

# Negara, Masyarakat dan Ekonomi\*

Farchan Bulkin

## Pengantar

Pemahaman terhadap fenomena negara dan masyarakat kontemporer Indonesia mungkin lebih baik kalau didasarkan pada pemahaman arus, kekuatan dan lingkungan sejarah yang terungkap dalam kekuatan-kekuatan masyarakat, politik dan ekonomi masa kini yang pertumbuhan dan perkembangannya tidak terlepas dari kondisi-kondisi pada berbagai periode sebelumnya. Pemahaman ahistoris dan berdasarkan asumsi-asumsi keliru mengenai masyarakat moderen-seperti yang dilakukan studistudi dalam kerangka fungsionalisme-struktural-justeru telah mengaburkan, dan bukannya memperjelas fenomena negara dan masyarakat. Tulisan ini mencoba melihat secara singkat perkembangan teori negara dan masyarakat serta makna yang bisa kita tarik daripadanya, kemudian akan menawarkan suatu cara untuk melihat negara dan masyarakat dalam kerangka pendekatan historis dan struktural.

## Teori Klasik dan Beamtenstaat

Mungkin hanya ada satu hal yang pasti dan bisa disetujui bersama dalam usaha memahami fenomena negara-yaitu bahwa ia muncul dalam sejarah sebagai jawaban atas krisis mendalam dan luas yang menimpa beberapa entitas sosial, politik dan ekonomi di beberapa kawasan Eropa pada penggal terakhir Abad-Tengah, yang kemudian-berlanjut sampai abad keenambelas, yang oleh Fernand Braudel disebut sebagai abad "panjang" dalam sejarah Eropa. Kompleksitas dan misteri yang menyelubungi fenomena negara

\* Dimuat dalam *Prisma*, no. 8, 1984.

dengan jelas dicerminkan dalam pikiran-pikiran yang terkandung dalam beberapa konstruksi teori dan argumentasi pada abad kesembilan belas. Beberapa teoritis klasik seperti Marx, Weber dan Durkheim, telah berusaha mencari jawaban pada hampir seluruh kecenderungan sosial, ekonomi dan politik yang kuat yang berkembang sejak abad keenambelas di Eropa. Marx misalnya, telah mencari jawab pada struktur ekonomi, arah dan lingkungan sejarah, latar belakang feodalisme, keterhubungan dan kebebasannya dengan masyarakat sipil, birokrasi, pembagian kerja dan evolusi masyarakat secara keseluruhan. Durkheim mencarinya pada pembagian kerja sosial, sentralisasi, hukum administrasi, organ masyarakat dan rasionalitas, kebebasan individu, otoritas dan hirarki dan pada perkembangan patologis. Sedangkan Weber mencarinya pada kekuasaan, dominasi dan penaklukan, birokrasi, hukum, rasionalitas, otoritas, penggunaan kekerasan secara syah dan jenis-jenis perekonomian.<sup>1</sup>

Ilmu sosial yang berkembang di abad kedua puluh, telah gagal untuk mengembangkan perspektif yang ditawarkan oleh para teoritis klasik. Tradisi liberal-pluralis yang untuk sekian lama telah mendominasi ilmu sosial Amerika malah mengabaikan fenomena negara. Tokoh-tokoh aliran ini, dari Arthur Bentley sampai David Truman, telah memusatkan analisa mereka pada individu, yang diasumsikan akan selalu mengejar kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik mereka dan kemudian membentuk masyarakat. Dalam teori-teori kelompok (*group-theory*) yang mereka kembangkan, negara hanyalah dipandang sebagai salah satu kelompok pelaku politik di antara kelompok-kelompok lain sehingga tidak memiliki keistimewaan dan sejarah tertentu yang harus diperhatikan. Lebih pokok dalam pandangan mereka adalah masyarakat yang terdiri dari individu-individu yang memiliki kemampuan mengatur dirinya sendiri. Masyarakat, kebudayaan

<sup>1</sup> Tinjauan singkat terhadap pandangan klasik diberikan dalam Bertrand Badie and Pierre Birnbaum, *The Sociology of the State* (Chicago and London: The University of Chicago Press, 1983), hal. 3-24. Lihat juga Alfred Stepan, *The State and Society: Peru in Comparative Perspective* (Princeton: Princeton University Press, 1978), hal. 3-45.

## Negara, Masyarakat dan Ekonomi

dan kepribadian dinilai sebagai subyek yang patut diberi tingkat analisa yang relatif otonom. Perlakuan terhadap fenomena negara yang demikian juga ditunjukkan dalam teori sistem dan pendekatan sibernatika (*cybernetics*) yang dikemukakan oleh David Easton dan Karl Deutsch-keduanya tidak menilai negara dan kekuasaan sebagai fenomena yang menuntut perhatian serius.<sup>2</sup>

Luasnya pengaruh fungsionalisme-struktural dalam pemikiran-pemikiran ilmu sosial mendesak fenomena negara, lebih jauh ke belakang. Negara dalam perspektif ini dipandang hanya sebagai konsekuensi tak terelakkan, atau setidaknya-tidaknya merupakan bagian dari empat proses sentral modernisasi: differensiasi, otonomisasi, universalisasi dan institusionalisasi. Untuk menyebut beberapa contoh, Shmuel Eisenstadt menekankan proses differensiasi dan menempatkan negara sebagai lembaga fungsional dan otonom sifatnya dalam proses differensiasi dan pembagian kerja yang menimbulkan konflik dan pertentangan. Negara dengan begitu dilihat sebagai lembaga yang tujuan eksistensinya adalah mengurangi ketegangan-ketegangan sosial dan melembagakan konsensus yang berkembang dan berubah-ubah.<sup>3</sup> Proses otonomisasi ditekankan oleh Reinhard Bendix untuk memahami pertumbuhan negara moderen. Dikemukakan bahwa negara tumbuh bersamaan dengan administrasi publik yang ditunjukkan sebagai lembaga yang bebas dari persaingan-persaingan dan konflik politik serta kepentingan-kepentingan pribadi.<sup>4</sup> Proses universalisasi dipakai oleh Robert Nisbet untuk menjelaskan disintegrasi keluarga-keluarga Romawi yang dianggapnya bersumber pada pertumbuhan kekuatan militer yang kemudian mengikis habis hak-hak istimewa tradisional kepunyaan keluarga-

<sup>2</sup> Bertrand Badic and Pierre Birnbaum, *The Sociology of the State*, hal. 25.

<sup>3</sup> Lihat Shmuel Eisenstadt, *Modernization: Protest and Change* (Englewood Cliffs, NH: Prentice-Hall, 1966); *The Political System of Empires* (New York: Free Press, 1963); "Social Change, Differentiation, and Evolution", *American Sociological Review* 29, no. 3, halaman 375- 386.

<sup>4</sup> Lihat misalnya Reinhard Bendix, *Nation Building and Citizenship* (New York: Wiley, 1964).

keluarga Romawi. Nisbet menegaskan bahwa ini adalah suatu proses universal di mana pusat imperium dan individu menciptakan suatu hubungan politik secara langsung. Negara dengan demikian dilihat sebagai tumbuhnya kolektivitas baru dalam masyarakat yang akhirnya mendominasi kolektivitas-kolektivitas lain dengan menekankan ciri-ciri universal dan menciptakan hubungan-hubungan individual.<sup>5</sup> Negara sebagai cerminan proses universalisasi ini berubah menjadi etnosentrisme dalam analisa Edward Shils, Gabriel Almond dan Lucien Pye. Shils dan Almond dengan teori pembangunan atau modernisasi politik, menegaskan bahwa suatu sistem politik yang "maju" (*developed*) adalah seperti yang ditampilkan oleh sistem politik moderen Barat. Pye mengemukakan lebih tegas lagi bahwa negara moderen yang berkernbang di Eropa dan kini tersebar diikuti oleh seluruh bagian dunia merupakan satu-satunya pemecahan atas masalah pembangunan. Dalam pandangan Pye, krisis-krisis politik yang terjadi di negara-negara terkebelakang adalah langkah-langkah yang harus dilalui oleh negara-negara itu untuk mencapai tingkat negara dan sistern politik moderen.<sup>6</sup> Tak lepas dari "paradigma" fungsionalisme-struktural adalah analisa-analisa Huntington yang memusatkan perhatiannya pada masalah pernbangunan institusi. Hipotesanya adalah bahwa semakin terdeferensiasi suatu masyarakat, maka ia akan lebih tergantung pada berfungsinya institusi-institusi dalam masyarakat itu, karena tak satu kekuatanpun dalam masyarakat itu yang mampu memaksakan kehendaknya terhadap kekuatan lain.<sup>7</sup>

Perlu dikemukakan bahwa para pengemuka teori negara dalam

<sup>5</sup> Robert Nisbet, "State and Family", dalam Amitai Etzioni and Eva Etzioni, eds., *Social Change* (New York: Basic Books, 1973), hal. 190-210.

<sup>6</sup> Lihat Edward Shils, *Political Development in the New State* (The Hague: Mouton, 1960); *Center and Periphery* (Chicago: University of Chicago Press, 1975); Gabriel Almond and Bingham Powell, *Comparative Politics* (Boston: Little, Brown, 1966); Lucien Pye, *Aspects of Political Development* (Boston: Little, Brown, 1967).

<sup>7</sup> Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968).

## Negara, Masyarakat dan Ekonomi

tradisi fungsionalisme-struktural ini di sana-sini telah mengacu pada butir-butir yang dikemukakan oleh para teoritis klasik, terutama Max Weber. Pengacuan pada teori klasik ini dilakukan juga oleh Ralph Miliband dan Nicos Poulantzas, yang berusaha mengembangkan perspektif yang ditawarkan oleh Marx. Mereka juga menyadari betapa fenomena negara kurang memperoleh perhatian serius terutama dalam hubungannya dengan realitas kongkrit sosial-ekonomi, politik dan kebudayaan dalam masyarakat kapitalis kontemporer.<sup>8</sup> Dengan jelas nampak bahwa pengacuan-pengacuan pada teori klasik ini tidaklah menyeluruh, tetapi hanya parsial.

Mungkin sebagai reaksi terhadap ketidak lengkapan dan tidak memadainya ilmuwan sosial menangani fenomena negara, timbul suatu gerakan studi yang menggunakan metode makro sosiologi dan sejarah untuk memahami saat-saat kritis peralihan di Eropa, yang dalam periode dan sejak saat itu telah muncul negara moderen. Studi-studi Charles Tilly, Barrington Moore, Richard Brenner, Immanuel Wallerstein, Perry Anderson dan Theda Skocpol, adalah contoh gerakan studi ini. Dengan penekanan dan studi wilayah yang berbeda-beda, mereka pada umumnya menunjukkan betapa tumbuhnya negara moderen sangat erat hubungannya dengan struktur masyarakat, pertumbuhan kapitalisme, dan lingkungan internasional. Moore menekankan struktur sosial dalam negeri untuk memahami jalan menuju industrialisasi dan peranan negara.<sup>9</sup> Wallerstein menekankan pentingnya letak wilayah dalam struktur ekonomi-dunia kapitalis Eropa dalam mencari jawab mengenai kuat atau lemahnya negara-negara di Eropa abad keenambelas.<sup>10</sup> Perry Anderson berargumentasi bahwa dalam

<sup>8</sup> Ralph Miliband, *The State in Capitalist Societies* (New York: Basic Books, 1969); Nicos Poulantzas, *Political Power and Social Classes* (London: New Left Books and Sheed and Ward, 1973); "The Problem of the Capitalist State", *New Left Review*, November-December 1969.

<sup>9</sup> Barrington Moore, *The Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon Press, 1966).

<sup>10</sup> Immanuel Wallerstein, *The Modern World-System Capitalist Agriculture and the*

memahami munculnya negara moderen di Eropa, struktur dan kekuatan feodalisme pada masa sebelumnya harus terlebih dahulu dipahami.<sup>11</sup>

Usaha untuk memahami negara dan masyarakat di kawasan dunia ketiga setidaknya-tidaknya telah melahirkan tiga perspektif teoritis yang pokok: teori negara dalam masyarakat perifer, konsep dan model rezim birokratik dan otoriter, dan statisme-organik sebagai suatu model pemerintahan. Perspektif pertama meletakkan struktur sosial sebagai landasan permulaan dalam memahami negara di kawasan dunia ketiga. Struktur masyarakat yang tumbuh sebagai akibat kolonisasi dalam waktu yang umumnya panjang, dan telah bertahan pada masa pasca kolonial dengan kecenderungan dan implikasi yang tidak jauh berbeda dari masa kolonial telah dijadikan substansi analisa dalam perspektif ini. Studi-studi yang dikemukakan oleh Hamza Alavi, John S. Paul dan Colin Leys, mengenai kawasan Pakistan, India dan Afrika yang menggunakan perspektif ini.<sup>12</sup> Kesulitan ideologis yang dihadapi dunia ketiga dalam menempuh jalan pembangunan adalah titik tolak model *organic statisme*. Hampir seluruh negara dunia ketiga dihadapkan pada pilihan: jalan kapitalis yang berarti pemaksimalan kepentingan pribadi, kebebasan dan persaingan untuk mencapai efisiensi ekonomi dan keseimbangan politik yang maksimal; atau

*Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century* (New York: Academic Press, 1974); "The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concept for Comparative Analysis", dalam *Politics and Society*, 5,3 (1975); *The Capitalist World Economy* (New York: Cambridge University Press, 1979); lihat juga Theda Skocpol, "Wallerstein's World Capitalist System: A Theoretical and Historical Critique," dalam *American Journal of Sociology* 82, no. 5 (1977).

<sup>11</sup> Perry Anderson, *Passages from Antiquity to Feudalism* (London: New Left Books, 1974); *Lineages of the Absolutist State* (London: New Left Books, 1974).

<sup>12</sup> Lihat Hamza Alavi, "The State in Post-Colonial Societies: Pakistan and Bangladesh," *New Left Review*, 74 (July-August, 1972), John S. Paul, "The State in Post Colonial Societies: Tanzania," *The Socialist Register* (1974) dan "The Unsteady State: Uganda, Obote and General Amin." *Review of African Political Economy*, 5 (January-April, 1976), dan Colin Leys, "The Overdeveloped Post Colonial State: A Reevaluation", *Review of African Political Economy*, 5 (January-April, 1976).

## Negara, Masyarakat dan Ekonomi

jalan sosialis-komando yang berarti memaksimalkan kontrol ekonomi dengan perencanaan negara untuk mencapai masyarakat politik monistik dan terintegrasi dengan menghilangkan otonomi kelompok-kelompok yang ada dan pembangunan struktur dan nilai kolektif. Beberapa negara dunia ketiga dengan tegas menolak kedua pilihan ini dan menempuh pemecahan korporatisme. Negara bertindak sebagai “kepala keluarga” yang berusaha untuk mengatur dan mengharmoniskan seluruh kepentingan ekonomi dan profesi. Pemecahan ini ditandai oleh negara yang kuat dan kecenderungan campur tangan yang kuat di hampir seluruh aspek kehidupan masyarakat.<sup>13</sup>

Tekanan kepada negara dunia ketiga untuk segera melaksanakan industrialisasi adalah titik tolak bagi perspektif-teoritis negara-birokratis-otoriter. Proses dan tahap industrialisasi yang ditempuh negara dunia ketiga pasti akan menimbulkan perubahan-perubahan baik dalam aliansi politik tingkat elit dan masyarakat, maupun kondisi dan kecenderungan kelompok politik dan ekonomi dalam masyarakat. O’Donnell misalnya mengemukakan betapa peningkatan dan *deepening* (pendalaman) industrialisasi akan menimbulkan ketegangan yang tidak bisa dihindarkan antara negara dan masyarakat. Dalam perspektif O’Donnell situasi ini timbul karena keruntuhan yang tak bisa dielakkan dalam mediasi antara negara dan masyarakat, yang akhirnya menuju kepada krisis legitimasi suatu negara.<sup>14</sup> Peranan negara yang besar dengan kecenderungan birokratik dan otoriter yang dihubungkan dengan industrialisasi yang terlambat sudah dikemukakan oleh Moore dan Alexander Gerschenkron. Moore menggambarkan tekanan industrialisasi sebagai sumber bagi terjadinya militerisasi dan birokratisasi elit politik yang kemudian melancarkan revolusi dari

<sup>13</sup> Lihat Phillippe Schmitter, “Still the Century of Corporatism?”, dalam Frederick B. Pike and Thomas Stritch, eds., *The New Corporatism: Social-Political Structure in the Iberian World* (Notre Dame-London: University of Notre-Dame Press, 1970).

<sup>14</sup> Guillermo O’Donnell, “Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy,” dalam David Collier, ed., *The New Authoritarianism in Latin America* (New Jersey: Princeton University Press, 1978).

atas. Sedangkan Gerschenkron menekankan ketidakmungkinan negara-negara yang terlambat melaksanakan industrialisasi untuk melakukan akumulasi modal secara primitif seperti industrialisasi di Inggris. Untuk negara-negara ini maka tekanan bagi akumulasi modal telah mengubah negara menjadi agen pembangunan yang berakibat luasnya pengaruh negara dalam semua aspek kegiatan ekonomi.<sup>15</sup>

Di Indonesia, studi mengenai negara dan hubungan dinamikanya dengan masyarakat belumlah berkembang. Tetapi tampaknya kesadaran akan perlunya melakukan ini sudah ada. Misalnya ini dicerminkan oleh tulisan-tulisan pendek yang mencoba memberikan spekulasi-spekulasi teoritis pada perkembangan dan esensi rezim yang muncul setelah 1966, seperti diajukan oleh Rex Mortimer, William Liddle, Herbert Feith, Harold Crouch dan Dwight King. Spekulasi-spekulasi teoritis ini masih merupakan suatu reaksi cepat terhadap perkembangan politik setelah 1966, dan bukan merupakan suatu usaha untuk memahami fenomena negara dalam kaitannya dengan kecenderungan politik, ekonomi dan sosial yang kuat dan mendalam yang berkembang dalam masyarakat pasca kolonial Indonesia. Bentuk spekulasi-spekulasi teoritis ini dengan begitu masih merupakan suatu potret seketika (*snap-shot*) dari rezim dan politik Orde Baru. Sekalipun demikian deteksi-deteksi yang mereka lakukan cukup menarik dan memiliki potensi untuk dikembangkan lebih jauh. Birokratisasi, komplikasi-komplikasi politik yang ditimbulkan oleh tekanan-tekanan pembangunan, kapitalisme, repatrimonialisme, telah disinggung sebagai peralatan analisa untuk memahami rezim Orde Baru.

Usaha yang secara sadar memusatkan perhatian pada fenomena negara di Indonesia ditunjukkan oleh analisa Richard Robison. Kegagalan teori dependensia sebagai peralatan analisa untuk memahami ekonomi dan masyarakat dunia ketiga dan gerakan-

<sup>15</sup> Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective* (Cambridge: Harvard University Press, 1962).

## Negara, Masyarakat dan Ekonomi

gerakan menuju pendekatan yang mendasarkan diri pada konsep-konsep cara produksi dan formasi sosial, telah membawa Robison untuk melihat masyarakat dunia ketiga bukan sebagai proses tunggal yang sering dikemukakan sebagai proses keterbelakangan, tetapi sebagai bermacam-macam variasi dari bentuk-bentuk ekonomi dan sosial yang berkembang sesuai dengan berbagai konfigurasi dari pembentukan kelas dan pertentangan-pertentangannya dalam masyarakat. Pikiran-pikiran Robison, yang jelas diilhami oleh teori negara dalam masyarakat perifer, memandang negara sebagai komponen integral kasus-kasus khusus dari formasi kelas sosial dan kemungkinan-kemungkinan konflik di dalamnya. Dengan keyakinan ini Robison kemudian menunjukkan bagaimana negara kapitalis yang terbentuk di Indonesia—dengan ciri-ciri memberikan kondisi-kondisi bagi berlangsungnya akumulasi kapital dan memberikan jaminan keamanan bagi dominasi sosial kelompok borjuis—telah melewati tahap-tahap yang berbeda-beda sesuai dengan transformasi dalam struktur kelas, tingkat-tingkat produksi kapitalis dan konflik-konflik politik sejak tahun 1870 sampai 1981.<sup>16</sup>

Usaha untuk memahami negara dengan menggunakan metode sejarah konvensional artinya tidak seperti yang dilakukan oleh Moore, Perry Anderson, Wallerstein atau Skocpol—juga muncul. Harry J. Benda memperkenalkan pengertian *Beamtenstaat*—negara sebagai mesin birokrasi yang efisien, dengan penekanan kuat pada administrasi, keahlian teknis dan pembangunan ekonomi; dan apolitik sifatnya—untuk menggambarkan negara-kolonial Belanda pada periode akhir kekuasaannya di Indonesia.<sup>17</sup> Dalam suatu artikel yang lebih merupakan pertanyaan daripada suatu struktur argumentasi, Ruth T. McVey mempersoalkan munculnya kembali *beamtenstaat* di masa Orde Baru. Dipersoalkan apakah ada hubungan yang nyata antara Orde Baru dan masa akhir kekuasaan

<sup>16</sup> Richard Robison, "The Transformation of the State in Indonesia," *Bulletin of Concerned Asian Scholars*, 14, 1 (January-Maret 1982).

<sup>17</sup> Harry J. Benda, "The Pattern of Reforms in the Closing Years of Dutch Rule in Indonesia," *Journal of Asian Studies* 25, 4 (1966).

kolonial atau hanya kebetulan yang superfisial dalam gaya. Kalau memang ada hubungan yang berarti, apakah itu terletak pada masalah ekonomi dan masyarakat abad kedua puluh, ataukah itu terletak pada tuntutan-tuntutan ideologis dan organisasi masyarakat yang lebih besar di mana keduanya berada. Kalau keduanya menekankan hal-hal yang sama seperti efisiensi dan keahlian, apakah itu suatu komitmen yang sungguh-sungguh atau hanya sebagai topeng-kalau sebagai topeng, dimaksudkan untuk menutupi apa. Kedua-duanya menekankan legalitas dan demokrasi konstitusional, sehingga persoalannya sampai sejauh mana *beamtenstaat* Indonesia bisa dipandang sebagai tahap menuju suatu sistem kekuasaan yang terbuka.<sup>18</sup>

Konsep *beamtenstaat* ini dikembangkan dalam suatu argumentasi oleh Benedict R.O'G. Anderson. Dengan menggunakan dikotomi antara di satu pihak komunitas-bangsa yang dibayangkan (*the imagined community of nation*) yang hak dan keabsyahannya untuk mandiri telah diterima sebagai norma dalam kehidupan moderen, telah menemukan keamanan kemandiriannya dalam suatu negara-untuk-negara-sendiri (*a state "of its own"*). Tetapi di pihak lain, negara yang tidak bisa menemukan pengesyahan untuk tuntutan pada waktu, kerja dan kekayaan masyarakat hanya dengan eksistensinya, menemukan legitimasi moderennya dalam kebangsaan. Anderson berargumentasi bahwa hasil-hasil kebijaksanaan Orde Baru paling baik dimengerti sebagai ekspresi maksimal kepentingan negara-untuk-negara-sendiri. Dikemukakan betapa kepentingan negara-untuk-negara-sendiri telah berkembang sejak kehadiran VOC, kernudian memanifestasikan diri dalam *beamtenstaat* di zaman kolonial dan akhirnya di masa pasca kolonial dalam negara Orde Baru. Pemimpin-pemimpin nasionalis yang mewakili komunitas bangsa yang dibayangkan atau kepentingan representatif dan partisipatori telah gagal menggabungkan peranan mereka dengan kepemimpinan negara-

<sup>18</sup> Ruth T. McVey, "The Beamstenstaat in Indonesia," dalam Benedict Anderson and Audrey Kahin, eds., *Interpreting Indonesian Politics: Thirteen Contributions to the Debate* (Ithaca, New York: Cornell Modern Indonesian Project, 1982).

untuk-negara-sendiri.<sup>19</sup>

Pelajaran yang mungkin paling penting yang bisa kita tarik dari teoritisi-teoritisi klasik adalah bahwa fenomena negara hanya bisa kita pahami kalau fenomena ini kita hubungkan dengan arus dan kekuatan sejarah yang mendalam, yang terungkap dalam dinamika politik, ekonomi dan sosial dalam suatu periode, arah dan lingkungan sejarah tertentu masyarakat yang telah memunculkan negara. Kegagalan fatal tradisi fungsionalisme-struktural untuk menangkap makna pelajaran ini telah menyebabkan bahwa tradisi ini justru telah mengaburkan dan membawa fenomena negara ini ke latar-belakang yang tidak terang. Lebih-lebih etnosentrisme kuat telah menghalangi tradisi ini untuk memahami negara, bukan hanya yang tumbuh di Eropa dan Amerika, tetapi juga yang tumbuh di kawasan Dunia Ketiga. Metode sejarah dan makro sosiologi sekali lagi telah memperkuat butir-butir yang telah ditawarkan oleh para teoritisi klasik. Studi-studi negara di kawasan Dunia Ketiga, terutama konsep negara-birokratik-otoriter dan teori negara di masyarakat perifer, juga menunjukkan betapa kita perlu memahami arus dan kekuatan sejarah yang telah mencekam masyarakat di kawasan Dunia Ketiga. Ini tidak lain berarti kita perlu memahami makna integrasi kawasan ini dengan perekonomian dunia dalam waktu yang cukup panjang, yang dengan sendirinya telah menumbuhkan struktur ekonomi dan sosial tertentu yang memberikan corak, batasan dan mengkondisikan tumbuhnya negara di kawasan ini.

Jika perspektif ini dihubungkan dengan studi mengenai negara di Indonesia yang secara sporadis telah tumbuh, maka konsep *beamtenstaat* yang telah diperkenalkan oleh Benda dan dikedepankan kembali oleh McVey mungkin akan lebih berarti lagi kalau dihubungkan dengan struktur perekonomian dan sosial yang tumbuh sejak zaman kolonial. Pertanyaan McVey: apakah

<sup>19</sup> Benedict R.O'G. Anderson, "Old State, New Society: Indonesia's New Order in Comparative Historical Perspective," *Journal of Asian Studies* 62, 3 (May 1983); *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Growth of Nationalism* (London: New Left Books, 1983).

daya tahan *beamtenstaat* terletak pada masalah ekonomi dan masyarakat abad kedupuluh, ataukah pada tuntutan-tuntutan ideologis dan organisasi masyarakat yang lebih besar di mana keduanya berada, nampak sangat relevan sekali. jika dihubungkan dengan skema pendekatan Anderson, maka masalah yang perlu dipersoalkan tentunya adalah: kepentingan negara-untuk-negara-sendiri tentunya memiliki logika yang bisa memahami ketergantungannya pada suatu pengaturan ekonomi, memahami bahaya dan kemungkinan yang terkandung dalam suatu sistem perekonomian, atau dengan kata lain kepentingan negara-negara-untuk-negara itu juga berarti kepentingan untuk memilih jenis atau sistem perekonomian. Dikembangkan lebih jauh, maka soalnya adalah bahwa ada jenis-jenis perekonomian dan sosial tertentu yang memungkinkan bisa dikejanya kepentingan negara-untuk-negara-itu-sendiri. Di sisi lain dari skema Anderson, yaitu kepentingan kebangsaan-yang-dibayangkan, tentunya bisa dipersoalkan bahwa kekalahan kepentingan ini tidak bisa hanya dilihat dalam tingkat manuver politik saja, tetapi harus didudukkan dalam kerangka yang lebih luas: kekuatan sosial dan ekonomi masyarakat yang mendukung kepentingan kebangsaan-yang-dibayangkan, yang dalam analisa lebih jauh tentunya merupakan akibat dan hasil proses perekonomian dan sosial yang mendalam dan berjangka panjang.

### Dari VOC sampai Beamtenstaat

Jika kita menerima argumentasi bahwa VOC secara institusional-yaitu lembaga yang membangun dan memelihara tentara, membuat perjanjian, menarik pajak, menghukum pelanggar hukum dan sebagainya merupakan cikal-bakal negara moderen di Indonesia, maka menariklah untuk menyadari bahwa cikal-bakal ini merupakan suatu *compagnie* (*company*; perusahaan).<sup>20</sup> Jika kita melihat perubahan kebijaksanaan dan kelembagaan yang silih

<sup>20</sup> Mengenai sumber dan tinjauan yang agak terperinci mengenai periode kolonial diberikan dalam Farhan Bulkin, "Kapitalisme, Golongan Menengah dan Negara: Sebuah Catatan Penelitian," *Prisma* XIII, 2 (Februari 1984).

## Negara, Masyarakat dan Ekonomi

berganti dari “negara” yang dipimpin oleh J.P. Coen sampai “negara” Hindia Belanda yang ditaklukkan oleh tentara “negara” Jepang pada 1942, maka nampaklah bahwa ciri dan watak negara-negara itu tetaplah menampilkan diri ada mula sebagai *compagnie*. VOC lahir pada mulanya dan dasarnya adalah untuk kepentingan ekonomi. Hukum ekonomi VOC mengatakan bahwa dengan modal terbatas, untuk memperoleh keuntungan sebesar-besarnya adalah dengan menggunakan sistem penyerahan-paksa (*forced delivery*) dan monopoli kekuasaan dalam perdagangan luar negeri. Penaklukan kekuasaan, perluasan daerah dan pemeliharaan tentara, bukanlah demi perluasan negara *qua* negara, tetapi untuk memenuhi logika VOC, atau lebih umum logika ekonomi kolonialisme pada permulaan abad ketujuhbelas. Penting untuk dicatat, bahwa VOC bangkrut dan hancur bukanlah karena perang untuk perluasan kekuasaan atau penaklukan, tetapi karena korupsi dan keteledoran. Ini bisa digunakan untuk menunjukkan bahwa “staf-negara” VOC telah memiliki kepentingan-kepentingan ekonomi yang dikejar melalui korupsi dan pembukuan yang kacau *di dalam* “negara” VOC.

Ketika revolusi Perancis telah menimbulkan banyak perubahan di Eropa, Daendels, seorang pemuja Napoleon, memperkenalkan “negara” Eropa ke pulau Jawa, dari 1808 sampai 1811. Setelah invasi Inggris dengan prinsip-prinsip yang hampir sama, Raffles, seorang pegawai kolonial Inggris yang banyak pengalaman, juga memperkenalkan “negara” Eropa. Prinsip-prinsip hukum yang di Eropa merupakan bagian pokok dalam transformasi kapitalisme telah dipindahalihkan oleh kedua tokoh negara kolonial ini. Sekalipun benar bahwa pola-pola yang dikembangkan oleh Daendels dan Raffles ini kemudian diteruskan oleh “negara” Hindia Belanda, namun perluasan “negara” Eropa ini masih belum berkembang dengan pesat. Lestarinya kekuasaan-kekuasaan tradisional dan belum terartikulasinya kepentingan ekonomi kolonial mungkin merupakan sebab-sebab pokok situasi ini. Hal kedua bisa ditunjukkan oleh defisit “negara” Hindia Belanda yang kronis sejak permulaan 1820-an.

Berdasarkan perkiraan jika negara menggunakan model yang diperkenalkan Raffles, maka pendapatan negara akan terus turun; pertimbangan akan timbulnya ancaman persaingan dengan Inggris terutama dalam perdagangan dan pengangkutan kapal, serta kenyataan masih lemahnya modal swasta di negeri Belanda, maka tradisi lama *staatbedrijf* dibangkitkan kembali. Tradisi yang memperlakukan daerah koloni sebagai perusahaan negara ini diwujudkan, dengan pembentukan NHM (*Nederlandsche Handel Maatschappij*) pada 1825, *Javasche Bank* pada 1825 dan dilaksanakannya sistem tanam paksa (*cultuur-stelsel*) pada tahun 1830. NHM bertindak sebagai agen tunggal negara dalam impor dan ekspor; *Javasche Bank* untuk menangani masalah-masalah finansial; sedangkan sistem tanam paksa untuk memberikan kerangka institusional, organisasi dan politik. Perubahan mendalam pelaksanaan *staatbedrijf* terhadap hubungan antara negara dan sektor non-negara, kapitalisme dan terhadap negara itu sendiri, menunjukkan bahwa dalam waktu lebih dari empat puluh tahun, "negara" Hindia Belanda telah berkembang berkait-berkelindan dengan pertumbuhan modal, kapitalisme di Jawa dan tidak kalah pentingnya pasar yang luas di Eropa untuk barang-barang ekspor dari Jawa.

Perubahan penting dalam periode yang secara langsung mendukung pertumbuhan "negara" Hindia Belanda adalah terciptanya kapitalisme perifer. Berkat perlindungan NHM, *Javasche Bank* dan sistem tanam paksa, maka tumbuhlah sedikit demi sedikit sektor swasta. Kemenangan kelas menengah dan kaum liberal di negeri Belanda telah memperkuat sektor swasta yang nampak terasa pada 1860-an. Pada saat inilah "negara" Hindia Belanda mulai menyadari kepentingan dan bidang-bidang usahanya dan tentunya tidak terlepas dari logika kapitalisme perifer, yaitu memperlancar dan mengembangkan usaha swasta. Tindakan hukum yang penting dalam periode ini adalah pengesahan Undang-undang Agraria pada 1870 dan Peraturan Persewaan pada 1871. Kebebasan memperoleh tanah dan arus kuat permodalan kelas menengah Belanda yang berkepentingan untuk ikut dalam perekonomian

## Negara, Masyarakat dan Ekonomi

Hindia Belanda telah memungkinkan perusahaan swasta untuk mengimpor mesin-mesin dan dengan demikian menambah produksi secara substansial ini tentunya diperkuat dengan gelombang kemajuan perbankan pada tahun 1850-an dan 1880-an.

Pada saat inilah “negara” Hindia Belanda bisa mengonsentrasikan diri untuk mengembangkan elemen-elemen penting dari sosok kehadirannya: birokrasi dan administrasi hukum. Dalam periode ini negara Hindia Belanda mengalami suatu modifikasi yang ekstensif secara vertikal maupun horizontal dalam aparat birokasinya. Hukum dan perundang-undangan pun mulai dikeluarkan sebagai akibat pengaruh liberalisme yang menekankan hukum dan orde, persamaan di depan hukum, pendidikan dan kesejahteraan umum. Perangkat perundang-undangan dan hukum ini bukan saja untuk memberikan perlindungan kepada pegawai-pegawai Eropa dan pribumi, tetapi untuk kaum pribumi di tingkat desa.

Krisis ekonomi Hindia Belanda pada pertengahan 1880-an-suatu krisis yang bersebab di pasaran Eropa-telah mengundang kembali peranan negara dalam perekonomian. Pada periode itu negara bertanggung jawab bukan hanya pada masalah administratif mempertahankan hukum dan keteraturan, memberikan fasilitas dan kesejahteraan umum-tetapi juga mengambil kembali peranannya yang penting dalam ekonomi. Ini diwujudkan dalam partisipasi langsung usaha perkebunan melalui perusahaan negara NHM, eksplorasi dan penanaman modal dalam usaha yang prospek keuntungannya tidak cukup untuk menarik modal swasta seperti pertambangan, kehutanan dan pembangunan prasarana seperti pengangkutan kereta api, jalan dan sistem irigasi. Nampaklah di sini betapa peranan “negara” Hindia Belanda berurusan langsung dengan penyelamatan dan pengembangan perekonomian Hindia Belanda.

Di bawah ideologi kolonial “Politik Etis” negara mulai berkembang ke arah konsepsi yang luas dalam fungsinya. Pembaruan politik

dan administrasi cara pemerintahan mulai diperkenalkan. Di bawah tema-tema umum efisiensi, kesejahteraan dan otonomi, pembaruan itu meliputi masalah desentralisasi, administrasi departemen dan teritorial, dan pengikut sertaan pribumi dalam birokrasi dan pengambilan keputusan. Pada saat inilah perluasan aparatur negara mulai terasa benar dalam masyarakat. Pendidikan, agama, irigasi, perbaikan pertanian, kesehatan, eksploitasi mineral, dan penanggulangan masalah-masalah politik-semua ini ditangani oleh aparat negara dengan logika mempertahankan suatu perekonomian yang mendukung tumbuhnya kapitalisme perifer. Hanya dengan mempertahankan sistem ini-suatu sistem di mana modal swasta bisa berkembang dengan pesat dan hubungan dengan pasar di Eropa terjamin-maka negara bisa memperoleh pendapatan untuk membiayai kegiatan-kegaitannya. Dilihat dari segi pendapatan dan pola pembelanjannya, memang nampaknya negara seperti berdiri untuk dirinya sendiri; tetapi dilihat dari keberadaan negara dalam suatu tata perekonomian makro, maka nampaklah bahwa negara Hindia Belanda bukanlah berada untuk dirinya sendiri. Malahan bisa dikatakan bahwa negara Hindia Belanda bisa bertahan secara finansial, justeru karena sistem perekonomian makro yang dipertahankan itu. Lebih-lebih lagi kalau kita ingat perspektif ideologis Eropa yang dominan pada waktu itu, maka memang demikianlah peranan negara dalam suatu sistem kapitalisme yang sedang tumbuh. Perlu juga dicatat di sini bahwa perkembangan aparat dan birokrasi negara Hindia Belanda juga ditekan perkembangannya untuk menanggulangi akibat negatif yang ditimbulkan oleh perkembangan kapitalisme perifer sejak tahun 1830-an, yang setelah tahun 1910 tak bisa diterima lagi oleh ideologi kolonial mutakhir: Politik Etis. Dengan mengatakan ini bukanlah berarti kita meletakkan negara Hindia Belanda semata-mata sebagai pelayan kapitalisme perifer. Negara juga bisa dan mungkin mengembangkan kepentingan-kepentingannya sendiri; tetapi kepentingan-kepentingan ini tidak bisa tidak harus dikejar di dalam suatu sistem sosial dan ekonomi tertentu yang mendukung pengejaran-pengejaran kepentingan-kepentingan itu. Ini bisa kita lihat nanti dalam perkembangan negara pada masa pasca-kolonial.

### Nasionalisme dan Masyarakat

Dalam periode sejak sekitar tahun 1910 sampai 1965 masyarakat atau sektor nonnegara di Jawa, kemudian juga di luar Jawa dan akhirnya seluruh Indonesia, mengalami politisasi dan ideologisasi yang mendalam. Gerakan politisasi dan ideologisasi ini berasal dari kelompok atas golongan pribumi yang merupakan campuran dari kaum bangsawan, intelektual pendidikan Barat, pemimpin agama dan anggota kelompok pedagang dan komersial yang telah mewakili kelahiran borjuis pribumi. Mereka kemudian menemukan diri mereka sebagai pemimpin sosial dan politik yang memperkenalkan metode baru dalam mengorganisasikan pengetahuan dan pemikiran dalam hubungannya dengan dunia moderen, terlepas dari kerangka “negara” Hindia Belanda. Hal penting yang terjadi dalam proses politisasi dan ideologisasi pribumi ini adalah bahwa kepada masyarakat pribumi telah diperkenalkan arti praktek diskriminasi dan eksploitasi dalam pendidikan, kesempatan ekonomi, profesi, administrasi hukum dan perundangundangan, dalam perspektif luas, yaitu kolonialisme.

Kenyataan bahwa mobilisasi ke atas kelompok-kelompok yang aktif dalam masyarakat pribumi pada periode 1910-an tidak bisa dikejar melalui bidang ekonomi-tentunya karena sektor moderen dikuasai oleh perusahaan negara dan asing, dan sektor perantara oleh golongan Cina-dan pula tidak bisa melalui birokrasi perusahaan asing dan negara, maka kelompok-kelompok ini dengan sendirinya menyadari perlunya pedjuangan politik dengan mempersoalkan legitimasi negara Hindia Belanda serta orde sosial ekonomi kolonial yang mendukungnya. Kurang lebih inilah watak nasionalisme yang tumbuh pada periode itu. Sarekat Dagang Islam (SDI) dan tokoh pendirinya, Raden Mas Tirta Adisoerjo, adalah representasi tipikal gerakan nasionalisme ini. SDI yang- pada mulanya merupakan asosiasi koperasi dari pedagang-pedagang batik Jawa yang dibentuk demi menghadapi persaingan dengan golongan Cina dan kemudian muncul kembali sebagai organisasi politik, Sarekat Islam, juga menunjukkan betapa kesulitan-kesulitan ekonomi yang dihadapi golongan pribumi telah menjelma menjadi gerakan

politik.

Konsekuensi penolakan pada legitimasi negara dan orde sosial ekonomi kolonial adalah bahwa kelompok-kelompok yang aktif dalam gerakan-gerakan kemasyarakatan ini ditekan untuk memberikan suatu alternatif kehidupan kemasyarakatan tanpa negara Hindia Belanda atau tata susunan kemasyarakatan tanpa kolonialisme. Pada saat inilah pemikiran-pemikiran Islam moderen, demokrasi liberal dan sosialisme mulai mengakar dalam masyarakat sebagai prospek masa depan kemerdekaan politik dan ekonomi. Inilah peranan penting yang dilakukan kelompok intelektual didikan Barat dan profesi, yaitu memberikan wawasan spektrum ideologi dan politik yang luas.

Ketegangan antara masyarakat pribumi dan negara Hindia Belanda terjadi ketika keduanya mengerahkan kekuatan mereka masing-masing. pemimpin-pemimpin sosial dan politik telah memperkuat diri dengan pembentukan partai politik dan organisasi sosial untuk memobilisasi massa dalam berbagai sektor masyarakat kota dan pedesaan. Inilah pula yang mewarnai gerakan nasionalisme pada periode dasawarsa kedua sampai keempat abad kedua puluh: munculnya bermacam-macam organisasi sosial dan politik dengan orientasi politik dan ideologi yang kuat. Ketiadaan kebijaksanaan yang menyeluruh dan dalam usahanya untuk mempertahankan diri, keamanan dan keteraturan orde kolonial, negara Hindia Belanda mendasarkan diri pada kebijaksanaan-kebijaksanaan individual, *ad hoc* dan jangka pendek, yang pada dasarnya bersifat pelarangan dan represi, penekanan-penekanan langsung, pengasingan dan penangkapan. Gubernur Jendral memiliki suatu otoritas untuk mengasingkan, menangkap tanpa otorisasi pengadilan dan melarang penerbitan yang dipandang bertentangan dengan kepentingan umum. Perkumpulan bebas dan pertemuan-yang merupakan media penting bagi unsur-unsur kemasyarakatan untuk memperkuat diri secara politik dan ideologis-secara ketat dikontrol dengan ancaman penahanan dan pemenjaraan. PID (*Politieke Inlichtingen Dienst*) dan KNIL (*Koninklijk Nederlandsch-Indisch Leger*) merupakan bagian penting bagi negara Hindia Belanda untuk mengusahakan

## Negara, Masyarakat dan Ekonomi

keamanan dan keteraturan (*rust en orde*).

Negara Hindia Belanda yang secara struktural telah terasing dari masyarakat pribumi kini dipersoalkan legitimasinya dan menjadi defensif dan dengan terpaksa memperkembangkan dan akhirnya mendasarkan diri pada birokrasi dan aparat politik. Kegagalan *Volksraad* untuk berfungsi secara efektif sebenarnya adalah kegagalan negara dalam menciptakan mediasi dengan masyarakat pribumi dan dengan begitu mengatasi keterasingannya. Sementara itu masyarakat yang terasing dari peranan-peranan yang berarti dalam ekonomi terus memperkuat dirinya dengan politik dan ideologi. Nampaklah di sini betapa birokrasi dan aparat politik negara telah berkembang bukan sebagai akibat rangsangan internal negara di ruang kosong; tetapi dari politisasi dan ideologisasi unsur-unsur masyarakat.

Unsur-unsur kemasyarakatan ini terus bergerak dan berkembang dalam ruang lingkup politik dan ideologi. Dalam proses ini pemimpin-pemimpin mereka yang muncul telah menghadapi penahanan, pengadilan dan pengasingan yang dilakukan oleh negara Hindia Belanda. Depresi tahun 1921 telah memaksa negarademi kelangsungan perekonomian kolonial, dan bukan untuk kepentingan masyarakat pribumi—untuk memberikan kesempatan kepada pribumi berperanan dalam ekonomi, dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang berorientasi ke dalam dan kemandirian ekonomi. Namun tidak lama setelah itu dan kebijaksanaan baru negara ini belum secara nyata memberikan hasil, negara itu sendiri telah dihancurkan oleh kekuatan negara Jepang tahun 1942. Sejak saat ini sampai tahun 1965 masyarakat telah mengalami proses politisasi dan ideologisasi maksimal. Ini telah ditunjukkan oleh keberhasilan masyarakat untuk menempatkan wakil mereka dalam lembaga-lembaga negara pribumi yang, secara formal memperoleh kedaulatannya pada tahun 1949.

Namun kemenangan politik dan ideologi unsur-unsur kemasyarakatan ini tetap berada dalam landasan perekonomian

kolonial yang belum berubah, malahan lebih jelek. Distribusi kekuatan ekonomi, pola pemilikan aset-aset produktif, alokasi faktor-faktor produksi dan kesentralan peranan impor dan ekspor telah menunjukkan betapa struktur kapitalisme perifer al yang telah berkembang sejak abad kesembilanbelas masih tetap bertahan dan tentunya dalam keadaan rusak. Kerusakan ini pertama disebabkan oleh dislokasi dan stagnasi yang diderita oleh pasaran dunia akibat Perang Dunia Kedua; dan pada tingkat domestik, disebabkan oleh kehancuran prasarana, organisasi perekonomian dan keuangan akibat gejolak politik dari 1942 sampai 1949.

Landasan perekonomian yang sama tentunya menimbulkan akibat yang sama bagi unsur-unsur masyarakat: keterasingan mereka dari peranan-peranan yang berarti dalam perekonomian, terlepas dari kenyataan bahwa secara politik dan ideologi mereka telah menang. Dalam periode tahun 1950-1965 keterasingan ini telah dicoba untuk diatasi dengan dua cara: *pertama*, dengan tetap mempertahankan berlangsungnya kapitalisme perifer al, tetapi dengan pengusaha-an-melalui kebijaksanaan negara, bantuan kredit dan fasilitas-agar unsur-unsur masyarakat pribumi berperanan di dalamnya dan dengan begitu mengubah distribusi kekuatan ekonmi dan pola pemilikan aset-aset produktif ke tangan masyarakat pribumi. *Kedua*, dengan cara menghancurkan kapitalisme perifer al, melalui pemutusan hubungan dengan pasar internasional, dan secara politik mengubah pemilikan aset-aset produktif dan distribusi kekuatan ekonomi, serta menggantikan pasar dengan sistem ekonomi komando. Namun kekukuhan dan ketegaran struktur kapitalisme perifer al telah menghalangi kedua usaha tersebut.

Halangan struktural kapitalisme perifer al terhadap kedua usaha tersebut pada prinsipnya terwujud dalam bentuk stagnasi dan dislokasi perekonomian secara keseluruhan bila hubungan dengan pasaran internasional mengalami kesulitan atau diputuskan sama sekali. Ini nampak jelas sekali dalam perkembangan setelah selesainya *boom* Perang Korea pada 1952 sampai 1966. Usaha untuk mengatasi keterasingan masyarakat pribumi dari peranan-peranan penting dalam perekonomian melalui cara yang

## Negara, Masyarakat dan Ekonomi

pertama bukan hanya telah gagal, tetapi malahan telah mengikis habis dasardasar dan kekuatan unsur-unsur masyarakat untuk mempertahankan supremasi politik dan ideologi mereka. Sedangkan cara kedua yang mulai dilancarkan pada akhir tahun 1957 pada nyatanya bukan memperkuat unsur-unsur masyarakat dalam peranan-peranan ekonomi, tetapi telah membuka jalan bagi peranan luas sektor negara.

### Negara dan Ekonomi

Ketika akhirnya pada bulan Agustus 1950 Negara Kesatuan Republik Indonesia lahir secara *de facto* "negara" boleh dikatakan belumlah lahir, atau setidaknya-tidaknya masih teramat lemah: birokrasi sipil yang koheren belum tegak, sementara itu tentara masih terpecah-pecah dalam bermacam-macam kelompok yang sering telah meletus dalam kekerasan. Sosok "negara" masih kabur dan tenggelam dalam kegaduhan "masyarakat" yang baru saja mengalami revolusi, politisasi dan ideologisasi yang maksimal. Dalam waktu kurang lebih delapan tahun menjelang tahun 1950 di Indonesia, khususnya di Jawa, telah bertarung tiga "negara": Hindia Belanda, Jepang dan tentunya "negara" Republik Indonesia. Negara yang terakhir ini tentunya sangatlah lemah mengingat kekuatan dirinya lebih tergantung pada unsur-unsur masyarakat yang terwakili dalam diri pemimpin-pemimpin nasionalis daripada kepada unsur-unsur negara moderen. Dalam revolusi sejak 1945 sampai 1950 malahan justeru unsur-unsur masyarakat yang telah mempertahankan "negara" Republik melalui organisasi perjuangan non-negara.<sup>21</sup> Suasana seperti ini masih nampak jelas ketika Indonesia memasuki tahun pertama masa pasca-kolonial. Hanya setelah periode dari 1952 sampai 1959, dalam periode mana unsur-unsur negara, terpenting di antaranya adalah tentara, telah mengalami suatu proses kristalisasi politik, sosial dan ekonomi, suasana "negara" di bawah "masyarakat" itu berubah secara dramatis.

<sup>21</sup> Lihat Benedict R.O'G. Anderson, "Old State, New Society: Indonesia's New Order in Comparative Historical Perspective," halaman 480-481.

Negara moderen pasca-kolonial Indonesia pertama-tama mulai mengenal sosok kehadiran dirinya secara lebih terang dalam Angkatan Darat yang bersatu. Proses penyatuan Angkatan Darat dimulai secara nyata kurang lebih pada pertengahan 1958, secara setelah Nasution berhasil mengatasi pemberontakan-pemberontakan daerah secara militer. Perkembangan negara yang menyandarkan diri pada Angkatan Darat yang bersatu ini kemudian berlanjut lebih jauh lagi ketika ternyata Angkatan Darat yang bersatu ini juga berkeyakinan bahwa ia harus melakukan peranannya sendiri dalam bidang politik, sosial, ekonomi serta bidang-bidang non-militer lainnya. Pelaksana keyakinan ini dimulai mendasarkan diri pada Undang-undang Darurat Perang pada bulan Maret 1957. Periode dari Maret 1957 sampai juli 1959 adalah periode yang amat penting yang menjelaskan bagaimana negara pasca-kolonial Indonesia telah membentuk dan mengembangkan diri.

Segera setelah pengeluaran Undang-undang Darurat Perang, Angkatan Darat sebagai unsur "negara" masuk ke dalam wilayah "masyarakat" dengan pembentukan *Badan Kerja Sama* antara unsur-unsur Angkatan Darat dengan organisasi-organisasi pemuda yang berafiliasi pada partai, kemudian dengan organisasi-organisasi buruh, tani dan wanita, pada bulan juni 1957. Kemudian Nasution juga berhasil menyatukan berbagai-bagai organisasi veteran ke dalam organisasi tunggal Legium Veteran di bawah supervisi Angkatan Darat. Dalam pesaingan dengan Sukarno, Angkatan Darat juga berhasil mendirikan Front Nasional Pembebasan Irian Barat sebagai organisasi mobilisasi untuk menggalang unsur dan kekuatan Angkatan Darat dan masyarakat. Paling penting untuk dicatat di sini, bahwa dengan Undang-undang Darurat Perang, Angkatan Darat bisa bertemu, bersatu, dengan dan menghidupkan kembali unsur-unsur negara modern yang tak kalah pentingnya dengan Angkatan Darat, yaitu birokrasi dan administrasi sipil. Berdasarkan Undang-undang ini Angkatan Darat masuk dan mengawasi aparatur dan birokrasi sipil, dan di daerah-daerah komandan-komandan regional diinstruksikan untuk membawa aparatur dan birokrasi sipil ini

## Negara, Masyarakat dan Ekonomi

untuk mengidentifikasi diri dengan kepentingan masyarakat setempat. Dengan undang-undang ini pula kini Angkatan Darat bisa mengawasi dan mengontrol unsur-unsur masyarakat yang terwakili dalam partai politik, organisasi-organisasi sosial dan tentunya pers.

Kehadiran negara yang mulai dirasakan di mana-mana ini kemudian diikuti oleh suatu peristiwa penting yang secara strategis membuka peluang bagi perluasan negara dalam bidang ekonomi. Pada bulan Desember 1957 terjadi nasionalisasi perusahaan-perusahaan asing dan segera setelah itu Nasution menginstruksikan agar perusahaan-perusahaan yang dinasionalisasi berada di bawah pengawasan dan penguasaan Angkatan Darat. Pada bulan Agustus 1958 ketika perusahaan-perusahaan asing akan diintegrasikan ke departemen-departemen pemerintah Nasution meminta persyaratan agar para perwira senior atau yang tidak memiliki tugas supaya disalurkan ke dalam kedudukan manajemen perusahaan-perusahaan itu. Dalam waktu yang hampir bersamaan Nasution juga menginstruksikan agar perwira-perwira yang secara administratif bertanggung jawab pada pelaksanaan Undang-undang Darurat Perang dimasukkan ke dalam dewan manajemen perusahaan-perusahaan asing itu. Penguasaan dan pengawasan perusahaan-perusahaan asing yang dinasionalisasi di tangan Angkatan Darat telah menandai suatu loncatan penting bagi perkembangan negara pasca-kolonial bahwa negara kini secara politik telah menguasai sektor ekonomi moderen. Perusahaan-perusahaan asing ini kemudian diubah bentuknya menjadi perusahaan-perusahaan negara. Menarik untuk diingat di sini betapa negara Hindia Belanda pada tahap permulaan pertumbuhannya, juga telah membangkitkan tradisi perusahaan negara (*staatbedrijft*) yang terwujud dalam pembentukan NHM pada 1825 untuk memonopoli perdagangan di sektor moderen.

Persatuan dan sentralisasi Angkatan Darat lebih kukuh dan meyakinkan ketika pada pertengahan 1958 Nasution secara militer telah mengatasi pemberontakan-pemberontakan daerah yang melibatkan perwira-perwira Angkatan Darat saingan Nasution. Setelah konflik internal yang mungkin terberat yang dihadapi

Angkatan Darat ini, segera dibentuklah *Panitia Doktrin Angkatan Darat*, suatu lembaga yang dimaksudkan untuk memecahkan masalah-masalah konseptual peranan Angkatan Darat yang semakin mendalam dan luas. Panitia ini telah memperkenalkan suatu konsep pertahanan yang juga mendasarkan diri pada kekuatan-kekuatan populer masyarakat. Konsep ini kemudian ditingkatkan menjadi Doktrin Perang Wilayah. Pada bulan Agustus 1958, suatu konferensi komando wilayah telah mengeluarkan suatu resolusi yang menyatakan bahwa Angkatan Darat akan memusatkan kekuatannya untuk menegakkan hukum, disiplin dan keteraturan, serta membersihkan organisasi kenegaraan baik sipil maupun militer. Puncak pernecehan konseptual diberikan oleh Nasution pada bulan November dengan pemecahan “jalan tengah” yang pada dasarnya merupakan suatu pengesahan bagi peranan Angkatan Darat di luar bidang militer. Dalam sidang *Dewan Nasional* yang berlangsung dari bulan Juli sampai November, Nasution dengan gigih mengusulkan suatu penyederhanaan dan kontrol atas partai-partai politik, menggantikan sistem Pemilihan Umum perwakilan menjadi sistem distrik, depolitisasi birokrasi sebagai cara untuk mengurangi ketegangan dan ketidakstabilan dan pengusulan agar Angkatan Darat diwakili dalam lembaga kenegaraan dan parlemen sebagai Golongan Karya. Dalam sidang di akhir November, Dewan Nasional akhirnya menyetujui daftar Golongan Karya di mana Angkatan Darat termasuk di dalamnya. Keberhasilan secara *de facto* Angkatan Darat ini kemudian lebih dikukuhkan dengan diberlakukannya kembali UUD 1945—suatu pemecahan politik yang telah diperjuangkan dengan gigih oleh Nasution.<sup>22</sup>

Demikianlah dalam waktu yang relatif pendek, negara pascakolonial Indonesia melalui penyatuan, politisasi dan ideologisasi serta perluasan peranan dari salah satu unsurnya yang

<sup>22</sup> Transformasi angkatan darat setelah kemerdekaan diulas secara bagus dalam Ruth T. McVey, “The Post-Revolutionary Transformation of the Indonesian Army,” (Part I and II) *Indonesia* 11: 131-76; 13: 147-82. Untuk periode transisional 1957-1959, lihat Daniel S. Lev, *The Transition to Guided Democracy: Indonesian Politics, 1957-1959* (Ithaca, New York: Cornell Modern Indonesian Project, 1966).

## Negara, Masyarakat dan Ekonomi

terpenting telah mengubah kekaburan dirinya di awal 1950-an menjadi suatu kehadiran yang pasti dan menonjol. Dalam periode setelah 1959 lembaga-lembaga kenegaraan, politik dan birokrasi telah berada dalam pengaruh kuat unsur-unsur negara itu sendiri. Sukarno sebagai representasi unsur "masyarakat" yang selamat dalam krisis transisional 1957-1959 telah terpaksa, demi keselamatan politik dan sekaligus memperkuat posisinya *vis-a-vis* "negara," memobilisasi dan mengonsolidasikan unsur-unsur "masyarakat" yang selamat dari krisis itu yang terwakili dalam diri partai-partai politik, terutama PKI, PM dan NU, serta tokoh-tokoh sipil nonpartai. Ruangan kosong yang telah ditinggalkan oleh unsur-unsur "masyarakat" yang tidak berhasil untuk selamat dalam krisis transisional 1957-1959 hendak dicoba untuk diisi oleh kekuatan-kekuatan politik di bawah Sukarno ini.

Keperluan akan legitimasi politik dan mempertahankan suatu tingkat mobilisasi yang tinggi telah memaksa Sukarno untuk meradikalkan dan merevolusionerkan masyarakat dengan politik dan ekonomi revolusi dan berdikari; pilihan lain berupa perubahan gradual seperti yang telah dikejar pada masa sebelumnya tidaklah mungkin. Angkatan Darat yang mewakili unsur "negara" terpaksa menjadi defensif dan konservatif-suatu sikap yang diterjemahkan ke dalam bentuk menyelamatkan dan mempertahankan aparatur, birokrasi dan lembaga-lembaga negara lainnya. Pertemuan dua arus-pemecahan dan kepentingan politik Sukarno di satu pihak, dan di pihak lain, Angkatan Darat yang telah mengalami politisasi, ideologisasi dan perluasan peranan dan menyadari perlunya menyelamatkan "negara"-telah melahirkan etatisme dan perekonomian komando.

Namun pertemuan dua arus yang ditupang oleh keseimbangan yang penuh ketegangan dan sangat eksplosif ini telah berdiri di atas perekonomian yang amat rapuh dengan tingkat dislokasi dan stagnasi yang amat tinggi. Kecenderungan-kecenderungan intrinsik dalam kapitalisme perifer yang mengalami kerusakan ini semakin kuat dan tak terkendal lagi, berupa ekspor dan impor yang menurun secara menyolok, diikuti penurunan tingkat produksi

hampir mendekati titik kelumpuhan dan defisit negara yang amat besar. Etatisme dan perekonomian komando yang bertemu dengan kapitalisme perifer yang rusak dengan begitu telah menghasilkan inflasi pada tingkat fantastis dan pendapatan per-kapita yang menurun. Negara, dengan perusahaan-perusahaan negara yang didirikan secara cepat dan tergesa-gesa, yang pada 1959-1960 telah meloncat masuk dan menguasai hampir seluruh kegiatan ekspor, impor, distribusi dan perdagangan pada akhirnya telah terjatuh dalam perekonomian yang terlalu penuh peraturan dan birokratisasi yang tidak efektif dan tidak menentu, di mana pasar telah tak kuasa mengatur mekanismenya. Betapapun kuat dan luas jangkauan Negara, namun-setidak-tidaknya dalam periode itu-satu kenyataan keras tidak bisa dilawannya: bahwa pendapatan terbesarnya tergantung pada kegiatan-kegiatan ekonomi yang menghubungkan perekonomian domestik dengan pasaran internasional. Dalam tulisan lain penulis kemukakan ini sebagai ciri kapitalisme perifer. Perluasan kekuasaan negara dan birokratisasi perekonomian pada periode ini tepat bersamaan dengan saat di mana hubungan ekonomi dengan pasaran internasional boleh dikatakan hampir putus sama sekali. Pemecahan yang menekankan stabilisasi dan normalisasi perekonomian, dan dengan begitu hubungan ekonomi luar negeri diharapkan bisa dipulihkan kembali seperti yang diusahakan oleh Djuanda pada bulan Mei 1963 telah terdepak ke luar arus oleh unsur-unsur masyarakat yang telah termobilisasi dan terradikalisasi.

Dalam periode Demokrasi Terpimpin ini nampaklah dua kecenderungan yang kuat. Di satu pihak, "masyarakat" telah tenggelam dalam heroisme, simbolisme dan sloganisme revolusioner-suatu kecenderungan yang semakin diperkuat sebagai kompensasi terhadap kesulitan-kesulitan ekonomi. Di pihak lain, "negara" telah semakin mandiri, terlepas dari "masyarakat" dan telah mengembangkan logika dan kepentingan-kepentingannya sendiri, serta telah memperluas sektor kegiatan dan jangkauannya. Namun ironisnya adalah bahwa kemandirian dan perluasan negara ini tidak melaju ke mana-mana, atau stagnan. Dapat dikemukakan



sumber ketidakstabilan dan disintegrasi; dan tidak kalah pentingnya adalah dipersatukannya seluruh kekuatan angkatan bersenjata-suatu kekuatan yang berkeyakinan bahwa perannya tidak terbatas pada masalah keamanan, tetapi juga pada masalah-masalah non-militer. Dengan bekal seperti inilah maka pada awal 1970-an telah tercipta *beamtenstaat* pascakolonial Indonesia yang lebih kuat dibandingkan negara-negara sebelumnya dengan akibat-akibat yang tidak jauh berbeda dengan *beamtenstaat* terdahulu. Ini nampak jelas dalam kenyataan bahwa masyarakat belumlah mampu mengatasi keterasingannya dari partisipasi yang berarti dalam politik dan ekonomi-suatu persoalan yang terus saja muncul sejak zaman kolonial. Dalam periode pendek 1945 sampai 1960-an kita menyaksikan betapa masyarakat dengan penuh harapan telah mengisi “kekosongan” yang ditinggalkan oleh negara-negara lama-Hindia Belanda dan Jepang-sementara negara pasca-kolonial Indonesia belum menemukan sosok kehadirannya secara tegas. Kita menyaksikan pula betapa perekonomian yang integrasinya dengan perekonomian internasional melemah telah menimbulkan proses-proses sosial dan politik yang akhirnya membawa masyarakat dalam kedudukan yang tidak menguntungkan.

### Catatan Penutup

Di bagian akhir dari tinjauan perkembangan teori fenomena negara dan hubungannya dengan masyarakat sudah dikemukakan betapa pentingnya kita menghubungkan fenomena ini dengan arus, kekuatan dan lingkungan sejarah yang terungkap dalam dinamik politik, ekonomi dan sosial dalam suatu periode masyarakat yang telah memunculkan negara itu. Dalam uraian mengenai pertumbuhan negara di zaman kolonial, dari “negara” VOC sampai *beamtenstaat*, ditunjukkan betapa negara telah tumbuh dan berkembang secara berkait-berkelindan dengan pertumbuhan kapitalisme perifer di Indonesia. Dalam tahap-tahap pertumbuhan ini nampaklah betapa negara telah mengartikulasikan diri sesuai dengan pertumbuhan kapitalisme perifer.

Struktur ekonomi yang berkembang ini secara efektif menimbulkan

## Negara, Masyarakat dan Ekonomi

proses politisasi dan ideologisasi masyarakat pribumi. Struktur yang ternyata tetap bertahan ini telah mengalami tahap-tahap kemunduran ketika depresi melanda dunia yang kemudian diikuti oleh keruntuhan negara Hindia Belanda, dan diperburuk lagi oleh datangnya “negara” Jepang dan revolusi. Ketika “masyarakat menang dan memegang tampuk kepemimpinan politik pada penggal pertama dekade 1950-an, struktur yang telah mapan, namun mengalami kerusakan ini, telah merupakan halangan struktural bagi usaha-usaha masyarakat untuk mengatasi keterasingannya dari peranan-peranan penting dalam ekonomi.

Kegagalan usaha ini telah menimbulkan pergeseran-pergeseran politik yang pada akhirnya membawa “negara” pasca-kolonial Indonesia mempertegas diri dan memperluas peranannya. Namun ketegasan diri dan perluasan peranan negara dalam Demokrasi Terpimpin ini justru telah meruwetkan dan lebih memperburuk perekonomian. Lompatan negara ke sektor moderen perekonomian malah telah lebih melemahkan hubungan antara ekonomi Indonesia dan perekonomian internasional. Keadaan obyektif tahun 1966 telah memaksa untuk digabungkannya kembali perekonomian Indonesia dengan perekonomian internasional dengan pemenuhan-pemenuhan persyaratan dalam negeri di bawah pimpinan negara secara ketat. Hanya setelah diintegrasikannya perekonomian Indonesia ke dalam perekonomian internasional, negara pasca-kolonial mengalami kemajuan pesat. Keterpaksaan integrasi perekonomian Indonesia ke dalam perekonomian internasional inilah mungkin, yang merupakan arus, kekuatan dan lingkungan sejarah yang harus kita simak dan amati untuk memahami negara dan masyarakat Indonesia.

>>><<<