

## **Partisipasi Politik: Antara Harapan Rakyat dan Kepentingan Kapital**

---

**Ignatius Ismanto**

**Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas  
Pelita Harapan.**

**Karawaci, Tangerang – Banten  
ignatius.ismanto@uph.edu**

### **Abstrak**

Indonesia telah mengalami perubahan politik yang luar biasa sejak berakhirnya regim Orde Baru 1998. Liberalisasi politik telah mendorong tumbuhnya partai-partai politik baru, mengakhiri sistem kepartaian yang hegemoni serta mendorong kemajuan dalam demokrasi eletoral. Namun, perubahan politik yang memicu persaingan politik semakin tajam telah diikuti oleh menguatnya praktek-praktek kekuatan politik uang (money politics), dan biaya politik-pun semakin mahal. Perubahan politik sejak 1998 telah menempatkan partai politik dan parlemen menjadi lokus arena persaingan kekuasaan. Perubahan politik yang dramatis itu dipandang belum mampu mendorong perubahan demokrasi yang substansial. Praktek-praktek penyalah-gunaan kekuasaan masih menjadi tantangan serius. Politik Indonesia ditandai oleh semakin menguatnya oligarkhi (Robinson dan Hadiz, 2004). Pemilu legislative pasca Orde Baru yang diikuti oleh banyak partai cenderung menghasilkan tingginya fragmentasi kekuatan-kekuatan politik di parlemen. Demikian pula, Presiden terpilih dalam pemilihan presiden langsung selalu dicirikan oleh lemahnya dukungan politik di parlemen. Koalisi politik selalu menjadi isu politik sensitive yang mengundang perdebatan publik. Tulisan ini mengkaji alasan yang melatar-belakangi partai-partai politik itu dalam membangun koalisi politik. Koalisi politik yang dibangun oleh kepentingan kolektif dalam mengamankan sumber-sumber ekonomi rente menjadi lahan yang menyuburkan kartel politik. Kartel politik, pada akhirnya, hanya akan melemahkan peran partai dalam memperjuangkan kemakmuran rakyat serta melemahkan parlemen dalam menjalankan fungsi checks and balances. Dalam politik kartel, bukan tidak mustahil bahwa partai dan pemilu justru semakin rentan menjadi instrumen legitimasi belaka bagi berlangsungnya proses akumulasi kapital seiring

dengan ekonomi Indonesia yang semakin terintegrasi dalam ekonomi global yang kapitalistik.

Kata kunci: partisipasi politik, oligarkhi politik, koalisi politik, politik kartel, *economic rent*

## **PENDAHULUAN**

Indonesia telah mengalami perubahan politik yang luar biasa sejak berakhirnya regim Orde Baru 1998. Liberalisasi politik telah mendorong tumbuhnya partai-partai politik serta mengakhiri corak sistem kepartaian hegemonik. Liberalisasi politik telah mendorong berkembangnya kelembagaan politik bagi terbukanya partisipasi politik masyarakat luas. Perubahan politik itu tidak saja memicu persaingan politik yang semakin tajam, tetapi juga diikuti menguatnya praktek-praktek kekuatan politik uang (*money politics*). Perubahan politik sejak 1998 telah menempatkan partai politik dan parlemen menjadi lokus arena persaingan kekuasaan yang penting. Ironisnya, perubahan politik yang dramatis itu dipandang belum mampu mendorong perubahan demokrasi yang substansial. Politik Indonesia ditandai oleh semakin menguatnya sistem politik yang oligarkhi (Robinson dan Hadiz, 2004). Partai politik, juga institusi-institusi politik demokrasi lainnya, seperti: pemilu, serta parlemen, yang seharusnya menjadi sarana partisipasi politik rakyat dalam ikut mempengaruhi proses pengambilan keputusan dipandang hanya sekedar menjadi arena persaingan kekuasaan belaka. Tulisan ini dimaksudkan untuk mengkaji peran partai politik sebagai wahana partisipasi politik rakyat di tengah perubahan politik Indonesia yang dramatis dewasa ini, yaitu dengan mempertanyakan melayani kepentingan siapakah partai-partai politik itu? Melayani kepentingan siapakan mereka: kepentingan rakyat atau kepentingan diri mereka sendiri?

## **PEMBAHASAN**

### **Partisipasi, Mobilisasi dan Legitimasi**

Partai, pemilu dan parlemen merupakan institusi politik modern yang berperan penting bagi masyarakat luas dalam ikut serta menentukan jalannya pemerintahan. Kehadiran lembaga-lembaga politik modern itu

menjadi salah satu aspek yang menarik dalam memahami perkembangan demokrasi suatu negara. Setiap negara, baik yang menganut sistem demokrasi parlementer maupun demokrasi presidensiil, memiliki relasi kekuasaan antar lembaga kekuasaan yang berbeda, dan karena itu membawa pengaruh terhadap kelembagaan sistem kepartaian dan sistem pemilu yang dianutnya. Dalam negara yang menganut sistem demokrasi parlementer, partai atau koalisi partai yang menguasai kursi di parlemen umumnya sekaligus juga mengendalikan jalannya kekuasaan dalam pemerintahan (kekuasaan eksekutif). Dalam sistem demokrasi parlementer, parlemen dapat menjatuhkan pemerintahan yang dipimpin oleh Perdana Menteri. Dukungan politik pemerintah dalam parlemen memainkan faktor yang sangat menentukan bagi kelangsungan kabinet dalam Demokrasi Parlementer. Pemilu yang diikuti partai-partai menempatkan wakil-wakil rakyat dalam parlemen. Partai atau koalisi partai yang meraih kemenangan dalam pemilu umumnya mengendalikan pemerintahan. Sebaliknya, dalam sistem demokrasi Presidensiil, pemerintah yang dipimpin oleh Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen, hanya karena kebijakan politiknya. Sebaliknya, Presiden tidak dapat membubarkan parlemen. Presiden dan Parlemen (lembaga Legislatif), kedua lembaga kekuasaan negara itu, dipilih oleh rakyat melalui pemilu yang bebas.

Distribusi kekuasaan yang menjamin adanya perimbangan dan pengawasan (*checks and balances*) dalam penyelenggaraan kekuasaan menjadi faktor yang mempengaruhi kualitas peran partai dan penyelenggaraan suatu pemilu. Dengan kata lain, peran partai dan pemilu dalam sistem kekuasaan yang otoritarian akan memiliki makna yang berbeda dengan peran partai dan pemilu dalam sistem politik yang demokratis. Dalam struktur kekuasaan yang otoritarian, dimana kekuasaan terkonsentrasi dalam satu orang atau lembaga tertentu, pemilu lebih merupakan sarana legitimasi bagi kelangsungan kekuasaan belaka. Partai politik-pun lebih menjadi mesin politik yang digunakan untuk kepentingan mobilisasi dukungan politik. Dalam sistem politik yang otoritarian, mobilisasi dukungan itu-pun umumnya ditempuh dengan cara-cara intimidatif hingga cara-cara represif. Sebaliknya, dalam struktur kekuasaan yang demokratis, pemilu lebih merupakan sarana yang membuka partisipasi masyarakat secara luas untuk ikut serta menentukan jalannya pemerintah. Partai, karena itu, berperan besar dalam menyuarakan serta memperjuangkan kepentingan-kepentingan yang berkembang dalam masyarakat.

Antusiasime masyarakat politik Indonesia dalam penyelenggaraan pemilu umumnya cenderung selalu tinggi. Selama masa regim Orde Baru Soeharto, misalnya, tingkat partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemilu rata-rata di atas 70 persen. Namun, apa arti relatif tingginya tingkat partisipasi masyarakat dalam pemilu itu? Apakah partisipasi politik itu mencerminkan bentuk kesadaran politik masyarakat? Sehingga, keterlibatan masyarakat dalam proses pemilu itu lebih merupakan bentuk partisipasi politik yang otonom (*autonomous participation*). Atau keterlibatan masyarakat dalam pemilu itu lebih merupakan bentuk mobilisasi dukungan politik (*mobilized participation*). Keterlibatan masyarakat dalam pemilu hanya-lah salah satu aspek dari partisipasi politik masyarakat. Partisipasi politik yang dimaksud dalam kajian ini mencakup aktivitas yang lebih luas, yang dimaksudkan sebagai upaya dalam mempengaruhi proses kebijakan negara dirumuskan hingga bagaimana kebijakan itu diimplementasikan. Aktivitas itu dapat ditempuh secara individual maupun dengan cara membangun kekuatan kolektif. Otoritarianisme merupakan kendala serius dalam mendorong partisipasi masyarakat dalam politik serta terbangunnya kekuatan civil society, sebagai elemen yang sangat dibutuhkan dalam penguatan demokrasi. Perubahan politik Indonesia, karena itu, menjadi aspek yang penting dalam memahami fenomena partisipasi masyarakat dalam pemilu itu.

### **Depolitisasi dan Fragmentasi Masyarakat: Warisan Masa Lalu**

Indonesia pernah mengalami masa yang dianggap demokratis, situasi yang dianggap lebih terbuka bagi adanya kebebasan politik, yaitu pada masa Demokrasi Konstitusional, atau ada juga yang menamakannya dengan sebutan Demokrasi Parlemerter. Namun, periode itu hanya berlangsung singkat, yaitu 1950-1959. Sejak itu, Indonesia memasuki periode yang ditandai oleh menguatnya kecenderungan otoritarianisme. Mengapa sistem politik Indonesia demikian rentan terhadap otoritarian? Bahkan fenomena otoritarianisme itu relative mampu bertahan dalam kurun waktu yang demikian panjang. Setidaknya ada sejumlah konsep yang hendak dibahas dalam menjelaskan fenomena otoritariansme itu.

Salah satu konsep yang dibangun untuk menjelaskan politik Indonesia adalah Neo Patrimonialisme. Konsep patrimonialisme awalnya digunakan untuk menggambarkan relasi sosial yang banyak ditemukan dalam masyarakat tradisional agraris di Asia Tenggara (Scott, 1972). Dalam

masyarakat tradisional agraris itu, hubungan antara pemilik lahan (tuan tanah) dan petani penggarap lahan digambarkan seperti hubungan patron dan klien, dimana pemilik lahan bertindak sebagai patron dan petani penggarap lahan bertindak sebagai klien. Kehidupan petani atau penggarap lahan itu umumnya sangat rentan dalam memenuhi kebutuhan mereka. Berbagai ancaman kegagalan panen yang disebabkan karena kemarau panjang, hama atau bencana alam –merupakan faktor eksternal yang seringkali memudahkan petani penggarap itu jatuh miskin dan kesulitan untuk memenuhi kebutuhan dasar mereka. Dalam kesulitan itu, pemilik lahan (tuan tanah) seringkali bertindak sebagai jaringan pengaman sosial dalam membantu kesulitan yang dihadapi petani atau penggarap lahan tersebut. Apa imbalan yang diberikan petani penggarap lahan kepada pemilik lahan? Ungkapan terima kasih yang diberikan oleh petani atau penggarap lahan itu umumnya bukanlah dalam bentuk materi, tetapi dalam bentuk lain yang dibutuhkan oleh pemilik lahan. Hubungan sosial antara patron dan klien itu bersifat saling menguntungkan kedua belah pihak (*symbiosis mutualism*).

Patrimonialisme yang semula digunakan untuk menjelaskan relasi sosial dalam kehidupan masyarakat tradisional agraris itu ternyata juga dikembangkan untuk menjelaskan relasi kekuasaan (*power relation*) dalam kehidupan politik modern di Asia Tenggara. Sekalipun sejumlah negara Asia Tenggara telah meraih kemerdekaan sejak Perang Dunia Kedua berakhir dan mengadopsi institusi politik modern, seperti: partai politik, pemilu hingga parlemen, namun esensi praktek-praktek politik di sejumlah negara itu sesungguhnya tidak berbeda dengan esensi yang berkembang sebelum mereka mengadopsi institusi politik modern. Hubungan patron-klien dalam relasi kekuasaan itu menggambarkan hubungan antara penguasa dan elit-elit partai. Penguasa, yang meraih kekuasaan karena kemenangan dalam pemilu, bertindak sebagai patron yang memberikan perlindungan politik bagi elit-elit partai, termasuk elit partai yang kalah dalam pemilu. Perlindungan politik itu diwujudkan dalam bentuk pengangkatan elit-elit partai pada jabatan-jabatan politik dalam pembentukan kabinet. Imbalan yang diberikan oleh klien yaitu elit-elit partai yang memperoleh jabatan-jabatan politik dalam kabinet itu adalah loyalitas dan dukungan politik bagi kelangsungan kekuasaan. Hubungan patronase dalam relasi kekuasaan itu-pun bersifat saling menguntungkan. Patrimonialisme yang digunakan untuk

menjelaskan relasi kekuasaan dalam masyarakat politik modern dewasa ini disebut Neo Patrimonialisme.

Crouch (1978) mengidentifikasi karakteristik sistem politik Neo Patrimonialisme. Pertama, kelangsungan kekuasaan dalam sistem Neo Patrimonial sangat tergantung pada kemampuan penguasa untuk mempertahankan kesetiaan (*loyalitas*) bawahannya, yaitu kalangan elit partai yang diangkat menjadi menteri-menteri kabinet. Kelangsungan penguasa dalam mempertahankan kekuasaan merupakan fungsi untuk memenangkan kesetiaan dari elit-elit partai. Kedua, dalam memenangkan kesetiaan itu, penguasa dituntut memenuhi aspirasi (baca: kepentingan politik yaitu kedudukan & jabatan dalam struktur kekuasaan, seperti: menteri, duta besar atau ketua lembaga-lembaga negara lainnya) dari kalangan elit partai yang mendukungnya. Ketiga, politik pada hakekatnya merupakan arena perjuangan bagi elit-elit politik yang berkompetisi dalam memperebutkan kesetiaan kepada penguasa. Siapa yang memenangkan kesetiaan itu, merekalah yang meraih kedudukan dalam jabatan-jabatan politik, serta *material benefit* yang menyertainya. Keempat, mempertahankan keseimbangan elit-elit politik yang berkompetisi merupakan strategi yang penting untuk mempertahankan kekuasaan bagi penguasa. Selama massa rakyat tetap pasif dan rivalitas elit-elit politik yang bersaing tetap bisa dijaga, maka kelangsungan sistem politik yang patrimonial dapat dipertahankan.

Pendekatan kedua yang juga digunakan dalam menjelaskan politik Indonesia adalah konsep Otoritarian Birokrasi. Konsep ini awalnya diperkenalkan oleh Juan Linz dan dikembangkan oleh Guillermo O' Donnell untuk menjelaskan perubahan politik di sejumlah negara Amerika Latin seiring dengan pembangunan ekonomi mereka. Konsep ini ternyata juga banyak dipakai untuk menjelaskan perubahan politik di Asia Timur, termasuk Asia Tenggara dalam menjelaskan perubahan ekonomi yang dramatis di kawasan itu. Dilihat dari perspektif Otoritarian Birokrasi, kehadiran regim otoritarian di sejumlah negara Dunia Ketiga dipandang sebagai pra-syarat bagi pembangunan ekonomi yang kapitalistik. Mas'ood (1987) mengidentifikasi karakteristik otoritarian birokrasi Indonesia, khusus setelah militer mengambil-alih kekuasaan pada pertengahan 1960-an. Pertama, pemerintah dipimpin oleh militer sebagai lembaga yang bekerja sama dengan teknokrat sipil. Kedua, pemerintah didukung oleh pemilik modal. Ketiga, pendekatan kebijakan lebih didominasi pendekatan

teknokratik. Keempat, diberlakukannya depolitisasi. Kelima, adanya tindakan represif untuk mengontrol kekuatan oposisi

Ada sejumlah isu menarik dari penjelasan konseptual di atas. Pertama, proses pengambilan keputusan politik pada hakekatnya bersifat sangat elitis, yaitu hanya menjadi urusan atau diputuskan oleh kalangan elit yang terbatas. Proses penyusunan kebijakan negara ditempuh secara birokrasi-teknokratik, yaitu hanya melibatkan kalangan yang memiliki keahlian teknis. Kehadiran parlemen hanyalah sebagai legitimasi atas kebijakan atau keputusan yang dirumuskan secara birokratik-teknokratis itu. Kedua, Keterlibatan masyarakat dalam proses politik secara sistematis dihindari. Upaya itu ditempuh melalui apa yang disebut depolitisasi. Strategi depolitisasi dilakukan dengan mencegah kekuatan-kekuatan politik dalam menjalin komunikasi politik dengan lapisan masyarakat luas, grassroots. Depolitisasi ditempuh untuk menghindari mobilisasi dukungan politik kekuatan-kekuatan politik yang dianggap akan memicu konflik masyarakat luas. Depolitisasi juga ditempuh dengan mengendalikan kepentingan-kepentingan yang berkembang dalam masyarakat oleh pemerintah, atau yang disebut *state corporatism*. Dalam sistem politik yang otoritarian, berbagai organisasi kepentingan yang dikendalikan oleh pemerintah lebih merupakan instrument negara untuk mengendalikan masyarakat daripada sebagai sarana bagi masyarakat untuk memperjuangkan kepentingan mereka. Sistem kepartaian yang dikendalikan oleh pemerintah, karenanya, juga lebih merupakan instrument negara untuk mengendalikan kekuatan-kekuatan politik dalam masyarakat daripada sebagai sarana untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan rakyat. *State corporatism* ini juga dapat menjadi strategi untuk memecah-belah kekuatan-kekuatan *civil society*. Fragmentasi dan lemahnya kekuatan-kekuatan masyarakat sesungguhnya tidak dapat dipisahkan dari kehadiran serta kelangsung regim otoritarian

### **Perubahan Politik Pasca Orde Baru**

Berakhirnya regim otoritarian Orde Baru Soeharto merupakan momentum yang penting bagi perkembangan demokrasi Indonesia. Bagaimana regim otoritarian itu berakhir menjadi aspek yang penting dalam memahami perubahan politik itu. Krisis ekonomi yang dipicu oleh krisis moneter pada 1997 merupakan factor yang berpengaruh besar terhadap kelangsungan regim. Krisis ekonomi tidak saja melemahkan legitimasi bagi

kelangsungan pemerintahan Presiden Soeharto, tetapi sekaligus membuka peluang bagi bersatunya elemen-elemen kekuatan masyarakat dalam mendorong proses demokratisasi. Dilihat dari perspektif Neo Patrimonialism, krisis ekonomi dapat dipandang telah melemahkan kemampuan finansial penguasa dalam menjaga kelangsungan kesetiaan elit politik yang saling bersaing. Apalagi bila elit-elit politik yang kalah dalam persaingan itu mampu memobilisasi massa rakyat. Indonesia selama masa regim Orde Baru Soeharto mengalami pertumbuhan ekonomi yang mengagumkan. Pertumbuhan ekonomi yang menakjubkan dan diikuti oleh proses akumulasi kapital yang luar biasa juga telah melahirkan kalangan kekuatan sosial-ekonomi atau yang sering disebut kalangan kelas menengah. Namun, perubahan ekonomi Indonesia tidak diikuti oleh perubahan politik yang berarti, terutama dalam mendorong proses demokratisasi. Pada pertengahan 1980-an berkembang tuntutan demokratisasi, namun peran kelas menengah itu dianggap tidak cukup kuat. Tuntutan demokratisasi, karena itu, mudah dipatahkan, dan mendorong regim Orde Baru melakukan konsolidasi dalam mempertahankan kelangsungan kekuasaannya.

Krisis ekonomi telah membawa dampak yang luas bagi perubahan politik Indonesia. Krisis ekonomi-lah yang memicu tekanan untuk mengakhiri kekuasaan Presiden Soeharto yang telah berkuasa selama 32 tahun, dan pada akhirnya mendorong restrukturisasi kekuasaan yang memungkinkan seseorang dapat mempertahankan kekuasaannya dalam kurun waktu yang demikian panjang. Salah satu aspek yang penting dari restrukturisasi kekuasaan itu adalah gagasan untuk melembagakan supremasi sipil terhadap militer (*supremacy upon the military*). Gagasan supremasi sipil atas militer bertolak dari asumsi bahwa demokrasi hanya mungkin bisa ditegakkan bila seluruh elemen bangsa, termasuk militer – sebagai institusi negara yang memiliki otoritas untuk menggunakan kekerasan tunduk pada kepemimpinan sipil yang dipilih secara demokratis. Gagasan supremasi sipil atas militer inilah yang mendorong reformasi TNI, dimana militer tidak lagi terlibat dalam kegiatan politik sehari-hari. Dikenal terdapat 2 (dua) model hubungan sipil-militer, yaitu: (i) control sipil obyektif (*objective civilian control*) dan (ii) control sipil subjektif (*subjective civilian control*). Dalam control sipil subjektif, pengakuan terhadap otonomi institusi militer sangat lemah. Profesionalisme militer-pun cenderung diabaikan, sehingga militer dengan mudah terlibat pada tarik-menarik kepentingan sipil dalam



persaingan politik. Kontrol sipil subjectif memungkinkan keterlibatan militer dalam politik atau yang dikenal dengan sebutan *civilizing the military*. Pola hubungan sipil-militer itu cenderung menempatkan militer sebagai alat kekuasaan. Sebaliknya, dalam model Kontrol Sipil Obyektif, otonomi institusi militer dijunjung tinggi, dan karena itu adanya pengakuan terhadap profesionalisme militer. Adanya pengakuan terhadap profesionalisme dan otonomi militer itulah yang mencegah militer untuk terlibat dalam tarik-menarik persaingan politik. Kontrol sipil obyektif akan menjadikan militer sebagai alat negara atau *militarizing the military* dalam menghadapi ancaman kekuatan bersenjata. Pola hubungan control sipil obyektif inilah yang menjunjung tinggi gagasan suprimasi sipil atas militer.

Aspek lainnya yang menarik dari restrukturisasi kekuasaan pasca Orde Baru adalah gagasan untuk melembagakan mekanisme *checks and balances* dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Gagasan pemilihan presiden secara langsung, yang pertama kali dilakukan pada 2004, membawa dampak yang luas bagi perkembangan demokrasi Indonesia. Pelembagaan pemilihan presiden secara langsung telah merombak hubungan kekuasaan antara lembaga Kepresidenan (lembaga eksekutif) dan Parlemen (lembaga Legislatif). Sebelumnya, Presiden diangkat dan diberhentikan oleh MPR. Sejak pemilihan Presiden secara langsung, Presiden tidak lagi dapat diberhentikan oleh MPR. Dalam sistem demokrasi presidensiil, presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara, tidak lagi dapat dijatuhkan oleh parlemen karena kebijakan politiknya. Presiden diharapkan dapat menyelesaikan tugasnya hingga masa jabatannya berakhir, atau yang disebut *fixed term in office*. Presiden hanya dapat diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir bila dia terbukti melakukan pelanggaran hukum melalui proses peradilan. Sebaliknya, Presiden-pun tidak dapat membubarkan parlemen. Struktur kekuasaan selama regim Orde Baru Soeharto cenderung dicirikan oleh dominasi kekuasaan eksekutif terhadap kekuasaan Legislatif. Selama masa regim Orde Baru Soeharto, peran dan pengaruh lembaga legislative sangat terbatas, lebih menjalankan fungsi legitimasi terhadap kepentingan pemerintah. Sebaliknya, pasca Orde Baru, lembaga legislative memainkan peran yang sangat berpengaruh, terlebih didukung oleh liberalisasi terhadap sistem pemilu dan kepartaian sejak 1998.

### **Oligarkhi Politik**

Demokratisasi yang berkembang sejak berakhirnya kekuasaan Presiden Soeharto telah membuka ruang bagi kebebasan politik. Liberalisasi politik telah mengakhiri praktek-praktek korporatisme negara. Keberadaan berbagai organisasi social-kemasyarakatan selama itu lebih diarahkan untuk mengendalikan kekuatan-kekuatan dalam masyarakat daripada sebagai sarana untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan mereka. Sehubungan dengan itu, kebebasan bagi masyarakat luas dalam berserikat pasca Orde Baru telah menyuburkan tumbuhnya berbagai organisasi sosial. Di sektor perburuhan, misalnya, SPSI (Serikat Pekerja Seluruh Indonesia) bukan lagi satu-satunya organisasi buruh yang memperjuangkan kepentingan buruh. Saat ini terdapat puluhan organisasi buruh seiring dengan perubahan politik dan ekonomi Indonesia sejak 1998. Liberalisasi sistem kepartaian memicu tumbuhnya partai-partai politik baru dan didukung oleh liberalisasi sistem pemilu telah memungkinkan penyelenggaraan pemilu yang jauh lebih kompetitif dibandingkan penyelenggaraan pemilu selama masa regim Orde Baru.

Sejak pemilu legislative 1999, tidak ada satu partai-pun yang mampu meraih mayoritas suara atau meraih mayoritas kursi dalam parlemen. Dalam pemilu legislative 2014, misalnya, pemilu yang diikuti oleh 12 partai politik, peraih suara terbanyak yaitu PDI-P hanya mampu mengumpulkan suara sebesar 18,95 persen (Lihat: Tabel 1). Apa yang menarik dari hasil pemilu pasca Orde Baru? Pertama, hasil pemilu itu mencerminkan perubahan politik yang dramatis, yaitu berakhirnya stuktur kepartaian yang hegemonik, yang selama regim Orde Baru selalu dimenangkan Golkar dengan perolehan suara rata-rata sebesar 70 persen. Kemenangan Golkar itu dimungkinkan oleh dukungan keterlibatan militer dalam politik<sup>4</sup>. Golkar pada saat awal berdirinya dianggap sebagai instrument militer dalam menghadapi kekuatan sipil, seiring dengan meningkatnya persaingan antara kekuatan Komunis dan kekuatan militer pada pertengahan 1960-an. Sejak reformasi TNI, militer tidak lagi terlibat dalam dukung-mendukung kekuatan partai dalam pemilu. Jumlah partai politik yang relative banyak dan persaingan politik yang semakin tajam merupakan faktor utama yang menyulitkan bagi setiap partai

---

<sup>4</sup> Keterlibatan militer dalam Golkar itu tercermin dalam kehadiran ABRI (militer) dalam Kepengurusan Golkar mulai dari tingkat nasional (Dewan Pimpinan Pusat, DPP) hingga tingkat terbawah, DPC (Dewan Pimpinan Cabang) bahkan hingga ke tingkat desa, yaitu Babinsa.

untuk meraih mayoritas suara. Kedua, hasil pemilu legislative 2014 itu juga mencerminkannya tingginya fragmentasi kekuatan-kekuatan politik dalam parlemen. Dari 12 partai politik yang bersaing dalam pemilu legislative 2014, hanya ada 2 partai yang gagal untuk meraih representasi politik di Parlemen, yaitu: (i) Partai Bulan Bintang (PBB) dan (ii) Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI)<sup>5</sup>. Hasil pemilu legislative itu sangat menentukan persiangan partai-partai dalam pemilihan Presiden secara langsung.

Pemilihan presiden secara langsung oleh rakyat di tengah persaingan politik yang tajam sejak 1998 cenderung menghasilkan fenomena “minority government”, yaitu presiden yang berhasil meraih dukungan mayoritas suara dalam pemilu presiden, namun presiden itu relative tidak memiliki dukungan politik yang kuat dalam parlemen. Dalam pemilihan presiden secara langsung, partai politik memainkan peran yang penting dalam proses pencalonan itu. Pasangan presiden dan wakil presiden hanya dapat dicalonkan oleh partai atau gabungan partai politik yang meraih jumlah suara 25 persen dalam pemilu legislative atau meraih 20 persen kursi di parlemen. Pasangan Sby-JK, misalnya, yang dicalonkan oleh Partai Demokrat meraih dukungan mayoritas suara dalam pilpres 2004. Meskipun Partai Demokrat dalam pemilu legislative 2004 itu hanya memperoleh suara sebesar 7,45 persen. Fenomena yang sama juga terjadi dari hasil pemilu presiden secara langsung pada 2009 dan 2014. Apa yang menarik dari fenomena minority government itu yaitu selalu membutuhkan adanya dukungan politik di parlemen. Dukungan politik di parlemen umumnya ditempuh dengan strategi pembentukan koalisi politik baik di parlemen mau-pun kabinet. Dalam sistem kepartaian yang kompetitif, koalisi politik umumnya dilakukan oleh partai-partai yang memiliki kesamaan ideologi atau kesamaan platform program partai. Ironis, koalisi politik dalam perpolitik di Indonesia tidak selalu didasarkan pada kesamaan ideologi atau program-program partai.

---

<sup>5</sup> Kedua partai itu (PBB dan PKPI) tidak berhasil meraih ambang batas suara yang ditetapkan sebesar 3,5 persen dalam memperoleh kursi di Parlemen. PBB dan PKPI masing-masing hanya meraih suara sebesar 1,46 persen dan 0,91 persen.

Tabel 1: Perolehan Suara dalam Pemilu Legislative 2014

No	Partai	Jumlah Suara/Juta	%
1	PDI-P	23,68	18,95
2	Golkar	18,43	14,75
3	Gerindra	14,76	11,81
4	Partai Demokrat	12,73	10,9
5	PKB (Partai Kebangkitan Bangsa)	11,98	9,04
6	PAN	9,48	7,59
7	PKS	8,48	6,79
8	Partai Nasional Demokrat	8,40	6,72
9	PPP	8,16	6,53
10	Hanura	6,58	5,26
11	PBB	1,83	1,46
12	PKPI	1,14	0,91

Sumber: Komisi Pemilihan Umum, Mei 2014.

Liberalisasi politik yang memicu persaingan politik yang tajam itu membawa implikasi yang luas. Persaingan politik yang tajam telah diikuti merebaknya fenomena praktek-praktek penggunaan kekuatan uang (money politics). Money politik tidak saja fenomena yang menyertai persaingan politik pada tingkat nasional, tetapi juga fenomena yang meluas dalam persaingan politik pada kalangan elit-elit lokal di berbagai daerah. Akibatnya, biaya politik di Indonesia bisa demikian mahal. Pembiayaan politik yang mahal itu telah mendorong masuknya kekuatan modal dalam persaingan politik. Sejumlah kalangan yang memiliki kapital yang kuat kini banyak yang tertarik menjadi pengurus partai politik. Masuk kekuatan modal dalam kegiatan politik inilah yang disebut politik oligarkhi. Liberalisasi politik pasca Orde Baru justru membuka peluang dan pengaruh bagi kekuatan kapital dalam dinamika perpolitikan. Robison dan Hadiz (2004) mengkaji bahwa kekuatan kapital itu tidak menutup kemungkinan bagi mereka yang berhasil menjalin kelangsungan koneksi politik dalam mendorong akumulasi kapital selama masa regim Orde Baru Soeharto.

### **Rent Seeking**

Liberalisasi politik sejak 1998 telah mendorong partai politik memainkan peran yang penting dalam persaingan politik. Parlemen telah menjadi arena bagi elit-elit partai dalam persaingan itu. Ada sejumlah fenomena menarik dari perubahan politik itu. Pertama, fenomena masuk kekuatan modal dalam persaingan politik, serta meluasnya praktek-praktek kekuatan politik uang dalam persaingan itu. Masuk kekuatan modal dalam persaingan politik itu menjadi fenomena yang menarik di tengah tekanan demokratisasi serta perubahan ekonomi Indonesia yang semakin terintegrasi dalam sistem ekonomi yang lebih luas, baik regional maupun global. Mengapa kalangan kekuatan kapital itu tertarik untuk masuk dalam politik? Apakah kepentingan mereka? Apakah untuk menjamin kelangsungan proses akumulasi kapital atau mengamankan kepentingan bisnis dan ekonomi mereka dalam menghadapi persaingan ekonomi yang semakin kompetitif seiring dengan tuntutan perubahan ekonomi Indonesia? Fenomena kedua yang menarik yang menyertai perubahan politik adalah keterbatasan finansial partai dalam membiayai kegiatan politik yang semakin mahal, terlebih setelah bantuan finansial yang dialokasikan melalui APBN semakin menyusut (Mietzner, 2007; 2013). Bagaimana partai-partai itu memobilisasi sumber-sumber finansial untuk membiayai kegiatan mereka? Fenomena ketiga yang menarik adalah kecenderungan dalam membangun “aliansi politik” di tengah persaingan politik yang tajam. Bagaimana aliansi politik itu ditempuh? Apa tantangan bagi pembentuk koalisi politik, baik di kabinet pemerintahan maupun parlemen di tengah tajamnya fragmentasi kekuatan-kekuatan politik di parlemen? Dinamika perpolitikan di Indonesia sarat dengan muatan ketiga fenomena itu.

Perpolitik Indonesia pada hakekatnya juga tidak dapat mengabaikan realitas tantangan perubahan ekonomi Indonesia. Krisis ekonomi yang dialami Indonesia, baik pada pertengahan 1980-an maupun pada 1997, memberikan pengalaman yang berarti. Krisis ekonomi itu telah mendorong Indonesia untuk menempuh serangkaian liberalisasi ekonominya. Apa implikasi dari liberalisasi ekonomi itu? Peran dan intervensi negara (pemerintah) dalam ekonomi semakin berkurang. Sebaliknya, pasar memainkan peran dalam ekonomi. Pemerintah juga dituntut untuk lebih berhati-hati dalam mendistribusikan rent, yaitu melalui pemberian lisensi, subsidi ataupun regulasi yang dimaksudkan untuk memberikan proteksi ekonomi. Pemberian proteksi ekonomi itu ada batasnya, dan umumnya

ditempuh untuk melindungi industry yang baru berkembang. Proteksi ekonomi itu seharusnya akan berakhir seiring dengan mulai berkembangnya kekuatan pasar. Pendistribusian rent tanpa memperhitungkan kekuatan pasar sangat rentan menjadi sumber penyalah-gunaan kekuasaan. Akan sangat berbahaya masuknya kalangan kapital dalam politik, bila kegiatan itu hanya dimaksudkan untuk mempertahankan kepentingan ekonomi mereka, yaitu proteksi ekonomi. Bila demikian, partai politik hanya menjadi sarana untuk meraih kekuasaan, yang diperlukan untuk menjamin kelangsungan proteksi ekonomi itu. Perubahan ekonomi dan politik, dengan demikian, hanya melayani kepentingan kapital dengan mengorbankan kesejahteraan masyarakat luas.

### **Koalisi atau Kartel Politik**

Indonesia telah mengalami perubahan politik yang dramatis sejak 1998. Perubahan politik itu hanya mendorong persaingan politik yang semakin kompetitif. Dengan kata lain, dilihat dari *electoral democracy*, Indonesia mengalami perubahan yang luar biasa. Namun, perubahan politik itu dianggap belum membawa perubahan demokrasi secara substansial. Perubahan politik itu ternyata justru diikuti oleh kecenderungan menguatnya fenomena praktek-praktek penyalah-gunaan kekuasaan atau korupsi. Korupsi masih sulit untuk dikendalikan, bahkan semakin meluas seiring dengan pelaksanaan otonomi daerah, yang awalnya dimaksudkan sebagai instrument untuk memperdalam demokrasi. Korupsi telah menggerogoti lembaga-lembaga kekuasaan negara: eksekutif, legislative dan bahkan lembaga yudikatif. Demokrasi akan sulit diwujudkan di tengah lemahnya proses penegakkan hukum.

Sangat ironis, dalam berbagai kasus korupsi, mengapa justru elit-elit partai yang menduduki posisi strategis dalam pemerintahan maupun parlemen kian banyak yang terlibat dalam praktek-praktek penyalah-gunaan kekuasaan negara. Apakah keterlibatan mereka dalam korupsi itu juga menjadi bagian dari upaya untuk mengatasi kendala finansial partai mereka? Kendala finansial yang dihadapi oleh partai-partai politik antara lain dapat memicu praktek-praktek illegal, seperti: korupsi. Praktek-praktek korupsi sering dilakukan secara kolektif. Dalam percakapan sehari-hari, korupsi kolektif itu sering diungkapkan dengan jargon “korupsi berjama’ah”. Ambardi (2009) mengkaji bahwa perilaku politik kartel berkembang karena kepentingan partai untuk mendapat sumber ekonomi rente yang bersifat

illegal. Berbagai maneuver politik bagi upaya penggalangan dana-dana partai yang ditempuh secara illegal dan mengobarkan sentiment populis-manipulatif, di tengah menguatnya kecenderungan terhadap kebutuhan aliansi politik (baik melalui koalisi parlemen maupun koalisi kabinet pemerintahan) merupakan fenomena yang menarik dalam memahami perilaku korupsi kolektif itu. Apa kepentingan partai dalam membangun aliansi partai, terlebih di tengah persaingan memperoleh sumber-sumber pendanaan partai? Apakah mereka bersatu hanya karena persamaan dalam kepentingan untuk memperoleh sumber pendanaan? Apalagi bila aliansi politik itu dibangun tanpa fondasi politik yang kuat, yaitu melalui kesamaan ideology atau kesamaan program-program partai, maka aliansi partai itu lebih merupakan bentuk kartel politik. Praktek-praktek kartel politik sangat membahayakan demokrasi. Sehubungan dengan itu, peran civil society menjadi instrument yang sangat penting dalam pembangunan demokrasi Indonesia. Demokrasi tidak hanya sekedar dapat mengandalkan kehadiran institusi-institusi politik modern, seperti: partai, pemilu serta parlemen, tetapi sangat membutuhkan peran aktif civil society, elemen demokrasi yang selama ini sering terabaikan dalam kajian perubahan politik Indonesia.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

Crouch, Harorld, "Patrimonialism and Military Rule in Indonesia, World Politics, Vol. 31 (4), 1979.

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

Mas'ood, Mochtar, Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966-1971. Jakarta: LP3ES, 1989

Mietzner, Marcus, "Party Financing in Post Soeharto Indonesia: Between State Subsidies and Political Corruption", Contemporary Southeast Asia, Vol. 29 (2), 2007.

-----, "Political Party Financing in Indonesia is Recipe for Corruption", Strategic Review, Octover-December2013. Diunggah dari [http://www.sr-indonesia.com/in\\_the\\_journal/view/political-party-](http://www.sr-indonesia.com/in_the_journal/view/political-party-)

financing-in-indonesia-is-a-recipe-for corruption?pg=2 pada 28 Juli 2016, Jam 08.34.

Robison, Richard dan Vedi R. Hadiz, *Reorganizing Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in An Age of Markets*. London: Routledge Curzon, 2004

Scott, James C (1972), "Patron-client politics and political change in SoutheastAsia". *American Political Science Review* 66 (1):91-113