



MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

PILKADA dan Permasalahannya

Refleksi Diskriminasi Jender dalam Pilkada Langsung
Sri Endah Nurhidayati

**Perjuangan dan Peran Perempuan
di DPRD Jawa Timur 2004 - 2009**
Wahidah Zein Br Siregar

Gerakan Perempuan dan Partisipasi Politik
Pinky Saptandari

**Memperbincangkan Kembali
Teori Negara Pembangun**
Kacung Marijan

**The Bottom-up Approach within Urban Poverty Alleviation
Strategies and Its Constraints**
*A Theoretical Perspective with A Special Reference
to the Indonesian Context*
Sulikah Asmorowati

**Lansia dalam Upacara Adat Batak
Mempertahankan Citra dan Jatidiri**
Meutia Farida Swasono

**Pengelolaan Perusahaan yang Baik
(Good Corporate Governance)**
Toto Warsoko Pikir

MASYARAKAT KEBUDAYAAN DAN POLITIK

Diterbitkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Airlangga, sebagai terbitan berkala tiga bulan sekali yang menyajikan tulisan-tulisan untuk lebih mempopulerkan ilmu kemasyarakatan ke tengah khalayak peminat dan untuk membuka forum belajar-mengajar yang lebih efektif

Pemimpin Umum

Hotman M. Siahaan

Wakil Pemimpin Umum

I. Basis Susilo

Penanggungjawab

Kris Nugroho

Dewan Redaksi

Soetandyo Wignjosoebroto (Unair)

Ramlan Surbakti (Unair)

Daniel Theodore Sparringa (Unair)

Mohtar Mas'ood (UGM)

Ashadi Siregar (UGM)

Herudjati Purwoko (Undip)

Edy Suhardono (Ubaya)

Pemimpin Redaksi

Doddy S. Singgih

Sekretaris Redaksi

Harijono

Redaksi Pelaksana

Bagong Suyanto

Yuyun Wahyu Izzati

Helmy Prasetyo

Produksi dan Pemasaran

Herwanto

STT No. 841/SK/Ditjen PPG/STT/1981

ISSN 0216-2407

Alamat Redaksi : FISIP Unair Jl. Airlangga 4-6 Surabaya 60286, Indonesia

Telepon: 03 1-5034015, Fax: 031-5022492

e-mail: mkp@sby.centrin.net.id

PENGANTAR REDAKSI

Pada bulan-bulan ini beberapa KPUD menyelenggarakan hajatan lanjutan —setelah KPU pusat melaksanakan pemilihan langsung paket Presiden dan Wakil Presiden— yaitu mengadakan Pemilihan Kepada Daerah (Pilkada) secara langsung. Atmosfer yang kondusif bagi penyelenggaraan pemilihan yang demokratis dan langsung menyentuh masyarakat diharapkan mampu meningkatkan derajat partisipasi masyarakat dalam bidang politik. Sebagaimana diketahui, bahwa pada masa lalu pemilihan pimpinan daerah seringkali tidak mampu menjawab permasalahan daerah, hal ini disebabkan sosok pimpinan atau kepala daerah bukan berasal dari daerah tersebut atau bahkan masyarakat pemilih tidak tahu menahu terhadap calon pemimpinnya. Ibarat kata “bagai memilih kucing di dalam karung” idiom ini tepat untuk menggambarkan kondisi riil di daerah sebelum digulirkannya Pilkada ini.

Harapan positif dan keadaan yang makin demokratis disandarkan pada Pilkada yang ternyata pada akhirnya tidak lebih baik dari masa lalu ketika pemilihan kepala daerah berdasar pilihan partai politik yang notabene adalah amanat masyarakat. Warna-warni Pilkada turut menyadarkan kita bahwa pada hakikatnya masyarakat masih belum interest terhadap proses tersebut, apalagi pilihan masyarakat pada calonnya tidak dapat memecahkan permasalahan daerah bahkan meninggalkan masyarakat pemilihnya untuk tujuan, motif pribadi dan politik. Antusiasme pemilih dapat dilihat dengan makin maraknya prosentase golput yang kian meningkat dari berbagai daerah pemilihan, hal ini merupakan sinyal kuat bahwa Pilkada masih belum mampu memobilisasi pemilih untuk aktif, apalagi tuntutan praktis kehidupan sehari-hari masyarakat makin menghimpit serta janji-janji pada masa kampanye bakal calon pemimpin daerah kerap disalahgunakan ketika pimpinan tersebut sudah berhasil memangku jabatan yang diimpikannya.

Tulisan-tulisan yang masuk di meja redaksi pada dasarnya adalah refleksi serta evaluasi dari hasil Pilkada yang telah berlangsung, antara lain: dari sisi partisipasi gender tulisan Sri Endah Nurhidayati tentang Refleksi Diskriminasi Gender dalam Pilkada Langsung, kemudian Perjuangan dan Peran Perempuan di DPRD Jawa Timur oleh Wahidah Zein Br Siregar, disambung dengan Gerakan Perempuan dan Partisipasi Politik oleh Pinky Saptandari, dari sisi politik Kacung Marijan mengulas Teori Negara Pembangun, dari sisi administrasi The Bottom-Up Approach within Urban Poverty Alleviation Strategies and Its Constraints dikupas Sulikah Asmorowati, pada topik lain Lansia dalam Upacara Adat Batak ditulis oleh Meutia Farida Swasono, dan Pengelolaan Perusahaan yang Baik oleh Toto Warsoko Pikir

Semoga kehadiran jurnal ilmiah *Masyarakat, Kebudayaan dan Politik* ini dapat memberikan alternatif pemecahan masalah sekaligus menjadi media interaksi yang dapat menjembatani para ahli, ilmuwan sosial, pemerhati masalah sosial-politik dan berbagai pihak terkait dalam mengkomunikasikan gagasan serta ide untuk pembangunan serta perkembangan masyarakat yang senantiasa berubah.

Redaksi

Topik Utama Edisi No. 4 (Oktober) 2005:
Dampak Kenaikan BBM

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi

iii

Daftar Isi

v

Refleksi Diskriminasi Jender dalam Pilkada Langsung

Sri Endah Nurhidayati

1

Perjuangan dan Peran Perempuan di DPRD Jawa Timur

2004 - 2009

Wahidah Zein Br Siregar

13

Gerakan Perempuan dan Partisipasi Politik

Pinky Saptandari

27

Memperbincangkan Kembali Teori Negara Pembangun

Kacung Marijan

41

**The Bottom-up Approach Within Urban Poverty Alleviation
Strategies And Its Constraints**

*A Theoretical Perspective with A Special Reference
to the Indonesian Context*

Sulikah Asmorowati

53

**Lansia dalam Upacara Adat Batak
Mempertahankan Citra dan Jatidiri**

Meutia Farida Swasono

75

**Pengelolaan Perusahaan yang Baik
(Good Corporate Governance)**

Toto Warsoko Pikir

93

MEMPERBINCANGKAN KEMBALI TEORI NEGARA PEMBANGUN

Kacung Marijan

Dosen Jurusan Ilmu Politik FISIP Unair, Surabaya

Abstract

Prior to the economic crisis in Southeast and East Asian economies in the mid-1997, developmental state theory was applied to be one of the major discourses in explaining the high economic performance of the Newly Industrializing Countries (NICs) in Asia. It was also believed as being model that can be adopted by other developing countries. Since the economic crisis, however, the developmental state theory has been subject of criticism. Is it still relevance to the current discourse of development? These questions emerged after witnessing the fact that most of these countries adopted structural adjustment policy for overcoming the economic crisis, which means that, somehow, the state retreated its strongly involvement in economy. This paper argues that the problem is not merely on whether the developmental state is still relevance or not. In reality, the position of state in economy is in continuum process, which implies that the development state remains one of the discourses in economic development.

Key words: developmental state, theory, structural adjustment

Teori negara pembangun (*developmental state*, untuk selanjutnya disebut TNP) pernah menjadi salah satu penjelas yang meyakinkan tentang peran negara di dalam pembangunan ekonomi, khususnya tentang industrialisasi. TNP juga menjadi teori *mainstream* untuk menjelaskan kisah sukses negara-negara Asia Timur dan Asia Tenggara yang pernah mengalami pertumbuhan ekonomi tinggi pada 1970an sampai pertengahan 1990an. Melalui

argumen teoritis dan empiris yang relatif memadai TNP bisa dipakai untuk menjelaskan pertanyaan, mengapa negara-negara di kawasan Asia Timur dan Asia Tenggara itu memiliki pertumbuhan ekonomi yang jauh lebih tinggi apabila dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi negara-negara di kawasan lain. Di dalam perkembangan selanjutnya, teori ini juga dipakai untuk menjelaskan relasi antara negara atau pemerintah (*state*)¹ dengan pasar atau bisnis (*market*) di kawasan lain

¹ Secara sederhana istilah pemerintah dirujukkan pada esekutif, sedangkan negara dirujukkan pada struktur lembaga-lembaga pemerintahan yang lebih luas. Seperti yang dikemukakan oleh Robert Wade (1990:8), kedua istilah itu sering dipakai secara bergantian (*interchangeably*).

seperti di negara-negara Afrika (Meisenhelder 1997; Mkandawire 2001).

Tidak hanya sebagai penjelas, TNP itu juga dianjurkan sebagai resep (preskripsi) untuk negara-negara sedang berkembang lainnya tentang apa yang harus dilakukan oleh negara-negara itu kalau hendak mempercepat pertumbuhan ekonominya. Resep itu, terutama sekali, berkaitan dengan kebijakan-kebijakan industri untuk mempercepat laju industrialisasi guna mengejar ketertinggalan dari negara-negara maju yang telah lama meninggalkannya. Hanya saja, upaya mengkopi strategi industrialisasi dari negara-negara Asia Timur itu jelas tidak mudah dilakukan. Sebagaimana dikemukakan oleh Ziya Onis, akar historis dari negara-negara itu berbeda dengan negara-negara lain, sehingga transfer begitu saja TNP ke negara-negara lain jelas bukan pekerjaan yang mudah (Onis, 1991).

Sejak kemunculannya, teori yang dipopulerkan oleh Charmers Johnson (1982) dan berangkat dari pendekatan yang berpusat pada negara (*state-centered approach*) atau argumen dari *bringing the state bank in* ini memperoleh tantangan, khususnya dari para ilmuwan yang berpegang pada pemikiran neo-klasik yang berangkat dari pendekatan yang berpusat pada pasar (*market-centered approach*). Kritik serupa juga berasal dari para ilmuwan yang berangkat dari argumen *bringing society back in*, yang menginginkan peran lebih besar dari masyarakat. Kritik itu seolah-olah memperoleh pembenaran ketika banyak negara Asia Tenggara dan Asia Timur yang pernah mengalami pertumbuhan ekonomi spektakuler itu tertimpa krisis ekonomi akut pada medium

1997. Resep yang disodorkan oleh lembaga-lembaga keuangan internasional seperti IMF dan World Bank untuk mengatasi krisis ekonomi adalah melakukan *structural adjustment* yang di dalamnya mencakup kebijakan-kebijakan deregulasi, privatisasi dan liberalisasi. Apakah dengan demikian TNP sudah tidak relevan lagi? Kalau sudah demikian, formulasi teoritis macam apakah yang bisa dipakai sebagai instrumen penjelas dan kebijakan pembangunan ekonomi, khususnya kebijakan industrialisasi saat ini?

Tulisan ini dibangun atas ergumen bahwa pokok permasalahannya bukan terletak pada pandangan bahwa TNP sudah tidak lagi relevan dan sekarang posisinya sudah diganti oleh pandangan neo-klasik yang menekankan pada mekanisme pasar. Pada tataran empiris, permasalahannya tidak ekstrim seperti itu. Relasi antara kekuatan negara dan pasar pada dasarnya bisa berlangsung secara kontinum, bisa saling pengaruh-mempengaruhi. Relasi seperti itu semakin kompleks manakala kita mempertimbangkan kekuatan-kekuatan yang ada di dalam masyarakat (*civil society*). Argumen seperti ini kemudian menyisakan sebuah permasalahan tentang formulasi tentang relasi antara negara, pasar dan kekuatan-kekuatan *civil society*.

Kerangka dan Argumen Teoritis

TNP berangkat dari pemikiran para penganut pendekatan yang memusat pada negara negara (*state centered approach*) di dalam memahami ekonomi. Berbeda dengan pendekatan yang memusat pada masyarakat (*society centered approach*)

yang menempatkan negara sebatas sebagai arena permainan berbagai kekuatan yang ada di dalam masyarakat, penganut pendekatan yang memusat pada negara melihat negara sebagai aktor yang sangat penting. Negara, bahkan, dilihat sebagai kekuatan yang memiliki otonomi relatif terhadap kekuatan-kekuatan yang ada di dalam masyarakat, termasuk kekuatan kapitalis dan buruh yang oleh penganut Marxis dipandang sebagai kekuatan yang berseberangan di dalam memperlalat negara.

Secara lebih lengkap, paling tidak ada dua gagasan besar yang mempengaruhi munculnya TNP. Pertama adalah gagasan tentang industrialisasi terlambat (*late industrialisation*). Friedrich List termasuk pelopor gagasan demikian. Dalam pandangan List, bangsa-bangsa yang mengalami keterlambatan di dalam pembangunan (*less advanced nations*) membutuhkan negara untuk mengejar ketertinggalan (*catch up*) dari negara-negara maju dalam rangka untuk mencapai pembangunan suatu negara yang lebih ekonomis dan menyiapkan negara untuk memasuki sebuah masyarakat yang lebih universal di masa mendatang (List 1885:175). Lebih lanjut List menjelaskan bahwa industri manufaktur dan yang terkait dengannya itu hanya dapat diperoleh melalui jalur kekuasaan negara.

Sementara itu, Alexander Gerschenkron yang cukup serius menganalisis pengalaman negara-negara industri di Eropa Barat, memperkuat pandangan List itu. Dalam bukunya *Economic Backwardness*, (1962) Gerchenkron berpendapat bahwa di negara-negara yang memiliki keterlambatan ekonomi (*the backward-*

ness of country), negara dipandang memiliki kemampuan untuk mengarahkan (*directing*) proses industrialisasi melalui serangkaian kebijakan-kebijakan industri (*industrial policy*) seperti memberikan konsensi dan proteksi khusus kepada industri-industri yang baru muncul dan berkembang (*infant industries*). Gagasan yang kedua adalah tentang negara otonomi (*state autonomy*). Gagasan ini mengemuka setelah Karl Marx melakukan studi tentang Perancis di bawah Napoleon Bonaparte. Berbeda dengan gagasan Marx lainnya yang melihat negara sebagai alat dari kelas-kelas tertentu, yaitu kelas kapitalis atau borjuis, di dalam kasus negara Bonaparte, negara dilihat memiliki otonomi yang kepentingannya tidak dikendalikan oleh kelas-kelas tertentu. Negara, dengan demikian, bisa memiliki kepentingan sendiri di dalam memproduksi dan mereproduksi capital.

Berangkat dari gagasan-gagasan seperti itu, argumen pokok dari TNP kemudian adalah bahwa negara itu memiliki peran dan posisi yang sangat menentukan di dalam pembangunan. Peran dan posisi seperti ini terjadi karena negara memiliki otonomi dan kemampuan (*capability*) untuk melakukannya. Peran dan posisi yang sangat menentukan itu, paling tidak, terlihat dari batasan *developmental state* (negara pembangunan: NP) yang oleh Andrian Leftwich digambarkan sebagai negara-negara yang memiliki kekuasaan politik yang terkonsentrasi secara cukup, otonomi dan kapasitas untuk membentuk, mencapai, dan mendorong tercapainya tujuan-tujuan eksplisit dari pembangunan, apakah hal itu dicapai melalui pembentukan dan promosi keadaan-keadaan dan arah pertumbuhan

ekonomi, ataukah melalui pengorganisasian pertumbuhan ekonomi itu secara langsung, ataukah melalui berbagai kombinasi (Leftwich, 1995:401).

Di dalam prakteknya, NP antara yang satu dengan negara yang lain itu memiliki variasi. Di Jepang dan Taiwan, misalnya, orientasi kebijakan industri lebih diutamakan pada pengembangan SMEs (*small and medium enterprises*), sementara di Korea Selatan, orientasi kebijakan industrinya lebih diarahkan pada pengembangan industri-industri besar (*chaebol*). Terlepas dari adanya perbedaan-perbedaan itu, Linda Weiss (2000:23) mencatat tiga poin penting yang menjadi karakteristik dasar dari NP. *Pertama*, adalah berkaitan dengan prioritas kebijakan, yang diarahkan untuk meningkatkan kemampuan produktif bangsa, meningkatkan surplus dari investasi. Pada akhirnya, semua prioritas itu diarahkan untuk mempertisip kesenjangan teknologi dengan negara-negara yang terlebih dahulu melakukan industrialisasi. *Kedua*, berkaitan dengan penataan organisasi pemerintahan. Yang terpenting di dalam penataan ini adalah adanya kohesivitas di antara agen-agen negara yang berkaitan dengan proyek-proyek transformatif (industrialisasi). Termasuk di dalamnya adalah adanya kohesivitas di antara elite birokrasi dan manager-manager terbaik dan berbakat yang memiliki komitmen bersama. Dan *ketiga*, adanya keterkaitan kelembagaan antara aktor-aktor ekonomi yang terorganisir. Yang lebih dikedepankan adalah adanya kerjasama daripada saling bersaing, dan adanya asosiasi-asosiasi daripada perusahaan-perusahaan atau industri-industri itu bergerak

sendiri-sendiri.

Di dalam karakteristik seperti itu, NP membutuhkan seperangkat kelembagaan dan komitmen yang kuat dari elite negara. Di dalam hal komitmen ini Leftwich menyebut pentingnya *developmental elite* (elite pembangunan), yakni adanya seseorang atau sekelompok orang yang memiliki komitmen kuat di dalam membangun. Figur-figur tertentu bisa dijadikan ilustrasi, seperti Lee Kuan Yew di Singapura, Khama dan Masire dari Botswana, Park Chung Hee dari Korea, Tunku Abdul Rahman, Tunku Abdul Razak dan Mahatir Mohammad dari Malaysia. Bahkan Liddle pernah menyebut Soeharto termasuk sebagai bagian dari *developmental elite*.

Perangkat kelembagaan lain yang dibutuhkan adalah adanya negara yang relatif otonom. Artinya, negara relatif memiliki independensi terhadap berbagai kepentingan yang terdapat di dalam masyarakat. Hal ini tidak berarti bahwa kelompok-kelompok yang ada di dalam masyarakat tidak memiliki keuntungan dari kebijakan-kebijakan negara. Dalam kasus Korea Selatan, misalnya, para konglomerat yang disebut *chaebol* telah banyak memperoleh keuntungan dari kebijakan-kebijakan negara. Demikian halnya kelompok Bumiputra di Malaysia, pemilik peternakan besar di Botswana, dan kasus-kasus lain. Tetapi, disebutkan oleh Leftwich, bahwa keuntungan-keuntungan itu *have generally been less the objectives of policy than its associated outcome* (1995:408). Di samping itu, relatif otonomnya negara juga tidak berarti negara terlepas sama sekali dari kepentingan-kepentingan yang ada di dalam masyarakat. Peter Evans menggambarkan di dalam konsep *em-*

bedded autonomy (1995) untuk menyebut adanya relasi dinamis antara negara dengan kekuatan-kekuatan yang ada di dalam masyarakat. Di dalam hal ini, meskipun memiliki otonomi, negara memiliki keterkaitan (*embedded*) dengan kekuatan-kekuatan non-state dan aktor-aktor lain, baik eksternal maupun internal, melalui mana negara mampu melakukan koordinasi ekonomi dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan ekonominya.

Sebagai penopang dari negara yang memiliki otonomi, di dalam NP membutuhkan adanya birokrasi yang rasional (Chibber, 2002). Menurut Vivic Chibber, birokrasi yang rasional ini berfungsi menjadikan NP lebih efektif di dalam merumuskan dan mengimplementasikan kebijakan-kebijakan industri. Adanya kohesivitas di dalam birokrasi yang rasional, misalnya, akan memungkinkan NP memiliki dua kemampuan yang sangat dibutuhkan di dalam percepatan industrialisasi (Chibber, 2002:952). Yang pertama, sebagaimana dikemukakan oleh Alice Amsden (1989), adalah kemampuan NP di dalam mengarahkan perusahaan-perusahaan domestik. Termasuk di dalamnya adalah mengarahkan industri-industri apa saja yang bisa beroperasi dan berkembang, dan berapa jumlahnya. Kemampuan demikian sangat dibutuhkan untuk menghindari praktek *rent-seeking* yang bisa menjurumuskan negara masuk sebagai *predator state* (Evan, 1989). Yang kedua adalah kemampuan mengkoordinasikan agen-agen negara yang berkaitan dengan kebijakan-kebijakan ekonomi agar tidak berjalan sendiri-sendiri. Di sejumlah negara, bahkan terdapat agen kunci yang berfungsi sebagai motor penggerak

percepatan industrialisasi. Di Jepang, misalnya, ada MITI (*Ministry for International Trade and Industry*), sementara di Korea Selatan ada EPB (*Economic Planning Board*), dan di Taiwan ada CEPAD (*Council for Economic Planning and Development*).

Melalui perangkat kelembagaan seperti itu, NP, atau yang oleh Robert Wade (1990:26) disebut pasar yang terarahkan (*the governed market*), negara bisa membuat berbagai kombinasi kebijakan sekaligus. Yang pertama, adalah kebijakan investasi produktif tingkat tinggi melalui pengembangan teknologi tingkat tinggi. Investasi demikian memungkinkan adanya percepatan di dalam produksi. Yang kedua, adalah melakukan investasi di dalam industri-industri kunci. Ketiga, adalah melakukan promosi keluar. Yang terakhir ini sangat dibutuhkan untuk mengantisipasi keterbatasan pasar di dalam negeri. Promosi seperti ini sangat dimungkinkan karena negara merangsang sektor industri memiliki *competitive advantages* sehingga mampu bersaing di pasar internasional, tidak seperti kebijakan yang semata-mata bertumpu pada strategi industri substitusi impor (*import substituting industrialisation*, ISI) yang pernah gagal dipraktekkan oleh negara-negara di kawasan Amerika Latin pada 1950-an dan 1960-an. Promosi keluar itu sangat dimungkinkan karena negara telah aktif melakukan berbagai negosiasi dengan perusahaan-perusahaan multi nasional (MNCs) dan negara-negara lain, terutama sekali berkaitan dengan pembiayaan proyek-proyek industri yang dikembangkan.

Kebijakan seperti itu juga ditopang oleh kebijakan-kebijakan yang lain (Clark dan Jung, 2002:20-21). Pertama, adalah

kebijakan yang tidak jauh berbeda dengan preskripsi dari para penganut perspektif neo-klasik, yakni menciptakan dan mempertahankan lingkungan yang kondusif untuk bisnis. Termasuk di dalam kategori kebijakan ini adalah menciptakan stabilitas politik, membangun kerangka legal yang cocok bagi relasi-relasi di dalam pasar, kebijakan fiskal dan moneter, dan membangun infrastruktur. *Kedua*, dan ini yang secara eksplisit membedakannya dengan perspektif neo-klasik, adalah negara memainkan peran penting di dalam melakukan mobilisasi finansial dan mengalokasikannya secara efektif dan tepat sasaran. Termasuk di dalamnya adalah mobilisasi finansial dari sumber-sumber asing. Yang *ketiga*, adalah adanya kebijakan yang berkaitan dengan pendekatan kebutuhan dasar manusia (*human basic needs*), khususnya di bidang pendidikan dan kesehatan. Kebijakan demikian, di samping untuk menciptakan pemerataan, juga untuk menopang kebijakan-kebijakan yang lain, yakni untuk menghasilkan sumberdaya manusia yang berkualitas.

Kerangka kelembagaan dan aneka kebijakan yang efektif dan mencapai sasaran itulah, dalam pandangan para penganut TNP, menjadikan negara-negara Asia Timur dan Asia Tenggara pernah mengalami periode pertumbuhan ekonomi yang jauh lebih tinggi apabila dibandingkan dengan negara-negara di kawasan lain. Di dalam konteks seperti ini, negara mampu menjalin kerjasama dengan kelompok bisnis, di samping memenuhi kebutuhan-kebutuhan kelas bawah. Huff dan Dewit (2001:711) menggambarkan negara mampu menciptakan *self-fulfilling prophecy through the emergence of convergent expectations around and*

equilibrium of mutual government and private sector investment which in turn fuels growth. Kemampuan seperti ini sangat dibutuhkan sebagai dasar untuk meyakinkan sektor swasta bahwa negara memang memiliki kemampuan dan komitmen untuk mengimplementasikan kebijakan-kebijakan ekonomi (Huff *et al.* 2001:150). Hasilnya, kekuatan negara dan pasar di kawasan Asia Timur dan sebagian Asia Tenggara itu telah menjadi energi yang sangat besar di dalam mendorong percepatan industri di kawasan itu.

Kritik dan Krisis Ekonomi Asia: Keruntuhan TNP?

TNP bukanlah tanpa kritik. Para ilmuwan yang menggunakan perspektif neo-klasik sejak awal sangat skeptis terhadap peran negara di bidang ekonomi. Di dalam pandangan mereka, tingginya intervensi negara di bidang ekonomi hanya akan melahirkan rusaknya mekanisme pasar (*government failure*). Ada 3 (tiga) hal yang menjadi argumen para penganut perspektif neo-klasik mengapa intervensi negara di bidang ekonomi harus ditolak (Onis, 1991:109; Wade, 1990:9). *Pertama*, intervensi ekstensif negara di dalam mempromosikan strategi ISI telah melahirkan industri-industri yang tidak efisien, karena menuntut adanya subsidi demi kelangsungan hidupnya. Selain itu, industri-industri seperti itu hanya sedikit memiliki prospek ketika harus bersaing di pasar internasional. *Kedua*, intervensi ekstensif negara juga cenderung melahirkan *rent seeking*, yang memalingkan perhatian agen-agen pemerintah yang bertugas mempromosikan industri ke dalam aktivitas lobi di dalam mengalokasikan

subsidi dan proteksi. Terakhir, negara-negara yang berhasil menjaga pertumbuhan ekonominya, termasuk negara-negara di kawasan Asia Timur pada dasarnya telah mengimplementasikan strategi *export orientation industrialization* yang digerakkan oleh mekanisme pasar dan sektor swasta yang kuat.

Argumen yang terakhir ini sering dipakai oleh para penganut perspektif neo-klasik untuk menjelaskan kisah sukses negara-negara di kawasan Asia Timur dan Asia Tenggara, atau NICs (*Newly Industrialising Countries*). Di dalam pandangan mereka, pertumbuhan ekonomi berdurasi panjang di negara-negara itu bukanlah disebabkan oleh kuatnya peran negara. Kisah sukses negara-negara ini tidak lepas dari kemampuannya membangun mekanisme pasar yang lebih baik serta kemampuan mengadopsi strategi industri yang berorientasi keluar (*outward looking industrialization strategy*) (Balasa, 1980; Chen, 1979; Lal dan Rajapatirana, 1987). Edward Chen (1979:41), misalnya, terang-terangan mengatakan bahwa tidak ada intervensi negara di kawasan itu untuk mendorong industrialisasi. Yang dilakukan oleh negara tidak lebih adalah menciptakan lingkungan yang cocok bagi tumbuh kembangnya perusahaan-perusahaan.

Pandangan para penganut neo-klasik itu seperti bertambah memperoleh pembenar manakala NICs membuat kebijakan *structural adjustment* menyusul terjadinya krisis ekonomi pada awal 1980an. Para penganut neo-ekonomi liberal berpendapat bahwa krisis itu terjadi akibat adanya *government failure*, sebagai konsekuensi dari intervensi negara yang kuat di bidang ekonomi pada akhir 1970an (Kim, 2002:446). Kebijakan-

kebijakan negara di bidang moner dan investasi, misalnya, seperti adanya *excessive money supply* dan *over-investment* telah menyebabkan terjadinya inflasi, kebangkrutan dan krisis utang. Untuk mengatasi masalah ini, serangkaian kebijakan *structural adjustment* dilakukan seperti kebijakan deregulasi, restrukturisasi industri, privatisasi dan liberalisasi finansial. Inti dari kebijakan demikian adalah mengurangi intervensi negara di bidang ekonomi. Kebijakan *structural adjustment* memperoleh momentum yang lebih kuat manakala krisis ekonomi menghentak lebih kuat sejumlah negara Asia pada pertengahan 1997. Tidak semua negara terkena krisis hebat. Cina yang mengalami pertumbuhan ekonomi cepat sejak 1980an, termasuk negara Asia yang sangat minim terimbas krisis pada pertengahan 1997 itu. Negara Macan Asia yang terkena flu ekonomi hebat adalah Korea Selatan, selain negara-negara di kawasan Asia Tenggara, khususnya Thailand dan Indonesia. Konsekuensinya, angka pertumbuhan ekonomi di kawasan itu pada 1998 dan 1999 menurun drastis apabila dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. Di Korea Selatan dan Hong Kong, misalnya, pertumbuhan GDP riil pada 1998 masing-masing adalah -5,5 persen dan -5,7 persen. Pada tahun yang sama, pertumbuhan GDP riil Indonesia dan Thailand lebih parah lagi, yakni masing-masing -8,1 persen dan -8 persen.

Semua negara yang terkena flu ekonomi hebat itu mengundang IMF untuk mengatasinya. IMF diundang, terutama sekali, untuk mengatasi krisis finansial yang akut. Nilai tukar (*exchange rate*) mata uang (*currency*) negara-negara itu, misalnya, melemah tajam, khususnya

ketika harus berbanding dengan nilai mata uang dollar Amerika Serikat. Di Korea Selatan, pada Juni 1997 1 dollar Amerika Serikat senilai 900 won. Pada akhir 1997, terjadi penurunan lebih dari 100 persen, yakni menjadi 1900 won. Untuk mengatasi masalah ini pemerintah Korea Selatan dan negara-negara yang terkena flu ekonomi berat itu mengundang IMF. Resep yang disodorkan bisa mudah ditebak. IMF kembali menawarkan pentingnya *structural adjustment* guna mengatasi krisis itu, suatu resep yang diramu dari pemikiran ekonomi neo-klasik. Bahkan, krisis ekonomi di kawasan itu dipandang sebagai momentum bagi kemenangan aliran pemikiran neo-klasik. Hal ini, misalnya, tercermin dari analisis sinis dari Richard Robison dan Andrew Roser yang mengatakan bahwa Para pembuat keputusan di IMF dan penganut (ekonomi liberal) lainnya melihat krisis itu sebagai rahmat (*blessing in disguise*) dan kesempatan untuk membatasi distorsi pasar yang sudah berlangsung lama dan praktek-praktek intervensi negara. (Robison dan Roser, 1998:1594).

Selain memperoleh kritik dari penganut neo-klasik, TNP juga memperoleh kritik dari para penganut perspektif *bringing society back in* (Clark and Jung, 2002:21). Argumen utama yang menjadi landasan adalah bahwa negara saja, termasuk yang dikombinasikan dengan pasar, ternyata tidak mampu memberikan penjelasan yang memuaskan tentang adanya hasil pembangunan yang berbeda-beda di antara negara yang satu dengan negara yang lainnya. Untuk itu, penganut perspektif ini mengusulkan adanya variabel-variabel lain seperti variabel relasi antara negara dan masyarakat (*state-so-*

ciety relations). Pandangan para penganut perspektif *bringing society back in* ini semakin mengemuka manakala negara-negara yang terkatagori NP itu mengalami transisi menuju demokrasi. Di Korea Selatan dan Taiwan, misalnya, terjadi transformasi politik yang cukup signifikan, di mana kekuatan-kekuatan yang ada di dalam masyarakat (*civil society*) memiliki daya tawar yang lebih besar terhadap negara. Di negara-negara ini juga mulai terlembaga sistem oposisi di dalam pemerintahannya.

Selain itu, tingkat kohesivitas dari para elite negara sendiri, termasuk institusi-institusi yang ada di dalamnya, mengalami kerenggangan. Di samping karena mulai mengemukanya friksi di antara para elite, kemampuan negara di dalam mengkoordinasikan agen-agen yang selama ini memiliki fungsi di dalam percepatan industrialisasi juga semakin berkurang. Realitas demikian semakin buruk ketika negara sudah tidak lagi leluasa mengendalikan kelompok-kelompok bisnis yang turut dibesarkannya. Dalam situasi seperti itu, apakah TNP sudah tidak relevan lagi? Berdasarkan kasus Korea Selatan, Yun Tae Kim (2002) berpendapat bahwa NP mengalami perubahan yang cukup signifikan, karena itu relevansi TNP perlu dipertanyakan. Dalam pandangan Kim (2002:451), sejak terjadinya liberalisasi ekonomi dan privatisasi pada 1980an, secara gradual, negara terus kehilangan kontrol atas kekuasaan-kekuatan ekonomi, khususnya perusahaan-perusahaan besar.

Kim selanjutnya menambahkan bahwa perubahan itu, paling tidak terefleksi pada empat bentuk (Kim, 2002:452-3). Pertama, negara pada akhirnya membiarkan perusahaan-

perusahaan besar (*chaebols*) bergerak sesuai dengan keinginannya sendiri. Kedua, tidak seperti sebelumnya, control finansial sudah tidak efektif lagi ketika mendapati realitas bahwa perusahaan-perusahaan besar itu secara langsung memiliki akses pada pasar finansial, baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Ketiga, pemerintah melanjutkan program privatisasi BUMN, yang berkonsekuensi pada mudarnya kontrol langsung atas kepemilikan dan berjalannya BUMN itu. Terakhir, mengingat fleksibilitas pasar internasional, perusahaan-perusahaan besar itu bisa memindahkan modalnya, termasuk barang-barang modal (*capital goods*), ke berbagai penjuru dunia yang menguntungkan dirinya. Hanya saja, pandangan yang berpegang pada pemikiran neo-klasik itu juga tidak sepenuhnya tepat. Krisis ekonomi yang dimulai dari krisis moneter di Asia itu bukan semata-mata disebabkan oleh adanya *government failure*, melainkan juga oleh *market failure*. Hampir semua ekonom sepakat bahwa di antara faktor utama yang menyebabkan krisis itu adalah karena besarnya utang jangka pendek (*outstanding short-term loans*) yang dimiliki oleh korporasi-korporasi negara-negara itu (Lukauskas, 2002; Kim, 2002). Realitas demikian terjadi karena terbukanya kran untuk memperoleh kredit dari luar. Ketika utang-utang itu sudah jatuh tempo, memiliki pengaruh yang sangat signifikan terhadap kestabilan nilai mata uang negara-negara itu. Lebih-lebih manakala para pemilik modal dari luar tiba-tiba menarik modalnya kembali.

Di dalam situasi seperti itu, bola pergerakan ekonomi politik yang terjadi di negara-negara Asia itu lalu tidak seperti bergerakanya pendulum dari *hard state*

menuju *soft state*, dari aplikasi pendekatan yang berpusat pada negara ke pendekatan yang berpusat pada pasar. Paling tidak, sampai beberapa tahun setelah terjadinya krisis, tidak sedikit pengamat yang mengatakan bahwa negara-negara itu tengah berada di dalam proses transisi (Chibber, 2004; Heo dan Kim, 2000; Kim, 2002; Klark dan Jung, 2002; Sindzingre, 2004). Di dalam situasi transisi seperti ini, pergerakannya memang tidak selalu lempang menuju jalan aplikasi pemikiran neo-ekonomi liberal. Transisi seperti ini bisa saja seperti di dalam transisi menuju demokrasi, di mana dalam kasus tertentu justru terjadi proses menuju otoritarianisme kembali. Munculnya kebijakan *structural adjustmen* sendiri tidak serta merta menghasilkan format ekonomi politik di mana negara berperan tidak lebih sebagai wasit di dalam pengaturan mekanisme pasar. Dalam pandangan Linda Weiss (2000:30), fase neo-liberal bukanlah satu-satunya jalan di dalam liberalisasi. Mengutip pendapat Steven Vovel (1996), Weiss berpendapat bahwa liberalisasi finansial itu ternyata memiliki hasil yang berbeda-beda, tergantung pada kerangka kelembagaan yang ada sebelumnya dan orientasi dari regim. Melalui argumen seperti ini, NP di kawasan Asia Pasifik tidak begitu saja memudar. Bahwa NP itu mengalami reformulasi, jelas itu sesuatu yang tidak terhindarkan.

Salah satu kemungkinan dari reformulasi baru dari NP adalah munculnya NP yang demokratis (*democratic developmental state*). Di dalam bentuk ini, negara dalam derajat tertentu masih menjalankan peran-peran *dirigisme*. Misalnya, selain masih terlibat dalam masalah-masalah regulasi, negara juga masih terlibat di dalam negosiasi

dengan kekuatan-kekuatan ekonomi internasional, baik untuk memproteksi kelompok-kelompok ekonomi tertentu di dalam negeri maupun ketika harus membantu perusahaan-perusahaan besar bersaing di pasar internasional. Hanya saja, negara bisa jadi sudah tidak di dalam kondisi *insulated*, yang terbebas sama sekali dari kepentingan-kepentingan politik. Seiring dengan proses demokratisasi, transaksi ekonomi politik sebenarnya tidak hanya melibatkan negara dan pasar. Kelompok-kelompok *civil-society*, juga bisa mendesakkan kepentingan-kepentingannya. Otonomi relatif dari negara sendiri mengalami pengurangan seiring dengan berkurangnya kohesivitas, baik antar elite maupun di dalam birokrasi sendiri.

Dalam situasi seperti itu, NP bisa bergerak lebih fleksibel. Untuk itu, Sean O Riain (2000), mengusulkan adanya format baru dari NP, yang dia sebut sebagai *flexible developmental state* (negara pembangunan yang fleksibel — NPF). Rian membatasi NPF sebagai negara yang mampu mengelola jaringan kerja produksi dan inovasi *post-fordism*, untuk menarik investasi internasional, dan untuk menautkan teknologi lokal dan global, dan jaringan kerja bisnis secara bersama-sama di dalam rangka mempromosikan

pembangunan (Rian, 2000:158). Kemampuan demikian ditopang oleh fleksibilitas struktur organisasi yang memudahkan terjadinya *embeddedness* dengan berbagai jaringan yang ada.

Penutup

Sebagai suatu model, TNP pasca krisis ekonomi di Asia tentu saja berbeda. TNP pada akhirnya mengalami reformulasi. Hanya saja, sebagaimana dikemukakan oleh Linda Weiss, reformulasi itu berbeda dengan adaptasi. Di dalam konteks adaptasi, upaya mengimplementasikan kebijakan *structural adjustment* berarti semakin mendekatkan posisi negara sebagaimana yang diformulasikan oleh para penganut neo-klasik. Di dalam kenyataannya, perubahan itu tidak serta merta melahirkan konfigurasi ekonomi yang sangat minim dari peran negara. Dalam taraf tertentu, negara masih memiliki peran yang cukup penting. Hanya saja, posisi negara ini mengalami perubahan seiring dengan berkurangnya kohesivitas di dalam dirinya, berikut otoritas yang dimiliki dan semakin berpengaruhnya kekuatan-kekuatan di luar negara dan pasar. TNP bisa terformulasi ke dalam bentuk baru yang lebih fleksibel dan demokratis.

Daftar Pustaka

- Amsden, A., *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (London: Oxford University Press, 1989).
- Chen, E., *Hyper-growth in Asian Economies: A Comparative Study of Hongkong, Japan, Korea, Singapore and Taiwan* (London: MacMillan, 1979).
- Chibber, V., "Bureaucratic Rationality and Developmental State", *The American Journal of Sociology*, 107 (4):951-989, 2002.
- Chibber, V., "Reviving the Developmental State? The Myth of the National Bourgeoisie", *Working Paper No 20*, Department of Sociology, University of California, Los Angeles, 2004.
- Clark C., dan Jung, C., "Implications of the Asian Flu for Developmental State Theory: The Cases of South Korea and Taiwan", *Asian Affairs, an American Review*, 29 (1):16-42, 2002.
- Heo, U., dan Kim, S., "Financial Crisis in South Korea: Failure of the Government-Led Development Paradigm", *Asian Survey*, 40 (3):492-507, 2000.
- Evan, P.B., "Predatory, Development and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy on the Third World State", *Sociological Forum*, 4 (4):561-566, 1989.
- Evan, P.B., *Embedded Autonomy: State & Industrial Transformation* (Princeton: Unievrstity Press, 1995).
- Gerschenkron, A., *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge: Harvard University Press, 1962).
- Huff, W.G., dan Dewit G., "Credibility and Reputation Building in the Developmental State, A Model with East Asian Applications", *World Development*, 29 (4): 711-724, 2001.
- Huff, W.G., Dewit, G., dan Oughton, C., "Building the Developmental State: Achieving Economic Growth Through Co-Operative Solutions: A Comment on Bringing Politics Back In", *The Journal of Development Studies*, 38 (1):147-151, 2001.
- Johnson, C., *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1075* (London: Stanford University Press, 1982).
- Kim, Y.T., "Neoliberalism and the Decline of the Developmental State", *Journal of Contemporary Asia*, 29 (4):441-459, 1999.
- Lal, D., dan Rajapatirana, S., "Foreign Trade Regime and Economic Growth in Developing Countries", *World Bank Research Observer*, 2 (2):189-217, 1987.
- Leftwich, A., "Bringing Politics Back In: Towards a Model of the Developmental State", *The Journal of The Journal of Development Studies*, 31 (3): 400-427, 1995.
- List, F., *The National System of Political Economy* (London: Logmans Green, London, 1985).
- Lukauskas, A., "Financial Restriction and the Developmental State in East Asia: Toward a More Complex Political Economy", *Comparative Political Studies*, 35 (4):379-412, 2002.
- Meisenhelder, T., "The Developmental State in Mauritius", *The Journal of Modern African Studies*, 35 (2):279-297, 1997.

- Mkandawire, T., "Thinking About Developmental States in Africa", *Cambridge Journal of Economics*, 25:289-313, 1997.
- Onis, Z., "The Logic of Developmental State", *Comparative Politics*, 24 (1):109-126, 1991.
- Riain, S. O., "The Flexible Developmental State: Globalization, Information Technology, and the 'Celtic Tiger'", *Politics and Society*, 28 (2): 157-193, 2000.
- Robison, R., dan Roser, A., "Conetsting Reform: Indonesia's New Order and the IMF", *World Development*, 26 (8): 1593-1, 1998.
- Sindzingre, A.N., "Bringing the Developmental State Back In: Contrasting Development Trajectories in Sub-Saharan Africa and East Asia", makalah pada *Society for the Advanceemnt os Sosio-Economic (SESE) 16th Annual Meeting*, di George Washington University, Washington D.C., 9-11 Juli, 2004.
- Wade, R., *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization* (Princeton University Press, 1990).
- Weiss, L., "Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, not Normalizing", *The Pacific Review*, 13 (1):21-55, 2000.

