

EKONOMI POLITIK PEMBANGUNAN CHINA

Evolusi China Menuju Negara
Pembangunan Transformatif

Cina adalah sebuah fenomena pertumbuhan ekonomi, yang merupakan salah satu entitas ekonomi yang paling dinamis dengan peraihan pertumbuhan ekonomi diatas rata-rata dunia. Ada banyak pandangan optimis terhadap Cina, terutama mengenai posisi global Cina karena prestasi ekonominya ini. Misalnya saja Cina disebut sebagai *the emerging power*, *new hegemon*, atau bahkan diramalkan akan mengambil alih posisi AS sebagai ekonomi terbesar di dunia. Pertumbuhan ekonomi yang ajaib ini pun menjadikan Cina menjadi sebuah perdebatan, bahkan menjadi candradimuka dalam perdebatan mengenai model pembangunan, terutama bagaimana sebenarnya peran negara di dalamnya. Secara garis besar, ada dua pandangan utama terkait dengan pembangunan China ini. *Pertama*, pandangan yang berhaluan pasar dan *kedua*, pandangan yang bersifat *etatist*. Bagi kelompok ekonomi pasar, sumber keberhasilan pembangunan ekonomi China adalah bekerjanya kebijakan-kebijakan yang bercorak neoliberal, bahkan China disebut sebagai *an emerging neoliberal state*. Namun pendapat ini mendapat tentangan dari kelompok etatist atau pro-negara dan menyebut Cina sebagai negara pembangunan atau kerap disebut sebagai *developmental state*, dengan beberapa ciri antara lain; karakter *growth oriented*, industri orientasi ekspor, birokrasi yang berbasis meritokrasi dan kebijakan subsidi serta karakter otoritarian namun bukan predatoris. Lebih jauh lagi, China bahkan disebut menerapkan model negara pembangunan transformatif, yang memiliki perbedaan dengan varian negara pembangunan sebelumnya. Namun, bagaimanakah evolusi pembangunan China sehingga ia dapat dikategorikan sebagai negara pembangunan transformatif? Bagaimana China dapat menjadi contoh penerapan model negara pembangunan transformatif, yang kemudian dapat dirujuk menjadi model alternatif dari dogmatisme neoliberal?

PURNAMI SAFITRI, M.A.

EKONOMI POLITIK
PEMBANGUNAN CHINA

Evolusi China Menuju Negara
Pembangunan Transformatif

EKONOMI POLITIK

PEMBANGUNAN CHINA

Evolusi China Menuju Negara
Pembangunan Transformatif



PURNAMI SAFITRI, M.A.

Purnami Safitri, M.A.

EKONOMI POLITIK PEMBANGUNAN CHINA

Evolusi China Menuju Negara
Pembangunan Transformatif



EKONOMI POLITIK PEMBANGUNAN CHINA

Evolusi China Menuju Negara Pembangunan Transformatif

Penulis:

Purnami Safitri, M.A.

ISBN 978-623-8497-09-6

Editor:

Dr. Muhammad Yusup, M.Si.

Layout:

Tim UIN Mataram Press

Desain Sampul:

Tim Creative UIN Mataram Press

Penerbit:

UIN Mataram Press

Redaksi:

Kampus II UIN Mataram (Gedung Research Center Lt. 1)

Jl. Gajah Mada No. 100 Jempong Baru

Kota Mataram – NTB 83116

Fax. (0370) 625337 Telp. 087753236499

Email: uinmatarampress@gmail.com

Distribusi:

CV. Pustaka Egaliter (Penerbit & Percetakan)

Anggota IKAPI (No. 184/DIY/2023)

E-mail: pustakaegaliter@gmail.com

<https://pustakaegaliter.com/>

Cetakan Pertama, Desember 2023

Hak cipta dilindungi undang-undang

Dilarang memperbanyak karya tulis ini dalam bentuk dan dengan cara apapun tanpa ijin tertulis dari penerbit.

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat-Nya kepada penulis sehingga bisa menyelesaikan naskah buku ini. Terima kasih pula dihaturkan kepada pihak-pihak terkait yang telah memberikan dukungan, semangat, dan dorongan bagi penulis untuk merampungkan buku ini.

Tujuan penulisan buku ini adalah memberi kontribusi kepada bidang studi ekonomi politik terutama kajian pembangunan (Development Studies) secara umum, dan pengembangan wacana studi Negara Pembangunan atau Developmental State secara khusus. Negara Pembangunan pernah menjadi primadona dalam kajian ekonomi pembangunan internasional karena keberhasilannya dalam proses pembangunan negara pasca Perang. Selain karena keberhasilannya yang mencolok, yang membawa negara-negara Asia Timur seperti Jepang, Korea dan Taiwan menjadi negara New Industrialized Emerging Countries; negara pembangunan memiliki karakter yang unik; yakni otoritarian namun pada saat yang sama juga berkarakter developmental. Ini menunjukkan bahwa rezim otoritarian tidak selalu berkarakter predatorian, namun juga dapat bercorak benevolent yang berorientasi pada pembangunan ekonomi negara.

Krisis moneter 1998, negara pembangunan dianggap gagal karena krisis justru menunjukkan rapuhnya pondasi ekonomi

kapitalisme negara a la developmental state. Pada periode ini, negara pembangunan berada di titik nadir, dan akhirnya negara-negara pembangunan seperti Jepang dan Korea harus berhadapan dengan pilihan liberalisasi ekonomi dan beralih pada model pembangunan neoliberalisme.

Namun kemunculan China sebagai entitas ekonomi global terbesar memberikan ruang bagi kemunculan kembali diskusi dan wacana negara pembangunan. Karakter China yang otoritarian dan berideologi komunis menjadi suatu anomali dalam wacana studi pembangunan, termasuk wacana mengenai kemunculan kembali model negara pembangunan atau bahkan peluang transformasi negara pembangunan dengan karakter yang lebih fleksibel, responsif, dan juga berorientasi pada industri teknologi tinggi. Buku ini hendak mengupas bagaimana sesungguhnya evolusi model pembangunan China menuju corak negara pembangunan transformatif.

Keempat bagian dalam buku ini pada dasarnya merangkai mengenai perjalanan atau perkembangan wacana negara pembangunan itu sendiri, hingga bertransformasi menjadi negara pembangunan yang dikatakan lebih responsif terhadap perkembangan dan tuntutan global saat ini. Misalnya saja, bagaimana Cina membangun industri teknologi tingginya untuk merespon kompetisi global; dan juga menerapkan desentralisasi yang sesungguhnya kontradiktif dengan ideologi dan rezim politik komunis China. Meski tidak menunjukkan tanda-tanda menuju

arah demokratisasi, pemerintah China berupa mempertahankan derajat responsifitas yang sesuai bagi kebutuhan pasar dan ekonomi secara umum.

Indikasi negatif perkembangan demokratisasi di China menjadi target kritik dari penstudi demokrasi dan studi pembangunan yang berhaluan liberal. Bagi China sendiri, demokrasi tidak bersifat monolitik dan China mengklaim telah menerapkan sistem demokrasi dengan model China sendiri. Bagi para penstudi demokrasi, China dianggap memanfaatkan asumsi relativisme sebagai dalih rezim otoritarianisme dan tidak demokratisnya China. Buku ini sendiri tidak terfokus pada kajian demokratisasi China, namun demikian perlu penulis gariskan, bahwa mengkaji model pembangunan alternatif dari model pembangunan mainstream saat ini, merupakan upaya teoritik membendung dogma universalisme neoliberal.

Akhir kata, penyelesaian naskah ini tidak mungkin terwujud tanpa adanya dukungan dari banyak pihak. Sehubungan dengan itu, pihak penulis menyampaikan penghargaan dan terima kasih kepada kolega-kolega peneliti di SOMASI NTB. Meskipun kerap kali dipertemukan dalam suatu acara yang berlainan tema dengan naskah ini, namun rekan-rekan selalu bersedia diajak untuk berdiskusi panjang mengenai isu-isu dalam studi Pembangunan. Tidak lupa juga, penulis haturkan ucapan terima kasih dan penghargaan bagi almarhum Riza Noer Arfani, P.hD, karena

sebagian besar naskah ini dapat tersusun berkat diskusi mendalam bersama beliau.

Semoga karya sederhana ini dapat menjadi kontribusi kecil penulis untuk peradaban dan kemajuan bangsa.

Mataram, Oktober 2023

Purnami Safitri, M.A

DAFTAR ISI

| | |
|------------------------|-----|
| Kata Pengantar..... | iii |
| Daftar isi..... | vii |
| Daftar Tabel | ix |
| Daftar Gambar..... | x |
| Daftar Singkatan | xi |

PENGANTAR: DISKURSUS PEMBANGUNAN DAN MODERNISASI..... 1

- A. Makna Pembangunan dan Pendekatan Ekonomi Politik..... 1
- B. Pembangunanisme dan Modernisasi..... 3

BAGIAN I. NEGARA PEMBANGUNAN (DEVELOPMENTAL STATES)..... 15

- A. Negara Pembangunan dan Teori Modernisasi 15
- B. Definisi Negara Pembangunan..... 16
- C. Jejak Ide Negara Pembangunan; Kajian Beberapa Perspektif terhadap Negara Pembangunan Asia Timur..... 22
- D. Karakter dan Struktur Institusi Negara Pembangunan.. 56
- E. Globalisasi dan Penguatan Kapasitas Negara: Transformasi Negara Pembangunan 68
- F. Sinergi dan Tata kelola Pemerintahan dalam Negara Pembangunan Transformatif..... 99
- G. Negara Pembangunan dan Demokrasi 105

BAGIAN II. KEAJAIBAN PERTUMBUHAN EKONOMI CINA 113

- A. Prestasi dan Kontradiksi Pembangunan Cina 113
- B. Kategorisasi Model Pembangunan Cina 116
- C. Gradualisme Pembangunan Cina 124

| | |
|--|------------|
| BAGIAN III. CHINA MENJAWAB TANTANGAN GLOBALISASI..... | 197 |
| A. Membangun Endogenous Innovation dan <i>National Innovation Platform (NIP)</i> | 200 |
| B. Merangkai Masa Depan NIP..... | 211 |
| C. <i>Regional Innovation System</i> dan Desentralisasi..... | 219 |
| D. Cina, WTO dan Globalisasi | 249 |
| | |
| BAGIAN IV. NEGARA PEMBANGUNAN DAN INDONESIA | 265 |
| A. Model Pembangunan Cina; sebuah Pembelajaran untuk Indonesia..... | 265 |
| B. Mungkinkah Indonesia mengejar China | 270 |
| | |
| BAGIAN V. NEGARA <i>VIS À VIS</i> NEOLIBERALISME. 279 | |
| A. Perdebatan Globalisasi..... | 283 |
| B. Neoliberalisme | 287 |
| C. Globalisasi Kemiskinan | 292 |
| D. Negara dalam Pembangunan: Komparasi Negara Kesejahteraan Eropa dan Negara Pembangunan AsiaTimur | 302 |
| E. Jejak Negara Kesejahteraan di Indonesia..... | 315 |
| F. Orientasi Neo-Developmentalisme Jokowi dan Program Kesejahteraan | 323 |
| G. <i>Quo Vadis</i> Pembangunan Indonesia | 329 |
| | |
| BAGIAN VI. SIMPULAN DAN CATATAN | 335 |
| DAFTAR PUSTAKA | 343 |

DAFTAR TABEL

Tabel 3.1. Ekspor Cina berdasarkan Negara Tujuan 262

Tabel 3.2. Import China berdasarkan Negara Asal 262

DAFTAR GAMBAR

| | |
|--|-----|
| Gambar 1.1. Pertumbuhan Ekonomi China | 114 |
| Gambar 1.2. Pertumbuhan GDP China..... | 114 |
| Gambar 2.1. <i>Generic Framework of NIS</i> | 176 |
| Gambar 2.2. Distribusi Aktifitas Aktor Utama dan Sistem Inovasi Cina | 194 |
| Gambar 3.1. <i>Chinese National Innovation Platform</i> | 204 |
| Gambar 3.2. Struktur Governance NIP..... | 208 |

DAFTAR SINGKATAN

| | |
|----------|---|
| BE | Bureaucratic Entrepreneur |
| CAE | Chinese of Academic Engineering |
| CE | Cadre Entrepreneur |
| CAS | Chinese Academic of Sciences |
| CASS | Chinese Academic of Social Sciences |
| CEPD | Council for the Economic and Planning Board |
| COEs | Collective Owned Enterprises |
| DS | Developmental States |
| EOI | Export Oriented Industries |
| EPB | Economic Planning Board |
| FDI | Foreign Development Investment |
| FDS | Flexible Developmental States |
| GI | Governed Interdependence |
| GRIS | Government Research Institutes |
| HRS | Household Responsibility System |
| INNOFUND | National Innovation Fund |
| ISI | Import Substitution Industries |
| KIP | Knowledge Innovation Programme |
| MITI | <i>Ministry of International Trade and Industry</i> |
| MOFERT | Ministry of Foreign Relation Trade |
| MOC | Ministry of Commerce |
| MOF | Ministry of Finance |

| | |
|-------|---|
| MOE | Ministry of Enterprises |
| MOP | Ministry of Personnel |
| MOST | Ministry of Science and Technology |
| NEG | National Enterprises Group |
| NIS | National Innovation System |
| NIP | National Innovation Platform |
| NTEs | New Technology Enterprises |
| NDRC | National of Development and Reform Comission |
| NSFC | National Nature Science Foundation of China |
| PPT | Pusat Pelatihan Teknik |
| PRIS | Public Research Institutes |
| R&D | Research and Development |
| RIP | Regional Innovation Platform |
| RIS | Regional Innovation System |
| SOEs | State Owned Enterprises |
| TRIPs | Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights |
| TVEs | Town Village Enterprises |
| TDS | Transformative Developmental States |
| ZIT | Zona Industri Teknologi |

PENGANTAR

DISKURSUS PEMBANGUNAN DAN MODERNISASI

A. Makna Pembangunan dan pendekatan ekonomi politik

Secara mendasar, pembangunan kerap didefinisikan sebagai peningkatan kondisi kehidupan yang lebih baik (*improving the conditions of life*) (Peet & Hartwick, 2009:1-10). Dalam bukunya, Peet menyatakan bahwa pembangunan sesungguhnya berkaitan erat dengan aspek atau dimensi ekonomi, dimana pembangunan sesungguhnya merupakan suatu proses ekonomi. Dalam pandangan ini, memperbaiki kondisi kehidupan manusia sesungguhnya berawal dari situasi perbaikan situasi ekonomi, maka semakin baik pertumbuhan ekonomi maka peluang pembangunan juga akan lebih baik.

Namun makna pembangunan ekonomi dalam studi pembangunan tidaklah mengartikan studi ini sebagai bagian dari studi ekonomi murni. Ada dua istilah yang harus dipertegas maknanya, yakni ekonomi pembangunan (*development economics*) dan pembangunan ekonomi (*economics development*). Ekonomi Pembangunan adalah salah satu cabang ilmu dari studi ekonomi, seperti ekonomi manajemen, ekonomi akuntansi, dan lain sebagainya. Sedangkan istilah kedua, merujuk pada aspek ekonomi dalam pembangunan seperti halnya pembangunan politik, pembangunan sosial budaya, dan lain sebagainya. Dalam hal ini, ekonomi adalah bagian dari suatu proses pembangunan,

maka tesis pokoknya tidak berangkat dari asumsi-asumsi teoritis ekonomi namun dilihat dari aspek pembangunan itu sendiri.

Dalam konteks ini, studi pembangunan itu sesungguhnya bagian dari studi ekonomi politik. Mengapa? Istilah ekonomi politik muncul pada abad ke-18 dengan para pemikirnya yakni Adam Smith dan David Ricardo serta Karl Marx. Dalam pemikiran ekonomi politik, ekonomi itu bersifat dan berkaitan dengan *political affairs* atau aspek-aspek politik. “*what economy is to the household, and what political economy is to the state.*” Dalam pengertian ini, makna ekonomi itu mengalami pergeseran. Kata ekonomi berasal dari kata *oikos* dan *nomos* yang menunjuk kerja produksi dan konsumsi (pengadaan kebutuhan hidup) dilakukan oleh rumah tangga dan hanya berlaku di lingkup rumah tangga. Persoalan ekonomi menjadi persoalan privat, bukan persoalan publik. Sedangkan dalam ekonomi politik, ekonomi menjadi urusan publik. Segala urusan mengenai tingkat produksi dan konsumsi dikaitkan dengan usaha-usaha peningkatan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Itulah mengapa Adam Smith menulis buku dengan berjudul *An inquiry the the nature and causes of the wealth of nations*, bukan *wealth of individuals*. Dengan demikian, kerja ekonomi semata bukan persoalan kesejahteraan individu tetapi persoalan mencapai kesejahteraan sebagai suatu bangsa. Oleh karenanya, ekonomi

politik itu menyangkut dua hal pokok yakni pertumbuhan ekonomi dan distribusi kesejahteraan.

Lalu apa relasi antara pembangunan dan ekonomi politik? Para pemikir ekonomi klasik tersebut berasumsi bahwa tujuan akhir dari pembangunan adalah pencapaian kesejahteraan bersama. Karakter republikan jelas terlihat dalam pemikiran ini, meski juga para pemikir klasik ini tetap melihat bahwa unit ekonomi adalah individu. Hanya saja, dalam teorema Smith, agar pencapaian dan proses produksi itu berjalan lancar maka Negara memegang peranan penting. Peranan itu termasuk didalamnya penyediaan infrastruktur bagi proses akumulasi kapital, serta jaminan keamanan. Pada satu aspek, Smith juga berbicara mengenai peran Negara dalam distribusi kesejahteraan itu melalui kebijakan publik untuk kebaikan bersama (*common good*).

Hingga disini, kita pun menemukan *raison d'etre* kehadiran Negara dalam pembangunan.

B. Pembangunanisme dan Modernisasi

Istilah pembangunan dalam konteks modern lahir secara ‘mendadak’ pada pidato pelantikan presiden Amerika Harry S. Truman pada tahun 1949. Pada pidato Truman inilah lahir ide mengenai Negara Dunia Ketiga dan pemilahan kemajuan pembangunan suatu Negara atau bangsa. Dalam pidatonya, Truman menunjuk sebagian besar kawasan atau Negara di dunia sebagai *underdeveloped areas* atau kawasan

terbelakang. Disebut terbelakang, karena kawasan ini dibandingkan kemajuannya dengan Negara-negara Barat yang kemudian disebut sebagai *developed areas*. Pidato Truman tidak saja melahirkan proyek developmentalisme secara massif, namun juga menekankan aspek pembangunan dari kriteria dan indikator ekonomi. Truman menekankan “*greater production is the key to the prosperity and peace through industrial activities and a higher standard of living.*”

Jadi, ukuran Negara berkembang dan tidak berkembang diukur dari beberapa factor atau indikator ekonomi, yakni misalnya GNP (*Gross National Product*) atau PNB (Produk Nasional Bruto) yakni jumlah nilai barang dan jasa yang dihasilkan suatu Negara dalam satu tahun. Perhitungan GNP akan memberikan gambaran mengenai tingkat pendapatan tiap penduduk di suatu Negara. Tingkat GNP yang baik berarti kenaikan pendapatan dan standar hidup masyarakat. Dalam hal ini, tentu saja Negara yang dianggap terbelakang itu adalah Negara yang memiliki tingkat GNP lebih rendah dari standard yang telah ditetapkan Negara maju. Tentu saja GNP hanyalah salah satu dari banyak indikator ekonomi yang digunakan untuk mengukur laju industrialisasi suatu Negara.

Dalam konteks politik, Negara terbelakang sebenarnya mengacu pada kriteria Negara yang tidak memenuhi kriteria Negara bipolar, yakni komunis ataupun kapitalis. Negara-negara terbelakang merujuk pada Negara-negara yang baru

saja meraih kemerdekaannya dan mengalami suatu kondisi yang unik pasca kolonialisme. Lahirnya Negara-negara *post colonial* ini pun melahirkan keprihatinan Negara-negara Barat karena pada umumnya Negara-negara ini menguasai atau memiliki sedikit sekali sumber daya untuk melakukan pembangunan.

Namun perlu juga diklarifikasi, keprihatinan Barat dalam pidato Truman tidaklah lahir dalam situasi a politis. Kita perlu mengingat bahwa pada tahun 1940-an adalah masa berakhirnya perang Dunia ke II. Perang ini melahirkan dua pemenang perang utama yang kemudian melahirkan suatu konsep bipolaritas internasional yang amat kuat. Kedua Negara tersebut adalah Amerika dan Uni Soviet. Kedua Negara tersebut terpisah secara blok ideologi yakni kapitalis dan komunis. Perebutan pengaruh keduanya kemudian melahirkan banyak perubahan di dunia.

Meski Amerika pada waktu itu didaulat sebagai kekuatan dominan dengan kekuatan ekonomi yang melampaui Negara-negara dominan tradisional seperti Inggris, Perancis dan Jerman, namun pada saat yang bersamaan, Uni Soviet juga tampil sebagai Negara penanding dan berhasil meluaskan pengaruh blok ideologi komunis di berbagai belahan dunia lain. Hal ini secara otomatis mendorong AS melakukan hal yang sama dan melawan perluasan pengaruh politik Uni Soviet di dunia. Pengaruh-pengaruh politik keduanya menyasar dunia-dunia yang baru merdeka yang lemah dan

membutuhkan bantuan untuk melakukan konstruksi pembangunan. Bantuan ekonomi membawa suatu implikasi politis yakni adopsi dan keberpihakan Negara berkembang terhadap pihak donor yang diterimanya. Blok Uni Soviet memberikan bantuan yang sangat besar bagi Negara-negara terbelakang, terutama pada aspek persenjataan dan bantuan meningkatkan industrialisasi. Tentu saja ada corak perbedaan model industrialisasi antara a la komunis USSR dan kapitalisme AS. Namun hal itu akan menjadi bahan diskusi kita pada pertemuan lain waktu.

Amerika sendiri melahirkan program yang disebut sebagai *Marshall Plan*, yang awalnya ditujukan sebagai program rekonstruksi pasca perang bagi Negara-negara Eropa yang menjadi sekutu AS. Namun karena motivasi pembendungan ideologi komunis, program Marshall Plan pun diperluas hingga menjangkau Negara-negara Asia dan Amerika Latin. Tujuannya sederhana saja, untuk membendung penyebaran komunisme dan mencegah jatuhnya Negara-negara yang lemah itu ke pangkuan Uni Soviet.

Motif politik ini pun menjadikan persoalan pembangunan Dunia Ketiga sebagai salah satu perhatian utama para Ilmuwan AS. Pemerintah AS tidak saja menggelontorkan dana untuk membiayai pembangunan di Negara berkembang namun juga menyediakan dana yang melimpah untuk perkembangan studi mengenai Negara dunia ketiga. Proyek studi pembangunan dunia ketiga ini pun

melahirkan apa yang disebut sebagai aliran pemikiran atau teori modernisasi.

Teori Modernisasi

Teori modernisasi pada dasarnya digunakan untuk menjelaskan proses perubahan sosial di suatu Negara. Dalam konteks pembangunan, modernisasi menjadi suatu ukuran perkembangan perubahan sosial di Negara berkembang dengan merujuk tingkat modernisasi di Negara-negara Barat. Perkembangan-perkembangan institusi atau lembaga-lembaga sosial dan ekonomi di Barat menjadi acuan modernitas Negara-negara berkembang yang agaknya dianggap memiliki suatu struktur dan lembaga sosial tradisional.

Dalam konteks ide, modernisasi tidak hanya menjadi suatu ukuran namun juga menjadi suatu aliran pemikiran. Teori modernisasi pada tahun 1950-an melandasi atau menjadi pondasi atau bahkan menjadi perspektif utama dalam studi-studi mengenai Negara berkembang, termasuk di dalamnya mengenai birokrasi, politik, ekonomi, sosiologi dan lain sebagainya. Dominannya pemikiran modernisasi ini dalam bahasa Peirre Bourdieu disebut sebagai *episteme* modernisasi.

Sebagai sebuah konsep, modernisasi memiliki berbagai macam definisi dan penekanan tergantung pada area atau *field study* yang menggunakannya. Misalnya saja, para ekonom menginterpretasikan modernisasi dalam arti model-model pertumbuhan ekonomi, peningkatan standard kehidupan, pendapatan perkapita, atau perkembangan

industrialisasi kapitalisme. Dalam studi sosiologi, Everett Rogers mendefinisikannya sebagai suatu tahap proses perubahan dari tradisional menuju suatu gaya hidup yang lebih kompleks yang ditandai oleh kemajuan teknologi. Sedangkan Black mendefinisikannya sebagai perkembangan lembaga-lembaga secara perlahan yang disesuaikan fungsinya dengan perubahan-perubahan alam dan sosial yang memungkinkan manusia menguasai lingkungannya dan menimbulkan revolusi ilmiah. Atau lihatlah definisi modernisasi menurut Lerner yang diartikannya sebagai “suatu trend unilateral sekuler yang mengarahkan cara-cara hidup dari tradisional menjadi partisipan. Bahkan beberapa ilmuwan mendefinisikan modernisasi sebagai suatu tipikal mentalitas yang khas.

Meski didefinisikan secara berbeda, namun karakter khas dari modernisasi itu melihat perubahan secara evolutif atau bertahap dan melihat modernisasi akan membawa pada perubahan secara fungsional. Oleh karenanya, tak mengherankan warisan pemikiran teori evolusi¹ dan teori fungsionalisme menjadi pengaruh utama.² Kedua teori tersebut dianggap mampu menjelaskan proses masa peralihan dari masyarakat tradisional ke masyarakat modern Negara-negara Eropa Barat, dan juga mampu menjelaskan arah yang perlu ditempuh Negara Dunia Ketiga dalam proses modernisasinya. Terkait dengan hal ini, teori modernisasi memiliki asumsi dasar terhadap modernisasi, yakni sebagai berikut:

- a. Modernisasi merupakan proses yang bertahap.
- b. Perubahan dalam pemikiran modernisasi bersifat progresif, atau bergerak maju dan tidak bergerak mundur. Proses modernisasi tidak bisa dihentikan.
- c. Modernisasi memerlukan waktu panjang.
- d. Modernisasi merupakan suatu proses sistematis, yakni melibatkan perubahan pada hampir segala aspek tingkah laku sosial maupun struktur sosial.
- e. Modernisasi merupakan proses transformasi dimana nilai dan struktur lama harus diganti secara total
- f. Teori modernisasi melihat proses modernisasi melibatkan proses yang terus menerus (immanen). Sekali terjadi perubahan sosial pada satu aspek kehidupan, akan membawa perubahan dalam aspek kehidupan yang lainnya.
- g. Proses modernisasi dapat juga dikatakan sebagai proses homogenisasi. Penstudi modernisasi menyakini bahwa modernisasi adalah suatu perubahan (sosial) yang bersifat universal, akibatnya suatu saat Negara-negara di dunia ini akan memiliki suatu struktur dan perkembangan yang hampir mirip satu sama lain.
- h. Teori modernisasi meyakini bahwa model ideal perubahan sosial adalah Amerika dan negara-negara Eropa. Oleh karenanya, Amerika dan Eropa dirujuk sebagai model master perubahan atau modernisasi negara-negara berkembang. Asumsi ini berkaitan

dengan asumsi universalis yang telah disebutkan sebelumnya; dimana tahapan perubahan sosial hendaknya mengikuti *path* Amerika dan Eropa. Dengan demikian, Amerika dan Eropa diletakkan sebagai mentor pembangunan bagi Negara-negara yang hendak maupun sedang melakukan modernisasi.

Kunci pembangunan dalam teori modernisasi tersebar dalam berbagai alirannya. Setiap aliran teori modernisasi memberikan penekanan yang berbeda-beda dalam suatu proses atau tahap pembangunan dan modernisasi. Namun pada umumnya, teori modernisasi sangat mempertimbangkan internal resources atau aspek internal suatu Negara dalam tahapan pembangunannya. Aspek internal itu antara lain:

1. Persoalan pembangunan pada dasarnya terkait dengan investasi modal. Masalah pembangunan berkaitan erat dengan aspek ketersediaan modal, yang salah satunya diajukan oleh Teori Tabungan dan Investasi oleh Harrod-Domar. Dalam pandangan aliran ini, pertumbuhan ekonomi ditentukan oleh tingginya tabungan dan investasi, dan masalah pembangunan adalah kurangnya atau rendahnya modal dan investasi. Begitu juga dalam pandangan Rostow yang menjelaskan salah satu tahapan pembangunan yang cukup krusial adalah tahapan tinggal landas. Dalam tahapan ini, Rostow mengajukan bahwa agar suatu

Negara dapat mencapai tahap lepas landas, maka Negara tersebut harus memenuhi prasyarat ekonomi tertentu, yakni Negara harus memiliki dan memerlukan tingkat investasi produktif paling tidak sebesar 10 % dari pendapatan nasional dan, Negara tersebut juga harus memiliki satu atau lebih cabang industry sentral. Untuk mendapatkan investasi dan modal agar pembangunan industrialisasi berjalan baik, keduanya sepakat menyatakan bahwa Negara tersebut harus mencari sumber modal dan investasi. Beberapa cara yang dapat ditempuh misalnya, melalui kebijakan pajak, pinjaman dari lembaga-lembaga keuangan, melalui perdagangan internasional ataupun penanaman modal asing secara langsung.

2. Teori modernisasi juga menekankan aspek psikologi individu yang juga berkontribusi terhadap proses pembangunan. Dalam pandangan aliran psikologis ini, mental dan karakter manusia modern berperan penting dalam kemajuan suatu Negara. Misalnya saja, teori N-Ach dari McLelland. Bagi McLelland, motivasi berprestasi yang tinggi berkorelasi terhadap derajat pertumbuhan pembangunan yang tinggi pula. McLelland menekankan kebutuhan berprestasi ini pada kelompok wirausahawan dan dapat dibentuk melalui pendidikan di dalam keluarga.

3. Teori modernisasi juga melihat sumbangsih kebudayaan dan nilai-nilai agama dalam membentuk karakter manusia modern serta kebutuhan berprestasi. Teori Weber, misalnya melihat etika protestanisme dalam pengembangan semangat kapitalisme. Bagi Weber, semangat Calvinisme telah mengembangkan etos kerja keras karena ajaran itu telah merasionalkan kehidupan yang telah ditunjukkan oleh Tuhan (Fakih, 2004: 59). Bekerja keras bagi penganut Calvinisme adalah untuk mengatasi kecemasan, dan bekerja sebagai bentuk pengabdian terhadap agama. Aliran lainnya adalah seorang murid Weber yakni Robert N. Bellah yang juga melihat peran Agama Tokugawa di Jepang yang ikut berkontribusi signifikan terhadap proses modernisasi dan pembangunan Jepang. Agama Tokugawa bukanlah sekadar agama, namun telah bertransformasi menjadi suatu etika dalam kehidupan masyarakat Jepang. Beberapa nilai etika itu antara lain, ajaran untuk bekerja keras, anjuran kepada sikap pertapa dan hemat, dan larangan terhadap usaha-usaha pencapaian material yang tidak halal. Menurut Bellah, ajaran loyalitas dalam tradisi Jepang yang bermula dari klan Samurai juga menjelma menjadi suatu etos yang dikembangkan menjadi loyalitas kepada Negara dan loyalitas kepada perusahaan. Tokugawa membandingkan nilai etika masyarakat Jepang dan

Cina. Menurut Bellah, tradisi dan etika Jepang dalam banyak hal selaras dan dapat berkontribusi positif terhadap modernisasi, terutama mengenai konsep loyalitas kepada Negara. Di sisi lain, masyarakat Cina dipandang sebagai suatu masyarakat yang menjunjung tinggi nilai-nilai integrasi dan kekeluargaan, seperti solidaritas dan harmoni keluarga. Nilai-nilai menekankan pentingnya pemeliharaan dan penjagaan tatanan yang kemudian dianggap kurang dinamis sehingga kurang mampu mengikis nilai-nilai tradisional. Masyarakat Cina menempatkan loyalitas kepada keluarga sebagai hal yang utama, hal inilah yang kemudian kerap menumbuhkan praktek-praktek nepotisme dan kolusi.

4. Ajaran modernisasi menekankan pentingnya kehadiran lembaga-lembaga sosial dan politik yang mendukung proses pembangunan. Pandangan ini terlihat dalam teori Hoselitz dan Rostow. Bert F. Hoselitz memasukkan unsur-unsur non-ekonomi dalam proses pembangunan suatu Negara, yakni perubahan kelembagaan dimana lembaga ini kemudian yang akan menghasilkan tenaga wiraswasta dan administrasi serta keterampilan keilmuan yang dibutuhkan. Lembaga-lembaga yang dimaksud Hoselitz adalah perbankan, maupun lembaga pendidikan. Sedangkan dalam pandangan Rostow, salah satu prasyarat menuju fase

lepas landas adalah kehadiran atau munculnya secara cepat lembaga-lembaga politik dan sosial yang bisa memanfaatkan berbagai gerak ekspansi dari sector ekonomi modern sehingga menjadikan pertumbuhan sebagai proses yang berkesinambungan. Lembaga yang responsive yang dimaksud Rostow adalah Negara yang melindungi kepentingan wiraswasta untuk mengakumulasi modal, atau Negara menjamin iklim politik yang menguntungkan bagi usaha-usaha produksi dan akumulasi modal

5. Modernisasi juga melihat pentingnya lingkungan material yang membentuk karakter manusia modern. Pelopor pandangan ini adalah Alex Inkeles dan David H. Smith. Inkeles menguraikan beberapa karakter manusia modern antara lain; terbuka, independen, scientific, memiliki rencana jangka panjang, dan partisipatif dalam politik. Inkelas menekankan pentingnya pendidikan dan penetrasi budaya.

BAGIAN I

NEGARA PEMBANGUNAN (*DEVELOPMENTAL STATES*)

A. Negara Pembangunan Dan Teori Modernisasi

Secara mendasar, negara pembangunan istilah yang digunakan oleh Chalmers Johnson untuk menggambarkan model pembangunan ekonomi Jepang pasca Perang. Salah satu karakter yang membedakan Jepang dengan negara-negara Dunia Ketiga lainnya adalah peran negara yang intervensif dalam proses pembangunan. Model pembangunan dengan mengandalkan negara sebagai aktor utama kemudian diimitasi oleh negara-negara Asia Timur dan Asia Tenggara, seperti Korea Selatan, Taiwan, Singapura, bahkan Indonesia. Dalam beberapa kajian, model negara pembangunan dianggap sebagai suatu model alternatif terhadap model pembangunan utama atau *mainstream* yang berpijak pada paradigma modernisasi. Thompson misalnya menyebutkan bahwa negara pembangunan nampak hadir sebagai sebuah antitesa dari universalisme teori modernisasi, terutama klaimnya mengenai reaksi berantai perubahan sosial (*chain reaction of social change*); yakni sebuah klaim yang menyatakan pertumbuhan ekonomi akan mendorong mobilisasi sosial, penciptaan kelas sosial baru (kelas pekerja, kelas menengah dan kelas bisnis) yang pada akhirnya akan menciptakan aktivisme politik dalam bentuk yang baru (Deutsch, 1961 dalam Thompson 1966: 625-647). Dengan kata lain, teori modernisasi memodelkan bahwa

pertumbuhan ekonomi akan bermuara pada partisipasi politik yang lebih luas yang merupakan komponen utama demokratisasi. (*Ibid.*). Sebaliknya, negara pembangunan justru beroperasi secara efektif dalam asuhan negara otoritarian.

Kategorisasi negara pembangunan sebagai negara otoritarian atau tidak demokratis disebabkan oleh dominannya peran eksekutif, dimana peran parlemen atau legislatif kerap dikerdilkan; dalam konteks ini negara pembangunan tidak memberi ruang yang memadai bagi proses politik yang demokratis. Proses pengambilan kebijakan kerap bernuansa teknokratis dan terinsulasi. Namun demikian, hal ini dianggap sebagai kunci proses pengambilan kebijakan yang efektif dan efisien. Dengan demikian, negara pembangunan nampak hadir sebagai antitesa model-model modernisasi yang menganalogikan pembangunan ekonomi dan demokrasi adalah saudara kembar yang tidak terpisah; dimana yang satu adalah *mutatis mutandis* bagi kehadiran yang lainnya; pertumbuhan ekonomi adalah prasyarat demokrasi; dan pertumbuhan ekonomi atau kapitalisme berkembang secara maksimal dalam rezim demokrasi (Lipset, 1994: 1-22; Lipset, Seong & Torres, 1993:18).

B. Definisi Negara Pembangunan

Pada dasarnya, *developmental states* atau negara pembangunan kerap didefinisikan sebagai negasi dari

pendekatan ekonomi neoklasik yang skeptis terhadap intervensi negara dalam proses pembangunan ekonomi. Dalam pandangan neo-klasik, peran negara atau pemerintah hanya sebatas penyedia barang-barang publik penunjang ekonomi pasar seperti infrastruktur, penegakan hukum dan stabilitas ekonomi makro, selebihnya intervensi negara harus ditiadakan dalam pembangunan ekonomi. Pendekatan neoklasik meyakini pasar adalah mekanisme distribusi ekonomi yang paling efektif yang menjamin kebebasan setiap individu; dalam hal ini, pandangan neo-klasik lebih cenderung pada penerapan kebijakan *market-led development*. Bagi kaum neo-klasik, mekanisme pasar bebas-lah yang paling menentukan hasil pembangunan ekonomi suatu negara.

Sedangkan *developmental states* merupakan negara yang menempatkan pembangunan ekonomi sebagai prioritas utama dari kebijakan pemerintah, dan pemerintah dianggap mampu mendesain instrumen-instrumen yang efektif dalam mencapai tujuan-tujuan pembangunan ekonomi. Instrumen-instrumen tersebut termasuk pembentukan institusi-institusi formal, jaringan-jaringan formal dan informal yang menghubungkan kolaborasi antara warga dengan birokrasi, serta penyediaan peluang-peluang bagi perdagangan dan produksi yang menguntungkan (lih. Bagchi: 2000). Singkatnya, *developmental states* merupakan model pembangunan dengan karakteristik *state-led development* atau *state-directed*.

Konsep *developmental states* diperkenalkan pertama kalinya oleh Chalmers Johnson dalam bukunya *MITI and The Japanese Miracle the Growth of Industrial Policy 1925-1975*. Johnson memberikan penjelasan mengenai pertumbuhan ekonomi Jepang dengan menunjukkan peran negara dalam proses pembangunan. Menurut Johnson, kriteria-kriteria *developmental states* adalah sebagai berikut:

1. memprioritaskan pertumbuhan ekonomi dan produksi sebagai tujuan fundamental kegiatan negara.
2. merekrut birokrasi ekonomi berbasis meritokrasi Weberian.
3. mengkonsentrasikan birokrasi ekonomi ke dalam lembaga sentral yang bertanggung jawab atas transformasi industrial.
4. melembagakan hubungan antara birokrasi dan elit bisnis dalam rangka pertukaran informasi dan mendorong kerjasama dalam keputusan-keputusan penting berdasarkan pembuatan kebijakan yang efektif.
5. melindungi jaringan pengambil kebijakan dari tekanan kepentingan dan tuntutan lainnya.
6. mengimplementasikan kebijakan pembangunan dengan kombinasi jaringan kerja pemerintah dengan dunia industri dan kontrol terhadap sumber daya.

Sedangkan Linda Weiss (2000) merangkum tiga karakteristik *developmental states*, yaitu:

1. prioritas utama negara adalah meningkatkan kekuatan produksi negara, meningkatkan surplus yang dapat investasikan, dan mengatasi kesenjangan teknologi mereka dengan negara-negara industri maju.
2. memiliki agen-agen atau institusi perencana pembangunan melalui penciptaan agen-agen birokrasi yang bertalenta, berkomitmen tinggi terhadap tujuan-tujuan pembangunan, dan dukungan terhadap sistem politik yang ada.
3. jaringan institusi yang menghubungkan negara dengan aktor-aktor ekonomi.

Model pembangunan *developmental states* meyakini peran negara yang intervensif sebagai kunci pembangunan ekonomi. Ciri utama dari DS adalah penempatan pertumbuhan ekonomi sebagai prioritas utama dari kebijakan pemerintah, dan pemerintah dianggap mampu mendesain instrumen-instrumen yang efektif dalam mencapai tujuan-tujuan pembangunan ekonomi. Instrumen-instrumen tersebut termasuk pembentukan institusi-institusi formal, jaringan-jaringan formal dan informal yang menghubungkan kolaborasi antara warga dengan birokrasi, serta penyediaan peluang-peluang bagi perdagangan dan produksi yang menguntungkan (Bagchi: 2000).

Pencapaian pertumbuhan ekonomi ini dijalankan dengan mengandalkan peran dan kapasitas negara sebagai inisiator, pengawas dan bahkan sebagai pelaksana kebijakan

pembangunan. Inti berjalan ketiga fungsi ini adalah adanya penataan kelembagaan yang kuat dari negara yang pada dasarnya ditujukan untuk mengarahkan, menjalankan dan memastikan berjalannya rencana-rencana pembangunan ekonomi yang telah ditetapkan. Tak heran, karakteristik DS selain menempatkan pertumbuhan ekonomi sebagai tujuan fundamental negara DS juga disebut sebagai sistem pembangunan terencana (*centrally-planned development*). Lembaga ini kerap disebut sebagai *pilot agency*, misalnya di Jepang yang memiliki MITI (*Ministry of International Trade and Industry*), di Korea disebut sebagai EPB (*Economic Planning Board*), dan di Taiwan dikenal CEPD (*Council for the Economic Planning and Development*).

Hal lain yang juga penting dari *developmental states* yang juga dianggap sebagai penyokong dari pelembagaan yang kuat adalah adanya birokrasi yang rasional atau berbasis meritokratik Weberian. Kepemilikan birokrasi yang bertanggung jawab dan kompeten merupakan kunci keberhasilan *developmental states*. Perekrutan agen-agen birokrasi ini didasarkan pada sistem perekrutan terbuka, dimana calon-calon agen atau birokrat diukur kepantasannya berdasarkan talentanya, komitmennya, kemampuan analitik maupu kompetisi teknis.

Hal terakhir yang menjadi elemen penting dalam DS adalah adanya kapasitas negara. Menurut Beeson kapasitas peran negara (*state capacity*) merupakan kunci penting

efektifitas DS yang diartikan sebagai kemampuan untuk memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan pembangunan. Dan menurut Linda Weiss (1998), kapasitas negara ini mengacu pada ‘keterkaitan’ atau *domestic linkages* yakni susunan peraturan institusional, jaringan kebijakan, dan badan-badan yang deliberatif yang menghubungkan pemerintah dengan sektor industri maupun aktor-aktor ekonomi dalam proses pembuatan kebijakan atau tepatnya berfungsi sebagai lokus input, negosiasi maupun implementasi kebijakan. Jaringan domestik atau *domestic linkages* menuntut ketersediaan agen-agen yang relevan dengan mekanisme-mekanisme yang penting dengan tujuan menyediakan informasi yang penting bagi sektor industri dan mengkoordinir perjanjian-perjanjian bagi sektor industri yang berkaitan dengan implementasi kebijakan.

Dengan demikian, kapasitas negara berhubungan dengan kemampuan mengontrol sumber daya dan juga kemampuan menciptakan hubungan yang efektif dengan sektor industri. Hubungan yang efektif merupakan titik penting dalam inisiasi dan proses pembangunan karena akan menciptakan koordinasi yang kuat antara sektor industri dan negara dalam pencapaian tujuan-tujuan pembangunan.

Dari pemaparan diatas, dapat diringkas tiga karakter utama dalam DS yakni; prioritas negara dalam pertumbuhan ekonomi (*pro-growth*), usaha-usaha mengatasi ketertinggalan (*catch-up process*), adanya aransemen organisasional

(*organizational arrangement*) yang efektif yang dapat berupa hadirnya lembaga perencana pembangunan (*pilot agency*) yang merumuskan proyek-proyek pembangunan yang didukung dengan birokrasi yang kompeten, bersih dan rasional. Dan karakter ketiga adalah hadirnya keterkaitan antara aktor-aktor ekonomi yang difasilitasi oleh penciptaan struktur *domestic linkages*.

C. Jejak Ide Negara pembangunan: Kajian Beberapa Perspektif terhadap Negara Pembangunan Asia Timur

1. Kemunculan Negara pembangunan Asia Timur : Aspek Historis

Kekhususan negara pembangunan dalam berbagai aspek menimbulkan suatu pertanyaan, apakah model pembangunan ini merupakan varian model pembangunan yang secara fundamental berbeda dengan model pembangunan lainnya, ataukah ia hanya bentuk modifikasi strategi pembangunan yang sebelumnya ada?

Secara umum, negara pembangunan bukanlah suatu varian yang benar-benar baru dan berbeda secara fundamental. Ide pokok negara pembangunan adalah peran negara yang masif dan intensif dalam pembangunan dan proses-proses industrialisasi dalam pencapaian pertumbuhan ekonomi tinggi. Dengan kata lain, negara tidak semata menjadi regulator tetapi juga menjadi agen utama perubahan sosial dan pembangunan ekonomi. Basis

pemikiran negara intervensif telah ada dan bahkan telah dipraktikkan pada awal abad ke 18, dan ide statisme ini pada suatu waktu pernah menjadi ideologi dominan dalam wacana pembangunan. Namun sejak tahun 1970-an, ketika ekonomi neoklasik menjadi paradigma mainstream dalam teori pembangunan, dan ekonomi Keynesian tidak mampu memberikan solusi atas krisis, yang kemudian gagal mempertahankan legitimasinya, skeptisisme akan peran negara menyeruak dan semakin menguat. Setelah lebih dari tiga dekade memimpin model pembangunan dunia, ekonomi neoklasik mendapat tantangan baru atas hadirnya negara pembangunan di Asia Timur, yang kemudian dianggap sebagai suatu “anomali.”

Tetapi Chalmers Johnson membantah asumsi ini dan mengetengahkan bahwa pelibatan negara dalam pembangunan tidak sepenuhnya hilang sebagaimana klaim kelompok neoklasikal. Johnson mengungkapkan bahwa tidak ada satu negara pun yang benar-benar memarjinalkan peran negara, pun menerapkan konsep pasar bebas dengan utuh. Dalam pandangannya, pembangunan di setiap negara sesungguhnya tetap melibatkan negara, namun dalam kadar dan alasan yang berbeda (Chalmers Johnson. dalam Woo-Cumings (ed), 1999). Dalam konteks ini, Johnson mengingatkan bahwa perdebatan peran negara dalam pembangunan tidak semata berkaitan dengan seberapa luas atau lingkup intervensi (*how much*) itu, tetapi lebih kepada

argumentasi efektifitas peran tersebut (*how effective and in what kind*). Negara pembangunan menjadi konter ide ekonomi neoklasik karena mampu menunjukkan pola relasi negara dengan pasar yang bersifat simbotik (dan efektif), daripada konfliktual (John Rapley, 1994: 495-510) sebagaimana yang diasumsikan oleh kelompok neoklasikal.

Dalam perspektif historis, Aseema Sinha menyebutkan bahwa negara pembangunan merupakan bentuk *reinkarnasi* dari model pembangunan masa lalu (Aseema Sinha, 2003:459-476). Sedangkan Meredith Woo-Cumings menyebut ungkapan “*not something new under the sun*” untuk mempertegas jejak ide negara pembangunan di masa lalu. Alexander Gerschenkron menyatakan bahwa model pelibatan negara seperti DS merupakan strategi pembangunan negara berkembang (*late developers countries*) untuk mengejar ketertinggalannya (*catch-up process*). Dari beberapa penelitian diungkapkan bahwa ide negara pembangunan pada dasarnya dapat ditelusuri dari model-model pembangunan masa lalu yang diterapkan di daratan Eropa, bahkan sebelum abad ke-19.³ Begitu pula dengan penelitian oleh Ha Joon-Chang yang menyebutkan bahwa model negara pembangunan pada dasarnya umum diterapkan pada masa awal pembangunan suatu negara.

Dalam konteks yang sama, negara pembangunan seringkali dikaitkan dengan moda pembangunan merkantilisme karena beberapa persamaan yang signifikan diantara keduanya. Beberapa persamaan itu antara lain, misalnya; pertumbuhan ekonomi didasarkan pada sentimen nasionalisme ekonomi yang kuat; penguatan aspek otonomi negara, serta tujuan ekonomi untuk peningkatan kekuatan, kekuasaan dan keamanan negara (*security issue*). Selain itu, kekhususan kebijakan merkantilisme juga dapat ditemukan di negara pembangunan, seperti akumulasi cadangan devisa, perhatian pada keseimbangan neraca pembayaran yang surplus serta orientasi industri untuk ekspor. Namun demikian, identifikasi DS dengan merkantilisme lebih kepada keterkaitan pembangunan dengan tujuan politik dimana pembangunan ekonomi merupakan instrumen utama negara meningkatkan kekuatan dan keamanannya. Karenanya, tujuan politik ini pun memberikan legitimasi terhadap intervensi negara yang koheren terhadap ekonomi, terutama terhadap mekanisme pasar.⁴

2. Perspektif Geopolitik dan Globalisme: Negara Pembangunan sebagai Konsekuensi Perang Dingin dan Hegemoni AS di Asia Timur

Peran eksternal akibat Perang Dingin itu, antara lain; *pertama* hadirnya persepsi ancaman yang masif, terutama di kawasan Asia Timur. Persepsi ancaman⁵ ini

didasarkan pada hadirnya fenomena pembentukan aliansi yang dominan serta ancaman terjadinya perang terbuka akibat perlombaan senjata antara dua pemimpin dunia yang berseteru, yakni Uni Soviet dan Amerika Serikat. Bagi negara-negara di kawasan Asia Timur, kebutuhan peningkatan kekuatan militer karena ancaman perang tersebut memunculkan motivasi untuk memperkuat ekonomi atau *will to develop*. Dengan kata lain, Perang Dingin telah memunculkan pragmatisme pembangunan ekonomi sebagai strategi mengatasi ancaman-ancaman keamanan regional. Karena hal ini, negara pembangunan kerap disebut sebagai *politics of survival*.

Kedua yakni, hadirnya hegemoni AS dikawasan Asia Timur pasca kemenangannya atas Perang Dunia II. Bagi Asia Timur, kehadiran AS lebih dianggap sebagai “konsekuensi manis” dari Perang Dingin, karena dengan motif kepentingan geostrategis di Asia Timur telah melahirkan kebijakan-kebijakan yang menguntungkan bagi negara-negara sekutu AS di Asia Timur. Kebijakan utama yang dimaksud adalah kebijakan asistensi pembangunan melalui pengucuran dana bantuan bagi pemulihan ekonomi bagi negara-negara di Asia Timur, yang salah satunya adalah kebijakan Marshal Plan.

Tujuan utama pemberian dana bantuan ini, yang kemudian menempatkan AS sebagai *benevolent hegemon* adalah yang terutama melanggengkan hegemoni itu,

kemudian juga meluaskan area perdagangan ekonomi atau pasar bagi kapitalisme AS.⁶ Program asistensi pembangunan semisal Marshal Plan, tidak lain merupakan strategi AS dalam menyebarkan serta mengkonstruksi sistem ekonomi internasional yang berlandaskan pada sistem ekonomi kapitalis liberal (lih. Sugiono, 2006).

Disisi lain, realitas geopolitik yang khas dalam Perang Dingin menjadikan kawasan Asia sebagai arena perebutan pengaruh antara AS dan Uni Soviet dan memicu terjadinya perimbangan kekuasaan melalui pembentukan aliansi-aliansi. Korea Utara, Cina dan Vietnam merupakan aliansi komunisme Uni Soviet. Sedangkan AS untuk menghadapi aliansi Soviet itu justru menggunakan strategi ‘kepung’ untuk melawan arus deras komunisme dengan merangkul Jepang, Korea Selatan, Taiwan di Asia Timur dan menggandeng Thailand, Malaysia dan Filipina di Asia Tenggara. Tetapi, ketiga negara Asia Timur itu lebih dianggap sebagai aliansi utama (*reliable non-communist client*) (Viksnins, 1998:238-244) yang diposisikan sebagai benteng utama (*bulwark*) demokrasi liberal dan kapitalisme untuk menahan laju komunisme dalam perang ideologi tersebut(Zhang, 2003:37; Viksnins, 1998:238-244). Namun, bagaimana bantuan finansial dan peran AS ini berperan dalam munculnya negara pembangunan?

Pada dasarnya jejak negara pembangunan dapat ditemukan, bahkan sebelum Perang Dingin dimulai. Meski

jejak negara pembangunan dapat ditemukan di Eropa, namun di Asia, Jepang disebut sebagai pionir model pembangunan ini. Disebutkan sebelumnya bahwa negara pembangunan merupakan strategi yang umum dilakukan pada tahap-tahap awal pembangunan, maka Jepang pun telah memulai proses industrialisasi dan membentuk negara pembangunan sejak masa Restorasi Meiji. Industrialisasi ini membawa Jepang sebagai negara yang kuat dengan moto utama mereka “negara kaya dan militer yang kuat” (*a rich country, a strong army/ fukoku kyōhei*) (Zhang, 2003:35) yang tujuan utama mereka waktu itu adalah mengkonter imperialisme Eropa dan Amerika Serikat.⁷ Namun, kekalahan pada Perang Dunia menyebabkan tidak saja penundaan tapi juga berhentinya proses industrialisasi ini akibat dampak bom atom yang telah meruntuhkan sendi-sendi ekonomi dan sosial yang strategis.

Kemenangan mutlak AS atas Jepang menjadikan AS sebagai pemegang hegemoni di kawasan Asia. AS dan Jepang kemudian menyepakati perjanjian bilateral mengenai tuntutan AS terhadap Jepang untuk melakukan demiliterisasi dan memposisikan AS sebagai penyedia keamanan dengan menjamin proteksi militer terhadap Jepang.⁸ Meski ini merugikan bagi Jepang, namun posisi AS telah memberikan keuntungan yang lebih besar bagi Jepang. Hal ini dikarenakan AS menggelontorkan program

berbagai program asistensi pembangunan pasca perang (*recovery*).

Untuk Jepang, AS meluncurkan bantuan finansial yang jumlahnya tergolong sangat besar. Melalui bantuan ini, Jepang memulai lagi proses industrialisasi mereka dengan penerapan strategi ISI yang kemudian perlahan membentuk struktur industrialisasi mereka (EOI). Dengan proteksi keamanan, Jepang dapat berkonsentrasi penuh dalam pembangunan ekonominya tanpa harus mengkhawatirkan isu-isu keamanan. Pada masa ini, kebijakan militerisasi menempati posisi yang inferior, dan inilah pembeda utama strategi pembangunan Jepang pada masa perang dan sesudah perang (*postwar development*).

Selanjutnya, peran AS ini pun semakin signifikan. Demi membangun Jepang, AS berperan juga sebagai penyedia sumber daya vital pembangunan lainnya, seperti teknologi, minyak bahkan pasar. Sebagai negara adi daya, Amerika Serikat berperan dalam pembukaan pasar bagi ekspor Jepang di berbagai negara. Hal ini terlihat dari peran Amerika memfasilitasi proyek *flying geese formation*⁹ Jepang untuk mendekatkan hubungan perdagangan dan merealisasikan ambisi integrasi regionalisme Jepang di kawasan Asia

Pengutamaan program pemulihan ekonomi didasarkan pada keyakinan AS bahwa tatanan keamanan sangat bergantung dari tatanan ekonomi internasional

(Hoogvelt, 2001:224). Sebagaimana Stephan Krasner sebutkan bahwa kesejahteraan ekonomi di negara-negara aliansi AS dipercaya sebagai penangkal terbaik dalam melawan komunisme. Oleh karenanya, tak heran jika AS memberikan privelese ekonomi bagi negara-negara aliannya, misalnya saja pemberian otonomi relatif dalam pengaturan ekonomi, yang juga berarti toleransi terhadap praktik-praktik ekonomi merkantilis atau ekonomi terpusat (*state-directed economy*).

Hal ini dapat dilihat dari favoritisme AS terhadap pemimpin-pemimpin di ketiga negara Asia Timur tersebut, yang menekankan keberpihakan terhadap AS dan ideologi ekonominya yakni kapitalisme, meski mereka adapalh pemimpin rejim yang cenderung otoriter (misalnya Park Chung Hee di Korea, Chiang Kaishek dari partai KMT Taiwan). Selain pengucuran dana finansial sebagai biaya pembangunan, AS juga berperan secara politik yakni membantu merestruktur politik dan mengkondisikan struktur sosial dan ekonomi untuk proses-proses pembangunan yang akan dilakukan. Selain menentukan rejim atau pemimpin yang dianggap anti-komunis dan pro-Amerika, negara hegemon ini juga membantu dalam pelaksanaan reformasi agraria (*land reform*) di ketiga negara itu.

Keberhasilan reformasi agraria dengan bantuan AS menyebabkan situasi politik yang di ketiga negara tersebut

dipandang unik sekaligus sebagai faktor penting bagi keberhasilan negara pembangunan pada tahap selanjutnya (Haggard, 1988:260-283).¹⁰ Bagaimana tidak, reformasi agraria merupakan komponen penting karena tidak saja dilakukan agar dapat meningkatkan produksi pertanian tetapi juga sebagai sumber esensial bagi akumulasi industri. Reformasi pertanahan yang dilakukan pada tahap awal industrialisasi menyebabkan implikasi redistributif dan politik jauh lebih signifikan dan efektif, jika dibandingkan dengan reformasi agrarian di negara lain, misalnya di Amerika Latin yang dilakukan pada tengah fase industrialisasi masif (Cristóbal Kay, 2002:1073-1102) Oleh karena hal ini, aspek *timing* (Kay, 2002: 1073-1102) menjadi pembeda yang utama juga krusial bagi keberhasilan kebijakan ini.

Reformasi agraria di Asia Timur sesungguhnya ditujukan untuk meningkatkan sektor pertanian dan memajukan ekonomi di daerah pedesaan (rural) sehingga akan lebih meminimalisir dampak urbanisasi perkotaan karena proses industrialisasi yang akan datang. Selain itu, melalui reformasi agraria diharapkan kepemilikan lahan lebih merata sehingga distribusi kesejahteraan yang relatif egaliter dapat lebih terjamin. Tetapi banyak peneliti mengungkapkan reformasi lahan sesungguhnya lebih berorientasi politis, meski juga tidak meminggirkan motivasi ekonomi diatas. Stephen Haggard menyebutkan

setidaknya ada tiga tujuan politis reformasi agraria (Lihat, Kay, 2000; Haggard, 1998; Haggard, 1989:129-141), *pertama* untuk merubah struktur feodalisme dimana tanah sangat dikuasai oleh kelompok elit pedesaan. Reformasi agraria berarti melucuti kekuasaan dan pengaruh kelompok elit ini sehingga gerakan anti industrialisasi yang mungkin muncul dapat diatasi atau setidaknya diminimalisasi. *Kedua*, reformasi lahan merupakan langkah strategis untuk menggalang basis dukungan di pedesaan. Langkah kedua ini merupakan strategi untuk mencegah terjadinya reformasi atau revolusi yang digalang oleh para petani, seperti yang terjadi di Cina; dan *ketiga* reorganisasi sistem pertanian dan relasi negara dengan petani dimana negara menyalurkan langsung sumber daya kebutuhan pertanian tanpa melalui tuan tanah (penghapusan sistem tuan tanah). Maka, tujuan mendasar reformasi lahan itu tidak lain adalah untuk menggerus potensi perlawanan yang mungkin muncul sebagai halangan terhadap industrialisasi itu sendiri.

Pendekatan geopolitik terhadap negara pembangunan memberikan kontribusi yang tidak dapat diabaikan dalam menjelaskan negara pembangunan. Namun, pendekatan ini juga dikritik dalam beberapa hal. Pertama, pendekatan hanya mampu menjelaskan latar belakang kemunculan negara pembangunan melalui pengkondisian atau penyediaan faktor-faktor pendukung

(*critical factors*) yang bersifat eksogen, yang berarti mengabaikan faktor-faktor internal seperti situasi politik domestik, kelompok pengambil kebijakan (elit), nilai sosial atau bahkan struktur ide yang terbangun ataupun sejarah konflik politik dan sosial disetiap negara. Hal ini dianggap penting oleh karena sesungguhnya negara bukanlah aktor yang unitarian, yang artinya proses pengambilan suatu kebijakan tidaklah lahir dari suatu situasi yang bebas nilai. Pendekatan ini juga dikritik karena mengandaikan negara penerima bantuan bersifat pasif dan statis. Padahal sesungguhnya, kebijakan luar negeri Jepang, Korea maupun Taiwan bersifat dinamis dengan memperhitungkan tuntutan politik domestik mereka. Misalnya saja, keputusan Jepang untuk tunduk pada kesepakatan damai dengan AS yang menjadikan Jepang semakin bergantung pada AS dipandang tidak semata karena situasi geopolitik, meski ini juga dianggap berkontribusi. Keputusan Jepang tersebut dipandang sebagai refleksi pergeseran kebijakan luar negeri Jepang yang menekankan kekuatan ekonomi sebagai bagian penting dalam struktur keamanan komprehensif (*comprehensive security*) Jepang. Perspektif keamanan yang baru ini pun dipercayai merupakan hasil dari konstruksi budaya, ide, nilai sosial dan tekanan politik domestik Jepang (Lihat Pyle, 1988; Kent E. Calder, 1988 dalam Beeson, 2007:74-75).

Kritik kedua adalah, motivasi utama AS memberi bantuan ke negara-negara Asia Timur terkait dengan ideologi pasar bebas sesuai dengan kesepakatan Bretton Woods yang merumuskan Konsensus Washington. Pemberian bantuan AS sesungguhnya untuk mendorong proses industrialisasi melalui ISI yang berarti juga membuka pasar ekspor bagi AS dan penekanan pada penerapan ekonomi pasar bebas. Namun, sebagaimana yang telah disebutkan, negara-negara Asia Timur memiliki karakter kapitalisme yang jauh berbeda dengan kapitalisme Barat, dalam artian logika kapitalisme Konsensus Washington tidak diterapkan. Meski kelompok globalisme menyatakan kemunduran sikap AS mengenai penekanan pada liberalisasi perdagangan sangat terkait dengan meningkatnya intensitas konflik Perang Dingin sehingga melahirkan kebijakan *reverse course*¹¹, yang kemudian melegitimasi kemunculan rejim otoritarian, terutama di Korea dan Jepang.¹² Namun pada tahun 1970-an ketika AS dilanda resesi ekonomi akibat *oil shock* dan didorong oleh Doktrin Nixon, AS melonggarkan bantuan finansialnya kepada negara-negara Asia Timur dan kemudian kembali memaksa negara-negara tersebut (terutama Jepang) untuk melakukan liberalisasi perdagangan. Meski oleh beberapa ilmuwan dinyatakan Jepang melakukan liberalisasi sejak awal 1980-an, namun ini tidak menghapus karakter kapitalisme Timur dan masih menerapkan strategi

pembangunan yang intervensif. Situasi inilah yang tidak mampu dijelaskan oleh globalisme, dimana peran AS tidaklah statis dan bukanlah faktor utama pendorong pembangunan di ketiga negara melainkan hanya salah satu faktor kontributor.

Dan kritik ketiga adalah, nampaknya perspektif globalisme hanya sampai pada penjelasan kemunculan negara pembangunan, dan tidak pada proses preservasi atau mengapa dan bagaimana negara pembangunan ini bertahan. Latar belakang geopolitik internasional yang kompleks dianggap suatu momen yang tepat bagi munculnya DS, atau dengan kata lain kemunculan DS hanyalah persoalan *timing* yang tepat dan kondusif. Artian kalimat ini adalah, struktur internasional itu sangat berperan dalam pembentukan DS, dan situasi pasca perang menguatkan motivasi para pemimpinnya untuk mensegerakan pembangunan. Namun, hal ini juga memunculkan asumsi lain yakni ketiadaan perang akan meruntuhkan negara pembangunan (DS), karena DS bukanlah suatu strategi pembangunan yang didesain dalam masa damai yang panjang. Tetapi, hal ini tidak terjadi dimana meski perang berakhir namun negara-negara DS tetap melanjutkan pembangunan mereka dalam alur DS. Lalu mengapa DS menjadi begitu lama bertahan? Pada konteks ini latar belakang sejarah dan geopolitik

internasional tampaknya tak cukup memadai untuk menjelaskannya.

3. Pendekatan *New Orientalism*: Nilai Asia dalam Pembangunan Asia Timur

Pendekatan Orientalisme Baru yang akan dijabarkan merupakan usaha mengisi kekosongan perspektif globalisme mengenai pertanyaan mengapa negara pembangunan bertahan selama masa damai berlangsung. Kelompok pendekatan ini melihat bahwa aspek kapabilitas sosial yang mengacu pada suatu struktur budaya merupakan faktor penting penyokong negara pembangunan Asia Timur. Pembangunan Asia Timur memiliki karakter yang khas, yakni mendalamnya penghayatan nilai-nilai konfusianisme yang membentuk konstruksi ideologi pembangunan.

Simon Kuznet berargumen bahwa, ada tiga persyaratan utama yang mesti dimiliki suatu negara dalam proses pembangunan dan menjadi kunci keberhasilan pembangunan itu. Tiga hal tersebut, antara lain sekularisme, equalitarianisme dan nasionalisme. Pada dasarnya, ketiga aspek tersebut ada dalam sistem nilai konfusianisme. Aspek pertama, yakni sekularisme yang dipandang sebagai inti dari konfusianisme. Daniel A. Bell menyebutkan bahwa konfusianisme adalah “suara manusia” yang tidak memiliki teks suci seperti dalam agama-agama. (Daniel A. Bell: 2008). Konfusianisme

adalah kebajikan moral (*code of ethics and conduct*) dalam kehidupan sehingga bebas diinterpretasikan. Kebajikan utama konfusianisme yakni dorongan hasrat dalam pencapaian kesejahteraan dan sangat menekankan pada kehidupan manusia di bumi, tanpa menyebutkan kebaikan di dunia setelah kehidupan (Rowen, 1998: 1-37). Hal ini menyebabkan konfusianisme tidak akan melahirkan radikalisme yang merupakan hambatan dalam proses industrialisasi dan pencapaian pada era modern.¹³ Sedangkan aspek kedua, equalitarianisme atau kesetaraan, yang memandang kesamaan nilai manusia sejak lahir. Berbeda dengan sistem kasta di India misalnya, sistem struktur sosial di Asia Timur lebih didominasi oleh sistem klan namun sistem ini dipandang lebih egalitarian dibandingkan struktur sosial dengan sistem kasta. Dan terakhir adalah nilai nasionalisme yakni imajinasi atau bayangan komunitas yang merasa terikat satu sama lain, dan klaim berada pada suatu entitas kekuasaan tertentu (negara bangsa) dan kecintaan terhadapnya. Oleh para penstudi, nasionalisme inilah yang memicu motivasi pemimpin dan rakyat untuk terus memacu pembangunannya. Di suatu sisi, rasa nasionalisme membangkitkan kesamaan visi dan misi sekaligus dapat menjadi basis legitimasi bagi elite maupun dapat mengeliminasi bentuk-bentuk penolakan yang dapat menghambat pencapaian tujuan negara bangsa.

Argument diatas pada dasarnya menyatakan bahwa nilai-nilai konfusianisme itu berperan kurang lebih sama seperti peran etika protestanisme dalam perkembangan kapitalisme yang diungkapkan oleh Weber. Konfusianisme dipandang telah menumbuhkan etos bekerja keras pada masyarakat penganutnya, dan berhasil membangun pondasi pembangunan yang mendasar, yakni penghargaan yang tinggi terhadap pendidikan. Hal inilah yang dipuji oleh kelompok pembangunan Senian, yang mengungkapkan bahwa pembangunan di Asia Timur, terutama di Jepang mampu membangun struktur penopang sekaligus tujuan pembangunan yakni pembangunan manusia melalui kesetaraan akses pendidikan (lihat Amartya Sen, 1999: 15-37).

Tetapi, hal ini berlainan dengan pendapat Weber yang justru menuduh budaya konfusianisme sebagai faktor penghambat pembangunan di Asia Timur. Perspektif Weberian mengungkapkan bahwa nilai-nilai konfusianisme yang berasaskan pada harmoni dan penghargaan mereka terhadap nilai-nilai keluarga yang hirarkis dan paternalistik (Jones, 1997: 38) melahirkan sikap *patron-client* yang kental yang mendorong dan mengabsahkan lahirnya rejim otoriter-paternalistik.^{14,15} Hal ini dalam pandangan meritokratik Weberian merupakan penghalang utama modernisasi.

Kedua argumen diatas, jika ditarik benang merahnya mengungkapkan bahwa budaya merupakan elemen yang esensial dalam proses perubahan sosial meski keduanya berbeda pendapat mengenai efektifitas pengaruh budaya tersebut. Namun demikian, pendekatan ini dianggap terlalu mensimplifikasi persoalan karena sesungguhnya budaya itu tidaklah konkrit, sehingga pengaruhnya tidak dapat dikuantifikasikan atau bahkan didefinisikan bagaimana ia beroperasi dalam relasi dan proses perubahan sosial. Namun demikian, tidak pula mengingkari peran budaya karena sesungguhnya budaya merupakan bentuk representasi pengalaman sejarah masa lalu, termanifestasikan dalam sikap hidup dan pandangan serta harapan-harapan dalam kehidupan (Zakaria, 2002: 38-39).

Yang patut dicermati adalah pendekatan orientalis ini mereduksi makna budaya sebagai suatu hal yang statis dan tidak bersifat *agentic* (Kwon, 2007:55-83) yang sekaligus mengabaikan aspek politik dan meminggirkan peran negara. Konfusianisme sebagai suatu budaya bukanlah suatu hal yang tidak berubah. Justru di beberapa negara Asia Timur, Konfusianisme oleh rakyatnya dituduh sebagai biang kelambatan pembangunan. Masyarakat mereka, ternyata lebih menempatkan etika konfusianisme dalam kehidupan pribadi, yang mengalami pemaknaan ulang atau bahkan semakin terkikis karena proses

modernisasi. Kebanyakan masyarakat di Asia Timur menempatkan ajaran konfusianisme sebagai nilai pribadi, dan bukan asas etika hubungan antara negara dan masyarakat (landasan politik).

Di sisi lain, jikapun Konfusianisme dipandang kunci pelanggaran otoritarianisme sehingga memuluskan rencana pembangunan, hal ini haruslah dilihat sebagai suatu konstruksi agen dalam meraih tujuan-tujuannya. Agen yang disebutkan ini adalah negara yang berperan merekonstruksi ideologi pembangunan dengan memanipulasi pendekatan atau argumen-argumen budaya demi memobilisasi dukungan yang masif. Negara, oleh Keedon Kwon disebut sebagai aktor budaya (*cultural player*) yang berperan me-dekonstruksi dan merekonstruksi budaya serta menjadikan budaya tersebut fungsional dalam proses modernisasi dan pembangunan.

Meski dihadang berbagai kritikan, namun para penganut pendekatan orientalisme tetap meyakini konfusianisme sebagai elemen penting dalam pembangunan. Kelompok ini meyakini bahwa segala perubahan dalam suatu masyarakat sesungguhnya beresonansi dengan kebiasaan dan tradisi masyarakat itu sendiri. Namun, orientalisme ini adalah salah satu perspektif yang mengayakan wacana negara pembangunan.

4. Pendekatan Kebijakan dan Institusionalisme

Pada dasarnya, ada suatu kebingungan diantara pada penstudi negara pembangunan. Mungkin tidak tepat menyebutnya sebagai suatu kebingungan, namun lebih tepat sebagai ketidaksepakatan untuk menyebut negara pembangunan sebagai suatu bangunan teori yang utuh. Dalam pembahasan sebelumnya, yang dikemukakan adalah karakter khusus yang melekat dalam teori pembangunan serta beragam perspektif dalam mengkaji negara pembangunan. Dalam bab sebelumnya misalnya, penulis menyajikan fakta-fakta dalam negara pembangunan, mulai dari bentuk kebijakan yang dipakai, serta faktor-faktor penyokongnya. Karena hal ini seringkali digunakan dalam studi negara pembangunan, maka Moon dan Prasad pun menyebut paradigma negara pembangunan lebih sebagai koleksi atau kumpulan proposisi teoritis dan deskripsi empiris yang menghubungkan antara performa ekonomi dan aspek institusional (*institutional arrangement*) dalam suatu negara (Moon & Prasad, 1994 dalam Boyd & Ngo, 2005: 1-18). Sedangkan Gilpin, menyebutkan bahwa teori negara pembangunan merupakan gabungan (*collection*) dari berbagai teori sosial namun memberikan kontribusi ide yang penting (Gilpin & Gilpin, 2001: 317). Hal ini dikarenakan meski penelitian fenomena negara pembangunan menggunakan berbagai perspektif, namun memiliki titik tekan yang sama, yakni peran utama negara dalam

pembangunan ekonomi. Para penstudi negara pembangunan pada dasarnya menyadari bahwa pengkajian negara pembangunan dengan menggunakan satu perspektif saja tidaklah cukup memadai. Kebanyakan para penstudi lebih menekankan pendekatan ekletik untuk mendapatkan pemahaman yang lebih mendalam mengenai negara pembangunan. Disini dapat ditekankan bahwa diantara para penstudi itu pun ada ada suatu tuntutan teoritis untuk lebih mengembangkan negara pembangunan dengan mulai melihat faktor-faktor alternatif. Selama ini, pendekatan yang umum terhadap negara pembangunan adalah pendekatan neo-statis atau kerap disebut sebagai neo-institusional dan pendekatan kebijakan industrial (*policy approach*) yang didasari oleh paradigma pertumbuhan (*growth paradigm*).

a. Pendekatan Kebijakan

Perspektif kebijakan atau paradigma pertumbuhan melihat keberhasilan negara pembangunan terletak pada ketepatan ramuan kebijakan yang diambil oleh negara dalam konteks pertumbuhan ekonomi. Pendekatan kebijakan developmentalis secara umum menyatakan bahwa kombinasi kebijakan yang diambil pemerintah pada dasarnya memiliki satu tujuan, yakni pertumbuhan ekonomi melalui industrialisasi atau *catch-up strategy*. Bentuk kebijakan yang diambil antara lain, alokasi sumber daya untuk meningkatkan produktifitas melalui pemberian insentif atau subsidi atau investasi tinggi

terhadap sektor industry kunci; memacu industrialisasi pertanian, kebijakan ekonomi makro maupun mikro yang efisien, aplikasi kebijakan proteksi; penerapan strategi pertumbuhan ekonomi berbasis ekspor (*strategy of export-led growth*).

Dengan bersandar pada pendekatan sumber daya manusia, negara juga sangat berperan dalam menciptakan dan menjaga kemampuan produktif sumber daya manusia sebagai modal investasi dalam proses pembangunan. Kebijakan ini bersandar pada *economic return of investment* melalui pendidikan. Selain itu, menurut Amsden, kebijakan yang tak kalah penting dalam mendorong sektor produksi dalam negeri adalah ketersediaan pasar tenaga kerja yang fleksibel.

Namun demikian, ketika sistem produksi beralih pada penggunaan teknologi agar mencapai produktifitas tinggi, negara pun segera berperan menginduksi, memobilisasi dan mengembangkan teknologi melalui riset dan pengembangan (R&D) yang masif. Selain penekanannya pada peran intervensif negara, negara pembangunan juga diakui menerapkan kebijakan ekonomi yang tidak jauh berbeda dengan kebijakan ekonomi liberal, seperti akumulasi kapital dan akumulasi faktor produksi yang masif serta kebijakan finansial yang terus mampu mendorong perkembangan pasar.

Namun hal ini bukanlah berita gembira bagi Paul Krugman, yang menyamakan Asia Timur dengan Uni Soviet. Tesis utama yang diajukan Krugman adalah meski telah melakukan berbagai kebijakan, yang dalam konteks kebijakan ekonomi cukup baik, tetapi hal ini tidak diikuti efisiensi hasil keluaran (*output*) maupun produktifitas yang memadai. Karena kesalahan laten ini layaknya Uni Soviet, pertumbuhan ekonomi Asia Timur akan terhenti dengan lebih cepat dan tidak mungkin akan terulang kembali.

Krisis ekonomi 1998 nampaknya menjadi membenaran historis bagi tesis Krugman. Pun demikian, kelompok statis keberatan dengan argumennya. Banyak kalangan yang tidak setuju dengan pendapat Krugman. Analisa Krugman dipandang sebagai analisa yang ekonomistik dan tidak komprehensif, sehingga terkesan melepaskan (*distangle*) berbagai aspek lain dalam pembangunan Asia Timur. Sistem politik kedua negara sangat berbeda satu sama lain, begitu pula struktur ekonomi yang dibangun. Uni Soviet menjalankan roda perekonomian dengan sistem sosialis komunis, yang tidak menjamin adanya pengakuan hak kepemilikan. Sedangkan hak kepemilikan, oleh teori ekonomi klasik maupun ekonomi neoklasik disebut sebagai dasar terpenting dari kapitalisme. Di Asia Timur, kerangka hak kepemilikan didesain negara sedemikian rupa

namun tidak menghilangkannya sehingga peran swasta dalam pembangunan tidak dapat diabaikan. Stiglitz menyebutkan bahwa perbedaan mencolok Asia Timur dengan Uni Soviet adalah, intervensi negara di Asia Timur ditujukan untuk melengkapi atau menyempurnakan pasar yang disadari bahwa pasar tidak bersifat *self-regulated*. Negara berperan efektif dalam menginisiasi pasar, mengkoreksi pasar, menstabilisasi pasar bahkan melegitimasi pasar (Rodrik & Subramanian 2003 dalam Erani Yustika, 2009: 12) melalui berbagai kebijakan industrial dan mendorong sektor-sektor industry strategis untuk berorientasi ekspor dan menjamin profitabilitas sektor tersebut.

Sedangkan Uni Soviet justru berusaha menggantikan pasar dan tidak memberikan insentif terhadap sektor produksi atau produsen untuk meningkatkan efisiensi (Gibney, Bevacqua, *et.al*, 1995:170-176). Berbeda dengan Asia Timur dimana negara berdampingan dengan pihak kapital dan saling berkoordinasi dalam proses industrialisasi, Uni Soviet justru mengandaikan peran negara yang meresapi/mencakup segala aspek sehingga konstruksi perekonomian nasional direncanakan dan dilaksanakan secara terpusat dengan karakter yang koersif. Kepemilikan kolektif pertanian di Uni Soviet menyebabkan kemandegan produksi yang signifikan,

disisi lain meski Uni Soviet melakukan akumulasi tenaga kerja, namun tidak diimbangi dengan tingkat produksi yang memadai.

Hal ini menyebabkan meski tenaga kerja terserap, namun tidak diimbangi dengan kapasitas yang memadai sehingga muncul pengangguran terselubung karena negara tidak menghendaki adanya pemecatan (lih. Hettne, 2001:404-407) yang kemudian berujung pada inefisiensi produksi. Pertumbuhan ekonomi Uni Soviet bertumpu pada strategi ISI, namun strategi ini hanya membawa pada kemajuan teknologi yang imitatif sehingga gagal atau tidak mampu memicu pertumbuhan dan perkembangan industry baru didalam negeri itu. Dibandingkan dengan Asia Timur, meski pernah melalui strategi ISI, namun perlahan kelompok negara ini beralih pada strategi EOI karena tidak hanya terpaku pada strategi ‘membeli teknologi’ namun juga mendorong transfer pengetahuan teknologi itu sendiri (Stiglitz, 1966:151-177). Dalam negara pembangunan Asia Timur dapat disimpulkan bahwa, negara tidak saja mewujudkan peran pragmatisnya tetapi juga peran etisnya, yakni menginduksi pasar dan memacu pertumbuhan melalui pasar, namun tetap meletakkan pondasi pembangunan pada peran efektif negara serta pembangunan manusianya.

Namun demikian, peringatan Krugman ini seyogyanya tidak diabaikan oleh para penstudi negara pembangunan. Dengan rendah hati, Krugman mengakui keterbatasan analisisnya dan kesederhanaan hipotesanya ini, namun patut diingat oleh para penteoris untuk menghindari *intellectual complacency* atau sikap intelktual yang lekas berpuas diri. Hal ini penting, karena disadari tanpa penelaahan yang mendalam terhadap negara pembangunan, ia hanya akan menjadi suatu kumpulan konsep atau perangkat kebijakan, yang tentu akan mereduksi dan mengagalkan negara pembangunan sebagai suatu varian teori pembangunan.

Harus diakui bahwa aspek kebijakan ini seringkali dirujuk sebagai suatu bagian indikator keberhasilan pembangunan suatu negara, sekaligus sebagai representasi karakter negara pembangunan pada umumnya (lih. Kuznets, 1988: S11-S43). Pada satu sisi, perspektif kebijakan dirasa amat penting dalam elaborasi teori negara pembangunan dengan beberapa pertimbangan. Pertama, analisis kebijakan memperkuat efektifitas rekomendasi sehingga mencegah pemikiran yang deterministik (Yustika, 2009:14-15). Deskripsi kebijakan industri di Asia Timur yang dipaparkan, menguraikan berbagai bentuk kebijakan yang ditempuh oleh negara. Di satu sisi, negara pembangunan memberikan gambaran varian kebijakan yang

sesungguhnya didasarkan pada konteks persoalan atau kebutuhan. Tak mengherankan, kebijakan khas negara pembangunan juga disebut sebagai bentuk kebijakan yang didasarkan pada dua pendekatan pembangunan utama, yakni ekonomi pasar dengan intervensi negara. Ini mengandaikan bahwa pembangunan suatu negara tidak mesti harus linear dengan suatu rekomendasi kebijakan dari suatu aliran teori tertentu secara kaku. Karena suatu kebijakan bisa dapat diterima dan efektif pada suatu konteks dan periode tertentu, begitu sebaliknya sebagaimana yang dinyatakan oleh Wade bahwa suatu kebijakan pada suatu periode bisa saja tepat, namun juga bisa salah jika kondisi yang dihadapi berbeda (Wade, 2005 termuat dalam Dauderstädt (ed), 2005: 98-115). Hal ini pun membawa pada kemanfaatan analisis kebijakan yang kedua yakni, mencegah pengambilan kesimpulan terhadap beberapa alternatif tindakan berdasarkan pada perspektif waktu yang sempit (Wade, 2005). Ini disebabkan, meski analisis kebijakan negara pembangunan bersifat deskriptif, namun analisis ini memberikan suatu pandangan cakupan kebijakan alternatif yang sesuai dengan konteks situasi sosial dan politik tertentu sesuai dengan fase pertumbuhan ekonomi suatu negara.

Tanpa harus mengesampingkan peranan penting pendekatan kebijakan ini, namun ia juga memiliki

kelemahan. Pendekatan ini dipandang terlalu apolitis dan diwarnai dengan *socioeconomic reductionism*, yakni terlalu menekankan pada variable-variabel sosioekonomi sehingga analisa itu telah mengabaikan variable-variabel politik (Mas'oed, 2003: 87). Konsekuensi dari pandangan ini adalah pertumbuhan dan pembangunan suatu negara diukur semata dari kalkulasi efisiensi, efektifitas dan fungsionalitas pertumbuhan ekonomi yang mana menjebak pada kerangka pikir fungsionalis dan instrumental (Boyd & Ngo, termuat dalam Boyd & Ngo (eds), 2005:1-18). Selain itu, pendekatan ini juga dianggap menyempitkan peran negara. Negara dipandang sebagai suatu institusi yang kurang signifikan, sebagai arena perumusan kebijakan yang semata, yang bebas kepentingan. Peran negara kemudian hanya dibatasi pada dataran menjunjung kepentingan publik melalui perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik yang tepat.

Pendekatan lain kemudian diajukan yang diharapkan mampu menjelaskan negara pembangunan secara lebih komprehensif. Pendekatan ini disebut sebagai pendekatan kelembagaan.

b. Pendekatan Institusionalisme

Pendekatan ini menekankan pada peranan sentral kelembagaan karena baik buruknya suatu sistem ekonomi sangat tergantung dari peranan dan fungsi

kelembagaan yang mbingkainya (Rachbini, 2002:151). Oleh karena itu, meski suatu kebijakan pembangunan yang sama diterapkan, hasilnya sangat dipengaruhi oleh bentukan atau aransemen kelembagaan pembangunan suatu negara.

Dalam artian yang definitif umum, institusi merupakan seperangkat aturan yang membentuk, menentukan atau menstrukturisasi interaksi sosial anggota-anggotanya (Boyd & Ngo, 2005: 141). Sedangkan Lin dan Nugent menyebutkan institusi sebagai seperangkat aturan perilaku yang menentukan dan membentuk interaksi antar anggotanya, dan membantu mereka membentuk dan mengkondisikan harapan-harapan mengenai apa yang harus dilakukan oleh anggota lain.¹⁶ Namun demikian, untuk dapat menjadi suatu seperangkat aturan atau norma yang mengatur perilaku anggotanya, harus ada ide yang sama, tujuan yang sama atau lebih disebut sebagai *share knowledge* diantara para anggotanya (Knight, 1992: 141). Dengan demikian, karakter institusi itu dapat bersifat memaksa (*constraining*), membentuk (*constitutive*) atau bahkan memungkinkan tercapainya kepentingan atau harapan para anggotanya. Secara umum pula, institusi mencakup tiga komponen, yakni aturan (*rules*) yang menentukan kepatutan perilaku, sanksi atas pelanggaran peraturan tersebut, norma yang

menyokong nilai dan standar perilaku serta bentukan organisasional (Weiss, 2003: 1-36).

Mengakui peran institusi sebagai faktor penting dalam pertumbuhan ekonomi pun membawa pertanyaan mengenai bentuk institusi seperti apakah yang paling ideal bagi suatu negara dan bagaimana institusi itu terbentuk? Jawaban pertanyaan ini sangat tergantung dari pendekatan yang digunakan. Institusionalisme sendiri memiliki banyak varian, antara lain institusionalisme normatif, pilihan rasional (*rational choice institutionalism*), dan historis (*historical institutionalism*).¹⁷

Institusionalisme normatif menurut March dan Olsen menekankan pada *logika kepantasan* (Peters, 1999:19-20). Pendekatan ini menyatakan bahwa institusi membentuk atau memengaruhi perilaku aktor dengan cara memproduksi/membentuk nilai, norma, kepentingan, serta rekonstruksi kepentingan dan keyakinan mereka (March & Olsen, 1989 dalam Marsh & Stoker, 2002: 112). Pendekatan ini lebih mengasumsikan institusi membatasi (*constraining*) perilaku individu atau aktor yang harus menyesuaikan pilihan atau preferensinya terhadap norma-norma yang ada.

Institusionalisme pilihan rasional berkebalikan dengan institusionalisme normatif, yang menyatakan

justru institusi adalah refleksi atau fungsi dari kepentingan itu sendiri (Kurniawan, 2009:1). Pendekatan ini menyatakan bahwa institusi merupakan buatan para aktor yang didasari oleh maksimalisasi kegunaan (*utility maximization*), atau dengan kata lain institusi dibuat untuk mencapai kepentingan-kepentingan atau preferensi mereka. Meski institusi dibuat untuk mencapai kepentingan mereka, namun ketika institusi telah dibentuk, para aktor harus menyesuaikan diri, mengakomodasi dan menerima nilai atau norma institusional tersebut. Namun ketika institusi tidak mampu lagi menjamin peraihan kepentingan, maka institusi pun dapat diubah. Hal ini berarti dalam perubahan institusional selalu ada akomodasi kepentingan (konsensus atau negosiasi) para aktor untuk menentukan bentuk institusi itu sendiri.

Sedangkan varian institusionalisme terakhir yakni institusionalisme historis mendefinisikan institusi dalam aspek yang sangat luas, bahkan cenderung tidak jelas. Institusi didefinisikan sebagai prosedur-prosedur, baik yang formal ataupun informal, rutinitas, ataupun aturan-aturan termasuk didalamnya konvensi-konvensi yang menstrukturisasi perilaku (lih. Hall & Taylor, 1996; Thelen & Steinmo, 1992 dalam Steinmo, Thelen & Longsrth (eds), 1992:1-32; Mark Bevir (ed), 2010; 701). Dalam pengertian ini, pendekatan ini tidak saja

terfokus pada struktur negara, namun juga semua struktur dimana pemerintahan melaluinya ; dalam teori ekonomi politik, fokus eksplorasi tidak hanya aktor negara, namun juga organisasi buruh, asosiasi bisnis, institusi finansial ; dalam kajian kebijakan publik ini melibatkan legislator negara, organisasi kelompok kepentingan, pemilih atau massa serta serta institusi yudisial (Hall and Taylor 1996; lihat juga Steinmo *et al.* 1992 dalam Schmidt, 2006: 98-117). Namun demikian, sebagaimana yang disebutkan oleh Schmidt, pendekatan ini merupakan pendekatan yang memiliki genealogi paling dekat dengan institusionalisme tradisional, yang memfokuskan pada negara dan institusi pembangunannya. Hanya saja perlu dilihat mengenai cara pandang yang berubah terhadap negara, dimana negara tidak lagi semata sebagai perantara atau arena persaingan diantara berbagai kepentingan yang saling berkompetisi namun juga sebagai institusi kompleks yang memiliki otonomi atau kemampuan menstrukturisasi karakter serta hasil atau akibat dari konflik tersebut. Dengan demikian negara dilihat sebagai lembaga yang memiliki kepentingan yang berbeda dari pelbagai kepentingan yang bersaing atau bertentangan dalam masyarakat (Surbakti, 2010:7). Karena argumen ini, institusional historis disebut sebagai pendekatan neo-statist.

Institusionalisme historis dipandang merupakan pendekatan yang ekletik karena pendekatan ini juga menggunakan atau menekankan elemen yang sama dengan dua pendekatan sebelumnya. Selain pergeseran pandangan terhadap negara dan perluasan definisi institusi, institusionalisme historis juga dianggap mampu mempertemukan perdebatan antara institusi dengan tindakan (Kurniawan, 2009: 26). Pemikiran dasar institusionalis historis, setidaknya dapat diruntutkan berikut. *Pertama*, institusi dipahami sebagai basis *rules of the game*, yang dapat menjembatani komunikasi maupun relasi antara para aktor, yang pada dasarnya mungkin bersifat asimetris. Hal yang dapat dilihat disini adalah, institusi seyogyanya menyediakan basis kognitif atau nilai kepada para aktor yang mendefinisikan pilihan-pilihan (*choices*) sekaligus batasan-batasan (*constrain*). Institusi yang menyediakan basis kognitif dengan logika kepantasannya (seperti pada institusionalis normatif) juga membentuk identitas, tujuan maupun pilihan strategi bagi para aktor dalam proses perjuangan politik mereka.

Namun, sebagaimana yang dinyatakan oleh Stenmo, penekanan aspek kognitif pada institusi tidak secara otomatis menjadikan institusi sebagai satu-satunya faktor yang berpengaruh dalam suatu struktur politik maupun perilaku politik. Institusi pada dasarnya

juga merupakan hasil bentukan (*outcome*) daripada strategi, konflik ataupun pilihan para aktor, yang terkondisikan oleh distribusi kekuasaan diantara mereka. Meski demikian, tidak juga berarti institusi ini harus labil, yakni berubah-ubah dengan tidak pasti. Bagaimanapun juga, meski inisiasi awal institusi berasal dari perjuangan dan tawar menawar yang kompleks antara para aktor politik, namun selanjutnya institusi berpengaruh pada pembuatan keputusan selanjutnya karena seperti yang disebutkan, institusi membentuk identitas dan pilihan-pilihan para aktor. Stenmo menyatakan:

*Historical institutionalist do not argue that institutions are the only important variables for understanding political outcomes. Quite the contrary, these scholars generally see institutions as intervening variables (or structuring variables) through which battles over interest, ideas and power are fought. Institutions are important both because they are the focal points of much political activity and because they provide incentives and constraints for political actors and thus structure that activity. Rather than being neutral boxes in which political fights take place, institutions actually structure the political struggle itself.*¹⁸

Apa yang diungkapkan oleh Stenmo ini mengisyaratkan dua hal, *pertama* institusi harus menyediakan kepastian tentang masa kini dan masa depan agar para aktor juga dapat menentukan pilihan strategi mereka dan memaksimalkan peraihian kepentingan mereka. Selanjutnya adalah, institusionalis historis mengandaikan meskipun syarat institusi yang baik adalah hadirnya stabilitas sebagaimana yang disebut pada poin pertama, tetapi juga tidak menutup kemungkinan perubahan institusi karena proses adaptasi. Hanya saja dalam pandangan pendekatan ini, proses perubahan itu pun tak lepas dari kerangka normatif atau basis institusi yang telah ada sebelumnya.

D. Karakter dan Struktur Institusi Negara Pembangunan

Dalam pendekatan kebijakan yang telah dibahas sebelumnya, dapat dilihat mengenai efektifitas kebijakan negara pembangunan. Namun demikian, mengapa kebijakan-kebijakan itu dapat berhasil? Apa yang menyokongnya? Oleh kelompok institusionalis, hal ini dikarenakan hadirnya kapasitas negara yang diartikan sebagai kapabilitas dalam artian yang cenderung umum, yang kemudian lebih dispesifikasikan pada aspek-aspek tertentu agar suatu kajian tidak terlalu meluas. Tetapi disini, kapasitas yang disebutkan adalah kapasitas kebijakan yang merujuk pada arti kemampuan negara mengalokasikan sumberdaya-sumberdaya

untuk tujuan-tujuan publik terutama yang berkaitan dengan penciptaan pertumbuhan ekonomi, kesetaraan dan distribusi kesejahteraan atau keamanan-kemamanan sosial.

Grindle (1996:4) mendefinisikan kapasitas negara sebagai kemampuan negara untuk membangun interaksi ekonomis maupun politis serta melaksanakan fungsi yang melekat pada mereka. Fungsi yang dimaksudkan Grindle terbagai dalam empat area, yakni fungsi institusionalis, teknikal, administrative serta fungsi politis.¹⁹ Semakin baik kapasitas negara yang dimiliki maka semakin maksimum pelaksanaan fungsi mereka. Keberhasilan negara menjalankan fungsi mereka pun menjadi basis legitimasi suatu negara.

Sedangkan Linda Weiss menarik garis hubungan antara institusi dengan kapasitas kebijakan. Ia menyebutkan bahwa institusionalisasi memiliki fungsi yang lebih spesifik, yakni sebagai sumber dari kapasitas negara. Para institusionalist juga cenderung berfikir sama, dimana kapasitas negara sangat ditentukan oleh karakter atau struktur institusi itu sendiri.

Tidak jauh berbeda dengan pendapat Peter Evans, kapasitas negara sesungguhnya bersumber pada seperangkat institusi yang dilekati karakter-karakter tertentu, antara lain secara simultan mampu menginsulasi birokrasi ekonomi dari kepentingan tertentu serta membentuk *links* yang kooperatif antara negara dan kelompok bisnis (Weiss, 1998:34-35). Pembentukan institusi seperti yang dimaksud mensyaratkan

hadirnya otonomi yang mesti dimiliki negara. Uraian Weiss mengenai kapasitas negara seringkali diartikan sebagai pendekatan *top-down* dimana negara memiliki kewenangan penuh untuk membentuk institusi yang dimaksud. Dan hal ini juga seakan mengisyaratkan totalitarian.

Pendapat ini tentunya dibantah oleh Weiss maupun Evans. Weiss misalnya menyebutkan, kapasitas negara tidak bisa diartikan sebagai intervensi namun lebih merupakan jalinan kerjasama. Level maupun tipe jalinan kerjasama ini sangat ditentukan oleh situasi dan kondisi yang dimiliki negara, misalnya negara yang mengalami proses pembangunan bangsa (*nation building*) yang rapuh dan tertatih seringkali terperangkap dalam perilaku negara yang otoriter dan merusak (*predatory*) (Weiss, 1998:18). Sedangkan Evans berargumen bahwa insulasi benar menghendaki tersekatnya birokrasi dan kepentingan politik, dan ini bukan berarti otonomi yang dimiliki bersifat totalitarian. Otonomi dianggap tidak mencukupi, namun birokrasi juga harus *embedded* terhadap kelompok industry dominan. Evans pun mengaggas bentuk otonomi yang dimiliki negara pembangunan, sekaligus sebagai kunci efektifitas kebijakan pembangunan, yakni *embedded autonomy*.

“embedded autonomy ...is precisely the mirror image of the incoherent despotism of the predatory state, is the key to the developmental state’s effectiveness. “Embedded autonomy” combines Weberian bureaucratic insulation

with intense connection to the surrounding social structure.....Given a sufficiently coherent, cohesive state apparatus, isolation is not necessary to preserve state capacity.” (Evans, 1995: 50)

Dalam kutipan diatas beberapa hal perlu diperjelas. Pertama, pandangan Evans seringkali disebut sebagai neo-Weberian yang mendasarkan pemikiran pada perspektif karakter negara Weberian, dimana kapasitas negara sangat bergantung pada hadirnya entitas birokrasi yang korporatik koheren dan kohesif. Koherensi dan kohesivitas apparatus atau birokrasi berasal dari pandangan tiap individualis didalam birokrasi itu bahwa mengejar tujuan bersama (*corporate goals*) merupakan cara yang paling logis dalam memaksimalkan kepentingan mereka (institusional pilihan rasional). Bagi Weber, teknoratisasi birokrasi melalui perekrutan yang meritokratik merupakan kunci dari efektifitas birokrasi itu. Meski demikian, untuk menjamin terbentuknya birokrasi yang koheren korporatik itu, harus memiliki derajat insulasi tertentu terhadap tuntutan sosial. Sebaliknya insulasi ini dapat didorong melalui pemberian atau penganugerahan status maupun ganjaran (*reward and punishment*) tertentu atas birokrasi. Namun demikian, superioritas birokrasi modern ini terletak pada kemampuan birokrat menggantikan logika individualistik dengan logika korporatik.²⁰

Penekanan Evans terhadap hadirnya birokrasi yang meritokratik dalam negara pembangunan ini merupakan

bagian dari analisa Evans yang menggunakan pendekatan institusionalisme. Birokrasi oleh Evans disebutkan sebagai suatu bagian lembaga negara. Dalam berbagai literatur pembangunan, peran birokrasi ini dianggap vital karena menentukan pengelolaan mekanisme ekonomi yang terjadi. Namun demikian, fungsi dan tugas birokrasi sendiri juga sangat ditentukan oleh lingkup kebijakan negara. Jika lingkup kebijakan negara dominan ke arah pembangunan ekonomi, maka peran dalam ekonomi pun menjadi lebih menonjol ke bidang tersebut meski tidak mengabaikan peran dan fungsi sosial politiknya. Hal ini terlihat misalnya di berbagai negara pembangunan, hadirnya lembaga birokrasi ekonomi sebagai *the leading beauracracy* atau *pilot agency*, yang berperan mengontrol distribusi sumberdaya, informasi atau sangat menentukan strategi kebijakan pembangunan yang akan diterapkan melalui pemilihan sektor-sektor industri strategis. Adanya MITI di Jepang, EPB di Korea dan CEPD di Taiwan berperan secara sempurna dalam memengaruhi pembuatan keputusan (*decision making*) sehingga lembaga ini pun menentukan lokus alokasi subsidi negara (Evans, 1995: 30).

Aspek kedua dari pemaparan Evans adalah hubungan yang intensif antara negara dengan kelompok industrialis yang dominan. Pada aspek kedua ini, Evans menyebutnya sebagai hal yang kontradiktif dengan konsep negara Weberian. Hal ini dikarenakan, dalam negara pembangunan birokrasi tidak saja memiliki basis hubungan internal, tapi juga bersifat eksternal.

Menurut Evans, hubungan dengan kelompok industrial pada sendirinya merupakan hubungan negara dengan masyarakat (Evans, 1995:234). Dapat diartikan, kelompok industrialis dominan ini mewakili masyarakat dalam konteks yang luas. Hubungan seperti ini harus tetap dipertahankan karena mampu memberikan ruang bagi negara pembangunan untuk fokus terhadap tujuan-tujuan transformasi industrial, serta mempertahankan peran negara yang selektif sekaligus dapat mencegah kapasitas birokrasi yang berlebihan (*overwhelm*) (Evans, 1995:235). Dengan urutan keterhubungan yang sederhana, Evans menyimpulkan bahwa inti keberhasilan negara pembangunan terletak pada hadirnya birokrasi yang sehat dan koheren yang mampu mengorganisir kapital industrial; dan kelas industrial yang terorganisir akan mampu memfasilitasi berbagai proyek industrialisasi; dan keberhasilan ini pun kemudian akan menciptakan atau setidaknya melahirkan legitimasi bagi negara (Evans, 1995: 228). Dari hal ini, legitimasi merupakan nilai dan kepentingan negara.

Linda Weiss menyebutkan pemikiran Evans mengenai *embedded autonomy* ini memberikan jalan keluar bagi pertanyaan mengapa negara yang sangat intervensionis seperti di negara-negara pembangunan lebih efektif dalam mengeksekusi suatu ide menjadi kebijakan. Kemelekatan yang diidentifikasi sebagai jalinan keterhubungan yang intensif dan kuat antara negara dengan kelompok kapital

memungkinkan terjadinya pertukaran ide atau norma, pengetahuan ataupun informasi mengenai hal yang berkenaan dengan aspek industry atau pasar. Jaringan keterhubungan ini disebut sebagai suatu upaya negara dalam mereduksi kepemilikan pengetahuan yang asimetris oleh aktor-aktor ekonomi. Jaringan yang kolaboratif ini pun memungkinkan kelompok kapital dilibatkan dalam proses dan implementasi kebijakan industri, serta berfungsi sebagai media koordinasi industri. Karena fungsi ini, kemelekatan pun disebutkan sebagai faktor yang berkontributor signifikan dalam peningkatan produktifitas di suatu negara (Ming-Chang Tsai, 1999: 66-88).

Disebutkan sebagai faktor yang signifikan tidak saja karena aspek penciptaan jaringan institusional yang kolaboratif, namun aspek kemelekatan merupakan representasi kekuasaan negara serta kemampuan negara dalam memobilisasi dan mengalokasikan sumber daya bagi industrialisasi. Evans menyebutkan bahwa kemelekatan ini pun bukan merupakan konsep yang menggambarkan intervensi negara pada seluruh aspek kehidupan, tetapi lebih melekat pada pertalian sosial yang konkret yang mengikat masyarakat dan memberikan saluran institusional untuk keberlanjutan negosiasi maupun renegotiasi tujuan dan kebijakan pembangunan ekonomi (Evans, 1995: 162).

Setidaknya ada dua aspek yang dianggap sebagai bentuk representasi kemelekatan atau *embedded autonomy*,

yakni pada perpajakan (*taxation embeddedness*) dan pada sektor finansial. Perpajakan sendiri merupakan representasi tingkat kekuasaan total negara (*state total power*), atau efektifitas negara/kemampuan negara dalam mengekstraksi sumber daya dari rakyatnya (Delacroix & Ragin, 1981; Bradshaw & Tshandu, 1990 dikutip oleh Tsai, 1999). Perpajakan disebut Tsai merupakan kemelekatan representatif (*representative embeddedness*), dimana semakin masif pajak yang ditarik semakin banyak kepentingan yang direpresentasikan oleh negara dengan pajak tersebut. Hal ini berarti relasi antara negara dan basis pajak harus bersifat kooperatif, agar negara dapat mengumpulkan pajak dan membiayai infrastruktur sebagai penyokong utama pembangunan dan industrialisasi (Tsai, 1999).

Sedangkan kemelekatan finansial disebut sebagai suatu upaya alokasi kelangkaan kapital dalam mendorong industrialisasi. Sistem finansial nasional suatu negara menentukan strategi kebijakan industry yang ditempuh negara dan menentukan seberapa besar peran negara didalamnya. Tipikal sistem finansial nasional di negara pembangunan pada umumnya, bersifat insulatif; yang dalam artian independen dari tekanan kepentingan yang didesakkan oleh suatu kelompok kepentingan tertentu atau bahkan tekanan dari kelompok legislatur (Zysman, 1983 dikutip oleh Weiss, 1998: 31). Karakter kedua adalah, sistem finansial ini bersifat *state-led* yang berbasis kredit (*credit-based*), sistem finansial yang

diatur secara administratif oleh birokrat untuk mengkoordinasikan aliran investasi. Keuntungan dari sistem finansial ini menurut Zysman (1983) adalah negara bisa mendesakkan pengaruhnya terhadap pola investasi ekonomi dan mengarahkan mobilitas sektoral. (Woo-Cumings, 1999:11). Hal ini dikarenakan negara menjadi sumber pendanaan utama bagi firma swasta maupun firma milik negara (BUMN) melalui badan bank milik pemerintah. Struktur finansial ini pun menghubungkan negara dan kelompok privat secara langsung, dimana kelompok kapital atau privat dapat langsung merespon kebijakan pemerintah dengan cepat sehingga memungkinkan konsolidasi dan koordinasi industri yang lebih baik. Disisi lain negara pun dapat mengontrol dan mengawasi secara langsung kelompok industry dan menentukan bentuk subsidi yang akan diberikan berdasarkan penilaian pemerintah. Kontrol negara yang kuat terhadap sistem finansial ini pun memungkinkan negara tidak saja memiliki kemampuan untuk mengatur ekonomi makro, tetapi juga dapat mempertahankan stabilitas moneter serta dapat meregulasi dan mengarahkan aktivitas industri sesuai dengan tujuan pembangunan yang telah ditetapkan.

Kemelekatan atau *autonomy embeddedness* dengan begitu merupakan hal yang tidak dapat diabaikan dalam usaha negara mengekstraksi dan memobilisasi serta mengalokasikan sumber daya. Semakin baik kemampuan ini, semakin baik pula pertumbuhan pembangunan yang dicapai suatu negara.

Tetapi kemelekatan bukanlah suatu konsep yang berdiri sendiri. Kemelekatan sesungguhnya sangat terkait dengan struktur negara, kekuasaan struktural ataupun relasi negara dengan masyarakatnya. Jika negara itu bersifat predatorian, maka kemelekatan ini merupakan suatu instrument kekuasaan untuk memobilisasi sumber daya yang diperuntukkan untuk negara itu sendiri dan untuk para kroninya. Dalam konteks ini, negara menjadi konsumen terbesar pembangunan (Johnson dalam Woo-Cuming, 1999). Sedangkan dalam negara pembangunan, negara mampu menciptakan struktur intensif pasar untuk mencapai tujuan-tujuan pembangunan. Kemelekatan digunakan untuk membangun basis relasi yang kolaboratif antara negara dan kelompok kapital serta kelompok sosial lainnya.

Sebagaimana Evans, Tsai pun menyebutkan kemelekatan negara disokong oleh aspek kekuatan struktural negara. Jika Evans menyebutkan negara pembangunan sebagai suatu tipe kekuasaan struktural negara, maka dalam konsep Gerschenkron dan Johnson menyebutnya sebagai negara kuat (*strong state*). Negara kuat diasosiasikan dengan kepemilikan kekuasaan dominan terhadap ekonomi dan masyarakat (*state's dominant and power over society and economy*). Tetapi Tsai mengklarifikasi kekuasaan negara ini tidak semata didasarkan pada dominasi struktural atau insulasi institusional, tetapi justru didasarkan pada kapasitas negara menciptakan kolaborasi antara negara dan kelompok sosial

maupun kelompok kapital lainnya. Hal ini senada dengan yang dipaparkan oleh Johnson yang lebih menyebut karakter negara kuat sebagai *infrastructural authoritarianism*. Johnson, Haggard maupun Tsai pada dasarnya senada mengenai pentingnya hadirnya negara kuat yang memiliki kemampuan dalam memobilisasi sumber daya pembangunan. Namun Tsai dengan lebih spesifik menyebutkan bahwa kolaborasi antara negara dan kelompok privat yang menjadi *hallmark* dalam negara pembangunan tidak otomatis terbentuk. Hal ini dikarenakan dalam berbagai sejarah pembangunan di negara-negara berkembang, friksi dan pertentangan kepentingan baik antar kelompok kepentingan maupun antar kelas selalu terjadi karena terjadi defisiensi struktural; kelompok ekonomi yang saling berkompetisi dan berkonflik satu sama lain, yang hanya mengejar kepentingan jangka pendek (Tsai, 1999). Disinilah pentingnya hadirnya kekuasaan struktural tadi, dimana negara mampu menjembatani friksi-friksi tersebut dan menciptakan jalinan yang kokoh dan kolaboratif dengan kelompok kapital serta memperkuat *civil society* sebagai basis utama pembangunan. Tsai melanjutkan jalinan institusional ini pada akhirnya memperkuat basis legitimasi elit negara, karena kekuasaan struktural tipe ini justru menguatkan kemelekatan otonomi negara (Tsai, 1999).

Dengan demikian, kunci kekuasaan struktural negara dalam negara pembangunan bukanlah pada karakter “tangan

besi” negara, melainkan pada kapasitas keahlian negara dalam meramu kebijakan dan membentuk jalinan yang kolaboratif itu.

Jika digunakan pendekatan ekletik institusionalis, maka dapat disimpulkan beberapa elemen institusional pokok yang menopang negara pembangunan itu, yakni basis kognitif atau normatif, hubungan antar institusi-institusi negara, terutama institusi utama pembangunan, serta hubungan antara negara dengan kelompok industri dan masyarakat. Meski dikatakan ekletik, perspektif yang digunakan tetap pada kerangka statisme, dimana negara merupakan aktor atau agen dari *institutional design* itu.

Analisa institusionalis secara sederhana dapat dipaparkan demikian; negara pembangunan dalam tulisan yang telah dipaparkan tampaknya telah menyediakan basis kognitif pembangunisme yang kuat, yang dibentuk baik itu karena latar belakang historis maupun politik yang kemudian membentuk suatu visi bersama yang meletakkan dasar normatif bagaimana seharusnya negara itu bekerja dan dikelola. Elemen yang kedua ini dijelaskan melalui dominasi negara atau kekuatan eksekutif dan kelompok birokrat, yang dalam istilah Öniş “*Politicians reigns while the bureaucrats rule* (1991: 109-126), artinya tugas kelompok politik maupun legislatif adalah melegitimasi tindakan negara dan memberi peluang besar bagi birokrat yang direpresentasikan oleh institusi pembangunan (*pilot agency*) untuk mengambil

insiatif dan beroperasi secara efektif tanpa adanya tekanan politis. Sedangkan relasi antara negara dengan kelompok industrial dan masyarakat telah dijelaskan dengan baik oleh Evans, dengan konsepnya *embedded autonomy*, Weiss dengan kapasitas negaranya serta Tsai dan Johnson mengenai karakter *infrastructural authoritarianism* yang mengandaikan negara berperan efektif dalam pembangunan maupun alokasi dan distribusi sumber daya namun juga tidak bersifat predatorian.

E. Globalisasi dan Penguatan Kapasitas Negara: Transformasi Negara Pembangunan

1. Globalisasi dan Tuntutan Transformasi Negara

Dalam bab sebelumnya, telah diuraikan secara singkat mengenai negara pembangunan transformatif itu yang tidak lain merupakan suatu upaya adaptif negara pembangunan dalam globalisasi. Mengapa negara pembangunan harus bertransformasi? Tidak lain karena globalisasi, yang hanya memberi dua pilihan kepada negara, berubah dan menguatkan diri atau digerus oleh pasar yang kian berkembang.

Dua pilihan diatas pada dasarnya merupakan simplifikasi dari pengertian globalisasi itu sendiri. Jika ditinjau secara luas, globalisasi memiliki banyak pengertian yang sangat tergantung dari perspektif yang digunakan. Sejak tahun 1990-an, globalisasi menjadi tema yang menarik dan menjadi topik yang hangat

diperdebatkan dalam berbagai kajian literatur. Oleh karenanya, globalisasi tidak saja mencakup satu aspek, namun juga banyak aspek. Ada yang menekankan pada aspek filosofisnya, aspek sosial, ekonomi, politik, dan lain sebagainya. Namun, seringkali banyak daripada para penstudi globalisasi cenderung mendefinisikan globalisasi dengan lebih menekankan aspek-aspek tertentu yang dipentingkan menurut minat dan fenomena yang hendak dijelaskan, sementara pada saat yang sama cenderung mengabaikan aspek-aspek yang lain (Winarno, 2007:11).

Secara umum, pengertian globalisasi dirangkum dengan penyebutan-penyebutan fenomena yang menyertainya, antara lain interdependensi, kesadaran global, *borderless*, kesalinghubungan masyarakat dunia, hingga pada integrasi global. Kebanyakan penstudi globalisasi melihatnya sebagai suatu proses yang berinterelasi dalam domain politik, ekonomi maupun sosial budaya (bersifat multidimensional). Arti dari pengertian ini adalah, globalisasi tidak bisa direduksi dalam suatu konsep atau definisi sederhana, karena globalisasi adalah seperangkat proses yang meliputi transformasi baik relasi sosial maupun organisasi spasial yang dapat diukur melalui *extensity*, *velocity*, *intensity* maupun dampaknya (*impact*) (Goldblatt & Perraton, termuat dalam Held & McGrew (eds), 2003: 68-74). Keempat ukuran ini dapat dideskripsikan dengan empat dimensi globalisasi yang

bersifat *spatio-temporal* yakni (1) perluasan (*extensity*) jaringan global, (2) intensitas (*intensity*) aliran maupun level aktivitas dalam jaringan tersebut, atau juga diartikan dengan intensifikasi *global interconnectedness*, (3) kecepatan (*velocity*) aliran global, baik informasi, barang, jasa maupun manusia, dan (4) ukuran dampak yang ditimbulkan (karena ketiga hal diatas) terhadap suatu kelompok komunitas (*propensity of global interconnectedness*).

Dalam globalisasi keempat ukuran tersebut meningkat secara dramatis. Misalnya saja, meski penulis tidak dapat menyajikan data mengenai hal ini, namun aliran barang, jasa ataupun informasi meningkat secara intensif menjangkau region dan konsumen yang luas secara global dan dapat terjadi dalam waktu yang singkat, serta memberikan dampak yang tidak pernah terjadi pada periode peradaban sebelumnya. Hal ini dikarenakan, globalisasi sesungguhnya didorong oleh revolusi teknologi komunikasi, informasi dan transportasi yang masif yang telah memampatkan atau mengkompresi jarak, ruang dan waktu sehingga mampu mengatasi friksi batas territorial geografis. Teknologi informasi pun memungkinkan suatu perkembangan atau pun informasi, ide, imaji, bahkan krisis berdifusi secara cepat melampui batas geografis suatu lokasi secara *real-time*. Dan Giddens pun menyebut hal ini sebagai *annihilation of space through time* dimana

globalisasi kemudian diartikan sebagai intensifikasi relasi sosial dunia yang menghubungkan lokalitas yang satu dengan yang lainnya di belahan bumi yang berbeda, dan suatu kejadian di suatu lokasi berpengaruh terhadap lokalitas lainnya, begitu pun sebaliknya (Giddens, 1990:64).

Sedangkan dalam konteks ekonomi, globalisasi seringkali diasosiasikan dengan mengglobalnya sistem ekonomi pasar, sehingga rejim ekonomi dunia dijalankan dengan logika pasar yang mengandaikannya sebagai suatu mekanisme yang *self-regulated* yang dibimbing dengan intuisi *invisible hand*. Konsekuensi dari pandangan ini adalah, sistem ekonomi yang efektif mensyaratkan mundurnya negara dari segala bentuk intervensi ekonomi.

Apa konsekuensi globalisasi terhadap negara pembangunan? Ada dua tingkatan atau level menjawab pertanyaan ini. Pada level pertama terfokus pada dinamika politik domestik dimana efek globalisasi bermain sangat intens. Pandangan pasca kolonial mengungkapkan bahwa negara Asia Timur dapat menjadi negara pembangunan karena karakter negara pasca kolonial yang tidak memiliki basis sosial yang kuat, yakni lemahnya kelas sosial.²¹ Lemahnya kekuatan kelas menengah inilah yang menurut Alavi melahirkan otonomi relatif di negara-negara pasca kolonial. Tak heran, karena faktor ini dominasi negara

terhadap masyarakat sipil yang cenderung berkarakter otoriter pun muncul dan bertahan.

Tetapi kondisi ini kemudian akan tertantang seiring dengan kemajuan kapitalisme di negara Asia Timur. Barrington Moore (1966) menyebutkan bahwa perkembangan kelas dan aliansi antar-kelas memunculkan kondisi struktural yang menguntungkan perkembangan demokrasi (Mas'ood, 2003: 49). Sedangkan Therborn (1978) melihat bahwa kerangka logika kapitalisme sangat menentukan bagi perkembangan munculnya demokrasi (dalam Mas'ood, 2003: 42-49). Hal ini senada dengan pendapat Lipset (1960) yang mengungkapkan perkembangan industrialisasi meningkatkan level perekonomian rakyat yang sekaligus menumbuhkan kelompok kelas menengah baru, yang oleh Rueschemeyer (1992) disebut sebagai kelompok yang berperan dominan dalam proses perkembangan demokrasi suatu negara. Kelompok kelas menengah yang semakin kuat baik dari aspek politik maupun ekonomi akan semakin rasional melihat peran dominan negara yang semakin tidak efektif terutama bagi mobilisasi arus kapital global yang dapat meningkatkan perkembangan kapitalisme. Dan oleh Robison (1998) dengan kekuatan ekonomi dan politiknya, kelas menengah akan membubarkan membubarkan pakta dominasi negara. Tuntutan yang masif akan demokrasi dan liberalisasi menjadikan otonomi negara mengalami

kontradiksi, yang juga pada akhirnya meruntuhkan kapitalisme negara Asia Timur.

Pada level kedua, proses pelemahan negara lebih disebabkan oleh faktor eksternal. Dalam konteks politik, globalisasi oleh David Held dan Anthony McGrew menyebutnya sebagai sesuatu yang sangat terkait dengan proses transformasi dalam skala interkontinental dan interregional yang poinnya adalah lokal semakin terkait dengan hubungan dan jejaring kekuasaan interregional yang ekspansif (Held & McGrew dalam Held & McGrew (eds), 2003:1-50). Hampir senada dengan Held dan McGrew, George Modelski lebih melihat globalisasi sebagai suatu konsep yang menggambarkan proses historis perluasan dan intensifikasi interdependensi sistemik antar bangsa, peradaban utama dunia, dan komunitas politik.

Poin pandangan ini adalah semakin intensnya hubungan bilateral dan multilateral antar negara (organisasi internasional seperti IMF, World Bank, WTO, dan lain sebagainya) sehingga negara semakin terikat *agreement* dan tuntutan internasional, yang mana salah satunya adalah demokratisasi dan liberalisasi perdagangan sebagai suatu rejim normatif internasional. Meski demikian ada dua pandangan mendasar dalam hal ini. Pertama, pandangan hiperglobalis mengasumsikan bahwa ekspansi pasar yang mengglobal menggeser peran negara hanya sebagai *transmissions belt* atau penghubung antara modal

domestik dengan modal transnasional maupun internasional. Kelompok hiperglobalis menghimbau negara untuk berperan sangat minimalis dalam perekonomian sehingga segala bentuk intervensi terhadap pasar dipandang sebagai pengkhianatan terhadap mekanisme pasar yang *self-regulated*. Hadirnya lembaga internasional seperti IMF, WTO maupun Bank Dunia pun menjadi corong keberhasilan diterapkannya kebijakan-kebijakan yang memundurkan negara dari peran terdahulunya, yakni sebagai insiator, regulator dan bahkan pelaku pasar. Terkikisnya kedaulatan negara dalam aspek ini pun diyakini juga membuat negara pembangunan semakin terdesak, mengalami kontradiksi dan akhirnya surut.

Sedangkan pandangan kedua melihat bahwa, negara sesungguhnya bukan korban globalisasi yang harus pasrah dilucuti kedaulatannya tanpa melakukan apa-apa. Justru sebaliknya, globalisasi ekonomi merupakan representasi tindakan rasional negara dalam memperkuat dan ekspansi pasarnya. Titik tolak pandangan ini adalah, negara sesungguhnya berperan dan memiliki kapabilitas merespon perubahan sekitarnya. Jika faktanya ditemukan negara semakin banyak melakukan liberalisasi, deregulasi atau bahkan demokratisasi itu tidak semata-mata karena tekanan faktor eksternal maupun internal tetapi lebih pada usaha negara merespon perubahan yang sedang terjadi. Dalam konteks ini, negara pun menjadi *buffer* atau filter

efek-efek negatif globalisasi sekaligus sebagai katalisator perubahan.

Meski dua pandangan ini berbeda, namun tidak bisa dipungkiri pengaruh globalisasi yang melahirkan kekuatan-kekuatan sosial, politik maupun ekonomi baru juga menimbulkan tekanan-tekanan dan kontradiksi terhadap negara. Tetapi jika ditinjau dari aspek lain, globalisasi tidak hanya memperlemah negara sebagaimana yang diajukan oleh kelompok hiperglobalis. Kelompok kedua lebih melihat efek globalisasi terhadap negara lebih moderat, yang mana ia bisa memperlemah negara (*constraining*) atau bahkan justru memperkuat negara itu sendiri. Kedua hal ini sangat terkait dengan apa yang disebut oleh Fukuyama sebagai kapabilitas negara, yang oleh Evans maupun Weiss dispesialisasikan dalam aspek institusionalisasi.

Para pengkaji negara pembangunan pun melihat pengaruh globalisasi terhadap negara pembangunan sebagai sesuatu hal yang problematis. Kemampuan globalisasi untuk membatasi negara memang tidak dapat dipungkiri, namun demikian pada aspek yang lain globalisasi juga dapat memberikan akses positif terhadap negara. Dari segi membatasi, bangunan wacana negara pembangunan seringkali dikontraskan dengan isu demokratisasi seperti yang telah dibahas diatas. Demokratisasi yang berarti munculnya struktur kekuasaan

yang pluralis dan terdesentralisasi bertentangan dengan konsep utama negara pembangunan yang sentralistik, otonom dan korporatis. Seperti yang diungkap Weiss (1998) misalnya, kuatnya dominasi negara pada dasarnya dikarenakan kelompok pebisnis masih lemah namun seiring menguatnya kekuatan kapital ini maka *bargaining power* yang dimilikinya pun semakin menguat sehingga memaksa negara untuk mengambil sedikit langkah mundur.

Tapi bukan berarti ini adalah masa senja kala negara pembangunan. Disini, negara pembangunan dituntut menjawab tuntutan zaman agar terus dapat bertahan. Beberapa konsep transformasi pun diajukan.

2. Teori-Teori Transformasi Negara Pembangunan

Membahas tentang transformasi pada dasarnya juga membahas tentang perubahan institusi. Namun argumen tentang bagaimana mekanisme, mengapa dan seperti apa bentuk perubahan itu tidak memiliki satu pendapat yang utuh. Pandangan mengenai pun sangat tergantung dari aliran institusionalisme yang digunakan. Tetapi, aliran apa saja serta argumen setiap aliran institusionalisme itu tidak akan dibahas disini. Yang akan disajikan adalah ulasan singkat mengenai perubahan institusi dalam institusionalisme secara singkat saja.

Asumsi-asumsi mengenai perubahan institusi tentunya beragam dan sesuai dengan pendekatan institusionalisme yang digunakan. Namun demikian, ada

kecenderungan menggunakan pendekatan institusionalisme historis sebagai pendekatan umum yang digunakan dalam studi-studi komparasi politik (Thelen & Steinmo dalam Steinmo, Kathleen Thelen & Frank Longstreth (eds), 1992: 13) atau studi-studi kelembagaan.

Ada beberapa poin asumsi mengenai perubahan institusi atau dinamisme institusi dalam pendekatan institusionalisme historis, yakni pertama, asumsi-asumsi mengenai perubahan didasarkan atau memiliki jejak-jejak teori evolusi Darwin yang memandang institusi layaknya suatu mekanisme biologis yang memiliki sistem adaptasi yang kompleks. Perubahan, dalam pendekatan ini diibaratkan sebagai suatu proses adaptasi yang berkelanjutan dan bersifat inkremental atau gradual, yang melibatkan interaksi dan kesalingtergantungan antara berbagai variabel-variabel penting dalam konteks yang dinamis. Dari pandangan ini, perubahan adalah sesuatu yang normal yang selalu ada karena ia merupakan hasil aksi-reaksi antara institusi dengan individu dan lingkungannya.

Kedua, jika teori evolusi mengandaikan perubahan itu didasarkan pada penyesuaian sedikit demi sedikit terhadap tuntutan perubahan (Pierson, 1996 dikutip dalam Marsh & Stoker, 2010: 126) maka ada konsep juga yang menggambarkan perubahan institusi dapat terjadi secara dramatis atau revolusioner. Yang terakhir ini digambarkan

dalam konsep yang diajukan Krasner (1984) yakni *punctuated equilibrium* yang mengasumsikan perubahan institusi itu mengikuti kondisi keseimbangan. Perubahan institusi ditandai dengan dua periode episodik yakni krisis yang menuntut perubahan institusi secara mendesak dengan momen yang dramatis, yang kemudian akan mencapai stabilitas kembali setelah gagasan-gagasan atau tuntutan terwujud dalam bentuk institusi.

Periode stabilitas ini kemudian mengikuti karakter ketiga perubahan institusi, yakni *path dependency* atau mengikuti alur kesejarahan

Alur kesejarahan atau *path dependency* seringkali dimaknai secara berbeda. Dalam konteks yang luas, William Sewell (1996) mengartikannya sebagai suatu kejadian masa lalu akan memengaruhi kemungkinan akan hasil dari kejadian yang akan datang (Thelen dalam Mahoney & Rueschemeyer (eds), 2003: 208-240). Dari pandangan ini, institusi dilihat sebagai suatu produk dari kejadian historis yang kurang lebih spesifik yang konfigurasinya kemudian menentukan kejadian berikutnya (lih. Collier & Collier, 1999 Mahoney & Rueschemeyer (eds), 2003) dalam Institusi pada dasarnya merefleksikan pengalaman historis, namun ketika institusi itu telah diinisiasi maka para aktor pun akan menyesuaikan untuk mengakomodasi pola-pola yang berlaku termasuk dalam proses perubahan institusi dimana pengalaman historis

yang terefleksikan dalam suatu institusi selalu menjadi rujukan. Karena peran penting pengalaman sejarah inilah, perubahan atau inovasi yang terjadi dalam suatu institusi itu tidak pernah lepas dari tatanan institusi yang berlaku, oleh karenanya Margaret Weir (1999, dikutip dalam Mahoney & Rueschemeyer (eds), 2003) menggambarkan perubahan ini sebagai *bounded innovation*, dimana alur pembangunan itu selalu diwarnai oleh elemen keberlanjutan, tetapi tentunya tidak menghalangi perubahan.

Pendekatan ini sebenarnya tidak mampu menjawab berbagai pertanyaan mengenai perubahan institusi, misalnya mengapa ia perlu berubah, dalam kondisi seperti apa perubahan itu dapat terjadi, dan bagaimana proses perubahan itu. Pendekatan yang dipaparkan juga dipandang tidak mampu menjelaskan mengenai perubahan namun hanya sampai menjelaskan mengenai adaptasi atau kontinuitas institusi itu (Kurniawan, 2009; Peters 1999; Steinmo, 2010; Mahoney, 2000). Pendekatan ini berasumsi bahwa institusi tidak beroperasi pada kondisi vakum, tetapi berinteraksi dan memiliki kemelekatan atau aspek tertanam (*sticky* atau *embedded*) dengan konteks sosioekonomi yang melingkupinya. Kemelekatan ini tetap menjadi aspek penting meski perubahan situasi atau kondisi politik dan ekonomi terjadi secara dramatis, yang kemudian mengindikasikan institusi memiliki pengaruh yang konstan

atau berlanjut terhadap hasil-hasil keluaran politik, meski ini juga membuka peluang institusi untuk resisten terhadap perubahan (Thelen & Steinmo, 2003).

Dalam Thelen (2003), disebutkan ada dua mode atau tipe perubahan institusional yang disebut sebagai bagian dari konsep alur kesejarahan itu, yakni 1) *Institutional Layering* dan 2) mode Konversi.

Mode pertama lebih diartikan sebagai renegosiasi parsial institusi dengan mengabungkan elemen *lock-in* dan inovasi. Mode ini mempertimbangkan suatu inovasi dilakukan dalam kerangka institusi yang telah ada, namun tidak meninggalkannya atau mengganti dengan yang baru. Mode ini lebih memilih menciptakan institusi baru atau institusi pendamping namun sejalan dengan institusi atau struktur yang telah ada. Mode ini seringkali pilihan utama karena menghindari kegagalan fungsional institusi baru, yang juga mempertimbangkan aspek ‘tertanam’ atau kemelekatan institusi terhadap faktor-faktor sosial yang ada.

Mode kedua, yakni mode konversi ialah proses adaptasi institusi dengan menentukan tujuan-tujuan yang baru yang sesuai dengan konteks yang ada, yang kemudian membawa pada perubahan peran dan fungsi dari institusi itu. Dari beberapa kasus yang diteliti menunjukkan bahwa seringkali proses konversi merubah tujuan, peran dan fungsi atau bahkan karakter suatu institusi secara total yang

bahkan sangat berbeda atau tidak berkaitan dengan tujuan, peran dan fungsi serta karakter semula ; misalnya penelitian Thelen (1991) mengenai dewan sistem kerja di Jerman yang semula sangat paternalistik dan anti serikat buruh bertransformasi menjadi institusi terkuat yang menjadi perwakilan bagi kelompok buruh.

Selain itu, dari berbagai kajian juga, mode konversi lebih sering diadopsi karena memungkinkan keberlangsungan suatu institusi dalam jangka waktu yang lama, pun dengan konteks yang berbeda-beda. Selain hal itu, mode konversi juga memungkinkan bekerja dalam suatu sistem kekuasaan yang plural, dimana kelompok-kelompok yang tadinya diluar sistem atau diistilahkan sebagai *excluded groups*, dapat bergabung dengan institusi yang ada. Hal ini mengisyaratkan, meski konstelasi aktor berubah tetapi tidak menyebabkan keruntuhan. Mode ini juga dianggap lebih fleksibel dan adaptif karena merangkul dan mengakomodasi kelompok-kelompok non pemenang (*aggrieved actors*) sebagai poros utama tuntutan bagi perubahan. Disisi lain, mode *layering* memungkinkan suatu perubahan tetapi tidak mengandaikan pergantian aktor, atau dengan kata lain, penyesuaian terjadi namun tetap mempertahankan aktor yang lama.

a. Sean Ó’Riain : *Flexible Developmental State*

Seán Ó’Riain menyebut transformasi negara pembangunan sebagai sebagai negara pembangunan

fleksibel (FDS) yang ia artikan sebagai kemampuan negara beralih pada jaringan inovasi dan produksi post-Fordisme, mengatraksi investasi internasional serta menghubungkan teknologi lokal dengan global serta memperluas jaringan bisnis lokal dalam kancah global (Ó Riain, 2000: 157-163). Inti pandangan ini adalah penguatan aspek efisiensi manajemen dalam multi aspek dan kemampuan *upgrading* industri negara. Konsep ini diajukan berkaitan dengan perubahan sistem *division of labor* internasional, dimana negara Asia Timur tidak lagi dalam fase *catch-up* yang mengandalkan industri massal padat karya. Sebaliknya, posisi sebagai negara ekonomi maju memaksa negara-negara ini beralih pada *industry knowledge-based* atau industri teknologi tinggi (*high-tech*) yang menuntut inovasi tambah nilai (*upgrading*).

FDS yang diajukan oleh Ó'Riain ini pada dasarnya memuat perubahan orientasi dan peran negara dalam pembangunan. Dalam negara pembangunan sebelumnya, yang ia sebut sebagai BDS peran negara dalam inisiasi industri kerap disebut sebagai *picking the winners*, dimana negara lebih menekankan pada peran *midwife*.²² Sedangkan di FDS, yang dipandang menapaki fase pembangunan yang berbeda, negara memainkan peran *husbandry* yang tidak saja 'menjemput pemenang' tetapi juga 'menciptakan pemenang' (*making the winners*).

Peran *husbandry* oleh banyak penstudi dipandang sebagai bagian dari evolusi negara pembangunan. Dalam hal ini, negara dituntut untuk mempertahankan kesinambungan pertumbuhan ekonomi ketika fase pembangunan memasuki fase yang lebih tinggi²³ yang juga menuntut penyesuaian strategi dan pemupukan kapasitas negara.

Bagi Ó'Riain peran ideal negara dalam globalisasi adalah mampu menjembatani tuntutan-tuntutan globalisasi pada saat yang sama tak lengah dengan program-program pembangunannya. Jalan mediasi negara pembangunan dengan globalisasi adalah, menciptakan institusi pembangunan yang akuntabel, terdesentralisasi namun pada saat yang mampu mempertahankan otonominya.

Basis institusional yang dimaksudkannya adalah hadirnya otonomi yang lebih bersifat inklusif. Di BDS basis institusional agensi pembangunan dikarakterisasikan dalam konsep Evans *embedded autonomy*, yakni bersifat otonom dan eksklusif yang kemudian mereduksi relasi negara dengan masyarakat menjadi relasi antara birokrat negara dengan kelompok industrial domestik semata. Sedangkan di FDS relasi agensi pembangunan diperluas dengan konsep *multiple embedded autonomy*, dimana relasi dekat (*embeddedness*) negara tidak terbatas pada satu

kelompok tertentu, tetapi berbagai kelompok sosial masyarakat. Lebih spesifik, dalam FDS kemelekatan negara meliputi dua kelompok utama, yakni kelompok kapital lokal maupun internasional, terutama kelompok profesional, dan jaringan inovasi.

Pada saat yang sama, struktur keorganisasian birokrasi yang menjadi agensi pembangunan juga harus berubah. FDS ditandai dengan hadirnya struktur organisasional birokrasi yang lebih bersifat fleksibel atau 'cair' (*loosely coupled*) daripada bersifat koheren, kohesif dan relatif terinsulasi (*tightly coupled*) seperti dalam negara pembangunan sebelumnya (BDS). Struktur birokrasi yang fleksibel ini memungkinkan agensi dan apparatus pembangunan dapat lebih terdesentralisasi yang membuat mereka lebih dekat dengan konstituen-konstituen mereka.

b. Linda Weiss : Governed Interdependence

Sedangkan Linda Weiss tidak menampik pengaruh globalisasi terhadap negara bangsa, khususnya negara pembangunan. *Pertama*, globalisasi telah menghadirkan tantangan bagi negara pembangunan, antara lain tuntutan akan transformasi sektoral yang misalnya berupa pembukaan cabang produksi baru, pergeseran basis produksi, pengadopsian teknologi maju serta tuntutan akan difusi inovasi untuk meningkatkan daya kompetisi global. Dalam konteks internasionalisasi

ekonomi, tekanan terhadap keberlangsungan inovasi semakin besar, yang kemudian menuntut negara untuk terus melakukan rasionalisasi ekonomi politik untuk melakukan upgrading secara terus menerus.

Kedua, globalisasi semakin mengintensifkan wacana akan mundurnya negara, yang dapat dikaitkan dengan dua hal, yakni globalisasi ekonomi dan demokratisasi seperti yang telah disebutkan sebelumnya. Dua hal ini kemudian bersumber pada satu isu, yakni globalisasi ekonomi ditandai dengan semakin kuatnya kelompok kapital swasta, yang akhirnya menciptakan kubu yang melemahkan monopoli dan kekuatan negara yang kemudian memicu tuntutan demokratisasi. Kuatnya kelompok kapital inilah yang kemudian menguatkan tesis *business led* daripada *state led*.

Gelombang demokratisasi di berbagai negara termasuk di negara-negara pembangunan disadari sebagai suatu kenyataan sejarah. Namun, pada umumnya tesis-tesis demokratisasi mengkontestasikan negara pembangunan dengan demokrasi. Pada konteks ini, negara pembangunan seringkali dituduh sebagai negara kuat dalam artian despotik dan koersif. Meski mengakui negara pembangunan memiliki kapasitas pembangunan yang baik, tetapi kapasitas tinggi ini juga diidentikkan dengan otoritarianisme.

Sedangkan tesis-tesis globalisasi ekonomi mendaraskan argumennya pada perspektif globalisasi yang bersifat melemahkan negara. Weiss mengkritik kedua pandangan ini dan menyebutnya *misleading*. *Pertama*, menyebut negara pembangunan sebagai negara otoriter dan despotik merupakan tuduhan mentah dan tidak bijak. Bahkan sebelum tuduhan ini muncul, penelitian Johnson mengenai Jepang tidak menunjukkan sedikitpun kebenaran akan tuduhan itu. *Kedua*, kedua pandangan ini tidak melihat kemampuan institusional negara beradaptasi dalam proses-proses globalisasi. Weiss melihat institusi merupakan perangkat *buffer* atau penangkal eksekusi globalisasi yang merugikan, sekaligus sebagai basis penguatan negara dan adaptasi negara.

Weiss mengakui bahwa pada tahap awal pembentukan negara pembangunan, memang dibutuhkan kapasitas negara yang kuat dalam artian despotik-koersif. Namun hal ini dikarenakan pada waktu itu memang dibutuhkan kapasitas demikian karena negara sedang memasuki tahap transformasi struktural. Dalam pandangan Weiss, tipe-tipe kapasitas negara akan sangat tergantung dari tipe transformasi yang sedang dilakukan. Setidaknya ada tiga tipe transformasi, yakni transformasi revolusioner dan transformasi struktural yang keduanya membutuhkan kapasitas negara yang

despotik-koersif, dan tipe transformasi ketiga disebut sebagai transformasi sektoral.

Transformasi revolusioner merupakan tahapan yang mendahului terbentuknya suatu sistem ekonomi, misalnya perombakan sistem kepemilikan sebagai penopang sistem ekonomi itu, yakni dari kepemilikan komunal ke kepemilikan pribadi untuk menciptakan sistem ekonomi kapitalis (terjadi di Rusia pada decade awal 90-an). Tipe transformasi kedua, disebut sebagai transformasi struktural yaitu transformasi basis ekonomi yang tadinya berbasis agrarian menuju ekonomi berbasis industri. Tipe transformasi ini seringkali ditandai dengan kebijakan reformasi agraria untuk mendorong industrialisasi, seperti yang terjadi Di Taiwan dan Korea Selatan. Sedangkan tipe transformasi terakhir, yakni transformasi sektoral menyiratkan proses transformasi yang lebih kompleks, kreatif dan strategis. Pada tipe inilah, penguatan kapasitas inovasi, proses produksi tambah nilai serta penguatan daya saing merupakan elemen penting menghadapi internasionalisasi dan globalisasi ekonomi.

Pada tipe terakhir ini, negara pembangunan dianggap sukses karena telah mampu beradaptasi dengan tuntutan global yang dibuktikan melalui kebangkitan kembali ekonomi Macan Asia pasca Flu Asia, 1997-1998. Namun, hal yang tepat menjadi

pertanyaan bagi Weiss adalah, mengapa negara ini mampu beradaptasi dan bangkit kembali?

Kiranya Weiss melihat ada dua strategi utama yang dilakukan oleh negara pembangunan. *Pertama*, negara berhasil memperkuat aliansi pada tingkat atas atau *upwards*, yaitu koalisi *interstate* yakni pada level regional dan internasional. Kemampuan negara menjalin kerjasama ekonomi dengan negara lain pada tingkat regional dan internasional merupakan basis penting bagi pengembangan dan peluang ekspansi ekonomi negara. *Kedua*, pada tingkat internal, *downwards* yakni penguatan aliansi antara negara dan kelompok bisnis.

Usaha-usaha rekonstitusi dan adaptasi negara pada kedua jenis aliansi itu disebut Weiss sebagai manifestasi dari negara katalisis (*catalytic state*), yang diartikan sebagai:

One that can act as a guiding element in policy networks and in the information and maintenance of the organizational infrastructure that will provide long-term inducement for firms to invest, upgrade and innovate. (Weiss, 1998: 67)

Inti dari negara katalisis (*catalytic*) adalah, negara tidak lagi menyandarkan dirinya sendiri sebagai inisiator, pelaksana maupun pengontrol industri, produksi maupun keamanan, namun lebih

mengandalkan pada relasi kolaboratif antara negara dengan kelompok kapital (aktor non-negara) dalam usaha-usaha pencapaian tujuan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Negara katalisis merupakan kontras dari negara integral (Weiss, 1998: 210) yang menguasai alat-alat produksi, legitimasi dan keamanan sehingga seringkali diasosiasikan dengan kekuatan despotik-koersif. Hadirnya negara katalisis ini dikaitkan dengan hadirnya kapasitas transformatif negara, yang ditopang dan bersumber dari aransemen institusional yang tepat yang dikonseptualisasikan sebagai *Governed Interdependence* atau GI.

Teori GI dipandang Weiss sebagai jalan tengah menjawab persoalan kontestasi antara negara dengan kelompok kapital atau kelompok bisnis. Seringkali dalam wacana globalisasi dan demokratisasi dimana kekuasaan dapat bersifat plural, hubungan antara negara dengan kelompok bisnis dilihat dari perspektif *negative-sum* (Calder, 1993 ; Callon, 1995). Dari pandangan ini, negara dan kelompok kapital disebut sebagai antitesis satu bagi yang lainnya. Jika negara kuat, maka kelompok kapital yang berada pada posisi subordinat, begitu pula jika kelompok kapital menguat, maka merupakan akhir bagi negara.

Dalam GI, negara dan korporasi dipandang sebagai dua elemen yang signifikan dalam

pembangunan. Keduanya dapat berelasi dalam konteks *positive-sum*, yakni saling membutuhkan, juga saling melengkapi. Negara dan kelompok kapital adalah partner utama dalam pertumbuhan ekonomi dan juga kekuatan penting dalam pencapaian tujuan-tujuan pembangunan. Karena hal ini, negara sepatutnya berperan sebagai katalis koalisi yang kolaboratif antara aktor-aktor industrial dan negara, yang lebih spesifik disebutkan sebagai birokrat pembangunan.

GI secara umum merujuk pada relasi antara negara dengan kelompok kapital yang didasarkan pada proses-proses negosiasi dan koordinasi satu sama lainnya. Dalam konteks ini, kelompok kapital yang disebut sebagai partner diposisikan hampir setara dan berelasi resiprokal dengan birokrat pembangunan. Ini berarti inisiatif industri dan proses tambah nilai dapat berasal dari pihak manapun, sepanjang inisiatif itu ditindaklanjuti melalui proses-proses negosiasi, konsultasi dan koordinasi. Proses ini dibayangkan sebagai suatu upaya mencapai *win-win solution*, yang artinya kedua pihak dapat diuntungkan, baik itu negara dapat melihat inisiatif itu sejalan dengan tujuan pembangunan serta pertumbuhan ekonomi nasional dan distribusi kesejahteraan, maupun keuntungan bagi kelompok kapital yang dapat berupa peluang perluasan

industrialisasi dan akses terhadap pasar baik lokal maupun global.

Hal inilah yang menguatkan asumsi bahwa negara dan kelompok kapital memiliki relasi saling ketergantungan atau interdependensi. Namun, hal ini tetap tidak memundurkan negara, sebagaimana asumsi-asumis *Anglo-Amerika*. Interdependensi ini tidak menjadikan negara dan kelompok kapital benar-benar setara dalam artian menghilangkan kepemimpinan negara dalam industrialisasi. Makna kata *governed* dalam GI menunjukkan negara masih sangat berperan dalam hal kepemimpinan ekonomi terutama dalam penentuan haluan dan tujuan ekonomi dan pembangunan. Negara masih memegang tampuk kepemimpinan, dan bisa menentukan kapan atau kepada siapa negara harus mengiringi (*to follow*). GI pun tidak dilihat sebagai situasi yang memojokkan bagi negara, namun lebih sebagai strategi negara untuk terus dapat mempertahankan kontrol terhadap ekonomi nasional dengan memanfaatkan sumber daya domestik melalui pelibatan dan penguatan relasi dengan aktor-aktor non-negara dalam pembangunan.

Weiss selanjutnya menggambarkan ada empat tipe dari GI. Keempat tipe GI ini sesungguhnya bertransformasi dari masa ke masa. Keempat tipe tersebut adalah :

- a) *Disciplined support*; yang tidak lain merupakan pemberian subsidi. Pada masa awal negara pembangunan, subsidi diberikan untuk membantu pendirian industri baru yang kemudian dialokasikan untuk memperluas ekspor. Dewasa ini, alokasi subsidi diperuntukkan untuk inovasi dan *upgrading*. Pemberian subsidi diberikan kepada aktor swasta yang memang layak mendapatkan subsidi, melalui pengajuan proposal kepada negara. Subsidi dalam artian ini dilihat sebagai pemanfaatan sumberdaya publik untuk meraih produktifitas yang lebih tinggi.
- b) *Public risk absorption*; yang merupakan bentuk bantuan pemerintah untuk meminimalisir resiko pendirian industri baru. Tidak hanya bagi industri besar, namun GI tipe ini sering diperuntukkan bagi industri skala kecil dan menengah. Negara juga tidak terbatas berperan dalam aspek penjaminan bebas resiko bagi industri, tetapi juga memediasi produsen dengan konsumen yang memungkinkan perluasan pasar secara signifikan.
- c) *Public-sector governance*; adalah pendelegasian sebarang otoritas negara dalam pembuatan kebijakan kepada aktor-aktor sosial. Kebijakan dalam hal ini dapat diartikan dua hal, yakni kebijakan formal. Dalam konteks ini, delegasi

diartikan sebagai pelibatan langsung kelompok-kelompok sosial dalam proses pembuatan kebijakan. Arti yang lainnya adalah, kebijakan informal dimana negara berperan di belakang layar; memberikan porsi kepemimpinan kelompok sosial dan peluang mengambil inisiatif kebijakan. Peran negara yang utama dalam hal ini adalah memastikan koordinasi sektor-sektor formal, informal dan negara dalam inisiasi dan implementasi kebijakan yang telah dibuat aktor sosial sehingga tidak berlawanan dengan haluan atau garis kebijakan besar yang telah ditetapkan negara.

- d) *Public-private alliances*; yakni upaya pendifusian, pengembangan dan *upgrading* teknologi untuk mendorong inovasi yang lebih integratif. Negara, biasanya menyediakan basis institusi untuk menjalin aliansi industri ini misalnya pembentukan organisasi bisnis. Strategi yang terakhir ini juga seringkali dikombinasikan dengan ketiga strategi atau tipe GI sebelumnya. Misalnya, ketika suatu firma hendak bergabung dalam organisasi payung industri itu, *reward* yang mungkin ia dapatkan adalah berbentuk *discipline support* dan absorbs resiko. Namun, komitmen juga dituntut dari mereka, yakni kontribusi yang berupa kesediaan membagi sumber daya yang dimiliki. Akhirnya,

firma yang tergabung dalam organisasi payung inipun akan mendapatkan akses pengetahuan, maupun modal serta absorpsi resiko. Melalui organisasi payung ini pula, sistem inovasi dan aliansi inivasi dapat terbangun secara integratif.

c. *Transformative Developmental States (TDS)*

Transformative (developmental) states (yang akan disingkat TDS) adalah suatu konsep yang diajukan oleh Linda Wiess yang pada dasarnya ditujukan sebagai sanggahan terhadap berbagai asumsi-asumsi *Anglo-American* mengenai keruntuhan DS. Bagi Linda Weiss, *transformative state*, yang ia sebut sebagai *updated version* dari DS merupakan bukti bahwa DS mampu bertahan dari berbagai tekanan eksternal termasuk globalisasi dan liberalisasi.

Pada awalnya, konsep *transformative state* diajukan oleh Chalmers Johnson (1982) dan diartikan sebagai negara yang memiliki kemauan dan kemampuan untuk mencapai proyek-proyek transformatif. Namun bagi Linda Weiss, definisi yang diajukan oleh Johnson ini tidaklah cukup karena tidak menjelaskan bagaimana struktur hubungan antara pemerintah (negara) dengan sektor bisnis (*government-business relationship*).

Sedangkan menurut Linda Weiss, *transformative (developmental) states* adalah negara yang terlibat

secara kontinual dalam proses strategi upgrading. Keterlibatan negara dalam proses upgrading ini tentunya membutuhkan kapasitas, yang Linda Weiss sebutkan sebagai *transformative capacity* yang mengacu pada kemampuan negara untuk beradaptasi dengan tekanan-tekanan dan perubahan-perubahan eksternal dengan menciptakan sarana-sarana pemerintahan yang mendukung proses perubahan industri tersebut. Inti dari *transformative capacity* ini sesungguhnya adalah negara tidak lagi ditempatkan sebagai satu-satunya insiator dalam proses industrialisasi maupun proses upgradingnya.

Fokus *transformative capacity* adalah relasi antara negara dan sektor industri atau pemerintah dengan pihak swasta. Dalam konteks ini, tidak ada distingsi yang kaku apakah negara yang mendominasi ataukah swasta yang memimpin, namun bagi Linda Weiss hubungan negara dan bisnis bersifat sangat koordinatif satu sama lain yang akhirnya juga saling memperkuat satu sama lain. Dalam hal ini, suatu kebijakan tidak lagi dipaksakan begitu saja oleh birokrasi namun pembuatan suatu kebijakan itu melalui proses negosiasi, konsultasi dan koordinasi dalam hubungan yang resiprokal antara kedua aktor. Maka, sektor bisnis bisa menjadi inisiator suatu kebijakan

namun tidak bertentangan dengan garis besar kebijakan pembangunan negara.

Dengan lebih sederhana kita dapat mengartikan *transformative (developmental) state* adalah negara yang responsif terhadap perubahan-perubahan yang terjadi. Meski porsi keterlibatan pihak industri diperbesar dalam proses pembangunan namun negara tidak begitu saja mengalami degradasi bahkan mungkin tidak lagi terlibat dalam proses industrialisasi dan pembangunan. Justru sebaliknya, semakin negara terlibat dalam proses perubahan sektor industri (upgrading) akan semakin menguatkan aktor swasta (negara sebagai katalisator). Seperti di Taiwan dan Jepang, swasta bisa mempromosikan suatu strategi kebijakan kepada negara selama proposal tersebut tidak berlawanan arah dengan *guidelines* yang telah dibangun pemerintah.

Dalam TDS, negara dapat terlibat secara efektif tanpa harus mengacu pada asumsi kelompok statis yang mensyaratkan kemampuan koersif dalam implementasi kebijakan (*power over society*). Justru kemampuan negara melakukan negosiasi, konsultasi dan koordinasi kebijakan merupakan pondasi dasar efektifitas keterlibatan negara (*power through society*). Meski dalam konteks ini birokrasi diposisikan sejajar dengan pihak swasta namun hal ini tidak menyebabkan

terkooptasinya negara maupun birokrasi dengan kepentingan tertentu. Misalnya saja di Korea, *embedded autonomy* yang dimiliki negara justru melanggengkan budaya *clientilism* dalam hubungan industri dan negara yang mengakibatkan suatu kebijakan sangat dekat dengan kepentingan pihak tertentu (*crony capitalism*). Sedangkan TDS justru mampu menghindari hal ini karena kemampuan mereka menginstitusionalisasi otonomi yang dimiliki.

Dengan demikian, ada tiga hal yang menjadi pembeda TDS dengan DS, yakni pertama, negara otoritarian atau rejim koersi bukanlah penentu efektifitas TDS, melainkan kemampuan atau kapasitas negara untuk melihat konteks perannya dalam pembangunan serta kemampuannya membangun jaringan dengan sektor bisnis melalui upaya negoisasi, konsultasi, dan koordinasi dengan sektor bisnis dan sektor ekonomi lainnya. *Kedua*, hubungan birokrasi dengan negara yang lebih profesional. Menurut Linda Weiss, pada awal pembentukan DS, faktor-faktor ‘non-birokrat’ (seperti kesamaan etnis, dan keterkaitan dengan pihak tertentu) menjadi salah satu faktor determinan dalam penunjukan posisi di birokrasi. Meski berdampak pada kohesivitas dan kuatnya proses upaya pencapaian pembangunan, namun justru menghasilkan birokrasi yang tidak ‘sehat.’ Sedangkan dalam TDS,

sejak awal negara membangun birokrasi yang bersih dan jauh dari kepentingan-kepentingan politik maupun pengaruh militer. Hal ini pada dasarnya menuntut kapasitas dan kapabilitas elite politik yang merupakan katalisator pembentukan birokrasi yang bersih dan kapabel. Kepemimpinan elit politik yang kohesif, solid dan berkomitmen terhadap pembangunan sangat memengaruhi efektifitas birokrasi. Dalam hal ini, lingkungan politik yang transparan, dan informatif menjadi hal yang sangat menentukan. *Ketiga*, negara melibatkan sektor-sektor ekonomi yang mewakili kepentingan masyarakat. Aspek ketiga ini, TDS justru memperluas jaringan partisipasi sektor ekonomi, yang tidak hanya menjangkau kelompok bisnis dominan (besar) namun juga menjalar hingga masyarakat bawah (*grassroot*)²⁴

Dengan konsep yang ia ajukan, Linda Weiss berargumen bahwa DS tidak mengalami keruntuhan, justru DS memiliki kapasitas responsif yang menjadikan ia dapat terus bertahan. Hal ini disebabkan karena sesungguhnya kapasitas negara dan kapasitas transformatifnya bukanlah suatu hal yang statis namun dinamis. Kapasitas negara dapat berubah-ubah sesuai dengan konteks kebutuhan. Dan TDS merupakan transformasi kapasitas negara dalam merespon perubahan-perubahan eksternal, seperti globalisasi dan

arus liberalisasi. Misalnya saja liberalisasi di Jepang dan Taiwan yang membuat mereka semakin terintegrasi dengan ekonomi global tidak dipandang sebagai suatu ‘paksaan’ eksternal namun justru dipandang sebagai komplementer kapabilitas negara dimana justru negara yang mengarahkan proses liberalisasi itu (liberalisasi sebagai konsekuensi rejim domestik). Liberalisasi di Jepang dan Taiwan justru memberikan dampak positif, sedangkan di Korea berdampak sebaliknya yang dikarenakan justru Korea banyak mengabaikan kapasitas transformatifnya.

F. Sinergi dan Tata Kelola Pemerintahan dalam Negara Pembangunan Transformatif

Dari apa yang dikemukakan baik oleh Ó’Riain maupun Weiss pada dasarnya menunjukkan bahwa elemen-elemen utama negara pembangunan tetap dipertahankan. Perbedaan yang ditunjukkan adalah bentuk adaptasi negara pembangunan yang membawa, pada suatu aspek meluaskan lingkup peran negara, namun ada juga aspek atau sektor yang membutuhkan minimalisasi intervensi negara. Kemampuan negara membaca situasi dan menempatkan posisinya, serta mengelola negara dengan berbagai cara yang lebih kreatif, dipandang sebagai suatu faktor positif dalam maturasi negara pembangunan. Namun, perlu diingatkan juga sebagaimana yang disebutkan oleh Weiss, negara pembangunan tidaklah

monolitik. Di suatu negara, bisa saja maturasi negara pembangunan terjadi dengan lebih cepat namun ada juga negara yang beradaptasi dengan perlahan, melakukan perubahan sporadis di suatu aspek, namun juga mempertahankan elemen utama negara pembangunan di aspek yang lain.

Diantara bentuk-bentuk perubahan atau adaptasi yang disebutkan, kiranya ada beberapa elemen yang menjadi tujuan ataupun pengkondisian adaptasi itu. Evans, misalnya melihat perlunya aspek sinergisitas antara negara dengan masyarakat. Dalam pengertian yang sederhana, sinergisitas menggambarkan resiprositas antara negara dan masyarakatnya. Hubungan yang timbal balik inipun menghendaki dua kelompok tersebut responsif satu sama lain.

Evans memaparkan dua bentuk sinergi, yakni *complementarity* dan *embeddedness*. Yang pertama disebut pandangan konvensional dimana sinergi berbasis pada perbedaan properti publik dan privat yang kemudian juga menegaskan pembagian kerja yang jelas antara publik dengan privat. Peran pemerintah dalam bentuk sinergi ini adalah menyediakan barang-barang publik tertentu untuk melengkapi atau menyempurnakan efisiensi input yang dilakukan oleh kelompok privat. Ini artinya, negara hanya menyediakan barang-barang publik yang *memang* tidak mampu disediakan oleh kelompok privat.

Penyediaan barang-barang publik ini kiranya, dalam tahap awal mampu mengkondisikan, misalnya kewirausahaan warganya dan pada tahap kemudian menyokong dan menjamin proses-proses produksi dan aktifitas-aktifitas ekonomi yang dilakukan kelompok swasta. Oleh karenanya, pandangan ini lebih menekankan pada institusionalisasi ekonomi dan administrasi publik yang menjamin sehatnya hubungan antara kedua aktor ini. Hal ini dikarenakan dalam konsep sinergi ini, meski peran negara atau pemerintah dibutuhkan, namun hendaknya peran itu tidak terlalu banyak atau berlebihan. Indikasi utama peran pemerintah yang berlebihan dan cenderung intervensif adalah jika agen publik terlibat sangat dekat dengan urusan-urusan publik. Keterlibatan yang sangat dekat ini, misalnya negara juga turut andil menentukan operasionalisasi atau pemanfaatan barang-barang publik itu. Intimasi antara agen publik dan kelompok-kelompok sosial akhirnya akan menimbulkan perilaku *rent-seeking*, dan mencederai logika insentif individu dan alokasi sumber daya yang rasional (Evans, 1996:178-209). Maka, dalam konsep ini digambarkan negara hanya sebatas menyediakan barang publik mentah yang kemudian menyerahkan urusan manajemen atau pengelolaan barang publik itu kepada masyarakat (Lam termuat dalam Evans,(ed). 1996:11-47) Konsep *complementarity* ini pun lebih dekat dengan teori-teori ekonomi liberal konservatif atau neoliberal.

Sedangkan konsep sinergi yang kedua, yakni *embeddedness* justru menghendaki keterlibatan langsung negara dengan urusan-urusan publik itu. Peran negara tidak hanya sampai pada penyediaan barang publik, namun juga membangun jaringan dan terikat dengan jaringan itu untuk andil dalam proses pengelolaan serta pendistribusian barang publik. Konsep sinergi ini paling nyata dilihat dari praktik-praktik jalinan kerjasama antara negara dan kelompok kapital di negara-negara pembangunan.

Konsep sinergi yang dikemukakan Evans nampaknya mengingatkan kembali pada *embedded autonomy* yang telah dipaparkan pada bagian tulisan sebelumnya. Namun Evans tidak hendak mengulangi konsep itu dalam sebutan yang berbeda. Evans justru berpendapat bahwa ‘kemelakatan’ negara tidak harus melulu bersifat eksklusif, dimana ada perluasan jaringan antara negara dengan masyarakat yang tercermin dari semakin beragamnya basis kelompok masyarakat yang terlibat jaringan itu. Evans menekankan ‘kemelekatan’ yang evolutif dan adaptif.

Yang dimaksud dengan kemelekatan yang evolutif dan adaptif itu adalah sinergi yang mengadopsi tidak saja konsep *embeddedness*, tetapi juga *complementarity*. Dalam pandangan Evans, dua konsep sinergi ini sesungguhnya tidak bersifat saling kontradiktif namun justru melengkapi satu sama lain. Bentuk interdependensi antara kedua konsep ini pun disebut dengan *co-production*, dimana *complementarity* menciptakan

basis tujuan atau sasaran interaksi produktif antara negara dan masyarakat, sedangkan kemelekatan menciptakan basis normatif dan interaksional bagi perwujudan potensi keuntungan bersama. (lih. Evans, 1996 termuat dalam Evans, ed, 1996: 178-209).

Dengan menggabungkan dua konsep ini, sinergi akan menghasilkan keluaran yang efektif. Hal ini dikarenakan, pada suatu sisi hadirnya *complementarity* dipandang mampu mencegah eksces *embeddedness* yang berlebihan, misalnya munculnya *moral hazard*, dan pada saat yang sama *embeddedness* menyediakan basis bagi orientasi bersama serta interaksi langsung yang konkret antara negara dan masyarakat, agar kolaborasi dapat berjalan lebih efektif. Selain itu, kehadiran keduanya juga menjamin keseimbangan produksi dimana hadirnya *complementarity* menjamin peran pemerintah yang tidak *overwhelm* dengan seluruh produksi diserahkan pada negara melalui BUMN, sedangkan *embeddedness* menjamin sebaliknya, yakni menjamin kehadiran negara dalam sektor-sektor penting, dan mencegah negara terlalu ‘berjarak’ (*hands-off relation*) dengan masyarakatnya.

Hadirnya *complementarity* dalam sinergi juga dapat dipandang sebagai bentuk akomodasi negara dengan kelompok-kelompok kapital, yang menunjukkan bahwa relasi antara negara dan kelompok kapital atau masyarakat tidaklah bersifat *zero-sum*. Hal ini tidak asing, mengingat Weiss telah

memaparkan sebelumnya. Tetapi Evans sedikit beranjak dari teori-teori revisionis dan kemudian memasukkan aspek modal sosial sebagai komponen penting dalam *embeddedness*. Dalam pandangan Evans, kolaborasi negara dengan masyarakat tidak melulu mengandalkan institusi formal, meskipun ini penting tetapi seringkali *embeddedness* bersumber dari hal-hal yang bersifat personal, misalnya salah satunya adalah kepercayaan (*trust*).

Meskipun dapat bersifat personal, bukan berarti modal sosial menjadi suatu konsep yang abstrak yang tidak dapat diukur. Dalam ukuran etis informal, modal sosial terkait dengan kejujuran, sikap terbuka, toleransi, dan keadilan. Sedangkan dari aspek ekonomi dan pemerintahan Dalam konteks ekonomi pembangunan, kepercayaan dapat dilihat dari beberapa indikator misalnya indikator tingginya modal sosial dapat dilihat dari rendahnya tingkat korupsi, birokrasi yang berkualitas, kualitas infrastruktur yang tinggi, kepatuhan pembayar pajak serta efisiensi dan integritas pemerintah terhadap program-program pembangunan dan lingkungan (Bank Dunia 1999 dalam Halpern, 2005: 65-66). Tak lupa, Evans juga mengingatkan sinergi yang berdasarkan modal sosial seperti ini dapat lahir jika dilandasi struktur sosial yang relatif setara, meskipun diakui beberapa kondisi yang tidak mendukung, seperti negara otoriter tetap dapat memproduksi modal sosial namun dalam skala yang terbatas saja.

Ada dua hal utama yang ditekankan sebagai pengkondisian sinergi sekaligus sebagai *moda* atau alat mempreservasi dan menciptakan alat sosial, yakni *governance* dan kepemimpinan (Kjær, Hansen & Thomsen: 2002). Aspek pemerintahan seringkali diasosiasikan dengan kapasitas negara yang secara sederhana diartikan sebagai kemampuan memformulasi sekaligus mengimplementasikan suatu kebijakan. Sedangkan Bank Dunia menekankan aspek utama pemerintahan adalah kapasitas institusional yang dicirikan sebagai institusi yang efektif, transparan, imparial dan akuntabel.

Sedangkan aspek kepemimpinan, meski tidak dibahas baik dalam Weiss, O’Riain maupun Evans namun seringkali sosok pemimpin menjadi corong perubahan atau transformasi. Seorang pemimpin yang cakap juga dicirikan sebagai pemimpin yang responsif terhadap segala perubahan. Tetapi hal ini tidak hendak mempersonalisasi perubahan atau negara itu sendiri, namun seringkali dalam negara yang lemah, yang tidak memiliki kapasitas institusional yang memadai, sosok pemimpin menjadi fokus perhatian (Jackson & Roseberg, 1992 Kjær, Hansen & Thomsen: 2002) karena ia bisa menjadi pembaharu, ataupun sebaliknya.

G. Negara Pembangunan dan Demokrasi

Dalam negara pembangunan transformatif, demokrasi seringkali tidak mendapat perhatian dalam porsi

yang cukup besar. Kajian demokratisasi di negara pembangunan akan membutuhkan teori-teori demokratisasi yang lebih memadai daripada teori-teori yang telah dipaparkan dalam tulisan ini, dan sayangnya proses demokratisasi itu bukanlah fokus dalam penelitian ini. Namun, warisan kesejahteraan yang diberikan oleh negara pembangunan dapat menjadi basis penting munculnya proses demokratisasi. Jika ditilik dari perspektif statisme, demokratisasi yang diharapkan adalah proses demokratisasi yang dimulai dari atas (*top down*) dimana negara diharapkan memiliki kapasitas responsif dan adaptif terhadap segala perubahan. Tetapi teori-teori transformatif itu juga menegaskan pentingnya kekuatan sosial atau masyarakat sebagai elemen penting perubahan negara pembangunan.

Pandangan demokrasi di negara pembangunan dapat dilihat dari dua perspektif, yang pertama lebih berorientasi pada pandangan oksidentalisme. Pandangan ini pada dasarnya menekankan budaya lokal sebagai ideologi, nilai politik dan basis suatu rejim. Kelompok oksidentalisme berasumsi bahwa demokrasi dan nilai lokal Asia, yakni konfusianisme merupakan dua hal yang bertentangan. Konfusianisme adalah ideologi komunitarian, dimana komunitas dipandang lebih tinggi dari individu, atau dalam istilah lain individu itu ‘tertanam’ atau ‘melekat’ dalam komunitas (*community-embeddedness of individual*). Sedangkan demokrasi adalah nilai barat yang lahir dan dibentuk dalam dan oleh tradisi

pragmatisme, empirisme, skeptisisme, dan gradualisme (Ming1996: 12-39). Demokrasi adalah ideologi individualisme, sedangkan konfusianisme merupakan nilai yang menjunjung solidaritas sosial dan keluarga. Individualisme justru dipandang sebagai bentuk kemerosotan moral dan ancaman terhadap kemakmuran.

Konfusianisme juga dipandang memiliki pandangan yang khas terhadap politik dan kekuasaan. Dalam demokrasi liberal, politik adalah perwujudan kontestasi dari para aktor untuk mendapatkan kekuasaan, yang kekuasaan itu juga mesti dibatasi dan ditujukan untuk melayani individu. Sedangkan dalam konsep konfusianisme, politik itu bersifat konsensual dan berkaitan dengan urusan etika atau moral. Kekuasaan itu juga diidealisasikan mencerminkan etika atau moral yang dapat diteladani oleh rakyat. Konfusianisme juga memandang hirarki, yakni posisi subordinat dan superior sebagai hal yang alami atau takdir. Karena hal inilah, konfusianisme menerima konsepsi paternalistik merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari politik, kekuasaan ataupun dengan nilai kehidupan.

Dari pandangan demokrasi liberal, apa yang ditekankan oleh konfusianisme yang kerap terwujud dari kepemimpinan suatu rejim tak lebih cerminan kepentingan politis semata. Memposisikan komunitas daripada individu adalah upaya mengkhianati hak-hak dasar yang melekat pada individu, dan juga penerimaan terhadap nilai-nilai

paternalistik juga menerima rejim otoritarianisme dimana kekuasaan tidak dipertanggungjawabkan terhadap rakyat. Selain itu, jikapun masyarakat yang menganut konfusianisme ini dibuktikan efektif karena hadirnya stabilitas yang berkelanjutan, itu mungkin saja dikarenakan karena kekuasaan otoritarian itu, yang mengenyampingkan kebebasan individu serta menjalankan kebijakan-kebijakan doktriner.

Tetapi ada juga yang melihat proses demokratisasi di Asia Timur dalam pandangan yang lebih moderat. Gordon White misalnya, menekankan bahwa suatu perubahan itu harus didasarkan pada konteks nilai dan budaya suatu komunitas, oleh karenanya menganggap demokrasi adalah hal yang penting namun proses demokratisasi itu harus sejalan dengan nilai-nilai lokal dan dilakukan secara bertahap dan evolutif. Pandangan ini menekankan pada “osmosa” kultural terhadap demokrasi (Radhar Panca Dahana, *Kompas*, 9 April 2012) yakni demokrasi itu juga disesuaikan dengan praktik-praktik budaya lokal yang telah mengakar dan diturunkan dalam alur sejarah yang panjang. Sejalan dengan pandangan ini adalah kelompok yang meyakini bahwa sumber daya yang terbaik untuk melakukan transformasi adalah modal sosial, yang dapat menjadi perekat maupun basis moral. Adanya modal sosial yang kuat, akan memudahkan transisi berlangsung.

Namun sebelum transisi demokrasi itu berlangsung, yang patut dicermati adalah penciptaan basis-basis demokrasi yang esensial, yakni penghapusan kemiskinan, peningkatan kesejahteraan dan distribusi kesejahteraan dan pendidikan yang merata. Jenis atau tipe rejim tidak ditekankan, bahkan tak mengapa jika rejim itu otoriter namun efektif memenuhi basis esensial ini.

Pada akhirnya, pandangan ini mengidealisasikan partikularitas demokrasi yang tidak terjebak pada asumsi-asumsi universalisme dan cenderung proseduralistik. Demokrasi tidaklah dilihat atau dinilai dari seberapa menyeluruhnya indikator-indikator demokrasi yang didengarkan oleh demokrasi liberal, karena dalam pandangan Sklar (1996) demokrasi itu adalah fragmen-fragmen (dalam Robinson & White, 1998: 1-16; White termuat dalam Robinson & White, 1998:17-51) yang di suatu kelompok dapat ditemukan bentuk yang berbeda. Begitu pula perbedaan prioritas dalam suatu rejim. Prioritas yang diutamakan oleh demokrasi liberal, yakni HAM atau kebebasan bisa saja bukan menjadi prioritas utama. Disinilah letak pluritas dari bentuk demokrasi itu.

Pandangan moderat ini pada dasarnya mengkritik demokrasi liberal, yang menerapkan standar-standar global demokrasi melalui agen-agen multilateralnya, seperti IMF dan Bank Dunia. Kecenderungan kelompok ini adalah mengidealisasikan relasi linearitas antara demokrasi dan

ekonomi pasar. Pencapaian demokrasi yang maksimal hanya bisa dilakukan melalui strategi penyesuaian struktural, yakni liberalisasi dan deregulasi ekonomi. Ini adalah upaya pereduksian makna demokrasi yang sistematis.

Dalam dataran statistik, tercatat negara-negara Asia Timur seperti Korea, Taiwan maupun Jepang telah melakukan proses transisi demokrasi bahkan ketika negara pembangunan itu dibentuk. Bahkan, beberapa peneliti mengungkapkan demokratisasi ini berperan penting dalam keberhasilan negara pembangunan. Tetapi, meski demikian negara-negara ini masih dikategorikan sebagai *defective democracy* yang tingkat pengorganisasian demokrasinya cukup lemah (lih. Croissant, 2007:156-178). Tetapi demokrasi di Asia Timur juga dipandang semakin membaik, meski tingkat demokratisasinya hanya mampu memenuhi kriteria minimalis Schumpeterian; jaminan keamanan dan perdamaian bagi setiap warga untuk mengejar kepentingannya atau bekerja, penegakan hukum relatif kuat dan stabil, pembatasan yang relatif rendah terhadap partisipasi sipil, serta berlangsungnya pemilu secara periodik (Leftwich dalam Robinson & White, 1998:52-83). Pemilu ini tidak saja diartikan secara prosedural semata, namun juga penerimaan dan keberpihakan masyarakat terhadap unsur legitimasi terhadap kekuasaan. Selain itu, penguatan basis bagi demokratisasi juga kian menguat yang dapat dilihat dari transformasi negara pembangunan. Dalam pandangan ini, hadirnya sinergi, perluasan jaringan negara,

akomodasi terhadap ekonomi kecil serta desentralisasi birokrasi merupakan usaha bagian dari proses institusionalisasi demokrasi yang inklusif, sembari juga menguatkan kelompok masyarakat.

BAGIAN II

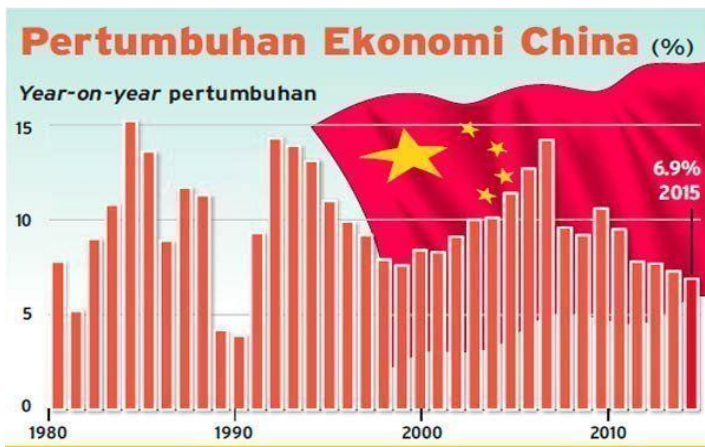
KEAJAIBAN PERTUMBUHAN EKONOMI CINA

A. Prestasi dan Kontradiksi Pertumbuhan Ekonomi Cina

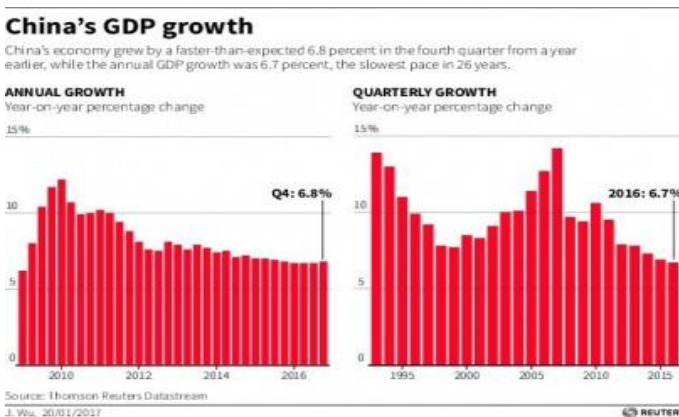
Cina adalah fenomena. Cina adalah the emerging super power. Cina adalah entitas ekonomi yang paling dinamis dengan pertumbuhan diatas rata-rata peraihan negara-negara besar di dunia. Sebutan-sebutan tersebut tentunya tidak asing terdengar. Hal ini dikarenakan Cina, memang meraih prestasi ekonomi yang sangat besar. Cina kini menjadi sorotan dunia.

Beberapa prestasi yang dapat disebutkan, antara lain dari 1978 hingga tahun 1995, GDP China tumbuh mencapai sekitar 6,5 % menurut catatan Bank Dunia. Dan dari tahun 1980 hingga tahun 2005 rata-rata pertumbuhan GDP China per tahun mampu menembus angka 9,5 persen, begitu pula dengan GDP per kapita yang tumbuh dari \$300 pada tahun 1980 menjadi \$1,000 pada tahun 2003. Selama kurun waktu tersebut, China juga berhasil menurunkan tingkat kemiskinan absolut di daerah rural, dari angka sekitar 250 juta orang menjadi 26,1 juta, atau dari sekitar 31 persen menjadi 2,8 persen saja, dan sejak tahun 1980 pula China berhasil meningkatkan kualitas hidup sekitar 200-400 juta penduduknya. Sedangkan dari perdagangan dan pertumbuhan industri, sejak tahun 1978 hingga tahun 2006 ekspor China meningkat lebih dari 15 persen per tahunnya dan angka ini menjadikan China sebagai eksportir terbesar dunia dengan

nilai total sekitar \$1,286 milyar. Dalam bidang sosial, China dianggap berhasil meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (Human Development Index—HDI), dimana dalam kurun waktu dua dekade China berada pada ranking ke 85 dari posisi 101 pada tahun 1991, dan pencapaian ini dianggap melampaui keberhasilan China dalam pertumbuhan ekonominya.



Gambar 1.1. Pertumbuhan Ekonomi China (sumber: inakoran.com)



Gambar 1.2. Pertumbuhan GDP Cina (sumber: reuters)

Tak cukup itu saja untuk menggambarkan keberhasilan ekonomi China. Kestabilan atau daya tahan ekonomi China pun terbukti saat krisis global yang melanda pada tahun 2008. Secara keseluruhan, angka pertumbuhan ekonomi China mencapai 7,9 persen pada kuartal kedua tahun 2009, atau naik dari 6,1 persen pada kuartal sebelumnya. Meski dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya, angka ini menunjukkan penurunan, namun dalam kondisi saat ini, angka tersebut merupakan prestasi bagi China, jika dibandingkan dengan keadaan perekonomian negara-negara di Eropa, Asia maupun Amerika yang melemah dan sedikit sekali menunjukkan pertumbuhan karena dampak krisis global. Kemampuan China mempertahankan pertumbuhan ekonomi secara positif dalam situasi yang sulit ini semakin meyakinkan para analis ekonomi mengenai masa depan China yang luar biasa. Misalnya, Bergsten menyebutkan, jika China dapat terus mempertahankan pertumbuhannya secara positif seperti saat ini, maka dapat dipastikan pada tahun 2035 China akan mengambil alih posisi Amerika Serikat sebagai ekonomi terbesar di dunia. Sedangkan Maddison meramalkan hal ini lebih cepat. Tahun 2015 China akan menjadi kekuatan ekonomi terbesar dunia, menggeser posisi Amerika Serikat, dan pada tahun 2030 GDP China akan mewakili sekitar 23 persen GDP Dunia.

B. Kategorisasi Model Pembangunan Cina

Keberhasilan China yang masif tersebut menarik perhatian para analis baik dari bidang ekonomi, sosial maupun ilmu pembangunan. Kiranya ada tiga perdebatan utama mengenai model pembangunan Cina, yakni kelompok pro-pasar atau neo-klasik, kelompok etatisme dan kelompok oksidental

Bagi kelompok neoliberal Cina merupakan contoh nyata bagaimana globalisasi dan keterbukaan pasar dapat memberikan manfaat yang sangat luas bagi suatu negara. Hal ini diperkuat dengan beberapa fakta, misalnya aliran investasi asing global atau FDI yang sangat signifikan. Selain itu, Deng juga melakukan perubahan-perubahan struktur dan institusi ekonomi China secara besar-besaran, seperti pada sistem kepemilikan yang tidak lagi didominasi negara, terutama dalam bidang pertanian, serta liberalisasi dan privatisasi yang dilakukan pemerintah Cina, meskipun dilakukan secara bertahap.

Reduksi peran negara juga terlihat dalam kebijakan Cina, dimana jaminan-jaminan sosial yang dahulunya diterapkan pada rezim Mao, kini dihapuskan. Misalnya saja, penghapusan jaminan kerja bagi tenaga kerja. Meskipun hal ini berdampak negatif bagi para pekerja, namun hal ini dipuji oleh kelompok neoliberal sebagai suatu kebijakan yang mendorong industrialisasi karena hal ini memberikan jaminan atas ketersediaan buruh murah di China. Meski mengakui

gradualisme yang ditempuh Cina, yakni melakukan reformasi secara bertahap namun kelompok ini meyakini Cina, perlahan tapi pasti menjelma menjadi negara neo-liberal. Reformasi yang dilakukan selama ini pun sesungguhnya bervisi membangun ekonomi dan masyarakat yang sesuai dengan tipikal konsepsi negara neoliberal. Dengan kata lain Cina adalah an emerging neoliberal state.

Namun pendapat ini mendapat banyak kritikan. Bagi pendukung negara (etatist), justru China merupakan contoh yang tepat bagaimana negara dapat berperan secara efisien dalam pembangunan ekonomi. Meski melakukan beberapa kebijakan neoliberal, namun ini tidak menjadikan Cina serta merta menjadi negara neoliberalis. Kelompok ini meragukan pendapat kelompok neoliberal tersebut karena dianggap mengabaikan banyak hal mengenai pembangunan Cina. Jika neoliberalisme dipandang tidak sekadar sebagai panduan ekonomi, namun sebagai seperangkat nilai sosial, maka keunikan sistem sosial masyarakat Cina perlu dipertimbangkan karena perbedaan kontras mereka dengan sistem sosial atau pengorganisasian masyarakat di negara-negara yang dikategorikan neoliberalis. Namun melampaui pendekatan sosiologis-antropologis tersebut, Cina tetaplah bukan negara neoliberalis. Hingga saat ini Cina mengandalkan intervensi negara dalam pembangunannya, misalnya intervensi politik terhadap pasar (mengenai distorsi harga), kepemilikan negara dalam berbagai sektor industry yang

masif, serta bentuk-bentuk kebijakan industry strategis yang dilakukan Cina merupakan indikator kebijakan yang tidak kompatibel dengan ciri-ciri pendekatan neoliberal.

Dibandingkan dengan Amerika Latin dan Rusia pada masa Gorbachev dengan kebijakan reformasinya yang kemudian membawa Rusia pada kehancuran dan disintegrasi, reformasi yang dilakukan Deng justru berdampak kebalikannya dan merupakan hal yang sangat luar biasa. Para analis percaya bahwa reformasi China sangat berbeda dengan tahap reformasi Amerika Latin dan Rusia, dimana keduanya melakukan reformasi secara radikal yang bergerak sesuai tahapan neoliberalisme namun pada saat yang sama melakukan reduksi peran negara yang masif, terlebih lagi reformasi justru memperparah tingkat kebobrokan aparatus negara. Sedangkan China, meski dianggap menuju arah neoliberalisme namun kekuatan China justru terletak bagaimana China mempersiapkan apparatus pemerintah sehingga negara mampu berperan secara efektif dalam ‘mengawal’ reformasi. Deng melakukan reformasi dengan pendekatan yang berhati-hati, bertahap dan berurutan yang kontras dengan pendekatan reformasi neoliberal dengan shock therapy-nya. Hasilnya adalah, pertumbuhan ekonomi yang masif namun juga disertai kuatnya negara yang efisien dan kapabel.

Kelompok pro-negara justru mengkategorikan Cina sebagai *developmental state* (DS) seperti di Korea, Taiwan

maupun Jepang. Beberapa ciri yang memperkuat asumsi ini adalah otoritas Cina yang mengarahkan arah pembangunan atau mengkoordinasikan agenda pembangunannya melalui institusi-institusi perencanaan pembangunan (*development planning board*), ciri pembangunannya yang *growth oriented* untuk mengejar ketertinggalannya (*catch up process*), mendorong ekspor sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi (*export-led growth*), intervensi negara yang kuat dalam penentuan strategi pembangunan, serta penguatan birokrasi yang efisien untuk menyokong implementasi agenda pembangunan, terlebih lagi beberapa pendapat menyatakan Cina termasuk negara yang tidak demokratis (*interventionist state*), suatu ciri yang selama ini dilekatkan pada model negara pembangunan di Jepang dan Korea.

Tetapi hal ini juga membawa persoalan. Pasalnya, Negara Pembangunan mungkin berjaya pada tahun atau dekade 80-an hingga 90-an. Model ini mendapat sanjungan yang teramat luas. Model DS disebut sebagai *counter discourse* terhadap model pembanguna *mainstream* yakni neoliberalisme. Negara pembangunan mampu menghadirkan wajah lain dari peran negara. Negara tidak membatasi pasar, namun justru intervensi negara ditujukan agar mekanisme pasar berjalan baik.²⁵ Tiga negara utama DS pada waktu itu menjadi *primadona*.

Namun pada tahu 1997/1998, negara-negara yang disebut DS pun tidak luput dari hantaman krisis. Krisis

moneter Asia tidak saja menyebabkan kelumpuhan ekonomi dan sosial bagi negara-negara tersebut, namun juga meruntuhkan DS sebagai suatu teori pembangunan. DS dianggap gagal melewati krisis, padahal suatu teori layak disebut sebagai teori tandingan jika ia membuktikan ketahanan (*endurance*) pada berbagai situasi krisis. Pada akhirnya, negara-negara DS seperti Korea dan Indonesia²⁶ pun mengundang IMF dan menjalankan kebijakan penyesuaian struktural. Negara dipaksa mundur dari keterlibatannya dalam pasar.

Disisi lain, ada beberapa pendapat yang mengemukakan bahwa krisis bukanlah satu-satunya penyebab keruntuhan negara pembangunan, krisis hanyalah suatu titik kulminasi. Negara pembangunan pada dasarnya mengandung banyak kontradiksi di dalamnya, negara pembangunan itu dibangun diatas struktur (kapitalisme) yang rapuh.

Kontradiksi pertama adalah, rejim otoritarian yang dianggap sebagai salah satu prasyarat negara pembangunan. Ini adalah salah satu keunikan negara pembangunan, dimana rejim otoritarian yang didukung oleh militer pun memiliki visi *developmental* dan justru merangkul pertumbuhan ekonomi sebagai salah satu strategi memperkuat legitimasi mereka. Namun tak jarang, negara kerap menggunakan kapasitas koersifnya untuk menjalankan dan memuluskan rencana-rencana pembangunan. Pada dasarnya, rejim militer yang *developmental* ini sangat terbuka dengan kegiatan ekonomi

sipil selama tidak mengganggu masalah politik. Rejim ini biasanya melakukan penyingkiran hak-hak politik warganya (*political repression*). Hal ini dianggap seperti bom waktu, pasalnya situasi tenang mungkin akan dapat tercipta selama negara mampu memenuhi kebutuhan ekonomi rakyatnya. Namun ketika kemampuan ini mulai surut, kerusakan politik akan dengan cepat tersulut. Hal inilah yang terjadi di Indonesia.

Kontradiksi kedua, peran negara yang sangat intervensif. Negara memberikan subsidi yang besar serta berbagai kemudahan dan privelese bagi sektor industri baru (*infant industry*). Industri kemudian memiliki ketergantungan yang besar kepada negara, namun pada saat yang sama kebijakan ‘favoritisme’ ini pun memunculkan kelompok-kelompok industri besar pemburu rente, atau kroni (*crony capitalism*) (lih. Wade & Veneroso, 1998). Ini pula yang pada akhirnya mendistorsi pasar yang menjadikan pasar tidak bisa berfungsi maksimal. Selain itu, meski negara pembangunan dikenal dengan birokrasi yang berbasis meritokrasi, namun mereka juga tidak mampu menghindar dari perilaku korup birokrat dan menjamurnya mental *rent seeking*; birokrasi justru menjadi arena perburuan dan akumulasi kapital ataupun rente.

Ketiga, kemampuan negara pembangunan beradaptasi dengan era globalisasi diragukan. Negara pembangunan yang bergantung pada peran intervensif negara dianggap akan

mengalami kecanggungan menghadapi situasi keterbukaan ekonomi dimana liberalisasi, deregulasi mesti digalakkan, dan kebijakan proteksionisme pun harus diakhiri. Disisi lain, globalisasi juga menuntut demokratisasi yang juga akan semakin menyudutkan negara pembangunan. Singkatnya, negara pembangunan dianggap bertentangan dengan semangat liberalisasi dan demokratisasi (Winanti, 2006:113-150).

Singkatnya, jika pun Cina mengadopsi model pembangunan DS, maka akan sangat mudah diramalkan Cina akan mengalami apa yang disebut sebagai *DS dilemma*, yakni “kehancuran karena apa yang dibangunnya” karena mengabaikan kontradiksi-kontradiksi diatas.

Jika bukan negara penganut DS maupun bukan negara neoliberal, lalu kategori pembangunan seperti apakah yang sesuai untuk Cina ? Kelompok moderat atau kerap disebut sebagai kelompok oksidental menyebutkan bahwa Cina tidak mengikuti model manapun dan tidak bisa diklasifikasikan ke dalam model pembangunan yang sudah ada. Pembangunan Cina adalah unik, berkarakter sesuai dengan basis sosial Cina; yang mampu mengkombinasikan keterbukaan pasar atau model ekonomi pasar dengan ideologi sosialis-Maoisme. Model pembangunan Cina kemudian disebut sebagai *Chinese developmental state*.

Pendapat ini pun diperkuat dengan pernyataan Pemerintah China yang mengakui bahwa negaranya bukanlah

penganut model ekonomi neoklasik neoliberal, namun juga menolak dikatakan negara Stalinist yang menjalankan ekonominya dengan model sosialisme masif. Hal ini dikarenakan penerapan model *two-track approach*; menjalankan ekonomi pasar namun tetap mempertahankan peran negara yang masif dan bahkan cenderung intervensif sembari terus mengokohkan ideologi sosialis melalui dominasi satu partai tunggal (PKC).

Tetapi pendapat terakhir ini pun menyimpan persoalan. Mengkategorikan Cina sebagai suatu model atau bentuk baru pembangunan menimbulkan polemik, yakni kanon atau cantolan teori yang digunakan. Selain itu, hal ini pun akan menyebabkan Cina diperlakukan sebagai suatu kasus khusus dan menjadikan konsep pembangunan Cina sebagai sesuatu yang ‘spesial,’ ‘*limited*’ atau bahkan ‘subyektif.’

Ditengah perdebatan teoritis mengenai Cina, teori pembangunan pun mulai bangkit. Menyebut Taiwan sebagai modelnya, Linda Weiss menyebutkan bahwa negara pembangunan belumlah berakhir, namun justru bertransformasi dan beradaptasi dengan lingkungan globalnya. Varian negara pembangunan ini disebut Weiss sebagai *Transformative Developmental States* (TDS).

Hadirnya TDS memberi angin segar bagi para pengkaji negara pembangunan. Meskipun tidak meninggalkan karakter asli Negara Pembangunan, namun TDS dianggap

mampu menjawab beberapa kontradiksi negara pembangunan yang disebut sebagai sumber keruntuhan DS. Beberapa kriteria TDS, misalnya saja aktif dalam integrasi ekonomi global dan mulai menerapkan politik plural. Singkatnya, TDS sesungguhnya manifestasi dari negara yang adaptif.

Jika pertumbuhan Cina dan kemampuan Cina mempertahankan prestasinya bersumber dari kapasitas adaptifnya, maka kemungkinan besar Cina akan dapat dikategorikan sebagai negara pembangunan transformatif. Namun, ini tidak mudah karena membutuhkan pembuktian-pembuktian yang lebih lanjut.

Jika kemudian Cina dapat dibuktikan memenuhi karakter TDS, maka hal ini sangat penting bagi penguatan teori DS sebagai model pembangunan alternatif. Hal ini juga akan menjadi basis argument pendukung DS untuk melakukan konter terhadap skeptisisme DS sebagai model pembangunan tandingan, sekaligus dapat akan memperkuat posisi dan kemampuan DS sebagai model pembangunan tandingan.

C. Gradualisme Pembangunan Cina

Dalam bagian sebelumnya, telah dipaparkan beberapa pendekatan terhadap negara pembangunan dan evolusi negara pembangunan menjadi negara pembangunan transformatif. Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, analisa negara pembangunan dilihat dari indikator-indikator yang telah ditentukan, misalnya peran negara melalui kebijakan

proteksi industri melalui subsidi; kontrol dan otonomi negara yang kuat, dan seterusnya. Namun untuk melihat evolusi negara pembangunan menjadi negara pembangunan transformatif itu diperlukan lebih dari sekadar indikator kebijakan-kebijakan proteksi. Perlu juga kiranya dilihat bagaimana institusi berevolusi dan menjadikan negara pembangunan itu bertahan.

Telah disebutkan sebelumnya, Cina tidak memiliki cetak biru pembangunan. Pertumbuhan Cina yang *miraculous* tersebut dihasilkan oleh serangkaian ekperimentasi, *trial and error* sebagaimana yang diungkapkan Deng “menyeberangi sungai sambil meraba-raba batu.” Namun demikian, reformasi yang telah berlangsung lebih dari tiga dekade itu juga memiliki tahap atau fase-fase pembangunan, mulai dari tahap awal reformasi hingga pada fase globalisasi kini. Kiranya ada tiga tahap atau fase pembangunan Cina, yakni tahap awal transisi reformasi, kemudian disusul dengan tahapan membangun ekonomi pasar, dan tahap terakhir yakni liberalisasi atau integrasi dengan ekonomi dunia. Ketiga fase itu berkaitan dengan periode-periode tertentu, namun dalam bahasannya periode itu tidak diperlakukan secara kaku. Hal ini dikarenakan suatu kebijakan pada suatu sektor tertentu yang, misalnya diterapkan pada awal masa transisi berlanjut hingga pada masa fase selanjutnya. Jadi, ketiga fase tersebut dapat

dipandang sebagai lingkup besar kebijakan-kebijakan kunci atau kebijakan strategis.

1. Transisi Pembangunan Tahap Awal

Pada dasarnya, inisiasi pembangunan tahap awal dimulai dengan reformasi politik yang mendasar. Namun, reformasi politik yang dimaksudkan bukanlah mengubah secara drastis sistem politik ataupun ideologi politik yang dianut. Pada masa inisiasi ini, Deng mempertahankan Empat Prinsip Dasar yang juga berarti tidak mengutak-atik sosialisme sebagai ideologi negara. Pemikiran Mao juga tidak ditentang begitu saja, hanya saja Deng berusaha ‘meredefinisi’ pemikiran Mao dan ideologi sosialisme melalui ungkapan “*practice is the sole judge of the truth,*” yang kemudian memperkuat pragmatisme Deng. Redefinisi awal ini merupakan fase awal emansipasi pemikiran (*emancipating the mind*) dan mendobrak dogmatisme Maois.

Meski diawali dengan reformasi politik, bagian ini tidak membahas mengenai reformasi politik secara mendetail. Reformasi politik akan menjadi bahasan tersendiri pada bab selanjutnya. Namun demikian, kiranya disebutkan secara singkat bahwa penerimaan terhadap kapitalisme dalam ideologi sosialisme juga tidak begitu saja terjadi, apalagi pada waktu itu adalah pasca Revolusi Kebudayaan dimana atmosfer politik komunis begitu kuat. Selain mengubah fokus kebijakan partai

(PKC) dari pertarungan kelas menjadi pembangunan ekonomi, Deng juga melakukan propaganda agar rakyat menerima kapitalisme. Kapitalisme bukan bahasa politik pada waktu itu, namun Deng menyebutkan “menjadi kaya itu mulia” yang kemudian mengajak rakyatnya berlomba memupuk kekayaan dan sedikit demi sedikit mengikis prinsip egalitarianisme, “sama suka sama rasa” dan menggantikannya dengan semangat kompetisi.

Redefinisi ideologi tersebut kemudian diikuti oleh beberapa kebijakan untuk menginisiasi reformasi ekonomi. Tetapi pada tahap inisiasi ini, intervensi negara terhadap pembangunan sangat dominan karena prinsip pembangunan adalah “perencanaan sebagai komandonya dan pasar sebagai suplemen pembangunan ekonomi.” Oleh karenanya kebijakan-kebijakan pembangunan bersifat *top-down* dengan penekanan pada beberapa sektor kunci, salah satunya adalah reformasi sektor agrikultur atau pertanian, yang kemudian disusul dengan modifikasi sektor industri dan keterbukaan ekonomi untuk menarik FDI dan membuka kawasan ekonomi khusus.

2. Reformasi Pertanian dan Pondasi Industrialisasi melalui TVEs

a. Reformasi Pertanian

Reformasi pertanian merupakan langkah awal Cina dalam tahap pembangunan. Reformasi pertanian

merupakan langkah yang sangat krusial, karena pertanian merupakan pilar utama reformasi ekonomi dan tahap pembangunan selanjutnya. Reformasi pertanian selain ditujukan untuk menjamin keamanan pangan domestik, juga menyuplai material industrialisasi serta menjadi basis pasar bagi produk-produk industrialisasi itu.

Sebagai negara sosialis, petani dan pertanian memiliki andil penting dalam sejarah Republik Cina, tentunya tidak mengherankan Cina mengedepankan reformasi pertanian. Namun, alasan yang lebih mendasar adalah karena pada waktu itu Cina dengan penduduk yang sangat besar dan situasi ekonomi yang memperhatikan membutuhkan suplai pangan yang memadai dan mencegah rakyatnya kelaparan karena produksi pertanian yang defisit. Deng pun menyatakan bahwa modernisasi pertanian adalah kunci untuk merealisasikan Empat Modernisasi, dimana semakin industri berkembang, sektor agrikultur pun semakin diprioritaskan.²⁷

Pada tahun 1979, Komite Sentral mendistribusikan dokumen mengenai ‘sistem pertanggungjawaban’ (*responsibility system*) mengenai manajemen atau pengaturan baru mengenai produksi pertanian. Sistem baru ini dapat dikatakan mengameliorasi sistem komune yang menyedot tenaga

petani. Dalam sistem ini, para petani dikoordinasi kedalam suatu tim untuk melakukan kegiatan produksi pertanian. Dalam sistem ini, semua alat produksi seperti tanah, ternak dan mesin atau alat pertanian dimiliki secara kolektif. Para petani yang tergabung didalam tim bergabung secara sukarela dengan tim produksi tersebut, dan terikat kontrak untuk memenuhi kuota produksi yang telah ditentukan. Alat produksi pertanian pun didistribusikan oleh tim kepada petani kontraktor sesuai dengan kebutuhan kontrak produksi mereka. Meski tidak jauh berbeda dengan sistem produksi komune, tim produksi ini mengorganisir lebih sedikit petani dan petani pun diberikan sistem insentif yang lebih baik dimana hasil produksi mereka diberikan kompensasi oleh negara, dan hasil produksi mereka dijual kepada negara juga. Negara pun menaikkan harga pembelian menjadi rata-rata 25 persen. Sistem kontrak tim ini disebut sebagai *baochan daoze*.

Selain sistem grup kuota, ada juga sistem yang disebut sebagai *baouchan daohu*. Dalam sistem ini tanggung jawab produksi diserahkan kepada petani individual atau skala rumah tangga (*household responsibility system*). Untuk mendorong sistem ini, pemerintah melakukan privatisasi lahan. Lahan pertanian masih dimiliki secara kolektif namun petani

bisa menyewanya. Masa sewa tanah biasanya berlaku untuk tiga atau lima tahun dan kemudian diperpanjang hingga limabelas tahun. Selain itu, sewa tanah tersebut dapat diwariskan atau disewakan kembali atau dialihkan kepada penyewa lainnya. Seperti *baochan dao zu*, petani ini juga memiliki kuota produksi yang telah ditentukan negara, hanya saja petani tidak menyerahkannya kepada kelompok namun langsung menjualnya kepada pemerintah melalui agensi yang terkait. Petani hanya diwajibkan menyerahkan hasil produksi dalam proporsi kecil kepada tim produksi yang dianggap sebagai pajak. Jika petani memiliki surplus, petani dapat menyimpan atau menjualnya di pasar desa dengan harga pasar, yang biasanya lebih tinggi.

Sistem HRS ini pada awalnya diterapkan sporadis di beberapa daerah-daerah termiskin Cina, seperti misalnya di Provinsi Sichuan dan Provinsi Anhui. Namun karena keberhasilannya, HRS kemudian diadopsi oleh beberapa desa dan provinsi lainnya, dan akhirnya memasuki tahun 1985 sistem HRS telah diterapkan hampir diseluruh Cina. Dengan diterapkannya sistem HRS, sistem komune pun dibubarkan dan alat-alat produksi pun dikembalikan kepada petani.

Hingga pada tahun 1984, pertanian di Cina mengalami kemajuan pesat begitu pula dengan kesejahteraan petani. Petani kini memiliki lebih banyak uang yang melebihi kebutuhan pokok mereka. Banyak dari mereka kemudian menginvestasikan pendapatan mereka pada sektor industri dan perdagangan desa. Meningkatnya pendapatan petani pun berdampak pada kemajuan desa pada sektor perdagangan non-pertanian yang juga mengembangkan pasar desa.

Namun, memasuki tahun 1985 juga pertanian mengalami kemunduran disebabkan karena besarnya anggaran subsidi. Pemerintah tidak saja membeli produksi petani, namun juga memberikan harga murah produksi pertanian retail pada konsumen perkotaan. Ini mengakibatkan pembengkakan investasi pertanian dan subsidi. Oleh karenanya pemerintah pun menurunkan kuota pembeliannya, yang kemudian mengakibatkan banyak hasil pertanian menumpuk karena gagal jual. Petani mengalami kerugian, dan banyak dari mereka pun migrasi ke perkotaan untuk mendapat peruntungan yang lebih baik.

Mengatasi persoalan tersebut, pada awalnya pemerintah mengganti sistem insentif dan sistem kuota mereka. Sistem kuota mandatoris diganti dengan sistem kuota sukarelawan, yang kemudian gagal dan

diganti kembali dengan sistem mandatoris. Namun hal ini tidak menyelesaikan masalah, pasalnya Cina belum juga beranjak dari ‘harga gunting,’ yakni meski harga pertanian mengalami peningkatan namun harganya lebih rendah dari barang-barang produksi yang menjadi kebutuhan petani. Pemerintah pun berinisiatif untuk meliberalisasi pertanian, yang berarti juga mengganti sistem manajemen distribusi pertanian dengan mekanisme pasar (*supply and demand*).

Liberalisasi pertanian merupakan Revolusi Ketiga sektor pertanian.²⁸ Namun, liberalisasi ini pun dilakukan secara gradual. Pasar pada awalnya diperlakukan sebagai *secondary mechanism*, dimana negara masih melakukan intervensi pada produksi maupun harga. Namun negara berusaha menjembatani kebijakan intervensionis dengan dengan kebijakan pasar melalui inovasi institusional yang memungkinkan pasar tumbuh dan berkembang secara gradual. Negara mengadopsi sistem harga ganda (*dual-track price system*), yakni harga pasar berdampingan dengan harga ditetapkan pemerintah. Penetapan dwi-harga pada dasarnya untuk mencegah kegoncangan ekonomi dan politik karena transisi pasar yang drastis yang diwarnai dengan privatisasi dan liberalisasi yang dapat mengancam kehidupan kelompok rentan dan pemotongan subsidi besar-besaran (Brand & Rawski,

2008:10). Selain itu, sistem ini juga memastikan kontrol terhadap stabilitas suplai barang-barang yang menjadi kebutuhan esensial, namun juga memberikan kesempatan produk lain menjadi komoditas pasar bebas. Dengan demikian, baik konsumen maupun produser dapat beradaptasi secara bertahap sesuai dengan perkembangan pasar (Huang, 1998).

Sebelum tahun 1985, pemerintah membeli keseluruhan kuota pertanian dari petani. Namun karena anggaran defisit, pemerintah mulai mengurangi jumlah kuota dan memberikan otonomi kepada petani untuk mengatur produksi mereka. Dalam sistem ini, pemerintah setiap tahun menetapkan harga penjualan dan pembelian produk pertanian, terutama bahan pokok. Petani tidak langsung menjual kepada pemerintah, kecuali dengan sistem insentif yang berbeda. Misalnya saja, untuk pembelian pupuk subsidi sebanyak tiga kilogram, petani akan menerima pembayaran dimuka sebesar 15 persen untuk pengiriman 50 kilogram gandum. Selain itu, petani bisa menjual panen mereka di pasar bebas, dan pemerintah kemudian membeli produk pertanian tersebut dari pasar bebas. Untuk subsidi konsumsi, pemerintah menetapkan harga yang relatif rendah sehingga tetap terjangkau. Dalam konteks ini, tentunya

pemerintah menjadi pelaku pasar (*trader*) yang paling besar (Huang, 1998: 85).

Jadi dalam sistem ini, petani bisa memutuskan menjual produk mereka ke pasar ataupun ke pemerintah. Petani memiliki otonomi untuk mengatur dan menyimpan hasil panen mereka. Sistem harga ganda ini merupakan inovasi yang efektif dalam transisi pasar, dan menjadi jembatan antara kebijakan intervensionis dan pro-pasar. Meski pasar masih diatur, namun petani memiliki kebebasan namun pada saat yang sama memiliki alternatif penjualan. Begitu pula dengan konsumen, yang bisa beradaptasi dengan harga pasar secara perlahan, tanpa khawatir dengan fluktuasi pasar yang agresif karena pasar yang belum berkembang dengan baik.

Tahap marketisasi selanjutnya dilakukan pemerintah adalah spesialisasi produk pertanian. Pemerintah memang masih melakukan intervensi harga, namun jenis komoditas yang diatur hanya beberapa saja, misalnya untuk gandum dan kapas. Sedangkan harga produk pertanian lainnya (hortikultura) dan produk sampingan pertanian seperti hewan ternak, buah, bunga, teh, dibiarkan mengambang (*floating*) mengikuti harga pasar. Akibatnya, beberapa komoditas itu mengalami peningkatan harga yang signifikan. Hal ini

menyebabkan banyaknya petani yang beralih menjadi *specialized household*, yang memproduksi komoditas tertentu. Para petani ini memproduksi produk non-pokok dan memiliki kebebasan manajerial untuk menentukan pengolahan, jumlah, kebutuhan maupun penyimpanan. Petani ini tidak dibebani dengan kuota tertentu, kecuali pembayaran pajak (Gittings, 2006:129). Pesatnya pertumbuhan spesialisasi produk non-pangan juga mendorong industrialisasi pedesaan skala kecil dan menengah yang berorientasi konsumsi, seperti pemintalan benang, refinasi gula, pakaian rajut, industri rokok maupun anggur. Industri pedesaan ini pun menyumbang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi dan penyerapan tenaga kerja.

Untuk transisi liberalisasi selanjutnya, pemerintah tidak lagi semata mengedepankan kuantitas produk pertanian, namun juga mendorong peningkatan kualitas pertanian. Pemerintah menempuhnya melalui pengembangan benih unggul dan mengoptimalisasi diversifikasi produk pertanian, peternakan maupun perikanan. Spesialisasi produk pertanian regional juga dikembangkan untuk mendorong perdagangan antar daerah. Melalui kebijakan ini, tiap-tiap daerah memiliki spesifikasi produk yang kemudian didistribusikan di daerah lain. Spesifikasi dan diversifikasi ini pada dasarnya

mendorong dan memperkuat *comparative advantage* menjelang liberalisasi perdagangan.

Menjelang akhir dekade 1990-an, Cina memulai meninggalkan kebijakan *self-sufficiency* dan perlahan menerapkan liberalisasi perdagangan yang telah dimulai dengan liberalisasi harga. Untuk tahap pertama, Cina membuka keran import dan ekspor dimana Cina melakukan impor gandum yang cukup signifikan. Untuk memajukan pertanian, pemerintah pun semakin mereduksi kontrolnya terhadap pertanian dengan membuka zona percobaan perdagangan bebas di dua provinsi yakni Guangdong dan Fujian yang memiliki otonomi untuk mengimpor kebutuhan mereka tanpa intervensi dari pusat. Cina pun menginisiasi desentralisasi pertanian dimana pemerintah menghapus kuota produksi regional dan rangsum konsumsi daerah. Beberapa region atau provinsi memiliki otonomi untuk menentukan produksi mereka dan memenuhi kebutuhan mereka.

Meski pada dekade 1990-an, persoalan pertanian belum tuntas secara keseluruhan namun pada dekade ini Cina telah mulai bergabung dengan perdagangan global. Untuk bertahan dalam arus perdagangan global, Cina pun beralih pada produk-produk holtikultura, peternakan dan perikanan yang memiliki nilai tambah lebih tinggi daripada produk

pertanian intensif seperti gandum. Cina telah mentransformasi sektor pertaniannya dari sektor pertanian lahan intensif (*land-intensive bulk commodities*) ke sektor pertanian yang lebih berorientasi tenaga kerja (*labor-intensive products*) yang memiliki nilai tambah lebih tinggi (Huang, Otsuka & Rozelle, 2008 dalam Brand & Rawski (eds), 2008: 509).

b. Pondasi Industrialisasi melalui TVEs

Salah satu keunikan Cina adalah kesuksesannya yang dimulai dari daerah pedesaan. Industrialisasi diinisiasi di daerah pedesaan bukan di daerah urban yang menekankan pada industri masif dan berat (*heavy industry*). Industri yang berada di daerah pedesaan pada umumnya merupakan industri skala kecil hingga menengah. Suksesnya industri pedesaan ini mengkompensasi industri berat yang sempat menjadi strategi pertumbuhan Cina yang akhirnya meredup dan gagal motor pertumbuhan.

Industrialisasi pedesaan berawal dari kesuksesan reformasi agrikultural yang meningkatkan pendapatan masyarakat pedesaan. Masyarakat pedesaan yang mulai mapan ini selain membutuhkan barang kebutuhan pokok juga membutuhkan barang non-pokok baik pangan maupun non-pangan, yang kemudian menjadi konsumen yang prospek bagi pasar.

Pada awalnya, industrialisasi pedesaan dimulai dengan memproduksi barang-barang sampingan pertanian seperti ternak, benang, produk-produk perikanan, maupun hortikultura yang memiliki nilai tambah.

Tahun 1985 hingga tahun 1993 dapat dikatakan sebagai periode emas TVEs, dimana TVEs berkembang secara masif baik kuantitas maupun kontribusinya terhadap laju pertumbuhan nasional. Pada tahun 1985 tercatat sekitar 1.5 juta TVEs yang kemudian pada dekade 1990-an, menurut Departemen Pertanian ada sekitar 12 juta TVEs (Huang, 2008: 73). TVEs telah berkontribusi signifikan terhadap laju pertumbuhan ekonomi nasional maupun masyarakat pedesaan, yakni sekitar 30 persen dari total GDP nasional atau hampir sepertiga GDP (Heston & Sicular, 2008 termuat dalam Brand & Rawski, 2008: 57), dan selama hampir dua dekade TVEs menciptakan lebih dari 130 juta lapangan pekerjaan (Zhang, 2000:10). Pertumbuhan masif ini mengejutkan banyak pihak, termasuk pemimpin Cina. TVEs kemudian tidak lagi memproduksi sektor agrikultur saja, namun kemudian beralih menjadi klaster industri elektronika dan petrokimia.

TVEs merupakan salah satu bukti Cina memanfaatkan *backwardness* mereka secara efektif,

namun bagaimana hal tersebut terjadi? Mengapa TVEs berkembang, dan mengapa di daerah pedesaan?

Jawaban pertama telah disebutkan diatas, yakni desa menyediakan pasar bagi TVEs. Kesejahteraan meningkat dikalangan masyarakat pedesaan berarti juga meningkatnya *saving* ekonomi, yang berarti lebih banyak uang yang dapat dibelanjakan, dan diinvestasikan kembali. Keberhasilan reformasi pertanian juga telah menyediakan surplus buruh bagi industri kecil ini.

Kedua, dikarenakan tingkat sumber daya manusia yang memadai melalui pendidikan. Rejim Mao Zedong berperan penting dalam hal ini, dimana pada masa Mao pendidikan merupakan salah satu investasi utama negara. Namun, karena kebijakan Mao pula banyak pemuda terdidik dikirim kembali ke desa yang dikenal sebagai *sent-down youth* (*chadui zhishi qingnian*) yang pada waktu itu mencapai sekitar 10 persen dari total populasi urban (Cheng Li, 2008 dalam Cheng Li, (ed). 2008: 101). Sektor pendidikan pun masih menjadi salah satu fokus pemerintah pasca reformasi, namun Kebijakan Mao ini kemudian memberikan suplai buruh terdidik pada sektor industri TVEs di daerah rural.

Ketiga, TVEs berkembang di pedesaan justru dikarenakan minimnya intervensi negara, lebih liberal

atau bahkan daerah pedesaan dianggap memiliki kapitalisme residual yang lebih kuat dibandingkan dengan daerah urban (Huang, 2008: 83). TVEs pada dasarnya berasal dari komune-brigade produksi (CBE) yang dibentuk pada masa Mao. CBE berperan dalam memproduksi barang-barang industri. Kebijakan Lompatan jauh Kedepan Mao untuk mengintensifkan daerah pedesaan sebagai basis industri membuat para petani terbiasa menyandingkan kerja pertanian dengan kerja produksi (Biliang Hu, 2007:183). Namun karena kegagalan strategi industri Mao, berakhir pula CBE hingga kemudian diganti dengan TVEs. TVEs merupakan perusahaan yang dimiliki secara kolektif oleh komunitas desa dikarenakan tanah tidak dapat diperjual belikan. Namun, beberapa penelitian menyebutkan bahwa banyak dari TVEs dikelola secara privat atau oleh individu.²⁹ Bentuk kepemilikan TVEs kolektif, namun pengelolaannya bercorak kapitalistik. Hal ini kemudian yang menjadikan TVEs lebih otonom.

Bahkan jikapun TVEs dikelola secara kolektif, pengelolaannya tidak langsung oleh negara atau yang disebut sebagai *red-hat enterprises* atau SOEs. TVEs berbeda dengan perusahaan milik negara atau SOEs yang secara keseluruhan menjadi tanggungjawab negara. Negara mengatur, menjalankan dengan

mensubsidi SOEs melalui birokrasinya. Karena TVEs tidak melalui birokrasi, TVEs pun dapat terlindungi dari perilaku korup birokrasi. Selain itu, karena subsidi minim TVEs pun dapat mengelola anggaran mereka sendiri secara efektif dan menjadi lebih kompetitif.

Sedangkan daerah pedesaan dikatakan lebih kapitalistik dikarenakan pasar yang berkembang secara independen dan bisa dikatakan natural. TVEs muncul dan berkembang dikarenakan semakin berkembangnya struktur pasar, yang memang dibentuk secara horizontal. Negara tidak mengkreasi pasar, namun justru karena petani itu lebih otonom dibandingkan birokrat maka petani dengan fleksibel bisa mengalokasikan sumber daya yang ada termasuk buruh (dari buruh pertanian menjadi buruh industri) (Nee & Mathews, 1996:401-435). Karena sistem kuota yang berlaku, monitoring atau pengawasan petani tidak dilakukan oleh negara melainkan hanya menetapkan kuota produksi pertanian saja. Inilah yang menyebabkan petani itu lebih independen atau otonom.

Namun demikian bukan berarti negara tidak memiliki andil sama sekali dalam TVEs. Negara memberikan basis kebijakan dan institusional bagi pengembangan TVEs. Misalnya saja desentralisasi produksi melalui sistem subkontrak yang dijalin

dengan perusahaan-perusahaan yang ada di kota (*urban enterprises*) maupun pedagang. Subkontrak memberikan akses terhadap kapital (uang), teknologi maupun pasar yang kerap sangat terbatas bagi pengusaha kecil. Hal yang juga dianggap berkontribusi adalah desentralisasi fiskal yang dilakukan oleh negara terhadap pemerintah daerah, sehingga mencegah negara mengarah pada *predatory hand* terhadap TVEs maupun daerah. TVEs sepenuhnya menjadi tanggungjawab pemerintah daerah dan komunitas lokal. Pemerintah daerah diberikan diskresi untuk mengatur pendapatan mereka yang kemudian dialokasikan kembali pada investasi maupun penyediaan barang publik seperti infrastruktur. Untuk mendapatkan pendapatan, pusat melakukan pembagian pendapatan dengan daerah yang dihitung sebagai pajak. Namun oleh pusat, pembagian itu direalokasikan pada daerah kembali. Misalnya saja pada tahun 1992 negara mengalokasikan sekitar lima miliar Reminbi (RMB) sebagai pinjaman untuk pengembangan TVEs.

Peran Pemerintah Daerah dapat dikatakan lebih dominan dalam pengembangan TVEs. Namun perlu juga kiranya melihat kebelakang bagaimana peran pusat dalam sektor ini. Awal kesuksesan TVEs adalah ketikan TVEs diakui secara politik oleh negara sebagai

basis ekonomi yang penting. Pasca Revolusi Kebudayaan, ekonomi Cina sangat mengkhawatirkan. Industri berat lumpuh, begitu pula dengan industri-industri milik negara atau SOEs yang dapat dikatakan, tidak memiliki harapan untuk bangkit. Oleh karenanya, antara tahun 1978 hingga tahun 1982, pemerintah mencabut larangan terhadap ekonomi privat atau swasta untuk menciptakan lapangan pekerjaan. Pada tahun 1979, partai juga mencabut label politik kapitalis yang dianggap menghina, dan mendorong bisnis individual untuk memulai usaha mereka. Ini adalah basis institusionalisasi untuk menginduksi ekonomi kapitalis oleh negara. usaha-usaha membangkitkan perekonomian dilanjutkan pada tahun 1981, dimana negara mengeluarkan regulasi mengenai ekonomi privat (*Several Policy Provisions regarding Urban non-Agricultural Individual Economy*) untuk melindungi industri swasta skala kecil. Negara juga dianggap lebih fleksibel dalam mengatur TVEs. Misalnya saja melalui kebijakan ekonomi privat tadi, pemerintah membatasi jumlah pekerja maksimum tujuh orang pekerja dalam suatu usaha (*seven-employee rule*), namun ini tidak diindahkan karena banyak TVEs yang memiliki pekerja lebih dari tujuh dan hal ini tentunya dengan sepengetahuan negara atau pemerintah pusat. Beberapa menyebutkan bahwa

aturan tersebut hanya sebagai bentuk klasifikasi usaha atau bisnis swasta semata.

Hingga pada tahun 1986, TVEs tumbuh sebagai basis produksi yang masif, namun jumlah ekspor dari sektor ini berjumlah sangat kecil. Oleh karenanya pemerintah pun menginisiasi Program Spark yang ditujukan untuk meng-*upgrade* dan mengembangkan teknologi produksi agar TVEs dapat meningkatkan produksi untuk ekspor. Melalui Program Spark, ribuan ilmuwan, ahli agronomi dan ahli mesin diterjunkan ke daerah pedesaan untuk mendiseminasi pengetahuan produksi dan pertanian. Ada lebih dari 70 ribu Program Spark diluncurkan, dan sekitar 85 persen daerah pedesaan terlibat di dalamnya (R.L Kuhn, 2010:150) Hasilnya, pada tahun 2000 jumlah TVEs meningkat menjadi lebih dari 27 juta dan memperkerjakan sekitar 130 juta orang (R.L. Kuhn, 2010: 150).

Selain bantuan asistensi teknologi dan inovasi manufaktur, pemerintah juga membuat kebijakan untuk terus mendorong ekspor TVEs. Misalnya saja, pada tahun 1988 lima kementerian dan dua bank negara berkerjasama dalam bidang pertanian, perdagangan dan industri. Mereka mendirikan kantor bersama sebagai basis resmi ekspor dan memudahkan ekspor. Selain itu untuk mendorong laju permodalan, pemerintah mengurangi pajak untuk TVEs dan

menyediakan pinjaman khusus untuk TVEs. Kebijakan-kebijakan untuk menyokong TVEs dapat dikatakan berhasil karena sebagaimana disebutkan sebelumnya, TVEs menyumbang signifikan dalam perekonomian nasional maupun lokal. Hingga pada tahun 1997, setelah Kongres Partai ke 15, partai memutuskan TVEs sebagai komponen kepemilikan publik yang penting yang harus diakui secara politik dan akan diberikan status legal sebagai sektor negara.

3. Pengembangan Zona Ekonomi Khusus

Memasuki dekade 1980, pemerintah memutuskan untuk membentuk zona ekonomi khusus atau SEZ untuk meningkatkan ekspor dan perdagangan internasional. Secara sederhana SEZ atau ZEK dapat diartikan sebagai klaster atau zona khusus pengembangan ekonomi dan industri. ZEK merupakan bagian penting dari strategi industri berbasis ekspor atau EOI. ZEK biasanya diberikan insentif berupa kebijakan-kebijakan khusus dan fleksibel untuk mendorong dan memfasilitasi industrialisasi.

Zona pengembangan ekonomi khusus sebenarnya bukanlah hal aneh dalam pembangunan suatu negara. Namun ZEK di Cina dianggap berbeda dengan ZEK di negara-negara lain. Alasan pertama adalah, karena ZEK pertama kali dibentuk di daerah-daerah yang dapat dikatakan jauh dari pusat politik dan pembangunan

(Wong, 1987: 27-40). Sedangkan alasan kedua adalah ZEK di Cina lebih multi fungsional dibandingkan ZEK yang pernah diterapkan di negara-negara lain (Yeung, Lee & Kee; 2009: 222-240) ZEK di Cina juga tidak terpusat pada satu daerah saja, namun meliputi area atau daerah yang lebih luas daripada ZEK pada umumnya.

ZEK dapat dikatakan ekperimentasi Cina terhadap ekonomi global. Reformasi dan Ketebukaan (*gaige kaifang*) mendeklarasikan keterbukaan Cina terhadap ekonomi global dan modal global, mengakhiri politik isolasionis dan autarki Mao. Namun, Deng beranggapan bahwa transisi ini harus dilakukan secara gradual untuk meminimalkan resiko. Oleh karenanya, ZEK didirikan pertama kali di Provinsi Guangdong (Shenzen, Zhuai dan Shantou) dan Fujian (Xiamen). Kedua provinsi ini terletak jauh dari pusat administrasi di Beijing, namun hal ini dilakukan dengan alasan sekiranya ZEK tidak berhasil, resiko politik yang ditimbulkan akan jauh lebih kecil begitu pula dengan resiko ekonomi. Selain itu, kedua Provinsi ini dipilih sebagai ekperimentasi ZEK karena alasan geografis. Kedua provinsi ini berdekatan dengan Taiwan, Makau dan Hongkong. Shenzen misalnya, berseberangan dengan Hongkong.

Perlunya berdekatan dengan Hongkong maupun kota metropolis lainnya dikarenakan fungsi utama SEZ

itu sendiri. Selain sebagai basis atau klaster industri untuk meningkatkan ekspor dan inovasi teknologi, SEZ merupakan “Jendela Cina untuk melihat Dunia” (*Window on the world*). Seorang Ekonom Ji Chongwei menyatakan bahwa SEZ merupakan filter antara sistem Sosialis Cina dan sistem kapitalisme dunia, dimana mekanisme pasar berjalan dibawah arahan sistem ekonomi sosialis terencana (Dikutip oleh John Gitting, 2006: 219). SEZ dianggap dapat menyerap nilai positif ekonomi pasar tanpa merusak pondasi dasar sosial dan politik Cina. Berdekatan dengan Hongkong, Taiwan atau Makao memberi kesempatan kepada SEZ untuk belajar mengenai moda ekonomi kapitalisme secara bertahap.

Sebagai basis industri, SEZ di Cina memiliki beberapa karakteristik, antara lain (1) produk yang dihasilkan berorientasi ekspor ; (2) aktifitas ekonomi didorong oleh kekuatan pasar (3) perusahaan biasanya berbentuk *joint venture* atau kemitraan ;(4) konstruksi ekonomi bergantung pada aktifitas atraksi FDI maupun penggunaan FDI. Karena bergantung pada FDI, pemerintah pun menerapkan kebijakan khusus yang pro-pasar di SEZ untuk menarik FDI. Beberapa kebijakan itu antara lain, ketersediaan buruh murah. Perusahaan asing bisa memperkerjakan ataupun memecat buruh. Kebijakan ini menghapus *long-life employment* yang menghapus anti-pemecatan buruh. Ini juga berarti pengurangan

jaminan sosial dan kesejateraan terhadap buruh karena persoalan buruh menjadi tanggungjawab perusahaan. Pemerintah juga menyiapkan infrastruktur yang memudahkan transportasi ekspor, misalnya ketersediaan pelabuhan kontainer yang memudahkan transportasi bahan mentah ekspor maupun barang yang siap ekspor. Selain itu, pemerintah juga melakukan pengurangan pajak korporat di SEZ serta membebaskan bea atau pajak bagi barang impor yang akan di ekspor kembali.

Ekperimentasi SEZ yang pertama membawa sukses, dimana misalnya pada tahun 1981 empat kota SEZ menyerap lebih dari 59,8 persen dari total FDI yang masuk di Cina. Pertumbuhan di keempat zona ini pun mengejutkan dimana pertumbuhannya berkisar 58 persen untuk Shenzhen, Zhuhai 32 persen, Shantou 9 persen dan Xiamen 13 persen. Padahal rerata pertumbuhan GDP nasional pada waktu itu hanya mencapai 10 persen saja. Karena keberhasilan tersebut, pemerintah kemudian memutuskan untuk memperluas SEZ hingga seantero negeri. Dari tahun 1984 hingga tahun 1992, pemerintah mengintensifkan pembukaan SEZ di daerah-daerah pesisir maupun di daerah aliran atau delta sungai-sungai besar Cina seperti Yangtze, Min maupun Sungai Pearl, (misalnya Hainan dan Pudong) dan kota-kota yang berada di daerah daratan maupun di perbatasan.

Meskipun SEZ berkembang dengan pesat, namun tetap ada kekhawatiran bahwa SEZ sesungguhnya menyimpan persoalan, apalagi pada pertengahan dekade 1980-an, nilai ekspor dari SEZ belum dianggap meningkat signifikan. Bahkan, SEZ yang tadinya bermula dari pembukaan perdagangan bebas akan menjadi pasar bagi impor, yang artinya industrialisasi berbasis ekspor tidak akan tercapai. Oleh karenanya, pemerintah mengontrol kurs mata uang asing untuk menjamin stabilitas finansial dan mencegah larinya modal ke luar negeri. Selain itu, pemerintah pun mengintensifkan kebijakan remisi pajak, alokasi hak kepemilikan pada tingkat lokal serta menguatkan jaringan antara pemerintah lokal dan aktor ekonomi lokal. (Yeung, Lee & Kee; 2009: 222-240).

Pemerintah juga melakukan beberapa perubahan, antara lain mengurangi belanja negara dalam sektor infrastruktur. Belanja negara dalam penyediaan infrastruktur tergolong besar untuk menarik investasi asing di SEZ, namun seperti yang telah disebutkan investasi di SEZ tidak meningkatkan aktifitas produktif yang berorientasi ekspor. Pemerintah kemudian membatasi pembangunan sektor mercusuar seperti hotel, gedung-gedung komersial, restaurant yang lebih memfasilitasi perdagangan. Sebagai gantinya, pemerintah justru mengalihkan pembangunan pada sektor industri

berbasis teknologi yang memiliki potensi ekspor yang lebih besar.

Untuk mengembangkan teknologi, pemerintah tentunya membuka pintu transfer teknologi. Transfer teknologi ini dilakukan dalam beberapa cara, membiarkan perusahaan asing mengakses pasar domestik melalui *joint production* maupun *joint venture* dengan perusahaan lokal. Hal ini disebut sebagai ‘pertukaran antara akses pasar dan transfer teknologi’ (*yi sichang huan jishu*). Dengan pola kerjasama seperti ini, perusahaan asing bisa memberikan pelatihan bagi karyawan-karyawan ataupun partner bisnis mereka mengenai kemajuan teknologi maupun manajemen. Selain itu, pemerintah juga memberikan insentif bagi perusahaan lokal terutama perusahaan-perusahaan yang telah menggunakan teknologi yang lebih baik untuk berinvestasi di SEZ.

Dengan peran pemerintah yang aktif dan kebijakan-kebijakan yang pragmatis namun disertai dengan komitmen yang kuat, SEZ kini menjadi klaster industri berbasis teknologi yang perkembangannya melampaui harapan. SEZ telah berhasil bertransformasi dari sektor perdagangan menjadi sektor industri teknologi dan komunikasi terkemuka di dunia. SEZ memproduksi sekitar 60 persen produk ekspor Cina dan memberikan sekitar 30 juta pekerjaan bagi rakyat Cina dan telah menyumbang dalam pertumbuhan GDP nasional maupun

peningkatan ekonomi lokal. SEZ adalah salah satu cerita sukses gradualisme pembangunan Cina.

4. Persiapan menuju Integrasi Ekonomi Global

Memasuki dekade 1990-an, Cina mengalami banyak perubahan. Dapat dikatakan masa krusial karena pada dekade ini Cina memasuki fase baru dan menapaki reformasi tahap kedua. Disebutkan tahap baru karena Cina mulai membuka diri terhadap ekonomi global dengan lebih intensif. Meskipun keterbukaan telah menjadi kebijakan baru Cina sejak tahun 1980-an, namun pada dekade ini Cina melakukan banyak reformasi yang berorientasi pasar. Pada dekade ini pula Cina mengalami pertumbuhan yang tidak pernah diprediksi sebelumnya, yakni menjadi salah satu kekuatan ekonomi global terbesar.

Kiranya ada dua alasan atau peristiwa yang menyebabkan Cina berkomitmen terhadap pembangunan secara masif dan melakukan upgrading industri. Memasuki dekade 1990-an, Cina mengalami kebimbangan terutama persoalan mengenai kapitalisme dan sosialisme. Bagi para kelompok konservatif, Cina telah salah langkah karena nadi kapitalisme telah menggerogoti Cina dan mengancam eksistensi negara sosialis-komunis Cina. Namun kebimbangan ini pun dengan segera terselesaikan meski tidak tuntas. Pada

tahun 1992, Deng Xiaoping melakukan perjalanan ke Selatan (*nanxun*), dan melihat betapa kapitalisme telah berjasa besar kepada Cina. Perjalanan tersebut menggemakan pemikiran Deng dan menyerukan percepatan reformasi ekonomi secepatnya. Dalam pandangan Deng, konflik ideologi seharusnya tidak terjadi, karena “apa yang baik untuk meningkatkan produktifitas baik juga untuk sosialisme.”

Merasa mendapat momentum, Jiangyang pada waktu itu menjadi Presiden pun mempersiapkan strategi besar untuk mengintesifkan pembangunan dan peralihan ekonomi sosialis menjadi ekonomi pasar.

Peristiwa kedua berkaitan dengan situasi geopolitik. Pada tahun 1995-1996 terjadi Krisis Selat Taiwan. Jalinan sekutu antara Taiwan dan Amerika Serikat memunculkan persepsi ancaman terhadap keamanan Cina. Ketertinggalan Cina dalam militer dan teknologi militer menguatkan niat Cina untuk terus memacu perekonomian mereka untuk mengatasi kesenjangan kemajuan teknologi militer. Pada tahun 1997, Kongres PKC menekankan kebutuhan Cina untuk meningkatkan kemampuan dan mengakselerasi kapabilitas dan penggunaan teknologi tinggi dan teknologi informasi. Hal ini kemudian membawa melakukan beberapa perubahan, salah satunya adalah mereformasi perusahaan atau badan usaha milik negara

dan kolektif (SOEs/COEs) agar lebih kompetitif dan menguntungkan agar bisa menjadi landasan ekonomi Cina yang kuat.

a. Privatisasi dan Reformasi SOEs/COEs.

Menjelang tahun 1990-an, pemerintah mulai mengeluarkan kebijakan industri baru untuk mendorong industri negara. Kebijakan baru ini hendak meniru apa yang telah dilakukan oleh Korea Selatan dan Jepang. Kedua negara ini telah berhasil membangun perusahaan negara mereka menjadi perusahaan multinasional yang kompetitif di era global. Pemerintah Cina berangan-angan menjadikan perusahaan negara atau SOEs menjadi perusahaan global sehingga Cina bisa menjadi pemimpin baru dalam struktur produksi global (*head of flying geese pattern*).

Namun hal ini tidak mudah dilakukan karena persoalan inefisiensi SOEs itu sendiri. Sejak zaman Mao, SOEs memiliki peran penting dan dominan dalam struktur industri Cina. Namun karena Mao juga yakni melalui strategi Lompatan jauh Ke Depan, strategi industri berat pun hancur begitu juga dengan SOEs. Persoalan SOEs kerap terkait dengan anggaran yang besar namun tidak efisien, kemampuan manajemen yang payah, kooptasi birokrasi didalamnya, hingga *moral hazzard* karena

perburuan rente oleh apparatus administratif atau birokrasi.

Sebelum membahas mengenai SOEs perlu kiranya mengklasifikasikan beberapa tipe SOEs. Sebenarnya pembagian ini merupakan pembagian yang sederhana, karena Cina mengenal beberapa tipe kepemilikan SOEs. Cina bahkan membedakan SOEs mereka berdasarkan jumlah aset, banyak pekerja, sektor yang dikelola, dan lain sebagainya. Namun untuk mempermudah, SOEs dikategorikan menjadi tiga tipe yakni, SOEs skala kecil, menengah dan besar. SOEs dengan skala kecil dan menengah tersebar di daerah-daerah sedangkan SOEs dengan skala besar biasanya berlokasi di kota-kota utama. SOEs skala kecil dan menengah menjadi milik dan tanggung jawab pemerintah lokal atau daerah. SOEs ini bergerak di berbagai sektor, terutama sektor yang menjadi monopoli negara, seperti transportasi, energi, maupun petrokimia.

Meski sejak zaman Mao SOEs berkontribusi dominan dalam pertumbuhan ekonomi Cina, namun sejak munculnya TVEs pamor SOEs kian menurun. Hal ini dikarenakan SOEs kalah kompetitif dengan TVEs. SOEs skala kecil kerap dihadang dengan persoalan membengkaknya utang namun tidak

produktif. Oleh karenanya, pemerintah melakukan beberapa kebijakan untuk memperbaiki situasi ini.

Reformasi SOEs pada awalnya tidak ditujukan langsung pada bentuk privatisasi. Fokus utama reformasi SOEs adalah meningkatkan kapabilitas dan kapasitas produksi melalui perbaikan rantai manajemen SOEs. Untuk mendorong performa SOEs lokal lebih baik, pemerintah menciptakan sistem yang hampir sama dengan HRS. Pemerintah pada awalnya memperbaiki sistem insentif kepada manajer perusahaan agar manajer termotivasi untuk meningkatkan *share profit* SOEs. Pada waktu itu, pemerintah menentukan target produksi yang harus dicapai seorang manajer. Namun hal ini tidak berjalan baik.

Seperti HRS yang bertransformasi, pemerintah pun melunakkan kebijakannya. Sistem negoisasi pun diterapkan untuk mengurangi *pressure*, namun pada saat yang sama manajer diberikan otonomi yang lebih luas dalam SOEs. Otonomi diberikan kepada manajer untuk memutuskan apa yang harus diproduksi, berapa banyak, dan bagaimana produk tersebut diproduksi. (Byrd 1991; Naughton 1994 dalam Groves, Hong, John Macmillan & Barry Nauhgton, 1994:183-209). Dengan demikian, seorang manajer di suatu SOEs

tidak dapat lagi disamakan dengan kepala pabrik karena ketiadaan otonomi dan hanya bertugas melakukan apa yang telah ditentukan, misalnya memproduksi jumlah produk saja.

Pemberlakuan otonomi pada satu sisi berkontribusi positif terhadap performa SOEs, namun tidak dapat dimanfaatkan secara keseluruhan. Pemberian otonomi sesungguhnya memotong garis aliran informasi yang vertikal yang cenderung asimetris, yakni dari negara hingga pada manajer perusahaan. Melalui otonomi, distorsi informasi itu dapat diminimalkan sehingga pembuatan kebijakan dalam SOEs dapat berjalan lebih baik. Namun tidak semua SOEs siap akan hal ini dikarenakan minimnya kualitas SDM. Oleh karenanya, pemerintah pun membuka rekrutmen manajer yang bisa berasal dari luar perusahaan atau SOEs.

Manajer kemudian tidak saja diijinkan mengelola SOEs, namun manajer dapat bertindak seperti *owner* atau pemilik SOEs yang memiliki otonomi terhadap operasionalisasi SOEs. Manajer hanya membayar atau membagi keuntungan dengan pemerintah sebagai pengganti pajak, tentunya dengan jumlah yang telah ditentukan pula. Sistem ini disebut dengan sistem kontrak. Jika manajer berhasil mengakumulasi kapital dan keuntungan lebih besar,

perusahaan dapat menjadi milik manajer tersebut. Namun tidak dalam artian perpindahan kepemilikan, perusahaan menjadi milik manajer dibawah mekanisme *leasing* atau sistem sewa.

Meski dikelola oleh manajer, namun sistem ini masih memberikan kesempatan bagi pemerintah lokal untuk terlibat di dalam SOEs. Sebagaimana yang telah disebutkan, SOEs kecil hingga medium, terutama SOEs kecil menjadi tanggung jawab pemerintah lokal. Oleh karenanya, pemerintah lokal sangat berkepentingan terhadap SOEs. Otonomisasi SOEs pada satu sisi menciptakan apa yang disebut oleh Victor Nee sebagai *cadre-entrepreneur* (CE) atau istilah Lance L.P Gore sebagai *bureaucratic entrepreneur* (BE). Baik CE ataupun BE berasal dari partai yang merupakan kader partai, misalnya sekretaris partai tingkat desa atau bahkan birokrasi dari otoritas lokal yang menduduki jabatan penting dalam suatu SOEs. Mereka pada dasarnya tidak terlibat langsung, namun lebih seperti Ketua Dewan Direksi (*chairman of board*) seperti dalam suatu perusahaan konglomerasi (Nee & Opper, 2007 termuat dalam Victor & Swedberg, (eds). 2007). Bedanya adalah jenis *reward* yang didapatkan oleh seorang CE ataupun BE.

Pelibatan CE maupun BE sebenarnya menciptakan relasi mutualisme dan konsultasi informal dengan manajer. Pasalnya, keberhasilan CE atau BE dalam suatu SOEs berdampak baik pada karirnya; mendapatkan bonus yang lebih baik dan bahkan perluasan kekuasaan dan pengaruh organisasionalnya. Disisi lain, manajer juga membutuhkan *reward* atau bonus yang setimpal.

Selain itu, pemerintah juga menerapkan sistem inkorporasi yakni mengizinkan pembagian dan penjualan saham SOEs (*shareholding*). Pada sistem ini, pemerintah pertama kalinya memberikan izin atas kepemilikan pribadi. Saham SOEs dijual kepada karyawan dan manajer, lalu kemudian dijual secara terbuka kepada pihak swasta di luar SOEs. Berbarengan dengan dibukanya bursa saham, misalnya di Shenzhen, SOEs semakain *go public*. Namun demikian, negara tidak kehilangan kontrol terhadap SOEs, karena sebagian besar komposisi saham masih dimiliki negara.

Meski dapat dikatakan mekanisme *shareholding* merupakan privatisasi parsial atau *pseudo* privatisasi, namun sistem ini berhasil karena secara tidak langsung menjadi mekanisme *fund raising* bagi SOEs yang kekurangan kapital. Tingginya investasi melalui pembelian saham SOEs

dapat menghindarkan dari tingginya pinjaman SOEs di bank yang mungkin saja dapat memicu persoalan ekonomi yang lebih pelik.

Pada tahun 1992, privatisasi mulai masif dilakukan. Privatisasi ini dapat dikatakan privatisasi penuh sebagaimana kelompok liberal mendefinisikannya. Intensifikasi privatisasi dilakukan pada saat momentum *nanxun* Deng Xiaoping. Karena hal ini, Cina mulai melakukan akselerasi pertumbuhan ekonomi termasuk privatisasi. Beberapa daerah kemudian mulai melakukan privatisasi penuh terhadap beberapa SOEs yang dianggap paling bermasalah, terutama dengan persoalan utang. Namun kota seperti Shunde dan Zhuceng di Provinsi Guandong justru melakukan privatisasi penuh terhadap seluruh SOEs mereka. Hingga akhir tahun 1996, 70 persen perusahaan negara atau SOEs telah diprivatisasi (Garnaut, *et al.* 2005: 20). Kebanyakan dari mereka adalah SOEs kecil dan menengah yang berlokasi di daerah-daerah *pioneer*, seperti Guandong.

Pada tahun 1995, pemerintah mengeluarkan kebijakan baru mengenai SOEs besar (*large SOEs*). Dibawah slogan '*grasping the large, let go the small*' atau mengambil yang besar dan meninggalkan yang kecil, Cina memutuskan untuk mempertahankan

sekitar 500 hingga 1000 SOEs yang akan menjadi milik dan dikelola oleh negara. Pemerintah memutuskan untuk merevitalisasi SOEs tersebut dan memfokuskan pada sektor-sektor strategis melalui pembentukan Tim Nasional (National Team). Perusahaan-perusahaan ini akan dijadikan ujung tombak dalam kompetisi global. Keputusan negara untuk mempertahankan SOEs ini dikarenakan memiliki aset negara yang terbilang besar, yakni mencapai 37 persen dari total aset negara, menyumbang sekitar 46 persen dari total pendapat pajak serta menyumbang 63 persen total keuntungan dari sektor negara (Garnaut, *et al.* 2005: 22). Sedangkan SOEs yang memiliki aset kecil dan *share* profit yang rendah akan diprivatisasi.

Kebijakan mempertahankan SOEs besar dapat dipandang sebagai keengganan negara untuk melepas atau bahkan ingin tetap mempertahankan monopoli. Apalagi, dibawah slogan yang sama pemerintah berniat membentuk Tim Nasional yang bergerak disektor-sektor strategis dimana peran sektor privat masih terbatas. Semenjak tahun 1980-an hingga tahun 1990-an, sektor privat telah tumbuh dengan pesat di Cina, yang bahkan melampaui pertumbuhan yang dicapai oleh SOEs. Namun demikian, menjelang tahun 1994, SOEs juga

mengalami pertumbuhan yang signifikan yakni menyumbang hingga 40 persen dari total GDP dan 30 persen dari output industri nasional (Minqi Li, 2008:14) Ini menjadikan SOEs semakin signifikan bagi Cina. Kebijakan Cina untuk mempertahankan SOEs dapat dipandang sebagai kebangkitan dan penguatan negara. Hal ini dikarenakan, reformasi SOEs membutuhkan kapasitas negara yang efektif untuk menerapkan kebijakan yang tepat bagi SOEs tanpa harus melakukan privatisasi penuh, seperti dalam penyesuaian struktural ekonomi neoliberal.

Untuk melanjutkan reformasi SOEs pemerintah masih melanjutkan program privatisasi untuk beberapa SOEs skala medium dan besar, namun dengan kriteria sektor dan kepemilikan aset seperti yang telah dibahas sebelumnya. Privatisasi dilakukan secara gradual, namun tidak diartikan sebagai privatisasi liberal yakni perpindahan kepemilikan dari negara ke privat. Privatisasi yang dilakukan Cina mencakup hal tersebut namun dengan kuantitas yang minim. Privatisasi Cina memiliki beberapa bentuk yang terangkum dalam kebijakan *gaizhi* atau transformasi kepemilikan. Ada beberapa mekanisme atau bentuk privatisasi (*gaizhi*) yang dipilih, yakni korporatisasi yang mencakup restrukturisasi internal, diversifikasi kepemilikan,

dan *employee shareholding*. Kemudian juga penjualan, sewa, dan *joint venture*, serta regulasi mengenai kepailitan.

Korporatisasi secara sederhana dapat diartikan sebagai memisahkan hak antara pemilik dan manajer (Yi-Chong, 1996:361-384). Secara garis besar, manajer diberikan hak dan tanggung jawab terbatas terhadap SOEs yang dikelolanya. Hal ini pada dasarnya merubah struktur relasi antara SOEs dan negara. Misalnya melalui mekanisme *shareholding*, manajer dipilih oleh Dewan Direksi dan bertanggung jawab terhadapnya, Dewan Direksi merupakan perwakilan pemegang saham. Begitu pula dengan diversifikasi kepemilikan. Negara mengundang investor luar untuk terlibat dalam pengelolaan SOEs, namun SOEs masih menjadi milik negara. Dengan sistem ini, suatu SOEs tidak melulu dikuasai negara, tetapi juga dimiliki oleh privat meskipun terbatas pada kepemilikan parsial (*Hybrid Enterprise*). Sebagaimana yang telah disebutkan, korporatisasi memberikan kesempatan untuk mengumpulkan kapital dari pihak investor swasta, selain itu mengurangi tekanan inflasi karena korporatisasi mengakumulasi kapital dari tabungan individu, perusahaan dan pemerintah lokal (Yi-Chong, 1996:361-384).

Namun terkadang korporatisasi tidak selalu berhasil, dan jika suatu perusahaan memiliki citra yang buruk, maka akan lebih sulit untuk melakukan korporatisasi. Salah satu cara untuk mengatasi persoalan ini adalah melakukan restrukturisasi melalui *merger* dan *joint venture*. Beberapa SOEs bahkan ada yang dipecah menjadi SOEs yang lebih kecil dan independen (dekonglomerasi)s. Namun biasanya *merger* atau *joint venture* baik dengan perusahaan domestik, SOEs lainnya dan perusahaan asing dapat memperbaiki situasi. Selain itu, bagi SOEs yang mengalami perlambatan, diancam oleh regulasi kepailitan. Bagi SOEs yang mengalami kerugian lebih dari 80 persen dari total aset yang dimiliki dan tidak sanggup membayar hutang, diwajibkan mengumumkan kebangkrutan atau pailit.

Ancaman kepailitan atau *bankruptcy* pada dasarnya merupakan mekanisme monitoring yang efektif karena mensyaratkan penerapan disiplin manajemen korporat yang ketat agar suatu perusahaan dapat terus diupayakan menguntungkan. Hal ini juga menjamin pengawasan aset oleh kreditor sehingga akan menekan perilaku *rent-seeking* dan menjamin solusi bagi perusahaan yang bermasalah. Pada tahap awal ini, pemerintah juga menjamin solusi jika suatu SOEs dilanda kepailitan. Pasalnya,

setelah regulasi kepailitan diberlakukan ternyata banyak sekali dari SOEs yang mengumumkan pailit. Hal ini mencerminkan betapa manajemen dan tata kelola SOEs sangat buruk. Meski begitu, negara dan pemerintah lokal menjamin tanggung jawab terhadap pekerja yang terdampak pailit agar pasar tenaga kerja tetap stabil dan pengangguran dapat ditekan.

Dalam hal ini, pendekatan gradualisme dalam privatisasi tidak selalu memberikan dampak positif. Bagi kelompok neoklasik, pendekatan gradualis seperti yang dilakukan Cina memperburuk situasi. Karena mekanisme pembagian kepemilikan tidak menjamin berhentinya perilaku pencari rente dari para manajer. Beberapa kasus misalnya, manajer kerap mengalihkan aset SOEs kepada perusahaan non-negara secara diam-diam. Tetapi, privatisasi penuh dengan pendekatan *shock therapy* juga tidak memberikan jawaban atau solusi yang tepat. Pasalnya, privatisasi juga tidak dapat menghalau perilaku pencari rente atau *moral hazard* individu. Privatisasi bahkan dapat mempertajam polarisasi kekayaan, korupsi, dan perampasan aset negara (Minqi Li, 2008:30). Privatisasi bahkan kerap terbukti tidak mampu memperbaiki situasi ekonomi suatu negara.

Disisi lain, peran perusahaan negara tidak dapat dinafikkan begitu saja. Ada beberapa peran yang tidak dapat digantikan oleh perusahaan privat. Misalnya, perusahaan negara sebagai suatu instrument realokasi sumber daya dan kesejahteraan. Perusahaan negara biasanya memntberikan jaring pengaman kesejahteraan yang lebih baik kepada karyawannya. Meski privat pun bisa melakukan hal yang sama, namun peran seperti ini masih jarang dilakukan oleh kelompok privat.

Oleh karenanya, pendekatan gradualisme yang dilakukan pemerintah Cina pada dasarnya untuk memperbaiki rantai manajemen perusahaan yang kerap menjadi biang keladi kebobrokan SOEs. Misalnya saja korporatisasi yang kerap dibarengi reformasi sistem manajerial. Melalui sistem ini, birokrasi dipisahkan dari bisnis dan melepaskan peran pemerintah yang tumpang tindih, yakni sebagai pemilik, pengelola, investor maupun penanggungjawab. Korporatisasi menciptakan sistem manajerial tiga-tingkat (*three-tier system*)³⁰, yakni pemerintah sebagai kementrian negara yang berwenang sebagai perwakilan pemerintah pusat³¹ bertindak sebagai pemilik dan berada di tingkat hirarki paling tinggi. Hirarki kedua diduduki oleh para pemilik saham, yakni baik itu konglemarat

maupun perusahaan pemegang aset negara maupun organisasi non-korporat dan SOEs sendiri ditempatkan pada tingkat hirarki ketiga.³²

b. Internasionalisasi SOEs

Pada pertengahan dekade 1990-an hingga menjelang milenium, SOEs mengalami perkembangan yang signifikan. SOEs telah kembali menjadi pemain utama dalam kancah ekonomi nasional. Setelah percobaan reformasi mulai dari desentralisasi otonomi, *share-profit*, sistem kontrak, reformasi sistem pajak, hingga korporatisasi dan de-konglomerasi, SOEs akhirnya kembali menjadi tulang punggung ekonomi negara. Karena reformasi pula SOEs menjelma menjadi korporasi modern yang sedikit banyak mulai melepaskan fungsi sosialnya³³ dan lebih menekankan pada fungsi komersial.

Meski telah banyak melakukan penjualan atau privatisasi SOEs kecil dan medium, namun negara masih tetap mempertahankan SOEs besar. Secara kuantitas, SOEs besar tidaklah banyak, dimana jumlahnya hanya berkisar lima persen dari jumlah keseluruhan SOEs. Namun dengan jumlah yang sedikit itu, SOEs besar ini memegang sekitar 70 persen aset negara dan menyumbang sekitar 60 persen dari total pendapatan profit dan pajak negara (Guo: 2003: 553-573).

Menjelang tahun 2000, diputuskan untuk melakukan internasionalisasi SOEs. Internasionalisasi atau *going-global strategy* merupakan strategi negara untuk bermain dalam kancah global, dan SOEs besar menjadi ujung tombak mereka. Pemerintah kemudian membentuk Tim Nasional yang terdiri dari sekitar 120 SOEs dan bergerak pada sektor-sektor strategis, misalnya transportasi, listrik, energi, pertambangan, otomotif, baja, dan farmasi.³⁴

Untuk bersaing dengan pasar global, pemerintah pada dasarnya meniru Jepang dan Korea, yakni melakukan konglomerasi perusahaan seperti *cheabol* dan *keiretsu*. Konglomerasi ini menggabungkan beberapa perusahaan kedalam suatu grup perusahaan besar yang disebut sebagai *national enterprise group* (NEG). Penggabungan perusahaan ini ada yang dilakukan melalui *merger* ataupun akuisisi ataupun sistem bagi saham silang (*cross-shareholding*), maupun pertautan kepemimpinan (*interlocking directorship*) (Keister, 2000 dalam Yusuf, Nabeshima & Perkins, 2006: 96).

Konglomerasi di Korea dan Jepang pada akhirnya direstrukturisasi karena semakin tidak efisien. Namun, Cina mengadopsi sistem Grup Bisnis dikarenakan pemerintah ingin mengamankan SOEs

maupun aset negara dari transformasi fundamental melalui privatisasi radikal (No;am, 1994 dalam Guo, 2003). Namun hal lain yang mendasari Cina mengadopsi *chaebol* maupun *keiretsu* dikarenakan Cina adalah pemain baru dalam kancah global. Cina memerlukan *branding strategy* yakni nama besar dalam pasar global (Yusuf, Nabeshima & Perkins, 2006: 96). Selain itu, Grup Bisnis seperti NEG memudahkan koordinasi industri dan investasi sehingga kebijakan terhadapnya pun bisa lebih integratif. Melalui mekanisme ini pula, akan memudahkan negara untuk mengontrol *output* produksi di sektor-sektor strategis (Guo, 2003).

Untuk menjadi pemain global yang diperhitungkan, konglomerasi tidaklah cukup. Perusahaan-perusahaan ini masih membutuhkan peran negara terutama kebijakan industri yang menyokong keberadaan mereka. Negara memberikan privelese atau hak-hak istimewa dalam ukuran negara yang menganut ideologi sosialisme. Grup bisnis ini diberikan otonomi yang cukup besar dalam mengelola bisnis mereka, misalnya saja retensi atau penyimpanan profit dan hak untuk melakukan investasi maupun ikut serta dalam perdagangan global. Mereka bahkan diijinkan untuk mendirikan perusahaan finansial dalam lingkup grup mereka

(*internal finance company*) dan mengatur SOEs yang menjadi anak perusahaan atau bagian dari kelompok bisnis tersebut. Selain itu, mereka juga berhak menjalin kerjasama proyek dengan perusahaan internasional lainnya dan mendirikan pusat riset dan pengembangan (R&D) independen. Namun, menurut Peter Nolan (2001) banyak dari pusat R&D yang sesungguhnya milik dan dijalankan oleh negara, namun ditransfer dengan mudah kepada perusahaan-perusahaan yang tergabung dalam NEG untuk meningkatkan kapabilitas teknik mereka. (Nolan, 2001: 19). Bahkan, untuk mensinergikan kelompok bisnis dan pemerintah, dibentuk fasilitas semacam asosiasi promosi NEG atau *Asociation for the Promotion of China's Large Enterprise Groups*. Badan ini berpusat di Beijing dan berfungsi sebagai media pertemuan antara perwakilan NEG dan pemerintah pusat untuk mendiskusikan, menggodok dan memperdebatkan kebijakan yang sesuai untuk NEG.

Internasionalisasi korporasi Cina tidak pernah mudah. Pasalnya, Cina sebagai pemain baru global harus bersaing dengan korporasi multinasional barat, Jepang maupun Korea. Negara-negara ini memiliki *comparative advantage* yang melebihi kapasitas dan kapabilitas korporasi Cina. Untuk meningkatkan

daya ungkit (*leverage*), diperlukan peran pemerintah yang intensif. Peran pemerintah itu, antara lain memberikan regulasi yang memudahkan korporasi untuk menanamkan modal keluar (*outward investment*) dengan membentuk *super ministry* MOFERT (*Ministry of Foreign Relation and Trade*) yang menjadi badan khusus yang mengkoordinasi perdagangan dan investasi Cina termasuk juga berperan sebagai *avant garde* dalam berbagai negosiasi bilateral dan multilateral Cina. Selain itu, untuk melakukan penetrasi di negara baru, Cina memilih strategi *merger*, akuisisi, dan kerjasama dengan korporasi lokal maupun korporasi global lainnya. Sedangkan untuk memperkuat *branding*, Cina terlibat dalam *listing* di pasar atau bursa saham global.

Namun demikian, untuk berhadapan dengan kapitalisme tahap lanjut Cina juga mesti berbenah diri. Kapitalisme tahap lanjut dicirikan dengan pasar teknologi tinggi, dimana struktur pasar global menjadi lebih mengkerucut dikarenakan kepemilikan teknologi yang cenderung dominan oleh negara-negara maju. Cina sebenarnya telah berhasil menggunakan strategi *backwardness* demi mengungkit *comparative advantage* mereka. Cina menjadi salah satu tujuan investasi global, dimana

transfer teknologi akan lebih mudah terjadi. Transfer teknologi itu telah mentransformasi Cina dari negara agrikultural menjadi negara industri, meski hanya masih fokus pada industri ringan skala rumah tangga (TVEs).

Namun, untuk menjadi *avant-garde* dalam industri berbasis teknologi tinggi, Cina tidak bisa lagi mengandalkan transfer teknologi dari negara ataupun korporasi luar. Tidak akan cukup bagi Cina hanya dengan mengetahui teknologi (*know how*) tanpa memiliki kapasitas inovasi (*know why*). Oleh karena itu, perlu kiranya Cina melakukan pengembangan riset yang memadai yang berintegrasi dengan sistem inovasi nasional mereka.

c. Reformasi Sains dan Teknologi dan Sistem Inovasi Nasional

Kita tentu telah sepakat, dan seperti yang telah disebutkan sebelumnya dibagian terdahulu penelitian ini; Cina berhasil menjadi salah satu kompetitor utama global dan perlahan mengalahkan pesaing-pesaingnya yang telah mapan. Pada awalnya, Cina dikenal dengan istilah *imitation without creation*, atau produsen barang imitasi murahan yang mengandalkan teknologi rendahan (*low technology*). Namun kemudian Cina mulai melakukan *upgrading* dan telah berhasil

menciptakan barang-barang yang memasuki kualifikasi level produk *high-end* dan industri teknologi tinggi seperti otomotif, komputer, maupun alat telekomunikasi dan farmasi. Namun yang menjadi kekuatan utama Cina adalah, barang-barang tersebut dijual dengan harga yang sangat terjangkau. Produk yang *value for money* inilah yang kini, di era millennium ini menjadi andalan Cina. Produk-produk Cina telah mengekspansi dunia.

Melihat hal ini, kiranya ada beberapa *success factor* yang dimiliki Cina, misalnya saja seperti ketersediaan buruh murah, perijinan yang relatif mudah, ketersediaan sumber daya industri, termasuk energi dan kebijakan yang ramah terhadap FDI sehingga menjadikan Cina sebagai *global manufacturer*. Tetapi hal ini tidaklah cukup, karena untuk bertahan dalam globalisasi diperlukan lebih dari sekadar menjadi produsen barang manufaktur. Dalam globalisasi, kemampuan berinovasi serta kepemilikan akan pengetahuan sangat menentukan bagi suatu negara atau pemain global jika ingin tetap bertahan. Kemampuan untuk terus beradaptasi, berinovasi dan menjawab tantangan pasar memastikan posisi yang semakin kuat.

Di era globalisasi ini, Zheng dan Williamson menulis bahwa salah satu kekuatan Cina mendobrak

pasar adalah inovasi berbiaya rendah (Zheng & Williamson, 2007: 53-82). Sekali lagi, istilah ini kerap disebut kombinasi yang kontradiktif karena inovasi diidentikan dengan harga mahal, namun Cina merubah hal tersebut. Kiranya Zheng dan Williamson menyebutkan bahwa Cina berhasil melakukan inovasi berbiaya rendah karena beberapa hal, misalnya; melimpahnya tenaga insinyur yang jauh lebih murah; melakukan produksi massal terhadap produk teknologi tinggi; menerapkan strategi arsitektur terbuka, yakni menciptakan produk baru yang lebih canggih tanpa kustomisasi dengan perangkat yang lebih mahal,³⁵ serta melakukan inovasi rekombinasi.³⁶

Inovasi sistem dan riset (R&D) berbiaya rendah bisa saja dikatakan sebagai strategi yang efektif untuk Cina. Namun, penjelasan mengenai keberhasilan Cina membutuhkan perspektif yang lebih luas dari sekadar sistem R&D, yakni bagaimana sesungguhnya sistem inovasi nasional (NIS) yang dimiliki Cina.

NIS atau Sistem Inovasi Nasional yang kuat dan integratif dianggap faktor penting dalam keberhasilan Cina. NIS dapat didefinisikan sebagai seperangkat institusi dan organisasi bisnis yang berinteraksi satu sama lain yang berkontribusi

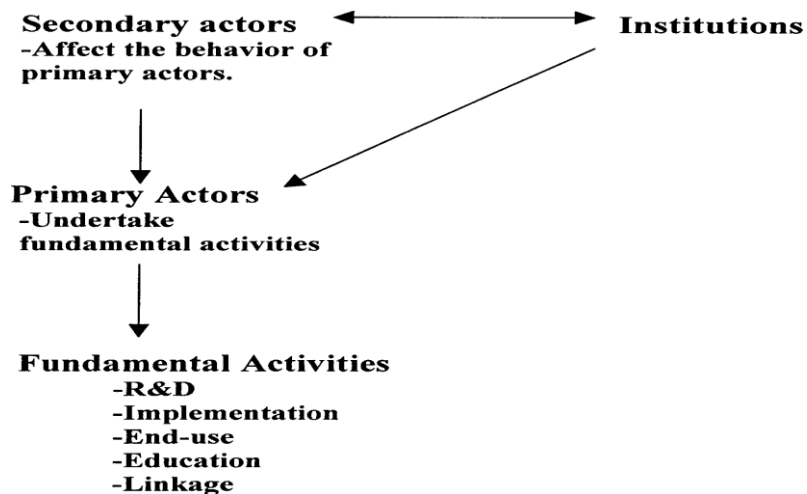
terhadap penciptaan (generasi), penyebaran maupun aplikasi pengetahuan maupun teknologi baru untuk inovasi yang merupakan basis pembangunan dan pertumbuhan ekonomi.³⁷ Dalam artian yang lebih sederhana, NIS berarti juga terdiri dari individu maupun organisasi ataupun institusi yang baik secara langsung maupun tidak langsung melakukan investasi waktu, energi, maupun sumber daya lainnya dalam produksi pengetahuan sains maupun aplikasinya (teknikal) (Katz, 2006) (Dikutip dalam Gao, *et.al.* 2010). Sedangkan dalam konteks yang lebih luas, NIS dalam melingkupi institusi sosial, regulasi dan kebijakan makroekonomi, sistem finansial, sistem pendidikan, infrastruktur komunikasi dan transportasi dan lainnya. Dengan demikian, NIS melihat bagaimana institusi-institusi itu berinteraksi satu sama lain yang berhubungan dengan pengetahuan kolektif, baik itu kreasi maupun aplikasinya (Metcalf, 1995; Smith, 1996; OECD, 1999a: 24).³⁸

Dari pemaparan tersebut, kiranya ada tiga fokus utama dalam NIS, yakni aktor, kebijakan dan institusi. Pendekatan ini pun melibatkan pengkategorian aktor, dan institusi. Misalnya saja, aktor itu bisa pemerintah, universitas, institut riset ataupun perusahaan yang berinteraksi satu sama lain

dalam suatu lingkup kerangka institusional dan kebijakan tertentu. Namun, NIS bukanlah sesuatu yang linear. Secara sederhana, NIS berusaha mengurai proses inovasi yang dilakukan suatu negara, yang melibatkan aspek-aspek perubahan serta proses belajar (*learning*). Lundvall (1992) misalnya saja menekankan poin mengenai *learning-by-interacting*, yang melibatkan interaksi antara pengguna (konsumen) dan produsen untuk menghasilkan produk inovasi.

Sedangkan Liu dan White (2001: 1091-1114) memperluas kategori NIS ini dengan elemen-elemen seperti aktor utama (*primary actor*), aktor kedua (*secondary actor*), institusi dan aktivitas fundamental. Aktor utama adalah aktor yang melaksanakan lima aktifitas fundamental NIS, yakni penelitian (dasar, pengembangan dan teknik), implementasi (manufaktur), pengguna-akhir (*end-use*: konsumen), jaringan (*linkage*: menjembatani pengetahuan komplementer yang dibutuhkan) dan pendidikan. Aktor kedua berperan memengaruhi perilaku aktor pertama maupun relasi antar aktor utama. Aktor ini dapat bertindak secara langsung dengan mandatnya terhadap rencana operasional, target operasi maupun strategi dan tujuan yang berkaitan dengan lima aktifitas fundamental tersebut.

Sedangkan institusi adalah seperangkat aturan ataupun nilai yang mengarahkan ataupun membatasi perilaku aktor. Dalam konteks ini, pemerintah berperan menciptakan, menegakkan dan menyesuaikan institusi misalnya saja sistem perpajakan, perundang-undangan, sistem paten dan lain sebagainya. Namun pada saat yang sama, pemerintah juga terikat dengan institusi yang dibentuknya.



Gambar 2.1. *Generic Framework NIS* oleh Liu & White (2001)

Pendekatan yang dilakukan oleh Liu dan White ini bertujuan mengisi ruang kosong yang ditinggalkan oleh konsep NIS terdahulu. Liu dan White berargumen bahwa pendekatan dengan menekankan pada aktor; yakni pemerintah, institusi riset, institusi pendidikan dan perusahaan (*firm*),

institusi dan kebijakan untuk menganalisa Cina akan menimbulkan kebingungan, karena sistem ekonomi dan politik yang berbeda dengan negara yang telah memiliki NIS yang mapan. Sistem politik yang sosialis menyulitkan untuk mengkategorikan aktor, terutama mana yang privat dan mana yang dimiliki publik. Oleh karenanya, melalui *generic framework* yang ditawarkan Liu dan White dapat melihat proses perubahan dan distribusi aktivitas fundamental tersebut diantara para aktor.

- **Reformasi Sains dan Teknologi**

Reformasi sains dan teknologi Cina dapat dikaitkan dengan intensifikasi dan ekstensifikasi sistem R&D baik melalui reformasi sistem R&D ; rekonfigurasi maupun restrukturisasi institusi R&D dengan intstitusi-institusi lainnya (produksi, pendidikan dan negara) serta peningkatan belanja pemerintah dan swasta untuk R&D hingga .

Reformasi sains dan teknologi pada dasarnya merupakan salah satu prioritas utama Deng pada masa reformasi di tahun 1978. Pada waktu itu, Deng bertekad untuk merehabilitasi pendidikan yang hancur dikarenakan Revolusi Kebudayaan. Pada Konferensi Sains Nasional tahun 1978 yang kemudian menghasilkan draf mengenai pembangunan sains dan teknologi (*The Outline of a*

National Plan for Development of S&T), Deng menegaskan bahwa sains dan teknologi merupakan kekuatan produktif suatu bangsa, dan karenanya buruh mental seperti intelektual maupun personel S&T merupakan kelas proletar. Bisa jadi pernyataan Deng ini ditujukan untuk merehabilitasi kelompok intelektual yang tersingkir pada masa Mao, dan menjadikan mereka sebagai bagian yang politis dalam ideologi Cina.

Pada masa Mao, karakter utama pengembangan dan riset (R&D) adalah dominannya peran negara dalam aktifitas R&D. Pada waktu itu, orientasi negara adalah membangun negara dari puing-puing kehancuran perang dan meraih kejayaan Cina kembali melalui strategi *self-sufficiency*. Cina kemudian mengadopsi sistem R&D Uni Soviet yang sangat sentralistik dengan kepemilikan penuh oleh negara. Oleh karenanya, negara melalui Komisi Perencanaan Negara (SPC) pada waktu itu memegang wewenang penuh untuk perencanaan, alokasi, dan bahkan pengawasan terhadap aktifitas R&D. SPC juga memegang otoritas penuh untuk melakukan koordinasi aktifitas-aktifitas ekonomi, terutama yang berkaitan dengan pembangunan, difusi maupun eksploitasi inovasi teknologi. Karakter atau ciri lainnya dari masa sentralistik ini yakni aktifitas

R&D ditujukan pada persoalan pertahanan negara dan industrialisasi negara, yang pada umumnya mengandalkan industri berat dan industri militer. Tak heran selain dominannya peran negara dalam sistem inovasi, persebaran pengetahuan dan inovasi pun dipusatkan pada institusi-institusi militer dan institusi yang berkaitan dengan militer atau pertahanan negara. Ada lima institusi militer yang menjadi *'keyholder'* sistem inovasi, yakni: Akademi Ilmu Pengetahuan Cina (CAS), akademi-akademi yang berafiliasi dengan militer, institusi R&D yang berafiliasi dengan pemerintah lokal, universitas, dan institusi riset dan pengembangan pertahanan.

Institusi-institusi tersebut pada awalnya bekerja dengan baik namun karena Revolusi Kebudayaan, institusi-institusi tersebut dapat dikatakan tidak berdaya. Oleh karenanya, Deng tidak menghapus atau mengganti peran institusi-institusi ini namun memilih jalan untuk mereformasi kelima institusi ini agar dapat berjalan dan berfungsi lebih optimal. Salah satu jalan yang ditempuh Deng adalah depolitisasi dan penerapan sistem insentif yang lebih baik. Depolitisasi maksudnya adalah mengganti personel-personel yang sesungguhnya tidak memiliki kapasitas ilmu pengetahuan untuk memimpin dan menjabat di institusi-institusi tersebut. Kebanyakan

dari mereka sebenarnya didukung oleh afiliasi politik yang erat dengan Mao. Deng pun mengganti kader politik dengan kader *engineer*, yakni kader yang memang memiliki kemampuan dan pengetahuan dalam ilmu pengetahuan dan teknologi. Sedangkan sistem insentif yang lebih baik bertujuan menginisiasi terbentuknya jaringan (*linkage*) antara institute penelitian maupun aktor utama lainnya. Dalam era sentralistik, sistem insentif yang kacau kerap mematikan inisiatif institut atau aktor utama untuk membangun jaringan, hal ini dikarenakan ketergantungan mereka terhadap dana dari pemerintah dan sistem kepemilikan penuh oleh negara yang tidak memberikan otonomi untuk melakukan inisiatif yang lebih baik.

Pada tahun 1985, Cina mengeluarkan Kebijakan Reformasi Sistem Sains dan Teknologi (*Decision on Reforming the Science and Technology System*) atau disebut dengan “The Decision”. Kebijakan ini disebut sebagai prinsip pendasaran-orientasi (*orientation-reliance*), dimana pembangunan ekonomi harus didasarkan pada sains dan teknologi, dan pembangunan sains dan teknologi ditujukan untuk pembangunan ekonomi (OECD, 2008:384). Kebijakan pendarasan-orientasi ini pada dasarnya bertujuan untuk mensinergikan

(*aligning*) pembangunan sains dan teknologi dengan Kebijakan Lima Tahun yang telah dicanangkan.

Pada masa Deng, sistem sentralistik sistem R&D masih bertahan. Negara masih menjadi aktor utama dalam kegiatan pengembangan dan riset, hanya saja reformasi Deng memastikan peran negara yang lebih efektif dan efisien. Pada era sentralistik ini, negara berperan sebagai perencana dan koordinator pengembangan riset sains dan teknologi. Sedangkan aktivitas riset dan teknologi dilakukan oleh institut penelitian pemerintah yakni GRIs (*Government Research Institutes*) yang tersebar di daerah-daerah dan berbagai tingkat atau level pemerintahan dan tentunya juga CAS (*Chinese Academy of Science*). Pada dasarnya, penelitian dan pengembangan riset dilakukan oleh CAS, dan universitas lainnya seperti Tsinghua University dan Beijing University. Sekali lagi, meski Universitas juga berperan dalam dalam penelitian dan pengembangan sains dan teknologi, namun jumlahnya sangat terbatas. Hanya universitas besar saja yang dapat dilibatkan dalam aktivitas riset, artinya pengetahuan dan riset belum menybar (*spin-off*). Sedangkan perusahaan yang merupakan rantai utama produksi, memiliki peran yang minimal jika tidak dikatakan remeh-temeh (*trivial*). Padahal, salah

satu hambatan internal Cina pada waktu itu adalah relasi sistemik antara aktivitas produksi dan inovasi teknologi. Akibatnya bukan saja pasar teknologi tidak dapat berkembang, namun juga inovasi teknologi untuk mendongkrak produksi pun tidak berkembang.

Dalam logika sederhana, dapat dikatakan bahwa untuk meningkatkan inovasi teknologi, pasar teknologi harus segera diciptakan. Kebijakan inilah yang tercantum dalam ‘The Decision.’ Pasar teknologi dipercaya akan mencairkan kebuntuan relasi horizontal antara sains teknologi dan produksi. Pada dasarnya, pasar teknologi atau *technology market* memberikan pondasi hukum dan melegitimasi komersialisasi teknologi, transaksi teknologi maupun transaksi produk yang berkaitan dengan teknologi. Melalui pasar ini, institusi R&D akan mendapatkan profit atau keuntungan yang besar jika mereka berhasil masuk ke dalamnya. Pasar teknologi ini juga mengevaluasi sistem dana bantuan pemerintah terhadap institusi R&D dalam rejim sistem terencana. Negara atau pemerintah meyakini sistem dana bantuan kerap kali menjadi sumber inefisiensi institusi R&D.

Melalui The Decision juga, pemerintah pun memprogramkan pengurangan dana bantuan, dan

membuka investasi publik terhadap aktivitas R&D (Gu, 1999: 14-15). Dana bantuan pemerintah untuk penelitian memang tidak dihapuskan sama sekali, namun pemerintah mendesain dana bantuan diberikan dengan basis kompetensi. Dana bantuan akan dihibahkan atau diberikan kepada institusi S&T berdasarkan proposal yang jelas dengan ulasan yang baik pula. Aplikasi yang terpilih pun telah melalui pertimbangan-pertimbangan yang jelas dan obyektif. Ini akan menjadi *pressure* bagi institusi R&D untuk terus bekerja keras mengembangkan penelitian mereka. Meski dana bantuan direduksi dalam jumlah yang signifikan, namun pemerintah juga memberikan otonomi yang besar kepada institut penelitian yang ada. Personel mereka diberikan kebebasan untuk mengembangkan apa yang menurut mereka kompatibel dengan tuntutan pasar, dan pemerintah tidak lagi menuntut untuk melakukan penelitian yang telah ditentukan. Otonomi ini juga berlaku terhadap sumber finansial institute itu, kebebasan untuk membuat kontrak dengan perusahaan ataupun perorangan, melakukan reorganisasi dan restrukturisasi internal maupun melakukan kerjasama dengan pihak luar negeri maupun mendapatkan dana bantuan dari luar negeri, tentunya sesuai dengan regulasi yang ada.

Dari sejak diberlakukannya dari tahun 1985 hingga tahun 1987, pasar teknologi ternyata tidak memberikan hasil yang menggembirakan. Hal ini dikarenakan tidak stabilnya pasar teknologi. Instabilitas pasar teknologi kerap disebabkan karena, kemampuan dan kapabilitas institut S&T belum siap untuk bersaing dalam pasar teknologi, selain itu konsumen pun tidak siap untuk menyerap teknologi-teknologi yang ada karena pasar juga belum berkembang dengan baik. Selain itu, masih banyak institut riset maupun aktor utama yang masih gagap dengan situasi reformasi dan industri teknologi, baik dari konteks pengetahuan maupun pengalaman manajerial mereka. Akibatnya, banyak institut S&T yang kolaps karena kekurangan dana dan ini pun memukul balik perkembangan sains dan teknologi. Oleh Liu dan White (2001), situasi ini disebut sebagai kesenjangan antara kebijakan dan insentif.

Untuk mengatasi persoalan ini, pemerintah pun membentuk *quasi-governmental organization*. Organisasi ini dibentuk dan dimiliki oleh pemerintah terutama pemerintah daerah, namun tujuannya selain untuk mengefektifkan kebijakan yang berkaitan dengan sains dan teknologi, juga berorientasi komersil. Organisasi ini tidak berdiri sendiri, tetapi dibentuk didalam institut R&D yang telah mapan,

yakni berupa *engineering centers* atau pusat pelatihan teknik (PPT). Tugas PPT ini adalah memberikan asistensi pengetahuan teknik dan implementasi teknik yang berasal dari institut R&D kepada firma-firma atau perusahaan yang membutuhkan, terutama perusahaan yang tidak memiliki kapasitas finansial yang cukup untuk membangun *in-house research*. Hal ini pun membantu terjadinya diseminasi teknologi baru. Dan melalui PPT ini, pemerintah juga bertindak sebagai pengawas transaksi teknologi.

Selain membangun PPT, pemerintah juga mengeluarkan Program 863 mengenai pendanaan riset. Program ini sesungguhnya berkaitan dengan dana yang berasal dari pemerintah yang dialirkan kepada berbagai institute R&D, baik yang dimiliki pemerintah (*state-run institutes research*), maupun yang dijalankan dan dimiliki oleh publik (GRIs) serta institute riset universitas. Selain itu, pemerintah juga mengeluarkan INNOFUND (*National Innovation Fund*), yakni alokasi dana pengembangan sains dan teknologi yang diperuntukkan untuk SMEs yang besarnya rata-rata setengah milyar Renminbi pertahun.

Sedangkan Zong-Lai (2010: 211-215) mencatat bahwa pendanaan pengembangan sains dan

teknologi, dari tahun ke tahun (1988-2006) terus meningkat dengan rata-rata peningkatan 10-20 persen pertahunnya. Misalnya saja, pada tahun 1988 total pendanaan berkisar 26,5 milyar Reminbi (RMB), meningkat pada tahun 1996 mencapai angka hingga lebih RMB 100 milyar, meningkat lagi pada tahun 2000 mencapai angka 220 milyar dan tahun 2006 dengan total hampir RMB 620 milyar. Data ini merangkul pembiayaan dari berbagai aktor, yakni pemerintah, perusahaan, maupun pinjaman dari institusi finansial.

Data yang disajikan diatas menunjukkan adanya diversifikasi aktor yang menjadi sumber dana pembiayaan penelitian man teknologi. Hal ini menggembirakan karena bisa dikatakan sebagai sinyal positif terhadap usaha reformasi sains dan teknologi yang telah dilakukan. Selain itu, meski membutuhkan penelusuran lebih lanjut namun hal ini menunjukkan peran intervensif negara setidaknya tidaknya berkurang dalam konteks yang moderat, dan memberikan porsi yang lebih besar bagi peran aktor non-negara. Tak kalah pentingnya, berbeda sumber pendanaan akan memengaruhi perilaku institut terkait dengan target dan tujuan mereka. Setiap tipe institut akan mengembangkan penelitian sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan mereka pada

ranah-ranah tertentu, yang berarti juga menegaskan pembagian kerja antara institute-institut penelitian itu terutama institute penelitian yang berafiliasi dengan pemerintah, perusahaan maupun akademik atau universitas.

Masing-masing institut itu akan memiliki target dan tujuan yang berbeda. Misalnya saja, dana yang berasal dari pemerintah difokuskan pada penelitian-penelitian proyek strategis dan yang berkaitan dengan kesejahteraan. Biasanya, dana dari pemerintah juga diberikan kepada institute-institut penelitian sains, institute penelitian perguruan dan tinggi (universitas). Secara umum, penelitian-penelitian dari universitas menekankan pada penelitian-penelitian yang bersifat mendasar (*fundamental research*), dan inovasi-inovasi teori saintifik. Sistem insentif pun didasarkan pada prestasi akademik mereka, yakni publikasi di jurnal-jurnal yang prestisius. Universitas pun tidak terfokus pada aplikasi penelitian-penelitian yang ada.

Sedangkan dana dari pihak swasta atau perusahaan fokus pada penelitian yang memiliki nilai ekonomi dan berorientasi pada profit (*profit maximization*). Biasanya penelitian yang dilakukan berkaitan dengan produksi, manajemen, maupun penjualan dan segala sesuatu yang berkaitan dengan

survabilitas atau keberlangsungan perusahaan (Lih. Zang-lai, 2010: 211-215). Seiring waktu berjalan, peran aktor non-negara semakin besar dalam pengembangan sains dan teknologi, dan bahkan dana mereka menempati proporsi dominan, lebih besar dari dana yang berasal dari pemerintah. Misalnya, pada periode 1990-an, proporsi dana pemerintah dan swasta masing-masing mencapai rata-rata 30 persen dari total pengeluaran untuk riset dan pengembangan, namun sejak tahun 1999, pihak swasta justru menyumbang 35 persen, meningkat menjadi 55 persen pada tahun 2000 dan menjadi 66 persen di tahun 2001 (Zhang Lain, 2010: 213).

Pada tahap reformasi selanjutnya, pemerintah kemudian melakukan transformasi institut-institut riset dan pengembangan untuk menjadi perusahaan riset (R&D Enterprise) dan mendorong perusahaan untuk mendirikan proyek pusat riset dan pengembangan mereka sendiri (*in-house research*). Untuk tahap ini, pemerintah mendorong merger antara perusahaan dan institut R&D, terutama baik institute riset publik dan pemerintah (PRIs & GRIs).

Disadari bahwa salah satu implikasi negatif pasar teknologi yang telah diterapkan adalah, komersialisasi dan eksploitasi teknologi yang

berlebihan oleh institute-institut R&D swasta atau independen. Alih-alih *Spin-off* atau penyebaran pengetahuan, yang terjadi adalah institute ini semakin tertutup dan membuat kompetisi semakin tidak sehat. Oleh karena itu, pemerintah menyadari banyak hal yang harus dipenuhi untuk mendukung terciptanya pasar teknologi, terutama yang berkaitan dengan jaringan dan kemampuan institute-institut itu. Dan itu berarti merancang kebijakan yang lebih baik untuk memenuhi kekurangan dan kurang berhasilnya kebijakan pasar teknologi terdahulu itu.

Pada tahun 1995, pemerintah Cina kembali melakukan penyesuaian garis besar kebijakan terhadap sains dan teknologi. Pada dasarnya, penyesuaian tidak memiliki kebaruan karena hanya menegaskan kembali kebijakan reformasi sains dan teknologi yang telah dicanangkan pada tahun 1985. Kebijakan itu adalah memperkuat kembali ide Deng mengenai *orientation-reliance*, yakni “Rekonstruksi ekonomi berbasis sains dan teknologi, dan pengembangan sains dan teknologi berorientasi pada pembangunan ekonomi, dan pembangunan ekonomi adalah usaha untuk mencapai kemajuan puncak sains dan teknologi.”

Keputusan ini membuahakan kebijakan untuk melakukan transformasi terhadap institute riset

publik melalui strategi: i). bergabung dengan perusahaan ataupun dengan sektor industri; ii) beroperasi sebagai entitas bisnis; iii) membentuk atau inkorporasi sebagai entitas bisnis, dan iv) menjadi organisasi yang bergerak di bidang jasa sains dan teknologi.

Untuk bergabung dengan perusahaan ataupun sektor industri, pemerintah mengeluarkan kebijakan *merger* antara institute riset dengan perusahaan. Untuk mendorong *merger*, pemerintah memberikan kebijakan khusus untuk institute R&D independen. Misalnya, jaminan otonomi dan independensi profesionalisme meskipun telah bergabung dengan perusahaan, pemerintah memberikan kemudahan dan pembebasan pajak bagi institute tersebut, bahkan pemerintah menjanjikan untuk memberikan dan operasional dan dana investasi. Sedangkan untuk perusahaan penerima (*host enterprise*), diminta untuk terus meningkatkan investasi mereka untuk R&D, dan mereka pun mendapat kemudahan melakukan impor terkait dengan teknologi yang menjadi kebutuhan mereka.

Kebijakan *merger*, sekali lagi tidak memberikan hasil sesuai yang diharapkan. Namun pemerintah melanjutkan kebijakannya, yakni pada tahun 1998 mengeluarkan Program TORCH yang

bertujuan untuk mengintegrasikan tidak saja institute R&D, tetapi juga aset-aset untuk riset dan pengembangan, seperti ahli, akademisi, hak-hak mengenai penelitian, teknologi, dan lain sebagainya. Pada dasarnya, program TORCH ini ditujukan untuk mendorong penyebaran atau *spin\}-off* penelitian.

Langkah pertama dalam penerapan kebijakan ini, pemerintah mengintegrasikan dan mentransformasi institute-institut riset publik atau PRIs maupun GRIs. Institut-institut publik yang berafiliasi kepada pemerintah akan ditransformasi menjadi suatu perusahaan atau setidaknya mengoperasionalkan institut ini dengan berbasis perusahaan (*enterprise-centered*). Pemerintah pun kemudian menginisiasi NTEs atau *New Technology Enterprise*.

Sebelum pembentukan NTEs, pemerintah terlebih dahulu mengeluarkan kebijakan untuk inkubasi NTEs melalui pembentukan Zona Industri Teknologi (ZIT). Tujuan pembentukan ZIT adalah menciptakan lingkungan yang mendukung bagi pembentukan NTEs. Di ZIT, pemerintah lokal menanamkan investasi berupa infrastruktur fisik seperti jalan, jaringan komunikasi dan transportasi dan lain sebagainya. ZIT juga bertanggungjawab terhadap regulasi-regulasi mengenai NTEs seperti

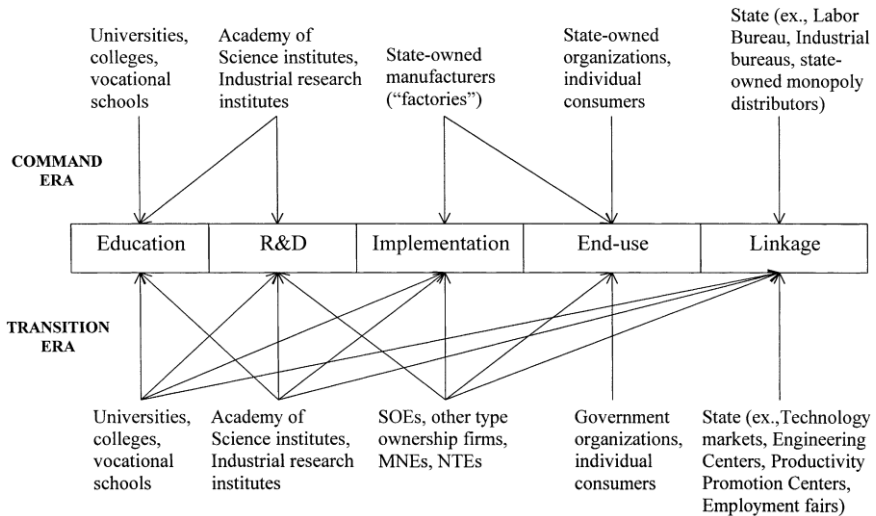
lisensi, perpajakan, kekayaan intelektual, perdagangan internasional, investasi internasional, serta ketenagakerjaan.

Secara sederhana, NTEs dapat diartikan sebagai badan usaha atau perusahaan teknologi yang bergerak di bidang penelitian dan pengembangan maupun inovasi teknologi. NTEs mengintegrasikan atau merangkul institute-institut sains dan teknologi publik, baik itu yang berafiliasi dengan kementerian terkait atau juga bisa berasal dari institute penelitian universitas. Hanya saja, yang diintegrasikan bukan organisasi dimana institute-institut yang ada dilebur dan disatukan dalam satu wadah keorganisasian yang lebih besar. Yang diintegrasikan NTEs adalah aset-aset penelitian, yakni sumber daya manusia dan teknologinya. Di NTEs, para peneliti dari institute-institut yang berbeda dapat bergabung dan mengintensifkan komersialisasi teknologi. Namun, peneliti-peneliti tersebut dapat terus bergabung dengan institut induk mereka sembari juga mengembangkan penelitian di NTEs. Melalui NTEs, pengembangan teknologi dapat berjalan lebih kohesif karena sangat mengandalkan kerjasama dan jalinan kepercayaan dengan institut induk para peneliti. Singkatnya, NTEs memfasilitasi mobilitas para peneliti, dan banyak dari mereka menyatukan diri

dengan pengetahuan, ide, inovasi yang berbeda. Hal ini menguntungkan peneliti maupun perusahaan, karena bagi peneliti sistem *reward* yang diberikan pemerintah lebih pasti dan stabil dan memberikan kesempatan mereka untuk mengembangkan diri untuk terus berinovasi. Bagi NTEs, semakin banyak inovasi semakin baik bagi mereka. Sedangkan untuk pemerintah, ini berarti terus mengintensifkan inovasi nasional.

NTEs berkembang dengan baik dan jumlahnya terus meningkat.³⁹ Seiring dengan perkembangannya, NTEs juga semakin terdiversifikasi, baik target ataupun bentuk kepemilikannya, yakni ada NTEs publik, privat dan kolektif.⁴⁰ Sedangkan aktifitas teknologi NTEs terbagi dalam dua grup, yakni grup teknologi informasi dan komputer serta elektronika, dan grup kedua bergerak dalam bidang industri biologi dan medis, produk kimia serta farmasi. NTEs pun berhasil melakukan penetrasi pasar global dan melakukan kerjasama investasi dengan investor luar negeri. Berkat NTEs ini, Cina pun menjelma menjadi produsen dunia untuk produk elektronika seperti telepon genggam, komputer dan kian merambah ke bidang lain seperti alat-alat medis dan farmasi.

Dengan demikian, dapat dilihat dari reformasi yang dilakukan bukan saja reformasi organisasional riset dan pengembangan yang terkait, namun juga distribusi aktifitas dalam NIS yang lebih jelas, seperti yang digambarkan oleh Liu dan White di bawah ini.



Gambar 2.2. Distribusi aktifitas aktor utama dalam Sistem Inovasi Cina pada era komando dan era reformas

Dari diagram Liu dan White diatas, kiranya secara sederhana dapat dilihat proses perubahan inovasi sistem Cina. Meskipun diagram tersebut tidak mencantumkan peran institusi dan *secondary actor*, namun kiranya reformasi sains dan teknologi Cina menghasilkan beberapa hal berikut: 1) meningkatnya jumlah institute R&D; 2) kemunculan

primary actors yang baru; 3) terjadinya redistribusi aktifitas fundamental di antara aktor-aktor utama, dan beberapa aktor utama non-negara juga muncul yang mengindikasikan berkurangnya intervensi langsung oleh negara; 4) otonomi *primary actor*, terutama berkaitan dengan inisiatif membangun *linkage*, melakukan mobilitas aset, maupun melakukan investasi; 5) NTEs menjadi institute terdepan melakukan komersialisasi industri teknologi; 6) negara tidak lagi menentukan *linkage* antara aktor utama satu dengan yang lainnya, jikapun masih ada namun kerap bersifat *non-direct* yang berupa organisasi quasi-pemerintah (*quasi-governmental*).

Reformasi ini membawa beberapa implikasi positif untuk Cina, salah satunya adalah keberhasilan Cina membangun industri teknologinya. Peningkatan ekspor untuk produk teknologi tinggi (*high-technology products*) terjadi signifikan. Misalnya saja di tahun 1995 total jumlah ekspor untuk produk teknologi tinggi mencapai USD 20 milyar dan meningkat menjadi USD 60 milyar, kemudian melesat menjadi sekitar USD 270 milyar di tahun 2005.⁴¹

Dari pemaparan data diatas, pandangan yang optimis terhadap Cina semakin menguat.

Dengan reformasi industri teknologi, Cina diramalkan akan menjadi salah satu produsen produk teknologi tinggi menyaingi negara-negara dengan sistem inovasi yang telah mapan seperti Amerika, Eropa, Inggris dan lain sebagainya. Tetapi tidak sedikit pula yang meragukan kemampuan Cina bersaing dengan negara-negara diatas. Meskipun dapat dilihat Cina sangat adaptif dan melakukan reformasi yang gradual, namun hal itu tidak lepas dari tangan negara. Ketergantungan sektor industri terhadap negara, menyebabkan daya kompetitif industri Cina sangat diragukan. Terlebih di era integrasi global. Adaptasi Cina terhadap era integrasi global yang kian masif akan dibahas pada bagian selanjutnya.

BAGIAN III

CINA MENJAWAB TANTANGAN GLOBALISASI

Pada bagian sebelumnya telah dibahas mengenai gradualisme pembangunan Cina, mulai dari tahap awal hingga pada tahap yang disebut sebagai persiapan integrasi global. Cina terus berupaya meningkatkan kapasitas produksinya, dan dibagian akhir kemudian disebutkan bagaimana Cina telah berhasil membangun industri yang berbasis teknologi maupun industri teknologi itu sendiri. Namun nampaknya hal tersebut tidaklah cukup, karena Cina dianggap belum memiliki pondasi yang kuat dalam sektor industri teknologi tinggi.

Ada beberapa persoalan yang harus dihadapi Cina. *Pertama*, persoalan mengenai kapasitas industri teknologi Cina yang sesungguhnya. Berdasarkan catatan OECD, *share* industri teknologi tinggi dan produk nilai tambah (*value-added products*) Cina masih sangat didominasi oleh perusahaan asing, yakni mencapai angka 40-60 persen.

Persoalan kedua mengenai struktur produksi yang dianggap *old-fashioned*. Cina masih sangat terfokus pada kebijakan industri aktif yang menekankan aktifitas manufaktur yang boros energi dan eksploitasi buruh murah serta tidak ramah lingkungan. Selain itu, porsi intervensi negara masih terlalu besar. Beberapa catatan mengungkapkan bahwa meski pendanaan banyak berasal dari perusahaan namun kebanyakan perusahaan ini menjalin kerjasama dengan institute riset milik pemerintah dan

publik, seperti pusat riset universitas. Jaringan ini kemudian disebut sebagai *government-led research consortia* (Liu & Cheng, 2001: 61). Sedangkan Liu & White (2001) menyebutkan bahwa kebijakan yang menekankan pada industri aktif yang diramu dengan konsep intervensi negara merupakan salah satu kelemahan Cina yang cukup mencolok.

Persoalan ketiga mengenai kapasitas inovasi Cina. Kapasitas inovasi terkait dengan struktur R&D di Cina dan kematangan strategi negara dalam membangun sistem inovasi nasional. Namun Cina nampaknya belum memiliki keduanya. Meski telah melakukan berbagai reformasi dalam sektor R&D seperti yang dibahas pada Bab III, namun oleh Gao disebutkan tidaklah cukup. Reformasi yang dilakukan Cina masih berfokus pada persoalan kuantifikasi fasilitas dan institusi riset, padahal masih kuatnya intervensi negara dalam aktivitas riset dan penelitian menyebabkan proses kemunculan *internal entrepreneur* menjadi lebih lambat.

Disisi lain, meski disebut sebagai salah satu produsen produk teknologi dan elektronika, namun Cina masih terbelit dengan persoalan penguasaan *core technology*. Kebanyakan produksi Cina merupakan produk imitasi dan bukan dihasilkan dari proses inovasi. Hal inipun menimbulkan masalah mengenai hak paten. Cina selama ini dianggap sebagai salah satu negara dengan kasus pembajakan yang cukup tinggi.

Persoalan mengenai hak paten pun menjadi *obstacle* Cina dalam proses integrasi ekonomi global. Cina dianggap tidak serius

mengatasi persoalan Hak Kekayaan Intelektual. Padahal sebagai salah satu anggota WTO sejak tahun 2001, Cina juga harus meratifikasi TRIPs (*Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights*) yakni perjanjian perdagangan yang berkaitan dengan HAKI.

Cina bukannya tidak berusaha mengapresiasi HAKI, karena sejak tahun 1978 Cina telah mengadopsi berbagai kebijakan dan regulasi yang terkait dengan HAKI. Bahkan sebelum bergabung dengan GATT dan WTO, Cina telah mulai menginisiasi penghargaan terhadap hak kekayaan intelektual, salah satunya adalah mengadopsi *Regulations on Awards for Inventions*, kemudian pada tahun 1982 Cina mengadopsi prinsip-prinsip WIPO (*World Intellectual Property Organization*) melalui *The Trademark Law of the People's Republic of China* atau disebut dengan "Trademark Law" yang kemudian dilanjutkan dengan *The Patent Law* tahun 1984, dan di tahun 1990 Cina mengeluarkan "The Copyright Law." Pada tahun 1993, Cina juga mengeluarkan regulasi mengenai persaingan tidak sehat atau *Law Against Unfair Competition* dan juga mendirikan Peradilan HAKI (*Intellectual Property Courts*). Bahkan setelah bergabung dengan GATT dan WTO, Cina juga melakukan amandemen terhadap regulasi mengenai HAKI agar sesuai dengan prinsip-prinsip TRIPs.

Namun usaha Cina dipandang tidak cukup tegas, terutama dari sisi Amerika Serikat. Secara politik, bisa saja dikatakan keberatan AS terhadap Cina adalah strategi menjegal Cina karena tuntutan AS yang sangat mendetail mengenai HAKI terhadap Cina.

Disisi lain, tidak dapat dipungkiri bahwa meskipun Cina telah mengeluarkan regulasi mengenai HAKI, pembajakan masih marak terjadi terutama oleh perusahaan manufaktur besar sekalipun. Persoalan mengenai HAKI dan strategi AS menjegal Cina bukanlah pokok persoalan dalam bahasan ini, yang menjadi persoalan adalah bagaimana Cina dapat menjelmakan dirinya menjadi negara inovatif agar dapat bersaing dalam integrasi global tahap lanjut.

A. Membangun Endogenous Innovation dan NIP (*National Innovation Platforms*)

Pada Oktober 2005, Komite Sentral dan Pemerintah Cina menetapkan Visi Pedoman untuk Program Pembangunan Sosial dan Ekonomi Nasional ke-11 yang akan diberlakukan mulai tahun 2006. Garis besar Visi tersebut menekankan pada pentingnya penyesuaian strategi pembangunan yang mencakup ekonomisasi input material, *upgrading* struktur ekonomi dan kapabilitas inovatif, kebijakan proteksi lingkungan, distribusi pembangunan yang lebih adil baik antar region dan antara kota dan desa, serta mempertahankan kesetaraan kesejahteraan sosial. Kunci untuk merealisasikan visi tersebut adalah *endogenous innovation (zi-zhu-chuang-xin)* dan masyarakat harmonis.

Pada tahun 2006, Cina mengeluarkan dokumen mengenai kebijakan untuk mengimplementasikan Rencana Jangka Panjang dan Menengah Pembangunan Sains dan Teknologi (*Medium and Long-term S&T Development*) dan

Rencana Peningkatan Kapabilitas Inovasi (*Endogenous Capability Innovation*), yang menurut OECD merupakan dua sinyal kuat bahwa Cina mengadopsi model pembangunan berorientasi inovasi (*an-innovation-driven development model*) (OECD, 2008: 419).

Keputusan untuk mengadopsi model pembangunan inovatif kemudian diperkuat di tahun 2007. Pada bulan Oktober, dalam laporan di Kongres Nasional PKC ke-17 Presiden Hu Jintao mengumumkan urgensi meningkatkan kapasitas inovasi independen (*endogenous*) dan menjadi negara yang inovatif. Pada tahun 2008, Perdana Menteri Wen Jiabao mengumumkan bahwa Cina akan membangun NIP (*National Innovation Platforms*) untuk membangun dan meningkatkan infrastruktur untuk pengembangan sains dan teknologi, dukungan untuk inovasi teknologi oleh perusahaan (*enterprises*) terutama SMEs serta mendorong pembangunan sistem inovasi nasional.

Kiranya ada dua konsep yang disebutkan diatas yakni inovasi independen (*endogenous innovation /EI*) atau dalam bahasa awamnya, inovasi asli Cina dan NIP (*National Innovation Platform*). *Zi-zhu-chuang-xin* ditranslasikan ke dalam beberapa kosa kata namun kira-kira memiliki arti atau definisi yang kurang lebih sama. Misalnya saja dalam istilah bahasa inggrisnya disebut “*indigenous innovation*”, “*endogenous innovation*,” “*homegrown innovation.*” Beberapa kemudian lebih sepakat dengan istilah istilah

“*indigenous innovation*,” namun *zi-zhu-chuang-xin* yang kemudian dikaitkan dengan tiga kata sifat lainnya, yakni ‘*independent*’, ‘*self-reliant*,’ dan ‘*indigenous*.’ Kiranya dalam bahasa Indonesia, kita bisa menyebut *zi-zhu-chuang-xin* sebagai tekad Cina akan kemandirian, kemerdekaan dan kemampuan diri dalam berinovasi. Hu Jintao menyebutkan, Cina tidak lagi hanya memproduksi barang dengan label “*made in China*” tetapi juga “*innovated in China*.”

Sebagaimana yang telah disebutkan diatas, visi Cina untuk menjadi *innovative society* atau *innovative country* adalah peneguhan tekad Cina untuk dapat terus bertahan dan berjaya di era persaingan global. Banyak kebijakan yang pada masa sebelumnya kembali diperkuat, misalnya saja keseriusan pemerintah untuk berinvestasi di sektor R&D dengan peningkatan anggaran terhadapnya. Hingga tahun 2008, pengeluaran Cina untuk aktivitas R&D mencapai 1,6 persen dari total GDP. Bahkan tahun 2020, anggaran untuk aktifitas sains dan teknologi ditargetkan mencapai sekitar 2,5 persen dari total GDP.

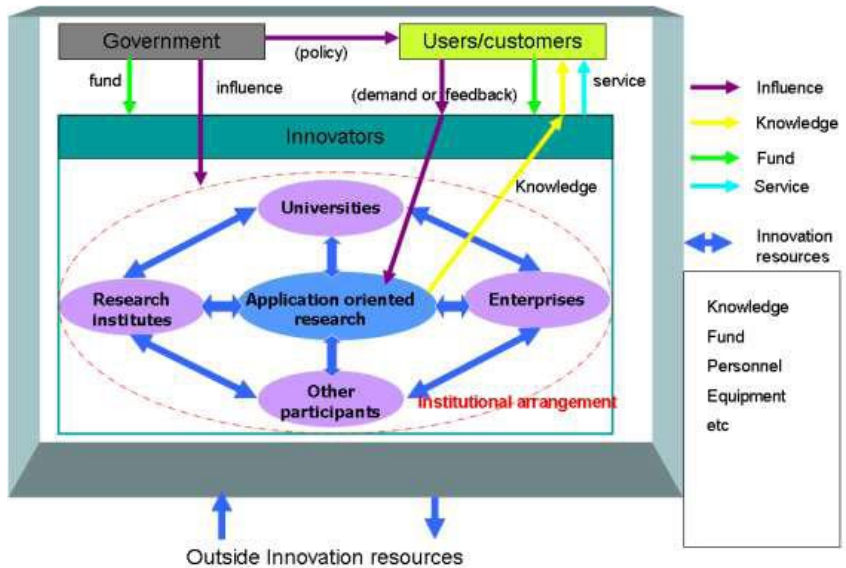
Sebagai basis kebijakan, pemerintah juga mencanangkan NIP atau *national innovation platform*. Banyak yang berpendapat ini sekadar istilah politik saja, namun banyak juga yang menyatakan bahwa bahkan sebelum NIP di sahkan Cina telah melaksanakannya terlebih dahulu. NIP adalah kebijakan publik mengenai strategi Cina untu meningkatkan kapabilitas inovatif. NIP juga ditujukan untuk

mengintegrasikan seluruh komponen sains dan teknologi, baik itu sarana dan prasarana, sumber daya finansial, manusia dan lainnya, dan pengetahuan. NIP juga berusaha mengatraksi seluruh aktor inovasi untuk bekerja sama satu sama lain, dengan membentuk jaringan institusional yang menghubungkan universitas, institute riset, perusahaan, maupun pemerintah. Hal ini terdengar familiar, karena NTEs pun dibentuk dengan tujuan yang sama. Namun demikian, bukan berarti NIP usang, hanya saja NIP memang ditujukan untuk menyempurnakan kebijakan-kebijakan sebelumnya.

Salah satu kritik OECD dan juga dianggap sebagai kelemahan Cina dalam sistem inovasi mereka adalah di era integrasi global, Cina masih belum beranjak dari kerangka negara intervensionis ataupun sistem ekonomi terencana. Namun nampaknya bukanlah suatu persoalan yang mendasar bagi Cina, karena Cina menyatakan NIP mensyaratkan negara yang mengarahkan kebijakan sekaligus berperan mengatraksi keterlibatan aktor-aktor non-negara dalam sistem inovasinya.

Bagaimanapun NIP bukanlah pengganti NIS, namun justru NIP dipandang sebagai tahap awal Cina membangun NIS yang lebih efektif. Oleh karena itu, meski peran negara masih cukup besar, namun dalam konsep NIS peran negara ini harus memiliki tujuan, efektif dan efisien. NIP juga berarti reformasi struktur *governance* sistem inovasi, yakni meredefinisi kembali *division of labor* antar aktor terutama peran negara, dan juga relasi negara dengan para aktor

tersebut. Aktor dan relasi antara aktor dapat dilihat dalam gambar dibawah ini:



Gambar 3.1. *Chinese National Innovation Platform* (Gao, Li, Yuan & He, 2013)

Dalam gambar diatas ada tiga kelompok utama dalam sistem inovasi yakni pemerintah, pengguna dan inovator. Dalam skema tersebut, pemerintah berperan mengarahkan, memfasilitasi dan mengawasi (*to guide, support and supervise*). Pemerintah memfasilitasi melalui penyediaan dana maupun fasilitas, juga menyediakan perangkat kebijakan yang juga memengaruhi perilaku kedua aktor lainnya. Pengguna atau konsumen merupakan pengguna inovasi, seperti misalnya perusahaan, SMEs, SOEs. Pengguna menikmati pelayanan, produk teknologi juga pengetahuan yang berasal dari inovator. Namun pengguna seperti perusahaan juga bisa

sebagai penyandang dana. Relasi pengguna dan inovator bersifat langsung maupun tidak langsung. Secara langsung, perusahaan bisa membangun *in-house research* dengan menggandeng kelompok inovator. Sedangkan inovator adalah pihak yang terlibat dalam kreasi maupun penyebaran pengetahuan. Dalam NIP, aktor-aktor inovator berinteraksi satu sama lain dan berperan menyebarkan sumber daya inovasi, baik itu pengetahuan, personel, peralatan maupun dana. Mereka bisa menjalin kerjasama, *merger*; menjalin kontrak perjanjian, maupun transaksi. Bentuk interaksi ini pun bergantung dari bentukan institusi (*institusi arrangement*) yang melingkupinya.

NIP juga berkaitan dengan struktur *governance* (Gambar 4.2) atau perubahan organisasional badan-badan pemerintah yang berwenang dan bertanggung jawab terhadap pengembangan sains dan teknologi. Hal ini juga berkaitan dengan *division of labor* antara badan-badan pengembangan sains dan teknologi.

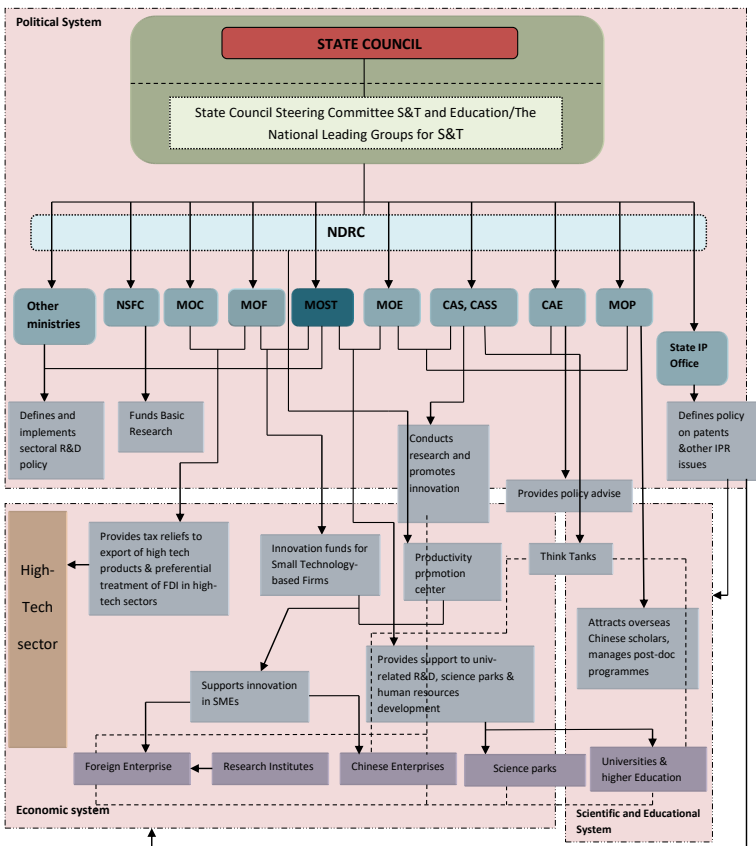
Dalam struktur *governance* inovasi Cina, Komite Negara atau *State Council* merupakan lembaga atau badan tertinggi yang juga memiliki kewenangan tertinggi dalam proses pembuatan kebijakan inovasi, sains dan teknologi.

Sedangkan *Steering Committee S&T and Education* atau Grup Utama Sains, Teknologi dan Pendidikan (*The Leading Group on Science, Technology and Innovation*) bertanggungjawab terhadap politik pengembangan S&T,

koordinasi keputusan-keputusan penting mengenai pengembangan S&T dan juga implementasinya. Grup Utama ini ini berhubungan langsung dengan badan pemerintahan lainnya, seperti militer maupun partai. Oleh karenanya, tanggungjawab komite ini multifaset, yakni mencakup kebijakan sains, teknologi, inovasi dan pendidikan karena komite. Hal ini dikarenakan Grup ini sangat berperan dalam menjalin jaringan dengan birokrasi di level atas atau berbagai badan pemerintahan di berbagai level, sehingga bisa memperkuat koherensi dan koordinasi proses pembuatan kebijakan.

Pada level kedua terdapat berbagai badan kementerian (MOST, MOF, dan lain sebagainya) maupun badan atau lembaga *quasi*-kementerian (NDRC, badan akademik: CAS, CAE, CASS) yang berada pada posisi hirarki yang sama. NDRC Komisi Nasional Pembangunan dan Reformasi bertanggung jawab terhadap garis besar desain strategi kebijakan jangka pendek (lima tahun) maupun jangka panjang (15 tahun). Garis besar kebijakan ini berperan dalam menentukan alokasi sumber daya. MOST atau Kementerian Sains dan Teknologi memiliki tanggung jawab yang menyeluruh terhadap pembuatan kebijakan sains, teknologi dan inovasi serta implementasinya. Meskipun demikian, MOST tidak memiliki PRIs atau institute riset publik. MOST bersama MOE berperan dalam desain strategi, kebijakan dan perencanaan reformasi pendidikan bekerja sama untuk

memberikan dukungan termasuk menyediakan fasilitas, dana untuk pengembangan dan riset di universitas maupun pusat pengembangan sains (*science park*). MOST juga berperan menjalin relasi dan mempertahankan relasi yang kuat dengan badan-badan dalam sistem inovasi nasional, mulai dari universitas, *think-tank*, maupun badan sains dan teknologi regional. Berikut peran dan tanggung jawab MOST dalam Struktur Governance NIP (OECD, 2008: 429):



| Keterangan : | kolaborasi | Instruksi, Aliran Dana |
|---|------------|-----------------------------|
| NDRC : National Development and Reform Commission | | MOP: Ministry of Personnel |
| NSFC : National Natural Science Foundation of China | | MOC : Ministry of Commerce |
| CAS : Chinese Academy of Science | | MOF : Ministry of Finance |
| CASS: Chinese Academy of Social Sciences | | MOE : Ministry of Education |
| MOST: Ministry of Science and Technology | | |
| CAE : Chinese Academy of Engineering | | |

Gambar 3.2. Struktur Governance NIP

- Formulasi strategi, area prioritas, kebijakan dan perangkat hukum untuk pengembangan S&T.
- Mendorong pembangunan sistem inovasi Nasional
- Memimpin penelitian mengenai persoalan S&T, terutama yang berkaitan dengan pembangunan ekonomi dan sosial
- Mengawal dan mengarahkan reformasi sistem S&T
- Formulasi kebijakan untuk memperkuat penelitian ilmu dasar, pengembangan teknologi tinggi dan industrialisasi
- Desain dan Implementasi program-program untuk pendanaan penelitian ilmu dasar dan penelitian ilmu terapan untuk memotivasi perusahaan berinovasi, membangun area atau fasilitas pengembangan sains, inkubator pengembangan sains, dsb.
- Menerapkan standar pengembangan S&T
- Alokasi sumber daya manusia untuk meningkatkan investasi S&T dan mendorong pertumbuhan talenta dalam bidang S&T.
- Mendorong kerjasama internasional dan pertukaran S&T

Kementerian Keuangan atau MOF bertanggungjawab terhadap kebijakan makroekonomi, fiskal dan penganggaran negara (*budgeting*). Dengan koordinasi bersama MOST, MOF juga berperan dalam alokasi dana bagi inovasi sains dan teknologi di SMEs. MOF dan MOC atau Kementerian Perdagangan berperan memberikan perangkat kebijakan bagi pengembangan sektor teknologi tinggi, misalnya saja memberikan stimulus bagi perusahaan melalui kebijakan pengurangan atau kelonggaran pajak untuk ekspor maupun menyediakan kebijakan yang *favorable* bagi FDI.

Sedangkan badan akademik seperti CAE, CAS, dan CASS merupakan kelompok *think-tanks* dalam bidang pengembangan dan riset yang kemudian berkolaborasi dengan perusahaan Cina atau perusahaan domestic maupun asing dan lembaga pendidikan seperti universitas maupun sekolah tinggi. CAE berperan menjadi konsultan atau merupakan penasihat dalam perumusan kebijakan, CAE pun dapat memberikan rekomendasi ataupun saran yang penting dalam proses pembuatan kebijakan yang berkaitan dengan sektor sains dan teknologi. Sedangkan CAS dan CASS memimpin penelitian dibidang ilmu alam dan ilmu sosial. CAS maupun CASS sebenarnya berperan penting dalam pengembangan kapasitas maupun kapabilitas lembaga atau institut riset. Misalnya saja pada tahun 1997, CAS menyerahkan laporan dan rekomendasi yang berjudul “Menyambut Era Ekonomi Berbasis Pengetahuan melalui Pembangunan Inovasi Nasional

” (*Welcoming the Era of Knowledge-based Economy with the Construction of National Innovation System*). Laporan tersebut menghasilkan penunjukan langsung CAS oleh Jiang Zemin untuk memimpin proyek pembangunan NIS China. Dan pada tahun yang sama pula, CAS juga ditunjuk sebagai pemimpin atau pemandu dalam pelaksanaan KIP atau Program Pengetahuan Inovasi, yang merupakan kebijakan strategis Cina untuk menghadapi globalisasi ekonomi yang berbasis pengetahuan dan inovasi. KIP sendiri diimplementasikan tiga tahap dalam 13 tahun (1998-2000; 2001-2005; 2005-2010). Selain itu, CAS juga berperan menjalin kerjasama internasional, baik dengan perusahaan asing maupun lembaga riset asing lainnya. Melalui KIP ini, CAS diharapkan memperluas cakupan dan meningkatkan pengembangan, baik itu bentuk maupun konten dari kerjasama internasional untuk meningkatkan dan mengembangkan kemampuan dalam aktifitas saintifiknya.

Dua lembaga terakhir adalah MOP atau Kementerian Personel dan Lembaga Kekayaan Intelektual atau *State IP Office*. MOP yang bertanggungjawab dalam hal ketersediaan sumber daya manusia. MOP berperan aktif dalam menarik insinyur Cina yang berada diluar negeri dengan berbagai fasilitas, ganjaran yang baik bagi mereka. Salah satunya tentunya adalah ketersediaan fasilitas riset yang memadai, dan pengaturan mengenai program post-doktoral. Sedangkan

Lembaga Kekayaan Intelektual mengatur kebijakan mengenai isu paten dan hak kekayaan intelektual.

B. Merangkai Masa Depan NIP

Dalam laporan yang berjudul *Science and Technology in China: A Roadmap to 2050* diterbitkan oleh CAS (*Chinese Academic of Science*), yakni lembaga akademik sains Cina yang menjadi ujung tombak reformasi dan pengembangan kapasitas sains dan teknologi Cina, tercantum kegelisahan dan cita-cita besar Cina mengenai masa depan pengembangan sains dan teknologi di Cina dan posisi Cina dalam industri teknologi global. Beberapa kekhawatiran yang disebutkan adalah, defisiensi inovasi sains. Cina menyadari betul bahwa predikat sebagai negara inovatif sangatlah sulit dan masih membutuhkan jalan panjang. Cina pun mengakui selama ini pengembangan sains dan teknologi masih mengikuti *path* negara-negara maju, sehingga sebutan *follower* dan *imitator* pun tak terhindarkan. Hal ini membawa pada persoalan kedua, yakni kurangnya penguasaan Cina terhadap teknologi inti, dan masih menggantungkan industri teknologi mereka pada impor. Dan fokus utama Cina adalah hingga saat ini pun Cina belumlah berhasil membangun moda pembangunan sains dan teknologi dengan karakter Cina.

Dengan mimpi inovasi sains dan teknologi akan mendorong pembangunan sosio-ekonomi dan peningkatan kapasitas keamanan militer serta menjadikan Cina sebagai

suatu entitas peradaban dunia yang tidak hanya maju namun juga didasarkan keadilan dan *fairness*, Cina telah menentukan langkah-langkah strategis, termasuk didalamnya adalah NIP seperti yang telah dibahas diatas.

NIP merupakan suatu bukti akan keseriusan Cina menyongsong masa depan. Cina mengakui, kekurangan kemampuan dalam bidang sains dan teknologi tidak saja dilihat dari kemampuan inovasinya namun juga kemampuan meramal (*foresee*) akan bentuk kompetisi teknologi di masa depan. Kemampuan melihat kecenderungan permintaan pasar, potensi pasar, maupun potensi tren pasar dimasa depan. Negara-negara maju nampaknya memiliki kapasitas ini, sehingga meskipun tren pasar teknologi berubah cepat, mereka tetap memiliki potensi untuk mendominasi karena kesiapan disegala aspek.

NIP merupakan salah satu bukti dimana Cina tidak saja menunjukkan keseriusannya dalam aspek pasar teknologi namun juga menunjukkan kemampuan Cina merancang desain institusional untuk meningkatkan mutu manajemen dalam bidang kebijakan sains dan teknologi. Dalam NIP, Cina berusaha membangun integrasi antara peran pemerintah dan pasar, dan juga antara pelaku inovasi dan konsumen.

Membangun integrasi antara pasar dan peran negara yang aktif sesungguhnya tidaklah mudah. Dalam laporan yang sama, disebutkan bahwa pembangunan dan pengembangan sains dan teknologi dengan karakter Cina tidak saja berkaitan

dengan komitmen Cina untuk menselaraskan pembangunan sains dan teknologi mereka dengan alam dan pembangunan sosial (*put the people first*) namun juga menselaraskan pasar sebagai regulator utama dan karakter rejim sosialisme Cina. Hal ini pun membawa pembahasan mengenai *division of labor* antara berbagai sektor, termasuk pasar dan pemerintah.

Dalam NIP yang telah dibahas diatas, Cina mendesain alur institusional seluruh *stakeholder* dalam proses inovasi. Salah satunya adalah semakin terbukanya Cina terhadap peran swasta dan individu dalam proses inovasi. Inipun memunculkan aspek konsultatif dan menjadikan sektor inovasi menjadi suatu bagian publik dimana masyarakat dapat berperan dalam proses inovasi tersebut. Rejim konsultatif juga menjadikan pemerintah tidak lagi menjadi satu-satunya inisiator dalam pengembangan sains dan teknologi.

Lalu bagaimana sebenarnya peran negara dalam rejim konsultatif ini? Apakah ini suatu pertanda Cina semakin mengadopsi sistem ekonomi liberal dan negara memilih mundur dari proses inovasi tersebut?

Hal ini tentu saja tidak dapat dibenarkan karena, sebagaimana yang telah disebutkan bahwa justru visi besar Cina adalah membangun bangsa dan negara sosialis yang sejahtera dan terpendang di mata dunia. Disebutkan bahwa sebenarnya peran negara dalam proses inovasi tidak mundur namun bertransformasi. Sebelumnya juga telah disebutkan bahwa sebelum era reformasi peran negara dalam proses

inovasi sangat absolut dalam rejim dirigisme yang kuat. Negara mengontrol penuh proses inovasi, mulai dari kebijakan, distribusi sumber daya dan finansial hingga memutuskan bentuk inovasi apa yang harus dilakukan dan tujuan inovasi tersebut. Pada masa reformasi, peran negara mulai banyak berubah. Negara mulai memberikan otonomi bagi institusi-institusi inovasi seperti CAS, maupun CAE.

Pada tahun 2006, dalam pidato di Majelis Umum CAS dan CAE, Hu Jintao menekankan peran penting CAE dan CAS dalam rantai inovasi Cina. Dari konteks sosial, CAS dan CAE tidak saja menjadi lembaga konsultatif bagi pemerintah dalam pengambilan kebijakan yang mengenai pengembangan sains dan teknologi, namun juga sebagai sebagai komunikator atau lembaga penghubung antara *stakeholder*, baik itu antar lembaga yang terkait dengan rantai inovasi, dengan korporasi, pemerintah maupun lembaga riset lainnya. Sedangkan sebagai *think-thanks*, CAS tidak hanya menjadi praktisi atau pelaku inovasi yang mendorong, menyokong dan melakukan berbagai penelitian namun juga berperan sebagai *spot of network* bagi para peneliti diseluruh Cina. Hal ini pun memungkinkan konsolidasi riset terjadi lebih baik.

Selain NIP, pemerintah Cina juga harus realistis melihat kapasitas sumber daya manusianya. Meskipun memiliki bentukan institusional yang potensial namun NIP juga harus didukung oleh ketersediaan sumber daya manusia yang juga memiliki kapasitas yang inovatif. Pemerintah

sebenarnya telah banyak mengeluarkan berbagai program yang mendukung ketersediaan sumber daya manusia, misalnya saja mulai dari ketersediaan anggaran pemerintah langsung bagi *training* bagi para peneliti dan insinyur, memodernisasi sistem rekrutmen dan remunerasi bagi peneliti, hingga pada otonomi penelitian dan bonus khusus bagi peneliti yang memfokuskan pada penelitian di sektor-sektor strategis yang menjadi prioritas negara seperti mikroindustri, nanoteknologi, *basic science*, *software* maupun penelitian konservasi energy, seperti misalnya program *Thousand-Talent Program*.⁴²

Untuk terus memaksimal ketersediaan sumber daya manusia yang *talented* itu, pemerintah Cina juga terus menggenjot reformasi di sektor pendidikan. Pendidikan amatlah penting untuk menyokong kapasitas inovasi suatu bangsa, bahkan masa depan pembangunan dan pengembangan teknologi Cina sangat bergantung sebagaimana besar usaha pemerintah Cina melakukan *upgrading* sumber daya manusia mereka. Pentingnya pendidikan tentu saja disadari sejak awal oleh pemerintah. Cina merupakan negara dengan daratan yang luas, dan dengan penduduk terbesar di dunia. Penduduk yang besar ini merupakan kapital industri yang sangat besar, bisa dibayangkan jika semua penduduk produktif ini memiliki pendidikan yang baik dengan kapasitas keahlian terutama di bidang teknologi maka bisa diramalkan dengan amat mudah Cina tidak saja menjadi negara yang *powerful* dengan

kapasitas industri teknologi yang tinggi namun juga menjadi *center of learning* yang baru dan memberikan Cina daya tawar yang baru dalam lingkungan global.

Untuk mereformasi pendidikan, pemerintah Cina sendiri telah menganggarkan kurang lebih 20% dari anggaran negara untuk sektor pendidikan. Tentunya pemerintah juga terus berupaya mengkampanyekan standar pendidikan dan visi global di institusi-institusi pendidikan. Dapat dilihat, kini Cina merupakan salah satu destinasi pendidikan internasional dengan kualitas semakin menyamai kualitas pendidikan di Eropa, Jepang maupun Amerika (*world class education*). Singkatnya Cina kini menjadi *center of learning* level global.

Dari konteks kultur yakni konfucionisme , tentu saja tidak dapat diragukan pandangan orang-orang Cina terhadap pentingnya pendidikan. Begitu pula dari aspek sejarah, peradaban Cina telah dikenal sejak berabad-abad yang lalu. Bahkan di masa lalu penemuan-penemuan penting telah dilakukan oleh orang Cina, seperti kertas maupun bubuk mesiu. Namun, Revolusi Kebudayaan menghancurkan pendidikan Cina⁴³, dan ketika Deng berkuasa pendidikan menjadi salah satu prioritas rejim baru.

Cina sangat menyadari peran universitas dalam proses inovasi. Pandangan pragmatis Deng meyakini bahwa sistem pendidikan harus didesain sedemikian rupa untuk mendorong proses modernisasi Cina. Mulai dari kebijakan pendidikan sembilan tahun hingga pada reformasi sistem pendanaan

pendidikan terus dilakukan. Hingga saat ini, Cina terhitung sebagai salah satu negara dengan anggaran dan investasi pendidikan yang cukup tinggi. Pemerintah pun telah banyak menelurkan kebijakan maupun program untuk terus meningkatkan kualitas perguruan tinggi. Program 211 misalnya, yang memberikan dana khusus bagi pengembangan 25 universitas ternama yang memprioritaskan studi disiplin ilmu yang menjadi pilar industri bangsa. Universitas-universitas ini diberikan berbagai fasilitas dari pemerintah agar menjadi *world class university*.

Selain itu, pemerintah juga melakukan *merger* sekolah-sekolah tinggi untuk peningkatan mutu pendidikan. Misalnya saja pada tahun 1993, pemerintah menggabung 708 institusi pendidikan tinggi menjadikannya sekitar 302 universitas. Langkah ini ditempuh dengan alasan untuk tidak hanya memudahkan manajemen pengelolaan universitas-universitas tersebut namun juga mengoptimalkan distribusi dan alokasi sumber daya dan untuk pemeratakan standar pendidikan nasional. Namun, harus diakui Cina masih memiliki berbagai persoalan mengenai pendidikan. Misalnya saja kesenjangan kualitas pendidikan antara kota dan desa. Sebenarnya, pemerintah melakukan desentralisasi pendidikan, dimana pemerintah lokal memiliki otonomi dalam aspek pendidikan. Pemerintah lokal dapat memutuskan seberapa besar dana dialokasikan untuk pendidikan, disiplin ilmu yang menjadi prioritas dan lain sebagainya, namun untuk

daerah-daerah yang ‘kaya’ tentunya anggaran pendidikan pun jauh lebih besar daripada di daerah yang belum berkembang. Apalagi. Dalam konteks lokal pun pendidikan di daerah terpencil dirasa jauh dari kata cukup. Pemerintah memang memiliki beberapa rancangan pendanaan bagi sekolah-sekolah publik, misalnya saja subsidi, beasiswa, program magang dan lain sebagainya namun tetap saja tidak dapat menjangkau seluruh Cina. Namun beberapa peneliti melihat kekuatan budaya masyarakat Cina yang mengedepankan pendidikan, yang berakar dari budaya konfusiisme. Maka tak heran, para orang tua Cina sangat berkorban untuk pendidikan masyarakatnya. Dari aspek budaya, hal ini merupakan salah satu kekuatan Cina.

Meski beberapa persoalan masih belum teratasi, namun para penstudi Cina, bahkan OECD menyebutkan bahwa Cina adalah salah satu negara yang paling agresif dalam sektor pendidikan. Bahkan menurut Sigurdson, pada tahun 2020 Cina akan memiliki setidaknya 120 juta penduduk yang telah menempuh pendidikan minimal strata satu, yang akan menjadikan Cina sebagai salah satu negara yang paling kaya dalam aspek sumber daya manusia dan suatu *knowledge nation* yang besar (Sigurdson, *et.al.* 2005: 290). Selain itu, Cina juga semakin mengintensifkan kerja sama global dalam sektor pendidikan, seperti misalnya pertukaran pelajar, dan ikut aktif dalam program riset inovasi global. Misalnya saja, Cina kini telah menjadi anggota penuh *Galileo Project*, yang

akan memberikan Cina kesempatan untuk berkolaborasi dengan *European Space Agency* dan membantu Cina mengembangkan teknologi luar angkasa, yang kini juga menjadi industri utama.

Dengan mapannya sistem pendidikan ini, kiranya tidak berlebihan jika dikatakan Cina dapat membangun sistem inovasinya kedepan.

C. *Regional Innovation System* dan Desentralisasi

Suatu sistem inovasi yang dirancang dalam skala nasional, belumlah tentu memberikan hasil yang sama baik untuk setiap daerah. Hal ini dikarenakan, daya atau kapasitas inovasi di setiap daerah tidaklah sama, apalagi di Cina. Dengan luas daratan yang besar, dan terdiri dari sekitar 31 provinsi dan beberapa daerah otonom lainnya, tentu pelaksanaan NIP tidaklah mudah di Cina. Persoalan NIP adalah persoalan bagaimana Cina sesungguhnya membangun industri lokal, sayangnya pusat-pusat industri di Cina tidak tersebar dan sangat terdiversifikasi. Hal ini pun menyebabkan fokus dan kapasitas inovasi berbeda satu daerah dengan daerah yang lainnya.

Namun, keberagaman kapasitas inovasi dan bayangan gagalnya pelaksanaan NIP tidak lepas dari persoalan-persoalan sosial, seperti kesenjangan ekonomi antar region. Kerap, kebijakan favoritisme negara terhadap kluster-kluster industri dan kebijakan desentralisasi yang tidak setara

bagi setiap daerah disebut sebagai penyebab ketimpangan antar region.

Desentralisasi sesungguhnya bukanlah hal yang sama sekali baru di Cina, begitu pula dengan situasi ketimpangan atau kesenjangan kesejahteraan antara daerah. Untuk bayangan saja misalnya, pada tahun 2011 tercatat lima provinsi dengan tingkat GDP tertinggi di Cina, yakni Guangdong, Jiangsu, Shandong, Zhejiang dan Henan.⁴⁴ Provinsi-provinsi yang memiliki kualitas GDP tertinggi ini merupakan provinsi utama yang menjadi lokasi SEZ, yang pada saat yang sama juga dinobatkan menjadi region atau wilayah yang paling kompetitif dan inovatif. Ketimpangan antar regional patutnya menjadi alasan pemerintah untuk terus meluaskan otonomi daerah dan semakin meluaskan SEZ.

Sebenarnya selain NIP yang telah dibahas diatas, pemerintah Cina sangat menyadari diversifikasi daya kompetisi dan kemampuan industrial setiap daerah sehingga pemerintah juga mengeluarkan kebijakan mengenai RIS atau *Regional Innovation System*. Persoalannya, belumlah jelas bagaimana relasi institusional antara NIP dan RIs ini. Namun, perdebatan di Cina kerap mengerucut pada persoalan apa yang harus dilakukan pemerintah untuk mendorong inovasi regional itu, salah satunya adalah desentralisasi penuh. Desentralisasi kerap dipuji sebagai sumber penyelesaian persoalan untuk terus mendorong kemandirian dan otonomi daerah dalam pembangunan. Tetapi kerap juga dituduh

sebagai sumber kesenjangan karena implementasinya yang dianggap tidak setara untuk setiap daerah. Negara dikritik karena kebijakan favoritismenya. Apalagi seperti yang disebut oleh Montinolla, *et.al* (1995: 50-81) bahwa *imperfect policing* dalam desentralisasi justru menimbulkan praktik-praktik proteksionisme lokal yakni bentuk-bentuk proteksi perdagangan dan industri yang dilakukan oleh pemerintah lokal untuk melindungi industri mereka. hal ini pun menyadarkan bahwa desentralisasi bukanlah perkara yang mudah. Namun, desentralisasi masif kerap menjadi isu ekonomi yang cukup hangat di Cina. Tetapi, benarkah desentralisasi merupakan jawaban yang paling tepat untuk menselaraskan pembangunan di Cina dan meningkatkan kapasitas inovasi nasional secara merata?

- **Perdebatan Desentralisasi**

Dalam sejarah Cina maupun negara lain, konteks geografi sangat menentukan sebaran pembangunan. Pada masa Mao, bagian tengah, barat dan timur dijadikan sebagai lokasi utama pembangunan. Misalnya saja, region di bagian tengah atau bagian barat menjadi pusat industri sedangkan region yang kini disebut sebagai *coastal*, yakni region yang tersebar di bagian selatan hingga bagian tenggara menjadi basis pertahanan militer Cina. Oleh karena alasan pertahanan keamanan, banyak aktifitas ekonomi dipindahkan kemudian dilokalisasi justru di daerah-daerah yang kini disebut sebagai *inland* atau

interior. Oleh karenanya, secara tradisional bagian tengah hingga ke barat dan membentang hingga ke utara, merupakan pusat kesejahteraan ekonomi. Karena menjadi pusat industri negara, maka daerah-daerah seperti Sichuan, Hubei, Gansu maupu Gaanxi memiliki struktur industri yang khas Uni Soviet, negara menjadi aktor utama produksi melalui perusahaan negara atau SOEs.

Pada masa Deng, situasi ini pun perlahan berubah. Daerah atau region yang menjadi daerah pesisir, yang secara geografis memiliki akses terbuka terhadap laut diprioritaskan dalam pembangunan. Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, pemilihan daerah pesisir memiliki beberapa alasan, misalnya saja jauh dari pusat pemerintahan untuk menghindari *contagious* jika keterbukaan tidak berjalan baik. Selain itu, lokasi pesisir ini memudahkan mobilitas kapital dari Taiwan maupun Hongkong. Dengan kata lain, daerah pesisir ini pun dianggap memiliki potensi *return of investment* yang lebih baik daripada di daerah-daerah tradisional tadi.

Untuk mempercepat pertumbuhan, prioritas pembangunan harus ditentukan. Dengan strategi Deng, “*let some people and region get rich first*” Cina pun membuka dan mengintegrasikan pembangunan SEZ. Secara tradisional, kawasan SEZ yang berada di bagian pesisir memiliki akses yang minim terhadap infrastruktur. Oleh karenanya, pusat pun memfokuskan pada pembangunan

infrastruktur dan sarana yang dibutuhkan bagi pengembangan ekonomi pasar.

Pada perkembangan selanjutnya, SEZ atau kawasan pesisir justru menjelma menjadi region ekonomi utama Cina. Kawasan SEZ adalah motor utama pertumbuhan ekonomi Cina (*Gold Coasts*). Namun selain penyediaan infrastruktur ekonomi yang memadai, kerap pertumbuhan ekonomi di SEZ dikarenakan hak istimewa atau *privelese* yang diperoleh dari pemerintahan pusat. Hak istimewa ini disebut sebagai otonomi atau desentralisasi. Bagi sistem sentralistik seperti Cina, kiranya akan bersepakat untuk menyebutkan bahwa desentralisasi adalah hak istimewa yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Mejak masa Mao, desentralisasi sesungguhnya telah diterapkan. Dalam perkembangan politik Cina pun tercatat peristiwa desentralisasi-resentralisasi dan kemudian kembali menerapkan desentralisasi. Pada masa Mao, dimana karakter desentralisasi ini lebih mendekati karakter rezim sentralistik total Uni Soviet. Desentralisasi pada masa ini bersifat sangat sempit, dimana daerah hanya menjadi unit administrasi atau kepanjangan tangan birokrasi pusat, tanpa adanya pembagian kewenangan (*authority*) antara pusat dan daerah. Tentu saja hal ini menyebabkan daerah tidak memiliki otonomi apapun terhadap yuridiksinya, karena pusat menentukan

kebijakan, mobilitas dan bahkan penyediaan barang publik dan sumber daya bagi daerah. Dengan kata lain, desentralisasi pada masa Mao justru melanggengkan dependensi daerah terhadap pusat.

Pada masa reformasi, meskipun desentralisasi pada masa lalu telah menunjukkan hasil yang tidak cukup baik, namun desentralisasi tetap dijalankan. Hanya saja karakter desentralisasi ini pun berubah dan memberikan efek yang positif terhadap daerah. Pemerintah daerah kini semakin aktif dan memiliki kewenangan dalam perumusan dan penentuan kebijakan bagi daerah masing-masing. Hanya saja, desentralisasi ini tidak merata.

Desentralisasi di Cina, menurut penulis cukup unik. Dalam konteks tertentu, desentralisasi melahirkan ketimpangan atau bahkan kebingungan, terutama dalam konteks administrasi. Cina dengan daratan yang luas terbagi menjadi 22 provinsi, lima (5) daerah otonom yakni Xinjiang, Mongolia daratan, Tibet, Ningxia, dan Guanxi, kemudian ada juga empat (4) *municipalities* yaitu Beijing, Tianjin, Shanghai dan Chongqing. Cina juga memiliki dua daerah dengan status spesial, atau sebut saja sebagai daerah istimewa, yakni Macau dan Hongkong.

Desentralisasi di Cina sesungguhnya tumpang tindih, karena *memang* dalam konteks administratif pun, Cina cukup membingungkan. Jika membayangkan pemberian status SEZ dilakukan dalam level provinsial,

maka hal itu dapat dikatakan keliru. Jika daerah dengan status otonom dibayangkan otonom sepenuhnya seperti SEZ maka hal itu juga keliru. Misalnya daerah-daerah yang disebut memiliki status otonom, namun tidak memiliki otonomi seperti di SEZ. Otonomi seperti di Tibet hanya berlaku secara administrative saja sebagai bentuk pengakuan negara terhadap pluralitas etnis. Tentu salah satu otonomi yang diberikan misalnya adalah aspek pendidikan, yang dapat disesuaikan dengan karakter etnis yang mendiami daerah tersebut dan juga diberikan kebebasan atau otonomi kebudayaan. Namun ironisnya, perekonomian di daerah ini tidak berkembang sebagaimana di SEZ. Hal ini dikarenakan, sebagaimana yang telah disebutkan, otonomi yang diberikan hanya dalam konteks kebudayaan dan administrasi saja, tidak dalam konteks ekonomi apalagi politik.

SEZ atau Zona Ekonomi Khusus ini, pada umumnya berkembang di tingkat kabupaten atau kota saja (prefectural atau sub-provinsi). Hal ini menyebabkan beberapa kota atau kabupaten, yang secara administrasi sesungguhnya berada dibawah kewenangan pemerintah provinsi, namun justru memiliki otonomi atau kewenangan yang sama atau bahkan lebih besar daripada provinsi. Kota-kota seperti Harbin di provinsi Heilongjiang, Shenyang di Jilin, Jinan di Shandong, Wuhan di Hubei dan Xi'an di Shannxi, yang merupakan

kawasan SEZ non-provinsi atau sub-provinsi (distrik) yang seharusnya berada dibawah dibawah kewenangan langsung pemerintahan provinsi justru dibawah langsung oleh pemerintah pusat. Sedangkan untuk provinsi, yang memiliki lembaga legislatif daerah (*local people congress*) pun kerap tidak memiliki diskresi yang cukup besar untuk ukuran desentralisasi, bahkan otonomi SEZ jauh melebihi otonomi provinsi. Kota-kota SEZ seperti Dalian yang berada di provinsi Liaoning, Ningbo di Shejiang, Qingdao dan Shenzen di Guangdong, serta Xiamen di Fujian memiliki diskresi dalam aspek perencanaan dan finansial atau keuangan. Bahkan mereka terpisah dari daftar kebijakan lima tahunan pemerintah pusat, dan secara *de facto* justru memiliki kewenangan setingkat provinsi dan juga setara dengan lembaga kementerian nasional. Bahkan daerah digolongkan sebagai *sub-prefektural* seperti Jiyuan (Henan), Xiantao, Qianjiang dan Tianmen di Hubei menjadi kewenangan pemerintah kabupaten namun justru dibawah oleh pemerintahan provinsi.

Dari gambaran diatas, dapat diketuaihi bahwa desentralisasi di Cina sesungguhnya bercorak asimetris, dilakukan secara sporadis, tidak masif, atau dilakukan berdasarkan kriteria-kriteria perbedaan. Sebagaimana yang telah disebutkan, otonomi yang dimiliki SEZ dengan provinsi non-SEZ berbeda karena posisi SEZ sebagai

kawasan ekonomi khusus yang memang diperuntukkan untuk pengembangan ekonomi. Misalnya saja Guangdong dan Fujian yang telah menyandang status SEZ sejak tahun 1979. Kedua SEZ ini memiliki kewenangan dalam kebijakan fiskal, perdagangan, administrasi, buruh bahkan harga. Desentralisasi fiskal misalnya memungkinkan ada pembagian pendapatan antara pemerintah pusat dan daerah (kontrak fiskal) namun pemerintah daerah memiliki otonomi terhadap surplus pendapatan. Dengan otonomi keuangan ini, daerah pun dapat mengelola pendapatan dan belanja daerah secara mandiri. Selain itu, SEZ seperti Guangdong ini dapat menjalin bahkan memperluas perdagangan asing tanpa melalui pemerintah pusat. Dan terakhir, kawasan khusus ini memiliki otonomi dalam perencanaan pembangunan, regulasi perbankan, perburuhan dan bahkan juga perpajakan, yakni investor dapat menikmati konsesi pajak jika berinvestasi di SEZ.

Dengan adanya desentralisasi ini, daerah pun semakin independen dari pusat. Beberapa daerah SEZ yang dekat dengan Beijing pun kini dapat memiliki pengaruh terhadap proses pembuatan kebijakan di Beijing. Ini menunjukkan, keberhasilan daerah membangun ekonominya telah semakin menguatkan *bargaining position* daerah terhadap pusat. Namun

adakah ini menyebabkan persoalan, terutama mengenai koherensi kebijakan dan kewibawaan pusat?

Kalangan penstudi Cina nampaknya lebih melihat desentralisasi Cina ini bukanlah hambatan atau bahkan menimbulkan peluang kolapsnya pemerintah pusat. Para penstudi menyepakati bahwa, selain desentralisasi ini bersifat asimetris namun desentralisasi ini pun bersifat spesifik. Dari pemaparan diatas, desentralisasi sesungguhnya hanya memberikan otonomi kepada daerah dalam aspek ekonomi, baik itu perdagangan, pajak, maupun manajemen fiskal. Daerah memiliki otonomi penuh untuk menentukan kebijakan yang ditujukan bagi pengembangan ekonomi, termasuk didalamnya menentukan pembangunan infrastruktur, alokasi sumber daya, mobilitas kapital, buruh dan produksi dan segala sesuatu yang berkaitan dengan penyediaan lingkungan yang ramah bagi pasar atau pengembangan ekonomi. Namun demikian, pusat masih memiliki peran atau tanggung jawab terhadap persoalan krusial, misalnya saja persoalan moneter, militer dan tentu saja politik.

Desentralisasi di Cina dianggap cukup masif karena tidak saja terjadi dalam konteks pusat-provinsi namun juga provinsi-kabupaten maupun kabupaten-*township*. Dengan adanya desentralisasi, pembangunan dan perencanaan pembangunan di daerah pun menjadi

lebih efektif, dikarenakan beberapa hal. *Pertama*, dengan adanya desentralisasi finansial, tidak hanya daerah menjadi lebih otonom tetapi juga lebih mandiri. Dengan otonomi finansial, daerah menyadari bahwa pusat tidak lagi mencampuri urusan manajemen finansial, karena pusat tidak lagi mendanai pemerintah daerah yang kemudian disebut dengan *hard budget constraint*. Hal ini mengakibatkan daerah dapat sewaktu-waktu bangkrut, oleh karenanya perencanaan pembangunan harus dilakukan lebih hati-hati, agar efektif dan efisien.

Kedua, desentralisasi ini mengakibatkan intervensi terhadap pasar sangat minim, terutama intervensi dari pusat. Desentralisasi tidak hanya menyebabkan ‘menjauhnya’ pusat dari intervensi ekonomi di daerah, tetapi juga menjauhkan intervensi politik pusat terhadap proses pembuatan kebijakan ekonomi dan pembangunan daerah. Atau dengan kata lain, menjauhkan proses pengambilan kebijakan pembangunan dari kisruh politik dan dari perilaku rente politik.

Hal ini disebabkan desentralisasi yang dilakukan Cina hanya mencakup desentralisasi kewenangan (*authority decentralization*) bukan desentralisasi politik. Jadi meskipun pemerintah daerah itu memiliki otonomi, namun dalam konteks politik pemerintah daerah masih bergantung kepada pusat atau Beijing karena pejabat

daerah ditunjuk dan ditentukan dari pusat (melalui *nomenklatura*). Hal ini menyebabkan koherensi kebijakan antara pusat dan daerah dapat terjaga meskipun daerah sangat otonom dalam konteks ekonomi daerah. Hal ini juga ditengarai sebagai salah satu sumber kestabilan politik di negeri ini, dimana desentralisasi menghasilkan kolaborasi dan hubungan yang efektif antara pusat dan daerah, bukan involusi politik⁴⁵ yang kerap terjadi pada negara yang menerapkan desentralisasi.

Desentralisasi juga, sebagaimana yang telah dibahas dalam bagian sebelumnya, justru membuka ruang bagi negosiasi antara daerah dan pusat. Artinya, desentralisasi tidak memberikan ruang bagi monopoli suatu kelompok di daerah karena pada derajat tertentu kekuasaan mereka dibatasi oleh pusat, namun pada sisi yang lain, daerah memiliki peluang untuk turut andil dalam memengaruhi proses pembuatan kebijakan di tingkat pusat, terutama kebijakan yang berdampak langsung pada yurisdiksi mereka.

Meskipun daerah khusus atau SEZ dilimpahi otonomi yang cukup besar dalam aspek ekonomi, namun bentuk desentralisasi di Cina ini sesungguhnya berbeda dengan desentralisasi dalam teori politik Barat atau liberal. Seperti yang diungkapkan oleh Montinola, desentralisasi di Cina tidaklah ditujukan untuk melindungi hak pribadi individu seperti halnya di

Amerika, namun lebih ditujukan untuk pengembangan pasar. Dalam artian, desentralisasi sebagai bentuk pendelegasian otoritas ekonomi kepada pemerintah daerah semata. Dengan pengembangan ekonomi dan fungsionalisasi pasar yang lebih efektif sebagai motif utama, bentuk desentralisasi ini kemudian disebut sebagai *market-preserving federalism*.

Federalisme semacam ini memang dapat disebut sebagai jalan tengah antara sentralisasi dan desentralisasi penuh, dalam artian desentralisasi yang dilakukan dapat bersifat asimetris, tidak utuh atau hanya menyangkup beberapa aspek saja yang ditujukan untuk pengembangan pasar, bukan pengembangan politik. Perkembangan politik kemudian dianggap sebagai bagian dari efek semakin efektifnya prinsip pasar. Artinya, mekanisme pasar akan semakin mengikis perilaku *rent-seeking* dan budaya patronase dalam ekonomi (Gabriela Montinola, Qian & Weingast, 1995:50-81). Tentu saja hal ini dapat memicu perdebatan yang lebih panjang lagi. Pasaunya, budaya patronase atau *guanxi* kerap menjadi elemen utama dalam menentukan bagaimana suatu investasi berjalan di Cina.

Meskipun desentralisasi di Cina asimetris, tidak utuh namun desentralisasi dalam aspek ekonomi ini sifatnya sangat mendalam, dalam artian desentralisasi ini nampaknya telah semakin memundurkan atau bahkan

tidak memberi ruang negara pusat dalam intervensi kebijakan pembangunan daerah. Dalamnya derajat desentralisasi inilah yang menyebabkan Cina disebut tidak hanya telah menjalankan suatu bentuk desentralisasi tetapi federalisme ekonomi. Unikny adalah, bentuk federalisme ini tidak tertulis secara konstitusional karena hingga saat ini, secara konstitusional Cina masih negara yang berbentuk sentralistik, hanya saja dalam praktiknya, desentralisasi di Cina melampaui harapan banyak orang.

Tujuan tertinggi dari *market-preserving federalism* sesungguhnya adalah mekanisme pasar berfungsi sempurna sebagai mekanisme relasi sosial dan politik. Asumsinya, ketika pasar dipilih sebagai mekanisme utama dalam alokasi sumber daya, maka hal ini akan berdampak terhadap perluasan mekanisme pasar sebagai salah satu faktor perubahan sosial, umpamanya adalah demokratisasi atau setidaknya tidaknya akuntabilitas. Begitu pula dengan semangat kompetisi yang pada akhirnya juga akan menggantikan segala bentuk intervensi negara, dan juga dengan budaya patrimonialisme digantikan dengan corak relasi sosial yang modern dan terbuka. Dengan demikian, federalisme ini pun pada akhirnya akan menciptakan suatu masyarakat yang diatur oleh pasar. Segala sesuatu disesuaikan dengan permintaan pasar. Tidak untuk mengatakan bahwa pada akhirnya bentuk federalisme ini akan menggiring Cina pada suatu

rejim yang dipimpin oleh rejim fundamentalis pasar, namun model federalisme ini akan membawa perubahan pada Cina secara perlahan atau evolutif, atau bahkan seperti yang dikatakan tadi dapat mengalirkan angin demokrasi dan perubahan politik di Cina.

Dengan adanya desentralisasi ini dapat dirasakan beberapa perubahan bagi Cina, tidak saja dalam konteks pertumbuhan ekonomi namun juga dalam konteks politik yang juga membawa implikasi pada pembangunan ekonomi. Meskipun dikritik bahwa desentralisasi di Cina tidak berjalan maksimal, karena intervensi negara masih dapat dikatakan cukup besar di Cina, terutama kontrol politik pusat terhadap daerah.⁴⁶ Namun tidak dapat dipungkiri pula bahwa kontrol pusat terhadap daerah, selamanya tidak berhasil. Desentralisasi telah meningkatkan daya tawar pejabat daerah terhadap pusat. Selain itu, pejabat atau pemerintah daerah menguasai atau bahkan lebih memahami informasi dan sumber informasi mengenai juridiksinya dibandingkan dengan pemerintah pusat. Ini menghasilkan, kontrol pusat yang sifatnya sembarangan atau tidak berdasar sesungguhnya tidak berlaku. Selain itu, melalui desentralisasi pemimpin daerah semakin melihat pentingnya aspek konstituensi, dan pusat pun akan mempertimbangkan hal ini. Dalam artian, mengontrol pemerintah daerah tidak lagi memadai karena tingkat konstituensi pemerintah daerah terhadap

rakyatnya semakin meningkat dan ini menjadi pertimbangan pusat, dalam terutama berkaitan dengan konteks legitimasi partai di daerah.

Desentralisasi dapat dikatakan semangat utama perkembangan ekonomi Cina. Namun, desentralisasi ini belumlah dapat dikatakan maksimal. Masih banyak daerah yang membutuhkan otonomi ekonomi atau desentralisasi. Walaupun telah memperluas SEZ dan jumlahnya terus meningkat sejak tahun 1990-an, ketimpangan regional maupun urban-rural masih menjadi persoalan utama. Hal ini pun memunculkan wacana untuk terus melakukan perluasan otonomi, terutama bagi daerah-daerah yang masih mengalami ketertinggalan ekonomi.

Tetapi untk konteks Cina, desentralisasi masif bukanlah jawaban utama terhadap disparitas regional di Cina. Hal ini dikarenakan perbedaan pencapaian pertumbuhan ekonomi disebabkan oleh banyak faktor. Faktor-faktor tersebut misalnya saja karakter kepemimpinan daerah, letak geografis, struktur produksi dan lain sebagainya. Meskipun desentralisasi diberlakukan luas, tidak ada jaminan setiap daerah akan mengeluarkan hasil yang sama. Sebagaimana yang disebutkan oleh Cheung (dalam Chung (ed). 1999: 27), ketika membandingkan antara Guuangzhou dan Tianjin. Salah satu faktor terhambatnya pembangunan di Tianjin

adalah pemimpin daerah yang konservatif dan mengalami kekurangan pemimpin entrepreneurial. Selain itu, Tianjin yang secara geografis dekat dengan Beijing, menjadikan Tianjin sebagai salah satu pusat kestabilan politik. Inilah yang menyebabkan, kecenderungan kebijakan ekonomi di Tianjin cenderung konservatif. Selain itu, ada juga faktor sumber daya alam, sumber daya manusia dan lain sebagainya. Pendeknya, tidak semua daerah siap untuk desentralisasi namun ada sebagian yang masih membutuhkan peran negara pusat, terutama dalam penyediaan infrastruktur fisik dan sosial.⁴⁷

- ***Regional Innovation System di Cina dan Upaya mendorong daya Inovasi Daerah***

Mengaitkan Sistem Inovasi Nasional dan Sistem Inovasi Regional merupakan hal yang cukup kompleks. Pada umumnya, peneliti inovasi di Cina melihat keduanya secara terpisah. Pembahasan sistem inovasi nasional berarti melihat negara sebagai unit analisa, begitu sebaliknya dengan sistem inovasi regional.⁴⁸ Hal ini disebabkan karena, sebagaimana yang telah dibahas diatas, Cina menerapkan desentralisasi ekonomi atau bahkan disebut menjalankan suatu bentuk federalisme ekonomi. Kuatnya peran pemerintah lokal dalam proses industrialisasi di klaster-klaster industri, dan kewenangan pemerintah lokal yang besar dalam mengatraksi investasi, menyediakan regulasi, dan bahkan menjalin perdagangan

internasional secara otonom, melahirkan kerangka pandang yang mengecilkan peran pemerintah pusat. Dari pandangan ini dapat dikesankan bahwa, negara pusat memiliki sedikit andil dalam proses industrialisasi dan inovasi di Cina, karena proses industrialisasi dan inovasi berjalan dalam teritori regional atau pemerintah lokal. Bahkan pandangan ini melihat bahwa NIS berada pada posisi inferior dibandingkan RIS. Misalnya saja argument yang diajukan oleh Breznitz dan Murprhee (2011, dalam Buckow, 2013: 25) yang menyatakan bahwa NIS di Cina justru terdiri bahkan dibentuk oleh subsistem inovasi dalam konteks regional. Dengan tidak langsung menyatakan bahwa, Cina *memang* pada dasarnya tidak memiliki NIS.

Disisi lain, mengutamakan konteks regional juga tidak sepenuhnya tepat karena negara pusat, suka maupun tidak suka juga memiliki andil dalam proses industrialisasi bahkan berperan aktif dan proaktif. Pandangan moderat justru menyatakan bahwa, RIS dan NIS justru tidak dapat dipisahkan. Hal ini dikarenakan, bukan saja karena peran negara pusat dalam memberikan pondasi institusional dan kebijakan-kebijakan yang mendorong industri lokal, namun juga disebabkan karena struktur politik ataupun nilai-nilai informal seperti tradisi dan jalinan kekerabatan, menjadikan relasi antara pusat dan daerah berjaln kelindan dan kompleks, yang

menyebabkan keduanya tidak dapat dipisahkan secara utuh. Ada saja bagian irisan dalam struktur industri itu yang mempertemukan peran pemerintah pusat maupun pemerintah lokal. Itulah mengapa, berbeda dengan sistem inovasi di negara-negara mapan, sistem inovasi Cina bisa dikatakan unik (*peculiar*).

Secara umum, RIS berkaitan dengan bangunan jaringan industri, baik secara vertikal maupun horizontal. Sama halnya dengan NIP, RIS terkait dengan kapasitas membangun jaringan antar aktor, perusahaan maupun institusi baik itu pada level lokal, nasional maupun global. Suatu daerah yang memiliki kapasitas inovasi yang baik ditunjang oleh intensnya atau kuatnya jaringan RIS di tingkat lokal, terutama berkaitan dengan kapasitas *governmental* dan *governance* pemerintah daerah dan firma lokal dalam membangun jaringan inovasi dengan aktor dan jaringan di tingkat yang lebih tinggi yakni nasional dan global.

Tanpa harus memperpanjang definisi mengenai RIS juga dapat dikatakan bervariasi dan dapat dibedakan kedalam beberapa tipologi. Tipologi dari segi taksonomi, RIS dibagi kedalam tiga tipe, yakni lokalis, interaktif dan globalis.⁴⁹ Ketiganya dilihat dari faktor jenis perusahaan yang mendominasi, apakah skala kecil, firma lokal, korporasi global atau bahkan keduanya. Selain itu, derajat kapasitas dan asosiasi dengan

pemerintah lokal dan pusat juga menjadi dasar dari pembedaan tipe RIS. Sedangkan dari konteks *governance*, RIS juga dibagi kedalam tiga tipe yakni *grassroot*, *network* dan *dirigiste*.⁵⁰ Sisi *governance* sesungguhnya melihat bagaimana tata kelola RIS yang juga berarti melibatkan faktor-faktor seperti bentuk jaringan yang terbangun, peran pemerintah, struktur pembiayaan, sumber inisiasi industri dan lain sebagainya.

Kedua tipologi tadi sesungguhnya dapat digunakan untuk mencari jejak bagaimana peran negara supra ataupun lokal dalam RIS di Cina. Misalnya saja, pada awal reformasi, ekonomi Cina didukung oleh industri skala kecil di tingkat lokal atau desa yakni TVEs. Karakter TVEs yang merupakan *indigenous firms* yang relatif independen karena mengandalkan sumber pembiayaan individu, serta lemahnya ikatan antara industri dan pemerintah nasional, namun sebaliknya memiliki ikatan yang kuat dengan pemerintah lokal, merupakan karakter umum yang menunjukkan bahwa tipe RIS Cina bercorak lokalis dengan tata kelola bersifat akar rumput atau *grassroot*. Namun dalam kasus Cina, meski industri didominasi oleh TVEs bukan berarti negara juga tidak hadir dalam pengembangannya. Sokongan kepada TVEs yang berupa asistensi teknologi, kebijakan pajak, bantuan finansial atau subsidi, atau bahkan Program SPARK seperti yang disebutkan misalnya, merupakan

bukti peran efektif pemerintah pusat dalam transisi awal industri di Cina.

Namun kemudian karakter RIS di Cina mulai berevolusi seiring dengan peran negara supra yang semakin intensif. Dalam kasus pembukaan Zona Ekonomi Khusus atau SEZ misalnya, jenis perusahaan yang beroperasi kian variatif dan peran pemerintah pun semakin aktif dan proaktif.

Pembukaan SEZ dibarengi dengan reformasi kewenangan antara pusat dan daerah. Setelah memutuskan lokasi SEZ dengan kepemimpinan politik yang kuat, pemerintah pusat kemudian tidak hanya menerapkan kebijakan khusus (*privileged*) untuk SEZ yang bertujuan mengatraksi FDI namun juga mendelegasikan atau memberikan otonomi kepada pemerintah daerah untuk mengambil kebijakan yang disesuaikan dengan kebutuhan pengembangan daerah. Daerah pun semakin aktif dan agresif dalam mengatraksi FDI, seperti yang telah dibahas Cina pun berhasil membangun industrinya karena menjelmakan dirinya sebagai destinasi favorit bagi FDI.

Ketika SEZ berkembang, aktor industri pun semakin beragam, apalagi ketika pemerintah pusat melakukan reformasi hak kepemilikan dan juga reformasi SOEs. Melegalkan status kepemilikan pribadi dan privatisasi SOEs telah mendiversifikasi aktor industri di

SEZ. Meskipun melakukan privatisasi, namun negara masih memiliki andil besar karena melalui kebijakan *grasping the large, let go the small*, SOEs besar masih dipertahankan pemerintah. Melalui reformasi manajemen, restrukturisasi, merger, akuisisi dan otonomisasi, SOEs semakin kapabel dan efektif sehingga menjadi ujung tombak industri nasional.

Disisi lain, desentralisasi menyebabkan SOEs sesungguhnya tidak sepenuhnya dimiliki atau dikelola oleh negara supra atau pemerintah pusat. Kebanyakan SOEs besar tadi berada dalam yuridiksi atau kontrol pemerintah daerah. Namun tidak berarti peran pemerintah pusat terputus begitu saja.

Untuk memasifkan industri, Cina juga harus pandai memilih strategi. Hal pertama yang harus dilakukan adalah konsolidasi industri. Konsolidasi ini berarti mempersempit fragmentasi industri, seperti yang selama ini terjadi. Konsolidasi pertama yakni, adalah ketika Cina mulai memutuskan sektor industri strategis agar dapat memiliki kompetisi global, dan salah satu sektor itu adalah telekomunikasi.

Pada mulanya, sektor industri telekomunikasi didominasi oleh perusahaan-perusahaan kecil yang sesungguhnya memiliki sokongan riset dan pengembangan yang lemah. Meskipun dalam aspek kuantitas memiliki keunggulan, namun hal ini tidak bisa

menjamin perkembangan industri secara maksimal, karena tentu alasan utamanya adalah industri ini terlalu terfragmentasi. Berbeda dengan MNCs, yang justru telah memiliki sistem riset yang terstandarisasi dan relatif kohesif, perusahaan kecil justru memiliki keterbatasan dari segi modal maupun kepemilikan sumber daya manusia. Karena faktor inilah, fragmentasi industri yang terlalu kental justru menjadi halangan utama pengembangan industri.

Peran pemerintah dalam sektor industri telekomunikasi berawal dengan menciptakan pasar bagi industri telekomunikasi lokal dan mulai menerapkan regulasi yang lebih ketat terhadap perusahaan asing dalam sektor tersebut. Regulasi itu sendiri berupa baik pembatasan jangka waktu lisensi operasi di Cina, hingga suatu peraturan yang mewajibkan perusahaan asing untuk melakukan *joint venture* dengan perusahaan lokal agar terjadi alih teknologi. Selain itu, MII (*Ministry of Information Industry*) yakni kementerian yang memimpin industri telekomunikasi, telah menerapkan kebijakan “*buy local*”, yakni mengharuskan perusahaan-perusahaan penyedia jasa telekomunikasi atau operator seperti China Telecom dan China Unicom, untuk tidak saja menggunakan tetapi juga membeli produk peralatan telekomunikasi produksi lokal untuk menggenjot industri manufaktur telekomunikasi. Walaupun telah menerapkan

berbagai regulasi yang membatasi gerak perusahaan asing, namun tetap saja supplier peralatan telekomunikasi didominasi oleh asing, seperti Alcatel yang menjadi supplier utama Shanghai Bell.

Melihat situasi ini, pemerintah memutuskan untuk mengkonsolidasikan industri telekomunikasi yang terfragmentasi ini. Pemerintah mulai mengembangkan suatu mekanisme finansial yang dapat memotivasi atau mendorong upgrading industri di sektor ini. Tak hanya mendorong bank-bank komersial untuk memberikan pinjaman baik bagi produsen peralatan telekomunikasi dan bagi perusahaan operator yang membeli produk lokal, namun pemerintah juga memberikan kredit ringan untuk pembiayaan industri, jika perusahaan melakukan merger maupun bersedia diakuisisi maupun mengakuisisi perusahaan yang lebih kecil. Melalui kebijakan-kebijakan inilah, Cina berhasil melahirkan perusahaan manufaktur telekomunikasi global seperti Huawei, ZTE, Potevio dan CNC (*China Network Communication*) yang merupakan salah satu perusahaan operator terkemuka di dunia.

Aspek konsolidasi kedua adalah, pemerintah membangun Tim Nasional (*Team Nasional*) yang mengintegrasikan perusahaan-perusahaan skala besar baik itu perusahaan privat, kolektif maupun SOEs (namun kebanyakan SOEs) untuk membangun kapasitas industri strategis Cina. Pembentukan Tim Nasional ini tidak saja

untuk melakukan konsolidasi dan koordinasi industri, namun juga berupaya membangun jaringan yang lebih padat (*thick*) antar para pelaku industri, sektor inovasi, pasar dan bahkan juga pemerintah baik lokal maupun pusat.

Contoh lain mengenai peran penting pemerintah pusat dalam membangun RIS atau mengintensifkan jaringan antara perusahaan daerah, perusahaan regional, pemerintah, pelaku inovasi dan jaringan inovasi global dapat dilihat dari kebijakan *going to the western* atau kebijakan yang menyasar wilayah barat Cina sebagai lokus ekonomi baru. Wilayah Barat Cina merupakan wilayah yang kaya sumber daya alam, yakni energy dan mineral serta logam sehingga memiliki peran strategis bagi pemerintah Cina. Kekayaan alam wilayah Barat diyakini dapat menutupi defisit energi Cina. Namun, tidak hanya energi, pemerintah hendak memasifkan industri pertanian, teknologi kedirgantaraan, biologi dan teknologi informasi, Cina juga memiliki ambisi untuk menjadikan wilayah ini sebagai pusat konservasi energy karena ketersediaan wilayah yang luas dan matahari yang bersinar sepanjang tahun. Konservasi energy merupakan salah satu prioritas pembangunan dan Cina memimpikan akan memiliki daya saing yang kuat dalam sektor ini.

Di Provinsi Qinghai⁵¹, secara tradisional merupakan basis SOEs besar karena wilayah ini dulunya

merupakan lokasi utama industri pada masa Mao. Namun, ketika reformasi, wilayah Barat semakin tertinggal akibatnya banyak SOEs diwilayah ini tidak hanya kebangkrutan tetapi juga mengalami inefisiensi. Pemerintah pun mulai melakukan reformasi SOEs, dengan memberikan otonomi yang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam manajemen maupun mengatraksi sumber finansial. Reformasi SOEs, hampir serupa dengan metode reformasi SOEs yang telah dijelaskan sebelumnya. Kemudian, pada tahun 2001, Komite Negara menetapkan kebijakan untuk mendorong pembangunan di Qinghai, antara lain dukungan fiskal dan peningkatan pendapatan daerah, serta penerapan insentif atau pemotongan pajak untuk mengatraksi modal atau investasi luar.

Pemerintah pusat juga terus meningkatkan jalinan regional, yakni memperkuat jalinan industri antar region Barat dan wilayah pesisir. Pemerintah pusat memberikan insentif bagi investor yang berasal dari wilayah pesisir (*coastal region*) jika mendirikan perusahaan di Qinghai. Bahkan jika hanya memiliki *share* sekitar 25% di wilayah Qinghai, perusahaan yang berasal dari pesisir kan dapat menikmati privelese atau insentif yang sama seperti yang diterima perusahaan asing, seperti keringanan pajak. OECD mencatat bahwa perusahaan asing dapat menikmati keringanan pajak sebesar 15 persen untuk 10

tahun. Selain itu, pemerintah pusat terus memfasilitasi dan meningkatkan infrastruktur baik itu fisik namun juga finansial seperti perbankan, instrument merger dan akuisisi, dan lain sebagainya.

Jika pusat begitu memiliki andil dalam pembangunan RIS, bagaimana dengan peran daerah ? Perlu kiranya penulis menyatakan bahwa, peran pusat dan daerah di setiap region amat bervariasi. Hal ini, seperti yang telah dikemukakan sangat tergantung dari kapasitas inovasi, kapasitas absorpsi, karakter dan struktur industri awal serta aspek geografis maupun keberadaan sumber daya alam dan manusia yang dimiliki daerah. Bisa saja untuk daerah seperti Qinghai misalnya, peran negara pusat cukup masif dan berperan sebagai inisiator dan fasilitator pembangunan RIS. Tentunya bentuk peran negara supra akan berbeda kiranya jika diletakkan dalam konteks SEZ atau klaster industri yang telah mapan.

Dalam penelitian yang dilakukan oleh Weiping Wu (2007: 554-566) menyatakan bahwa meskipun kerap pemerintah lokal membangun RIS nya berdasarkan 'kerangka awal' yang telah dibentuk pemerintah, namun pemerintah lokal memiliki ruang yang amat besar untuk berperan dalam RIS. Wu bahkan menyatakan bahwa peran pemerintah lokal dalam pembangunan RIS itu bersifat *developmental*, atau intervensi pemerintah lokal terhadap RIS menyerupai peran negara dalam

developmental state, namun dalam lingkup yang lebih kecil.

Dalam penelitiannya mengenai Shanghai, Wu menyatakan bahwa pada dasarnya dalam pembentukan *science parks* atau inkubator di Shanghai sains mengikuti dan merespon kebijakan makro atau program pengembangan sains dan teknologi yang digagas pemerintah pusat yang telah dibuat oleh pemerintah pusat, seperti Program 863 dan Torch. Desain pembentukan zona sains dan teknologi ini pada dasarnya mengikuti desain zona teknologi yang telah ada, yang dibentuk pemerintah pusat untuk melakukan *spin-off* atau difusi pengetahuan. Bahkan kerap dalam pengembangan inovasi regional itu justru melibatkan program, teknologi maupun sumber daya yang dimiliki pemerintah pusat seperti misalnya Caohejing High-Tech Park, Zhangjiang Science Park, Jinqiao Science Park, China International Textile Technology Development Zone dan Jiading High-Tech Park.

Tetapi dalam kerangka *developmental* dalam konteks lokal, pemerintah Shanghai memiliki peran yang penting dalam pengembangan RIS. Peran itu berupa:

1. *Nurturing R&D Institution*: melalui pemberian insentif keuangan bagi institusi R&D, perlindungan properti intelektual, komersialisasi inovasi, dan membangun *science parks* sebagai inkubator komersialisasi

inovasi, seperti Caohejing High-Tech Park, Zhangjiang Science Park, Shanghai University Science Park dan Yangpu Science Park

2. Meningkatkan investasi R&D: meningkatkan rasio pembiayaan untuk R&D terhadap persentase GDP, baik untuk perusahaan skala besar maupun medium.
3. Membangun infrastruktur untuk memfasilitasi komersialisasi inovasi: otoritas munisipal membangun suatu jaringan yang memfasilitasi transfer teknologi dan komersialisasi produk maupun proses inovasi. Selain itu pemerintah lokal juga membangun suatu jaringan yang mempercepat arus informasi antar fasilitas dan institusi R&D.
4. Menciptakan regulasi dan perangkat legal yang memadai: isu utama adalah bagaimana pemerintah pusat terus memperkuat perlindungan properti intelektual (IP) dan membuat undang-undang yang mengatur mengenai komersialisasi produk dan proses inovasi agar memiliki kepastian hukum.
5. Investasi pada sumber daya manusia: melalui pendidikan, program pelatihan dan mengatraksi talenta muda Cina yang berada di luar negeri untuk bekerja di Cina. Pemerintah lokal juga memberikan dana khusus yang dapat berupa hibah penelitian bagi peneliti muda, seperti yang dilakukan oleh Komisi Sains dan Teknologi Shanghai (STC).

Tentu saja penelitian Wu ini juga menguatkan argument Jon Sigurdson (2005:216) yang menyatakan bahwa bahwa salah satu faktor utama kesuksesan inovasi regional adalah peran kuat pemerintah sentral yang menyediakan basis kerangka kerja (*framework*) dan sumber daya yang esensial bagi berbagai tipe zona industri, zona sains dan teknologi (*science parks*), maupun inkubator bagi pengembangan sains. RIS menunjukkan bahwa peran negara dalam konteks pembangunan itu tidaklah memiliki wajah yang tunggal.

Dari pemaparan diatas, kiranya bisa dilihat bagaimana tipologi RIS di Cina. RIS di Cina tidak menemukan satu tipe yang baku. Pada konteks periodik, RIS yang bercorak lokalis dan *grassroot* ditemukan pada masa awal reformasi. Sedangkan untuk tipe interaktif dimana aktor industri lebih seimbang antara industri skala besar dan kecil. terjadi ketika Cina mulai melakukan berbagai kebijakan untuk mengatraksi FDI melalui SEZ. Peran pemerintah semakin intensif disini. Bukannya peran pemerintah itu minimalis dalam tipe lokalis, hanya saja jaringan yang dibangun antara pemerintah pusat dan industri lebih *thick* atau padat, dan diversifikasi aktor juga mengakibatkan jaringan yang lebih kompleks baik di level lokal, regional, nasional dan global. Itulah mengapa dapat dikatakan pada konteks ini, tata kelola yang terbangun bersifat *network*. Sedangkan untuk tipe

globalis, yang dicirikan dominanya MNC atau korporasi dalam industri, dan juga tata kelola yang tentunya bercorak *network* dapat ditemukan di beberapa daerah atau klaster industri yang telah mapan. SOEs dan korporasi MNCs biasanya beroperasi di region dengan status metropolis atau urban. Berubahnya tipe RIS suatu region bergantung dari kebijakan pemerintah pusat dan daerah serta kapasitas industri dan inovasi setiap daerah.

D. Cina, WTO, Globalisasi: Masa Depan Model Negara Pembangunan di Cina

Integrasi Cina dengan organisasi perdagangan dunia atau WTO merupakan agenda jangka panjang Cina yang bahkan telah dimulai sejak dekade 1980-an atau Cina membutuhkan waktu sekitar 15 tahun hingga akhirnya keanggotaan Cina di WTO diakses pada tahun 2001. Di konteks domestik, akses ini disambut gempita oleh rakyat Cina. Hal ini bisa dikarenakan bergabungnya Cina kedalam WTO melahirkan berbagai harapan baru. Namun euphoria ini juga tidak lepas dari peran pemerintah Cina sendiri dalam membangun *public awareness* terhadap isu WTO dan perdagangan dunia. Kampanye akan manfaat dan pentingnya WTO bagi Cina nampaknya telah membuahkan hasil.

Ditengah gegap gempita tersebut, tentunya ada kelompok yang optimis dan ada pula yang bersikap skeptis. Kelompok yang optimis memandang bahwa integrasi dengan

WTO akan membawa banyak keuntungan dan peluang bagi Cina, baik itu yang bersifat *tangible* maupun *intangibile*. Diantara keuntungan dan peluang tersebut misalnya saja, keuntungan ekonomi yang bisa disebut sebagai motif utama. Integrasi dengan WTO diyakini akan meningkatkan aktifitas perdagangan internasional Cina, baik ekspor maupun impor. Selain itu, FDI pun akan semakin masif mengalir ke Cina yang berarti juga kesempatan bagi alih teknologi, *learning* maupun kerjasama internasional. Selain itu, dengan menjadi anggota WTO akan menaikkan *prestise* Cina di dunia internasional. Cina pun akan semakin mudah menjalin kerjasama dengan negara lain dan diregion yang lain untuk memperluas pasar mereka.

Bagi kelompok yang skeptic, pertanyaannya sangat sederhana seberapa siapkah Cina menghadapi tuntutan global terutama mematuhi *rules of the game* yang ditentukan oleh WTO. Aspek utama dari WTO adalah liberalisasi dan deregulasi, yang berarti juga Cina harus siap mengurangi peran intervensifnya dalam perekonomian. Kelompok skeptic meyakini bahwa bergabung dengan komunitas perdagangan dunia seperti WTO akan menurunkan derajat atau mengancam kedaulatan atau independensi ekonomi Cina, yang tentunya akan beresiko meruntuhkan rejim sosialis Cina, yang *in nature* merupakan rejim yang intervensif dalam perekonomian.

Selain itu, Cina tidak bisa menutup mata terhadap persoalan domestik yang kian kompleks. Saat ini Cina

menghadapi tidak saja persoalan politik namun juga persoalan-persoalan sosial, mulai dari tuntutan demokratisasi, ketimpangan ekonomi, urbanisasi, persoalan ekologis, korupsi, hingga pada persoalan reformasi hukum terutama legalisasi yang berkaitan dengan perdagangan dianggap belum cukup kuat untuk menyokong Cina dalam pergaulan perdagangan internasional.

Disatu lain, menjadi anggota WTO mengharuskan Cina melakukan banyak perubahan institusional terutama dalam aspek hukum dan regulasi ekonomi serta penciptaan *good governance* untuk menciptakan pondasi yang kuat bagi aktifitas ekonomi pasar bebas. Dalam konteks ini, dari segi kebijakan ekonomi Cina harus bersiap untuk mengurangi derajat proteksionisme, termasuk mengurangi subsidi bagi beberapa sektor industri tertentu. Disisi lain, persoalan-persoalan ekonomi, ekologi dan ketimpangan oleh banyak pihak dipandang sebagai suatu pertanda bahwa peran intervensif Cina masih sangat diperlukan, terutama pada aspek penyediaan kesejahteraan. Akankan akses WTO ini berimbas pada kehancuran negara pembangunan yang selama ini diterapkan di Cina.

Yang harus dijelaskan pertama kali mengenai hal ini, dan terkait dengan pertanyaan pada penelitian ini adalah sejauh mana Cina menerapkan model pembangunan itu sendiri. Meski harus diakui, contoh Jepang, Korea maupun Taiwan menunjukkan bahwa meskipun bergabung dengan

WTO sebenarnya tidak serta merta menghancurkan negara pembangunan itu sendiri. Peran negara dalam pembangunan masih berjalan dalam sektor-sektor tertentu.

Dari pembahasan sebelumnya, sebenarnya dapat dikatakan bahwa peran negara atau peran intervensif negara dalam perekonomian tidaklah bersifat *omnipresent* atau menyeluruh dalam segala aspek. Peran intervensif negara kerap disesuaikan dengan kebutuhan yang ada. Apa yang terjadi di Cina menunjukkan bahwa pemerintah memiliki kapasitas adaptasi yang baik dan responsif terhadap tuntutan-tuntutan yang ada.

Secara umum, dapat dikatakan bahwa model intervensi negara di Cina terbagi ke dalam dua bentuk yakni model *developmental states* di awal-awal transisi pembangunan ekonomi dan model *transformative developmental states* yang diajukan oleh Weiss ketika Cina mulai memasuki tahap integrasi dengan ekonomi dunia atau globalisasi.

Karakter *developmental states* terlihat pada peran penting negara dalam inisiasi kapitalisme di Cina, yang juga memberikan basis institusional bagi operasi ekonomi kapitalis, meskipun dalam kerangka politik rejim sosialis. Dari kasus reformasi pertanian dan TVEs misalny. Reformasi pertanian melalui pemberlakuan HRS dan dekollektifisasi, negara tidak saja merubah relasi antara petani dan negara yang tadinya bersifat ekpolitatif menjadi kooperatif. Dari konteks ini, negara menunjukkan bahwa model intervensi negara

dalam ekonomi tidak selalu bersifat kontrol penuh seperti pada rejim Mai, namun juga bisa bersifat *enabling* atau memberdayakan.

Induksi mental kapitalisme kepada petani kemudian berefek pada pertumbuhan ekonomi di daerah pinggiran atau desa, yakni TVEs. Munculnya TVEs menunjukkan bahwa kesejahteraan petani berimbas pada tumbuhnya jiwa kewirausahaan. Negara pun responsif dalam konteks ini, yakni mulai melakukan reformasi hak kepemilikan dan reformasi perusahaan kolektif yang tersebar di desa. Negara pun semakin memasifkan perannya untuk mendukung TVEs, yakni melalui subsidi, kebijakan khusus, asistensi teknologi dan juga Program SPARK.

Ketika Cina mulai membuka diri pada modal asing, karakter utama *developmental states* mulai terlihat. Meskipun tidak dibahas, namun perlu disebutkan bahwa untuk mengatraksi modal asing, pemerintah tidak saja memberlakukan kebijakan yang prefensial atau khusus di SEZ namun juga menggunakan kapasitas otoritariannya untuk memuluskan aliran dana FDI. Kebijakan-kebijakan buruh murah, kooptasi organisasi buruh untuk membatasi gerakan buruh, serta menghapuskan kebijakan-kebijakan pro kesejahteraan buruh. Dalam hal ini, untuk memuluskan kebijakan yang pro liberalisasi pasar, negara pun harus menggunakan kapasitas otoritariannya.

Namun SEZ juga merupakan kasus yang menarik. Tumbuhnya Cina sebagai negara manufaktur dunia justru membedakan Cina dengan negara pembangunan lainnya. Sektor manufaktur di Cina tidak bersifat *SOEs driven*, namun oleh firma skala kecil dan menengah dan juga MNCs. Perusahaan negara bukanlah motor industri Cina pada kala itu. Namun ini juga tidak berlangsung lama. Kebijakan negara untuk melakukan reformasi SOEs kemudian menguatkan karakter *developmental* Cina. Meski juga harus diakui bahwa strategi menguatkan SOEs sebenarnya sedikit banyak berbeda dengan yang diterapkan di negara-negara pembangunan lainnya seperti Korea. Reformasi SOEs Cina justru mengembangkan karakter kemandirian dan otonom serta modern, yang berarti juga memberi ruang nafas bagi ‘santunan’ negara dalam konteks finansial. Karakter kemandirian dan otonomi SOEs kemudian tidak membebani negara secara finansial seperti pengelolaan BUMN pada umumnya, dan modernisasi struktur SOEs pun menekan perilaku perburuan rente oleh birokrasi yang kerap menjadi sumber inefisiensi SOEs.

Meskipun bantuan finansial relatif dalam jumlah yang minim, namun pemerintah juga memasifkan dukungannya bagi SOEs melalui instrument-instrumen institusionalisasi yang mendorong kemajuan dan kapasitas inovatif Cina agar dapat memiliki daya saing global. Negara berperan aktif dalam proses *spin-off* atau difusi sains dan teknologi. Negara bahkan

mendirikan pusat penelitian dan pengembangan atau litbang, yang kemudian ditransfer kepada SOEs. Bahkan, negara juga berperan menciptakan dan mengekspansi pasar SOEs secara langsung. Melalui MOFERT, negara menjalin negosiasi dan kerjasama dengan negara atau perusahaan asing lainnya. MOFERT juga berperan sebagai badan koordinasi investasi, sehingga memudahkan SOEs dalam proses investasi global. Tak kalah pentingnya, pemerintah membentuk semacam asosiasi promosi untuk menjalin sinergisitas antara pemerintah dan SOEs. Badan asosiasi menjadi suatu wadah bagi pertemuan antara pihak pemerintah dan pengelola SOEs yang tergabung dalam NEG untuk melakukan dialog mengenai kebijakan. Dalam konteks ini, kebijakan yang diambil pemerintah pun tidak bersifat *top-down* atau satu arah, sebaliknya inisiatif pihak kapital juga diakomodasi. Hal ini pun menunjukkan karakter konsultatif mulai tumbuh dan diinstitusionalisasi.

Ketika Cina memutuskan untuk melangkah lebih maju dan menjadi negara inovatif yang mengandalkan inovasi asli Cina (*endogenous innovation*), daripada menjadi negara konsumen teknologi, peran negara pun kian intens. Hal ini dikarenakan membangun industri teknologi tidaklah mudah, bahkan dibanyak negara usaha ini kerap menemui kegagalan. Peran negara sangat intensif di sektor ini, mulai dari inisiasi, preservasi, pelaku, pengontrol bahkan juga menciptakan pasar bagi industri ini. Tak sekadar itu, pemerintah pun membangun

jaringan untuk mengkoordinasikan, mensinergikan dan juga mendifusikan sebaran pengetahuan dan aset-aset atau fasilitas yang diperlukan.

Peran pemerintah di dalam sektor ini pun bervariasi. Misalnya, negara memberikan subsidi, otonomisasi lembaga riset negara (GRIs), pembentukan pusat pelatihan teknik (*engineering centers*), dan bahkan membangun NTE (*national enterprise group*) sebagai wadah untuk mengintegrasikan seluruh aktor maupun aset aktifitas riset dan pengembangan untuk mengintensifkan komersialisasi teknologi. Pembentukan NTE pun didahului dengan penciptaan Zona Industri Teknologi (ZIT). ZIT pun tidak hanya menyediakan infrastruktur fisik namun juga infrastruktur non-fisik, seperti regulasi atau pondasi hukum mengenai lisensi, perpajakan, HAKI, investasi, ketenagakerjaan maupun perdagangan internasional.

Dengan keberhasilan NTEs, Cina semakin mengukuhkan dirinya sebagai negara eksportir utama. Namun basis institusional penting yang dibangun Cina untuk mensinergikan dan mengkoordinasikan industri sains dan teknologi adalah pembentukan *National Endogenous Platform*. Dari pembahasan mengenai NIP, desentralisasi dan RIS, menunjukkan bahwa NIP sebenarnya merupakan suatu kebijakan institusionalisasi untuk mengkoordinasi dan mensinergikan RIS dengan kebijakan industri makro Cina. NIP sebenarnya untuk memotong struktur industri regional

yang kerap terfragmentasi. Relasi antara aktor inovasi dan pemerintah maupun konsumen yang tergambar di NIP juga diimplementasikan dalam konteks lokal, yakni pemerintah daerah menjalin relasi dengan institusi pendidikan, pusat riset dan pengembangan, pusat pelatihan, pusat pengembangan teknologi dengan perusahaan-perusahaan. Dalam hal ini, NIP dapat dikatakan sebagai *framework* pemerintah lokal dalam meningkatkan kapasitas inovasinya.

Selain sebagai perwujudan komitmen Cina untuk menjadikan dirinya sebagai negara inovatif, NIP memungkinkan hadirnya, apa yang disebut Ó'Riain sebagai otonomi inklusif atau *multiple embedded-autonomy*, yakni relasi integratif antara para aktor pemerintah, kelompok kapital, konsumen maupun kelompok profesional, maupun integrasi seluruh komponen industri S&T. ini mensyaratkan aspek keterbukaan dan Karena masih tertutupnya rejim terhadap partisipasi politik masyarakat. *Multiple embedded autonomy*, seharusnya juga dipahami sebagai relasi terbuka antara negara dan kelompok masyarakat non-industri, seperti kelompok masyarakat madani (*civil society*), tentunya dalam konteks proses inovasi. Hal inilah yang kemudian menguatkan argument bahwa Cina telah mulai mentransformasi dirinya menjadi *transformative developmental states*, yang tidak hanya dilihat dari perubahan orientasi pembangunan dan industri Cina yang kini lebih bervisi global, namun juga

bagaimana rejim inovasi konsultatif telah terbangun dan terinstitusionalisasi dengan baik.

Gradualisme pembangunan dan diversifikasi peran negara dalam tiap tahapan pembangunan seharusnya tidak menimbulkan kekhawatiran terhadap integrasi ekonomi global Cina dengan WTO. Hal ini dikarenakan Cina memiliki ‘modal’ kapasitas institusionalisasi yang baik. Gradualisme, atau tidak linearnya peran intervensif pemerintah menunjukkan bahwa karakter intervensif tidak selalu berkaitan dengan peran penuh negara dalam pembangunan. Negara pembangunan transformatif seperti yang diajukan oleh Weiss, Evans maupun Ó’Riain sesungguhnya membahas mengenai kapasitas kebijakan yang efektif dari suatu negara. Bentuk peran pemerintah tidak lagi diasosiasikan dengan peran langsung seperti subsidi, namun juga kapasitas kebijakan pemerintah yang bercorak *enabling/empowering* masyarakat dalam aspek inovasi dan industri. Selain itu, perlu juga disebutkan bahwa meskipun persoalan rejim otoritarian menjadi salah satu kritik terhadap Cina, namun keberhasilan Cina membangun jaringan industri juga menunjukkan bahwa Cina meskipun otoriter, namun juga efektif. Hal ini dikarenakan, reformasi Cina sebenarnya tidak terbatas pada reformasi kebijakan ekonomi namun juga sebelumnya Cina telah menguatkan basis institusional yang utama dalam proses industrialisasi, yakni reformasi birokrasi. Berkat reformasi

birokrasi ini, Cina pun disebut memiliki karakter *otoritarian-meritokratik*.

Kekhawatiran Cina akan superioritas rejim WTO kiranya perlu ditepis, karena selain dikarenakan Cina memiliki kapasitas institusionalisasi dan *policy learning* yang baik, Cina juga memiliki daya tawar terhadap WTO. *Pertama*, keterbukaan Cina terhadap perdagangan global bukanlah hal yang baru. Bahkan reformasi pun didahului dengan komitmen keterbukaan Cina terhadap perdagangan internasional. Cina juga menjadi salah satu anggota pendiri GATT tahun 1986. Negosiasi untuk menjadi anggota WTO pun tidak menjalani proses yang singkat. Setidaknya Cina membutuhkan waktu 15 tahun untuk kemudian diaksesi menjadi anggota penuh WTO yang ke-143. Lamanya waktu yang dibutuhkan setidaknya menunjukkan bahwa Cina juga berperan aktif dalam merumuskan kesepakatan dengan WTO dan negara mitra utama, terutama AS agar Cina tidak sepenuhnya menjadi pelaku pasif atau target implementasi kebijakan neoliberal WTO yang justru menjadi boomerang bagi Cina, seperti yang dialami beberapa negara Amerika Latin.

Kedua, Cina adalah salah satu entitas ekonomi terbesar dunia, dengan prestasi antara lain ; menjadi negara terbesar eksportir dunia, negara terbesar kedua importir dunia, tujuan utama aliran FDI, salah satu negara investor FDI terbesar didunia, dan negara terbesar kedua dalam konteks peraihan GDP.⁵² Dengan prestasi ini, peran Cina tidak dapat diabaikan,

bahkan Cina yakin memiliki pengaruh dalam pembuatan-pembuatan keputusan atau pasal-pasal peraturan dalam WTO. Cina juga berniat untuk membuat perubahan-perubahan ‘dari dalam’ WTO. Tekad Cina mendapat sambutan positif dari negara berkembang lainnya, dan Cina akan mampu menyuarakan kepentingan negara dunia ketiga.

Dan *ketiga*, Cina memandang secara lebih positif terhadap aturan-aturan WTO yang dianggap akan berpengaruh cukup buruk terhadap Cina. Cina menyatakan, menjadi anggota tetap WTO memberikan keuntungan dan peluang yang baik untuk Cina, namun pada saat yang sama menghadirkan tantangan bagi perubahan dan reformasi Cina tahap lanjut. Dengan menjadi anggota WTO dan keberhasilan Cina membangun *public awareness* terhadap isu WTO, akan memberikan semacam legitimasi bagi pemimpin untuk melakukan reformasi ataupun menerapkan kebijakan yang pro-pasar, yang selama ini kerap mendapat tantangan dari kelompok konservatif. Integrasi dengan rejim perdagangan global dianggap Cina sebagai ‘jalan’ menuju tahap lanjut pembangunan, sebagaimana yang diungkapkan Hu Jintao:

“China’s accession to the WTO is a milestone in China’s reform and opening-up, bringing us into a new era to further open up. To join the WTO was a major strategic decision based on our comprehensive analysis of the situation at home and abroad in order to push forward China’s reform and opening-up and socialist modernization drive.”

Komitmen Cina untuk terus mematuhi peraturan dan perjanjian WTO pun semakin dipandang lebih optimis. Pada awal akses, Cina menunjukkan keseriusannya untuk berkomitmen terhadap perjanjian dan aturan WTO, misalnya saja mengurangi tarif secara signifikan, yakni dari rata-rata 31 persen menjadi 15 persen untuk produk pertanian atau agrikultur. Untuk produk industri, pada tahun 2005 tarif akan diturunkan hingga 9,4 persen saja dari tarif semula yang mencapai 24 persen. Cina juga berjanji melakukan reformasi dan liberalisasi perbankan mereka, agar liberalisasi finansial tercapai. Sebagaimana diketahui, selama ini Cina memiliki banyak persoalan kredit macet (*non-performing loans*) disamping adanya aturan yang ketat dalam pemberian ijin operasional dan pendirian bank asing.

Pasca akses, ekonomi China semakin terintegrasi dengan ekonomi global. Pada tahun 2007, Cina menerima sekitar US\$ 74,8 milyar aliran dana asing atau FDI atau meningkat sekitar 60 persen dari tahun 2001. Begitu juga dengan peraian GDP, pada tahun 2001 peraian GDP Cina mencapai sekitar US\$ 1,2 trilyun dan pada tahun 2007 meningkat menjadi US\$ 3,3 trilyun dan pada tahun 2010 menjadi US\$ 4,3 trilyun. Begitu pula dengan aktifitas perdagangan ekspor dan impor yang setiap tahun mengalami peningkatan. Pada tahun 2001, nilai ekspor China sebesar US\$ 200 milyar, dan melesat menjadi US\$ 1,2 trilyun pada tahun 2007. Bank Dunia mencatat bahwa peningkatan aktifitas

ekspor Cina rata-rata 16 persen pertahun, dan impor rata-rata 18 persen per tahun.⁵³

Tabel 3.1. Jumlah *Share* ekspor Cina berdasarkan Negara Tujuan (dalam persen)⁵⁴

| Negara | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Jepang | 16,7 | 16,9 | 14,9 | 13,6 | 12,4 | 11,0 | 9,5 | 8,4 |
| ASIA NIEs | 27,6 | 26,2 | 26,9 | 26,1 | 26,1 | 25,3 | 25,2 | 24,1 |
| ASEAN+4 | 1,4 | 3,6 | 3,8 | 4,1 | 4,0 | 4,1 | 4,0 | 4,1 |
| AS | 16,6 | 20,9 | 20,4 | 21,5 | 21,1 | 21,4 | 21,0 | 19,1 |
| Uni Eropa | 16,4 | 15,4 | 14,8 | 16,4 | 16,8 | 17,7 | 17,4 | 18,2 |

Tabel 3.2. Jumlah *Share* impor Cina berdasarkan Negara asal (dalam persen)⁵⁵

| Negara | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Jepang | 18,4 | 17,6 | 18,1 | 18,0 | 16,8 | 15,2 | 14,6 | 14,0 |
| ASIA NIEs | 25,1 | 26,8 | 28,6 | 27,6 | 27,2 | 27,3 | 25,9 | 24,6 |
| ASEAN+4 | 5,8 | 6,8 | 7,7 | 8,4 | 8,2 | 8,4 | 8,6 | 9,1 |
| AS | 10,0 | 10,8 | 9,2 | 8,2 | 8,0 | 7,4 | 7,5 | 7,3 |
| UNI EROPA | 13,9 | 14,6 | 13,1 | 12,9 | 12,1 | 10,9 | 11,0 | 11,1 |

Kebanyakan produk ekspor merupakan produk jadi, atau setidaknya setengah jadi (*processed products*) yang mencapai 55 persen dari total ekspor Cina. Selebihnya Cina juga mengekspor produk yang memiliki nilai-tambah (*value-added*) sekitar 40% yang keduanya merupakan produk-produk manufaktur (*manufactured products*) seperti barang-barang elektronik dan produk teknologi tinggi ke berbagai negara. Cina juga banyak mengimpor barang-barang manufaktur, yang mencapai 70 persen dari total impor Cina. Aktifitas perdagangan ini menunjukkan bahwa integrasi ekonomi Cina dengan ekonomi internasional semakin kuat, dan Cina pun semakin terhubung dengan negara-negara lainnya dari berbagai region. Cina semakin aktif bergabung dan menjelajahi lokus ekonomi baru melalui berbagai perjanjian ekonomi regional, misalnya saja CAFTA, ASEAN+4 maupun perjanjian perdagangan negara-negara Atlantik. Cina kini menjadi *critical link* dalam rantai suplai global maupun regional (*supply chain*) (Wong, 2006 dalam Wong & Liu (eds), 2006: 32-53) Sebagai salah satu *trading nation* terbesar dunia, Cina kini menjelma menjadi ‘integrator’ ekonomi negara-negara lain, karena banyak produsen kini mengalihkan pusat produksi mereka di Cina. Dan melalui kerjasama ekonomi, aktifitas ekonomi Cina menumbuhkan *multiplier effect* di negara-negara lain, terutama Asia maupun ASEAN (lih. Wong, 2006 dalam Wong & Liu (eds), 2006: 32-53). Dalam konteks regional, peran Cina sebagai *the leading*

geese semakin kuat dan mulai menggeser negara NIEs seperti Jepang dan Korea.

Hal ini pun semakin menguatkan bahwa, integrasi ekonomi global bukanlah hal yang harus ditakuti, terutama jika dikaitkan dengan ancaman terhadap negara pembangunan, yang selama ini menjadi model pembangunan Cina. Hal yang utama bukanlah merubah atau menghapuskan model negara pembangunan menjadi model pembangunan liberal, yang harus dilakukan justru memperkuat kapasitas kebijakan, mengasah kemampuan *policy learning*, dan menguatkan kepemimpinan nasional sebagai bahan baku utama sinergisitas dan koordinasi pembangunan. Cara memaknai peran negara kemudian pun membutuhkan cara pandang baru, yang tidak melulu dikaitkan dengan intervensi langsung. Kapasitas perubahan institusional yang gradual telah memberikan Cina pondasi yang kuat ketika memutuskan untuk mengintegrasikan diri ke dalam perdagangan global.

BAGIAN IV

**NEGARA PEMBANGUNAN TRANSFORMATIF CINA;
SEBUAH PEMBELAJARAN UNTUK INDONESIA**

A. Model Pembangunan Cina; sebuah Pembelajaran untuk Indonesia

Ketika melihat Cina secara sektoral, terutama melihat SEZ akan sangat mudah untuk mengatakan bahwa Cina, *memang* menjalankan suatu model ekonomi yang bercorak neoliberalis, yang dicirikan dengan implementasi kebijakan yang pro-pasar, deregulasi perdagangan dan liberalisasi. Seakan, dalam pandangan ini industri di Cina tumbuh dan berkembang dalam situasi nirkehadiran negara. Pasar memainkan telah ‘tangan tak terlihatnya’ di Cina.

Namun penelitian ini telah membuktikan asumsi kelompok neoliberalis ini tidak tepat, tetapi justru menunjukkan ternyata Cina “*is not so that free.*” Negara tidak absen dalam proses pembangunan, bahkan dapat ditunjukkan kapasitas adaptasi negara telah memberikan pondasi yang kuat bagi pertumbuhan ekonomi kapitalis di Cina. Seperti di negara pembangunan lainnya, kapitalisme berkembang dalam ‘asuhan’ negara.

Tetapi sebagaimana yang disebutkan Linda Weiss bahwa negara pembangunan tidaklah bersifat monolitik, maka di Cina pun dapat ditemukan karakter-karakter yang unik dan berbeda, meski ia masih bisa digolongkan sebagai negara

pembangunan. Benang merah untuk mengklasifikasikan suatu negara itu merupakan negara pembangunan atau tidak adalah, adanya peran intervensif negara yang *developmental*, dan karakter otoritarian yang *benign*. Inilah kunci dimana Cina lebih tepat disebut sebagai negara pembangunan.

Negara pembangunan kerap dikritik karena kapitalisme yang terbangun bersifat semu, karena tidak lahir dari jiwa kewirausahaan privat, namun lahir dan dilakukan oleh negara. Kapitalisme di negara pembangunan bersifat sangat vertikal, dan bisa dikatakan eksklusif karena aktor utama industri adalah negara melalui BUMN dan beberapa industri swasta, yang berada dalam ‘pengasuhan’ negara. Akibatnya, model kapitalisme ini kerap rapun karena sangat mengandalkan negara. Karena dianggap kapitalisme yang berkembang tidak memiliki basis sosial yang kuat, maka ketika krisis menyerang, seketika itu pula ia runtuh. Seperti yang terjadi di Korea pada Krisis Asia.

Tetapi di Cina, hal ini berbeda. Inisiasi kapitalisme bisa berasal dari negara, namun bukan negara yang menjadi pelaku atau aktor kapitalisme itu. Negara justru hanya menyediakan instrumen institusional bagi operasi kapitalisme, selebihnya sosial yang menjadi dan menjalankan praktik ekonomi kapitalis. HRS dan TVEs merupakan contoh yang penting dalam tahapan ini. Kehadiran TVEs pun semakin membedakan Cina dengan negara pembangunan lainnya. TVEs di Cina menunjukkan bahwa industrialisasi dapat

bersifat *bottom-up*, tentunya dengan asistensi negara yang berperan sebagai fasilitator.

Pada perkembangan selanjutnya, Cina meniru apa yang dilakukan negara pembangunan lainnya yakni menjadikan SOEs sebagai ujung tombak industri. Namun ini juga semakin memperlihatkan karakter unik negara pembangunan Cina. Dalam konteks legal, negara merupakan pemilik SOEs, bahkan jika pun SOEs direformasi menjadi perusahaan *go public*, negara masih tetap menjadi pemegang *share* terbesar. Namun dari konteks operasionalisasi, manajemen SOEs dijalankan secara modern untuk menimalkan perilaku *rent-seeking* oleh birokrasi. Selain itu, SOEs sangat mandiri dan otonom. Ini memungkinkan, kebijakan *enterprise* dijalankan dengan menganut *good corporate governance*. Peran negara yang paling penting dalam hal ini adalah menggunakan sumber daya *governmental*-nya untuk membangun jaringan yang lebih solid untuk SOEs. Peran MOFERT misalnya menunjukkan bahwa negara sangat antusias membangun jaringan atau *link* bagi SOEs ditingkat global. Begitu pula dengan kebijakan NEG dan Tim Nasional, yang terus berupaya mempromosikan dan membangun kapasitas industri SOEs.

Ketika memutuskan untuk berintegrasi dengan sistem inovasi global, peran negara juga tidak surut namun justru menjadi lebih efisien. NIP merupakan contoh dimana negara terus menerus mengupayakan terbangunnya rejim yang

konsultatif dalam aspek inovasi. Dalam NIP, meski negara masih memegang peran sebagai koordinator dan perencana pembangunan, namun negara tidak menempatkan dirinya sebagai pelaku utama dalam proses inovasi. Yang dilakukan negara justru menguatkan basis inovasi melalui pendidikan dan reformasi institusi pendidikan tinggi dan universitas. Peran negara seperti memotivasi bangsanya untuk berdaya, dan menempatkan dirinya sebagai *connecting hub* bagi aktor dan institusi inovasi.

Pada dataran konseptual, karakter negara pembangunan transformatif (TDS) tidak saja dicirikan dari hadirnya selain intervensi negara dalam industrialisasi, tetapi juga adanya perubahan relasi antara negara dan kelompok kapital atau industrialis. Relasi keduanya tidak lagi bersifat satu arah, namun memunculkan relasi mutual yakni peran yang lebih besar kepada kelompok kapital dalam proses perumusan kebijakan. Negosiasi, kooperasi, koordinasi dan sinergi adalah corak baru relasi antara kedua aktor ini. Sedangkan Ó'Riain menandai TDS sebagai kemampuan untuk beradaptasi dengan perubahan ekonomi global, yakni transformasi orientasi industri negara. Dari konteks institusionalisasi, karakter otonomi TDS pun bersifat lebih pluralis dan terbuka atau *multiple embedded autonomy*. Jika pada versi negara pembangunan, karakter otonomi disebut sebagai *embedded autonomy*, relasi negara yang efektif dengan kelompok aktor kelompok industrialis dominan, maka

dalam *multiple embedded autonomy*, dicirikan dari adanya relasi yang sinergis antara pemerintah dan kelompok-kelompok sosial dan industri, baik yang merupakan kelompok dominan maupun non-dominan. Saluran atau akses terhadap proses *decision-making* pun semakin terbuka untuk berbagai jenis kelompok, namun tidak menggerogoti otonomi negara.

Jadi, karakter negara transformatif di Cina tidak saja dilihat dari kemampuan Cina beralih pada sektor industri teknologi tinggi dan mengintegrasikan diri secara global, seperti yang dikatakan Ó'Riain, tetapi juga berkaitan dengan aspek kapasitas kebijakan yang adaptif dan responsif terhadap situasi yang ada, serta keberhasilan Cina membangun rejim inovasi yang konsultatif. Cina telah menunjukkan bahwa peran negara dalam pembangunan tidaklah bersifat absolut, monobentuk, dan linear. Kapasitas institusionalisasi dan kapasitas kebijakan yang bersifat *enabling* atau *empowering* menjadi aspek penting atau bahkan 'mantra' baru dalam konsep peran intervensif negara dalam pembangunan. Jika kedua hal ini dapat disebut sebagai karakter utama TDS, maka globalisasi tidak bisa dikatakan sebagai sumber ancaman namun justru membuka peluang bagi negara untuk mengembangkan potensi ekonominya. Jadi, negara pembangunan transformatif itu bukanlah sesuatu yang ajaib, yang begitu mempesonakan namun lekas menghilang. TDS itu dipupuk, dibentuk, tidak secara revolusioner, karena TDS justru mensyaratkan kemampuan *learning* negara, yang juga

membutuhkan komitmen politik dan kepemimpinan yang kuat.

B. Mungkinkah Indonesia Mengejar China?

Sejak era pemerintahan Soekarno, Indonesia didominasi oleh sistem kekuasaan yang sentralistik dalam sektor ekonomi, sosial dan politik. Di dalam negara yang sentralistik ini, ekonomi terpusat ditangan para pemegang kekuasaan dan birokrasi melalui perusahaan-perusahaan negara atau BUMN, perdagangan, investasi dan perangkat-perangkat rezim yang nasionalis. Kesemua hal terikat ke dalam suatu sistem yang disokong oleh kekuatan militer dan aparaturnya serta seperangkat ideologi organik yang melegitimasi milik aparaturnya secara *de facto*. Ciri utama pembangunan ekonomi masa Soekarno adalah terintegrasinya ideologi nasionalis dalam kebijakan ekonomi pemerintah.

Pasca Soekarno, Indonesia dihadapkan dengan krisis ekonomi yang parah. Pada waktu awal pemerintahannya di tahun 1965, Soeharto harus menghadapi situasi ekonomi Indonesia yang parah karena inflasi mencapai hampir 600%. Pada dekade inilah Indonesia pun mulai memasuki sistem kapitalisme Internasional dengan menerapkan prinsip keterbukaan terhadap investasi asing. Namun, intervensi negara tetap dijadikan patokan dalam berbagai kebijakan ekonomi. Misalnya saja di tahun 1980-an, tercatat negara mengontrol hampir 60% investasi domestik, dan sekitar 9,2 %

dari total jumlah proyek-proyek investasi asing (*Tempo*, 14 Maret 1981; dalam Richard Robison & Andrew Rosser). Negara pun memonopoli industri di sektor minyak, energi, penyediaan komoditi dan infrastruktur serta dibarengi dengan proteksionisme untuk hasil produksi industri hulu, seperti baja, petrokimia, dan kertas. Tak hanya membuka diri terhadap investasi asing, yang paling signifikan dalam kebijakan Soeharto adalah intensifnya pemberlakuan utang luar negeri sebagai modal pembangunan, serta tergantungnya ekonomi Indonesia kepada modal asing, khususnya negara-negara Barat dan Jepang (William Liddle, 1991).

Pada masa Soeharto, pertumbuhan ekonomi didukung dengan penerapan stabilisasi politik. Pada masa Soeharto, partai-partai yang semula berjumlah cukup banyak di masa tahun 1950-an dirampingkan menjadi hanya tiga partai. Soeharto berkuasa penuh terhadap birokrasi, dimana pada waktu itu PNS diwajibkan memilih partai pemerintah, yakni Golkar. Di masa Soeharto ini juga, hak berbicara dan berkumpul diperketat dengan alasan stabilisasi politik demi pencapaian stabilisasi ekonomi. Maka tak heran, seringkali terjadi penangkapan terhadap aktivis-aktivis politik, pencekalan karya-karya yang mengkritisi pemerintah, pembredelan berbagai media massa terutama media cetak.

Di era tahun 1980-an, pemerintah berhasil menginkubasi konglomerasi di sektor swasta, terutama dimiliki oleh warga keturunan Cina namun berelasi dan

terlibat secara signifikan dalam keluarga Cendana. Para konglomerat ini dilindungi dari sistem kompetisi internasional melalui pembatasan impor, dan pemberian lisensi dan hak-hak istimewa lainnya dalam hal akses terhadap dana dan fasilitas negara, melalui pemberian pinjaman yang seringkali tidak melewati uji kelayakan melainkan berdasarkan preferensi bisnis pemerintah. Maka tak heran pula, sektor swasta mulai merambah ke sektor-sektor industri yang tadinya dikuasai pemerintah seperti manufaktur, properti, distribusi minyak, dan lain sebagainya.

Salah satu indikator yang menandakan bahwa Indonesia menganut *developmental states*, selain intervensi negara yang kuat adalah adanya perencanaan pembangunan yang dikenal dengan Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA) yang ditetapkan mulai tahun 1959. Negara juga membentuk Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) yang berfungsi merumuskan dan mengimplementasikan Repelita. Rencana pembangunan ini sesungguhnya diadopsi dari negara-negara Asia Timur, seperti Korea Selatan yang terlebih dahulu menerapkan rencana pembangunannya di tahun 1962, dengan lembaganya EPB.

Namun sayangnya, penerapan *developmental states* di Indonesia tidak didukung dengan birokrasi yang bersih dan rasional seperti yang ada di Korea Selatan dan Jepang, justru sebaliknya birokrasi di Indonesia bersifat patrimonial, dengan basis patron-klien yang sangat kental. Kekuasaan sangat

terpusat pada struktur atas, yang kemudian diistilahkan sebagai “Bapak-isme”. Kolusi, korupsi dan nepotisme sangat tinggi terjadi di dalam tubuh birokrasi Indonesia, sehingga tak heran pembangunan ekonomi di Indonesia terus mengalami hambatan dan keterlambatan dibandingkan dengan Korea Selatan. Gary Dean menyebutkan bahwa sesungguhnya sistem patrimonial ini merupakan warisan dari budaya Sultanisme di Indonesia, dimana kekuasaan terkonsentrasi pada sultan, serta kepemilikan sumber daya yang dikuasai oleh jaringan Sultan. Hal ini dapat kita lihat dari jaringan keluarga Cendana dan konglemerat etnis Cina yang menguasai sebagian besar sumber daya dan sektor bisnis di Indonesia.

Selain itu, kapasitas regulasi pemerintah sangat lemah dalam sektor perekonomian. Contohnya saja, pemerintah tidak bisa menyelenggarakan regulasi mengenai peminjaman, yakni pembatasan peminjaman legal oleh Bank Sentral. Terbukti, banyak bank-bank swasta mengabaikan syarat-syarat kecukupan modal dan batasan peminjaman legal, sehingga lebih dari 90% dari total pinjaman tersebut dialirkan kedalam perusahaan-perusahaan yang bernaung dalam satu grup perusahaan. Dan dalam banyak kasus pula, bank sentral memberikan kredit yang massif bagi pengusaha atau peminjam yang merupakan koneksi mereka, tetapi dengan proyek-proyek yang meragukan.

Yang lebih memprihatinkan adalah, utang-utang luar negeri tidak bisa dikelola dengan semestinya oleh pemerintah.

ketidakmampuan bank sentral dalam mengawasi pinjaman dan bobroknya birokrasi menyebabak aliran dana hasil utang luar negeri ini berputar pada segelintir pengusaha, namun seringkali dengan proyek-proyek yang meragukan, artinya utang-utang negara tersebut lebih sering masuk kantong pribadi.

Pada masa pemerintahan Jokowi, para penstudi mulai mengarahkan kembali diskursus pembangunan Indonesia pada model negara pembangunan, yang kemudian disebut sebagai menuju arah neo-developmentalisme. Tajuk ini merupakan tesis utama para penstudi pembangunan Indonesia, yang diklaim sebagai corak pembangunan Indonesia sejak era Jokowi (lihat Warburton, 2019; Iksan, 2022; Syukri, 2022). Pendekatan pembangunan Jokowi yang kemudian disebut sebagai *Jokowinomics* memiliki beberapa karakter, yakni pendekatan pembangunan yang pragmatis dan bertumpu pada peran negara yang besar (*state-led developmentalism*).

Karakter pragmatis ini tidak saja dikaitkan karena pendekatan kebijakan yang bersifat heterodoks dengan batasan ideologi yang kabur namun juga orientasi utama pembangunan itu sendiri. Neo-pembangunan pada era Jokowi terlihat menggabungkan antara nasionalisme dan internasionalisme. Corak kebijakan yang nasionalis dan bertumpu pada kebijakan perdagangan merkantilis semakin menguat pada era Jokowi, misalnya menerapkan berbagai proteksi perdagangan dalam bentuk *non-tariff barriers* seperti

kuota impor, lisensi impor dan batasan ekspor. Disisi lain, internasionalisme juga dianggap esensial dalam memacu pertumbuhan ekonomi negara. Internasionalisme ini terlihat dari komitmen Indonesia bergabung dengan berbagai blok perdagangan regional, misalnya *Trans-Pacific Partnership* (TPP), *Trans Pacific Partnership* (TPP), *Regional Comprehensive Partnership* (RCEP), dan pakta perdagangan bebas Uni Eropa dan Indonesia dalam Perjanjian Kerja Sama Ekonomi Komprehensif Indonesia dan Asosiasi Perdagangan Bebas Uni Eropa (IE-CEPA).

Fitur *neo-developmental* selanjutnya adalah pembangunan yang bersifat *state-led*; yakni pembangunan didasarkan oleh peran negara yang masif, salah satu bentuknya adalah kembali menguatkan kapitalisme negara (Kim, 2022). Kapitalisme negara terlihat dari komitmen Jokowi dalam merevitalisasi BUMN. Tercatat sekitar 30 persen ekonomi Indonesia bertumpu pada BUMN (pernyataan Menteri BUMN, Eric Thohir, dikutip oleh Indriani, 2020 dalam Mulyaman, dkk: 2020). BUMN pada era Jokowi menjadi katalisator ekonomi dan beroperasi pada sektor-sektor yang bersifat *quasi-monopoly* seperti infrastruktur, energi dan pertahanan (Kim, 2022)

Karakter selanjutnya adalah ambisi Jokowi untuk akselerasi pertumbuhan ekonomi melalui investasi dan proyek infrastruktur yang masif untuk membangun interkoneksi nusantara. Investasi diperkuat melalui berbagai Paket

Kebijakan Ekonomi (PKE (I-XVI) maupun Paket Kebijakan Hukum (PKH I-II) yang disertai dengan program deregulasi dan debirokratisasi. Sedangkan untuk mendorong investasi asing masuk, Indonesia memperbaharui Daftar Negatif Investasi (DNI) memuat 54 bidang usaha terbuka untuk PMA. Dengan pembaruan DNI, Indonesia memiliki 495 usaha terbuka dengan syarat terhadap investasi asing, dan menjadikan Indonesia sebagai negara ASEAN yang memiliki usaha terbuka terbanyak. (Soetrisno & Poerana, 2020: 242-247).

Melalui Nawacita, Jokowi menegaskan fokus pembangunan Indonesia adalah akselerasi pembangunan infrastruktur sebagai jembatan penghubung wilayah nusantara, antara daerah pusat dan pinggiran (Salim & Negara, 2019:240). Dalam RPJMN (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019), pemerintahan Jokowi menyorot empat sektor sebagai lokus utama pembangunan infrastruktur, yakni sektor maritim, sektor pangan, sektor logistik, dan sektor energi. Pada sektor maritim, Jokowi bertekad menjadikan Indonesia sebagai poros maritime global (*maritime axis*) melalui intensifikasi konektivitas maritim melalui pembangunan tol laut, infrastruktur perkapalan, pelabuhan maupun jembatan antar pulau.

Selama pemerintahan Jokowi, sektor infrastruktur merupakan sektor utama yang menerima investasi negara. Mulai dari tahun 2014 nilai anggaran untuk sektor ini terus

meningkat hingga tahun 2023. Pada tahun 2014, nilai anggaran sektor infrastruktur ini mencapai 154 triliun rupiah, dan mencapai 423 triliun rupiah pada tahun 2020, dan pada tahun 2023 nilai anggarannya mencapai 392 triliun rupiah (Kemenkeu, 2023).

Kategorisasi model pembangunan pada era Jokowi telah banyak dibahas oleh berbagai penstudi, misalnya saja Eve Warburton dalam artikelnya *A New Developmentalisme in Indonesia* (2019), Muhammad Syukri, *Indonesia's New Developmental State: Interrogating Participatory Village Governance* (2022), Muhammad Iksan, *From Neoliberalism to Neodevelopmentalism: Indonesian's Investment Policy on the Foreign Capital Post-new Order* (2022), Kyunghoon Kim, *(Key Features of Indonesia's State Capitalism Under Jokowi* (2022) maupun berbagai kumpulan tulisan yang termuat dalam buku *The Indonesian Economy in Transition* (Hill & Negara, eds: 2019). Begitu pula dengan bahasan mengapa Jokowi mengambil kebijakan yang berorientasi pada model *state-led development*. So Yoon Lee dalam artikelnya *An Urban Explanation of Jokowi's Rise: Implication for Politics and Governance in Post-Soeharto Indonesia* (2021), menyebutkan bahwa kebijakan Jokowi yang mengambil jalan pembangunanisme dikarenakan karakter Jokowi sendiri, yang disebut sebagai teknokrat-populis. Disisi lain, Iqra Anugrah (2020) dalam artikelnya *The Illiberal Turn of Indonesian Democarcy* menyebutkan sosok sebagai teknokrat ini

memberi pengaruh besar terhadap pilihan-pilihan untuk stabilisasi politik dan mengarah pada kebijakan-kebijakan politik yang konservatif (Nugroho, 2023). Kebijakan yang konservatif ini berciri pada subordinasi tujuan-tujuan politik oleh pragmatisme pertumbuhan ekonomi (Nugroho, 2023). Disisi lain, karakter teknokrat-populis ini tidak mampu menghilangkan pengaruh kelompok oligarki (oligarki politik dan oligarki bisnis atau oligarki keduanya/*eco-politico oligarch*) dalam pengambilan kebijakan terkait pembangunan. Dengan kata lain, kebijakan pembangunan kerap dilandasi oleh *vested-interest* kelompok oligarki dalam sistem politik. Dengan demikian, visi Indonesia untuk menjadi entitas ekonomi seperti China nampaknya membutuhkan waktu yang lebih panjang, mengingat hingga kini persoalan akut Indonesia adalah persoalan korupsi dan lemahnya basis meritokrasi dalam birokrasi Indonesia. Meskipun Indonesia telah melakukan berbagai upaya untuk mereformasi birokrasi, namun tingkat korupsi di beberapa lembaga dan kementerian menunjukkan progress yang lamban dalam penganggulangan korupsi. Indonesia mesti belajar dari Cina yang berani mengambil kebijakan yang dapat dikatakan cukup ekstrim dalam menanggulangi korupsi, yakni penerapan hukuman mati.

BAGIAN V

NEOLIBERALISME *VIS A VIS* NEGARA

Menimbang Peran Negara Dalam Gempuran Globalisasi *Sebuah Refleksi Bagi Indonesia*

There are many reasons why states are still important in the era of globalization. State intervention could be a cure for the weaks facing the globalization and its negatives sides it may bring. The role of state is not about how much or how strong it is, but how effective it is. An effective state could distribute the equality where market is less effective to doing so.

Globalisasi dan neoliberalisme merupakan dua konsep yang sering dipertukarkan. Keduanya bahkan dianggap sangat kompatibel satu sama lain, dan tidak terpisahkan. Neoliberalisme merupakan suatu aliran ekonomi yang menghendaki peran pasar yang kuat tetapi di satu sisi yang lain, ia menghendaki reduksi peran negara dalam perekonomian. Sedangkan globalisasi semakin menguatkan asumsi bahwa peran negara semakin tidak kompatibel sejalan dengan semakin terintegrasinya ekonomi dunia, aliran finansial yang bebas (*borderless*), meningkatnya kesalingtergantungan antara negara sehingga membatasi kedaulatan negara, menguatnya peran-peran aktor non-negara seperti MNCs, dan lain sebagainya.

Bagi pendukung neoliberalisme, globalisasi pada dasarnya adalah buah dari revolusi komunikasi dan transportasi sejak abad ke-19. Setiap kemajuan teknologi dan komunikasi mengubah sifat bisnis dan produksi. Berkat jangkauan teknologi dan transportasi, para pengusaha pun semakin mudah dalam mengakses berbagai kesempatan yang menguntungkan, memperluas pasar dan mencari pasar baru yang bahkan terletak di luar batas-batas negara mereka. Semua bentuk transaksi kini semakin mudah dan efisien, terutama didukung perkembangan teknologi transportasi dan telekomunikasi yang menjadikan biaya transportasi dan telekomunikasi semakin rendah. Melalui mekanisme ekspor-impor yang semakin mudah dan murah, suatu negara atau komunitas dapat dengan mudah memenuhi kebutuhan mereka terhadap suatu barang, meskipun barang tersebut tidak diproduksi di negeri mereka, begitu pun dengan para produsen yang diuntungkan dengan semakin luasnya pasar bagi produk mereka. Dan dengan perkembangan informasi, seperti media massa elektronik, dan internet informasi-informasi tersebar luas ke berbagai belahan dunia setiap saat.

Karena globalisasi dianggap sebagai buah dari perkembangan teknologi, maka usaha-usaha menghambat globalisasi akan dianggap sia-sia. Satu-satunya cara bagi negara agar dapat diuntungkan dalam era globalisasi adalah *membuka* diri terhadap globalisasi, dan jika negara terus menerus menghambat bahkan menolak globalisasi maka negara tersebut lambat laun membawa rakyatnya menuju kemiskinan dan kemelaratan karena

menurunnya penghasilan mereka. Cara yang paling efisien dalam pandangan neoliberalisme adalah negara tersebut harus siap menerapkan mekanisme-mekanisme yang bisa membebaskan aliran atau alokasi sumber-sumber daya. Dan mekanisme yang dianggap paling tepat adalah penerapan mekanisme ekonomi neoliberal dengan keyakinannya terhadap mekanisme pasar bebas. Kebijakan ekonomi neoliberal dianggap sebagai preferensi yang paling tepat dalam era globalisasi dan memetik *buah* manis globalisasi. Melalui kebijakan ini, negara disyaratkan untuk menerapkan pasar bebas dengan menghilangkan semua bentuk rintangan perdagangan (*trade barriers*) yang dapat menghalangi pertukaran dan aliran barang, jasa dan modal, seperti tarif dan subsidi yang dianggap bisa menurunkan daya kompetisi dalam perdagangan bebas.

Asumsi utama kaum neoliberal adalah untuk mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi, maka negara harus berperan seminim mungkin dan membebaskan pasar seluas-luasnya serta memberikan kebebasan sektor swasta dalam pengelolaan dan pengalokasian sumber daya. Para pendukung ekonomi neoliberalisme, seperti Hayek berpendapat bahwa pasar sesungguhnya tidak mengenal batas-batas nasional dan akan berjalan efektif jika tidak dihalangi oleh berbagai tekanan artifisial seperti pajak, tariff, cukai, regulasi-regulasi yang menghambat pasar, dan lain sebagainya. Pasar dipercaya bisa menjamin koordinasi antara produsen dan konsumen tanpa arahan otoritas sentral, karena pasar memiliki karakter *self-regulating* dengan

mekanismenya sendiri. Dengan demikian, peran otoritas atau negara tidak diperlukan, karena otoritas atau negara dipandang tidak sempurna dibandingkan dengan pasar, dan jika negara mengintervensi pasar, maka hasilnya adalah destruksi terhadap pasar itu sendiri.

Tetapi nampaknya asumsi ini dipertanyakan kembali. Jika neoliberalisme telah memberikan kontribusi yang sangat besar bagi kemakmuran dan kesejahteraan, mengapa gerakan penentangannya justru semakin gencar? Para anti-neoliberalisme, seperti *World Social Forum* semakin gencar menyerang neoliberalisme, dengan mengemukakan argumen bahwa penerapan kebijakan ekonomi ala neoliberalisme telah menyengsarakan rakyat dunia. Rezim ekonomi neoliberalisme dengan prinsip pasar bebasnya tidak sesuai dengan tujuan yang sebenarnya, yakni meningkatkan pertumbuhan ekonomi, kemajuan teknologi, standar hidup dan kesejahteraan serta mengurangi kemiskinan. Selama lebih dari tiga dekade ekonomi internasional dibawah rezim neoliberalisme, dunia dihadapkan pada semakin meningkatnya ketidaksetaraan dalam pendapatan antara negara kaya (negara maju) dan negara-negara Dunia Ketiga, yang pada umumnya adalah negara miskin, meluasnya kemiskinann serta krisis ekonomi di berbagai negara yang kini telah menjadi epidemi. Neoliberalisme telah menimbulkan persoalan-persoalan serius dalam pemerataan ekonomi, tidak hanya di negara-negara berkembang tetapi negara pengusung

ideologi Neoliberalisme, seperti negara super power seperti Amerika Serikat pun tak lepas dari perluasan kemiskinan.

Pada akhirnya kita dihadapkan pada pertanyaan, benarkah dengan menyingkirkan peran negara, manfaat globalisasi akan dapat dicapai secara maksimal? Benarkah neoliberalisme merupakan satu-satunya jalan menuju kesejahteraan dalam era globalisasi? Dan bisakah negara bertahan dalam era globalisasi? Tulisan ini berangkat dengan hipotesa bahwa jalan neoliberalisme tidak membawa kesejahteraan atau kemakmuran dalam globalisasi, tetapi justru neoliberalisme telah menimbulkan dampak-dampak negatif yang signifikan, baik dalam perekonomian dan demokratisasi. Neoliberalisme telah menimbulkan berbagai ketimpangan pendapatan, ketimpangan kekuasaan, kemiskinan dan kekacauan sosial. Tulisan hendak mengemukakan bahwa neoliberalisme atau reduksi peran negara dan dominasi pasar bukanlah *conditio sine qua non* untuk meraih manfaat globalisasi, meraih kesejahteraan dan kemakmuran. Asumsi meliberalkan pasar dan menyingkirkan peran negara di dalamnya pun kemudian perlu ditelaah ulang.

A. Perdebatan Globalisasi

Globalisasi pada dasarnya belum memiliki satu pengertian atau satu definisi yang baku, bahkan globalisasi diartikan dalam suatu sebutan yang berbeda. Dapat dikatakan bahwa hingga saat ini belum ada suatu kesepakatan mengenai pengertian atau definisi dari konsep globalisasi itu sendiri. Bahkan, banyak para penstudi globalisasi cenderung

mendefinisikan globalisasi dengan lebih menekankan aspek-aspek tertentu yang dipentingkan menurut minat dan fenomena yang hendak dijelaskan, sementara pada saat yang sama cenderung mengabaikan aspek-aspek yang lain (Winarno, 2004)

Dalam buku *Global Transformations* (Held, 1999:2) mencoba memberikan spektrum definisi globalisasi yang cukup luas. Menurut David Held, ada tiga pendekatan dalam studi globalisasi, yakni pendekatan Skeptis, Transformasionalis, dan Hiperglobalis. Angie Hooghvelt (Hooghvelt, 1997:119) menyatakan ketiga pendekatan tersebut lebih mengacu pada aspek fenomena ekonomi, sosial dan politik.

Pendekatan Skeptis menekankan globalisasi pada integrasi pasar nasional ke dalam pasar internasional. Kaum skeptis berargumen bahwa globalisasi sebagai suatu proses integrasi ekonomi nasional dalam skala dunia. Mereka menganggap bahwa globalisasi bukanlah suatu fenomena yang sama sekali baru, namun globalisasi sesungguhnya memiliki akar sejarah yang panjang. Hanya saja, globalisasi dalam konteks kekinian, berarti bahwa dunia menjadi lebih terintegrasi dan terbuka, dan semakin terkait dengan sistem dunia, dibandingkan dengan periode sebelumnya.

Pendekatan Hiperglobalis berasumsi sebaliknya, yang menyatakan bahwa globalisasi sebagai suatu tahapan sejarah baru dalam kehidupan manusia. Mereka lebih cenderung

mengkaitkan globalisasi sebagai fenomena politik atau kekuasaan. Mereka membandingkan antara kekuatan negara bangsa dan kekuatan bisnis, dan mereka berargumen bahwa pertumbuhan bisnis internasional, terutama jaringan produksi internasional (*transnational networks of production*) telah meminggirkan kekuatan negara bangsa dan menjadikan negara bangsa sebagai suatu hal yang tidak relevan (disebut *declining view of states*) (Hoogvelt, 1997:120).

Pandangan hiperglobalis kerap disebut mewakili pandangan kaum liberal terhadap globalisasi yang memberi penekanan terhadap gejala ekonomi dunia. Dalam perspektif kaum liberal ini, globalisasi diartikan sebagai suatu gejala memudarnya batas-batas nasional dan peningkatan pengorganisasian aktifitas ekonomi melalui integrasi ekonomi atau integrasi pasar secara global. Globalisasi dipandang sebagai fase baru kapitalisme yang ditandai dengan pertumbuhan pasar bebas melintasi batas-batas nasional, meningkatnya kapasitas korporasi transnasional untuk melepaskan diri dari regulasi-regulasi politik dan yuridiksi legal nasional, serta liberalisasi kapital dari hambatan-hambatan nasional dan teritorial (Burchill, 2001:55).

Dalam era globalisasi ini, peran negara sebagai unit ekonomi akan tersingkirkan dengan hadir dan semakin menguatnya aktor-aktor ekonomi non-negara seperti korporasi multinasional dan lembaga-lembaga keuangan global yang mengikis kedaulatan negara dalam mengatur

ekonomi mereka. Globalisasi kemudian akan melahirkan gejala *denasionalisasi* ekonomi melalui pendirian jaringan-jaringan produksi transnasional (*transnational networks of productions*), perdagangan, dan keuangan. Dalam lingkungan ekonomi tanpa batas ini (*economic borderless*), pemerintah nasional tidak lebih dari sekedar menjadi *transmission belts* bagi kapital global, atau bisa dikatakan sebagai institusi perantara yang menyisip diantara kekuatan lokal dan regional yang sedang tumbuh, serta mekanisme pengaturan global. Ankie Hoogvelt menyebut negara bangsa tidak lagi berkuasa terhadap ekonomi nasionalnya, dan menjelma sebagai tidak lebih sebagai *transmitter* atau penghubung pasar global dengan pasar domestik.

Sedangkan pendekatan transformasionalis dapat dikatakan berada di antara kedua pendekatan sebelumnya. Transformasionalis meyakini bahwa globalisasi sebagai suatu fenomena sosial yang menyebabkan perubahan-perubahan kualitatif dalam kehidupan manusia. Pendekatan ini sependapat dengan pendekatan hiperglobalis mengenai asumsi bahwa globalisasi merupakan suatu fenomena yang tidak pernah terjadi sebelumnya, namun pada saat yang sama kontardiktif dengan ide hiperglobalis mengenai kekuatan negara. Transformasionalis berargumen bahwa globalisasi yang berlangsung saat ini menempatkan kembali kekuasaan dan fungsi pemerintahan nasional. Hanya saja, negara tidak lagi bisa bersembunyi di balik klaim kedaulatan nasional,

tetapi kekuasaan negara dalam mengambil keputusan disejajarkan dengan hukum internasional dan lembaga-lembaga *governance* global (lih. Winarno, 2004; Rianto, 2006).

B. Neoliberalisme

Awalan neo (baru) yang melekat pada istilah neoliberalisme mengacu pada kebangkitan kembali tata ekonomi 30 tahun terakhir pada masa kejayaan liberalisme pada akhir abad ke-19 dan awal abad ke-20 yang ditandai dengan dominasi *financial capital* dalam proses ekonomi. Neoliberalisme, pada dasarnya merupakan sebuah teori yang bertujuan untuk membuat perdagangan antar-negara menjadi lebih mudah, bagaimana membebaskan pergerakan barang, jasa, sumber daya alam, tenaga kerja, dan perusahaan-perusahaan dalam mendapatkan sumber daya maupun tenaga kerja yang murah untuk dapat memaksimalkan keuntungan. Dalam karakteristik general, neoliberalisme dapat diartikan sebagai sebuah keinginan untuk mengintensifkan dan memperluas pasar, baik dalam jumlah, frekuensi yang secara berulang-ulang, serta formalisasi transaksi-transaksi. Martinez dan Arnoldo menyebutkan lima ciri utama neoliberalisme, antara lain; kebebasan bagi pasar (liberalisasi pasar); pengurangan pengeluaran publik untuk segala jaminan sosial; deregulasi; privatisasi; dan perubahan paradigma dari kolektivisme menjadi individualisme.

Tokoh-tokoh pencetus gagasan neoliberalisme ini antara lain, seperti Milton Friedman, Friedrich von Hayek, Gary Becker, George Stigler. Gagasan neoliberalisme ini disebut juga dengan mazhab Chicago karena ekonom-ekonom tersebut terkait dengan Universitas Chicago setelah Perang Dunia II, yang kemudian diteruskan oleh murid-muridnya yang kemudian dikenal sebagai *Chicago Boys* sebagai kelompok epistemi neoliberal. Kejayaan neoliberalisme mencapai puncaknya di era tahun 1970-an dan 1980-an tepatnya ketika gagasan neoliberalisme ini diterapkan sebagai kebijakan nyata di Inggris dan Amerika, pada masa pemerintahan Margareth Thatcher dan Ronald Reagan. Kedua pemimpin tersebut kemudian melakukan kebijakan-kebijakan yang memutus peran negara dalam perekonomian, seperti mengurangi subsidi secara radikal, keringanan pajak bagi sektor swasta, deregulasi, liberalisasi dan lain sebagainya.

Ideologi ekonomi ini dapat dikatakan *counter* terhadap gagasan ekonomi John Maynard Keynes atau ekonomi Keynesian yang menghendaki peran negara dalam perekonomian dan pembangunan melalui kebijakan investasi untuk meningkatkan nilai belanja masyarakat dan kebijakan-kebijakan seperti *social spending*, yakni negara menyediakan kebutuhan-kebutuhan yang dianggap menjadi kebutuhan dasar rakyatnya seperti kesehatan, pendidikan dan lain sebagainya. Ekonomi Keynesian menginginkan peran negara yang aktif dalam mengatur perekonomian, yang tidak hanya

menjadi regulator tetapi juga menjadi penyedia barang dan jasa, berwenang melakukan intervensi fiskal, menggerakkan sektor riil dan bertanggungjawab terhadap kesejahteraan rakyatnya dengan menyediakan lapangan pekerjaan (*full employment policy*) dan jaminan-jaminan sosial yang memadai, serta turut aktif atau terlibat langsung dalam investasi di bidang industri. Maka, peran negara dalam perspektif Keynes, tidak hanya sebagai regulator dan penanggungjawab kesejahteraan rakyatnya tetapi berperan juga sebagai investor.

Sedangkan dalam pandangan neoliberalisme, peran negara yang intervensionis yang ditawarkan oleh ekonomi Keynesian justru akan melahirkan ketidakmandirian bagi rakyat dan akan menyebabkan pasar tidak akan berkembang yang akhirnya hanya akan membawa kebangkrutan negara dan dampak tragisnya adalah perlambatan ekonomi dan kemiskinan. Penyusutan peran pemerintah atau negara, menurut Brad de Long melingkupi beberapa hal seperti dalam distribusi pendapatan, penguasaan infrastruktur publik, administrasi pengadilan, termasuk dalam pengelolaan sumber daya milik negara (BUMN). Sedangkan menurut David Harvey, karena ciri utama neoliberalisme adalah kepemilikan pribadi, pasar bebas dan perdagangan bebas, maka peran negara adalah menciptakan dan memelihara kerangka institusi yang tepat untuk pelaksanaan ketiga hal tersebut. Negara harus menjamin kualitas dan integritas uang, mengatur militer,

pertahanan, polisi, serta struktur-struktur legal lainnya yang diperlukan untuk menjamin kepemilikan pribadi (*property rights*), dan menjamin fungsi pasar. Bahkan, jika tidak ada pasar bagi komoditi tertentu seperti air, tanah, kesehatan, pendidikan, jaminan sosial dan lain sebagainya maka negara harus menciptakannya terlebih dahulu (misalnya melalui privatisasi), tetapi jika telah melaksanakan peran ini, negara dengan segera harus tidak terlibat lagi. Negara, dalam pandangan neoliberalisme tidak akan mampu membaca sinyal pasar, dan bahkan dengan kekuasaannya yang terlalu luas, negara akan cenderung *bias* dan menyimpang oleh karenanya peran negara harus ditekan pada level yang sangat minimum.

Dalam pandangan kelompok neoliberal, sistem ekonomi pasar merupakan suatu tatanan yang paling tepat dalam era globalisasi karena karakter pasar itu sendiri yang tidak mengenal batas-batas nasional. Sistem ekonomi pasar yang sesuai dengan preskripsi neoliberal telah lebih dari dua dekade menjadi strategi utama negara-negara dunia, tidak terkecuali negara berkembang. Melalui lembaga-lembaga keuangan global seperti IMF, WTO dan Bank Dunia ideologi neoliberalisme menyebar keseluruh dunia terutama negara-negara berkembang dengan penerapan kebijakan penyesuaian struktural (SAP—*Structural Adjustments Programme*) yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga tersebut yang berupa program-program bantuan (sebagai syarat telampir bantuan) (Stiglitz, 2003:61) Sesuai dengan Konsensus Washington,

program-program penyesuaian yang digelontorkan oleh lembaga keuangan dunia seperti IMF dan Bank Dunia mencakup tiga bentuk dasar kebijakan, yakni liberalisasi, privatisasi dan deregulasi. Liberalisasi, dilihat sebagai penghapusan campur tangan pemerintah di bidang pasar keuangan, pasar modal, dan hambatan-hambatan perdagangan (Stiglitz, 2003:83) Liberalisasi diharapkan akan mendorong sumber-sumber ekonomi dengan lebih efisien berdasarkan teori keuntungan komparatif. Dan privatisasi, dianggap perlu dilakukan dengan alasan banyak pemerintah terutama di negara berkembang tidak memiliki cukup kemampuan dan daya kompetisi sehingga tidak efisien dalam mengelola dan menjalankan bisnis maupun dalam pengelolaan ekonomi. Perusahaan swasta dianggap memiliki kinerja yang lebih baik dan memudahkan pengawasan terhadap pengelolaan ekonomi oleh para pemiliknya dan mampu mengakumulasi keuntungan dengan lebih baik. Privatisasi dianggap penting karena kepemilikan negara yang terlampau besar terhadap aset-aset ekonomi dianggap telah menyebabkan monopoli ekonomi yang mendorong inefisiensi. Selain itu, kepemilikan oleh negara selama ini telah melahirkan komplikasi antara pengelolaan dan kepentingan politis. Seringkali dalam pengelolaan aset ekonomi negara, ditunggangi oleh kepentingan politis para birokrat negara yang korup.

Sedangkan deregulasi merupakan bentuk kebijakan yang diharapkan mampu meningkatkan kompetensi dan minat

investor asing karena investasi asing merupakan bagian penting dari globalisasi. Elizabeth Martinez menyebutkan bahwa deregulasi dilakukan dengan tujuan menghapus peraturan-peraturan negara yang dianggap menjadi penghalang dalam proses-proses ekonomi, misalnya saja semakin longgarnya pengawasan negara terhadap lingkungan hidup, keselamatan buruh dan sebagainya. Dan untuk mendorong kompetisi, negara melepaskan peran mereka dalam kontrol harga, sehingga harga hanya akan ditentukan oleh mekanisme pasar. Semakin longgarnya regulasi yang dijalankan pemerintah, dipercaya akan mampu memaksimalkan keuntungan oleh pihak swasta, dengan kata lain berusaha menghapus beban atau tanggungjawab sosial korporasi terhadap masyarakat. Penarikan investasi asing ini merupakan faktor yang dapat memicu pertumbuhan suatu negara. Untuk menarik investasi, tak jarang negara kemudian menderegulasi beberapa kebijakan, yang sebenarnya penting bagi negara itu. Misalnya saja, investasi asing kini dapat menikmati akses pada sumber-sumber keuangan, yang sangat penting bagi negara tersebut (Stiglitz, 2003:95).

C. Globalisasi Kemiskinan?

Meski lebih dari dua dekade telah menjadi *mainstream* ekonomi politik dan pembangunan di dunia, berkebalikan dengan asumsinya, justru dunia kini menghadapi pertumbuhan yang kian melambat, meningkatnya kemiskinan,

epidemi krisis finansial, semakin mendominasinya korporasi transnasional, bahkan semakin terakumulasinya sumber daya dan kekayaan hanya pada sekelompok orang atau elit (monopoli). Penerapan SAP dipandang seringkali tidak tepat dan tidak sesuai dengan kondisi suatu negara. SAP diterapkan dengan tergesa-gesa, tanpa ada perencanaan yang matang. Menurut Laporan Program Pembangunan PBB tahun 2000, mencatat bahwa sekitar 80 negara mengalami penurunan pendapatan perkapita dibandingkan pada tahun 1980-an (Tabb, 2006). Catatan ini bahkan bisa lebih buruk jika ditambahkan dengan catatan ketidaksetaraan atau jurang kemiskinan yang semakin tajam seiring dengan kemiskinan yang semakin meningkat, terutama di negara-negara berkembang. Kemiskinan di negara-negara berkembang semakin meningkat tajam dikarenakan tingginya jumlah utang luar negeri yang harus dibayarkan negara ini setiap tahunnya, yang bahkan menghabiskan sebagian besar pendapatan negara-negara tersebut, dan disisi lain investasi asing tidak mampu menciptakan dan memperluas lapangan pekerjaan, dan bahkan kebijakan peringanan dan penghapusan pajak bagi korporasi transnasional (MNCs) justru telah menyebabkan 'pengosongan' anggaran bagi kebijakan-kebijakan sosial (*social spending*).

Kemiskinan dan ketidaksetaraan ekonomi tampaknya menjadi *epidemi* yang melanda dunia. Berdasarkan data PBB dalam *Human Development Report* tahun 2000 dan 2002,

pendapatan satu persen orang terkaya dari penduduk dunia setara dengan 57 % pendapatan orang termiskin. Jurang pendapatan antara 20% orang terkaya dan 20% orang termiskin di dunia meningkat dari 30:1 di tahun 1960, ke 60:1 di tahun 1990, meningkat menjadi 74:1 di tahun 1999, dan bahkan diprediksi meningkat ke angka 100:1 di tahun 2015. Pada tahun 1999-2000, 2,8 milyar orang di dunia hidup dengan uang kurang dari dua dollar setiap hari, 840 juta orang hidup kekurangan gizi, dan 2,4 milyar orang tidak memiliki akses terhadap air bersih, serta satu dari setiap enam orang anak tidak mengenyam pendidikan dasar, yang kebanyakan perempuan. Selain itu, ada sekitar 50% buruh nonagrikultural global diestimasi yang jika tidak menjadi pengangguran tetap, dipastikan menjadi setengah pengangguran (UNDP, 2003) (United Nations, 2000). Dan di negara industri, tingkat pertumbuhan per kapita tahunan mengalami penurunan, dari sekitar 3% selama era intervensi di tahun 1960-an menjadi 2% selama era neoliberal era tahun 1980-2000 (Weisbrot, *et.all*, 1999 dalam Chang & Grabel, 2004:14-15).

Bagaimana neoliberalisme menyumbang besar dalam proses pemiskinan ini? Konsep-konsep kebijakan neoliberalisme, seperti privatisasi maupun liberalisasi pasar dan pasar modal sering menjadi sasaran kritik dari kelompok anti-neoliberalisme. Liberalisasi menyebabkan matinya perusahaan-perusahaan lokal yang tidak siap berkompetisi dengan perusahaan-perusahaan asing yang memiliki modal

sangat besar. Dan privatisasi menyebabkan semakin mahal dan tidak terjangkau fasilitas dasar seperti kesehatan dan pendidikan. Privatisasi, meskipun memberikan dampak positif dalam pengelolaan BUMN dengan mengubah keadaan BUMN yang merugi menjadi usaha yang menguntungkan. Tetapi, persoalan privatisasi tidak terbatas pada aspek efisiensi ekonomi namun juga pada keseluruhan efisiensi, termasuk efisiensi sosial. IMF seringkali mendesak program privatisasi secara cepat, meskipun regulasi mengenai privatisasi belum disiapkan secara matang.⁵⁶ Akibatnya, peluang terjadinya praktek monopoli oleh perusahaan swasta akan semakin leluasa terjadi. BUMN, terutama di negara berkembang seperti Indonesia seringkali menjadi praktik monopoli pemerintah, seperti PLN dan PDAM dan tujuan dasar BUMN adalah menyediakan kebutuhan dasar kepada rakyat dengan harga terjangkau. Sedangkan Stiglitz menyatakan bahwa meski telah dilakukan privatisasi tetapi pasar terbukti tidak tercipta secara cepat (otomatis) karena negara gagal dalam menyediakan fasilitas dasar. Inilah yang mengakibatkan praktek monopoli bisa saja terjadi ketika privatisasi justru telah dilakukan, bedanya aktor monopoli itu kini dilakono pihak swasta yang menhejar akumulasi keuntungan yang berlimpah. Selain berdampak pada konsumen, privatisasi juga berdampak pada pekerja. Dalam privatisasi, salah satu cara efisiensi yang ditempuh adalah pengurangan (PHK) tenaga kerja yang tidak produktif. Hal ini

justru memicu inefisiensi sosial yang besar (Stiglitz, 2007: 82) Pengurangan tenaga kerja tidak diimbangi dengan pertumbuhan industri sehingga justru mengakibatkan pengangguran secara besar-besaran. Karena perlindungan tenaga kerja yang minim, para pekerja diberhentikan dengan *pesangon* yang sangat kecil, yang diperburuk dengan ketiadaan jaminan sosial (asuransi) bagi para pengangguran. Maka biaya sosial yang lain justru akan membebani pemerintah, seperti meningkatnya kriminalitas yang membawa kekacauan sosial akibat semakin tidak stabilnya ekonomi masyarakat.

Neoliberalisme juga telah mendorong ketidakmerataan dan ketidaksetaraan internasional karena meski globalisasi melanda seluruh negara di dunia, tetapi dalam kekuatan dan intensitas yang berbeda satu sama lain. Misalnya saja arus modal internasional yang semakin tidak seimbang. Arus modal internasional terdiri dari modal swasta dan modal publik. Arus modal publik merupakan transfer modal yang dilakukan antar pemerintah yang bisa berbentuk arus modal bilateral, yakni satu negara memberikan bantuan atau pinjaman uang ke negara lain; atau arus modal multilateral, misalnya pinjaman dari lembaga-lembaga multilateral, seperti IMF, Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia, dan lain sebagainya. Sedangkan arus modal swasta terdiri atas tiga jenis utama, yakni pinjaman asing dari bank komersial maupun lembaga multilateral bagi publik dalam

negari maupun debitor dari sektor swasta; investasi portofolio yang berupa pembelian saham, obligasi, derivasi maupun instrumen keuangan lain yang dikeluarkan oleh sektor swasta; dan investasi asing langsung (FDI), baik berupa penciptaan fasilitas baru, seperti pabrik (*greenfield*) dan penggabungan maupun akuisisi perusahaan (*brownfield*). Dewasa ini, banyak kajian ekonomi yang menunjukkan arus modal internasional ini semakin tidak seimbang, terutama di negara-negara berkembang. Negara berkembang menjadi bagian terkecil dari arus modal internasional ini. Berlawanan dengan klaim neoliberalisme, FDI justru masuk ke negara-negara yang memiliki modal kuat di Utara, dan bukan ke negara-negara Selatan yang justru membutuhkan modal bagi pembangunan mereka. Misalnya, pada tahun 2000 hanya 15,9 % dari total FDI dunia dan hanya 5,5% dari total investasi lintas-negara yang berbentuk investasi portofolio, yang masuk ke negara-negara berkembang di Selatan. Dan pada tahun 2002, hanya Cina yang mencapai sekitar 37% dari semua total investasi asing langsung, dan 10 negara teratas berpenghasilan menengah keatas (Cina, Brasil, Meksiko, Argentina, Polandia, Chili, Malaysia, Thailand, Venezuela, dan Republik Ceko) menerima sekitar 70% dari total jumlah arus investasi di negara berkembang. Sedangkan negara-negara yang berpenghasilan rendah seperti Afrika sub-Sahara hanya menerima sekitar 4,9% dari total investasi Utara-Selatan pada tahun yang sama.

Meski terjadi ketidakadilan dalam distribusi modal, dan meski jumlah modal yang mengalir ke negara berkembang jumlahnya sangat kecil, tetapi pendukung neoliberalisme tetap mempertahankan argumen mereka bahwa liberalisasi finansial dan penciptaan pasar bebas dan terbuka mutlak dilakukan sebagai langkah kebijakan menarik modal asing. Permasalahannya adalah, kekuatan atau kapasitas negara dalam merespon globalisasi, khususnya ekonomi global tidaklah sama, begitu pula situasi dan kondisi negara tersebut. *Pertama*, dari aspek penguasaan teknologi dan pengetahuan. Tanpa adanya pengawasan liberalisasi modal asing, negara berkembang harus menghadapi berbagai resiko yang mungkin bisa memperburuk keadaan mereka. Misalnya saja, aliran FDI dalam bentuk hadirnya MNC atau perusahaan-perusahaan global di negara berkembang yang justru mengancam perusahaan-perusahaan lokal karena adanya ketimpangan penguasaan teknologi dan modal. Ini membahayakan eksistensi perusahaan lokal yang tidak mampu bersaing dengan perusahaan transnasional yang dapat melemahkan investasi domestik, yang akhirnya berimbas pada ekonomi negara tuan rumah. Kehadiran MNC ini justru menambah persoalan baru bagi *host states*, mulai dari kerusakan lingkungan, penguasaan sumber daya yang teramat besar oleh investor asing, monopoli ekonomi dan politik negara tuan rumah, dan lain sebagainya. *Kedua*, kerentanan sistem moneter internasional terhadap kestabilan ekonomi domestik.

Dengan sistem moneter yang mengambang atau nilai tukar ditentukan oleh pasar, negara akan menghadapi dua hal. Perpindahan modal secara besar-besaran ke suatu negara akan mengakibatkan menguatnya nilai tukar mata uang negara itu. Penguatan nilai mata uang domestik justru akan mengakibatkan neraca pembayaran negara itu tidak seimbang karena impor meningkat (barang impor menjadi lebih murah bagi konsumen) tetapi nilai ekspor semakin menurun (karena akan menjadi lebih mahal bagi konsumen di negara lain). Selain menghadapi aliran masuk modal yang tidak terkendali, negara yang melakukan liberalisasi finansial atau pasar modal harus menghadapi kerentanan adanya pelarian modal keluar negeri secara tiba-tiba (*capital flight*), seperti untuk investasi portofolio, saham, obligasi, dan lain sebagainya. *Capital flight* akan memperburuk kerentanan ekonomi makro dan kestabilan keuangan negara tersebut, dan bisa dipastikan hal ini akan m

Agenda-agenda neoliberal seperti liberalisasi perdagangan, privatisasi, deregulasi, keterbukaan pasar, pengetatan fiskal, pengurangan pajak, dan pembatasan peran pemerintah, dan bentuk-bentuk kebijakan lainnya ternyata tidak mampu meningkatkan kesejahteraan massa, tetapi justru telah menimbulkan berbagai perlambatan pertumbuhan, kemiskinan global, dan instabilitas ekonomi. Ahli ekonomi Universitas Harvard, Donny Rodrik (2002) mengungkapkan bahwa sepanjang tahun 1990-an, sebenarnya tidak terjadi pertumbuhan sebagaimana yang digembar-gemborkan oleh

para pendukung neoliberalisme. Tercatat, hanya tiga negara yang mengalami pertumbuhan pesat selama era neoliberalisme di era tahun 1990-an, yakni Chili, Uruguay, dan Argentina. Selebihnya, negara-negara lain yang menerapkan kebijakan neoliberalisme ekonominya semakin terpuruk karena menjalankan secara ketat program-program penyesuaian neoliberalisme yang ditetapkan Bank Dunia, IMF maupun WTO, yang kemudian dianggap gagal menyelesaikan persoalan ekonomi negara-negara tersebut. Sebaliknya, negara seperti Chili, justru dianggap lebih berhasil membangun ekonominya karena menjalankan program-program neoliberalisme dengan lebih longgar, misalnya pemberian subsidi bagi sektor-sektor tertentu, misalnya industri ekspor (contohnya di bidang kehutanan), dan tetap menjalankan kebijakan pengawasan modal, yang ditentang oleh kelompok pendukung neoliberalisme.

Globalisasi neoliberal telah menimbulkan polarisasi kemiskinan dengan semakin menjamnya tingkat kesenjangan antara kelompok sangat kaya dan kelompok sangat miskin. Polarisasi global terus mengalami peningkatan, yang tidak saja menyebabkan kesenjangan diantara masyarakat, tetapi juga berdampak pada posisi politik negara-negara. Kesenjangan ekonomi yang tinggi mengakibatkan globalisasi tidak membawa pada interdependensi antara negara, namun telah menciptakan struktur dependensi negara-negara berkembang atau negara dunia ketiga terhadap negara maju.

Keyakinan yang berlebihan neoliberal terhadap pasar dan kemampuan pasar dalam melakukan *self-regulating* terbukti tidak efektif meningkatkan pertumbuhan dan kesejahteraan dunia. Neoliberalisme telah meminggirkan apa yang disebut Amartya Sen (1999: 36-37) sebagai peran konstutif kebebasan negara, yakni peran yang berkaitan dengan penjaminan kebebasan substantif (*substantive freedom*) bagi rakyatnya, yang mencakupi kebebasan untuk melakukan pencegahan pengurangan hak-hak dasar untuk memperoleh apa yang dibutuhkan seperti pendidikan, kesehatan, akses ekonomi yang layak, pekerjaan dan lain sebagainya.

Meski beberapa negara pernah mengalami tingkat perumbuhan yang pesat dengan menerapkan kebijakan neoliberalisme, tetapi di sisi lain pertumbuhan ini tidak bersifat merata, sebaliknya kemiskinan dan perlambatan pertumbuhan ekonomi terus terjadi. Disisi lain, pembangunan ekonomi yang melibatkan peran negara di dalam pembangunan justru lebih berhasil dibandingkan dengan pembangunan dengan jalan neoliberalisme. Misalnya negara-negara industri maju seperti Cina, Taiwan, Korea Selatan dan India, justru semakin mengalami pertumbuhan dengan mempertahankan peran negara yang efektif dalam era globalisasi. Negara-negara ini, telah terbukti memperoleh manfaat globalisasi melauai perencanaan pembangunan yang matang yang dilakukan oleh negara. Peran negara yang aktif mengakibatkan negara-negara ini mengalami pertumbuhan

tanpa diiringi oleh ketidakmerataan sebagaimana yang disebabkan karena penerapan kebijakan neoliberalisme yang tergesa dan tidak terarah.

D. Negara dalam Pembangunan: Komparasi Negara Kesejahteraan Eropa Kontinental (*Welfare States*) dan Negara Pembangunan (*Developmental States*) Asia Timur

Peran negara dalam pembangunan merupakan hal yang masih diperdebatkan dalam studi pembangunan, baik itu bentuk peran negara maupun sejauh mana peran negara dalam pembangunan. Negara dan pembangunan seperti dua hal yang tidak terpisahkan dalam studi pembangunan. Pada satu sisi, negara dan pembangunan merupakan dua konsep yang dapat saling melengkapi, artinya pembangunan membutuhkan peran negara, sedangkan di sisi yang lain kedua konsep tersebut tampaknya berbeda satu sama lain. Paradigma ekonomi neoklasik seperti neoliberalisme misalnya, berasumsi bahwa peran negara yang minimal merupakan strategi yang tepat dalam mencapai tingkat pembangunan yang tinggi, seperti yang telah dibahas, paradigma ekonomi neoliberalisme menaruh kepercayaan yang tinggi terhadap mekanisme pasar yang mampu mendistribusikan sumber daya dengan lebih efektif dibandingkan dengan negara. Negara penganut prinsip pasar bebas ini, misalnya Amerika Serikat. Sedangkan pelibatan aktif negara dalam pembangunan melalui kebijakan-kebijakan sosial dianut oleh negara-negara Skandinavia,

diadopsi oleh negara-negara Asia Tenggara dan Timur terutama Jepang, Taiwan dan Korea Selatan.⁵⁷ Negara yang aktif terlibat dalam distribusi kesejahteraan seringkali disebut dengan negara kesejahteraan, meskipun model-model kebijakan yang diterapkan di setiap negara berbeda-beda. Model pembangunan ala Eropa Kontinental dikelompokkan sebagai negara kesejahteraan (*welfare state*), sedangkan negara-negara Asia Tenggara dan Timur seperti Jepang, Taiwan dan Korsel dikelompokkan menjadi negara pembangunan (*developmental state*). Meski sama-sama melibatkan peran negara dalam pembangunan, tetapi kedua model pembangunan ini sesungguhnya memiliki karakter masing-masing, sehingga keduanya tidak dapat saling dipertukarkan satu-sama lain.

Kegagalan resep pembangunan neoliberalisme di negara-negara berkembang seperti di Indonesia menunjukkan kepada kita bahwa menaruh kepercayaan terlalu besar terhadap mekanisme pasar bebas sebagai jalan pembangunan tidak membuahkan hasil kemakmuran. Menaruh kepercayaan terlampaui besar terhadap pasar dan mekanismenya tak ubahnya menggantungkan harapan pada hal yang utopis. Justru dengan pelibatan peran negara melalui kebijakan-kebijakan sosialnya, negara yang dilanda krisis perlahan-lahan mulai bangkit dan mampu membenahi perekonomian mereka.

Wacana peran negara dalam pembangunan sesungguhnya pernah mengalami pasang surut, suatu masa ia

menjadi paradigma dominan dalam pembangunan dan di masa lain pula ia surut bersamaan dengan ketidakmampuan negara dalam mengelola pembangunan. Misalnya saja pada tahun setelah era *Great Depression* atau setelah terjadi Perang Dunia Kedua, wacana pembangunan yang mendominasi adalah pembangunan Keynesian. Asumsi pembangunan Keynesian adalah negara berperan aktif dalam pembangunan dan perekonomian. Negara tidak hanya berperan sebagai penyedia kesejahteraan rakyat melalui jaminan sosial, tetapi juga berperan sebagai aktor kunci ekonomi. Paradigma pembangunan yang digagas oleh ekonom Inggris John Maynard Keynes ini percaya bahwa pemerintah harus dan dapat ikut campur dalam ekonomi dan mengembangkan model ekonomi pembangunan secara keseluruhan, baik dari sudut pandang uang dan modal. Konsekuensinya adalah, negara harus melakukan pembelanjaan (*spending*) dalam bentuk investasi untuk menciptakan lapangan kerja. Pembangunan Keynesian merupakan salah satu contoh bagaimana negara *seharusnya* berperan dalam pembangunan.

Tetapi, wacana Keynesian ini pun semakin tenggelam memasuki tahun 1970-an. Memudarnya wacana negara Keynesian disebabkan oleh setidaknya dua hal, pertama karena perubahan tata kelola ekonomi global dan sebab lainnya adalah terjadinya krisis harga minyak dunia yang menyebabkan melambungnya harga minyak dunia. Perubahan tata kelola ekonomi global ditandai dengan ditinggalkannya

sistem Bretton Woods dengan menciptakan rezim nilai tukar mengambang dan tumbuhnya pasar modal global yang berada di luar kendali bank sentral domestik. Tingginya laju perpindahan global sedangkan negara tidak mampu mengendalikannya menyebabkan tingginya kerentanan fluktuasi ekonomi makro. Hal inilah yang menyebabkan strategi ekonomi Keynesian berbasis permintaan (*demand-led Keynesian Policy*) untuk menjamin pertumbuhan dan kesempatan kerja di tingkat domestik semakin tidak sesuai (Triwibowo & Bahagijo, 2006:29) Dan kenaikan harga minyak menyebabkan stagflasi (stagnasi dan inflasi) yang tinggi. Situasi ini menyebabkan semakin melambungnya tingkat beban yang ditanggung negara, sehingga banyak negara kesejahteraan Keynesian OECD memotong jumlah pengeluaran publik mereka, misalnya Belanda dan Denmark yang memotong bagi kesehatan dan dana pensiun sejak tahun 1975 (Huber & Stephens, 2001:219-221). Krisis harga minyak ini telah menyebabkan semakin meningkatnya pengangguran dan melambatnya pertumbuhan ekonomi. Dan kinerja ekonomi yang buruk ini menyebabkan melemahnya sendi pembiayaan negara kesejahteraan dan menggoyahkan basis kepercayaan pada resep-resep Keynesian tentang kaitan pasitif antara pengeluaran publik dan pertumbuhan ekonomi (Triwibowo & Bahagijo, 2006:34). Kedua hal inilah yang kemudian memaksa negara-negara kesejahteraan Keynesian melakukan restrukturisasi. Meski beberapa pendapat

mengatakan, seperti kajian yang dilakukan oleh Huber dan Stephens (2001) mengungkapkan bahwa kebanyakan negara-negara kesejahteraan tidak langsung beralih pada rezim baru secara radikal meski negara kesejahteraan mengalami tekanan yang hebat, tetapi lebih memilih beradaptasi dengan keadaan. Berbeda dengan negara-negara Eropa Kontinental yang lebih memilih tetap berada pada jalur Keynesian meski harus melakukan adaptasi dan perubahan-perubahan, Amerika dan Inggris dibawah kepemimpinan Reagan dan Thatcher memilih untuk beralih jalur pada pembangunan neoliberalisme. Kini, seperti yang telah disebutkan diatas neoliberalisme telah menjadi paradigma pembangunan dominan di banyak negara, termasuk negara berkembang seperti Amerika Latin.

- ***Welfare State***

Negara kesejahteraan (*Welfare State*) pada intinya merupakan suatu strategi pembangunan dimana negara berperan aktif dalam pengelolaan dan pengorganisasian ekonomi yang mencakup tanggung jawab negara untuk menjamin ketersediaan pelayanan kesejahteraan dasar dalam tingkat tertentu bagi warganya (Esping-Andersen, 1990:18). Secara umum, Esping-Andersen (1990:7-8) memberikan empat pilar utama negara untuk bisa digolongkan menjadi negara kesejahteraan, antara lain: (i) *social citizenship*; (ii) *full to democracy*; (iii) *modern industrial relation system*; (iv) *rights to education and the expansion modern mass education system*. Melalui

kebijakan sosial, keempat pilar ini mungkin saja dipenuhi oleh negara kesejahteraan sekaligus karena prinsip utama negara kesejahteraan mengenai keempat pilar ini merupakan hak-hak sosial warganya yang tidak dapat dilanggar (*unviolable*) dan diberikan atas dasar kewarganegaraan dan bukan strata sosial, kelas atau berdasarkan kinerja kerja (Triwibowo & Bahagijo, 2006:9). Dekomodifikasi atau pemberian kesejahteraan melalui perangkat kebijakan sosial oleh negara kesejahteraan terhadap warganya bertujuan utama untuk melepaskan warganya dari ketergantungan mekanisme pasar. Dalam hal ini, mengacu pada pendapat Goodin (1988), fungsi utama negara kesejahteraan adalah tidak untuk mengeliminasi pasar sebagai penyedia kesejahteraan, namun sebaliknya negara memodifikasi mekanisme pasar itu sendiri. Modifikasi kinerja pasar dengan membatasi mekanismenya dipandang perlu karena bertujuan memenuhi tanggung jawab distribusi yang tidak bisa dipenuhi oleh pasar sendiri. Dari sini terlihat bahwa sesungguhnya negara kesejahteraan tidak anti terhadap kapitalisme, tetapi ia justru tumbuh dan berkembang di dalam sistem kapitalisme itu sendiri. Hanya saja, negara kesejahteraan meyakini bahwa kapitalisme *laissez-faire* tidak mampu menjamin terpenuhinya distribusi sosial secara merata. Kapitalisme menurut Barr (1998) meski dianggap efisien, tetapi

kapitalisme berbasis pasar memiliki efek negatif, yakni cenderung menimbulkan dan mendorong terjadinya kemiskinan dan ketimpangan, oleh karena itu intervensi negara sangat diperlukan.

Telah disebutkan diatas, bahwa fungsi utama negara kesejahteraan adalah penyediaan kesejahteraan bagi masyarakat. Paham kesejahteraan (*welfare*) pada dasarnya terkait dengan proporsi keadilan bagi semua orang. John Rawls dalam bukunya, *A Theory of Justice* (1995), menyatakan bahwa keadilan terkait erat dengan skema distribusi yang ia sebut sebagai skema yang *differen* atau andil distributif. Keadilan andil distributif ini mengacu pada alokasi barang dan jasa (*material good*) dan pengaturan ketimpangan ekonomi sedemikian rupa sehingga menguntungkan semua orang, terutama bagi kelompok yang paling miskin (*the least disadvantaged*). Gagasan ini pada dasarnya terkait dengan peran negara untuk menjamin distribusi kesejahteraan bagi warganya. Bagi Rawls, negara berperan menyusun dan membiayai barang publik dan distribusi pendapatan. Jaminan ketersediaan dan distribusi pendapatan terkait erat dengan jaminan kesamaan kesempatan dan kebebasan bagi warganya, misalnya kesamaan kesempatan untuk meraih pendidikan yang setara, kesamaan kesempatan untuk bisa hidup sehat. Oleh karenanya, distribusi barang publik ini terwujud melalui program kesehatan sosial, dimana

setiap warga berhak mendapatkan jaminan sosial dari negara.

Sedangkan dalam distribusi pendapatan dilakukan melalui sistem perpajakan. Adanya kesenjangan dalam pendapatan, bukanlah sesuatu hal yang perlu diubah melalui mekanisme penyamarataan (seperti dalam sistem komando). Distribusi pendapatan dalam pendapat Rawls haruslah berdasarkan pada perbedaan otoritas dan tanggung jawab yang dimiliki. Semakin besar pendapatan (*income*) semakin besar pula tanggung jawab yang dimilikinya untuk berkontribusi dalam mekanisme distribusi kesejahteraan itu. Tanggung jawab yang dimaksudkan adalah pajak karena pajak merupakan sumber pendanaan negara dalam memproduksi barang publik. Mekanisme perpajakan yang dapat mewakili konsep Rawls tentang distribusi ini adalah sistem perpajakan progresif. Menurut Rawls, sistem perpajakan ini memiliki kelebihan, *pertama* ia dapat mengoreksi kekayaan secara bertahap dan terus menerus dan mencegah pemusatannya yang dapat mengganggu nilai adil. *Kedua*, sistem ini dapat meningkatkan pendapatan yang dikehendaki. Dengan demikian menurut Rawls, yang paling penting dalam distribusi kesejahteraan adalah setiap warga terutama kelompok yang paling miskin dapat memperoleh kebutuhan dasarnya. Maka, salah satu

ukuran negara kesejahteraan selain provisi jaminan sosial adalah sistem perpajakan yang progresif.

- ***Developmental State***

Negara pembangunan Asia Timur oleh beberapa kalangan disebut sebagai *late adopter* negara kesejahteraan. Tetapi negara pembangunan bukanlah negara kesejahteraan. Negara pembangunan secara umum didefinisikan sebagai strategi pembangunan dimana negara menjadi insiator maupun koordinator pembangunan. Tujuan mendasar atau proritas utama negara pembangunan adalah pertumbuhan ekonomi dan negara berperan menyusun strategi pembangunan yang koheren dalam mencapainya. Negara dipandang memiliki kapasitas mendesain instrumen-instrumen pembangunan yang efektif dalam pencapaian pertumbuhan ekonomi. instrumen-instrumen itu antara lain, pembentukan institusi-institusi institusi-institusi formal, jaringan-jaringan formal dan informal yang menghubungkan kolaborasi antara warga dengan birokrasi, serta penyediaan peluang-peluang bagi perdagangan dan produksi yang menguntungkan (Bagchi, 2000) Negara pembangunan juga disebut sebagai sistem ekonomi terencana (*planned development*) karena pemerintah menetapkan rencana-rencana pembangunan yang kemudian dikoordinasikan melalui badan atau lembaga perencanaan pembangunan, di Indonesia dikenal sebagai Bappenas dan di Korea

disebut Badan Perencana Pembangunan (*Economic Planning of Development Board*). Selain dominannya peran negara dalam pembangunan, *developmental states* memiliki setidaknya dua karakteristik lain, yakni birokrasi dan kapasitas negara.

Birokrasi di negara pembangunan merupakan birokrasi yang rasional dan menjunjung asas meritokrasi Weberian. Birokrasi yang kompeten dan bertanggung jawab merupakan keunggulan tersendiri bagi negara pembangunan. Selain berkomitmen dan bertanggung jawab, seperti yang disebutkan Linda Weiss (2000), birokrasi negara pembangunan dikenal memiliki dukungan terhadap sistem politik yang ada. Dengan adanya birokrasi ala meritokrasi Weberian dan supportif, negara pembangunan mampu mengkoordinasikan rencana-rencana pembangunan dengan sektor-sektor swasta domestik secara efektif dan maksimal sehingga capaian pembangunan pun lebih baik.

Karakter terakhir, yakni menyangkut kapasitas negara dalam pengelolaan ekonominya. Beeson (2002) menyatakan, kapasitas negara yang menjadi kunci menjalankan *developmental states* yang efektif adalah kapasitas peran negara (*state capacity*), yaitu kemampuan untuk memformulasikan dan mengimplementasikan kebijakan pembangunan. Ditambahkan dengan pendapat Linda Weiss (1998), kapasitas negara menyangkut

tentang kemampuan negara menghubungkan jaringan domestik (*dometic linkage*). Secara garis besar, jaringan domestik yang dimaksud adalah keterhubungan pemerintah dengan sektor-sektor industri. Dalam hal ini, pemerintah mampu menjalin hubungan yang efektif dengan sektor industri sebagai titik penting dalam inisiatif-inisiatif pembangunan. Hubungan ini berfungsi memudahkan pertukaran informasi antara pemerintah dan sektor industri mengenai rencana-rencana pembangunan sekaligus memudahkan koordinasi antara mereka. Masifnya koordinasi antara pemerintah dan sektor privat memungkinkan implementasi kebijakan-kebijakan industri dijalankan secara efektif. Keterhubungan ini memberikan kerangka mekanisme vital mengenai aliran informasi yang penting untuk mengkoordinasikan perjanjian atau kesepakatan-kesepakatan yang telah dibuat antara pemerintah dan sektor privat (industri) mengenai isi dan implementasi kebijakan-kebijakan pemerintah.

Peran negara dalam negara pembangunan begitu kompleks dan integratif. Negara mampu memenuhi fungsi mereka, baik sebagai regulator yang melakukan manajemen ekonomi makro maupun penyedia kerangka institusional agar pasar mampu berfungsi secara baik; penyedia infrastruktur (fisik dan sosial) maupun berperan dalam distribusi kesejahteraan rakyatnya melalui

pengadaan jaminan sosial yang ketiganya disebut sebagai fungsi regulatif, infrastrukural, dan redistributif (Winanro, 2005) Tetapi, ada perbedaan antara negara kesejahteraan dengan negara pembangunan. Selain kebijakan sosial yang tidak semasif di negara kesejahteraan, negara juga dianggap sebagai sponsor utama pasar atau kerap disebut sebagai kapitalisme negara. Seperti di Korea misalnya, ada kelompok pengusaha yang disebut *chaebol*. Untuk mendorong industrialisasi dalam negeri guna meningkatkan ekspor, negara terfokus pada *invant industries* yakni dengan memberikan berbagai kemudahan (insentif) bagi industri-industri dalam negeri, termasuk memberikan subsidi yang sangat besar, proses peminjaman yang tergolong mudah hingga hak monopoli dan privelese lainnya. Hal ini disebabkan karena negara pembangunan berusaha mengejar ketertinggalan mereka dengan negara maju melalui peningkatan surplus produksi dalam negeri (berbasis ekspor) (Weiss, 2005: 21-55) dan proses pembangunan industrialisasi yang masif. Selain memberikan insentif/injeksi modal kepada industri domestik, negara pembangunan juga meraih kejayaan ekonomi mereka melalui peran negara dalam perdagangan internasional. Negara berperan besar dalam ekspansi dan penemuan pasar-pasar baru bagi produk-produk mereka serta bertanggung jawab terhadap

penyediaan tenaga kerja ahli yang terampil (*training skilled engineers workers*).

Negara pembangunan mensyaratkan suatu pemerintahan yang kuat (*strong state*), yang mampu memenuhi perannya tidak saja sebagai regulator, tetapi juga sebagai penyedia infrastruktur dan distributor kesejahteraan (*strong capacity state*). Linda Weiss (2000) menyebutkan keunggulan negara pembangunan adalah pemerintah yang konsisten terhadap agenda-agenda pembangunan yang mereka rancang dan sistem politik yang suportif terhadap proyek-proyek transformasi ekonomi, kohesi sosial elit yang tinggi terhadap tujuan-tujuan nasional dan birokrat yang memiliki kapabilitas berinisiatif dan bertindak secara efisien. Hal ini menandakan lingkungan politik juga menentukan keberhasilan perjalanan negara pembangunan. Hubungan antara pelayanan publik (birokrasi) dan para pemimpin politik menjadi penentu peningkatan kapabilitas birokrasi (Weiss, 1998:54) Sebagaimana menurut Pempel dan Muramatsu (dalam Weiss, 1998:54) bahkan struktur pelayanan publik yang sempurna pun memiliki dampak ekonomi jika para pemimpin politik tidak mengkomunikasikan agendanya. Hal ini berarti, konsistensi rejim yang berkuasa terhadap pembangunan merupakan sokongan utama komitmen birokrasi terhadap pembuat kebijakan. Dengan demikian, *domestic linkages*

tidak saja meliputi antara pemerintah dan sektor privat, tetapi juga keterhubungan antara para pemimpin politik, aparat, dan birokrasi. Keterhubungan yang efektif dan masif ini tentu dapat diciptakan dengan penyamaan visi pembangunan nasional, seperti di negara Asia Timur keberadaan ideologi bersama tentang pembangunan dan pertumbuhan ekonomi menjadikan pencapaian tujuan nasional sebagai agenda semua pihak.

E. Jejak Negara Kesejahteraan di Indonesia

Sejak awal kemerdekaan negara Republik Indonesia, telah dirumuskan bentuk negara ini kedepan. Pada sidang PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) dipilih bentuk negara kesejahteraan karena konteks sosial dan ekonomi negara pada waktu itu. Negara yang baru terlepas dari kolonialisasi ini dilanda kemiskinan, keterbelakangan, dan keterpurukan. Konstitusi pun menjamin bentuk negara kesejahteraan di Indonesia. Pembukaan UUD 1945 menyatakan..."Pemerintah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa" merupakan itikad negara untuk merealisasikan bentuk negara kesejahteraan di Indonesia. Begitu pun dengan pasal 33 dan 34 UUD 1945 Dalam pasal 33 UUD 1945 tersebut disebutkan bahwa negara memegang otoritas untuk mengelola sumber daya yang kemudian diperuntukkan bagi kesejahteraan rakyat. Pasal

tersebut sesungguhnya mengacu pada *economic share* antara pemerintah dengan rakyat. Sedangkan pada pasal 34 UUD 1945 mengenai tanggung jawab negara terhadap fakir miskin dan anak terlantar. Pasal ini mengamanatkan tanggung jawab sosial negara terhadap rakyatnya.

Pondasi konsitusional negara kesejahteraan ini kemudian tidak berlanjut pada dataran praktis atau kebijakan. Pada masa Orde Baru, kebijakan-kebijakan sosial dapat dikatakan masif, tetapi masih belum memenuhi standar kebijakan sosial negara kesejahteraan. Belum lagi, sasaran kebijakan sosial yang diterapkan negara tidaklah mencakup seluruh rakyat sebagaimana di negara kesejahteraan Eropa Kontinental, tetapi lebih bersifat *parsial* dan terbatas. Parsial menandakan kebijakan sosial yang digulirkan tidak menyeluruh, hanya pada aspek-aspek tertentu saja (tidak komprehensif), misalnya kesehatan, pendidikan dan pensiun, dan tidak adanya jaminan sosial disektor lain, misalnya tunjangan pengangguran. Sedangkan terbatas dalam artian, sasaran kebijakan sosial tersebut tidak mencakup seluruh rakyat, dimana jaminan sosial diberikan kepada rakyat tanpa adanya pertimbangan sosial, kelas maupun ekonomi, namun sasaran kebijakan tersebut lebih bersifat selektif, dan bahkan dapat dikatakan penerima 'keistimewaan' ini sangatlah rendah. Misalnya saja, tunjangan pensiun, tunjangan keluarga, anak (yang dibatasi pada hanya anak ke-dua), tunjangan istri yang hanya diberikan kepada pegawai negeri sipil. Sedangkan

pada sektor swasta, jaminan bagi pekerja seperti kesehatan (jamsostek) lebih bersifat *contributory*, dalam artian yang bertanggungjawab terhadap jaminan tersebut adalah pihak pengusaha, sedangkan negara tidak. Sedangkan di sektor pertanian dan bagi pekerja musiman tidak tercakup dalam jaminan sosial yang ada. Oleh Pierson (2004) Indonesia disimpulkan sebagai *late adopters* negara kesejahteraan yang paling terbelakang di Asia Tenggara, dimana tingkat pembelanjaan sosialnya hanya mencapai 3% dari total PDB.

Jika tidak dapat digolongkan sebagai negara kesejahteraan, lalu bagaimana dengan negara pembangunan? Salah satu indikator yang menandakan Indonesia penganut negara pembangunan adalah adanya perencanaan pembangunan melalui kebijakan Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA), dan adanya insitusi perencanaan pembangunan yakni Bappenas (Badan Perencanaan Pembangunan Lima Tahun). Selain itu, pemerintah pada masa Orde Baru juga berhasil menginkubasi sektor swasta melalui para konglomerat Cina. Para konglomerat ini menikmati berbagai kemudahan investasi dan industri serta bentuk-bentuk pinjaman dari pemerintah, sama halnya dengan kebijakan Korea Selatan, yakni menginkubasi para *chaebol*. Pembangunan pada masa orde baru mensyaratkan stabilisasi politik yang kuat, sehingga kebebasan politik (demokrasi) ditutup dan pemerintah memegang intervensi yang kuat, tidak hanya dalam bidang ekonomi tetapi juga bidang politik, sosial,

dan budaya. Tetapi kedua hal diatas tidaklah cukup mampu menjadikan Indonesia digolongkan sebagai negara pembangunan. Karena hal ini, Linda Weiss (2000) lebih menggolongkan negara seperti Indonesia sebagai negara intervensionis (*interventionist state*) daripada negara pembangunan.

Kegagalan utama yang dialami Indonesia adalah membangun konsistensi negara dalam proyek-proyek pembangunan dan penciptaan struktur atau tata kelola (*governance*) yang efektif dalam pembangunan yang menyebabkan ketidakmampuan negara melakukan transformasi yang akhirnya menghasilkan sistem regulasi kontrol yang sangat lemah. Hal ini dikarenakan pembangunan di Indonesia tidak didukung oleh birokrasi yang bersih dan rasional. Birokrasi yang berbasis patron-klien dan paternalistik yang sangat kental mendorong praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme. Budaya patrimonial ini tidak saja melekat dalam tubuh birokrasi, tetapi juga di kalangan elit, yang akhirnya berdampak pada kebijakan-kebijakan yang dihasilkan. Selain itu, yang menyebabkan birokrasi Indonesia tidak efektif dan efisien adalah melekatnya karakter *cost maximizer* yang merajalelanya praktik-praktik pengembungan anggaran, dan menjamurnya *free riders* di dalamnya, yakni *output* yang dihasilkan birokrasi tidak jelas dan transparan namun *output* tersebut menjadi jaminan ‘pendapatan’ bagi segelintir pihak. Weiss menambahkan,

bahwa kebijakan-kebijakan yang diproduksi oleh negara seperti Indonesia cenderung lebih berorientasi kepentingan golongan atau etnis tertentu maupun kepentingan segelintir orang, daripada kepentingan nasional.

Pasca reformasi 1998, arah kebijakan negara pun semakin bergeser seiring dengan tuntutan demokratisasi. Tetapi substansi pembangunan belum berubah banyak secara signifikan. Perubahan yang dramatis pasca reformasi adalah proses demokratisasi di Indonesia yang lebih masif dari periode sebelumnya. Masa Orde Baru yang memprioritaskan stabilitas sehingga pemerintahannya menjadi represif, di masa Reformasi proses demokratisasi dimulai secara masif. Dapat dianggap salah satu indikator demokratisasi ini adalah sistem pemilu, yang kini Indonesia menganut sistem pemilu langsung, serta semakin terbukanya ruang publik bagi partisipasi rakyat dalam politik. Meski banyak mengalami perubahan, namun secara garis besar kebijakan pemerintah tidak mengalami perubahan yang signifikan, terutama dalam kebijakan sosial.

Kebijakan sosial Indonesia pasca Reformasi 1998 terkait dengan relasi Indonesia dengan IMF dan Bank Dunia, sebagai donor untuk mengatasi krisis moneter yang melanda Indonesia. Kehadiran IMF dan Bank Dunia mengawali berbagai perubahan fundamental, baik secara ekonomi maupun politik. Sebagaimana diketahui, program pinjaman yang diberikan kedua lembaga donor ini disertai dengan

persyaratan program yang harus dijalankan oleh pemerintah Indonesia, yang dikenal sebagai Program Penyesuaian Struktural (*SAP*). Agenda *SAP* ini merupakan titik awal Indonesia beralih ke sistem ekonomi pasar, dan hal ini memengaruhi mekanisme penyediaan jaminan sosial bagi rakyat Indonesia. Pada dasarnya, distribusi jaminan sosial (*Social Safety Nets/SSNs*) pada masa transisi ini dianggap tidak efisien dan tidak mampu memenuhi fungsi dan tujuan dasar provisi jaminan sosial. Provisi jaminan sosial oleh negara, seharusnya efektif mengurangi kemiskinan dan memberdayakan kelompok masyarakat miskin (Sumodingrat, 1999).

Tahun 1998, Indonesia mengalami krisis moneter yang berimplikasi pada transisi yang dramatis dalam struktur pemerintahan Indonesia. Krisis ini menyebabkan terjadinya pergolakan politik yang sangat masif, dan kemunculan konflik-konflik sipil pun semakin tidak terbendung. Di sisi lain, tuntutan reformasi politik dan ekonomi pun mencuat dan diikuti semakin lemahnya kondisi perekonomian Indonesia. Tuntutan reformasi meraih momentumnya ketika presiden Soeharto yang berkuasa selama 32 tahun meletakkan jabatannya. Namun hal ini tidak membawa perubahan atau pun tidak mampu meredakan ketegangan sosial yang terjadi, tetapi justru sebaliknya konflik politik dan gerakan separatisme justru semakin meluas.

Melihat situasi ini, Bank Dunia dan IMF memberikan bantuan untuk menyelesaikan permasalahan multidimensi yang dihadapi Indonesia. IMF berusaha menguatkan nilai tukar Rupiah, sedangkan IMF membantu Indonesia melalui penerapan restrukturisasi sistem ekonomi politik ke arah sistem ekonomi pasar melalui SAP. Tiga resep utama di dalam SAP itu adalah privatisasi, deregulasi dan liberalisasi. SAP sesungguhnya merupakan paket kebijakan IMF yang menjadi prasyarat bagi Indonesia agar mendapat pinjaman dari lembaga donor tersebut. Selain itu, Bank Dunia juga memprogramkan proyek jaminan sosial atau yang disebut dengan *Social Safety Nets/SSNs* secara masif, sebagai program pendamping implementasi SAP.

Namun program jaminan sosial ini sesungguhnya lebih merupakan sebagai bantuan sosial, hal yang berbeda dengan jaminan sosial yang diterapkan di negara kesejahteraan. SSNs di satu sisi merupakan bantuan sosial yang diberikan pemerintah kepada masyarakat miskin, yang merupakan kelompok yang paling merasakan dampak krisis. Dengan bantuan sosial ini, mereka diharapkan akan mampu bertahan selama masa transisi ekonomi politik. Namun, sesungguhnya bantuan sosial ini ditujukan sebagai dukungan terhadap reformasi struktur ekonomi politik ke arah sistem ekonomi pasar. Reformasi yang digulirkan oleh Bank Dunia dan IMF ini dikhawatirkan akan memicu kontroversi dan resistensi dari beberapa kelompok kepentingan yang menolak sistem

ekonomi pasar, dan khawatir akan dampak sosial ekonominya terhadap kelompok masyarakat kecil. Untuk meredam resistensi inilah tujuan utama pengucuran dana jaminan sosial. Dengan demikian, program SSNs bukanlah program yang ditujukan untuk menghapus kemiskinan dan kesenjangan, tetapi lebih sebagai alat untuk meraih legitimasi reformasi struktur ekonomi politik Indonesia (Mulyadi Sumarto, 2007).

Hingga saat ini, sistem ekonomi Indonesia diwarnai dengan sistem ekonomi pasar. Hal ini ditandai dengan semakin meningkatnya jumlah BUMN yang diprivatisasi, sistem finansial yang lebih terbuka (liberalisasi finansial), deregulasi dan lain sebagainya. Meski program subsidi masih dijalankan, namun secara bertahap semakin dikurangi, terutama subsidi BBM. Tak dapat dipungkiri, meski subsidi dikurangi dari berbagai sector terutama sector energy (BBM), pemerintah masih menjalankan beberapa *affirmative action* bagi rakyat yang tergolong miskin dan bahkan mengalihkan subsidi energy ke subsidi pendidikan dan kesehatan. Namun, kebijakan itu masih terlalu kecil dan sangat terbatas. Bahkan, kebijakan sosial yang digulirkan oleh pemerintah seringkali merupakan kebijakan jangka pendek, yang tidak dilandasi oleh ‘kesadaran’ akan tanggung jawab negara. Salah satunya adalah kebijakan BLT (Bantuan Langsung Tunai) yang pada masa kepemimpinan SBY digulirkan untuk mengantisipasi kenaikan harga bahan bakar pada tahun 2005 dan 2008. Tujuan utama BLT ini pada dasarnya mendongkrak tingkat

konsumsi masyarakat kelas bawah, yang dianggap kelompok yang paling ‘terpukul’ akibat kenaikan BBM. Ini berarti, kebijakan sosial jangka pendek ini tak ubahnya SSNs yang digulirkan pemerintah ketika masa Reformasi. BLT digulirkan tidak untuk membantu masyarakat dalam artian sesungguhnya, namun justru sebagai peredam gejolak sosial dan resistensi terhadap kenaikan bahan bakar. Selain itu, bantuan untuk mendongkrak nilai konsumsi masyarakat merupakan kebijakan khas kelompok neoliberalisme, yang basis ekonominya adalah peningkatan konsumsi masyarakat.

F. Orientasi Neo-Developmentalisme Jokowi dan Program Kesejahteraan

Pada era kepemimpinan Presiden Joko Widodo (Jokowi, menjabat selama dua periode, 2014-2024), terjadi pergeseran fokus atau orientasi pembangunan. Pembangunan pada era Jokowi dinilai sangat bercorak pragmatis dan nampaknya menumpukan peran pembangunan pada lembaga eksekutif dan mengembalikan peran negara yang masif dalam proses pembangunan. Karakter peran negara yang dominan dalam pembangunan, pelemahan demokrasi dan karakter pendekatan yang pragmatis, membuat pendekatan ekonomi Jokowi—yang kemudian disebut sebagai *Jokowinomics*—membuat Indonesia dikategorikan sebagai negara neo-developmental.

Pertama, karakter pragmatis *Jokowinomics* dilihat dari absurdnya batasan ideologi dalam proses pembangunan. Beberapa penstudi menyebut, dalam era kepemimpinan Jokowi ada sebuah kecenderungan untuk membatasi demokrasi sedemikian rupa, namun pada saat yang sama mendorong liberalisasi disektor ekonomi dan penguatan ekonomi pasar. Jokowi dinilai gagal membangun pondasi demokrasi yang kuat, dan justru kerap memilih menggulung demokrasi untuk alasan stabilisasi dan efisiensi pertumbuhan. Kontras, dalam laporannya (*Catatan 3 Tahun Pemerintahan Joko Widodo – Ma'ruf Amin Tiga Tahun Bekerja, Kemunduran Demokrasi Kian Nyata*, 2021) menyebutkan terjadi kemunduran demokrasi di bawah kepemimpinan Jokowi-Ma'ruf Amin. Ada beberapa indikator kemunduran Jokowi, yakni diantaranya pembatasan kebebasan berekspresi dalam ruang digital melalui UU ITE (Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik); gagalnya pemerintahan Jokowi menangani kasus pelanggaran HAM, pendekatan represif aparat di Papua yang dapat dilihat dari tingginya kasus kekerasan oleh aparat (polisi maupun TNI) di Papua; serta minimnya partisipasi publik dalam penyusunan regulasi dan kebijakan, terutama terkait dengan pengesahan UU Minerba, Omnibus Law Cipta Kerja dan UU MK.⁵⁸

Selain itu, upaya-upaya penggulangan demokrasi juga terlihat nyata dari keputusan Jokowi untuk mendukung pengesahan revisi Undang-undang Komisi Pemberantasan

Korupsi (UU KPK), yang dianggap mengebiri KPK dan Rancangan Kitan Undang-Undang Hukum Pidana (RKUHP) yang ditentang oleh banyak pihak. Upaya-upaya mengerdilkan opisisi yang berasal dari gerakan akar rumput (arus bawah) juga semakin dikuatkan melalui dikeluarkannya Perppu No. 2 Tahun 2017 tentang Ormas yang menjadi dasar pembubaran Hizbut Tahrir Indonesia. Pembubaran Ormas HTI dianggap cacat prosedur karena mengeliminasi peradilan⁵⁹ dan Perpres No. 37 tahun 2019 tentang Jabatan Fungsional Tentara Nasional Indonesia, yang dianggap berupaya mengembalikan dwi fungsi ABRI pada masa Orde Baru. Meski tudingan ini diklarifikasi oleh pihak istana, namun Rencana Revisi UU no. 34 Tahun 2004 tentang TNI yang tujuannya membuka ruang lebih luas dalam penempatan prajurit aktif di lembaga sipil. RUU ini masuk dalam Prolegnas, yang menguatkan kecurigaan upaya pemerintah untuk mengkerdilkan supremasi sipil dan mengembalikan dwi fungsi ABRI.⁶⁰

Tak sampai itu saja, data mengenai indeks demokrasi dan kebebasan sipil Indonesia menunjukkan tren yang cenderung menurun. *The Economist Intelligence Unit*, memaparkan indeks demokrasi Indonesia mengalami penurunan pada tahun 2022, menjadi 6,18. Meski tidak menjadi terendah, namun indeks tersebut masih jauh dibawah rerata 6,71.⁶¹ Sedangkan Global Peace Index 2020 menunjukkan posisi Indonesia yang merosot ke ranking 49

dari 83 negara. Indeks tersebut menunjukkan prestasi perlindungan HAM di Indonesia dapat dikatakan cukup mengecewakan. Indeks-indeks tersebut pun menyebabkan Indonesia dikategorikan sebagai demokrasi yang tidak sempurna (*Flawed Democracy*);⁶² yang artinya pada demokrasi pada aspek prosedural berjalan cukup baik, relatif bebas dan adil; namun masih diwarnai oleh persoalan terkait pelanggaran kebebasan media serta tidak cukup baiknya pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik.

Disektor ekonomi, Indonesia terus menapaki jalan liberalisasi ekonomi melalui DNI (Daftar Negatif Investasi) yang menunjukkan keterbukaan ekonomi Indonesia terhadap Penanaman Modal Asing (PMA). Selain itu, liberalisasi juga dikuatkan melalui pengurangan subsidi disektor energi, yang berupaya menyerahkan harga pada mekanisme pasar. Meski perlahan, namun proyeksi liberisasi sektor energi telah dikuatkan melalui UU Minerba. Indonesia juga semakin menguatkan kebijakan internasionalisme ekonominya melalui berbagai blok perdagangan dan kerjasama ekonomi multilateral. Indonesia menjadi bagian dari *Trans-Pacific Partnership* (TPP), *Regional Comprehensive Partnership* (RCEP), dan berbagai pakta perdagangan bebas Uni Eropa (IE-CEPA). Disisi lain, Indonesia juga menguatkan kebijakan proteksi ekonomi yang bercorak merkantilis yang berupa proteksi perdagangan dalam bentuk *non-tariff barriers*, seperti kuota impor, lisensi dan batasan ekspor. Pendekatan kebijakan

yang heteredoks—liberalisasi di satu sisi, corak nasionalisme merkantilis di sisi lain; dorongan penguatan ekonomi pasar di satu sisi; pelemahan demokrasi di sisi lain—inilah yang menjadi dasar kategori pragmatisme Indonesia.

Karakter *developmental* yang mewarnai *Jokowinomics* juga dapat dilihat dari kembali menguatkan kapitalisme negara melalui BUMN. Dalam era Jokowi, BUMN yang dulunya dituduh sebagai biang keladi inefisiensi ekonomi oleh IMF dan para ortodoks pasar, kini menguat dan menjelma menjadi mesin ekonomi. Kompas mencatat, selama era pemerintahan Jokowi, investasi untuk mendorong pertumbuhan ekonomi lebih banyak diinisiasi oleh pemerintah dan BUMN, sedangkan ekspansi usaha oleh sektor swasta dinilai tidak begitu signifikan.⁶³

Dalam Nawacita dan RPJMN 2015-2109 Jokowi memfokuskan pembangunan infrastruktur untuk menjamin pemerataan pertumbuhan ekonomi nusantara. Dari komitmen ini, infrastruktur merupakan sektor yang menerima investasi terbesar dari pemerintah dan BUMN. Selama periode 2015 hingga tahap 2018 saja, tercatat pemerintahan Jokowi menghabiskan sekitar Rp 1.319 triliun untuk proyek pembangunan infrastruktur mulai dari jalan tol, pelabuhan, bandara, waduk, dan irigasi. Begitu pula BUMN yang memainkan peran dominan dalam proyek-proyek konstruksi dan listrik. BUMN juga tercatat telah menghabiskan ratusan triliun untuk pembiayaan infrastruktur.

Dengan demikian, dalam era Jokowi pertumbuhan ekonomi lebih banyak digerakkan oleh stimulus pemerintah dan BUMN. Ambil alih peran pertumbuhan oleh negara dianggap sebagai kemunduran ekonomi pasar dan penguatan peran negara. Namun, pilihan untuk menyerahkan proyek infrastruktur dan berbagai pembangunan di berbagai sektor kepada tangan negara didorong oleh lemahnya kapasitas swasta, bahkan banyak dari proyek yang dimenangkan tendernya oleh swasta justru tersendat.⁶⁴

Pada aspek kesejahteraan, masih tetap Indonesia di bawah kepemimpinan Jokowi juga belum menemukan kerangka yang tepat terkait penyediaan sistem kesejahteraan sosial. Meski masih menerapkan berbagai kebijakan afirmasi sosial, namun layaknya sistem jaminan kesejahteraan sosial sebelum era Jokowi, masih dalam taraf jangka pendek dan cenderung lekat dengan nuansa kebijakan populis. Pada dasarnya, kebijakan perlindungan sosial era Jokowi dilaksanakan melalui “Program Kartu”, yakni pemerintah meluncurkan kartu-kartu sebagai dasar distribusi subsidi bagi masyarakat yang masuk kriteria tidak mampu, antara lain Kartu Prakerja, JKN/KIS (Kartu Indonesia Sehat), dan KIP (Kartu Indonesia Pintar). Peluncuran kartu ini merupakan upaya pemerintah untuk menyalurkan subsidi secara tepat sasaran dan terkendali. Selain itu, pemerintah juga menggelontorkan berbagai program bantuan sosial. Bahkan pada tahun 2021, pemerintah menganggarkan sekitar Rp 373,3

triliun untuk mendongkrak daya beli masyarakat untuk pemulihan dan percepatan ekonomi. Program Bansos tersebut terdiri dari Program Kartu Sembako, Program Keluarga Harapan, Bantuan Sosial Tunai, Kartu Prakerja, Bantuan Langsung Tunai Desa, serta berbagai insentif untuk bantuan modal UMKM.⁶⁵

G. Qua Vadis Pembangunan Indonesia

Nampaknya, dari uraian mengenai jejak pembangunan Indonesia, membangun format pembangunan dengan kerangka peran negara yang efektif dan efisien, masih jauh panggang dari api. Sederhananya, belum terwujud sepenuhnya. Persoalan peran negara dalam ekonomi atau pembangunan seringkali didudukkan dalam posisi berhadapan dengan demokrasi; dimana keduanya dianggap memiliki relasi yang kontraproduktif. Pilihan membangun demokrasi dilogikan dengan penguatan komitmen pada ekonomi pasar, mereduksi peran negara dalam kebijakan ekonomi dan pembangunan sosial; sebaliknya membangun ekonomi yang bertumpu pada peran negara mesti memilih menggulung demokrasi atas nama efisiensi dan efektifitas kebijakan.

Negara pembangunan Asia Timur hanyalah salah satu contoh keberhasilan peran negara yang efektif dalam pembangunan. Namun demikian, meniru corak atau jejak negara pembangunan, bukanlah pilihan tepat bagi Indonesia. Meski negara pembangunan dianggap efektif, namun pilihan

untuk bertumpu pada politik otoritarianisme tidaklah masuk akal. Hal ini dikarenakan, *pertama* sejarah Indonesia dibangun dalam nuansa budaya demokrasi yang kental; *kedua*, demokrasi merupakan komponen utama dalam pertumbuhan ekonomi yang berkeadilan. Yang mesti dilihat dari negara pembangunan Asia Timur adalah faktor institusional yang menjadi elemen penyangga pertumbuhan ekonomi, terutama berkaitan dengan birokrasi yang meritokratik.

Dalam hemat penulis, menerapkan jalan tengah adalah opsi yang paling relevan di Indonesia. Ini artinya, ditengah upaya membangun pertumbuhan, semestinya visi membangun jaringan pengaman sosial yang lebih solid juga menjadi tujuan utama pembangunan demi pemerataan manfaat pembangunan yang berbasas keadilan. Disisi lain, meski Indonesia menerapkan beberapa kebijakan yang khas atau bercorak negara pembangunan, namun mestilah diingat bahwa negara pembangunan bukanlah suatu model yang monolitik, namun dapat saja disesuaikan dengan konteks sosio-politik suatu negara. Meskipun beberapa penstudi menyepakati bahwa rezim otoritarian yang berkarakter *benevolent* merupakan salah satu elemen esensial keberhasilan negara pembangunan, namun beberapa penstudi negara pembangunan lainnya menyepakati bahwa aspek kapasitas negara-lah yang memainkan peran terhadap efektifitas peran negara. Ini artinya, karakter *developmental* dapat berjalan seiring dengan penguatan demokrasi di Indonesia.

Dalam perjalanan sejarah Indonesia, bentuk peran efektif negara sesungguhnya belum terwujud, atau dapat dikatakan masih mencari bentuk bagaimana formulasi peran negara yang tepat, yang sejalan dengan kerangka pembangunan berkeadilan, berkemajuan dan demokratis. Pada masa Orde Baru, peran negara dibingkai dalam rezim otoritarianisme. Meski Orde Baru dianggap memiliki kebijakan sosial lebih unggul dibanding dengan masa Reformasi, namun karakter negara yang insulatif dan otoritarian justru menjebak pada perilaku koruptif. Sebaliknya, pada masa Reformasi agenda-agenda demokratisasi menjadi prioritas utama, namun justru meminimalkan peran negara dimana agenda pembangunan dirangkai dalam kerangka neoliberalisme. Namun sayangnya, demokratisasi yang dijalan dalam bingkai kebijakan neoliberalisme yang memundurkan peran negara dalam pemenuhan kesejahteraan rakyat justru mengakibatkan rendahnya kualitas demokrasi; atau setidaknya tidak terpenuhinya tujuan dasar demokrasi itu sendiri. Pada akhirnya, bukan tidak mungkin, proses demokratisasi akan mengalami kemandegan, jikapun berjalan ia tidak menjadi sesuatu yang *embedded*, namun lebih menjadi demokrasi ‘cangkakan’ yang dibentuk untuk tujuan lainnya. Demokrasi cangkakan hanya akan menumbuhkan demokrasi parsial, yakni dalam konteks prosedural saja namun gagal meraih arti substansinya.

Negara kesejahteraan dan negara pembangunan Asia Timur hanyalah beberapa contoh keberhasilan peran negara yang efektif dalam pembangunan. Akan tetapi, meramu karakter pembangunan Indonesia juga mesti berakar dari situasi internal Indonesia sendiri. Di sisi lain, secara umum, ada beberapa hal yang nampaknya menjadi persoalan yang membayangi pembangunan dan demokrasi di Indonesia diantaranya adalah; birokrasi yang belum sepenuhnya meritokratik, pelembagaan demokrasi yang lemah yang menyebabkan kooptasi *vest interest* dan *rent-seeking* merajalela dalam perumusan kebijakan, serta tingginya kasus korupsi. Menurut Transarency International Indonesia, ditahun 2022 Indeks Persepsi Korupsi Indonesia mengalami penurunan, bahkan disebut sebagai terburuk sepanjang sejarah reformasi. CPI (*Corruption Persception Index*) Indonesia 2022 menempati peringkat ke-110 dari 180 negara, dengan skor 34.⁶⁶ Penurunan tertaja IPK terjadi pada indikator *Political Risk Service* (PRS), terkait dengan korupsi dalam sistem politik, konflik kepentingan antara politisi dan pelaku usaha serta pembayaran ekstra/suap untuk izin ekspor-impor.⁶⁷

Dari data tersebut dapat dilihat bahwa upaya-upaya pemberantasan dan pencegahan korupsi masih jauh panggang dari api, bahkan dari berbagai diskusi, korupsi politik menjadi tantangan terbesar dalam pembangunan Indonesia. Padahal, korupsi dapat merusak stabilitas politik, sosial, dan ekonomi.

Korupsi bahkan dapat menjadi lahan subur bagi kejahatan terorganisir, terorisme yang mengancam perdamaian karena impunitas terus terjadi melalui keterlibatan pejabat publik dan penegak hukum yang korup.⁶⁸ Ini berarti, Indonesia membutuhkan komitmen yang lebih kuat bagi upaya-upaya pemberantasan korupsi melalui penguatan lembaga anti rasuah dan penegakan hukum yang adil. Selain itu, *political will* para elite akan sangat menentukan arah pembangunan bangsa ini. Komitmen para elit mesti merefleksikan visi pembangunan Indonesia yang maju dan berkeadilan; para elit juga mesti memahami bahwa komitmen membangun Indonesia tidak akan pernah terwujud tanpa ada komitmen penguatan kelembagaan yang berintegritas.

Dengan demikian, ke depan, peran negara tidaklah bisa hanya terbatas pada peran pengawas dan regulator saja—sebagaimana imaji para kelompok pendukung pasar bebas yang mengidealkan peran negara hanya sebatas peran penjaga malam saja (*watchman dog states*)—namun juga mesti menjamin pelaksanaan Konstitusi Indonesia (UUD 1945) yang menjamin pemenuhan hak-hak sosial rakyat Indonesia. Jalannya mungkin berliku, dan tidak mudah namun memilih solusi yang bersifat sosial demokratik merupakan solusi yang lebih tepat dibandingkan mengikuti arah neoliberalisme. Maka yang diperlukan disini adalah kebulatan tekad politik para pemimpin dan imaginasi serta cita-cita para partai politik yang melampui kebijakan pemerintah yang dominan saat ini.

BAGIAN VI

SIMPULAN DAN CATATAN

Ketika melihat Cina secara sektoral, terutama melihat SEZ akan sangat mudah untuk mengatakan bahwa Cina, *memang* menjalankan suatu model ekonomi yang bercorak neoliberalis, yang dicirikan dengan implementasi kebijakan yang pro-pasar, deregulasi perdagangan dan liberalisasi. Seakan, dalam pandangan ini industri di Cina tumbuh dan berkembang dalam situasi nirkehadiran negara. Pasar memainkan telah ‘tangan tak terlihatnya’ di Cina.

Namun penelitian ini telah membuktikan asumsi kelompok neoliberalis ini tidak tepat, tetapi justru menunjukkan ternyata Cina “*is not so that free.*” Negara tidak absen dalam proses pembangunan, bahkan dapat ditunjukkan kapasitas adaptasi negara telah memberikan pondasi yang kuat bagi pertumbuhan ekonomi kapitalis di Cina. Seperti di negara pembangunan lainnya, kapitalisme berkembang dalam ‘asuhan’ negara.

Tetapi sebagaimana yang disebutkan Linda Weiss bahwa negara pembangunan tidaklah bersifat monolitik, maka di Cina pun dapat ditemukan karakter-karakter yang unik dan berbeda, meski ia masih bisa digolongkan sebagai negara pembangunan. Benang merah untuk mengklasifikasikan suatu negara itu merupakan negara pembangunan atau tidak adalah, adanya peran intervensif negara yang *developmental*, dan karakter otoritarian

yang *benign*. Inilah kunci dimana Cina lebih tepat disebut sebagai negara pembangunan.

Negara pembangunan kerap dikritik karena kapitalisme yang terbangun bersifat semu, karena tidak lahir dari jiwa kewirausahaan privat, namun lahir dan dilakukan oleh negara. Kapitalisme di negara pembangunan bersifat sangat vertikal, dan bisa dikatakan eksklusif karena aktor utama industri adalah negara melalui BUMN dan beberapa industri swasta, yang berada dalam ‘pengasuhan’ negara. Akibatnya, model kapitalisme ini kerap rapun karena sangat mengandalkan negara. Karena dianggap kapitalisme yang berkembang tidak memiliki basis sosial yang kuat, maka ketika krisis menyerang, seketika itu pula ia runtuh. Seperti yang terjadi di Korea pada Krisis Asia.

Tetapi di Cina, hal ini berbeda. Inisiasi kapitalisme bisa berasal dari negara, namun bukan negara yang menjadi pelaku atau aktor kapitalisme itu. Negara justru hanya menyediakan instrumen institusional bagi operasi kapitalisme, selebihnya sosial yang menjadi dan menjalankan praktik ekonomi kapitalis. HRS dan TVEs merupakan contoh yang penting dalam tahapan ini. Kehadiran TVEs pun semakin membedakan Cina dengan negara pembangunan lainnya. TVEs di Cina menunjukkan bahwa industrialisasi dapat bersifat *bottom-up*, tentunya dengan asistensi negara yang berperan sebagai fasilitator.

Pada perkembangan selanjutnya, Cina meniru apa yang dilakukan negara pembangunan lainnya yakni menjadikan SOEs sebagai ujung tombak industri. Namun ini juga semakin

memperlihatkan karakter unik negara pembangunan Cina. Dalam konteks legal, negara merupakan pemilik SOEs, bahkan jika pun SOEs direformasi menjadi perusahaan *go public*, negara masih tetap menjadi pemegang *share* terbesar. Namun dari konteks operasionalisasi, manajemen SOEs dijalankan secara modern untuk menimalkan perilaku *rent-seeking* oleh birokrasi. Selain itu, SOEs sangat mandiri dan otonom. Ini memungkinkan, kebijakan *enterprise* dijalankan dengan menganut *good corporate governance*. Peran negara yang paling penting dalam hal ini adalah menggunakan sumber daya *governmental*-nya untuk membangun jaringan yang lebih solid untuk SOEs. Peran MOFERT misalnya menunjukkan bahwa negara sangat antusias membangun jaringan atau *link* bagi SOEs ditingkat global. Begitu pula dengan kebijakan NEG dan Tim Nasional, yang terus berupaya mempromosikan dan membangun kapasitas industri SOEs.

Ketika memutuskan untuk berintegrasi dengan sistem inovasi global, peran negara juga tidak surut namun justru menjadi lebih efisien. NIP merupakan contoh dimana negara terus menerus mengupayakan terbangunnya rejim yang konsultatif dalam aspek inovasi. Dalam NIP, meski negara masih memegang peran sebagai koordinator dan perencana pembangunan, namun negara tidak menempatkan dirinya sebagai pelaku utama dalam proses inovasi. Yang dilakukan negara justru menguatkan basis inovasi melalui pendidikan dan reformasi institusi pendidikan tinggi dan universitas. Peran negara seperti memotivasi bangsanya untuk

berdaya, dan menempatkan dirinya sebagai *connecting hub* bagi aktor dan institusi inovasi.

Pada dataran konseptual, karakter negara pembangunan transformatif (TDS) tidak saja dicirikan dari hadirnya selain intervensi negara dalam industrialisasi, tetapi juga adanya perubahan relasi antara negara dan kelompok kapital atau industrialis. Relasi keduanya tidak lagi bersifat satu arah, namun memunculkan relasi mutual yakni peran yang lebih besar kepada kelompok kapital dalam proses perumusan kebijakan. Negosiasi, kooperasi, koordinasi dan sinergi adalah corak baru relasi antara kedua aktor ini. Sedangkan Ó'Riain menandai TDS sebagai kemampuan untuk beradaptasi dengan perubahan ekonomi global, yakni transformasi orientasi industri negara. Dari konteks institusionalisasi, karakter otonomi TDS pun bersifat lebih pluralis dan terbuka atau *multiple embedded autonomy*. Jika pada versi negara pembangunan, karakter otonomi disebut sebagai *embedded autonomy*, relasi negara yang efektif dengan kelompok aktor kelompok industrialis dominan, maka dalam *multiple embedded autonomy*, dicirikan dari adanya relasi yang sinergis antara pemerintah dan kelompok-kelompok sosial dan industri, baik yang merupakan kelompok dominan maupun non-dominan. Saluran atau akses terhadap proses *decision-making* pun semakin terbuka untuk berbagai jenis kelompok, namun tidak menggerogoti otonomi negara.

Jadi, karakter negara tranformatif di Cina tidak saja dilihat dari kemampuan Cina beralih pada sektor industri teknologi tinggi

dan mengintegrasikan diri secara global, seperti yang dikatakan Ó' Riain, tetapi juga berkaitan dengan aspek kapasitas kebijakan yang adaptif dan responsif terhadap situasi yang ada, serta keberhasilan Cina membangun rejim inovasi yang konsultatif. Cina telah menunjukkan bahwa peran negara dalam pembangunan tidaklah bersifat absolut, monobentuk, dan linear. Kapasitas institusionalisasi dan kapasitas kebijakan yang bersifat *enabling* atau *empowering* menjadi aspek penting atau bahkan 'mantra' baru dalam konsep peran intervensif negara dalam pembangunan. Jika kedua hal ini dapat disebut sebagai karakter utama TDS, maka globalisasi tidak bisa dikatakan sebagai sumber ancaman namun justru membuka peluang bagi negara untuk mengembangkan potensi ekonominya. Jadi, negara pembangunan transformatif itu bukanlah sesuatu yang ajaib, yang begitu mempesonakan namun lekas menghilang. TDS itu dipupuk, dibentuk, tidak secara revolusioner, karena TDS justru mensyaratkan kemampuan *learning* negara, yang juga membutuhkan komitmen politik dan kepemimpinan yang kuat.

Lalu bagaimana dengan Indonesia? Dalam wacana pembangunan Indonesia, pendekatan kebijakan pragmatis nampaknya lebih dominan. Pada suatu konteks, corak pembangunan Indonesia mengikuti jejak pembangunan neoliberalisme dengan kebijakan liberalisasi dan privatisasi yang cukup masif, terutama sejak periode reformasi. Namun pada masa Jokowi, readopsi model kebijakan negara pembangunan mulai diterapkan; meski hanya terdeteksi di beberapa sektor tertentu saja,

namun peran negara yang aktif disektor tersebut telah menunjukkan karakter intervensionis negara dalam proses pembangunan. Namun demikian, peran negara yang intervensionis saja tidak cukup untuk mengkategorikan Indonesia sebagai negara pembangunan. Meski dicatat bahwa negara pembangunan bukanlah sekadar mengenai peran intervensionis negara yang dalam bentuk reduksionisnya ia diposisikan sebagai antitesa demokrasi. Poin penting mengenai negara pembangunan adalah karakter hadirnya derajat kapasitas negara yang *highly effective* dan efisien.

Kapasitas negara kerap diidentikkan dengan kekuatan negara; dalam artian salah satu ciri negara kuat adalah kapasitas negara. Tetapi mesti diperjelas bahwa negara kuat tidak bisa diidentikkan dengan negara otoritarian atau non-demokratis. Elemen dasar negara kuat adalah otoritas yang efektif dan terlembaga (Malarangeng, 2005). Fukuyama menegaskan (2005:9) kapasitas negara berkaitan dengan kemampuan negara merencanakan dan menjalankan berbagai kebijakan, yang kemampuan ini kemudian dirujukan sebagai kemampuan institusional. Adanya kapasitas institusional dengan derajat yang baik akan memungkinkan negara mempertahankan insulasi lembaga birokratik untuk mencegah kooptasi kelompok politik (*vested interest*) terhadap kewenangan perumusan kebijakan negara (lih. Geddes, 1994). Dengan demikian, insulasi bukanlah akses dari rejim kebijakan otoritarian namun ia adalah konsekuensi pelembagaan atau kapasitas institusional negara.

Dengan demikian, dari pemaparan tersebut visi pembangunan Indonesia mesti diletakkan pada pembangunan kapasitas institusional negara yang berarti penataan kelembagaan pembangunan dan demokrasi mesti menjadi agenda utama; termasuk didalamnya adalah penataan birokrasi, yang hingga kini belum mencapai derajat meritokratik yang diinginkan. Begitu pula dengan demokrasi, dimana agenda pembangunan haruslah berkesesuaian dengan penguatan demokrasi; dan demokratisasi berpangkal pada penataan kelembagaan demokrasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Alon, Ilan, *et.all.* 2009. *China Rules: Globalization and Political Transformation.* Hampshire: Palgarve Macmillan.
- Angang, Hu. 2011. *China in 2020: A New Type of Superpower.* Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Bagchi, A. Kumar, 2004. *The Developmental State in History and in Twentieth Century.* New Delhi: Regency Publication.
- Barr, N. 1998. *The Economics of the Welfare State.* Stanford: Standford University Press.
- Beeson, Mark. 2007. *Regionalism and Globalization in East Asia: Politics, Security and Economic Development.* New York: Plagrave Macmillan.
- Bell, Daniel A. 2008. *Confucian Political Ethic.* Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- _____. 2006. *Beyond Liberal Democracy: Political Thinking for an East Asian Context.* Princeton & Oxford: Princeton University Press.
- Bevir, Mark (ed). 2010. *Encyclopedia of Political Theory.* California: Sage Publication.
- Boyd, Richard & Tak-Wing Ngo (eds). 2005. *Asian States Beyond the Developmental Perspective.* London & New York. Routledge Curzon.
- Brandt, Loren & Thomas G. Rawski (eds), 2008. *China's Great Transformation.* Cambridge: Cambridge University Press.

- Breslin, Shaun. 2007. *China and the Global Political Economy*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Broadman, Harry G (ed). 1996. *Policy Options for Reform of Chinese State-Owned Enterprises*. Washington D.C: The International Bank for Reconstruction and Development/ World Bank.
- Burchill, Scott *et.al*. 2001. *Theories of International Relations*. New York: Palgrave Press.
- Calder, Kent E. (1998), *Segitiga Maut Asia: Bagaimana Persenjataan, Energi, dan Pertumbuhan Mengancam Kestabilan Asia Pasifik*, PT. Prenhallindo Simon & Schuster (Asia) Pte. Ltd.
- Cermin dari China: Geliat Sang Naga di Era Globalisasi. Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2006.
- Clark, Barry & Joe Foweraker (eds). 2001. *The Encyclopedia of Democratic Thought*. London: Routledge.
- Chang, Dae-oup.2009. *Capitalist Development in Korea: Labour, Capital and the Myth of Developmental State*. New York & London: Routledge.
- Chang, Joon-Ha & Ilene Grabel.2004. *Reclaiming Development: An Alternative Economic Policy Manual*. NewYork & London: Zed Books.
- Chang, Ha-Joon (ed). 2007. *Institutional Change and Economic Development*. New York, USA: United Nation University Press.

- Chen, Chunlai (ed). 2009. *China's Integration with the Global Economy: WTO Accession, Foreign Direct Investment and International Trade*. UK: Edward Elgar Publishing Limited
- Chen, Yun. 2009. *Transition and Development in China: Towards Shared Growth*. England: Ashgate Publishing Limited
- Chung, Jae Ho (ed). 1999. *Cities in China: Recipes for Economic Development in the Reform Era*. London: Routledge.
- Chun, Lin. 2006. *The Transformation of Chinese Socialism*. USA: Duke University Press.
- Clegg, Jenny. 2009. *China's Global Strategy: Toward Multipolar World*. London & New York: Pluto Press.
- Cooke, P., M. Heidenreich and H.J. Braczyk (eds.). 2004. *Regional Innovation Systems: 2nd edition* London: Routledge.
- Esping-Andersen, G. 1990. *Three World of Welfare Capitalism*. Oxford University Press.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: State and Industrial Transformation*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- _____. 2008. *In Search of the 21st Century Developmental State*. Working Paper, Centre for Global Political Economy: University of Sussex.
- Evans, Peter (ed). 1996. *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Research Series, No. 94. Berkeley: University of California.

- Fewsmith, Joseph. 2008. *China since Tiananmen: 2nd Edition*. New York, USA: Cambridge University Press, hal. 278
- Friedman, Edward, Paul G. Pickowicz, Mark Selden. 2005. *Revolution, Resistance and Reform in Village China*. New Haven & London: Yale University Press.
- Francis Wahono & I. Wibowo. *Neoliberalisme*. Yogyakarta: Cindelaras, 2003.
- Fukuyama, Francis. 2005. *Memperkuat Negara: Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21*. Jakarta, Gramedia.
- Gabriel, Satyananda J. 2006. *Chinese Capitalism and the Modernist Vision*. Oxon: Routledge.
- Garnaut, Ross, *et al.* 2005. *China's Ownership Transformation: Process, Outcomes, Prospect*. Washington D.C: International Finance Corporation and The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.
- Garnaut, Ross, Jane Golley, Ligang Song (eds).2010. *China the Next 20 Years of Reform and Development*. Canberra: ANU E Press.
- Giddens, Anthony. 1990. *The Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Gilpin, Robert & Jean M. Gilpin. 2001. *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*. Princeton University Press.

- Gittings, John. 2006. *The Changing Face of China: From Mao to Market*. New York, USA: Oxford University Press
- Gu, Shulin. 1999. *China's Industrial Technology: Market Reform and Organizational Change*. London: Routledge.
- Gungwu, Wang & Zheng Yongnian (ed), 2000. *Reform, Legitimacy and Dilemmas: China's Politics and Society*. Singapore: Singapore University Press & World Scientific Publishing Co. Pte.
- Gungwu, Wang & John Wong (eds). 2007. *Interpreting China's Development*. Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.
- Guthrie, Doug. 2009. *China and Globalization: The Social, Economic and Political Transformation of Chinese Society*. New York, USA: Routledge.
- Hadiz, Vedi R & Ian Chalmers. 1997. *The Politics of Economic Development in Indonesia: Contending Perspectives*. London: Routledge.
- Hadiz, Vedi R. 1999. *Politik Pembebasan Teori-Teori Negara Pasca Kolonial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Haggard, Stephen, 1990. *Pathways from Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*. Ithaca & London: Cornell University Press.
- _____. 2000. *The Political Economy of The Asian Financial Crisis*. Washington DC, Institute for International Economics.

- Halber, David. 2005. *Social Capital*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Hannan, Kate. 1998. *Industrial Change in China: Economic Restructuring and Conflicting Interests*. London: Routledge.
- Hart-Landsberg, Martin & Paul Burkett. 2005. *China and Socialism: Market Reforms and Class Struggle*. New York: Monthly Review Press.
- Hay, Collin *et al.* 2006. *The State: Theories and Issues*. New York: Palgrave Macmillan.
- Held, David *et al.* 1999. *Global Transformation: Political, Economic, and Culture*. Stanford, California: Stanford University Press
- Held, David & Anthony McGrew, (eds). 2003. *The Global Transformation Reader: An Introduction to the Globalization Debate—2nd edition*. Cambridge: Polity Press.
- Held, David (ed). 1993. *Prospect for Democracy: North, South, East, West*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Hertz, Noreena. 2001. *The Silent Take Over*. New York: HarperCollins Publisher Inc.
- Hettne, Björn. 2001. *Teori Pembangunan dan Tiga Dunia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Hill, Hal & Siwage Dharma Negara (ed). 2019. *The Indonesian Economy in Transition*. Singapore: ISEAS-Yushof Ishak Institute

- Ho, Peter. 2005. *Developmental Dilemmas: Land Reform and Institutional Change in China*. Oxon: Routledge.
- Hoogvelt, Ankie. 2003. *Globalization and Postcolonial World, 2nd Edition*. Hampshire: Palgrave.
- Hu , Biliang. 2007. *Informal Institution and Rural Development in China*. Milton Park, Oxon: Routledge.
- Huang, Yiping. 1998. *Agricultural Reform in China: Getting Institution Right*. Cambridge, UK: Cambridge University Press
- Huang, Yasheng. 2008. *Capitalism with Chinese Characteristics: Entrepreneurship and the State*. New York, USA: Cambridge University Press.
- Huat, Chua Beng (ed). 2004. *Communitarian Politics in Asia*. London: RoutledgeCurzon.
- Huber, E & Stephens, JD. 2001. *Development and The Crisis of Welfare State: Parties and Politics in Global Market*. The University of Chicago Press.
- Hughes, Helen (ed). 1988. *Achieving Industrialization in East Asia*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Iqbal, Farrukh & Jong-il You. 2001. *Democracy, Market, Economics and Development: An Asian Perspective*. Washington D.C: World Bank.
- Jeffries, Ian. 2006. *China: A Guide to Economic and Political Developments*. Oxon: Routledge.
- Ji, You. 1998. *China's Enterprise Reform: Changing State/Society Relations after Mao*. London: Routledge.

- Jones, David Martin. 1997. *Political Development in Pacific Asia*. Cambridge: Polity Press.
- Jung-En Woo, Meredith (ed). 2007. *Neoliberalism and Institutional Reform in East Asia: A Comparative Study*. New York: Palgrave Macmillan.
- Knight, Jack. 1992. *Institution and Social Conflict*. Cambridge, UK: The Press Syndicate, Cambridge University Press.
- Kohli, Atul. 2004. *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kornberg, Judith F & John R. Faust. 2005. *China in World Politics: Policies, Processes, Prospects*. London, Lynne Rienner Publisher.
- Krug, Barbara (ed). 2004. *China's Rational Entrepreneurs: The Development of the New Private Business Sector*. New Fetter Lane, London UK: RoutledgeCurzon
- Kueh, Y.Y. 2008. *China's New Industrialization Industry: Was Chairman Mao Really Necessary?* Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited
- Kuhn, Robert Lawrence. 2010. *How China's Leader Think: The Inside Story of China's Reform and What This Means for the Future*. Singapore: John Wiley and Sons (Asia) Pte. Ltd.
- Kurniawan, Nanang Indra. 2009. *Globalisasi dan Negara Kesejahteraan: Perspektif Institusionalisme*.

Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan,
Fisipol UGM.

Lai, Hongyi. 2006. *Reform and the Non-State Economy in China: The Political Economy of Liberalization Strategies*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Landry, Pierre F., 2008. *Decentralized Authoritarianism in China: The Communist Party's Control of Local Elites in the Post-Mao Era*. New York: Cambridge University Press

Lardy, Nicholas R. 1983. *Agricultures in China's Modern Economic Development*. New York: Cambridge University Press.

Li, Minqi. 2008. *The Rise of China and the Demise of the Capitalist World Economy*. London: Pluto Press.

Li, Minqi. 2008. *Three Essays on on China's State Owned Enterprises: Towards an Alternative to Privatization*. A Monograph, sumber tidak diketahui. Hal.

Lin, Shuanglin & Shunfeng Song (ed). 2007. *The Revival of Private Enterprise in China*. England: Ashgate Publishing Limited.

Liu, Ling. 2005. *China's Industrial Policies and the Global Bussiness Revolution: The Case of Domestic Appliance Industry*. Oxon: Routledge.

Lu, Xiaobo. 2000. *Cadres and Corruption: The Organizational Involution of the Chinese Communist Party*. Stanford, California: Stanford University Press, hal. 190

- Lundvall , Bengt-Åke, Patarapong Intarakumnerd & Jan Vang (eds). 2006. *Asia's Innovation System in Transition*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- M. Pamuji, Nanang & Ucu Martanto (ed). 2006. “*Seri Kajian Sosial Politik Kontemporer: Kritik Globalisasi dan Neoliberalisme*. Yogyakarta: Fisipol UGM.
- Maddison, Angus, 2007, *Chinese Economic Performance in the Long Run; Second Edition*. www.oecd.org/bookshop, bulan Agustus 2009.
- Mahoney, James & Dietrich Rueschemeyer (eds). 2006. *Comparative Historical Analysis in the Social Science*. New York: Cambridge University Press.
- Marsh, David & Gerry Stoker. 2002. *Teori dan Metode dalam Ilmu Politik*. Bandung: Nusa Media.
- Mas'ood, Mohtar. 2003. *Politik, Birokrasi dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- _____. 2003. *Negara, Kapital dan Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Migdal, Joel S. 2001. *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute Each Other*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mugasejati, Nanang P Ucu Martatnto (Ed). 2006. *Kritik Globalisasi dan Neoliberalisme*. Yogyakarta: Fisipol UGM Press.
- Nee, Victor & Richard Swedberg, (eds). 2007. *On Capitalism*. Stanford University Press.

- Nolan, Peter, 2001. *China and the Global Economy: National Champions, Industrial Policy and the Big Business Revolution*. New York: Palgrave.
- OECD Report. 2005. "China in the Global Economy: Governance in China."
- OECD Reviews of Innovation Policy: China
- OECD Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets: *State Owned Enterprises in China: Reviewing the Evidence*. Oktober, 2009.
- Ostry, Sylvia, Alan S. Alexandroff, Rafael Gomez. 2002. *China and the Long March to Global Trade: The Accession of China to the World Trade Organization*. London, UK: Routledge
- Park , Yong-june, 2013. *Slavoj Žižek: Demanding the Impossible*. Cambridge, UK: Polity
- Peerenboom, Randall. 2002. *China's Long March toward Rule of Law*. New York: Cambridge University Press.
- Pei, Minxin. 2006. *China's Trapped Transition: The Limits of Developmental Autocracy*."USA: Harvard University Press.
- Pempel, TJ (ed). 1999. *The Politics of the Asian Economic Crises*. Ithaca, Cornell University Press.
- Peters, Guy B. 1999. *Institutional Theory in Political Science: The Institutionalism*. London & New York: Pinter.

- Pieke, Frank N.. 2009. *The Good Communist: Elite Training and State Building in Today's China*. USA: Cambridge University Press.
- Pieterse, Jan Nederveen. 2001. *Theory of Development: Deconstruction/ Reconstruction*. London: Sage Publication
- Pierson, C. 2004. *Late Industrializers and the Development of the Welfare State*. UNRISD
- Putterman, Louis. 1993. *Continuity and Change in China's Rural Development: Collective and Reform Eras in Perspective*. New York: Oxford University Press.
- Pye, Lucian W. 1985. *Asian Power and Politics: The Cultural Dimension of Authority*. The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rachbini, Didik J. 2002. *Ekonomi Politik dan Teori Pilihan Publik*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Rapley, John. "New Direction in Political Economy of Development." *Review of African Political Economy*, Vol. 21, No. 62 (December, 1994).
- Rawls, John. 1995. *A Theory of Justice*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Robinson, Mark & Gordon White (eds). 1998. *The Democratic Developmental States: Politics and Insitutional Design*. New York, Oxford University Press.

- Rodrik, Dani. 2007. *One Economic, Many Recipes: Globalization, Institution and Economic Growth*. Princeton: Princeton University Press.
- Rowen, Henry S (ed). 1998. *Behind the East Asian Growth: The Political and Social Foundation of Prosperity*. New York: Routledge.
- Saich, Tony, 2001. *Governance and Politics in China*. New York, USA: Palgrave,
- Sanders, Richard & Yang Chen (ed). 2006. *China's Post Reform Economy-Achieving Harmony, Sustaining Growth*. New York: Routledge.
- Santos-Paulino, AmeliaU & Guanghua Wan. 2010. *The Rise of China and India : Impact, Prospect and Implication*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*, New York: Anchor Books.
- Shirk, Susan L. 2007. *China; Fragile Super Power*. New York, Oxford University Press.
- Sigurdson, Jon *et.al*. 2005. *Technological Super Power China*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Steinmo, Sven *et al*. 1992. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steinmo, Sven. 2010. *The Evolution of Modern States: Sweden, Japan and United States*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Stiglitz, Joseph E. 2007. *Making Globalization Work*. Bandung: Mizan Press.
- _____. 2003. *Globalization and its Discontents* edisi terjemahan dengan judul *Globalisasi dan Kegagalan Lembaga-Lembaga Keuangan Internasional*. Jakarta: Ina Publikatama.
- Stiglitz, Joseph & Shahid Yusuf (eds). 2001. *Rethinking the East Asia Miracle*. World Bank and Oxford University Press.
- Sumodiningrat, G. 1999. *Community Empowerment and Social Safety Nets*. Gramedia Pustaka Utama
- Sugiono, Muhadi. 2006.(Cetakan II). *Kritik Antonio Gramsci terhadap Pembangunan Dunia Ketiga*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Triwibowo, Darmawan & Sugeng Bahagijo. 2006. *Mimpi Negara Kesejahteraan*. Jakarta: LP3ES.
- Thun, Eric. 2006. *Changing Lanes in China: Foreign Direct Investment, Local Governments and Auto Sector Development*. New York: Cambridge University Press.
- United Nations. 2000. *Human Development Report*.
- Wade, Robert H. 2005. "Bringing the Back State Back In: Lesson from East Asia's Development Experience. *Penerbit tidak tercantum*.
- _____. 1990. *Governing the Market*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Wan, Ming. 2008. *The Political Economy of East Asia: Striving for Wealth and Power*. Washington DC: Congressional Quaterly Press.
- Wedeman, Andrew H. 2003. *From Mao to Market: Rent Seeking, Local Protectionism, and Marketization in China*. New York: USA: Cambridge University Press.
- Wei, Pan. *The Chinese Model of Development*. www.fpc.org.uk/fsblob/888.pdf, diunduh tanggal 12 oktober 2009
- Weiss, Linda (ed). 2003. *States in the Global Economy: Bringing Domestic Institution Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 1998. *The Myth of the Powerless State*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Wianda, Howard J. 2010. *Grand Theories and Ideologies in the Social Science*. New York: Palgarve Macmillan.
- Wibowo , Ignatius, 2000. *Negara dan Masyarakat: Berkaca dari Pengalaman Republik Rakyat Cina*. Jakarta: Gramedia Pustakan Utama
- Wibowo, Ignatius, 2007. *Belajar dari Cina: Bagaimana Cina Merebut Peluang dalam era Globalisasi*. Jakarta, Penerbit Buku Kompas.
- Winarno, Budi. 2007. *Globalisasi dan Krisis Demokrasi*. Yogyakarta: MedPress.
- Winarno, Budi, 2009. *Pertarungan Negara vs Pasar*. Yogyakarta, Media Pressindo.

- Winarno, Budi . 2004. *Globalisasi: Wujud Imperialisme Baru: Peran Negara dalam Pembangunan*. Medan: Taijidu Press.
- Woo-Cumings, Meredith (ed). 1999. *The Developmental States*. California: Cornell University Press.
- Wong , Jhon & Wei Liu (eds), 2006. *China's Surging Economy: Adjusting for More Balanced Development*. Singapore: World Scientific Publishing, Co.Pte.Ltd.
- Wu, Yanrui. 2004. *China's Economic Growth: A Miracle with Chinese Characteristics*. London: RoutledgeCurzon.
- Yang, Dali L. 1997. *Beyond Beijing: Liberalization and the Regions in China*. London & New York: Routledge.
- Yongnian, Zheng & Joseph Fewsmith. 2008. *China's Opening Society: The Non-State Sector and Governance*. Oxon: Routledge.
- Yuhai, Han. "Assessing China's Reforms." *Economic and Political Weekly*, Vol. 41, No. 22 (Jun. 3-9, 2006), pp. 2206-2212.
- Yustika, Ahmad E. 2009. *Ekonomi Politik: Kajian Teoritis dan Analisis Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Yusuf, Shahid, Kaoru Nabeshima & Dwight H. Perkins, 2006. *Under New Ownership: Privatizing China's State-Owned Enterprises*. Washington D.C, USA: World Bank and Stanford University Press, hal. 96.
- Zang-lai, Kou, 2010. *Toward an Innovative Nation*. Singapore: Cengage Learning Asia Pte.Ltd.

- Zhang ,Wei-Wei. 2000. *Transforming China: Economic Reforms and Its Political Implications*. London, UK: Macmillan Press
- Zhang, Yumei. 2003. *Pacific Asia: The Politics of Development*. London: Routledge.
- Zheng, Ming & Peter J. Williamson, 2007. *Dragons at your Door*. USA: Harvard Bussiness School Publishing Corporation. Edisi terjemahan dari Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Zhu, Tianbiao. 2000. *Consistent Threat, Political-Economic Institution, and Northeast Asian Developmentalism*. Disertasi Doktoral, Cornel University.
- Zweig, David & Chen Zhimin. 2007. *China's Reformers and International Political Economy*. Oxon: Routledge.

Jurnal:

- Amsden, Alice H. "Diffusion of Development: The Late Industrializing Model and the Greater Asia." *The American Economic Review*, Vol. 81, No. 2, May, 1991.
- Auty, Richard M.. "Industrial Policy Reform in China: Structural and Regional Imbalances." *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series, Vol. 17, No. 4 (1992),pp. 481-494.
- Bagchi, A. Kumar. "The Past and the Future of Developmental State." *Journal of World-System Research*, Volume. XI, Number 2, (Summer/Fall, 2000, pp.398-442

- Buckow, Johannes. 2013. *The Transnational Dimension in China*.
www.chinapolitik.de
- Cao, Lan. "Chinese Privatization: Between Plan and Market." *Law and Contemporary Problems*. Vol. 63, No. 4 (Autumn, 2000), pp. 13-62.
- Chen, Sheying. "Economic Reform and Social Change in China: Past, Present and Future of the Economic State." *International Journal of Politics, Culture, and Society*, Vol. 15, No. 4 (Summer, 2002). Pp. 569-589
- Child, John and David K. Tse. "China's Transition and Its Implications for International Business ." *Journal of International Business Studies*, Vol. 32, No. 1 (1st Qtr., 2001), pp. 5-21
- Chua, Christian. 2006. *Chinese Big Business in Indonesia: The State of Capital*. Singapore: National University of Singapore.
- Chu, Yun-han. "State Structure and Economic Adjustment of the East Asian Newly Industrializing Countries ." *International Organization*, Vol. 43, No. 4, Autumn, 1989
- Cooke, Phil & Olga Memedovic. 2006. *Working Paper*; "Regional Innovation System as Public Goods". Vienna: United Nations Industrial Development Organization (UNIDO).
- Croissant, Aurell. "From Transition to Defective Democracy: Mapping Asian Democratization," *Democratization*,

Vol. 11, No. 5 December 2007. USA: Taylor & Francis, Ltd. pp 156-178.

Démurger, Sylvie, Jeffrey D. Sach, Wing Thye Woo, Shuming Bao, Gene Chang & Andrew Mellinger (2002), "Geography, Economic, Policy and Regional Development", *Working Paper Series* diunduh dari <http://www.nber.org/papers/w8897>, tanggal 13 November 2013

_____. "Bases of Power in Chinese Politics: A Theory and an Analysis of the Fall of the 'Gang of Four,'" *World Politics* 31 October 1978

En-Bai, Chong, Yingjuan Du, Zhigang Tao & Sarah T. Yong, "Local Protectionism and Regional Specialization: Evidence from China's Industries." Diunduh dari www.hiebs.hku.hk, desember 2013

Evans, Peter. "Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation." *Studies in Comparative International Development*, Vol. 38, No. 4, Winter 2004.

Feltenstein, Andrew and Saleh M. Nsouli . "Big Bang" versus Gradualism in Economic Reforms: An Intertemporal Analysis with an Application to China." *IMF Staff Papers*, Vol. 50, No. 3 (2003), pp. 458-480.

Fewsmith, Joseph. "China in 2007: The Politics of Leadership Transition." *Asian Survey*, Vol. 48, No. 1 (January/February 2008), pp. 82-96.

- _____. "Institutions, Informal Politics, and Political Transition in China." *Asian Survey*, Vol. 36, No. 3, Informal Politics in East Asia (Mar., 1996), pp. 230-245.
- Furuoka, Fumitaka. "Japan and The Flying Geese Pattern of East Asia Integration. *Eastasia*, Vol.4., No. 1, October 2005.
- Gabardi, Wayne. "Contemporary of Democracy." *Polity*, Vol. 33, No. 4; Summer, 2001.
- Gallagher, Mary E. "Reform and Openness": Why China's Economic Reforms Have Delayed Democracy." *World Politics*, Vol. 54, No. 3 (Apr., 2002), pp. 338-372
- Gao, Xia, Xiaochuan Guo, Katz J. Sylvan, Jiancheng Guan, "The Chinese Innovation System During Economic Transition: A Scale-Independent View." *The Journal of Infometrics*, 2010. doi:10.1016/j.joi.2010.07.001 (www. Elsevier.com/locate/joi, diunduh tanggal 20 Juni 2013)
- Gao, Xudong, Jizhen Li, Wei Yuan & Yuntao He, "Following the Approach of National Innovation System: Evidence from National Innovation Platform in China." Tahun tidak tercantum, diunduh dari www.leydesdorff.net, bulan agustus 2013
- Groves, Theodore , Yongmiao Hong, John McMillan, Barry Naughton. "Autonomy and Incentives in Chinese State Enterprises." *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 109, No. 1 (Feb., 1994), pp. 183-209.

- Guo, Sujian. "The Ownership Reform in China: What Direction and How Far?" *Journal of Contemporary China*, Vol. 12 No. 36 (August 2003), pp. 553-573
- Haggard, Stephen. "The East Asia NICs in Comparative Perspective." *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 505, *The Pacific Region: Challenges to Policy and Theory*, September, 1989.
- _____. "On Governing the Market." *Issues and Studies*, Vol. 40. No. 1, March, 2004.
- Han, Sun Sheng and Clifton W. Pannell. *The Geography of Privatization in China, 1978-1996*. *Economic Geography*, Vol. 75, No. 3 (Jul., 1999), pp. 272-296.
- Hepeng, Jia. "The Three Represents Campaign: Reform the Party or Indoctrinate the Capitalist?" *Cato Journal*, Vol. 24, No. 3 (Fall 2004).
- Huang, Yasheng. "China's Other Path." *The Wilson Quarterly*, Vol. 34, No. 2 (Spring 2010), pp. 58-64
- Iksan, Muhammad. 2022. From Neoliberalism to Neodevelopmentalism: Indonesian's Investment Policy on the Foreign Capital Post-New Order. *Journal of Advance in Social Sciences and Policy*. Vol. 2, Number 1
- Kay, Cristóbal. "Why East Asia Overtook Latin America: Agrarian Reform, Industrialization and Development." *Third*

World Quarterly, Vol. 23, No. 6 December, 2002. Taylor and Francis, Ltd.

Kim, Eun Mee. "Contardiction and Limits of a Developmental State: With Ilustration from South Korean Case." *Social Problems*, Vol. 40, No. 2 May, 1993. University of California Press.

Kim, Kyunghoon. Key Feature of Indonesia's State Capitalism Under Jokowi. *Journal of ASEAN Studies*, 10(2), 2022: 207-226. <https://doi.org/10.21512/jas.v10i2.9075>

Kim, Yung-Myung. "Asian Style Democracy: A Critique from East Asia." *Asian Survey*, Vol. 37, No. 12. Dec, 1997.

Kjær, Anne Mette Ole Hersted Hansen & Jens Peter F. Thomsen, "Conceptualizing State Capacity." *DEMSTAR Research Report No. 6, April 2002*.

Kuznets, Paul W. "An East Asian Model of Economic and Development: Japan, Taiwan and South Korea." *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 36, No. 3. April, 1988.

Kwon, Keedon. "Economic Development in East Asia and A Critique of the Post-Confucian Thesis." *Theory and Society*, Vol. 36, No. 1 February, 2007.

Lautard, Stéphanie. "State, Party, and Market: Chinese Politics and the Asian Crisis." *International Political Science Review*, Vol. 20, No. 3, (Jul., 1999), pp. 285-306.

- Lee, So Yoon. "An Urban Explanation of Jokowi's Rise: Implications for Politics and Governance in Post-Soeharto Indonesia". *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, vol. 40(2) year 2021: 292-314
- Levi-Faur, David. "Friedrich List and The Political Economy of Nation State. *Review of International Political Economy*, Vol. 4, No. 1, Spring 1997.
- _____. "The Developmental States: Israel, South Korea and Taiwan Compared." *Studies in Comparative International Development*, Vol. 33, no.1 (Spring 1998) ,pp. 65-93.
- Li, Cheng and David Bachman. "Localism, Elitism, and Immobilism: Elite Formation and Social Change in Post-Mao China." *World Politics*, Vol. 42, No. 1 (Oct., 1989), pp. 64-94
- Li, Jiatao and Jing Zhong. "Explaining the Growth of International R&D Alliances in China." *Managerial and Decision Economics*, Vol. 24, No. 2/3, Research Alliances and Collaborations (Mar. - May, 2003), pp. 101-115.
- Li, Minqi. *Three Essays on on China's State Owned Enterprises: Towards an Alternative to Privatization*. A Monograph: 2008
- Liew, Leong H.. "Gradualism in China's Economic Reform and the Role for a Strong Central State." *Journal of Economic Issues*, Vol. 29, No. 3 (Sep., 1995), pp. 883-895.

- Lin, Gang. "Leadership Transition, Intra-Party Democracy, and Institution Building in China." *Asian Survey*, Vol. 44, No. 2 (March/April 2004), pp. 255-275.
- Liu, Xielin & Peng Cheng, "Is China's Indigenous Innovation Strategy Compatible with Globalization?." *Policy Studies* 61, 2001
- Liu, Xielin and Steven White; "Comparing innovation system: a framework and application to China's transitional context," *Research Policy* No.30,2001. pp. 1091-1114
- Lipset, Seymour Martin "The social requisites of democracy revisited', *American Sociological Review*, Vol 59, 1994, hal. 1-22;
- Lipset, Seymour Martin Kyoung-Ryung Seong & John Charles Torres, 'A comparative analysis of the social requisites of democracy', *International Social Science Quarterly*, Vol 45, 1993, hal. 18
- Ma, Shu Y. "China's Privatization: From Gradualism to Shock Therapy?" *Asian Survey*, Vo. 48, No. 2 (March/April 2008), pp. 199-214.
- McCormick, Barrett L. "Democracy or Dictatorship?: A Response to Gordon White." *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 31, January, 1994.
- Minor, Michael & B. Curtis Hamm. "The "Little Dragons" as Role Models. *International Studies of Management & Organization*, Vol. 20, No. ½, Organization and

Management in China: 1979-1990 (Spring-Summer 1990). Pp 85-95.

Ming, Tu Wei “ Confucian Tradition in East Asian Modernity,” *Bulletin of the American Academy of Arts and Sciences*, Vol. 50, No. 2 (Nov., 1996), USA: American Academy of Art and Sciences ,hal. 12-39,

Mohan, Ram T.T. “Privatization in China: Softly, Softly Does it.” *Economic and Political Weekly*. Vol. 39, No. 45 (Nov. 6-12, 2004), pp. 4904-4909.

Montinola, Gabriela, Yingyi Qian & Barry R. Weingast. “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China.” *World Politics*, Vol. 48, No. 1 (Oct., 1995)., pp. 50-81.

Moore, Thomas G.“China as an Economic Power in the Contemporary Era of Globalization.” *Journal of Asian and African Studies* Vol.43, No. 5 (2009), pp. 497-521.

Mulyaman, Darynaufal, Achmad Ismail, Nadya Carolina, & Morry Zefanya. Comparison Analysis of Developmentalism in Globalization Era: Indonesia Joko Widodo Presidency (2014-2019) and South Korea Moon Jae-in Presidency (2017-2020). *Jurnal Inovasi Ilmu Sosial dan Politik*, Vol. 3 No. 1. (2021).
<http://riset.unisma.ac.id/index.php/JISoP/article/view/9248/8276>

United Nations, *Human Development Report 2000 & 2002*,
www.undp.com

- Narayan, Raviprasad. "The Politics of Reform in China: Deng, Jiang and Hu." *Strategic Analysis*, Vol. 30 No. 2, Apr-Jun 2006. Hal. 329-353
- Nathan, Andrew J. & Bruce Gilley, 2003. *China's New Rulers: The Secret Files, 2nd Edition*. New York, USA: New York Review Books (NYRB)
- Nee, Victor & Rebecca Mathews, "Market Transition and Societal Transformation in Reforming State Socialism." *Annual Review of Sociology*, Vol. 22 (1996), pp. 401-435
- Nee, Victor. "Organizational Dynamics of Market Transition: Hybrid Forms, Property Rights, and Mixed Economy in China." *Administrative Science Quarterly*, Vol. 37, No. 1 (Mar. 1992), pp. 1-27
- Oi, Jean C. "Patterns of Corporate Restructuring in China: The Political Constraints on Privatization." *The China Journal*, No. 53 (Jan., 2005), pp. 115-136.
- Öniş, Ziya. "The Logic of Developmental State." *Comparative Politics*, Vol. 24, No. 1, Octobre, 1991.
- Ó'Riain, Seán. "The Flexible Developmental State: Globalization, Information Technology and Celtic Tiger." *Politics and Society*, Vol. 28, No. 2 June, 2000.
- Pearson, Margaret M. "The Business of Governing Business in China: Institutions and Norms of the Emerging Regulatory State." *World Politics*, Vol. 57, No. 2 (Jan., 2005), pp. 296-322.

- Petracca, Mark P. & Mong Xiong, “The Concept of Chinese Neo-Authoritarianism: An Exploration and Democratic Critique.” *Asian Survey*, Vol. 30, No. 11 (Nov., 1990), hal. 1099-1117
- Qian, Yingyi. “The Process of China’s Market Transition (1978-1998): The Evolutionary, Historical and Comparative Perspective.” *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)*, Vol. 156, No. 1, 17th International Seminar on the New Institutional Economics: Big-Bang Transformation of Economic System as a Challenge to New Institutional Economies (March 2000), pp. 151-171.
- Qian, Yingyi and Chenggang Xu. “Innovation and Bureaucracy under Soft and Hard Budget Constraints.” *The Review of Economic Studies*, Vol. 65, No. 1 (Jan., 1998), pp. 151-164.
- Saich, Tony. “China in 2005: Hu’s in Charge.” *Asian Survey*, Vol. 46, No. 1 (January/February 2006), pp.37-48.
- Sato, Hajime. “The Rise and The Fall of the Developmental State: The Case of the Japanese and South Korean Steel Industries.
<http://iippe.org/wiki/images/6/BDS%28Hajime%29Dec2009.pdf>.
- Sen, Amartya. “Beyond the Crisis: Development Strategies in Asia.” *Asia Pacific Lecture Series*, No. 2. 1999. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

- Sen, Gautam. "Post-Reform China and the International Economy: Economic Change and Liberalization under Sovereign Control." *Economic and Political Weekly*. Vol. 35, No. 11 (Mar, 11-17, 2000). 929-936.
- Silva, Patricio. "State Capacity, Technocratic Insulation, and Government-Business Relation in South Korea and Chile." <http://cronopio.falco.cl/fondo/pib/publicos/2000/libro/002468.pdf>.
- Sinha, Aseema. "Rethinking the Developmental States Model: Divided Leviathan and Subnational Comparison in India." *Comparative Politics* Vol. 35, No. 4 (July, 2003). pp.459-476.
- Sheng, Yumin. "Central-Provincial Relations at the CCP Central Committee Institutions, Measurement and Empirical Trends, 1978-2002." *The China Quarterly*, No. 182 (Jun., 2005), pp.338-355.
- Solinger, Dorothy J. "Despite Decentralization: Disadvantages, Dependence and Ongoing Central Power in the Inland: The Case of Wuhan." *The China Quarterly*, No. 145 (Mar., 1996), pp.1-34.
- Stiglitz, Joseph E. "Some Lesson from East Asia Miracle." *The World Bank Research Observer*, Vol. II, No. 2, August, 1966. Oxford University Press.

- Sumarto, Mulyadi. 2007. "Social Safety Nets and Economic Transitions in Indonesia: Paradox of Social Services?" JOAAG, vol.2. No.1
- Sutrisno, Nandang & Sigar Aji Poerana . Reformamsi Hukum dan Realisasi Investasi Asing pada Era Presiden Joko Widodo. *Undang: Jurnal Hukum, Vol. 3 No. 2* (2020) DOI: 10.22437/ujh.3.2.237-266.
- Syukri, Muhammad. "Indonesia's New Developmental State: Interrogating Participatory Village Governance." *Journal of Contemporary Asia*. (2022). <https://doi.org/10.1080/00472336.2022.2089904>.
- Tabb, William K. 2001. *The Amoral Elephant: Globalization and the Struggle for Social Justice in 21 Century*. New York: Monthly Review Press.
- Teiwes, Frederick C. " Normal Politics with Chinese Characteristics." *The China Journal*, No. 45 (Jan., 2001). Pp.69-82.
- Thompson, Mark R.. "Pacific Asia after 'Asian Values': Authoritarianism, Democracy, and 'Good Governance'." *Third World Quarterly*, Vol. 25, No. 6 (2004), pp. 1079-1095.
- Tsai, Ming Chang. " State Power, State Embeddedness and National Development in Less Development Countries: A Cross-National Analysis." *Studies in Comparative International Development*. Winter, 1999.

- Tsui, Kai-yuen and Youqiang Wang. "Between Separate Stoves and a Single Menu: Fiscal Decentralization in China." *The China Quarterly*, No. 177 (Mar., 2004), pp. 71-90
- Viksnins, George J. "The East Asian Model and the Baltic States." *Intereconomics*, September/Octobre 1998.
- Wade, Robert & Frank Veneroso, "The Asian Crisis: The High Debt Model vs The Wall Street Treasury-IMF Complex." *New Left Review*, March-April 1998. Working Paper #128, 2 March 1998.
- Walder, Andrew G.. "China's Transitional Economy: Interpreting Its Significance." *The China Quarterly*, No. 144, Special Issue: China's Transitional Economy (Dec., 1995), pp. 963-979.
- Wang, Shaoguang. "Double Movement in China." *Economic and Political Weekly*, Vol. 43, No. 52 (Dec. 27, 2008 - Jan. 2, 2009), pp. 51-59.
- Wang, Jenn-hwan. "China's Dualist Model on Technological Catching-Up: A Comparative Perspective." *Pacific Review*, Vol. 19 No. 3 (March 2006). Pp. 385-403.
- Warburton, Eve. "Jokowi and the New Developmentalism." *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 52:3 (2016): 297-320.
<https://doi.org/10.1080/00074918.2016.1249262>
- Wei, Yehua Dennis. "Changes in Ownership Structure in China." *Geography*, Vol. 84, No. 3 (July 1999), pp. 193-203.

- Weiss, Linda, "Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, not 'normalizing.'" *The Pacific Review*, Vol.13 No.1, (2000), pp. 21-55.
- Whittaker, D. Hugh, *et al.* 2008. *Compressed Development*. <http://web.mit.edu/ipc/publications/pdf/08-005.pdf>. Diunduh bulan Desember, 2010.
- Winarno, Budi. "Globalisasi dan Krisis Pembangunan: Bagaimana dengan Indonesia?" Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Fisipol UGM. 2005.
- Woo, Wing Thye. "The Real Reasons for China's Growth." *The China Journal*. Vol. 41, Jan. 1999, pp. 115-137.
- Wong, Joseph. "The Adaptive Developmental State." *Journal of East Asian Studies*. http://FindArticle.com/p/articles/mi_hb3241/is_3_4/ai_n29129384/. Diunduh Juni 2010
- Wong, Kwan-Yiu. "China's Special Economic Zone Experiment: An Appraisal." *Geografiska Annaler*. Series B, Human Geography, Vol. 69, No. 1 (1987), pp. 27-40.
- Wu, Weiping . "State Policies, Enterprise Dynamism, and Innovation System in Shanghai , China." *Growth and Change*, Vol. 38, No. 4 (December 2007), pp. 544-566.
- Yang, Dali L. " China Adjusts to the World Economy: The Political Economy of China's Coastal Development Strategy." *Pacific Affairs*. Vol. 64, No. 1 (Spring, 1991), pp. 42-64.

- Yeung, Yue-man, Joanna Lee & Gordon Kee, "China's Special Economic Zone at 30." *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 50, No. 2 (2009), pp. 222-240.
- Yi-Chong, Xu. "Deepening and Widening the Economic Reform in China: From Enterprise Reform to Macroeconomic Stability." *The Journal of Developing Areas*, Vol. 30, No. 3 (April., 1996). Pp. 361-384.
- Zakaria, Fareed. "Asian Values." *Foreign Policy*, No. 133 November-December, 2002.
- Zheng , Ming & Peter J. Williamson, 2007. *Dragons at your Door*. USA: Harvard Bussiness School Publishing Corporation. Edisis terjemahan dari Gramedia Pustaka Utama, hal. 53-82.
- Zheng, Yongnian, " Political Incrementalism: Political Lessons from China's 20 Years of Reform." *Third World Quaterly*, Vo. 20, No. 6 (Dec., 1999), pp. 1157-1177.
- Zhong, Yang & & Shiping Hua (eds). 2006. *Political Civilization and Modernization in China: The Political Context of China's Transformation*. Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd
- Zhou, Yu & Tong Xin. "Innovative Region in China Interaction Between Multinational Corporation and Local Firms in High-Tech Cluster in Beijing." *Economic Geography*, Vol. 79, No. 2 (2003), pp. 129-152

¹ Asumsi utama teori evolusi, antara lain: (1) Perubahan sosial merupakan gerakan searah garis lurus atau linear. Perubahan masyarakat berjalan melalui suatu tahapan kemajuan. Misalnya saja dari pemikiran Auguste Comte tokoh positivistic yang menggambarkan perubahan masyarakat dari tiga kriteria yakni teologi, metafisik dan positif atau Tonnie mengkategorikan dua bentuk masyarakat yakni Gemeninshchaft (komunitas) dan Gessellschaft (masyarakat).(2) Karena perubahan bersifat linear, maka suatu kemajuan atau perubahan itu adalah sesuatu yang alamiah dan tidak bisa dihindari, dapat diramalkan. Oleh karenanya masyarakat modern menjadi masyarakat yang dicita-citakan. Masyarakat modern adalah masyarakat yang bernilai baik dan sempurna.

² Sedangkan asumsi utama teori fungsionalisme struktural Talcott Parson adalah: (1)Masyarakat dianalogikan sebagai suatu system yang terdiri dari bagian-bagian yang saling berkaitan (agama, pendidikan, struktur politik, keluarga dan sebagainya).(2) Struktur masyarakat seperti struktur tubuh manusia yang memiliki fungsi yang jelas dan khas (specific) , demikian pula setiap bentuk kelembagaan dalam masyarakat yang melaksanakan tugas tertentu untuk stabilitas dan pertumbuhan masyarakat tsb. Fungsi pokok kelembagaan masyarakat : AGIL (*adaptation to the environment, goal attainment, integration and latency*). A: oleh lembaga ekonomi, G: oleh lembaga pemerintahan (pencapaian tujuan umum), I: oleh lembaga agama I oleh keluarga (pemeliharaan).

(3).Masyarakat mengalami perubahan yang dinamis dan teratur (homoestatic equilibrium)/ masyarakat berkembang dalam situasi yang harmoni, integrative, stabil dan mapan. Konflik menandai tidak berkerjanya integrasi sosial; (4) Karakter masyarakat modern: netral, tidak mempribadi, berjarak, tidak emosional, memiliki hubungan dengan norma universal dan individualistic, kompetitif dan beroreintasi pada pencapaian (prestasi) dan terdiversifikasi fungsinya secara jelas.

³ Misalnya argument Kumar Bagchi, yang telah dikutip pada awal bagian tulisan ini. Amiya Kumar Bagchi, 2000. "The Past and the Future of Developmental State." *Journal of World-System Research*, Volume. XI, Number 2, Summer/Fall, 2000.p 398-442, lihat juga Amiya Kumar Bagchi, 2004. *The Developmental State in History and in the Twentieth Century*. New Delhi: Regency Publication.

⁴ Lihat Woo-Cumings, yang berpendapat bahwa DS dan merkantilisme pada dasarnya merupakan teori tentang intervensi negara yang koheren terhadap mekanisme pasar. (Meredith Woo-Cumings. " Introduction: Chalmers Johnson and the Politics of Nationalism and Development" dalam Meredith Woo-Cumings ,(ed). 1999. *The Developmental State*, California: Cornel State University Press. hlm.5).

⁵ Salah satu karya yang membahas lebih dalam mengenai persepsi ancaman yang konsisten sebagai salah satu faktor yang melandasi munculnya negara pembangunan adalah Tianbiao Zhu, 2000. *Consistent Threat, Political-*

⁶ Kepentingan ekonomi oleh beberapa pengamat dianggap merupakan faktor dominan kebijakan –kebijakan AS di kawasan Asia. Dalam pidato Presiden Eisenhower, 7 April 1954 dinyatakan bahwa perebutan pengaruh di kawasan Indocina merupakan perebutan keuntungan ekonomi dan geografis. Kemenangan mendominasi wilayah Indocina berarti keuntungan terhadap region luas yang merupakan area atau pangsa pasar yang besar bagi kapitalisme AS. Beberapa teoritis juga menganalisa perang ideologi AS merupakan kamufase perang yang tujuan utamanya adalah mendapatkan region ekonomi. Argument ini dapat dilihat dari beberapa tulisan Noam Chomsky, misalnya Noam Chomsky, 1989. *Necessary Illusion: Thought Control in Democratic Societies*; Noam Chomsky, 2005. *Memeras Rakyat: Neoliberalisme dan Tatanan Global*. Jakarta: Profetik; Chomsky, Noam dan Edward S. Herman, 1988. *Manufacturing Consent*. Pantheon Books

⁷Imperialisme di Asia oleh Eropa telah dimulai sejak abad ke 16-17. Pada masa ini, hampir semua negara Asia (Asia Timur dan Tenggara) menjadi bagian kolonialisasi negara-negara Barat, baik Eropa seperti Portugis, Belanda, Inggris, Denmark, Belgia, Spanyol, Italia ataupun negara Barat lainnya yakni AS. Kawasan Asia pada masa ini layaknya sebagai arena kompetisi dan perebutan pengaruh, kekuasaan dan sumber-sumber ekonomi bagi negara-negara Barat. Sedangkan di Jepang sendiri, kolonialisasi dimulai sejak abad ke-16 oleh bangsa Portugis dengan membawa misi agama (Kristenisasi). Upaya inilah yang kemudian ditentang oleh Shogun Tokugawa dan menerapkan politik isolasionis. Amerika kemudian masuk menjadi imperialis baru di Jepang. Melalui Komodor Perry, AS memaksa Jepang untuk membuka akses pelabuhan dan mengatur perjanjian perdagangan yang tidak setara (*unequal*), dengan menuntut privelese bagi akses kapal AS namun juga menggerus otonomi Jepang dalam penentuan tarif perdagangan. Namun satu hal yang patut dicermati bahwa, upaya proses imperialisme AS ini, telah mengubah perspektif Jepang terhadap situasi global (Ming Wan, 2008) yang kemudian menyebabkan transformasi fundamental bidang politik, ekonomi dan kemasyarakatan (Michael R. Austin, 2004). Jepang mempelajari dari Barat bahwa penguatan kapasitas militer dimulai dengan modernisasi ekonomi nasional dan melihat bahwa negara sangat berperan penting dalam pembangunan. Nilai inilah yang kemudian disebut sebagai pencetus kebijakan pembangunan Jepang yang khas. Restorasi Meiji juga membawa Jepang pada perubahan struktur politik, kemasyarakatan dan sistem feodal Tokugawa Jepang. Pada akhirnya, Jepang dianggap mampu mempelajari beberapa nilai Barat melalui berbagai program belajar ke Barat. Aplikasi nilai Barat ini jelas terlihat dalam sistem birokrasi Jepang yang mengikuti karakter Prusia yang menekankan pada prinsip-prinsip meritokrasi. Ambisi Jepang untuk mengejar ketertinggalannya dengan negara Barat, tidak berarti Jepang melakukan Westernisasi, namun hanya pada aspek adaptasi saja. Keberhasilan Samurui dalam Restorasi Meiji yang penting dan utama adalah penanaman nilai-nilai konfusianisme dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Adaptasi pengetahuan Barat yang kemudian di sesuaikan dengan prinsip-prinsip

376 Evolusi China Menuju Negara Pembangunan Transformatif

konfusianisme inilah yang menjadikan Jepang begitu khas di mata Barat. Tak heran, adagium *Japanese spirit, Western ability* begitu mengemuka pada masa awal pembangunan Jepang.

⁸ Kesepakatan ini disetujui kedua negara melalui Pakta Keamanan (*Security Pact US-Japan*) pada tahun 1951.

⁹ *Flying geese formation* (formasi angsa terbang) merupakan ideology integrasi regional Jepang yang dicetuskan oleh ekonom Jepang, Kaname Akamatsu (1935) yang terinspirasi dari fenomena penyebaran industri dari negara maju ke negara yang berkembang. Melalui model ini, Jepang memimpikan integrasi Asia dimana Jepang adalah pemimpinya (*lead goose*). Ada dua model *flying geese formation*, yakni model sebelum Perang Dunia, yang bersifat sangat hirarkis dan diwarnai dengan usaha-usaha militer (*military offensive*), seperti supresi, eksploitasi, kolonialisasi; dan model kedua adalah model semasa Perang Dingin, yang dipandang lebih egalitarian, berbasis pada kekuatan ekonomi dan ditopang oleh bantuan pembangunan. Berbeda dengan versi semasa perang dunia yang didasarkan ide imperialism, *flying geese* pada masa Perang Dingin bertujuan untuk menciptakan jaringan produksi (*production network*) di negara-negara belum berkembang di Asia. Jepang melakukan memberikan bantuan financial, melakukan ekspor dan akhirnya membangun basis produksi. Hal ini dilakukan untuk memperkuat pasar Jepang dan akhirnya menciptakan situasi interdependensi diantara negara-negara Asia. (Fumitaka Furuoka, "Japan and "The Flying Geese" Pattern of East Asia Integration. *Eastasia, Vol.4, No. 1, October 2005*). Bagi AS, hal ini tentunya dapat memperkuat aliansi Perang Dingin dan memperkuat basis pertahanan terhadap komunisme

¹⁰ Lihat juga peran-peran asistensi AS di Korea dan Jepang dalam menuntut dan mengawal reformasi pasca kemerdekaan di Stephen Haggard, 1990. *Pathways from Periphery: The Politics of Growth in the newly Industrializing Countries*. Ithaca & London: Cornell University Press; Dae-oup Chang, 2009. *Capitalist Development in Korea: Labour, Capital and the myth of Developmental State*. New York & London: Routledge. hlm, 73-91.

¹¹ Pada awalnya dalam perjanjian dengan Jepang, AS menuntut dilakukannya liberalisasi perdagangan dan reformasi untuk mendukung proses desentralisasi kekuasaan sebagai upaya mendorong demokratisasi. Namun seiring meningkatnya ketegangan Perang Dingin, AS kemudian melonggarkan tuntutannya, antara lain terus berupaya mendorong pembangunan namun juga mengizinkan Jepang mengadopsi strategi pembangunan sebelum Perang, antara lain pembentukan kembali *Zaibatsu* yang telah dibubarkan menjadi *Keiretsu*, pemberian subsidi industri, dan intervensi dalam pembangunan.

¹² Jepang lebih dikategorikan sebagai negara kurang demokratis (dalam ukuran demokrasi liberal), namun bukan juga sebagai negara otoriter.

¹³ Kaitan konfusianisme dengan pertumbuhan Asia Timur sesungguhnya menjadi perdebatan. Wacana dekade terakhir justru memunculkan isu penolakan ide konfusianisme dalam masyarakat Asia Timur (lihat David Martin Jones, 1997. *Political Development in Pacific Asia*. Cambridge, UK: Polity Press. hal.38). Di suatu sisi, konfusianisme yang menekankan harmoni menciptakan stabilitas bagi pertumbuhan industri dan pencapaian tujuan-tujuan

pembangunan namun di sisi lain, penghargaan mereka terhadap nilai-nilai keluarga berpeluang menumbuhkan budaya paternalistik, yang dalam pandangan meritokratis Weberian merupakan penghalang utama modernisasi di Asia Timur. Namun demikian, peran konfusianisme dalam pembangunan awal Asia Timur tidak dapat diabaikan.

¹⁴ Daniel A. Bell mengemukakan bahwa pendekatan budaya melihat budaya konfusian merupakan faktor penting yang membentuk model kapitalisme di Asia Timur, serta pilihan-pilihan strategi ataupun model arbitrase yang dipilih negara dalam proses bina bangsa. Misalnya saja, motivasi pembangunan ekonomi seringkali tercetus dari beberapa filosofi konfusian oleh pemimpin negara Asia Timur, salah satunya Deng Xiaoping yang terinspirasi dari filsafat Mencius (tokoh dalam filsafat konfusian) yang menekankan kewajiban negara untuk menyediakan keamanan kesejahteraan rakyatnya, melebihi tuntutan pemenuhan kebutuhan politik. Hal ini menurut Bell, secara ideologis menjadikan model otoritarianisme yang intervensif sebagai suatu pilihan rasional. (lihat Daniel A. Bell, 2006. *Beyond Liberal Democracy: Political Thinking for an East Asian Context*. Princeton and Oxford: Princeton University Press). Beberapa pendapat menguatkan argumentasi Bell, dimana konfusianisme yang memegang teguh prinsip kepemimpinan ketokohan (*government by men*) (Pye 1985; Lee 1997; Koo and Nahm 1997) dan prinsip loyalitas terhadap hirarki kepemimpinan menjadi basis legitimasi dan supremasi pemimpin negara (Kihl 2005) sehingga gerakan oposisi sangat minimal dengan pertimbangan budaya ini.

¹⁵ Dalam beberapa kajian, negara otoritarian Asia Timur dianggap *in nature*, atau dipandang sebagai suatu hal yang melekat dengan karakter nilai budaya yang dianut, yakni konfusianisme. Basis utama konfusianisme pada nilai paternalistik yang hirarkis memengaruhi struktur relasi negara dan masyarakat. Negara merupakan entitas tertinggi dalam hirarki sosial (*prime institution*) dan memiliki tanggung jawab mengatur masyarakat layaknya seorang Ayah mengatur keluarganya. Dalam struktur yang hirarkis ini, kelompok yang berada pada posisi subordinat memiliki kewajiban untuk hormat, patuh, setia, dan menunjukkan sikap kepedulian sedangkan yang superior harus mampu berperan menjadi *role model*. Pandangan terhadap negara yang bukan merupakan bagian dari masyarakat menyebabkan nilai-nilai otoritarian dapat diakomodir. (lihat, William J. O'Malley. "Culture and Industrialization" dalam Helen Hughes (ed), 1988. *Achieving Industrialization in East Asia*. Cambridge University Press, hlm 327-343)

¹⁶ "a set of humanly devised behavioral rules that govern and shape the interactions of human beings, in part by helping them to form expectations of what other people will do." Justin Yifu Lin, and Jeffrey B. Nugent. 1995. "Institutions and Economic Development." Handbook of Economic Development. Ed. J. Behrman and T. N. Srinivasan, yang dikutip dalam Dani Rodrik, 2007. *One Economic, Many Recipes: Globalization, Institution and Economic Growth*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. Hal 154.

¹⁷ Institusionalisme yang dibahas disini adalah institusionalisme baru atau neoinstitusionalisme. Intitusionalisme tradisional menekankan pada lembaga-lembaga politik yang legal-formal, seperti parlemen, birokrasi, eksekutif, partai

378 Evolusi China Menuju Negara Pembangunan Transformatif

politik. Atau dengan kata lain, proses politik hanya terjadi pada lembaga-lembaga formal tersebut. Titik tekan institusionalisme tradisional adalah institusi sebagai pembentuk atau agen perubahan dalam masyarakat. Konsekuensi pemikiran ini adalah eliminasi faktor sosial atau masyarakat dan aktor politik, yang dipandang sebagai variabel pasif. Sedangkan neoinstitusionalisme memandang institusi dan sosial saling memengaruhi satu sama lain, dimana institusi dapat beradaptasi dengan perubahan masyarakat atau aktor, sebaliknya proses politik atau proses sosial dalam masyarakat dapat berkontribusi terhadap perubahan institusi itu.

Artinya, neoinstitusionalisme melihat terjadinya distribusi kekuasaan kepada pelbagai kekuatan-kekuatan politik yang berarti proses politik itu terjadi di aras masyarakat atau kelompok masyarakat. Aspek lain neoinstitusionalisme adalah memperluas kajian atau unit analisa institusionalisme tradisional, yakni dari institusi legal formal sampai pada institusi yang informal. Setidaknya ada tujuh varian neoinstitusionalisme, yakni neoinstitusionalisme dengan pendekatan statis, empiris, normatif, historis, sosiologis, dan institusionalisme internasional.¹⁸ Sven Steinmo, "The New Institutionalism" in Barry Clark and Joe Foweraker, (eds). 2001. *The Encyclopedia of Democratic Thought*. London: Routledge, diakses di <http://stripe.colorado.edu/~steinmo/foweracker.pdf>. November 2011.

¹⁹ Sebagaimana dikutip oleh Patricio Silva, 2000. "State Capacity, Technocratic Insulation, and Government-Business Relation in South Korea and Chile." Santiago, Chile; FLACSO. Dapat diunduh melalui <http://cronopio.flacso.cl/fondo/pib/publicos/2000/libro/002468.pdf>

²⁰Ulasan Peter Evans mengenai pemikiran Weber dan keterkaitannya dengan *embedded autonomy*, dalam Peter Evans, 1995. *Embedded Autonomy; State and Industrial Transformation*. Hal. 30

²¹ Lihat pembahasan Vedi R. Hadiz terhadap penelitian Hamza Alavi mengenai Pakistan dan Bangladesh dengan menggunakan argument pasca kolonial. Vedi R. Hadiz, 1999. *Politik Pembebasan Teori-Teori Negara Pasa Kolonial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar. Hal 53

²²Ada empat tipikal intervensi negara yang diidentifikasi oleh Peter Evans, 1979. *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*. New Jersey: Princeton University Press, yakni *custodian*, *demiurge*, *midwife* dan *husbandry*. *Custodian* yakni fungsi negara untuk melindungi, mengawasi, dan mencegah terjadi perilaku ekonomi tertentu yang dipandang merugikan. Peran ini lekat dengan peran regulatif negara dalam teori ekonomi liberal. *Demiurge* adalah negara berperan dan terlibat maksimal dalam produksi barang dan jasa. Negara berperan sebagai fasilitator sekaligus pelaku ekonomi. Peran *Midwife* yaitu negara menjadi mitra dari sektor swasta karena dianggap sektor ini masih belum mampu mengidentifikasi kegiatan ekonomi yang menguntungkan, disamping organisasi produksi yang belum efisien. Negara juga memberikan proteksi kepada sektor industry pemula (*infant industries*). Dan peran *husbandry* merupakan peran yang berkenaan dengan campur tangan negara untuk menjaga kesinambungan pertumbuhan ekonomi

dalam jangka panjang. Peran ini meyakini bahwa peran negara yang vital adalah menyediakan informasi yang dibutuhkan untuk mobilisasi ekonomi, mengidentifikasi sumber daya negara, mengorganisasi riset dan pengembangan (R&D), dan jaminan utang untuk peningkatan investasi. (elaborasi peran ini dikutip dari Ahmad Erani Yustika, Ph.D., 2009. *Ekonomi Politik: Kajian Teoritis dan Analisis Empiris*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hal viii-x).

²³ Kara Tan Bhala menyebutkan empat fase pembangunan yakni, fase atau tahap yang berbasis pertanian atau agrikultur, fase kedua disebut fase industri level rendah; kemudian fase industri level tinggi dan terakhir disebut fase post-industrial (Kara Tan Bhala, 2001. "Patterns of Growth." Sumber publikasi tidak diketahui.)

²⁴ Melihat ketiga aspek pembeda tersebut, banyak pihak berasumsi bahwa proses demokratisasi sangat penting dalam menunjang berjalannya transformasi negara pembangunan. Pun demikian banyak yang mengasumsikan bahwa *democratic developmental states* merupakan bentuk dari transformasi negara pembangunan. Pembahasan *democratic developmental state ini*, dapat dilihat di Mark Robinson & Gordon White (eds), 1998. *The Democratic Developmental State: Politics and Institutional Design*. Oxford University Press.

²⁵ Model intervensi ini disebut sebagai *market enhancing intervention*, yang merupakan oposisi dari *market empeding intervention*, atau intervensi negara justru mengacaukan fungsi pasar. Pasar justru dihalangi untuk berfungsi dengan baik karena terlalu banyak distorsi dan inefisiensi.

²⁶ Pengkategorian Indonesia sebagai negara *developmental states* sesungguhnya masih menjadi pro-kontra. Linda Weiss, menyebutkan model pembangunan yang dijalankan oleh Taiwan, Jepang dan Korea Selatan dengan negara-negara Asia Tenggara seperti Indonesia, Malaysia, maupun Thailand sesungguhnya berbeda. Ketiga negara Asia Timur dapat dijustifikasi sebagai negara DS karena ketiga negara ini menjalankan tahapan pembangunan yang hampir sama. Meski Linda Weiss mengakui tidak ada bentuk monolitik dari DS, namun kategorisasi Indonesia sebagai DS mesti diragukan, Linda Weiss lebih menyebut Indonesia sebagai negara yang sangat intervensionis yang sesungguhnya tidak dapat dikaitkan dengan DS (lihat Linda Weiss, "Developmental States in Transition: Adapting, Dismantling, Innovating, not 'normalizing.'" *The Pacific Review*, Vol. 13 No. 1, 2000: 21-55). Namun demikian, Indonesia mengimplementasikan banyak bentuk kebijakan DS yang serupa yang dilakukan oleh negara Asia Timur, hanya saja kelemahan Indonesia yang membuatnya gagal adalah system birokrasi yang jauh lebih lemah daripada dinegara Asia Timur, serta lebih bersifat otoritarian. Salah satu faktor pembeda utama Indonesia dengan negara DS di Asia Timur adalah kapasitas negara, dimana Indonesia dianggap sangat lemah memenuhi faktor ini.

²⁷ "Unless we make a good job of it, we may well hold back the whole of our state construction...Industrial development, commercial and other economic activities cannot be founded on the poverty of 80% of the population...to develop our industrial sector; we must establish an ideology that is founded on agriculture and that serves agriculture... The more industri develops, the more

we must put agricultural" (Sun and Li 2003:243 dikutip dari Satyananda J. Gabriel, 2005. *Chinese Capitalism and the Modernist Vision*. Milton Park, Oxon: Routledge, hal. 116)

²⁸ Yiping Huang, 1998. *Agricultural Reform in China: Getting Institution Right*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, hal. 96-97: Revolusi Pertama terjadi pada tahun 1950-an, yakni Mao melakukan reformasi agrarian dengan kolektifisasi tanah pertanian. Revolusi Kedua yakni diterapkannya HRS, dan Revolusi Ketiga adalah masa pertanian Cina memasuki era liberalisasi.

²⁹ Lihat pembahasan data pada bagian terdahulu.

³⁰ Dalam korporasi modern, tiga pemimpin atau pelaku utama dalam korporasi terdiri dari tiga kelompok yakni, pemegang saham (*shareholders*), dewan pengawas atau dewan direksi, dan eksekutif seperti pejabat korporat yang berwenang dalam manajemen perusahaan. Dalam hal, SOEs kian menyeruapai rantai tata kelola perusahaan modern. Para pemilik tidak lagi bisa menentukan kebijakan operasionalisasi perusahaan, dan hanya bertanggungjawab pada persoalan dana. Sedangkan dewan direksi mengawasi eksekutif sebagai eksekutor kebijakan dalam perusahaan. Dewan direksi mewakili pemilik saham. Dalam konteks Cina, eksekutif mewakili SOEs sehingga SOEs ditempatkan pada lapisan ketiga tata kelola.

³¹ Menurut definisi yang lebih luas, SOEs pun dibedakan menurut kementerian yang mengaturnya. Misalnya saja ada tipe SOEs dibawah supervisi Komite Pengawasan Aset Negara dan Komisi Administrasi (SASAC); SOEs yang berada dibawah otoritas Komisi Pengaturan Perbankan Negara (CBRC), Komisi Pengaturan Asuransi (CIRC), dan Komisi Regulasi Sekuritas (CRRC), serta SOEs yang langsung berada di bawah Menteri.

³² OECD Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets: *State Owned Enterprises in China: Reviewing the Evidence*. Oktober, 2009.

³³ Di banyak negara yang bercorak sentralistis, fungsi sosial kerap mendominasi SOEs daripada fungsi komersial. Fungsi sosial SOEs memang kerap tidak dapat digantikan oleh perusahaan swasta lainnya, namun terlalu kuatnya fungsi ini juga dapat memberikan kerugian kepada negara. Secara sederhana, bisa saja disebutkan bahwa fungsi sosial SOEs itu seperti distribusi kesejahteraan bagi para pegawainya atau rakyat secara umum, atau dapat disebutkan sebagai bentuk negara kesejahteraan terbatas atau minimalis. Pengelolaan SOEs yang sangat bergantung pada subsidi menjamin distribusi *public goods* atau barang publik yang dianggap bersifat strategis dengan harga terjangkau. Disisi lain para pegawainya diberikan jaringan pengaman sosial yang tidak dimiliki perusahaan swasta, seperti misalnya di Cina kontrak kerja seumur hidup, atau seperti di Indonesia, dana pensiun, tunjangan pendidikan, tunjangan kesehatan dan lain sebagainya. Sayangnya, karena manajemen yang buruk SOEs kerap diperlakukan sebagai arena perburuan rente. Namun demikian, fungsi sosial inilah yang menjadi pertimbangan Cina untuk tidak melakukan privatisasi radikal terhadap SOEs mereka.

³⁴ Pembentukan Tim Nasional disahkan pada tahun 1997 tepatnya pada Kongres Partai ke-15 pada sidang pleno ke-5. Namun, sebenarnya Tim Nasional merupakan serangkaian ekperimentasi yang dimulai sejak tahun-tahun

sebelumnya. Misalnya saja, pada tahun 1987, dikeluarkan dokumen mengenai tahap awal pembangunan grup bisnis, yang kemudian berlanjut pada pembentukan grup bisnis percobaan (*trial group*), yakni produser otomotif Erqi yang kemudian menjadi Dongfeng Group yang merangkul beberapa perusahaan dalam satu sistem manajemen bersama (*joint management*). Setelah masa percobaan dengan kebijakan percobaan yang berhasil pula, akhirnya pada tahun 1991 kelompok bisnis berkembang pesat menjadi 55 kelompok bisnis, dan 1997 menjadi 65 kelompok bisnis. Kelompok-kelompok bisnis ini sangat besar, dimana satu kelompok bisnis saja bisa memiliki atau menaungi ratusan perusahaan baik skala medium dan besar, misalnya saja Huaneng Group, Dongfeng, Xinjiang Construction Group, dan China State Engineering Group. Namun, tidak semua kelompok bisnis ini berperan signifikan atau menjadi kepala naga (*head of the dragon*) karena tidak semuanya bersifat kohesif dan kuat, lagipula dari segi ukuran bisnis grup belum dianggap mumpuni untuk menyaingi perusahaan multinasional lainnya. Oleh karenanya, pemerintah memfokuskan pada kelompok bisnis yang bergerak pada sektor-sektor strategis saja.

³⁵ Di banyak produsen barang canggih, mereka mengeluarkan barang atau produk teknologi tinggi namun membutuhkan kustomisasi dengan perangkat yang lebih mahal. Misalnya saja alat pemindai yang dijadikan suatu sistem. Alat pemindai yang baru membutuhkan chip terprogram untuk aplikasi khusus yang berharga mahal. Harga mahal ini dikarenakan, konsumen juga harus membayar biaya paten. Sedangkan, seperti yang dipaparkan Zheng dan Williamson salah satu perusahaan Cina yakni Teknova menciptakan alat yang sama namun menjadikannya hanya sebagai ‘alat tambahan’ dari apa yang telah dimiliki sebelumnya oleh konsumen. Perusahaan ini menggunakan ‘chip umum’ dengan perangkat keras yang standar, sehingga tidak saja penggunaannya lebih fleksibel namun juga berharga murah.

³⁶ Yakni menciptakan model-model baru yang lebih baik dengan mengkombinasi ide dan teknologi yang ada dengan cara-cara baru, bukan mengembangkan produk tambahan dari nol (Zheng & Williamson, 2007: 74).

³⁷ Lihat definisi Buesa, 2002 dalam Xia Gao, Xiaochuan Guo, Katz J. Sylvan, Jiancheng Guan, “The Chinese Innovation System During Economic Transition: A Scale-Independent View.” *The Journal of Infometrics*, 2010. doi:10.1016/j.joi.2010.07.001 (www.Elsevier.com/locate/joi, diunduh tanggal 20 Juni 2013) dan Shulin Gu & Bengt-Åke Lundvall, “Policy Learning as a Key Process in the Transformation of the Chinese Innovation Systems” dalam Bengt-Åke Lundvall, Patarapong Intarakumnerd & Jan Vang (eds). 2006. *Asia’s Innovation System in Transition*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited. Hal. 293

³⁸ Dikutip dalam Shulin Gu & Bengt-Åke Lundvall, “Policy Learning as a Key Process in the Transformation of the Chinese Innovation Systems” dalam Bengt-Åke Lundvall, Patarapong Intarakumnerd & Jan Vang (eds). 2006. *Asia’s Innovation System in Transition*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited. Hal. 293.

³⁹ Pada tahun 2009, tercatat sekitar 15.996 NTEs yang terdaftar di Kementerian Sains dan TEknologi (MST), dimana 61 persen diantaranya berlokasi di daerah

yang secara tradisional dikenal sebagai daerah zona industri seperti Beijing, Shanghai, Jiangsu, Zhejiang dan Guangdong (www.chinatax.gov.cn, diunduh tanggal 5 september 2013). NTEs ini diberikan berbagai kemudahan, termasuk pemotongan pajak hingga 15 persen. Namun kerap kemudahan itu tergantung dari status kepemilikan NTEs.

⁴⁰ Status kepemilikan sangat tergantung dari sumber dana dan inisiator pendirian NTE. Misalnya saja, dana NTE publik berasal dari alokasi anggaran negara, ataupun dimiliki oleh institut publik seperti bidang kementerian tertentu. Sedangkan kolektif, didanai oleh sekelompok orang dan privat tentunya berasal dari institute itu sendiri. Namun kebanyakan NTEs berstatus milik kolektif atau publik, karena memudahkan lisensi dan pinjaman dari bank maupun institusi finansial lainnya.

⁴¹ Lihat statistic lengkap di OECD: Reviews of Innovation Policy China, 2008. Hal 267.

⁴² Program ini disponsori oleh Departemen Keorganisasian Komite Sentral PKC dan merupakan suatu program perekrutan peneliti muda maupun peneliti yang berbakat untuk bekerja di Program Inovasi Utama (*Key National Innovation Programme*) dan ditempatkan di departemen keilmuan strategis maupun laboratorium-laboratorium utama milik negara, dan juga ditempatkan di departemen litbang perusahaan milik negara (SOEs) dan institut komersil milik negara lainnya. Bahkan mereka juga dapat menerima dana maupun asistensi bagi para peneliti yang hendak memulai bisnis pengembangan industri teknologi mereka. Program ini dianggap membuahkan hasil yang signifikan karena menjadi pendorong dan pendukung utama bagi beberapa terobosan dalam bidang teknologi, pengembangan industri teknologi tinggi dan bahkan juga penemuan-penemuan signifikan di bidang *basic science* oleh para peneliti profesional yang direkrut. Selain itu, para *returned talent* atau eks peneliti yang bekerja di SOEs justru banyak berhasil membangun bisnis industri teknologi tinggi mereka. Konsekuensi positif dari hal ini adalah semakin eratnya kemitraan antara perusahaan, universitas dan institusi penelitian. Sebelumnya, pemerintah Cina juga pernah mengeluarkan program yang serupa seperti *Hundreds-Talent Programme* di tahun 1994 dan *Yangtze River Scholar Award Programme* yang berhasil merekrut lebih dari 4000 peneliti berbakat. Yongxiang Lu (ed), 2010. *Science and Technology in China: A Roadmap to 2050. Strategic General Report of the Chinese Academy of Sciences*. Beijing & New York: Science Press Beijing & Springer, hal. 123-125.

⁴³ Pada masa Revolusi Kebudayaan, Mao menggunakan strategi pembilahan kelompok-kelompok sebagai propaganda politik. Identifikasi Mao terhadap kelompok terdidik sangatlah buruk, mereka dialienasi, dituduh sebagai penghianat bangsa, dan anti Maois. Para siswa pun menjadi objek politik propaganda Mao. Mereka direkrut menjadi anggota Pengawal Merah "*Red Guard*" yang melakukan pemberontakan terhadap kelompok tua, termasuk guru-guru mereka. Politisasi kelompok muda terdidik ini pun berakibat dominannya visi politik daripada visi pendidikan. Selain diakibatkan karena kekacauan politik, hancurnya pendidikan juga disebabkan karena pelabelan orang terdidik itu sendiri sebagai kelompok 'hitam' yang, penulis sebut memundurkan semangat terhadap pendidikan. Pendidikan tidak dianggap

penting untuk mencapai karir tinggi, karena pada waktu itu satu-satunya jaminan untuk keberlangsungan hidup adalah loyalitas ideologi.

⁴⁴ www.china.org.cn, "Top 10 Provincial Regions with Highest GDP Quality". Diunduh Februari, 2014.

⁴⁵ Involusi politik kerap disebabkan oleh desentralisasi yang masif dalam hampir semua aspek, terutama aspek politik. Di daerah yang mengalami transisi demokrasi, seperti Indonesia misalnya desentralisasi politik kerap digunakan sebagai salah satu upaya dalam proses konsolidasi demokrasi dan pemerataan pembangunan. Meskipun latar belakang desentralisasi berbeda satu sama lain, namun yang dapat dilihat dari desentralisasi di Indonesia adalah involusi politik. Kerap menganggap memiliki legitimasi rakyat karena dipilih langsung, daerah menunjukkan ketidaksetujuan maupun ketidakpatuhan terhadap instruksi pusat. Hal ini mengakibatkan koherensi maupun integrasi kebijakan antara pusat dan daerah semakin terkikis dan melemah. Hal lain yang terjadi adalah desentralisasi di Indonesia justru memindahkan konflik di pusat ke daerah yang menyebabkan desentralisasi justru kerap menimbulkan konflik di aras lokal, dan semakin meningkatkan perilaku elit lokal yang memanfaatkan situasi dengan mengeruk sumber daya daerah.

⁴⁶ Persoalan *guanxi* merupakan persoalan yang kompleks di Cina. Bahkan ada sebutan di Cina yang menyatakan bahwa untuk berbisnis di Cina, perkuat relasi dengan *guanxi*. Di Cina, meski partai PKC telah banyak melakukan reformasi termasuk reformasi sistem rekrutmen, namun *guanxi* atau kerap disebut dengan *family ties* yang menjadi warisan budaya Cina, tetap menjadi salah satu faktor yang bisa dikatakan penting dalam rekrutmen dan penentuan posisi politik seorang kader partai. *Guanxi* disebut-sebut sebagai kendala utama, mengapa desentralisasi tidak berjalan efektif karena melalui *guanxi* inilah sebenarnya kontrol maupun intervensi elite pusat dilakukan. Misalnya saja melalui *nomenklatura* atau daftar posisi tinggi di partai. Pemilihan kader untuk posisi di *nomenklatura* memang secara normatif didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan merit, namun karena fungsi utama *nomenklatura* sesungguhnya adalah sebagai alat penggalangan dukungan karena ia juga merupakan mekanisme *punishment and reward* yang efektif oleh patron terhadap kliennya, maka penting kiranya seorang sponsor memilih kader yang satu faksi atau, katakanlah satu 'garis' pandangan. Seorang kader yang memiliki ikatan *guanxi*, baik itu ikatan alumni pendidikan, asal daerah atau bahkan memiliki relasi kekerabatan baik langsung maupun tidak langsung dengan kelompok petinggi partai, maka ia dapat dengan mudah menduduki daftar atas *nomenklatura*. Jika akhirnya menduduki jabatan, maka akan sangat mudah bagi 'sponsor' kader tersebut untuk mengontrol bahkan jika seorang kader menempati posisi sebagai gubernur, elit pusat dapat 'meminta' secara khusus segala sesuatu yang bisa terkait dengan kebijakan daerah yang berkaitan dengan pusat. Namun, pembahasan mengenai *nomenklatura* dan reformasi politik Cina tidak sesingkat yang dibayangkan. Penulis hanya menggambarkan bahwa persoalan budaya adalah suatu persoalan yang kompleks di Cina. Bahkan dalam pembahasan *nomenklatura*, *guanxi* memberikan beberapa kemanfaatan. Namun, perlu kiranya dinyatakan bahwa meski potensi intervensi pusat terhadap daerah melalui *guanxi* masih dapat ditemui, tetapi reformasi politik dan institusi di

384 Evolusi China Menuju Negara Pembangunan Transformatif

Cina menyebabkan peluang ini semakin sempit. Hal ini pula yang memunculkan rasa optimis terhadap masa depan politik Cina.

⁴⁷ Lihat juga Dorothy J. Solinger. "Despite Decentralization: Disadvantages, Dependence and Ongoing Central Power in the Inland: The Case of Wuhan." *The China Quarterly*, No. 145 (Mar., 1996), pp.1-34.

⁴⁸ Johannes Buckow, 2013. Discussion Paper, "The Transnational Dimension of Innovation in China." *China Analysis No. 104*, diunduh dari www.chinapolitik.de, maret 2014.

⁴⁹ Braczyk, H., P. Cooke and M. Heidenreich (eds.) (1998), *Regional Innovation Systems*

London: UCL Press dalam Phil Cooke & Olga Memedovic. 2006. *Working Paper*, "Regional Innovation System as Public Goods". Vienna: United Nations Industrial Development Organization (UNIDO). Hal. 7-8.

⁵⁰ Cooke, P., M. Heidenreich and H.J. Braczyk (eds.) (2004), *Regional Innovation Systems*,

2nd edition London: Routledge dalam *ibid.*, hal. 8-9.

⁵¹ Dari penelitian oleh Anja Lahtinen, 2005. "China's Western Region Development Strategy and Its Impact on Qinghai Province"

⁵² www.wto.org.

⁵³ Dari berbagai sumber: www.wto.org, www.worldbank.org, Chunlai Chen, "China's economy after WTO accession: an overview" dalam Chunlai Chen (ed). 2009. *China's Integration with the Global Economy: WTO Accession, Foreign Direct Investment and International Trade*. UK: Edward Elgar Publishing Limited, hal. 5-7

⁵⁴ Kunwang Li & Xiaosong Wang, "China's Foreign Trade: Trend and Issue after WTO Accession" dalam Chunlai Chen (ed). 2009. *China's Integration with the Global Economy: WTO Accession, Foreign Direct Investment and International Trade*. UK: Edward Elgar Publishing Limited, hal. 21

⁵⁵ *Ibid.*,

⁵⁶ Indonesia merupakan salah satu contoh dimana penerapan privatisasi dianggap merupakan kebijakan yang salah arah. Meskipun ide privatisasi ataupun ide-ide neoliberalisme telah muncul sejak tahun 1980-an, yang didukung oleh kelompok-kelompok intelektual kanan Indonesia dan disebut Rizal Malarangeng sebagai 'kelompok epistemis liberal' dan kebijakan privatisasi dilakukan sejak tahun 1998-an atau sejak IMF memberlakukan program bantuan, tetapi Indonesia tidak memiliki payung hukum (Undang-undang) mengenai privatisasi. Program privatisasi di Indonesia hanya berpayung peraturan pemerintah. Hal ini menyebabkan proses privatisasi lebih merugikan Indonesia, karena tidak adanya kejelasan mengenai mekanisme privatisasi itu sendiri. Proyek privatisasi di Indonesia dilakukan berdasarkan faktor eksternal semata, yakni karena paket kebijakan IMF dan Bank Dunia yang tertera dalam LoI (*Letter of Intent*) yang ditandatangani pihak Indonesia sebagai debitur dan lembaga keuangan tersebut sebagai kreditur. Karena privatisasi tidak dipersiapkan secara matang, termasuk UU anti-monopoli, tidak mengherankan privatisasi justru dianggap membawa lebih banyak kerugian dan bertentangan dengan UU Dasar 1945, mengenai tanggung jawab negara terhadap sektor-

sektor yang dianggap berhubungan dengan hajat hidup orang banyak seperti air dan listrik (lihat Fabby Tumiwa dan Hamong Santono, *Sebuah Dogma Ekonomi Bernama Swastanisasi*).

⁵⁷ Dalam beberapa catatan, negara seperti di AS pun tidak sepenuhnya melepaskan peran negara dalam pembangunan dan distribusi kesejahteraan. Meski kebijakan perdagangannya terkesan sangat liberal, Amerika tetap memiliki kebijakan-kebijakan sosial bagi rakyatnya seperti yang diterapkan di negara-negara *welfare state*, hanya saja porsinya tidak semasif di negara-negara tersebut.

⁵⁸ Dari beberapa sumber; antara lain <https://kontras.org/2021/10/19/catatan-2-tahun-pemerintahan-joko-widodo-maruf-amin-demokrasi-perlahan-mati-di-tangan-jokowi/>; <https://www.benarnews.org/indonesian/berita/kontras-indonesia-alami-kemunduran-demokrasi-di-bawah-jokowi-10202022115530.html>,

⁵⁹ Juwita Hayyuning Prastiwi, “Kemunduran Demokrasi dalam Pemerintahan Jokowi: Nyalakan Tanda Bahaya”. <https://fisip.ub.ac.id/kemunduran-demokrasi-dalam-pemerintahan-jokowi-nyalakan-tanda-bahaya/>, (oktober 2019, diakses oktober 2023).

⁶⁰ <https://news.republika.co.id/berita/rvjsj318/revisi-uu-tni-dinilai-membuka-tabir-gelap-dwifungsi-abri> (Juni 2023, diakses Oktober 2023)

⁶¹ <https://www.metrotvnews.com/play/bJECnAz7-demokrasi-indonesia-terus-merosot-di-era-jokowi>; diakses Oktober 2023

⁶² <https://fisip.ub.ac.id/kemunduran-demokrasi-dalam-pemerintahan-jokowi-nyalakan-tanda-bahaya/>. Diakses oktober 2023

⁶³ <https://www.kompas.id/baca/utama/2018/07/31/jokowi-bumn-dan-setengah-mesin-pertumbuhan>. Diakses Oktober 2023.

⁶⁴ Piter Abdullah, dikutip dalam <https://www.kompas.id/baca/utama/2018/07/31/jokowi-bumn-dan-setengah-mesin-pertumbuhan> Diakses Oktober 2023.

⁶⁵ <https://sumut.bpk.go.id/wp-content/uploads/2021/02/Catat-Jokowi-Ungkap-7-Bansos-yang-Lanjut-di-2021-1.pdf>. Diakses Oktober 2023.

⁶⁶ <https://ti.or.id/indeks-persepsi-korupsi-indonesia-2022-mengalami-penurunan-terburuk-sepanjang-sejarah-reformasi/>. Diakses Oktober 2023.

⁶⁷ <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2023/01/31/indeks-persepsi-korupsi-indonesia-merosot-tajam>. Diakses Oktober 2023.

⁶⁸ <https://ti.or.id/indeks-persepsi-korupsi-indonesia-2022-mengalami-penurunan-terburuk-sepanjang-sejarah-reformasi/>. Diakses Oktober 2023.