

**Strukturisasi Norma:
Pengaruhutamaan Gagasan Neoliberal dalam
Pembangunan di Negara Pasca-Kolonial
(Pengalaman Amerika Latin dan Asia)**

Ade Marup Wirasenjaya

Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, Jl. Lingkar Selatan, Kasihan Bantul DIY
email: adewirasenjaya@umy.ac.id

Abstract

Neoliberalism has create structurization process in post collonial states. The structurization is not only affecting the state sovereignty, but also shape norms and identity. By using the constructivist's view of the "steering", this paper tries to elaborate patterns of disciplinary regime imposed by international development institutions toward post-colonial states. This paper assured that the post-colonial ties is not the attribution, but rather a construction that has a long process of the integration process in the previous phase of capitalism.

Key Words:

neoliberalism; post-colonial state; neoliberal institution; constructivism

Abstraksi

Neoliberalisme mendorong terciptanya proses strukturisasi di negara-negara pasca kolonial. Strukturisasi ini tidak hanya berpengaruh pada kedaulatan negara, tetapi juga membentuk norma dan identitas baru. Dengan menggunakan pandangan konstruktivis tentang "steering", artikel ini mencoba untuk menguraikan pola rezim disiplin yang diberlakukan oleh lembaga-lembaga pembangunan internasional ke negara-negara pos kolonial. Artikel ini menegaskan bahwa hubungan pasca kolonial tidak bersifat atributif, melainkan sebuah konstruksi dengan proses panjang mulai dari proses integrasi pada tahap kapitalisme sebelumnya.

Kata Kunci:

neoliberalism; negara-negara pasca kolonial; institusi neoliberal; konstruktivisme

Pendahuluan

Tulisan ini menyajikan *interplay* antara rezim ekonomi internasional dan negara yang berlangsung di sejumlah negara pasca-kolonial. Datang sebagai malaikat penyelamat melalui krisis finansial yang

sering melanda negara-negara pasca-kolonial, rejim neoliberal mencoba membantu negara-negara tersebut untuk keluar dari krisis. Akan tetapi kenyataan menunjukkan, upaya penyelamatan tersebut harus dilanjutkan dengan proses

pendalaman integrasi negara-negara pasca-kolonial terhadap rezim neoliberal.

Menggunakan pendekatan konstruktivis dari Alexander Wendt, tulisan ini lebih jauh ingin menelusuri bagaimana neoliberalisme mengajak negara-negara pasca-kolonial untuk merayakan pasar bebas dan demokrasi sambil melupakan imajinasi negara sebagai identitas perlawanan atas kolonialisme. Dengan membentuk prinsip, ide serta sistem keyakinan sebagai norma tatanan dunia baru, persebaran itu berlangsung secara sistematis melalui berbagai upaya penanganan krisis ekonomi, baik berupa pemberian pinjaman dan bantuan luar negeri maupun dengan mengkonstruksi sejumlah norma baru sistem pemerintahan yang paralel dengan bekerjanya mekanisme pasar.

Integrasi Negara Pasca-Kolonial Terhadap Rezim Ekonomi Global

Negara sebagai Komprador: Pengalaman Amerika Latin

Pengalaman sejumlah negara berkembang menunjukkan bahwa arena pasar yang terbuka dan bebas melahirkan beban ganda (*double burden*). Pada dekade 1980-an, krisis berlangsung di Meksiko, sebuah negara yang terhitung makmur di kawasan itu. Krisis tersebut kemudian menyebar ke berbagai negara Amerika Latin lainnya. Periode ini disebut-sebut sebagai dekade yang hilang (*lost decade*) dalam pembangunan di Amerika Latin (Harinowo, 2004). Krisis Meksiko diawali oleh tindakan negeri tersebut *mengemplang* utang luar negerinya pada tahun 1982 dan diikuti oleh krisis politik yang berkepanjangan di seantero kawasan. Pada tahun 1995 pergolakan politik berlangsung yang membuat terbunuhnya Luis Donaldo Colosio, seorang kandidat presiden yang cukup populer. Disusul kemudian pemberontakan suku Chiapa yang merasa mengalami marginalisasi sehingga lahir

kerusuhan sosial di negara tersebut dan menjalankan semacam *block mentality* di kawasan itu. *Block mentality* tersebut tercermin dari perasaan tidak aman di kalangan investor yang sebelumnya menjadikan Meksiko sebagai negara yang cukup sukses sebagai *pasar* yang cukup menjanjikan di kalangan negara berkembang. Mentalitas seperti itu kemudian diikuti oleh tindakan penarikan modal besar-besaran (*redemption*) yang akhirnya membuat lembaga reksadana di Meksiko mengupayakan pencairan untuk membayar para investor, antara lain dengan menjual portofolio di negara-negara lain (Harinowo, 2004).

Seperti sudah diduga, lahirnya krisis di negara berkembang mengharuskan negara tersebut untuk meminta bantuan IMF maupun negara-negara maju. Dalam kasus Meksiko, paket bantuan segera dirancang oleh Presiden Amerika Serikat waktu itu, Bill Clinton. Amerika menjanjikan skema bantuan sebesar 40 miliar dolar AS untuk menyelamatkan Meksiko. Dalam perkembangan berikutnya, bantuan tersebut tidak jadi dicairkan karena terbentur dengan persetujuan Kongres mengingat jumlahnya yang terlalu besar. Amerika mencari skema lain yang dikenal sebagai dana *Exchange Stabilization Fund (ESF)* dan menggandeng IMF serta *Bank for International Settlements (BIS)*. Satu negara adidaya dan dua lembaga keuangan itu kemudian membagi bantuan dengan komposisi 20 milyar dolar dari AS, 10 milyar dolar (BIS) dan 17,8 milyar dolar (IMF) (Harinowo, 2004: 199). Pengalaman serupa berlangsung di dua negara besar Amerika Latin lainnya, Argentina dan Brazil yang harus menjalani program *economy recovery* dari lembaga keuangan internasional seperti IMF.

Pengalaman buruk berhadapan dengan rejim neoliberal seperti IMF telah mendorong resistensi politik kawasan itu.

Hadirnya kembali gagasan neo-sosialisme yang dibawa oleh presiden-presiden di Amerika Latin seperti Evo Morales di Bolivia, Luiz da Silva (Lula) di Brazil dan Hugo Chavez di Venezuela merupakan upaya untuk keluar dari institusi neoliberal. Meskipun demikian, sebagian pengamat mengatakan bahwa momentum “kegagalan menjadi neoliberal” telah mendorong resurgensi politik Amerika Latin untuk kembali dipimpin oleh rejim populis-otoriter (Olivera, 2007: 114).

Transformasi ke jalur neo-sosialisme yang dibarengi kampanye untuk keluar dari jalur neoliberalisme di Amerika Latin telah menjadi semacam *political tagline* dari para pemimpin Amerika Latin. Amerika Serikat dan ideology neoliberal dikonstruksi sebagai musuh bersama rakyat Amerika Latin. Upaya ini setidaknya berhasil dalam kampanye politik. Terbukti, beberapa di antara pengusung gagasan “*escape from neoliberalism*” yang akhirnya terpilih menjadi presiden. Hal ini hanya mengindikasikan bahwa secara sosial, politik dan ekonomi, publik di kawasan tersebut memang merasa tidak nyaman dengan kehidupan yang mereka hadapi.

Kemenangan ideologi neo-sosialisme Amerika Latin tidak bisa dibaca sebagai sebuah upaya serius dan konseptual dari para (kandidat) pemimpin Amerika Latin untuk benar-benar mewujudkan pasar yang ramah, meningkatkan kesejahteraan sosial dan keadilan ekonomi – untuk menyebut beberapa gagasan inti yang diusung dalam kampanye neo-sosialisme. Untuk sebagian besar, pilihan pada jalur neososialisme juga merupakan upaya delegitimasi ideologis atas cengkraman rejim neoliberal, yang memang memiliki sejarah panjang dalam konteks sejarah *state making* dan juga gerakan sosial di kawasan itu. Untuk sebagian lainnya, pilihan tersebut seolah ingin meneguhkan kawasan Amerika Latin sebagai wilayah perlawanan bagi hegemoni kapitalisme dan

neoliberalisme. Keterbelakangan Amerika Latin, seperti sering diartikulasikan oleh intelektual di jalur dependensia, sebagian besar disebabkan oleh relasi asimetris antara negara-negara pinggiran dan negara-negara pusat (Frank, 1966).

Konstruksi tentang “kapitalisme yang jahat” telah digunakan oleh sebagian besar pemimpin Amerika Latin untuk membangun legitimasi politik mereka. Di masa-masa awal kekuasaannya setelah terpilih sebagai Presiden Venezuela tahun 2005, Hugo Chavez menyerukan tentang “*combating savage neoliberalism* (Lander dan Navvarete, 2007) dan mencoba menghidupkan apa yang disebutnya “Jalan Ketiga khas Venezuela”¹ sebagai upaya menumbuhkan kapitalisme yang lebih humanis (Lander dan Navarete, 2007). Meski demikian, gagasan untuk melakukan resistensi atas rezim neoliberal yang dilakukan Chavez nampak berjalan tidak mudah. Bagi para pendukungnya, program nasionalisasi aset yang dilakukan Chavez atas sumber-sumber alam – khususnya minyak – dianggap sebagai politik Robinhood. Sementara bagi para pengkritiknya, Chavez program nasionalisasi sebagai bagian dari upaya melawan hegemoni neoliberal Amerika dianggap telah membawa kehancuran ekonomi. Sampai akhir tahun 2009, inflasi di Venezuela masih berada di angka 29% (BBC Online, 28 September 2010).

Intrusi IMF dan Bank Dunia terhadap negara-negara di kawasan Amerika Latin

¹ “Jalan Ketiga” merupakan resep akademis dari sosiolog terdepan Inggris, Anthony Giddens. Sebuah gagasan yang mencoba mencari sintesis dari pentingnya kebebasan seperti yang hidup di dunia kapitalis dan pemerataan ekonomi seperti ada dalam gagasan sosialis. Jalan Ketiga merepresentasikan upaya moderat dan rasional untuk menjalankan prinsip dan gagasan kiri dan kanan dalam pembangunan. Lihat lebih jauh Anthony Giddens, *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, Polity Press, London, 1998.

yang mengalami pendalaman telah mempengaruhi relasi antara negara (*state*), pasar (*market*) dan masyarakat (*society*). Dalam *Globalization and The Post-Colonial World*, Ankie Hoogvelt (2001: 256) memberi gambaran tentang disharmoni yang terjadi antara negara, pasar dan masyarakat di negara-negara pasca-kolonial:

“...for the rulling class, all that matters is to create the most profitable conditions to attract mobile international capital; cheap labour, lax and flexible working conditions, the elimination of envomental controls, little or no taxation, and the abandonment of public obligation and provisions to the poor majorities. Some 20 per cent of the population are enriched by this deepening integration into global charmed circle; the rest are thrown on the scrapheap.....”

Periode tahun 80 hingga 90-an bagi Amerika Latin adalah periode *structural adjustment*, sebuah kebijakan yang dirancang oleh Bank Dunia terhadap negara-negara berkembang dalam rangka mengintegrasikan negara ke dalam sistem sistem ekonomi internasional dan pada saat yang sama membawa struktur global memasuki negara. Tak heran jika periode ini disebut sebagai “dekade yang hilang bagi pembangunan Amerika Latin” (Hoogvelt, 2001) atau mengutip sebuah judul buku klasik dari teori pembangunan, ini adalah *the cruel choice* – sebuah pilihan yang menyakitkan (Goulet, 1971).

Kebijakan neoliberal yang diadopsi negara-negara di Amerika Latin bermula diterapkan di Chili tahun 1973 dan kemudian diikuti secara luas oleh negara-negara lain tahun 1980-an dan menjadi *main-stream* kebijakan ekonomi-politik pada 1990-an. Pada umumnya, pilihan terhadap kebijakan neoliberal didasarkan pada upaya kawasan itu untuk membuka pasar internasional serta mendorong proses demokratisasi. Pembukaan pasar sangat penting bagi kawasan ini dan untuk sebagian besar, didorong oleh rasa percaya diri yang amat

tinggi karena kawasan ini memiliki sumber alam yang sangat kaya, seperti dari sektor migas, pertanian dan juga juga sektor kehutanan. Sementara pada aspek politik, demokratisasi diperlukan karena sebagian besar kawasan Amerika Latin banyak melahirkan rejim komprador dimana militer menjadi kekuatan politik utama dan kudeta sering berlangsung. Hubungan dengan bangsa-bangsa Eropa pada fase kapitalisme abad 18 dan 19 yang menempatkan Amerika Latin menjadi pemasok penting sumber alam yang dibutuhkan bagi proses industri di negeri kapitalis utama Eropa seperti Inggris, Jerman, Perancis dan kemudian – pada abad ke-19 – menyusul ke Amerika Serikat (Baer, 2002). Meskipun demikian, seperti banyak diartikulasikan oleh kalangan dependensia, hubungan dengan dunia kapitalis tersebut telah membuat eksploitasi yang panjang di kawasan Amerika Latin yang menjadikan negeri itu sebagai kawasan *pherypery* yang hanya mengalirkan modal ke negara-negara pusat (Benstein, 1973).

Integrasi kawasan Amerika Latin terhadap struktur kapitalis telah berlangsung dalam jangka waktu yang panjang. Ketika adopsi kebijakan neoliberal berlangsung dari dekade 80 hingga 90-an, kawasan tersebut semakin mengalami pendalaman integrasi dengan struktur eksternal yang berubah secara struktural tetapi sebenarnya menjalankan pola-pola produksi yang sama dengan fase sebelumnya.

Secara umum, terdapat lima lima aspek penting penerapan kebijakan neoliberal dalam pembangunan di negara-negara Amerika Latin. *Pertama*, penurunan secara dramatis hambatan-hambatan, baik tariff maupun non-tariff dalam impor. *Kedua*, pembukaan pasar yang seluas-luasnya bagi masuknya investor termasuk dalam hal eksplorasi sumber daya alam. *Ketiga*, adanya ruang permisif bagi kehadiran

perusahaan multinasional. *Keempat*, perluasan kebijakan privatisasi terutama pada sektor-sektor ekonomi yang sebelumnya dikuasai negara. Dan *kelima*, menghilangkan sejumlah hambatan atau restriksi dalam perundang-undangan perburuhan (Baer, 2002). Semua paket kebijakan tersebut berlangsung dalam skema besar dan khas dari desain Bank Dunia dalam kebijakan *Structural Adjustment Programe* (SAP). Para pengamat melihat bahwa pilihan pada kebijakan neoliberal sebenarnya merupakan bentuk resurgensi ekonomi-politik yang mengulang kembali pola-pola relasi masa silam antara entitas negara dan struktur eksternal yang semakin solid, koheren dan hegemonik (Baer, 2002).

Posisi dan peran negara dalam struktur rejim neoliberal di Amerika Latin telah mengubah watak negara di kawasan itu menjadi apa yang oleh Francis Fukuyama (2005) disebut negara lemah (*weak state*). Negara lemah, menurut Fukuyama, adalah negara yang tidak bisa menjamin bekerjanya fungsi dasar negara yakni menjaga ketertiban, menciptakan rasa aman dan kebebasan serta mampu mewujudkan kesejahteraan dan keadilan ekonomi. Potret hadirnya negara lemah di Amerika Latin tercermin dari kekerasan politik yang masih berlangsung di kawasan ini. Di Meksiko dan Kolumbia, negara harus bersaing dengan kelompok-kelompok gangster maupun kartel obat bius. Bahkan dalam banyak kasus, jejaring kartel obat bius di negara seperti Kolumbia telah "membantu" pemerintah negara tersebut ketika mengalami krisis ekonomi meskipun akibatnya adalah terciptanya *political-criminal nexus* yang pada dasarnya membentuk modus simbiosis mutualisme antara pemerintah dan para kartel. Dalam jangka pendek, kehadiran kartel ini bisa menolong pertumbuhan ekonomi. Namun dalam jangka panjang, ia akan menjadi kekuatan kriminal, merongrong kapasitas negara dan mendistorsi

berbagai kebijakan ekonomi-politik yang ada (Herningtyas, 2008).

Regulatory State: Pengalaman Negara-negara Asia

Relasi negara dan rezim neoliberal di Amerika Latin memberi gambaran tentang bagaimana kompetisi tengah berlangsung dalam upaya mengkonstruksi negara. Di kawasan Asia, panorama integrasi dengan rezim neoliberal menampilkan aksentuasi yang berbeda namun dengan dampak yang kurang lebih sama. Formasi negara di kawasan Asia sering disebut para pengkaji hubungan internasional dan studi pembangunan sebagai *developmental state* atau *state capitalism*. Di kawasan ini, negara adalah pelaku pasar yang cirinya antara lain kompromi terhadap pasar, kebijakan pintu terbuka untuk mendorong investasi dan perdagangan internasional, serta berorientasi pada ekspor (Johnson, dalam Hoogvelt, 2001: 218). Untuk waktu yang panjang, kinerja pembangunan dan cara produksi kapitalisme negara-negara Asia menampilkan dirinya sebagai model pembangunan bagi negara-negara berkembang.

Krisis ekonomi yang menghantam kawasan ini pada tahun 1997 telah menciptakan semacam turbulensi dalam konteks relasi negara dan pasar. Krisis ekonomi menjadi pintu masuk bagi rejim neoliberal untuk membangun imperiumnya di kawasan ini. Kanishka Jayasurya, seorang kritikus neoliberalisme mengemukakan bahwa pergulatan negara dan pasar di Asia Timur ada dalam dua momentum besar. *Pertama*, momentum keajaiban ekonomi (*economic miracle*) yang melanda kawasan ini yang memberi pengaruh kuat bagi terciptanya penguatan peran negara dalam mengontrol pasar. *Kedua*, momentum kebijakan neoliberalisme internasional yang dipompakkan Amerika Serikat pasca tragedi 11 September yang membuat Amerika

memiliki kepentingan strategis di Asia Timur (Jayasurya, dalam Hadiz, 2006: 38). Momentum kedua inilah yang dianggap Jayasurya memiliki pengaruh cukup signifikan karena kemudian berlanjut dengan apa yang ia sebut sebagai jalan bagi terbentuknya pemerintahan yang serba diatur (*regulatory governance*) di negara-negara Asia Timur oleh rejim neoliberalisme di bawah kendali Amerika Serikat. Bagi Jayasurya:

“.....the relationship between the USA and East Asia be analyzed in term of new space of regulatory governance that domesticates US influences within the very structure of East Asia states (Hadiz, 2006).

Pemerintahan yang hanya menjalankan fungsi pengaturan (*regulatory governance*) adalah pemerintah yang secara sistematis ditundukkan oleh kekuatan pasar global dan pada saat yang sama kehilangan pendalamannya pada level domestik. Negara kemudian berubah statusnya menjadi instrumen perluasan gagasan dan norma rezim di luar dirinya. Akibatnya, jika pun lahir proses liberasi politik di kawasan ini, namun ruang politik tersebut hanya menyediakan kembali arena bagi tumbuhnya kekuatan-kekuatan masa silam yang tak memiliki ruang artikulasi dalam rezim otoriter.

Salah satu karakteristik penting dari hegemoni Amerika Serikat pasca Perang Dingin adalah kontrol terhadap negara-negara berkembang dilakukan secara proyektif dan tidak langsung. Dengan jalan mengontrol lembaga-lembaga keuangan internasional yang mendesain kebijakan pemulihan ekonomi pasca krisis di sejumlah kawasan, Amerika Serikat mengendalikan negara, menuntunnya untuk melakukan pendalaman integrasi dengan rejim ekonomi dan perdagangan global. Sejak itu pula pengaruh instruksi neoliberalisme terhadap kedaulatan negara (*state sovereignty*) mengalami perluasan dan pendalaman.

Integrasi negara atas rejim pasar global di kawasan Asia bukanlah sesuatu yang a-historis dan berlangsung dalam relasi asimetris dimana posisi rejim pasar mengalami transformasi dari waktu ke waktu. Pada fase kolonialisme misalnya, institusi pasar merupakan representasi dari negara jajahan dalam bentuk korporasi-korporasi dari negara-negara Eropa. Pada fase pasca-kolonial, institusi pasar melembaga, menggurita dan menciptakan jejaring (*linkage*) dalam struktur ekonomi internasional yang sebagian besar menyokong proses supervisi dan pendanaan bagi pembangunan negara-negara pasca-kolonial. Tunduknya negara atas entitas pasar di kawasan Asia bukan sesuatu yang a-historis dan berada dalam konteks pola-pola produksi dunia kapitalis yang dalam dekade terakhir berubah menjadi rezim neoliberal.

Desakan dari institusi-institusi ekonomi internasional untuk menundukkan (*subjection*) negara memberi jalan yang leluasa bagi mobilisasi modal di kawasan Asia dan juga negara-negara pasca-kolonial lain di dunia. Dalam banyak hal, kondisi ini membuat perdebatan tentang *Wesphalian-state* menjadi sesuatu yang anakronis untuk melihat format negara di Asia. Negara-negara utama di kawasan ini tidak memiliki momentum historis untuk membentuk dirinya menjadi negara *Wesphalian* – sebuah gagasan Eropa yang mengkonstruksi negara sebagai entitas otonom, berdaulat dan merdeka. Sejak berabad-abad, kapasitas negara di kawasan Asia selalu berada dalam kontrol pemilik modal. Seperti dikemukakan Jayasurya:

“... the emergence of this regulatory governace signals a dramatic change from Wesphalian models of sovereignty. What we have instead, is the embryonic form of set of transnational state structure that cut across traditionally defined national boundaries thereby creating, effect, a new post-

Wesphalian state and international order".
(Hadiz, 2006: 42).

Jejak panjang kapitalisme di kawasan Asia praktis telah menutup ruang historis bagi negara-negara Asia untuk membentuk dirinya menjadi negara yang benar-benar memiliki kedaulatan dan otonom. Setelah merdeka, negara-negara pasca-kolonial disibukkan dengan proses *state-making* yang mengundang kekuatan modal luar untuk terlibat dalam pembangunan ekonomi pasca-perang. Setelah itu disusul dengan proses *state-developing* yang menempatkan negara sebagai mitra kekuatan modal global. Munculnya *developmental state* atau negara pembangunan di kawasan Asia berlangsung pada tahap ini. Satu hal yang sering mengemuka dalam fase ini adalah mulai munculnya lembaga-lembaga konsultasi pembangunan, rejim pemberi bantuan dan juga struktur eksternal yang mengontrol negara.

Era neoliberalisme memberi gambaran dengan sofistikasi rejim internasional dalam mengubah dirinya. Sebagaimana keyakinan tulisan ini, neoliberalisme adalah gagasan yang mencoba melibatkan kembali peran negara dalam arsitektur ekonomi. Maka bagi para pengkritiknya, neoliberalisme telah memadukan proses politik dan ekonomi secara bersamaan (Hadiz, 2006). Singkatnya, neoliberal muncul ketika kapitalisme lanjut telah mengalami konsolidasi secara struktural, dan kekuatan politik berlangsung dalam struktur unilateral. Neoliberalisme, agaknya, terlalu ekonomistik untuk diteropong secara politik namun juga terlalu politis untuk hanya dilihat sebagai gejala ekonomi.

Ekspansi pasar internasional diperkuat oleh sebuah proyek sekuritasasi pasar Asia dimana Amerika Serikat sebagai pengendali struktur neoliberal internasional atau, dalam bahasa Jayasurya proses militarisasi ekonomi global (Hadiz, 2006: 20). Upaya ini penting bagi Amerika Serikat sebagai bentuk:

.....policies geared to toward controlling globalization, unlike in the more laissez faire periode of the last decade of the 20th century when the market alone was meant to drive it, have a much stronger place in US policy under the Bush Administration. (Higgot, dikutip Jayasurya, 2006).

Bekerjanya institusi neoliberal di negara-negara Asia tak lepas dari bekerjanya dua pilar ekonomi dan politik (militer). Kedua pilar tersebut pada akhirnya saling berkelindan satu sama lain dan secara koheren menciptakan *neoliberalism mainstreaming*.

Setelah krisis moneter yang dimulai di Thailand 1997, posisi *developmental state* di kawasan ini perlahan-lahan mulai pudar. Hambatan-hambatan domestik yang menghalangi bekerjanya mekanisme pasar secara sistematis mulai dikurangi. Pada saat yang sama, upaya ini diikuti oleh konstruksi negara agar bisa memainkan peran sebagai instrumen bagi akumulasi kapital. Henry Wai-chung Yeung seorang pengkaji studi pembangunan dari *National University of Singapore*, menulis: "...neoliberalism, in its essence, is to blame everything that does not work on the works of the state and to credit everything that works to the 'free' market" (Henry, 2000).

Dari Pendisiplinan Ekonomi ke Pendisiplinan Politik

Kurun waktu dekade 1980an hingga 1990an dunia dilanda perubahan dramatis dalam hal proses keterbukaan dan kebebasan politik. Seperti terekam dalam laporan berjudul "*Deepening Democracy in Fragmented World*", *Human Development Report* yang dilansir UNDP tahun 2002, 81 negara di dunia melakukan proses signifikan menuju demokrasi. UNDP mencatat sampai tahun 2002 terdapat 140 negara dari 200 negara di dunia telah memilih sistem multi partai dalam penyelenggaraan pemilihan umum. Euforia demokrasi yang melanda kawasan Eropa Timur dan sejumlah

negara di Asia tak lepas dari berakhirnya era Perang Dingin (Human Development Report, 2002:3) yang dengan cepat menyebarkan proses difusi demokrasi (Uhlen, 1995) ke berbagai negara yang semula dipimpin oleh rezim otoriter. Laporan UNDP tersebut lebih jauh mereview sejumlah pencapaian politik di negara-negara demokratis baru, khususnya di kawasan Asia dan Amerika Latin. Laporan tersebut juga memberi catatan krusial tentang fase demokrasi yang amat penting dan kompleks setelah transisi dilakukan, yaitu fase pendalaman demokrasi. Menurut UNDP, pendalaman demokrasi lebih diarahkan pada soal bagaimana institusi-institusi politik dan ekonomi yang telah mengalami reformasi mendasar, memberi makna bagi kehidupan sosial, ekonomi pada masyarakat suatu negara. Mengutip laporan tersebut, demokrasi harus diperluas dan diperdalam supaya bisa memberi jaminan sosial-ekonomi pada masyarakat domestik:

“...for politics and political institutions to promote human development and safeguard the freedom and dignity of all people, democracy must widen and deepen.....”(Human Development Report, 2002:1).

Review yang dilakukan UNDP dalam laporan di atas cukup memberi gambaran tentang lanskap yang kontras, dan sedikit ironis, bahwa di tengah selebrasi politik negara-negara demokrasi baru, mereka harus dihadapkan pada realitas pasar global yang langsung atau tidak, akan menentukan arah dan bentuk pendalaman demokrasi yang dijalankan. Di tengah perayaan dunia atas demokrasi elektoral, muncul konflik-konflik domestik, ketegangan antar aktor politik, juga munculnya persoalan keamanan domestik seperti yang menimpa negara-negara di kawasan Amerika Latin, Afrika dan Asia. Dengan kata lain, proses pendalaman demokrasi harus berlangsung dalam era pendalaman institusi

neoliberal karena negara-negara demokrasi baru tersebut membutuhkan dukungan modal dan tata kelola pemerintahan dari lembaga-lembaga ekstra-negara seperti IMF dan Bank Dunia.

Lebih jauh, laporan UNDP (2002) juga menyajikan potret negara-negara berkembang yang kini memiliki dua agenda besar. *Pertama*, bagaimana integrasi dengan pasar global dilakukan dalam posisi negara yang rapuh dan lemah. *Kedua*, bagaimana proses demokrasi pada level domestik dilakukan dalam pasca keluar dari rezim otoriter. Menghadapi dua agenda tersebut, tidak semua negara bisa melakukannya dengan sukses. Kegagalan menjaga koherensi antara integrasi dengan institusi neoliberal dengan menjalankan agenda pendalaman demokrasi merupakan fakta yang cukup banyak ditemukan. Beberapa negara seperti Zimbabwe dan Pakistan harus mengalami titik balik ke rejim otoriter. Sementara negara lain seperti Irak, Afghanistan dan Somalia harus terpuruk ke dalam konflik antar golongan dimana negara hanya menjadi institusi yang membiakkan kekerasan domestik.

Setelah pendalaman integrasi atas rezim neoliberal berlangsung cukup sukses, agenda berikutnya adalah mengkonstruksi norma-norma politik demokratik. Hal ini juga yang membedakan antara relasi negara dengan rejim kapitalis dan relasi negara dengan rejim neoliberal. Pada fase *state vis a vis capitalism*, politik domestik dan agenda demokrasi bukanlah wilayah yang menjadi perhatian. Akumulasi modal dan pengembalian bantuan pinjaman luar negeri secara tepat waktu nampaknya jauh lebih penting bagi negara-negara donor dan lembaga-lembaga pemberi bantuan. Sedangkan pada fase *state vis a vis neo-liberalism*, demokrasi dan perubahan kultur politik merupakan arena yang inheren dalam upaya pendisiplinan.

Proyek-proyek demokratisasi rezim neoliberal mulai gencar dilakukan, dalam rangka membentuk pemerintahan yang efektif dan menciptakan masyarakat sipil yang kompatibel dengan upaya-upaya negara melakukan kebijakan neoliberal atau menyebarkan gagasan dan nilai-nilai demokrasi kosmopolitan. Perubahan cara pandang itu bisa dilihat dari gagasan-gagasan yang muncul dalam berbagai proyek lembaga multilateral. Isu-isu “good governance” mulai menjadi proyek garapan sejumlah lembaga internasional pasca krisis ekonomi tahun 1997. Lembaga-lembaga seperti Bank Dunia, United Nations Development Programme (UNDP), dan Asian Development Bank mulai menyebarkan nilai-nilai dan gagasan di seputar “good governance” ini (Ishihara, 2001). Tabel berikut menyajikan perbandingan tentang konstruksi sejumlah lembaga multilateral tentang pemerintahan yang baik di negara-negara yang menerima bantuan.

Tabel 1.
Gagasan tentang Pemerintahan (*Governance*) dari Tiga Institusi Ekonomi Utama

Variabel	World Bank	Asia Development Bank	UNDP
Tujuan Pemerintahan	Cara penggunaan kekuasaan dalam mengelola sumber-sumber ekonomi dan sosial bagi pembangunan	Sebuah cara dimana kekuasaan digunakan dalam manajemen mengelola sumber ekonomi dan sosial pada level pemerintahan lokal dalam rangka pembangunan (jalan dimana para pemegang kekuasaan menggunakan kekuasaannya)	Pembangunan manusia yang berkelanjutan (sustainable human development)
Fokus Pemerintahan yang baik	Akuntabilitas Kerangka Legal bagi Pembangunan Informasi dan Transparansi	Akuntabilitas Transparansi Ketertebakan (Predictability) Partisipasi	Pemerintahan terdiri dari mekanisme, proses dan intitusi yang kompleks yang melaluinya setiap warga negara maupun kelompok menyalurkan kepentingan mereka. Pemerintahan juga memediasi perbedaan dan memperjuangkan hak-hak dan kewajiban. Pemerintahan mencakup negara yang perannya melampaui sektor swasta dan masyarakat sipil.

Variabel	World Bank	Asia Development Bank	UNDP
Penyebab kegagalan pemerintahan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Institusi yang lemah 2. Tiadanya framework legal yang akurat (<i>adequate</i>) 3. Sistem audit dan finansial yang lemah 4. Intervensi yang sewenang-wenang 5. Ketidakpastian dalam framework kebijakan 6. Pembuatan keputusan yang tertutup 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tiadanya Partisipasi, Civil Society, Modal Sosial 2. Hukum dan Pembangunan 3. Corporate Governance dan Hubungan yang jelas sektor public dan swasta 4. Memusatkan fungsi pemerintahan pada level nasional 5. Desentralisasi 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tiadanya partisipasi 2. Rendahnya penegakkan hukum 3. Lemahnya transparansi 4. Pemerintah kurang responsif 5. Rendahnya orientasi pada konsensus 6. Belum hadirnya kesetaraan 7. Problem efektifitas dan efisiensi 8. Rendahnya akuntabilitas

Sumber: Bank Dunia, *Governance and Development*, 1992, dalam Ishihara, “Economic Governance and Economic Performance in Developing Countries”, 2001. Data sudah diolah penulis.

Tabel di atas memperlihatkan sejumlah isu dan dimensi penting ihwal pemerintahan yang baik yang kemudian membentuk *blue-print* pembangun di negara-negara pasca-kolonial. Topik-topik kunci tersebut kemudian diterjemahkan oleh masing-masing negara dalam berbagai program pembangunan yang sejalan dengan apa yang dikonstruksi tiga rejim ekonomi utama tersebut. Gagasan dan ide-ide pembangunan di negara-negara berkembang, sekali lagi, amat ditentukan oleh berbagai teks dan narasi yang dirancang dan dijalankan melalui supervisi lembaga-lembaga internasional.

Konstruksi tentang format pemerintahan merupakan bagian dari upaya sekuritisasi globalisasi di Asia. Hal ini menjadi penting bagi proses pendalaman integrasi rezim neoliberal bagi kawasan yang dianggap paling menjanjikan secara ekonomi di masa-masa yang akan datang. Amerika Serikat menjadi negara yang paling aktif dalam upaya ini. Selain mendorong berlangsungnya pasar bebas di kawasan ini, Amerika Serikat juga memberi perhatian pada aspek geopolitik. Untuk sebagian besar, kondisi ini merupakan dampak pertarungan ideologi kubu kapitalis yang

dipimpin Amerika dan kubu sosialis pimpinan (bekas) Uni Soviet. Setelah Uni Soviet dan rejim komunisme jatuh pada awal dekade 90-an, era pasar bebas segera menyebar ke berbagai belahan dunia, tak terkecuali ke kawasan Asia.

Institusi Neoliberal sebagai *Steering*

Era neoliberal maupun globalisasi sering dibayangkan sebagai arena yang netral. Namun kehadiran rejim neoliberal dengan modus baru berupa pendisiplinan politik dan ekonomi secara simultan telah menutup ruang bagi negara-negara berkembang untuk bisa mengkonstruksi dirinya sendiri. Konstruksi tentang watak negara di sejumlah negara pasca-kolonial kini lebih banyak ditentukan oleh kekuatan eksogen disbanding oleh kekuatan indigen.

Alexander Wendt (dalam Jones, 2001:205-224) melihat problem tatanan dunia dari kehadiran *steering* atau semacam kekuatan pengendali yang memproduksi norma dan mengendalikan arah politik internasional. Wendt menolak gagasan pemikir penting neoliberal Friedrich Hayek bahwa struktur sosial lahir secara spontan dan alamiah. Bagi Wendt, pandangan semacam itu cenderung menempatkan struktur seolah-olah lahir mendahului agen, seolah-olah determinisme mendahului voluntarisme sehingga tidak melihat bahwa agen terbentuk dalam logika yang memiliki tujuan tertentu (Jones, 2001:209). Padahal bagi Wendt dan kaum konstruktivis lainnya, identitas terbentuk karena lingkungan tertentu, Formulasi teoritik konstruktivis menyatakan bahwa lingkungan sosial menentukan bentuk identitas aktor. Identitas tersebut kemudian mempengaruhi kepentingan aktor internasional. Selanjutnya aktor bergerak dan bertindak di atas kepentingan yang membawa identitas tertentu. Akhirnya, identitas juga akan mempengaruhi struktur sosial, termasuk struktur internasional (Wendt, 1999).

Melakukan pembacaan politik internasional sebagai sistem sosial, kaum konstruktivis percaya bahwa aktor-aktor dalam politik internasional bertindak – entah dalam rangka konflik maupun membangun kooperasi – sangat dipengaruhi oleh identitas. Interaksi antar identitas itulah yang membentuk sistem internasional, entah itu dalam sistem ekonomi, politik dan perdagangan. Idealnya, hubungan internasional didasarkan pada semangat emansipasi untuk saling memahami identitas dan membentuk norma bersama. Namun faktanya, identitas aktor yang terlibat dalam agen dan struktur adalah kalangan yang bisa memproduksi norma dan mengkonstruksi identitas di luar dirinya. Dari sisi kemudian Wendt melihat ada semacam *steering* dalam sistem global.

Steering dipahami sebagai “komite” yang menjadi penyelenggara politik dunia. *Steering* melibatkan struktur-struktur global yang mengatasi struktur negara dan kemudian mengaransemen sejumlah gagasan melalui keterlibatan dan pengendalian dalam sistem yang mereka masuki dan ciptakan. Tulis Wendt (1999:213): “...if steering the international system presupposes a driver, then perhaps the first problem..” Dengan melihat politik internasional sebagai arena yang dikonstruksi oleh *steering*, kita bisa memberikan jawaban atas pertanyaan-pertanyaan berikut: siapa yang mengendalikan dunia dan akan kemana dunia dibawa oleh *steering* tersebut?

Dalam konteks pertumbuhan, konsolidasi dan persebaran gagasan neoliberal, pertanyaan-pertanyaan yang dikemukakan oleh Wendt di atas menjadi sangat jelas. Aktor-aktor yang mengendalikan rezim neoliberal adalah negara-negara pemilik modal, institusi ekonomi seperti Bank Dunia, IMF dan UNDP serta ditopang oleh kehadiran kekuatan korporasi raksasa. Konsensus Washington mencerminkan gagasan dari aktor-aktor yang memeran-

kan dirinya sebagai *steering* dalam politik dunia. Negara-negara berkembang atau pasca-kolonial adalah “peserta” yang harus tunduk pada norma yang dirancang oleh *steering*. Berbagai konstruksi tentang identitas “negara yang baik” terus didedahkan oleh *steering* neoliberal melalui agen-agen mereka. Seperti dalam sebuah perayaan atau pesta, *steering* berhak mengidentifikasi sekaligus melakukan konstruksi tentang siapa saja peserta yang berhak diundang ke dalam pesta yang mereka selenggarakan dalam pentas globalisasi saat ini.

Penutup

Dilihat dari perspektif konstruktivis, gagasan tentang “pemerintah yang baik” dari berbagai lembaga multilateral sudah sangat jelas merupakan upaya pembentukan identitas. Identitas tersebut tumbuh dalam sebagai upaya penciptaan *order* atau tatanan. Kalangan neoliberal ingin meletakkan negara penerima bantuan dalam berbagai persyaratan maupun item yang dibayangkan akan memberi kontribusi bagi makin terkonsolidasinya rezim neoliberal. Sejumlah persyaratan dan item-item kunci yang dirancang berbagai lembaga pemberi bantuan tersebut harus dilihat sebagai upaya rezim neoliberal melakukan sosialisasi nilai-nilai yang mereka kehendaki kepada aktor di luar dirinya (Wendt, 1999). Konstruksi atas segala hal selalu terkait dengan negasi atas identitas yang dianggap tidak sesuai untuk dan dianggap mengancam tatanan yang diinginkan rezim neoliberal. Di sejumlah negara berkembang, identitas tentang negara, pada akhirnya amat ditentukan oleh pengalaman, struktur dan juga trauma.

Daftar Pustaka

- Asprinall, Edward. (2010). *Assessing Democracy Assistance: Indonesia*, laporan riset untuk FRIDE, Spanyol. Laporan ini dimuat pada FRIDE.
- Bank Dunia. (1997). “The State in a Changing World” *World Development Report*.
- Christian Chua. (2009). “Capitalist Consolidation, Consolidated Capitalist: Indonesia’s Conglomerates between Authoritarianism and Democracy” dalam Marco Bunted and Andreas Ufen, *Democratization in Post-Suharto Indonesia*. London: Routledge.
- Cox, Robert W. (1987). *Production, Power and World Order*. New York.
- de Olivera, Miguel Darcy. (2008). Deepening Democracy in Latin America. dalam laporan UNDP, *Deepening Democracy in Fragmented World*. Dikutip dari *Global Civil Society Network Paper*. Volume 29.
- Halper, Stefan dan Jonathan Clarke. (2004). *America Alone*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Henry Wai-chung Yeung. (2000). State Intervention and Neoliberalism in the Globalizing World Economy: Lessons from Singapore’s Regionalization Programme, *The Pacific Review*. Vol. 13 No. 1/2000.
- Hisrt, Paul dan Grahame Thompson. (2001). *Globalisasi adalah Mitos (terj)*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia.
- Hoogvelt, Angkie. (1997). *Globalization and The Postcolonial State: The New Political Economy of Development*. New York: Palgrave.

- Jayasurya, Kanishka. (2006). "Beyond New Imperialism: State and Transnational Regulatory Governance in East Asia", dalam Vedi R Hadiz (ed), *Empire and Neoliberalism in Asia*. USA dan Kanada: Routledge.
- Keohane, Robert O (ed.). (1986). *Neorealism and Its Critics*. New York: Columbia University Press.
- Lander, Edgardo dan Pablo Navarrete. (2007). *The Economic Policy of The Latin American Left in Government: Venezuela*. Paper pada Havens Center, Rosa Luxemburg Stiftung dan Transnational Institute, Amsterdam, November 2007.
- Mary Khaldor, Mary. (2007). *Democracy and Globalization*, diterbitkan dalam Situs *Global Civil Society Network*, 29 Oktober 2007.
- Onnis, Ziyya. (2003). States, Markets and the Limits of Equitable Growth: The Middle Eastern NICs in Comparative Perspective. Dalam Atul Kohli, Chung-in-Moon and George Sorensen (eds.), *States, Markets and Just Growth: Development in the 21st Century*. New York and Tokyo: United Nations University Press.
- Polanyi. Karl. (2003). *Transformasi Besar: Asal-usul, Politik dan Ekonomi Zaman Sekarang* (terj.), edisi Indonesia diterbitkan oleh Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Strange, Susan. (1988). *State and Market*. London: Pinter Publisher.
- UNDP. (2002). "Deepening Democracy in Fragmented World. *Human Development Report 2002*.
- UNDP. (2008). *Indonesia Democracy Index*, Project Fact. November 2008.
- Wendt, Alexander. (2001). "What Is International Relations For? Notes Toward a Postcritical View" dalam Richard Wyn Jones (ed) *Critical Theory and World Politics*. London: Lynne Rienner Publishing.
- Wendt, Alexander. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University.
- World Development Report 1997. (1997). *The State in A Changing World*. Bank Dunia dan Oxford University Press.
- Zehfuss, Maja. (2002). *Constructivism in International Relations: The Politics of Reality*. Cambridge: Cambridge University Press.