

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### A. Dasar Pemikiran

Orde Baru telah tumbang berselang 21 tahun yang lalu ketika pada 21 Mei 1998 Soeharto akhirnya mengundurkan diri dari bangku jabatannya sebagai presiden yang telah duduk paling lama dalam sejarah Indonesia. Soeharto beserta Orde Baru memang tertinggal, namun tidak demikian untuk warisannya yang telah dipupuk lama dan masih kentara hingga di masa kini. Tentu adalah fakta bahwa kebebasan politik di masa Reformasi adalah perubahan terbesar bagi Indonesia, tetapi perubahan tersebut agaknya tidak begitu berlaku jika melihatnya dari segi pandang ekonomi. Samar tetapi kentara, para oligarki bisnis tetap bertahan. Mereka telah berputar dalam lingkaran kekuasaan Soeharto dan bahkan menyesuaikan diri dalam semangat zaman Reformasi yang seakan cair di tengah-tengah ruang publik yang kini telah relatif bebas. Kendati kekuasaan politik kini telah berevolusi menjadi desentralistik—memutus jejaring kuasa istana—namun bukan berarti kebebasan dalam ekonomi dapat dirayakan. Angin baru ini justru makin membesarkan nama mereka di tengah pergulatan politik demokratis di mana mereka yang telah mapan semasa Orde Baru kini menancapkan kembali jangkar-jangkarnya di belakang aktor-aktor politik dari tingkat yang mikro seperti daerah lokal; setidaknya begitulah menurut Vedi Hadiz (2005) dan Jeffrey Winters (2013) dalam menjelaskan “renaisans” kroni-kroni kapitalis dalam gaya baru. Akan tetapi, alih-alih berkuat pada masa kini, petunjuk dari masa lalu dapat

memberikan gambaran penuh bagaimana oligarki yang begitu kuat mengakar dapat tumbuh di dalam tubuh pemerintahan yang berdiri di depannya.

Mengingat bahwa fenomena yang terjadi di satu masa tentu terikat akan suatu pertautan dari masa lalu, penulis beranggapan bahwa dibutuhkan analisa historis untuk mengungkap pergerakan dan dinamika para pemain di balik layar politik ekonomi Indonesia. Berkaca dari hal tersebut, alangkah pentingnya suatu pembedahan menyeluruh atas oligarki masa Orde Baru untuk menelusuri bagaimana benih-benih jaringan bisnis yang tertanam semenjak stabilisasi ekonomi pasca-Orde Lama dapat mempengaruhi raut ekonomi dan politik Indonesia hingga masa kini. Sebagaimana kita dapat melihat bahwa pesta demokrasi Pemilihan Presiden 2019 pada hakikatnya adalah pertempuran kepentingan antara para kapitalis, maka begitu pun semasa Orde Baru ketika transaksi di balik pintu antara oligarki dengan pemerintah meninggalkan jejak yang belum mampu dihapus hingga masa kini sekaligus dampak paling nyata daripada perselingkuhan bisnis-politik ini: budaya korupsi, kolusi, dan nepotisme, yang populer disingkat KKN. Praktik KKN sangat kental ketika setiap konsesi menggiurkan akan diberikan kepada para pebisnis yang berputar di dalam pusaran kekuasaan patrimonial Suharto, dan sebagai imbalannya para pebisnis tersebut akan mengalirkan “donasi” ke dalam berbagai kantong petinggi pemerintahan. Adapun dalam etos yang dinamakan *bagi-bagi*, pejabat dan pebisnis secara terselubung mempraktikkan pembagian ‘jatah’ dari berbagai kontrak eksklusif pemerintah (Winters, 2011). Praktik KKN seperti itu menjelma menjadi politik uang yang menyusup ke dalam ruang lingkup masyarakat seperti halnya pada

kontestasi politik lewat pemilihan di tingkatan daerah, maupun nasional, baik itu untuk legislatif ataupun eksekutif (Aspinall & Berenschot, 2019).

Tentang bagaimana kebijakan ekonomi selama 32 tahun Orde Baru yang dituangkan dalam narasi berbentuk sejarah ekonomi telah banyak dituliskan; sejarah ekonomi Orde Baru secara umum telah dirilis dalam buku berjudul *The Indonesian Economy in the Nineteenth and Twentieth Centuries* (1998) karya Anne Booth; *The Indonesian Economy* (2000) karya Hal Hill; serta *The Emergence of a National Economy: An Economic History of Indonesia, 1800-2000* (2002) karya Howard Dick, *et al.* Maka itu karya ini bukan ditujukan untuk menjelaskan sejarah ekonomi, melainkan menitikberatkan oligarki sebagai aktor utama penggerak ekonomi sepanjang Orde Baru, di mana katalis jejaring oligarki tersebut terbentuk. Ketika membicarakan bagaimana oligarki berkuasa hingga hari ini, sulit dipungkiri bahwa oligarki bisnis ini adalah apa yang telah mapan terstruktur pada masa Suharto; meskipun ironisnya masih sedikit karya yang menjelaskan sepenuhnya bagaimana para pebisnis itu menjadi aktor di balik layar perekonomian Orde Baru. Beberapa publikasi telah dihasilkan dalam bentuk beberapa buku dan jurnal meskipun sulit untuk dapat dikatakan melimpah, terlebih lagi hampir keseluruhan karya-karya tersebut tersedia hanya dalam bahasa Inggris. Karya-karya tersebut pun cenderung masih fragmentaris, dalam artian mereka tidak sepenuhnya mencurahkan seluruh pembahasan mengenai oligarki bisnis era Orde Baru dalam satu karya utuh. Salah satu contoh dari karya tersebut adalah buku bertajuk "*The Rise of Capital*" karya Richard Robison. Buku tersebut menitikberatkan bagaimana usaha rezim Orde Baru dalam melahirkan suatu

kalangan yang dapat menjadi katalis pertumbuhan ekonomi, yakni kelas kapitalis domestik. Hasil pembedahan tersebut dirilis pada tahun 1986, masih terpaut 12 tahun sebelum keruntuhan Orde Baru, yang menjadikan karya tersebut terputus di masanya dan tidak adanya penjelasan bagaimana dampak sosial atas munculnya kapitalis dalam negeri beserta jejaring oligarki bisnis yang terjalin di dalam lingkaran kekuasaan Suharto. Meskipun buku ini telah diterjemahkan oleh Penerbit Komunitas Bambu, kurangnya karya yang sepenuhnya membahas topik serupa menjadi hal yang disayangkan mengingat bahwa pola kekuasaan oligarki yang masih bertahan hingga kini adalah warisan peninggalan rezim Orde Baru.

Barangkali karya yang dituliskan oleh intelektual Indonesia adalah buku yang telah dipublikasikan 28 tahun yang lalu oleh Lembaga Penelitian Pendidikan dan Penerangan Ekonomi dan Sosial (LP3ES) bertajuk *“Bisnis dan Politik: Kebijaksanaan Ekonomi Indonesia 1950-1980”*. Buku karya Yahya A. Muhaimin ini terbilang spesial dikarenakan asalnya dari dalam negeri di antara karya lain yang jumlahnya pun tak banyak tetapi didominasi oleh intelektual dari Barat pada umumnya. Karya ini pun serupa seperti *The Rise of Capital*, yang masih menggambarkan secara parsial karena batasan temporalnya hanya terpaut dari 1950 hingga 1980. Khususnya untuk buku ini, pendekatan yang digunakannya menuai kritik karena sepenuhnya mengandalkan faktor budaya Jawa yang kental akan budaya patron-klien (Muhaimin, 1991). Celah tersebut menjadi peluang untuk karya baru dari Indonesia yang mampu menggunakan pisau analisis lebih kompleks dibandingkan hanya menggunakan faktor kultural semata.

Bagaimana oligarki tetap bertahan pasca Orde Baru sepenuhnya telah dijelaskan oleh Richard Robison dan Vedi Hadiz dalam karya berjudul *Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Markets*. Mereka mengistilahkan oligarki Orde Baru sebagai ‘oligarki kapitalis’ (*capitalist oligarchy*) yang turut memperkaya penjelasan berkenaan asal-usul oligarki dalam politik ekonomi Indonesia. Maka itu karya ini lebih memfokuskan kepada dinamika aktor dalam negara dan para oligarki yang menjadi mesin politik ekonomi negara. Karya lain yang patut diperhatikan adalah buku berjudul *Oligarchy* yang turut mengangkat Indonesia sebagai studi kasus praktik oligarki dalam berbagai negara di dunia. Buku ini adalah hasil penelitian holistik seorang intelektual ternama yaitu Jeffrey A. Winters yang telah diakui ketajaman analisisnya dalam bidang politik ekonomi, dan khususnya berkenaan dengan oligarki. Buku ini dapat dikatakan sebagai usaha pembaharuan konsep oligarki dan tak luput dilengkapi dengan kekayaan studi kasus yang dilakukan terhadap belasan negara di masa modern maupun pada peradaban kuno. Indonesia tidak luput sebagai studi kasus oligarki yang dikategorikannya sebagai oligarki bercorakkan sultanistik (Winters, 2011). Konsepsi oligarki Indonesia dalam buku ini sangat membantu memahami bagaimana oligarki dapat tumbuh menjadi suatu entitas, meskipun belum dijabarkan bagaimana peran utamanya dalam pembangunan ekonomi Indonesia.

Beberapa artikel jurnal telah dituliskan dalam upaya menyibak tabir Orde Baru—yang lagi didominasi bahasa Inggris—dalam berbagai bentuk kekuasaan yang sepenuhnya menjelaskan karakteristik kekuasaan Orde Baru. Dalam

artikelnya yang dituliskan tahun 1979, Harold Crouch merangkum pertalian antara militer dan politik dalam satu bidang pembahasan yang menyatakan bahwa Orde Baru adalah negara patrimonialistik (Crouch, 1979) dengan seluruh karakteristik tradisionalnya yang masih membekas dalam tataran politiknya bahkan ketika masyarakat Indonesia telah mengalami perubahan dalam ekonomi, sosial, dan politik. Artikel ini selanjutnya memberikan pembedahan bagaimana militer yang merasuki pemerintahan dan menjadi aktor politik; memberikan pandangan yang cukup mendalam namun prediksinya meleset, kendati Suharto tidak mampu bertahan diguncang Krisis Moneter 1998 namun pada 1979 Suharto justru berada dalam kekuasaan terkuatnya. Donald Emmerson menawarkan interpretasinya dengan menyebutkan Orde Baru sebagai *bureaucratic pluralism* pada artikelnya yang dipublikasikan pada 1983, yakni, Orde Baru tidak sepenuhnya berpusat pada Suharto sebagai satu-satunya pengampu kekuasaan; bahkan Orde Baru menunjukkan gejala pluralisme dalam konteks pemerintahannya di mana militer dan pihak lain dengan berbeda kepentingan pun turut andil dalam pemerintahan (Emmerson, 1983). Hanya berselang dua tahun kemudian, R. William Liddle memaparkan adanya indikasi institusionalisasi pemerintahan yang dihasilkan oleh kebijakan represif terhadap lawan politiknya serta kepiawaian kepemimpinan Suharto yang dapat diartikan bahwa kestabilan akan selalu terjaga (Liddle, 1985), jika menimbang kedua hal tersebut. Namun kedua artikel ini belum mampu sepenuhnya memberikan gambaran penuh bagaimana kekuasaan politik dan ekonomi Orde Baru; bagaimana keberadaan oligarki menjadi faktor pendukung sekaligus penantang stabilitas rezim.

Selebihnya, bagaimana Suharto melaksanakan kebijakan ekonomi dipengaruhi oleh para oligarki telah dibahas secara parsial dalam artikel berjudul *The Political Economy of Indonesian Economic Reforms: 1983-2000*. Artikel ini menyatakan bahwa kebijakan reformasi ekonomi dapat dilakukan sejauh mana pertimbangan Suharto terhadap tiga faktor, yaitu krisis ekonomi sebagai prioritas, lalu ideologi, serta karakter patrimonialistik rezim (Resosudarmo & Kuncoro, 2006). Meskipun dapat dikatakan telah menyentuh relasi pebisnis dalam lingkaran kekuasaan Suharto serta bagaimana rezim memanfaatkan berbagai badan sebagai kanal kekayaan material, namun pembahasan ini belum sepenuhnya menitikberatkan aktor-aktor penting berupa pebisnis dan politikus dari mesin politik bernama Golongan Karya (Golkar), meskipun mereka telah disebutkan pada bagian awal. Adapun jurnal lainnya yang layak diperhatikan adalah studi kasus perbandingan antara ekonomi Filipina dan Indonesia di bawah dua diktator patrimonialistik yang juga mendirikan jejaring oligarki untuk membuktikan prediksi Max Weber akan rezim patrimonial yang esensinya, rapuh, serta apakah moda kekuasaan seperti itu membawa kerugian untuk ekonomi. Kesimpulan penulis dari studi kasus bertajuk *Political Economy of Developmental and Patrimonial States: A Case Study of the Philippines and Indonesia* ini adalah bahwa sistem patrimonial membawa dampak buruk bagi ekonomi yang menyandarkan analisisnya pada kekuatan birokrasi dalam menghadapi guncangan ekonomi (Budd, 2000). Perspektif ini dapat dikatakan unik karena bersifat komparatif, namun kestabilan ekonomi dalam suatu tatanan patrimonialistik bergantung pula pada bagaimana hubungan patron-klien dapat terjaga, yang jika

dilihat dalam kasus Indonesia, guncangan terhadap relasi oligarki berkontribusi terhadap ketidakstabilan ekonomi menjelang akhir 1990-an.

Sebagai seperangkat aparatus yang bertalian antar satu sama lain, suatu pemerintahan membutuhkan pertautan antara aspek sosial, ekonomi, dan politik. Tetapi, dua hal yang terakhir disebutkan sebelumnya mendapatkan perhatian khusus mengingat bahwa kekuasaan politik selalu bertalian kepada ekonomi. Kemampuan negara memenuhi hajat hidupnya terlebih lagi rakyatnya merupakan kunci utama menciptakan hulu kekuasaan politik yang stabil. Stabilitas otoritas pemerintahan atas subjek yang dipimpinnya harus bersandar pada ekonominya yang stabil pula. Asumsi dasar pertautan ekonomi dengan politik ini mengantarkan kepada bagaimana pola kekuasaan suatu rezim sejatinya terikat kepada ekonomi; inilah yang menyebabkan pola pertahanan kekuasaan adalah jaringan mata rantai sektor-sektor faktor produksi yang berujung kepada kekuasaan politik. Pemerintah sebagai kekuasaan tertinggi akan mengusahakan kontrolnya atas ekonomi untuk mempertahankan denyut nadi kekuasaannya. Relasi ekonomi dan kuasa dapat diterjemahkan dalam satu istilah yang mampu memayungi pertalian tersebut, yaitu politik ekonomi.

Orde Baru menekankan politik ekonominya untuk mewujudkan kestabilan ekonomi pasca keruntuhan Orde Lama yang menyaksikan kebijakan ambisius seperti nasionalisasi aset-aset asing justru melumpuhkan industri karena ketidakmampuan pemerintah sendiri menggantikan kapital asing. Para penulis kebijakan ekonomi yang condong terhadap sistem ekonomi liberal Amerika Serikat dan menduduki Badan Perencanaan Nasional (Bappenas) membuka isolasi



terhadap kapital internasional pada saat Orde Lama menjadi *laissez-faire*<sup>1</sup> sebagai liberalisasi ekonomi dalam rangka memanfaatkan sistem *division of labour*<sup>2</sup> dunia di mana Indonesia dapat terjun di dalamnya dan mampu memaksimalkan pertumbuhan ekonomi setinggi mungkin (Robison, 2009). Terlebih lagi, kucuran dana dari badan keuangan internasional memaksa Indonesia menerapkan berbagai paket kebijakan untuk mempermudah investasi asing masuk ke dalam negeri; menjadikan para kapitalis yang telah dirawat subur semasa Orde Lama serta orang-orang terdekat Soeharto baik dari Angkatan Darat, sanak saudara serta keluarga, dan tak luput kroni politiknya, serta orang-orang Tionghoa, sebagai aktor utama pertumbuhan ekonomi Orde Baru yang berkecimpung dalam kolam kapital yang telah dialiri dari kanal modal asing.

Pertanyaan tentang siapakah para oligarki ini tentu mudah dijawab cukup dengan menunjukkan jari terhadap mereka yang hidup di lingkaran kekuasaan Suharto, namun mengapa mereka dinamakan oligarki dan mengapa mereka mampu menjadi pengampu kuasa kapital terkuat di Orde Baru? Konsep oligarki sendiri merujuk kepada sekelompok elit yang menjadi minoritas dalam suatu pusaran pemerintahan namun memiliki kekuasaan melampaui jumlah mereka dalam konteks kekayaan material, dan aktif berjibaku dalam pertahanan kekayaan material yang dimilikinya (Winters, 2011). Meskipun oligarki ini terdiri dari beberapa kalangan berbeda baik dari sipil maupun militer, etnis Tionghoa maupun

---

<sup>1</sup> *Laissez-faire* adalah paradigma ekonomi yang memercayai bahwa kegiatan ekonomi harus dibiarkan sebebaskan mungkin tanpa intervensi negara.

<sup>2</sup> *Division of labour* adalah sistem pembagian beban kerja menurut spesialisasi kemampuan tenaga kerja dalam suatu tatanan perekonomian. Dikaitkan dalam konteks ekonomi internasional, Indonesia adalah negara dunia ketiga yang menjadi pemasok komoditas padat karya.

pribumi, ataupun keluarga dan kolega dekat, mereka sama-sama berkiprah dalam bidang bisnis dan menjalin hubungan patron-klien terhadap Suharto sendiri selaku pemegang kekuasaan tertinggi negara. Jargon politik Suharto yang dikatakan menjunjung tinggi 'stabilitas' sebagai strategi pembangunan nasional masa Orde Baru berarti menancapkan pilar-pilar kokoh yang mampu menunjang kekuasaan, maka pilar-pilar tersebut adalah para *cukong* seperti contohnya konglomerat milik Sudono Salim. Apabila pilar-pilar ekonomi itu menancap kuat dan melayani pemimpin dengan baik, kestabilan politik pun dapat tercapai. Hubungan timbal balik Suharto-Sudono Salim dapat dilihat sebagai penguasa yang memberikan perlindungan dan hak istimewa kepada pebisnis yang melayani dan memberikan upeti dalam bentuk penyerahan donasi sebagai balas jasa.

Suharto tidak serta-merta meroket menjadi pemangku otoriter dalam pemerintahan, melainkan ia pun disokong oleh pihak militer yang juga memiliki ketertarikan terhadap lahan bisnis. Sebagaimana Suharto sendiri memiliki rekam jejak sebagai tentara pebisnis di masa dinasnya untuk menambah penghasilan sebagai tentara yang minim, begitu pula militer yang mencari modal untuk mendanai operasionalnya. Senada dengan jargon 'stabilitas' dan 'pembangunan' ala Suharto, para petinggi militer memercayai bahwa keteraturan yang dibangun oleh militer dapat mewujudkan kedua hal tersebut dan pada akhirnya berdampak pada pertumbuhan ekonomi (Crouch, 2007). Tetapi sebagaimana posisi Suharto selaku episentrum kekuasaan politik sekaligus pengelola atas etos *bagi-bagi*, pihak militer menjadi aparatus yang dapat diandalkan untuk memastikan pertahanan jangkar kekuasaan Suharto. Mengingat bahwa otoritas negara

didukung oleh supremasi hukum dan pendayagunaan militer untuk pertahanan kekuasaan, maka penulis berargumen bahwa sistem Orde Baru dapat dibedah meminjam konsep neopatrimonialisme. Selain militer, konsep neopatrimonialisme juga melihat bahwa birokrasi pun turut dimanfaatkan sebagai sumber kekuasaan. Konsep ini menjelaskan bahwa kekuasaan patrimonialisme berdasarkan kekuasaan personal masih teguh meskipun sistem legal-rasional dengan supremasi hukumnya telah berjalan (Clapham, 2004). Pada kasus Orde Baru, sistem neopatrimonialisme tidak hanya memungkinkan oligarki untuk tumbuh, tetapi sekaligus menjadi aktor utama politik ekonomi Indonesia dikarenakan sistem personal yang masih menjajakkan kakinya dalam pemerintahan. Skripsi ini ditujukan untuk meneliti hipotesis tersebut, melihat adanya bukti bahwa pemerintahan Orde Baru menggunakan birokrasi sebagai kanal penyebaran kekayaan material sembari membagikan berbagai proyek infrastruktur menjadi pembuka sudut pandang baru bagaimana oligarki dapat menjadi aktor utama politik ekonomi dalam pemerintahan bercorak neopatrimonialisme.

#### B. Pembatasan dan Perumusan Masalah

Menimbang dari dasar pemikiran yang telah diuraikan di atas, pembatasan masalah penelitian ini akan terbagi secara spasial dan temporal. Pembatasan yang dimaksud adalah penelitian ini mencakup wilayah Indonesia secara politik. Apabila menurut konteks temporal, maka penelitian ini akan dibatasi dimulainya era Orde Baru (1966) hingga keruntuhannya (1998). Pembagian temporal tersebut

ditujukan untuk mengidentifikasi awal terbentuknya dan perkembangan oligarki bisnis dalam pusaran pemerintahan Orde Baru.

Apabila penelitian ini dikerucutkan berdasarkan masalah yang akan diteliti, maka perumusan masalah penelitian ini melahirkan dua buah pertanyaan berikut:

- a) Mengapa oligarki bisnis dapat tumbuh dan menjadi inti dari politik ekonomi Indonesia pada Masa Orde Baru?
- b) Bagaimana dampak sosial yang ditimbulkan daripada motif politik ekonomi berlandaskan oligarki pada masa Orde Baru?

### C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian

#### 1. Tujuan Penelitian

Penelitian ini berupaya untuk membedah bagaimana jejaring oligarki bisnis menjadi faktor utama dalam menjalankan politik ekonomi Orde Baru dan menganalisis penyebab mengapa oligarki bisnis memainkan peran yang sangat signifikan dalam ekonomi Indonesia sepanjang Orde Baru. Mengingat bahwa fenomena oligarki yang kini kerap dibahas sepanjang pagelaran tahun politik 2019 adalah apa yang telah terjalin kokoh sepanjang 32 tahun kekuasaan Suharto.

#### 2. Kegunaan Penelitian

- a) Secara akademik, karya ini dapat berguna untuk mengisi celah yang belum terisi oleh karya-karya lain maupun kurangnya karya dalam bahasa Indonesia dalam mengupas sepaik terjang oligarki bisnis sepanjang sejarah ekonomi Indonesia.

- b) Secara praksis, karya ini dapat diajukan sebagai referensi untuk pengetahuan secara umum maupun pengembangan penelitian selanjutnya yang lebih mutakhir dalam ruang lingkup akademis.

#### D. Kerangka Analisis

##### a) Kekuasaan Menurut Konsep Weberian

Pada karya monumentalnya bertajuk *Economy and Society*, sosiolog Max Weber menafsirkan berbagai bentuk kekuasaan dari asal kekuasaan bertambat. Kekuasaan sendiri menurut definisi Weber lebih merujuk kepada ‘otoritas’ dalam padanan bahasa Indonesia dikarenakan otoritas adalah suatu bentuk kekuasaan yang diperoleh melalui legitimasi yang kemudian bermuara pada kepatuhan subjek yang dipimpin oleh suatu entitas tertentu. Bentuk kekuasaan yang dikategorikan berdasarkan sumber legitimasi—yang menjadi tolok ukur bagaimana seorang pemimpin dapat dipatuhi—terbagi menjadi tiga jenis menurut konsep Weberian:

- 1) Rasional-legal, ketika otoritas dilegitimasi atas supremasi hukum yang dilandasi oleh rasionalitas serta struktur pemerintahan yang telah mengalami birokratisasi;
- 2) Tradisional, ketika legitimasi berlandaskan unsur berbau tradisi turun-temurun yang sering disinonimkan dengan unsur kesucian atau kesakralan sang pemimpin atas alasan kultural;
- 3) Kharismatik, yang dapat diartikan kekuasaan yang mengalir atas kharisma yang terpancarkan dari dalam diri tokoh tersebut (seperti

prestise atau religius) dan pada umumnya memiliki sejumlah pengikut. (Weber, 2019, pp.341-342)

Khusus pada konsepsi ke dua yakni tradisional, Weber sendiri memberikan pendefinisian yang lebih mendetil. Sub-kategori dari kerangka tradisional adalah patriarki, patrimonialisme, dan feodalisme. Pada umumnya semasa konteks zaman karya ini dilahirkan pada 1921, ketika belum lama berselang mayoritas bentuk pemerintahan di dunia masih didasari oleh sub-kategori tradisional yaitu patrimonialisme yang diartikan bahwa kekuasaan bersumber langsung dari sang pemimpin yang menjadi pihak dominan seperti halnya sang raja di berbagai belahan dunia. Akan tetapi, konsepsi ini tidak sepenuhnya mampu mengikuti perkembangan zaman khususnya setelah Perang Dunia II melahirkan sejumlah negara baru yang telah merdeka dari belenggu kolonialisme. Mereka yang disebut sebagai negara “dunia ketiga” acapkali mengalami transformasi radikal dalam kehidupan sosial dan politiknya; dalam artian, mengadopsi sistem birokrasi ala Barat yang dapat dikategorikan rasional-legal. Alih-alih sepenuhnya rasional-legal, negara-negara baru ini justru masih mempertahankan nilai-nilai lama ketika kekuasaan masih didasari oleh legitimasi tradisional yang melahirkan sistem otoritas hibrida: rasional-legal dengan undang-undang beserta birokrasi namun dikepalai seorang patrimonial. Inilah yang kemudian dijadikan batu pijakan bagi para pemikir selanjutnya untuk meluaskan ruang lingkup konsep Weberian dengan menciptakan amalgamasi bernama neopatrimonialisme. Unsur informal dalam patrimonialisme, berupa kedekatan personal serta

hubungan patron-klien membawahi hukum dan birokrasi dalam mengatur tata negara (Bratton, 2011). Pemimpin yang berkuasa merepresentasikan wujud patrimonial dengan kekuasaannya yang mampu melampaui pemerintahan meskipun supremasi hukum berjalan mengatur negara. Implikasi daripada sistem hibrida ini adalah penyelewengan kekuasaan seperti korupsi atau memanfaatkan hukum serta apparatus negara sesuai keinginan pemimpin serta menciptakan jejaring kekuasaan layaknya patron-klien (Clapham, 2004), atau dapat menjelma menjadi oligarki.

b) Modal Sosial

Bagaimana suatu golongan mampu mewujudkan kehendaknya tidak pernah lepas dari keterikatannya terhadap struktur yang ada. Teori ini menjadi relevan mengingat bahwa posisi para pebisnis yang menjadi oligarki selama rezim Orde Baru berkuasa dengan memanfaatkan kedekatan personal dengan Suharto agar dapat meraih konsesi ataupun pengerahan sumber daya. Secara umum, definisi yang telah menjaring berbagai pendapat teoritikus terkait teori ini adalah modal sosial sebagai investasi dalam relasi sosial dengan mengharapkan timbal balik dalam ruang lingkup 'pasar'. Pasar yang dimaksudkan menyangkut kepentingan ekonomi atau politik. Modal dalam konteks pasar ini diartikan sebagai kedudukan suatu golongan yang berguna sebagai aset sosial demi memenuhi kepentingan sang aktor, contohnya seperti pengaruh atau kredensial sosial (Lin, 2001). Secara operasional, modal sosial dapat diartikan menjadi sumber daya yang melekat pada jejaring sosial dan dimanfaatkan oleh suatu aktor untuk suatu kepentingan. Maka itu, lebih jauh

lagi modal sosial memiliki dua komponen penting: yakni bahwa modal sosial adalah representasi sumber daya dalam relasi sosial ketimbang individu itu sendiri; dan kedua, pemanfaatan sumber daya bergantung pada aktor (Lin, 2001). Pada hal pertama ini berarti bahwa modal mewakili sumber daya apa yang diinvestasikan demi memperoleh suatu keuntungan dalam ruang lingkup tertentu, dan hal kedua dapat ditafsirkan sebagai kesadaran akan kepemilikan modal yang harus dimiliki oleh pemilik modal jika ingin memanfaatkannya.

c) Ekonomi Pemburu Rente (*Rent-Seeking Economy*)

Lalu bagaimanakah sesungguhnya motif politik ekonomi oligarki itu sendiri? Sebelum menggali bagaimana sistem pemburu rente itu sendiri, landasan daripada sistem ini adalah ruang lingkup yang dinamakan sebagai politik ekonomi. Definisi politik ekonomi secara umum adalah bagaimana sistem kekuasaan dan pemerintahan menjadi apparatus untuk mengatur kehidupan sosial maupun perekonomian (Rachbini, 2002). Asumsi adanya pertautan antara politik dan ekonomi kemudian melahirkan suatu teori politik ekonomi yang disebut sebagai teori pilihan publik (*public choice*). Pilihan publik yang dimaksudkan oleh penciptanya, James Buchanan, adalah bahwa sikap dan pemikiran politik suatu individu mempengaruhi tingkah lakunya pula dalam melakukan kegiatan ekonomi. Lebih dalam lagi, inti daripada pilihan publik adalah bagaimana hasrat individu (*self-interest*) menjadi motivasi untuk melakukan kegiatan berekonomi. Namun implikasi dari hasrat ini adalah dorongan untuk mencari keuntungan sebesar-besarnya meskipun sama sekali tidak memberikan kemaslahatan bagi khalayak luas.



Oleh karenanya, teori pilihan publik ini kembali merambah dalam satu cabang lainnya yang dinamakan sebagai pemburu rente. Konsep rente sendiri dikaitkan dengan tiga bentuk pendapatan yang dikemukakan oleh Adam Smith: laba, upah, dan rente. Jika laba dan upah diperoleh dengan melakukan suatu usaha atau pengorbanan dari individu itu sendiri, maka rente cenderung memiliki konotasi negatif (Rachbini, 2002). Rente seringkali dimaknai sebagai usaha untuk mengeruk keuntungan dengan memanfaatkan modal yang tidak dimilikinya, dan tidak membawa timbal balik apapun dalam masyarakat. Dalam politik ekonomi, pemburu rente dikatakan sebagai suatu aktor yang aktif melobi pemerintahan untuk memperoleh keistimewaan dibandingkan pelaku ekonomi yang lainnya sehingga dapat menimbulkan kesenjangan (Rachbini, 2008). Pola seperti ini yang kerap menjadi hubungan patron-klien yang kental pada rezim patrimonialistik.

d) Oligarki

Berbagai bentuk kekuasaan oleh minoritas telah terjadi semenjak fajar peradaban manusia, meskipun hingga kini akhirnya bentuk kekuasaan oleh elit dapat dikemas dalam suatu konsep yang dinamakan oligarki. Konsep ini sesungguhnya telah lahir semenjak masa Yunani Kuno ketika Plato telah membukukan oligarki sebagai salah satu tahapan bentuk pemerintahan dalam karya briliannya bertajuk *Republic*. Namun kerancuan antara elit dan oligarki belum terpecahkan sebelum konsep oligarki yang paling matang telah dirumuskan oleh Jeffrey A. Winters. Menurutnya, seorang oligarki adalah:

...are actors who command and control massive concentration of material resources that can be deployed to defend or enhance their personal wealth and exclusive social position. (Winters, 2011, p.6)

Pembeda oligarki dari golongan minoritas elit lainnya adalah mereka dapat dipisahkan setidaknya karena dua hal: kekuasaan yang berada pada tangan oligarki adalah kekayaan material yang sulit untuk dipecah, dan ke dua adalah kekuasaan oligarki begitu menyekap ruang yang luas dari jangkauan kekuasaannya (Winters, 2011). Maka itu, Winters mengemukakan bahwa sistem oligarki mengacu pada politik pertahanan kekayaan bagi mereka yang memiliki kekayaan material melimpah (Winters, 2011). Berdasarkan bagaimana pertahanan kekayaan itu dilaksanakan, Winters mengkategorikan oligarki ke dalam 4 tipologi yang dinamakan oligarki panglima (*warring oligarchies*), oligarki penguasa kolektif (*ruling oligarchies*), oligarki sultanistik (*sultanistic oligarchies*), dan terakhir oligarki sipil (*civilian oligarchy*). Khusus mengerucut terhadap rezim Suharto, Winters memasukkan Orde Baru ke dalam tipe oligarki sultanistik dikarenakan peran patrimonial yang absolut hingga menjadi bentuk sultanistik menurut kategori Weberian–Suharto sebagai penguasa tunggal sekaligus episentrum pengelolaan pertahanan kekayaan bagi para pebisnis yang menjadi kliennya (Winters, 2011). Mengingat hal ini, penelitian ini tidak dimaksudkan untuk menghasilkan konsepsi oligarki yang baru, namun membantu untuk menggambarkan dinamika internal oligarki Orde Baru, sekaligus berusaha untuk menonjolkan peran oligarki dalam politik ekonomi di masa itu.

## E. Metode dan Bahan Sumber

Penelitian ini dihasilkan melalui metode historis dan dipaparkan dalam bentuk deskriptif-analitis yang disusun secara sistematis. Metode historis sendiri adalah proses pengujian dan analisis berbagai peninggalan masa lalu secara kritis; metode historis sendiri terbagi ke dalam empat tahapan yang dinamakan heuristik, kritik sumber, interpretasi sumber, dan historiografi (Gottschalk, 1986).

### 1. Heuristik

Diartikan sebagai proses pengumpulan sumber-sumber yang berkaitan dengan topik penelitian, sumber-sumber tersebut dapat diperoleh berdasarkan bentuknya yakni sumber primer dan sumber sekunder. Sumber primer yang dimaksud adalah koleksi sumber yang dihasilkan dari masa terjadinya suatu era atau kejadian sejarah dalam bentuk cetak seperti dokumen. Mengingat bahwa topik penelitian ini berkaitan dengan beberapa lembaga pemerintahan maupun non-pemerintahan, penulis akan mencari sumber-sumber primer berupa dokumen resmi maupun surat kabar yang terbit dan relevan dalam jenjang waktu topik penelitian. Penulis menggunakan berbagai naskah seperti Undang-Undang, Keputusan Presiden, dan Instruksi Presiden yang telah dikonversi ke dalam bentuk elektronik yang tersedia dalam *database* daring Badan Pemeriksa Keuangan, dan situs-situs resmi pemerintahan lainnya.

Tidak hanya menggunakan sumber primer, penelitian ini juga diperkaya dengan berbagai sumber sekunder yang dihasilkan dalam bentuk buku dan jurnal. Salah satu contoh dari buku-buku tersebut adalah *Bisnis dan Politik: Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, karya Yahya A. Muhaimin;

*The Rise of Capital* karya Richard Robison; *The Army and Politics in Indonesia* karya Harold Crouch; *The Emergence of a National Economy: an Economic History of Indonesia, 1800-2000* karya Howard Dick, et al; *The Indonesian Economy* karya Hal Hill; *The Politics of Economic Development in Indonesia* yang disunting oleh Ian Chalmers dan Vedi R. Hadiz. Berbagai buku di atas diperoleh dari berbagai perpustakaan seperti Perpustakaan Nasional Republik Indonesia, Perpustakaan Universitas Indonesia, Perpustakaan Universitas Negeri Jakarta, dan Perpustakaan Prodi Pendidikan Sejarah. Adapun berbagai jurnal yang membahas topik serupa diperoleh dalam bentuk dokumen elektronik yang diunduh dari internet.

## 2. Kritik Sumber

Kritik sumber akan dilakukan untuk memastikan keabsahan sumber-sumber yang telah diperoleh secara intern dan ekstern. Secara intern, kritik sumber dilakukan dengan memeriksa kredibilitas kandungan sumber dalam konteks historis sumber tersebut. Secara ekstern sendiri berarti sumber akan dianalisa terkait keasliannya apakah orisinil sesuai konteks waktu dibuatnya sumber tersebut. Terkhusus bagi kritik sumber secara intern, sumber yang ditelaah merupakan dokumen resmi pemerintahan yang dapat dibedah menurut konsep neopatrimonialisme. Konsep ini memberikan pemahaman bagaimana sumber-sumber tertentu dapat memiliki muatan yang menggambarkan buramnya batasan antara mana yang legal-rasional dan kekuasaan patrimonial. Praktik-praktik pemberian privilese pun terekam di antara dokumen-dokumen yang dapat dibedah berdasarkan konsep oligarki sultanistik.

### 3. Interpretasi Sumber

Mengupas fakta-fakta sejarah memerlukan sumber-sumber yang telah terbukti reliabel untuk dapat dipergunakan. Langkah ini adalah upaya untuk menguak berbagai fakta yang relevan dan mengartikannya untuk dapat dijadikan bahan penulisan. Fakta-fakta yang telah dimaknai sebagai fakta historis akan dianalisa dalam hubungan sebab-akibat, dan dirangkai menjadi suatu kesatuan narasi sejarah.

### 4. Historiografi

Langkah terakhir adalah penyajian seluruh fakta yang telah dibangun dan disajikan dalam suatu bentuk tulisan sejarah mengikuti kaidah penulisan sesuai dengan Pedoman Umum Ejaan Bahasa Indonesia (PUEBI) serta tak luput penyajian narasi secara terstruktur, logis, dan jelas. Secara keseluruhan penulisan mengikuti bentuk penulisan deskriptif-analitis.