

# Otoritarianisme-birokratik orde baru, krisis ekonomi dan politik, dan demokrasi formal masa reformasi

Budi Rajab<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran

\*E-mail: budi.rajab@unpad.ac.id

**Abstract:** Since Indonesia's new order led by Suharto rose to power, many countries have expressed admiration for the New Order (1966 – 1997), including developed countries, as an efficient and effective government, which was able to drastically reduce inflation and maintain economic growth. Previously, during the Old Order (1956-1965), the Indonesian economy stagnated, with very high inflation, even leading to bankruptcy, as well as conflicts between communists and military institutions. With the military institution winning the conflict, the New Order reversed the way of managing the state which in the Old Order era emphasized excessive political interference, so that economic development was neglected. The New Order state tried to build an economy with a capitalist system whose financing relied heavily on foreign debt and investment. Economic development is bearing fruit, poverty is reduced, education and health of the Indonesian people are better, but the political sector was controlled by the New Order State in a bureaucratic-authoritarian manner, the masses were demobilized strictly and repressively, even coercively. However, three decades later, the New Order regime was faced with an economic crisis in the mid-1990s and civil society movements and other civil groups demanding democratization of the political system. The community movement succeeded in overthrowing the New Order regime and replaced it with a reform regime. Economic development remains a priority of this reform regime in a capitalistic manner, but the democratic political system it develops is still conventional, procedural democracy, not participatory democracy, which means that although it no longer governs repressively, conventional state institutions remain strong, such as the executive, legislative, and the judiciary, while civil society groups are somewhat neglected.

**Keywords:** *Repressive Developmentalist Regime, Bureaucratic Authoritarianism, Three Conflicting Political Powers, Economic and Political Crisis, Procedural Democracy*

## PENDAHULUAN

Sanjungan dan kekaguman telah banyak dilontarkan pada transformasi perekonomian Indonesia yang berlangsung sejak akhir tahun 1960-an sampai pertengahan tahun 1990-an, Dinamika perekonomian Indonesia dilihat sebagai suatu keajaiban (*miracle*), dengan kinerja yang mengesankan, senantiasa dalam keadaan stabil dan mantap, serta diprediksi akan tetap tumbuh secara berkelanjutan (Bresnan, 1993; Pangestu, 1996; Prawiro, 1998; Hill, 2000).

Dalam kurun dua dasa warsa setelah pemerintah Orde Baru melaksanakan pembangunan ekonomi, Indonesia dikategorikan sebagai salah satu kisah sukses dari sejumlah negara Asia dalam pertumbuhan ekonominya (Wie, 1994; Pangestu, 1996; Prawiro, 1998; Hill, 2000). Indonesia diklasifikasikan di antara kelompok negara berkembang yang segera akan menjadi negara industri baru (*newly industrialized country*), mengikuti jejak negara-negara di Asia lainnya, seperti Taiwan, Korea Selatan, Hongkong, dan Singapura (Pangestu, 1996; Prawiro, 1998; Akita & Hermawan, 2000; Hill, 2002).

Namun tiga dasa warsa kemudian, pada pertengahan sampai akhir tahun 1990-an, dinamika ekonomi Indonesia itu mulai mengalami krisis, stagnasi, bahkan menuju ke kebangkrutan. Letupan awalnya adalah terjadinya depresiasi, menurunnya kurs rupiah atas mata uang asing, pertama-tama pada Mata uang AS, Dollar, kemudian yang lainnya. Krisis keuangan itu tidak bisa direm, seperti meluncur bebas, dan kemudian meluas ke berbagai sektor ekonomi lain, ke sektor-sektor industri, jasa, dan pertanian di perdesaan. Dalam waktu yang juga tidak begitu lama bidang politik pun terkena imbasannya (Nasution, 2005; Ismawan, 1998). Presiden Suharto yang merupakan pemegang kekuasaan tertinggi rezim Orde Baru “dijatuhkan” oleh kelompok masyarakat sipil pro demokrasi yang dimotori mahasiswa (Hadiz, 1999; Aspinal, 2005).

## **METODE**

Artikel ini bukan dari hasil penelitian lapangan (*fieldwork*). Artikel ini merupakan kajian literatur. Langkah-langkah kajiannya adalah sebagai berikut. Pertama, memilih dan menentukan isu yang akan dikaji, dan kami pikir yang masih relevan dan terus menjadi wacana sampai masa kini adalah tentang sistem otoritarianisme birokrasi, perubahannya akibat krisis ekonomi, gerakan sosial kaum intelektual, dan konsolidasi demokrasi di era reformasi ini. Kedua, mulai mengumpulkan dan membaca konsep dan teori tentang kebijakan dan tindakan birokrasi. Ketiga, mengumpulkan dan membaca untuk melihat dan mengidentifikasi operasionalisasi atau cara kerja birokrasi yang otoriter dalam konteks sejarah pembangunan yang baru lalu. Keempat, mengidentifikasi upaya-upaya pemerintahan Indonesia untuk melakukan konsolidasi demokrasi. Kelima, menarik kesimpulan atau refleksi atas bentuk demokrasi di masa reformasi ini.

## **Negara Otoriteritarianisme-Birokratis**

Menurut Herbert Feith (1984) pertumbuhan ekonomi di Korea Selatan, Filipina, Singapura, Taiwan, Thailand, dan Indonesia, pada awal 1970an itu dimotori negara, bukan oleh masyarakat (Prawiro, 1998; Maxfield & Scheneider, 1997; Hadiz, 2000). Negara memiliki peran yang sangat besar, mulai dari tahap perencanaan sampai pada implementasi pembangunan ekonomi. Arah pembangunan ekonomi yang dipilih adalah sistem kapitalisme, dengan cara meniru negara-negara kapitalisme maju, negara-negara Eropa Barat dan Amerika Serikat (*developed countries*). Dalam rangka membangun ekonomi kapitalistik ini negara berkolaborasi dengan perusahaan-perusahaan transnasional (Robison, 1986; Maxfield & Scheneider, 1997; Hadiz, 2000; Hadiz, 1997; Simson, 2008).

Bersamaan dengan pembangunan ekonomi, negara juga membangun bidang politik, yang dikonsepsikannya sebagai stabilitas politik (Bresnan, 1993; Hadiz, 1997; Simson, 2008). Diasumsikan, bahwa stabilitas politik adalah prasyarat imperatif bagi kelancaran pembangunan ekonomi. Untuk bisa mewujudkan stabilitas politik, negara melakukan berbagai tindakan represif dan

koersif bagi siapa pun yang dipersepsikannya bisa mengganggu keamanan negara dan jalannya pembangunan ekonomi (Moertopo, 1973; Feith, 1984; Hadiz, 1997; Masoed, 1989).

Strategi pembangunan ekonomi yang memprasyaratkan stabilitas politik melalui tindakan “kekerasan” itu oleh Feith (1984) disebut sebagai rezim pembangunan yang represif (*repressive developmental rezim*), yang ciri-cirinya adalah: pemerintahan pada berbagai level, mulai dari level atas atau pusat sampai ke tingkat bawah, daerah, melibatkan kaum militer; pembangunan ekonomi diatur oleh para teknokrat dan elit birokrasi dengan sistem perencanaan terpusat; lembaga-lembaga demokrasi yang konvensional, seperti partai politik dan legislatif, serta kekuatan-kekuatan politik yang ada dalam masyarakat, kelompok sipil, dibatasi ruang gerak dan kegiatannya (Feith, 1984). Oleh Karl D. Jackson (1978) model pengambilan keputusan yang dilakukan para birokrat tinggi yang jumlahnya terbatas itu disebut *bureaucratic polity*. Sedangkan Clifford Geertz menyebutnya sebagai *power house state*, di mana para pejabat cenderung menjadikan diri mereka sebagai kepala (*master*), bukan manajer (*manager*) (Geertz, 1974).

Selain melalui perspektif di atas, penting untuk melihat rezim negara yang represif dalam melakukan pembangunan ini dari konsep *bureaucratic authoritarianism* (BO) (otoritarianisme birokratik) yang dikembangkan oleh Guillermo O’Donnell (1973). Negara BO ditandai oleh ciri-ciri, antara lain: *pertama*, pemerintahan banyak melibatkan dan dipegang kaum militer yang berkolaborasi dengan kaum teknokrat sipil; *kedua*, didukung oleh *entrepreneur* oligopolistik, yang berkolaborasi dengan dunia bisnis internasional; *ketiga*, pengambilan keputusan bersifat birokratik-teknokratik dan sentralistik; dan *keempat*, massa secara politik didemobilisasi (O’Donnell, 1973).

Kemunculan rezim BO karena adanya konflik di antara lembaga formal negara yang memiliki ideologi anti sosialisme dengan insritusi-institusi kemasyarakatan yang mengembangkan ideologi sosialisme. Di Indonesia, BO timbul dari bentrokan besar antara kaum militer yang beraliansi dengan kelompok-kelompok masyarakat yang anti komunis (Feith, 1984; Mas’oed, 1989; Hikam, 1996; Simson, 2008). Di samping itu, berkembangnya otoritarianisme negara bersamaan dengan proses industrialisasi dan ekspansi kapitalisme dari negara-negara pusat, Amerika Serikat khususnya (Kuntjoro-Jakti, 1981; Robison, 1986; Simson, 2008). Karena itulah, negara BO ini pun disebut sebagai negara kapitalis dalam pengertian ia dibangun di atas kerangka ideologi pembangunan kapitalistik (Robison, 1986; Mas’oed, 1989; ; Hadiz, 2000).

Pada mulanya, model industrialisasi yang dikembangkan negara-negara BO bertumpu pada industri substitusi impor. Dalam perjalanannya, strategi ini tidak banyak membuahkan hasil, produk-produknya tidak kompetitif dan biaya untuk penyediaan faktor-faktor produksi jauh lebih mahal (Hill,

doi: 10.20473/jpi.v8i1.21817

2000; Robison, 1986). Karena itu, negara-negara BO mengalihkan strategi menjadi industri yang berorientasi ekspor agar negara memperoleh dukungan langsung dari modal asing, mampu menciptakan pasar di dalam dan luar negeri, dan menjamin kontinuitas pertumbuhan ekonomi jangka panjang (Hill, 2000; Ariff & Hill, 1996; Robison, 1986; Simson, 2008).

Namun di sektor politik di negara BO ini tidak terjadi perubahan yang signifikan. Negara tetap menyingkirkan dan meredam berbagai aktivitas kekuatan-kekuatan sipil dan politik yang kritis. Saluran dan akses politik berbagai organisasi massa ditutup dan walaupun diberi ruang digunakan mekanisme korporatis untuk mengkooptasi dan mengontrolnya, dan meredam munculnya kekuatan-kekuatan *civil society*. (Mas'ood, 1989; Hikam, 1996; Hadiz, 2000).

Di sektor administratif, negara BO ini sangat tergantung pada struktur birokrasi yang rumit, yang berfungsi untuk melakukan pengendalian atas berbagai kegiatan masyarakat. Juga didukung oleh teknokrat apolitis yang berperan sebagai konseptor, perencana, dan pelaksana pembangunan ekonomi (Mas'ood, 1989; Hikam, 1996; Thoha, 2014). Di BO ini terlihat memang ada lembaga-lembaga yang mewakili masyarakat, baik dalam bentuk organisasi sosial, ekonomi, dan politik. Tetapi, menurut Philippe C. Schmitter (1974), institusi-institusi itu bersifat korporatisme, yaitu suatu sistem perwakilan kepentingan di mana unit-unit yang membentuknya diatur dalam organisasi-organisasi yang jumlahnya dibatasi serta bersifat tunggal atau seragam.

Rezim ini dilengkapi oleh tema-tema ideologis, yang menekankan tuntutan moral negara: disiplin nasional, persatuan dan kesatuan nasional, bagaimana pentingnya stabilitas politik guna kelancaran pembangunan ekonomi nasional, dan betapa jahatnya mengganggu stabilitas politik dan keamanan negara itu. Dinyatakan bahwa tugas negara yang utama adalah menyelenggarakan pembangunan ekonomi yang cepat untuk mengatasi kemiskinan dan keterbelakangan (Feith, 1984).

Menurut Feith, di rezim otoriter ini memiliki kelemahan, yang akan mengganggu eksistensinya di suatu saat. Pembangunan ekonomi yang dimotori negara yang mampu mendorong pertumbuhan ekonomi yang tinggi, secara sosiologis juga akan mendorong bertambahnya jumlah orang yang bisa masuk ke dalam kelas menengah. Dalam batas-batas tertentu, kelas menengah yang menonjolkan profesionalitas ini akan menuntut agar ada keteraturan dan konsistensi dalam pekerjaan pemerintah, dihapuskannya praktek-praktek kolusi dan kroni, ditegakkannya hukum, terutama tuntutan ini berasal dari kelas menengah intelektual. Sedikit banyak reformasi yang bergulir di Indonesia bisa dilihat sebagai hasil berbagai tekanan dari kelas menengah intelektual atas tatanan negara Orde Baru yang otoriter (Feith, 1984; Prasetyantoko, 1999).

Dalam banyak hal, ada pengaruh eksternal pada tuntutan demokratisasi pada negara-negara OB. Mulai pertengahan tahun 1980-an negara-negara otoriter di berbagai belahan dunia mulai menghadapi krisis dan serta tekanan warga masyarakatnya yang menuntut lebih banyak kebebasan sosial dan politik. Menurut Huntington, tuntutan demikian pengaruhnya | menyebar ke berbagai belahan dunia, yang disebutnya sebagai gelombang demokratisasi ketiga (Huntington, 1995).. Di Indonesia, mulai awal tahun 1990-an, secara bertahap, kelompok-kelompok sipil di negara Indonesia mulai mengonsolidasikan diri dan kemudian pada pertengahan tahun 1990an mulai bergerak secara terbuka menuntut proses demokratisasi (Emerson, 2001; Budiman, 2000; Hadiz, 2000).

### **Polarisasi Politik Tanpa Pembangunan Ekonomi**

Rezim Orde Lama yang memegang tampuk pemerintahan Indonesia pada periode 1959-1965 bisa dikatakan sebagai pembalikan total dari sistem politik pada periode demokrasi parlementer (1955-1959) (Feith, 1962). Hal itu ditandai dengan menguatnya posisi lembaga kepresidenan. Presiden Sukarno menjadi salah satu kekuatan politik utama di Indonesia.

Selain lembaga kepresidenan, ada dua kekuatan politik utama yaitu pertama, PKI (Partai Komunis Indonesia) yang sebelumnya hanya berperan sebagai kekuatan politik oposisi yang kemudian bisa masuk ke dalam lembaga-lembaga formal kenegaraan. Kedua, Angkatan Darat, terutama sejak negara memberlakukan keadaan darurat pada pertengahan tahun 1950-an sebagai akibat terjadinya gerakan separatisme di daerah. Angkatan Darat ini melihat PKI merupakan ancaman potensial yang dapat membahayakan negara kesatuan dan ideologi negara, sehingga ia mendorong terbentuknya berbagai organisasi massa fungsional dan mendukung organisasi kemasyarakatan dan keagamaan untuk menahan aksi-aksi yang dilakukan PKI (Crouch, 1986; Sundhaussen, 1982).

Suhu politik pada awal tahun 1960-an semakin panas. Letupan konflik yang sporadis antar kekuatan-kekuatan politik itu mulai muncul ke permukaan, dan juga terjadi di daerah pedesaan (Lyon, 1984; Husken, 1988). Riuh-rendahnya percaturan politik yang ditandai dengan konflik tersembunyi sampai benturan terbuka di antara berbagai kekuatan politik di dalam lembaga kenegaraan dan institusi kemasyarakatan telah mengakibatkan terabaikannya pembangunan ekonomi.. Sementara itu, jumlah utang luar negeri dan inflasi meningkat. Keadaan perekonomian Indonesia yang buruk itu t digambarkan dari hasil kajian Arndt, yang menyimpulkan bahwa apabila Indonesia memenuhi semua kewajiban utang luar negerinya, konsekuensinya tidak ada lagi devisa yang tersisa untuk membiayai anggaran pembangunan rutin yang dibutuhkan. Pada tahun 1965 inflasi naik mencapai 550%, bahkan tahun 1966 menjadi 650% (Arndt, 1967; Hill, 2000; Higgins, 1968; Glasburner, Bruce, 1971; Mackie, 1967; Simson, 2008).

Parahnya keadaan ekonomi Indonesia di masa Orde Lama itu bisa dilihat pula pada pendapatan per kapita yang menurun sekitar 3,7% antara tahun 1961 dari 1965. (Prawiro, 1998). Persoalan ekonomi yang dihadapi Indonesia itu adalah akibat dari polarisasi masyarakat yang begitu jauh yang mengakibatkan hubungan-hubungan politik menjadi disosiatif, serta berlebihannya kekuasaan politik mencampuri sektor ekonomi, sehingga manajemen usaha ekonomi dan pembangunan ekonomi yang rasional tak dapat diterapkan. Utang luar negeri tidak mampu dibayar, penerimaan ekspor jatuh ke tingkat yang hampir-hampir tidak dapat lagi mencukupi kebutuhan minimum negara. Keadaan diperparah akibat konfrontasi dengan Malaysia serta upaya pembebasan Irian Barat yang membutuhkan biaya besar (Hill, 2000; Feith, 1964; Hindley, 1963).

Situasi politik pada pertengahan tahun 1965 semakin panas. Konflik itu terjadi dari ketiga kekuatan politik utama itu, Sukarno, Partai Komunis, dan Angkatan Darat, Angkatan Darat didukung oleh kelompok-kelompok sipil keagamaan dan organisasi-organisasi politik dan sosial, para mahasiswa dan kaum intelektual yang anti komunis dapat memenangkan dan menguasai keadaan Indonesia yang sedang *chaos*. Partai Komunis Indonesia dan organisasi massa pendukungnya dilumpuhkan dan kemudian diputuskan sebagai partai terlarang. Demikian juga dengan Presiden Sukarno beserta lingkaran terdekatnya, meskipun tidak diperlakukan seperti PKI, kekuatan politik dan pengaruhnya dieliminasi (Crouch, 1986; Sundhausein, 1982; Mas' oed, 1989; Simson, 2008).

### **Membangun Ekonomi**

Bercermin pada rezim Orde Lama yang menempatkan politik sebagai panglima, Orde Barumengalihkan orientasi pembangunan itu ke bidang ekonomi. Namun komitmen Orde Baru untuk melaksanakan pembangunan ekonomi itu tidak didukung oleh ketersediaan dana dalam negeri. Di sinilah pertama-tama yang dilakukannya adalah mencari utang luar negeri dan mengundang modal asing (Robison, 1986). Upaya itu membuahkan hasil. Ditambah lagi, pada awal tahun 1970-an harga minyak di pasar internasional naik, terjadi *oil boom*, sehingga devisa yang diperoleh dari minyak bisa menambah biaya pembangunan yang berasal dari utang luar negeri itu. Tak disangsikan, pada akhirnya rezim Orde Baru dengan pembangunan ekonominya itu secara makro dan rata-rata telah dapat mendorong pertumbuhan ekonomi pada hampir semua sektor. Meskipun ada yang meragukan, harus diakui terjadi pertumbuhan ekonomi dan dapat meningkatkan sedikit kemakmuran rata-rata warga masyarakat ketimbang pada periode Orde Lama (Mackie, 1992; Hill, 2000).

Pada awal 1980-an, harga minyak di pasar internasional turun yang menyebabkan pemerintah kembali kekurangan dana untuk membiayai proyek-proyek pembangunannya. Dalam konteks inilah, di samping upaya memperbesar utang luar negeri dan menarik modal asing, pihak swasta mulai diberi peran. Tetapi nampaknya dorongan untuk melibatkan pihak swasta ini cenderung diskriminatif, lebih

mengedepankan usaha-usaha swasta skala besar. Alasan dari kebijaksanaan tersebut bahwa usaha-usaha swasta besar dianggap lebih memiliki kemampuan untuk memproduksi barang dan jasa yang berorientasi ekspor (*export oriented*) dan mampu bersaing di pasar internasional, sehingga pertumbuhan ekonomi tinggi yang telah dicapai pada periode sebelumnya tetap dapat dipertahankan. Alasan lainnya, dilandasi asumsi akan berlangsungnya *trickle down effect*, bahwa hasil dari pertumbuhan yang tinggi itu nantinya akan menetes ke usaha-usaha menengah dan kecil serta kepada masyarakat luas (Hill, 2000; Ariff & Hill, 1988; Robison, 1986).

Melihat pada indikator-indikator makro ekonomi, keberhasilan yang dicapai antara tahun 1960-an hingga awal tahun 1990-an memang cukup mengagumkan. Produk domestik Bruto (PDB) per kapita riil naik lebih dari tiga kali lipat hanya dalam satu generasi, dan penurunan perekonomian pada paruh pertama 1960-an berhasil diatasi dengan pertumbuhan yang positif (Hill, 2000). Produksi beras meningkat dengan pesat, khususnya di Jawa, yang mencapai dua kali lipat, sehingga pada tahun 1984 tercapai swasembada beras. Sebagian besar keberhasilan dari peningkatan produksi beras berasal dari program intensifikasi yang dapat menaikkan produksi 20% hingga 85% dari waktu sebelumnya. Peningkatan tersebut kemudian diikuti kenaikan hampir 50% konsumsi kalori harian rata-rata (Husken, 1988; Mubyarto, 83; Eng, 1996). Lalu, melalui implementasi Program Keluarga Berencana (*Family Planning Program*) pertumbuhan penduduk juga dapat ditekan, sampai awal tahun 1990-an pertumbuhan penduduk turun di bawah 2%. Atas keberhasilan dalam program swasembada beras dan Keluarga Berencana Presiden Soeharto menerima penghargaan internasional (Hill, 1996; Eng, 2010; Holinger, 1996).

Mengikuti pertumbuhan ekonomi, telah terjadi perubahan struktural. Sumbangan sektor pertanian terhadap PDB mengalami penurunan, kira-kira sepertiga dibandingkan dengan periode pertengahan tahun 1960-an (Mubyarto, 1983; Eng, 1996; Hafisah, 2011). Sebaliknya, kontribusi sektor industri naik lebih dari tiga kali lipat hingga dapat menggantikan posisi sektor pertanian dalam nilai tambah di tahun 1991, walaupun tingkat penyerapan tenaga kerja sektor industri ini tidak begitu signifikan (Hill, 2000). Meski industri manufaktur pernah didominasi industri pangan dan pengolahan karet, sektor-sektor itu mengalami penurunan kontribusi hingga kurang dari seperlima dari pangsa sebelumnya. Kemudian, perubahan-perubahan ekonomi itu mendorong pula pada perubahan di bidang sosial. Jumlah penduduk miskin yang pada awal Pelita I (Pembangunan Lima Tahun Pertama) lebih dari 100 juta orang, pada akhir Pelita V tinggal 22,5 juta orang. Persentase penduduk yang tidak bersekolah menurun hingga sepertiga dari kondisi di tahun 1960-an, sementara di pihak lain jumlah penduduk yang berpendidikan tinggi naik dengan cepat (Hill, 2000; Prawiro, 1998; Akita & Hermawan, 2000).

Dari berbagai pertumbuhan sektor selama lebih seperempat abad itu tampak arah ekspansi PDB menunjukkan kenaikan 150% dari tahun 1969 sampai tahun 1992, atau ekuivalen dengan kenaikan sekitar 200%. Pendapatan per kapita pada tahun 1982 menjadi 230% lebih tinggi dibandingkan pada tahun 1969. Pada Pelita I pendapatan per kapita adalah 400 dolar AS naik menjadi 1.200 dolar AS pada akhir Pelita VI. Karena itu, pada awal tahun 1990-an Indonesia telah melalui tiga tonggak dalam pembangunan ekonomi dan transformasi struktural, pertama, *output* manufaktur melampaui *output* pertanian; kedua, pangsa lapangan kerja dalam sektor pertanian merosot sampai di bawah 50% (meskipun angka absolutnya terus meningkat); dan ketiga, barang-barang olahan mencapai lebih dari setengah total produk yang diekspor (Hill, 2000; Akita & Hermawan, 2000; Prawiro, 1998).

Pada akhir tahun 1980-an Mackie dan Hill membuat kesimpulan bahwa di dalam perekonomian Indonesia sedang berlangsung kondisi yang mendekati *boom* di hampir semua sektor. Manfaat yang diperoleh dari berbagai paket deregulasi selama 1986-1988, terutama dengan mengedepankan peran swasta, sudah mulai kelihatan hasilnya. Produk-produk manufaktur dengan orientasi ekspor mencapai tingkat yang sebelumnya belum pernah terjadi, sistem perbankan berada dalam keadaan likuiditas yang terombang-ambing, panen di tahun 1989 sangat baik, sedangkan industri konstruksi mulai beroperasi dengan tingkat yang cukup baik. Sementara itu, rata-rata pertumbuhan per tahun dari tahun 1987 hingga 1992 mencapai 6,7% dan keadaan itu dapat dicapai tanpa peranan besar dari pendapatan minyak. Untuk pertama kalinya dalam sejarah, Indonesia menjadi eksportir industri yang signifikan, mengikuti tetangga-tetangganya di Asia Tenggara dan Timur. Selain itu, dalam periode tersebut berlangsung pula pertumbuhan kekuatan komersial dan independensi relatif sektor swasta, sedangkan peran BUMN (Badan Usaha Milik Negara) mulai menyusut. Dengan demikian, di sini pemerintah Indonesia telah membuktikan kapasitas dirinya untuk menjadi motor penggerak pertumbuhan dalam situasi ekonomi yang sedang tidak menguntungkan, terutama karena pendapatan minyak yang berkurang serta tingkat kompetisi yang sangat ketat dari negara-negara Asia lainnya (Hill, 2000).

### **Negara Mengatur Politik**

Keberhasilan dalam pertumbuhan ekonomi itu dibarengi dengan situasi politik yang tidak banyak memberi kebebasan bagi warga masyarakat luas. Pergantian rezim pada tahun 1965-1966 bisa dikatakan sebagai suatu perubahan orientasi politik yang dramatis, dari doktrin retorika sosialis ala pemerintahan Sukarno ke ideologi Orde Baru yang pro kapitalis di bawah kekuasaan Suharto. Kemunculan Orde Baru pada awalnya memberikan pengharapan dari sistem yang otoriter pada masa Demokrasi Terpimpin ke sistem demokrasi. Namun, pergantian itu tidak banyak mendorong pada perubahan substansial dalam kehidupan politik. Kekuasaan lembaga kepresidenan tetap menjadi pusat dari seluruh proses politik yang berjalan di Indonesia, bahkan menjadi bertambah kuat dan besar karena langsung ditopang kekuatan militer dengan fungsinya menjaga kestabilan politik serta



teknokrat dan birokrat sebagai pelaksana pembangunan ekonomi dan administrasi pemerintahan (Liddle, 1996; Crouch, 1986; Sundhaussein, 1982).

Sistem politik Orde Baru ditopang oleh tiga jajaran utama: Presiden, Angkatan Bersenjata, dan Birokrasi. Kekuasaan kepresidenan menempati puncak piramida dan merupakan *primus inter pares* bagi lembaga-lembaga tinggi negara lainnya seperti DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), MA (Mahkamah Agung), BPK (Badan Pemeriksa Keuangan). Dalam hal ini kekuasaan presiden sangat menentukan dalam mengontrol rekrutmen politik untuk berbagai jabatan lembaga-lembaga tinggi negara. Juga memiliki sejumlah *financial resource* yang tidak dimiliki oleh lembaga tinggi negara lain, termasuk otoritas untuk mendistribusikan dana pembangunan nasional. Angkatan Bersenjata berperan sebagai stabilisator dan dinamisator politik, dan terutama mengamankan pelaksanaan agenda-agenda yang telah dirumuskan lembaga kepresidenan, bahkan prevalensinya dapat ditemukan juga di bidang ekonomi, sosial-kemasyarakatan, termasuk di bidang olah raga dan kesenian. Sementara peren birokrasi adalah pelaksana dari agenda-agenda politik, ekonomi, dan sosial-kebudayaan lembaga kepresidenan (Gafar, 1999; Mas'ood, 1989; Hikam, 1996).

Dalam rangka memperoleh legitimasi dari lembaga perwakilan rakyat, partai politik yang digunakan rezim Orde Baru adalah Golongan Karya, yang dalam setiap pemilu, selalu memenangkan suara mayoritas. Melalui suara Golkar inilah rezim Orde Baru mendapatkan pengesahan dari wakil-wakil rakyat untuk mengimplementasikan berbagai kebijaksanaannya. Lembaga-lembaga politik dan sosial lain seperti partai politik, organisasi massa, media massa dikontrol dengan ketat dan mereka semua harus dapat menempatkan diri dalam konteks interaksi di antara ketiga institusi utama tersebut, bahkan sebagian besar di antaranya dapat dikooptasi dan disubordinasikan sekedar menjadi instrumen penopang bagi tiga pilar politik Orde Baru (Gafar, 1999; Mas'ood, 1989; Hikam, 1996). Dengan berbagai jalinan kombinasi antara lembaga-lembaga kenegaraan, kepolitikan, dan kemasyarakatan dengan lembaga kepresidenan sebagai pusat kekuasaannya, posisi masyarakat kebanyakan dengan sendirinya sangat lemah. Meskipun perangkat, aparat, dan institusi negara mengembangkan citra diri mereka sebagai kelompok yang *benevolence*, pola hubungan yang bersifat *benevolence-obedience* itu lebih menunjukkan ciri hubungan dominasi negara atas masyarakat (Gafar, 1999; Mas'ood, 1989; Hikam, 1996).

Di sektor administratif, Orde Baru sangat tergantung pada struktur birokrasi yang rumit yang fungsi sebenarnya adalah untuk melakukan pengawasan atas perilaku-prilaku atau kegiatan-kegiatan masyarakat. Memang secara formalitas terlihat ada lembaga-lembaga yang mewadahi pengelompokan dan penggolongan masyarakat, baik dalam bentuk organisasi sosial, ekonomi, dan politik, tetapi institusi-institusi itu bercorak korporatis, bersifat tunggal dan seragam. Di samping itu, pimpinan

doi: 10.20473/jpi.v8i1.21817

organisasi-organisasi tersebut harus melalui penyaringan yang ketat dari aparat-aparat militer dan birokrasi. Semua cara pengendalian itu diarahkan supaya tidak terjadi pertentangan antar kelompok kepentingan serta terciptanya keselarasan, kesetiakawanan, dan kerja sama dalam hubungan antara negara dan masyarakat atau lebih tepat supaya masyarakat tetap berada di bawah pengawasan negara Orde Baru (Gafar, 1999; Mas'ood; 1989; Hikam 1996).

Bagi negara Orde Baru siapa pun harus tunduk dan di bawah kendalinya. Sedikit saja reaksi atau sikap yang berbeda dari masyarakat, negara akan dengan segera meredamnya. Masyarakat dilihat sebagai kekuatan yang akan senantiasa mengganggu eksistensi negara, karena itu perlu diwaspadai dan diawasi seketat mungkin. Dengan sendirinya, pluralitas dilarang dan solidaritas horisontal antar kelompok masyarakat disingkirkan, yang diperbolehkan adalah solidaritas vertikal, yaitu kesetiaan kepada negara. Negara adalah kepala keluarga, dan sebagai kepala keluarga imbauan, nasihat, dan petunjuknya adalah hukum yang mesti dituruti, tidak boleh ada yang membangkang. Rezim Orde Baru mempersepsi kemajemukan masyarakat sebagai persoalan besar dalam proses integrasi nasional dan karenanya sangat perlu dieliminasi. Perbedaan tak bisa diterima karena semua kelompok harus memiliki kerangka berpikir dan berperilaku yang sama demi menjaga persatuan dan kesatuan (Gafar, 1999; Hikam, 1996; Liddle, 1996).

### **Kerawanan Pembangunan Ekonomi**

Sebenarnya, di balik berbagai keberhasilan pembangunan ekonomi yang berlangsung di bawah rezim Orde Baru, di dalamnya sebenarnya banyak menyimpan masalah kritis. Persoalan-persoalan itu muncul dari konsep dan kebijakan pembangunan ekonomi itu sendiri, bukan sekedar efek samping (*side effect*), yang sampai pertengahan tahun 1990-an terasa tidak ada upaya sungguh-sungguh untuk mengoreksinya.

Terkait dengan sumber pembiayaan pembangunan ekonomi, sebenarnya sudah cukup lama para pakar dan pengamat ekonomi telah mengingatkan agar pemerintah Indonesia mulai mengurangi ketergantungannya pada utang luar negeri. Alasannya, meskipun utang luar negeri itu berbunga rendah dan berjangka panjang, serta pemerintah selalu menepati ketentuan waktu pembayaran cicilan dan bunganya, bebannya begitu besar. Sampai tahun 1997, jumlahnya sudah mencapai di atas 100 milyar dolar AS. Dengan jumlah utang sebesar itu, bersama-sama Brazil dan Meksiko, Indonesia menjadi negara dengan utang luar negeri terbesar di dunia. Indikatornya adalah *Debt Service Ratio* (DSR) yang maksimalnya adalah 20%, tapi DSR Indonesia sudah jauh di atas 30%. Ini berarti membengkaknya defisit transaksi berjalan karena keharusan membayar cicilan dan bunga utang. Defisit inilah yang kemudian ditutup terus menerus dengan utang luar negeri (Gie, 1998).

Mulai menjelang akhir tahun 1980-an lokomotif pembangunan Indonesia memang tidak lagi melulu dipegang negara. Swasta juga mulai memegang peranan penting. Umpama saja dalam peran perbankan di tingkat nasional, dahulu peran bank-bank BUMN (Badan Usaha Milik Negara) pernah mencapai 90%. Tetapi sampai bulan Maret 1997, kredit perbankan yang diberikan bank-bank BUMN sebesar Rp 110,9 triliun, sementara yang diberikan bank-bank swasta nasional sebesar Rp 159,249 triliun atau 59% dari total kredit. Pihak swasta juga kian berperan besar dalam ekspor, dahulu ekspor yang dominan hanya minyak dan gas bumi yang dikelola negara. Sampai tahun 1997 ekspor non-migas yang porsi terbesarnya dipegang swasta sudah mencapai 75,87%, sedangkan minyak dan gas hanya 24%. Namun demikian, kapital perusahaan-perusahaan swasta dalam rangka melakukan ekspansi usaha mereka juga dimotori utang, bahkan utang luar negerinya telah melebihi utang luar negeri pemerintah, yaitu mencapai sekitar 62% (Gie, 1998).

Sejak awal 1990-an, persoalan utang swasta sudah muncul ke permukaan dan banyak diberitakan media, yaitu yang berkaitan dengan masalah kredit macet. Pada bulan Februari 1994, Menteri Keuangan, Mar'ie Muhammad, memberi tahu DPR bahwa per Oktober 1993 jumlah kredit macet secara nasional, yaitu bank BUMN dengan semua bank swasta, sudah mencapai 15,8% dari semua kredit yang beredar, sedangkan khusus untuk bank-bank BUMN saja kredit macet itu mencapai 21,2% (Gie, 1998). Itu baru yang tercatat, dan seperti kita ketahui bahwa catatan statistik pemerintah kerap kali jauh dari akurat, entah karena adanya kepentingan tertentu untuk menutup-nutupinya atau karena metode pencatatannya yang memang tidak sistematis, diperkirakan kredit macet yang sebenarnya jauh lebih besar dari jumlah yang disebutkan.

Deregulasi perbankan tahun 1988 yang memperingan persyaratan pendirian bank adalah salah satu penyebab dari persoalan kredit macet tersebut. Kebijakan deregulasi yang memperlonggar pendirian bank pada akhir tahun 1988 betul-betul direspons pihak swasta dengan sangat antusias, banyak bank baru didirikan atau memperluas cakupan wilayah kegiatan bank yang sudah ada sampai ke kota-kota kecil setingkat kabupaten. Bank-bank tersebut secara jor-joran menarik para penabung dan deposan agar mau menyimpan uang dan sebaliknya mempermudah prosedur peminjaman dengan memberikan bunga kredit yang rendah untuk para debitur. Kompetisi antar bank yang cenderung berpola *free fight liberalism* itu ditangkap para pengusaha, termasuk oleh banyak pengusaha karbitan yang tidak memiliki pengalaman sama sekali sebelumnya atau para pengusaha yang tidak memiliki etos *entrepreneur*. Para pengusaha karbitan tersebut adalah para spekulan yang sekedar mencari keuntungan dari adanya persaingan yang begitu keras antar bank. Dengan berbagai cara para pengusaha melakukan manipulasi, sampai-sampai proyek-proyek yang dibangunnya dibiayai kredit bank 100%, jadi mereka itu tanpa mengeluarkan kapital sepeser pun, bahkan proyek-proyek itu di *mark-up* juga oleh mereka (Gie, 1998).

Sudah tentu penguasaha-pengusaha yang mengail di air keruh tersebut dalam mengembangkan proyek-proyek mereka sama sekali tidak memperhatikan studi-studi kelayakan (*feasibility studies*), termasuk bagaimana peluang pasarnya. Tidak juga dilandasi oleh manajemen keuangan perusahaan yang dikelola secara profesional dan sudah pasti pula tidak memiliki *accountability*. Padahal uang yang mereka pinjam itu milik publik. Permainan para pengusaha yang seperti itu sebenarnya dimungkinkan juga karena adanya kolusi dengan staf-staf perbankan negara, terutama di sini karena mekanisme pengawasan, baik internal maupun eksternal, sangat lemah. Banyak bank yang memberikan kredit melebihi ketentuan yang berlaku. Kasus kredit macet yang sangat besar dari Golden Key Group, milik Edi Tansil, dan kasus Kanindotex, milik Robby Tjahjadi, yang cara perolehan kredit mereka diketahui tidak wajar, mulai terbongkar awal tahun 1990-an (Gie, 1998).

Kemudian menyusul tanda-tanda kredit macet yang berasal dari para pengembang (*developer*) yang bergerak pada usaha sektor bangunan, yang proyek-proyek mereka banyak yang tidak terserap pasar (Gie, 1998). Malah para pengembang inilah yang kemudian dituduh sebagai “biang keladi” dari jatuhnya nilai rupiah. Sebagian di antara pengembang dalam usaha memperoleh dana untuk pembangunan proyeknya mendapatkan kredit dari luar negeri dalam bentuk dolar dan berjangka pendek, tetapi investasi yang mereka lakukan adalah dalam bentuk rupiah dan berjangka panjang. Di sinilah mulai muncul persoalan, karena daya serap pasar untuk sektor konstruksi cukup rendah, sementara bunga dan cicilan utang dalam dolar harus tetap dibayar dan semakin mendekati jatuh tempo, maka tak terhindarkan lagi para pengembang ini memburu dolar secara besar-besaran untuk membayar utang mereka. Dari masalah ini terlihat adanya tanda-tanda kurs rupiah mulai melemah. Kelihatannya mungkin di antara sekian pengembang, banyak yang lebih pas untuk dikategorikan sebagai spekulan daripada pengusaha yang sesungguhnya. Juga dalam hal ini terlihat kental sekali adanya kerja sama kolusif antara para pengembang dengan birokrasi pemerintahan, terutama dalam hal perolehan kredit melalui bank-bank BUMN serta untuk perolehan tanah dan izin pendirian bangunan (Ismawan, 1998; Gie, 1998).

Isyarat para pengamat ekonomi dan berita-berita media massa yang mengungkapkan masalah kredit macet sejak satu dekade di masa Orde Baru itu tidak mendorong otoritas moneter segera mengambil tindakan. Instansi yang sebenarnya memiliki wewenang untuk mengatur masalah perbankan dan keuangan tersebut relatif pasif, padahal Presiden Suharto sendiri dalam pidatonya pada pembukaan Kongres Perbanas tanggal 25 Mei 1994 sudah meminta supaya Departemen Kehakiman, Kejaksaan Agung, Badan Pertanahan Nasional, Badan Urusan Piutang dan Lelang Negara bersama-sama dengan otoritas moneter mencari cara-cara penyelesaian hukum yang cepat dan adil guna menangani kasus-kasus kredit macet itu. Namun, permintaan presiden tersebut tidak digubris oleh lembaga-lembaga bersangkutan, sehingga masalahnya menjadi berlarut-larut. Ketidakacuhan dan sikap diam lembaga-

lembaga pemerintah terkait itu berkaitan dengan dalih bahwa transparansi perbankan tidak bisa sembarangan dibuka, itu dilindungi oleh undang-undang. Bila otoritas moneter membuka kasus-kasus kredit macet, diasumsikan bank-bank yang bermasalah akan bangkrut kena *rush*. (Gie, 1998). Masalah otoritas moneter yang cenderung mendiamkan kasus kredit macet dan bank bermasalah, mungkin karena di antara bank-bank dan para pengusaha yang tersangkut dalam persoalan itu memiliki kaitan dengan beberapa pejabat tinggi negara, baik karena hubungan kerabat maupun karena kroni, sehingga tidak memiliki keberanian untuk membongkarnya (Ismawan, 1998; Gie, 1998).

Sektor industri yang sejak dua dekade lalu nampak tumbuh dan berkembang dengan mengesankan, ternyata juga tidak banyak memiliki landasan teknologi yang kuat. Umumnya industri-industri yang berkembang adalah industri perakitan (*assembling*), umpamanya pada industri mobil dan elektronika (Chalmers, 1996). Perangkat teknologi maupun bahan-bahan untuk pembuatan produknya sebagian besar didatangkan dari luar negeri. Perusahaan-perusahaan swasta besar jarang sekali yang memiliki Divisi Penelitian dan Pengembangan untuk menciptakan dan mengembangkan teknologi sendiri. Karena itu industriawan di Indonesia sesungguhnya lebih merujuk pada sebutan *broker*, bukan pencipta atau pengembang teknologi. Nampak di sini para pengusaha Indonesia ingin cari mudahnya saja. Termasuk dalam kasus ini beberapa komoditas pertanian yang sebenarnya bisa dikembangkan di Indonesia didatangkan pula dari luar negeri seperti jagung, kacang kedele, dan buah-buahan (Chalmers, 1996; Robison, 1998; Gie, 1998).

Tetapi pemerintah pun kelihatannya mendukung pada model industrialisasi yang seperti itu. Kurang sekali upaya pemerintah untuk menciptakan lingkungan yang kondusif bagi perusahaan-perusahaan swasta dalam mengembangkan teknologi sendiri atau memakai bahan-bahan lokal bagi pembuatan produk-produk industri mereka, umpamanya dengan memberikan insentif tertentu seperti pengurangan pajak. Kalau kemudian ada perusahaan yang mencoba untuk mengembangkan teknologi sendiri dan memakai sebagian besar bahan-bahan lokal untuk produknya, perusahaan itu mengajukan proteksi yang sangat berlebihan, meminta monopoli, termasuk meminta pembebasan pajak. Karena perusahaan yang meminta monopoli itu dimiliki oleh keluarga pejabat tinggi yang memegang kekuasaan, maka permohonan itu dikabulkan. Kasus industri mobil Timor dan industri kimia Chandra Asri dapat mewakili gambaran dari ketidakkonsistenan kebijakan industri pemerintah. Barangkali kebijakan yang kurang membuka peluang bagi perusahaan untuk mengembangkan teknologi dan memakai bahan-bahan dalam negeri atau memberikan proteksi yang berlebihan, menguntungkan kedua belah pihak, karena memungkinkan pihak swasta dan aparat pemerintah berkolusi. Ditambah lagi kedua belah pihak tidak perlu bersusah payah melakukan berbagai eksperimen yang memang memerlukan biaya besar dan membutuhkan waktu lama untuk memetik hasilnya (Robison, 1998; Chalmers, 1996).

Dalam konteks model industrialisasi yang demikian itulah, produk-produk industri Indonesia relatif mahal, karena perangkat teknologi dan bahan-bahan untuk pembuatan produknya sebagian besar diimpor. Banyak produk industri Indonesia yang tidak kompetitif dari segi harga, padahal kualitasnya juga belum begitu tinggi. Sementara itu, bila hendak menekan harga, para pengusaha akhirnya mengurangi salah satu ongkos faktor produksi, yaitu upah buruh. Inilah salah satu sebab kenapa upah buruh di Indonesia masa Orde Baru itu termasuk yang terendah di Asia Tenggara. Untuk masalah upah buruh yang rendah ini pemerintah secara tidak langsung mendukung para pengusaha, dengan alasan, karena itu salah satu komponen *comparative advantage* Indonesia (Hadiz, 1997).

Di samping itu, pembangunan ekonomi yang *bias* pada sektor industri itu menjadikan sektor ekonomi pertanian terabaikan dan walaupun dibangun hanya diupayakan untuk meningkatkan jumlah produksi dalam rangka swasembada pangan sambil sekaligus mengendalikan tingkat harga produknya. Ini dilandasi pemikiran bahwa komoditas pertanian adalah makanan pokok yang persediaanya harus selalu mencukupi serta harganya mesti terkendali, karena bila kedua hal itu tidak terpenuhi, maka proses industrialisasi akan terganggu. Karena itu, kebijakan dalam pembangunan pertanian sifatnya subsistensi, hanya untuk mencukupi permintaan, yang komoditasnya dikendalikan dengan harga yang rendah yang bisa dijangkau oleh semua lapisan masyarakat. Sudah tentu pembangunan yang seperti itu sangat merugikan petani; sebaliknya yang diuntungkan adalah lapisan menengah perkotaan, karena untuk memperoleh pangan mereka tidak harus mengeluarkan uang dalam jumlah besar dari pendapatan yang mereka terima, yang menyebabkan semakin melebarnya kesenjangan antar sektor dan antar lapisan masyarakat (Mubyarto, 1983; Hafsah, 2011).

### Imbas Ke Politik

Memasuki tahun 1998 Indonesia tengah bersiap-siap untuk menghadapi pemilihan presiden baru, dan ditandai oleh gejolak masyarakat yang secara kuat menekan pemerintah untuk tidak memilih presiden yang itu-itu saja serta melakukan reformasi pada sistem politik yang tidak demokratis. Namun demikian, nampaknya pemerintah belum mau mendengar tuntutan yang mulai disuarakan secara keras oleh berbagai komponen masyarakat tersebut. Dalam konteks tidak adanya respons pemerintah atas tekanan masyarakat itu, ketidakpastian dan resiko dari situasi politik Indonesia menjadi semakin besar, dan pada akhirnya kekhawatiran masyarakat tentang masa depan situasi politik Indonesia mungkin menjadi terbawa dalam perilaku ekonomi mereka (Prawiro, 1998). Situasi politik yang demikian labil itu merupakan peluang besar bagi *fund managers* dan spekulator untuk mempermainkan uang rupiah. Di situ mereka bermain tidak hanya memakai isu-isu ekonomi untuk menggoyang rupiah, mereka juga sangat pintar menyiasati berbagai rumor dan isu perkembangan politik Indonesia dalam rangka mencari celah terbuka untuk menembak jatuh mata uang rupiah (Ismawan, 1998; Gie, 1998).

doi: 10.20473/jpi.v8i1.21817

Meski mungkin pada awalnya gejolak moneter itu merupakan imbasan dari krisis moneter yang terjadi di beberapa negara tetangga, persistensi gejolak ini pada bulan-bulan selanjutnya tampaknya lebih banyak disebabkan oleh problem faktor internal yang ada di Indonesia sendiri. Kalau keadaan menjadi stabil kembali pada bulan Oktober 1997, hal itu akan dapat dikatakan sebagai contoh dari imbasan eksternal. Tetapi yang terjadi adalah ketika terkena "flu Asia" Indonesia malah menjadi sangat rentan terhadap kelemahan internal yang memang sudah ada, meskipun masih tersembunyi, saat perekonomian bertumbuh dengan pesat. Ini berarti bahwa sistem ekonomi Indonesia di masa Orde Baru di dalamnya sudah banyak mengandung persoalan, penuh dengan ketidakkonsistenan dan kontradiksi atau suatu bentuk krisis yang laten, yang akan manifes bila ada faktor pemicunya. Dalam konteks itulah, ketika gelombang krisis moneter menerpa Asia Timur dan Tenggara, karena sifat pertumbuhan ekonomi Indonesia tidak mempunyai landasan domestik yang kuat (Gei, 1998; Hadiz, 2000; Pabotinggi, 1995).

Model pembangunan yang dikembangkan rezim Orde Baru sejak awalnya sudah rawan, penuh dengan resiko. Ketergantungan pada kapital luar negeri, proses industrialisasi yang berbasis teknologi perakitan, dan pemihakan pada golongan ekonomi kuat dengan mengabaikan sektor ekonomi pedesaan dan golongan lemah, adalah faktor-faktor yang di dalamnya sudah melekat potensi krisis besar, terutama bila ekonomi regional atau dunia mengalami guncangan. Bila hampir selama tiga puluh tahun ekonomi Indonesiaa relatif stabil, itu dimungkinkan karena ditopang oleh format politik yang otoriter. Format politik ini sangat memaksakan berlakunya mekanisme politik yang tidak memungkinkan adanya koreksi yang mendasar, serta jauh dari menyantuni rakyat dan juga tidak peduli dengan masalah legitimasi. *Check and balance* antara masyarakat dan negara tidak ada, kedua belah pihak berada dalam hubungan yang timpang, negara mensubordinasi masyarakat (Pabotinggi, 1995).

Format politik yang demikian itu bisa dipahami, karena kehidupan berbangsa dan bernegara pada periode akhir tahun 1960-an sedang berada dalam situasi *chaos*. Dengan demikian, format politik itu dibuat dalam keadaan darurat, dan karenanya sifatnya sementara, dengan tujuan utamanya adalah untuk menciptakan stabilitas sebagai prasyarat guna memulihkan krisis politik yang terjadi pada masa Orde Lama dan untuk melaksanakan pembangunan ekonomi yang terabaikan (Pabotinggi, 1995).

Namun demikian, dalam perjalanannya format politik yang darurat itu sama sekali tidak diubah, malah terus dipertahankan. Ia dilanggengkan dan bahkan lebih diperkuat lagi. Karena itu, rezim Orde Baru hanya bertolak belakang dengan rezim Orde Lama dalam hal kebijakan pembangunan ekonomi, tetapi dalam hal sistem dan kebijakan politik tetap otoriter. Rezim yang otoriter secara politik pasti akan represif dan secara ekonomi akan membuahkan praktek-praktek usaha yang koruptif, kolusif,

monopolistik, tidak efisien, dan mendistorsi pasar ekonomi. Di sinilah sebenarnya dengan penyelenggaraan negara yang birokratik dan sangat otoriter, rezim Orde Baru malah menciptakan “musuh-musuhnya” sendiri, yang bila menemukan momentumnya musuh-musuh itu akan muncul ke permukaan dan kemudian melakukan penentangan secara terbuka (Pabotinggi, 1995; Hikam, 1996).

### **SIMPULAN: REFLEKSI**

Bagaimana dengan kondisi ekonomi dan format politik pasca kekuasaan Suharto? Apakah rezim baru, sebutlah rezim reformasi, yang terbentuk dari hasil Pemilu 1999 yang dianggap relatif lebih bersih ketimbang Pemilu-Pemilu Orde Baru sebelumnya, sudah dapat memulihkan krisis ekonomi dan membangun format politik yang demokratis?

Meskipun kurs rupiah atas Dolar AS tidak sefluktuatif dua dekade lalu, nilainya belum begitu stabil dan nampaknya mungkin tidak akan dapat kembali mendekati nilai seperti yang berlaku sebelum krisis. Sektor riil dan berbagai usaha jasa yang terhantam krisis moneter telah bisa pulih; tetapi, para investor, terutama investor asing, terlihat begitu hati-hati untuk menanamkan modal mereka. Semua itu menjadikan peluang dan kesempatan kerja belum terbuka lebar, sehingga pengangguran masih berjumlah besar. Beban ekonomi masyarakat, terutama untuk mereka yang berasal dari lapisan menengah ke bawah, juga begitu berat, barang-barang konsumsi, apakah itu pangan, sandang, dan papan, serta sarana-sarana produksi apakah itu untuk sektor pertanian dan industri, harga-harganya terus melambung naik. Ditambah lagi barang-barang publik yang dikelola pemerintah, seperti listrik, air, telepon, gas, dan BBM (Bahan Bakar Minyak), juga tetap musti dibayar warga masyarakat dengan harga yang juga terus menerus meningkat. Sektor pendidikan menengah dan tinggi serta kesehatan, yang merupakan prasyarat bagi peningkatan kemampuan sumber daya manusia, juga kian menjadi mahal, sehingga semakin sulit untuk bisa dijangkau warga masyarakat kebanyakan.

Pemerintahan pasca Orde Baru nampaknya kian banyak membebani warga masyarakat dengan pajak, retribusi, dan berbagai pungutan lainnya. Kini Anggaran Belanja negara pun cukup banyak dialokasikan untuk pembiayaan rutin pemerintahan dan institusi-institusi kenegaraan lainnya, seperti untuk berbagai kegiatan legislatif yang memakan ongkos besar. Otonomi Daerah yang diberlakukan pun bukannya memberi peluang pada warga masyarakat untuk bisa mempermudah akses dan kontrol umpamanya pada lapangan-lapangan pekerjaan, pendidikan menengah dan kesehatan, malah pemerintah daerah ini dengan kewenangan besar yang dimilikinya menambah beban ekonomi warga masyarakat dengan berbagai pungutan, dengan alasan untuk peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), sementara anggaran belanja pembangunan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah itu sendiri cukup terbatas.



Komitmen dan janji rezim reformasi untuk memberantas KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme), nampaknya masih sebatas retorika politik. Malah kelihatannya KKN ini semakin meluas dan melibatkan hampir semua aparat pemerintahan dan institusi-institusi kenegaraan, termasuk institusi legislatif, baik di pusat maupun di daerah. Demikian juga dengan masalah keamanan, kini yang terlihat dan dirasakan warga masyarakat adalah meningkatnya jumlah dan berbagai tindak kriminalitas, dan karena aparat keamanan cukup terbatas dalam melakukan pencegahan dan upaya tindakan hukum, akhirnya banyak warga masyarakat melakukan aksi “main hakim sendiri” untuk memmanifestasikan rasa kekesalan dan ketakutan mereka.

Pemerintahan pasca Orde Baru nampaknya sedang mencoba mengerem peran negara dalam memotori pembangunan ekonomi. Katakanlah, pertumbuhan dan perkembangan ekonomi Indonesia mulai lebih banyak ditumpukan pada mekanisme pasar, bahkan pada tingkat pasar global, sementara negara mencoba berdiri sebagai “wasit”. Namun demikian, bila diamati dengan seksama upaya itu berjalan tersendat-sendat, untuk tidak mengatakan mengalami kemacetan, tekanan berbagai komponen masyarakat, umpamanya melalui unjuk rasa, yang merasa dirugikan dengan diberlakukannya mekanisme pasar kerap terjadi.

Mungkin munculnya gejolak-gejolak masyarakat yang menentang pemberlakuan mekanisme pasar itu dikarenakan mereka belum memiliki kesiapan, dan memang tidak dipersiapkan sebelumnya, untuk masuk ke dalamnya, apalagi pasar global yang sangat kompetitif, yang memerlukan prasyarat-prasyarat sumber daya manusia yang tangguh dan profesional, dan produk-produk yang akan dijual di pasar itu bermutu tinggi tetapi dengan harga yang bersaing. Di samping itu, masyarakat juga melihat bahwa birokrasi pemerintahan belum bersih (*clean government*), belum mencirikan cara penyelenggaraan negara yang baik (*good governance*)? Bisakah pasar tidak mengalami distorsi dan berlaku adil bila “wasit”, dalam hal ini negara dengan aparat pemerintahannya, belum bersih dan dalam mengelola negara masih memperlihatkan kinerja yang belum terbuka dan akuntabel? Etiskah negara mengurangi campur tangan pengelolaan kegiatan-kegiatan ekonomi masyarakat, sementara masyarakat sendiri sedang terpuruk, dan sesungguhnya krisis yang menghantam masyarakat ini bersumber dari perilaku negara sendiri yang dalam melakukan pembangunan ekonomi bertindak diskriminatif dan format politik yang dikembangkan menutup ruang partisipasi publik?

Negara Otoritarianisme-Birokratik Orde Baru memang sudah runtuh, dan pemerintahan baru sekarang ini sedang mencoba untuk berpegang pada apa yang disebut penyelenggaraan negara yang demokratis. Tetapi nampaknya ada yang perlu dicatat di sini, seperti yang dikatakan oleh Jürgen Habermas, demokrasi yang selama ini berlangsung lebih bersifat formal dan prosedural. Artinya, penyelenggaraan hidup bernegara hanya dilaksanakan oleh lembaga-lembaga formal kenegaraan,

yang isinya menunjuk pada aturan-aturan mengenai relasi antara lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, yudikatif, dan instansi-instansi pemerintahan lainnya, tanpa ada keterlibatan dari institusi-institusi kemasyarakatan. Demokrasi yang demikian itu sangat tidak mencukupi, karena yang disebut wakil rakyat tidak selalu sejalan dan bahkan bisa bertentangan dengan yang diwakilinya. Negara yang sedang mencoba membangun proses demokrasi, terjebak pada model demokrasi prosedural yang konvensional ini yang masih menutup partisipasi kelompok-kelompok masyarakat dalam penyelenggaraan negara, sehingga apa yang disebut kedaulatan rakyat adalah sesuatu yang semu, sementara realitas politiknya kedaulatan itu sebagian besar berada di tangan dan dilaksanakan lembaga-lembaga kenegaraan. Proses dan mekanisme demokrasi yang konvensional itu masih jauh dari demokratis, kekuasaan eksekutif dan parlemen dalam mengambil porsi kedaulatan rakyat begitu besar yang melalui otoritas yang dimiliki mereka dalam pembuatan dan implementasi undang-undang, sementara undang-undang yang mereka bangun itu diorientasikan untuk kepentingan melindungi posisi mereka dari kontrol masyarakat.

Diktum sosiologi menyebutkan, bahwa satu atau lebih institusi yang tadinya dianggap mewakili satu atau beberapa kelompok atau golongan atau umumnya masyarakat, dalam perjalanan tugasnya dapat “terlepas” dari mereka yang diwakilinya. Institusi itu akan mengembangkan kebutuhan dan kepentingannya sendiri, yang bisa saja berbeda dengan yang diwakilinya. Memang secara empiris di masa rezim reformasi ini sudah banyak bukti, keputusan pemerintah bersama lembaga perwakilan rakyat di daerah maupun pusat tidak terkait atau mencerminkan aspirasi, kepentingan, dan kebutuhan yang mereka wakili, sebaliknya malah keputusan yang keluar itu banyak membebani dan menutup ruang partisipasi masyarakat. Bila mengamati arah pembentukan format politik pada rezim reformasi ini nampak lebih memihak pada penguatan lembaga-lembaga kenegaraan, sedangkan lembaga-lembaga kemasyarakatan belum banyak mempunyai kekuatan untuk mengontrol lembaga-lembaga kenegaraan itu. Dengan kata lain, demokrasi yang sedang dibentuk di Indonesia sekarang ini belum menunjuk pada ciri demokrasi yang partisipatif, yang memperlihatkan adanya kendali yang kuat atas peran lembaga-lembaga kenegaraan oleh lembaga-lembaga kemasyarakatan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Akita, T., & Hermawan, A. (2000). The Sources of Industrial Growth in Indonesia, 1985-1995: An Input-Output Analysis. *ASEAN Economic Bulletin*, 1(7), 3.
- Ariff, M. & Hal, H. (1988). *Industrialisasi di ASEAN*. Jakarta: LP3ES.
- Arndt, H. (1967). Economic disorder and the task ahead. *Sukarno's Guided Indonesia*, 129-140.
- Aspinall, E. (2005). *Opposing Suharto: Compromise, resistance, and regime change in Indonesia*. Stanford University Press.
- Bresnan, J., & Cole, D. C. (1996). Managing Indonesia: The Modern Political Economy. *Economic Development and Cultural Change*, 44(4), 916-917.

doi: 10.20473/jpi.v8i1.21817

- Chalmers, I., Jobhaar, M., & Arini, T. E. (1996). *Konglomerasi: negara dan modal dalam industri otomotif Indonesia, 1950-1985*. Gramedia Pustaka Utama.
- Crouch, H. (1986). *Militer dan Politik di Indonesia*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Davidson, J. S. (2003). The politics of violence on an Indonesian periphery. *South East Asia Research*, 11(1), 59-89.
- van Dijk, C. K. (2021). *A Country in Despair: Indonesia between 1997 and 2000*. Brill.
- van der Eng, P. (1996). *Agricultural Growth in Indonesia: Productivity Change and Policy Impact Since 1880*. Springer.
- Feith, H. (1984). Rezim-rezim developmentalis represif di Asia; kekuatan lama, kerawanan baru. *Prisma*, 9(11).
- Feith, H. (1962). The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia. Ithaca: Cornell Modern Indonesia Project. *Southeast Asia Program, Cornell University Press*.
- Feith, H. (1964). President Soekarno, the army and the communists: the triangle changes shape. *Asian Survey*, 969-980.
- Geertz, C. (1974). Afterword: the politics of meaning. In *Culture and politics in Indonesia* (pp. 319-336). Cornell University Press.
- Gie, K. K. (1998). *Gonjang-ganjing ekonomi Indonesia. Badai Belum Akan Segera Berlalu*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama
- Glasburner, B. (1971). Economic Policy-Making in Indonesia 1950 – 1963. In B. Glasburner (ed). *The Economy of Indonesia, Selected Reading*. New York: Cornell University.
- Habermas, J. (1997). *Between Facts and Norms: Contribution to Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hadiz, V. R. (1997). *Workers and The State in New Order Indonesia*. London: Routledge.
- Hadiz, V. R. (2000). *Dinamika Kekuasaan: Ekonomi Politik Indonesia Pasca Soeharto*. Jakarta: LP3ES.
- Hadiz, V. R. (2003). *Decentralization and Democracy in Indonesia: A Critique of Neo-Institutional Perspective*. Hongkong: University of Hongkong.
- Hadiz, V. R. & Richard, R. (2003). *Neo-Liberal Reforms and Illeberal Concolidation the Indonesian Paradox*. Hongkong: City University of Hongkong.
- Hadiz, V. R. (2003). Reorganizing political power in Indonesia: A reconsideration of so-called 'democratic transitions'. *The Pacific Review*, 16(4), 591-611.
- Hafsah, M. J. (2009). *Membangun Pertanian Sejahtera, Demokratis, dan Berkeadilan*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Hafsah, M. J. (2011). *Mewujudkan Indonesia Berdaulat Pangan*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Higgins, B. (1968). *Economic Development, Revisited Edition*. New York: Norton.
- Hill, H. (2000). *The Indonesian Economy (second edition)*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hindley, D. (1964). Indonesia's confrontation with Malaysia: A search for motives. *Asian Survey*, 904-913.
- Hollinger, W. C. (1996). *Economic policy under President Soeharto: Indonesia's twenty-five year record*. United States-Indonesia Society.
- Holtzappel, C., Martin, S., & Milan, T. (2002). *Riding Tiger: A Dillema of Integration and Decentralization in Indonesia*. Amsterdam: Rozenberg.

doi: 10.20473/jpi.v8i1.21817

- Husken, F. (1988). *Masyarakat Desa dalam Perubahan Zaman: Sejarah Deferensiasi Sosial di Jawa 1830 – 1980*. Jakarta: Grasindo.
- Ismawan, I. (1998). *Dimensi Krisis Ekonomi Indonesia* Jakarta: Gramedia.
- Jackson, K. D. (1978). Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communication in Indonesia. In K. D. Jackson & L. W. Pye (eds). *Political Power and Communication in Indonesia*. Berkeley: California University Press.
- Jaya W. K. (2002). Fiscal Decentralization and Its Impact on Local Government Revenue in Indonesia. In M. Sakai (ed). *Beyond Jakarta: Regional Autonomy and Local Societies in Indonesia*. Adelaide: Crawford House.
- Huseini (2015). *Merekonstruksi Indonesia: Sebuah Perjalanan Menuju Dynamic Governance*. Jakarta: Kompas.
- Kuntjoto-Jakti, D. (1981). The Political Economy of Development: The Case of Indonesia Under the New Order Government, 1966 – 1978. Berkeley: University of California (Dissertation).
- Lay, C. (2002). *Eksekutif dan Legislatif di Daerah; Penelitian tentang Potensi Konflik antara DPRD dan Birokrasi di Daerah*. Jakarta: Kepentrian Riset dan Teknologi/LIPI.
- Liddle, W. R. (1996). *Leadership and Culture in Indonesian Politics* Sidney: Allen & Unwin.
- Lyon, M. (1984). Dasar-dasar Konflik di Pedesaan Jawa. In S. Tjondronegoro & G. Wiradi (eds). *Dua Abad Penguasaan Tanah di Jawa*. Jakarta: Gramedia.
- Mackie, J. A. C. (1992). Pertumbuhan Ekonomi di Kawasan Asean: Landasan Politik. In H. Huhes (ed). *Keberhasilan Industrialisasi di Asia Timur*. Jakarta: Gramedia.
- Mackie, J. A. C. (1967). *Problem of Indonesian Inflation*. Ithaca: Cornell Modern Indonesia Project.
- Mackie, J. A. C. (1992). Pertumbuhan Ekonomi di Kawasan Asean: Landasan Politik. In H. Huhes (ed). *Keberhasilan Industrialisasi di Asia Timur*. Jakarta: Gramedia.
- Maxfield, S. & Schneider, B. R. (1997) *Business and The State in Developing Countries*. New York: Cornell University Press.
- Migdal, J. S. (2001). *State in Society; Studying How State and Society Transform and Constitut One Another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Moertopo, A. (1973). *Some Basic Thoughtson the Accelaration and Modernization of the 25 Year' Development*. Jakarta: Yayasan Proklamasi, Centre for Strategic and International Studies.
- Mubyarto. (1983). *Politik Pertanian dan Pembangunan Pedesaan*. Jakarta: Sinar Harapan.
- Nasution, A. (2005). *Membangun Kembali Perekonomian Indonesia Setelah Krisis 1997 – 1998*. Jakarta: BPK.
- Nugroho, E. (2012). *Social Policy for Developing Countries*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- O'Donnell, G. A. (1973). *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in Suoth America Politics*. Berkeley: Institute of International Studies.
- Pabotinggi, M. (1995). Dilema Legitimasi Orde Baru: Bayangan Krisis Politik dan Pemecahannya. In S. Harris & R. Sihbudi (eds). *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru*. Jakarta: Gramedia.
- Pangestu, M. (1996). *Economic Reform, Deregulation and Privatization, the Indonesia Experience*. Jakarta: Centre for Strategic and International Studies.
- Prasetyantoko, A. (1999). *Kaum Profesional Menentang Rezim Otoriter: Sketsa tentang Kelas Menengah Indonesia*. Jakarta: Grasindo.
- Robison, R. (1986). *Indonesia: The Rise of Capital*. Wellington. New Zealand: Ullen and Unwin.

- Robison, R. (1998). Pengembangan Industri dan Ekonomi-Politik Pengembangan Modal: Indonesia. In R. McVey (ed). *Kaum Kapitalis Asia Tenggara: Patronase Negara dan Rapuhnya Struktur Perusahaan*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Schmitter, P. C. (1974). Still the Century of Corporatism. In F. B. Pike & S. Thomas (eds). *The New Corporatism: Social Political Structure in the Ibarian World*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Scott, W. R. (1995). *Institutions and Organizations*. London: Sage.
- Setiawan, J. & Winston, N. R. (2017). *Merah Putih Tergadai di Perbatasan; Meneropong Indonesia dari Sudut Orang Muda*. Jakarta: Elex Media Komputindo.
- Simson, B. R. (2008). *Economists with Guns; Authoritarian Development and U.S. – Indonesian Relations, 1960 – 1968*. Stanford: The Board of Trustees of the Leland Stanford Junior University.
- Sundhaussen, U. (1982). *The Road to Power: The Indonesian Military Politics 1945 – 1967*. Kuala Lumpur: Oxford University Press.
- Thoha, M. (2014). *Birokrasi & Politik di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Wie, T. K. (1994). *Explorations in Indonesian Economic History*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.