

## PEMBANGUNAN DAN PARTISIPASI POLITIK DI INDONESIA PASCA ORDE BARU: DARI TEKNOKRATIS KE POPULIS?

**Anwar Ilmar**

Program Studi Ilmu Politik - Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

Email: anwar.ilmar@gmail.com

### **ABSTRACT**

*This article is motivated by the emergence of a wave of democratic phenomenon that also hit Indonesia in the late 1990s. The wave of democracy had a strong influence on the emergence of the discourse of strengthening the political participation that was suppressed during the New Order era. The New Order state runs a development model that puts forward the economic aspect rather than politics. Many call it a technocratic development model. This development model is considered successful in carrying out development by adopting policies to tightly control political activities including people's participation in them. However, the formerly revered model of development, suddenly received strong criticism and opposition. Economic development only enjoyed a handful of elites and created social imbalances. In the post-new order era, political participation was enhanced through the strengthening of political parties and elections. The consequence is, the increased participation of the people in the activities of the state. Economic development is also aimed at equal distribution of income. The new post-order development model is often referred to as the populist model. This article concludes that post-New Order development does not fully show a populist model. This is marked by widening economic inequality and political power remains in the hands of a handful of elites such as in the New Order period.*

**Keywords:** *Development, Political Participation, Technocratics, Populist*

### **ABSTRAK**

Artikel ini dilatarbelakangi oleh munculnya fenomena gelombang demokrasi yang turut melanda Indonesia di penghujung dekade 1990-an. Gelombang demokrasi itu membawa pengaruh kuat bagi kemunculan wacana penguatan partisipasi politik yang ditekan pada masa orde baru. Negara orde baru menjalankan model pembangunan yang mengedepankan aspek ekonomi ketimbang politik. Banyak kalangan menyebutnya sebagai model pembangunan teknokratis. Model pembangunan ini dipandang berhasil dalam menjalankan pembangunan dengan mengambil kebijakan untuk mengontrol ketat kegiatan-kegiatan politik termasuk partisipasi rakyat di dalamnya. Namun, model pembangunan yang sebelumnya sangat dipuja-puja itu, sontak mendapat kritik dan penentangan yang kuat. Pembangunan ekonomi hanya dinikmati segelintir elit dan menciptakan ketimpangan sosial. Pasca orde baru, partisipasi politik ditingkatkan melalui penguatan partai politik dan pemilu. Konsekuensinya adalah,

meningkatnya partisipasi rakyat dalam kegiatan negara. pembangunan ekonomi juga ditujukan dalam rangka pemerataan pendapatan. Model pembangunan pasca orde baru sering disebut sebagai model populis. Artikel ini menyimpulkan bahwa pembangunan pasca orde baru tidak sepenuhnya menunjukkan suatu model populis. Hal ini ditandai dengan ketimpangan ekonomi yang justru makin melebar dan kekuasaan politik tetap berada di tangan segelintir elit seperti di masa orde baru.

**Kata-kata kunci:** Pembangunan, Partisipasi Politik, Teknokratis, Populis

## PENDAHULUAN

Pasca perang dunia kedua terjadi perubahan politik global yang sangat besar, seperti lahirnya negara-negara di Asia, Afrika, dan Amerika Latin yang berhasil membebaskan diri dari kolonialisme dan imperialisme. Di sisi lain, perubahan politik global juga melahirkan polarisasi ideologi dalam dua kutub besar, yakni antara negara-negara yang berideologikan demokrasi-kapitalisme atau biasa disebut Blok Barat, dengan negara-negara yang mengusung ideologi diktator-komunisme atau biasa disebut Blok Timur. Dalam pertarungan dua blok tersebut, negara-negara yang baru lahir pasca perang dunia menjadi obyek pengaruh politik kedua blok tersebut agar bergabung dan menjalankan pembangunan negaranya dengan salah satu dari dua ideologi tersebut. Pertarungan tersebut akhirnya dimenangkan oleh Barat yang ditandai dengan besarnya gelombang demokratisasi yang melanda negara-negara berkembang dan kemenangan kapitalisme yang diusung blok Barat serta jatuhnya rezim komunis di Uni Sovyet.

Pembangunan politik kemudian secara hegemonik dimaknai sebagai wacana pembangunan demokrasi. Terlebih dengan adanya fakta bahwa, rezim demokratis terbukti mampu memajukan ekonomi dan kesejahteraan rakyat sebagaimana yang terjadi di negara-negara Barat. Arus wacana ini pula yang kemudian banyak dianut oleh negara-negara berkembang untuk dijadikan sebagai model pembangunan politik. Dalam wacana demokrasi sudah menjadi pengetahuan umum bahwa demokrasi diartikan sebagai suatu sistem politik dan pemerintahan yang dipegang oleh rakyat. Atas dasar itu, demokrasi memberikan kesempatan kepada tiap-tiap orang untuk berpartisipasi dalam menentukan jalannya penyelenggaraan negara. Partisipasi politik yang meluas dianggap menjadi *trigger* bagi pembangunan, baik politik maupun ekonomi. Konsep inilah yang diklaim berhasil memajukan politik dan ekonomi di negara-negara Barat.

Namun demikian, di negara-negara berkembang, wacana partisipasi politik memiliki perbedaan yang cukup kontras dengan Barat, terutama dalam ranah praktiknya.

Misalnya, di Indonesia nilai-nilai dan prinsip-prinsip demokrasi itu sendiri telah dimaktubkan dalam dasar dan konstitusi sejak Indonesia berdiri sebagai negara-bangsa yang merdeka. Tetapi, pembangunan demokrasi di Indonesia tidak selalu sejalan dengan teori dan praktik yang berlaku di Barat. Hal ini tercermin dari beragam model demokrasi yang tumbuh tatkala diterapkan di Indonesia. Di era orde baru, meski rezim menamakan format politiknya sebagai demokrasi pancasila, tetapi pada kenyataannya partisipasi politik dikontrol dalam rangka mewujudkan stabilitas politik demi kelancaran pembangunan. Untuk mewujudkan hal tersebut maka kepatuhan pada kekuasaan politik menjadi hal yang pokok. Banyak kebijakan yang dirumuskan oleh rezim orde baru pada dasarnya justru mengekang partisipasi politik dan kemudian dimobilisasi ke wadah-wadah lembaga fungsional yang apolitis, seperti Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI), Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI), dan lain sebagainya. Pemilu dan partai politik pun dikontrol ketat. bahkan secara koersif, negara menyederhanakan partai politik menjadi dua partai saja dan satu golongan karya.

Jika rezim orde baru menggunakan sistem demokrasi dalam menjalankan kekuasaannya, seharusnya peran rakyat dalam politik menjadi kunci utama pemerintahan rakyat tersebut. Bentuk nyata dari peran rakyat tersebut adalah partisipasi rakyat dalam menentukan kekuasaan. Setidak-tidaknya, pemerintah harus mendukung pelaksanaan pemilihan umum (pemilu) yang demokratis tanpa intimidasi dari penguasa. Namun yang terjadi di era orde baru justru seluruh aktifitas politik masyarakat berada dalam kontrol penguasa.

Sebaliknya, pasca orde baru, hal utama yang diterapkan dalam era ini adalah memberikan partisipasi politik yang luas kepada rakyat setelah tiga puluh dua tahun partisipasi rakyat tersebut dikontrol atas nama pembangunan. Dan yang utama diwujudkan adalah dilaksanakannya pemilu yang demokratis. Pasca orde baru menjadi babak baru dimulainya tahapan bagi rakyat Indonesia, yang kemudian dikenal juga dengan reformasi, yaitu suatu proses untuk membuka ruang-ruang politik, hukum, ekonomi, sosial yang selama hampir tiga puluh dua tahun dikontrol oleh penguasa. Di

era pasca orde baru, terdapat perspektif yang berbeda dengan rezim orde baru, bahwa partisipasi politik merupakan bentuk nyata dari konsep kedaulatan rakyat. Melalui partisipasi politik, rakyat ikut menentukan orang-orang yang akan memegang kekuasaan secara bebas tanpa takut diintimidasi oleh penguasa atau siapapun. Hal ini ditandai dengan terselenggaranya beberapa kali pemilu yang demokratis, tumbuhnya partai-partai politik dan organisasi-organisasi massa lainnya yang menunjukkan pelibatan rakyat secara luas dalam politik.

### **PEMBANGUNAN DAN PARTISIPASI POLITIK**

Para ilmuwan politik yang mempelajari partisipasi politik percaya bahwa partisipasi politik adalah inti dari demokrasi.<sup>1</sup> Di negara-negara demokratis, telah menjadi anggapan umum bahwa semakin luas partisipasi maka semakin lebih baik. Dalam anggapan ini, tingginya partisipasi menunjukkan bahwa warga negara mengikuti dan memahami masalah politik dan ingin terlibat aktif dalam kegiatan-kegiatan politik. Rendahnya tingkat partisipasi justru dianggap sebagai tanda yang kurang baik, karena dianggap kurangnya perhatian warga negara terhadap masalah politik. Hal tersebut menandakan bahwa dalam masyarakat demokratis, partisipasi politik hanya terbatas pada kegiatan sukarela saja, yaitu kegiatan yang dilaksanakan tanpa paksaan atau tekanan dari siapapun.<sup>2</sup>

Pye mendefinisikan pembangunan politik ke dalam beberapa aspek, salah satunya ialah terjadinya partisipasi atau keterlibatan rakyat dalam berbagai kegiatan-kegiatan politik secara demokratis. Partisipasi dalam konteks ini termasuk dalam dimensi persamaan. Pye juga mengatakan bahwa partisipasi politik yang meluas merupakan ciri khas modernisasi politik. Pemikiran ini dilatarbelakangi oleh paradigma yang terdapat dalam model pembangunan liberal, yang mengasumsikan bahwa faktor penyebab ketimpangan sosial ekonomi, kekerasan politik dan kurangnya partisipasi

---

<sup>1</sup> Saiful Mujani, dkk., *Kuasa Rakyat: Analisis Tentang Perilaku Memilih Dalam Pemilihan Legislatif dan Presiden Indonesia Pasca Orde Baru*. Jakarta: Mizan Publika, 2011, hlm. 76.

<sup>2</sup> Miriam Budiardjo, *Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai*. Jakarta: Gramedia, 1982, hlm. 3.

politik yang demokratis terletak dalam keterbelakangan sosial ekonomi dari suatu masyarakat.<sup>3</sup>

Huntington dan Nelson memandang asumsi tersebut kurang relevan bagi negara-negara berkembang. Dalam mengaitkan partisipasi politik dengan variabel-variabel pembangunan lainnya, kedua sarjana politik ini mengemukakan empat model alternatif yakni, model borjuis, model otokratik, model teknokratis, dan model populis.<sup>4</sup>

Huntington dan Nelson menjelaskan bahwa di negara-negara berkembang, hubungan antara partisipasi dan variabel-variabel pembangunan lainnya besar kemungkinannya akan berubah dalam berbagai tahap dalam perkembangan tingkat-tingkat partisipasi politik secara keseluruhan. *Tahap pertama*, menyangkut perluasan partisipasi politik kepada kelas menengah di kota; *tahap kedua*, menyangkut persoalan perluasan partisipasi politik kepada kelas bawah di kota dan pedesaan. Perubahan menuju tahap kedua, bergantung pada penerapan model pembangunan borjuis atau otokratik.

Pada model borjuis, partisipasi politik diperluas mencakup kelas menengah kota dan pertumbuhan ekonomi akan berjalan dengan cukup cepat. Ketimpangan ekonomi meningkat, baik sebagai dampak pertumbuhan ekonomi maupun sebagai akibat dari pragmatism kekuasaan kelas menengah. Pada waktunya nanti, proses-proses pembangunan ekonomi akan dirasakan efeknya oleh kelas atau golongan bawah yang kemudian secara sosial memobilisasikan diri dan mulai menuntut ikut serta dalam aktifitas politik pemerintahan. Pada titik ini, sistem memasuki tahap kedua dan dihadapkan pada pilihan antara model teknokratis dan model populis.<sup>5</sup>

Pada model otokratik, kekuasaan menjadi tersentralisasi, partisipasi politik kelas menengah ditindas, pertumbuhan ekonomi lebih ditingkatkan, dan pemerataan ekonomi diupayakan dalam rangka memperoleh dukungan kelas bawah dalam menghadapi kelas menengah seperti melaksanakan reforma agraria. Dalam model ini, penguasa politik tidak hanya berhadapan dengan kelas menengah kota saja, tetapi juga akan berlawanan

<sup>3</sup> Lucian W. Pye dalam Afan Gaffar, *Beberapa Aspek Pembangunan Politik: Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta: Rajawali, 1983, hlm. 47.

<sup>4</sup> Samuel P. Huntington dan Joan Nelson, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*. Jakarta: Rineka Cipta, 1990, hlm. 29.

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 31.

dengan golongan tuan tanah (feodal) yang tentu saja kepentingannya (tanah) terganggu. Jika berhasil, mungkin akan muncul satu kelas pemilik tanah kecil yang besar jumlahnya di pedesaan. Dalam jangka panjang, sistem politik itu akan ditentang oleh kelas tersebut yang menuntut peranan lebih bermakna dalam politik. Pada titik ini, model otokratik seperti halnya model borjuis dihadapkan pada masalah tahap kedua yakni antara model teknokratis dan model populis.<sup>6</sup>

Model teknokratis bercirikan sebagai berikut; tingkat partisipasi politik yang rendah, investasi (khususnya investasi asing) meningkat, pertumbuhan ekonomi yang tinggi, dan ketimpangan pendapatan yang semakin besar. Asumsi model ini adalah bahwa partisipasi politik harus ditekan agar tetap rendah, setidaknya untuk sementara waktu, untuk dapat memajukan pembangunan ekonomi, dan bahwa pembangunan seperti itu dengan sendirinya mengakibatkan meningkatnya ketimpangan pendapatan, setidaknya untuk sementara waktu. Sedangkan dalam model populis hampir kebalikannya dari apa yang terdapat dalam model teknokratis. Partisipasi politik meningkat dan terus menaik sejalan dengan berkembangnya kebijakan pemerintah soal kesejahteraan, pemerataan, dengan angka-angka laju pertumbuhan ekonomi yang relatif rendah. Logika pola evolusi ini mengarah kepada konflik sosial dan polarisasi masyarakat yang semakin meningkat, dengan bertambah banyaknya kelompok menjadi partisipasi dan berusaha untuk memperoleh bagian dari kue ekonomi yang tak bertambah besar atau hanya bertambah dengan lambat. Dengan demikian, jika model teknokratis mengarah kepada penindasan oleh pihak pemerintah untuk mencegah partisipasi politik, model populis mengarah kepada persengketaan di dalam masyarakat sebagai akibat terlalu luasnya partisipasi politik.<sup>7</sup>

### TEKNOKRATISME ORDE BARU

Terdapat beberapa hal yang menjadi karakteristik rezim orde baru yang sangat berpengaruh terhadap partisipasi politik rakyat pada era itu, antara lain:<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 32.

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 33.

<sup>8</sup> Richard Robison, *Soeharto dan Bangkitnya Kapitalisme Indonesia*. Depok: Komunitas Bambu, 2012, hlm. 84-85.

1. Dipertahankannya UUD 1945, demi memperkuat eksekutif dan memperlemah legislatif.
2. Kontrol negara terhadap pemilu, kekuasaan untuk membubarkan, menyatukan serta menentukan struktur partai-partai politik seperti kebijakan fusi pada tahun 1973 ke dalam dua partai politik. Hal ini telah melenyapkan sejumlah khas pembilahan sosial pemilih dan bahkan kemudian menjauhkan partai politik dari keterlibatan (partisipasi) masyarakat melalui kebijakan massa mengambang (*floating mass*) dimana struktur kepartaian hanya sampai pada tingkatan kecamatan. Di sisi lain, Golongan Karya dibentuk mewakili kebijakan pemerintah serta menjadi peserta pemilu yang didukung oleh sumber-sumber milik negara untuk memaksa, mengintimidasi dan menawarkan perlindungan politik.
3. Konsolidasi, sentralisasi, dan infiltrasi militer dalam kekuasaan politik (dwifungsi ABRI) dengan melakukan penyebaran personil militer ke dalam posisi-posisi kekuasaan dalam birokrasi negara.
4. Praktik otoritarianisme dalam membangun korporasi organisasi politik yang diprakarsai negara, yang didalamnya terdapat kegiatan kelompok-kelompok kepentingan dan sosial ekonomi.
5. Penyelewengan kekuasaan aparat birokrasi negara.
6. Penguatan kelembagaan negara yang memiliki wewenang kuat atas sipil.

Kontrol ketat politik tersebut dibarengi dengan pelaksanaan pembangunan yang bertumpu pada Trilogi Pembangunan, yang isinya meliputi hal-hal berikut; Pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya menuju terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia; Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi; Stabilitas nasional yang sehat dan dinamis. Berdasarkan Pola Dasar Pembangunan Nasional disusun Pola Umum Pembangunan Jangka Panjang yang meliputi kurun waktu 25-30 tahun. Pembangunan Jangka Panjang (PJP) 25 tahun pertama dimulai tahun 1969 – 1994. Sasaran utamanya adalah terpenuhinya kebutuhan pokok rakyat dan tercapainya struktur ekonomi yang seimbang antara industri dan pertanian. Selain jangka panjang juga berjangka pendek. Setiap tahap berjangka waktu lima tahun. Tujuan pembangunan dalam setiap pelita

adalah pertanian, yaitu meningkatnya penghasilan produsen pertanian sehingga mereka akan termotivasi untuk membeli barang kebutuhan sehari-hari yang dihasilkan oleh sektor industri. Sampai tahun 1999, pelita di Indonesia sudah dilaksanakan sebanyak enam kali.

Rezim orde baru menerima pandangan bahwa negara berada diatas politik sebagai suatu justifikasi ideologi yang penting terhadap keabsahannya dan suatu senjata kuat dalam menghadapi kritik. Pada saat yang sama, para pendukung orde baru bertolak dari posisi teoritis ekonomi liberal Barat juga secara eksplisit maupun implisit, menyatakan bahwa kebijakan ekonomi orde baru dapat dijelaskan secara luas semata-mata berdasarkan kriteria ekonomi.

Model pembangunan orde baru jelas sekali menunjukkan suatu model pembangunan yang bersifat teknokratis seperti halnya yang dikemukakan oleh Huntington dan Nelson. Rezim orde baru menggunakan instrumen kekuasaan negara secara otoriter dalam rangka mewujudkan stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi tersebut. Berbeda dengan asumsi liberal yang mengatakan bahwa stabilitas politik tercipta manakala partisipasi politik sudah bersifat demokratis atau yang diistilahkan Huntington dan Nelson telah sukarela terlibat dalam kegiatan politik secara otonom (partisipasi otonom) dengan mengadakan berbagai aktifitas politik termasuk kritik terhadap pemerintahan. Akan tetapi pada era orde baru, partisipasi yang demikian dipandang sebagai tindakan subversif dari individu atau sekelompok orang.<sup>9</sup> Maka pada era Soeharto disusun paket kebijakan politik yang jika tidak dikatakan menjauhkan partisipasi politik rakyat, dapat dikatakan partisipasi rakyat dikontrol dan dikerahkan oleh negara ke dalam wilayah tertentu (kebijakan fusi, Golkar, dan *floating mass*) sehingga termobilisasi secara paksa (partisipasi yang dimobilisasi).

Dalam hal pembangunan ekonomi tersebut, sesuai dengan yang dikemukakan oleh Huntington dan Nelson, melalui investasi-investasi asing, ekonomi Indonesia mengalami pertumbuhan yang pesat dimana sejak tahun 1977 rata-rata angka pertumbuhannya diatas 7 % dan bahkan pada tahun 1984 Indonesia berhasil menjadi negara yang mengalami swasembada pangan. Akan tetapi pertumbuhan tersebut justru menciptakan ketimpangan, terutama ketimpangan pendapatan dimana hanya kelompok

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, hlm. 85.



menengah saja yang menikmati kue pembangunan tersebut. Sebagaimana yang dikatakan oleh Robison bahwa lantaran kuatnya pengaruh negara, hasil-hasil pembangunan justru dinikmati oleh segelintir golongan yang dekat dengan penguasa dimana banyak kapitalis yang tumbuh pada masa orde baru seyogyanya merupakan dipengaruhi oleh oligarki politik dan ekonomi di era orde baru.<sup>10</sup>

Upaya stabilitas politik dengan mengekang partisipasi politik tersebut dikatakan hanya untuk sementara waktu oleh rezim orde baru hingga pertumbuhan ekonomi dapat mengurangi ketimpangan yang dikatakan dapat diatasi untuk sementara waktu juga. Namun kenyataannya, stabilitas politik tetap menjadi alasan untuk mengekang partisipasi politik rakyat. Di sisi lain, jurang antara kelompok kaya yang sukses menikmati kue pembangunan di daerah perkotaan dengan golongan rendah di pedesaan kian meruncing dan mengakibatkan gejolak-gejolak atau ketegangan-ketegangan. Dalam situasi ini, Huntington dan Nelson melontarkan pertanyaan sampai sejauh mana peningkatan ketimpangan penghasilan dapat diperdamaikan dengan tingkat-tingkat partisipasi yang terus ditekan agar tetap rendah? Apakah kesenjangan yang semakin besar antara yang kaya dan yang miskin, digabungkan dengan usaha-usaha pemerintah untuk menekan partisipasi politik, tidak akan mengakibatkan bertambah besarnya ketegangan dan perasaan tertekan yang pada akhirnya akan menimbulkan suatu “ledakan partisipasi” yang akan menumbangkan sistem politik yang ada dan dapat mengubah struktur sosial ekonomi secara mendasar?<sup>11</sup>

Kecenderungan terjadinya “ledakan partisipasi” telah ada ketika ketimpangan pendapatan justru semakin menunjukkan kontradiksinya. Hal ini ditandai dengan krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997-1998 yang mengakibatkan ledakan partisipasi rakyat dalam bentuk tindakan kekerasan (*violence*). Ledakan partisipasi tersebut kemudian secara berangsur mengubah sistem politik dan ekonomi meski tidak secara fundamental berbeda dengan rezim orde baru.

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 96.

<sup>11</sup> Samuel P. Huntington dan Joan Nelson, *Op. Cit.*, hlm. 32-33.

## PASCA ORDE BARU: PEMBANGUNAN POPULIS?

Pada detik-detik awal runtuhnya rezim orde baru, seketika banyak kalangan membentuk ratusan partai politik, baik yang terdaftar dan diakui secara hukum maupun yang dibentuk hanya sebagai wadah meluapkan emosi psiko-politik yang tidak bisa dibendung. Diikuti juga oleh berdirinya ratusan ormas dan berbagai perkumpulan di seluruh penjuru nusantara. Maka pada Pemilu 1999 dibawah pemerintahan Habibie bermunculan partai-partai politik baru yang membawa aspirasi dan kepentingan sekelompok atau golongan tertentu. Pasca orde baru, Indonesia telah melaksanakan pemilu yang demokratis sebanyak empat kali (1999, 2004, 2009, dan 2014).

Jika pada masa orde baru, orientasi kebijakan negara adalah mendukung terciptanya stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi dengan mengekang partisipasi politik rakyat, maka pada era pasca orde baru, partisipasi politik rakyat menjadi faktor utama dalam pembangunan politik. Paradigma yang lahir dalam era ini adalah sesungguhnya menjadi antitesis dari paradigma pembangunan di era orde baru. Pasca orde baru, negara hendak mengembalikan nilai dan makna demokrasi dimana rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang diwujudkan dengan mengefektifkan partisipasi politik rakyat.

Pada era ini kecenderungan model pembangunannya mengarah kepada model pembangunan populis meski sebetulnya tidak dapat dikatakan demikian. Namun dari cirinya jelas menunjukkan perbedaan yang signifikan terutama dari efektifitas partisipasi politik rakyatnya. Dalam model populis, dikatakan oleh Huntington dan Nelson bahwa partisipasi politik rakyat akan meningkat, pemerataan ekonomi secara masif yang berakibat pada pertumbuhan ekonomi yang relatif rendah.

Terkait dengan partisipasi politik yang meningkat, sejak runtuhnya rezim orde baru, partisipasi politik dalam bentuk kegiatan pemilihan, *lobbying*, kegiatan organisasi, mencari koneksi (*contacting*), dan tindakan kekerasan (*violence*) memang mengalami banyak peningkatan yang signifikan. Meski dalam bentuk kegiatan pemilihan mengalami tren penurunan. Pemilu 1999 merupakan angka partisipasi tertinggi yang mencapai 93%, namun menurun tahun 2004 menjadi 84% dan tahun 2009 menjadi

70,7% dan terakhir tahun 2014 menjadi 75%.<sup>12</sup> Namun nilai tambah yang patut diapresiasi adalah rakyat terlibat dalam partisipasi secara otonom tanpa dipaksa oleh pihak manapun. Hal ini menunjukkan karakter dari partisipasi politik di era pasca orde baru telah menunjukkan sifatnya yang demokratis.

Dalam hubungannya dengan pembangunan ekonomi, pertumbuhan ekonomi di awal rezim pasca orde baru dapat dikatakan buruk meski pada masa satu dekade kemudian menunjukkan pertumbuhan ekonomi diatas 6%. Partisipasi politik yang meningkat tersebut menyebabkan terjadinya perebutan kue pembangunan oleh banyak kelompok. Jika pada masa orde baru, kue pembangunan hanya dinikmati segelintir elit terdekat dengan kekuasaan, pada masa pasca Soeharto, seolah terjadi perebutan yang sengit hingga menyebabkan intrik-intrik politik, korupsi, suap, dan tak jarang saling menjatuhkan. Pemerataan ekonomi yang disebutkan oleh Huntington dan Nelson dalam model populis ini dalam prakteknya di Indonesia pasca Soeharto tidak berdampak secara luas. Pemerataan ekonomi juga terbatas pada kelompok-kelompok yang memiliki akses kekuasaan oligarki yang kian mapan.

Analisis Huntington dan Nelson mengenai model populis tidak cocok dengan era pasca orde baru dalam melihat dampak dari peningkatan partisipasi politik rakyat. Konflik-konflik kecil memang terjadi dalam bentuk intrik-intrik politik, dan hal ini juga biasa terjadi dalam model-model lain termasuk model liberal. Pada era pasca orde baru tren yang berkembang justru pertumbuhan ekonomi yang labil dan pemerataan ekonomi yang belum berdampak luas mengakibatkan semacam kejenuhan rakyat dengan persoalan politik. Angka partisipasi politik dalam pemilu diatas sedikit banyaknya menunjukkan tren tersebut. Ditambah lagi dengan kecilnya angka partisipasi dalam berbagai pemilihan kepala daerah (pilkada) yang digelar di tiap provinsi dan kabupaten/kota di seluruh Indonesia.

Jika kita menggunakan perspektif Pye mengenai aspek-aspek pembangunan politik, maka dapat dikatakan era pasca orde baru telah *on the track* dalam melaksanakan pembangunan politik yakni dengan mengedepankan partisipasi rakyat secara luas. Demokratisasi yang tengah berlangsung di era pasca orde baru telah menunjukkan adanya liberalisasi politik dan liberalisasi ekonomi yang sangat kondusif

<sup>12</sup> Arif Sugiono, *Strategi Political Marketing*. Yogyakarta: Ombak, 2013, hlm. 45.

bagi pertumbuhan ekonomi. Liberalisasi politik dalam pandangan liberal dipercaya dapat menciptakan stabilitas politik yang mendukung terjadinya pertumbuhan ekonomi yang pesat.

Namun, menurut Pye ada problem mendasar yang terjadi pada hal ini yakni *balancing popular sentiments with public order*. Problem itu terkait dengan bagaimana menyeimbangkan sentimen rakyat terhadap ketertiban umum yang mendukung adanya stabilitas politik. Selain itu, jika kita hendak mengkorelasikannya dengan pembangunan ekonomi, pembangunan politik yang demokratis tersebut belum menunjukkan secara signifikan pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi yang tinggi.

Dari beberapa penjelasan diatas, jelas menunjukkan bahwa model pembangunan di Indonesia pasca orde baru tidak dapat dikatakan sebagai model populis meski dalam beberapa hal termasuk dalam kategori model tersebut. Namun setidaknya ada beberapa perbedaan mendasar dengan model teknokratis yang mengendalikan partisipasi politik rakyat secara paksa demi stabilitas politik yang mendukung pembangunan ekonomi dengan indikator pertumbuhan ekonomi yang tinggi.

## **KESIMPULAN**

Melalui pendekatan model pembangunan yang dikemukakan oleh Huntington dan Nelson, dapat dilihat secara tegas ciri dan karakter dari tiap model pembangunan politik yang pernah diterapkan di Indonesia, terutama pada masa orde baru dan setelahnya. Model teknokratis yang lahir di masa orde baru banyak dipengaruhi oleh rezim sebelumnya (Demokrasi Terpimpin) yang berakhir dengan instabilitas politik dan ekonomi. Seperti yang dikatakan oleh Huntington dan Nelson bahwa, model teknokratis menjadikan stabilitas politik dan pertumbuhan ekonomi sebagai dalih untuk mengekang partisipasi politik rakyat. Mobilisasi dan kontrol dari partisipasi politik rakyat tersebut diterapkan demi pertumbuhan ekonomi yang diharapkan mampu menghilangkan ketimpangan pendapatan. Akan tetapi di era orde baru kenyataan berkata lain, rakyat sudah bergejolak dan pertumbuhan ekonomi justru mengakibatkan ketimpangan pendapatan yang memicu terjadinya ledakan partisipasi.

Di era pasca orde baru, model pembangunan cenderung populis namun dapat juga dikatakan mengarah ke liberal. Sebab partisipasi politik yang demokratis yang

menjadi dasar bagi kestabilan politik dalam pemikiran model liberal nampak dalam prakteknya di era pasca orde baru. Hal ini lebih dekat pada pemikiran Pye yang mengasumsikan pembangunan politik mensyaratkan adanya partisipasi politik rakyat. Namun ciri lain belum menunjukkan kesesuaiannya dengan model liberal maupun model populis. Peningkatan pemerataan ekonomi masih terbatas pada kelompok-kelompok yang memiliki akses kekuasaan untuk menikmati hasil-hasil ekonomi. Hal ini memang cukup kontras dengan model teknokratis rezim orde baru yang hanya segelintir elit saja yang menikmati pembangunan. Namun demikian, ketimpangan ekonomi tetap terjadi dan pertumbuhan ekonomi tumbuh secara fluktuatif. Kerusakan politik yang diperkirakan oleh Huntington dan Nelson dalam model populis ini belum terjadi di dalam era pasca orde baru. Meskipun, di era pemerintahan Jokowi saat ini, stabilitas politik benar-benar mengalami guncangan kuat. Isu-isu seputar pentingnya kehadiran militer dalam politik pun mencuat kembali, bahkan melalui pernyataan kubu militer sendiri. Meski demikian, belum ada kegiatan atau upaya dari militer untuk merebut kekuasaan yang dapat kembali menindas partisipasi politik rakyat yang dapat dimungkinkan kembali pada model teknokratis rezim orde baru.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Budiardjo, Miriam, *Partisipasi dan Partai Politik: Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta: PT Gramedia, 1982.
- Fukuyama, Francis, *Kemenangan Kapitalisme dan Demokrasi Liberal*, Yogyakarta: Qalam, 2001.
- Haris, Syamsuddin, *Menelaah Kembali Format Politik Orde Baru*, Jakarta: PT Gramedia, 1995.
- Haris, Syamsuddin, *Menggugat Politik Orde Baru*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1998.
- Huntington, Samuel P., *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1997.
- Huntington, Samuel P. dan Nelson, Joan, *Partisipasi Politik di Negara Berkembang*, Jakarta: Rineka Cipta, 1990.

- Liddle, R. William, *Partisipasi dan Partai Politik: Indonesia Pada Awal Orde Baru*, Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1992.
- Muhaimin, Yahya, dan MacAndrews, Colin, *Masalah-Masalah Pembangunan Politik*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 1991.
- Mujani, Saiful, *Muslim Demokrat: Islam, Budaya Demokrasi, dan Partisipasi Politik di Indonesia Pasca Orde Baru*, Jakarta: Freedom Institute, 2007.
- Mujani, Saiful, dkk. *Kuasa Rakyat: Analisis Tentang Perilaku Memilih Dalam Pemilihan Legislatif dan Presiden Indonesia Pasca Orde Baru*, Jakarta: Mizan Publika, 2011.
- Robison, Richard, *Soeharto dan Bangkitnya Kapitalisme Indonesia*, Depok: Komunitas Bambu, 2012.
- Sanit, Arbi, *Sistem Politik Indonesia: Kestabilan, Peta Kekuatan Politik dan Pembangunan*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1996.
- Sugiono, Arif, *Strategi Political Marketing*, Yogyakarta: Ombak, 2013.