

# Negara, Pasar, Dan Problem Pendalaman Demokrasi Pasca Orde Baru

**Ade M Wirasenjaya**

Jurusan Ilmu Hubungan Internasional  
Universitas Muhammadiyah  
Yogyakarta  
adewirasenjaya@hotmail.co.id

## **Abstract**

*This paper tries to elaborate about deepening integration of state to neoliberal regime and its implication on deepening of democracy in domestic level. After the New Order era, the mass political identity all channeled through very limited political institutions proved to re-discover the primordial basis. Along with the growth of neo-liberal regime, changing also the construct of the state formation by the international structures. Construction of the state as an agent of the capitalist is changing. If liberalism tend to create state as repressive apparatus, the neoliberal regime tried to construct a democratic state. Moreover, the neoliberal regime also began creating directly political identity that they expect in domestic level.*

**Keywords:** neoliberalism, New Order era, deepening democracy, constructivist, floating mass

## **Pendahuluan**

Upaya rezim pasca Orde Baru membangun harmonisasi antar pembangunan ekonomi melalui jalur liberalisasi dan akomodasi atas ledakkan partisipasi politik masyarakat melalui jalur demokratisasi nampak tidak mudah dilakukan. Berbagai regulasi yang memberi jalan terbuka bagi proses privatisasi terus berlangsung sejak kepemimpinan Habibie hingga Susilo Bambang Yudhoyono.

Arena ekonomi-politik internasional yang dihadapi oleh negara Orde Baru dan pasca Orde Baru juga turut memberi penjelasan tentang pergeseran

watak negara. Era Orde Baru hidup dalam ruang ekonomi-politik dimana pola-pola *developmental state* begitu dominan di sejumlah negara berkembang. Sedangkan era pasca Orde Baru hidup di bawah kecenderungan *regulatory state* yang menunjukkan makin berkuasanya rezim internasional dalam mempengaruhi politik domestik suatu negara. Baik pada model *developmental state* maupun *regulatory state*, negara tetap menjadi instrumen pengendalian massa.

Pada fase *developmental-state*, terdapat separasi atau pemisahan antara aspek ekonomi dan politik dari rezim ekonomi internasional pada saat itu. Dalam beberapa aspek, hal ini menyumbang bagi proses stabilitas makro ekonomi. Namun dari aspek lainnya, pola ini membuat persoalan-persoalan pelanggaran politik seperti hak asasi manusia dan demokratisasi menjadi terhambat.

### **Negara, Kapital dan Massa Mengambang**

Disiplin ekonomi menjadi perhatian paling besar dari lembaga ekonomi internasional pada era Orde Baru. Sementara pada konteks hubungan negara dan masyarakat di level domestik, berlangsung pola pendisiplinan politik oleh negara. Melalui kebijakan politik yang korporatik, negara mengendalikan gerakan sosial-politik yang timbul pada saat itu. Beragam organisasi dan asosiasi tumbuh pada masa Orde Baru, namun tetap harus mengacu pada disiplin politik yang ketat dari negara. Hal ini juga memberi gambaran bahwa kebijakan separatist lembaga ekonomi internasional pada saat itu masih memberi ruang kedaulatan (*sovereignty*) bagi negara.

Posisi negara yang seakan menjadi entitas tunggal membawa implikasi pada dinamika politik domestik. Konsentrasi pada aspek ekonomi mendorong rezim Orde Baru menciptakan model pelembagaan politik korporatik untuk mengendalikan massa. Tujuan dari korporasi ini sangat jelas, yakni bagaimana identitas politik masyarakat tetap dijaga dalam norma dan ideologi negara. Kalangan konstruktivis melihat identitas sebagai sesuatu yang lahir dari hubungan intersubjektif antar aktor (Zehfuss, 2001). Dalam konteks rezim Orde Baru, identitas dari luar tersebut berasal dari negara-negara donor. Sementara pada saat yang sama, negara juga membentuk identitas masyarakatnya dalam rangka menjaga kepentingan negara dan rezim internasional. Otoritarianisme pada dasarnya adalah representasi dari negara yang ingin membentuk identitas masyarakat sebagai unit produksi ketimbang sebagai aktor politik.

Konstruksi politik melalui lembaga-lembaga korporatik negara melahirkan identitas politik yang khas pada masa Orde Baru, yang oleh para pengamat politik disebut massa mengambang (*floating mass*). Massa mengambang sebenarnya adalah massa yang identitasnya dibentuk dari luar – dalam hal ini melalui negara dan agen-agenya seperti militer dan birokrasi. Dengan cara itu, negara mencegah hadirnya identitas lain yang berbasis pada pengalaman dan ideologi politik di luar ideologi yang ada. Secara genealogis, *floating mass* merepresentasikan cara pandang kekuasaan yang militeristik. Konsep tersebut berasal dari seorang militer-pemikir yang berpengaruh pada masa Orde Baru, Ali Moertopo. Dalam bukunya, Moertopo menyatakan:

“...sudah selayaknya bila rakyat, yang sebagian besar terdiri atas rakyat di pedesaan, dialihkan perhatiannya dari masalah politik dan ideologi sempit dan diarahkan kepada usaha pembangunan nasional, antara lain melalui pembangunan masyarakat desanya masing-masing. Untuk itu, wajarlah bila kegiatan politik dibatasi sampai daerah tingkat II. Di sinilah letak makna dan tujuan dari proses depolitisasi dan deparpolisasi bagi desa-desa...”  
(Moertopo, 1972).

Ada semacam logika bahwa pertumbuhan ekonomi hanya bisa berlangsung dalam situasi politik yang tertib. Pembangunan nasional dipahami dalam konteks tiadanya identitas-identitas

yang terlalu banyak bersaing, dan jika perlu dilakukan proses penyeragaman. Cara pandang Moertopo kemudian mendorongnya mengkontruksi aktor-aktor yang efisien, yang memudahkan bekerjanya pasar, menjaga harmoni antara pemodal global dan negara sebagai kompratiotnya. Lebih jauh, Moertopo menuliskan secara detail tentang identitas masyarakat yang dianggap cukup parallel dengan tujuan akumulasi modal negara:

“.....sehingga didapatkan apa yang disebut sebagai “floating mass” yang tidak terikat secara permanen dalam keanggotaan suatu partai politik. Disamping dapat diarahkan kepada usaha-usaha pembangunan, “floating mass” ini akan merupakan dorongan pula bagi kekuatan-kekuatan sosial-politik untuk mempersiapkan program pembangunan yang akan ditampilkan dan dinilai dalam pemilihan umum dan golongan yang mempunyai program pembangunan yang menyangkut kepentingan umum akan menang dalam pemilihan umum....”  
(*Dhakidae, 2003: 679-670*).

Selama kurang lebih tiga dasa warsa, *floating mass* telah menjadi identitas yang memberi peran negara menjalankan fungsinya sebagai agen rezim kapitalis global waktu itu. Sampai batas tertentu, *floating mass* menjadi efektif membentuk depolitisasi masyarakat. Namun, dari sisi identitas politik, sebenarnya pola tersebut tidak benar-benar membungkan tumbuhnya identitas lain di luar kehendak negara. Seperti keyakinan kaum konstruktivis, identitas bukanlah sesuatu yang tetap. Identitas akan sangat ditentukan oleh perubahan gagasan dan struktur sosial (*Zehfuss, 2001: 12*). Massa mengambang dipandang perlu kehadirannya agar potensi resistensi bisa diredam dan tatanan bisa dipelihara.

### **Demokrasi Pasca Orde Baru: Persebaran tanpa Pendalaman**

Setelah Orde Baru, identitas politik masyarakat yang semua disalurkan melalui lembaga politik yang amat terbatas terbukti kembali menemukan basis primordialnya. Bersamaan dengan tumbuhnya rezim neoliberal, berubah pula konstruksi tentang negara yang dikehendaki oleh struktur internasional. Konstruksi dunia kapitalis tentang agen mengalami perubahan. Jika liberalisme menyukai agen-agen yang represif, rezim neoliberal mencoba mengkonstruksi negara sebagai agen demokratis. Penting untuk ditambahkan bahwa rezim neoliberal juga mulai menggarap secara langsung identitas politik yang mereka harapkan pada level masyarakat domestik. Seperti dikemukakan Ian Bremmer (2011) bahwa rezim neoliberal membutuhkan pemerintahan yang terbuka, efisien, tranparan dan punya akuntabilitas supaya pasar bisa bekerja. Tak mengherankan jika kemudian topik-topik tentang efisiensi, transparansi dan akuntabilitas menjadi wacana kunci rezim neoliberal.

Proses demokratisasi yang berlangsung pasca Orde Baru telah memunculkan persebaran namun gagal memperlihatkan pendalaman. Pendalaman negara atas rejim neoliberal memang telah memunculkan demokrasi (liberal) sebagai sistem politik. Namun. watak dan arah demokrasi tersebut berlangsung di tengah negara yang berubah menjadi *market apparatus* dan dalam fase neoliberal yang bagi konteks negara pasca-kolonial, sedang menjalankan sebuah pola produksi “*market make state*”.

Munculnya proses liberalisasi politik di Indonesia pasca Orde Baru banyak dipuja-puji dunia internasional sebagai sebuah perkembangan yang menonjol dari demokrasi di negara-negara berkembang. Bahkan sebagai negara muslim terbesar di dunia, Indonesia disebut-sebut sebagai negara muslim yang tingkat demokrasinya paling maju. Lembaga-lembaga internasional segera memberikan fokus bagi penguatan dan pendalaman demokrasi Indonesia.

Dalam Konferensi yang diselenggarakan negara-negara yang tergabung dalam *Organization for Economic Co-operation and Development* (OECD) atau Organisasi untuk Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan di Paris tahun 2005, disepakati “Deklarasi Paris untuk Efektivitas Bantuan”. Deklarasi tersebut mencerminkan perubahan orientasi dan proyek-proyek yang mencoba memperluas dimensi bantuan dari wilayah ekonomi ke non-ekonomi.

Kontruski negara pasca Orde Baru oleh rezim neoliberal terlihat dari banyaknya program privatisasi yang dilakukan oleh Indonesia. Menurut Edward Asprinall, Indonesianis dari *Australia National University*, orientasi lembaga-lembaga donor internasional mulai mengarah pada agenda-agenda “*assessing democracy assistance*” sebagai upaya membangun harmonisasi demokrasi di level negara dan masyarakat (Asprinall, 2010). Selanjutnya Asprinall mengemukakan uraian menarik tentang kaitan antara program demokratisasi Indonesia pasca Orde Baru dengan peran bantuan institusi internasional. Lembaga pemberi bantuan atas program demokrasi di Indonesia datang baik melalui lembaga multilateral seperti Bank Dunia dan IMF, lembaga pemberi bantuan dari negara-negara besar seperti AUSAID (Australia), USAID (Amerika), NGO internasional dari Eropa seperti Oxfam (Inggris), HIVOS dan NOVIB (Belanda). Disamping itu terdapat pula bantuan yang berafiliasi dengan kekuatan politik di Jerman seperti dari sayap liberal seperti *Friederich Naumann Stiftung* (FNS) dan dari jalur sosial-demokrat seperti *Friedrich Ebert Stiftung* (FES). Lembaga Open Society, yang dibentuk pialang saham George Soros, juga merupakan NGO internasional yang menyalurkan bantuan cukup besar untuk program-program LSM demokrasi di Indonesia (Asprinall, *ibid*).

Menurut Aspirinall, Indonesia adalah negara penerima bantuan yang cukup besar dari lembaga internasional bagi proyek-proyek demokrasi. Bantuan-bantuan dari lembaga internasional seperti USAID, Ford Foundation, Asia Foundation dan beberapa bantuan yang berafiliasi dengan partai politik di negara Eropa seperti Jerman, memperlihatkan peningkatan yang amat drastis. Bantuan tersebut baik ditujukan pada *civil society organizations* (CSO) maupun lembaga-lembaga baru pemerintah yang dianggap menjadi pilar baru demokrasi seperti KPU, Komnas HAM, DPR (parlemen) dan Mahkamah Agung (Asprinall, *ibid*). Bahkan Indonesia merupakan penerima bantuan terbesar dari USAID untuk program demokratisasi. Perhatian atas proses transisi demokrasi di Indonesia tercermin dari strategi besar yang dicanangkan USAID, “*Making Democratic Governance Deliver.*” Negara-negara dan lembaga donor memberikan perhatian penting pada enam isu penting, yakni: desentralisasi, pengembangan sistem pemilihan umum, komisi pemilihan, kemanan dan lembaga penegakkan hukum, partai politik dan paremen, civil society dan resolusi konflik (Asprinall, *ibid*).

Figura berikut menggambarkan pola hubungan baru antara negara, pasar dan *civil society* pasca Orde Baru. Konsolidasi modal tetap melalui pintu negara, namun orientasi politik rezim neoliberal telah mengalami perubahan. Terdapat dua pintu pendisiplinan, yakni ekonomi dan politik. Pendisiplinan ekonomi tetap melalui pintu negara seperti tercermin dalam proyek liberalisasi. Tujuan pendisiplinan ekonomi adalah mengkonstruksi negara yang “*market friendly*” sebagaimana dikemukakan dalam skema Konsensus Washington. Sementara pendisiplinan politik mengambil jalur langsung ke wilayah *civil society* dalam rangka mengkonstruksi masyarakat yang liberal dan demokratis yang juga mendukung ekonomi pasar.

Setelah satu dasawarsa lebih proyek reformasi Indonesia digulirkan sejak kejatuhan Suharto tahun 1998, proses transisi demokrasi berlangsung secara drastis. Semula ada banyak harapan bahwa rezim sipil yang menggantikan Suharto akan membawa perubahan bagi negeri yang secara faktual sangat kaya sumber daya alam ini untuk menjadi pemain utama di level regional dan internasional.

Mozaik politik dalam iklim demokrasi di Indonesia menunjukkan arah yang amat liberal, bahkan menjadi negara paling liberal di dunia. Dalam edisi khususnya tentang perjalanan sepuluh tahun reformasi, Majalah Tempo menurunkan laporan tentang kondisi demokrasi mutakhir. Laporan investigasi majalah terkemuka Indonesia itu membidik kembalinya pemain-pemain lama dalam dunia bisnis dalam ekonomi Yudhoyono, juga aktor-aktor politik lama yang membangun instalasi dan kekuatan politik baru seperti dengan membentuk partai politik maupun bergabung dengan partai politik baru.

Gelombang neoliberalisme dan respon Indonesia terhadapnya semakin menunjukkan lemahnya peran negara. Dinamika politik domestik Indonesia pasca Orde Baru memunculkan fragmentasi sosial-politik termasuk dalam gerakan masyarakat sipil (*civil society*). Negara memang tidak lagi menjadi otoriter sebagaimana dalam fase *developmental state* Orde Baru, sistem kepartaian tidak lagi hegemonik serta relasi negara dan masyarakat tidak lagi bersifat asimetris. Namun pendalaman atas rejim neoliberal internasional telah mengkonstruksi institusi negara sebagai lembaga oligarki yang menjadi arena perebutan institusi neoliberal internasional dengan munculnya aktor-aktor politik dan ekonomi di level domestik (Robison dan Hadiz, 2004).

Ketika relasi negara dan rejim neoliberal mengalami pendalaman, politik domestik ditandai dengan hadirnya identitas-identitas politik baru seperti yang dibawa oleh gerakan sosial yang mengusung gagasan radikal. Memanfaatkan ruang politik demokratik, kehadiran kelompok-kelompok radikal dari kekuatan politik Islam yang selama Orde Baru bisa dikendalikan oleh negara, mendapatkan artikulasi yang amat bebas. Dalam konflik antar kelompok Ahmadiyah dan kelompok Islam garis keras, misalnya, posisi negara sangat lemah. Tuntutan-tuntutan ekonomi di berbagai daerah yang menuntut keadilan seperti di Papua, gagapnya negara dalam menangani berbagai skandal korupsi dan pajak, merupakan contoh-contoh tentang posisi negara mengambang.

Semula, terdapat asumsi-asumsi dari kalangan yang percaya dengan tesis gelombang demokratisasi dari Samuel Huntington. Kaum normatif-liberal juga berasumsi bahwa demokrasi akan melahirkan masyarakat sipil yang kuat dan akan memainkan peran penting dalam fase konsolidasi demokrasi. Sejarah Indonesia menunjukkan bahwa asumsi-asumsi tersebut tidak adekuat, setidaknya sampai satu dasawarsa sejak proyek reformasi digulirkan. (Hadiwinata, dalam Bunted dan Uwen, 2006: 276). Gerakan *civil society* di Indonesia pasca Orde Baru memperlihatkan sebuah pola menarik, dari pahlawan reformasi menjadi pembuat gaduh (*trouble makers*) demokrasi (ibid, 281). Asumsi-asumsi tentang munculnya kekuatan sipil dalam transisi dan pendalaman demokrasi Indonesia juga mengalami hambatan yang luar biasa ketika kelompok *civil society* yang hadir tidak sepenuhnya kontributif bagi proses pendalaman demokrasi. *Civil society* yang hadir dalam konstelasi politik Indonesia pasca Orde Baru menampilkan dirinya dalam dua bentuk, yakni *good civil society* dan *bad civil society*.

## Penutup

Posisi negara yang berada dalam hubungan mendalam dengan rezim neoliberal di satu sisi, tumbuhnya gerakan sosial-politik yang bebas dan cenderung liar pada sisi lain, membuat posisi negara di Indonesia pada masa kini semakin mengambang. Sampai kini, tuntutan-tuntutan atas berbagai persoalan seperti penanganan korupsi, hak asasi manusia, otonomi daerah dan berbagai skandal yang melibatkan kebijakan publik terus berlangsung. Sementara negara menjadi aktor yang sibuk menjalankan agenda-agenda yang didesain oleh lembaga-lembaga neoliberal. Beberapa indikator lain pantas diajukan untuk melihat betapa gagalnya demokrasi Indonesia melahirkan pendalaman. Bersamaan dengan diterapkannya demokrasi liberal, berbagai persoalan muncul seperti politik uang, lahirnya dinasti politik di sejumlah daerah, privatisasi partai politik

serta aristokrasi wakil rakyat. Semua itu mengindikasikan sebuah demokrasi yang mahal, yang *rootless*.\*\*\*

### Daftar Pustaka

- ADB, 2000, Asia Policy Forum, Manila: Asian Development Bank.
- Bank Dunia, "The State in a Changing World" World Development Report tahun 1997.
- Bunted an Andreas Ufen, Democratization in Post-Suharto Indonesia, Routledge, London, 2009
- Christian Chua, "Capitalist Consolidation, Consolidated Capitalist: Indonesia's Conglomerates between Authoritarianism and Democracy" dalam Marco Bunted an Andreas Ufen, Democratization in Post-Suharto Indonesia, Routledge, London, 2009.
- Diamond, Larry; Linz; Juan J; Lipset; Saymor Martin, Democracy and Developing Countries, Asia Lynne Rienner Publisher inc., 1989.
- Dhakidae, Daniel, Cendekiawan dan Kekuasaan dalam Negara Orde Baru, Gramedia Jakarta, 2003
- Dieters Evers, Hans, "Bureaucratization of Southeast Asia", Working Paper No. 71/1985, Sociology of Development Research Centre, University of Bielefeld, 1985, dalam Jurnal Sosiologi, Vol. I, No. 1/1990.
- Vol.18 No 4, September 1966.
- Global Justice Update , diterbitkan oleh Institute for Global Justice, Jakarta, volume ke-7, edisi khusus 2009.
- Hadiwinata, Bob Sugeng, "From 'Heroes' to 'Troublemakers'? : Civil Society and Democratization in Indonesia", dalam Bunted an Ufen (eds.) Democratization in Post-Suharto Indonesia, Routledge, London, 2009
- Henry Wai-chung Yeung, State Intervention and Neoliberalism in the Globalizing World Economy: Lessons from Singapore's Regionalization Programme, The Pacific Review, Vol. 13 No. 1/2000.
- Jayasurya, Kanishka "Beyond New Imperialism: State and Transnational Regulatory Governance in East Asia", dalam Vedi R Hadiz (ed), Empire and Neoliberalism in Asia, Routledge, USA dan Kanada, 2006
- Moertopo, Ali Dasar-dasar Pemahaman Tentang Akselerasi Modernisasi Pembangunan 25 Tahun, Yayasan Proklamasi dan CSIS, 1972.
- Onnis, Ziyya "States, Markets and the Limits of Equitable Growth: The Middle Eastern NICs in Comparative Perspective". Dalam Atul Kohli, Chung-in-Moon and George Sorensen (eds.), States, Markets and Just Growth: Development in the 21st Century. New York and Tokyo: United Nations University Press, 2003.
- Robison, Richard, Indonesia: The Rise of Capital, Allen and Unwin, 1986.
- Robison, Richard dan Vedi R Hadiz, Reorganising Power in Indonesia: The Politics of Oligarchy in an Age of Market, Routledge, London, 2004.
- Rueschmeyer, Dietrich dan Theda Skockpol (eds.), Bringing State Back In, Cambridge University Press, 1985,

TEMPO, majalah berita mingguan ,“Mengapa Pemain Lama Berjaya”?, Edisi 12/18 Mei 2008.

UNDP, “Deepening Democracy in Fragmented World”, Human Development Report 2002.

UNDP, Indonesia Democracy Index, Project Fact, November 2008

World Development Report 1997, The State in A Changing World, Bank Dunia dan Oxford University Press, 1997.

