

Peranan “Kepentingan” Dalam Mekanisme Pasar dan Penentuan Kebijakan Ekonomi di Indonesia

Ari A. Perdana

September 2001

Economics Working Paper Series
<http://www.csis.or.id/papers/wpe061>



The CSIS Working Paper Series is a means by which members of the Centre for Strategic and International Studies (CSIS) research community can quickly disseminate their research findings and encourage exchanges of ideas. The author(s) welcome comments on the present form of this Working Paper. The views expressed here are those of the author(s) and should not be attributed to CSIS Jakarta.

Peranan “Kepentingan” Dalam Mekanisme Pasar dan Penentuan Kebijakan Ekonomi di Indonesia

Ari A. Perdana

CSIS Working Paper Series

WPE 061

September 2001

ABSTRACT

Persepsi populer memandang bahwa problem ekonomi yang diwariskan oleh Orde Baru adalah akibat dari kebijakan ekonomi yang berorientasi pada pasar serta tunduknya negara pada kepentingan modal. Namun analisis secara empiris menunjukkan bahwa karakter pengambilan kebijakan ekonomi Orde Baru bersifat sentralistik dan state-centered. Modal memiliki peran dalam menentukan arah kebijakan, namun perannya untuk mendikte kebijakan sangat terbatas. Ekonomi yang berbasiskan mekanisme pasar, di sisi lain, tidak pernah dijalankan secara sungguh-sungguh. Keputusan untuk mengambil sejumlah kebijakan deregulasi dan liberalisasi pun lebih merupakan akibat dari tekanan internal dan eksternal dan bukan merupakan pilihan ideologis. Pasca-Suharto, memang ada pengurangan dominasi negara di satu sisi, dan ruang bagi kepentingan modal global di sisi lain, dalam menentukan arah kebijakan ekonomi. Tapi masih terlalu dini untuk menyimpulkan bahwa dominasi negara sudah diambil oleh kepentingan modal dan negara hanya bertindak sebagai ‘pelayan’ kepentingan modal.

Keywords: Indonesia, political economy, economic policy, state intervention

Ari A. Perdana

ari_perdana@csis.or.id

Department of Economics

CSIS Jakarta

1. Pendahuluan

Persepsi populer memandang bahwa problem ekonomi yang diwariskan oleh Orde Baru adalah akibat dari kebijakan ekonomi yang berorientasi pada pasar. Mekanisme pasar dianggap yang mengagungkan liberalisme dan kompetisi dituding sebagai penyebab ketimpangan yang terjadi. Di sisi lain, mekanisme pasar juga telah menempatkan negara sebagai tak lebih dari pelayan kepentingan pemilik modal dan dunia internasional untuk mengambil keuntungan sebanyak-banyaknya dengan mengeksploitasi kaum pekerja dan rakyat negara berkembang.

Seberapa validkah persepsi tersebut? Tulisan ini mencoba menyanggahnya dengan menunjukkan sejumlah kontradiksi. Hipotesis dasarnya adalah, selama Orde Baru mekanisme pasar justru tidak dijalankan. Sebaliknya intervensi dan dominasi negara begitu besar. Fokus pembahasan adalah peran kepentingan negara dalam pengambilan kebijakan ekonomi. Dalam tulisan ini juga coba dibahas apakah dominasi negara dalam pengambilan kebijakan ekonomi pasca-Suharto masih ada, atau sudah digeser perannya oleh modal internasional (melalui lembaga-lembaga donor).

Tulisan ini disusun berdasarkan sistematika sebagai berikut. Diawali dengan tinjauan konseptual serta kritik terhadap mekanisme pasar (bagian 2). Bagian 3 mengetengahkan sejumlah pendekatan teoretis atas relasi antara negara dan kepentingan dalam pengambilan kebijakan ekonomi di era Orde Baru. Bagian 4 dan 5 menyajikan tinjauan empiris atas relasi negara dan kepentingan, masing-masing dalam era Orde Baru dan pasca-Suharto. Terakhir, bagian 6 memberikan kesimpulan atas seluruh analisis.

2. Perspektif atas Pasar dan Konflik

Dalam perspektif teori ekonomi, pasar adalah salah satu mekanisme yang bisa dijalankan oleh manusia dalam mengatasi problem ekonomi: produksi, konsumsi dan distribusi. Heilbroner (1972) menyebutkan, alternatif selain mekanisme pasar yang ada dalam sejarah peradaban adalah tradisi (*custom*) dan ekonomi terpimpin (*command economics*). Keduanya serta mekanisme pasar terbukti mampu mengatasi persoalan konsumsi dan produksi. Tetapi masing-masing juga memiliki kelemahan. Masalah dalam tradisi adalah ia bersifat statis dan cenderung tidak adaptif terhadap tuntutan perubahan. Ekonomi terpimpin dalam sejarah terbukti mampu menciptakan kesejahteraan sekaligus kemajuan peradaban. Namun ketika

masyarakat menjadi semakin besar, sistem ini menghadapi limitasi karena sumber daya yang dibutuhkan untuk mempertahankan *power* juga makin besar.

Mekanisme pasar menawarkan solusi atas problem yang dihadapi oleh ekonomi terpinin. Ia tidak membutuhkan kekuasaan yang besar untuk menentukan apa yang harus dikonsumsi dan diproduksi. Sebaliknya, tiap individu dibebaskan untuk memilih sendiri apa yang ia butuhkan dan bagaimana memenuhinya. Selanjutnya, kata Adam Smith, serahkan pada *invisible hand*, dan “dunia akan teratur dengan sendirinya”. Dasar dari keputusan para pelaku ekonomi adalah *voluntary*, sehingga otoritas dan komando tidak lagi terlalu diperlukan. Biaya untuk mempertahankan otoritas pun diminimalkan.

Dari kacamata ekonomi pasar, peranan pemerintah sebaiknya ditekan seminimal mungkin. Pembeneran atas dibolehkannya pemerintah masuk sebagai pelaku pasar (intervensi) hanyalah jika pasar tidak dalam keadaan sempurna, dalam arti ada kondisi-kondisi yang menghalangi kompetisi yang *fair* terjadi. Dalam buku teks, kondisi-kondisi tersebut dikenal dengan istilah *market failure*. Sejumlah contoh klasik dari kondisi *market failure* antara lain: barang publik, eksternalitas (termasuk pencemaran dan kerusakan lingkungan), informasi yang tidak simetris, biaya transaksi, kepastian institusional serta masalah dalam distribusi. Dalam bahasa yang lebih singkat, masuknya pemerintah adalah untuk menjamin *fairness* dan ‘keadilan’, bagaimanapun dua hal itu didefinisikan. Sekalipun kondisi *market failure* terjadi, tetap ada sejumlah pertimbangan apakah intervensi perlu dilakukan, yaitu kemungkinan terjadinya *government failure*, yang jika terjadi akan menimbulkan ‘kerusakan’ lebih besar dibandingkan *market failure*.

Keberatan terbesar terhadap mekanisme pasar – kritik terbesar diajukan oleh Marx – yang memandang pasar tak lebih sebagai instrumen kelas yang berkuasa (pemilik modal) untuk mengukuhkan dominasinya terhadap kelas yang tertindas (pekerja). Pembagian kelas yang terjadi dalam masyarakat, kata Marx, adalah akibat dari adanya surplus yang dihasilkan oleh proses produksi. Agar surplus bisa membesar, produksi harus berjalan secara efisien. Efisiensi mengimplikasikan pembagian kerja (*division of labor*), yang berlanjut pada pembagian kelas. Pasar, dalam pandangan Marxian klasik, bukan sekedar mekanisme produksi dan alokasi sumber daya. Ia juga menggambarkan suatu relasi antara kekuasaan dan kepentingan.

Dari sudut pandang yang berbeda, perspektif ekonomi liberal menyederhanakan konflik yang terjadi di dalam pasar sebagai konflik antara pemburu rente (*rent seekers*) dan

kelompok kepentingan. Pemburu rente ini berusaha memaksimalkan rente ekonomi yang bisa mereka peroleh dengan cara menghindari persaingan di pasar. Menurut tradisi pandangan ekonomi klasik dan neoklasik, mekanisme pasar mengimplikasikan adanya persaingan terbuka antara pencari keuntungan. Jika persaingan berlangsung terbuka, keuntungan yang tiap pelaku secara individu hanya akan terjadi dalam tingkat minimal. Sebaliknya, tanpa adanya persaingan, tiap-tiap individu bisa memperoleh keuntungan yang besar (*supernormal profit*). Oleh karena itu, berseberangan dengan kaum Marxian, ekonom liberal justru berpendapat bahwa adanya persaingan dalam pasarlah yang menghasilkan distribusi yang adil.

3. Relasi Negara dan Kepentingan: Landasan Teoretis

Robison (1986) MacIntyre (1990) merangkum sejumlah pandangan yang coba memodelkan relasi antara negara dan kepentingan semasa Orde Baru. Telaah atas beberapa argumen tersebut cukup bermanfaat dalam mengevaluasi sejauh mana paradigma Marxis instrumental bisa valid dalam menjelaskan kenyataan yang terjadi. Berbagai model yang diajukan bisa dirangkum ke dalam empat kelompok (Tabel 1). Dari empat kelompok tersebut, tiga di antaranya memiliki kesamaan yaitu menempatkan *state* sebagai entitas yang dominan dalam setiap pengambilan kebijakan dan independen dari kekuatan-kekuatan yang ada di luarnya. Satu pendapat berbeda diajukan oleh Liddle (1985,1987), yang menganggap adanya peranan terbatas dari kekuatan-kekuatan *extra-state*.

3.1 Konsep Negara Patrimonial

Dari sekian banyak tulisan mengenai peranan *state* dalam konteks ekonomi-politik Orde Baru, Anderson (1983) adalah salah satu argumen yang memposisikan negara begitu superior. Menurutnya, Orde Baru sebagai *state* adalah sebuah entitas terpisah dari masyarakat, dimana kebijakan-kebijakan Negara Orde Baru adalah refleksi dari kepentingan *state* itu sendiri. Artinya, tujuan setiap kebijakan adalah untuk melayani kepentingan dari *state*, walaupun dilakukan atas biaya diindahkannya kepentingan-kepentingan lain yang beragam, dengan pengecualian terbatas pada kepentingan modal asing.

Senada dengan Anderson, walaupun ada sedikit perbedaan, adalah argumen yang memandang Orde Baru sebagai "kerajaan para birokrat". Subjek kebijakan Orde Baru bukanlah *state an-sich* melainkan individu-individu para birokrat. Menurut pandangan tersebut, dasar kebijakan ekonomi-politik lebih pada kepentingan pribadi para birokrat dan

kelompoknya. Pola hubungan *patron-clientship* akan terbentuk antara birokrat yang kebetulan memegang kekuasaan dengan kelompok kepentingan (termasuk kapitalis kroni) yang berusaha mencari rente.

Konsep negara patrimonial, terutama yang diajukan oleh pandangan kedua, cukup populer dan meyakinkan dalam menggambarkan pola pengambilan kebijakan Orde Baru. Namun Robison mengajukan satu kelemahan pandangan tersebut. Kebijakan semasa Orde Baru tetap ditandai dengan kenyataan adanya perencanaan pembangunan, pemenuhan kebutuhan pokok (lihat Sjahrir 1983), pembangunan infrastruktur seperti Puskesmas atau SD Inpres yang berorientasi pada kesejahteraan. Artinya, ada peran minimal tertentu dari negara yang tetap dijalankan oleh Orde Baru, yang kontradiksi dengan postulat bahwa tujuan kebijakan sepenuhnya adalah kepentingan pribadi para birokrat.

3.2 Konsep Negara "Comprador"

Pandangan lain mencoba mengadopsi pendekatan *dependencia* dalam memodelkan relasi kepentingan di Indonesia. Menurut pendekatan tersebut, integrasi Indonesia ke dalam kapitalisme global sejalan dengan model aliansi modal global-domestik yang digambarkan oleh pendekatan *dependencia*. Untuk banyak hal, argumen ini memang sejalan dengan kenyataan yang ada.

Tetapi Robison (1986:114-5) juga mengajukan kelemahan penerapan model tersebut dalam menjelaskan Indonesia Orde Baru secara umum. Alasannya, di sejumlah sektor kebijakan ekonomi Indonesia juga ditandai dengan hambatan yang besar bagi modal asing sekaligus berkembangnya nasionalisme ekonomi di era '70-an yang memberikan privilese kepada pemilik modal domestik serta *state capital* (termasuk kapitalis militer). Basri (2001) menambahkan bahwa kenyataannya memang modal asing bersekutu dengan modal domestik hanya di sektor-sektor yang membutuhkan modal asing. Di tempat dimana modal asing memang tidak dibutuhkan (seperti industri ringan), modal domestik tampak lebih berperan.

3.3 Konsep Negara Teknokrat

Di masa-masa awal pembangunan ekonomi Orde Baru, kebijakan ekonomi sering dipandang sebagai representasi teknokrat yang mengusung paradigma ekonomi yang liberal, pro-pasar dan internasionalisme, serta didukung oleh lembaga-lembaga internasional seperti IMF dan Bank Dunia. Kelompok teknokrat ini umumnya adalah didikan Amerika Serikat dan kebanyakan menempati pos-pos di Bappenas dan pemerintahan.

Satu hal yang menarik, yang diajukan oleh Robison adalah adanya kubu teknokrasi lain yang berseberangan secara orientasi ekonomi. Mereka adalah yang terinspirasi dengan pola pembangunan ala Meiji (Jepang) dan Singapura, yang menekankan pada nasionalisme ekonomi dan perananan pemerintah yang cukup besar. Buku Robison memang ditulis tahun 1986, jadi di sana belum tercakup fenomena timbulnya beberapa pemikiran ekonomi lain yang terjadi di tahun '90-an. Yaitu hadirnya kubu teknolog dibawah Habibie, atau jargon ekonomi rakyat yang diusung Adi Sasono setelah kejatuhan Suharto.

Satu preposisi dari Robison adalah, pada kenyataannya 'perseteruan' yang terjadi hanyalah representasi dari pertentangan di antara pemilik modal sendiri – internasional vs domestik, Jepang vs AS, pengusaha Tionghoa vs pribumi, konglomerat vs pengusaha kecil – yang dalam perjalannya telah banyak memberi sentuhan terhadap perkembangan kapitalisme di Indonesia. Dengan kata lain, latar belakang diadopsinya sebuah kebijakan ekonomi lebih didasarkan pada sejauh mana kebijakan tersebut bisa melindungi kepentingan sebuah kelompok, dan bukan atas dasar perseteruan di tataran ideologis.

3.4 Pendekatan Pluralisme Terbatas

Berbeda dengan beberapa pendekatan yang sudah disebutkan, Liddle mengajukan argumen bahwa politik Indonesia dalam praktek lebih pluralistik dari yang sering diajukan. Hingga taraf tertentu, politisi, intelektual, media, kelompok produsen dan konsumen, LSM, kelompok agama hingga elemen-elemen daerah cukup punya pengaruh dalam output kebijakan. Dari elemen-elemen tersebut, beberapa cukup mampu memberikan pengaruh secara langsung untuk isu-isu tertentu. Namun justru pengaruh-pengaruh tidak langsung yang seringkali lebih signifikan. Sebagai contoh, pemerintah berusaha untuk mengakomodasi tuntutan minimum dari petani atau buruh untuk menghindari ketidakpuasan dari kelompok tersebut.

Apa yang diajukan Liddle cukup memiliki justifikasi empiris, walaupun masih dalam lingkup yang sangat terbatas. Paling tidak, argumen tersebut cukup mampu menerangkan berbagai kebijakan ekonomi-politik di era '90-an yang cukup bervariasi. Pendapat ini juga didukung oleh McIntyre (1990), yang melihat bagaimana membesarnya perananan sektor swasta ditunjukkan pula oleh menguatnya kelompok-kelompok kepentingan dalam bisnis.

4. Pasar dan Intervensi dalam Kebijakan Ekonomi Orde Baru

Orientasi kebijakan ekonomi-politik Orde Baru bisa diibaratkan bergerak seperti ayunan pendulum. Hal inilah yang membuat sulitnya mengambil sebuah generalisasi yang kuat, terutama jika kita coba menyimpulkan paham atau 'ideologi' apa yang dianut. Pada kenyataannya, apa yang dianggap sebagai 'ideologi' yang melatarbelakangi sebuah kebijakan ekonomi sebenarnya tak lain dari sebuah pragmatisme. Hal ini juga diungkapkan secara skeptis oleh Robison (1986:109):

... these policies were not selected because they were best, in any objective and universal sense, but because they promised growth within the sort of social and economic order acceptable to the new political rulers in Indonesia.

Senada dengan Robison, Hill (1997:305) juga mengatakan:

It is a mistake to view the change in regime in 1966 as a switch from a 'socialist' to a 'capitalist' or 'free market' regime. There remains a deep seated mistrust of market forces, economic liberalism and private (especially Chinese) ownership in many influential quarters in Indonesia.

Untuk melihat secara lebih detail mengenai ayunan pendulum orientasi kebijakan tersebut, kita bisa meninjau karakteristik kebijakan ekonomi Orde Baru dalam sejumlah periodisasi (Tabel 2). Secara umum, pembangunan ekonomi Orde Baru bisa dibagi dalam empat periode: 1) rehabilitasi, 2) *boom* minyak, 3) *pasca-boom* minyak, dan 4) liberalisasi. Berikut ini secara singkat akan dibahas sejumlah kebijakan utama yang diambil serta pengaruhnya terhadap kinerja perekonomian.

4.1 Periode Stabilisasi dan Rehabilitasi, 1967-72

Fokus kebijakan ekonomi pada periode ini adalah stabilisasi harga serta mengembalikan tingkat pertumbuhan. Pada dasarnya, periode ini diwarnai oleh pergeseran dari perekonomian tertutup ke arah perekonomian terbuka dan berorientasi pasar. Dorongan untuk membuka perekonomian lebih disebabkan oleh kemampuan pemerintah untuk membiayai perekonomian domestik yang terbatas. Hal itu membuat pemerintah harus memikirkan sumber-sumber pendanaan lain. Hal itu mendorong dilakukannya sejumlah deregulasi dan liberalisasi di sektor perdagangan, finansial dan investasi asing (Pangestu 1996). Di sisi lain, periode ini juga ditandai oleh mulai bersentuhannya Indonesia dengan modal asing, baik

modal pemerintah dari negara dan lembaga donor (IMF, Bank Dunia, IGGI), maupun investasi asing.

Pengaruh dari kebijakan stabilisasi cukup terasa pada kinerja perekonomian. Inflasi bisa ditekan hingga mendekati satu digit. Pertumbuhan ekonomi bisa dikembalikan ke tingkat positif. Bahkan secara rata-rata pertumbuhan ekonomi di lima tahun pertama Orde Baru mencapai angka 10%. Pengaruh terhadap kesejahteraan dan distribusi pendapatan juga positif. Keberhasilan kebijakan stabilisasi tersebut menyebabkan daya beli masyarakat meningkat serta kelangkaan barang dan jasa bisa diatasi hingga taraf tertentu. Hal ini berimbas pula pada perbaikan distribusi pendapatan ditunjukkan oleh penurunan nilai koefisien Gini yang menggunakan data konsumsi (Booth 2000:tabel 1). Karena hiperinflasi serta stagnasi yang terjadi pada akhir masa Orde Lama lebih banyak dirasakan oleh penduduk kota, peningkatan daya beli masyarakat tersebut juga membawa pengurangan pada angka kemiskinan terutama di perkotaan (Booth 2000:tabel 2).

4.2 Periode “Boom” Minyak, 1973-81

Di tahun ‘70-an, terutama setelah *oil boom*, sulit untuk mengatakan bahwa ekonomi Indonesia sebagai pro-pasar. Ini terlihat dari struktur ekspor serta pola kebijakan industrialisasi yang bertentangan dengan teori ‘keunggulan komparatif’ yang menjadi jargon pasar bebas. Kenyataannya, kebijakan industri tahun ‘70-an diwarnai dengan proteksi yang tinggi, serta pembangunan industri-industri berat yang justru bertentangan dengan keunggulan komparatif Indonesia yaitu industri berbasis tenaga kerja murah (Basri 2001). Pendapatan dari *boom* minyak telah memberikan ruang bagi pemerintah untuk membiayai proyek-proyek ambisius yang padat modal maupun terlibat langsung dalam produksi. Rejeki minyak juga telah menciptakan disinsentif bagi pemerintah untuk menjalankan kebijakan yang terbuka dan pro-pasar.

Pertumbuhan ekonomi di era *boom* minyak masih terjadi pada tingkat yang cukup tinggi, 7-8% per tahun. Tetapi di sisi lain terjadi pemburukan distribusi pendapatan selama periode tersebut. Penyebabnya, seperti ditulis oleh Booth (2000:77), adalah pertumbuhan ekonomi serta pengeluaran pemerintah yang bias secara tidak proporsional ke sektor modern, industri yang padat modal serta daerah perkotaan. Ketimpangan semakin diperparah dengan adanya efek ‘*Dutch Disease*’, yang membawa apresiasi riil atas nilai tukar. Kondisi tersebut menyebabkan harga komoditas ekspor Indonesia menjadi kurang kompetitif. Akibatnya, penduduk yang tinggal di pedesaan, terutama yang bekerja di sektor pertanian serta sektor

yang berorientasi ekspor semakin dirugikan. Kenyataan ini juga diperjelas dengan meningkatnya angka kemiskinan di pedesaan antara 1970-76 (tabel 2).

4.3 Periode Pasca-“Boom” Minyak, 1982-85

Jatuhnya harga minyak di awal ‘80-an menyebabkan pemerintah harus mencari sumber-sumber pembiayaan dalam negeri yang lain. Yang dipilih adalah kebijakan liberalisasi sektor finansial (1983), dan dilanjutkan dengan sektor perbankan (1987-88).^[5] Namun struktur proteksi di sektor perdagangan internasional masih tetap tinggi hingga 1985-86. Setelah proteksi perlahan-lahan diturunkan, barulah kita melihat peranan yang besar dari industri yang padat tenaga kerja. Statistik juga mencatat bagaimana periode tersebut ditandai oleh pertumbuhan ekonomi yang tinggi hingga dekade ‘90-an.

Di sini terlihat bahwa perubahan orientasi kebijakan ke arah pasar terjadi lebih karena pilihan yang pragmatis-rasional. Bukan karena alasan yang sifatnya ideologis. Seperti dikemukakan oleh Basri (2001):

Dalam era ‘70-an, ketika dana minyak tersedia dan peran kelompok nasionalis menguat, pilihan kebijakan yang non-pasar dan proteksionis ... memiliki harga yang relatif ‘murah’ dibandingkan kebijakan pro-pasar ... karena untuk memperoleh dukungan politik, pemerintah akan mengakomodasi tekanan kelompok kepentingan yang kuat pada waktu itu. Sedangkan di pertengahan 1980-an, ketika harga minyak jatuh ... pilihan kebijakan yang non-pasar menjadi relatif lebih ‘mahal’ ...

Konotasi biaya yang ‘mahal’ atau ‘murah’ di sini didefinisikan sebagai biaya (usaha) dalam rangka mempertahankan legitimasi pemerintah Orde Baru. Jadinya, ideologi di sini timbul sebagai ‘akibat’, dan bukan sebagai sebab.

Perubahan kebijakan tersebut juga membawa pengaruh atas distribusi serta penurunan angka kemiskinan. Pendapatan minyak yang berkurang mendorong pemerintah melakukan perubahan orientasi kebijakan untuk mencari pembiayaan alternatif bagi pembangunan dan banyak memangkas pengeluaran. Sejumlah deregulasi dan kebijakan reformasi dijalankan, antara lain kebijakan devaluasi riil, reformasi perpajakan, penggalakan ekspor non-migas serta investasi asing, efisiensi BUMN serta deregulasi finansial (lihat Pangestu 1991). Kebijakan yang dikenal juga sebagai ‘Kebijakan Penyesuaian Struktural’ (*Structural Adjustment Policies*) berhasil membawa sejumlah perbaikan dalam kinerja ekonomi, antara lain peningkatan ekspor non-migas, terutama sektor industri padat karya, yang menjadi penjelasan utama atas perbaikan distribusi dan angka kemiskinan.

4.4 Periode Liberalisasi (dan Ambivalensi?), 1986-97

Jika kita bisa menyetujui preposisi di atas, akan relatif lebih mudah untuk memahami orientasi kebijakan di dekade '90-an. Dekade ini ditandai oleh sejumlah *mixed signals*. Di satu sisi, Orde Baru memberikan komitmen politis terhadap perdagangan bebas internasional dengan menyetujui AFTA, APEC dan WTO. Jargon 'liberalisasi perdagangan' yang semula dipandang sebagai anti-Pancasila (seperti halnya komunisme dan sosialisme), kini justru digunakan sebagai jargon politik. Untuk beberapa hal, Indonesia bahkan terlihat lebih banyak dan cepat memberikan komitmen terhadap globalisasi, antara lain ditunjukkan oleh dikeluarkannya paket liberalisasi investasi sektor riil (1994). Namun di sisi lain, hadir pula kebijakan-kebijakan yang sangat intervensionis dan anti-pasar. Sebut saja Tata Niaga sejumlah komoditas serta pembentukan BPPC, proyek Mobil Nasional serta dukungan finansial dan politis yang begitu kuat kepada IPTN.

Dalam periode ini, ekonomi tumbuh dengan laju yang cukup tinggi dan penurunan angka kemiskinan berlanjut. Namun elastisitas angka kemiskinan terhadap pertumbuhan ekonomi semakin kecil, atau pengaruh pertumbuhan ekonomi terhadap pengurangan kemiskinan berkurang. Ini menggambarkan bahwa pertumbuhan ekonomi ternyata diiringi dengan pemburukan distribusi pendapatan, sehingga memperkecil dampak dari pertumbuhan ekonomi terhadap penurunan angka kemiskinan. Booth (2000:89-91) memberikan beberapa penjelasan atas fenomena tersebut. *Pertama*, pertumbuhan ekonomi sejak 1987 lebih banyak didorong oleh sektor modern dan manufaktur dan memarjinalkan peran sektor pertanian, dimana lebih dari 60% penduduk Indonesia bekerja. *Kedua*, terdapatnya kantong-kantong kemiskinan yang sulit dijangkau oleh kebijakan yang dilakukan pemerintah, yang letaknya tersebar di berbagai daerah pedesaan di Jawa dan luar Jawa. Alasan *ketiga* terkait dengan kebijakan pengeluaran pemerintah untuk sektor pendidikan, terutama untuk tingkat sekunder dan tersier yang cenderung bias pada penduduk yang relatif lebih mampu. Di sisi lain, lulusan perguruan tinggi terkemuka atau luar negeri, terutama dari bidang-bidang seperti kedokteran, teknik atau akuntansi, lebih diuntungkan dari segi penghasilan dari adanya *boom* di lingkungan usaha swasta, relatif terhadap tenaga kerja di sektor lain.

4.5 Sejumlah Catatan

Di sini jadinya terlihat bahwa analisis tunggal untuk menjelaskan latar belakang lahirnya kebijakan ekonomi-politik Orde Baru menjadi makin rumit. Tetapi ada beberapa hal yang bisa dicatat. *Pertama*, secara umum arah kebijakan ekonomi Orde Baru berjalan dalam

kerangka yang *state-centered*. Artinya, negara adalah aktor yang paling dominan dalam penentuan sebuah kebijakan. *Kedua*, logika negara teknokrasi mulai menjadi relevan ketika kepentingan kekuasaan perlahan harus memberikan tempat kepada logika rasionalitas ekonomi pasar. Logika tersebut dipertegas ketika kelompok Habibie mencoba menawarkan paradigma ekonomi yang berbeda sebagai rival dari kelompok pro-pasar. *Ketiga*, relevansi argumen pluralistik Liddle dan MacIntyre juga makin punya tempat, melihat peranan kelompok-kelompok yang beragam, baik dalam bisnis maupun politik, cukup punya andil dalam mempengaruhi kebijakan.

Keempat, yang jadi menarik adalah mengevaluasi logika instrumentalis Marxis dan patrimonial. Mengikuti logika instrumentalis dimana modal akan mempengaruhi kekuasaan, lantas bagaimana menjelaskan kasus BPPC dan Mobnas? Dengan adanya BPPC, kapitalis di pabrik rokok serta perkebunan cengkeh 'tunduk' kepada BPPC. Sementara kapitalis di industri otomotif harus mengalah kepada Tommy Suharto dengan Mobnasnya. Demikian juga saat kita coba mengamati sikap Suharto sendiri dalam menghadapi IMF menjelang kejatuhannya. Krisis membuat pemerintah tak punya pilihan untuk menerima kerjasama dengan IMF. Namun ketika klausul-klausul yang diajukan mengancam posisi keluarga dan kroninya, Suharto mengeluarkan pernyataan bahwa IMF akan membawa Indonesia pada 'liberalisme' dan bertentangan dengan UUD '45. Padahal, seperti disebutkan di atas, adalah jargon 'liberalisasi' dan 'globalisasi' juga yang didengungkan ketika Indonesia bergabung dengan APEC dan WTO. Beberapa kasus terakhir ini agaknya menunjukkan bahwa menjelang kejatuhannya, logika patrimonial justru yang kembali dominan. Bahkan mungkin menjadi lebih relevan dibandingkan logika instrumentalis.

Kelima, dalam membahas korelasi antara tingkat intervensi pemerintah dan kinerja ekonomi, terlihat bahwa tidak ada pola yang pasti antara intervensi pemerintah dengan tingkat pertumbuhan. Di sejumlah episode, pertumbuhan yang tinggi bisa dicapai walaupun intervensi pemerintah saat itu relatif besar. Namun pengaruh antara tingkat intervensi pemerintah terhadap pemerataan lebih terlihat jelas. Pada episode-episode ketika perekonomian diwarnai oleh intervensi yang tinggi, distribusi cenderung memburuk. Sebaliknya saat perekonomian berorientasi pada pasar, terjadi perbaikan dalam distribusi. Kesimpulan ini memang masih bersifat sementara dan perlu pembuktian lebih lanjut. Tetapi ada sesuatu yang bisa diajukan dalam kesimpulan sementara ini, yaitu klaim yang mengatakan bahwa pasar akan bertentangan dengan keadilan tidak sepenihnya besar.

Yang jadi pertanyaan sekarang adalah: apakah berbagai masalah ('kerusakan') ekonomi yang diciptakan oleh – jika bisa kita timpakan pada – Orde Baru adalah akibat *market* atau *government failure*? Jika jawabannya adalah yang pertama, implikasinya adalah penolakan terhadap sistem pasar. Ini akan membawa pada pertanyaan berikutnya yaitu apa alternatif terhadap sistem pasar? Sebaliknya jika jawabannya adalah yang kedua, kesimpulannya adalah apa yang diajukan oleh penganut ekonomi liberal: tarik pemerintah dari perekonomian alias *laissez faire*.

Kemungkinan jawaban lain adalah kegagalan pasar yang diperparah dengan gagalnya intervensi yang dilakukan untuk memperbaiki pasar. Dengan kata lain, masuknya pemerintah justru memperparah kegagalan pasar daripada memperbaikinya. Berbagai kenyataan empiris yang terjadi selama Orde Baru agaknya mendukung pendapat terakhir ini (antara lain kasus pemerataan, kebijakan industrialisasi, perburuhan serta lingkungan hidup). Jika jawaban ini yang diterima, implikasi terhadap solusi yang ditawarkan adalah melakukan redefinisi peran pemerintah dalam perekonomian, dan menyepakati sejauh apa peran intervensi yang akan diberikan kepada pemerintah.

5. Relasi Negara-Kepentingan dalam Kebijakan Ekonomi Pasca-Suharto

Ada dua pertanyaan besar yang bisa diajukan untuk mengevaluasi bagaimana hubungan negara dan kepentingan dalam pengambilan kebijakan ekonomi Indonesia pasca-Suharto: 1) apakah pola relasi yang *state-centered* (dominasi negara yang besar dalam penentuan kebijakan) masih terjadi? 2) siapa aktor yang paling potensial untuk menantang dominasi negara? Sebenarnya masih sulit untuk menarik satu kesimpulan yang pasti. Selain waktu yang tersedia untuk pengamatan masih relatif singkat, pola-pola relasi yang ada juga jauh lebih beragam.

Secara umum, praktis peran negara (pemerintah) dalam perencanaan kebijakan ekonomi pasca-krisis diambil alih oleh IMF, melalui kesepakatan-kesepakatan dalam *Letter of Intent*. Ruang gerak pemerintah dalam mengambil kebijakan yang tidak sejalan memang semakin terbatas. Selain itu, karena hubungan yang baik dengan IMF juga menjadi acuan bagi negara-negara dan lembaga donor internasional, ruang gerak pemerintah menjadi makin sempit lagi dalam hal pencarian dana pinjaman untuk pembiayaan anggaran. Fenomena ini sedikit banyak memberi justifikasi bagi logika Marxis-instrumentalis. Logika instrumentalis melihat IMF dan lembaga-lembaga donor bisa dipandang sebagai perpanjangan tangan

pemilik modal internasional, yaitu pemerintah negara-negara yang menjadi *shareholder*. Sementara itu, peran pemilik modal swasta selalu berperan besar terhadap kebijakan pemerintah negara-negara yang bersangkutan. Artinya melalui IMF dan lembaga-lembaga donor, pemilik modal global tersebut akan memaksa pemerintah negara seperti Indonesia untuk tunduk pada kepentingan mereka, dengan cara membuka pintu bagi modal mereka untuk masuk ke perekonomian.

Tetapi itu pun masih terlalu dini untuk menyimpulkan bahwa dominasi negara dalam menentukan kebijakan ekonomi di era pasca-Suharto telah digeser oleh kekuatan modal. Peranan kekuatan modal, terutama modal asing, memang meningkat dan menjadi signifikan. Namun sampai seberapa jauh ia mampu memarginalkan posisi negara masih sangat bisa diperdebatkan. Ia tetap memiliki limitasi dalam memaksakan negara untuk mengikuti kepentingannya. Ada beberapa kasus yang menunjukkan bahwa hingga taraf tertentu, negara masih cukup otonom dalam ‘melayani’ kepentingannya maupun kelompok yang terkait dengan aparat negara.

Kasus pertama adalah adanya semangat yang kuat di era pemerintahan Habibie – melalui menteri Koperasi Adi Sasono – untuk mengambil kebijakan-kebijakan yang sifatnya populis dengan jargon “ekonomi kerakyatan”. Adi Sasono waktu itu datang dengan sejumlah ide seperti subsidi kredit bagi pengusaha kecil dan menengah hingga keinginan untuk menyita aset-aset konglomerat bermasalah dan membagikan kepada koperasi dan pengusaha kecil. Rencana ini memang akhirnya kandas seiring dengan arah perkembangan politik yang berpaling dari Habibie dan Adi Sasono. Tetapi fenomena ini sedikit banyak menggambarkan bahwa di saat yang sama ketika kepentingan modal internasional berusaha masuk, ada resistensi dari negara yang ditunjukkan dalam bentuk kebijakan ekonomi populis.

Jargon populisme dan nasionalisme ekonomi, dalam bentuk terbatas, kembali diangkat oleh Rizal Ramli, Menko Perekonomian kedua di era Abdurrahman Wahid. Walaupun tetap melanjutkan kesepakatan dengan IMF, ada kecenderungan dari tim ekonomi – lebih spesifiknya Rizal Ramli – untuk menggunakan beberapa isu populis dan nasionalisme ekonomi sebagai cara mempertahankan popularitas. Beberapa kali Rizal Ramli menyatakan bahwa resep-resep IMF banyak yang tidak cocok, dan untuk itu ia memiliki sejumlah program alternatif seperti pemberdayaan UKM. Di bawah menteri Rizal Ramli pula hubungan dengan IMF mencapai titik terburuk, yang diikuti dengan tertundanya pencairan pinjaman dan penandatanganan *Letter of Intent* baru selama delapan bulan.

Kasus-kasus lain yang terjadi di era Aburrahman Wahid adalah proses divestasi BCA dan Bank Niaga yang tidak berjalan mulus, tender jalan tol lingkaran luar atau penjualan perkebunan kelapa sawit eks-Salim yang terganjal DPR. Selain itu ada juga fenomena dimana perusahaan multinasional raksasa seperti Cemex tidak mampu berbuat banyak untuk menghalangi tuntutan pemisahan dua anak perusahaan Semen Gresik yang sudah dibelinya.

Juga di era pasca-Suharto, logika instrumentalis juga tidak mampu menjelaskan fenomena ‘korupsi’ yang dilakukan oleh anggota MPR/DPR yang *ngotot* pergi ke luar negeri untuk sosialisasi hasil rapat. Juga sejumlah kasus korupsi yang melibatkan anggota DPRD DKI, seperti ‘studi banding’ atau mobil dinas. Untuk kasus-kasus tersebut, jelas bahwa yang terjadi adalah korupsi dalam definisi klasik yaitu perilaku sewenang-wenang aparat negara. Tidak ada hubungan dengan malpraktik bisnis atau kekuatan modal.

Contoh-contoh di atas menunjukkan bahwa ternyata secara empiris, kekuatan modal masih memiliki limitasi dalam mempengaruhi pengambilan kebijakan ekonomi. Di era Suharto, masuknya Indonesia ke dalam kancah liberalisasi ternyata tidak terlalu signifikan dalam mengubah arah pengambilan keputusan yang masih sangat berpusat pada negara. Di era pasca-Suharto, memang kekuatan modal menguat dan peran negara menjadi berkurang. Tetapi agaknya masih terlalu dini untuk menyimpulkan terjadinya pergeseran dominasi negara ke dominasi modal. Artinya, peranan negara dalam hal ini masih cukup otonom dalam melayani kepentingan pribadi aparat birokrasi atau kelompoknya (argumen negara patrimonial, Robison 1983). Bedanya mungkin – terutama di era Gus Dur – adalah bergesernya dominasi di dalam negara itu sendiri, yaitu dari eksekutif ke legislatif.

6. Penutup

Pembahasan sejauh ini menunjukkan bahwa sangat sulit untuk membangun sebuah kerangka teori yang dalam sekaligus komprehensif untuk latar belakang ekonomi-politik lahirnya berbagai kebijakan selama Orde Baru maupun setelahnya. Masing-masing pendekatan memiliki sejumlah limitasi jika dikontradiksikan dengan kenyataan-kenyataan empiris. Limitasi tersebut akan makin jelas apabila kita berusaha untuk menarik kesimpulan secara ideologis. Terlalu sederhana apabila menyimpulkan bahwa Orde Baru menerapkan sistem ekonomi perencanaan (komando) ala sosialisme. Tetapi dalam saat yang bersamaan, berbagai kenyataan menunjukkan bahwa intervensi negara terlalu besar untuk mengatakan bahwa ekonomi pasar adalah pilihan ideologis bagi Orde Baru.

Generalisasi yang bisa ditarik adalah bahwa mekanisme pengambilan kebijakan ekonomi Orde Baru bersifat *state-centered*, atau diwarnai oleh dominasi peran negara. Orientasi ke arah mekanisme pasar, ditunjukkan oleh kebijakan deregulasi dari liberalisasi, lebih merupakan pilihan yang rasional bagi pemerintah saat itu. Pilihan untuk mengambil kebijakan yang berorientasi pasar diambil karena tekanan, baik dari domestik maupun eksternal, dan bukan didasarkan atas keputusan yang sifatnya ideologis.

Di era pasca-Suharto, terlihat adanya penurunan dominasi negara dalam penentuan kebijakan ekonomi. Di sisi lain ruang gerak modal, terutama modal global, menjadi makin besar. Tapi masih terlalu dini untuk menarik kesimpulan yang didasarkan pada logika Marxis-instrumentalis, yaitu negara telah sepenuhnya menjadi instrumen bagi pemilik modal untuk melayani kepentingan dan mempertahankan hegemoninya. Ada sejumlah kasus yang menunjukkan bahwa peran modal, walaupun meningkat, masih memiliki sejumlah limitasi.

Implikasi dari kesimpulan tersebut adalah, masih relevan bagi kita untuk membicarakan perlunya pembatasan peran negara dalam transaksi ekonomi.

Referensi

- Basri, M. Chatib (2001). *Modal dan Kekuasaan: Sebuah Fenomena Schindler's List?* (mimeo).
- Booth, Anne (2000). "Survey of Recent Development", *BIES* 36/1:73-104 (April 2000).
- Helibroner, Robert (1972). *The Making of Economic Society*, New York: Prentice-Hall.
- Hill, Hal (2000). *The Indonesian Economy Since 1966*, New York: Cambridge.
- (1997). *Indonesia's Industrial Transformation*, Singapore: ISEAS.
- McIntyre, Andrew (1990). *Business and Politics in Indonesia*, Sydney: Allen&Unwin.
- Pangestu, Mari E. (1996). *Economic Reform, Deregulation and Privatization: the Indonesian Experience*. Jakarta: CSIS.
- Robison, Richard (1990). *Power and Economy in Suharto's Indonesia*, Manila: Journal of Contemporary Asia Publisher.
- (1986). *Indonesia: The Rise of Capital*, Sydney: Allen&Unwin.

Lampiran Tabel

Tabel 1. Beberapa Teori Atas Relasi Antara Negara dan Kepentingan dalam Orde Baru

Teori / teoretisi	Deskripsi	Aktor / kepentingan	Limitasi teori
Patrimonial Approach			
State-qua-state (Ben Anderson)	Tujuan dari kebijakan adalah melayani kepentingan dari "state" sendiri, walaupun harus mengorbankan	Kepentingan "state" adalah yang paling dominan diwakili oleh kebijakan	Ada peran minimal tertentu dari negara yang tetap dijalankan oleh Orde Baru, ditunjukkan dari alokasi dana pembangunan untuk
Bureaucratic Polity	kepentingan-kepentingan yang beragam dalam masyarakat	Individu para birokrat serta <i>client</i> yang dijalin	infrastuktur dan kesejahteraan
Instrumentalist Approach			
"Classical" Instrumentalist	Negara dan kebijakan adalah instrumen dari kelas pemilik modal untuk	Pemilik modal (secara umum) dan <i>rent-seekers</i>	Terbatas ketika menjelaskan kasus mobnas dan tata niaga
Comprador State (Dependencia)	mempertahankan kekuasaan serta memperbesar profit	Modal asing, yang berkolaborasi dengan pemilik modal domestik	Secara empiris, kebijakan ekonomi '70-an sangat protektif dan nasionalis
Technocratic Approach			
Technocratic State	Kebijakan ekonomi-politik merepresentasikan pertentangan "ideologi" ekonomi yang dianut oleh kelompok teknokrat	Kubu-kubu teknokrat, a.l. liberal economist (UI-Bappenas), "nationalist" (Japan-CSIS), nasionalis-teknolog (Habibie-BPPT), populist (Adi Sasono-PDR)	Faktor ideologi bukanlah penentu, tetapi kebijakan lebih didasarkan pada pragmatisme
Pluralistic Approach			
Restricted Pluralism (Liddle, MacIntyre)	Elemen-elemen dlm masyarakat juga punya andil secara terbatas dalam mempengaruhi kebijakan (langsung dan tidak)	Berbagai komponen, termasuk kelompok politik, pers, LSM, akademisi	Hanya dalam lingkup sangat terbatas, terutama setelah '90-an

Tabel 2. Indonesia: Periodisasi Kebijakan Deregulasi, 1966-97

		1967-72 Rehabilitation & Stabilization	1973-81 Oil Boom	1982-85 Initial Oil Price Decline	1986-1997 (Pre- crisis) Rapid Oil Price Decline; Increased capital inflow
Econ. Setting	GDP Growth	High – 10% p.a.	Mod. high – 7-8% p.a.	Slow– 3-5% p.a.	Mod-high– 5-8% pa.
	External environmen t		Sharp increase in oil price (1973), non-oil commodity boom (1975-79), second oil price increase (1979)	Decline in oil prices; decline in primary commodity prices.	Sharp decline in oil prices and further decline in primary commodity prices. By 1988, stable oil prices, and followed by massive capital inflows
Macro Policy	Fiscal	Relatively prudent	Balanced budget, high government spending	Austerity, the beginning of restricted mobilization	Continued austerity and restricted mobilization
	Monetary	Anti inflation	Debt sterilization, oil money – credit ceiling failure	Tight	Tight, but difficult to target both inflation and exchange rate
	Exchange rate	Unify multiple exch. rates; devaluation – 1971; open capital acct.	Deval. 1978, Dutch Dis. Begin 78: Managed float	Deval. 1983, Fiscal	Deval. 1986 and 1988; Depreciation at 5-6 percent a year since then
Industrial Policy		Initial Phases Import substitution (final goods)	Continued Import Substitution (IS) (intern. and capital goods)	Continued IS – industrial deepening; localization. Begin export orientation	Export oriented Strong non-oil exports Some inconsistencies (due to vested interest group)
Trade Policy		Beginning Protection	Increased protection (some decline, 1980). mainly tariffs High and var. ERP	Increased protection (proliferation of NTBs) Some export promotion	Decline in protection, Strong export promotion; Some mixed signals on sensitive sectors
Invest.		Liberal	Increasingly restrictive	Still restrictive	Fall in restrictions
Financial		Open (Increased competitiveness)	Closed; Banks channel	Still closed but increased competitiveness	Open, deregulation, but then followed by re-regulation Increased competitiveness

Sumber: dari Pangestu (1996)