

**NEGARA ORDE BARU:
BERDIRI DI ATAS SISTEM EKONOMI DAN POLITIK YANG RAPUH**

Budi Rajab

Staf Pengajar Jurusan Antropologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik,
Universitas Padjadjaran Bandung. Alamat: Jalan Situsari II No. 8, Cijagra,
Bandung-40265, Tlp. (022) 7300492; 08156204427.

ABSTRAK. Model pembangunan yang dikembangkan rezim Orde Baru sejak awalnya sudah beresiko. Ketergantungan pada utang dan kapital luar negeri, proses industrialisasi yang berbasis pada teknologi perakitan, dan pemihakan pada golongan ekonomi kuat dengan mengabaikan sektor ekonomi perdesaan dan golongan ekonomi lemah adalah faktor-faktor yang mendorong pada terbukanya potensi krisis ekonomi besar. Bila hampir selama tiga puluh tahun pertumbuhan ekonomi Indonesia relatif stabil itu dimungkinkan karena ditopang oleh format politik yang birokratik dan otoriter, yang memaksakan berlakunya mekanisme politik yang tidak memungkinkan adanya koreksi yang mendasar, baik melalui mekanisme internal maupun mekanisme eksternal dan juga tidak peduli dengan persoalan legitimasi. *Check and balance* antara masyarakat dan negara tidak ada, kedua belah pihak berada dalam hubungan yang timpang, negara mensubordinasi masyarakat. Jikalau rezim reformasi yang menggantikan rezim Orde Baru tidak mengubah secara mendasar paradigma pembangunan ekonomi dan juga tidak mengembangkan demokrasi yang partisipatif, maka krisis ekonomi yang sudah menerpa lebih dari enam tahun ini sulit untuk bisa pulih kembali.

Kata Kunci : Orde Baru, paradigma, stabilitas, perakitan, industrialisasi

ABSTRACT. Development model developed by New Order regime has been risky since the beginning. Dependent on loan and capital from overseas, industrialization process based on the assembling, and taking side to the strong economic group by ignoring village economic sector and the weak economic group, are the potential factors pushing big economic crisis. The Indonesian relative economic stability during the last thirty years might be due to the beaurocratic political format and authoritarian which forced the political mechanism without the possibility of basic correction through both internal and external mechanisms and disregarded legitimacy. There was no check and balance between society and the state, both sides were in the unbalanced relation; the state subordinated society. Therefore, the new regime should change the paradigm of economic development and develop participatory democracy, otherwise the economic crisis that has been hitting the country since six years ago will be difficult to recover.

Keywords : new order, paradigm, stability, assemblance, industrialization

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 keajaiban (*miracle*), yang kinerjanya cukup mengesankan, senantiasa dalam keadaan stabil dan mantap, serta diprediksi akan tetap tumbuh secara berkelanjutan.

Dari keadaan yang begitu buruk pada masa rezim Orde Lama, rezim Orde Baru mulai akhir dekade 1960-an mampu melakukan pemulihan (*recovery*) ekonomi secara luar biasa cepatnya, dan yang pertama-tama terwujud adalah tajamnya penurunan inflasi dan mulai meningkatnya pertumbuhan (Prawiro, 1998: 33-35). Dalam kaitannya dengan penanganan inflasi di sekitar tahun 1966-1968, Indonesia memperoleh julukan sebagai salah satu negara pengendali inflasi paling efektif di abad ke 20 (Hill, 1996: 4). Setelah lebih dari satu dasa warsa melaksanakan pembangunan ekonomi, Indonesia kemudian dikategorikan sebagai salah satu kisah sukses dari sejumlah negara Asia dalam pertumbuhan ekonominya. Dan pada awal tahun 1990-an, keberhasilan dalam memacu pertumbuhan ekonomi yang tinggi menjadikan 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, Singapura, dan Hongkong (Hill, 1996: 5).

Namun tiga puluh tahun kemudian, kelangsungan pertumbuhan ekonomi Indonesia itu mulai mengalami krisis dan stagnasi dan bahkan menuju ke kebangkrutan. Letupan awalnya adalah terjadinya depresiasi, menurunnya kurs rupiah atas mata uang asing, Jadi permasalahan pertamanya bersangkut-paut dengan krisis moneter. Tetapi krisis keuangan ini tidak bisa direm, sepertinya meluncur bebas dan kemudian meluas ke berbagai sektor ekonomi lain, ke sektor-sektor industri, jasa, dan pertanian di pedesaan. Dalam waktu yang tidak lama bidang politik pun terkena imbasannya, Presiden Suharto sebagai penguasa tertinggi rezim Orde Baru "dijatuhkan" oleh kelompok-kelompok masyarakat pro demokrasi yang dimotori golongan mahasiswa/i.

Tulisan ini bertujuan menggambarkan dan menjelaskan secara garis besar mengenai strategi pembangunan ekonomi dan format politik yang dikembangkan rezim Orde Baru. Lalu, implikasi-implikasi apa yang muncul dari pendekatan pembangunan ekonomi dan format politik itu? Apakah krisis ekonomi dan politik yang melanda Indonesia sesungguhnya sudah melekat (*inherent*) dalam strategi pembangunan ekonomi dan format politik itu sendiri?

REZIM PEMBANGUNAN YANG REPRESIF

Dari hasil kajian Herbert Feith (1980: 72-78) mengenai pembangunan ekonomi di Asia di awal tahun 1970-an, seperti di Korea Selatan, Filipina, Singapura, Taiwan, Thailand, termasuk Indonesia, teridentifikasi bahwa pertumbuhan ekonomi yang dialami negara-negara di Asia itu ternyata dimotori

Negara Orde Baru: Berdiri di Atas Sistem Ekonomi dan Politik yang Rapuh (Budi Rajab)

negara. Di sini negara memiliki peran yang sangat besar, mulai dari tahap perencanaan sampai pada implementasinya. Bahkan dalam hal penyediaan dan alokasi dana untuk pembangunan, siapa yang melaksanakan, dan di mana pembangunan akan dilakukan banyak ditentukan negara. Arah pembangunan ekonomi yang dipilih adalah sistem kapitalisme, dengan cara berkolaborasi dengan perusahaan-perusahaan transnasional, yang diasumsikan bahwa mereka itu bisa menyediakan modal, kemungkinan alih teknologi, dan peluang masuk ke pasar luar negeri, sementara sumber pembiayaan untuk pembangunan itu banyak ditumpukan pada utang luar negeri.

Sementara sektor ekonomi yang dipacu untuk bertumbuh adalah sektor industri yang produk-produknya diorientasikan bagi pasar internasional. Dengan sendirinya, *bias* pada sektor industri 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 persediaannya harus selalu mencukupi serta harganya mesti terkendali, karena bila kedua hal itu tidak terpenuhi, maka proses industrialisasi akan terganggu. Karena itu, kebijaksanaan 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. Dalam konteks itulah, model pembangunan ekonomi yang demikian itu cenderung semakin memperlebar kesenjangan antar sektor dan antar lapisan masyarakat.

Bersamaan dengan pembangunan ekonomi, negara juga membangun bidang politik, yang dikonsepsikannya sebagai stabilitas politik, yaitu suatu kondisi di mana keamanan dalam negeri harus tetap terjaga, tidak ada oposisi dari kelompok-kelompok sipil warga masyarakat atau kekuatan-kekuatan politik lain. Diasumsikannya, stabilitas politik ini adalah prasyarat imperatif bagi kelancaran pembangunan ekonomi. Sudah tentu untuk bisa mewujudkannya stabilitas politik ini negara melakukan berbagai tindakan represif bagi siapa pun yang dipersepsikannya bisa mengganggu jalannya pembangunan ekonomi atau umumnya keamanan negara (Feith: 1980: 72).

Strategi pembangunan ekonomi yang memprasyaratkan stabilitas politik melalui tindakan "kekerasan" yang dipraktekkan oleh suatu negara oleh Feith disebut sebagai rezim pembangunan yang represif (*represive developmental rezim*), yang ciri-cirinya adalah: pemerintahan pada berbagai level, mulai dari atas sampai ke bawah, 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 dibatasi

ruang gerak dan kegiatannya (Feith: 1980: 72). Oleh Karl D. Jackson (1978: 4-5) model pengambilan keputusan yang dilakukan para birokrat tinggi yang jumlahnya terbatas, sementara lembaga-lembaga negara di luar eksekutif dan kalangan masyarakat yang lebih luas tidak memiliki peran yang berarti, diberi sebutan *bureaucratic polity*. Clifford Geertz (1974: 323) menyebut cara pengelolaan negara yang dilakukan rezim Orde Baru itu sebagai *power house state*, di mana para pejabat cenderung menjadi kepala (*master*), bukan manajer (*manager*) (1974: 323).

Mungkin cukup relevan juga untuk melihat rezim negara yang represif ini dari konsep *bureaucratic authoritarianism* (otoritarianisme birokratik, OB) yang dikembangkan oleh Guillermo O'Donnell (1992: 200-2003), yakni suatu bentuk negara otoriter yang cukup kuat dan terpadu, yang melibatkan diri dalam berbagai kegiatan kemasyarakatan. Ciri-ciri negara OB ini antara lain: *pertama*, pemerintahan pada berbagai tingkatan banyak dipegang kaum militer, tetapi tidak sebagai diktator pribadi, dan berkolaborasi dengan kaum teknokrat sipil; *kedua*, didukung oleh *entrepreneur* oligopolistik, yang bersama negara juga berkolaborasi dengan dunia bisnis internasional; *ketiga*, pengambilan keputusan bersifat birokratik-teknokratik dan sentralistik; dan *keempat*, massa secara politik didemobilisasi (Mas'ood, 1989: 10). Kemunculan rezim ini dimungkinkan karena adanya konflik di antara lembaga-lembaga formal negara yang memiliki ideologi anti sosialisme dengan insritusi-institusi kemasyarakatan yang mengembangkan ideologi sosialisme. Untuk kasus Indonesia, ia timbul dari bentrokan besar antara kaum militer yang beraliansi dengan kelompok-kelompok masyarakat yang anti komunis dengan persekutuan golongan kiri dan nasionalis (Feith: 1980: 74). Di samping itu, dalam konteks pengaruh global dari kemunculan rezim ini, bahwa berkembangnya otoritarianisme negara bersamaan dengan proses industrialisasi dan ekspansi kapitalisme dari negara-negara pusat, Amerika Serikat khususnya (Chilcote, 1994: 153). Karena itulah, negara OB ini pun disebut sebagai negara kapitalis, dalam pengertian ia dibangun di atas kerangka ideologi pembangunan yang kapitalistik (Hikam, 1996: 21).

Pada mulanya, model industrialisasi yang dikembangkan negara-negara OB banyak bertumpu atau lebih mengandalkan pada industri substitusi impor. Namun dalam perjalanannya strategi industrialisasi ini tidak banyak membuahkan hasil, produk-produknya tidak kompetitif dan biaya untuk penyediaan faktor-faktor produksi jauh lebih mahal. Dalam konteks inilah kemudian negara-negara OB mengalihkan strategi industrialisasinya menjadi industri yang berorientasi ekspor. Hal ini dilakukan agar negara memperoleh dukungan langsung dari modal asing, mampu menciptakan pasaran di dalam dan luar negeri, dan menjamin kelangsungan pertumbuhan ekonomi jangka panjang. Namun demikian, pada sektor politik tidak terjadi perubahan yang signifikan, negara tetap menyingkirkan sektor massa rakyat dan meredam berbagai aktivitas politik yang kritis. Saluran dan akses politik berbagai organisasi massa tetap ditutup dan mekanisme korporatif untuk mengkooptasi dan mengontrol organisasi-organisasi massa tetap

Negara Orde Baru: Berdiri di Atas Sistem Ekonomi dan Politik yang Rapuh (Budi Rajab)

digunakan secara ketat. Dan untuk mengendalikan sektor sosial-politik dari massa juga tetap digunakan kekerasan dan kehalian-keahlian birokratik dan teknokratik. Cara pendekatan otoritarianisme yang demikian ini dimungkinkan supaya pertumbuhan ekonomi tetap bisa berlangsung dan tidak memungkinkan tumbuhnya kekuatan-kekuatan *civil society* (Hikam, 1996: 21)

Di sektor administratif, negara OB ini sangat tergantung pada struktur birokrasi yang rumit, yang fungsi sebenarnya adalah untuk melakukan pengawasan atas berbagai kegiatan masyarakat. Kemudian didukung pula oleh teknokrat apolitis yang berperan sebagai konseptor, perencana, dan pelaksana pembangunan ekonomi (Hikam, 1996: 23). Pada negara OB ini terlihat ada lembaga-lembaga yang mewakili masyarakat, baik dalam bentuk organisasi sosial, ekonomi, dan politik. Tetapi, menurut Philippe C. Schmitter (Mas'ood, 1989: 12-14), 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, tidak diperbolehkan saling berkompetisi, dan diatur secara hirarkhis; yang diakui dan diberi ijin, serta diberi hak monopoli untuk merepresentasikan kepentingan dalam bidangnya masing-masing sebagai imbalan atas kesediaan memenuhi pengendalian-pengendalian tertentu.

Rezim ini dilengkapi pula dengan 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. Dinyatakannya bahwa tugas negara yang utama adalah menyelenggarakan pembangunan ekonomi yang cepat untuk mengatasi kemiskinan dan keterbelakangan (Feith: 1980: 78). Secara ideologis negara yang demikian ini merujuk pada faham integralistik, yang menempatkan dirinya di atas masyarakat dan menganggap mengetahui segala hal yang berkaitan dengan kebutuhan dan kepentingan rakyatnya. Negara menganggap dirinya sebagai representasi dari rakyat itu sendiri (Simandjuntak, 1994: 151-152).

Namun, dalam pandangan Feith, di dalam dirinya rezim ini memiliki kelemahan, yang akan mengganggu eksistensinya. Pembangunan ekonomi yang dimotori negara yang mampu mendorong pertumbuhan ekonomi yang tinggi, secara sosiologis akan juga 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 peraturan-peraturan hukum yang tidak diskriminatif, terutama tuntutan ini berasal dari kelas menengah intelektual. Secara luas lagi tuntutan-tuntutan itu pada akhirnya akan menjurus kepada tuntutan proses demokratisasi dalam bidang politik dan ekonomi. Sedikit banyak reformasi yang bergulir di Indonesia bisa dilihat sebagai hasil berbagai tekanan dari kelas

menengah terhadap tatanan negara Orde Baru yang otoriter, terutama hal itu dilakukan kaum intelektual (Feith, 1980: 83-84).

Dalam banyak hal, tuntutan demokratisasi pada negara-negara OB juga ada pengaruh eksternalnya. Mulai pertengahan tahun 1980-an negara-negara otoriter di berbagai belahan dunia mulai menghadapi krisis karena adanya berbagai kelamahan yang melekat di dalamnya serta tekanan warga masyarakatnya yang menuntut lebih banyak kebebasan sosial dan politik. Oleh Huntington, tekanan warga sipil atas negara otoriter ini, yang pengaruhnya kemudian menyebar ke berbagai belahan dunia, disebut sebagai gelombang demokratisasi ketiga (Huntington, 1995). Baik langsung atau tidak, pengaruh tuntutan demokratisasi yang kuat itu berpengaruh pula pada negara Orde Baru Indonesia. Mulai awal tahun 1990-an, secara bertahap, meskipun perlahan, masyarakat-masyarakat sipil di negara ini Indonesia mulai mengkonsolidasikan diri dan kemudian mulai bergerak secara terbuka menuntut proses demokratisasi. (Budiman, 2000: 51-60).

SITUASI POLITIK DAN EKONOMI ORDE LAMA

Rezim Orde Lama yang memegang tampuk pemerintahan pada periode 1959-1965 mungkin bisa dikatakan sebagai pembalikan total dari sistem politik pada periode demokrasi parlementer (1955-1959). Hal itu ditandai dengan menguatnya posisi lembaga kepresidenan, sehingga memungkinkan Presiden Sukarno waktu itu menjadi salah satu kekuatan politik utama di Indonesia. Meskipun ia menamakannya sistem demokrasi terpimpin, kata demokrasi itu tidak memiliki korelasi dengan penghormatan atas hak-hak asasi manusia. Lawan-lawan politiknya yang tidak sesuai dengan kebijaksanaannya disingkirkan.

Di pihak lain ada dua kekuatan politik di luar lembaga kepresidenan, yaitu pertama, PKI (Partai Komunis Indonesia) yang sebelumnya hanya berperan sebagai kekuatan politik oposisi yang kemudian bisa masuk ke dalam lembaga-lembaga kenegaraan. Hal itu dimungkinkan karena Presiden Sukarno yang dalam mewujudkan agenda politiknya membutuhkan aliansi dari salah satu partai politik yang besar seperti PKI ini. Aliansi itu tidak disia-siakan, karena berarti suatu peluang untuk memperluas basis dan jaringan politik PKI. Kedua, Angkatan Darat juga muncul sebagai kekuatan politik yang kuat, terutama sejak negara diberlakukan dalam keadaan darurat pada pertengahan tahun 1950-an sebagai akibat terjadinya berbagai gerakan sparatisme di daerah. Sudah sejak awal Angkatan Darat mengamati bahwa PKI merupakan ancaman potensial yang dapat membahayakan negara kesatuan dan ideologi negara, sehingga Angkatan Darat mendorong terbentuknya berbagai organisasi massa fungsional atau mendukung organisasi-organisasi kemasyarakatan dan keagamaan untuk menahan aksi-aksi yang dilakukan PKI. Dengan demikian, peta politik pada masa rejim Orde Lama dicirikan dengan terjadinya tarik-ulur yang sangat kuat antara ketiga kekuatan politik yang utama, yaitu Presiden Sukarno, PKI, dan Angkatan Darat (Crouch, 1982: 21-24).

Negara Orde Baru: Berdiri di Atas Sistem Ekonomi dan Politik yang Rapuh (Budi Rajab)

Suhu politik pada awal tahun 1960-an semakin panas. Letupan konflik sporadis antar ketiga kekuatan politik mulai muncul ke permukaan, dan pertentangan itu pada mulanya banyak terjadi di daerah-daerah pedesaan (Lyon, 1984: 202-220). Memang polarisasi pengelompokan sosial-politik masyarakat pada masa Orde Lama sangat tajam, setiap kelompok menempatkan kelompok lain sebagai lawan. 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 terbaikannya pembangunan ekonomi. Perekonomian Indonesia waktu itu tidak menunjukkan adanya perkembangan, tingkat produktivitas dan pertumbuhan pada berbagai sektor ekonomi sama sekali tidak ada, dan kebutuhan-kebutuhan konsumsi masyarakat juga tidak bisa dipenuhi. Sementara itu, jumlah utang luar negeri meningkat, demikian juga dengan inflasi. Mungkin keadaan perekonomian Indonesia yang buruk itu dapat digambarkan dari hasil kajian Panglaykim dan Arndt, yang menyimpulkan bahwa apabila Indonesia memenuhi semua kewajiban utang luar negeri, 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%. Era 1950-an anggaran belanja negara mengalami defisit 10% sampai 30% dari total penerimaan dan naik di tahun 1960-an menjadi lebih dari 100% (Hill, 1996: 2-3).

Parahnya keadaan ekonomi Indonesia di masa Orde Lama itu bisa dilihat pula pada pendapatan per kapita yang menurun sekitar 3,7% antara tahun 1961 dan 1965. Kalau pendapatan per kapita itu diukur dengan dolar AS, nilai rupiah terhadap dolar AS merosot dari Rp 186,67,- per dolar AS pada tahun 1961 menjadi Rp 14.083,- per dolar AS tahun 1965 (Prawiro, 2000: 11). 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 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. Di samping itu, pada waktu itu Indonesia sedang mengadakan konfrontasi dengan Malaysia serta upaya pembebasan Irian Barat. Biaya untuk konfrontasi dengan Malaysia saja telah menyerap sekitar 19% dari total pengeluaran pemerintah pada tahun 1965 sebagai tambahan atas anggaran rutin sektor pertahanan sebesar 21% (Hill, 1996: 2-3).

Situasi politik pada pertengahan tahun 1965 semakin panas dan mulai menunjukkan tanda-tanda akan terjadinya konflik terbuka, ditambah lagi dengan terjadinya krisis ekonomi yang begitu dalam. Pada akhirnya memang konflik itu terjadi, dan dari ketiga kekuatan politik utama itu Angkatan Darat dengan didukung oleh kelompok-kelompok agama dan organisasi-organisasi politik dan sosial, para mahasiswa dan kaum intelektual yang anti komunis dapat 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.

ORIENTASI PADA PERTUMBUHAN EKONOMI

Dengan sedikit bercermin pada rezim Orde Lama yang dianggap menempatkan politik sebagai panglima, Orde Baru mengalihkan orientasi pembangunan itu ke bidang ekonomi. Namun komitmen Orde Baru untuk melaksanakan pembangunan ekonomi itu tidak didukung oleh ketersediaan dana. Di sinilah pertama-tama yang dilakukannya adalah mencari utang luar negeri dan mengundang modal asing. Upaya itu membuahkan hasil, sehingga kegiatan ekonomi mulai berdenyut. Ditambah lagi pada awal tahun 1970-an harga minyak di pasar internasional naik, terjadi *oil boom*, sehingga devisa yang diperoleh bisa menambah biaya pembangunan yang berasal dari utang luar negeri. Tak dapat disangsikan memang pada akhirnya rezim Orde Baru dengan pembangunannya itu secara makro dan rata-rata telah dapat mendorong pertumbuhan ekonomi hampir di semua sektor. Meskipun catatan statistik untuk keberhasilan itu cenderung dibesar-besarkan, harus diakui terjadi pertumbuhan ekonomi dan dapat meningkatkan kemakmuran rata-rata warga masyarakat ketimbang periode Orde Lama (Mackie, 1992: 441).

Pada awal 1980-an harga minyak turun di pasar internasional, ini 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 kenapa usaha besar lebih didahulukan, karena dilandasi asumsi akan berlangsungnya *trickle down effect*, hasil dari pertumbuhan yang tinggi itu nantinya akan menetes juga ke usaha-usaha menengah dan kecil serta kepada masyarakat luas.

Melihat pada indikator-indikator makro ekonomi, keberhasilan yang dicapai antara tahun 1960-an hingga awal tahun 1990-an memang cukup mengagumkan. Umpama saja, 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. Produksi beras meningkat dengan pesat, khususnya di Jawa, yang mencapai dua kali lipat, sehingga pada tahun 1984 tercapai swasembada. Sebagian besar keberhasilan dari peningkatan produksi beras berasal dari program intensifikasi

Negara Orde Baru: Berdiri di Atas Sistem Ekonomi dan Politik yang Rapuh (Budi Rajab)

yang dapat menaikkan produksi 20% hingga 85% dari waktu sebelumnya. Peningkatan tersebut kemudian diikuti kenaikan hampir 50% konsumsi kalori harian rata-rata. 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 pangan dan Keluarga Berencana Presiden Soeharto menerima penghargaan internasional (Hill, 1996: 5).

Tahun 1965 boleh dikatakan Indonesia hampir tidak mempunyai sektor industri modern, tapi seperempat abad kemudian kenaikan hasil industri menjadi 10 kali lipat atau lebih untuk semua sektor. *Output* per kapita untuk komoditi kebutuhan dasar sandang, umpamanya tekstil, meningkat lebih dari 600%. Infrastruktur transportasi juga mengalami perubahan yang signifikan, khususnya jalan raya dan sektor penerbangan. Investasi juga mengalami kenaikan pesat hingga mencapai 30% dari PDB selama *oil boom* atau sama dengan empat kali lipat investasi di pertengahan tahun 1960-an. Perubahan-perubahan yang terjadi selanjutnya semakin memantapkan kondisi perekonomian makro, inflasi dapat terkendali dengan tetap berada di bawah 10% (Hill, 1996: 6).

Mengikuti pertumbuhan ekonomi terjadi perubahan struktural. Sumbangan sektor pertanian terhadap PDB mengalami penurunan, kira-kira sepertiga dibandingkan dengan periode pertengahan tahun 1960-an. 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 kerjanya tidak begitu signifikan. 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 dan jumlah penduduk yang berpendidikan tinggi juga naik dengan cepat (Hill, 1996: 6).

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% sepanjang masa Orde Baru. 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, 1996: 7).

Pada akhir tahun 1980-an Mackie dan Sjahrir mengobservasi kinerja perekonomian Indonesia dan menyimpulkan, bahwa di dalam perekonomian Indonesia sedang berlangsung kondisi yang mendekati *boom* di hampir semua sektor selama 1989. 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 ada, 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, 1996: 25).

FORMAT POLITIK OTORITARIANISME

Namun demikian, 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 anti komunis di bawah Suharto. Kemunculan Orde Baru pada awalnya memberikan pengharapan dari sistem yang otoriter pada masa Demokrasi Terpimpin ke sistem demokrasi sesungguhnya. Namun, ternyata 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: 18). Karena itu, sebenarnya Orde Baru bukanlah antesis dari sistem politik Orde Lama seperti diklaimnya semula. Ia hanya berlainan dalam kebijakan ekonomi, tetapi dalam kebijakan dan tindakan politik tidaklah berbeda, tetap otoriter, dan malah Orde Baru jauh lebih punya daya cipta untuk memperkuat dan melanggengkan otoritarianismenya itu.

Sistem politik Orde Baru terdiri atas tiga jajaran utama: Presiden, Angkatan Bersenjata, dan Birokrasi. Kekuasaan kepresidenan menempati puncak piramida

Negara Orde Baru: Berdiri di Atas Sistem Ekonomi dan Politik yang Rapuh (Budi Rajab)

dan merupakan *primus inter pares* bagi lembaga-lembaga tinggi negara lainnya seperti DPR (Dewan Perwakilan Rakyat), MA (Mahkamah Agung), BPK (Badan Pemeriksa Keuangan), dan DPA (Dewan Pertimbangan Agung). Dalam hal ini kekuasaan presiden sangat menentukan dalam mengontrol rekrutmen politik untuk berbagai jabatan lembaga negara. Juga memiliki sejumlah *financial resource* yang tidak dimiliki oleh lembaga tinggi negara lain, termasuk otoritas untuk mendistribusikan dana pembangunan nasional. Itu dapat dilihat dari adanya sejumlah biaya pembangunan langsung dari lembaga kepresidenan seperti dana Inpres (Instruksi Presiden) untuk Kabupaten/Kotamadya, pembangunan desa, kesehatan, Sekolah Dasar, penghijauan. 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 lembaga-lembaga birokrasi pemerintahan adalah pelaksana dari agenda-agenda politik, ekonomi, dan sosial-kebudayaan lembaga kepresidenan (Gafar, 1999: 38-39).

Dalam rangka memperoleh legitimasi dari lembaga perwakilan rakyat, partai politik yang digunakan rezim Orde Baru adalah Golongan Karya, yang dalam setiap pemilu, dilaksanakan sejak tahun 1972 sampai tahun 1997, selalu memenangkan suara mayoritas, sehingga ia menjadi partai politik hegemonik, meskipun kemenangannya itu penuh dengan catatan kotor. Melalui suara Golkar inilah 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 pilar politik Orde Baru (Gafar, 37-39). Dengan berbagai jalinan kombinasi antara 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 sebagai kelompok yang *benevolence*, pola hubungan yang bersifat *benevolence-obedience* itu lebih menunjukkan ciri hubungan dominasi negara atas masyarakat.

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 mewakili masyarakat, baik dalam bentuk organisasi sosial, ekonomi, dan politik. Tetapi 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, tidak diperbolehkan untuk saling berkompetisi,

dan diatur secara hirarkhis; yang diakui dan diberi ijin (kalau tidak diciptakan sendiri oleh negara) serta diberi hak monopoli untuk merepresentasikan kepentingan dalam bidangnya masing-masing sebagai imbalan atas kesediaan memenuhi pengendalian-pengendalian tertentu. Umpamanya organisasi untuk para pemuda/i diwadahi dalam KNPI (Komite Nasional Pemuda Indonesia), untuk petani dan nelayan diwadahi dalam HKTI/HNSI (Himpunan Kerukunan Tani Indonesia/Himpunan Nelayan Seluruh Indonesia), untuk pegawai negeri ada Korpri (Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia), untuk perempuan diwadahi dalam PKK (Pembinaan Kesejahteraan Keluarga), dan organisasi-organisasi korporatis lainnya. Di samping itu, pimpinan dari organisasi-organisasi tersebut harus melalui penyaringan yang ketat dari aparat-aparat militer dan birokrasi. Kesemua cara pengendalian itu diarahkan supaya tidak terjadi pertentangan antar kelompok kepentingan serta terciptanya keselarasan, kesetiakawanan, dan kerjasama dalam hubungan antara negara dan masyarakat.

Dengan demikian, bagi negara Orde Baru siapa pun harus tunduk dan di bawah kendalinya. Sedikit saja reaksi atau sikap yang berbeda dari masyarakat akan dengan segera diredam. 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, 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. Heterogenitas dilihat sebagai gangguan pada stabilitas politik dan pembangunan ekonomi, oleh sebab itu mesti dikurangi sedemikian rupa. Perbedaan tak bisa diterima, semua kelompok harus memiliki kerangka berpikir dan berperilaku yang sama demi menjaga persatuan dan kesatuan.

MASALAH-MASALAH EKONOMI YANG MUNCUL

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

Terutama dalam kaitannya dengan sumber pembiayaan pembangunan ekonomi, sebenarnya sudah cukup lama para pakar dan pengamat ekonomi dan politik, salah satunya begawan ekonomi Indonesia, Prof. DR. Soemitro Djohadikoesoemo, mengisyaratkan 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. Memang secara teoritis-normatif utang luar negeri tersebut diperlakukan sebagai pelengkap dalam pembiayaan pembangunan ekonomi. Namun demikian, terlepas dari ukuran kuantitatif berapa persen kontribusi utang luar negeri pada anggaran pembangunan ekonomi, yang pasti sejak tahun 1966 secara kumulatif utang luar negeri Indonesia terus bertambah besar, bukannya malah berkurang. 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%, tetapi DSR Indonesia sudah jauh di atas 30%. Ini berarti membengkaknya defisit transaksi berjalan karena keharusan membayar cicilan dan bunga utang. Bila melihat pada APBN (Anggaran Pendapatan Belanja Negara), anggaran itu nampak berimbang, tetapi sebenarnya secara keseluruhan, yaitu anggaran pembangunan digabung dengan anggaran rutin, selalu defisit. Defisit inilah yang kemudian ditutup terus menerus dengan utang luar negeri (Gie, 1998: 88).

Mulai pertengahan 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 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: 165).

Sejak awal 1990-an khususnya 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: 79). Itu baru yang tercatat, dan seperti kita ketahui bahwa catatan statistik pemerintah kerap kali kurang akurat, entah karena adanya kepentingan tertentu untuk menutup-nutupinya atau karena metode pencatatannya yang memang tidak sistematis, diperkirakan kredit macet yang sebenarnya lebih besar dari jumlah tersebut.

Deregulasi perbankan tahun 1988 yang memperingan persyaratan pendirian bank adalah salah satu penyebab dari persoalan kredit macet tersebut.

Kebijakan deregulasi yang memperlonggar pendirian bank yang dikenal dengan istilah Pakto 1988 itu 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 jiwa *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 mereka itu di *mark-up*.

Sudah tentu penguasaha-pengusaha yang mengail di air keruh itu 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 sendiri, 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.

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. 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 mendapatkannya dari kredit 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. Dan nampaknya yang terjadi adalah sebagian besar utang pengembang itu tidak terbayar dan akhirnya menjadi kredit macet. Dari masalah ini terlihat adanya tanda-tanda kurs rupiah mulai melemah. Kelihatannya mungkin di antara sekian pengembang, banyak

yang lebih pas untuk dikategorikan sebagai spekulasi daripada pengusaha yang sesungguhnya. Juga dalam hal ini kental sekali adanya kerja sama kolusif antara pengembang dengan birokrasi, terutama dalam hal perolehan kredit melalui bank-bank BUMN serta untuk perolehan tanah dan izin pendirian bangunan.

Sudah dapat dipastikan bahwa kredit-kredit macet mengakibatkan terganggunya likuidasi perbankan. Aliran uang masuk dari cicilan dan bunga pinjaman tidak berjalan. Sementara itu bank sendiri melakukan transaksi antar bank (*interbank call money market*), ini pun akhirnya menjadi macet. Mulailah timbul bank-bank bermasalah dan sampai tahun 1998 bank-bank bermasalah yang kemudian dilikuidasi mencapai hampir 50 bank swasta dan yang diambil alih (*take over*) pemerintah sekitar 10 bank. Bahkan bank-bank BUMN pun terkena masalah kredit macet ini yang jumlahnya begitu besar, sehingga memerlukan suntikan modal dari pemerintah (rekapitalisasi) (Gie, 1998: 96-99).

Isyarat para pengamat ekonomi dan berita-berita media massa yang mengungkapkan masalah kredit macet sejak satu dekade lalu 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. Ketidacacuhan dan sikap diam lembaga-lembaga pemerintah terkait itu berkaitan dengan dalih bahwa transparansi perbankan tidak bisa sembarangan dibuka, itu dilindungi undang-undang. Bila otoritas moneter membuka kasus-kasus kredit macet, diasumsikan bank-bank yang bermasalah akan bangkrut kena *rush*. (Gie, 1998: 252-254). 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.

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. 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. Profesi mereka sebenarnya lebih menunjuk pada peran pedagang yang mengantari jual beli teknologi dan produk-produknya dengan konsumen dalam negeri atau untuk diekspor kembali. Atau katakanlah mereka itu adalah tukang-tukang yang membeli komponen-komponen teknologi dari luar negeri untuk kemudian di pasang di dalam negeri, bahkan mereka itu sekaligus pula mendatangkan sebagian besar bahan baku dari luar negeri untuk produk-produk yang mereka buat. Karena itu pula banyak produk-produk industri yang kandungan lokalnya minim sekali. 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: 107-110).

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, monopoli, termasuk pembebasan pajak. Dan karena perusahaan yang meminta monopoli itu dimiliki oleh keluarga pejabat tinggi yang memegang kekuasaan, maka permohonan itu dikabulkan. Mungkin di sini kasus industri mobil Timor dan industri kimia Chandra Asri dapat mewakili gambaran dari ketidakkonsistenan kebijaksanaan 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.

Dalam konteks model industrialisasi yang demikian itulah, kenapa 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 ongkos faktor produksi, yaitu upah buruh. Inilah salah satu sebab kenapa upah buruh di Indonesia termasuk yang terendah di Asia Tenggara. Dan untuk masalah upah buruh yang rendah ini pemerintah mendukung para pengusaha, dengan alasan karena hal itu adalah salah satu komponen *comparative advantage* Indonesia.

KRISIS YANG MANIFES

Memasuki tahun 1998 Indonesia tengah bersiap-siap untuk menghadapi pemilihan presiden baru. Tetapi untuk kali ini, pemilihan itu dilakukan dalam situasi krisis ekonomi dan diikuti pula dengan gejolak masyarakat yang secara kuat menekan pemerintah untuk tidak memilih presiden yang itu-itu juga serta melakukan reformasi pada sistem politik. Nampaknya pemerintah belum mau mendengar tuntutan yang keras dari berbagai komponen masyarakat. Dalam konteks itu, ketidakpastian menjadi semakin besar, dan pada akhirnya kekhawatiran masyarakat tentang masa depan politik Indonesia mungkin menjadi terbawa dalam perilaku ekonomi mereka (Ismawan, 1998: ix). 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, mereka juga sangat pintar menyiasati berbagai rumor dan isu perkembangan politik Indonesia dalam rangka mencari celah terbuka untuk menembak jatuh mata uang rupiah (Prawiro, 1998: 492).

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 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, tetapi lebih banyak tergantung pada kapital luar negeri, serta situasi politik yang tidak pasti dengan munculnya tuntutan masyarakat agar sistem politik direformasi, terpaan gelombang itu tidak bisa dibendung lagi, yang akhirnya memporakporandakan sistem perekonomian dan melengserkan pucuk pimpinan rezim Orde Baru.

Itu semua disebabkan, 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 Indonesia relatif stabil, katakanlah krisis yang laten itu tidak manifes, itu dimungkinkan karena ditopang oleh format politik yang otoriter. Format politik ini sangat

memaksakan berlakunya mekanisme politik yang tidak memungkinkan adanya koreksi yang mendasar, baik melalui mekanisme internal maupun mekanisme eksternal, 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.

Untuk sementara format politik yang demikian itu bisa dipahami, karena kehidupan berbangsa dan bernegara pada periode akhir tahun 1960-an sedang berada dalam situasi *chaos*. Katakanlah itu merupakan suatu upaya konsolidasi dalam rangka mengeliminasi dan mengelola pertentangan yang terjadi, dengan menempatkan peran negara sebagai kekuatan pemersatu. Dengan kata lain, format politik tersebut pada mulanya merupakan tanggapan atas berlangsungnya konflik antar komponen-komponen kemasyarakatan dan di dalam lembaga-lembaga kenegaraan yang dianggap bisa menimbulkan disintegrasi negara-bangsa. Dengan demikian, format politik itu dibuat dalam keadaan darurat, dan karenanya sifatnya sementara, dengan tujuan untuk menciptakan stabilitas sebagai prasyarat guna memulihkan krisis politik yang terjadi pada masa Orde Lama dan untuk melaksanakan pembangunan ekonomi yang terabaikan (Pabotinggi, 1995: 32).

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 membuahakan praktek-praktek usaha yang monopolistik, tidak efisien, dan mendistorsi pasar. Di sinilah sebenarnya dengan penyelenggaraan negara yang otoriter rezim orde Baru menciptakan "musuh-musuhnya" sendiri, yang bila menemukan momentumnya musuh-musuh itu akan muncul ke permukaan dan kemudian melakukan penentangan secara terbuka.

Dengan kata lain, strategi pembangunan ekonomi dan politik yang dikembangkan rezim Orde Baru sejak awalnya sudah potensial untuk memunculkan krisis besar, dan walaupun pertumbuhan ekonomi selama hampir tiga puluh tahun bisa bertahan, hal itu dimungkinkan karena dilakukannya tindakan politik yang otoriter. Tetapi semua itu ada batasnya, hanya tinggal menunggu waktu. Nah, ketika nilai uang beberapa negara di Asia Tenggara dan Timur terkena badai, dan kemudian mengimbas kurs rupiah, itulah momentum yang memicu krisis laten dalam sistem ekonomi dan politik Indonesia menjadi terbuka dan meluas ke berbagai segi kehidupan bangsa.

REZIM REFORMASI?

Bagaimana dengan format politik pasca kekuasaan Suharto? Katakanlah kini bentuk negara OB Orde Baru sudah runtuh! Tetapi apakah rezim baru yang menggantikannya sedang mengarahkan sistem politik ke penguatan masyarakat

sipil untuk terlibat dalam penyelenggaraan lembaga-lembaga kenegaraan dan pemerintahan?

Meskipun pemerintahan baru telah terbentuk dari hasil Pemilu 1999 yang diikuti banyak partai politik, banyak warga masyarakat kini kehilangan kepercayaan pada pemerintah dan lembaga-lembaga kenegaraan lainnya, seperti lembaga legislatif dan yudikatif. Artinya sistem politik masih dihadapkan pada krisis dan terutama krisis pada ranah politik inilah yang mengakibatkan krisis ekonomi menjadi sulit untuk segera terselesaikan, malah nampaknya semakin berlarut-larut.

Memang pemerintahan baru kini sedang mencoba untuk berpegang pada apa yang disebut penyelenggaraan negara yang demokratis. Tetapi nampaknya ada yang perlu dicatat di sini, bahwa rezim demokratis yang sedang dibangun ini lebih banyak berorientasi pada demokrasi konvensional yang prosedural, artinya terlalu memihak pada peran dan fungsi lembaga-lembaga kenegaraan. Asumsinya di sini bahwa demokrasi prosedural yang selama ini berjalan mencukupi, sudah merepresentasikan berbagai pengelompokan masyarakat, sehingga umpamanya keputusan yang diambil lembaga legislatif juga dianggap suara rakyat. Diktum sosiologis menyebutkan, bahwa suatu institusi yang tadinya dianggap mewakili suatu atau beberapa kelompok atau lembaga-lembaga, dalam perjalanan tugasnya dapat "terlepas" dari mereka yang diwakilinya. Lembaga ini akan mengembangkan kebutuhan dan kepentingannya sendiri, yang bisa saja berbeda dengan yang diwakilinya. Dan secara empiris sudah banyak bukti bahwa keputusan lembaga perwakilan rakyat di daerah maupun pusat dalam rezim reformasi ini yang tidak terkait dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat sipil. Memang kita bisa menyaksikan banyak upaya yang dilakukan legislatif untuk menekan eksekutif, pemerintah, tetapi tekanan itu bukan diarahkan untuk menyuarakan kepentingan masyarakat, melainkan untuk kepentingan parlemen dan anggotanya sendiri, sehingga buah dari tekanan itu, keputusan yang muncul, lebih banyak membebani masyarakat.

Hanya bila kita melihat format politik yang terbentuk dari proses reformasi untuk sementara ini, bahwa reformasi yang tengah berlangsung cenderung lebih memihak pada penguatan lembaga-lembaga kenegaraan, seperti pemerintah dan parlemen, sedangkan lembaga-lembaga kemasyarakatan belum nampak mempunyai kekuatan untuk mengontrol lembaga-lembaga kenegaraan itu. Dengan kata lain, demokrasi yang sedang dibentuk di Indonesia sekarang ini belum menunjukkan adanya ciri sistem demokrasi yang partisipatif, yang memperlihatkan adanya kendali yang kuat atas peran lembaga-lembaga kenegaraan oleh lembaga-lembaga kemasyarakatan. Dalam demokrasi yang partisipatif, bukan demokrasi yang formal seperti sekarang ini, terdapat hubungan-hubungan relasional yang saling mengendalikan antara lembaga-lembaga kemasyarakatan (*civil societies*) dan lembaga-lembaga kenegaraan.

KEPUSTAKAAN

- Arief, Mohamed & Hal, Hill. *Industrialisasi di ASEAN* (Jakarta: LP3ES, 1988).
- Budiman, Arief. "Perubahan dan Kontinuitas di Indonesia", dalam Arief Budiman, dkk. (ed.), *Harapan dan Kecemasan; Menatap Arah Reformasi Indonesia* (Yogyakarta: Bigraf Publishing, 2000).
- Chalmers, Ian. *Konglomerasi: Negara dan Modal dalam Industri Otomotif Indonesia*, (Jakarta: Gramedia, 1996).
- Chilcote, Ronald H. *Theories of Comparative Politics; The Search for a Paradigm Reconsidered* (Oxford: Westview, 1994).
- Crouch, Harold. *Militer dan Politik di Indonesia* (Jakarta: SH, 1986).
- Feith, Herbeth. "Rezim-rezim Developmentalis di Asia; Kekuatan Lama, Kerawan Baru". *Prisma*, 11, XI (November, 1980).
- Gafar, Afan. *Politik Indonesia; Transisi Menuju Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1999).
- Geertz, Clifford. "Afterword: The Politics of Meaning," dalam Claire Holt (ed.), *Culture and Politics* (Cornell: Cornell University Press, 1974).
- Hikam, Muhammad A.S. *Demokrasi dan Civil Society* (Jakarta: LP3ES, 1996).
- Huntington, Samuel P. *Gelombang Demokratisasi Ketiga* (Jakarta: Grafiti Pers, 1995).
- Jackson, Karl D. "Bureaucratic Polity: A Theoretical Framework for the Analysis of Power and Communication in Indonesia", dalam Karl D. Jackson & Lucian W. Pye (ed.). *Political Power and Communications in Indonesia* (Berkeley: University of California Press, 1978).
- Hill, Hal. *Transformasi Ekonomi Indonesia Sejak 1966; Sebuah Studi Kritis dan Komprehensif* (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1996).
- Ismawan, Indra. *Dimensi Krisis Ekonomi Indonesia* (Jakarta: Elex Media Komputindo, 1998).
- Kwiek Kian Gie. *Gonjang-Ganjing Ekonomi Indonesia; Badai Belum Segera akan Berlalu* (Jakarta: Gramedia, 1998).
- Liddle, William R. *Leadership and Culture in Indonesia* (Sydney: Allen & Unwin, 1996).
- Lyon, Margo L. "Dasar-dasar Konflik di Pedesaan Jawa", dalam Sediono Tjondronegoro & Gunawan Wiradi (Penyunting). *Dua Abad Penguasaan Tanah* (Jakarta: Gramedia, 1984).

Negara Orde Baru: Berdiri di Atas Sistem Ekonomi dan Politik yang Rapuh (Budi Rajab)

Mackie, J.A.C. "Pertumbuhan Ekonomi di Kawasan ASEAN; Landasan Politik", dalam Helen Hughes (editor). *Keberhasilan Industrialisasi di Asia Timur* (Jakarta: Gramedia, 1992).

Mas'ood, Mochtar. *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966 – 1971* (Jakarta: LP3ES, 1989).

O'Donnell, Guillermo. "Berbagai Ketegangan di Negara Otoriter-Birokratik dan Masalah Demokrasi", dalam Roy C. Macridis & Bernard E. Brown (ed.), *Perbandingan Politik*, (Jakarta: Erlangga, 1992).

Pabotinggi, Mochtar. "Dilema Legitimasi Orde Baru; Bayangan Krisis Politik dan Arah Pemecahannya", dalam Syamsuddin Harris & Riza Sihbudi (editor). *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru* (Jakarta: Gramedia, 1995).

Prawiro, Radius. *Pergulatan Indonesia Membangun Ekonomi; Pragmatisme dan Aksi* (Jakarta: Elex Media Komputindo, 1998).

Robison, Richard. "Pengembangan Industri dan Ekonomi-Politik Pengembangan Modal: Indonesia," dalam Ruth Mc Vey (ed.), *Kaum Kapitalis Asia Tenggara; Patronase Negara dan Rapuhnya Struktur Perusahaan* (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998).

Simandjuntak, Marsillam. *Pandangan Negara Integralistik* (Jakarta: Grafiti Pers, 1994).