menciptakan *political representation*.³

Sebagai representasi rakyat, lembaga legislatif memiliki tiga fungsi, yaitu legislasi, anggaran, dan pengawasan. Keanggotaan di lembaga legislatif merupakan gabungan dari partai politik yang menjadi peserta pemilihan umum. Maka dari itu, tidak jarang bahwa kepentingan partai politik akan lebih diutamakan daripada konstituennya (rakyat). Kepentingan partai politik di lembaga perwakilan cenderung bermuara pada penyusunan anggaran.

¹ Kohesif adalah melekat satu sama lain.

² Lihat Efriza, 2014, "*Studi Parlemen: Sejarah, Konsep, dan Lanskap Politik Indonesia*", Malang: SETARA Press, hlm. 18.

³ *Political representation* adalah representasi politik dari massa kepada elit.

Salah satu contoh polemik penyusunan anggaran yang terjadi di lembaga legislatif, yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) adalah hampir semua partai menyokong gagasan agar pemerintah mengeluarkan dana aspirasi yang akan dikelola oleh partai politik. Perdebatan tentang dana aspirasi tersebut menyurut ketika publik mengkritik dan menolak gagasan tersebut. Ketika isu ini mencuat, partai politik di Indonesia nampak terlihat solid sebagai suatu kelompok yang berhadapan dengan publik yang justru seharusnya diwakilinya.⁴ Pada akhirnya gagasan itu tertuang dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Terdapat indikasi yang serupa terkait politik kartel dalam pembentukan Peraturan Daerah yang terjadi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Jawa Barat dengan Gubernur Provinsi Jawa Barat yang berhubungan dengan penyusunan anggaran, yaitu dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2021 tentang Dana Cadangan untuk Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Barat Tahun 2024. Dana cadangan merupakan dana yang sengaja disisihkan untuk memenuhi kebutuhan yang memerlukan dana relatif besar yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran.

Hal tersebut menjadi menarik ketika dalam peraturan ini besaran nominal yang dianggarkan dalam Dana Cadangan sebesar Rp. 1 Triliun untuk Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Barat Tahun 2024. Kemudian sumber

⁴ Lihat Kuskridho Ambardi, 2009, *"Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi"*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.

anggaran Dana Cadangan ini merupakan penyisihan APBD⁵ selama 3 tahun, yaitu tahun 2022, 2023, dan 2024 dan pemenuhan lain bersumber dari penyisihan atas penerimaan daerah provinsi kecuali Dana Alokasi Khusus (DAK), pinjaman daerah provinsi, dan penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk pengeluaran tertentu sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶

Menghadapi kontestasi politik di tahun 2024 tentu saja kepentingan partai politik akan diutamakan dan pragmatis ketika ada dalam suatu arena politik. Inilah politik kartel dengan skema pembuatan kebijakan merupakan langkah taktis yang terkontrol rapih. Kartelisasi politik secara keseluruhan tampaknya mustahil bisa mencerminkan program atau kebijakan untuk masyarakat, tapi mencerminkan program partai politik itu sendiri.

Penelitian terdahulu yang membahas mengenai fenomena politik kartel adalah Kuskridho Ambardi dalam disertasinya "*The Making of The Indonesian Multiparty System: A Cartelized Party System and Its Origin*" memberikan penekanan pada munculnya kartel pada partai-partai di Indonesia, pasca berakhirnya kompetisi pemilu. Kartelisasi sistem kepartaian di Indonesia merupakan hasil dari ketergantungan secara kolektif partai-partai terhadap *rent-seeking* guna memenuhi kebutuhan finansialnya. Ketergantungan ini, pada akhirnya menjadi penentu ataupun takdir yang mengikat partai-partai secara kolektif, baik

⁵ APBD merupakan singkatan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

⁶ Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2021, Bab IV Sumber Dana Cadangan Pasal 4.

politik maupun ekonomi. Selanjutnya, daya tahan yang dimiliki oleh setiap partai, ditentukan oleh kemampuannya mengelola relasi bersama dalam bentuk kartel.⁷

Disertasi dari Ambardi kemudian dijadikan sebuah buku dengan judul “Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi”.⁸ Penelitian ini mengidentifikasi arena kompetisi partai politik, substansi, dan sumber kompetisi antarpolisi, dan mencari penyebab untuk menjelaskan munculnya gejala kartelisasi sistem kepartaian. Sistem kepartaian yang berkartelisasi berhubungan dengan pemburuan rente di pemerintahan dan parlemen. Pada masa kampanye partai-partai saling bersaing sengit namun begitu pemilu usai segala pertentangan seolah senyap tersapu angin dan berganti dengan kerjasama. Koalisi yang terbentuk pun menjadi aneh dan bersifat ideologis.

Selain itu, terdapat penelitian klasik karya Giovanni Sartori yang berjudul “*Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*” tentang sistem kepartaian, kelebihan, dan kekurangannya, serta kemungkinan aplikasinya untuk menganalisis sistem kepartaian di Indonesia.⁹ Kemudian ada karya Seymour M. Lipset dan Stein Rokkan yang berjudul “*Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments*”¹⁰ dan Richard S. Katz dan Peter Mair dengan judul “*Changing*

⁷ Lihat Kuskridho Ambardi, 2008, “*The Making of the Indonesian Multiparty System: A Cartelized Party System and its Origin*”, Dissertation, The Ohio State University. Diakses melalui: https://etd.ohiolink.edu/apexprod/rws_etd/send_file/send?accession=osu1211901025&disposition=inline, pada tanggal 17 November 2022.

⁸ Lihat Kuskridho Ambardi. 2009. *Mengungkap Politik Kartel: Studi tentang Sistem Kepartaian di Indonesia Era Reformasi*. Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia.

⁹ Lihat Giovanni Sartori, 1976, “*Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*”. Cambridge University Press

¹⁰ Lihat Seymour M. Lipset, dan Stein Rokkan, 1967, “*Cleavage Structures, Party Systems and Voter Alignments: An Introduction*”.

Models of Party Organizations and Party Democracy”¹¹ untuk mengidentifikasi dan mengkonseptualisasi sumber kompetisi antarpartai. Agar memberikan kontras, maka karya Abram de Swaan yang berjudul “*Coalition Theories and Cabinet Formations: A Study of Formal Theories of Coalition*”¹² dan William Riker dengan judul “*The Theory of Political Coalitions*”¹³ tentang model-model koalisi partai untuk dapat memahami gejala kartelisasi di tingkat partai dan di tingkat sistem. Kedua karya tersebut memberikan gambaran tentang *electoral connection* (tautan elektoral) agar mengevaluasi konsistensi perilaku partai di arena politik yang berbeda.

Kemudian ada Andreas Ufen dalam penelitiannya yang berjudul “*Political Party and Party System Institutionalization in Southeast Asia: Lessons for Democratic Consolidation in Indonesia, The Philippines, and Thailand*”, meninjau dari sisi merenggangnya hubungan partai dari basis oleh karena tidak lagi tergantung pada iuran anggota. Hal ini meningkatkan keakraban hubungan negara dengan partai-partai yang terorganisir secara klientistik, yang kemudian membentuk kartel buat bersama-sama mengurus keuangan negara.¹⁴ Lalu penelitian dari Muhammad Farhansyah dalam skripsinya yang berjudul “Praktik Politik Kartel

¹¹ Lihat Richard S. Katz and Peter Mair, “*Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*”, The American Political Science Association, Vol. 1 No. 1, SAGE Publications. Diakses melalui: https://www.academia.edu/1261590/Changing_models_of_partyorganization_and_party_democracy, pada tanggal 10 Oktober 2022.

¹² Lihat De Swaan, Abraham. 1973. *Coalition Theories and Cabinet Formations: A Study of Formal Theories of Coalition*.

¹³ Lihat Riker, William H. 1984. *The Theory of Political Coalitions*. Greenwood Press

¹⁴ Lihat Andreas Ufen, 2008, “*Political Party and Party System Institutionalization in Southeast Asia: Lessons for Democratic Consolidation in Indonesia, The Philippines, and Thailand*”, The Pacific Review, 21:3, 327-350, DOI: 10.1080/09512740802134174. Diakses melalui: https://scholar.google.co.id/citations?view_op=view_citation&hl=id&user=P-WG_8cAAAAJ&citation_for_view=P-WG_8cAAAAJ:M3NEmzRMikIC, pada tanggal 17 Maret 2023.

di Provinsi Banten Periode 2006-2011” konteksnya terkait kontestasi politik, yaitu memfokuskan dalam menganalisis refleksi sistem kartel partai politik pada penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Banten selama 5 tahun pada saat periode kepemimpinan Ratu Atut Chosiyah mulai dari arena pemilihan umum, eksekutif, dan legislatif. Rujukan konsep dari penelitian Farhansyah juga dari konsep partai kartel yang diadaptasi dari Kuskridho Ambardi dan Antonius Made Tony Supriatma.¹⁵

Meneliti tentang politik kartel yang terjadi diantara DPRD Provinsi Jawa Barat dengan Gubernur Provinsi Jawa Barat adalah suatu hal yang perlu dikaji secara lebih konkrit. Peneliti akan menyoroti indikasi politik kartel pada masa kini dalam pembuatan kebijakan, khususnya dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2021 tentang Dana Cadangan untuk Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Barat Tahun 2024.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana indikasi kartelisasi politik dalam pembuatan kebijakan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2021 tentang Dana Cadangan untuk Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Barat Tahun 2024?

¹⁵ Lihat Muhammad Farhansyah, 2018, “*Praktik Politik Kartel di Provinsi Banten Periode 2006-2011*”, Skripsi, Universitas Brawijaya. Diakses melalui: <http://repository.ub.ac.id/164437/1/Muhammad%20Farhansyah.pdf>, pada tanggal 17 Maret 2023.

1.3 Batasan Masalah

Hal yang menjadi titik fokus penelitian ini adalah meninjau secara kritis tentang fenomena orientasi politik yang bersifat politik kartel yang memengaruhi partai politik dalam praktiknya di DPRD Provinsi Jawa Barat dengan Gubernur Provinsi Jawa Barat. Secara khusus, ketika membentuk Peraturan Daerah sebagai suatu kebijakan yang tetap.

1.4 Tujuan Penelitian

Berdasarkan paparan dari Latar Belakang Penelitian, Rumusan Masalah, dan Batasan Masalah di atas, maka dapat ditetapkan tujuan dari penelitian ini adalah meninjau secara kritis terhadap pola-pola politis yang terjadi di dalam sistem itu sendiri yang mana segalanya dapat terskema dengan rapih atas dasar kewenangan yang dimilikinya. Sementara itu, DPRD Provinsi Jawa Barat dijadikan arena politik dari berlangsungnya kartelisasi politik. Ketika fenomena kartelisasi politik kian marak menyebabkan demokrasi terasa hampa tanpa kehadiran oposisi.

1.5 Manfaat Penelitian

Berdasarkan paparan Latar Belakang Penelitian, Rumusan Masalah, Batasan Masalah, dan Tujuan Penelitian, maka dapat diperoleh manfaat penelitian ini sebagaimana dalam poin berikut ini:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat dijadikan sumber referensi dan kepustakaan apabila ada koherensi dengan penelitian-penelitian lanjutan yang saling berkaitan dalam

konteks sistem perwakilan politik, kajian partai politik, kekuatan politik di Indonesia, dan fenomena inkonsistensi¹⁶ yang sering terjadi dalam proses demokratisasi di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

- a) Penelitian ini diharapkan dapat memberikan edukasi untuk pemberdayaan kapabilitas sumber daya manusia sebagai salah satu indikator dalam pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya dalam meningkatkan nalar kritis terhadap penyelenggaraan ketatanegaraan yang selalu bersifat dinamis dan sering kali luput dari kaca mata publik.
- b) Memberikan informasi aktual tentang perilaku partai politik di dalam sebuah Parlemen Daerah, yaitu DPRD Provinsi Jawa Barat, tentang bagaimana para wakil rakyat ini mewakili konstituennya (rakyat) atau hanya mewakili partai politiknya.
- c) Memberikan pemahaman terkait fenomena kartelisasi politik diantara DPRD Provinsi Jawa Barat dengan Pemerintah Provinsi Jawa Barat dalam konteks pembuatan kebijakan, yaitu Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 14 Tahun 2021 tentang Dana Cadangan untuk Pemilihan Umum Gubernur dan Wakil Gubernur Jawa Barat Tahun 2024.

¹⁶ Inkonsistensi adalah tidak konsisten atau tidak tetap.