

SUMBER DAYA ALAM DAN PEMBANGUNAN: SEBUAH PERSPEKTIF KOMPARATIF

Francisia Seda

Departemen Sosiologi, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Indonesia, Depok 16424, Indonesia

E-mail: *saveriasika@yahoo.com*

Abstrak

Hubungan antara sumber daya alam dan pembangunan di dunia yang dinamakan sedang berkembang merupakan hal yang penting. Pertanyaan yang diajukan di dalam artikel ini ialah bagaimana jenis sumber daya alam yang berbeda seperti, minyak bumi dan gas cair alam (LNG) serta hutan dapat mempengaruhi hubungan yang lebih luas antara lingkungan hidup dan pembangunan? Studi ini menunjukkan bahwa keberadaan sumber daya alam khususnya industri minyak bumi dan gas cair alam (LNG) memainkan peran utama dalam pembangunan nasional Indonesia. Di dalam konteks kesinambungan konseptual Evans, Indonesia mempunyai baik elemen-elemen jenis negara predatoris maupun jenis negara developmentalis ditinjau dari sudut pandang hubungan antara lingkungan hidup dengan pembangunan.

Abstract

The relationship between natural resources and development in the so-called developing world is important. The question posed in this paper is how do the different types of natural resources; oil, LNG, and forests affect the broader environment-development relations? This study shows that the presence of natural resources especially the oil and LNG industries played a major role in the Indonesian national development. In the context of Evans conceptual continuum, Indonesia has both the elements of predatory and developmental state viewed from the environment-development relations.

Keywords: the oil and LNG sector, the forestry sector, predatory state, developmental state

Pendahuluan

Pengalaman Indonesia memunculkan pertanyaan-pertanyaan menarik dan penting mengenai kaitan antara sumber daya alam dan pembangunan di negara-negara yang dikenal sebagai “negara berkembang”. Kelompok pertama pertanyaan ini adalah sebagai berikut: apa kaitan antara sumber daya alam dan pembangunan? Apakah ketersediaan, atau sebaliknya ketiadaan, sumber daya alam merupakan determinan mendasar dalam strategi pembangunan nasional? Lalu, apakah ketergantungan yang besar pada ekspor sumber daya alam memiliki dampak yang besar pada karakter hubungan antara negara dan masyarakat?

Kelompok kedua pertanyaan ini terkait dengan anomali pertumbuhan ekonomi yang pesat yang tampak dapat berjalan beriring dengan korupsi, kroniisme dan kolusi yang terjadi di Indonesia pada dasawarsa 1980-an dan 1990-an.

Kelompok pertanyaan yang ketiga membahas masalah perbandingan sektoral antara sektor minyak dan gas (migas) dan kehutanan di Indonesia dalam konteks hubungan antara lingkungan hidup dan pembangunan.

Untuk dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, digunakan analisis perbandingan antarnegara dan antarsektor dalam satu negara, dengan menggunakan konsep negara pembangunan dari Evans.

Sumber Daya Alam dan Pembangunan

Empat negara yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah dua negara pengeksport minyak, Indonesia dan Venezuela, dan dua negara yang relatif tidak dianugerahi dengan kemakmuran sumber daya alam, Korea Selatan dan Taiwan. Perlu dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan negara pengeksport minyak adalah negara-negara di mana besarnya andil produksi minyak dalam produk domestik bruto dan besarnya ekspor minyak dalam total nilai ekspor menempatkan sektor

minyak pada titik pusat akumulasi ekonomi. Negara-negara tersebut juga pada saat yang sama kekurangan kapital, artinya memiliki jumlah penduduk yang besar dengan tabungan per kapita yang kecil dan juga produk domestik bruto per kapita yang kecil. Ancaman keterbatasan cadangan minyak di masa depan memiliki arti bahwa pemerintah negara-negara tersebut, bahkan setelah mengalami *boom* minyak, memilih untuk melakukan diversifikasi ekspor ke luar sektor minyak dan mereka membuat keputusan-keputusan jangka pendek yang memiliki signifikansi besar untuk perkembangan mereka di masa mendatang. Indonesia dan Venezuela dipilih karena mereka merupakan negara pengekspor minyak yang kekurangan kapital, dan memiliki andil yang cukup besar dalam produksi minyak global. Korea Selatan dan Taiwan dipilih karena meskipun mereka relatif miskin sumber daya alam bila dibandingkan Indonesia dan Venezuela, mereka relatif berhasil dalam menjalankan strategi pembangunan mereka.

Dalam analisis Karl (1997), diajukan pendapat bahwa negara-negara pengekspor minyak yang dibahasnya dalam analisis tentang fenomena negara *rentier* mengalami penurunan kapasitas negara. Ketika negara tidak lagi bergantung pada pajak domestik untuk mendanai pembangunan, pemerintah tidak lagi diharuskan untuk memformulasikan sasaran-sasaran dan tujuan pembangunan mereka untuk diawasi rakyat yang harus membayar semua itu. Demikian pula, mereka dimungkinkan untuk mendistribusikan dana-dana kepada berbagai sektor dan wilayah secara *ad hoc*. Sentralisasi yang berlebihan, pengabaian terhadap keadaan setempat dan kurangnya pertanggungjawaban; semuanya lahir dari independensi keuangan ini.

Terdapat sebuah kecenderungan yang berlaku umum bagi negara-negara pengekspor minyak yang kekurangan kapital dalam menanggapi *boom* minyak. Negara-negara tersebut secara substansial meningkatkan belanja publik bersamaan dengan peningkatan harga minyak, dan mereka juga cepat memanfaatkan keuntungan dari penjualan minyak untuk memelihara model pembangunan yang berdasarkan pada sumber daya alam ini. Mereka juga cenderung untuk berhutang dalam jumlah besar untuk mendanai rencana pembangunan ini. Pengeluaran publik yang tinggi pada akhirnya menimbulkan “penyakit Belanda” (*Dutch Disease*), dan ukuran relatif sektor-sektor pertanian dan manufaktur negara-negara pengekspor minyak, yang memang sejak awal kecil, menjadi semakin kecil, bersamaan dengan mengarahnya ekonomi ke arah barang-barang *nontradeable* alih-alih *tradeable*. Perekonomian negara-negara demikian lalu dicirikan oleh inflasi, defisit fiskal yang berlanjut dan masalah neraca pembayaran. Pada akhirnya, mata uang mereka yang ditempatkan pada nilai tukar terlalu tinggi (*overvalued*) akhirnya menimbulkan kemandekan

ekspor nonmigas, sementara penyusutan produksi nasional bruto menimbulkan pengaruh buruk terhadap industri yang berorientasi domestik, yang menjadi titik utama hampir semua rencana industrialisasi berbasis sumber daya alam yang dijalankan.

Ada satu hal penting yang perlu diperhatikan, yaitu bahwa dalam konteks kecenderungan di atas, terdapat tingkat kinerja yang beragam. Prioritas untuk pengeluaran publik, misalnya, berbeda-beda. Indonesia menekankan pengembangan gas alam, Venezuela berkonsentrasi pada bijih tambang, terutama baja dan aluminium dan melakukan pengeluaran yang besar untuk pendidikan. Dalam hal ekonomi, Indonesia jauh lebih baik dibandingkan negara-negara pengekspor minyak lainnya dalam strategi pembangunan mereka, terutama selama masa pemerintahan Suharto (1967-1997), hingga pecahnya krisis finansial Asia.

Dalam masa ini, Indonesia memiliki kendali yang baik terhadap pengeluarannya, melaksanakan strategi pembangunan yang lebih berimbang antara infrastruktur fisik, pendidikan, pembangunan pertanian dan industri padat modal; mengalokasikan anggaran yang cukup tinggi untuk daerah pedesaan; dan tidak terlalu banyak menimbun hutang luar negeri. Perbedaan antara Indonesia dan negara-negara pengekspor minyak lainnya yang mengalami kekurangan kapital dapat dilihat di Tabel 1.

Seperti ditunjukkan tabel di atas, setelah *boom* minyak tahun 1973, peningkatan belanja pemerintah Indonesia tidak setinggi Venezuela dan negara-negara lainnya. Penurunan PNB relatif rendah dibandingkan Venezuela. Indikator *Dutch Disease* Indonesia berkurang dan beban hutangnya selama *boom* pertama (1973-1974) bahkan menurun. Indonesia juga lebih efisien dalam penggunaan modal dibandingkan negara-negara pengekspor minyak lainnya.

Dalam menjelaskan “pegecualian” kasus Indonesia, khususnya selama masa Suharto sebelum krisis Asia 1997, Karl (1997) mengawalinya dengan menjelaskan kondisi industri minyak Indonesia sebelum mapannya regim Suharto. Indonesia memiliki salah satu industri minyak tertua di dunia, ia menunjukkan eratnya kaitan antara ekonomi yang berdasarkan pada minyak, negara dan ciri-ciri seperti regim negara-negara pengekspor minyak lainnya. Namun tidak seperti di negara-negara tersebut, pendirian negara modern maupun pendirian regim tidaklah sepenuhnya bersesuaian dengan dominasi minyak terhadap ekonomi. Minyak bumi tidak dapat menciptakan institusi-institusi selama masa kritis ini, tidak seperti di negara-negara lainnya, sehingga menimbulkan dampak jangka panjang terhadap kapasitas negara dan penciptaan pilihan-pilihan yang tersedia.

Tabel 1. Variasi Kinerja Makroekonomi

	Indonesia	Iran	Nigeria	Venezuela	Aljazair
A. Perkiraan pertumbuhan/pengeluaran pemerintah 1974-75, %	19,8	35,9	29,9	38,5	t/t
B. Rasio PNB 1980 hingga 1986	0,96	0,88	0,46	0,81	1,51
C. Persentase perubahan rasio <i>tradeable</i> dibandingkan <i>non-tradeable</i> (1965-1982)	-61,8	-1,6	-59,3 ^a	-6,9	-5,7
D. Perubahan rasio total hutang luar negeri dibandingkan PDB, 1975-1980 sebagai % rasio tahun 1975	-26,6	t/t	87,7	265,2	41,5
E. Rasio peningkatan kapital/output (ICOR)	5,2	t/t	39,2	8,5	t/t

^a Perubahan rasio 1965-1987.

t/t: data tidak tersedia

Sumber: Terry Lynn Karl, "The Paradox of Plenty Oil Booms and Petro-States". Berkeley: University of California Press, 1997, hal. 192.

Eksplorasi minyak Indonesia mengalami gangguan parah akibat langkah-langkah bumi hangus oleh Belanda (1942), penjajahan Jepang dan bombardemen Sekutu selama Perang Dunia Kedua, menurut Karl (1997). Artinya, pada awal pembentukan negara modern terdapat cukup ruang gerak, tidak seperti pada negara-negara pengekspor minyak lainnya. Gangguan terhadap industri minyak ini berlanjut hingga akhir 1960-an, karena nasionalisme regim Sukarno yang mengancam menasionalisasikan perusahaan PMA di bidang minyak bumi. Maka, hingga tahun 1968 Indonesia relatif tidak banyak tergantung pada dana publik yang didapatkan dari minyak bumi.

Gangguan dalam sejarah perminyakan Indonesia memiliki arti bahwa regim Suharto tidaklah terlalu dikenal bergantung pada petrodollar, dibandingkan sebagai sebuah regim yang mewarisi kehancuran ekonomi dari masa Sukarno. Dengan gabungan rendahnya bea masuk perdagangan dan bantuan asing dari negara-negara Barat yang berusaha melawan ancaman komunisme dalam konteks Perang Dingin, terutama Perang Vietnam, regim yang baru melaksanakan arah pembangunan yang sama sekali berbeda dari regim pendahulunya. Orde Baru, yang bertahan selama tiga puluh tahun, selalu berdasarkan pada pembangunan ekonomi. Legitimasi politik regim ini pada akhirnya didasarkan pada kinerja ekonomi.

Regim Suharto melakukan perubahan-perubahan yang kemudian membentuk perilaku belanjanya yang khas. Pertama, regim ini memperkuat kapasitas negara dengan menunjuk tim ekonomi yang berorientasi Barat dan neoklasik, yang berpusat pada Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), yang kemudian dikenal sebagai para "teknokrat Bappenas". Tim ekonomi ini menekankan pentingnya menghindari kontrol kuantitatif terhadap nilai tukar dan membentuk aturan tentang anggaran yang berimbang. Kedua kebijakan ini memiliki dampak penting terhadap fleksibilitas kebijakan ekspor minyak Indonesia. Devaluasi nilai mata uang secara teratur dilakukan untuk mencegah kontrol nilai tukar, dan kebijakan

belanja dilakukan secara hemat. Kebijakan-kebijakan ini mendorong basis perpajakan yang beragam dan disiplin fiskal, yang membedakan Indonesia dari negara-negara pengekspor minyak lainnya.

Kedua, regim ini menjadikan pertanian, terutama swasembada beras, sebagai kebijakan pembangunan yang mendasar, tidak seperti negara-negara pengekspor minyak lainnya. Maka, meskipun terjadi *boom* minyak, Indonesia terhindar dari keruntuhan sektor pertanian secara besar-besaran yang menjadi hambatan bagi negara-negara pengekspor minyak lainnya. Pada saat terjadinya *boom* minyak pada tahun 1973, Indonesia berada pada arah pembangunan yang agak berbeda dari negara-negara tersebut. Tingkat "petro-stateness" (ketergantungan negara terhadap minyak) (Karl, 1997) yang diukur dari ekspor dan juga ketergantungan fiskal terhadap minyak bumi, jauh lebih rendah dibandingkan negara-negara lainnya. Pola-pola kebijakannya tidak sepenuhnya didominasi pencarian rente dan kekakuan institusional, namun berdasarkan pada penghematan fiskal dan pemajakan domestik.

Selain kondisi-kondisi sebelum krisis minyak 1973, Karl menjelaskan satu peristiwa penting yang memaksa regim Suharto untuk memutuskan lingkaran setan kekayaan yang didapatkan dari minyak dan belanja yang tidak produktif. Pada tahun 1975, perusahaan minyak milik negara Pertamina jatuh bankrut, memaksa pemerintah untuk mengalihkan pendapatan dari ekspor minyak untuk menutup hutang perusahaan tersebut, sementara negara-negara pengekspor minyak lainnya menanamkan pendapatan demikian untuk memperluas penambangan minyak. Namun toh krisis Pertamina bukan penjelasan yang memadai bagi "pengecualian" Indonesia ini. Alih-alih demikian, penjelasannya terletak pada langkah berbeda yang diambil lebih awal, seperti memberikan perhatian utama pada pertanian dan bukan minyak bumi, dan kemampuan badan-badan negara untuk melaksanakan pembatasan anggaran. Langkah yang berbeda ini menghasilkan hasil yang berbeda pula.

Tidak seperti Venezuela, dengan kontrol nilai tukar dan penundaan penyesuaian yang memakan biaya besar, regim Suharto mampu mengenali masalah-masalah dengan segera dan menemukan penyelesaian yang masuk akal. Ia sejak awal dan bertahap melakukan devaluasi mata uang dan berhasil melindungi ekspor non-minyaknya. Sementara penanaman modal dalam jumlah raksasa untuk industri baja menimbulkan beban besar bagi Venezuela, regim Suharto selama 1970-an dan 1980-an mau dan mampu membatalkan atau menunda beberapa proyek besar, segera setelah muncul tanda-tanda jatuhnya harga minyak. Venezuela berusaha mencegah antagonisme sektor swastanya akibat pemajakan domestik, namun Indonesia memanfaatkan kelegaan fiskal yang ditimbulkan oleh naiknya harga minyak untuk melakukan reformasi perpajakan yang signifikan sebelum rontoknya harga minyak pada tahun 1986.

Ada tiga titik persimpangan penting yang mempengaruhi pola pengambilan kebijakan dalam kasus Venezuela sebelum *boom* minyak tahun 1973. Pertama, masuknya perusahaan-perusahaan minyak asing ke negara-negara yang lemah, kedua, penetapan pajak penghasilan pada perusahaan-perusahaan sebagai sumber utama pendapatan fiskal negara, dan ketiga, perubahan regim yang memperkuat atau menghindari ketergantungan pada pendapatan dari minyak. Titik-titik persimpangan ini tergantung dari arah yang diambil, artinya mereka ditentukan oleh masuknya perusahaan-perusahaan minyak yang kemudian diikuti oleh sekuens tertentu dalam kasus Venezuela. Warisan institusional dari peristiwa-peristiwa tersebut mempengaruhi pengambilan kebijakan di negara-negara pengekspor minyak, dan membantu menjelaskan ragam tanggapan mereka terhadap *boom*. Di Indonesia, hubungan dinamis antara bentuk pertumbuhan ekonomi dan pembangunan institusional dimulai dengan masuknya perusahaan-perusahaan minyak multinasional ke wilayahnya. Seperti di Venezuela, hal yang terpenting adalah hubungan antara eksploitasi sumber daya tambang dan tahap-tahap awal terbentuknya negara modern. Baik Indonesia maupun Venezuela tidak memiliki struktur administratif yang mampu secara kreatif melawan proses “minyakisasi”. Kedua negara tersebut dengan mudah ditembus oleh kekuatan asing. Kekuasaan eksekutif menjadi terkait dengan nasib industri minyak, dan negara-negara mengalami sentralisasi sambil memperluas yurisdiksi mereka dalam suatu dinamika yang didorong oleh minyak.

Ketika minyak menjadi sektor ekspor terpenting di Indonesia dan Venezuela, kerangka pembuatan kebijakan negara dibentuk sedemikian untuk memungkinkan keberlanjutan pembangunan yang didasarkan pada minyak, yaitu melalui hal utama yang mencirikan *petrostate*: ketergantungan fiskal terhadap devisa asing dari ekspor minyak. Di Venezuela,

ketergantungan ini bermula setelah Perang Dunia Pertama, sementara di Indonesia lebih belakangan. Terdapat pola kebijakan ekonomi mendasar yaitu memaksimalkan ekstraksi eksternal terhadap rente untuk distribusi domestik kemudian melalui belanja publik yang disesuaikan dengan suatu logika politik.

Baik Venezuela maupun Indonesia memiliki arah pembangunan yang diawali ketika eksploitasi minyak mengubah ekonomi dan negara. Arah ini mendorong penggunaan petrodollar untuk menggantikan sumber-sumber fiskal lainnya, memperluas yurisdiksi negara, melaksanakan industrialisasi berbasis sumber daya dan meningkatkan belanja publik. Pada saat yang sama, ia mengurangi mekanisme otoritas negara dengan menciptakan insentif untuk berburu rente secara berlebihan. Pilihan-pilihan ini mendorong kedua negara ini untuk mengalami minyakisasi lebih lanjut, sambil juga menciptakan kepentingan untuk memelihara proses tersebut.

Perlu ada satu hal penting yang dijelaskan. “Pengecualian” dalam kasus Indonesia lebih merupakan suatu variasi, dan bukannya fenomena yang khusus, dalam tema negara-negara pengekspor minyak. Meskipun sempat dianggap berhasil pada dasawarsa 1970-an dan 1980-an, ketergantungan pada minyak telah bertumbuh, demikian pula perilaku memburu rente yang dilakukan terutama oleh keluarga Suharto dan para kroninya pada 1990-an. Pemburuan rente ini mempengaruhi seluruh birokrasi dan melemahkan etika manajemen fiskal yang berhemat. Militer, yang mendapatkan keuntungan dari regim Suharto, mengalami fragmentasi. Seperti dengan akurat diramalkan Anne Booth (1992), bila masalah ekonomi yang akut ditambahkan pada keadaan ini, pembusukan politik dapat segera berubah menjadi krisis regim, dan Indonesia akan menjadi serupa dengan negara-negara pengekspor minyak lainnya. Ramalan ini kemudian sayangnya terbukti setelah pecahnya krisis finansial Asia tahun 1997.

Dalam menganalisis dampak ketergantungan yang besar pada ekspor sumber daya alam terhadap ciri hubungan negara-masyarakat, penting untuk menekankan bahwa terdapat dua fokus analitis mendasar pada status Venezuela sebagai negara pengekspor minyak dan kesepakatan-kesepakatan antarpantai yang mendefinisikan aturan-aturan permainan politik. Kedua hal tersebut dahulu dianggap sebagai anugerah oleh banyak dari para analis yang kini menganggap hal-hal tersebut sebagai cobaan, bila bukan malah kutukan. Tesis yang pertama adalah “demokrasi berbasis minyak” yang diajukan Karl pada karya awalnya (1987). Minyak bumi, lebih dibandingkan ekspor lainnya negara Dunia Ketiga, secara historis bebas dari fluktuasi tajam permintaan dan harga, dan dengan demikian memungkinkan stabilitas politik dan sosial

jangka panjang. Lebih lanjut lagi, pembangunan berbasis minyak meminimalkan ketegangan antara oligarki, petani kecil dan kelas buruh, sementara membatasi pengaruh politik ketiganya. Besarnya kekuatan kelas menengah dibandingkan lawan-lawan kelasnya ini kondusif bagi pembentukan partai multikelas yang menyalurkan konflik sosial sesuai garis institusional.

Pakar-pakar lain mengenai Venezuela, seperti David Levine, menekankan pentingnya kepemimpinan dan kesepakatan antar partai politik dalam menjelaskan relatif stabilnya negara ini. Kesepakatan-kesepakatan ini menyingkirkan oposisi yang tidak loyal, sementara mendorong dan memberikan penghargaan terhadap para anggota oposisi yang loyal dengan secara formal mengikutsertakan mereka dalam pembuatan kebijakan. Meskipun baik Levine maupun Karl tidak memandang kedua penjelasan ini sepenuhnya saling bertentangan, masing-masing menganggap penjelasannya sebagai hal terpenting untuk memahami stabilitas negara, dan bahwa pandangan yang lain tidaklah terlalu penting (Karl, 1987; Levine, 1989, dikutip oleh McCoy dkk, 1994).

Dalam esainya (1987) yang berpengaruh, Karl memperingatkan bahwa status Venezuela sebagai pengekspor minyak mengandung benih-benih destabilisasi. Seperti ia nyatakan, dana-dana dari minyak menciptakan tekanan yang semakin besar yang pada akhirnya membatasi kemungkinan kesepakatan antarpolitis. Namun hampir semua pakar Venezuela yakin bahwa pemasukan negara dari minyak dan kepemimpinan politik yang dewasa akan menghindarkan negara itu dari penderitaan gejala sosial dan kekacauan politik. Maka, mereka secara konseptual tidak siap untuk menghadapi peristiwa-peristiwa Februari 1989 dan dampaknya (Ellner, 1993b). Kerusuhan massal yang menggoncang Venezuela dalam minggu terakhir Februari 1989 kini dipandang sebagai titik penting yang menghancurkan mitos-mitos tentang stabilitas sosial, ekonomi dan politik negara tersebut.

Baik Karl maupun Levine (1994, dikutip oleh McCoy dkk, 1994) menyatakan bahwa produksi minyak dan kesepakatan partai merupakan pedang bermata dua. Alfonzo menyatakan bahwa dengan banjirnya modal dari minyak, Venezuela terbebani oleh masalah-masalah yang tak terduga: jurang antara kaya dan miskin mendalam, dan lingkungan hidup hancur (Alfonzo, 1976). Maka, anggapan umum bahwa pemasukan dari minyak menyelamatkan negara dari dampak-dampak terburuk kurangnya pembangunan menjadi dipertanyakan.

Karl dan para penulis lainnya yang menggunakan konsep *rentier* menganalisis dampak devisa minyak

terhadap masyarakat Venezuela. Karl menyatakan bahwa bahkan sebelum nasionalisasi, negara Venezuela yang memberikan konsesi untuk penggunaan tanah merupakan pihak yang paling diuntungkan dari produksi minyak, bukan kelas pekerja, kelas menengah maupun swasta nasional. Dengan mendapatkan sumber daya keuangan yang luar biasa besar dengan usaha kecil, Venezuela rentan terhadap masalah-masalah tertentu yang mempengaruhi negara-negara berkembang lainnya, dalam bentuk yang kurang ekstrim; klientelisme politik, sentralisme, proteksi berlebihan terhadap industri nasional, kurangnya tanggung jawab fiskal, tiadanya sistem perpajakan nasional yang efektif, maraknya mentalitas *rentier* dalam berbagai sektor masyarakat, yaitu bahwa masyarakat mengemis berbagai macam bantuan dari pemerintah, dan meningkatnya ekspektasi material masyarakat umum bahkan dalam krisis ekonomi yang parah.

Dalam membandingkan Indonesia dan Venezuela, bahkan sebelum rontoknya harga minyak tahun 1982, tidak satupun individu atau partai politik yang otoriter maupun demokratik yang melalui *boom* minyak tahun 1973 tetap berkuasa, kecuali Suharto. Venezuela mengalami krisis regim pada tahun 1992, yang ditandai kekerasan sosial yang besar sejak 1989. Pada masa 1974-1992, Indonesia mengalami stabilitas politik di bawah regim otoriter Suharto.

Dampak *boom* minyak tahun 1973 dan 1980 terhadap ketidakstabilan politik bergantung pada besarnya dampak *boom* itu sendiri, karena rezeki nomplok minyak bila berdiri sendiri tidak memiliki dampak ekonomi, terkecuali bila dibelanjakan di dalam negeri dan karena dampak ekonomi yang mengikutinya demikian erat terkait dengan keputusan-keputusan politik. Besarnya dampak *boom* diindikasikan oleh peningkatan belanja pemerintah yang terjadi segera setelah peningkatan harga minyak. Bila dampak *boom* besar, instabilitas politik selalu terjadi. Bila dampak ini sedang atau rendah, politik lebih stabil. Venezuela termasuk kelompok yang mengalami dampak besar, sementara Indonesia rendah (Karl, 1997).

Di Indonesia, yang peningkatan belanjanya kecil dan tidak terlalu mendadak, regim Suharto berhasil mempertahankan dirinya cukup lama, dalam kondisi yang berpotensi mengganggu.

Hubungan antara dampak *boom* dan ketidakstabilan politik menandai pentingnya keputusan-keputusan awal yang dibuat oleh pengambil kebijakan segera setelah terjadinya *boom* tahun 1973, dan pentingnya pilihan kebijakan pada titik-titik persimpangan yang penting. Di Venezuela, dampak *boom* yang besar memacu perluasan cepat yurisdiksi negara, peningkatan sikap berburu rente, pembusukan ekonomi dan penurunan kapasitas regim untuk menghadapi tantangan berganda politik dan

ekonomi. Keputusan ekonomi Indonesia untuk mengizinkan penambahan yang lebih kecil dan bertahap berpengaruh positif tidak saja bagi kesehatan ekonomi negara, namun juga pada stabilitas politiknya.

Apa yang menyebabkan pemerintah Indonesia mampu mengendalikan belanjanya sehingga tidak berlebihan seperti Venezuela? Menurut Karl, alasan utamanya adalah bahwa Indonesia memiliki sejarah yang khas tentang perkembangan ekonomi dan institusinya sebelum *boom* minyak tahun 1973, sehingga tingkat “petro-stateness-nya” tidaklah separah negara-negara pengekspor minyak lainnya. Perbedaan perkembangan ini menyebabkan ia tidak terlalu terikat pada arah pembangunan yang didorong minyak dan memungkinkan respon yang lebih lentur (Karl, 1997).

Sejak awal 1970-an, ketika devisa dari ekspor minyak mengalami fluktuasi besar-besaran, terdapat dua hipotesis tentang hubungan negara-negara pengekspor minyak dan demokrasi (ataupun ketiadaan demokrasi). Satu hipotesis menyatakan bahwa regim-regim otoriter seperti Suharto di Indonesia dapat berlayar menghadapi gelombang melambung-tenggelam maupun bentuk-bentuk lain krisis ekonomi dengan lebih baik dibandingkan negara-negara demokratis. Sistem demokratis mensyaratkan lebih banyak konsultasi dan perdebatan, yang menyebabkan mereka melangkah dengan lambat dan tidak efisien. Terlebih lagi, keteraturan pemilihan umum terutama pada regim presidensial, memastikan timbulnya manipulasi sistematis dan oportunistik terhadap siklus bisnis politik untuk mengendalikan opini masyarakat. Lebih lanjut lagi, karena pemerintah yang dipilih bertanggung jawab terhadap konstituen yang berbeda-beda, kebijakan yang diambil pastilah akan saling bertentangan; mereka tidak bisa memiliki kontinuitas pengambilan kebijakan seperti ditemukan di beberapa negara otokratik.

Hipotesis yang kedua menyatakan bahwa negara-negara dengan sistem demokratis lebih mampu bertahan krisis ekonomi, baik melambungnya (harga minyak) maupun keambrokan ekonomi. Konsultasi dan perdebatan yang mendalam yang merupakan syarat demokrasi memastikan perencanaan kebijakan yang lebih baik dan pelaksanaan kebijakan yang lebih baik, sementara kompetisi terbuka dan tidak pasti antara kelompok-kelompok yang berbeda memaksa pemerintah untuk mendefinisikan dan mempertahankan sasaran mereka dalam keadaan yang relatif transparan. Lebih penting lagi, pemilihan umum memungkinkan penduduk untuk meminta pertanggungjawaban dari para pemimpin dan untuk mengganti pemimpin secara teratur dan dapat diramalkan, sehingga menjadi katup pengaman bagi ketegangan yang mungkin ada. Gagasan demokrasi, suatu prinsip pemerintahan yang abstrak, dengan kaitannya pada kesetaraan dan keikutsertaan memberkan sumber-sumber alternatif legitimasi yang

tidak semata-mata bergantung pada kinerja ekonomi (Karl, 1997). Kejatuhan Suharto pada Mei 1998 setelah krisis keuangan Asia 1997 merupakan contoh terbaik dari hipotesis kedua ini.

Sebelum krisis finansial Asia 1997, regim Suharto dipandang sebagai perkecualian di kalangan negara-negara pengekspor minyak dengan regim otoriter personalistik yang tidak runtuh dalam kondisi harga minyak yang melambung-tenggelam. Namun, kekuatan pemerintahannya di kala harga minyak tak dapat diramalkan, utamanya tergantung pada tingkat “petro-stateness” yang berbeda dan sterilisasi pemasukan yang timbul dari krisis Pertamina, bukan dari sifat-sifat tertentu pemerintahan otoriter. Bila kebijakan ekonomi kurang berhasil, bentuk-bentuk pemerintahan personalistik tampaknya tidak akan mampu bertahan.

Di Venezuela, perluasan demokrasi dipandang sebagai satu pemecahan terhadap berbagai masalah yang timbul dari siklus melambung-tenggelamnya harga minyak. Keinginan utama warga negara adalah untuk melakukan perubahan dari satu bentuk demokrasi ke bentuk lainnya yang tidak terlalu membatasi, lebih inklusif dan lebih mampu bersaing. Di Indonesia, pemerintahan otoriter menghadapi tantangan tekanan yang meningkat untuk melakukan demokratisasi, yang dikaitkan dengan meningkatnya kritik terhadap perburuan rente politis.

Ada hal penting yang perlu ditekankan. Jenis pemerintahan demokratis maupun otoriter perlu dibedakan. Bila regim didasarkan pada batasan yang tidak jelas antara dana publik dan dana pribadi kelompok yang berkuasa, seperti dalam pemerintahan yang amat personalistik, tidak ada rem terhadap perburuan rente oleh negara, kecuali bila regim itu runtuh. Bila regim tidak terlalu tamak, dan sebagian surplus sosial dimanfaatkan oleh masyarakat luas dan bukan hanya para penguasa dan konco-konco mereka, pola pemanfaatan akan menjadi lebih luas dan setara, dengan dasar-dasar legitimasi alternatif yang memungkinkan mereka untuk bertahan dalam perubahan melambung-tenggelamnya harga minyak. Regim demikian bisa demokratis maupun otoriter.

Evans (1995) menyatakan bahwa negara-negara terletak pada suatu spektrum, dari predatori hingga developmentalis. Letak negara pada spektrum ini tergantung pada sejauh mana mereka menghalangi atau mendorong perspektif kewirausahaan jangka panjang, yang bergantung pada kemantapan birokrasi dan mekanisme pemerintahan. Kapasitas negara untuk melakukan hal tersebut tidak muncul begitu saja. Di negara-negara berkembang, mereka diciptakan melalui interaksi institusi-institusi politik nasional dengan pasar internasional dan masyarakat dalam negeri. Karl (1997) memperhatikan bahwa konstruksi sejarah negara-negara, atau bagaimana mereka menjadi predatori

ataupun developmentalis, merupakan hal yang terpenting. Ia menunjukkan bahwa terdapat kemiripan antara cara-cara tertentu eksploitasi komoditas dan tingkat-tingkat maupun pola-pola berbeda dari kebernegeraan. Apakah suatu negara menjadi predatoris atau developmentalis sebagian besarnya bergantung pada sumber-sumber utama penghasilan mereka, terutama ciri sektor utama yang menjadi sumber tersebut. Khususnya, bila eksploitasi mineral terjadi bersamaan dengan pembentukan negara modern seperti di Indonesia dan Venezuela, dinamika produksi untuk ekspor akan membentuk negara-negara dengan cara-cara yang mendasar, menciptakan struktur spesifik pilihan, kapasitas yang tidak setara dan cacat-cacat yang bertahan lama setelah terciptanya.

Bukan kebetulan bahwa Evans (1995) menunjukkan kasus negara predatoris berupa Zaire, sebuah negara pengekspor mineral yang menunjukkan pola-pola yurisdiksi dan kekuasaan yang disandingkan dengan ketidakmampuan untuk mengubah ekonomi maupun struktur sosial. Bukan kebetulan pula bahwa contoh negara developmentalis, Korea Selatan dan Taiwan, secara historis tidak dibentuk untuk mengeksploitasi kekayaan mineral untuk ekspor. Pelajaran dari masa lampau menunjukkan hubungan yang miring antara beberapa bentuk kemakmuran sumber daya alam dan keberhasilan kebernegeraan. Negara-negara industri baru Asia seperti Korea Selatan dan Taiwan menjadi kaya, tepatnya karena mereka miskin sumber daya alam. Kebutuhan untuk mengatasi kemiskinan demikian mungkin menjadi salah satu pemicu utama untuk membangun negara yang efektif.

Amsden (1989) memandang industrialisasi Asia Timur dicirikan oleh keterlambatannya, bukan oleh kebaruannya (seperti disiratkan oleh istilah negara industri *baru*). Sebagai negara-negara yang telambat, perusahaan-perusahaan Asia Timur harus bersaing dengan perusahaan-perusahaan Barat yang telah mapan yang dapat menciptakan teknologi baru dengan cukup cepat untuk mendapatkan rente dari teknologi dan mendapatkan keuntungan yang lebih besar. Tentu saja, hal ini memungkinkan perusahaan-perusahaan Asia Timur untuk mendapatkan, mempelajari atau meminjam elemen-elemen yang lebih nyata dari teknologi tertentu dari Barat, tanpa harus mengembangkannya sendiri. Namun, pada dasarnya terdapat jurang yang dalam antara membeli, meminjam atau bahkan mencuri elemen-elemen teknologi di satu sisi, dan menguasai teknologi produksi di sisi lainnya. Sebagai akibatnya, negara-negara developmentalis sering diminta untuk mengimbangi kelemahan-kelemahan yang dialami perusahaan-perusahaan Asia Timur dalam kompetisi internasional, sehingga menggeser struktur industri negara-negara tersebut ke kegiatan-kegiatan yang lebih dinamis dalam hal teknologi (Wade, 1992).

Negara developmentalis menurut Johnson (1987, dikutip oleh Evans, 1995) memiliki ciri-ciri berikut ini: pertama, pembangunan ekonomi dalam ukuran pertumbuhan, produktivitas dan daya saing merupakan prioritas utama tindakan negara. Negara berfokus kuat pada pembangunan ekonomi, bahkan bila mengorbankan sasaran lain seperti kesetaraan dan kesejahteraan sosial. Kedua, karena negara developmentalis bukan negara sosialis, ia memiliki komitmen kuat terhadap hak milik pribadi dan pasar. Namun, pasar diatur secara ketat oleh pemerintah yang merancang kebijakan industri strategis untuk mendorong pembangunan. Ketiga, dalam birokrasi negara, terdapat badan perencana (seperti MITI di Jepang) yang memainkan peran penting dalam perancangan dan pelaksanaan kebijakan strategis. Badan ini diberikan lingkup yang cukup untuk mengambil inisiatif dan bekerja secara efektif, dan diawasi oleh para manajer terbaik yang dimiliki birokrasi negara. Onis (1991) menyatakan bahwa standar penerimaan yang tinggi tidak hanya menjamin tingkat kemampuan birokratis yang tinggi, namun juga menciptakan rasa persatuan dan identitas bersama di kalangan elit birokrasi. Maka para birokrat ini dipenuhi perasaan tentang tugas suci mereka dan mengidentifikasi diri dengan tujuan-tujuan negara, yang muncul dari posisi kepemimpinan dalam masyarakat.

Dalam mendorong industrialisasi yang terlambat, negara-negara developmentalis seperti Korea Selatan menekankan kebijakan ganda subsidi dan disiplin (Amsden, 1989). Industrialisasi terlambat di Korea Selatan didasarkan pada subsidi. Pemerintah Korea Selatan menggunakan subsidi untuk menentukan apa yang diproduksi, kapan memproduksi dan seberapa banyak memproduksi, dan industri-industri strategis mana yang didukung. Subsidi diperlukan karena perusahaan-perusahaan Korea Selatan pada awalnya tidak mampu bersaing melawan produk Jepang. Meskipun pemerintah Korea Selatan mensubsidi perusahaan-perusahaan industri strategis, ia tidak segan untuk menerapkan disiplin terhadap mereka. Pemerintah mensyaratkan tingkat kinerja yang tinggi, terutama dalam bidang ekspor, sebagai imbalan atas subsidi yang diberikan. Disiplin demikian mencakup penghargaan bagi kinerja yang baik dan sanksi bagi kinerja yang buruk. Karena pemerintah Korea Selatan sengaja menghindari dari memberikan pertolongan kepada perusahaan-perusahaan yang dikelola secara buruk dalam sektor industri yang sebenarnya menguntungkan, subsidi pemerintah tidak menjadi pemborosan sumber daya, seperti banyak terjadi di negara-negara berkembang.

Hubungan antara negara developmentalis dan institusi-institusi sosial lainnya dalam masyarakat tidaklah lazim. Hal ini disebabkan karena negara-negara industri baru Asia Timur, termasuk Korea Selatan dan Taiwan mengalami baik otonomi birokrasi dan kerjasama

publik-privat (Onis, 1991). Di satu sisi, terdapat tingkat otonomi dan kapasitas birokrasi yang tinggi karena sistem penerimaan berdasarkan kemampuan dan rasa persatuan dan tugas suci antara para pengelola negara. Hal ini memungkinkan negara dan elit-elit birokrasi untuk mengembangkan kebijakan pembangunan strategis nasional dengan terbebas dari pengaruh kelompok-kelompok kuat lainnya dalam masyarakat. Di pihak lain, terdapat hubungan institusional yang erat antara negara developmentalis dan konglomerat, bank dan perusahaan perdagangan di sektor swasta yang mendominasi sektor-sektor strategis dalam ekonomi. Hubungan erat ini timbul dari kebijakan negara, karena konglomerat bisnis besar (seperti *chaebol* di Korea Selatan) baru bisa berkembang akibat insentif khusus yang disediakan negara, dan mereka tetap bergantung pada negara untuk dapat bertahan. Sebagai akibatnya, sektor swasta bekerjasama dengan erat dengan kebijakan negara untuk memberikan subsidi dan disiplin. Onis menyatakan bahwa gabungan otonomi birokrasi dan kerjasama sektor publik dan privat ini menciptakan negara otonom yang kuat yang tidak saja mampu merancang sasaran pembangunan strategis, namun juga mampu menerjemahkan sasaran luas tersebut ke dalam kebijakan yang nyata dan efektif untuk mendorong industrialisasi di Asia Timur.

Terdapat beberapa kondisi khusus yang memungkinkan negara-negara developmentalis Asia Timur seperti Korea Selatan dan Taiwan untuk bangkit sebagai pemain penting dalam ekonomi dunia. Pertama, kebangkitan ekonomi negara-negara tersebut terkait erat dengan hegemoni politik Amerika Serikat setelah Perang Dunia Kedua. Korea Selatan dan Taiwan, yang dipandang Amerika Serikat sebagai garis depan perjuangan global melawan komunisme, menerima 1,5 milyar dollar bantuan ekonomi, dan milyaran dollar bantuan militer dari Amerika Serikat. Bantuan besar-besaran ini memungkinkan Korea Selatan dan Taiwan untuk bangkit dari kehancuran yang timbul akibat perang dan pertikaian dalam negeri. Selain itu, Perang Korea memberikan stimulus yang penting bagi perekonomian Taiwan dan Korea Selatan dalam bentuk pembelian komoditas, pengeluaran rekreasi dan kontrak konstruksi oleh Amerika Serikat (So dan Chiu, 1995).

Kedua, terdapat faktor Jepang. Ketika perusahaan-perusahaan Jepang berusaha menghindari peningkatan biaya buruh domestik pada dasawarsa 1960-an dan 1970-an, pilihan pertama mereka untuk relokasi adalah bekas jajahannya: Taiwan dan Korea Selatan. Ketika negara-negara Asia Timur berusaha untuk meniru keberhasilan ekspor Jepang, perusahaan-perusahaan perdagangan Jepang melaksanakan perdagangan internasional bagi banyak perusahaan Taiwan dan Korea Selatan. Terlebih lagi, ketika industrialisasi Taiwan dan Korea Selatan mulai tinggal landas pada 1970-an, Jepang memberikan banyak barang modal, masukan dan

teknologi yang diperlukan bagi perusahaan-perusahaan Asia Timur untuk memproduksi barang-barang ekspor. Sebagai hasilnya, meskipun negara-negara industri baru ini memiliki surplus perdagangan milyaran terhadap Amerika Serikat, mereka juga memiliki defisit milyaran terhadap Jepang.

Ketiga, terdapat kebijakan yang disebut oleh Bello dan Rosenfeld (1992) sebagai "kapitalisme komando". Keberhasilan ekspor, bukan alokasi sumber daya secara efisien, merupakan sasaran utama para teknokrat negara di Asia Timur. Maka, regim Park Chung Hee di Korea Selatan memanipulasi suku bunga dan menyalurkan kredit dan subsidi-subsidi lainnya ke konglomerat-konglomerat Korea Selatan, dan negara-negara Taiwan dan Korea Selatan secara keras melakukan intervensi di pasar tenaga kerja untuk menekan gaji buruh di bawah harga pasar untuk menjadikan ekspor Asia Timur kompetitif di pasar dunia.

Seperti dijelaskan Koo (1993, dikutip oleh So dan Chiu, 1995), tidaklah mungkin memahami proses pembentukan negara modern di Korea Selatan secara terpisah dari peninggalan penjajahan Jepang. Di Korea Selatan, negara kolonial Jepang bersifat komprehensif, otonom dan menyeluruh, yang tidak dimiliki negara Korea sebelumnya. Negara kolonial memodernisasi birokrasi pemerintah, membangun jaringan pasukan polisi dan keamanan, menciptakan pemajakan tanah modern dan memperbaiki infrastruktur. Berakhirnya penjajahan Jepang menciptakan suatu negara yang "terlalu berkembang" dan masyarakat sipil yang lemah. Lebih lanjut lagi, karena borjuasi pribumi Korea Selatan dikendalikan secara ketat oleh negara kolonial Jepang, mereka tidak berkembang dengan baik dan tidak mampu membentuk organisasi kelas yang kuat untuk melindungi kepentingan mereka. Artinya, mereka terlalu lemah untuk melaksanakan proyek industrialisasi pada masa setelah penjajahan, dan memungkinkan negara untuk memiliki otonomi yang kuat dalam merencanakan dan melaksanakan strategi industrinya.

Lebih lanjut lagi, masuknya bantuan Amerika Serikat secara besar-besaran mendukung kemampuan negara di Korea Selatan. Bantuan asing tidak saja membantu menyelesaikan masalah ekonomi Korea Selatan pada dasawarsa 1950-an, namun juga memberikan kepada negara itu alat-alat yang kuat untuk melakukan intervensi bidang ekonomi, memaksakan ketaatan sektor swasta dan membangun militer yang kuat untuk pertahanan.

Namun, negara pembangunan Korea Selatan masih memerlukan dosis kuat otoritarianisme untuk mempertahankan kendalinya terhadap masyarakat sipil. Represi negara dilakukan untuk melemahkan militansi buruh. Dalam regim Park, pemogokan buruh dilarang, serikat-serikat dibubarkan dan para aktivis ditangkap. Penindasan terhadap buruh ini dilakukan untuk

menekan upah buruh, sehingga industri-industri Korea Selatan yang padat karya tetap bertahan daya saingnya di pasar dunia.

Selain penindasan terhadap buruh, negara juga mendorong ideologi antikomunisme untuk memelihara kontrol sosial di masyarakat Korea Selatan. Koo (1993, dikutip oleh So dan Chiu, 1995) menyatakan bahwa Perang Korea membantu memaparkan antikomunisme sebagai ideologi hegemonik di Korea Selatan. Pengalaman Perang Korea menurunkan konflik ideologi Perang Dingin yang abstrak menjadi pengalaman sehari-hari, psikologi individual dan hubungan sosial pada umumnya. Karena Perang Korea tidak pernah diakhiri secara resmi, masyarakat Korea Selatan masih merasakan ancaman militer terus menerus dari Korea Utara yang komunis, sehingga menjadikan dampak perang sedemikian mendalam dan bertahan lama.

Seperti Korea Selatan, negara di Taiwan juga amat berorientasi pada pembangunan. Sebuah regim perdagangan yang kompleks, yang mencakup kuota impor, hambatan tarif dan subsidi ekspor ditetapkan untuk mengatur perdagangan luar negeri. Industri-industri dasar dan strategis mendapatkan proteksi dari persaingan asing, dan industri-industri berorientasi ekspor diberi insentif. Selain itu, melalui kontrol terhadap sistem keuangan, diberlakukan kontrol kredit secara selektif untuk mendorong perkembangan sektor-sektor tertentu, seperti industri berat, pada dasawarsa 1960-an dan 1970-an.

Namun, hubungan negara-modal di Taiwan cukup berbeda dari Korea Selatan dalam aspek-aspek berikut ini. Pertama, sektor negara di Taiwan lebih besar daripada Korea Selatan (Chiu, 1992, dikutip oleh So dan Chiu, 1995). Rata-rata andil perusahaan publik dalam produksi domestik bruto Taiwan adalah 15,9% antara 1971-1975, nyaris dua kali Korea Selatan yang hanya 8,4% (Short, 1984, dikutip oleh So dan Chiu, 1995). Sementara perusahaan-perusahaan publik Korea Selatan umumnya berperan sebagai penyerap resiko yang timbul dari pembentukan sektor-sektor baru yang kemudian bisa diambil alih oleh sektor swasta, perusahaan-perusahaan publik Taiwan cenderung monopolistik dan tidak memberikan kesempatan kepada swasta. Kedua, meskipun sedikit *chaebol* memonopoli ekonomi Korea Selatan dan mendominasi sektor ekspor, di Taiwan, perusahaan-perusahaan kecil dan menengahlah yang melakukan sebagian terbesar ekspor (Shieh, 1992). Ketiga, sementara *chaebol-chaebol* di Korea Selatan amat tergantung pada kredit dari negara untuk promosi ekspor, perusahaan-perusahaan kecil dan menengah di Taiwan harus membiayai diri sendiri atau menggunakan pasar uang informal.

Regim Taiwan, yang hingga belakangan didominasi oleh partai politik nasionalis dari Tiongkok Daratan

mencemaskan warga asli Taiwan yang memiliki ambisi untuk merdeka. Akibatnya, regim tersebut memelihara sektor negara yang besar untuk mempertahankan kekuasaan di tangan orang-orang Daratan, dan ia menjaga agar kekuatan ekonomi tidak terkonsentrasi di kalangan warga asli Taiwan. Kemudian, setelah regim mengambil alih perusahaan-perusahaan yang dimiliki pemerintah kolonial Jepang, ia mengawaki perusahaan-perusahaan tersebut terutama dengan warga dari Daratan, terutama di bidang manajemen. Dalam konteks ini, sektor negara memelihara dominasi politik warga Daratan dengan menciptakan suatu lahan ekonomi bagi para perwira, birokrat, anggota partai, usahawan dan keluarganya dari Tiongkok Daratan. Sektor negara ini digunakan untuk mengimbangi dan mengontrol sektor-sektor usaha kecil dan menengah yang terutama didominasi oleh warga asli Taiwan.

Untuk melakukan kontrol sosial terhadap Taiwan, regim dan partai politik utamanya memasuki dengan dalam masyarakat sipil, untuk dapat meredam pertumbuhan kekuatan-kekuatan oposisi yang terorganisasi. Lebih lanjut lagi, pengawasan pemerintah dan ancaman represi merupakan mekanisme utama bagi pemerintah untuk melakukan kontrol terhadap buruh.

Baik bagi Korea Selatan maupun Taiwan, kondisi otoritarianisme seperti telah saya jelaskan di atas berubah dengan proses demokratisasi yang terjadi belakangan. Demokratisasi baru berlangsung setelah terjadi perkembangan ekonomi yang substansial. Di kedua negara ini, regim-regim otoriter berhasil meningkatkan taraf hidup sebelum transisi demokratik berlangsung. Proses demokratisasi di negara-negara ini terjadi setelah regim-regim otoriter berhasil menempuh badai tantangan ekonomi dan kemudian mengundurkan diri dari kekuasaan setelah cukup lama mempertahankan pembangunan (Thompson, 1996). Ketika Korea Selatan dan Taiwan melakukan demokratisasi, banyak komentator mengatakan bahwa dalam perspektif komparatif, transformasi politik ini sudah lama tertunda.

Mengapa pada akhirnya terjadi proses demokratisasi di Korea Selatan dan Taiwan? Pertama, karena terdapat kelas menengah yang substansial yang menuntut proses ini. Di kedua negara ini, tiga dasawarsa pembangunan yang terus menerus telah menciptakan kelas menengah yang besar, yang dukungannya mutlak diperlukan untuk transisi demokratis yang berhasil. Dukungan kelas menengah kepada mahasiswa dan partai-partai politik di Korea Selatan membantu para perintis reformasi politik itu memenangkan perjuangan mencapai demokrasi pada akhir 1980-an. Di Taiwan, pembangunan membantu menciptakan sekelompok profesional intelektual yang menjadi pemimpin kegiatan oposisi. Mereka terkait erat dengan banyak usahawan kecil yang menjadi makmur dalam strategi industrialisasi berorientasi ekspor. Strategi pembangunan yang menciptakan kelas

menengah ini menciptakan jalan bagi transisi demokratis.

Dalam proses tumbuhnya kelas menengah yang memperkuat masyarakat sipil, ideologi pembangunan otoriter melemah. Sebagai negara keamanan, menurunnya ancaman invasi dari Korea Utara dan Tiongkok Komunis akan mengurangi pembenaran bagi pemerintahan kediktatoran. Bagi kedua negara ini, sasaran untuk memajukan ekonomi secara substansial relatif telah tercapai. Ideologi pembangunan otoriter dilemahkan oleh keberhasilan pembangunan (Thompson, 1996). Ketika kelas menengah berkembang di Korea Selatan dan Taiwan, secara bertahap muncul konsensus antara negara dan masyarakat bahwa pembangunan ekonomi telah cukup maju untuk melaksanakan demokratisasi. Di Korea Selatan, misalnya, pemerintah militer mencapai titik ketika mereka akhirnya memilih untuk mengakomodasi tuntutan terus menerus dari masyarakat sipil, alih-alih menggunakan represi lebih lanjut. Baik di Korea Selatan maupun Taiwan, regim-regim otoriter mengalah pada tuntutan masyarakat ketika tingkat pembangunan ekonomi yang cukup tinggi telah tercapai. Demokratisasi yang tertunda mengikuti industrialisasi yang tertunda di negara-negara developmentalis, Korea Selatan dan Taiwan, karena demobilisasi buruh dan ketergantungan usaha yang menyertai keberhasilan industrialisasi yang didorong ekspor menunda tekanan untuk melakukan transisi lebih awal.

Dalam menyimpulkan sejumlah pembahasan mengenai perbandingan keempat negara itu, jelas bahwa keberadaan atau ketiadaan sumber daya alam merupakan determinan mendasar dari strategi pembangunan tertentu yang dipilih pada saat tertentu oleh negara-negara yang sedang dibahas. Indonesia dan Venezuela, yang memiliki kekayaan yang didapatkan dari ekspor minyak, memilih arah pembangunan yang berbeda dari Korea Selatan dan Taiwan yang miskin sumber daya. Selain faktor sumber daya alam, terdapat faktor-faktor lain yang penting dalam menentukan strategi pembangunan yang dipilih negara-negara itu. Faktor-faktor kondisi sejarah selama pembentukan negara haruslah dipertimbangkan. Keberadaan ancaman dari luar merupakan faktor lain. Peran militer dan institusionalisasinya, dan hubungan antara negara dan sektor usaha merupakan faktor-faktor lain yang harus dipertimbangkan.

Ketergantungan yang besar pada ekspor sumber daya alam tidak dengan sendirinya memiliki dampak yang besar pada karakter hubungan negara dan masyarakat. Seperti ditunjukkan kasus Venezuela, negara ini memiliki tradisi demokrasi dengan kesepakatan meskipun ia tentu saja amat bergantung pada ekspor minyak bumi. Di pihak lain, baik Korea Selatan maupun Taiwan, meskipun miskin sumber daya alam adalah negara otoriter, dan baru setelah mencapai hasil

pembangunan yang baik, menjadi lebih demokratis. Hanya Indonesia, terutama selama masa Suharto, menunjukkan bagaimana ketergantungan yang besar pada minyak bumi mengisolasi regim dari tekanan untuk melakukan demokratisasi. Setelah krisis finansial Asia tahun 1997 melanda, regim ini tidak mampu menahan pukulannya. Faktor-faktor lain yang juga penting, selain ketergantungan pada sumber daya alam dalam menganalisis hubungan negara dan masyarakat, adalah kapasitas negara, otonomi negara dan kekuatan negara. Struktur sosial dan tradisi demokrasi juga penting untuk dianalisis. Peran militer adalah faktor penting lainnya. Kesimpulannya, tidak ada bukti yang tegas dalam hal ini berdasarkan analisis komparatif terhadap Indonesia, Venezuela, Korea Selatan dan Taiwan dalam konteks studi-studi relevan yang tersedia.

Korupsi, Kroniisme, Kolusi dan Pembangunan

Sebuah analisis komparatif tentang hubungan antara korupsi, kroniisme, kolusi dan pembangunan adalah hal yang menarik dan penting. Dalam konteks ini, pembahasan akan dipusatkan pada perbandingan antara Indonesia dan dua negara berkembang lain yang juga kaya sumber daya alam dengan tingkat korupsi, kroniisme dan kolusi yang tinggi pula, seperti Nigeria dan Zaire.

Regim Orde Baru di Indonesia selalu mendasarkan legitimasi politiknya pada pembangunan ekonomi. Regim ini melakukan perubahan yang kemudian membentuk perilaku belanjanya dengan cara yang khas. Pertama, kapasitas negara diperkuat dengan menunjuk para teknokrat Bappenas yang kebijakan nilai tukar bebasnya dan aturan anggaran berimbangannya menjadikan Indonesia negara pengekspor minyak yang lebih fleksibel dibandingkan negara-negara pengekspor minyak lainnya. Perbedaan yang lain adalah target pajak yang lebih beragam dan disiplin fiskal yang lebih tegas. Kedua, Indonesia juga mampu menghindari pembusukan serius sektor pertanian karena regim ini menjadikan pertanian, terutama swasembada beras, sebagai kebijakan pembangunan yang mendasar.

Di Nigeria, perusahaan-perusahaan asing mengeksploitasi minyak bumi relatif belakangan, dan ekspor pertama kalinya praktis terjadi ketika kemerdekaan di tahun 1960. Sebuah negara baru yang lemah tidak mampu mengarahkan atau meredam proses "minyakisasi". Praktis tidak ada dasar untuk menciptakan legitimasi regim atau otoritas negara. Peninggalan Inggris yang mempersatukan kelompok-kelompok etnis yang semula otonom menjadi satu wilayah dan kemudian melakukan strategi *divide et impera* memastikan bahwa Nigeria akan mengalami kesulitan besar dalam menciptakan institusi-institusi politik yang mampu mendapatkan kesetiaan dari semua warga Nigeria. Praktis tidak ada

perlawanan ketika minyak bumi menjadi sektor dominan dalam ekonomi.

Eksplorasi minyak mengubah negara Nigeria dengan cara yang akan menjadikan stabilitas regim apapun yang ditempatkan di sana semakin menjadi tergantung pada fluktuasi harga dibandingkan negara-negara pengekspor minyak lainnya, dengan mengabaikan tingkat fluktuasi tersebut. Pada awal dasawarsa 1970-an, pemerintah pusat menjadi fokus dari bukan saja tuntutan kelas, melainkan juga tuntutan berbagai kelompok etnis dan agama. Tidak mengherankan bahwa distribusi petrodollar menjadi mekanisme utama untuk mendapat loyalitas dan memelihara perdamaian sosial dalam sistem yang rapuh dan terpecah belah (Watts, 1987 & Diamond, 1990, dikutip oleh Evans, 1995).

Nigeria dapat relatif terdesentralisasi karena susunan rapuh kesetiaan yang didapatkan dengan mahal, identitas yang saling bertentangan dan penghasilan yang tidak pasti, yang dengan sendirinya menimbulkan ketidakstabilan. Pada periode 1970 hingga 1985, Nigeria diperintah oleh lima pemerintahan militer dan satu pemerintahan sipil, dan hampir semua pergantian pemerintahan berdekatan dengan pergeseran harga minyak bumi (Karl, 1997),

Tidak seperti Indonesia, Nigeria praktis tidak memiliki tatanan negara atau regim berkuasa yang mampu melakukan administrasi cukup baik untuk melawan godaan perburuan rente, sehingga pemborosan terus menerus dan hutang yang berlebihan menjadi kemungkinan yang besar, atau malah keniscayaan. Pada tahun 1973 godaan ini diperparah dengan beban yang amat mahal untuk merekonstruksi negara yang baru mengalami perang saudara. Perubahan regim militer ke sipil yang memakan biaya menambahkan sifat negara yang tidak pasti dan memperburuk ketatanegaraan.

Lingkaran setan ketidakstabilan regim mendorong ketergantungan pada petrodollar untuk membeli kesetiaan dan patronase minyak, petrodollar menciptakan bentuk perburuan rente politis yang akut. Karena ketidakstabilan sedemikian tinggi, regim politik berumur singkat, yang memperparah karakter predatoris dari negara *petro-state*. Di Nigeria, korupsi menjadi endemik.

Yang membuat keadaan semakin buruk, belanja pemerintah yang melonjak tinggi menciptakan proses “minyakisasi” yang merupakan salah satu contoh “penyakit Belanda” yang terburuk. Tidak seperti Indonesia, yang memberikan perhatian besar pada pertanian, di Nigeria, penyakit Belanda memperburuk sektor pedesaan dan bidang-bidang ekonomi produktif lainnya. Pertanian menurun tajam dengan menurunnya jumlah pekerja di bidang pertanian, dan produksi tahunan hasil bumi jatuh dengan dramatis. Nigeria, yang

semula merupakan pengekspor hasil pertanian, menjadi pengimpor besar produk pangan. Pada dasawarsa 1980-an, ketika harga minyak jatuh, tidak seperti Indonesia yang memberagamkan basis ekonominya ke sektor-sektor manufaktur di luar minyak, Nigeria mengalami kekacauan ekonomi yang menjatuhkan para pemimpin militer dan pada akhirnya mendorong transisi politik dari pemerintah militer ke pemerintah sipil. Pemerintah sipil ini kemudian digantikan oleh regim militer Abacha yang dicirikan oleh ketidakstabilan makroekonomi, yang disertai oleh peningkatan korupsi, ketidakstabilan sosial yang semakin luas, pembusukan institusi dan infrastruktur, ketidakstabilan pasar, ketidaktaatan hukum domestik dan isolasi internasional. Hanya belakangan saja pemerintahan sipil yang dipilih secara demokratis bisa berdiri kembali. Nigeria tidak saja merupakan contoh negara *petro-state*; ia juga merupakan negara predatoris (Evans, 1995).

Negara yang bahkan lebih predatoris adalah Zaire, terutama di bawah pemerintahan Mobutu Sese Seko. Evans menunjukkan bahwa Zaire di bawah Mobutu merupakan contoh terjelas negara predatoris. Ia memangsa warganya sendiri, meneror mereka, merampas hak milik bersama mereka dan sebaliknya tidak banyak memberikan layanan. Pemerintah Zaire selalu mampu memperoleh dan dan mengeksploitasi sumber daya, namun ia nyaris tidak mampu untuk mengubah ekonomi dan struktur sosial. Callaghy (1984) menekankan ciri-ciri patrimonial regim Mobutu, yang merupakan gabungan tradisionalisme dan kesewenang-wenangan yang oleh Weber dikatakan sebagai ciri-ciri negara prakapitalis. Sesuai dengan tradisi patrimonial, kontrol aparat negara berada pada sekelompok kecil orang yang terhubung secara pribadi. Personalisme dan penjarahan di tingkat atas menghancurkan kemungkinan tindakan yang berdasarkan aturan di tingkat bawah birokrasi, dan memberikan kesempatan sebebas-bebasnya untuk memperbesar keuntungan pribadi.

Ketiadaan birokrasi merupakan masalah utama di Zaire. Kohesi korporatis, bila dapat dibilang demikian, hanya terdapat dalam kapasitas represi negara, dan hal itupun tergantung pada sekutu-sekutu Baratnya yang kuat. Regim Mobutu juga efektif dalam merusakkan masyarakat sipil. Tanpa program ekonomi dan transformasi ekonomi, negara predatoris terancam oleh agenda alternatif potensial dari masyarakat sipil. Maka kinerja pembangunan yang buruk, demikian pula organisasi internal dan struktur ikatan negara-masyarakat yang juga lemah merupakan ciri-ciri utamanya.

Bila dilakukan penelitian terhadap dampak korupsi, klienteleisme dan kroniisme dalam pembangunan ekonomi Indonesia dengan membandingkannya dengan Nigeria dan Zaire, dalam konteks spektrum konsep negara predatoris ke developmentalis, terdapat beberapa kesimpulan menarik yang dapat ditemukan. Zaire di

bawah Mobutu merupakan kasus terjelus negara predatoris. Nigeria relatif kurang predatoris dibandingkan Zaire, namun karena kebergantungan yang besar pada penghasilan dari minyak, masih lebih predatoris dibandingkan Indonesia. Indonesia memiliki elemen-elemen predatoris dan developmentalis. Meskipun pemerintah Indonesia menguras sumber daya alam dengan disertai perburuan rente politis dan pembagian rente, setidaknya pada masa Suharto ia menanamkan kembali modal dalam pembangunan ekonomi.

Lingkungan Hidup dan Pembangunan

Hubungan antara lingkungan hidup dan pembangunan dianalisis dalam perbandingan sektoral antara sektor minyak dan gas alam, dan sektor kehutanan Indonesia di pembahasan dalam buku Peluso "Rich Forests, Poor People" (1992). Sebelum membandingkan hubungan lingkungan hidup dan pembangunan dalam sektor energi dan kehutanan, saya akan memberikan gambaran umum tentang argumen-argumen utama Peluso. Saya akan kemudian membahas kemiripan dan perbedaan sektor-sektor ini dalam masa Orde Baru Suharto (1966-1997) dengan perhatian khusus pada peran negara dalam ekonomi politik Indonesia.

Karya Peluso, "*Rich Forests, Poor People*" mengungkapkan akar-akar konflik kehutanan kontemporer dalam sejarah panjang pertentangan klaim antara buruh tani dan negara, dan dalam gambaran-gambaran yang saling bertentangan tentang arti dan fungsi hutan. Dalam tinjauan yang dianalisis dengan baik dan mendetil mengenai politik kehutanan Jawa ini, Peluso menempatkan perubahan lingkungan dalam konteks sejarah, politik dan sosial. Peluso menampilkan pertanyaan-pertanyaan penting tentang negara sebagai agen konservasi dan penggunaan ideologi konservasi untuk melegitimasi langkah-langkah koersif dalam mendapatkan kontrol negara atas sumber daya. Lingkungan hidup tampil sebagai medan pertikaian politik, ekonomi dan ideologi.

Tujuan utama Peluso adalah untuk menunjukkan bahwa metode-metode koersif dalam kontrol kehutanan menimbulkan lebih banyak, bukan semakin sedikit, kerusakan hutan, yang pada akhirnya mengganggu kepentingan ekonomi negara. Selain itu, meskipun terdapat klaim memajukan pembangunan desa, kebijakan negara gagal menyelesaikan masalah kemiskinan struktural di desa-desa yang memaksa warga desa melakukan "tindak-tindak pidana" terhadap hutan. Inti argumennya adalah tinjauan berganda terhadap konflik antara budaya kontrol negara dan budaya perlawanan masyarakat, yang menimbulkan ketegangan sosial dan pembusukan lingkungan hidup.

Analisis Peluso terhadap budaya kontrol diawali dengan peran negara, struktur akses yang diciptakannya dan mekanisme kontrol yang ada. Pertanyaan utamanya adalah "Bagaimanakah kekuasaan negara mengelola sumber daya alam? Apa kepentingan material dan ideologi organisasi pemerintah dan agen-agenya yang berusaha mengontrol sumber daya tersebut? Bagaimana kekuasaan diejawantahkan? (Peluso, 1992). Negara mengklaim kontrol absolut terhadap lahan yang diklasifikasikan sebagai hutan negara dan semua pohon jati. Dua puluh tiga persen tanah di Jawa diklasifikasikan (secara politis) sebagai hutan negara; dua pertiganya adalah untuk hutan produksi (terutama kayu jati) dan dikelola oleh Perum Perhutani. Sepertiga penduduk pedesaan Jawa tinggal di desa-desa di sekitar tanah hutan. Sumber daya kehutanan utama bagi pemerintah adalah kayu jati, sementara bagi sebagian terbesar masyarakat pedesaan di wilayah-wilayah berhutan di Jawa, sumber daya utama bagi mereka adalah lahan pertanian. Perusakan lingkungan hidup yang terparah biasanya terjadi di daerah-daerah tempat pecahnya pertentangan antara kedua kepentingan ini.

Reboisasi tanah negara dilakukan dengan memberikan akses sementara kepada para petani ke lahan-lahan untuk pertanian, dengan imbalan menanam dan melindungi bibit-bibit pohon. Dengan memperhatikan kurangnya lahan pertanian, dan status ekonomi marjinal di sebagian besar kalangan warga wilayah berhutan, mereka berkepentingan untuk selama mungkin menunda reboisasi, sehingga menjamin kesempatan bagi mereka untuk bercocok tanah. Dalam hal ini, Peluso menunjukkan bahwa istilah "penggundulan hutan" menjadi istilah yang tidak jelas dan bermuatan. Dalam pandangan Perhutani, tanah negara yang telah digunakan untuk pertanian, atau tanah tempat usaha reboisasi gagal, disebut "gundul". Namun para petani tidak menganggap hal ini sebagai degradasi terhadap basis sumber daya mereka.

Kebijakan kehutanan Indonesia menggunakan pendekatan dua jalur yang menggabungkan langkah-langkah "represif" dan "preventif" untuk "keamanan hutan". Konsep keamanan hutan merupakan konstruksi negara yang melegitimasi dan memungkinkan kontrol monopolistik terhadap sumber daya hutan, yang berdasarkan pada redefinisi penggunaan-penggunaan kekayaan hutan secara tradisional sebagai "tindak pidana". Menebang pohon jati dewasa, memotong kayu tanpa izin, menggembalakan ternak di wilayah-wilayah terbatas, membuat api dan melanggar tanah hutan adalah tindakan-tindakan yang dipidanakan. Hukum Indonesia mengkodifikasi kontrol negara terhadap semua kegiatan di tanah-tanah hutan dan menjustifikasi praktik keamanan dan pengawasan yang koersif.

Pemerintah Indonesia mewarisi struktur institusional Perhutani dari kolonial Belanda. Ideologi dan praktik

Eropa untuk manajemen kehutanan ilmiah tetap bertahan sebagai kerangka normatif untuk melakukan manajemen “berkelanjutan”. Ilmu kehutanan bukan saja suatu ilmu pengetahuan, namun juga sistem kontrol ekonomi politik yang sejak kemerdekaan Indonesia dirasuki oleh ideologi nasionalis yang melegitimasi kebijakan dan pengawasan hutan oleh negara. Seperti dikatakan Anderson (1991), dengan “memitologikan masa lalu” hutan dijadikan sebagai simbol nasional, yang merupakan hak sah negara bangsa yang baru. Dalam pandangan Perhutani, tidak ada hubungan antara kekurangan tanah di masa kini dan “tindak-tandapan” kehutanan dan dampak sejarah kebijakan hutan yang tidak melibatkan masyarakat. Hubungan sejarah masyarakat dengan hutan dicoba dihapuskan, dan gagasan tentang produk hutan “tradisional” didefinisikan ulang sebagai produk-produk yang paling mungkin diproduksi dalam skala besar. Artinya, sejarah diimajinasikan kembali untuk kepentingan negara yang dominan.

Di Jawa, negara telah memonopoli ideologi dan diskursus konservasi, meskipun memang didukung perhatian internasional tentang penggundulan hutan. Karena produksi kayu jati secara berkelanjutan mutlak terkait dengan pemeliharaan hutan, kebijakan negara bisa dengan mudah digariskan dalam terminologi konservasi lingkungan hidup. Agen-agen Perhutani percaya bahwa mereka sedang mendorong bentuk penggunaan sumber daya yang efisien dan rasional yang “dilakukan untuk kemakmuran rakyat banyak.” Kemakmuran ini dicoba untuk dicapai dengan produksi kayu jati. Sebaliknya, masyarakat secara historis memahami tanah dengan memperhatikan nilai kegunaannya, bukan nilai tukar pohon-pohon yang tumbuh di atasnya.

Dalam menanggapi perlawanan masyarakat dengan terkait perubahan ekologis, Peluso menempatkan karyanya dalam tradisi intelektual sejarah sosial dan ekologi politis. Ia menekankan sejarah perubahan sosial dan ekologis yang saling terkait, dan pertikaian rakyat-negara untuk mendapatkan dan mengelola sumber daya. Karyanya menjelaskan seperangkat hubungan yang rumit dan kabur antara negara, agen-agensinya dan kelas-kelas serta faksi-faksi di pedesaan.

Perlawanan rakyat terhadap sasaran kehutanan negara timbul dari kriminalisasi hak-hak tradisional atas akses dan pengelolaan hutan. Sebelum adanya kontrol negara, tanah tidak dimiliki secara individual; hak untuk bercocok tanam didapatkan dengan membersihkan lahan dan memeliharanya. Klaim-klaim luar melanggar kepercayaan tradisional bahwa hutan merupakan milik masyarakat yang tinggal di sekitar batas-batasnya. Perlawanan rakyat mengambil berbagai bentuk, mulai dari ketidaktaatan terhadap hukum tentang hutan dan program reboisasi, hingga perusakan sengaja terhadap

properti negara, dan apa yang disebut Peluso sebagai “perampasan kembali” (*counterappropriation*) kayu jati. Terdapat “budaya perlawanan” di kalangan warga desa. Warga desa melawan kontrol dari luar, namun perlawanan ini terganggu oleh para pelaku pasar gelap kayu jati, dan agen-agen kehutanan yang tindakannya seringkali memperkuat privilese akses berdasarkan kelas. Peluso, dalam mengakui pentingnya “perlawanan sehari-hari” tidak mereduksi tindakan warga desa menjadi perjuangan kelas implisit, dan ia tidak membantah ambiguitas posisi mereka. Tindakan-tindakan perlawanan timbul dari berbagai macam motif, bergantung pada keadaan-keadaan yang berbeda-beda dan ikatan-ikatan sosial individual. Peluso juga memperhatikan bahwa para petugas lapangan Perhutani mengalami pertentangan subjektif mereka dalam tuntutan-tuntutan yang saling bertentangan: untuk menanam dan melindungi pohon-pohon, dan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi pedesaan.

Dalam karyanya “Rich Forest, Poor People” (Peluso, 1992), ia menyatakan bahwa pengungkapan asal muasal kepentingan yang saling bertentangan, akar-akar sejarah, ideologi dan ekonomi dan tempat-tempat terjadinya konflik merupakan syarat mutlak untuk urusan kebijakan. Maka, degradasi ekologis dan perampasan haruslah diteliti dengan memperhatikan proses sejarah, praktik sosial dan mediasi simbolis.

Dalam karyanya, Peluso menekankan pentingnya peran negara dengan struktur akses yang dibentuknya dan mekanisme-mekanisme kontrol yang ada dalam konteks budaya kontrol yang sedemikian marak di Indonesia, terutama dalam masa Orde Baru (1967-1998). Dalam membandingkan sektor energi (terutama minyak) dan kehutanan (terutama kayu jati), ciri-ciri tertentu negara Indonesia dapat digeneralisasi dan dijadikan dasar perbandingan.

Perkembangan industri minyak maupun kayu dipengaruhi oleh sejarah Indonesia, termasuk peninggalan kolonial, hubungan kelas dan hubungan negara-swasta. Juga, geopolitik pembangunan dan “iklim investasi” atau tingkat keterbukaan terhadap modal asing atau modal bergerak telah mempengaruhi kepentingan dan tindakan-tindakan perusahaan-perusahaan dan individu-individu di kedua sektor. Warisan Sukarno kepada Suharto dari masa pascakolonial awal yang nasionalis, adalah untuk mencegah modal asing mendapatkan akses dan kontrol mudah untuk mengeksploitasi sumber daya alam, termasuk minyak bumi dan kayu. Namun otonomi potensial dan kapasitas nyata negara Orde Baru berbeda-beda antarsektor dan tergantung interaksi antara kedua sektor.

Sebelum menunjukkan perbandingan lebih lanjut antara kedua sektor, ada satu hal utama yang perlu dijelaskan

dalam konteks karya Peluso. Perlu ditekankan bahwa sektor kayu dalam konteks ini adalah kayu selain jati yang diekspor dari pulau-pulau luar (selain Jawa) terutama dari Kalimantan. Alasan mengapa sektor kayu selain jati dari pulau-pulau luar ini dipilih untuk dibandingkan dengan sektor minyak adalah kenyataan bahwa Indonesia mendapatkan sebagian terbesar penghasilan negara dari sektor-sektor ini di provinsi-provinsi luar. Alasan yang sama inilah yang menjadikan perbedaan dengan karya Peluso tentang hutan jati di Jawa begitu menarik dan penting. Perbedaan ini tidak berarti bahwa sama sekali tidak terdapat perbedaan. Saya akan membahas lebih lanjut apa kemiripan dan perbedaan yang ada.

Di sektor minyak, ciri-ciri komoditas ini memberikan kesempatan bagi regim pascakolonial yang nasionalis untuk mencapai sasaran pembangunan yang sebagiannya dilanjutkan oleh regim Orde Baru. Sifat padat modal dari industri minyak dan pentingnya bagi produksi industri di masa pertumbuhan pascaperang, dan sejarah perkembangan industri minyak, memiliki arti bahwa perusahaan-perusahaan internasional dan negara-negara inti amat tertarik untuk ekstraksi minyak secara tepat waktu dan ekonomis dari semua sumber yang tersedia. Meskipun pemerintah Indonesia memerlukan devisa dari sektor minyak, Sukarno mencegah perkembangan sektor ini di dasawarsa 1950-an. Penundaan dan tantangan terhadap hegemoni dunia oleh Amerika Serikat ini memberikan kesempatan lebih belakangan bagi Indonesia, terutama dengan memperhatikan biaya transpor yang lebih rendah ke pasar Jepang yang sedang bertumbuh, dan ranah pengaruh Jepang di Asia (Gellert, 1998).

Negara mengambil kesempatan untuk menegaskan kemerdekaannya dari modal internasional dan mengembangkan industri nasional minyak yang unik. Dengan memperhatikan kekuatan modal minyak internasional dan kesediaan negara-negara inti untuk terlibat dalam perundingan untuk akses ke bahan-bahan mentah yang penting, nasionalisasi dihindari, bahkan oleh Sukarno. Presiden Suharto, meskipun lebih terbuka bagi modal asing, menarik garis yang tipis antara menantang dan bermusuhan dari modal tersebut, dengan mempercayakan kepada Ibnu Sutowo untuk secara pribadi mengelola industri minyak.

Di satu sisi, keuntungan yang didapatkan dari sektor minyak meningkat dengan signifikan, dan inovasi kontrak bagi produksi menciptakan cara baru berbagi keuntungan dan kontrol terhadap sektor minyak yang kemudian ditiru di seluruh dunia. Pemerintah Indonesia kemudian menggunakan keuntungan dari sektor minyak tersebut untuk melakukan ekspansi ekonomi, termasuk memberikan kesempatan kepada warga pribumi yang di bidang ekonomi kurang maju dan mencegah keresahan masyarakat dengan menanamkan modal untuk mencapai

swasembada beras. Di sisi lainnya, kekuatan modal global masih tetap bertahan (Gellert, 1998).

Dalam sektor kayu, negara juga terlibat sejak awal, namun karena waktu dan ciri sektor tersebut, ia tidak terlalu banyak mengontrol langsung sektor tersebut. Setelah arus ekspor kayu hasil pembalakan dibuka, negara praktis mengontrol sumber daya tersebut secara terpusat, serupa dengan kontrolnya terhadap minyak. Seperti dalam sektor minyak, negara menekan modal asing untuk mengizinkan pemrosesan industri hilir yang memberikan nilai tambah. Meskipun larangan ekspor kayu gelondongan kemudian diberlakukan, ketika pasar internasional tidak lagi mendukung. Indonesia tetap berusaha. Pendapatan tinggi dari minyak pada dasawarsa 1970-an dan awal 1980-an memberikan ruang politik bagi pemerintah Indonesia untuk menggunakan sektor kehutanan untuk patronase lebih daripada sektor minyak.

Sektor perkayuan memberikan kesempatan dan tantangan tidak seperti di sektor minyak, bagi sebuah negara yang kekuatannya sebagian besar berdasarkan pada patronase (Gellert, 1998). Ciri sumber daya kehutanan Indonesia yang lebih kabur dan dapat dibagi-bagi memungkinkan negara untuk membagi-bagikan patronasenya kepada sejumlah besar perusahaan, pada awalnya perusahaan-perusahaan asing yang bekerjasama dengan rekanan domestik, terutama dari militer. Ciri yang sama itu pula yang menyebabkan negara lebih sukar untuk mengontrol kegiatan di lapangan. Maka tidak mengherankan bahwa kontrol dialihkan kepada sekutu dan kroni kepercayaan Suharto, Bob Hasan. Klien-klien swasta dari negara, bukan aktor negara, seperti Bob Hasan dan Ibnu Sutowo di sektor minyak, merupakan orang-orang yang digunakan Suharto untuk memfokuskan energinya dalam sektor-sektor penting tersebut.

Terdapat pula isu-isu subnasional yaitu otonomi daerah dan kemampuan daerah yang berbeda antara minyak dan kayu. Produksi minyak yang berupa enklaf, dan ketergantungan pada sumber modal dan teknologi asing dalam jumlah besar menjadikan sektor ini lebih mungkin dikontrol secara terpusat oleh negara. Hal ini terutama berlaku dengan meningkatnya produksi minyak lepas pantai. Sebaliknya, produksi kayu, haruslah diperluas ke dalam wilayah hutan-hutan rimba. Untuk bisa mengarahkan perkembangan industri pembalakan, negara Indonesia yang terpusat setidaknya harus mendapatkan kerjasama dari aktor-aktor subnasional yang mungkin menginginkan sebagian dari keuntungan. Di sisi lainnya, negara bisa dan memang mensyaratkan bahwa institusi-institusi subnasional tersebut bertanggung jawab untuk meredam dampak sosial dan ekologisnya.

Dalam membandingkan sektor minyak dan kayu di Indonesia dalam masa regim Suharto dalam konteks peran negara, dan menggunakan analisis konseptual Evans tentang spektrum predoris-developmental, pemerintah Indonesia bersifat kompleks (Gellert, 1998). Seperti di negara predoris pada umumnya, sumber daya dimanfaatkan untuk kepentingan para pemimpin negara dan orang-orang yang terkait dengan para pemimpin. Orde Baru telah mengalokasikan sektor-sektor minyak dan kayu secara berbeda kepada individu-individu demikian. Seperti di negara developmental pada umumnya, di sisi lainnya, telah tercipta birokrasi profesional di beberapa bagian pemerintah Indonesia, dan telah ada investasi di usaha-usaha produksi dan juga pertanian untuk memenuhi keperluan penduduk yang besar dan menciptakan dasar legitimasi politik regim Suharto yang selalu berdasar pada pertumbuhan ekonomi. Pada titik-titik persimpangan yang penting, seperti krisis Pertamina, Suharto dapat bergantung kepada para teknokrat Bappenas untuk mengelola variabel-variabel makroekonomi ke arah rasionalitas ekonomi dan transparansi untuk menjaga arus masuk penanaman modal asing ke negara ini.

Pemerintah Indonesia dalam masa ini menunjukkan bahwa ia memiliki elemen-elemen baik negara predoris maupun developmental (Gellert, 1998). Negara terus menciptakan kondisi-kondisi yang mendukung bagi predator untuk kembali menanamkan modalnya di Indonesia. Sementara memberikan kemurahan kepada beberapa pihak, termasuk hak untuk menguras kekayaan alam, kemurahan-kemurahan tersebut bukan tanpa muatan dari pemerintah, seperti untuk menciptakan industri lokal yang memiliki dampak pembangunan yang diakui secara global. Memang cara ini merupakan bentuk predasi, karena bergantung pada ekstraksi sumber daya alam dengan masa depan yang pada akhirnya terbatas, namun ia terus menciptakan penanaman modal kembali dan mendorong modal domestik maupun asing. Apakah industri-industri yang dikaitkan kepada minyak dan kayu (terutama kayu lapis) ini seefisien yang diharapkan ataupun tidak, masih terdapat cukup akumulasi bagi para pemimpin Indonesia untuk kepentingan mereka sendiri ataupun kepentingan lainnya.

Karya Peluso tentang kontrol sumber daya alam dan perlawanan di Jawa bukan saja suatu karya perintis, namun juga sumbangan yang unik pada diskursus sektor kehutanan di Indonesia pada masa Orde Baru. Tidak seperti karya-karya lainnya dalam analisis kehutanan Indonesia, ia membahas dan menganalisis hutan-hutan jati dan ekspornya, dan bukan kayu selain jati yang merupakan sumber devisa penting bagi sektor kehutanan Indonesia. Sebuah perbedaan utama dan penting lainnya adalah bahwa ia membahas pulau Jawa, yang kelebihan penduduk dan miskin sumber daya

alam, bukan pulau-pulau lain yang kekurangan penduduk dan kaya sumber daya alam, yang merupakan wilayah-wilayah utama sektor kehutanan Indonesia. Jadi, perbedaan-perbedaan penting ini menempatkan karyanya pada konteks sejarah, politik dan sosial yang spesifik.

Dalam konteks kelebihan penduduk dan kurangnya sumber daya alam namun dengan anugerah tanah yang subur yang merupakan ciri Jawa, timbullah konflik politik, sosial dan sejarah antara badan-badan pemerintah dan penduduk setempat. Pada saat yang sama Jawa juga merupakan pusat politik dan ekonomi negara ini. Maka, kontrol oleh badan negara dan perlawanan penduduk setempat dirasakan dengan lebih kuat dibandingkan bila terjadi di daerah-daerah produksi utama lainnya dalam sektor kehutanan Indonesia. Penetrasi negara melalui badan-badannya dan metode-metode koersif digunakan dengan lebih mendalam di Jawa dibandingkan di pulau-pulau lainnya.

Perbedaan mendasar tersebut tidak berarti bahwa tidak ada perbedaan antara Jawa dan pulau-pulau lainnya dalam sektor kehutanan. Hukum Indonesia yang mengkodifikasi kontrol negara terhadap semua kegiatan di tanah-tanah hutan dan menjustifikasi praktik keamanan dan pengawasan yang koersif juga berlaku di wilayah-wilayah yang sama. Ilmu kehutanan yang dirasuki ideologi nasional digunakan juga, tidak saja oleh badan-badan dan institusi-institusi negara, namun juga oleh perusahaan-perusahaan milik swasta dan militer di Kalimantan yang mengoperasikan sebagian besar hak penguasaan hutan. Berbagai suku Dayak di Kalimantan juga tidak diakui sejarah hubungannya dengan hutan-hutan, seperti pula warga-warga pedesaan di Jawa. Mereka juga mengalami kriminalisasi terhadap hak-hak tradisional mereka untuk memasuki dan memanfaatkan hutan. Negara menyalahgunakan ideologi "pembangunan nasionalis" untuk menyita tanah dan hutan dari penduduk desa Jawa maupun warga Dayak. Tingkat penetrasi negara mungkin memang berbeda, tetapi dominasi ini tetap dirasakan oleh warga setempat di manapun di seluruh negeri.

Perbedaan antara produksi kayu jati di Jawa dan produksi minyak di pulau-pulau lain seperti Kalimantan bukan hanya geografis. Perbedaan ciri antara kedua komoditas tersebut telah jelas. Sebagian terbesar wilayah produksi minyak ditemukan di pulau-pulau luar yang jarang penduduknya, dan juga merupakan enklaf-enklaf yang hampir terisolasi dari lingkungan sekitarnya dan tidak memberikan keuntungan apapun. Misalnya, di Kalimantan Timur, sebelum dimulainya eksplorasi dan eksploitasi minyak, tidak banyak penduduk hidup di wilayah pantai tempat hampir semua industri minyak lepas pantai dibangun. Suku-suku Dayak hidup jauh di pedalaman, di hutan rimba luas, tempat hampir semua HPH terletak.

Dalam pengamatan saya, perbedaan ini tidak menegasikan kegunaan karya Peluso. Lebih penting lagi, analisisnya tentang budaya kontrol yang diawali dengan peran negara, struktur akses yang dibentuknya dan mekanisme kontrol akan tetap berguna. Pertanyaan intinya: bagaimanakah kekuasaan negara mengelola sumber daya alam; apa kepentingan material dan ideologi organisasi pemerintah dan agen-agensya yang berusaha mengontrol sumber daya tersebut; dan bagaimana kekuasaan dijawantahkan amatlah relevan bagi sektor energi, terutama industri minyak dan gas. Relevansinya terletak dalam perhatiannya pada pentingnya kaitan antara tingkat analisis mikro dan makro yang kemudian akan menciptakan pemahaman yang lebih baik terhadap dinamika proses pembangunan di negara-negara berkembang seperti Indonesia.

Kesimpulan

Tiga kelompok pertanyaan yang diajukan di awal bab ini membahas hubungan antara sumber daya alam, korupsi, kroniisme, kolusi dan lingkungan hidup dengan proses-proses pembangunan yang mutlak penting bagi negara-negara berkembang. Analisis komparatif antara negara-negara berkembang dan antarsektor dalam satu negara menunjukkan bahwa dalam spektrum konseptual Evans tentang negara predatoris-developmental, sebuah negara bisa ditempatkan di titik-titik yang berbeda, tergantung aspek yang sedang dianalisis. Sebuah negara bisa predatoris dan developmentalis pada saat yang sama. Spektrum konseptual ini merupakan titik awal untuk membahas lebih mendalam bagaimana kinerja negara-negara dalam skala pembangunan dengan memperhatikan aspek-aspek yang berbeda tentang kekuatan atau kapasitas negara. Dengan analisis komparatiflah kita dapat menemukan proses pembangunan yang nyata dalam berbagai negara di kalangan negara berkembang.

Daftar Acuan

Amsden, A. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.

Anderson, Benedict. 1991. *Imagined Communities*. New York: Verso.

Bello W. dan S. Rosenfeld. 1992. *Dragons In Distress: Asia's Miracle Economies In Crisis*. (3rd). Rev.Ed. San Francisco: Institute for Food and Development Policy.

Callaghy, Thomas M. 1984. *The State-Society Struggle Zaire in Comparative Perspective*. New York: Columbia University Press.

Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy States & Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Gellert, Paul K. 1998. "The Limits of Capacity: The Political Economy and Ecology of The Indonesian Timber Industry, 1967-1995". *Ph.D. Dissertation*. University of Wisconsin at Madison.

Karl, Terry Lynn. 1997. *The Paradox of Plenty Oil Booms and Petro-States*. Berkeley: University of California Press.

McCoy, Jennifer, Andres Serbin, William C. Smith and Andres Stambouli. *Venezuelan Democracy under Stress*. New Brunswick: Transaction, 1994.

Onis, Z. 1991. *The Logic of Developmental State*. *Comparative Politics*, 24.

Peluso, Nancy Lee. 1992. *Rich Forests, Poor People Resource Control and Resistance in Java*. Berkeley: University of California Press.

So, Alvin Y. dan Stephen W.K. Chiu. 1995. *East Asia and The World Economy*. London: Sage Publications.

Thompson, Mark R. 1996. "Late Industrialisers, Late Democratisers: Developmental States in The Asia Pacific". *Third World Quarterly*, 17 (4).

Wade, Robert. 1992. "East Asia's Economic Success: Conflicting Perspectives, Partial Insights, Shaky Evidence". *World Politics*, 44 (2).