

Vol. 2 No. 1 Tahun 2018

P-ISSN : 2581 - 1231
E-ISSN : 2597 - 7334



FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
UNIVERSITAS DR. SOETOMO

Jurnal Ilmiah

MANAJEMEN PUBLIK DAN KEBIJAKAN SOSIAL

**Pelayanan Pendidikan Dalam Perspektif Sound Governance
(Studi Kasus MBS dan Pelayanan Publik di Kota Probolinggo
Tahun 2016)**

Djoko Siswanto Muhartono

**Program Pertahanan Dalam Mendorong Perekonomian Nasional
Studi Kasus Pembangunan Jalan Trans Papua**

Posma Sariguna Johnson Kennedy

**Pemberdayaan Masyarakat Kampung Inggris Sebagai Destinasi
Wisata Edukasi di Kecamatan Pare Kabupaten Kediri**

Nurul Muallifah dan Sri Roekminiati

**Peranan Negara Dalam Pembangunan Perbandingan antara Kebijakan
Pemerintahan Orde Baru dengan Pemerintahan Orde Reformasi**

Sapto Pramono

**Kepercayaan Masyarakat (Citizen Trust) di Badan Pertanahan Nasional
(BPN) II Surabaya**

Trimurti Ningtyas

JIMPKS

Volume 2 . Nomor 1 . Tahun 2018
P-ISSN : 2581-1231 E-ISSN : 2597- 7334

**FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
UNIVERSITAS Dr. SOETOMO**

TIM PENGELOLA

1. Pimpinan Redaksi : Dr. Amirul Mustofa, M.Si
2. Redaktur Pelaksana : 1. Nihayatus Sholichah, S.Sos, MAP
2. Ika Devy Pramudiana, SIIP, M.KP
3. Editor : 1. Dr. Ulul Albab, MS
(Universitas Dr. Soetomo, Surabaya)
2. Dr. M. Daimul Abror, M.Si
(Universitas Yudharta, Pasuruan)
3. Dr. Lely Indah Mindarti, M.Si
(Universitas Brawijaya, Malang)
4. Mitra Bestari : 1. Prof. Dr. Sedarmayanti, M.Pd, APU
(Universitas Dr. Soetomo, Surabaya)
2. Dr. Eny Haryati, M.Si
(Universitas Dr. Soetomo, Surabaya)
3. Dr. Hendro Wardhono, M.Si
(Universitas Dr. Soetomo Surabaya)
4. Dr. Joko Siswanto, M.Si
(Universitas Pawyatan Daha, Kediri)
5. Dr. Winengan, M.Si
(Universitas Islam Negeri, Mataram)
5. Sekretaris Redaksi : Suryaning Fatma Wigati

**FAKULTAS ILMU ADMINISTRASI
UNIVERSITAS Dr. SOETOMO**

DAFTAR ISI

Volume 2. Nomor 1 - Tahun 2018

1. Pelayanan Pendidikan Dalam Perspektif Sound Governance 133 - 153
(Studi Kasus MBS dan Pelayanan Publik di Kota Probolinggo
Tahun 2016)
Djoko Siswanto Muhartono
2. Program Pertahanan Dalam Mendorong Perekonomian Nasional 154 - 167
Studi Kasus Pembangunan Jalan Trans Papua
Posma Sariguna Johnson Kennedy
3. Pemberdayaan Masyarakat Kampung Inggris Sebagai Destinasi 168 - 182
Wisata Edukasi di Kecamatan Pare Kabupaten Kediri
Nurul Muallifah dan Sri Roekminiati
4. Peranan Negara dalam Pembangunan Perbandingan Antara 183 - 194
Kebijakan Pemerintahan Orde Baru Dengan Pemerintahan Orde
Reformasi
Sapto Pramono
5. Kepercayaan Masyarakat (Citizen Trust) Di Badan Pertanahan 195 - 210
Nasional (BPN) II Surabaya
Trimurti Ningtyas

**Peranan Negara dalam Pembangunan
Perbandingan antara Kebijakan Pemerintahan Orde Baru dengan Pemerintahan Orde
Reformasi**

Sapto Pramono

Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Dr. Soetomo, Surabaya

Abstract

Development is an activity process that aims to create a more advanced society and social life. Because the scope of development touches the various areas of human life, then the range to be achieved by itself summarizes many aspects, both aspects of social politics, socioeconomic, socio-cultural and defense and security issues. In general, development is done in developing countries whether it be physical, non-physical, material or immaterial. Similarly, the Republic of Indonesia, from a new independence until the age of more than 70 years of republic has experienced three times the political system of government, namely the Old Order, the New Order and the Reform Order.

This article attempts to elaborate a small comparison between the New Order and the Reform Order on its policies and approaches to development. The policies adopted by the New Order government were applied in two general strategies: economic strategy and political strategy.

The concept used to distinguish the two order development is state centered and statism. State centered in the New Order is clarified in three different approaches: politics as commander, economy as commander and morality as commander. While the concept of statism seen in various policies with absolute properties, both on the needs of primary, secondary and tertiary. Nevertheless everything is in stable situations and conditions, although in the end the condition is false and everything is messy.

In contrast to the Reform Order, all governments of the four presidents put more emphasis on democracy in various fields, whereas the concept of state centered and statism was less emphasized so that the situation and condition of primary, secondary and tertiary needs happened more leads to instability.

Keywords: *development, new order, reform order, state centered.*

A. PENDAHULUAN

Pada masa awal kemerdekaan, keadaan ekonomi Indonesia sangat buruk, yang antara lain disebabkan oleh inflasi yang sangat tinggi, hal ini disebabkan karena beredarnya lebih dari satu mata

uang secara tidak terkendali. Berdasarkan teori moneter, banyaknya jumlah uang yang beredar mempengaruhi kenaikan tingkat harga. Selain itu, adanya blokade ekonomi oleh Belanda sejak bulan November 1945 untuk menutup pintu

perdagangan luar negeri Republik Indonesia.

Demikian pula dengan kondisi politik dalam negeri, pada masa Orde Lama situasi dan kondisi politik masih dalam taraf konsolidasi sehingga memunculkan dua macam sistem politik, yaitu Demokrasi Liberal dan Demokrasi Terpimpin. Keadaan yang demikian ini menyebabkan kondisi ekonomi lebih parah lagi yaitu dengan kebijakan memotong nilai uang (devaluasi), akhirnya Orde Lama ditutup dengan peristiwa G30S/PKI dan sebagai pahlawan adalah militer -dalam hal ini adalah TNI-AD-. (Sundhaussen, 1989: 426)

Begitu berhasil menumpas PKI dan berbekal Supersemar, Jenderal Suharto dan Orde Baru-nya memulai pemerintahan di Indonesia. Melalui Sumitro Djojohadikusumo dan Widjojo Nitisastro serta kawan-kawannya – sebagai arsitek Orde Baru- prioritas yang dilakukan adalah pengendalian inflasi dan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Modal asing mulai masuk sehingga industrialisasi mulai dikerjakan dan Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA) yang pertama dibuat tahun 1968. Pada tahun 1970-an dan awal 1980-an harga minyak bumi melonjak tinggi di pasar dunia sehingga Orde Baru mampu membangun dan mengendalikan inflasi serta membuat pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi. (Gatra: 2012, 13).

Kebijakan yang diambil oleh pemerintah Orde Baru diterapkan dengan dua strategi umum, yaitu: *pertama*, strategi ekonomi yang mendorong pertumbuhan cepat dan yang bisa memobilisasi berbagai sumber daya ekonomi dari luar negeri atau strategi “berorientasi keluar”. Dan *kedua*, strategi politik mendorong penciptaan sistem

ekonomi dan masyarakat yang terkendali dan tertib. (Mochtar Mas’oed, 2003:35).

Dengan kedua strategi itu Orde Baru berhasil membuat keajaiban dalam dunia ekonomi Indonesia, yaitu pertumbuhan ekonomi. Tetapi pertumbuhan ekonomi yang tinggi tidak membuat rakyatnya bebas dari kemiskinan dikarenakan pertumbuhan ekonomi yang hanya dinikmati segelintir orang saja. Dampak negatif kondisi ekonomi Indonesia pada masa Orde Baru antara lain; *pertama*, ketergantungan terhadap minyak dan gas bumi, *kedua*, ketergantungan terhadap bantuan luar negeri. Tahun 1983, Indonesia negara ketujuh terbesar dalam jumlah hutang dan tahun 1987 naik ke peringkat keempat.

Akhir 1970-an, proses pembangunan di Indonesia mengalami “*non market failure*” sehingga banyak kerepotan dalam proses pembangunan, misalnya merebaknya kemiskinan dan meluasnya kesenjangan pendapatan, terutama disebabkan oleh “*market failure*”. Mendekati pertengahan 1980-an, terjadi kegagalan pemerintah (lembaga non pasar) dalam menyesuaikan mekanisme kinerjanya terhadap dinamika pasar. Ekonomi Indonesia menghadapi tantangan berat akibat kemerosotan penerimaan devisa dari ekspor minyak bumi pada awal 1980-an. Mulai awal 1990-an pemerintahan Suharto mulai mengalami krisis kepercayaan dari rakyat Indonesia, mulai dari kalangan partai sampai mahasiswa. Puncaknya adalah 21 Mei 1998, karena Suharto harus menyerahkan kepemimpinnya kepada BJ Habibie.

Pemerintahan reformasi diawali pada tahun 1998. Peristiwa ini dipelopori oleh ribuan mahasiswa yang berdemo menuntut presiden Suharto untuk turun dari jabatannya dikarenakan pemerintahan

Suharto dianggap telah banyak merugikan negara dan banyak yang melakukan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (KKN). Tahun 1998 merupakan tahun terberat bagi pembangunan ekonomi di Indonesia sebagai akibat krisis moneter di Asia yang dampaknya sangat terasa di Indonesia. Nilai rupiah yang semula 1 US\$ senilai Rp. 2.000,- menjadi sekitar Rp. 10.000,- bahkan mencapai Rp. 12.000,-

Hutang Negara Indonesia yang jatuh tempo saat itu dan harus dibayar dalam bentuk dolar, membengkak menjadi lima kali lipatnya karena uang yang dimiliki berbentuk rupiah dan harus dibayar dalam bentuk dolar Amerika. Ditambah lagi dengan hutang swasta yang kemudian harus dibayar negara Indonesia sebagai syarat untuk mendapat pinjaman dari International Monetary Fund (IMF). Tercatat hutang Indonesia membengkak menjadi US\$ 70,9 milyar (US\$20 milyar adalah hutang komersial swasta). (Gatra, 2012)

Pada pemerintahan Joko Widodo hutang Republik Indonesia semakin ekstrim, seperti yang ditulis Pos Kota, “Kebijakan pemerintah dalam berhutang dinilai asal-asalan berutang tanpa memikirkan efeknya. Pada gilirannya, utang menjadi sebab rusaknya postur APBN. Kini utang dalam negeri tercatat lebih dari Rp 4.000 triliun, sekitar Rp 3.300 triliun utang pemerintah pusat”. (poskotanews.com/2016/08/26)

Pemerintahan reformasi dari tahun 1998 sampai sekarang sudah mengalami beberapa pergantian presiden, antara lain yaitu : (1). B.J Habibie, (2). Abdurrahman Wahid, (3). Megawati dan (4). Susilo Bambang Yudhoyono dan (5) Joko Widodo, walaupun sudah mengalami perkembangan politik dengan *baik* –lebih demokratis- dari pada semasa Orde Lama, tetapi berbagai masalah pembangunan

ekonomi dan politik masih terjadi. Semisal pada sector ekonomi dengan kejadian harga-harga sembilan bahan pokok yang tidak pernah stabil, mulai harga garam, bawang, cabai dan sebagainya.

B. TINJAUAN PUSTAKA

Pada saat Republik Indonesia dibawah pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru, sebetulnya masih tergolong usia muda karena masih usia 20-an tahun. Untuk masa Orde Lama dalam kondisi umur 20 tahun, dalam semua aspek kehidupan masih dalam taraf pencarian sistem mana yang paling cocok dengan republik muda usia ini. Walaupun sudah ada ideologi Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 serta beberapa regulasi dalam bidang politik, ekonomi, hukum dan sosial lainnya, kenyataannya masih sering kali semuanya bermasalah, akhirnya rakyat juga yang *menikmati*.

Kalau Sukarno selama dua puluh tahun masih terus mencari sistem politik dan sistem ekonomi apa yang paling tepat dengan Indonesia, maka Suharto begitu memegang kendali kekuasaan langsung bisa menemukan sistem politik dan sistem ekonomi yang tepat bagi republik ini. Namun demikian Suharto dan Orde Barunya masih tetap melandaskan konsep dan strateginya dengan Pancasila dan UUD 1945, yang dimaksud dengan konsep dan strategi adalah dalam rangka membangun bangsa dan negara.

Seperti yang disebut di atas, strategi yang digunakan Suharto untuk mengawal Orde Barunya adalah dengan model strategi ekonomi dan strategi politik yang tidak dilakukan oleh Orde Lama. Karena bagi Suharto Orde Lama terlalu banyak melakukan toleransi sistem politik dan sistem ekonomi, sedangkan bagi Suharto untuk negara baru dalam konsolidasi yang terjadi adalah dengan

kompromi, termasuk politik dan ekonomi (*state centered*).

Menurut Mochtar Mas'ood (2003:30) Orde Baru dalam melakukan pembangunan dalam berbagai bidang didasarkan pada tiga pendekatan yang berbeda, yaitu: *politik sebagai panglima, ekonomi sebagai panglima dan moral sebagai panglima*. Pendekatan pertama memprioritaskan pertimbangan politik dalam proses pembangunan dan menekankan peranan negara, yang diwakili para birokratnya sebagai aktor utama pembangunan. Pada pendekatan kedua, lebih mengutamakan peranan pengusaha dan korporasi dalam proses pembangunan. Pada pendekatan ketiga, mengandalkan pengorganisasian politik berupa gerakan-gerakan sosial yang *issue-oriented* dan yang memiliki aspirasi global.

Seharusnya ketiga pendekatan tersebut dalam pelaksanaannya seimbang dan proporsional, namun kenyataannya Suharto lebih menekankan pada pendekatan yang pertama dan kedua, sedangkan pendekatan yang ketiga hanya pelengkap saja. Namun demikian apa yang dilakukan Suharto tidaklah salah, karena berbagai pertimbangan dan sudah mendapat rekomendasi dari menteri serta staf ahlinya.

Pembedaan pendekatan ini juga merupakan suatu hal yang harus dilakukan oleh penguasa dalam membuat prioritas kebijakan (regulasi) dalam suatu pemerintahan, ini sesuai dengan pendapat Max Weber (1978: 339-340) dalam membedakan dua *type* ekonomi yang digunakan organisasi (negara), yaitu: (1) *The first is the satisfaction of one's own wants, which may be of a conceivable kind, ranging from food to religion education, if there is a scarcity of goods and services in relation to demand. It is*

conventional to think particularly of everyday needs – the so called material needs – when the term “economy” is used.

(2) *The second action may be related to the economy in diverse ways.*

Apa yang dilakukan Presiden Suharto dan Orde Barunya adalah sesuai dengan pendapat Juan J. Linz dan Alfred Stepan, bahwa suatu negara dalam rangka konsolidasi –termasuk demi demokrasi– harus tetap eksis sebagaimana fungsi bernegara dan berbangsa. Menurut Linz dan Stepan, ada lima kondisi yang saling berhubungan dan saling memperkuat satu sama lain, kondisi ini juga harus ada atau dibuat untuk demokrasi dan harus dikonsolidasikan.

If a functioning state exists, five other interconnected and mutually reinforcing conditions must also exist or be crafted for a democracy to be consolidated. First, the conditions must exist for the development of a free and lively civil society. Second, there must be a relatively autonomous and valued political society. Third, there must be a rule of law to ensure legal guarantees for citizens freedoms and independent associational life. Fourth, there must be a state bureaucracy that is usable by new democratic government. Fifth, there must be an institutionalized economic society. (Linz dan Stepan, 1996: 7)

Beberapa kondisi inilah yang diciptakan Orde Baru dengan berbagai kebijakan dan regulasi demi berlangsungnya pembangunan berbagai bidang. Selain dengan menciptakan kondisi supaya bisa melangsungkan konsolidasi, Orde Baru juga mendasarkan

berbagai analisis kebijakannya pada negara sebagai unit dasar analisis.

Kerangka teoritik ini memusatkan pada negara sebagai unit dasar analisis dengan konstruksi teorinya yang bersifat induktif. Kriteria seperti ini, salah satu pendekatan induktif yang akan dipakai yakni teori statisme (*statism*). Statisme merupakan bentuk pengembangan dari pendekatan yang selama ini memusatkan pada pluralisme dan korporatisme, dan pendekatan lain yang memusatkan pada struktur organisasi sosial atau lembaga-lembaga politik sebagai unit dasar analisis. Dalam pandangan teori ini, negara sebagai unit dasar analisis, dipandang sebagai lembaga utama dalam masyarakat dan proses politik meskipun dalam derajat tertentu teori ini juga mengakui peran lembaga-lembaga sosial lainnya.

Pandangan ini dapat dirujuk pada karya para sosiolog sejarah Jerman dan teoritisi hukum pada akhir abad ke-19 yang menyoroti pengaruh perkembangan lembaga-lembaga negara modern terhadap perkembangan masyarakat itu sendiri. Disamping argumen bahwa negara mencerminkan sifat penduduk suatu bangsa atau struktur sosial, Max Weber dan Otto Hintze menilai cara monopoli negara dalam memaksakan kekuasaannya akan memungkinkan negara tersebut untuk menata kembali dan menentukan struktur setiap hubungan sosial dan lembaga-lembaga yang ada. Seperti yang dikatakan Seller mengenai pendapat Weber dan Hintze, bahwa: *“Where such an autonomous state is present, there is also an analytically distinct society. In many state – society accounts, social forces and social ties contribute to the autonomy of the state. Yet the corporate, civic, cultural, and other social elements of society are not to be mistaken with the state itself.”* (Jefferey M. Sellers, 2011,

125) Ini berarti walaupun negara mempunyai kebijakan otonomi bagi masyarakatnya –dengan berbagai kekuatan sosial dan ikatan sosial-, tetapi secara politik tidak bertentangan dengan negara itu sendiri.

Menurut Theda Skocpol (dalam Sellers, 2011) pola analisis seperti ini akan menghasilkan suatu penjelasan tentang kehidupan politik yang terpusat pada negara. Pendekatan statisme menegaskan bahwa setiap negara menciptakan, mengorganisasikan dan mengatur setiap masyarakatnya. Setiap negara mendominasi organisasi-organisasi lain yang ada dalam suatu wilayah tertentu dan konsekuensinya setiap negara membentuk dan mempengaruhi budaya dan menciptakan atau menggerakkan ekonomi. Jadi, derajat otonomi masyarakat *vis-a-vis* negara dalam konteks pendekatan ini menjadi terbatas. Konsekuensinya, konsepsi ‘otonomi’ akan menjadi instrumen penting dalam analisis hanya jika dominasi negara terhadap masyarakat dalam situasi yang tidak normal yakni dalam hal negara memperoleh kekuasaannya dari hak privat, nilai-nilai sosial atau sumber-sumber lain di luar negara.

Pendek kata, dalam pendekatan ini, konsepsi otonomi tidak banyak berperan. Jadi menurut teori ini, negara dipandang sebagai suatu aktor otonom yang dengan kewenangannya dapat melaksanakan tujuannya, tidak hanya sekedar merespon tekanan yang dihadapinya oleh kelompok-kelompok sosial tertentu. Kapasitas dan otonominya dilaksanakan melalui para elitnya sebagai kepanjangan tangan negara. Negara adalah suatu organisasi yang sangat berdaulat yang dengan sumber dayanya dapat melaksanakan kehendak dan tujuannya. Namun demikian, pandangan statisme

tidak untuk diterima secara kaku dalam bentuk yang tegas seperti itu karena untuk sebagian, paham ini tidak mengakui keberadaan kemerdekaan sosial atau menjelaskan mengapa negara selalu tidak dapat memaksakan keinginannya, seperti halnya dalam masa-masa terjadi pemberontakan, revolusi atau ketidakpatuhan sipil.

Secara empiris, pemerintahan yang paling otokratis sekalipun tetap akan berupaya menanggapi apa yang diyakini sebagai pilihan publik. Disamping upaya untuk mempertahankan dan menguatkan dukungan rakyat, negara-negara kapitalis apakah itu demokratis ataupun otokratis perlu mengakomodasi setiap kondisi yang terjadi di luar sistemnya. Disamping itu, kelemahan lain dari statisme adalah pengakuan secara implisit bahwa semua negara yang 'kuat' menanggapi masalah yang sama dengan cara yang sama karena kesamaan ciri-ciri organisasinya. Situasi seperti ini tidak akan terjadi karena setiap negara kuat atau lemah akan cenderung mengambil kebijakan yang berbeda-beda dalam mengatasi persoalan yang sama.

Statisme tidak bermaksud menggantikan paham pluralis tetapi hanya ingin menunjukkan kuatnya peran negara dalam setiap analisis tentang fenomena politik. Dalam hal ini Skocpol menjelaskan lebih lanjut: *"In this perspective, the state certainly does not become everything. Other organizations and agents also pattern social relationships and politics, and the analyst must explore the state's structure in relation to them. But this Weberian view of the state does require us to see it as much more than a mere arena in which social groups make demands and engage in political struggle or compromises"*. (Michael Howlett and M. Ramesh, 1995:39)

Paham statisme yang lebih lunak ini memusatkan pada kaitan antara negara dengan masyarakat dalam konteks dominannya peran negara. Dalam batas-batas pemahaman seperti ini, jelaslah bahwa statisme berfungsi melengkapi bukan sebaliknya menggantikan peran penting masyarakat dalam penyelenggaraan urusan politik negara. Pendekatan statis mempertahankan banyak fokus pada negara yang merupakan ciri dari penekanan awal institusionalisme pada lembaga pemerintah.

Dalam konteks persoalan ekonomi rezim Orde Baru juga menggunakan pendekatan ekonomi pasar yang dikenalkan oleh Widjojo dan teman-temannya, "Widjojo, yang ketika itu baru berumur 39 tahun, puncuma punya satu pilihan. Yakni banting setir perekonomian nasional, dari yang akrab dengan sosialisme ala Uni Soviet ke kapitalisme beraroma Amerika Serikat". (Gatra, 2012). Namun demikian ekonomi pasar yang dikenalkan Widjojo tersebut ternyata semu belaka, walaupun selama Orde Baru istilah ekonomi pasar sangat populer. Hal ini seperti yang dikatakan Ari A. Perdana (2001) seorang pengamat ekonomi politik dari CSIS, bahwa:

" 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.”

Hal ini terjadi karena rezim Orde Baru tidak mau melepaskan predikat bahwa politik sebagai panglima dan ekonomi sebagai panglima, konsep ini kelihatan sekali pada kebijakan ekonomi yang berbau proteksi. Kebijakan tersebut adalah proteksi ekonomi untuk memaksa pemodal asing agar bermitra dengan pengusaha lokal, selain itu pemerintah juga mengeluarkan berbagai kebijakan untuk membatasi para pemain besar di sektor swasta agar persaingan, -utamanya dengan pengusaha asing- bisa dikendalikan demi kepentingan nasional.

C. PEMBAHASAN

1. 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.

Untuk melihat secara lebih detail mengenai ayunan pendulum orientasi kebijakan tersebut, kita bisa meninjau karakteristik kebijakan ekonomi Orde Baru dalam sejumlah periodisasi. Secara umum, pembangunan ekonomi Orde Baru bisa dibagi dalam empat periode: 1) rehabilitasi, 2) *boom* minyak, 3) pasca-*boom* minyak, dan 4) liberalisasi. (Ari A. Perdana, 2001)

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 perlu diperhatikan. *Pertama*, secara umum arah kebijakan ekonomi Orde Baru berjalan dalam kerangka *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. *Ketiga*, relevansi argumen pluralistik juga makin punya tempat, melihat peranan kelompok-kelompok yang beragam, baik dalam bisnis maupun politik, cukup punya andil dalam mempengaruhi kebijakan. *Keempat*, mengevaluasi logika instrumental, artinya bahwa modal akan mempengaruhi kekuasaan. Dalam beberapa kasus terakhir ini agaknya menunjukkan bahwa menjelang kejatuhan Orde Baru, logika patrimonial justru yang kembali dominan. Bahkan mungkin menjadi lebih relevan dibandingkan logika instrumental. *Kelima*, dalam membahas korelasi antara tingkat intervensi pemerintah dan kinerja ekonomi, terlihat bahwa tidak ada pola yang pasti antara intervensi pemerintah dengan tingkat pertumbuhan.

Kerumitan ini terlihat sewaktu prioritas Pelita I dan Pelita II diubah dari sektor pertanian ke sektor industri, karena dampak dari perubahan prioritas sangat berpengaruh pada berbagai kebijakan publik. Misalnya masalah pertanian pada awal Orde Baru mendapat perhatian sampai puncaknya tahun 1984 dengan swasembada beras, demikian pula berbagai sektor pertanian lainnya mengalami kurangnya perhatian pemerintah, seperti lahan pertanian semakin kurang karena menjadi lahan

perumahan dan industri. Para petani juga banyak mengalami kerugian, seperti pupuk tidak lagi diurus KUD tetapi diurus toko dan distributor, benih padi, jagung juga mengalami neo-liberalisme karena bisa dibeli hanya pada satu perusahaan saja.

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, perburuan 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.

Untuk lebih jelasnya dalam menggambarkan peranan negara dalam pembangunan semasa Orde Baru seperti dalam tabel berikut ini.

Tabel 1. Peran Negara Dalam Berbagai Bidang

Kebutuhan	Peranan Negara	Situasi-Kondisi Ekonomi dan Politik
Primer	Absolut	Stabil
Sekunder	Major	Stabil
Tersier	Minor	Stabil

Sumber: data sekunder diolah

2. Relasi Negara-Kepentingan dalam Kebijakan Ekonomi Orde Reformasi

Ada dua pertanyaan besar yang bisa diajukan untuk mengevaluasi bagaimana hubungan negara dan kepentingan dalam pengambilan kebijakan ekonomi Indonesia masa Orde Reformasi: 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.

Untuk menjawab dua pertanyaan tersebut bisa mudah tetapi juga bisa sulit tergantung pada sudut pandang apa dan bagaimana. Apakah sudut pandang politik, ekonomi, hukum dan budaya? Atau bagaimana proses? Berdasarkan regulasi yang ada atau dengan rekayasa? Sebagai contoh adalah lepasnya saham Indosat dan

Telkomsel ke Temasek Singapura, atau mengapa BBM sering langka, atau yang lebih ekstrim lagi harga bawang putih dan bawang merah naik sampai 1000%.

Untuk memecahkan masalah tersebut para pejabat gampang sekali membuat solusinya, seperti yang dikatakan Menteri Koordinator Perekonomian Hatta Radjasa, “persoalan mengenai kenaikan harga bawang sudah diatasi dengan melepaskan bawang impor yang tertahan di Tanjung Perak”. (Kompas, 21 Maret 2013).

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 kancan 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, karena beberapa

kasus tadi hanya akibat ulah beberapa oknum saja, dengan cara menyalahgunakan regulasi.

Untuk lebih jelasnya dalam menggambarkan peranan negara dalam mekanisme pasar semasa Orde Reformasi (Pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono) seperti dalam tabel berikut ini.

Tabel 2. Peran Negara Dalam Berbagai Bidang

Kebutuhan	Peranan Negara	Situasi-Kondisi Ekonomi dan Politik
Primer	Minor	Tidak stabil
Sekunder	Minor	Tidak stabil
Tersier	Minor	Tidak stabil

Sumber: data sekunder diolah

Sedangkan pada pemerintahan Joko Widodo memfokuskan program pada pemerataan yang berkeadilan. Setidaknya ada empat aspek pemerataan yang dilakukan. *Pertama*, pembangunan ekonomi dan peningkatan produktivitas. Hal ini dilakukan untuk memperbesar kue ekonomi yang hendak dibagi secara adil. *Kedua*, pengentasan kemiskinan dan kebijakan afirmatif. Hal itu perlu untuk mengatasi ketimpangan sosial. *Ketiga*, pemerataan yang berkeadilan dalam aspek kewilayahan. Langkah ini dengan harapan mengatasi ketimpangan wilayah. *Keempat*, pemerataan yang berkeadilan dalam aspek politik hukum keamanan dan kebudayaan. Hal ini ditegaskan untuk memastikan program-program pemerataan dapat dijalankan secara efektif. (<http://news.metrotvnews.com/read>)

Dalam bidang social politik pemerintahan Joko Widodo juga telah melakukan pembangunan, yaitu dengan meningkatkan kapasitas intelegen dari aparatur pusat dan daerah serta proses-

proses demokrasi dalam pembangunan mitigasi dan non mitigasi kepada masyarakat miskin. Selain itu pemerintah juga terus meningkatkan jumlah kebijakan yang baik dan kondusif melalui program perlindungan ibu dan anak serta reformasi sistem hukum perdata melalui penyelesaian gugatan sederhana. (<https://www.kompasiana.com/ucijunaedi>)

Dalam bidang ekonomi pemerintahan Joko Widodo membuat kebijakan yang dinamakan ekonomi kreatif, program ini terbukti bisa jadi sumber kekuatan ekonomi baru. Di tengah melambatnya harga komoditas dan bahan mentah secara global, sektor ekonomi kreatif memberikan sumbangan yang positif bagi perekonomian Indonesia. “Di masa depan, ekonomi tidak semata-mata, bergantung pada sumber daya alam mentah,” tegas Kepala Badan Ekonomi Kreatif, Triawan Munaf dalam paparan 3 Tahun Jokowi-JK di Kantor Staf Presiden. Tugas ekonomi kreatif adalah memberikan nilai tambah, sehingga dapat

menghasilkan produk yang bernilai tinggi dan berkontribusi besar pada perekonomian. (Portal Resmi ksp.go.id Copyright © 2016 Kantor Staf Presiden)

Sementara itu, Menteri Perdagangan Enggartiasto Lukito menjelaskan, pemerintah terus menggenjot revitalisasi pasar tradisional. “Kita mengusahakan bagaimana pedagang pasar tradisional bisa mendapatkan alternatif sumber pendapatan serta akses harus bisa mudah didapat. Setiap renovasi revitalisasi pasar omset pasti meningkat contoh Pasar

Sindu, di Denpasar. Di sana bisa terlihat bagaimana mengelolanya dengan sangat baik juga bersih, tidak bau. Bahkan, di koridornya pun orang bisa duduk di lantai,” kata Enggar. (Portal Resmi ksp.go.id Copyright © 2016 Kantor Staf Presiden)

Tetapi untuk secara umum, dalam menggambarkan peranan negara dalam mekanisme pasar semasa Orde Reformasi (Pemerintahan Joko Widodo) lebih jelasnya seperti dalam tabel berikut ini:

Tabel 3. Peran Negara Dalam Berbagai Bidang

Kebutuhan	Peranan Negara	Situasi-Kondisi Ekonomi dan Politik
Primer	Minor	Tidak stabil
Sekunder	Minor	Tidak stabil
Tersier	Minor	Tidak stabil

Sumber: data sekunder diolah

3. Pembangunan Ekonomi-Politik di Masa Depan

Namun demikian, untuk Indonesia dan perkembangan pembangunan ekonomi-politik di masa depan, sebaiknya tetap dengan pendekatan *state-centered*. Mengingat berbagai pertimbangan politik,

ekonomi, budaya, hukum dan bidang-bidang lainnya, sehingga pembangunan di segala bidang bisa dilaksanakan dengan baik karena berbagai situasi dan kondisi semuanya stabil. Lebih jelasnya digambarkan dalam tabel berikut.

Tabel 4. Peran Negara Dalam Berbagai Bidang

Kebutuhan	Peranan Negara	Situasi-Kondisi Ekonomi dan Politik
Primer	Absolut	Stabil
Sekunder	Major	Stabil
Tersier	Minor	Stabil

Sumber: data sekunder diolah

D. KESIMPULAN

Sebagai negara yang sudah merdeka tujuh puluh tahun lebih, maka

Republik Indonesia telah berusaha membangun bangsa dan negara dengan berbagai konsep dan teori pembangunan

serta dengan berbagai model system politik untuk menjalankan roda pemerintahan, namun demikian situasi dan kondisi republic ini belum beranjak dari status sebagai negara berkembang, hal ini disebabkan pemerintah sebagai pengendali negara kurang optimal dalam penggunaan kekuasaannya.

Pada masa orde lama pemegang kekuasaan sedikit otoriter tetapi karena masih dalam kondisi konsolidasi politik, maka politik saja yang menjadi prioritas sedang aspek kehidupan yang lainnya terabaikan. Pada masa orde baru memang otoriter dalam berbagai bidang, sehingga semua aspek kehidupan terkendali dan kesan *state-centered* ada. Tetapi pendekatan *state centered* pada masa ini hanya menguntungkan beberapa pihak saja sehingga arahnya tidak jelas dan pada akhirnya hanya tahan 30 tahun saja.

Pada masa orde reformasi pendekatan *state centered* hanya normatif saja, hal ini menyebabkan berbagai aspek kehidupan tidak stabil. Ketidakstabilan ini lebih lanjut menyebabkan terjadinya toleransi yang terlalu tinggi sehingga pendekatan *state centered* semakin sulit diterapkan.

Referensi

- Ahmad, Zakaria Haji; Crouch, Harold; (1985), *Militar-Civilian Relations in South-East Asia*, Singapore: Oxford University Press.
- Bevir, Mark, Eds., (2011), *The Sage Handbook of Governance*, Los Angeles: Sage Publications Inc.
- Linz, Juan J., dan Stepan, Alfred, (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation, Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mas'oed, Mochtar, (2003), *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*, Jogjakarta: Pustaka Pelajar Jogjakarta.
- Michael Howlett and M. Ramesh. (1995), *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem*, Oxford Univ. Press.
- Perdana Ari A. September 2001, *Peranan "Kepentingan" Dalam Mekanisme Pasar dan Penentuan Kebijakan Ekonomi di Indonesia*, Economics Working Paper Series, Jakarta: CSIS.
- Skocpol, Theda, (1991), *Negara dan Revolusi Sosial*, terjemahan, Jakarta: Erlangga
- Sundhaussen, Ulf, (1989), "Indonesia: Past and Present Encounter with Democracy" dalam Diamond, Larry; Linz, Juan J; Lipset, Seymour Martin, eds. *Volume Three, Democracy in Developing Countries Asia.*, London: Adamantine Press Limited.
- Weber, Max, (1978), *Economic and Society: An Outlines of Interpretive Sociology*, edited by Guenther Roth and Claus Wittich, London: University of Californian Press.

Koran dan Majalah

Gatra, 21 Maret 2012.

Kompas, 21 Maret 2013

<http://news.metrotvnews.com/read>

<https://www.kompasiana.com/ucijunaedi>

Portal Resmi ksp.go.id Copyright © 2016

Kantor Staf Presiden 2 April 2018

poskotanews.com/2016/08/26