

# Pendekatan Baru Memahami Institusi di Indonesia<sup>1</sup>

Oleh: Dwi Harsono<sup>2</sup>

## Pendahuluan

Masih terbayang dalam ingatan kita ketika Indonesia pada tahun 1998 dihantam krisis multidimensial yang tidak berkesudahan karena ketidaksiapan infrastruktur ekonomi menghadapi kepanikan pasar uang di Asia Timur. Krisis yang pada awalnya terjadi di Korea Selatan dan Taiwan menjalar hingga mencapai Thailand dan Indonesia. *Capital flight* besar-besaran yang terjadi dalam waktu singkat mendepresiasi nilai tukar mata uang lokal secara tajam. Di Indonesia, nilai tukar rupiah melemah hingga hampir 800 persen, dari 2000 menjadi 18000 rupiah per satu dollar Amerika. Kondisi ini meruntuhkan bangunan ekonomi yang selama 32 tahun diarsiteki oleh orde baru.

Berbeda dengan kondisi yang terjadi di Indonesia yang tidak kunjung pulih, Negara-negara di Asia timur justru bisa segera memulihkan ekonomi domestik. Krisis yang menghantam Indonesia pada awalnya terjadi hanya di sektor ekonomi, justru, semakin meluas dan merambat ke wilayah sosial dan politik. Krisis ekonomi mengakibatkan lemahnya nilai tukar rupiah sehingga banyak perusahaan harus gulung tikar karena semakin tingginya ongkos produksi untuk bahan baku berbasis impor. Terjadinya pemutusan hubungan kerja besar-besaran semakin menurunkan daya beli masyarakat dan pada kesempatan yang sama harga beragam kebutuhan pokok merangkak naik. Hal ini menimbulkan masalah sosial lain berupa membengkaknya angka pengangguran. Dampaknya adalah munculnya krisis politik berupa hilangnya kepercayaan publik terhadap regim orde baru yang lengser dan digantikan oleh orde reformasi ditengah semakin terpuruknya masyarakat dalam ketidakpastian.

---

<sup>1</sup>Disampaikan dalam Diskusi Bulanan tanggal 28 Februari 2012 dengan tema "*State of the Art of Social Science*" di Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta

<sup>2</sup> Staf Pengantar di Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Negeri Yogyakarta

Orde reformasi memberikan secercah harapan dalam diri masyarakat bagi terciptanya kehidupan politik, sosial dan ekonomi yang lebih baik dibanding dengan regim sebelumnya. Namun demikian, sejarah menunjukkan bahwa Indonesia tidak segera pulih, bahkan, tampak terseok-seok untuk segera *mentas* dari krisis yang terjadi. Padahal Indonesia telah memasuki tahap kemerdekaan politik lebih besar dibandingkan dibawah regim orde baru tapi hal ini tidak mempercepat proses pemulihan dari krisis.

Rika (2010) menjelaskan bahwa meskipun terjadi perubahan didalam bidang politik berupa kehidupan demokratis yang lebih baik, hal ini tidak membawa perubahan pada aktor-aktor yang berperan dalam bidang politik dan ekonomi. Ikatan kelompok politik-bisnis menciptakan struktur hegemonik yang masih mendudukan pemain lama untuk memegang tokoh kunci di pemerintahan dan dunia bisnis. Akibatnya, kebijakan reformis pemerintahan, seringkali dituduh sebagai antek-antek neolib, seringkali dibajak oleh kebijakan yang diusung oleh kelompok ini –warisan kebijakan *developmental state* yang dijalankan orde baru. Secara politik Indonesia telah memasuki sebuah jaman baru yang lebih demokratis tapi hal ini tidak secara otomatis menjamin reformasi berjalan dengan mulus.

Tarik-menarik beragam kepentingan yang mewarnai perjalanan Indonesia untuk pulih dari krisis hingga kini sangat menarik. Tulisan di media massa seringkali menganggap reformasi jalan ditempat karena secara politik tidak ada perkembangan pesat dalam demokratisasi, khususnya dalam perilaku politik elit dan penegakan hukum. Di sisi lain, secara ekonomi ternyata Indonesia mulai pulih dari krisis, bahkan, bisa bertahan dari hantaman krisis kredit perumahan (*subprime mortgage*) di Amerika Serikat di tahun 2008 dan krisis hutang yang tengah melilit Eropa dari tahun 2010. Dua fenomena yang sangat berbeda ini tidak berdiri sendiri tapi berkaitan satu dengan yang lain jika dianalisis dengan menggunakan pendekatan institusi.

Tulisan ini bertujuan untuk menjelaskan kondisi yang terjadi di Indonesia menggunakan pendekatan institusi sekaligus menganalisis pengaruh institusi terhadap perilaku individu di masyarakat. Pada bagian awal, tulisan ini menjelaskan pendekatan institusi yang baru muncul untuk mengisi kekurangan yang dimiliki oleh pendekatan perilaku dan pendekatan rasional dalam menjelaskan tindakan individu. Selanjutnya, pemaparan menunjukkan peranan institusi dalam mempengaruhi perilaku individu, Pada bagian akhir, tulisan ini akan menganalisis kondisi politik yang terjadi di Indonesia dan menjelaskan mengapa hal tersebut bisa terjadi.

### **Pemahaman Baru tentang Institusi (*New Institutionalism*)**

Pendekatan baru tentang institusi muncul sebagai respon atas pendekatan perilaku dan rasional yang menganggap perilaku individu adalah otonom dan tidak dipengaruhi oleh faktor dari luar (Peters 2004). Alasan sosio-psikologis dalam pendekatan perilaku dan pilihan rasional dalam pendekatan rasional diasumsikan menjadi penggerak individu untuk melakukan sebuah tindakan. Pemahaman ini mulai bergeser di tahun 1980-an karena banyak fakta menunjukkan bahwa alasan tindakan politik individu justru muncul karena perilaku manusia dipengaruhi oleh faktor-faktor luar (eksogen) yang ada di masyarakatnya –contohnya perilaku politik para pemilih. Individu justru dipengaruhi oleh institusi formal maupun informal yang tanpa sadar memberikan preferensi dalam melakukan suatu tindakan.

Kondisi diatas mendorong digunakannya pendekatan institutionalis baru (*new institutionalism*) yang memperkaya metode yang telah dikembangkan oleh pendekatan perilaku dan pendekatan rasional. Dalam hal ini institusi didefinisikan secara spesifik sebagai aturan main dalam masyarakat atau alat yang membatasi manusia dalam berinteraksi (North 1990:1). Sedangkan secara umum Hall dan Taylor (1996:6) merumuskan institusi sebagai prosedur-prosedur, rutinitas, norma-norma dan beragam konvensi yang telah mengakar dalam struktur keorganisasian proses pemerintahan dan politik ekonomi. Senada dengan yang

diungkapkan oleh Peters (2004:18) yang mengemukakan institusi sebagai atribut utama yang bersifat struktural sebagai penanda suatu masyarakat atau kebijakan. Berdasarkan beberapa pengertian tersebut, institusi tidak hanya sebatas pada kelembagaan organisasi yang bersifat struktural saja tapi memiliki makna lebih mendalam yang menyentuh aspek aturan main maupun peraturan yang dimiliki oleh suatu lembaga sehingga bisa langgeng dan bertahan dalam waktu yang lama dan juga kebijakan yang dikeluarkan oleh lembaga tersebut dalam upaya mempengaruhi masyarakatnya. Lebih jauh lagi, Hall dan Taylor (1996) menegaskan bahwa titik sentral dari analisis institusi adalah menjawab pertanyaan: Bagaimanakah institusi mempengaruhi perilaku dari individu? Pada akhirnya melalui tindakan-tindakan individu, institusi dapat melihat manfaat politis dari aturan main maupun peraturan yang dimiliki dan dijalankan oleh masyarakatnya.

Seperti pendekatan sebelumnya, institusionalisme baru pun memiliki variasi yang beragam. Hal ini menyesuaikan dengan fokus utama dari setiap variasi pendekatan baru ini yang meliputi: *normative institutionalism*, *sociological institutionalism*, *rational choice institutionalism*, *historical institutionalism*, *empirical institutionalism*, *constructivist institutionalism*, dan *interest based institutionalism* (North 1990; Hall dan Taylor 1996; Peters 2004). Berkaitan dengan tema yang menjadi dasar tulisan, penulis memfokuskan pendekatan institusi sejarah (*historical institutionalism*) untuk memahami institusi di Indonesia.

*Historical institutionalism* dalam melakukan analisis berawal dari pemahaman yang menjelaskan bahwa pilihan terhadap sebuah kebijakan yang dibuat akan berpengaruh terhadap kebijakan selanjutnya dan pola tersebut akan berulang dan bertahan (Peters 2004:19-20). Pendekatan ini menekankan pada 4 aspek penting yang membedakan dengan pendekatan lainnya, yakni: a) pendekatan ini berupaya untuk mengkonseptualisasi hubungan antara institusi dengan perilaku individu secara luas, b) pendekatan ini menekankan pada hubungan kekuasaan asimetris dengan operasi dan pengembangan institusi, c) pendekatan ini berupaya memiliki

pandangan pengembangan institusi yang menekankan pada pola ketergantungan (*path dependence*) dan hasil yang tidak terencana (*unintended consequences*), dan d) pendekatan ini secara khusus memperhatikan perpaduan analisis institutional dengan sumbangan faktor-faktor lain yang bisa memberikan manfaat secara politik (Hall dan Taylor 1996:7). Aspek-aspek ini membuat pendekatan ini menjadi lebih lengkap dalam melakukan analisis terhadap institusi dibandingkan dengan pendekatan lain.

Di samping itu, *historical institutionalism* juga menggunakan dua pendekatan utama sebagai pisau analisa untuk memahami perilaku individu, yaitu pendekatan kalkulus (*calculus approach*) dan pendekatan kultural (*cultural approach*). Pendekatan kalkulus menekankan analisis pada pertimbangan kalkulatif yang dilakukan oleh individu untuk memperoleh keuntungan maksimal dari perilakunya. Sebaliknya, pendekatan kultural lebih menekankan pada penggunaan pola-pola perilaku yang telah menetap lama dalam masyarakatnya sebagai kebiasaan. Dalam hal ini, individu akan terpuaskan dengan menjalankan tradisi yang sudah biasa dilakukan. Kondisi ini berbeda dengan pendekatan kalkulus yang menempatkan individu sebagai *utility maximiser* (Hall dan Taylor 1996).

Analisis atas perilaku tidak hanya dilakukan pada level individu tapi bisa juga dilakukan terhadap organisasi maupun kebijakan yang dikeluarkan oleh organisasi tersebut. Ruang lingkup analisis bukan hanya konteks (*context*) tapi juga tindakan (*conduct*) yang dilakukan sehingga ketika individu tersebut adalah aktor pembuat keputusan pada tingkat elit negara maka analisis bergeser ke level Negara. Konsekuensinya, struktur Negara menjadi alat yang dapat digunakan oleh individu untuk mempengaruhi perilaku masyarakat melalui penggunaan institusi (*rules and regulations*).

### ***Institutional Building di Indonesia***

Sejak tahun 1945 Indonesia telah merdeka dan Republik ini telah memasuki umur 67 tahun. Namun demikian, masih ada pertanyaan tentang *capacity building* dari bangsa ini dalam membangun karena pembangunan yang berjalan tidak sesuai

dengan yang diharapkan. Alih-alih memberikan solusi, permasalahan justru bergeser pada anggapan ketidaksiapan institusi Negara untuk menjadi motor pembangunan. Hal ini diikuti dengan datangnya tawaran dari badan-badan internasional seperti Bank Dunia (WB) dan Dana Moneter Internasional (IMF) untuk memperkecil peran Negara dalam pembangunan dan diserahkan pada pasar yang diasumsikan sebagai institusi yang lebih siap melalui agenda *good governance*. Ketika tawaran ini diterima, yang terjadi adalah semakin terpinggirkannya aspek-aspek sosial dalam kebijakan yang dibuat Negara. Peran sosial Negara untuk menjalankan fungsi redistributif semakin dikurangi dan diambil alih oleh pasar. Padahal Negara memiliki tanggung jawab untuk melakukan redistribusi hasil-hasil pembangunan kepada rakyatnya. Meskipun kondisi ini tidak sepenuhnya terjadi tapi hal ini sempat menjadi wacana kuat dalam beberapa kurun waktu terakhir di Indonesia.

Berdasarkan tulisan Rika (2010) pertarungan antara kelompok nasionalis dengan jargon negara pembangunan (*developmental state*) dengan kelompok neolib yang mengusung neoliberalisme di Indonesia terjadi justru di masa kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY). Meskipun pada jaman orde baru pendekatan pasar juga mulai dikenalkan tapi diakhir kepemimpinan rejim tersebut, justru, yang muncul adalah pendekatan Negara pembangunan yang ditopang oleh aktor-aktor pemerintahan yang berhubungan dekat dengan kelompok pebisnis kuat di Indonesia. Fakta ini semakin menarik ketika mengetahui bahwa aktor-aktor politik dan kelompok bisnis ini ternyata masih kuat bercokol pada masa reformasi.

Struktur ekonomi-politik jaman orde baru masih bercokol kuat di masa reformasi. Hal ini bisa dipahami karena orde baru sangat lama berkuasa sehingga berhasil struktur yang dimiliki telah berakar dengan kuat di Indonesia. Struktur tersebut juga dibangun dengan institusi yang kuat selama 32 tahun. Meskipun akhirnya runtuh, tapi yang runtuh adalah simbol-simbol kekuasaannya saja sedangkan struktur yang ditancapkan masih kuat.

Kuatnya institusi mempengaruhi perilaku masyarakat juga bisa dilihat dari relasi antara struktur dan agen dalam perilaku sosial. Giddens (1992) mengemukakan relasi antara struktur dan agen dalam bentuk perilaku yang saling membatasi. Dimana struktur yang berusaha untuk mempengaruhi perilaku agen, belum tentu berhasil karena agen memiliki pilihan rasional untuk bertindak sesuai dengan keinginan individunya. Agen bersedia mengikuti struktur yang ada apabila struktur tersebut akan mendatangkan keuntungan bagi dirinya.

Archer (1996) dengan pendekatan *morphogenetic*-nya menolak proposisi Giddens dan mengemukakan pemikirannya yang menjelaskan bahwa struktur dan agen adalah saling bergantung satu sama lain (interdependen). Struktur akan mempengaruhi perilaku agen tanpa disadari karena agen melakukan adaptasi dengan struktur di sekitarnya. Kondisi lingkungan dan masyarakat dari agen akan membentuk perilaku. Meskipun agen memiliki pilihan rasional, interaksi dengan lingkungan justru menjadikan agen melakukan adaptasi atas lingkungannya. Kondisi ini akan terjadi terus-menerus selama agen bersentuhan dengan struktur di sekitarnya dan perubahan-perubahan yang terjadi sesungguhnya adalah modifikasi struktural terhadap perilaku agen. Pendekatan *morphogenetic* ini menjelaskan perilaku masyarakat dan aktor politik di masa orde baru dan hal ini masih tampak meskipun sudah memasuki era reformasi. Hal ini dikuatkan dengan polling yang menunjukkan bahwa masyarakat menganggap bahwa kondisi masyarakat di masa orde baru lebih baik di masa orde reformasi. Preferensi masyarakat masih menggunakan orde baru sebagai pembanding era reformasi sehingga menganggap orde baru lebih baik.

Terlebih lagi, dengan *historical institutionalism* tampak bahwa kebijakan-kebijakan yang dibuat di era reformasi tidak berbeda jauh dengan orde baru meskipun secara politik lebih terbuka dan demokratis. Pola-pola kebijakan pembangunan memiliki kemiripan dengan orde baru karena aktor di pemerintahan dan parlemen tidak berubah sehingga yang terjadi adalah reproduksi kebijakan orde baru tapi terjadi di era reformasi. Di samping itu perilaku elit politik yang sangat tampak cenderung untuk memaksimalkan keuntungan dari posisi

politiknya sama persis dengan cara-cara yang dilakukan oleh regim orde baru. Perilaku aji mumpung dan tindak KKN masih mencerminkan perilaku yang sangat kental di jaman orde baru. Birokrasi dan parlemen menjadi ajang pertarungan partai politik untuk memperoleh pengaruh dan sumber daya. Fakta lain yang menarik adalah masih digunakannya jargon tradisi, kekerabatan dan primordial untuk meraih pengaruh masyarakat. Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) dengan pendekatan tradisi kultural, Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDIP) dengan Sukarnoisme-nya dan Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dengan primordial religious menunjukkan pola-pola lama masih muncul. Hal ini menunjukkan bahwa pendekatan kultural masih kuat dilakukan oleh elit politik. Dengan demikian path dependence sebagai premis yang dikemukakan oleh *historical institutionalism* masih terjadi di Indonesia.

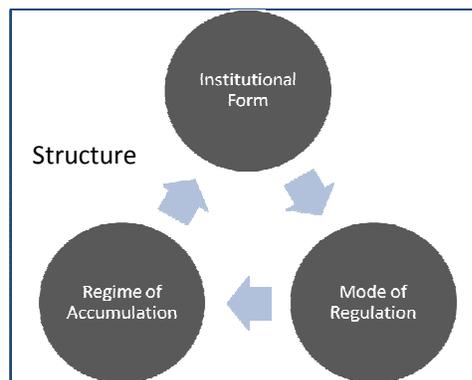
Meskipun demikian, ternyata sejak tahun 1999 Indonesia telah mencetak beragam prestasi. Dari sisi demokratisasi, dunia mengakui Indonesia sebagai Negara yang menyelenggarakan pemilihan umum langsung dengan partisipan terbesar di dunia. Krisis kredit perumahan tahun 2008 yang menghantam Amerika Serikat sehingga membawa efek karambol bagi perekonomian dunia ternyata tidak berpengaruh banyak bagi Indonesia. Bahkan Indonesia menjadi Negara ketiga di dunia yang berhasil memiliki pertumbuhan positif 4,5% di bawah China dan India. Di awal tahun 2012, Indonesia menjadi Negara yang layak untuk investasi oleh lembaga rating internasional dan pendapatan perkapita penduduk telah melewati angka US\$ 3000. Prestasi-prestasi ini diraih justru ketika secara politik, ekonomi dan sosial masih meraba format Indonesia di masa mendatang. Lambat tapi pasti Indonesia mulai menata institusinya menjadi lebih baik.

### **Menjaga Institusi Kenegaraan**

Dalam pemaparan di atas ditunjukkan bahwa secara institusional struktur orde baru masih kuat bercokol di Indonesia meskipun demokratisasi sudah berjalan dan Negara mulai dapat bangkit secara ekonomi. Namun secara politik dan sosial Indonesia masih membutuhkan banyak pembenahan. Perilaku elit partai tidak

mencerminkan sebagai semakin meningkatkan kualitas budaya politik di Indonesia. Di sisi lain kesenjangan ekonomi semakin meningkat karena pendapatan perkapita yang meningkat didongkrak oleh besarnya jumlah orang kaya di Indonesia tapi penduduk miskin juga semakin banyak. Meningkatnya jumlah penduduk miskin juga berpotensi meningkatkan permasalahan sosial terkait dengan angka pengangguran, kriminalitas, trafficking dan lain-lain. Kuatnya struktur yang dibangun orde baru tidak mudah untuk diubah. Orde reformasi terbukti belum bisa memberikan alternative struktur yang lebih baik. Alih-alih mengubah yang terjadi justru reproduksi dan pengulangan pola-pola yang dilakukan oleh orde baru.

Mengubah struktur bukanlah pekerjaan mudah. Struktur cenderung untuk bertahan lama dan sulit untuk terjadi perubahan. Bahkan orde reformasi tahun 1998 yang diharapkan bisa melakukan perubahan struktural ternyata belum berhasil melakukannya. Namun hal tersebut bukan berarti tidak mungkin dilakukan. Pemikiran Sekolah Regulasi Prancis (Boyer 2004; Aglietta 2004; Lipietz 1983) menganalisis elemen-elemen dalam sebuah struktur yang dapat digunakan untuk melakukan perubahan. Pemikiran ini mengemukakan bahwa suatu struktur material yang ada ada dalam masyarakat terdiri dari tiga komponen: regim akumulasi, model regulasi dan bentuk institusi.



Gambar 1. Elemen dalam Struktur

Regim akumulasi adalah ide-ide dasar yang menjadi pokok-pokok pikiran dibangunnya struktur yang akan digunakan melanggengkan kepemimpinan kelompok yang berkuasa. Sedangkan model regulasi alat yang digunakan untuk memperoleh kapital bagi elit yang berkuasa dalam struktur sehingga elit dapat memperoleh sumber daya untuk melanggengkan struktur tersebut. Akhirnya bentuk institusi adalah bagian yang tampak dari struktur yang berupa aturan main dan peraturan yang digunakan untuk mempengaruhi perilaku agen dalam struktur yang dibangun. Ketiganya berinteraksi secara intens untuk selalu mereproduksi institusi yang menguntungkan struktur regim.

Berdasarkan pemahaman ini adalah sangat sulit untuk mengubah struktur hanya dari institusinya karena institusi adalah sisi yang tampak dari sebuah struktur. Yang terkuat justru adalah dua elemen lain yang justru menjadi titik kunci untuk melakukan perubahan struktur. Artinya selama aktor pemerintahan dan kelompok bisnis masa orde baru masih bercokol, kecil kemungkinannya terjadi perubahan dalam institusi kenegaraan yang dimiliki oleh Indonesia. Namun demikian, meskipun perubahan institusi kenegaraan masih jauh panggang dari api, tampaknya pertarungan akan masih terus terjadi dalam elemen regim akumulasi karena sebenarnya masih banyak individu-individu yang memiliki kekuatan untuk melakukan perubahan sehingga permasalahan sosial di Indonesia lambat laun dapat teratasi.

## **Penutup**

Analisis institusional menunjukkan bahwa menunjukkan bahwa tanpa sadar sebenarnya perilaku individu dipengaruhi oleh institusi. Sedangkan institusi sendiri diciptakan untuk menjaga struktur dalam masyarakat. Oleh karena itu untuk menciptakan struktur yang baik, didalamnya harus diisi oleh individu yang berkompeten dan berpihak kepada masyarakat karena akan menghasilkan institusi yang baik. Senada dengan Hall dan Taylor (1996) yang mengungkapkan bahwa institusi merupakan penyedia *template* untuk moral dan kognisi dalam melakukan interpretasi dan tindakan dalam diri seorang individu. Pada akhirnya institusi akan

memberikan pedoman tindakan yang baik bagi individu dan buka alat untuk “mensetir” perilaku individu.

### **Daftar Pustaka**

- Archer, M (1996) *Realist Social Theory: the morphogenetic approach*. Cambridge University Press
- Giddens, Anthony (1992) *Human Societies A Reader*. Polity Press Cambridge
- Hall, Peter and Taylor R. C. R. (1996) ‘Political Science and the Three New Institutionalisms’, *Political Studies*, 44 (5)
- Lipietz, Alain. (1986) “Behind the Crisis: The Exhaustion of a Regime of Accumulation”. *Review of Radical Political Economics* 18 (1&2)
- North, Douglass C. (1990) *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press
- Peters, B. Guy (2004) *Institutional Theory Political Science: The New Institutionalism*. New York .Continuum
- Rika (2010) *Change or Continuity? Rethinking Neoliberal Trajectory amidst Regime Change in Indonesia*. Den Haag: ISS Research Paper