

BIROKRASI SEBAGAI SENTRALISASI KEKUASAAN POLITIK – EKONOMI DI INDONESIA

Oleh :

Triwahyu Budiutomo*, Arif Wahyuanriawan*
Universitas Cokroaminoto Yogyakarta

Abstrak

Integrasi suatu negara dengan sistem ekonomi internasional yang kapitalis menyebabkan sistem ekonomi nasional negara menjadi subordinasi dari internasional ekonomi karena teori ini melihat dunia terbagi menjadi dua kelompok, yaitu : negara pusat, negara yang dapat dikatakan sebagai negara yang memiliki sistem kapitalisme modern (misalnya : negara-negara G7) dan kelompok negara satelit (bekas negara koloni).

Suatu hal menarik dari teori ini adanya pembagian kerja internasional di mana negara-negara metropol adalah negara yang memproses bahan-bahan mentah yang disediakan oleh negara-negara satelit menjadi produk-produk industri yang kemudian dijual kembali sebagai produk industrial di negara-negara yang sedang berkembang. Dalam hal ini sektor ekonomi tradisional mendapat fungsi baru yaitu sebagai penyedia tenaga yang murah dan lahan yang murah untuk kepentingan pengembangan sektor modern yang merupakan wakil kapitalisme modern. Akibatnya muncul kelompok birokrat politik sebagai sebagai pusat kekuasaan, birokrasi sebagai penunjang kebijakan-kebijakan ekonomi. Jadi negara dengan aparatnya oleh pendekatan ini dianggap sebagai *Comprador* : kelompok yang memberikan fasilitas utama bagi kepentingan-kepentingan modal asing dengan memperoleh bayaran tertentu. Ia juga merupakan kelompok yang menyebarkan prinsip-prinsip dasar kapitalisme itu sendiri, karena industrialisasi mula muncul di negara-negara yang sedang berkembang.

Kata Kunci: Birokrasi, Sentralisasi Kekuasaan, Politik, Ekonomi Indonesia

A. Pendahuluan

Teori ketergantungan (*dependency theory*) meramalkan bahwa industrialisasi kapitalis terjadi di beberapa negara pinggiran (*periphery*). Hal ini disebabkan pada akhir abad ke-20 dunia mengalami perubahan yang mendasar dan kapitalisme muncul sebagai suatu sistem ekonomi yang dominan di dunia dan menjadi harapan bagi sebagian negara-negara yang sedang berkembang (Loekman Sutrisno, 1994: 3). Jelas bahwa negara seperti Korea Selatan, Taiwan, Singapura, dan Hongkong tidak mengalami proses ketergantungan (*under-development*). Ini berarti bahwa prediksi teori ketergantungan dapat dikatakan meleset. Melesetnya teori

ketergantungan ini disebabkan oleh : **pertama**, pendekatan ini mengabaikan analisis pada tingkat produksi. **Kedua**, pendekatan ini berpendapat bahwa apa yang terjadi di pinggiran ditentukan oleh apa yang terjadi di pusat (*core*), dan lebih jauh mengabaikan peran aktif pinggiran dalam pembentukan sejarah. Pengabaian analisis pada tingkat produksi terjadi karena pendekatan ketergantungan memusatkan perhatian pada arus surplus dari pinggiran ke pusat, yang dimungkinkan oleh keadidaya pusat yang telah berhasil menciptakan dan mendominasi sistem kapitalis dunia.

Para pendukung teori ini berpendapat bahwa negeri pinggiran hanya muncul karena dibutuhkan oleh pusat sebagai sumber bahan mentah, pasar, tenaga kerja murah, dan fasilitas industri lainnya. Menurut Wallerstein, jika ada negara *periphery* yang dapat melakukan industrialisasi itu hanyalah untuk memenuhi kebutuhan pusat akan sektor-sektor menengah (*middle sectors*) dalam sistem kapitalis dunia (Wallerstein, 1979: 112). Negara pinggiran bisa muncul karena adanya kontradiksi ekonomi negara-negara pusat atau karena kolaborasi dengan mereka dan juga negara-negara pinggiran ini tidak mempunyai dinamika sendiri, karena memang pendekatan ini mengabaikan proses akumulasi modal di dalam negara-negara pinggiran.

Pendekatan ketergantungan ini ditentang oleh Ball Warren yang mengatakan bahwa imperialisme ekspor modal dan kapitalisme monopoli dari negara-negara maju tidak membuat negara-negara dunia ketiga terbelakang, tetapi sebaliknya proses tersebut membuat mereka menjadi negara industri dengan sistem kapitalisme meskipun ada hambatan-hambatannya yang berasal dari kontradiksi internal di negara dunia ketiga itu sendiri (Warren, 1973: 4).

Pada dekade 70-an, industrialisasi kapitalis mengalami keberhasilan di negara-negara yang sedang berkembang, tetapi juga mengalami kegagalan-kegagalan di negara-negara lainnya. Proses industrialisasi kapitalis mendorong rakyat ke posisi marginal seperti Brasil, Argentina, Chili. Sedang di negara Korea Selatan dan Taiwan marginalisasi tidak terjadi. Oleh karena itu pertumbuhan sektor manufaktur merupakan aktor utama di bidang ekonomi, oleh karena itu makalah ini akan mencoba membahas sektor manufaktur di negara-negara yang sedang berkembang, khususnya di Indonesia.

B. Sirkuit Modal

Pendekatan ketergantungan memandang industrialisasi di pinggiran ditentukan oleh pusat, karena itu perlu dilihat kegagalan dan keberhasilan industrialisasi di negara-negara pinggiran.

Akumulasi modal tidak dimulai tanpa modal uang, tetapi adalah keliru kalau mengasumsikan bahwa tersedianya modal uang begitu saja menjamin suksesnya industrialisasi. Dewasa ini modal bisa diperoleh dari bantuan luar asal memenuhi syarat-syarat tertentu, yaitu : demokrasi, pengakuan hak asasi manusia, dan pelestarian lingkungan (Loekman Sutrisno, 1994: 5). Mereka melakukan investasi di negara-negara pinggiran untuk mencari laba yang lebih tinggi atau pasar-pasar baru melalui penanaman modal asing. Akan tetapi kita melihat bahwa industrialisasi Brasil dan Meksiko yang padat modal asing tidak bisa dibilang mengalami kesuksesan. Sementara Taiwan dan Hongkong tidak mengalami nasib yang sama, bahkan Korea Selatan mampu melakukan industrialisasi dengan memanfaatkan utang luar negeri (Alexander Irwan, 1994: 5).

Bagi negara-negara yang sedang berkembang, pengembangan alat-alat produksi secara terus-menerus merupakan jalan untuk menguasai pasar domestik dan menembus pasar dunia. Kombinasi tingkat produktivitas, tingkat proteksi efektif (*effective protection rate*) dan tingkat penanaman modal terpasang (*fixed = capital investment*) dalam sektor manufaktur bisa dijadikan tolok ukur kompetisi suatu negeri dalam sistem akumulasi intensif tersebut. Di lain pihak, kuatnya negara telah memberi peluang kepada para birokrat dan pemimpin militer di kebanyakan negara sedang berkembang untuk mengejar kepentingan ekonomi dan politik mereka sendiri, termasuk mengembangkan kerajaan bisnis mereka atau sekedar menumpuk kekayaan yang ternyata menghambat perkembangan sektor manufaktur. Seperti terjadi di Indonesia, sejak kelompok nasionalis dan oposisi kini hilang (sekitar tahun 1965) merupakan kesempatan untuk mengintroduksi kapital, karena di dalamnya militer terlibat.

C. Birokrasi sebagai Sentralisasi Kekuasaan Politik Ekonomi

Dalam dialog nasional pertekstilan bulan Maret 1987, para eksportir mengatakan bahwa tidak mungkin mengeksport tekstil dan pakaian jadi tanpa subsidi, tanpa subsidi mereka tidak berani menembus pasar dunia (Tempo, 21 Maret 1987), yang berarti produk mereka tidak kompetitif. Sialnya subsidi tersebut dikecam oleh Amerika yang mengancam akan menutup pasarnya. Pada tahun 1985 Menteri Perdagangan Rachmat Saleh terpaksa menandatangani *Code on Subsidies and Countervailing Duties* yang mengakhiri subsidi yang disalurkan lewat sertifikat ekspor dan kredit ekspor (Tempo, 21 Maret 1987). Melakukan subsidi untuk membuat harga barang menjadi kompetitif sekarang sulit dilakukan.

Terbelakangnya tingkat daya saing Indonesia merupakan masalah politik ekonomi. Akarnya terletak pada kepentingan-kepentingan para birokrat politik dan para pimpinan militer. Machie mengatakan bahwa masyarakat politik Indonesia bersifat patrimonial. Kekuasaan terpusat di sekitar jaringan politik-ekonomi teratas yang sekaligus menguasai sumber-sumber alam, lisensi, kredit, dan faktor-faktor kunci lainnya yang menentukan akumulasi kekayaan. Sentralisasi tersebut sangat jelas di bawah pemerintahan Orde Baru (Machie, 1984: 32).

Sentralisasi kekuasaan dapat dilacak kembali ke ideologi dwi-fungsi yang dianut militer. Kedudukan militer khususnya Angkatan Darat di Indonesia memang sangat unik. Apabila di negara-negara Asia lainnya khususnya Myanmar dan Thailand sebelum tahun 1980-an, militer selalu berada di bawah pemerintahan sipil dan hanya berfungsi sebagai negara dan bangsa, maka ABRI di Indonesia merupakan kekuasaan sosial-politik di samping sebagai penjaga kedaulatan bangsa dan negara (Loekman Sutrisno, 1994: 25). Itulah sebabnya militer mengklaim bahwa selama perjuangan kemerdekaan sebelum tahun 1945 dan perjuangan menentang kembalinya Belanda pada akhir dekade 1940-an, mereka tidak hanya terlibat dalam perang fisik, tetapi juga doktrin yang dirumuskan pada tahun 1965 (doktrin Perjuangan TNI, *Tri Ubaya Cakti*). Militer menggambarkan diri sebagai kekuatan sosial-politik. Aktivitas mereka mencakup bidang ideologis, politik, sosial, ekonomi, budaya dan agama. Setelah militer mengambil alih kekuasaan penuh dari Soekarno tahun 1967, konsep peran militer tersebut dipopulerkan sebagai Dwi-fungsi ABRI dalam masyarakat (Crouch, 1975/1976: 516). Setelah itu konsep dwi-fungsi dipakai oleh militer untuk melegitimasi campur tangan mereka dalam segala bidang kemasyarakatan. Akan tetapi dalam pelaksanaannya dwi-fungsi dihadapkan pada situasi yang dilematis. Di satu pihak sebagai kekuatan sosial-politik militer harus manunggal dengan rakyat, ABRI harus mau berfungsi sebagai penyalur dan memperjuangkan aspirasi mereka, di pihak lain ABRI juga berfungsi sebagai aparat keamanan yang mengharuskan mereka untuk mengamankan setiap kebijaksanaan pemerintah yang tidak selalu disetujui oleh rakyat. Dualisme fungsional inilah yang menurut Loekman Sutrisno merupakan titik rawan dalam pelaksanaan dwi-fungsi ABRI. Yang pasti bahwa sentralisasi kekuasaan menimbulkan rasa ketergantungan, kesetiaan dan bahkan muncul konsep loyalitas dan asas kekeluargaan. Hal ini menyebabkan adanya kompetisi baik oleh pejabat-pejabat yang ada di pusat maupun yang ada di daerah untuk lebih dekat dengan pusat kekuasaan, karena yang paling dekat dengan pusat kekuasaan akan memperoleh yang

paling banyak, hidupnya yang lebih baik. Sementara itu *interest* dari rakyat biasanya tidak pernah didengarkan dengan kata lain Patrimonialisme menggambarkan satu negara tidak responsif terhadap pendapat-pendapat negara lain. Birokrasilah yang menjadi pusat segala kekuasaan dan oleh karena itu birokrasi tidak dapat dikontrol oleh masyarakat. Birokrasi mempunyai kekuatan yang luar biasa, sebab birokrasi mempunyai kekuasaan untuk memobilisasi rakyat dan hubungan rakyat dengan kepala negara didasarkan pada loyalitas total.

D. Kepentingan Kelompok Birokrat Politik

Setelah militer muncul sebagai pemegang kekuasaan tunggal pada tahun 1967, tidak ada kelompok lain yang mampu mengontrol sepak terjang mereka. Mahasiswa yang membantu militer melakukan tekanan terhadap Soekarno untuk melarang PKI segera dibungkam. Partai-partai politik oposisi dilumpuhkan dan peranannya dimatikan untuk diperlihatkan kepada dunia Barat bahwa Golkar mempunyai oposisi (Alexander Irwan, 1994: 14). Partai-partai politik sebagai Lambang negara modern (Ramlan Surbakti, 1992: 114) juga dilarang untuk turun sampai ke tingkat desa. Sementara itu negara membentuk badan-badan korporitas yang terdiri atas organisasi pemuda, serikat buruh, organisasi perempuan, petani dan lain-lain.

Dalam bidang ekonomi, kelompok-kelompok bisnis juga lemah, posisi dominan modal asing telah dihancurkan melalui kebijaksanaan nasionalisasi yang berlangsung dari tahun 1959 sampai tahun 1965. Posisi pengusaha Tionghoa dan Bumiputera juga lemah karena dalam periode demokrasi terpimpin, negara membangun ekonomi industri dengan mengandalkan perusahaan-perusahaan negara (Robinson, 1986: 78 – 86). Kombinasi dari ideologi dwi-fungsi, dominasi militer dalam bidang sosial-politik dan lemahnya kelompok-kelompok bisnis membawa keadaan ke sentralisasi kekuasaan. Gejala ini membuka peluang bagi negara untuk melakukan tindakan yang berlawanan dengan kepentingan jangka panjang kelompok-kelompok bisnis.

Kepentingan utama kelompok birokrat politik dari para pimpinan militer adalah mencari dana di luar anggaran belanja untuk membiayai kegiatan militer, mempertahankan loyalitas di kalangan militer dan birokrat dengan jalan memberikan intensif material, mengontrol sumber-sumber daya ekonomi supaya tidak digunakan oleh pihak oposisi untuk menciptakan landasan ekonomi dan membangun kerajaan bisnis mereka sendiri. Sebuah laporan yang ditujukan kepada

penanam modal asing mengatakan bahwa sejak tahun 1976 pemerintahan militer Indonesia menyadari sulitnya membiayai kegiatan militer dengan uang anggaran resmi negara. Alasannya pemerintah memberi prioritas dana untuk pembangunan ekonomi. Dana untuk kepentingan pertahanan dan keamanan yang dialokasikan resmi dari anggaran negara, hanya berjumlah sekitar sepertiga atau setengah dari anggaran militer yang sesungguhnya. Oleh karena itu perusahaan-perusahaan yang dipimpin oleh militer dan birokrat politik digunakan untuk menghasilkan dana bagi kepentingan militer seperti : Pertamina, Bulog dan lain-lain (Crouch, 1975/1976: 525 – 526). Di samping itu perusahaan-perusahaan negara di bawah manajemen militer juga digunakan sebagai alat memperkaya diri (Maharim, 1982: 47 dan Budiman, 1985: 38).

Dengan menggunakan posisi mereka yang menguntungkan, para pimpinan militer dan birokrat politik juga mengembangkan kerajaan bisnis mereka, biasanya dengan bekerjasama dengan orang-orang Tionghoa dalam bidang manufaktur, keuangan, jasa dan perdagangan. Alasan negara memberikan akses ekonomi kepada para birokrat politik, kelompok-kelompok bisnis militer dan para pimpinan militer adalah mencari dana dari luar anggaran resmi pemerintah untuk membiayai kegiatan militer dan untuk membangun dan mempertahankan loyalitas. Kalau yang diberi akses ekonomi adalah anggota keluarga mereka sendiri, tujuannya untuk membangun kerajaan ekonomi mereka. Negara melakukan tersebut untuk mencegah kelompok oposisi membangun landasan ekonomi mereka, maka muncullah patronase bisnis. Sebuah survey yang dilakukan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal tahun 1973 menunjukkan bahwa penanaman modal dalam negeri dan asing berkelompok di sekitar perusahaan besar di Indonesia yang mempunyai hubungan dengan pemerintah atau keluarga dari para birokrat (Tempo, 8 Januari 1977: 51). Di Indonesia wajar saja seorang penanam modal harus punya patron politik agar bisa melakukan akumulasi modal (Maharim, 1982: 46 dan Budiman, 1985: 39). Apabila patron mereka kehilangan kekuasaan politik, para penanam modal juga akan mengalami kejatuhan. Akibatnya para penanam modal enggan melakukan investasi jangka menengah dan panjang. Sebagai contoh dapat dilihat bisnis keluarga Ibnu Sutowo mengalami kerugian besar di bidang industri galangan kapal. Hal ini disebabkan pada dekade tahun 1980-an Menteri Riset dan Teknologi Habibie dengan dukungan Presiden mendirikan industri kapal dengan teknologi canggih (PAL) di Surabaya yang dirancang untuk kekuatan

teknologi Indonesia. PAL sendiri memproduksi berbagai jenis kapal, dari tanker sampai kapal patroli dan Hydrofoil (Robinson, 1987: 37).

Sudah dapat diduga mengapa industri kapal keluarga Ibnu Sutowo kehilangan order. Ketidakpastian semacam ini yang diciptakan oleh patronasi bisnis, menyebabkan penanaman modal cenderung hanya mau melakukan investasi jangka pendek yang bisa cepat mengembalikan modal. Patronase bisnis juga menyebabkan pengusaha keturunan Tionghoa menanam modal mereka di luar negeri, padahal mereka merupakan kelas pengusaha yang dominan (Robinson, 1986: 277). Mereka ini sebenarnya mempunyai peranan penting dalam pertumbuhan ekonomi, menjadi partner bisnis para pimpinan militer dan birokrat politik dan mempunyai andil penting dalam pengumpulan dana untuk kepentingan militer di luar anggaran resmi. Beberapa dari pengusaha keturunan Tionghoa menanam modalnya ke luar negeri untuk menghindari jika patron politik mereka jatuh (Robinson, 1986: 310). Sebenarnya dalam situasi seperti ini yang kita perlukan adalah penghapusan patronasi bisnis yang selama ini enggan melakukan investasi jangka panjang. Pemerintah harus memaksa mereka melakukan penanaman modal besar jangka panjang. Misalnya : Liem Sioe Liong dipaksa untuk menanam modal di pabrik *Cold Rolling Steel*. Sebagai imbalannya ia meminta monopoli pasar dalam negeri untuk pabrik tersebut (Budiman, 1985: 41) agar modalnya cepat kembali.

Bagaimana dengan modal asing di Indonesia? Sejak tahun 1976 modal asing dilarang memasuki sektor transportasi, komunikasi, energi dan air. Pada tahun 1976 modal asing dipaksa keluar dari industri substitusi import dan diminta untuk menanam modal di sektor pengolahan bahan mentah dan produksi barang-barang modal dan industri setengah jadi. Kegiatan import ditutup untuk modal asing sejak tahun 1970 dan sejak tahun 1977 perusahaan pengelolaan asing diharuskan mempunyai partner domestik mereka, di samping itu ada peraturan untuk membumiputerkannya personel manajemen dan menggunakan bahan mentah lokal yang harganya lebih mahal dari harga impor (Robinson, 1986: 184 – 189). Hal ini membuktikan bahwa iklim usaha di Indonesia tidak ramah terhadap modal asing. Resiko rugi di masa depan tidak dikompensasikan secara signifikan dengan potensi penghasilan laba yang tinggi dan stabil karena prospek laba tersebut bisa sewaktu-waktu melorot drastis karena keputusan unilateral pemerintah Indonesia atau karena di masa depan legislasi dan regulasi yang ada tiba-tiba di praktekkan dengan ketat.

Masih ada juga dana yang tersedia, selain dari Bank Dunia, tetapi ternyata negara-negara berkembang yang membutuhkan dana tersebut cukup banyak; syarat yang ditetapkan pun cukup berat bagi negara-negara yang akan meminjam modal tersebut. Syarat-syarat tersebut ialah adanya jaminan dari pihak calon peminjam dana bahwa setiap investasi yang dilakukan oleh si pemilik modal, akan dijamin memberi keuntungan bagi si pemilik modal. Banyaknya negara yang membutuhkan dana dan adanya persyaratan yang ketat, menyebabkan terhambatnya akses dana swasta tersebut. Artinya akan terjadi persaingan antar negara untuk memperoleh dana internasional. Bagi negara yang bisa mendapat dana menurut Michael Hirsh dalam artikelnya yang berjudul *Capital Wars* mengatakan permasalahan dana ini bisa bersifat kompleks karena terjadinya suatu perubahan sifat dari investasi modal asing di suatu negara yaitu bahwa sewaktu-waktu para investor dapat menarik modal mereka dan ditanamkan di negara lain yang dianggap lebih menguntungkan.

E. Kesimpulan

Akumulasi modal di negara-negara yang sedang berkembang terjadi dalam konteks sistem akumulasi intensif. Kesuksesan mereka bergantung pada kemampuan mereka untuk mempertahankan dan meningkatkan daya saing, juga pada tersedianya pasar domestik dan luar negeri dan pada kebijaksanaan negara dalam mengarahkan perekonomian. Industrialisasi di negara-negara yang sedang berkembang menurut teori dependensi atau teori ketergantungan sebagai negara *periphery* berusaha untuk mengintergrasikan kembali ekonomi mereka dengan ekonomi internasional yang disebut dengan *International Capital System*.

Integrasi suatu negara dengan sistem ekonomi internasional yang kapitalis menyebabkan sistem ekonomi nasional negara menjadi subordinasi dari internasional ekonomi karena teori ini melihat dunia terbagi menjadi dua kelompok, yaitu : negara pusat, negara yang dapat dikatakan sebagai negara yang memiliki sistem kapitalisme modern (misalnya : negara-negara G7) dan kelompok negara satelit (bekas negara koloni). Yang menarik dari teori ini adanya pembagian kerja internasional di mana negara-negara metropol adalah negara yang memproses bahan-bahan mentah yang disediakan oleh negara-negara satelit menjadi produk-produk industri yang kemudian dijual kembali sebagai produk industri di negara-negara yang sedang berkembang. Dalam hal ini sektor ekonomi tradisional mendapat fungsi baru yaitu sebagai penyedia tenaga

yang murah dan lahan yang murah untuk kepentingan pengembangan sektor modern yang merupakan wakil kapitalisme modern. Akibatnya muncul kelompok birokrat politik sebagai sebagai pusat kekuasaan, birokrasi sebagai penunjang kebijakan-kebijakan ekonomi. Jadi negara dengan aparatnya oleh pendekatan ini dianggap sebagai *Comprador* : kelompok yang memberikan fasilitas utama bagi kepentingan-kepentingan modal asing dengan memperoleh bayaran tertentu.

Daftar Pustaka

- Budiman, Arief. *The State and Industrialization Process In Indonesia*, The Institute Of Social Science, Seoul National University, 1985.
- Crouch, Harold, “*General and Business in Indonesia*”, Pasific Affair, Vol. 48, No. 4, 1975, 1976.
- Gunnarson, Christen, “*Development Theory and Third World Industrialization : A Comparison Of Patterns of Industrialization In 19th Century Europe and The Third World*”, Journal of Contemporary Asia, Vol. 15, No. 2 Tahun 1985.
- Irwan, Alexander, “*Patronase Bisnis, Kelas dan Politik*”, Jakarta, Society for Political and Economic Studies, 1994.
- Loekman Sutrisno, “*Hubungan Negara dan Rakyat di Indonesia pada Abad ke-21*”, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar dalam Ilmu Sastra pada Fakultas Sastra Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1994.
- Machie, J.A.C., “*Harta dan Kuasa dalam Masa Orde Baru*”, Prisma, No. 2 Februari 1984.
- Maharim, N.A., “*The Role of The State : From Monopoly to Bureaucratization*”, Prisma, No. 7 Juli 1982.
- Robinson, Richard, “*After The Gold Rush : The Politics of Economic Restructuring in Indonesia in The 1980’s*”, dalam Richard Robinson, et. al., 1987.
- _____, “*Indonesia The Rise Of Capital*”, Sydney : Allen and Unwin, 1986.
- Surbakti Ramlan, “*Memahami Ilmu Politik*”, Jakarta, PT. Gramedia, 1992.
- Wallerstein, Immanuel, “*Dependence and Independent World : The Limited Possibilities of Transformation within The Capitalist World-Economy*”, Dalam Capitalist World Economy : Cambridge University Press, 1979.
- Warren, Bill, “*Imperialism and Capitalist Industrialization*”, New Left Review, No. 81 September – Oktober 1973.
- Tempo, Tanggal 21 Maret 1987.