

### **Abstract**

The economic crisis hit Indonesia both in mid of 1980s and 1997 has allowed Indonesia to liberalize its economy. Economic liberalization has promoted a deeper Indonesia's economic integration into the global capitalist economy. Economic crisis in 1997 has not only challenged the economy. The crisis has also flourished to the political change: delegitimizing authoritarian regime, spreading political liberalization and burgeoning democratization. Decentralization has been adopted as a deepening instrument in promoting democracy. Political pressure for curbing rent seeking activities has been articulated along with the country's changing economy. Ironically, political liberalization that has overhauled the authoritarian structure and power has failed to keep rent seeing activities in check. Rent seeking activities has institutionalized following the country's changing economy. Therefore, they have been vulnerable to corruption.

**Key Words:** *rent seeking activity, the development of capital, economic globalization, democracy, decentralization and civil society.*

### **Pengantar**

Praktek-praktek penyalah-gunaan kekuasaan atau korupsi masih menjadi tantangan serius bagi perkembangan demokrasi Indonesia, khususnya sejak berakhirnya regim Otoritarian Orde Baru Soeharto. Korupsi tidak hanya terjadi pada kalangan pejabat birokrasi pemerintahan, tetapi juga melanda kalangan politisi dalam parlemen, bahkan telah ikut menggerogoti kalangan aparat penegakan hukum. Praktek-praktek penyalah-gunaan kekuasaan itu-pun kian meluas, menyapu berbagai daerah seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah yang dicanangkan sejak tahun 2000. Pergantian pemerintahan yang dihasilkan melalui politik pemilihan yang terbuka dan kompetitif, terlebih sejak diberlakukan pemilihan presiden secara langsung, tidak membawa perubahan yang berarti dalam pemberantasan korupsi<sup>2</sup>. Perubahan politik telah demikian rentan terhadap berkembangnya praktek-praktek penyalah-gunaan kekuasaan. Satu hal yang menarik adalah bahwa

---

<sup>1</sup> Materi makalah yang juga pernah dipresentasikan dalam Seminar Democracy under Authoritarian Legacies: Interpreting Contemporary Indonesian Politics, yang diselenggarakan oleh Consortium for Indonesia's Political Research bekerjasama dengan Universitas Brawijaya, Malang, pada 25 Agustus 2015

<sup>2</sup> Pemerintahan Sby yang meraih kemenangan mutlak dalam pemilu presiden secara langsung pada tahun 2004 dan 2009, dan dengan komitmen politiknya dalam pemberantasan korupsi telah gagal dalam mengendalikan korupsi. Selama regim pemerintahan Sby (2004-2009; dan 2009-2014), catatan praktek-praktek penyalah-gunaan kekuasaan di Indonesia justru semakin memburuk. Sejumlah kader-kader politik pendukung utama pemerintahannya, yaitu Partai Demokrat yang menduduki jabatan-jabatan publik di pemerintahan maupun parlemen, kini menjalani proses hukum karena praktek-praktek korupsi. Korupsi tidak saja melanda Partai Demokrat yang meraih dukungan suara yang besar dalam pemilu legislative, tetapi juga menjerat partai-partai politik lain yang memenangkan kursi dalam parlemen, seperti: Partai Golkar, Partai PDI-Perjuangan, Partai Keadilan Sejahtera (PKS), dan Partai Persatuan Pembangunan (PPP)

praktek-praktek penyalah-gunaan kekuasaan itu adalah fenomena kegiatan perburuan rente (*rent seeking activities*) di tengah tekanan liberalisasi ekonomi sejak krisis ekonomi 1997.

Tulisan ini dimaksudkan mengkaji mengapa *rent seeking activities* yang menyertai perubahan ekonomi Indonesia semakin sulit ditertibkan, atau mengapa proses demokratisasi yang dipicu oleh liberalisasi politik tak mampu mengendalikan *rent seeking activities* yang rentan terhadap praktek-praktek penyalah-gunaan kekuasaan dalam ekonomi Indonesia yang telah berubah itu. Tulisan dibagi dalam tiga bagian. Bagian pertama menjelaskan teori-teori pembangunan, khususnya teori modernisasi, teori dependensi dan teori negara pembangunan sebagai kerangka acuan dalam menjelaskan perubahan sosial di Indonesia. Bagian kedua menjelaskan kebangkitan kapitalisme di Indonesia, dan bagaimana proses akumulasi kapital terjadi. Bagian ketiga membahas dampak globalisasi ekonomi terhadap hubungan negara-kapital, serta menjelaskan mengapa proses demokratisasi yang diikuti oleh liberalisasi ekonomi telah gagal dalam mengendalikan meluasnya praktek-praktek perburuan rente.

### **Negara dan Pembangunan Dunia Ketiga**

Dunia Ketiga sering dihadapkan pada berbagai persoalan, seperti: keterbelakangan ekonomi serta kemiskinan, budaya patrimonial yang rentan terhadap praktek-praktek penyalah-gunaan kekuasaan dalam penyelenggaraan politik pemerintahan, hingga keterlambatan industrialisasi. Berbagai teori pembangunan akan dibahas dalam memahami persoalan-persoalan yang dihadapi oleh Dunia Ketiga itu. Sub-bab ini menjelaskan 3 (tiga) teori pembangunan yang memiliki pengaruh luas yaitu: (i) teori modernisasi, (ii) teori dependensi, dan (iii) teori negara pembangunan. Bagaimana asumsi-asumsi yang dibangun oleh ketiga teori pembangunan itu serta preskripsi atau kebijakan yang ditawarkan oleh masing-masing teori itu dalam mengatasi persoalan bagi Dunia Ketiga.

### **Teori Modernisasi dan Pertumbuhan Ekonomi**

Salah satu teori yang memiliki pengaruh yang luas di kalangan akademisi Ilmu-Ilmu Sosial yaitu teori modernisasi. Meskipun, teori modernisasi berkembang pada masa Perang Dingin, namun pengaruh teori itu masih sangat luas, khususnya di kalangan perumus kebijakan (*policy-makers*) negara-negara Dunia Ketiga hingga kini. Teori modernisasi dipengaruhi oleh pemikiran liberalisme yang menekankan pada pentingnya pelebagaan pasar. Pemikiran liberalisme memandang bahwa negara (pemerintah) bukannya tidak diperlukan. Intervensi negara (pemerintah) tetap diperlukan bila terjadi kegagalan pasar, seperti: struktur pasar yang oligopoli atau monopoli. Demikian pula,

peran negara diperlukan dalam penyediaan barang-barang publik hingga dalam penyelesaian terhadap persoalan eksternalitas ekonomi.

Teori modernisasi juga dipengaruhi oleh pemikiran fungsionalisme dalam memahami perubahan sosial. Liberalisme dan fungsionalisme itu mewarnai asumsi-asumsi yang dibangun dalam memahami keterbelakangan ekonomi yang dialami negara Dunia Ketiga hingga preskripsi yang disarankannya. Teori modernisasi mengelompokkan masyarakat dunia dalam dua kategori (dikotomi), yaitu "masyarakat tradisional" dan "masyarakat modern". Secara umum masyarakat tradisional dicirikan oleh keterbelakangan ekonomi (*economic backwardness*), seperti: meluasnya fenomena kemiskinan, sikap apatis, hingga rendahnya *n-ach* (*need for achievement*). Masyarakat tradisional lebih merupakan representasi negara Dunia Ketiga yang umumnya memperoleh kemerdekaan setelah Perang Dunia ke-2 berakhir dan mereka itu umumnya merupakan negara yang pernah mengalami masa penjajahan. Sebaliknya, masyarakat modern merupakan representasi negara industri maju, negara Barat yang sebelumnya pernah menjadi penjajah negara-negara Dunia Ketiga. Menurut teori modernisasi, perubahan sosial yaitu transformasi dari masyarakat tradisional menuju masyarakat modern bersifat linier. Artinya bahwa kemajuan yang dicapai oleh negara Barat yang telah maju suatu saat juga akan dialami atau dilalui juga oleh negara Dunia Ketiga yang sedang berkembang. Dengan demikian perubahan bagi negara Dunia Ketiga untuk menjadi negara yang maju dan demokratis sebagaimana yang dicapai oleh negara Barat hanyalah merupakan persoalan waktu saja (*timing*), asalkan negara Dunia Ketiga dapat belajar dari pengalaman negara maju. Cara pandang yang demikian itu pada akhirnya menempatkan negara industri maju menjadi model pembangunan bagi negara-negara Dunia Ketiga dalam mengatasi keterbelakangan ekonomi mereka.

Teori modernisasi menempatkan pembangunan ekonomi sebagai kunci dalam mengatasi keterbelakangan ekonomi serta mendorong perubahan sosial yang luas, termasuk demokratisasi bagi negara Dunia Ketiga yang dicirikan oleh kuatnya sistem feodal-patrimonialisme. Pemikiran liberalisme yang banyak mewarnai bangun teori modernisasi itu menekankan pentingnya dorongan investasi secara besar-besaran (*big push*) dalam mengatasi kemiskinan Dunia Ketiga yang parah. Kemiskinan yang dihadapi oleh negara-negara Dunia Ketiga merupakan kemiskinan struktural yang tidak mudah untuk diurai. Digambarkan bahwa fenomena kemiskinan itu ibarat lingkaran setan (*vicious circle*) yang melilit masyarakat negara Dunia Ketiga dari generasi ke generasi. Kemiskinan masyarakat negara Dunia Ketiga diibaratkan sebagai *circle of poverty*. Kemiskinan tidaklah mungkin diatasi dengan memobilisasi investasi dari dalam karena keterbatasan investasi yang dihadapi oleh negara Dunia Ketiga. Sehubungan dengan itu, dorongan investasi secara besar-besaran yaitu dengan memanfaatkan investasi internasional diperlukan untuk memutuskan mata rantai lingkaran setan

kemiskinan. Teori modernisasi menyarankan pentingnya bagi negara Dunia Ketiga untuk membuka ekonomi mereka dalam mengatasi keterbelakangan ekonomi yang dihadapinya. Pemikiran ini sangat diwarnai oleh dimensi liberalisme yang memandang bahwa sistem ekonomi global dipandang bersifat 'harmonis', yaitu menguntungkan semua pihak, yaitu negara maju dan negara berkembang. Investasi secara besar-besaran yang disuntikan dari negara maju akan menggerakkan ekonomi Dunia Ketiga, meningkatkan produktivitas dan menjadi bola salju dalam mendorong peningkatan pendapatan nasional.

Teori modernisasi memandang bahwa bantuan luar negeri, investasi asing, perusahaan transnasional dan perdagangan internasional dipandang sebagai agen pendorong perubahan sosial bagi negara-negara berkembang. Teori modernisasi percaya bahwa pembangunan ekonomi yang menekankan pada pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan sangatlah strategis dalam mengatasi masalah kemiskinan. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi akan meningkatkan investasi, membuka perluasan lapangan kerja dan pada akhirnya meningkatkan kemakmuran. Pembangunan ekonomi juga membawa dampak bagi perubahan sosial yang luas, yaitu melahirkan kalangan kelas menengah (*middle class*) yang diharapkan menjadi pendorong transformasi sosial dari masyarakat feodal-patrimonialistik menuju masyarakat yang demokratis.

### **Teori Dependensi dan Under-Development**

Teori dependensi merupakan reaksi terhadap teori modernisasi. Berbeda dengan teori modernisasi yang diwarnai oleh pemikiran Liberalisme, teori dependensi diwarnai oleh pemikiran Strukturalis-Marxist. Pemikiran Strukturalist-Marxist memandang bahwa sistem ekonomi global pada hakekatnya bersifat konfliktual, yaitu menguntungkan yang kuat dan merugikan yang lemah. Pemikiran Strukturalist-Marxist ini juga menekankan pentingnya peran negara dalam mewujudkan kepentingan nasional. Asumsi-asumsi yang dibangun teori dependensi sangat dipengaruhi cara pandangan pemikiran Strukturalist-Marxist itu.

Teori dependensi mengelompok masyarakat global dalam dua dikotomi, yaitu negara induk (*core state*) dan negara pinggiran (*periphery state*). Negara induk merupakan representasi negara industri maju, sedangkan negara periphery merupakan representasi negara Dunia Ketiga yang dihadapkan pada keterbelakangan ekonomi. Keterbelakangan ekonomi yang dialami oleh negara Dunia Ketiga lebih disebabkan oleh sistem global yang eksploitatif. Teori dependensi memandang bahwa faktor eksternal yaitu sistem global yang eksploitatif itu bertanggung-jawab terhadap keterbelakangan ekonomi negara-negara pinggiran. Asumsi itu sangat berbeda dengan teori Modernisasi yang melihat keterbelakangan ekonomi lebih disebabkan faktor internal, yaitu faktor-faktor yang melekat dalam masyarakat Dunia Ketiga, seperti: kekurangan modal, keterbatasan

teknologi atau faktor-faktor lainnya yang menghambat kemajuan. Teori dependensi melihat bahwa latar belakang sejarah, yaitu masa kolonialisme yang dialami oleh negara pinggiran telah menjerumuskan negara periphery ke dalam keterbelakangan ekonomi. Kolonialisme merupakan instrumen bagi pengambil-alihan surplus dari negara periphery menuju negara induk. Sehubungan dengan itu, teori modernisasi menolak gagasan bahwa pembangunan ekonomi, yaitu dengan mengintegrasikan ekonomi Dunia Ketiga ke dalam sistem ekonomi global yang kapitalistik dapat mengatasi keterbelakangan ekonomi negara Dunia Ketiga. Dalam sistem global yang eksploitatif itu, proses integrasi ekonomi Dunia Ketiga ke dalam sistem ekonomi global justru akan membawa negara Dunia Ketiga semakin terbelakang dan mengalami kemuduran (*under-development*). Teori dependensi mensarankan agar negara-negara periphery menarik diri (*de-linking*) dari sistem global yang kapitalistik bila mereka hendak mengatasi keterbelakangan ekonomi mereka.

### **Teori Negara Pembangunan dan Keterlambatan Industrialisasi**

Teori negara pembangunan, seperti kedua teori pembangunan terdahulu, yaitu teori modernisasi dan teori dependensi, dipengaruhi oleh paradigma atau pemikiran Realisme. Pemikiran ini pada hakekatnya melihat bahwa sistem global itu konfliktual dan menekankan pentingnya peran negara dalam memperjuangkan kepentingan nasionalnya. Asumsi yang dibangun oleh teori negara pembangunan juga sangat diwarnai oleh cara pandang Realisme dalam memahami sistem global itu.

Teori negara pembangunan menekankan pentingnya peran dan intervensi negara. Berbeda dengan teori modernisasi yang melihat peran negara bersifat *secondary* dimana intervensi negara diperlukan bila terjadi kegagalan pasar, penyediaan barang-barang publik hingga mengatasi persoalan eksternalitas. Pandangan teori negara pembangunan justru melihat negara memainkan peran yang sangat strategis. Peran negara justru diperlukan untuk mengejar (*catching up*) keterbelakangan industrialisasi yang dialami oleh negara berkembang. Negara-negara berkembang merupakan negara yang dihadapkan pada keterlambatan industrialisasi. Negara-negara Eropa barat yang masuk dalam kategori industri maju telah memulai industrialisasi pada abak ke-19. Sedangkan negara-negara yang memulai industrialisasi setelah abad ke-19 masuk dalam kategori negara yang mengalami keterlambatan industrialisasi (*late industrialization*).

Gerschenkorn (dalam Bulkin, 1984) menekankan ketidakmungkinan negara-negara yang mengalami keterlambatan industrialisasi menempuh pembangunan seperti negara-negara Eropa yang lebih awal menempuh industrialisasi mereka. Semakin terlambat industrialisasi (*late-late industrialization*) suatu negara, semakin diperlukan peran dan intervensi negara yang besar untuk mengejar keterlambatan industrialisasi negara tersebut. Upaya untuk mengejar keterlambatan industrialisasi itu tidak mungkin diserahkan pada kekuatan swasta. Sebaliknya, peran dan intervensi

negaralah yang sangat diperlukan untuk mengejar keterbelakangan industrialisasi itu. Namun, konsep negara pembangunan bukan model pembangunan ekonomi sosialis. Intervensi negara dalam pembangunan ekonomi tidak untuk merusak pasar, tetapi memperkuat pelembagaan pasar. Sebagaimana ditegaskan Onis (dalam So dan Chiu, 1995, hal. 12) bahwa ”..... *how to find the appropriate mixture of market and government intervention in manner consistent with rapid and efficient late industrialization*” Teori negara pembangunan menekankan pentingnya intervensi negara dalam merumuskan industri yang dipandang strategis. Negara perlu memproteksi sektor-sektor industri yang dipandang strategis itu. Keberhasilan pembangunan industri strategis yang diarahkan oleh negara (*state-led industrialization*) sangat dipengaruhi oleh adanya dukungan birokrasi yang bersih. Dukungan birokrasi yang bersih itu dimaksudkan untuk menghindari *vested interest* yang membahayakan bagi kelangsungan industrialisasi arahan negara tersebut. Negara yang mampu mengendalikan *vested interest* di kalangan pejabat-pejabat birokrasi dari proses industrialisasi itu merupakan negara yang kuat (*strong state*). Sebaliknya, negara yang lemah (*soft state*) merupakan negara yang tak mampu mengendalikan praktek-praktek perburuan rente.

Pembangunan ekonomi di negara Dunia Ketiga selalu ditandai oleh kehadiran regim otoritarian dipandang sebagai tahapan yang sulit dihindari yaitu dengan menempatkan stabilitas politik sebagai prasyarat bagi pembangunan ekonomi. Tahap awal pembangunan ekonomi bagi negara Dunia Ketiga sangat rentan terhadap gejolak sosial, karena pertumbuhan ekonomi pada tahap awal pembangunan ekonomi itu selalu diikuti oleh memburuknya kesenjangan ekonomi. Namun pada titik tertentu terlampaui, pertumbuhan ekonomi itu akan diikuti oleh membaiknya kesenjangan sosial-ekonomi. Simon Kuznetz menempatkan hubungan antara pertumbuhan ekonomi dan kesenjangan sosial itu seperti kurva U. Sehubungan dengan itu, kehadiran regim otoritarian itu diperlukan untuk mencegah revolusi sosial, yaitu pada saat pertumbuhan ekonomi itu diikuti oleh memburuknya kesenjangan (Huntington, 1968). Namun, regim otoritarian itu dipandang hanya bersifat sementara saja (*temporary*). Regim otoritarian tidak lagi relevan dipertahankan bila pertumbuhan ekonomi telah diikuti oleh membaiknya kesenjangan ekonomi.

### **Kebangkitan Kapitalisme di Indonesia**

Indonesia pernah mengalami pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkesinambungan, yaitu pada masa regim Orde Baru Soeharto. Bank Dunia (1993) menempatkan Indonesia sebagai salah satu dari rangkaian ekonomi negara-negara Asia Timur yang mengalami keajaiban ekonomi<sup>3</sup>. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkesinambungan itu telah memungkinkan proses

---

<sup>3</sup> Keajaiban ekonomi yang dimaksudkan oleh Bank Dunia itu dimaksudkan untuk menggambarkan negara yang mengalami pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berlangsung dalam kurun waktu yang panjang dan pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkesinambungan itu diikuti pula oleh membaiknya kesejahteraan ekonomi masyarakat.

akumulasi kapital yang luar biasa dan proses itu berlangsung dalam kurun waktu yang sangat singkat (Sjahrir, 1987). Negara memainkan peran yang sangat penting dalam mendorong proses akumulasi kapital itu (Robison, 1986; Shin, 1989). Konsep negara pembangunan pada masa regim Orde Baru Soeharto merupakan instrumen yang strategis dalam mendorong berkembangnya kekuatan kapital. Selain peran dan intervensi negara, pembangunan kapital juga dicirikan oleh pola hubungan patron-klien (Robison, 1986; Shin, 1989; MacIntyre, 1994a). Corak patrimonial dalam pembangunan kapital itu dalam perkembangannya menjadi instrumen dalam membangun loyalitas politik, elemen yang diperlukan bagi kelangsungan kekuasaan (Mackei, 2010).

Negara khususnya pada masa regim Orde Baru Soeharto memiliki otonomi relatif yang lebih besar dibandingkan dengan negara pada masa regim pemerintahan setelah regim Orde Baru berakhir, yaitu pada masa regim pemerintahan: Abdurrahman Wahid (Gus Dur), Megawati Soekarnoputri, Susilo Bambang Yudhoyono (Sby) maupun Joko Widodo (Jokowi). Apa yang dimaksudkan dengan negara yang otonom itu, dan darimana otonomi itu diperoleh dipengaruhi oleh perubahan ekonomi maupun politik. Negara yang relatif otonom yang dimaksudkan disini adalah negara yang memiliki kebebasan dalam merumuskan serta mengimplementasikan kebijakan ekonominya, tanpa mendapat rintangan yang berarti dari kekuatan-kekuatan sosial dalam masyarakat. Alavi menggambarkan bahwa negara-negara Dunia Ketiga pasca kolonialisme umumnya merupakan negara yang relatif otonom. Negara Indonesia pasca kolonialisme-pun merupakan negara yang relatif otonom (Budiman, 1992). Negara Indonesia yang relatif otonom itu tidak berlangsung dalam ruang politik yang hampa, sebagaimana digambarkan oleh Robinson (1985, hal. 300):

*"The origin of New Order state was a consequence of a complex process of social, economic and political conflict, notably: (a) the weakness of social forces enabled the development of state apparatus in which political power and authority were appreciated and integrated by military, party and state official themselves, (b) the failure of state and national bourgeoisie to reconstitute the economy from a declining colonial agricultural export economy into a state-led industrialization through ISI, and (c) the failure of forces of social revolution, compromising significant elements of labor, peasants, and intellectual under the political leadership of the PKI".*

Robinson (1985), Budiman (1992) mengidentifikasi sejumlah faktor telah memungkinkan negara Indonesia di bawah regim Orde Baru Soeharto itu relatif otonom. Pertama, warisan sejarah yang panjang yaitu kolonialisme Hindia Belanda yang tidak melahirkan kalangan pemilik modal

yang besar<sup>4</sup> atau-pun tuan-tuan tanah yang kaya, dan karenanya menempatkan negara setelah kemerdekaan sebagai satu-satunya kekuatan sosial yang dominan dalam masyarakat. Kedua, kegagalan Indonesia dalam menumbuhkan kekuatan kapital nasional pada tahun 1950an. Ketiga, konflik ideologi yang terjadi pada pertengahan 1960an yang semakin melemahkan elemen kekuatan-kekuatan masyarakat. Keempat, kemampuan finansial negara yang diperoleh dari rezeki minyak pada awal 1970-an yang semakin meningkatkan otonomi negara pada masa Orde Baru Soeharto.

Negara yang otonom dan didukung oleh meningkatnya kemampuan finansial negara merupakan faktor yang berpengaruh besar bagi regim Orde Baru Soeharto dalam mewujudkan nasionalisme ekonomi. Nasionalisme ekonomi yang dimaksudkan dalam konteks ini yaitu gagasan mewujudkan kemandirian ekonomi nasional. Gagasan untuk mewujudkan kemandirian ekonomi nasional itu merupakan sentimen nasionalisme yang sebenarnya telah lama menjadi obsesi kalangan elit nasional sejak awal kemerdekaan (Chalmers, 1996) Presiden Soekarno mewujudkan sentimen nasionalisme ekonomi itu dengan dicanangkannya apa yang disebut dengan "Program Benteng". Namun program itu tidak dapat dilanjutkan karena kesulitan finansial. Kebangkitan kembali sentimen nasionalisme itu, seiring dengan meningkatnya kemampuan finansial negara, mendorong regim Orde Baru Soeharto untuk menumbuhkan kembali kebijakan industrialisasi yang dikendalikan oleh negara (*state-led industrialization*), gagasan sebagaimana yang dijelaskan dalam teori negara pembangunan. Pertimbangan itu pula yang melatar-belakangi karakter kebijakan ekonomi Indonesia yang intervensionis dan protektif selama kurun waktu yang panjang, khususnya selama regim Orde Baru Soeharto.

Negara pembangunan Orde Baru yang didukung oleh kemampuan finansialnya itu juga dipandang relatif lebih otonom, yaitu dalam menghadapi kekuatan kapital internasional. Negara Orde Baru, sebagaimana yang digambarkan Robinson, bukan sekedar merupakan negara komprador kapitalis global, yaitu hanya tunduk dan melayani kepentingan kapital internasional<sup>5</sup>. Didukung oleh kemampuan finansial, negara pembangunan Orde Baru memainkan peran yang aktif dalam mendorong pembangunan industrialisasi arahan negara. Sejumlah bank-bank milik pemerintah tidak saja hanya berperan menjalankan fungsi intermediasi tetapi juga berperan sebagai 'agen pembangunan', yaitu menyalurkan kredit untuk membiayai industri-industri yang dianggap strategis (Sjahrir, 1987). Bersamaan dengan itu, negara juga berkepentingan untuk mendorong

---

<sup>4</sup> Kalangan kapitalis yang menguasai perusahaan-perusahaan besar, dan umumnya bergerak di sektor pertambangan dan perkebunan, adalah perusahaan-perusahaan besar milik orang-orang Belanda atau negara-negara Eropa lainnya, sedangkan kalangan penduduk pribumi umumnya hanya merupakan pedagang kecil (*petty bourgeoisie*) serta petani gurem.

<sup>5</sup> Melalui kebijakan investasi yaitu UU No. 1/1969 tentang Penanaman Modal Asing yang disahkan pada akhir 1960-an, negara Orde Baru memiliki otonomi dalam menentukan sektor-sektor ekonomi yang terbuka untuk investasi asing, serta sektor-sektor ekonomi yang tertutup bagi investasi asing, serta mendiktekan perilaku korporasi asing itu dengan mewajibkan mereka untuk menggandeng perusahaan local dalam operasi kegiatannya di Indonesia.

tumbuhnya kekuatan kapital di Indonesia. Lahirnya kalangan pengusaha nasional pada awal 1980-an sangat dimungkinkan oleh peran dan intervensi negara dalam ekonomi. Seiring dengan kebijakan ekonomi yang protektif, berbagai intervensi pemerintah melalui pemberian lisensi, penyaluran subsidi, serta pengadaan kontrak atas proyek-proyek pembangunan yang dibiayai oleh negara berperan dalam mendorong tumbuhnya kekuatan kapital nasional itu.

Negara pembangunan Orde Baru berperan penting dalam mendistribusi 'rent', yaitu melalui berbagai bentuk insentif, seperti: subsidi, lisensi - yang memungkinkan terjadinya proses akumulasi kapital (Robinson, 1986; 1988). Rent, karenanya, merupakan sesuatu yang menggiurkan, dan setiap orang ingin untuk mendapatkan atau mempertahankan rent itu. Orang yang berupaya untuk mendapatkan atau mempertahankan rent dikenal dengan sebutan 'kegiatan pemburu rente' (*rent seeking activities*). Khan dan Sundaram (2004) mengidentifikasi berbagai sumber rent, yaitu meliputi: (i) keuntungan yang menggiurkan yang diperoleh dari struktur pasar yang monopoli, (ii) subsidi yang dialokasikan negara dengan pertimbangan untuk melindungi industri yang baru berkembang (*infant industry*), (iii) keuntungan yang diperoleh dari hasil penemuan baru, (iv) transfer yang dilakukan melalui mekanisme politik, dan (v) transfer yang dilakukan melalui praktek-praktek yang menerabas hukum atau hasil dari kejahatan, seperti: pencucian uang (*money laudrying*), perdagangan obat bius (*drug trafficking*), perdagangan manusia (*human trafficking*). Beberapa sumber rent diharapkan dapat mendorong efisiensi ekonomi, seperti: pemberian subsidi bagi industri yang baru berkembang dan keuntungan dari hasil penemuan-penemuan baru. Namun beberapa sumber rent lainnya tidak ada kaitannya dengan efisiensi ekonomi. Kajian ini lebih memberikan perhatian pada rent yang berkaitan dengan isu efisiensi ekonomi.

Kebangkitan kapitalisme sering dikaitkan dengan kegiatan perburuan rente. Namun, pemberian rente yang dimaksudkan untuk melindungi industri yang baru berkembang, sebagaimana konsep yang digambarkan oleh Khan dan Sundaram, tidak selalu dapat dikategorikan sebagai kejahatan ekonomi. Kegiatan perburuan rente bukanlah fenomena khas Indonesia. Kegiatan perburuan rente juga merupakan fenomena yang menyertai kebangkitan kapitalisme di Jepang, serta negara-negara Asia Timur dan Asia Tenggara lainnya. Namun, apa yang menarik yaitu bahwa di sejumlah negara pembangunan yang bersih, *rent seeking activities* itu dapat dikendalikan seiring dengan kemajuan ekonomi negara tersebut. Budiman (1991) menamakan negara pembangunan yang bersih (*strong developmentalist state*) yaitu mampu mengendalikan kepentingan pribadi (*vested interest*) yang dapat mengganggu industrialisasi arahan negara itu. Sebaliknya, negara yang tidak berhasil mengendalikan kegiatan perburuan rente merupakan negara pembangunan yang lemah atau negara pembangunan yang kotor (*weak developmentalist states*). Dalam negara

pembangunan yang kotor, praktek-praktek perburuan rente itu semakin melembaga dan perburuan rente menjadi sangat renten terhadap berkembangnya praktek-praktek korupsi.

Soemitro Djojohadikusumo, menjelang sebelum berakhirnya kekuasaan Presiden Soeharto pernah mengingatkan bahwa praktek-praktek perburuan rente di Indonesia justru semakin melembaga dalam ekonomi Indonesia<sup>6</sup>. Apa yang menarik dari fenomenan melembaganya praktek-praktek perburuan ekonomi rente di tengah ekonomi Indonesia yang telah berubah itu? Apakah yang bisa diharapkan dari kekuatan kapital yang terus menerus mengharapakan proteksi ekonomi dari negara? Pembangunan ekonomi Dunia Ketiga diharapkan akan melahirkan kelas menengah, termasuk kekuatan kapital sebagai salah satu elemennya, yang diharapkan nantinya akan mendorong perubahan sosial yang lebih luas, yaitu mendorong proses demokratisasi. Pembangunan ekonomi yang menakjubkan selama regim autoritarian Orde Baru Soeharto, yang melahirkan kalangan kapitalis, ternyata tidak mampu mendorong perubahan sosial, yaitu mewujudkan demokrasi.

### ***Krisis Ekonomi dan Tantangan Demokrasi***

Krisis ekonomi yang dialami Indonesia pada 1997 membawa dampak yang luas bagi perkembangan politik Indonesia. Uhlin (1999) menilai bahwa tanpa adanya krisis ekonomi itu sulit diramalkan bahwa regim kekuasaan Orde Baru Soeharto akan berakhir pada 1998. Krisis ekonomi itu telah melemahkan legimitasi kekuasaan Orde Baru dan membuka peluang bagi kebangkitan kekuatan-kekuatan sosial yang selama kurun waktu yang panjang dikendalikan secara represif. Pertumbuhan ekonomi Indonesia yang menakjubkan selama masa Orde Baru Soeharto dimungkinkan karena dukungan stabilitas politik dan keamanan. Militer dipandang sebagai tulang punggung utama dalam mewujudkan stabilitas politik itu<sup>7</sup>. Regim Orde Baru yang didukung oleh kekuatan militer berkepentingan untuk mengendalikan kepentingan-kepentingan yang berkembang dalam masyarakat dalam ikut mewujudkan stabilitas politik itu, yaitu melalui mekanisme korporatisme yang dikendalikan oleh negara (*state corporatism*)<sup>8</sup>. Berbagai organisasi dibentuk oleh negara (pemerintah), seperti: di sektor perburuhan dibentuk SPSI (Serikat Pekerja Seluruh Indonesia), di sektor pertanian dibentuk HKTI (Himpunan Keluarga Tani Seluruh Indonesia), di sektor perikanan dibentuk HNSI (Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia) serta organisasi-organisasi korporatis lainnya pada sektor-sektor yang dianggap strategis dalam mendukung stabilitas politik seiring dengan pembangunan ekonomi Orde Baru. Organisasi-organisasi itu diakui oleh negara dan

<sup>6</sup> Lihat: Soemitro Djojohadikusumo, "Backsliding on the Reform Can Cause Depression", The Jakarta Post, 12 Januari 1998.

<sup>7</sup> Melalui konsep Dwi Fungsi ABRI, militer tidak hanya sebagai institusi dalam menjaga keamanan negara dari ancaman bersenjata, militer juga sebagai kekuatan politik yang memungkinkannya ikut terlibat dalam kegiatan politik praktis (*day by day politics*). Militer ikut terlibat dalam kepemimpinan Golkar sebagai salah satu kekuatan politik. Keterlibatan militer dalam kepemimpinan Golkar itu awalnya dipandang sebagai strategi bagi militer dalam menghadapi kekuatan-kekuatan sipil. (Lihat: Boileau, 1983)

<sup>8</sup> Mengenai *state corporatism* ini, lihat kajian dilakukan Mas'ood (1989); MacIntyre (1994b).

dianggap sebagai arena yang sah bagi elemen-elemen kekuatan sosial dalam menyuarakan kepentingan mereka. Namun dalam struktur politik yang otoritarian, berbagai organisasi korporatis itu, sesungguhnya lebih merupakan alat (instrumen) bagi negara dalam mengendalikan kekuatan-kekuatan masyarakat daripada sebagai instrumen yang digunakan kekuatan-kekuatan masyarakat untuk memperjuangkan kepentingan mereka. Mekanisme korporatisme oleh negara ini dipandang sebagai strategi untuk memecah belah (*divide et impera*) dan mengendalikan *civil society*. Lemahnya kekuatan-kekuatan sosial yang merepresentasi kekuatan *civil society* itu, karenanya, tidak dapat dipisahkan dari latar-belakang perkembangan politik Indonesia. Transisi demokrasi sejak berakhirnya kekuasaan regim otoritarian Orde Baru Soeharto 1998 tidak didukung oleh kekuatan *civil society* yang tangguh, yang sesungguhnya merupakan elemen yang sangat diperlukan dalam proses demokratisasi.

Selain lemahnya *civil society*, faktor lain yang tidak mendukung bagi perkembangan demokrasi pasca regim Orde Baru Soeharto yaitu lemahnya kemandirian kekuatan kapital<sup>9</sup>. Pembangunan kapital di Indonesia memang sangat dipengaruhi oleh peran dan intervensi negara dalam pembangunan ekonomi. Artinya, negara memainkan peran yang demikian dominan dalam hubungan negara-ekonomi itu. Namun, hubungan negara-ekonomi itu tidak-lah dalam artian yang statis, tetapi hubungan yang dinamis, yaitu dipengaruhi oleh perubahan ekonomi serta perkembangan politik. Krisis ekonomi yang dialami Indonesia pada pertengahan 1980-an dan 1997 merupakan momentum yang menarik dalam mengamati hubungan negara-ekonomi itu. Krisis ekonomi itu melemahkan peran negara dalam ekonomi, dan karena itu juga melemahkan gagasan intervensi negara dalam kehidupan ekonomi dan kehidupan politik.

Serangkaian kebijakan deregulasi yang diperkenalkan pemerintah sebagai respon terhadap kesulitan ekonomi pada pertengahan 1980-an, misalnya, telah membawa dampak bagi perkembangan politik di Indonesia saat itu. Serangkaian kebijakan deregulasi ekonomi (baca: liberalisasi ekonomi) telah memungkinkan proses internasionalisasi kapital, yaitu peluang bagi kekuatan kapital nasional, yang sebenarnya mereka ini awalnya juga dilahirkan dan dibesarkan melalui peran dan intervensi negara, untuk menjalin hubungan dengan kekuatan kapital internasional. Kekuatan-kekuatan kapital nasional yang mampu menjalin hubungan dengan kekuatan kapital internasional ini tidak lagi terlalu mengandalkan pada koneksi politik (*political link*), yaitu melalui pola hubungan patron-klien sebagaimana yang mereka alami pada awal perkembangan, saat mereka dihadapkan pada tahapan ekonomi atau industri yang baru berkembang. Sebaliknya, kalangan kekuatan kapital yang tidak mampu menjalin hubungan dengan kekuatan

---

<sup>9</sup> Yoshihara Kunio (1987) menggunakan istilah *ezart capitalism* (kapitalisme semu) dalam menjelaskan kebangkitan kapitalisme di sejumlah negara Asia Tenggara. Pembangunan kapitalisme yang semu melahirkan kalangan pengusaha yang tidak mandiri, yang secara terus menerus menggantungkan diri pada proteksi dari negara.

kapital internasional itu semakin khawatir bahwa mereka akan tersingkir dalam ekonomi Indonesia yang telah berubah itu, dan karena itu mereka sangat berkepentingan untuk memperoleh proteksi dari negara, atau mempertahankan kebijakan ekonomi yang protektif.

Krisis ekonomi yang mendorong ditempuhnya serangkaian kebijakan deregulasi ekonomi telah membelah kepentingan kekuatan-kekuatan kapital. Bagi kekuatan kapital nasional yang berhasil membangun aliansi dengan kekuatan kapital internasional menekankan pentingnya negara untuk mulai memperkuat pelembagaan ekonomi pasar, yang diharapkan akan menggantikan pola pembangunan kapital yang dibangun dengan mengandalkan patron-klien. Mereka ini didukung oleh lembaga-lembaga ekonomi internasional, seperti: IMF, World Bank berkepentingan dilanjutkannya kebijakan atau program-program deregulasi ekonomi untuk meningkatkan efisiensi ekonomi nasional. Studi yang dilakukan Chalmers (1996) tentang pembangunan kapital di sektor industri otomotif merupakan jendela yang menarik dalam memahami gambaran tentang hubungan negara – kapital seiring dengan fenomena internasionalisasi kapital itu, yaitu bahwa:

*”Kelompok-kelompok kapitalis terbesar memang tidak lagi menggantungkan diri pada dukungan politik dan agaknya akan dapat bertahan sekalipun patron-patronnya di lingkungan negara jatuh, patron pada tingkat tertinggi sekalipun. ...” (Chalmers, 1996, hal 134).*

Kalangan kekuatan kapital yang diuntungkan oleh perubahan ekonomi itu menyuarakan tema-tema ”keterbukaan ekonomi”, yang sebenarnya merupakan tuntutan demokratisasi seiring dengan perubahan ekonomi Indonesia saat itu. Namun, tuntutan demokratisasi itu dapat dikendalikan dengan mudah oleh regim Orde Baru Soeharto. Pertimbangan lain yang mendorong regim Orde Baru mengabaikan tuntutan pelembagaan ekonomi pasar seiring dengan ekonomi Indonesia yang telah berubah adalah kepentingan untuk melindungi bisnis-ekonomi yang masih membutuhkan proteksi dari pemerintah.

Suara keterbukaan ekonomi merupakan bentuk dari tuntutan demokratisasi saat itu, seiring dengan perubahan ekonomi Indonesia pada pertengahan 1980-an. Tuntutan demokratisasi itu sesungguhnya merupakan kepentingan kalangan pemilik modal yang relatif mampu membangun aliansi dengan kekuatan kapital internasional. Mereka ini tidak lagi melihat pola lama, pola yang dianggap tradisional dalam pembangunan kapital dengan mengandalkan hubungan patron-klien, masih relevan untuk dipertahankan dalam pengelolaan bisnis seiring dengan tuntutan ekonomi Indonesia yang telah berubah. Mereka menyuarakan kepentingan mereka itu dalam tuntutan transparansi dalam pengelolaan ekonomi. Regim Orde Baru dengan mudah mematahkan tuntutan demokratisasi itu. Regim Orde Baru –pun juga tidak menghadapi rintangan yang relatif berarti dari

kekuatan civil society. Praktek-praktek pengendalian kepentingan atau sektor yang berkembang dalam masyarakat yang ditempuh melalui mekanisme *state corporatisme* hanya menjadikan civil society Indonesia terbelah dan lemah (*weak and fragmented civil society*). Didukung oleh pemulihan krisis ekonomi 1980-an, regim Orde Baru justru semakin kokoh dalam menkonsolidasikan kekuatan politiknya. Kelangsungan regim Orde Baru semakin dicirikan oleh dukungan kalangan kapitalis yang hanya mendambakan proteksi dari negara.

Krisis moneter, yang memicu krisis ekonomi pada 1997, dapat dipahami tidak hanya sebagai dimensi ekonomi, yaitu penurunan nilai mata uang rupiah terhadap mata uang asing, khususnya dolar Amerika Serikat. Krisis moneter itu sekaligus memiliki dimensi politik yang kuat, yaitu hilangnya kepercayaan masyarakat, termasuk masyarakat internasional terhadap regim Orde Baru dalam pengelolaan ekonomi nasional<sup>10</sup>. Krisis ekonomi itulah yang memicu krisis politik yang mengakhiri regim kekuasaan predatoris Orde Baru Soeharto serta kroni-kroninya. Tumbanganya regim Orde Baru Soeharto dengan segera memicu reformasi politik, yaitu tuntutan perombakan terhadap struktur kekuasaan yang telah memungkinkan bagi Presiden Soeharto dapat mempertahankan kekuasaan hingga 32 tahun. Reformasi politik itu antara lain ditempuh dengan mengakhiri keterlibatan militer dalam politik, mengakhiri praktek-praktek korporatisme oleh negara (pemerintah), dalam pengendalian kepentingan yang berkembang dalam masyarakat, serta melakukan amandemen terhadap konstitusi, UUD 1945 dengan melembagakan mekanisme *check and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan negara, serta pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat untuk memperkuat sistem presidensiil.

Berakhirnya regim otoritarian Orde Baru juga telah memicu liberalisasi politik yang mendorong kebebasan pers, kebebasan untuk berserikat serta tumbuhnya partai-partai politik. Indonesia telah mengalami perubahan politik yang amat dramatis sejak berakhirnya kekuasaan regim Orde Baru. Pertumbuhan partai-partai politik telah mengakhiri corak sistem kepartaian yang hegemonik<sup>11</sup> serta memperkuat sistem multi-partai. Pelaksanaan pemilihan umum yang sangat kompetitif, dan diikuti oleh banyak partai telah memungkinkan sirkulasi elit kekuasaan secara damai. Namun, perubahan politik Indonesia yang amat dramatis itu sesungguhnya belum membawa perubahan yang berarti bagi demokrasi. Proses demokratisasi itu berlangsung di tengah lemahnya penegakkan hukum. Praktek-praktek penyalah-gunaan kekuasaan yang terjadi diberbagai lembaga

---

<sup>10</sup> Lihat, misalnya: Mohammad Sadli, "*Catatan Akhir Tahun*", Business News, 31 Desember 1997. Diunduh dari <http://www.pacific.net.id/pakar/sadli/1297/311297.html>, diakses pada 15 Mei 2015, Jam 11.07.

<sup>11</sup> Sistem kepartaian yang hegemonik yang dimaksudkan disini adalah sistem kepartaian yang dicirikan oleh dominasi satu partai. Partai dominant atau hegemonik itu umumnya adalah (i) partai yang selalu meraih mayoritas suara dalam setiap kali pemilihan umum, dan berelansung selama kurun waktu yang panjang, (ii) partai itu mampu untuk mendudukkan kader-kadernya dalam jabatan-jabatan pemerintahan, dan (iii) partai itu memiliki pengaruh yang kuat dalam merumuskan kebijakan-kebijakan nasional. Selama periode Orde Baru Soeharto, Golkar dapat dikategorikan sebagai partai hegemonik. Untuk kajian ini dapat dibaca: Gaffar (1999).

kekuasaan negara, dan telah menyapu daerah seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah serta diperburuk oleh ketegangan KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) dan POLRI sebagai lembaga penegak hukum mencerminkan tantangan serius dalam perkembangan demokrasi Indonesia. Winters (2011) menyebut perkembangan demokrasi di Indonesia yang didera oleh lemahnya penegakan hukum itu dengan sebutan Demokrasi Kriminal (*criminal democracy*).

Perubahan politik Indonesia belum mampu mewujudkan demokrasi yang substansial, yaitu demokrasi yang mampu menegakkan hukum sebagai aturan main, yang mengangkat rakyat Indonesia dari jurang kemiskinan, demokrasi yang memelihara persatuan dari keaneka-ragaman masyarakat Indonesia. Mengapa demokrasi yang substansial itu telah gagal diwujudkan?

### **Oligarki dan *Rent Seeking***

Perubahan politik sejak regim Orde Baru berakhir dicirikan oleh fenomena meningkatnya keterlibatan orang-orang yang memiliki kekuatan material atau kekuatan kapital atau orang-orang kaya untuk terlibat dalam persaingan politik, memperebutkan jabatan-jabatan publik, yaitu dengan menjadi pengurus partai politik, menjadi anggota parlemen, hingga jabatan dalam pemerintahan yang sekarang dipilih oleh rakyat melalui pemilihan umum, yaitu dari presiden, gubernur hingga bupati / walikota. Berakhir regim Orde Baru, menurut Hadiz (2005, hal. 169) dipandang tidak berarti bahwa reformasi politik akan membawa Indonesia menuju pada demokrasi liberal. Lebih jauh Hadiz menilai bahwa kekuatan-kekuatan politik predatoris Orde Baru telah memanfaatkan reformasi politik itu. Mereka menggunakan segala instrumen perubahan institusi, seperti: partai politik, media massa, demokrasi, desentralisasi untuk melindungi kepentingan akan sumber daya material. Perubahan politik, karena itu, tidak merubah watak otoritarian dari struktur kekuasaan. Bila pada masa Orde Baru, struktur kekuasaan semakin terkonsentrasi dan dikendalikan secara personal oleh Presiden Soeharto. Pasca Orde Baru, struktur kekuasaan itu dikendalikan oleh kekuatan-kekuatan yang memiliki basis kekayaan kapital.

Perubahan politik Indonesia sejak 1998 dicirikan menguatnya fenomena oligarkhi dimana pemerintahan semakin dikendalikan hanya oleh kalangan elit politik yang terbatas, yaitu mereka yang menguasai basis kekuatan kapital. Robison dan Hadiz (2004) menjelaskan bahwa kekuatan itu sesungguhnya adalah kekuatan oligarkhi lama yang merupakan kroni-kroni Soeharto, sebagaimana dikemukakan bahwa:

*“Setelah kekuasaan Soeharto berakhir pada tahun 1998, oligarki tidak lantas berakhir, bahkan semakin meluas dan bersinergi dengan sistem politik demokrasi. Para oligark yang sebelumnya merupakan kroni Soeharto menyebar dan bermetamorfosa dalam wajah demokrasi melalui partai-partai politik yang merupakan sarana kendali atas kekuasaan yang dengan demikian juga akses pertahanan dan pemupukan kekayaan”.*

Indonesia telah mengalami perubahan politik yang dramatis, yaitu dengan diperkenalkannya institusi dan mekanisme kelembagaan demokrasi, seperti: perombakan sistem pemerintahan yang sentralistik menuju sistem pemerintahan yang terdesentralisasi, sistem pemilu dan kepartaian yang lebih kompetitif, penguatan peran dan fungsi parlemen, kebebasan bagi media massa, serta ruang publik yang lebih terbuka dalam menyuarakan aspirasi dan kepentingan masyarakat. Dalam struktur politik yang didominasi kekuatan modal, partai politik dan parlemen kini menjadi arena pertarungan bagi kekuatan-kekuatan sosial. Partai politik dan parlemen merupakan sarana untuk meraih dan mempertahankan kekuasaan, serta instrumen yang strategis untuk meningkatkan kekuatan ekonomi, yaitu melalui kemenangan tender atas proyek-proyek yang dibiayai oleh anggaran negara. Persaingan politik juga telah memicu meluasnya praktek-praktek penggunaan kekuatan uang (*money politics*), dan karena itu biaya politik-pun menjadi demikian mahal. Mietzner (2013, hal. 239) menjelaskan bahwa lemahnya sistem keuangan partai politik serta biaya persaingan politik yang tinggi itu telah menyebabkan partai-partai politik semakin tergantung pada para pemodal dalam pembiayaan kegiatan partai. Mackie (2010) lebih lanjut menilai bahwa praktek-praktek politik dengan menggunakan kekuatan uang dalam sistem politik yang oligarkhi akan melanggengkan pola patron-klien dalam hubungan bisnis dan politik. Dilihat dari perspektif masyarakat, realitas perubahan politik sejak regim Orde Baru Soeharto ternyata masih jauh dari harapan masyarakat luas. Dukungan dan keterlibatan masyarakat yang luas dalam penyelenggaraan proses pemilihan umum tidak diikuti oleh perubahan yang berarti bagi peningkatan kesejahteraan sosial-ekonomi masyarakat. Pemilu dipandang hanya sebagai instrumen mobilisasi dukungan serta alat legitimasi kekuasaan. Pemilu telah mengecewakan publik karena banyaknya wakil-wakil rakyat yang menjadi anggota parlemen yang terlibat dalam persoalan korupsi. Partai politik, karenanya, lebih dipandang sebagai kendaraan bagi elit-elit politik untuk meraih ambisi kekuasaan belaka.

Sejumlah faktor diduga merupakan kendala bagi Indonesia dalam mewujudkan perubahan politik menuju penguatan demokrasi. Pertama, perubahan politik Indonesia sejak berakhir regim otoritarian Orde Baru Soeharto belum didukung oleh kehadiran *civil society* yang kuat. Oligarkhi akan sulit berkembang dalam negara dengan *civil society* yang kuat. Meskipun, berakhirnya regim Orde Baru telah membuka peluang bagi kebangkitan *civil society* di Indonesia, namun praktek-praktek pengendalian masyarakat yang ditempuh regim otoritarian Orde Baru melalui mekanisme korporatisme negara telah membuat *civil society* saat ini menjadi tidak berdaya. Demikian pula restrukturisasi sistem kepartaian dan de-politisasi yang ditempuh regim Orde Baru dalam mewujudkan stabilitas politik dan keamanan tidak memungkinkan bagi berkembangnya kekuatan-kekuatan sosial dalam menjalin komunikasi dan dukungan massa rakyat di tingkat *grass-roots*. *Civil*

*society* yang lemah itu diperburuk oleh krisis ekonomi sejak 1997 yang telah melemahkan basis kekuatan ekonomi mereka. *Civil society* merupakan *missing link* dalam penguatan demokrasi di Indonesia. Kedua, perubahan ekonomi Indonesia telah gagal untuk menghasilkan kalangan kekuatan kapital yang mandiri. Regim Orde Baru Soeharto telah mendorong tumbuhnya kalangan kekuatan kapital. Namun, kekuatan kapital yang bertahan adalah kekuatan kapital yang tergantung pada kekuasaan negara. Sedangkan kekuatan kapital yang mandiri yang dianggap sebagai potensi ancaman bagi kelangsungan kekuasaan regim Orde Baru telah dipatahkan seiring dengan keberhasilan regim Orde Baru dalam menkonsolidasikan pengaruhnya pada 1990-an. Kekuatan kapital yang mandiri sesungguhnya merupakan elemen kelas menengah yang berperan penting dalam mendorong penguatan kelembagaan ekonomi pasar, dan menjadi prasyarat yang diperlukan bagi kelangsungan pertumbuhan dan kemajuan ekonomi.

Lemahnya *civil society* dan kekuatan-kekuatan sosial lainnya sangat berpengaruh besar terhadap perkembangan proses transformasi politik sejak 1998. Proses itu justru telah memungkinkan kalangan kekuatan kapital Orde Baru untuk mengendalikan politik dan pemerintahan yang telah direformasi. Bila pada masa regim Orde Baru, kalangan kekuatan kapital ini sangat tergantung pada kekuasaan birokrasi pemerintahan untuk memperoleh akses sumber-sumber ekonomi yang dikuasai negara. Namun, sejak reformasi politik telah memungkinkan kalangan kekuatan kapital ini menguasai pemerintahan dan dapat mengendalikan secara langsung sumber daya ekonomi itu (Fukuoka, 2012). Ironisnya, perubahan politik pasca Orde Baru itu tidak diikuti oleh penguatan kelembagaan ekonomi pasar, isu yang sebelumnya yaitu pada pertengahan 1980-an, pernah disuarakan sebagai tuntutan demokrasi dengan tema transparansi pengelolaan ekonomi. Meskipun ekonomi Indonesia sejak krisis 1997 semakin terintegrasi dengan ekonomi yang lebih luas, namun perubahan politik Indonesia masih dicirikan oleh menguatnya praktek-praktek perburuan rente.

Kurniawan (2012) menggunakan konsep *plutocracy* untuk menggambarkan perubahan politik Indonesia yang semakin didominasi oleh orang-orang kaya dalam mengendalikan pemerintahan. Dalam sistem *plutocracy* itu, dinamika hubungan bisnis dan politik dicirikan oleh perilaku rent seeking. Kurniawan menjelaskan bahwa seiring dengan perubahan politik Indonesia yang dicirikan oleh tajamnya persaingan, kalangan politisi membutuhkan dukungan dana yang besar dalam memenangkan persaingan untuk meraih kekuasaan. Sedangkan kalangan kekuatan kapital menyediakan pendanaan yang dibutuhkan oleh kalangan politisi. Timbal balik yang diharapkan oleh kalangan kekuatan kapital dari kekuasaan politik adalah manfaat yang diperoleh melalui regulasi atau kebijakan negara. Dengan demikian, dinamika bisnis dan politik dalam lingkungan ekonomi-politik Indonesia sejak reformasi politik itu tidak berbeda dengan dinamika

yang berkembang selama regim Orde Baru Soeharto, yaitu masih dicirikan oleh kegiatan perburuan rente. Bila dilihat dari perspektif liberal, berbagai kebijakan atau regulasi yang berpotensi melemahkan pelebagaan ekonomi pasar itu dipandang sangat rentan terhadap berkembangnya praktek-praktek penyalah-gunaan kekuasaan.

## **Penutup**

Negara pembangunan (*developmentalist state*) yang dibangun oleh regim Otoritarian Orde Baru Soeharto telah mendorong lahirnya kalangan kekuatan kapital nasional yang kuat. Negara memainkan peran yang besar dalam pembangunan kapital itu. Patrimonialisme dan rent seeking activities merupakan ciri utama dalam dalam pembangunan kapital di Indonesia. Pembangunan kapitalisme yang dicirikan oleh patrimonialism dan *rent seeking* ini sesungguhnya bukanlah keunikan yang dimiliki Indonesia. Model pembangunan kapitalisme itu juga menjadi ciri bagi negara yang mengalami keterlambatan industrialisasi, seperti: Jepang dan Korea Selatan. Namun, pembangunan kapital oleh negara pembangunan Orde Baru Soeharto tidak mampu melahirkan kalangan kekuatan kapital yang mandiri, yang tidak menggantungkan pada proteksi negara seiring dengan kemajuan dan perubahan ekonomi Indonesia. Sekali-pun pernah muncul kalangan kekuatan kapital yang berkepentingan dalam mendorong transparansi pengelolaan ekonomi, sebagai manifestasi tuntutan isu demokrasi saat itu, mereka dianggap sebagai ancaman bagi kelangsungan regim Orde Baru, dan karenanya tuntutan demokratisasi itu segera diredam.

Isu demokratisasi pada pertengahan 1980-an mendorong regim Orde Baru menempuh konsolidasi dalam mempertahankan pengaruh dan kelangsungan kekuasaannya. Konsolidasi kekuatan Orde Baru ini antara lain ditempuh dengan memberikan proteksi bagi kalangan kapitalis yang gagal bersaing seiring dengan keterbukaan ekonomi Indonesia sejak krisis 1980-an serta krisis 1997. Negara pembangunan Orde Baru Soeharto telah gagal dalam membangun kelembagaan ekonomi pasar, atau mewujudkan *regulatory state*, istilah yang digunakan oleh Fukuoka (2012). Regim Orde Baru yang didukung oleh kekuatan kapital yang tidak mandiri akhirnya bertahan hingga 1998. Krisis ekonomi 1997 yang memicu krisis politik tidak saja melemahkan legitimasi tetapi juga mengakhiri kekuasaan regim Orde Baru Soeharto beserta kroni-kroninya. Berakhirnya regim otoritarian Orde Baru telah mendorong reformasi politik. Namun, perubahan politik pasca Orde Baru yang tidak didukung oleh adanya kekuatan *civil society* yang berarti dan karenanya, telah memberi peluang bagi kekuatan-kekuatan sosial, termasuk kalangan kapital yang dibesarkan pada masa Orde Baru untuk memanfaatkan reformasi politik itu. Perubahan politik Indonesia semakin dicirikan oleh menguatnya struktur kekuasaan oligarkhi, dimana kekuasaan dikendalikan oleh kalangan elit politik yang memiliki basis kekuatan materail yang kuat. Mereka ini adalah kalangan

kapitalis yang selama ini selalu mengandalkan proteksi dari negara untuk mempertahankan kekuasaan dan akumulasi kekayaan mereka. Perubahan politik Indonesia sejak berakhirnya regim Orde Baru Soeharto telah memperkuat kemunculan negara oligarkhi yang patrimonial (*patrimonial oligarchy state*), dimana negara masih merupakan instrumen yang penting dalam mendorong proses akumulasi kapital. Dalam struktur politik yang oligarkhi itu, *rent seeking activities* akan tetap menjadi ciri dominan dalam dinamika hubungan bisnis dan politik Indonesia.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Alavi, Hamzah, "The State in Post-Colonial Societies: Pakistan and Bangladesh". Diunduh dari <http://newleftreview.org/static/assets/archive/pdf/NLR07305.pdf>, diakses pada 6 Mei 2015 Jam 09.37.
- Boileau, Julian M., 1983, *Golkar: Functional Group Politics in Indonesia*: Jakarta: CSIS.
- Budiman, Arief, *Negara dan Pembangunan*, 1992, Jakarta: Yayasan Padi dan Kapas.
- Bulkin, Farchan, 1984 "Negara, Masyarakat dan Ekonomi", *Prisma* No. 8. Diunduh dari <http://www.oocities.org/ypenebar/e-news/pen-no13.pdf>. Diakses pada 18 Mei 2015, Jam 14.28.
- Djojohadikusumo, Soemitro, 1998, "Blacksliding on the Reform Can Cause Depression" the *Jakarta Post*, 12 Januari.
- Chalmers, Ian, 1996, *Konglomerasi: Negara dan Modal dalam Industri Otomotif Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama..
- Gaffar, Afan, 1999, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Fukuoka, Yuki, 2012, "Politics, Business and State in Post-Soeharto Indonesia", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 34 (1)
- Hadiz, Vedi R., 2005, *Dinamika Kekuasaan: Ekonomi-Politik Indonesia Pasca-Soeharto*, Jakarta: LP3ES.
- Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven: Yale University Press, 1969.
- Kunio, Yoshihara, 1987, *Kapitalisme Semu Asia Tenggara*, Jakarta: LP3ES.
- Kurniawan, Budi, 2012, "Democracy and Corruption in Indonesia", the *Jakarta Post*, 12 Januari.
- MacIntyre, Andrew, 1994 (a) "Power, Prosperity and Patrimonialism: Business and Government in Indonesia" in Andrew MacIntyre (ed.), *Business and Government in Industrializing Asia*, Ithaca, New York: Cornell University.

- MacIntyre, Andrew 1994 (b) *Organizing Interests: Corporatism in Indonesia*, Working Paper No. 43 (Agustus), Perth: Asia Research Center, Murdoch University.
- Mackie, Jamie, 2010, *Patrimonialism: the New Order and Beyond*, dalam Edward Aspinall dan Greg Fearly (eds), *Soeharto's New Orde and Its Legacy*, ANU E Press, .Diunduh dari <http://press.anu.edu.au/apps/bookworm/view/Soeharto%E2%80%99s+New+Order+and+its+Legacy%3A+Essays+in+honour+of+Harold+Crouch/5331/ch06.xhtml> l, diakses pada 17 Mei 2015, Jam 11.24.
- Mietzner, Marcus, (2013) "Political Party Financing in Indonesia is a Recipe for Corruption", *Strategic Review*. Diunduh dari <http://www.sr-indonesia.com/in-the-journal/view/political-party-financing-in-indonesia-is-a-recipe-for-corruption>. Diakses pada 19 Mei 2015.
- Mas' oed, Mochtar, 1987, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971*, Jakarta: LP3ES.
- Onis, Z, (1995), dalam Alvin Y. So dan Stephen W.K Chiu, *East Asia and the World Economy*, London dan New Delhi: Sage Publication
- Robison, Richard. 1985, "Class, Capital and the State in New Order Indonesia" dalam Richard Higgot dan Richard Robison, *Southesat Asia: Essays in the Political Economy of Structural Change*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Robison, Richard, 1986, *Indonesia: the Rise of Capital*, Sydney: Allen and Unwin Pty Ltd.
- Robison, Richard dan Vedi R. Hadiz, 2004, *Reorganizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Market*, London dan New York: Routledge Curzon.
- Shin, Yoon Hwan, 1989, *Demistifying the Capitalist State: Political Patronage, Bureaucratic Interests and Capital-in- Formation in Soeharto's Indonesia*, Michigan: A Bell & Howell Information Co.
- Sjahrir, 1987, *Kebijakan Negara: Konsistensi dan Implementasi*, Jakarta: LP3ES.
- Winters, Jeffrey, (2011), *Indonesia is a Democracy State Without Law*, diunduh dari <http://www.ugm.ac.id/en/news/6401jeffrey.winters:.indonesia.is.a.democracy.state.without.law>. Diakses pada 18 Mei 2015, Jam 12.26.
- World Bank, 1993, *The East Asian Economic Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford: Oxford University Press.