

## ANALISIS PENYEBAB TERJADINYA POLITIK UANG PADA PEMILU PASCA REFORMASI DALAM PERSPEKTIF EKONOMI POLITIK, HUKUM DAN BUDAYA

**Dekki Mahroza**

Pasca Sarjana Ilmu Politik Universitas Nasional

Email: dekkimahroza@gmail.com

\*Korespondensi: dekkimahroza@gmail.com

*(Submission 27-Agustus-2024, Revisions 25-September-2024, Accepted 27-September-2024).*

### **Abstract**

*Money politics during election campaigns has become increasingly massive in the post-1998 Reformation era. The practice of money politics reflects the process of decline in democratic development in Indonesia. Money politics is caused by various factors, including politic, economic, legal, and culture. This article analyzes descriptively the causes of the of money politics which are caused by political economy, legal and cultural factors. This research is a multidisciplinary research using a qualitative approach applied using a literature study method consisting of books, journals, and newspaper articles related to the author's research. The results of this study indicate that unfair economic development, weak law enforcement, and the continued strength of the patron-client culture are non-political factors causing money politics in Indonesia. The suggestion from the results of this study is that community empowerment carried out by various elements of civil society, whether in the form of political education, economic empowerment of citizens, and building relationships with prospective leaders during the campaign period based on legally binding political contracts, is a strategic effort to combat the massive money politics that occurs in society.*

**Keywords:** money politics, economic, legal, culture

### **Abstrak**

Politik uang pada saat masa kampanye pemilu menjadi semakin massif di era pasca Reformasi 1998. Praktek politik uang mencerminkan proses kemunduran pembangunan demokrasi di Indonesia. Politik uang disebabkan berbagai faktor baik itu politik, sosial, ekonomi, hukum, dan budaya. Tulisan ini menganalisa secara deskriptif penyebab terjadinya politik uang yang disebabkan oleh faktor ekonomi politik, hukum, dan budaya. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan menggunakan metode studi pustaka yang terdiri dari buku-buku, jurnal, dan artikel koran yang terkait dengan penelitian penulis. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa ketidakadilan pembangunan ekonomi, lemahnya penegakan hukum, dan masih kuatnya budaya patron-klien adalah faktor-faktor non-politik penyebab terjadinya politik uang di Indonesia. Saran dari hasil penelitian ini adalah, pemberdayaan masyarakat yang dilakukan berbagai elemen *civil society* baik itu dalam bentuk pendidikan politik, pemberdayaan ekonomi warga, dan membangun hubungan dengan calon pemimpin di masa kampanye berdasarkan kontrak politik yang terikat hukum merupakan upaya strategis untuk melawan massifnya politik uang yang terjadi di masyarakat.

**Kata Kunci:** politik uang, ekonomi, hukum, budaya

## PENDAHULUAN

Politik uang telah menjadi fenomena yang massif pada masa kampanye pemilu. Perilaku ini bahkan menjadi semacam normalitas baru (*new normal*) dalam pemilu paska Orde Baru. Setelah reformasi 1998, politik uang di Indonesia dari pemilu ke pemilu berikutnya menjadi semakin massif. Jimly Asshidiqie bahkan menyebut politik uang pada saat Pemilu 2014 adalah yang paling massif sepanjang sejarah pemilu (Edward Aspinall & Mada Sukmajati, 2015, p. 2). Penelitian Burhanuddin Muhtadi pada pemilu 2019 yang menggunakan metode survei, menyimpulkan bahwa praktek politik uang di Indonesia merupakan ketiga terbesar di dunia dari negara-negara yang mengalami massifnya praktek politik uang (Muhtadi, 2019).

Pasca reformasi 1998, penyelenggaraan pemilu rutin digelar. Penyelenggaraan pemilu di masa transisi demokrasi adalah refleksi dari fase transisi menuju tahap konsolidasi demokrasi. Namun massifnya praktek politik uang mengindikasikan proses pembangunan demokrasi di Indonesia berjalan mundur. Praktek politik uang adalah suatu fenomena sosial-politik namun akar permasalahannya tidak hanya berdimensi sosial-politik, tetapi juga berdimensi budaya, hukum dan ekonomi.

Dalam aspek ekonomi misalnya, praktek politik uang sering terjadi pada masyarakat dengan tingkat kesenjangan yang tinggi, yakni diantara mayoritas rakyat yang miskin dengan elite yang super kaya. Kebutuhan hidup yang tinggi dan mendesak menjadikan banyak masyarakat menengah ke bawah permisif dengan godaan politik uang. Dari perilaku seperti ini akhirnya terbentuklah suatu budaya politik dimana masyarakat hanya memandang politik menjadi sangat pragmatis, yakni hanya sebagai salah satu sarana untuk memenuhi kebutuhan materi. Praktek ini juga meluas karena lemahnya pengawasan atau penegakan hukum. Para penegak hukum termasuk juga institusi penyelenggara dan pengawas pemilu juga rentan menjadi obyek dalam praktek politik uang.

Aspek ekonomi, hukum, dan budaya, kesemuanya merupakan kesatuan dalam suatu sistem politik. Dalam teori sistem politik David Easton disebutkan bahwa aspek ekonomi, hukum, dan budaya adalah bagian dari *intrasocial system* yang turut mempengaruhi proses input dan output dalam sistem politik. Karena praktek politik uang dalam pemilu merupakan bagian dari proses input yang berupa dukungan, maka memahami aspek non-politik penyebab terjadinya politik uang merupakan salah satu upaya untuk memperbaiki sistem politik yakni dalam dimensi *intrasocial system*, dengan tujuan untuk membangun proses input yang berkualitas dalam kerangka pembangunan demokrasi di Indonesia menuju konsolidasi atau demokrasi substansial.

## A. Kerangka Pemikiran

### 1. Dimensi Non-Politik dari Pembangunan Demokrasi

Tulisan ini berusaha menganalisis terjadinya praktek politik uang berdasarkan perspektif ekonomi, hukum, dan budaya dalam upaya memperkuat pembangunan demokrasi. Dalam kerangka ini, David Held menyatakan bahwa demokrasi tidak dapat berjalan *in vacuum*, dalam arti demokrasi tidak dapat terjadi hanya pada sektor kehidupan politik saja, sementara sektor-sektor kehidupan lainnya tidak demokratis (Held, 2007). Dari pandangan David Held ini bisa disimpulkan bahwa pembangunan demokrasi bukan hanya berhubungan dengan dimensi politik saja tapi juga terdapat dimensi-dimensi non-politik yang harus disentuh seperti dimensi ekonomi, sosial-budaya, dan hukum. Dimensi non-politik ini akan berkontribusi bagi pembangunan demokrasi sebagai suatu sistem politik.

#### a. Dimensi Ekonomi

Bung Hatta dalam bukunya *Demokrasi Kita* menyatakan bahwa pembangunan ekonomi adalah elemen yang tidak terpisahkan dalam pembangunan demokrasi politik. Menurutnya demokrasi terdiri dari dua pilar yakni demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Pembangunan demokrasi yang ideal adalah tegaknya kedua pilar demokrasi tersebut. Penerapan demokrasi politik dalam arti kebebasan individu akan menjadi pincang jika di dalamnya tidak ada demokrasi ekonomi, yakni persamaan, dimana wujud dari persamaan adalah keadilan sosial (Hatta, 2008, p. 69).

Sejalan dengan Hatta, Robert Dahl juga memasukkan dimensi ekonomi sebagai prasyarat mutlak terwujudnya demokrasi yang substansial. Dengan mengkritik penerapan demokrasi di negara-negara Barat yang dia katakan hanya menganut tiga prinsip yakni: kebebasan politik, keadilan politik, dan kebebasan ekonomi. Menurut Dahl, demokrasi Barat berjalan tanpa prinsip keadilan ekonomi dimana kelompok ekonomi lemah harus bersaing dengan kelompok ekonomi kuat dengan semangat kompetisi bebas. Adanya ketimpangan dari sisi keadilan ekonomi, menggerus prinsip keadilan politik karena elite ekonomi mengeksploitasi sumber-sumber ekonomi menjadi sumber-sumber politik. Karena itulah, dalam bahasa Dahl, harus ada orde ekonomi yang menjamin prinsip-prinsip demokrasi itu terwujud (Dahl, 1992, p. 58).

Pandangan Hatta dan Dahl ini menegaskan pentingnya sistem ekonomi yang mampu menciptakan keadilan ekonomi. Karena itu, keduanya menolak sistem ekonomi kapitalisme dalam demokrasi karena demokrasi akan dibajak oleh kaum pemilik modal dengan menjadikan sumber ekonomi sebagai modal politik utama, dengan tujuan untuk mempertahankan kepentingan ekonomi politiknya.

**b. Dimensi Hukum**

Selain itu, demokrasi juga membutuhkan hukum dalam menentukan aturan main, koridor yang harus ditaati dan dijalankan bersama dalam implementasinya. Demokrasi tanpa aturan yang dituangkan dalam hukum bisa menimbulkan anarki dan kekacauan dalam satu negara. Demikian halnya dengan hukum, tanpa adanya demokrasi, bisa saja akan mengarah pada kekuasaan absolut dan hukum otoriter yang tidak berpihak pada kepentingan rakyat, bahkan menindas rakyat.

Hukum dalam suatu negara demokratis menjamin perlindungan dan keadilan bagi semua warga negara. Penguasa atau rakyat, orang kaya atau orang miskin, golongan mayoritas atau golongan minoritas, kesemuanya sama di mata hukum. Lambang dewi keadilan dari dunia hukum yang memegang pedang dan timbangan dan memakai penutup mata, menegaskan bahwa hukum harus ditegakkan seadil-adilnya tanpa memandang status, kelas, atau golongan tertentu.

Dengan demikian, konsep negara yang ideal bagi perkembangan demokrasi adalah negara yang berdasarkan pada hukum (*rechtsstaat*) bukan berdasarkan pada kekuasaan (*machstaat*). Menurut Julius Stahl, karakteristik negara hukum (*rechtsstaat*) adalah: (1) diakuinya hak asasi warga negara; (2) adanya pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak asasi manusia atau yang kita kenal dengan nama *trias politica*; (3) pemerintahan berdasarkan perundang-undangan; (4) adanya peradilan administrasi dalam perselisihan (Hufron, 2016, p. 196 & 200).

**c. Dimensi Budaya**

Selanjutnya, demokrasi sebagai konsep politik mencakup dua dimensi, yakni struktur dan kultur, karena itu kita mengenal konsep budaya demokrasi, dimana karakter dari budaya demokrasi diantaranya adalah: kebebasan yang bertanggung jawab, penghargaan terhadap pluralitas, sikap kritis, egaliter, menjunjung HAM, dan lain sebagainya. Budaya hidup dalam masyarakat, dimana ia turut membentuk sistem politik atau dipengaruhi oleh sistem politik. Budaya yang bersentuhan dengan aspek politik dinamakan budaya politik. Ketika suatu pemerintahan mengimplementasikan demokrasi sebagai sistem politiknya maka keberhasilan proses sosialisasi dan internalisasi nilai-nilai demokrasi ke dalam budaya masyarakat ditentukan dengan budaya politik yang hidup dalam masyarakat tersebut.

Penelitian tentang budaya politik di Indonesia menunjukkan temuan yang beragam dan multi-dimensional terhadap karakter budaya politik Indonesia. Penelitian Clifford Geertz pada

masyarakat Jawa menghasilkan tiga kelas sosial dalam budaya politik Indonesia yakni santri, abangan, dan priyayi. Penelitian Harould Crouch menyebut bahwa budaya politik Indonesia bersifat neo-patrimonialistik, dan bersifat diametral antara modern dan rasionalistik dan personalistik seperti di masa Orde Baru. Selanjutnya studi James Scott menyebutkan bahwa budaya politik Indonesia memiliki pola hubungan patron-klien, yakni relasi politik berdasarkan kedudukan atau status yang tidak seimbang antara patron yang superior dengan klien yang inferior. Sedangkan penelitian Saiful Mujani dan William Liddle menyebut bahwa budaya politik Indonesia dalam proses transformasi dari tradisional menuju modern. Penelitian oleh Siti Zuhro terhadap budaya lokal beberapa suku bangsa di Indonesia menyebut bahwa ada budaya lokal yang mendukung proses demokrasi dan ada budaya lokal yang menghambat proses demokratisasi (Sugiarto, 2022, pp. 108-109).

## **2. Politik Uang dan Budaya Patron-Klien**

Politik uang (*money politic*) di masa kampanye pemilu tidak hanya berupa sogokan dalam bentuk uang, tapi bisa dalam bentuk materi lainnya seperti bantuan sembako, material bangunan, akses kepada proyek-proyek pembangunan pemerintah, jabatan-jabatan birokrat, dan lainnya. Edward Aspinall dan Ward Berenschot menyebut pola hubungan tersebut dengan istilah hubungan klientelisme politik. Jika pola hubungan ini sudah menjadi kebiasaan dan menyebar luas di masyarakat pada saat kampanye pemilu, maka pola ini menjadi budaya politik, Aspinall dan Berenschot menamakannya demokrasi patronase. (Edward Aspinall & Ward Berenschot, 2019, p. 2 & 4). Hubungan klientelisme politik dilakukan oleh dua figur yakni politisi sebagai patron dan calon pemilih sebagai klien, karena itu klientelisme politik adalah bagian dari pola interaksi patron-klien dalam ruang lingkup yang lebih spesifik yakni di momen-momen politik terutama pada saat kampanye pemilu.

Pola hubungan patron-klien tidak terbentuk dengan sendirinya tapi ditopang oleh faktor-faktor sosial, ekonomi, hukum, dan budaya yang mendukungnya. Menurut James C. Scott, di Asia Tenggara pola hubungan patron-klien dapat bertahan karena didukung oleh tiga faktor kondisi, yaitu: (1) masih adanya kesenjangan yang mencolok dalam penguasaan kekayaan, status, dan kekuasaan yang selama ini diterima (hingga saat ini) sebagai sesuatu yang sah; (2) tidak adanya jaminan yang tegas dan impersonal atas keamanan fisik, status dan posisi, atau kekayaan, dan (3) ketidakmampuan unit kekerabatan untuk berfungsi sebagai sarana efektif bagi keamanan atau kemajuan pribadi (Scott, 1972, p. 101).

Faktor yang pertama terkait dengan sistem ekonomi-politik yang timpang, yang kemudian berekses pada kondisi kesenjangan, baik itu kekayaan, status, akses sumber daya, dan kekuasaan kepada para patron. Ketimpangan yang tinggi antara patron dan klien serta didukung oleh tidak adanya sikap kritis dari klien terhadap kondisi termarjinalkan yang menyimpannya, memungkinkan patron untuk terus mempertahankan pola hubungan ini sekaligus mengeksploitasi klien demi kepentingannya. Faktor kedua terkait dengan tidak adanya kepastian hukum, prosedur dan institusi formal yang menjamin akses mobilitas ekonomi dan politik bagi klien. Karena itu klien mencari perlindungan kepada patron yang dianggap lebih superior dibandingkan hukum formal. Lemahnya penegakan hukum juga tidak terlepas dari intervensi patron terhadap lembaga hukum. Tidak adanya kepastian hukum, dan rendahnya akses sumber daya ekonomi dan politik, menjadikan klien rela menjadi subordinat dari patron walaupun dengan resiko mengorbankan independensinya sebagai manusia.

Faktor ketiga yakni tidak adanya organisasi kekeluargaan yang memberikan peluang mobilitas politik, sosial dan ekonomi. Menurut James C. Scott, ikatan atau organisasi kekeluargaan dapat menjalankan fungsi-fungsi sebagai media mobilitas sosial anggotanya. Tidak adanya organisasi kekeluargaan yang kuat atau sistem ekonomi dan politik dengan akses ekonomi dan politik yang cenderung tertutup memudahkan infiltrasi bentuk-bentuk hubungan non-kekerabatan atau pola hubungan elitis seperti hubungan patron-klien untuk masuk dan menjadi media budaya yang dominan bagi mobilitas sosial masyarakat.

Analisis yang digunakan dalam tulisan ini berangkat dari kerangka pemikiran James C. Scott. Analisis dilakukan dengan melihat praktek politik uang sebagai eksekusi dari budaya hubungan patron-klien dalam ranah politik elektoral dimana hubungan budaya ini meluas dikarenakan berbagai faktor struktural multidimensional yakni masalah ketimpangan pembangunan ekonomi yang berdampak pada tingginya angka kesenjangan sosial, intervensi institusi politik pada lembaga hukum yang berdampak pada pelemahan institusi hukum, dan pengaruh dari sistem ekonomi-politik yang timpang, korup, dan tertutup yang kemudian memperkuat praktek budaya patron-klien dimana dalam ranah politik elektoral termanifestasi dalam praktek politik uang.

## **METODE**

Penelitian ini dibuat berdasarkan penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif adalah metode penelitian yang digunakan untuk menggambarkan dan memahami fenomena sosial yang kompleks, serta memberikan penjelasan yang lebih detail dan mendalam terhadap suatu masalah yang diteliti (Creswell,

2009). Penelitian ini menerapkan pendekatan deskriptif, yaitu penggambaran secara mendalam tentang situasi, atau proses yang diteliti. Karena itu dalam penelitian deskriptif ini, data yang dikumpulkan bukan berupa angka-angka melainkan berupa kata-kata atau gambar-gambar (Meleong, 1989, p. 226).

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan data sekunder, yaitu data yang diperoleh peneliti dari sumber yang sudah ada. Data sekunder untuk penelitian ini bersumber dari studi kepustakaan, baik itu dari buku-buku, jurnal-jurnal, dan sumber berita online. Secara spesifik, rujukan utama yang digunakan adalah buku-buku yang membahas faktor-faktor penyebab terjadinya politik uang atau klientelisme politik dan buku-buku yang mengkaji budaya patron-klien. Buku-buku yang menjadi rujukan utama adalah buku *Democracy for Sale: Pemilu, Klientelisme, dan Negara di Indonesia* yang ditulis Edward Aspinall dan Ward Berenschot, buku *Oligarki* karangan Jeffrey Winters, dan penelitian dari James C. Scott, yang berjudul *Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia* dimuat di *Journal The American Political Science Review*.

Buku yang ditulis Edward Aspinall dan Ward Berenschot mengkaji praktek politik uang di berbagai daerah pada saat menjelang Pemilu 2014 dan kemudian menarik kesimpulan tentang faktor-faktor penyebabnya. Buku yang ditulis oleh Winters mengkaji kelas oligarki sebagai kelas yang memonopoli kehidupan politik dan ekonomi di Indonesia, dimana kelas ini diidentifikasi sebagai pelaku utama praktek politik uang di Indonesia. Sedangkan penelitian James C. Scott menganalisa faktor-faktor penyebab hubungan budaya patron-klien di Asia Tenggara. Dari hasil temuan ketiga penelitian di atas dan didukung sumber rujukan sekunder yang lain, penulis melakukan analisis secara deskriptif hubungan politik dan non-politik penyebab terjadinya praktek politik uang di Indonesia pada pemilu pasca reformasi secara umum.

## PEMBAHASAN

James C. Scott mengemukakan bahwa hubungan patron-klien di Asia Tenggara dapat bertahan karena adanya tiga kondisi yang menjadi faktor penting, yaitu kesenjangan ekonomi, tidak adanya jaminan atau kepastian hukum; dan ketidakmampuan unit kekerabatan sebagai sarana efektif bagi kemajuan pribadi. Penulis berusaha mengembangkan kerangka pemikiran ini, dengan mengajukan rumusan bahwa terjadinya praktek politik uang merupakan fenomena yang tidak bisa dilepaskan dari tiga perspektif yang mengacu pada tiga faktor yang diajukan Scott, yang oleh penulis dilihat sebagai perspektif budaya, hukum dan ekonomi politik. Masing-masing perspektif tersebut memiliki keterkaitan dengan faktor struktural atau institusi politik yang penjelasannya bisa diuraikan sebagai berikut:

### 1. Perspektif Budaya

Praktek politik uang di Indonesia memiliki bobot dan intensitas yang berbeda pada setiap daerah. Hasil penelitian Aspinall dan Berenschot yang mencakup lebih dari 50 kabupaten pada pemilu 2014, menunjukkan bahwa daerah-daerah dengan kesenjangan yang tinggi atau konsentrasi ekonominya dikuasai oleh segelintir elite serta kegiatan ekonominya bergantung pada negara, praktek klientelisme politiknya menjadi semakin massif. Dari temuan ini, salah satu kesimpulan yang ditarik Aspinall dan Berenschott (Edward Aspinall & Ward Berenschot, 2019, p. 15) adalah bahwa tingkat kesenjangan ekonomi tinggi atau konsentrasi ekonomi yang dikuasai oleh segelintir elite merupakan salah satu faktor utama masifnya praktek klientelisme politik atau politik uang.

Elite politik dengan sumber ekonomi yang besar kemudian bertransformasi menjadi kekuatan oligarki. Winters mendefinisikan oligarki sebagai elite politik yang memiliki sumber materi yang besar dan memasuki dunia politik dengan motif untuk memperbesar atau mempertahankan kekayaan materinya (Winters, 2011, p. 10). Para oligark (pelaku oligarki) terdiri dari politisi berlatar belakang pengusaha atau politisi korup yang kemudian menjadi kaya. Kelas oligarki di Indonesia terutama di era Orde Baru, menurut Winters tumbuh melalui hubungan protektif yang kolusif dan korup dengan negara, serta lemahnya institusi hukum (Winters, 2011, pp. 222-229).

Salah satu upaya pertahanan kekayaan para oligark adalah memanfaatkan ruang demokrasi elektoral. Kesenjangan yang tinggi dan lemahnya penegakan hukum membuka peluang para oligark menguasai institusi-institusi negara melalui praktek politik uang pada momen pemilu. Dalam ranah budaya, praktek politik uang atau klientelisme politik menjadi bagian dari hubungan patron-klien, dimana pola hubungan budaya ini tumbuh karena didorong oleh faktor-faktor sosial, ekonomi, politik, dan hukum sebagaimana telah dijabarkan sebelumnya.

Hubungan patron-klien dalam politik di Indonesia itu sendiri, sebenarnya sudah berlangsung lama. Penelitian Aspinall dan Berenschot menyebutkan bahwa hubungan itu sudah dimulai pada dekade 1950an, yakni di masa demokrasi liberal. Hubungan patron-klien dalam politik umumnya hidup dalam masyarakat pedesaan dengan budaya semi-feodalis dan didasari kepada kedekatan aliran politik antara elite yang juga sebagai tuan tanah dengan massa yang sebagian besarnya adalah petani kecil atau buruh tani. Di era tersebut peran patron dimainkan oleh partai-partai yang anggotanya banyak berstatus sebagai tuan tanah di desa seperti PNI dan NU.

Dalam lembaga pemerintahan, pos-pos kementerian menjadi sumber dana bagi partai untuk mempraktekkan klientelisme politik seperti yang terjadi pada saat program Ekonomi Banteng digulirkan (Edward Aspinall & Ward Berenschot, 2019, p. 66). Namun pola hubungan klientelisme politik di era ini belum terlalu massif, penyebabnya bisa dikatakan karena masih lemahnya



pendapatan ekonomi sebagai sumber dana/patronase dan ketidakstabilan kehidupan politik yang tercermin dari jatuh-bangunnya kabinet sehingga tidak pernah menghasilkan figur kekuatan politik bermodal besar yang kuat.

Di era Orde Baru hubungan klientelisme mulai mengakar dari tingkat pusat sampai ke daerah, Aspinall dan Berenschot (2019, p. 70) menamakan bentuk hubungan ini sebagai bentuk sentralisme patronase. Sentralisme ini muncul pertama karena sifat otoritarianisme rezim Orde Baru yang salah satu motifnya adalah mendorong akselerasi modernisme ekonomi sebagai upaya untuk memulihkan perekonomian yang terpuruk warisan Orde Lama dan sekaligus untuk memperoleh dukungan ekonomi-politik dari negara-negara Barat. Rezim ini bertindak represif terhadap kekuatan-kekuatan yang dapat mengancam cita-cita modernisme ekonomi yang diusungnya. Karena itu sentralisme kekuasaan yang mencengkeram institusi birokrasi, militer, dan partai politik (Golkar) diperlukan untuk menjamin tegaknya cita-cita ekonomi politik tersebut. Dengan kekuatan politik yang tersentral ini, maka program kapitalisme berbalut modernisme mulai dijalankan, salah satunya dengan menciptakan kelas borjuis besar yang dilahirkan secara patronase dengan memberikan berbagai *privilege* ekonomi dan politik kepada kroni-kroni rezim baik dari kalangan wirausaha etnis Cina, pribumi, kelompok militer, dan keluarga terdekat.

Jika di Barat proses modernisasi ekonomi yang kompetitif dan minim intervensi negara turut melahirkan kultur masyarakat modern yang demokratis dan berpegang pada mekanisme birokrasi ala Weber, di Indonesia yang terjadi sebaliknya. Pencangkokan sistem kapitalisme yang di *back up* oleh negara menumbuhkan pola hubungan patron-klien di antara penguasa dengan pengusaha yang didukungnya. Pola hubungan ini tumbuh karena interaksi yang dibangun diantara penguasa dan pengusaha didasarkan pada hubungan kolusif dan korup. Budaya patron-klien yang sebelumnya lebih banyak hidup pada tatanan masyarakat tradisional di masa Orde Baru berkembang menjadi pola hubungan budaya di antara para elite.

Di era reformasi, sentralisme yang dibangun Soeharto akhirnya runtuh. Sub-sub kekuatan ekonomi-politik yang dulunya terpatron kepada kekuasaan Soeharto melepaskan diri dan menjadi kekuatan ekonomi politik yang lebih mandiri. Kekuatan ekonomi politik ini secara berangsur mulai mengkonsolidasikan diri, dan kelak menjadi kelas elite yang kemudian diidentifikasi sebagai kekuatan oligarki. Panggung kekuasaan ekonomi dan politik di era reformasi semakin terbuka bagi mereka setelah penerapan otonomi daerah, pemilu yang rutin digelar, dan kebijakan ekonomi yang semakin liberal. Desentralisasi politik dan pelaksanaan demokrasi prosedural melahirkan kekuatan

ekonomi politik yang tersebar yang sebagian besarnya membangun kekuasaannya melalui pola hubungan klientelisme politik.

Struktur hubungan patron-klien pun mengalami perubahan, jika sebelumnya tersentral kepada figur Soeharto, paska reformasi struktur hubungan patron-klien terdesentralisasi ke berbagai elite ekonomi politik sebagai patron, dan praktek klientelisme politiknya terjadi secara massif pada saat menjelang pemilu antara elite sebagai patron dan rakyat sebagai klien. Perubahan struktur patron-klien di Indonesia ini seiring sejalan dengan perubahan pada struktur oligarki. Dengan demikian bisa dikatakan bahwa pola hubungan patron-klien adalah sarana budaya bagi para oligark berkomunikasi dengan kelas sosial di bawahnya, sekaligus sebagai sarana budaya untuk mempertahankan dominasinya.

## **2. Perspektif Hukum**

Sistem demokrasi di Indonesia bisa dikatakan baru mulai dirintis pada masa demokrasi parlementer tahun 1950. Walaupun di masa ini penuh dengan gejolak politik di pusat maupun di daerah, perdebatan tanpa ujung di parlemen hingga konflik bersenjata, namun lembaga hukum sebagai bagian dari pilar demokrasi masih jauh lebih baik jika dibandingkan di era Demokrasi Terpimpin dan terlebih di masa Orde Baru. Jeffrey Winters, dengan mengutip pandangan Daniel S. Lev, menyatakan bahwa sistem hukum di Indonesia di tahun-tahun 1950an jauh lebih independen dan bersih:

*Keputusan hakim di tahun-tahun tersebut memberikan banyak bukti bahwa para hakim dari bawah sampai Mahkamah Agung tidak hanya mengelola proses pengadilan tapi mulai juga menyesuaikan hukum substantif lama dengan kondisi baru, semampu mereka dalam keadaan yang sulit...Begitu pula jaksa dan polisi dengan pemimpin-pemimpin yang cakap umumnya berorientasi pada hukum, tidak kepada otoritas politik yang kadang mencoba memanfaatkan mereka namun sering gagal melakukannya...Pendek kata, sistem hukumnya cukup ampuh, dan jelas dihormati mereka yang pernah bersentuhan dengannya (Winters, 2011, p. 242).*

Negara berdasarkan hukum sebagai pilar yang turut menegakkan demokrasi di era parlementer (1950-1957) menjadi pengabsah republik konstitusional. Lembaga-lembaga hukum baik kehakiman, kejaksaan, dan kepolisian lebih bisa menjaga diri dari infiltrasi politik baik dari eksekutif, legislatif, maupun elite politik di luar negara. Dengan kata lain *trias politica* lebih terjaga di era demokrasi parlementer (Lev, 1990, pp. 384-392).

Situasi berubah ketika Soekarno melalui Demokrasi Terpimpin, memasung demokrasi dengan alasan untuk kepentingan nasional dan revolusi. Dengan berlakunya kembali UUD 1945, presiden memiliki otoritas tidak hanya sebagai kepala negara, tetapi juga kepala pemerintahan. Kekuasaan secara pasti mulai tersentral kepada figur presiden sebagai representasi lembaga eksekutif. Kondisi politik ini turut mempengaruhi orientasi para aparat hukum baik hakim, polisi, jaksa, dan pengacara, yang mulai dipengaruhi kepentingan politik lembaga eksekutif. Intervensi secara langsung pada lembaga yudikatif dilakukan dengan menetapkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman terutama di Pasal 19 yang memberi ruang bagi presiden ikut campur secara leluasa dalam proses peradilan (Pompe, 2005, p. 52). Dengan peraturan ini, Orde Lama telah mengacaukan bangunan *trias politica* yang mulai ditata di masa parlementer.

Pelemahan hukum diteruskan oleh rezim Orde Baru dengan cara yang lebih vulgar. Pemerintah Orde Baru kemudian menetapkan UU kehakiman baru menggantikan UU kehakiman produk Orde Lama yakni UU No. 19 Tahun 1964 digantikan dengan UU No. 14 Tahun 1970. Undang-Undang ini semakin memudahkan campur tangan politik ke dalam lembaga peradilan, salah satunya melalui wewenang presiden dalam mengangkat dan memberhentikan hakim yang diatur dalam Pasal 31 (Pompe, 2005, p. 112). Walaupun konstitusi menyatakan bahwa negara dibentuk berdasarkan hukum bukan berdasarkan kekuasaan, namun produk hukum semuanya secara substansi ditentukan oleh lembaga eksekutif, yakni di tangan presiden, dan hanya secara formalistis disahkan oleh DPR.

Dengan karakter seperti ini, produk hukum lebih berperan sebagai alat legitimasi bagi berbagai perilaku represif dan korup penguasa (MD, 1999, pp. 301-302). Selain itu, walaupun para anggota DPR dipilih oleh rakyat, namun fraksi politik pendukung pemerintah, yakni Golkar, dalam menentukan semua calon anggota legislatifnya harus melalui persetujuan Soeharto yang merupakan Ketua Dewan Pembina Golkar. Dengan jumlah kursi Golkar yang selalu di atas 60 persen, pemerintah Orde Baru tidak pernah menghadapi kesulitan dalam menyusun berbagai produk undang-undang maupun memilih para calon hakim agung yang akan menduduki Mahkamah Agung. Sistem politik di masa Orde Baru dengan demikian meniscayakan intervensi lembaga presiden terhadap lembaga hukum. Lembaga hukum menjadi tidak independen karena menjadi subordinat kekuasaan eksekutif. Integritas hakim dan penegak hukum lainnya akhirnya mengalami penurunan. Para penegak hukum lebih banyak berperan sebagai pemberi legitimasi hukum formal dari berbagai perilaku penguasa dan kroni-kroninya.

Sikap oportunistik kemudian menjangkiti para penegak hukum, mulai dari hakim hingga kepolisian. Dalam praktek peradilan mulai muncul istilah mafia peradilan, yang menggambarkan

adanya kejahatan terorganisir dalam lembaga peradilan. Melalui mafia peradilan, semua keputusan hukum memiliki nilai materialnya, tergantung besar-kecilnya kasus yang ditangani. Mulai dari profesi hakim, polisi, jaksa, hingga pengacara semuanya dapat terlibat dalam “persekutuan jahat” mafia peradilan (Lemek, 2007, pp. 130-131). Mafia peradilan ini ditandai oleh banyaknya korupsi dan ketidakjujuran di kalangan penegak hukum.

Di era Reformasi kebobrokan hukum yang sebelumnya lebih banyak dinikmati kroni-kroni di lingkaran Soeharto, mulai menyebar ke berbagai elite sesuai dengan perubahan sistem politik yang tidak lagi tersentral ke figur Soeharto. Bahkan media massa dapat berperilaku korup dengan memeras elite politik atau ekonomi agar dugaan kasus pelanggaran hukumnya tidak disebar media massa. Beberapa ketua umum partai dan politisi bahkan berurusan dengan hukum karena kasus korupsi. Tapi, penegakan hukum atas elite-elite politik tersebut bukan cermin dari supremasi hukum, namun lebih terlihat sebagai persaingan politik antar elite, dimana mereka yang memiliki modal ekonomi-politik lebih besar akan lebih berkuasa memainkan hukum untuk menjatuhkan lawan. Pelemahan hukum ini akhirnya digunakan sebagai celah untuk menyuburkan politik uang dalam kontestasi politik. Contoh paling vulgar bagaimana lembaga hukum telah dirusak oleh praktek politik uang adalah kasus suap oknum-oknum penegak hukum dalam penanganan belasan kasus Pilkada. Keterlibatan oknum-oknum lembaga hukum dalam menghadapi praktek politik uang ini, merefleksikan bagaimana tidak berdayanya lembaga hukum dan lembaga penyelenggara pemilu ketika berhadapan dengan godaan politik uang.

### **3. Perspektif Ekonomi Politik**

Orde Baru yang mewarisi keterpurukan ekonomi dari Orde Lama mencoba menata kembali perekonomian dengan menerapkan strategi pembangunan yang secara ideologis berbeda dengan rezim sebelumnya. Orde Baru membuka jalan bagi tegaknya sistem kapitalisme di Indonesia dengan membungkus strategi pembangunan ekonominya dengan slogan modernisasi yang berorientasi pada pertumbuhan.

Karena tidak adanya kelas borjuis dalam negeri yang kuat menjadikan negara berperan sebagai agen utama proyek modernisasi ekonomi. Watak politik militeristik dari rezim Orde Baru menjadikan kebijakan ekonomi bersifat sentralistik dan otoriter. Model pembangunan seperti ini dalam perspektif teoritis ilmuwan kritis, dinamakan Negara Otoriter Birokratik. Dimana negara menggunakan alat-alat kekerasan negara baik itu polisi, tentara, maupun lembaga-lembaga hukum melakukan pengawasan ketat ke berbagai kekuatan sosial-politik masyarakat seperti partai politik, organisasi masyarakat sipil, lembaga pers, gerakan mahasiswa, tujuannya agar rakyat tidak

berpartisipasi terlampau aktif dalam proses perumusan kebijakan negara dengan tujuan supaya proses modernisasi pembangunan ekonomi atau ekselarasasi industrialisasi tidak terganggu (Hikam, 1996, p. 11).

Karena pengelolaan negara diatur secara otoriter maka kecendrungan praktek korupsi akan terjadi, dan menciptakan ketidakadilan ekonomi yang kemudian berdampak pada kesenjangan dan kemiskinan yang dialami sebagian warganya. Kelas kapitalis yang diciptakannya juga bukan hasil dari proses kompetisi ekonomi liberal tanpa intervensi negara, tapi hasil dari hubungan kronisme dengan nuansa patron-klien antara rezim dan calon elite ekonomi. Pola hubungan ini kemudian menjadikan institusi negara berkembang menjadi semacam instrumen bagi terbentuknya kelas kapitalis oligarki sebagai kekuatan ekonomi-politik dominan dengan Suharto sebagai pusatnya (Hadiz, 2005, p. 169).

Terjadinya politik uang tidak lepas dari sejarah perkembangan ekonomi politik di Indonesia pada masa pemerintahan awal Orde Baru, terutama bagaimana kelas borjuis nasional tumbuh pada era tersebut. Karena kelas ini kelak akan menjadi elite dalam konstelasi ekonomi-politik Indonesia paska Reformasi, dan kemudian bertransformasi menjadi kekuatan oligarki yang menguasai sumber-sumber ekonomi nasional dan membajak praktek demokrasi yang sedang berjalan.

Kelas borjuis nasional ini selain tumbuh berkat perlindungan negara dalam bentuk berbagai kebijakan protektif dan praktek *rent seeking* yang di dukung negara, juga tumbuh berkat kebijakan liberalisasi yang dilakukan secara bertahap di era Orde Baru. Titik klimaks perkembangan kelas borjuis Indonesia terjadi pada dekade 80an akhir dan pertengahan awal tahun 90an sebagai imbas dari kebijakan liberalisasi di awal tahun 80an, dimana lahir konglomerat-konglomerat yang menguasai berbagai komoditas ekonomi nasional. Liberalisasi ekonomi berhasil meningkatkan angka pertumbuhan, membuka lapangan kerja formal, melahirkan banyak kelas menengah dan berbagai konglomerat nasional. Namun liberalisasi juga menciptakan kesenjangan, mereka yang tidak terserap oleh roda ekonomi modern sebagai buah dari liberalisasi terlempar dalam ekonomi informal atau tetap berkuat dalam ekonomi tradisional di desa-desa. Tanpa dukungan dari negara dan arus modal yang kecil mereka tidak pernah bisa mengejar nilai tambah ekonomi yang berada di sektor modern.

Paska Reformasi, dengan tanpa adanya figur politik sentral seperti masa Orde Baru dan kehidupan politik yang lebih terbuka, membuka jalan bagi kelas borjuis ini menguasai arena politik nasional sekaligus mempertahankan status-quo kebijakan ekonomi-politik yang berpihak kepada mereka. Kesenjangan sosial dengan demikian terus terpelihara karena ditopang oleh ketidakadilan

kebijakan ekonomi dan praktek politik korup yang salah satunya dalam bentuk politik uang pada masa kampanye pemilu.

Analisa dalam sub bab ini menguraikan secara singkat bagaimana perkembangan perekonomian Indonesia terutama di era Orde Baru menjadi salah satu akar pemicu masifnya praktek politik uang. Dimana faktor ekonomi tersebut tidak terlepas dari pilihan kebijakan dan perilaku politik penguasa di era tersebut.

**a. Liberalisasi Ekonomi di Indonesia**

Proyek liberalisasi dimulai dengan menetapkan kebijakan baru terkait investasi. Melalui UU No.1 Tahun 1967 tentang Penanaman Modal Asing (PMA), UU No. 6 Tahun 1968 tentang Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN), dan Undang-Undang Pokok Kehutanan Tahun 1967 dimana kedua UU ini diharapkan akan menarik pihak investor baik dari dalam negeri maupun luar negeri masuk ke sektor-sektor strategis (Chaniago, 2001, p. 26).

Setelah periode 1967, liberalisasi ekonomi kembali dilakukan paska *oil boom* tahun 1970an. Minimnya anggaran pembangunan akibat ketergantungan ekspor minyak mendorong pemerintah untuk kembali mengeluarkan kebijakan liberalisasi pada tahun 1983 yang dikenal dengan nama Paket Deregulasi 1983 dan kemudian Paket Deregulasi 1988. Liberalisasi di periode tersebut meliputi sektor keuangan, perdagangan, dan investasi (Sastra, 2017, p. 191), yang ditujukan untuk mengurangi ketergantungan terhadap sektor migas. Dampak dari kebijakan deregulasi ini salah satunya adalah perkembangan bank-bank swasta dalam negeri yang kemudian melampaui jumlah bank pemerintah. Tetapi bertambahnya bank-bank swasta ini sebagian besar hanya dimanfaatkan oleh pelaku-pelaku ekonomi lama yang sebelumnya sudah menguasai sektor distribusi (perdagangan) dan sektor produksi (industri).

Liberalisasi kembali dilakukan paska perjanjian pinjaman dengan IMF yang tertuang dalam *Letter of Intent* (LoI). Perjanjian pada saat krisis ini kemudian menjadi pintu masuk agenda-agenda liberalisasi di Indonesia (Baswir, 2010, p. 10). Selain penandatanganan LoI, pelaksanaan dari agenda-agenda tersebut juga dimonitor secara langsung oleh IMF. Pelan tapi pasti IMF menjadi institusi yang menentukan dalam proses perumusan kebijakan ekonomi Indonesia. Kasus-kasus seperti seperti pengurangan subsidi BBM dan listrik, pelaksanaan restrukturisasi dan rekapitalisasi perbankan, penjualan asset di BPPN, privatisasi BUMN, dan liberalisasi sektor industri dan perdagangan adalah beberapa contoh dari kebijakan ekonomi yang diputuskan karena adanya desakan (rekomendasi) dari IMF (Adam, 2001, p. 14).

Dalam sektor perdagangan, kebijakan liberalisasi yang perlu disorot adalah pada sektor pertanian terutama dalam perdagangan perberasan. Kebijakan-kebijakan liberalisasi yang diambil diantaranya adalah mencabut subsidi pupuk, melepas tata niaga pupuk, menghapus pembiayaan Kredit Likuiditas Bank Indonesia (BLBI), membuka keran impor dengan meringankan tarif impor. Selain itu pemerintah juga menghapus status Bulog sebagai lembaga pemerintah non-departemen menjadi perum atau perusahaan umum. Dengan perubahan status ini peran pemerintah dalam penyediaan kebutuhan pangan yang sebelumnya diwakili Bulog mulai terpankas dan membuka peran pasar dalam penentuan harga kebutuhan pangan masyarakat.

Bentuk kebijakan liberalisasi lainnya di masa reformasi adalah privatisasi perusahaan-perusahaan BUMN, beberapa contohnya yang cukup diingat adalah privatisasi PT Indosat, PT Aneka Tambang, PT Semen Gresik, dan PT Krakatau Steel. Privatisasi ditujukan untuk melakukan peningkatan produktivitas, efisiensi, sekaligus tambahan kas negara terutama untuk menutupi utang pemerintah. Namun kekhawatiran berbagai pihak baik dari akademisi kritis, aktivis LSM, dan kelompok masyarakat lainnya adalah privatisasi akan mengarahkan penguasaan sektor-sektor ekonomi yang menguasai hajat hidup masyarakat banyak ke tangan pihak swasta nasional maupun luar negeri, sehingga mengkomersialisasi barang-barang vital tersebut, dan kemudian berdampak pada daya beli masyarakat.

#### **b. Pertumbuhan kelas Oligarki di Indonesia**

Kelas konglomerat atau borjuis ini dimasa Orde Baru sudah tumbuh menjadi kekuatan oligarki yang turut menentukan berbagai kebijakan nasional. Jeffrey Winters membagi tiga kelompok golongan oligarki yang tumbuh di masa Orde Baru berdasarkan periode-periode dalam pembangunan ekonomi era Orde Baru. Semua kelompok oligarki yang lahir di era Orde Baru tumbuh dalam suasana sistem kapitalisme yang korup, dimana praktek perburuan rente dan monopoli dilegalkan oleh negara melalui kebijakan proteksi ekonomi.

Periode pertama yakni fase masa pemulihan ekonomi antara tahun 1966-1973. Ini merupakan fase tumbuhnya golongan oligarki etnis Cina dan militer. Pengusaha etnis Cina sudah ada dari era Orde Lama dan etnis ini dikenal sebagai wirausahawan ulet yang lebih menonjol dari wirausahawan pribumi. Posisi mereka sebagai etnis dan penganut agama minoritas yang ulet sangat wajar diandalkan untuk menggenjot perekonomian dan memiliki potensi kecil mengancam posisi politik Soeharto. Etnis Cina kemudian tumbuh menjadi ras minoritas yang menguasai perekonomian Indonesia bahkan hingga di era demokrasi prosedural

sekarang ini, dimana mayoritas konglomerat nasional berasal dari etnis ini. Jika di masa Orde Baru etnis ini fokus berkecimpung dalam dunia bisnis, di era Reformasi mereka terjun langsung dalam politik praktis.

Institusi militer terutama TNI AD di era Orde Lama sudah tumbuh menjadi entitas politik yang kuat. TNI AD sebagai representasi kekuatan anti komunis di era Orde Lama sudah menjalin hubungan erat dengan Amerika Serikat, mulai dari program pendidikan militer yang ditawarkan Amerika Serikat hingga bantuan militer (Roosa, 2008, p. 259). Selain memiliki sumber keuangan dari luar, tentara juga memiliki sumber dana dari perusahaan-perusahaan Belanda yang dinasionalisasi seperti Perusahaan Minyak Nasional (Permina), yang kelak menjadi Pertamina. Di masa Orde Baru petinggi TNI khususnya AD mendapat *privilege* menduduki jabatan publik mulai dari anggota DPRD, DPR RI, kepala daerah tingkat I dan II, komisaris BUMN, hingga posisi menteri. Pengaruh oligarki dari golongan militer masih sangat kuat di era demokrasi prosedural sekarang ini, terbukti dengan adanya 2 presiden yang berasal dari TNI AD, dan beberapa ketua umum partai berasal dari jenderal-jenderal TNI AD, dimana tokoh-tokoh tersebut membangun karier militer, bisnis dan politiknya dari masa Orde Baru.

Kedua pada era *boom* minyak antara tahun 1974 sampai awal 1980an. Ini adalah fase tumbuhnya kelas oligarki pribumi. Kelas borjuis ini tumbuh seiring dengan meningkatnya pendapatan negara dari ekspor minyak dan dampak dari Peristiwa Malari yang membangkitkan kembali semangat nasionalisme ekonomi (Yustika M. R., 2017, p. 242). Selain Pertamina, lembaga-lembaga negara yang menyokong pertumbuhan pengusaha pribumi adalah Bulog, dan Departemen Pekerjaan Umum. Selain itu mereka juga memiliki kemudahan mengakses kredit pada bank-bank BUMN serta yayasan-yayasan yang didirikan Suharto (Winters, 2011, p. 242).

Ketiga, adalah pada masa deregulasi perbankan hingga awal tahun 90an yaitu tumbuhnya kelas oligarki yang berasal dari keluarga inti Soeharto. Pada fase ketiga, golongan oligarki yang pertama dan kedua juga turut berkembang dalam arti menjadi semakin kaya, namun konsentrasi kekayaan terbesar tetap dinikmati oleh golongan oligarki dari keluarga inti Soeharto. Dengan semakin dewasanya anak-anak Soeharto dan sebagiannya sudah mulai berkeluarga, maka pola patron-klien yang sebelumnya tersentral pada Soeharto mulai terpecah. Anak-anak Soeharto dan juga keluarga besan Suharto mulai berperan sebagai semacam *broker* atau patron yang lebih kecil dari Soeharto, dan para klien yakni para elite ekonomi dan politik yang tidak memiliki hubungan keluarga dengan Soeharto harus mengeluarkan ‘upeti’ yang lebih besar karena munculnya broker-broker atau patron-patron baru untuk memperoleh akses kepada Soeharto.



Runtuhnya Orde Baru tidak serta-merta menumbangkan berbagai kekuatan ekonomi politik yang telah dibesarkan di masa tersebut. Elite-elite ekonomi politik tersebut telah berhasil mengkonsolidasikan diri dan kembali menjadi elite di era reformasi. Berbagai elite ekonomi dan politik saat ini sebagiannya adalah mereka yang telah memperoleh berbagai *privilege* di masa Orde Baru dan sekaligus mewarisi praktek politik dan ekonomi destruktif warisan Orde Baru (Hadiz, 2005, pp. xxii-xxiii).

Perubahan yang terjadi dalam konstelasi politik oligarki di Indonesia di masa Reformasi adalah dalam struktur oligarki. Jika di masa Orde Baru struktur oligarki tersentral pada figur Soeharto yang dinamakan Jeffrey Winters sebagai bentuk hubungan “Oligarki Sultanistik”, pada era Reformasi dengan tidak adanya figur sentral, struktur oligarki menjadi terdesentralisasi atau menyebar dengan tidak adanya kekuatan oligarki yang paling dominan, dimana bentuk hubungan ini dinamakan Winters “Oligarki Penguasa Kolektif tak Jinak”.

### **c. Pertumbuhan Ekonomi dan Masalah kesenjangan**

Liberalisasi ekonomi yang telah dimulai dari awal Orde Baru ditujukan untuk mendorong pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi. Orientasi ekonomi ini tidak lepas dari kritik, dimana rumus pertumbuhan yang diterapkan di negara-negara berkembang dinilai berpotensi menciptakan kesenjangan sosial. Sritua Arief mengkritik orientasi pertumbuhan ekonomi Orde Baru. Dalam bukunya yang berjudul “*Indonesia: Pertumbuhan Ekonomi, Disparitas Pendapatan dan Kemiskinan Massal*”, Sritua Arief mengutip salah satu ekonom asing yang menjadi konsultan di Bappenas di masa Orde Baru yaitu Gustaf F. Papanek, yang mengemukakan pendapat mengenai pertumbuhan ekonomi, yaitu:

*“Masalah ketidakmerataan pendapatan memang ada tetapi urgensinya hendaklah diletakkan dalam suatu perspektif waktu. Yang penting ialah bahwa ketidakmerataan pendapatan akan menunjang pertumbuhan ekonomi yang memungkinkan timbulnya perbaikan dalam tingkat hidup golongan miskin.”* (Arief, 1978, p. 3)

Inti dari pernyataan ini adalah pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan, terutama yang diterapkan di negara-negara berkembang tidak bisa diharapkan untuk memperbaiki pembagian pendapatan pada tahap-tahap permulaan pertumbuhan ekonomi. Bagaimanakah bekerjanya perekonomian di negara-negara berkembang yang menganut pertumbuhan ekonomi sebagai orientasi kebijakan ekonominya, Menurut Sritua Arief, bisa dilihat pada dua unsur pokok, yaitu:

1. Ekspansi ekonomi harus terjadi melalui proses industrialisasi dan pengembangan sektor modern.
2. Proses ekspansi ekonomi harus dibiayai dengan dua cara, yaitu:
  - a. Redistribusi *resources* kepada kalangan kapitalis yang dipercayai mempunyai dan akan mempunyai kecenderungan menabung yang tinggi untuk membiayai proses reinvestasi.
  - b. Bantuan luar negeri dalam bentuk modal asing dan pinjaman luar negeri (Arief, 1978, p. 5) .

Logika ini menjelaskan bahwa pertumbuhan ekonomi mensyaratkan adanya investasi atau modal serta penguasaan ilmu dan teknologi yang bisa mendorong proses industrialisasi. Yang memiliki ini hanyalah pelaku ekonomi besar, dimana modal mereka selain digunakan untuk berinvestasi, juga digunakan untuk mendapatkan akses teknologi termutakhir untuk meningkatkan output produksi. Pelaku ekonomi kecil baik koperasi, UMKM, maupun profesi-profesi ekonomi tradisional seperti petani dan nelayan akan tergerus dalam roda pembangunan berorientasi pertumbuhan. Bahkan kesenjangan akan terus berlanjut dan menjadi permanen ketika kepentingan ekonomi dan politik bertemu untuk memapankan sistem, dimana cara-cara destruktif seperti korupsi, suap, kolusi, hingga represi negara niscaya akan terjadi. Pada akhirnya struktur ekonomi yang akan terbentuk adalah monopoli dan oligopoli.

Logika dalam pertumbuhan ekonomi adalah konsep baku dalam kapitalisme yang meyakini pertumbuhan pada sektor padat modal dan berteknologi tinggi akan berdampak positif pada sektor ekonomi lainnya, seperti frase yang sering kita dengar yaitu, “*trickle-down effect*”. Logika ini banyak dikritik oleh para ilmuwan sosial kritis, salah satu alasannya karena pertumbuhan ekonomi menciptakan dualisme ekonomi antara sektor modern (industri/jasa) dengan sektor tradisional (pedesaan/informal) (Yustika A. E., 2014). Ini berarti bahwa sektor tradisional tidak akan pernah bisa beradaptasi terhadap sistem kapitalisme, dan sebaliknya surplus dalam sistem kapitalisme juga tidak dapat menjangkau pelaku ekonomi tradisional sehingga kesenjangan antar sektor akan bersifat permanen.

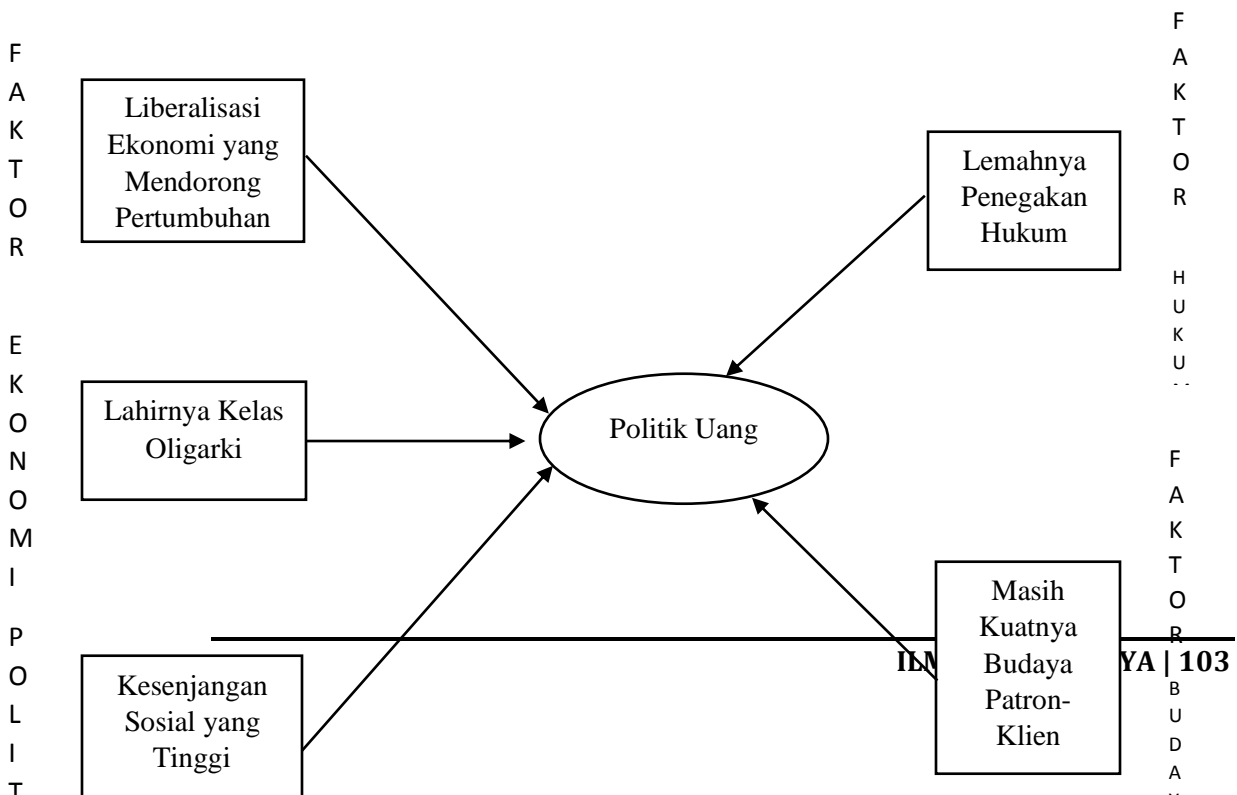
Pada dekade 80an hingga tahun 1997 kesenjangan sudah mulai terlihat. Berdasarkan indeks gini tahun 1987 tingkat ketimpangan pendapatan sebesar 29,2, dan mencapai angka 31,3 pada tahun 1996. Pelebaran kesenjangan ini disebabkan oleh tiga faktor, yaitu: Pertama, pertumbuhan ekonomi lebih banyak didorong oleh kemajuan di sektor modern dan manufaktur bukan pada sektor pertanian, dimana dalam sektor ini menyerap sekitar 60 persen tenaga kerja Indonesia.

Kedua, banyaknya kantong-kantong kemiskinan yang sulit dijangkau oleh kebijakan pemerintah, dimana kantong-kantong ini umumnya berada di pedesaan Jawa dan luar Jawa. Ketiga, pengeluaran pemerintah pada sektor sekunder dan tersier lebih banyak dinikmati oleh masyarakat kela menengah atas (Yustika M. R., 2017, pp. 8-9).

Pada periode 2010-2012 ketika pertumbuhan ekonomi Indonesia sedang mencapai angka tertinggi yakni di angka 6,1% pada 2010, kemudian 6,5% pada tahun 2011, dan 6,2% pada 2012, angka kesenjangan yang diukur dengan gini ratio juga tinggi. Pada tahun 2010, gini ratio mencapai angka 0.38. Kemudian, pada 2011 gini ratio naik di angka 0.41, dan pada 2012 gini ratio tetap di angka 0.41. Sedangkan di periode kedua pemerintahan Jokowi pertumbuhan menurun yakni 5,02% pada 2019, 2,07% pada 2020, dan 3,69% pada tahun 2021. Di tahun-tahun tersebut angka kesenjangan juga menurun jika dibandingkan dengan pada periode 2010-2012, pada 2019 gini ratio di angka 0,380, kemudian pada 2020 meningkat di angka 0,385, dan pada 2021 gini ratio menurun di angka 0,381 (diolah dari data BPS dan Bank Indonesia).

**Gambar 1.**

Faktor-Faktor Terjadinya Politik Uang di Indonesia Dalam Perspektif Hukum, Budaya dan Ekonomi Politik



Rumusan pada Gambar 1 ini, merupakan adopsi dari teori yang dikembangkan James C. Scott tentang penyebab terjadinya praktek patron-klien di beberapa negara Asia Tenggara termasuk juga di Indonesia. Dalam teori tersebut disebutkan bahwa kesenjangan sosial, tidak adanya kepastian hukum dan institusi sosial yang menjamin mobilitas sosial menjadi beberapa penyebab suburnya hubungan budaya patron-klien di banyak negara Asia Tenggara, termasuk di Indonesia. Penulis kemudian mengembangkan faktor kesenjangan sosial dengan melihat hubungannya terhadap orientasi kebijakan negara serta kelompok sosial apa yang diuntungkan oleh kebijakan tersebut.

Budaya patron-klien dalam interaksi politik elektoral dalam bentuk klientelisme politik sudah dapat ditelusuri dari awal-awal kemerdekaan Indonesia namun dalam format yang berbeda-beda, dimana budaya politik ini terlembagakan di masa Orde Baru. Era reformasi kemudian hanya meneruskan praktek budaya politik tersebut, namun dengan format dan struktur ekonomi politik yang berbeda sesuai dengan perubahan sistem politik dan ekonomi yang terjadi.

Gambar diatas juga menggambarkan penyebab terjadinya politik uang dikarenakan faktor-faktor struktural, bukan karena faktor kultural atau yang disebabkan oleh unsur obyek penerima politik uang terutama rakyat miskin. Faktor-faktor kultural dari sisi penerima politik uang seperti rendahnya tingkat pendidikan politik tidak penulis cantumkan walaupun secara tidak langsung adalah dampak secara struktural yakni ketidakadilan pembangunan. Faktor budaya yang ditampilkan pada gambar diatas adalah struktur budaya yakni hubungan budaya patron-klien yang keberlangsungannya dipengaruhi oleh faktor politik, ekonomi, sosial, dan hukum yang timpang.

## **KESIMPULAN**

Penyebab politik uang tidak hanya bisa dilihat pada satu sisi, tapi ia adalah suatu fenomena sosial-politik yang kompleks yang disebabkan oleh berbagai faktor politik, ekonomi, hukum, dan sosial-budaya. Intensitas politik uang berbeda-beda di setiap daerah dan faktor-faktor utama penyebabnya juga bervariasi. Dalam penelitian terdahulu, faktor kesenjangan sosial atau kekayaan ekonomi di suatu daerah

yang dikuasai segelintir elite menjadi indikator utama massifnya praktek politik uang. Elite ekonomi ini juga menjadi elite politik yang terlibat dalam proses pengambilan kebijakan negara baik sebagai pejabat negara, pimpinan partai politik atau sebagai bagian dari kelompok kepentingan.

Elite politik yang memiliki modal kapital besar, lahir karena sistem ekonomi yang timpang warisan sistem ekonomi-politik masa Orde Baru. Liberalisasi ekonomi yang berorientasi untuk mengejar angka pertumbuhan melahirkan struktur sosial yang timpang, dimana pengejaran angka pertumbuhan tidak pernah mampu menciptakan pemerataan ekonomi, namun sebaliknya naiknya angka pertumbuhan selalu dibarengi dengan tingginya angka kesenjangan.

Mereka yang diuntungkan dalam sistem ekonomi tersebut kemudian memasuki dunia politik. Praktek demokrasi dalam wujud penyelenggaraan pemilu menjadi alat politik konstitusional untuk menguasai lembaga-lembaga negara. Sumber daya ekonomi yang besar menjadi daya tawar politik yang paling signifikan di tengah masyarakat dengan kesenjangan sosial yang tinggi serta permisif dengan godaan politik uang. Ketika institusi-institusi negara sudah dikuasai, mereka mempertahankan status quo sistem ekonomi-politik yang timpang ini, dan pemilu 5 tahunan kembali menjadi alat politik yang melegalkan kekuasaan ekonomi-politik mereka.

Namun praktek politik uang tidak hanya disebabkan oleh faktor ketidakadilan ekonomi yang kelak melahirkan kesenjangan sosial. Praktek politik uang juga didukung oleh lemahnya penegakan hukum. Keterpurukan hukum dimulai di masa Demokrasi Terpimpin dimana presiden mulai memiliki wewenang untuk mengintervensi lembaga kehakiman, sehingga independensi hakim mulai tergerus oleh campurtangan politik. Kondisi ini diperparah di masa Orde Baru dimana presiden dan lingkaran elite di sekitarnya yang dikenal dengan istilah “kroni” semakin mencengkram lembaga hukum. Karena penegak hukum mulai kehilangan integritasnya, maka sikap oportunistik mulai lahir dimana semua keputusan hukum dapat bernilai materi. Semua oknum dalam setiap lembaga hukum mulai dari polisi, pengacara, jaksa, hingga hakim dapat berkomplot dalam suatu perkumpulan jahat berorientasi materi yang dikenal dengan nama mafia peradilan. Kebobrokan hukum ini akhirnya menjalar hingga kepada lembaga pengawasan pemilu dimana lembaga penyelenggara dan pengawas pemilu keputusannya dapat dibeli dengan nilai materi. Manipulasi hasil suara pemilu dapat terjadi mulai dari KPUD, Bawaslu daerah, KPU pusat, Bawaslu pusat hingga ke lembaga MK

Terakhir faktor budaya juga turut memapankan praktek politik uang. Praktek ini dilakukan diantara dua pihak, yakni patron dan klien, dimana kedua pihak ini memiliki hubungan yang timpang karena perbedaan sumber daya ekonomi dan politik. Patron sebagai pemberi yang memiliki modal besar dan klien yang menerima berperan sebagai subordinat dari patron. Hubungan patron-klien sudah terjadi dari

masa kerajaan-kerajaan nusantara bercorak feodalisme. Ketika era kolonialisme datang dan menggeser sistem feodalisme, hubungan ini tetap bertahan. Di era kemerdekaan baik pada era Orde Lama maupun era Orde Baru pola hubungan ini juga tetap bertahan, bahkan di masa Orde Baru pola hubungan ini semakin matang sebagai budaya politik dimana Soeharto berperan sebagai patron bagi para kroni dan keluarganya. Pola hubungan patron-klien dengan demikian akan tetap bertahan dan menguat dalam sistem ekonomi dan politik yang tertutup, koruptif dan timpang.

Di era reformasi sekarang ini dimana praktek demokrasi prosedural dalam sistem politik dan liberalisasi dalam kebijakan ekonomi, yang diharapkan dapat menumbuhkan nilai-nilai demokrasi politik dan ekonomi di masyarakat, ternyata juga gagal menghapus praktek hubungan patron-klien. Praktek politik yang korup, lemahnya supremasi hukum, dan kebijakan ekonomi yang timpang telah menyuburkan pola hubungan patron-klien dalam bentuk klientelisme politik atau politik uang sebagai sarana budaya mobilitas politik dan ekonomi baik bagi elite maupun masyarakat.

Karena praktek politik terjadi secara massif di hampir seluruh daerah di Indonesia, dimana objek atau sasaran politik uang adalah masyarakat menengah ke bawah, maka pemberdayaan kepada masyarakat merupakan suatu keharusan. Karena praktek politik uang dilakukan oleh calon pejabat negara baik itu di eksekutif maupun legislatif dengan menggunakan kendaraan partai politik, maka peran pemberdayaan ini harus dimotori oleh gerakan *civil society* baik yang berasal dari perguruan tinggi, LSM, ormas, dan pers.

Peran pemberdayaan ini tidak hanya dalam bentuk pendidikan politik mengenai bahaya politik uang tetapi juga harus menyertakan pemberdayaan ekonomi warga. Pemberdayaan ekonomi ini bisa dalam bentuk pembentukan koperasi, bantuan dana untuk UMKM, dan bentuk-bentuk pemberdayaan ekonomi lainnya yang mendorong pengembangan ekonomi kerakyatan kepada masyarakat. Meningkatkan taraf kehidupan ekonomi warga melalui pemberdayaan ekonomi tidak hanya meningkatkan resistensi warga terhadap godaan politik uang tetapi juga membuka peluang mobilitas politik dan ekonomi warga.

Pemberdayaan ekonomi warga dengan tujuan untuk mengembangkan ekonomi kerakyatan berarti mendorong terciptanya sistem ekonomi yang lebih berkeadilan dan egaliter yang merupakan antitesa dari perekonomian liberal yang sekarang ini sedang berjalan. Sebagaimana yang dikatakan Revrisond Baswir bahwa sistem ekonomi kerakyatan adalah suatu struktur dan proses ekonomi yang demokratis dan berkeadilan yang mendorong keikutsertaan rakyat banyak sebagai pemilik modal dan pengendali jalannya roda perekonomian (Baswir, 2010).

Karena praktek politik uang terjadi melalui pola hubungan patron-klien maka harus dibangun pola interaksi baru antara masyarakat dengan calon pemimpinnya. Kontrak politik antara calon konstituen dan calon pemimpin politik adalah pola hubungan yang bersifat egaliter yang memungkinkan kontrol politik

kepada calon pemimpin apabila terpilih. Salah satu contoh konkret kontrak politik yang dinilai berhasil adalah kontrak politik warga marjinal DKI Jakarta yang tergabung dalam organisasi Jaringan Rakyat Miskin Kota (JRMK) dengan calon gubernur Anies Baswedan menjelang pemilihan Gubernur DKI Jakarta tahun 2017. Kontrak politik diikat dengan hukum formal yakni hukum perdata, dan poin-poin kontrak politik yang terdiri dari lima tuntutan mencerminkan pemberdayaan ekonomi. Beberapa keberhasilan dari kontrak politik ini adalah dibentuknya koperasi bagi anggota JRMK yang difasilitasi Pemprov DKI Jakarta, bantuan mikro kepada pedagang kaki lima (PKL) anggota JRMK, dan ditetapkannya Pergub dan Kepgub yang mencerminkan tuntutan anggota JRMK (Mahroza, 2023).

## DAFTAR PUSTAKA

- Adam, Latif (ed.), *Program Stabilisasi IMF dan Implikasinya Terhadap Kinerja Perekonomian Indonesia*, Jakarta: Pusat Penelitian Ekonomi LIPI, 2001
- Arief, Sritua, *Indonesia: Pertumbuhan Ekonomi, Disparitas Pendapatan dan Kemiskinan Massal*, Jakarta: Lembaga Studi Pembangunan. 1978.
- Aspinall, Edward & Ward Berenschot, *Democracy for Sale: Pemilu, Klientelisme, dan Negara di Indonesia*, Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019
- Aspinall, Edward & Mada Sukmajati, *Politik Uang di Indonesia: Patronase dan Klientelisme Pada Pemilu Legislatif 2014*, Yogyakarta: PolGol, 2015
- Baswir, Revrison, *Ekonomi Kerakyatan vs Neoliberalisme*, Yogyakarta: Delokomotif, 2010
- Chaniago, Andrinof A., *Gagalnya Pembangunan (Kajian Ekonomi Politik Terhadap Akar Krisis Indonesia)*, Jakarta: LP3ES
- Chreswell, John W., *Research Design: Qualitative, Quntitative, and Mixed Methods Approaches*, London: Sage Publications, 2009
- Dahl, Robert A., *Demokrasi Ekonomi: Sebuah Pengantar*, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1992
- Hadiz, Vedi R., *Dinamika Kekuasaan Ekonomi Politik Indonesia Pasca-Soeharto*, Jakarta: LP3ES, 2005
- Hatta, Mohammad, *Demokrasi Kita.*, Bandung: Segi Arsy, 2008
- Held, David, *Models of Democracy*, Jakarta: Akbar Tanjung Institute, 2007
- Hikam, Muhammad AS, *Demokrasi Civil Society*, Jakarta: LP3ES, 1996,
- Hufon, Syofyan Hadi, *Ilmu Negara Kontemporer: Telaah Teoritis Asal Mula, Tujuan Dan Fungsi Negara, Negara Hukum Dan Negara Demokrasi*, Yogyakarta: LaksBang Grafika, 2016
- Lemek, Jeremies, *Mencari Keadilan: Pandangan Kritis Terhadap Penegakan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2007
- Lev, Daniel S., *Hukum dan Politik di Indonesia: Kesenambungan dan Perubahan*, Jakarta: LP3ES, 1990
- Mahroza, Dekki, *Model Pembangunan Demokrasi di Tingkat Akar Rumpit (Studi Peran JRMK Dalam Membangun Kampung Kota di Jakarta Tahun 2017-2022)*, Jurnal Ilmu dan Budaya, Vol. 44 No. 1 (2023)
- MD, Mahfud, *Capaian dan Proyeksi Kondisi Hukum Indonesia*, Jurnal Hukum No. 3 Vol. 16 Juli 2009
- Muhtadi, Burhanuddin, *Politik Uang dan New Normal dalam Pemilu Paska-Orde Baru*, Jurnal Antikorupsi INTEGRITAS, 5 (1), 2019
- Pompe, Sebastian, *The Indonesian Supreme Court: A Study of Institutional Collapse*, New York: Southeast Asia Program Publication, 2005



- Rahmat, Muhammad & Ahmad Erani Yustika, *Di Bawah Bendera Pasar, Dari Nasionalisasi Menuju Liberalisasi Ekonomi*, Malang: Empatdua, 2017
- Roosa, John, *Dalih Pembunuhan massal: Gerakan 30 September dan Kudeta Suharto*, Jakarta: Institut Sosial Jakarta & Hasta Mitra, 2008
- Sastra, Eka, *Kesenjangan Ekonomi*, Bandung: Mizan Media Utama, 2017
- Scott, James C., *Patron-Client Politics and Political Change in Southeast Asia*, Juournal The American Political Science Review, Vol. 66, No. 1 (Mar., 1972)
- Sugiarto, Bowo (ed), *Demokrasi, Budaya dan Penguatan Masyarakat Lokal*, Yogyakarta: Relasi Inti Media, 2022