



Suwarsono

Demokrasi Ekonomi dan Peran Negara

Yang dimaksud dengan demokrasi ekonomi dalam tulisan ini adalah penjabaran Demokrasi Ekonomi (yang selanjutnya disebut DE) yang telah disusun oleh Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI) melalui Seminar Nasional Penjabaran Demokrasi Ekonomi pada tanggal 5-6 Juli 1990 di Jakarta, dan yang rumusan formalnya telah diserahkan kepada Bapak Presiden Republik Indonesia pada tanggal 20 Agustus 1990.

Menurut pemahaman subjektif penulis, pengertian DE yang dirumuskan oleh ISEI adalah sistem *ekonomi pasar yang terkendali* (lihat halaman 5, butir 16), yang didalamnya memberikan peran yang *besar* dan *hampir setara* kepada *usaha swasta* dan *negara* (lihat tentang "kelembagaan ekonomi," halaman 5 sampai dengan halaman 8, butir 16 sampai dengan butir 26). Oleh karena itu dapat dipahami jika ISEI dengan "rendah hati" menyebut DE tersebut tidak sebagai upaya "untuk menciptakan sistem ekonomi yang sama sekali baru, tetapi bertujuan memantapkan, memperbaiki, dan menyempurnakan sistem ekonomi yang telah dikembangkan hingga dewasa ini ..." (lihat halaman 4, butir 13).

Penekanan pada keenam kata (frasa) dalam batasan tersebut dengan memberikan tambahan garis bawah bukan tak disengaja, karena memang dalam enam frasa tersebut pengertian DE diletakkan. Pertama, dengan menggunakan kalimat negasi, DE diartikan bukan sebagai sistem ekonomi pasar yang bebas (lihat halaman 13 dan 14, butir 52 dan 53, halaman 16, butir 62a), dan sekaligus juga bukan merupakan sistem ekonomi komando (lihat halaman 4, butir 9; halaman 13, butir 52). Tetapi DE merupakan sistem ekonomi yang dibentuk oleh keseimbangan antara penawaran dan permintaan, dengan memberikan peluang yang cukup bahkan mewajibkan untuk adanya intervensi pemerintah jika keseimbangan penawaran dan permintaan terganggu. (lihat halaman 5, butir 17).

Kedua, nampaknya bukan tanpa disengaja jika ISEI melihat dan karena itu merumuskan DE dengan memberikan peluang besar bahkan sebesar-besarnya (lihat gambar 6, butir 19) kepada usaha swasta dan usaha negara. Batasan yang demikian ini saya kira memang terkait dengan kecenderungan untuk lebih

memberikan penekanan yang agak berlebihan pada kemampuan sistem ekonomi pasar untuk menghasilkan pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Hal yang demikian lebih nyata terlihat karena nampaknya DE hanya memberikan peluang yang secara relatif lebih kecil kepada koperasi, karena secara implisit DE melihat bahwa koperasi merupakan wadah usaha yang lebih tepat terutama bagi pelaku-pelaku ekonomi kecil; yang oleh karena itu koperasi sepertinya tak diharapkan untuk mampu memberikan kontribusi yang cukup untuk pembentukan kue nasional (lihat halaman 21, butir 71; lihat juga pandangan Widjojo Nitisastro dan Emil Salim pada kongres ISEI VIII, 1979).

Sementara disisi lain, pemberian peluang yang besar bagi negara untuk berperan nampaknya lebih dilihat oleh ISEI dari pendekatan politikonomi (political economy). Dalam hal ini negara lebih diberi peran sebagai, pertama, pemegang monopoli terhadap cabang-cabang produksi tertentu (halaman 2, butir 5; halaman 6, butir 19); kedua, inovator/perintis kesempatan ekonomi (halaman 6, butir 19; halaman 9, butir 30); ketiga, dinamisator kemacetan peluang ekonomi (halaman 3 dan 4, butir 9; halaman 8, butir 26; halaman 14, butir 56; halaman 22, 23 dan 24, butir 75, 76, 77, dan 78); keempat, sebagai stabilisator untuk menghindari gangguan dan kegoncangan ekonomi (halaman 6 dan 7, butir 20; halaman 8, butir 28; halaman 10, butir 34); dan terakhir, sebagai agen, "tunggal" terciptanya pemerataan pembangunan (halaman 7, butir 21, 22, 23, 24; halaman 9, butir 31, butir 32; halaman 10, butir 34, 35; halaman 11, butir 39, 40, 41; halaman 12, butir 42, 43, 44, 45, 46, 47; halaman 19, 20 dan 21, butir 68, 69, 70).

Selain peran pertamanya, dengan kata lain, sesungguhnya kedudukan dan peran negara lebih diarahkan kepada aspek-aspek (sektor-sektor) pembangunan ekonomi yang secara finansial (menurut pengertian ekonomi manajemen/perusahaan) kurang atau belum atau tidak menguntungkan jika berada ditangan usaha swasta; dan diarahkan kepada aspek-aspek politik dan legitimasi pembangunan ekonomi. Dan jika demikian halnya, ini berarti bahwa peran negara lebih diletakkan untuk "menciptakan dan menjaga peluang ekonomis yang menguntungkan" bagi sektor swasta. Dengan lugas, nampaknya peran negara disatu pihak sebagai pendobrak kemacetan kesempatan dan dilain pihak sebagai penjaga gawang agar tidak kebobolan.

Jika uraian tersebut tidak terlalu menyimpang dari apa yang tersirat dan tertulis diantara baris dari rumusan DE, maka pertanyaan yang menarik dan kritis untuk diajukan adalah: adakah kontradiksi internal dan inheren yang melekat pada rumusan DE tersebut. Jawabannya - seperti biasa dan memang yang seharusnya dilakukan oleh ilmuwan - adalah "tidak dan ya."

Tidak adanya kontradiksi logika dalam DE karena rumusan DE tersebut menunjuk pada sistem ekonomi yang riil dan kongkrit yang selama ini telah tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat Indonesia, seperti yang telah diakui sendiri oleh para perumusny (lihat halaman 4, butir 13). Pada dewasa

ini tidak akan dijumpai sistem ekonomi yang sepenuhnya mengandalkan pada kekuatan pasar saja tanpa intervensi pemerintah baik langsung maupun tak langsung; dan sekaligus juga tak akan ditemui sistem ekonomi perencanaan yang penuh tanpa ada insentif ekonomis. Oleh karena itu, hampir dapat dipastikan bahwa negara dan swasta akan bekerja sama bahu membahu memikul beban pembangunan ekonomi.

Tidak adanya kontradiksi internal ini juga disebabkan oleh pandangan ISEI - paling tidak secara implisit - bahwa sesungguhnya ISEI atau paling tidak sebagian anggota ISEI yang bertanggung jawab terhadap rumusan DE tersebut telah mempercayai bahwa pertumbuhan ekonomi - yang dihasilkan dari sistem ekonomi pasar - akan dapat berjalan seiring dengan pemerataan pembangunan - yang dihasilkan dari pengendalian dan campur tangan pemerintah. Artinya, ISEI secara samar-samar nampaknya telah mulai meyakini tentang tidak adanya atau kecilnya *trade-off* antara *growth* dan *equity*; sekaligus saya kira masih banyak ekonom yang bersiteguh dengan tesis yang sebaliknya.

Namun demikian tulisan ini tidak berani untuk secara tegas mengatakan bahwa pendirian yang cukup progresif tersebut telah dimiliki oleh ISEI secara eksplisit dan tegas. Ini terlihat pada sinyalemen yang dicoba diketengahkan oleh tulisan ini tentang pada "sektor apa" sesungguhnya peran negara lebih dimungkinkan. Negara nampaknya lebih diberi peran sebagai perintis, penjaga dan penstabil kesempatan ekonomis yang dikemudian hari dinikmati oleh swasta. Peran negara lebih terlihat ketika ekonomi mengalami ketidak stabilan. Peran negara nampak diharapkan hanya ketika keseimbangan penawaran dan permintaan terganggu, sebagai akibat adanya konflik yang mungkin timbul antara produsen dengan konsumen, dan antara produsen dengan buruh, atau sebagai akibat dari munculnya lingkungan internasional yang sedang tak bersahabat. Peranan penjaga gawang ini lebih tampak kepermukaan, ketika DE menyatakan dengan tegas bahwa "peranan pemerataan..... tidak dapat diambil alih oleh swasta" (halaman 9, butir 32). Terlebih lagi, nampaknya DE kurang secara jelas menyinggung peran negara dalam kaitannya terhadap pengaturan berkembangnya peran swasta, jika misalnya usaha swasta tersebut memiliki kemampuan ekonomis dan politik yang cukup tangguh untuk mencoba mengganggu keseimbangan ekonomi. Dengan kalimat yang lebih tegas, intervensi negara kurang nampak tegas dirumuskan oleh DE jika misalnya ekonomi nasional diganggu oleh usaha swasta, khususnya usaha swasta nasional, yang besar yang nakal. Untuk hal ini DE hanya menyebut tentang perlunya dikembangkan etika bisnis (halaman 7, butir 20), undang-undang anti monopoli, undang-undang kewajaran praktek bisnis, dan perlindungan usaha kecil (lihat halaman 4, butir 9; halaman 14, butir 53), dengan tanpa secara detail menjelaskan makna dan jangkauan dari masing-masing hal tersebut. Dan jika penafsiran ini tak kelewat menyimpang, maka kontradiksi internal dari pengertian DE dapat terlihat jelas. Artinya DE lebih memberikan

penekanan pada "sistem ekonomi pasarnya" dibanding "terkendalinya", dan lebih memberikan peluang ekonomis yang lebih besar kepada swasta dibanding dengan yang diberikan kepada negara. Untuk hal yang terakhir ini, paling tidak DE kurang memberikan keluasaan pada negara untuk "mengendalikan" usaha swasta, khususnya usaha swasta nasional.

Praduga seperti ini dapat juga lahir dari penafsiran atas sederhananya (dan sepertinya dirumuskan oleh orang awam) rumusan DE tentang perlunya perlindungan pemerintah terhadap lembaga-lembaga ekonomi yang lain, misalnya konsumen, rumah tangga, tenaga kerja, dan serikat pekerja (lihat halaman 7, butir 22 dan 24). Dalam rumusan DE tersebut disebutkan bahwa konsumen akan dilindungi "dengan penerapan peraturan perundang-undangan yang khusus....." (lihat halaman 7, butir 23) dengan tanpa menguraikan kemungkinan kekuatan hukum dari peraturan tersebut. Disisi lain, DE memberikan pengertian tentang serikat pekerja - tak lebih tak kurang - hanya sebagai "wahana untuk meningkatkan kesejahteraan pekerja" (halaman 7, butir 24), dengan sama sekali mengabaikan fungsi-fungsi yang lain, misalnya fungsi politik, dan sosial budayanya.

Dari uraian tersebut diatas, tulisan ini menyimpulkan bahwa, secara umum dan secara teknis ekonomis, rumusan-rumusan yang ada dalam DE tersebut telah cukup memadai; sepanjang rumusan tersebut tak mengandung pengertian-pengertian yang kontradiktif seperti yang secara tak langsung disinyalir dalam tulisan ini. Dengan kata lain, rumusan tersebut akan terasa lebih berbobot jika komitmen politik para perumusanya secara eksplisit dapat dilihat. Dan disinilah letak persoalannya. Oleh karena itu, untuk memperjelas pengertian dan menambahi bandul politik dari rumusan DE tersebut dan sekaligus menghilangkan atau paling tidak mengurangi kemungkinan adanya kecurigaan tentang adanya logika yang kontradiktif dalam rumusan DE, tulisan ini mengajukan dua usulan. Pertama, agar hendaknya ISEI dalam rumusan DEnya secara lebih eksplisit dan tegas merumuskan dan menjelaskan sikap dan pengakuannya tentang dapat atau tidaknya dari kemungkinan bersandingnya prinsip pertumbuhan ekonomi - yang terjadi lebih karena bekerjanya sistem ekonomi pasar - dan pemerataan pembangunan dalam arti yang seluas-luasnya - sebagai akibat adanya pengendalian yang dilakukan oleh pemerintah. Pemerataan yang dimaksud dalam tulisan ini meliputi pemerataan dalam kesempatan, pemerataan pemilikan asset pembangunan, dan pemerataan menikmati hasil pembangunan.

Kedua, tulisan ini mengusulkan agar hendaknya ISEI lebih menegaskan sikapnya tentang peran ekonomis (allocative) dan politis (authoritative) negara. Apakah negara hanya berperan sebatas sebagai "penjaga gawang ekonomi" sebagai syarat untuk menumbuhkan dan menjaga "iklim usaha yang sehat" yang diperlukan untuk berkembang suburnya usaha swasta?

Dengan kata lain, ISEI nampaknya perlu untuk mengkaji ulang tentang perlu atau tidaknya diberikan kewenangan yang lebih luas kepada negara untuk melakukan "pengendalian" terhadap gerak dan langkah usaha swasta, khususnya berkaitan dengan usaha-usaha untuk pencapaian pemerataan pembangunan dan menjaga tersedianya peluang untuk tetap melakukan pembangunan yang berkelanjutan yang berjangka panjang.

Karena kedua usulan tersebut lebih bersifat "penegasan," saya memiliki kekhawatiran bahwa ISEI akan menjawabnya sebagai berikut : penjabaran DE tersebut sengaja dilakukan "secara lugas dan luwes dan dengan menghindari perumusan yang kaku dan terlalu rinci," seperti yang dapat dilihat pada rumusan DE halaman 4, butir 10. Namun demikian, untuk kedua usulan tersebut, integritas ilmuwan, khususnya para ekonom, diuji.