

MENELISIK PROGRAM PEMBANGUNAN NASIONAL DI ERA PEMERINTAHAN SOEHARTO

Yeby Ma'asan Mayrudin
Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta
yeby.mayrudin@gmail.com

Abstract

This article discusses the issue of the policies of the New Order government's national development program based on concepts that are firmly held and always socialized and doctined during his reign, namely the Trilogy of Development concept, which consists of three key points, namely development equality, economic growth, and national stability. four main policies, namely macroeconomic policy, economic structure reform policy, population policy, and political stability policy.

Keywords: Development, New Order, Suharto, Economic and Political Policy

Abstrak

Artikel ini membahas persoalan kebijaksanaan program pembangunan nasional pemerintahan Orde Baru berpedoman pada konsep yang dipegang teguh dan selalu disosialisasikan dan didoktrinkan pada masa kekuasaannya yaitu konsep Trilogi Pembangunan, yang terdiri tiga poin kunci, yaitu pemerataan pembangunan, pertumbuhan ekonomi, dan stabilitas nasional. Dan memfokuskan pada empat kebijaksanaan utama, yaitu kebijaksanaan ekonomi makro, kebijaksanaan perombakan struktur ekonomi, kebijaksanaan kependudukan, dan kebijaksanaan stabilitas politik.

Kata Kunci: Pembangunan, Orde Baru, Soeharto, Kebijakan Ekonomi dan Politik

A. Selayang Pandang

Pasca berakhirnya Perang Dunia Kedua, menurut Soemardjan (1976: 153) di hampir semua negara, program pembangunan sosial-politik apalagi terkait pembangunan ekonomi telah mendapat prioritas utama. Telah lama dikenal bahwa pembangunan pada negara-negara maju terdiri dari proses akselerasi (percepatan) kelangsungan pola-pola kehidupan dan pekerjaan pada masa sebelumnya. Sedangkan, bagi negara-negara sedang berkembang, termasuk Indonesia (di masa Orde Baru), pembangunan merupakan proses penyisihan secara bertahap beberapafaktor sosial-budaya yang disusul dengan usaha-usaha pelik dalam menyesuaikan diri terhadap situasi-situasi baru, teknologi-teknologi baru dan cara-cara organisasi dan mekanisme kerja baru. Dalam proses ini masyarakat sedang berkembang menyadari perlunya pembinaan lembaga-lembaga sosial baru, masing-masing mengkhususkan diri dalam satu bidang pekerjaan atau permasalahan, meskipun kesemuanya bersatu dalam pelaksanaan dalam program pembangunan yang menyeluruh. Akan tetapi pembinaan lembaga-lembaga baru menuntut waktu dan pandangan yang jitu mengenai masalah-masalah pembangunan.

Berbicara konteks pembangunan, tak pelak membincang konsepsi Lucian W. Pye (1976: 33-34) terkait tesis-nya yang menyatakan “pembangunan politik sebagai prasyarat politik untuk pembangunan ekonomi.” Menurutnya, pemusatan perhatian pada masalah-masalah pembangunan ekonomi dan perlunya merubah perekonomian yang bersifat statis menjadi perekonomian terbuka yang dapat meluncur sendiri. Bahkan, hal demikian juga ditawarkan oleh para ahli ekonomi yang menunjukkan betapa kondisi-kondisi sosial dan politik dapat memainkan peranan yang menentukan dalam menghambat atau memperlancar kemajuan pendapatan per kapita. Oleh karena itu, wajar kalau pembangunan politik dipandang sebagai keadaan masyarakat politik yang dapat memperlancar pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, dalam rangka mewujudkan pembangunan nasional, pemerintah Orde Baru berpedoman pada konsep yang dipegang teguh

dan selalu disosialisasikan dan didoktrinkan pada masanya yaitu konsep Trilogi Pembangunan, yang terdiri tiga poin kunci, yaitu: (1) Pemerataan pembangunan; (2) Pertumbuhan ekonomi ; dan (3) Stabilitas nasional.

Ketiga poin tersebut adalah semboyan yang sangat mengakar dalam 32 tahun kepemimpinan Orde Baru di bawah Soeharto. Setelah dapat mengendalikan stabilitas nasional yang merupakan lingkungan yang baik untuk tumbuhnya perekonomian, kemudian pemerintah menarik para investor asing untuk merangsang pertumbuhan perekonomian nasional. Setelah perekonomian tumbuh, kesejahteraan diratakan ke seluruh pelosok Nusantara. Hal demikian, konsepsi ideal Orde Baru terkait implikasi trilogi pembangunannya, akan tetapi berdampak pada pelbagai hal antaranya, direnggutnya kebebasan berpolitik, eksploitasi perekonomian bawah, dan eksklusif terhadap daerah-daerah pinggiran atau pelosok kota dan daerah terluar di perbatasan.

Di masa awal pemerintahannya, Orde Baru melakukan langkah fundamental terkait penataan kembali kehidupan berbangsa dan bernegara di segala bidang, meletakkan dasar-dasar untuk kehidupan nasional terkait politik, hukum dan sosial. Di bidang ekonomi, upaya perbaikan dimulai dengan program stabilisasi dan rehabilitasi ekonomi. Program ini dilaksanakan dengan skala prioritas, di antaranya:

1. Pengendalian inflasi;
2. Pencukupan kebutuhan pangan;
3. Rehabilitasi prasarana ekonomi;
4. Peningkatan ekspor; dan
5. Pencukupan kebutuhan sandang.

Program-program pemerintah di masa awal berdirinya Orde Baru berorientasi pada usaha penyelamatan ekonomi nasional terutama pada usaha mengendalikan tingkat inflasi, penyelamatan keuangan negara dan pengamanan kebutuhan pokok rakyat. Landasan bagi perencanaan pembangunan nasional

periode 1968-1998 selama berkuasanya Soeharto adalah melalui ketetapan MPR – yang dibentuk rejim Orba– dalam bentuk Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Berlandaskan padapenjelasan di GBHN, tujuan pembangunan nasional adalah untuk menaikkan kualitas hidup secara bertahap agar memanfaatkan sumberdaya alam yang dimiliki negara dilakukan secara bijaksana sebagai landasan pembangunan tahap berikutnya. Mengenai pentingnya peran serta masyarakat tercantum dalam Garis-garis Besar Haluan Negara yang menyatakan bahwa peran serta aktif segenap lapisan masyarakat dalam pembangunan harus makin meluas dan merata, baik dalam memikul beban pembangunan maupun dalam pertanggungjawaban atas pelaksanaan pembangunan ataupun pula di dalam menerima kembali hasil pembangunan. Untuk itu perlu diciptakan suasana kemasyarakatan yang mendukung cita-cita pembangunan, serta terwujudnya kreativitas dan aktivitas di kalangan masyarakat. Salah satu usaha untuk menaikkan kualitas hidup adalah peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan, termasuk mulai dari proses perencanaan dan pelaksanaan terutama yang menyangkut secara langsung kehidupan dan masa depan mereka.

GBHN menjadi landasan hukum perencanaan pembangunan bagi presiden untuk menjabarkannya dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahunan (REPELITA), proses penyusunannya sangat sentralistik dan bersifat *top-down*, adapun lembaga pembuat perencanaan sangat didominasi oleh pemerintah pusat dan bersifat eksklusif. Pemerintah Daerah dan masyarakat sebagai subjek utama *out-put* perencanaan kurang dilibatkan secara aktif. Perencanaan dibuat secara seragam, daerah harus mengacu kepada perencanaan yang dibuat oleh pemerintah pusat walaupun banyak kebijakan tersebut tidak bisa dilaksanakan di daerah. Akibatnya mematikan inovasi dan kreatifitas daerah dalam memajukan dan mensejahterakan masyarakatnya. Distribusi anggaran negara ibarat piramida terbalik, sedangkan komposisi masyarakat sebagai penikmat anggaran adalah piramida seutuhnya. Sebenarnya pola perencanaan melalui pendekatan sentralistik

atau *top-down* diawal membangun sebuah bangsa adalah sesuatu hal yang sangat baik, namun pola sentralistik tersebut terlambat untuk direposisi.

Program pembangunan nasional yang dicanangkan oleh pemerintahan Orde Baru dilaksanakan dalam dua tahap, yaitu:

1. Jangka panjang, yang mencakup pencaangan pembangunan periode panjang 25 sampai 30 tahun;
2. Jangka pendek, mencakup periode 5 tahun yang terkenal dengan sebutan “PELITA” (Pembangunan Lima Tahun).

Berikut perencanaan program pelita yang dicanangkan pemerintah Orde Baru:

1. Pelita I (1 April 1969 – 31 Maret 1974): Menekankan pada pembangunan bidang pertanian;
2. Pelita II (1 April 1974– 31 Maret 1979): Tersedianya pangan, sandang, perumahan, sarana dan prasarana, menyejahterakan rakyat, dan memperluas kesempatan kerja;
3. Pelita III (1 April 1979 – 31 Maret 1984):Menekankan pada perwujudan Trilogi Pembangunan di Indonesia;
4. Pelita IV (1 April 1984 – 31 Maret 1989): Menitik beratkan sektor pertanian menuju swasembada pangan dan meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin industri sendiri;
5. Pelita V (1 April 1989 – 31 Maret 1994): Menitikberatkan pada sektor pertanian dan industry;
6. Pelita VI (1 April 1994 – 31 Maret 1999): Masih menitikberatkan pembangunan pada sektor bidang ekonomi yang berkaitan dengan industri dan pertanian serta pembangunan dan peningkatan kualitas sumber daya manusia sebagai pendukungnya.

Pembangunan ekonomi selama pemerintahan Soeharto menurut Santosa (2004: 37) secara jujur ditilik dari aspek fiskal sebenarnya cukup baik, akan tetapi

dari aspek fundamental perekonomian menghasilkan fondasi yang sangat rapuh. Walaupun strategi pembangunan waktu itu bertumpu pada Trilogi Pembangunan, masing-masing pertumbuhan, pemerataan dan stabilitas. Titik berat dari masing-masing tahapan pembangunan dapat berubah-ubah disesuaikan dengan situasi dan kondisi menurut kepentingan pemerintah. Secara konseptual strategi seperti itu sangat baik, tetapi dalam implementasinya banyaklah terjadi persoalan. Kalau yang dilihat tercapainya stabilitas nasional, memang terjadi pada masa Orde Baru, akan tetapi sifatnya semu, yang berarti sebenarnya kita semua dibuat merasa takut dan tunduk kepada pemerintahan Orde Baru di bawah kendali Soeharto.

Berdasarkan penelitian Serikat Pekerja Seluruh Indonesia (SPSI) pada tahun 1993 (dalam Santoso, 2004) yang menyebutkan bahwa hanya 3 juta penduduk Indonesia berpendapatan sebesar rata-rata US\$ 20.000 per kapita per tahun. Sementara 20 juta penduduk lainnya berpendapatan US\$ 1.500 per kapita per tahun, kemudian masih ada 140 juta penduduk dengan rata-rata pendapatan US\$ 380 per kapita per tahunnya dan terakhir 27 juta penduduk lagi masih berada di bawah garis kemiskinan dengan pendapatan per kapita per tahunnya hanya US\$ 190. Jika dilihat dalam penguasaan asset nasional, maka 80% perekonomian Indonesia hanya dinikmati oleh sekitar 200 orang konglomerat, sementara yang 20% harus dibagi-bagi oleh 200 juta penduduk lainnya.

Pertumbuhan ekonomi yang cukup besar tersebut dapat terjadi karena modal berasal dari dalam negeri dan luar negeri (yang salah satunya berasal dari hutang luar negeri). Pertumbuhan dari sektor industri cukup besar, di mana untuk tahun 1990 sebesar 11,2%, tahun 1991-1993 antara 9,5-9,7% per tahun dan 1994 dan 1995 sama besar 11,2% per tahun, demikian juga untuk tahun 1991 dan 1993 juga sama besar yaitu 1,4% per tahun dan pada 1995 sebesar 3,0% per tahun (Santoso, 2004: 38).

Menurut Prawirasoebrata (1998: 42) memang harus diakui bahwa untuk memelihara pertumbuhan ekonomi, pemerintah Orde Baru waktu itu tidak

mungkin lagi mungkin lagi untuk melaksanakan sendiri. Oleh karena itu, kekuatan ekonomi di luar pemerintahan harus diikutsertakan dan aspirasinya perlu diberi tempat. Jadi, swasta sangat diperlukan untuk berperan lebih besar. Selanjutnya, Prawirasoebrata sebagai mantan Gubernur Lemhanas menegaskan perlunya pengakuan secara terang bahwa perencanaan ekonomi era Orde Baru yang bersifat sentralistik atau terpusat yang bertahan terlalu lama mengakibatkan para birokrat menjadi kurang tanggap terhadap persoalan-persoalan yang menerjang bak gelombang ketika tahun 1990-an.

Pembangunan Indonesia selama masa Orde Baru menurut Email Salim (1997: 4) bertopang pada empat faktor kebijaksanaan utama, yaitu:

1. Kebijaksanaan ekonomi makro yang mencakup kebijakan anggaran berimbang, kebijakan moneter dan perbankan yang bersifat *prudent* (hati-hati), dan kebijaksanaan perdagangan luar negeri dan neraca pembayaran yang berorientasi pada ekspor sebagai faktor pendorong pembangunan;
2. Kebijaksanaan perombakan struktur ekonomi dari pola ekonomi penghasil bahan mentah menjadi ekonomi industri penghasil barang jadi. Dampak dari hal tersebut adalah menghasilkan diversifikasi struktur masyarakat di Indonesia;
3. Kebijaksanaan kependudukan yang tertuju pada pengendalian laju pertumbuhan penduduk, meningkatkan harapan usia hidup penduduk berkat peningkatan kesehatan penduduk, serta menaikkan tingkat pendidikannya agar mampu menanggapi perubahan struktur ekonomi;
4. Kebijaksanaan stabilitas politik untuk menjamin iklim yang kondusif bagi pembangunan, yang pada gilirannya diharapkan melanjutkan stabilitas politik.

B. Kebijaksanaan Ekonomi Makro Orde Baru

Kebijakan pembangunan nasional di bawah pemerintahan Orde Baru, menurut Emil Salim (1997: 4) salah satunya sangat mementingkan aspek perkembangan ekonomi makro yang mencakup beberapa hal, di antaranya:

Pertama, kebijakan anggaran berimbang yang mempertautkan bantuan luar negeri dalam anggaran dengan alokasi sektoral yang mengutamakan pengembangan prasarana ekonomi dan sosial; *Kedua*, kebijakan moneter dan perbankan yang bersifat hati-hati untuk memelihara nilai mata uang rupiah yang realistis dalam sistem nilai tukar mata uang asing yang terbuka; *Ketiga*, kebijakan perdagangan luar negeri dan neraca pembayaran yang berorientasi pada ekspor sebagai faktor pendorong pembangunan.

Dengan keempat aspek di atas, Indonesia di bawah Orde Baru berhasil melaju dengan rata-rata di atas 7% per tahun (1985-1995), dan akhirnya mampu menempatkan Indonesia sebagai negara berpendapatan menengah. Kenaikan pendapatan ini dimungkinkan berkat meningkatnya sumbangan industri manufaktur pada Produk Domestik Bruto sehingga membawa Indonesia pada masa itu ke pintu gerbang negara industri. Di samping itu, deregulasi dan liberalisasi ekonomi yang dipakai oleh pemerintahan ditujukan untuk menaikkan daya saing produsen dalam negeri. Artinya, memperkecil intervensi pemerintah dalam ekonomi. Peranan pemerintahan adalah memelihara konsistensi dalam kebijaksanaan ekonomi makro yang bermuara pada dikendalikannya inflasi sedapat mungkin di bawah 5% per tahun (Salim, 1997: 4-6).

Menurut Salim (1997), dengan mendorong lebih aktifnya sektor swasta, maka peranan kebijaksanaan moneter dan perkreditan menjadi lebih aktif ketimbang kebijaksanaan anggaran. Anggaran yang berimbang tidak lagi memadai dan diperlukan kebijaksanaan surplus anggaran. Ini adalah salah satu contoh dan dampak perubahan globalisasi ekonomi pada kebijaksanaan ekonomi dalam negeri. Dalam konteks eksternal, peranan pinjaman dari luar secara berangsur cenderung berkurang sementara investasi asing semakin meningkat. Hal ini adalah konsekuensi logis dari liberalisasi ekonomi. Dalam konteks ini mobilisasi *resources* domestik, baik melalui pajak maupun tabungan, semakin mencuat ke atas.

Selain itu, sebagai pencipta iklim usaha yang merangsang pembangunan berkat penetapan landasan fundamental kebijaksanaan ekonomi makro, maka peranan pemerintah adalah terutama mengembangkan secara aktif program pengentasan kemiskinan dan program mengurangi kesenjangan antara yang kaya dengan yang miskin yang sulit dilaksanakan hanya oleh ekonomi pasar. Pengurangan kesenjangan harus juga tertuju antar daerah. Dalam hubungan ini sentralisasi kebijaksanaan dan implementasi pembangunan harus diganti dengan desentralisasi ke daerah-daerah. Perimbangan keuangan pusat dan daerah perlu ditangani sebagai bagian pokok pembangunan daerah (Salim, 1997: 6-7).

Mochtar Mas'ood (2008: 182-183) menilai persoalan pilihan kebijaksanaan pembangunan yang dilakukan pada masa pemerintahan Orde Baru. Menurutnya, sejak pertengahan 1980-an pemerintah semakin tegas memilih jalan 'liberal' dalam artian menjalan logika ekonomi liberal. Secara sederhana, strategi itu dapat dilihat sebagai kebijakan yang anti-Keynesianisme (misalnya, pengurangan peran pemerintah dalam proses produksi dan investasi), pro-Monetaris (misalnya, deregulasi perbankan dan berbagai paket kebijakan moneter lainnya). Intensifikasi integrasi ekonomi Indonesia era Orde Baru ke dalam sistem kapitalisme internasional (dalam bentuk liberalisasi perdagangan luar negeri dan industrialisasi berorientasi ekspor). Menggalakkan sektor swasta, sehingga mentolerir konglomerat dengan konsentrasi dan diversifikasi yang tinggi dan meminggirkan kaum usahawan yang modalnya rendah.

Secara implisit, penentuan prioritas strategi pembangunan ekonomi selama Orde Baru dapat digambarkan sebagai bandul jam bergerak dari satu sisi ke sisi lain dan kembali lagi. Di masa awal Orde Baru, sampai dengan pertengahan 1970-an, strategi diwarnai oleh "orientasi-keluar" mengintegrasikan ekonomi domestik ke dalam sistem internasional berdasar prinsip "keunggulan komparatif". Semangatnya adalah untuk melakukan efisiensi. Kelangkaan berbagai jenis sumber daya di dalam negeri yang berpuncak pada peristiwa Malari dan tersedianya sumber daya akibat rejeki minyak pada tahun 1970-an mendorong

pemerintah untuk menerapkan “orientasi-kedalam”, yaitu menempatkan pemerintah sebagai manager utama kegiatan investasi, produksi dan distribusi dengan memanfaatkan sumber daya materiil dan manusia yang ada di Indonesia. Semangatnya adalah nasionalisme dan ketahanan nasional. Namun, krisis minyak dan resesi dunia yang berkepanjangan pada awal 1980-an memaksa pemerintah untuk menerapkan sekali lagi strategi “berorientasi ke dalam”. Akan tetapi pada periode ini terasa sangat drastis. Sebagaimana besar kebijaksanaan nasionalistis tahun 1970-an beberapa dibatalkan. Walaupun masih terdengar perdebatan mengenai keharusan menerapkan pertimbangan ketahanan nasional dalam beberapa sector yang dianggap strategis, seperti industri pesawat terbang dan kapal laut. Namun, semangat yang begitu dominan pada waktu itu adalah liberalisasi, bukan nasionalisme ekonomi. Sesudah penghapusan berbagai hambatan ekspor-impor dan distribusi barang di dalam negeri, sasaran berikutnya adalah liberalisasi industri mobil. Dan hal itu bukannya dilakukan oleh pemerintah dengan senang hati, melainkan “terpaksa” oleh struktur ekonomi internasional yang mengharuskan penyesuaian seperti itu (Mas’oed, 2008: 183-184).

Gejala tersebut sesungguhnya menandai menguatnya kecenderungan dari proyek globalisasi. Perubahan paradigma tersebut merupakan penjabaran dari kebijakan ekonomi makro Indonesia yang berlangsung sejak tahun 1980-an berupa berbagai penyesuaian struktural. Kebijakan makro ini mencakup modernisasi yang setara dengan industrialisasi yang pertama berdasar pada industri pengganti impor dan kemudian industrialisasi berorientasi ekspor. Dalam pelaksanaannya, kebijakan makro dengan strategi industrialisasi salah satunya mensyaratkan swasembada produksi pangan untuk memberi pangan bagi kelas pekerja dan untuk menjaga stabilitas politik. konsekuensi utama dari kebijakan ini adalah secara sengaja mengorbankan wilayah pedesaan bagi pertumbuhan wilayah perkotaan, mengorbankan sektor pertanian demi pertumbuhan industri, dan akhirnya mengorbankan kaum petani untuk kaum pekerja perkotaan (Wahono, 2001 dalam Abisono, 2002: 278-279).

Pada tahun 1997 merupakan titik balik bagi politik pembangunan pemerintahan Orde Baru yang ditandai dengan krisis moneter. Momentum tersebut bagi Abisano (2002: 288-289) dapat dipahami sebagai tekanan kuat kekuatan global bagi pemerintah untuk segera menyelenggarakan perubahan yang sejalan dengan agenda global. Namun yang patut dicatat adalah bahwa krisis moneter tahun 1997 hanyalah faktor pemicu bagi keruntuhan ekonomi Indonesia. Bangunan perekonomian Indonesia era Orde Baru sesungguhnya sejak lama mengidap benih-benih krisis, pengendalian ekonomi terhadap hutang luar negeri yang semakin membengkak, daya saing produk yang rendah akibat industri dalam negeri yang tidak efisien, bergandengan dengan faktor pemerintahan yang tidak efektif (*bad governance*) menjadi karakter yang khas dalam pengelolaan ekonomi Orde Baru. Kondisi demikian menjadikan Indonesia rentan terhadap tekanan agenda ekonomi global yang secara mudah didesakkan oleh IMF. Melalui *letter of Intent* pemerintah dengan sangat terpaksa menerima resep-resep ekonomi untuk memulai reformasi pasar secara total yang sudah sangat terlambat. Krisis tersebut diikuti dengan krisis sosial, dan politik yang secara efektif membentuk kondisi bagi katalisator tergulingnya Soeharto pada Mei 1998.

C. Kebijakan Perombakan Struktur Ekonomi Era Soeharto

Pemerintahan Orde Baru juga menekankan pentingnya implementasi kebijakan perombakan struktur ekonomi dari pola ekonomi penghasil bahan mentah menjadi ekonomi industri penghasil barang jadi. Dampak dari kebijakan ini adalah munculnya dan berkembangnya kelompok masyarakat dengan profesi baru yang menghasilkan diversifikasi struktur masyarakat. Oleh karena itu, kebijakan pembangunan yang bertujuan untuk merombak struktur ekonomi, memerlukan penyesuaian. Hal ini akibat dari gelombang globalisasi ekonomi, maka perlu menjurus pada pola kebijaksanaan ekonomi berorientasi global (Salim, 1997: 4 dan 7).

Apabila selama tahun 1970-1980-an pertanian menjadi motor penggerak pembangunan Indonesia, dan di tahun 1990-an muncul industri manufaktur, maka selanjutnya akan memunculkan perdagangan sebagai motor penggerak pembangunan. Ini berarti keterampilan dan keahlian yang diperlukan tidak cukup hanya pada memproduksi barang, tetapi juga harus mampu menjadikan pandai memproduksi barang yang laku dipasaran. Maka arah pembangunan perlu menjurus pada peningkatan kemampuan bersaing dalam pembangunan berkualitas dengan nilai tambah yang semakin dominan berkat peningkatan produktifitas sumber daya manusia (Salim, 1997: 8).

Rencana Pembangunan lima tahunan yang kita dikenal dengan sebutan “Pelita” I-VI menjadi sumber bagaimana pemerintah melakukan perombakan sistem pembangunannya. Pada Pelita I, pemerintah memfokuskan pada meningkatkan taraf hidup rakyat dan sekaligus peletakkan dasar-dasar bagi pembangunan tahap berikutnya dengan titik berat pada pembangunan bidang pertanian. Pelita II memiliki sasaran utama tersedianya pangan, sandang, perumahan, sarana prasarana, mensejahterakan rakyat yang juga masih terpaku pada bidang pertanian. Pada Pelita III pemerataan pembangunan dan kesejahteraan adalah konsen pemerintah. Dan pada Pelita IV mulai muncul keinginan pemerintah untuk juga meningkatkan industri yang dapat menghasilkan mesin industri sendiri. Pelita V dan VI sudah tegas memposisikan perdagangan luar negeri yang berbasis industrial sebagai fokus pemerintah yang akhirnya mau tidak mau harus ada penyesuaian terhadap pembangunan yang ada di Indonesia yang akhirnya berdampak terhadap semakin melebarnya kesenjangan antara penduduk.

Akan tetapi, pertumbuhan ekonomi yang telah disebutkan di atas menghasilkan penanaman modal asing yang mengakibatkan hutang luar negeri. Serbuan para investor asing ini kemudian melambat ketika terjadi jatuhnya harga minyak dunia, yang mana selanjutnya dirangsang ekstra melalui kebijakan deregulasi (liberalisasi) pada tahun 1983-1988. Tanpa disadari, kebijakan penarikan investor yang sangat liberal ini mengakibatkan undang-undang

Indonesia yang mengatur arus modal menjadi yang sangat liberal di lingkup dunia internasional. Namun kebijakan yang sama juga menghasilkan intensifikasi pertanian di kalangan petani.

D. Kebijakan Kependudukan di Masa Pemerintahan Soeharto

Kebijakan kependudukan yang tertuju pada pengendalian laju pertumbuhan penduduk, meningkatkan harapan usia hidup penduduk berkat peningkatan kesehatan penduduk, serta menaikkan tingkat pendidikannya agar mampu menanggapi perubahan struktur ekonomi. Kenyataan ini menimbulkan keharusan untuk makin memberikan perhatian pada persoalan kebijakan kependudukan melalui program Keluarga Berencana (KB) di samping perencanaan proyek-proyek yang dapat menimbulkan arus penawaran kesempatan kerja yang baru dan strategis bagi keseluruhan perencanaan pembangunan nasional. Menurut Moertopo (1981: 110) persoalan tersebut bagi suatu bangsa bukanlah sekedar usaha yang bersifat teknis, sebab usaha menghindari dan mengurangi implikasi sosial itu sendiri dapat menimbulkan implikasi-implikasi baru.

Moertopo (1981:110) menekankan bahwa program Keluarga Berencana (KB) merupakan program nasional yang menurut pemerintahan Orde Baru sangat penting dan ditujukan untuk meningkatkan taraf kehidupan rakyat dengan cara menurunkan angka kelahiran sehingga penambahan penduduk tidak melebihi kemampuan untuk menaikkan produksi. Kesejahteraan bangsa secara minimal diartikan adanya keseimbangan antara jumlah penduduk dan produksi nasional serta kesempatan yang cukup dan merata yang dimiliki oleh warga negara dalam berbagai bidang kehidupan.

Program Keluarga Berencana (KB) dimulai ketika era pemerintahan Orde Baru di bawah Soeharto yang hendak menanggulangi persoalan ledakan jumlah penduduk di Indonesia. Di samping peran lembaga swadaya masyarakat yang “ditopang” oleh pemerintah yaitu Perkumpulan Keluarga Berencana Indonesia

(PKBI) yang melakukan sosialisasi luas ke lingkungan masyarakat sampai tingkat bawah (RT/RW), pemerintah Orde Baru juga melalui organisasi formalnya yang didirikan yakni badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) untuk mendukung program KB ini. Pada 1970-an, para ibu tidak hanya diharapkan menjadi akseptor Keluarga Berencana, tetapi lebih daripada itu. Ada semacam otoritas baru dari pemerintah agar mereka mendukung program ini secara luas. Program KB menjadi propaganda nasional yang terstruktur top-down. Artinya, pemerintah melalui BKKBN membentuk jaringan structural dari atas ke bawah, dari tingkat pusat ke tingkat provinsi, kabupaten serta kota sampai ke kelurahan dan posyandu-posyandu yang tersebar di tingkat-tingkat runkun tetangga (RT). Para kaum perempuan dibawa ke lembaga pelaksana program KB dengan penjabaran tentang orientasi ekonomi untuk itu disampaikan *suggest* bahwa “dua anak cukup, laki-laki dan perempuan sama saja” (Lihat Udasmoro, 2004: 150).

Berbagai kalangan baik lokal maupun internasional mengapresiasi program Keluarga Berencana yang dicanangkan oleh pemerintahan Orde Baru. Salah satu tokoh internasional yang mengapresiasi adalah Benjamin White, profesor sosiologi Amerika yang mengatakan bahwa implementasi terkait program Keluarga Berencana berjalan sangat sukses di Indonesia (White, 1997: 129). Dan menurut Bank Dunia, Indonesia merupakan satu contoh impresif dalam transisi demografik di antara negara-negara berkembang (Dweyer, 2000 dalam Udasmoro, 2004: 150-151)

Pemerintahan Orde Baru, menurut White (1997) sebenarnya banyak dianjurkan agar mampu menerjemahkan program KB ke dalam kebijakan yang tujuan utamanya adalah tidak lagi untuk mencapai target penerima, melainkan menyediakan pelayanan yang terpercaya dalam mendukung ‘pengendalian kelahiran’, yaitu untuk mendukung kemampuan rakyat (dan secara khusus kaum perempuan) untuk membuat pilihan-pilihan. Sebenarnya, pada titik ini terdapat dua istilah yang diperdebatkan, yaitu istilah ‘pengendalian kelahiran’ dan ‘pengendalian penduduk’, meskipun dua hal tersebut sampai sekarang masih

menjadi konsep yang banyak tidak disepakati oleh berbagai kalangan. Pengendalian kelahiran menunjuk pada hak, atau kemampuan, individu-individu dalam masyarakat untuk mengontrol kemampuan melahirkan (pengaturan waktu, selang waktu, jumlah kelahiran, dan seterusnya) atas dasar pilihan individu, dan perencanaan informasi, fasilitas dan asistensi yang diperlukan untuk membuat kontrol kelahiran. Sedangkan istilah, pengendalian penduduk menunjuk pada intervensi pihak-pihak luar (biasanya pemerintah, tetapi tidak eksklusif) bermaksud mengontrol perilaku reproduksi atas dasar *imperative* demografis, pada umumnya –tetapi tidak selalu– dengan tujuan untuk mengurangi fertilitas dan tingkat penambahan penduduk (lihat Smyth, 1991; Young, 1989 dalam White, 1997: 129). Menurut Salim (1997: 10) gerak mobilitas penduduk cenderung meningkat yang disebabkan penambahan penduduk, aktivitas ekonomi, dan urbanisasi.

Akan tetapi, yang sangat disayangkan adalah tindakan represif dari pemerintah Orde Baru terkait adanya penolakan dari pelbagai kalangan terhadap program KB. White (1997: 131-132) menuliskan bahwa:

“Di Indonesia, diskusi objektif dan terbuka tentang cara program KB dilaksanakan itu sulit, sebagian karena kepentingan pribadi yang kuat dan komitmen dari penguasa Orde Baru. Pemerintah tidak mentolerir setiap oposisi terhadap program KB, dan peka terhadap setiap implikasi bahwa program KB bisa jadi merupakan kekerasan dalam berbagai bentuk atau berkualitas rendah.”

E. Kebijakan Stabilitas Politik di Era Orde Baru

Kebijakan stabilitas politik untuk menjamin iklim politik yang kondusif bagi pembangunan yang pada gilirannya diharap dapat menciptakan stabilitas politik. Stabilitas yang hanya merupakan stagnasi dan dukungan sepihak terhadap status quo jelas bukan yang dimaksud dengan ‘pembangunan’, kecuali kalau pilihannya adalah perwujudan keadaan yang lebih buruk. Akan tetapi menurut Pye (1976: 42-43) stabilitas dapat dibenarkan karena dinilai ada hubungannya dengan pembangunan dalam artian bahwa setiap bentuk kemajuan

ekonomi dan sosial bergantung pada suatu lingkungan yang relatif aman, kondusif dan terjamin.

Cara pandang pemerintahan Orde Baru yang menghendaki terciptanya stabilitas politik agar mampu mewujudkan pembangunan nasional dengan berbagai upaya seperti depolitisasi, deparpolisasi, deideologisasi, dan pembatasan partisipasi masyarakat, adalah kecenderungan perilaku yang mencerminkan dengan jelas arus peminggiran eksistensi partai-partai politik di Indonesia. Pemerintahan Soeharto (Orde Baru) beranggapan bahwa ketidakstabilan yang terjadi selama pemerintahan Soekarno menjadi tanggung jawab partai-partai politik. Sistem multi-partai yang dianut Indonesia saat itu, memberi peluang bagi terciptanya persaingan dan perebutan kekuasaan yang tidak sehat, karena didasari oleh berbagai ideologi dan aliran. Akibatnya, partai-partai tidak sempat menyusun rencana dan program pembangunan secara berencana dan sistematis (Haris dkk., 1998: 94-97).

Berdasarkan pengalaman perjalanan bangsa Indonesia, Ali Moertopo menyatakan bahwa proses pembangunan harus disertai dengan suatu kestabilan (*growth with stability*). Keduanya tidak dapat dipisahkan, meskipun penekannya pada suatu waktu mungkin bisa berbeda. Moertopo (1981: 80-81) menunjukkan bahwa:

“[K]estabilan yang diperlukan bukan hanya kestabilan dalam harga-harga, bukan hanya kestabilan dalam perekonomian, akan tetapi kestabilan dalam kehidupan politik dan sosial pada umumnya. Bahkan dapat dilihat bahwa keduanya memang saling kait-mengait. Kestabilan dibutuhkan untuk memulai pembangunan, dan dalam periode pembangunan ini makin dirasakan bahwa proses pembangunan itu sendiri diperlukan dan merupakan suatu keharusan untuk mempertahankan kestabilan yang telah diperoleh.”

Pada masa pemerintahan Orde Baru, dianggap merupakan masa yang sangat menguntungkan bagi pemeliharaan strategi pembangunan nasional, karena sebagian dari trilogi pembangunan, yaitu stabilitas yang mantap dan dinamis akan

lebih mudah dilaksanakan, khususnya bagi aspek stabilitas nasional itu, yaitu keamanan (Prawirasoebrata, 1998: 39). Pendekatan keamanan yang pernah dipraktikkan oleh Orde Baru dianggap sebagai langkah strategis untuk mengatasi persoalan keamanan saat ini. Hal demikian yang kemudian menimbulkan pernyataan, mengapa pemerintahan Orde Baru walaupun banyak dibenci juga banyak dirindukan. Hal itu terbersik dari ungkapan A.M Fatwa (eks tahanan politik) di masa Orde Baru. Strategi mampu menciptakan stabilitas sosial untuk memicu pertumbuhan ekonomi sudah tepat, seperti strategi tangan besinya Lee Kwan yu dari Singapura. Sayang Soeharto terlalu melibatkan militer dalam pemerintahan. Langkah tangan besi Soeharto untuk menggebuk potensi-potensi subversif dan potensi-potensi gangguan keamanan memang kontroversial. Kita pasti sudah sering mendengar tentang *petrus* (penembak misterius) yang dengan sangat misterius membersihkan para preman yang meresahkan masyarakat. Sangat efektif namun disisi lain sangat berlawanan dengan nilai-nilai HAM dan terlebih fitrah kemanusiaan.

Kalau yang dilihat tercapainya stabilitas nasional, memang terjadi pada masa Orde Baru, akan tetapi sifatnya semu, yang berarti sebenarnya kita semua dibuat merasa takut dan tunduk kepada pemerintahan Orde Baru di bawah kendali Soeharto. Segala persoalan-persoalan yang akan menghambat dan menjadi ancaman bagi suatu pemerintahan menjadikan para penguasa cenderung mengambil tindakan-tindakan kekerasan serta praktek-praktek pemerintahan diktator lainnya sebagai alat untuk membendung kekuatan-kekuatan yang hendak melakukan konfrontasi dan resistensi terhadap pemerintah (LaPalombara, 1986).

Pencanangan trilogi pembangunan ini, akhirnya menuai kontroversi karena pada pelaksanaannya mengakibatkan persoalan-persoalan, di antaranya terenggutnya kebebasan berpendapat, berserikat, dan mengaktualisasikan diri. Kehidupan yang sangat dikekang oleh negara merupakan bentuk kesewenangan dan kediktatoran yang tidak sesuai dengan nilai negara demokrasi.

F. Kesimpulan

Kebijakan ekonomi makro yang menekankan pada terciptanya iklim liberalisasi ekonomi menjadi pendorong bagi perombakan struktur pembangunan nasional, dan ternyata memiliki dampak bagi golongan atau masyarakat kecil di pedesaan. Tergerusnya alokasi sektor ekonomi pedesaan melalui pertanian yang dipinggirkan dengan diutamakan sektor industri menjadi *boomerang* bagi kebijakan pembangunan pemerintahan Orde Baru. Kebijakan ekonomi makro yang menekankan pada terjaganya atau stabilnya inflasi menjadi fokus pemerintahan Orde Baru. Dengan itu, berakibatkan terbaiknya pertumbuhan ekonomi pada sektor riil yang mengakibatkan kemunculan benih-benih kebobrokan pengelolaan perekonomian nasional. Pada titik ini, pemerintah mencoba mengendorkan kontrolnya terhadap pasar (ekonomi) dan diserahkan kepada mekanisme ekonomi. Peran swasta genjar didorong pemerintah untuk melakukan pembangunan yang bersifat industrial. Dan sayangnya, sektor fundamental negara Indonesia, yaitu pertanian tergerus dan terabaikan oleh industrialisasi.

Kebijakan kependudukan sebenarnya memiliki tujuan baik, yang berharap mampu melakukan distribusi sumber daya yang dimiliki negara dapat efisiensi dan bukan sebaliknya. Ledakan penduduk yang besar juga akan berdampak bagi pola kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Walaupun kebijakan ini di awalnya banyak yang menentang, baik berdasarkan pada nilai asasi maupun religi masyarakat, akan tetapi karena pemerintah bertindak represif atas resistensi terhadap program ini, maka gelombang resistensi itu semakin kecil. Kebijakan stabilitas politik yang dicanangkan oleh pemerintahan Orde baru di bawah Soeharto sebenarnya mampu menciptakan iklim yang kondusif bagi proses pembangunan yang sedang dikerjakan dan juga mampu merangsang para investor untuk juga berinvestasi di negara Indonesia yang terjamin keamanannya. Meskipun demikian, kebijakan tersebut pada akhirnya membuat masyarakat terkekang dan dipaksa tunduk oleh pemerintah melalui cara-cara represif.

DAFTAR PUSTAKA

- Abisono, Fatih Gama. “*Dinamika Kebijakan Pangan Orde Baru: Otonomi Negara Vs. Pasar Global.*” *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Fisipol UGM*, Vol. 5, No. 3 (Maret 2002)
- Haris, Syamsuddin, dkk. *Menggugat Pemilihan Umum Orde Baru: Sebuah Bunga Rampai*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1998.
- LaPalombara, Joseph. “*Distribusi dan Pembangunan*” dalam Myron Weiner, ed., *Modernisasi: Dinamika Pertumbuhan*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 1986.
- Mas’oed, Mochtar. *Ekonomi-Politik Internasional dan Pembangunan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2008.
- Moertopo, Ali. *Strategi Pembangunan Nasional*. Jakarta: CSIS, 1981.
- Prawirasoebrata, Soebijakto. “*Demokrasi dan Stabilitas Nasional dalam Dinamika Perubahan*” dalam Syarofin Arba, ed., *Demitologisasi Politik Indonesia: Mengusung Elitisme dalam Orde Baru*. Jakarta: PT Pustaka Cidesindo, 1998.
- Pye, Lucian W. “*Pengertian Pembangunan Politik*” dalam Jowono Sudarsono, ed., *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik*. Jakarta: PT Gramedia, 1976.
- Santosa, Purbayu Budi. “*Strategi Pembangunan Pertanian dalam Era Globalisasi.*” *Jurnal Dinamika Ekonomi dan Bisnis*, Vol. 1, No. 1 (Maret 2004).
- Soemardjan, Selo. “*Ketimpangan-ketimpangan dalam Pembangunan: Pengalaman di Indonesia*” dalam Jowono Sudarsono, ed., *Pembangunan Politik dan Perubahan Politik*. Jakarta: PT Gramedia, 1976.
- Udasmoro, Wening. “*Konsep Nasionalisme dan Hak Reproduksi Perempuan.*” *Jurnal Humaniora Fakultas Ilmu Budaya UGM* Vol. 16, No. 2 (Juni 2004)

White, Benjamin. “*Persoalan dan Kebijakan kependudukan di Indonesia: Sebuah Sudut Pandang Non-Malthusian*” dalam Frans Husken dkk, *ed.*, *Pembangunan dan Kesejahteraan Sosial: Indonesia di Bawah Orde Baru*. Jakarta: PT Grasindo dan KITLV, 1997.