

BAB II

LITERATURE REVIEW

Di dalam organisasi pemerintah dan swasta yang melakukan korupsi di bidang perizinan, sebut saja “organisasi korupsi”, terdapat aturan main dan norma tersendiri yang menentukan apa yang bias dilakukan dan tidak bias dilakukan. Organisasi korupsi itu menjalankan fungsi yang sama sebagai penyelenggaraan negara yang resmi dan jaringannya, tetapi bukan sebagai dimaksud oleh aturan perundangan. Organisasi korupsi perizinan menambah pemain, sebagai abdi negara dan pengusaha, sebagai subjek utama, yaitu orang dan lembaga sebagai konsultan atau perantara maupun adanya *eminent persons* sebagai penekan. Kenyataan itu didukung data KPK, bahwa selama 2004 hingga Mei 2017, dari 650 kasus, 80 persen pelaku korupsi melibatkan sektor swasta dan sektor publik/ instansi pemerintah dengan modus utama suap/peras serta gratifikasi untuk mempengaruhi kebijakan penyelenggaraan negara atau pegawai negeri.

Dalam syarat pembuatan dokumen analisis mengenai dampak lingkungan (Amdal), misalnya, dikerjakan oleh dua atau tiga konsultan atas permintaan pejabat tertentu. Para konsultan bukan hanya bertugas menyelesaikan syarat-syarat perizinan, melainkan juga menjadi mediator antara pengusaha dan pejabat negara bila keduanya memerlukan “sesuatu”. Sesuatu yang dimaksud, bagi pejabat negara, bukan hanya uang tapi juga kebutuhan pribadi lainnya terkait perjalanan dinas luar kota atau keluar negeri serta kebutuhan rumah tangganya. Sedangkan bagi perusahaan, bukan hanya segala formalitas perizinan yang diperlukan tetapi juga

mendapatkan kesempatan lebih. Misalnya, memperoleh izin lebih luas atau tidak dikurangi luas izin yang dimohonkan, atau mendapat dukungan penuh bila lokasinya ternyata tumpang tindih dengan perusahaan lain atau dengan lahan masyarakat adat/lokal (Agustino, 2014). Relasi semacam itu terbangun di dalam organisasi korupsi sebagai “kerja terselubung” yang justru menjadi nafasnya. Relasi yang dibentuk akhirnya memecah pelaksanaan aspek pemerintah menjadi dua urusan semacam hibrida dari perpaduan kegiatan legal dan ekstra legal.

Otoritas negara yang digunakan untuk kepentingan kelompok itu berjalan harmonis karena di satu sisi semua anggota kelompok tahu perbuatan menyimpang di bawah bayang-bayang otoritas resmi harus tetap berjalan dan adanya manfaat finansial yang diterimanya disisi lain. Dalam bertahannya proses seperti itu selama puluhan tahun menunjukkan bahwa ditinjau dari berbagai sisi finansial, hukum, manajemen, juga moralitas dianggap layak berjalan. Dengan kata lain, semua bentuk dan aneka resiko dapat ditanggung. Dalam *press release* publikasi Forest Watch Indonesia, Tarigan, (2013) menyebut denda finansial atas pelanggaran izin rata-rata hanya sebesar 5 persen dari nilai kekayaan negara yang diambil. Sementara itu, bagi pemberi izin, penetapan lokasi izin yang berkonflik dengan izin lain, akibat kompensasi penambahan luas atau yang lain menggusur ruang hidup masyarakat lokal dan adat, tidak berdampak negatif baginya.

Selain itu, akibat dibutuhkannya spesifikasi dan kecakapan khusus, misalnya, dalam pemetaan dan berbagai teknologinya sehingga kesalahannya mudah diketahui orang; tertutupan sistem kerja, tidak ada pergantian orang yang bisa menangani, hubungan permain kunci di dalam organisasi dengan aktor-aktor

kunci di luar organisasi (dengan *eminent persons*), serta dapat ditundanya perbaikan kondisi seperti itu tanpa menimbulkan dampak buruk bagi keseluruhan.

2.1 Korupsi Politik

Meskipun perdebatan masih terus berlangsung, para ilmuwan politik selalu berusaha melihat pola relasi antara korupsi politik, tingkat ekonomi, dan demokrasi. Amundsen, misalnya, berargumen bahwa semakin tinggi tingkat pendapatan penduduk di sebuah negara, maka tingkat korupsi semakin rendah. Hal yang sama juga berlaku untuk relasi antara korupsi dan demokrasi. Semakin tinggi tingkat demokrasi sebuah negara, maka semakin rendah pula tingkat korupsi. Gunnar Myrdal memperkuat argumen tersebut dengan mengatakan bahwa korupsi menjadi faktor utama penghambat modernitas.

Sementara itu, menurut Paul Heywood, (1997), penyebab korupsi dalam konteks politik dapat dikategorisasikan menjadi tiga faktor. *Pertama*, faktor kultural yang meyakini asumsi bahwa korupsi politik memiliki landasan kultural. *Kedua*, faktor struktural yang menekankan watak pembangunan negara sebagai penyebab utama terjadinya korupsi politik. Dalam konteks itu, karakter kelembagaan negara dan tata kelola pemerintahan menjadi variabel utama, termasuk didalamnya adalah relasi patron-klien dan derajat intervensi negara ke berbagai ranah. *Ketiga*, faktor institusional terkait penurunan pengaruh organisasi-organisasi perwakilan, seperti partai politik dan serikat-serikat buruh, serta pemisahan ruang publik dan privat yang semakin kabur dan juga terjadinya

regionalisasi serta desentralisasi yang memperluas area kekuasaan. Termasuk di dalamnya adalah derajat pelembagaan partai politik dan sistem kepartaian.

Fisman dan Golden, (2017) yang termasuk kelompok pendukung penjelasan kultural menyebutkan bahwa korupsi politik terjadi karena dua hal. Pertama, beberapa masyarakat tertentu memiliki budaya yang toleran terhadap korupsi. Kedua, praktik korupsi menjadi bagian dari keseimbangan sosial sehingga membuat korupsi bersifat konsisten; nilai-nilai dan norma budaya memberi pembenaran terhadap praktik korupsi. Sebagai contoh, korupsi sangat berkaitan dengan budaya memberi dan menerima yang ada di kalangan masyarakat tertentu.

Oskar Kurer, (2001) menyatakan bahwa korupsi politik terjadi karena sedemikian terlembaganya *klientelisme* dan faktor kultural berupa tradisi memberi dan menerima. Selain itu, masyarakat dengan etnis yang heterogen sangat rentan terhadap korupsi. Namun demikian, sejauh ini belum ada teori yang secara tegas mampu menjelaskan relasi antara dimensi korupsi dan kultural, lebih spesifik lagi adalah dimensi agama dan etnisitas.

Para pendukung pendekatan kultural menegaskan bahwa serupa dengan pendekatan kultural, pendekatan institusional tidak dapat sepenuhnya menjelaskan terjadinya korupsi politik. Sebagai contoh, tidak ada pola baku yang menunjukkan bahwa negara tidak demokratis lebih korup dibandingkan daripada negara tidak demokratis. Demokrasi pada satu sisi memang dapat mendorong parpol atau kandidat bersaing dalam rangka meningkatkan kualitas pemerintahan. Namun, disisi lain, demokrasi juga dapat mendorong para kandidat keluar sebagai pemenang dalam pemilu dengan melakukan praktik pembelian suara. Contoh lain,

tidak ada formula yang tepat untuk menjelaskan relasi sistem pemerintahan presidensial dan parlementer dengan korupsi, termasuk tidak adanya relasi yang kuat antara sistem sentralisasi atau desentralisasi dengan tingkat korupsi dalam konteks hubungan pusat dan daerah.

Arnold Heidenheimer dan Johnston, (2001) dengan menggunakan perpektif kultural, menjelaskan relasi antara karakter kewajiban politik di dalam masyarakat dengan sistem sosial berdasarkan kekeluargaan tradisional (*kinship*), patron-klien tradisional, majikan-pengikut modern, dan warga kebudayaan. Menurut Heidenheimer dan Johnston, (2001) korupsi politik terjadi hampir pada semua sistem sosial. Sementara itu Scott, (1969), memaparkan relasi antara karakter kewajiban dan loyalitas dengan strategi elektoral parpol para kandidat. Menurut Scott, di dalam masyarakat berdasarkan loyalitas atas kharisma, strategi elektoral biasanya bertumpu pada hal simbolik dan non-material. Sementara dalam karakter masyarakat dengan loyalitas bertumpu pada komunitas lokal dan etnis serta kekerabatan dan individu, parpol atau para kandidat biasanya berpegang teguh pada hal-hal bersifat materil dan konkret. Sedangkan untuk karakter masyarakat yang berbasis pada kelas, strategi elektoral biasanya akan bertumpu pada hal-hal yang bersifat politik-propagandatik. Dengan demikian, korupsi politik cenderung rentan terjadi pada masyarakat dengan karakter yang loyal pada komunitas lokal dan etnis serta pada kekerabatan dan individual.

Berbeda dengan paparan pendekatan kultural, Pujas dan Rhodes, (2007) berargumen bahwa korupsi politik terjadi karena adanya struktur kesempatan politik (*political opportunity structures*). Mereka menjelaskan adanya empat

struktur kesempatan politik di Italia, Spanyol, dan Prancis. Pertama, relasi antara parpol dan negara yang kian tidak dapat dipisahkan. Hal itu sangat terkait dengan penguatan politik kartel yang melibatkan kolaborasi antara negara dan parpol yang kian tidak dapat dipisahkan. Hal itu sangat terkait dengan penguatan politik kartel yang melibatkan kolaborasi antara negara dan parpol. Kedua, inefektivitas dalam bekerjanya politik pengawasan dan perimbangan (*check and balances*). Hal itu tidak hanya berlaku diantara politisi oposisi dan politisi penguasa saja, tetapi juga antara-koalisi partai penguasa sendiri. Ketiga, regulasi finansial dan perilaku ekonomi. Sebagaimana diketahui, regulasi finansial Italia, Spanyol, dan Prancis, masih sangat lemah dan perilaku ekonomi di ketiga negara ini sarat dengan perilaku menyimpang (*moral hazard*). Keempat, regulasi keuangan partai masih sangat lemah.

Sedangkan Rothstein dan Teorell, (2015) lebih percaya pada perpekrif institusional penyebab korupsi politik, meski tetap saja generalisasi tidak bisa dihasilkan. Mereka menjelaskan sebab korupsi dengan melihat tipe demokrasi, tipe administrasi publik, dan ukuran pemerintahan. Untuk tipe demokrasi, misalnya, terdapat kecenderungan sisi parlementer dapat lebih meminimalisir korupsi politik dibandingkan dengan sistem presidensial; sistem pemilu mayoritas dengan daerah pemilihan kecil dapat lebih meminimalisir korupsi dibandingkan dengan sistem perwakilan berimbang dengan daerah pemilihan yang besar. Sistem kepartaian dua partai lebih meminimalisir korupsi politik jika dibandingkan dengan sistem multipartai; dan berbagai bentuk pembagian kekuasaan berbasis konsensus bisa meminimalisasi korupsi politik.

Maraknya korupsi politik juga sangat terikat dengan perilaku memilih di kalangan masyarakat. Kurer, (2001) mencoba menjelaskan fenomena mengapa para pemilih masih mendukung para politisi korup. Ada sejumlah faktor dari sisi internal, yakni ketidak-pedulian pemilih, kebingungan para pemilih dalam menentukan keputusan, dan aksi kolektif yang membuat pemilih cenderung menjatuhkan pilihan pada yang sama dengan keluarga, kerabat, dan lingkungan sosialnya. Sementara dari sisi eksternal, pemilih merasa bahwa semua partai dan kandidat adalah sama. Hal itu terkait tidak adanya polarisasi dan pembedaan yang jelas dalam sistem kepartaian.

Senada dengan argumen itu, Pujas dan Rhodes, (2007) menjelaskan dua penyebab. Pertama, pemilih tidak memiliki informasi yang cukup terkait dengan rekam jejak para kandidat. Kedua, para pemilih merasa tidak yakin jika menolak politik uang, pemerintahan yang bersih akan terwujud. Lebih lanjut, Pujas dan Rhodes menyebut politisi cenderung melakukan korupsi penyuapan dan penggelapan untuk menunjukkan kepada para pemilih bahwa dirinya memiliki akses terhadap sumber daya negara. Korupsi juga dilakukan untuk tujuan pembiayaan kampanye. Selain itu, korupsi politik digunakan oleh para politisi untuk praktik-praktik *patronase*, tempat mereka menjanjikan jabatan-jabatan publik sebagai kompensasi dukungan elektoral.

Dalam proses rancangan dan penyusunan kebijakan publik, dengan mengambil contoh Brazil dan India, Yadav, (2011) menjelaskan relasi antara para pembuat kebijakan di lembaga legislatif, kelompok bisnis, dan korupsi politik. Dalam kajian tersebut, Yandav berargumen bahwa korupsi politik terjadi karena

adanya kontrol partai yang sangat kuat terhadap anggota mereka yang duduk di lembaga legislatif melalui *lobby*. Dengan demikian, korupsi politik terjadi ketika parpol memiliki dan mengambil peran sangat dominan dalam setiap proses pembuatan kebijakan publik. Disitulah peran parpol menjadi sangat penting dalam mempengaruhi sikap serta perilaku para pembuat kebijakan.

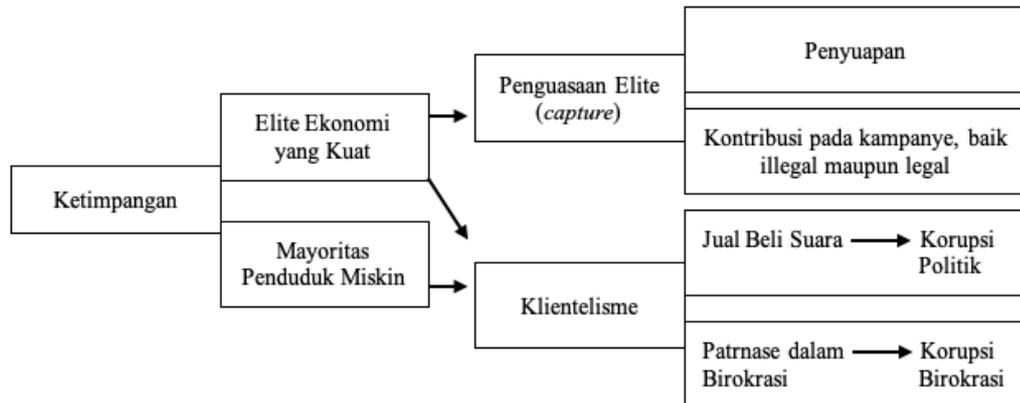
Sementara itu, berdasarkan hasil studi komparasi, Bull dan Newell, (2003) mengkategorikan tiga faktor penyebab korupsi di demokrasi yang sudah mapan, yaitu budaya politik, struktur dan institusi politik, sistem kepartaian, sistem pemerintahan, watak parpol dan politisi serta ekonomi-politik. Dalam konteks tertentu, korupsi politik lebih banyak lebih banyak terjadi di negara-negara dengan perilaku budaya tidak terlalu kuat mendukung lembaga-lembaga demokrasi, misalnya, Italia, Portugal, Yunani, dan Belgia. Praktik korupsi politik juga cenderung terjadi di negara-negara tempat praktik kebijakan “gentong babi” oleh para politisi tidak banyak mendapat kritik publik. Negara-negara tersebut adalah Italia, Irlandia, Jepang, Belgia, Portugal, Spanyol, Yunani, dan Amerika Serikat. Lebih jauh, negara dengan karakter masyarakat yang kuat menganut pola relasi patron-klien dan koneksi personal (misalnya, Italia, Irlandia, Jepang, Belgia, Perancis, Portugal, dan Spanyol) juga cenderung menghasilkan praktik-praktik korupsi politik. Dari sisi struktur dan institusi politik, korupsi politik banyak terjadi di negara dengan sistem politik sangat tersentralisasi, kekuasaan elite yang bertahan sejak lama, dan negara belum sepenuhnya mengalami pelembagaan politik yang stabil.

Lebih jauh, praktik korupsi politik cenderung meningkat di negara-negara yang mengadopsi sistem kepartaian dengan satu parpol sangat dominan, misalnya Italia dan Jepang. Dominasi satu atau sedikit parpol juga cenderung mendorong dominasi parpol atas negara dan masyarakat sipil. Selain itu, dalam situasi pembiayaan kampanye mengalami peningkatan, pembiayaan dari anggota dan negara tidak mencukupi serta regulasi keuangan parpol juga cenderung meningkat. Hal tersebut terjadi di Italia, Irlandia, Jepang, Belgia, Perancis, Portugal, Spanyol, dan Jerman. Sementara itu dari perspektif ekonomi-politik, korupsi politik berada pada relasi antara pengusaha di satu sisi dengan politisi serta birokrat di sisi lain. Di negara dengan “ilkim etis” yang kuat dan kepastian regulasi serta para pejabat publik bersikap efisien dan imparial, praktik korupsi cenderung rendah.

Untuk negara-negara demokrasi baru, studi yang dilakukan Jong-sung You di Korea, Taiwan, dan Filipina, menemukan bahwa ketimpangan ekonomi berupa struktur kepemilikan lahan telah mendorong praktik klientelisme dan lahirnya elit yang mengontrol kekuasaan (*capture*) dan pada gilirannya meingkatkan praktik korupsi politik You, (2011). Ketimpangan ekonomi menyebabkan bertambahnya “jumlah” para klien di satu sisi. Di sisi lain, ketimpangan ekonomi mendorong para politisi kaya untuk memperkuat relasi klientelisme dengan tidak lagi menggunakan strategi politik programatik. Ketimpangan ekonomi juga meningkatkan kemungkinan kontrol kekuasaan untuk kepentingan pribadi atau kelompok. Dengan kata lain, tingginya ketimpangan ekonomi akan meningkatkan tekanan redistribusi dari masyarakat, sehingga orang kaya lebih memiliki insentif dan kemampuan

melakukan korupsi dan mengontrol pemerintahan dalam rangka merespon tekanan redistribusi tersebut.

Gambar 2.1 Realasi antara Ketimpangan Ekonomi dan Korupsi Politik



Sumber: Jong-sung You, Democracy, Inequality, and Corruption: Korea, Taiwan, and the Philippines Compared (To be presented at the American Political Science Association Annual Conference Seattle, Washington 1-4 September 2011)

Berbagai kajian telah menjelaskan pelbagai dampak politik. Korupsi politik di bidang ekonomi, sebagaimana dijelaskan Fisman dan Golden (2017), memiliki sejumlah dampak, baik itu merusak ataupun meningkatkan pembangunan ekonomi. Beberapa sarjana pada tahun 1960-an berargumen bahwa korupsi menyediakan stimulus untuk investasi, mendorong efisiensi, dan memotong birokratisasi yang lamban (*red tape*). Sementara itu, Leff (1964); Nye, (1967) mencoba melihat kontribusi korupsi bagi pembangunan. Menurut mereka, korupsi mendorong akumulasi modal dan investasi yang diperlukan pemerintah dalam pembangunan ekonomi, memotong birokratisasi, dan menghindari kebijakan yang buruk, mendorong kewirausahaan dan menyediakan insentif serta mendorong inovasi dan

efisiensi. Korupsi juga mewujudkan integrasi elite dan non elite yang sangat dibutuhkan untuk stabilisasi politik.

Untuk bidang politik, Porta dan Vannucci (1997) memaparkan bahwa korupsi politik bisa menghasilkan enam dampak. *Pertama*, mendistorsi tuntutan publik. *Kedua*, mengurangi bekerjanya mekanisme pasar dan menyebabkan pembengkakan biaya. *Ketiga*, menciptakan “jalur cepat” dan “jalur lambat” yang berkaitan dengan prosedur tata kelola pemerintahan. *Keempat*, menyebabkan inefisiensi. *Kelima*, mengurangi kepercayaan masyarakat terhadap negara. *Keenam*, Menggerus legitimasi publik.

Pujas dan Rhodes, (2007) juga berusaha membandingkan situasi di Italia dengan situasi di Spanyol dan Prancis. Hasil temuan mereka menunjukkan bahwa regulasi di Spanyol, khususnya tentang keuangan parpol dan pendanaan publik untuk parpol, sudah bagus. Namun demikian, parpol di negara itu makin bergantung pada sumber pembiayaan negara. Korupsi politik tetap terjadi karena absennya dukungan publik terhadap parpol. Menguatnya sistem kepartaian kartel berimplikasi pada maraknya korupsi politik di Spanyol. Situasi berbeda terjadi di Prancis. Partai politik tidak bergantung sepenuhnya bergantung kepada keuangan dari negara (mengeksplotasi negara), seperti yang terjadi di Italia, atau tidak bergantung sepenuhnya pada negara seperti yang terjadi di Spanyol. Namun, korupsi politik tetap saja terjadi di Prancis. Karena sumber pendanaan yang lemah dan regulasi pendanaan yang buruk, mendorong parpol di negara itu melahirkan berbagai bentuk ilegalitas.

2.2 *Patronase dan Klientelisme*

Pembiayaan kampanye adalah isu yang juga sangat menonjol. Karena mengalami keterbatasan dalam hal pendanaan, maka partai politik tidak mampu membiayai para kandidatnya dalam rangka mobilisasi dukungan. Dengan demikian, parpol “terpaksa” menyerahkan sepenuhnya pembiayaan kampanye pada anggota partai politik yang mau menjadi kandidat dalam pemilu. Dalam persaingan elektoral yang makin tinggi dan ketat, para kandidat harus memakai dan menjalankan berbagai strategi dalam rangka mendapatkan dukungan suara sebanyak-banyaknya.

Ada berbagai strategi elektoral yang dapat dipilih oleh parpol atau kandidat. Yang lazim dipakai di negara-negara demokrasi baru, seperti kawasan Asia Tenggara, Amerika Latin, serta Nigeria dan Meksiko Aspinall, (2015); Brusco, Nazareno, dan Stokes, (2004); Nichter, (2014), adalah pola *patronase* dan *klientelisme*, termasuk praktik pembelian suara. Dengan demikian, pembiayaan kampanye memerlukan internsifikasi modal yang sangat tinggi. Hal itu belum termasuk menguatnya fenomena profesionalisasi dalam pengelolaan kampanye dengan melibatkan tim konsultan profesional dan memakai pelbagai media yang pada gilirannya menambah besar pembiayaan kampanye (Lisi, 2013; Panagopoulos, 1992)

Setidaknya ada dua hal yang perlu dibahas dalam kaitannya dengan pembiayaan kampanye, yakni konsep *patronase* dan *klientelisme*. Menurut Shefter, (1994), *patronase* adalah strategi elektoral dengan cara menyediakan keuntungan yang dapat dibagi (*divisible benefit*) kepada para pemilih. Sementara itu, Aspinall

dan Sukmajati, (2015) merinci strategi *patronase* dari parpol atau kandidat dalam beberapa bentuk, yaitu pembelian suara berupa penyerahan uang tunai, pemberian barang kepada individu pemilih, janji atas penyediaan pelayanan dan aktivitas, barang - barang untuk kelompok dan politik gentong babi.

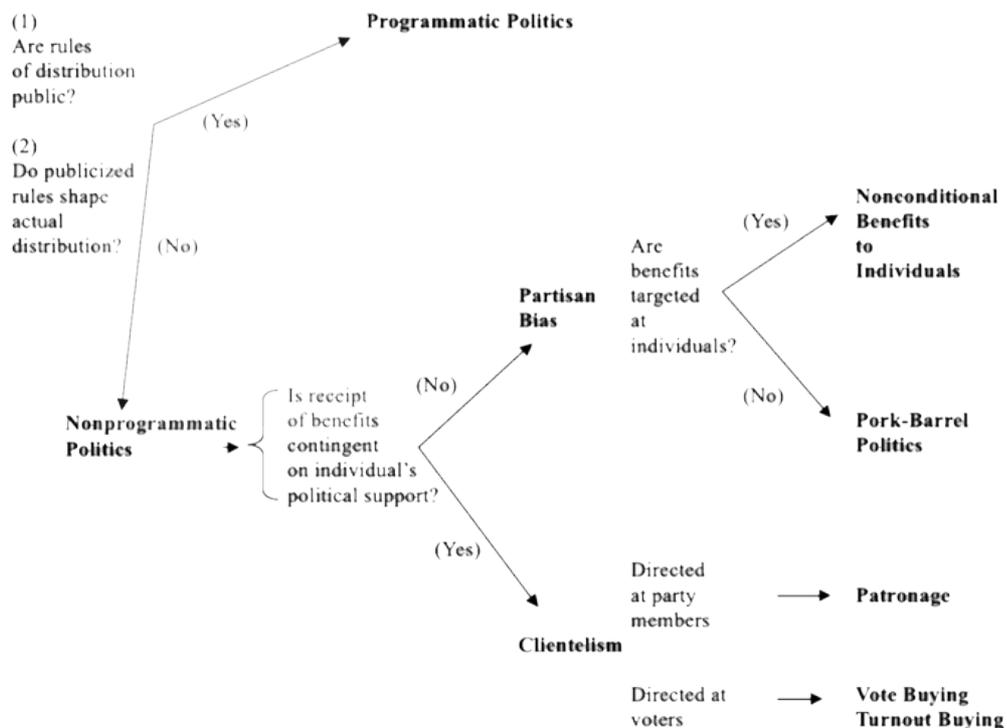
Disisi lain, *klientelisme*, menurut Hutchcroft, (2014) adalah “relasi kekuasaan yang bersifat personal” tempat mengembangkan *patronase*. Mirip dengan itu, Kitschelt dan Wilkinson, (2005) memperkenalkan konsep pertukaran *klientelistik*, yakni pemberian keuntungan dari politisi yang disesuaikan dengan tindakan anggota tertentu dalam kelompok pemilih. Dalam karya klasiknya, Scott, (1969) mendefinisikan patron-klien sebagai, “suatu hubungan yang mengandung unsur pertukaran antar peran yang dapat didefinisikan sebagai relasi diadik (melibatkan dua orang) yang memanfaatkan hubungan pertemanan dan bersifat instrumental. Individu dengan status sosio-ekonomi lebih tinggi (patron) menggunakan pengaruh dan sumber daya yang dimilikinya untuk memberi perlindungan atau keuntungan material (atau kedua-duanya) kepada orang dengan status sosial berada dibawahnya (klien). Sebagai imbal balik, klien memberi dukungan dan bantuan, termasuk pelayanab pribadi, kepada sang patron”.

Menurut Hicken, (2007), dengan mengacu pada gagasan Scott, ada beberapa karakter dalam klientelisme. Pertama, relasi dua pihak (*dyadic relationship*) yang megembangkan relasi secara langsung, tatap muka, dan transaksional. Kedua, relasi bersifat dua arah (*contingency*); patron dan klien saling memberi dan menerima. Ketiga, hierarki; kedudukan patron lebih tinggi daripada kedudukan klien. Keempat, perulangan (*iteration*); relasi diantara keduanya

berlangsung terus menerus dalam jangka waktu lama.

Beberapa sarjana juga mencoba melihat pola-pola strategi mobilisasi elektoral dalam pemilihan umum yang menggunakan strategi *patronase* dan *klientelisme*. Misalnya, Susan Stokes, (2013) dan kawan-kawan mengembangkan sebuah konsep politik distributif. Menurut mereka, strategi elektoral secara umum sesungguhnya dapat dibedakan menjadi “politik programatik”, yang bertumpu pada tawaran ideologi dan program, dan “politik non-programatik.” Tergantung pada keuntungan dan target penerima, politik non-programatik akan menghasilkan berbagai strategi lain, misalnya, politik gentong babi, *patronase*, dan pembelian suara.

Gambar 2.2 Konseptualisasi Politik Distributif



Sumber: Stokes, Susan C. 2013. *Brokers, Voters, and Clientelism*. Cambridge University Press

Hampir sama dengan itu, Frederic Schaffer, (2007) membagi strategi mobilisasi elektoral ke dalam empat tipe, yaitu kebijakan alokasional, pengeluaran gentong babi, *patronase*, dan pembelian suara. Masing-masing strategi memiliki karakteristik terkait jangkauan keuntungan material yang didistribusikan, waktu pendistribusian, keuntungan materil, dan legalitas (lihat, Tabel 2.1).

Tabel 2.1 Perbandingan Strategi Distribusi dalam Strategi Elektoral

Strategi Distribusi dan Mobilisasi Elektoral	Jangkauan (seberapa luas keuntungan material didistribusikan)	Waktu (kapan keuntungan material di distribusikan)	Legalitas (Apakah pendistribusian keuntungan materil bersifat legal)
Kebijakan Alokasi	Semua kelas pemilih (kaum tua, pengangguran, dan lain-lain)	Dapat terjadi kapan saja selama siklus kepemiluan	Legal
Kebijakan Gentong Babi	Distrik/lokal	Dapat terjadi kapan saja selama siklus kepemiluan	Legal
Patronase	Lingkungan pemukiman, desa, keluarga, individu	Berlangsung kapan saja melalui siklus kepemiluan	Abu-abu
Pembelian Suara	Keluarga, individu	Hari atau jam menjelang hari pemungutan suara atau saat hari pemilu	Ilegal

Sumber: (Schaffer, 2007)

2.3 Pembiayaan Pemilu

Kajian tentang pembiayaan politik, khususnya pembiayaan kampanye, telah banyak dilakukan di berbagai kalangan, baik yang dilakukan di Indonesia maupun di negara lain. Dengan melakukan *review* terhadap kajian terdahulu diharapkan bisa diperoleh informasi yang lebih komperhensif perihal pembiayaan kampanye. Melalui kajian yang dilakukan IDEA Falguera, Jones, dan Ohman, (2014) diperoleh informasi terkait praktik dan pola pembiayaan partai politik dan

kampanye di berbagai Negara. Sayangnya, kajian yang dilakukan Internasional IDEA ini masih sebatas *overview* yang dilakukan dengan cara membandingkan praktik-praktik pembiayaan partai politik dan kampanye. Hal ini tidak mengherankan karena tujuan kajian ini adalah menemukan pola-pola umum praktik pembiayaan partai politik dan kampanye di berbagai negara di dunia.

Bila kajian Internasional IDEA menerapkan perspektif komperatif, lain halnya dengan kajian yang dilakukan Mietzner, (2015) yang menerapkan perspektif legal formal. Dalam kajiannya, Meitzner menyatakan bahwa pembiayaan kampanye secara ilegal dalam Pemilu langsung di Indonesia disinyalir telah meningkat dengan sangat tinggi. Dinyatakan, banyak elemen pembiayaan kampanye yang tidak dilaporkan secara resmi, semisal sumbangan dari para pelobi dan pengusaha kaya. Meitzner menemukan bahwa praktik ilegalitas dalam pembiayaan kampanye justru “diizinkan” oleh negara, dan “diterima” oleh masyarakat. Melengkapi kajian itu, perlu disimak kajian Meitzner lainnya yang dilakukan pada 2007; dimana Meitzner menyoroti fenomena meningkatnya upaya penggalangan dana oleh partai yang legalitasnya dipertanyakan (Mietzner, 2007). Upaya penggalangan dana disinyalir dilakukan secara ilegal ini berlangsung karena adanya kebijakan pemotongan subsidi negara untuk partai politik di Indonesia pada tahun 2005.

Terkait pembiayaan kampanye, menarik disimak kajian yang dilakukan Samuels, (2012) yang melihat dari perspektif ekonomi. Dalam kajiannya, Samuels menyatakan bahwa kampanye politik telah menjadi semacam “industri” yang mendorong pertumbuhan ekonomi di negara demokrasi baru. Proses kampanye

dibayangkan sebagai sebuah pasar dimana ada penawaran, permintaan dan komitmen yang kredibel untuk mendukung pola “pertukaran pasar”. Dalam kajian yang lain, Samuels memperdalam pengaruh “*pork barrel*” dalam membantu petahana meningkatkan pendapatan dari kepentingan sektor privat. Penulis tidak melihat *pork barrel* sebagai upaya untuk mendapatkan suara dan sebagai bentuk pertukaran antara petahana dan konstituennya. Penelitian di Brazil menunjukkan bahwa *pork barrel* merupakan bentuk pertukaran petahana dengan penyumbang dana kampanye.

Kajian lain yang dilakukan Mas’oed dan Savirani, (2011) tidak secara langsung menyentuh pembiayaan kampanye. Dari perspektif sosio-historis, kajian Mas’oed dan Savirani menyinggung pembiayaan politik, bukan hanya sekedar pembiayaan kampanye saja. Dalam kajian itu dijelaskan tentang strategi di tingkat individu untuk melakukan pembiayaan politik, serta faktor-faktor yang membantu menjelaskan kinerja mereka. Kajian ini menunjukkan bagaimana pembiayaan politik dengan politik uang tidak lagi relevan, karena modal budaya, modal politik, dan modal sosial juga dapat berkontribusi dalam mendukung karier politik seseorang.

Demikian pula halnya dengan kajian yang dilakukan Aspinall, (2014) tentang peran “broker” dalam pemilu. Sayangnya kajian Aspinall tidak secara spesifik mengkaitkan dengan pembiayaan kampanye. Padahal, realitas menunjukkan peran “broker” tidak bisa lepas dari dana yang disediakan pasangan calon untuk memobilisasi pemilih. Kajian Aspinall menjelaskan perilaku broker menjadi tiga tipenya. Pertama adalah “*broker aktivis*”, yang mendukung calon

berdasarkan politik, etnis, agama, atau komitmen lainnya; kedua, “*broker klientelist*”, yang menginginkan hubungan jangka panjang dengan calon atau ‘broker’ yang lebih senior, dengan tujuan menerima hadiah di masa depan; dan ketiga “broker oportunist”, yang broker yang mencari keuntungan materi jangka pendek selama kampanye. Terbentuk dan hadirnya ‘broker’, apapun tipenya, tak bisa lepas dari pendanaan yang dikeluarkan pasangan calon; dan hal ini tentu mempengaruhi pembiayaan kampanye dari pasangan calon tadi.

Dari beberapa kajian yang pernah dilakukan tampak benang merah bawah praktik-praktik pembiayaan kampanye tak terelakkan bagi partai politik yang terlibat dalam kontestasi pemilihan. Dalam prakteknya, terbuka lebar aktivitas pembiayaan kampanye dilakukan dengan cara yang legalitasnya dipertanyakan. Selain itu, tak tertutup kemungkinan pembiayaan kampanye terseret dalam pusaran “industri” karena aktivitas kampanye telah menjadi semacam “komonditas industri”. Demikian pula, kajian terdahulu menunjukkan keterlibatan aktor yang hadir sebagai pihak ketiga yang memainkan peran dalam pembiayaan kampanye.

2.4 Ijon Politik

Sistem ijon adalah budaya masyarakat tani tempo dulu dan bahkan sampai sekarang mungkin masih tetap berlangsung di kalangan masyarakat tani beberapa wilayah di Indonesia. Biasanya pengijon akan membeli tanaman padi ataupun buah-buahan yang masih hijau, tentunya dengan harga miring alias murah. Harapan dari seorang pengijon adalah mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya dengan memanfaatkan masyarakat yang kepepet kebutuhan sehari-hari.

Menurut Wijaya, (1991) ijon merupakan bentuk perkreditan informal yang berkembang di pedesaan. Transaksi ijon tidak seragam dan bervariasi, tetapi secara umum ijon adalah bentuk kredit uang yang dibayar kembali dengan hasil panen. Ini merupakan “penggadaian” tanaman yang masih hijau, artinya belum siap waktunya untuk dipetik, dipanen atau dituai. Tingkat bunga kredit jika diperhitungkan pada waktu pengembalian akan sangat tinggi, antara 10 sampai dengan 40 persen. Umumnya pemberi kredit merangkap pedagang hasil panen yang menjadi pengembalian hutang.

Petualang politik di Indonesia rupanya banyak juga yang mengadopsi strategi ala pengijon. Ketika mencalonkan diri sebagai kepala daerah maupun sebagai anggota dewan perwakilan rakyat, mereka tidak segan membeli suara dari konstituen. Sebagian besar konstituen yang awampun menganggap kalau tidak sekarang kapan lagi dapat menikmati uang mereka. Seiring dengan penyebaran rezim demokrasi di negara-negara berkembang, politik ijon adalah bagian dari *money politics* atau politik uang ternyata menjadi elemen kunci mobilisasi elektoral di banyak demokrasi gelombang ketiga.

Studi Andrews dan Inman, (2009), dalam makalah berjudul “*Explaining Vote Choice in Africa’s Emerging Democracies*”, yang dipresentasikan dalam Midwest Political Science Association, 2009, halaman 3 tentang perilaku pemilih di tujuh negara Afrika yang paling demokratis menurut Freedom House, misalnya, menemukan fakta adanya jual beli suara (politik ijon atau *money politics*). Dengan menggunakan data survei Afrobarometer Tahap 3 tahun 2005, mereka menemukan Ghana adalah negara paling rentan mengalami praktik politik uang atau jual beli

suara dengan kisaran 42% warganya yang mengaku ditawari uang atau hadiah sewaktu pemilu.

Banyak ahli ilmu politik yang percaya bahwa patron-klien adalah penyebab merebaknya praktik money politics yang juga didalamnya termasuk politik ijon di negara-negara berkembang. Literatur kesarjanaan dalam studi klientelisme dapat dibagi menjadi tiga aliran. Pertama, aliran determinis yang paralel dengan teori modernisasi. Menurut kubu ini, klientelisme digambarkan sebagai warisan zaman pramodern dalam relasi sosial-politik. Patron-klien dinilai sebagai bagian intrinsik Dunia Ketiga yang relatif masih miskin dengan tingkat buta huruf yang tinggi.

Mereka “tidak modern” menurut Lipset, (1956) dalam artikelnya yang berjudul “*Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy*” yang dimuat dalam *American Political Science Review* di halaman ke 69 sampai 105. Padahal, demokrasi hanya mungkin bisa diterapkan dalam masyarakat yang memiliki tingkat ekonomi dan pendidikan yang memadai. Kubu kedua adalah argumen kebudayaan. Patron-klien dinilai sebagai produk sosial-budaya di mana kelompok yang mempunyai keistimewaan tertentu (*patrons*) memberikan uang atau keuntungan sebagai imbalan atas loyalitas pengikutnya (*clients*).

Omobowale, (2008) menulis artikel ilmiah berjudul “*Clientelism and Social Structure: An Analysis of Patronage in Yoruba Social Thought*”, *Afrika Spectrum*, Vol. 43, No. 2, 2008, Hamburg: GIGA Institute of African Affairs, halaman 203 menulis;

“Clientelism (patronage) is definitely not a novel social phenomenon. Though it is a non-material aspect of culture, its ontological reality is

accepted, not just because it is said to exist, but because of the potency of its inherent exchange relationship, which brings patrons and clients together for the interchange of valued resources beyond the direct control of each actor (i.e. patron and client) within the social structure”.

Berdasarkan pendapat Omobowale di atas, klientelisme dianggap bukan sekadar hubungan sosial, tetapi juga sebuah “*political subcultures*”. Hal senada dikemukakan Jaensch, (1992) dalam bukunya berjudul “*The Politics of Australia*”, (Melbourne: Macmillan, 1992), halaman 22-23 dan Zappala, (2010), dalam artikel ilmiah berjudul “*Clientelism, Political Culture and Ethnic Politics in Australia*”, Australian Journal of Political Science, Volume 33, No. 3, 2010, halaman 381-397.

Kubu ketiga dalam studi klientelisme adalah pendekatan institusionalis yang menekankan desain institusi politik berjasa menyebarkan praktik patron-klien, misalnya pemilu yang kompetitif dan sistem multipartai ditengarai menjadi penyebab maraknya patronase politik dalam sistem Pemilu, desentralisasi, dan proses pengambilan keputusan, baik di legislatif maupun eksekutif, seperti ditulis Keefer, (2005), di artikelnya berjudul “*Democratization and Clientelism: Why are Young Democracies Badly Governed?*”, dalam World Bank Policy Research Paper 3594 (May 2005), halaman 24-25.

Sistem politik informal harus dipahami karena fokus eksklusif hanya pada sistem atau aturan formal akan mengabaikan perhatian kita kepada informal politics yang justru lebih berpengaruh dalam menentukan institusi politik. Mengabaikan informal politics seperti patrimonialisme dan patron-klien akan membuat kita kehilangan “*rules of the game*” yang sering bersifat tidak tertulis, tapi berurat akar sejak lama, seperti dikemukakan Helmke dan Source, (2004), dalam artikelnya yang berjudul “*Informal Institutions and Comparative Politics: A Research*

Agenda”, Kesepakatan antara pengusaha sebagai penyandang dana politik dengan kandidat kepala daerah yang berkepentingan menghimpun dana politik secara cepat dan mudah telah melahirkan politik ijon.

Bantuan dana politik inilah yang kemudian hari “dibayar” oleh para politisi pemenang Pemilu dengan memberikan jaminan keberlangsungan bisnis para penyandang dana, mulai dari kelancaran perizinan, jaminan politik dan keamanan, pelanggaran kebijakan, tender proyek, bahkan hingga pembiaran pelanggaran hukum. Untuk itu perlu peningkatan pengawasan dari berbagai elemen dalam mengeliminir terjadinya politik ijon dalam Pemilu 2018.

Politik ijon terjadi karena adanya kesepakatan antara pengusaha atau korporasi sebagai penyandang dana politik dengan para politisi (kandidat, parpol, timses) yang berkepentingan menghimpun dana politik secara cepat dan mudah. Bantuan dana politik inilah yang kemudian hari “dibayar” oleh para politisi pemenang Pemilu dengan memberikan jaminan keberlangsungan bisnis para penyandang dana, mulai dari kelancaran perizinan, jaminan politik dan keamanan, pelanggaran kebijakan, tender proyek, bahkan hingga pembiaran pelanggaran hukum.

2.5 Definisi Operasional

Ijon Politik Usaha Pertambangan Bentuk *Patronase* dan *Klientelisme* dalam Pemilu merupakan kesepakatan antara pengusaha atau korporasi sebagai penyandang dana politik dengan para politisi (kandidat, parpol, tim sukses) yang berkepentingan menghimpun dana politik secara cepat dan mudah. Bantuan dana

politik inilah yang kemudian hari “dibayar” oleh para politisi pemenang Pemilu dengan memberikan jaminan keberlangsungan bisnis para penyandang dana, mulai dari kelancaran perizinan; jaminan politik dan keamanan; pelanggaran kebijakan; tender proyek; bahkan hingga pembiaran pelanggaran hukum; maka didapatkan fokus dalam melihat Ijon Politik sebagai berikut:

1. Aspek Adminstrasi dan Kewilayahan
 - a. IUP Non Clear and Clear
 - b. Jaminan Reklamasi
 - c. Konsesi atau Izin di Kawasan dan Hutan Lindung
 - d. Masa Berlaku IUP Berakhir
 - e. Pengawasan Setelah Pertambangan
 - f. Tumpang Tindih antara Konsesi dan Izin
2. Kesejangan Pendanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah
 - a. Kesejangan Biaya Pencalonan dengan Total Harta Kekayaan Diri
 - b. Kesejangan Biaya Pencalonan Diri dengan Laporan Penerimaan dan Pengeluaran Dana Kampanye (LPPDK)
 - c. Kesejangan Biaya Pemilu dan Batasan Dana KPU
 - d. Kesejangan Sumbangan yang diterima dan Laporan Penerimaan Sumbangan Dana Kampanye (LPPDK)
3. Sumber Pendanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah
 - a. Calon Kepala Daerah
 - b. Partai Politik
 - c. Sumbangan Badan Hukum Swasta
 - d. Sumbangan Kelompok
 - e. Sumbangan Perseorangan
4. Kepentingan Antara Politisi dan Pelaku Bisnis
 - a. Hubungan Calon Kepala Daerah dengan Pelaku Usaha
 - b. Kualitas Kampanye

5. Lintas Sektor

- a. Badan Hukum Swasta
- b. Calon Kepala Daerah
- c. Masyarakat
- d. Pemerintah

2.6 Kerangka Pikir

Momen Pemilu serentak ini lebih dimanfaatkan untuk merebut kuasa dan jabatan serta menanggung kekayaan bagi segelintir elit politik dan pelaku bisnis yang berkepentingan untuk mendapat jaminan politik dan keamanan dalam melanggengkan bisnis mereka di daerah. Pertemuan kepentingan antara politisi dan pelaku bisnis (*patronase* dan *klientelisme*) inilah yang menjadi celah terjadinya praktik ijon politik. Maka kerangka berpikir dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Gambar 2.3 Kerangka Pikir Penelitian

