

DEVELOPMENTAL STATE DAN TANTANGAN GLOBALISASI: Pengalaman Korea Selatan*

*Poppy S. Winanti***

Abstract

This article aims to examine the impact of globalization to developmental state model as practiced in South Korean. The model, which requires a high state intervention in economic development process, in a great tension with spirit of democratization and economic liberalization or minimal state intervention embedded in globalization. Contrary to commonly assumed, this article argues that the developmental state to retain state's critical role in economic development, yet it shall improve its transparency and democratic policy-making.

Kata-kata Kunci: *globalisasi; developmental state; Korea Selatan; demokratisasi.*

Pengantar

Krisis ekonomi tahun 1997 yang melanda negara-negara Asia membuat dunia internasional tersentak. Betapa tidak, kawasan yang baru beberapa tahun sebelumnya dikenal sebagai *The Asian Miracle* dan paling pesat berkembang tiba-tiba mengalami krisis. Banyak kalangan memandang, krisis ini antara lain bersumber pada begitu

Tulisan ini merupakan ringkasan dari Laporan Penelitian dengan judul "Dampak Globalisasi terhadap *Developmental State*: Studi Kasus Korea Selatan" yang dilaksanakan atas biaya Dana Masyarakat Universitas Gadjah Mada, Oktober 2002.

** *Poppy S. Winanti* adalah staf pengajar Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, FISIPOL UGM, Yogyakarta.

besarnya peran negara dalam proses pembangunan. Pembangunan yang mengandalkan peran negara-negara Asia ini dikenal sebagai pembangunan dengan *developmental state model*.

Dalam wacana yang dominan beredar di Indonesia, krisis yang terjadi dibayangkan sebagai akibat dari besarnya campur-tangan negara yang seharusnya diakhiri di era globalisasi. Tulisan ini mengkaji respon penganut model *developmental state* dalam menghadapi globalisasi. Untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas, tulisan ini akan mengacu pada pengalaman Korea Selatan, negara yang dikenal sangat sukses membangun ekonominya menurut model *developmental state*.

Konsep *developmental state* lahir sebagai negasi dari pendekatan dominan dalam ekonomi politik yaitu *neo-classical economy* yang tidak mempercayai intervensi sebagai kunci keberhasilan kebijakan pembangunan ekonomi.¹ Jelasnya, model *developmental state* lahir sebagai respon terhadap kegagalan pendekatan *neo-classical economy* dalam melihat peran negara pada keberhasilan pembangunan ekonomi di Asia Timur. Inilah yang menjadi argumen dasar dari model *developmental state*.

Sehubungan dengan adanya kontroversi teoritik tersebut, tulisan ini pertama-tama akan memetakan argumentasi masing-masing pihak. Untuk itu perlu dikemukakan bahwa globalisasi pada dasarnya ditandai oleh kembali diyakininya kebenaran teori neo-klasik. Setelah memaparkan kontroversi teoritik tersebut barulah dipaparkan pengalaman Korea Selatan dalam merespon globalisasi.

Kontroversi Teori Pembangunan

Pesatnya pembangunan ekonomi di Asia dipahami secara berbeda-beda oleh dua kubu teori. Kubu pertama, yang mengacu pada teori ekonomi klasik meyakini bahwa keberhasilan di kawasan tersebut dikarenakan oleh efektifnya mekanisme pasar, bukan oleh intervensi negara melalui kebijakan-kebijakannya. Kubu yang lain memahami

¹ Penjelasan lebih jauh mengenai definisi *developmental state* lihat Poppy S. Winanti (2002). *Politik dan Pemerintahan Korea*. Diktat mata kuliah Politik dan Pemerintahan Korea, Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, FISIPOL UGM, Yogyakarta, tidak dipublikasikan.

secara sebaliknya. Kebijakan negara yang sanggup mensiasati-pasarlah yang menjadikan perekonomian berkembang. Untuk memperjelas kontroversi tersebut, paparan berikut dapat menjelaskannya.

1. Penjelasan Neo-klasik

Penganut mazhab *neo-classical economy* berkeyakinan bahwa keberhasilan ekonomi di Asia Timur bersumber pada kemampuan memanfaatkan *comparative advantage* yang dimiliki oleh negara-negaranya, sehingga mampu bersaing dalam perdagangan internasional. Pemerintah di negara-negara Asia Timur mampu menciptakan kondisi sosial politik yang stabil dan kondusif bagi berlangsungnya pasar bebas, sekaligus mampu mendorong perusahaan-perusahaan domestik untuk meningkatkan keuntungan mereka melalui upah buruh yang murah dalam suatu sistem produksi berbasis buruh murah dan berorientasi ekspor (*labor-intensive export oriented-production*). Pemanfaatan buruh untuk memenangkan kompetisi di pasar global inilah yang dimaksud dengan memanfaatkan *comparative advantage*. Keberhasilan pembangunan ekonomi di Asia Timur dipahami bertumpu pada bekerjanya *the magic of market*. Melalui bekerjanya mekanisme pasar itulah kemajuan ekonomi dicapai.

Bagi penganut *neo-classical economy* pertumbuhan merupakan suatu hal yang alami dan merupakan bagian inheren dari pembangunan ekonomi kapitalis. Pemerintah memang mempunyai peran dalam pembangunan ekonomi, namun sebatas pada penyediaan barang-barang publik penunjang ekonomi pasar, seperti infrastruktur, penegakan hukum, dan stabilitas ekonomi makro dan sebagainya. Pemerintah sebetulnya dapat ditolerir untuk melakukan campur tangan dalam ekonomi, namun campur tangan itu hanya diterima ketika terjadi kegagalan pasar (*market failure*), sesuatu yang dipercayai amat jarang terjadi. Di luar kondisi itu, pemerintah "diharamkan" melakukan campur tangan dalam pembangunan ekonomi.

Dengan pemahaman seperti disebutkan di atas tidak mengherankan jika pendekatan *neo-classical economy* hanya menekankan pada faktor-faktor yang terkait erat dengan berjalannya mekanisme pasar bebas dalam menjelaskan keberhasilan pembangunan ekonomi di Asia Timur. Dalam prakteknya, yang terjadi

tidak sederhana yang dibayangkan penganut *neo-classic economy*. Bagi sejumlah kalangan pendekatan *neo-classical economy* dianggap tidak memadai karena tidak dapat menjelaskan keberhasilan pembangunan ekonomi di Asia Timur secara komprehensif. Satu faktor yang luput dari perhatian penganut pendekatan *neo-classical economy* dalam menjelaskan kesuksesan negara-negara Asia Timur adalah peran negara. Dalam prakteknya, negara berperan sebagai aktor independen yang memiliki peran signifikan dalam menentukan keberhasilan pembangunan ekonomi di kawasan tersebut. Kepatuhan mereka pada doktrin *neo-classical economy* menjadikan mereka sama sekali tidak menyadari bahwa negara-negara di Asia Timur telah berhasil dalam pembangunan ekonomi mereka melalui jalan yang sama sekali berbeda dengan yang pernah ditempuh oleh negara-negara Barat dalam proses pembangunan ekonomi dan industrialisasi mereka.

2. Penjelasan Developmental State

Konsep *developmental state* pertama kali diperkenalkan oleh Chalmers Johnson lewat bukunya *MITI and the Japanese Miracle: the Growth of Industrial Policy 1925-1975*. Johnson memberikan penjelasan yang meyakinkan tentang pertumbuhan ekonomi Jepang dengan cara memperlihatkan peran negara dalam proses pembangunan (Woo-Cumings, ed, 1999: 139). Model pembangunan ini kemudian diadopsi oleh beberapa negara Asia Timur lainnya, termasuk Korea Selatan.

Sejalan dengan pemikiran Johnson, Moon dan Prasad mengemukakan bahwa pendekatan *developmental state* merupakan kumpulan teori, deskripsi, dan pemahaman yang melihat keterkaitan hasil-hasil pembangunan ekonomi dengan pengaturan institusi yang berpusat pada negara (Chan, Clark, dan Lam, eds., 1998: 9). Negara-negara di Asia Timur menempatkan tujuan pembangunan ekonomi sebagai prioritas utama yang dapat dioperasikan dalam batasan-batasan pertumbuhan, produktivitas, dan kompetisi. Untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, negara secara aktif melakukan intervensi ke dalam pasar, dengan memberikan petunjuk, mendisiplinkan, dan mengkoordinir sektor-sektor swasta melalui alokasi strategis berbagai sumber daya penting dengan memanfaatkan instrumen-instrumen politik. Kesuksesan intervensi negara ini juga dijamin oleh birokrasi yang rasional dan kompeten yang terbebas dari kepentingan-

kepentingan dan tekanan-tekanan sosial politik (Chung-in Moon dan Sang-young Rhyu dalam Young Rae Kim dkk, eds, 2002: 102-103). Ha Joon Chang (Ha Joon Chang dalam Woo-Cumings, ed, 1999: 192) mendefinisikan *developmental state* sebagai:

a state which can create and regulate the economic and political relationships that can support sustained industrialization," and which "takes the goals of long-term growth and structural change seriously, 'politically' manages the economy to ease the conflict inevitable during the process of such change (but with a firm eye on the long term goals), and engages in institutional adaptation and innovation to achieve those goals.

Ringkasnya, *developmental state* mempunyai karakteristik sebagai berikut. *Pertama*, pembangunan ekonomi merupakan prioritas utama bagi pemerintah. *Kedua*, pembangunan ekonomi dipandang sebagai *plan-rational development*, yang merupakan model gabungan yakni, intervensi negara yang dikompromikan dengan mekanisme pasar. *Ketiga*, dalam mencapai tujuan pembangunan ekonomi tersebut, negara mempunyai peran yang sangat besar, tidak hanya dalam hal perencanaan pembangunan namun lebih jauh juga dalam pelaksanaannya. *Keempat*, negara mempunyai kontrol yang sangat kuat terhadap sektor swasta. *Kelima*, intervensi negara yang sangat besar dalam proses pembangunan ini didukung oleh birokrasi yang bersih, rasional, dan berdasarkan meritokrasi (birokrasi ala Weberian). Gagasan yang disebut sebagai *developmental state* ini sebetulnya diungkapkan dengan cara yang berbeda-beda: *capitalist developmental state/state-guided capitalism* (Woo-Cumings, ed., 1999), *state-led growth/state-led capitalist development growth*, (Burket dan Landsberg, 2000), *dirigisme* (Park, forthcoming), *strategic pragmatism* (Austin, 2001), atau bahkan kapitalisme ala Asia.

Dari percermatan terhadap argumentasi teoritik tersebut di atas, ada beberapa hal yang perlu dikedepankan. *Pertama*, *developmental state* mensyaratkan negara yang kuat (bila perlu dengan sistem politik yang otoritarian). *Kedua*, kuatnya negara tersebut tercermin dari birokrasi yang bersih dan rasional. *Ketiga*, birokrasi pemerintah yang handal diperlukan dalam rangka menyelenggarakan suatu *plan-rational development*. Dengan begitu maka efektifitas intervensi negara dalam proses pembangunan bisa ditegaskan.

Menjawab Tantangan Globalisasi

Kontroversi teoritik dalam menjelaskan pembangunan ekonomi tersebut di atas memiliki implikasi serius ketika ditarik implikasi praktisnya. Implikasi praktis yang hendak dilacak dalam tulisan ini adalah, bagaimana harus merespon perubahan-perubahan yang tergiring oleh globalisasi tersebut? Sebelum menjelaskan hal itu penting kiranya dicermati makna globalisasi.

1. Pengertian Globalisasi

Globalisasi bisa dipahami sebagai proses sejarah yang muncul sebagai konsekuensi logis dari kemajuan dan inovasi teknologi, serta perkembangan teknologi komunikasi dan informasi. Berlangsungnya globalisasi terkait dengan intensifikasi, ekstensifikasi, dan semakin mendalamnya saling ketergantungan dan keterkaitan antar manusia yang lintas batas negara.

Baylis dan Smith (Baylis dan Smith, ed, 1997: 14) mendefinisikan globalisasi sebagai suatu proses meningkatnya keterkaitan antar masyarakat sehingga satu peristiwa yang terjadi di wilayah tertentu semakin lama akan kian berpengaruh terhadap manusia dan masyarakat yang hidup di bagian lain di muka bumi ini. Senada dengan Baylis dan Smith, sosiolog terkemuka Anthony Giddens mengajak untuk memandang globalisasi sebagai sebuah proses sosial yang ditandai dengan semakin intensifnya hubungan sosial yang mengglobal. Artinya, kehidupan manusia di suatu wilayah akan berpengaruh pada kehidupan manusia di wilayah lain dan begitu pula sebaliknya. Giddens percaya bahwa globalisasi adalah proses yang akan berakhir dengan penyeteraan sosial. Mengapa demikian? Proses globalisasi ini memberi ruang pada kelompok-kelompok dan negara-negara yang tidak berdaya untuk menyadari potensi dan peluang dalam mencapai tujuan mereka (dalam <http://www.sociologyonline.co.uk/GlobalGiddens1.htm>).

Dimensi lintas negara ini juga ditekankan oleh Holm dan Sørensen (Holton, 1998: 11). Mereka memahami globalisasi sebagai semakin meningkatnya intensitas hubungan lintas batas negara baik dalam bidang ekonomi, politik, sosial, maupun budaya. Di sisi lain, Wallerstein sang pelopor teori sistem dunia memandang globalisasi

tidaklah lebih dari wujud kejayaan ekonomi kapitalis dunia yang digerakkan oleh logika akumulasi kapital (Holton, 1998: 11).

Definisi yang komprehensif tentang globalisasi ditawarkan Held dkk (Held dan McGrew, eds, 2000). Menurut mereka, globalisasi adalah:

A process (or a set of processes) which embodies a transformation in the spatial organization of social relations and transactions—assessed in terms of their extensive, intensive, velocity, and impact—generating transcontinental or interregional flows and networks of activity, interaction, and the exercise of power.

Tidak jauh berbeda dengan itu, ilmuwan politik asal Korea, Jin-Young Chung mendefinisikannya sebagai suatu proses terintegrasinya dunia melalui peningkatan arus kapital, hasil-hasil produksi, jasa, ide, dan manusia yang lintas batas negara. Proses ini merupakan hasil dari perkembangan-perkembangan teknologi informasi dan telekomunikasi yang revolusioner, serta liberalisasi perdagangan dan keuangan di negara-negara besar. Lebih lanjut Jin-Young Chung mengemukakan, pada tataran tertentu globalisasi merupakan hasil alami dari kecenderungan ekspansi pasar yang sejalan dengan keinginan perusahaan maupun manusia mengejar kesempatan-kesempatan bisnis (Jin-Young Chung dalam Young Rae Kim dkk, ed., 2002: 67-68).

Globalisasi, dengan demikian, ditandai oleh sejumlah hal. *Pertama*, globalisasi terkait erat dengan kemajuan dan inovasi teknologi, arus informasi serta komunikasi yang lintas batas negara. *Kedua*, globalisasi tidak dapat dilepaskan dari akumulasi kapital, semakin tingginya intensitas arus investasi, keuangan, dan perdagangan global. *Ketiga*, globalisasi berkaitan dengan semakin tingginya intensitas perpindahan manusia, pertukaran budaya, nilai, dan ide yang lintas batas negara. *Keempat*, globalisasi ditandai dengan semakin meningkatnya tingkat keterkaitan dan ketergantungan tidak hanya antar bangsa namun juga antar masyarakat. Singkatnya, globalisasi bukan hanya sekedar fenomena ekonomi yang terkait dengan produksi, akumulasi kapital, perdagangan, dan pasar global. Akan tetapi, globalisasi juga merupakan fenomena sosial dan budaya yang melibatkan proses penyebaran ide, nilai, norma, gaya hidup, ideologi, dan juga kepercayaan. Sebagai sebuah proses yang multidimensi, globalisasi tentu saja mempunyai dampak yang sangat luas tidak hanya bagi keberadaan negara-bangsa, namun juga hubungan antar negara-

bangsa, hingga pada level yang menyentuh kehidupan keseharian umat manusia.²

Suhubungan dengan berlangsungnya proses-proses sosial yang memiliki karakteristik tersebut di atas, ada dua tantangan yang muncul (Jin-Young Chung dalam Young Rae Kim dkk, 2002) *Pertama*, memenuhi standar internasional. Para pelaku proses sosial, baik pada level individu, masyarakat, maupun negara, harus mengadopsi serta beradaptasi dengan standar-standar global. Agar dapat berpartisipasi aktif dalam komunitas global, baik dalam komunitas ekonomi maupun sosial, setiap negara maupun perusahaan di muka bumi ini mau tidak mau harus bertindak sesuai dengan aturan-aturan maupun norma-norma yang disepakati secara global. Mengapa proses adopsi dan adaptasi standar-standar global merupakan tantangan dari globalisasi? Ini karena segala upaya untuk menafikan atau mengubah aturan dan norma global yang berlaku merupakan sesuatu hal yang sulit untuk dilakukan.

Tantangan *kedua* adalah meningkatkan daya saing internasional. Baik negara maupun perusahaan, saat ini dihadapkan pada situasi kompetisi yang tidak mengenal batas-batas wilayah. Kemampuan mereka untuk bertahan sangat bergantung pada sejauhmana mereka mampu berkompetisi dengan baik dalam pasar dunia yang sangat kompetitif. Dengan kata lain, kompetisi merupakan persoalan hidup mati bagi negara atau perusahaan-perusahaan.

2. Globalisasi sebagai Tantangan

Globalisasi, sebagaimana diperlihatkan di atas, ditandai oleh meningkatnya keterkaitan dan ketergantungan antar masyarakat dan antar negara. Globalisasi menyeret mereka untuk melakukan liberalisasi ekonomi, keterbukaan politik, negara yang lebih fleksibel. Implikasinya, tingkat intervensi negara dituntut untuk mencapai level minimal, tidak hanya dalam proses pembangunan namun juga dalam hampir seluruh sendi kehidupan warganya. Keharusan-keharusan normatif tersebut di atas menjadikan model *developmental state* harus berhadapan dengan berbagai tuntutan perubahan.

² Uraian mengenai konsep globalisasi ini disarikan dari Poppy S. Winanti (2002), 'Globalisasi dan Negara-Bangsa: Kompetisi Perspektif Globalis dan Skeptis dalam Studi Hubungan Internasional', Jurnal Ketahanan Nasional. Nomor VII (1), April.

Ketika dorongan untuk melakukan liberalisasi ekonomi dan menggelar keterbukaan politik muncul sebagai bagian dari proses globalisasi, negara-negara tersebut kiranya mengalami kesulitan untuk beradaptasi dengan dinamika yang terjadi. Beberapa pertanyaan pokok yang diajukan adalah sebagai berikut. Bagaimanakah dampak globalisasi terhadap *developmental state*? Apakah globalisasi menyebabkan intervensi negara dalam proses pembangunan menjadi tidak efektif? Apakah globalisasi menyebabkan pergeseran peran negara? Apakah pengurangan intervensi negara dalam pembangunan merupakan memang merupakan solusi? Apakah langkah terbaik yang bisa diambil negara-negara yang menganut *developmental state* dalam menghadapi tantangan globalisasi? Yang terakhir dan paling mendasar, masih relevankah model *developmental state* diterapkan di era globalisasi ini? Dalam rangka mencari jawaban tersebut di atas, pengalaman Korea Selatan bisa dijadikan rujukan empiris. Untuk itu, dalam paparan berikut ini disajikan sejarah muncul dan berkembangnya kebijakan pembangunan, yang kemudian dikenal sebagai model *developmental state*.

Pengalaman Korea Selatan

Pengalaman Korea Selatan dalam melakukan pembangunan ekonomi kiranya menarik untuk dikaji. Negara ini bukan hanya berhasil mempertahankan prestasi menonjol dalam pembangunan ekonomi melalui keterlibatan negara yang mendalam, namun juga terlibat dalam berbagai proses perubahan yang dibawa oleh globalisasi. Dalam rangka menarik pelajaran dari pengalaman Korea dalam merespon perubahan, perlu dilihat perwujudan dan pengelolaan *developmental state* dari waktu ke waktu.

1. Kemunculan: Masa Regim Militer

Situasi ekonomi politik di Korea Selatan pada akhir tahun 1950-an hingga awal 1960-an ditandai oleh perekonomian dan perpolitikan yang tidak menentu. Kepemimpinan politik tampak lemah, korupsi dan kolusi para elit politik dan golongan bisnis banyak terjadi. Presiden Syngman Rhee dan penggantinya Perdana Menteri Chang Myon yang tidak mampu mengatasi persoalan-persoalan tersebut. Hal ini boleh dibayangkan mengkondisikan kudeta militer di bawah pimpinan Jenderal Park Chung Hee pada tanggal 16 Mei 1961.

Setelah berhasil meraih kekuasaan, Park Chung Hee mulai menerapkan kebijakan-kebijakan yang bertujuan untuk mengatasi persoalan kemiskinan yang dihadapi oleh Korea Selatan. Terinspirasi oleh keberhasilan Jepang dalam menerapkan kebijakan ekonomi di bawah kontrol negara yang sangat kuat, Park Chung Hee memulai proses pembangunan negaranya. Dalam upaya untuk mencapai pertumbuhan ekonomi setinggi-tingginya dia menempatkan negara sebagai agen utama.

Alasan utama yang kerap menjadi justifikasi dari sifat intervensionis negara dalam pembangunan tersebut adalah bahwa sektor swasta, dalam hal ini kelompok bisnis, dan pasar masih sangat lemah untuk menjadi motor penggerak ekonomi. Karenanya, Park Chung Hee beranggapan bahwa negara menjadi satu-satunya institusi yang sah dan mempunyai kekuatan untuk menjadi penggerak roda perekonomian.

Salah satu kebijakan yang diterapkan Park Chung Hee untuk mencapai pertumbuhan ekonomi tersebut adalah kebijakan *export-oriented industrialization* (EOI). Kebijakan ini di satu sisi ditandai dengan gencarnya upaya pemerintah untuk mendorong ekspor dan di sisi lain membatasi impor. Untuk mendorong ekspor, negara memberi hak dan insentif tertentu kepada para eksportir, antara lain untuk mendapat kemudahan dalam memperoleh pinjaman melalui bank-bank milik negara dan mendapat lisensi untuk melakukan impor atas bahan-bahan mentah yang diperlukan bagi proses ekspor produk-produk mereka.

Untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi, pemerintah juga menetapkan rencana pembangunan. Rencana pembangunan ekonomi lima tahunan yang pertama (1962–1966) ditetapkan pada tanggal 1 Januari 1962. Rencana pembangunan ekonomi ini menjadi semacam acuan bagi proses pembangunan. Pemerintah mempunyai peran yang sangat besar tidak hanya dalam proses perumusan rencana pembangunan tersebut namun juga dalam implementasinya. Dalam konteks inilah teknokrat mempunyai peranan penting dalam perkembangan perekonomian Korea Selatan.

Di samping menerapkan kebijakan ekonomi yang berorientasi ekspor dan menetapkan perencanaan pembangunan lima tahunan, Park Chung Hee juga mendirikan sejumlah lembaga yang mempunyai

peran signifikan dalam perumusan dan implementasi kebijakan ekonomi politik antara lain *Korean Central Intelligence Agency* (KCIA) dan *Economic Planning Board* (EPB). KCIA merupakan lembaga yang bukan sekedar organisasi intelejen. KCIA secara cepat berubah menjadi lembaga yang mempunyai kekuasaan yang sangat besar tidak hanya dalam arena politik namun juga dalam sektor ekonomi, termasuk kontrol terhadap gerakan buruh. Lembaga ini kemudian menjadi lembaga kontrol terhadap masyarakat yang tidak segan-segan menggunakan cara-cara kekerasan.

Sedangkan EPB merupakan lembaga yang didesain oleh Park Chung Hee sebagai pusat koordinasi pembangunan ekonomi. EPB menggantikan lembaga lama yang bertanggung jawab untuk pembangunan ekonomi yaitu kementerian rekonstruksi. EPB mengontrol lembaga-lembaga lain termasuk badan statistik, kementerian dalam negeri, *Bank of Korea*, maupun bank-bank swasta. EPB kemudian menjadi lembaga yang sangat berkuasa dan hanya bertanggung jawab kepada presiden. Dapat dikatakan, KCIA dan EPB merupakan "lembaga kembar" di balik pertumbuhan ekonomi Korea.

Selain menetapkan pertumbuhan ekonomi sebagai prioritas utama, Park Chung Hee juga berkeinginan untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang stabil dan kuat. Park Chung Hee percaya bahwa untuk menopang kebijakan ekonomi, dibutuhkan birokrasi yang kuat dan struktur politik yang mantap. Tidak mengherankan jika struktur politik Korea pada masa Park Chung Hee dikenal sebagai "*bureaucratic authoritarianism*."

Di bawah sistem politik otoritarian tersebut, kekuasaan pemerintahan terpusat di tangan presiden dan gerakan oposisi dibatasi. Atas nama kestabilan politik dan keamanan nasional, semua aktivitas organisasi, maupun persekutuan, media, serta partai politik dibekukan. Bahkan, untuk menjamin kelangsungan kekuasaannya, dalam kurun waktu yang sangat singkat (tahun 1962–1972) Park Chung Hee tidak segan-segan mengamandemen konstitusi sebanyak tiga kali. Kesemua amandemen konstitusi tersebut bertujuan untuk melanggengkan kekuasaannya dengan memperpanjang masa jabatan presiden.

Proses pembangunan ekonomi di Korea juga didukung oleh birokrasi yang profesional, bersih, meritokratis, dan rasional. Meminjam

argumen yang dikemukakan oleh Simonia (dalam <http://www.src-h.slav.hokudai.ac.jp/sympo/Proceed97/Simonia1.html>), birokrasi di Korea antara lain dicirikan oleh (1) profesionalisme dan memiliki kemampuan dalam menangani persoalan-persoalan ekonomi (2) tidak terafiliasi atau terkotak-kotak dalam ideologi atau partai politik tertentu, melainkan benar-benar berorientasi pada target-target pembangunan ekonomi (3) Secara material independen dari sektor bisnis (4) Tingkat korupsi di kalangan birokrasi yang relatif rendah.

Meskipun demikian, bukan berarti bahwa Korea Selatan sama sekali bersih dari persoalan-persoalan korupsi yang melibatkan jajaran birokrasi dan golongan bisnis. Akan tetapi, persoalan korupsi yang dihadapi oleh Korea Selatan tidak menjadi penghalang bagi berlangsungnya proses pembangunan ekonomi. Seperti yang dikemukakan oleh Ha-Won Jang (2001), titik pokok persoalannya bukan pada apakah pemerintahan yang ada relatif bersih atau tidak dari korupsi, melainkan sejauh mana persoalan korupsi tersebut tidak menyebabkan terhambatnya pertumbuhan ekonomi. Lebih lanjut menurutnya, dalam sudut pandang ekonomi, korupsi bukan persoalan etis tetapi menyangkut pertanyaan apakah korupsi yang ada berpengaruh pada akumulasi kapital atau tidak. Pengalaman Korea Selatan menunjukkan bahwa korupsi terjadi tetapi tidak terbuang percuma tetapi diinvestasikan ke dalam aktivitas produksi dan ada gilirannya tidak menghambat pertumbuhan ekonomi.

Kebijakan ekonomi politik yang diterapkan Park Chung Hee pada masa awal kepemimpinannya terbukti berhasil membawa Korea mencapai pertumbuhan ekonomi. Akan tetapi, pertumbuhan ekonomi yang dicapai dengan gemilang pada waktu singkat tidak dibarengi dengan pemerataan. Kondisi ini mendorong munculnya berbagai tuntutan perubahan. Tuntutan perubahan tidak hanya bermuara pada persoalan-persoalan di dalam negeri, tetapi terjadi pula beberapa perubahan dalam konstelasi politik internasional.³ Kondisi dalam negeri

³ Pada tahun 1969, Nixon mengeluarkan kebijakan yang dikenal sebagai "Asia for Asian Policy". Konsekuensi dari kebijakan tersebut adalah penarikan pasukan Amerika Serikat di Korea secara bertahap yang diharapkan akan ditarik sepenuhnya pada tahun 1971. Kondisi ini menimbulkan kekhawatiran di kalangan elit politik Korea berkenaan dengan ancaman terhadap keamanan nasional akibat dari ditariknnya pasukan Amerika Serikat dari wilayah Korea.

maupun internasional inilah yang mendorong Park Chung Hee melakukan perubahan-perubahan dalam kebijakan ekonomi politiknya. Berbagai persoalan baik yang muncul dari dalam negeri maupun perubahan di tingkat internasional dijawab oleh Park Chung Hee dengan menerapkan kebijakan *Yushin*⁴ dan kebijakan ekonomi yang bertumpu pada *Heavy and Chemical Industries* (HCI).

Akibat pemberlakuan kebijakan HCI ini adalah hanya ada sektor industri tertentu yang mendapat prioritas pemerintah, yaitu industri baja, mesin, elektronik, *shipbuilding* dan petrokimia. Kebijakan HCI lewat *General Trading System* (GTC) memberikan sejumlah hak istimewa bagi sektor swasta melalui pemberian surat jaminan kredit, alokasi preferensi kredit, pelonggaran regulasi *exchange rate*, liberalisasi impor, proteksi terhadap sektor-sektor HCI, jaminan penjualan atas produk-produknya, serta menjaga monopoli perusahaan tersebut dalam pasar domestik.

Kebijakan HCI ini di satu sisi memang dapat mendorong tumbuhnya *chaebol* namun di sisi lain mematikan perusahaan menengah dan kecil. Sektor-sektor yang menjadi prioritas kebijakan HCI merupakan sektor-sektor yang berskala besar. Dengan demikian hanya perusahaan-perusahaan besar (*chaebol*) yang dapat menikmati berbagai hak-hak istimewa, sementara perusahaan-perusahaan menengah dan kecil yang tidak mampu merambah sektor-sektor tersebut menjadi tersingkir.

Kebijakan HCI ini juga membawa konsekuensi semakin lebarnya jurang antara yang kaya dan yang miskin, antara perusahaan-perusahaan besar dan kecil. Akibatnya, tuntutan akan perubahan kembali marak di berbagai tempat. Ketidakstabilan politik kembali

⁴ *Yushin* atau yang disebut juga sebagai *revitalization reform* merupakan konstitusi baru yang dikeluarkan pada tanggal 13 Desember 1972. Pemberlakuan rejim *Yushin* ini disebut-sebut sebagai kudeta militer Park Chung Hee yang kedua. Dengan konstitusi baru ini, Park Chung Hee mempunyai kekuasaan yang tidak terbatas. *National Assembly* dibubarkan, partai politik dihapuskan dan sentra-sentra gerakan oposisi maupun gerakan mahasiswa menyebabkan berbagai universitas ditutup. Konsekuensi dari pemberlakuan rejim *Yushin* ini adalah peningkatan kekuasaan negara secara signifikan, konsolidasi kekuasaan eksekutif, sentralisasi pembuatan keputusan, serta kontrol negara yang sangat ketat terhadap gerakan mahasiswa, buruh, maupun aktivitas-aktivitas politik lainnya.

melanda Korea. Ketidakpercayaan terhadap Park Chung Hee mulai bermunculan bahkan dari orang-orang kepercayaannya. Tuntutan agar Park Chung Hee mundur dari kepresidenan semakin meluas. Situasi ketidakstabilan ini berakhir dengan terbunuhnya Park Chung Hee oleh direktur KCIA, Kim Jae Kyu yang merupakan tangan kanan Park Chung Hee sendiri pada suatu jamuan makan malam pada tanggal 26 Oktober 1979 di ruangan KCIA yang masih merupakan bagian dari istana kepresidenan. Kematian Park Chung Hee menandai era baru dalam sejarah politik Korea.

Kematian Park Chung Hee pada awalnya memberi harapan bagi tumbuhnya demokrasi. Namun, harapan itu tidak terwujud karena kemudian sekelompok orang dalam tubuh militer di bawah kepemimpinan Chun Doo Hwan, Kepala Komando Keamanan dan Pertahanan berhasil mengambil alih kekuasaan. Kudeta militer yang kedua kalinya dalam sejarah politik Korea ini dikenal sebagai Kudeta 12.12 karena dilancarkan pada tanggal 12 Desember 1979.

Pada masa pemerintahan Chun Doo Hwan ini terjadi pergeseran kebijakan ekonomi. Dari kebijakan yang bertumpu pada *export-oriented industry* dengan tujuan untuk mengejar pertumbuhan ekonomi yang setinggi-tingginya, bergeser pada kebijakan yang lebih menekankan pada stabilisasi ekonomi. Kebijakan stabilisasi ekonomi diawali pada tanggal 17 April 1979 dengan dikeluarkannya sejumlah kebijakan. *Pertama*, kebijakan pengetatan moneter dan pajak yang dilakukan dengan peningkatan pengawasan terhadap operasionalisasi kebijakan peminjaman dan penyesuaian tingkat bunga. *Kedua*, penyesuaian kebijakan HCI yang dilakukan dengan melakukan rasionalisasi dan efisiensi perusahaan-perusahaan yang terlibat. Perusahaan-perusahaan tersebut diharuskan untuk *merger* (melakukan penggabungan diri), mengurangi jumlah perusahaan yang dilibatkan dalam HCI, serta mengurangi hak-hak istimewa kalangan pengusaha. *Ketiga*, stabilisasi harga. Untuk menunjang kebijakan ini dibentuklah *Economic Education Bureau* di EPB.

Seiring dengan penerapan kebijakan stabilisasi ekonomi juga mulai diterapkan liberalisasi ekonomi yang diawali dengan liberalisasi finansial melalui privatisasi sejumlah bank milik pemerintah. Di samping itu juga terdapat perubahan kebijakan industri. Kebijakan "*picking the winner*" melalui kebijakan HCI pada tahun 1986 mulai

mengalami perubahan lewat rasionalisasi industri. Negara dalam hal ini mulai mengurangi perannya dalam menentukan prioritas industri.

Perubahan kebijakan industri juga diiringi dengan reformasi sektor swasta. Dalam rangka mengefisienkan sektor swasta, swasta diberikan otonomi yang lebih luas sekaligus mengurangi kewenangan negara atas swasta yang terkait dengan anggaran, personel, pembelian barang-barang material, serta auditing. Selain itu juga diperkenalkan skema evaluasi kinerja perusahaan yang dikaitkan dengan pemberian insentif (dalam bentuk bonus kepada perusahaan-perusahaan yang menunjukkan keberhasilan). Kebijakan ini berbeda dengan kebijakan lama karena insentif diberikan dengan maksud agar perusahaan memulai atau bersedia bergerak di industri yang diprioritaskan pemerintah.

Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa pada masa pemerintahan Chun Doo Hwan terdapat sejumlah perubahan kebijakan ekonomi meskipun perubahan-perubahan tersebut belum sepenuhnya melepaskan intervensi negara dalam bidang ekonomi. Perubahan kebijakan ekonomi tersebut terbukti berhasil karena pada masa pemerintahan Chun Doo Hwan tingkat pertumbuhan ekonomi dan keberhasilan industri yang telah dicapai pada masa sebelumnya masih tetap dapat dipertahankan. Sementara itu dari segi politik, dapat dikatakan bahwa pemerintahan Chun Doo Hwan merupakan pemerintahan yang paling otoriter dalam sejarah Korea. Meskipun demikian, cikal bakal munculnya gerakan demokratisasi telah mulai nampak dan berkembang pada masa ini.

2. Perkembangan: Era Pasca Regim Militer

Proses transisi demokrasi di Korea merupakan perjalanan yang panjang dan berliku. Setelah mengalami beberapa kali kegagalan, proses transisi baru membuahkan hasil pada akhir tahun 1980-an. Keberhasilan proses transisi ini disebut-sebut sebagai hasil dari semakin tingginya kesadaran politik masyarakat yang merupakan buah dari keberhasilan pembangunan ekonomi dan tingginya tingkat pendidikan.

Pada tanggal 29 Oktober 1987, konstitusi kembali diamandemen agar sesuai dengan semangat demokratisasi. Di bawah konstitusi yang baru ini kemudian diselenggarakan pemilihan umum untuk memilih

presiden secara langsung dan Roh Tae Woo keluar sebagai pemenang. Terpilihnya Roh Tae Woo melalui pemilihan umum yang terbuka, bebas, dan adil ini, menandai keberhasilan proses transisi demokrasi di Korea, karena untuk pertama kalinya sejak Republik Korea berdiri pada tahun 1948, baru kali inilah terjadi pergantian kekuasaan secara damai.

Konstitusi yang baru mengamanatkan bahwa negara mengatur dan mengkoordinir urusan-urusan ekonomi dengan tujuan untuk menjaga keseimbangan antara pertumbuhan dan stabilitas ekonomi nasional, menjamin distribusi pendapatan yang layak, mencegah dominasi pasar dan kekuatan ekonomi yang berlebihan dan melaksanakan demokratisasi ekonomi melalui hubungan yang harmonis di antara agen-agen ekonomi (baik negara, perusahaan, maupun buruh).

Seiring dengan meluasnya tuntutan demokratisasi, konstitusi yang baru terjadi pula beberapa perubahan kebijakan ekonomi. Misalnya, prioritas kebijakan ekonomi adalah keseimbangan antara pertumbuhan dan stabilitas ekonomi nasional. Prioritas ini berbeda dengan rezim sebelumnya yang hanya memfokuskan pada pertumbuhan ekonomi (masa Park Chung Hee) dan hanya memfokuskan pada stabilitas ekonomi nasional (masa Chun Doo Hwan).

Di samping itu, konstitusi yang baru juga memberikan ruang bagi tumbuhnya demokratisasi ekonomi melalui hubungan yang harmonis di antara agen-agen ekonomi, termasuk buruh. Kebijakan ini berbeda dengan sebelumnya yang lebih banyak melakukan represi, utamanya terhadap buruh. Konstitusi yang baru memberikan jaminan kebebasan bagi buruh untuk berekspresi dan mengorganisasikan dirinya.

Sebetulnya, perubahan-perubahan dibawa oleh kebijakan ekonomi ini banyak ditentang masyarakat luas. Tantangan terbesar yang dihadapi Roh Tae Woo di era keterbukaan dan demokratisasi. Dia harus merespon tekanan-tekanan yang mengemuka, utamanya yang diakibatkan oleh perselisihan buruh dengan pihak perusahaan. Pemogokan buruh kerap terjadi untuk menuntut upah yang layak dan perbaikan kondisi kerja yang memprihatinkan. Desakan yang begitu kuat dari gerakan buruh menyebabkan pihak perusahaan seringkali tidak berdaya. Akibatnya, upah buruh terus meningkat yang diiringi

dengan terus menurunnya produktifitas perusahaan (akibat dari sering terjadinya pemogokan buruh), dan pada gilirannya tingkat daya saing internasional produk-produk Korea merosot tajam. Tidak mengherankan jika kondisi ekonomi pada tahun 1980-an merupakan krisis terburuk yang dialami Korea selama 20 tahun terakhir.

Dari paparan sebelumnya dapat disimpulkan bahwa pada awalnya pembangunan ekonomi Korea Selatan ditandai kemampuan dan efektifitas negara yang tinggi dalam memobilisasi sumber daya dan dukungan masyarakat untuk tujuan-tujuan pembangunan. Kemampuan ini terlihat dari keberhasilan negara dalam mengendalikan keresahan, dan yang tidak kalah penting, mengendalikan kelompok bisnis dengan memberikan berbagai insentif bagi tercapainya target-target industri. Di samping itu keberhasilan yang dicapai juga ditopang kemampuan untuk mengontrol kelas buruh secara ketat. Sistem yang ada sifatnya otoritarian dimanfaatkan untuk menjaga disiplin sosial serta mengontrol tekanan yang muncul dari masyarakat akibat pilihan-pilihan kebijakan yang diterapkan.

Efektifitas intervensi negara tersebut ditunjang dengan keberadaan birokrasi yang relatif bersih dan rasional serta komitmen pemimpin politik yang jelas terhadap tujuan-tujuan pembangunan. Kondisi semacam ini menegaskan bahwa proses pembangunan ekonomi Korea Selatan terutama di masa-masa awal, sesuai dengan *developmental state model*. Dengan kata lain, Korea Selatan berhasil mendorong pertumbuhan ekonomi karena berhasil memberikan *administrative guidance* (Woo-Cumings, ed, 1999), melakukan pendisiplinan melalui *reward* dan *punishment* (Amsden, 1989) dan melakukan alokasi strategis berbagai sumber-sumber investasi, (Wade, 1990) dan menyediakan informasi untuk para pelaku pasar (Young Rae Kim, 2002).

Proses demokratisasi, perubahan struktur industri dalam negeri, serta desakan internasional bagi liberalisasi ekonomi dan penolakan terhadap kebijakan intervensi lewat rejim perdagangan internasional GATT dan kemudian WTO maupun lembaga-lembaga multilateral macam IMF, telah mendorong terjadinya perubahan yang mendasar dalam pilihan-pilihan kebijakan pembangunan di Korea Selatan. Pada masa transisi inilah, krisis ekonomi mulai melanda Ko-

Respon Korea Terhadap Globalisasi

Terpilihnya Kim Young Sam sebagai presiden ketujuh, menandai babak baru perkembangan politik Korea Selatan modern. Sebagai presiden sipil pertama dalam kurun waktu 32 tahun terakhir, pemerintahan Kim Young Sam menjadi tumpuan harapan bagi keberlangsungan demokrasi dan keberhasilan pembangunan ekonomi yang telah berhasil diraih rejim-rejim sebelumnya.

Terdapat dua mandat penting yang diemban Kim Young Sam ketika terpilih sebagai presiden, yaitu demokratisasi dan globalisasi. Sebagai presiden sipil pertama sejak tahun 1961, Kim Young Sam mempunyai tanggung jawab yang besar untuk menuntaskan proses transisi demokrasi dan mencapai demokrasi yang terkonsolidasi. Di sisi lain, menurunnya tingkat daya saing ekonomi Korea pada level internasional, semakin kuatnya tentangan terhadap kebijakan proteksionisme, seiring dengan semakin besarnya tekanan-tekanan baik dari Amerika Serikat maupun institusi-institusi multilateral semacam WTO yang tidak lagi mentolerir kebijakan merkantilis, memaksa Korea untuk membuka pasar domestiknya. Kondisi ini menempatkan ekonomi Korea pada situasi yang membahayakan. Kedua tantangan inilah—demokratisasi dan globalisasi—yang menjadi landasan bagi kebijakan ekonomi politik Kim Young Sam.

Pada pidato pelantikannya yang disampaikan pada tanggal 25 Februari 1993, Kim Young Sam mencanangkan kebijakan yang disebut sebagai "Korea Baru". Di bidang politik, seiring dengan semangat demokrasi yang diembannya, Kim Young Sam membentuk kabinet yang beranggotakan orang-orang yang bersih atau tidak terkait dengan pemerintahan otoriter. Sebagian besar diantaranya bahkan merupakan orang-orang yang pada masa pemerintahan otoriter dikenal sebagai tokoh-tokoh "pembangkang".

Di samping pembentukan kabinet yang mencerminkan semangat demokratisasi, Kim Young Sam juga melaksanakan reformasi dalam tubuh militer yang disebut sebagai "gerakan pembersihan revolusioner terhadap militer". Reformasi ini bertujuan untuk menempatkan militer berada di bawah kontrol sipil (menegakkan supremasi sipil). Beberapa langkah yang diambil antara lain adalah mengganti pejabat-pejabat

militer yang terkait dengan *Hanahwoe*⁵ dari posisi-posisi penting dan melakukan pengusutan terhadap para pelaku yang terlibat tragedi Kwangju.⁶

Kim Young Sam juga membersihkan birokrasi dari korupsi. Ini dilakukan antara lain dengan: *pertama*, menetapkan kebijakan yang mewajibkan para pejabat negara termasuk pejabat militer untuk mengumumkan harta kekayaannya dan keluarganya secara terbuka kepada publik. Bagi mereka yang diduga melakukan penyelewengan kekuasaan untuk memperkaya diri akan ditindak dengan tegas.

Kedua, menetapkan kebijakan yang mewajibkan penggunaan nama asli dalam setiap transaksi keuangan melalui surat perintah presiden yang dikeluarkan pada tanggal 12 Agustus 1993. Penggunaan nama-nama palsu dalam transaksi keuangan yang selama ini dijalankan telah menyebabkan kesulitan dalam melacak sirkulasi uang dan menyebabkan berkembangnya praktek-praktek kolusi, kasus penyuapan, maupun penggelapan pajak. Oleh karena itu kebijakan ini diharapkan dapat menjamin transparansi transaksi keuangan (untuk memberantas korupsi dan kolusi) maupun transparansi kepemilikan harta benda (untuk memberantas penggelapan pajak).

Ketiga, mengeluarkan sejumlah undang-undang baru yang sejalan dengan semangat demokratisasi pada tanggal 4 Maret 1994 antara lain UU tentang antisipasi terhadap praktek-praktek penyelewengan pelaksanaan pemilihan umum yang bertujuan untuk mewujudkan pelaksanaan pemilu yang jujur, adil, dan terbuka, UU tentang pendanaan politik yang mengatur tentang syarat-syarat dan mekanisme pemberian dana politik kepada partai politik dan UU otonomi daerah.

Selain itu, sebagai respon terhadap tuntutan masyarakat luas yang menginginkan pertanggungjawaban para pemimpin rezim

⁵ *Hanahwoe* secara harafiah berarti *one association*. *Hanahwoe* merupakan jalur komando rahasia militer di luar jalur reguler yang berada di bawah komando Park Chung Hee. Mantan Presiden Chun Doo Hwan dan Roh Tae Woo dulunya juga merupakan bagian dari organisasi rahasia ini.

⁶ Tragedi Kwangju terjadi pada tahun 1980 di kota Kwangju ibu kota propinsi Cholla Selatan. Tragedi ini merupakan salah satu peristiwa penting bukti kekejaman pemerintahan militer di bawah kepemimpinan Chun Doo Hwan yang mengatasi aksi protes mahasiswa dan masyarakat dengan cara yang sangat brutal.

otoriter atas berbagai kasus korupsi dan pelanggaran hak asasi manusia (terutama menyangkut tragedi Kwangju), pemerintahan Kim Young Sam pada akhirnya membawa 2 mantan presiden (Chun Doo Hwan dan Roh Tae Woo) beserta sejumlah pejabat militer yang terlibat tragedi Kwangju maupun sejumlah konglomerat yang terlibat penyuapan ke pengadilan. Pengadilan terhadap 2 mantan orang nomor satu di Korea tersebut, disebut-sebut oleh banyak kalangan sebagai *Trial of the Century*. Akan tetapi, atas nama Rekonsiliasi Nasional, pada tanggal 23 Desember 1997 Presiden Kim Young Sam dan presiden terpilih Kim Dae Jung memberikan pengampunan kepada kedua mantan presiden tersebut.

Kim Young Sam juga menetapkan kebijakan *seggyehwa* (globalisasi) sebagai respon terhadap perkembangan liberalisasi dan globalisasi. *Seggyehwa* sesungguhnya merupakan respon terhadap kebijakan *juche* yang berarti *autocentric* dan *self-reliant development* di tengah arus globalisasi yang diterapkan oleh Korea Utara. *Seggyehwa* secara umum dapat dipahami sebagai kebijakan keterbukaan di bidang politik, budaya, sosial, dan ekonomi. *Seggyehwa* yang pertama kali dicetuskan pada tahun 1995 merupakan konsep unik Korea Selatan yang meliputi peningkatan bidang politik, sosial, budaya, dan ekonomi dalam rangka menempatkan Korea Selatan sejajar dengan negara-negara industri maju.

Melalui kebijakan ini pada gilirannya, Korea Selatan diharapkan dapat diakui sebagai negara yang maju secara ekonomi dan demokratis serta mampu berkompetisi di tingkat global sesuai dengan standar-standar internasional. Oleh karena itu, di dalam kebijakan *seggyehwa* juga termasuk komitmen pada upaya untuk mencapai standar dunia yang juga terkait dengan isu-isu kebebasan, keadilan sosial, dan tingkat kualitas hidup masyarakatnya. Kebijakan *seggyehwa* diterapkan seiring dengan keinginan Korea Selatan untuk bergabung dengan organisasi negara-negara industri maju OECD. Keinginan ini menyebabkan pemerintahan Kim Young Sam semakin keras berusaha untuk membawa Korea sejajar dengan negara-negara maju di segala bidang. Keinginan ini dapat terwujud pada tahun 1996 ketika Korea Selatan secara resmi tergabung menjadi anggota OECD.

Dalam kebijakan ekonomi, Kim Young Sam menetapkan kebijakan baru yang disebut sebagai "Ekonomi Baru" yang didasarkan

pada "reformasi, deregulasi, dan internasionalisasi." Reformasi ekonomi ditekankan untuk meningkatkan keadilan ekonomi melalui pemerataan distribusi pendapatan. Deregulasi aktivitas ekonomi dimaksudkan untuk menyelaraskan ekonomi Korea dengan perkembangan liberalisasi dan kecenderungan globalisasi. Kebijakan yang dikeluarkan antara lain melonggarkan kontrol terhadap suplai uang; kontrol atas pemberian kredit terhadap konglomerat, pengusaha menengah, dan kecil; liberalisasi pasar modal; peningkatan pajak dalam rangka mengurangi kesenjangan.

Kebijakan *seggyehwa* dan ekonomi baru menjadi pertanda dari praktek liberalisasi ekonomi di Korea Selatan. Dengan ditetapkannya kedua kebijakan ini, peran negara yang sejak awal tahun 1960-an menempati posisi sentral dalam pengambilan maupun implementasi kebijakan ekonomi, kini tidak lebih menjalankan peran sebagai lembaga regulator. Kondisi ini sekaligus juga menandai berakhirnya era *developmental state* di Korea Selatan. Ekonomi Korea Selatan pada masa pemerintahan Kim Young Sam telah menjadi bagian yang *integrated* dengan sistem kapitalisme dunia dan lebih berorientasi pada pasar. Pada masa ini pulalah, krisis ekonomi mulai melanda negara-negara di Asia Timur yang berawal dari krisis keuangan di Thailand.

Bertepatan dengan terpilihnya Kim Dae Jung menjadi presiden, Korea Selatan tengah mengalami krisis ekonomi yang sangat parah. Bahkan pada akhir tahun 1997, pemerintah Korea Selatan mengajukan permohonan bantuan dana darurat kepada IMF yang dengan segera mengucurkan dana bantuan sebesar 56 milyar dollar untuk menyelamatkan krisis ekonomi di Korea Selatan. Ketika krisis ekonomi melanda, Korea Selatan tengah berada pada masa transisi dari *government-led economy* menuju pada *market-oriented* dan dari pemerintahan yang otoriter menuju pemerintahan yang lebih demokratis.

Chung-in Moon dan Sang-Young Rhyu (Chung-in Moon dan Sang-Young Rhyu dalam Young Rae Kim, 2002, hal. 106) berargumen bahwa penyebab krisis ekonomi yang melanda Korea Selatan dapat dilihat baik dari faktor domestik maupun internasional. *Moral hazard*, *crony capitalism*, maupun kegagalan kebijakan pemerintah akibat dari ketidakkonsistenan kebijakan makro ekonomi yang dikeluarkan oleh

pemerintahan Kim Young Sam maupun kegagalan dalam mendisiplinkan sektor bisnis, ditengarai sebagai penyebab krisis dari segi domestik.

Sedangkan dari segi internasional dikemukakan bahwa krisis tidak terlepas dari efek berantai dari krisis yang terjadi di Thailand dan kemudian menjalar ke negara-negara Asia lainnya maupun karena instabilitas dalam sistem keuangan internasional. Faktor internasional lain yang juga berkontribusi pada terjadinya krisis tersebut antara lain adalah mobilitas modal internasional, perubahan kepentingan strategis Amerika Serikat terhadap negara-negara Asia Timur, khususnya Korea Selatan pasca perang dingin, serta perubahan pada konstelasi ekonomi global (Young Rae Kim, 2002, hal. 129).

Untuk mengatasi krisis tersebut, pemerintahan Kim Dae Jung mengambil sejumlah langkah untuk mengatasi krisis sebagai berikut (Eun Mee Kim: 1999, hal. 35-55): *pertama*, melakukan restrukturisasi korporasi yang didalamnya termasuk: meningkatkan transparansi dalam manajemen korporasi; mengurangi investasi silang dan pemberian jaminan hutang di antara perusahaan-perusahaan yang berada di dalam satu *chaebol*; mengurangi hutang korporasi; spesialisasi pada sejumlah sektor penting tertentu; meningkatkan peran pemegang saham.

Kedua, reformasi pasar tenaga kerja didalamnya termasuk: mengurangi angka pengangguran; menciptakan jaringan sosial untuk menstabilisasi tingkat standar hidup; mengimplementasikan restrukturisasi korporasi yang didasarkan pada kesepakatan *Tripartite Commission* (buruh, pemilik perusahaan, dan pemerintah); meningkatkan fleksibilitas pasar tenaga kerja.

Ketiga, restrukturisasi sektor finansial, yaitu dengan: mengurangi intervensi pemerintah dalam pengelolaan institusi keuangan; mengurangi sejumlah lembaga keuangan yang dianggap tidak berprospek baik; meningkatkan kapital untuk menunjang lembaga-lembaga keuangan; meningkatkan independensi peran para pemimpin lembaga keuangan.

Keempat, reformasi sektor publik termasuk reorganisasi dan perampingan struktur dan personel pemerintahan; reformasi organisasi-organisasi yang sebelumnya di bawah kooptasi negara;

memperkenalkan inovasi dalam pengelolaan pemerintahan; privatisasi badan-badan usaha milik negara; mendorong masuknya investasi asing dan mengurangi korupsi.

Untuk menunjang reformasi sektor publik ini, pemerintahan Kim Dae Jung menetapkan *blue print* reformasi pemerintahan untuk lima tahun mendatang yang didasarkan pada dua asumsi utama yaitu (1) pemerintah mempunyai peran yang sangat penting dalam masa transisi ekonomi dari *authoritarian-state-led* menuju *market-led*. Artinya, perubahan orientasi menuju *market-led* tidak serta merta menyebabkan negara menjadi sama sekali tidak punya peran, melainkan negara justru harus mempunyai peran agar pasar dapat berfungsi dengan baik (2) Intervensi negara dalam transisi ekonomi merupakan suatu hal yang sangat penting, tetapi intervensi negara dalam hal ini berbeda dengan intervensi negara yang berlangsung pada masa-masa sebelumnya. Intervensi negara di sini dimaksudkan untuk memperkuat pasar. Karenanya negara yang kuat tetap diperlukan, tetapi negara perlu didukung oleh hukum dan institusi yang memadai bagi kebutuhan-kebutuhan untuk memperkuat pasar. Disinilah titik penting perbedaan intervensi negara pada masa Kim Dae Jung dan masa sebelumnya.

Akan tetapi lebih lanjut Eun Mee Kim menyebutkan bahwa upaya pemerintahan Kim Dae Jung untuk melakukan transformasi *developmental state model* hanya berujung pada perubahan-perubahan minor. Eun Mee Kim mengakui bahwa telah terjadi beberapa perubahan intervensi pemerintah dalam beberapa arena. Ini ditandai dengan pulihnya ekonomi Korea Selatan yang lebih cepat dibandingkan dengan negara-negara Asia lainnya yang mengalami krisis. Akan tetapi Eun Mee Kim mengungkapkan bahwa pemerintahan Kim Dae Jung belum dapat melakukan perubahan yang fundamental dari *developmental state*. Restrukturisasi sektor publik maupun korporasi tidak didorong oleh kekuatan pasar melainkan masih didorong oleh intervensi negara. Sementara perampingan birokrasi dan struktur organisasi pemerintah yang bertujuan untuk menciptakan pemerintah yang ramping dan efisien justru berakhir dengan semakin menguatnya posisi presiden dalam pengambilan-pengambilan kebijakan penting (Eun Mee Kim: 1999, hal. 35-55).

Prospek *Developmental State*⁷

Uraian pada bagian-bagian sebelumnya telah menunjukkan bahwa *developmental state model* telah berhasil membawa Korea Selatan menjadi salah satu negara industri maju di dunia. Akan tetapi model ini di sisi lain juga telah membawa Korea Selatan terpuruk pada krisis ekonomi di tengah tuntutan demokratisasi dan tekanan liberalisasi ekonomi. Ini disebabkan, *developmental state model* yang mensyaratkan peran negara yang besar dalam proses pembangunan ekonomi bertentangan dengan semangat demokratisasi dan liberalisasi ekonomi yang menekankan keterbukaan dan peran negara yang terbatas dalam pembangunan ekonomi.

Kondisi semacam ini kian menegaskan argumen terutama yang dimunculkan oleh IMF yang menyatakan bahwa *developmental state model* akan dapat berjalan secara efektif dan dapat memainkan peran yang signifikan dalam membawa keberhasilan ekonomi hanya pada tahap-tahap awal pembangunan ekonomi dan ketika proses industrialisasi tersebut baru dilaksanakan. Akan tetapi, model ini menjadi tidak lagi relevan apabila proses pembangunan ekonomi tersebut telah mencapai tingkat keberhasilan yang tinggi, dan pada kondisi seperti ini, *developmental state model* sebaliknya justru akan menjadi penghambat. Dengan kata lain, apabila misi untuk meletakkan dasar-dasar bagi proses industrialisasi telah terlaksana, maka *developmental state model* harus ditinggalkan.

Akan tetapi benarkah demikian? Apakah krisis ekonomi yang melanda Korea Selatan mempertegas argumen IMF dan para pengusung *market-led model* tersebut? Lebih jauh, apakah krisis ekonomi yang melanda Korea Selatan tersebut telah merupakan bukti akan keunggulan *market-led model* atas *developmental state model*? Karenanya, bagian terakhir dari tulisan ini tidak hanya dimaksudkan untuk menarik kesimpulan dari pemaparan pada uraian-uraian sebelumnya namun lebih jauh juga dimaksudkan untuk menguraikan berbagai kritik

dan tantangan terhadap *developmental state model* dan terakhir mencoba merumuskan formulasi *developmental state model* dalam menjawab tantangan dan kritik tersebut.

Burkett dan Landsberg menegaskan bahwa *developmental state* mensyaratkan otonomi negara yang luar biasa baik terhadap tekanan dari dalam maupun berhadapan dengan negara lain serta organisasi multilateral (Burkett dan Landsberg, 2000: hal. 17). Oleh karena itu, intensitas globalisasi dan desakan demokratisasi dapat dipandang sebagai ancaman eksternal dan internal bagi *developmental state model*.

Kritik terhadap *developmental state model* paling banyak dilontarkan oleh kubu pengusung *neoliberal* atau *neoclassical economy* (Euiyoung Kim dalam Young Rae Kim, 2002, hal. 127). Kritik pertama adalah, perilaku *rent-seeking* dianggap inheren dalam intervensi negara, karenanya negara tidak bisa dipandang sebagai agen pembangunan. Landasan dari argumen ini adalah intervensi negara secara konseptual mendorong adanya pamrih sebagai timbal balik dari subsidi dan proteksi yang diberikan dengan dukungan politik maupun material bagi aparat negara atau para politisi:

... the developmental state is an organization controlled by politicians, bureaucrats, or interest groups who utilize it for their own self-interests, producing socially undesirable outcomes. The developmental state intervenes and structures market incentives not to achieve developmental goals but to protect vested interests at the expense of public interest (Chang seperti dikutip Euiyoung Kim dalam Young Rae Kim, 2002, hal. 127).

Sifat inheren *rent-seeking* dalam *developmental state* inilah yang dianggap kaum neoliberal sebagai salah satu penyebab terjadinya krisis, dan karenanya kaum ini memberikan solusi tentang perlu dilakukannya deregulasi, liberalisasi, dan marketisasi. Di samping *rent-seeking*, *developmental state model* juga mendapat kritik karena akumulasi dari kontrol negara yang terlalu besar berdampak pada kesalahan pembuatan keputusan investasi, mendorong terjadinya *favoritism* dan korupsi, maupun memunculkan *moral hazard*.

Di luar argumen-argumen yang dimunculkan oleh pengusung *neo-classical economy*, tuntutan demokratisasi dapat pula dipandang sebagai tantangan terhadap *developmental state model*. Ini karena

⁷ Diskusi lebih jauh mengenai tantangan globalisasi dan demokrasi serta reformulasi *developmental state model* lihat Poppy S. Winanti, "A Comparative Political Economy of Development of Korea and Indonesia: Historical-Structuralists Explanation", thesis pada KDI School of Public Policy and Management, Seoul, Korea, 2002, khususnya bab penutup. Tidak dipublikasikan.

intervensi negara yang efektif dalam pembangunan ekonomi menuntut adanya disiplin sosial dan stabilitas politik yang meskipun tidak mesti harus dicapai melalui sistem politik yang otoritarian, pengalaman Korea Selatan menunjukkan bahwa sistem politik otoritarian lebih berkontribusi pada efektivitas intervensi negara. Karenanya, demokratisasi dapat melemahkan kohesivitas dan independensi negara.

Tantangan demokratisasi juga memunculkan kritik terhadap konsepsi negara dalam pandangan pengusung *developmental state model*. Bagi pengkritiknya, pengusung *developmental state* terlalu menyederhanakan konsepsi negara yang dianggap sebagai satu kesatuan yang kohesif dan menyamakannya dengan sekedar birokrasi. Padahal pada kenyataannya, struktur negara tidaklah koheren dalam satu kesatuan melainkan terdiri dari berbagai dimensi dan aktor yang berbeda. Sehingga demokratisasi telah membuka ruang bagi perluasan tuntutan aktor-aktor yang terlibat dalam proses politik.

Menilik pengalaman Korea Selatan, intervensi pemerintah dalam proses pembangunan yang ditandai dengan kuatnya kontrol negara atas sektor swasta dan dominasi negara dalam perumusan kebijakan, struktur politiknya dikarakteristikan dengan negara yang kuat dengan tingginya dominasi eksekutif yang menyebabkan proses kebijakan politik bebas dari tekanan-tekanan sosial dan tuntutan masyarakat luas. Lebih dari itu, setidaknya ada empat faktor yang berkontribusi pada efektivitas intervensi negara dalam pembangunan di Korea Selatan: (1) adanya institusi yang terdepolitisasi untuk mengintervensi kelompok bisnis (2) lemahnya kelas buruh (3) rejim otoritarian dan anti komunis (4) para pembuat kebijakan yang secara sadar bertindak untuk meningkatkan kapasitas struktur industri untuk mencapai ekonomi yang independen (Yeon-ho Lee dalam Uk Heo dan Sunwoong Kim: 2002).

Akan tetapi seiring dengan tuntutan demokratisasi, beberapa faktor penunjang efektivitas peran negara tersebut menjadi tidak relevan. Salah satunya adalah buruh yang mempunyai kesempatan lebih luas untuk mengorganisir diri tumbuh menjadi kelompok sosial yang kuat dan berpengaruh. Selain itu, hubungan antara kelompok bisnis dan negara yang semula saling membutuhkan dan menguntungkan tidak lagi dapat dipertahankan. Desakan transparansi sebagai bagian dari proses demokratisasi membuat negara tidak lagi

mudah untuk melakukan konsensi politik dengan kelompok bisnis. Di samping itu, pada periode ketika pertumbuhan ekonomi menjadi prioritas utama, korupsi dan kedekatan hubungan antara pejabat negara dan golongan bisnis ditolerir sejauh capaian-capaian pembangunan dapat terwujud. Akan tetapi desakan dan tuntutan demokratisasi yang semakin meluas menyebabkan praktek-praktek politik semacam ini tidak lagi dapat ditolerir.

Namun mengingat sejarah tradisi intervensi negara yang begitu kuat, transisi menuju sistem ekonomi yang lebih berorientasi pada pasar menghadapi sejumlah persoalan yang terkait dengan regulasi dan institusi legal yang belum sejalan dengan tuntutan keterbukaan dari ekonomi pasar. Upaya reformasi dan restrukturisasi korporasi maupun sektor publik yang coba diterapkan oleh Kim Dae Jung masih menyimpan sejumlah persoalan dan belum dapat membawa transformasi fundamental dari *developmental state model*.

Pengalaman Korea Selatan menunjukkan bahwa *developmental state model* menjadi tidak efektif di tengah desakan liberalisasi dan globalisasi serta tuntutan demokratisasi. Namun, pengalaman Korea Selatan juga menunjukkan transformasi *developmental state model* bukan perkara mudah untuk dilakukan. Tantangan globalisasi dan demokratisasi yang dijawab dengan perubahan-perubahan kebijakan yang mengarah pada liberalisasi dan pengurangan peran negara secara radikal terbukti tidak mampu mengatasi persoalan yang dihadapi Korea Selatan dan justru membawa negara tersebut berakhir pada krisis ekonomi.

Oleh karena itu, desakan globalisasi dan liberalisasi serta demokratisasi tidak perlu dimaknai sebagai hilangnya sama sekali peran negara, karena negara masih tetap memegang peran penting dalam proses transisi tersebut. Lebih jauh sejalan dengan argumen Euiyoung Kim dalam memahami *developmental state model* di era krisis jangan sampai terjebak pada argumen-argumen pesimis *neo-classical economy* terhadap intervensi negara bahwa *state intervention is inherently pathological*, maupun argumen-argumen dasar *developmental state model* yang terlalu optimis bahwa *the state is a guardian of the long-term public interest*. Melainkan perlu melihat dengan cermat pertanyaan-pertanyaan penting sebagai berikut: dalam kondisi apa *developmental state* mampu mengembangkan fungsi-fungsi *developmental*-nya? Serta

dalam kondisi apa *developmental state* dapat terjebak pada perilaku dan mekanisme *rent-seeking*? (Euiyoung Kim dalam Young Rae Kim, 2002, hal. 130).

Dengan berlandaskan pada pertanyaan-pertanyaan itu maka upaya untuk merumuskan formulasi yang baru dari *developmental state model* yang dapat menjawab kritik dan tantangan-tantangan yang ada dapat dilakukan tanpa terjebak pada pilihan ekstrim menghilangkan peran dan menghapuskan intervensi negara sama sekali (seperti yang didesak oleh kaum *neo-classical economy*) atau tetap bertahan pada formulasi *developmental state model* yang ada saat ini yang jelas-jelas telah juga mengandung sejumlah keburukan.

Beberapa argumen telah dikemukakan oleh sejumlah ilmuwan politik untuk mereformulasi dan merumuskan model *developmental state* yang baru. Misalnya (1) mengembangkan dan institusionalisasi sektor publik yang lebih transparan, *accountable*, dan terdesentralisasi yang dapat mendorong terwujudnya pemerintahan yang lebih kuat namun lebih demokratis (2) untuk memperbaiki dan memperkuat basis disiplin dan fungsi-fungsi koordinasi *developmental state model* dibutuhkan reformasi sektor birokrasi, aparat negara, sektor pelayanan publik maupun sistem pendanaan politik untuk mengurangi insentif perilaku korupsi (3) berkaitan dengan semakin kuatnya posisi golongan bisnis berhadapan dengan negara, pemerintah perlu memperluas jaringan institusionalisasi hubungan pemerintah-kelompok bisnis dengan melibatkan kelas buruh, yang pada gilirannya dapat menaikkan posisi negara ketika berhadapan dan mendisiplinkan kelompok bisnis. Serta menciptakan hubungan pemerintah-kelompok bisnis yang lebih transparan, *accountable*, dan demokratis baik dari segi pemerintah maupun kelompok bisnis (4) reformulasi *developmental state model* harus difokuskan pada sejumlah fungsi yang dijalankan negara seperti fungsi koordinasi dalam skala perubahan yang besar, pengembangan kelembagaan, maupun manajemen konflik (Euiyoung Kim dalam Young Rae Kim, 2002, hal. 133).

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa negara sesungguhnya tetap mempunyai peran penting dalam proses pembangunan. Hanya saja peran negara tersebut perlu diformulasikan dalam suatu model *developmental state* yang lebih transparan dan demokratis.***

Daftar Pustaka

- Amsden, Alice H., (1989). *Asia's Next Giant South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.
- Austin, Ian, (2001). *Pragmatism and Public Policy in East Asia: Origins, Adaptations, and Developments*. Singapore: Fairmont International Private Limited.
- Baylis, John dan Steve Smith (ed.), (1997). *The Globalization of World Politics an Introduction to International Relations*. New York: Oxford University Press.
- Burkett, Paul dan Martin Hart-Landsberg, (2000). *Development, Crisis, and Class Struggle: Learning from Japan and East Asia*. Hampshire: Macmillan Press Ltd.
- Cha Dong Se (1997). *The Korean Economy 1945 – 1995 Performance and Vision for the 21st Century*. Seoul: Korea Development Institute.
- Chan, Steve, Cal Clark, dan Danny Lam, ed. (1998). *Beyond Developmental State: East Asia's Political Economy Reconsidered*. New York: St. Martin's.
- Chung In Moon dan Jongryn Mo, eds. (1999). *Democratization and Globalization in Korea: Assessments and Prospects*. Seoul: Yonsei University Press.
- Haggard, Stephan, dan Chung-In Moon, (1993). 'The State, Politics, and Economic Development in Postwar South Korea.' Dalam Hagen Koo (ed). *State and Society in Contemporary Korea*. Ithaca dan London: Cornell University Press.
- Ha-Won Jang, (2001). 'Korean Economic Development and Industrial Policy.' Makalah dipresentasikan pada *International Program on Korea's Economic Development and Policy Assignment in Transition Economies*, diselenggarakan oleh Center for Knowledge Partnership, KDI School, Seoul, Korea Selatan, 16-24 September.

- Held, David dan Anthony McGrew, ed. (2000). *The Global Transformations Reader an Introduction to the Globalization Debate*. Cambridge: Polity Press dan Blackwell Publisher.
- Holton, Robert J., (1998). *Globalization and Nation State*. London: Macmillan Press.
- 'Globalization,' <http://www.sociologyonline.co.uk/GlobalGiddens1.htm>.
- Kim, Eun Mee, (1999). 'Crisis of the Developmental State in South Korea.' *Asian Perspective*, Vol. 23., No. 2, 1999.
- Kim, Eun Mee, (1997). *Big Business, Strong State Collusion and Conflict in South Korean Development 1960 - 1990*. New York: State University of New York Press.
- Kim, Young Rae, Hochul Lee dan In-Sub Mah, (2002). *Redefining Korean Politics Lost Paradigm and New Vision*. Seoul: Korean Political Science Association.
- Oh, John Kie-Chang, (1999). *Korean Politics The Quest for Democratization and Economic Development*. Ithaca dan London: Cornell University Press.
- Park, Hun Joo, (forthcoming). *Dirigiste Development as Disease: The Political Sources of Financial Policy toward Small Business*.
- Poppy S. Winanti, (2002). 'A Comparative Political Economy of Development of Korea and Indonesia: Historical-Structuralists Explanation.' Thesis pada KDI School of Public Policy and Management, Seoul, Korea. Tidak dipublikasikan.
- Poppy S. Winanti, (2002). 'Globalisasi dan Negara-Bangsa: Kompetisi Peprspektif Globalis dan Skeptis dalam Studi Hubungan Internasional.' *Jurnal Ketahanan Nasional*. Nomor VII (1), April.
- Poppy S. Winanti, (2002). 'Politik dan Pemerintahan Korea.' Diktat mata kuliah Politik dan Pemerintahan Korea, Jurusan Ilmu Hubungan Internasional, FISIPOL UGM, Yogyakarta: tidak dipublikasikan.