Mengenang alm.
Prof. Dr. Mubyarto



# PEMBERDAYAAN EKONOMI RAKYAT DALAM KANCAH GLOBALISASI



Hasil Bahasan
Seminar
Pendalaman Ekonomi Rakyat,
Jakarta, Januari-
Juli 2002

Penyunting:
♠ Sajogyo
♠ Sumantoro Martowijoyo

SAJOGYO INSIDE

# PEMBERDAYAAN EKONOMI RAKYAT DALAM KANCAH GLOBALISASI

# PEMBERDAYAAN EKONOMI RAKYAT DALAM KANCAH GLOBALISASI

**Penyunting:**
**Sajogyo**
**Sumantoro Martowijoyo**

**Diterbitkan atas kerjasama:**

æ Yayasan Agro-Ekonomika

salns SAJOGYO INSIDE

PERHEPI PERHIMPUNAN EKONOMI PERTANIAN INDONESIA

**PEMBERDAYAAN EKONOMI RAKYAT**
**DALAM KANCAH GLOBALISASI**

Penyunting:
Sajogyo
Sumantoro Martowijoyo

Cetakan I - Agustus 2005

Perancang Sampul:
Sa!ns (Yayasan Sajogyo Inti Utama)

Pracetak:
Lapera Pustaka Utama

Diterbitkan oleh:
Sa!ns (Yayasan Sajogyo Inti Utama)
Jl. Malabar 22, Bogor 16151
Tlp. & Fax: (0251) 374048
email: ys-sains@indo.net.id, dokiish@indo.net.id
www.sajogyoinside.or.id

bekerjasama dengan:
PERHEPI (Perhimpunan Ekonomi Pertanian)
YAE (Yayasan Agro-Ekonomika)

Sa!ns, 2005, xxxi + 245 hlm. 150x210 mm
ISBN: 979-99984-0-9

# DAFTAR ISI

**DAFTAR ISI** ..... vii
**PRAKATA** ..... xi
**KATAPENGANTAR** ..... xiii

**BAGIAN KESATU**
**EKONOMI RAKYAT: APA, MENGAPA DAN BAGAIMANA?**

- Ekonomi Rakyat Indonesia (Mubyarto)..... 3
- Ekonomi Rakyat: Sebuah Pengantar (Bambang Ismawan) ..... 15
- Sistem Ekonomi Indonesia (Sri-Edi Swasono) ..... 23

**BAGIAN KEDUA**
**DIMENSI MORAL DALAM SISTEM EKONOMI INDONESIA**

- Etika, Agama, dan Sistem Ekonomi (Mubyarto) ..... 39
- Etika Bisnis Pancasila (Mubyarto) ..... 47
- Kekeliruan Pengajaran Ilmu Ekonomi di Indonesia (Mubyarto) ..... 51

**BAGIAN KETIGA**
**PETANI, KEMISKINAN DAN POLITIK PERTANIAN**

- Pertanian dan Kemiskinan (Sajogyo) ..... 67
- Risalah Ceramah H.S. Dillon (tanpa makalah) ..... 87
- Sejarah dan Politik Pertanian (Sediono MP Tjondronegoro) ..... 89
- Risalah Ceramah Siswono Yudohusodo (tanpa makalah) ..... 97

**BAGIAN KEEMPAT**
**KRISIS EKONOMI DAN KETAHANAN EKONOMI RAKYAT**

- Krisis Moneter Indonesia dan Ekonomi Rakyat (Bayu Krisnamurthi) ..... 103
- Krisis Moneter Indonesia (Frans Seda) ..... 115

**BAGIAN KELIMA**
**BEBAN HUTANG PEMERINTAH: MEMASUNG EKONOMI RAKYAT?**

- Utang dan Imperialisme (Revrisond Baswir) ..... 127
- Utang Luar Negeri dan Ekonomi Rakyat (Didik J. Rachbini) ..... 141

**BAGIAN KEENAM**
**KESWADAYAAN DAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM OTONOMI DAERAH**

- *Good Governance* (Kualitas Pemerintah) (Selo Soemardjan) ..... 149
- Otonomi Daerah Sebagai Upaya Memperkokoh Basis Perekonomian Daerah (Mardiasmo) ..... 153
- Beberapa Catatan Tentang Aspek Sosial-Politik dan Budaya Keswadayaan (Mely G. Tan)..... 173
- Keswadayaan dan Saling Memberdayakan (Sajogyo) ..... 179

**BAGIAN KETUJUH**
**KEUANGAN MIKRO SEBAGAI LEMBAGA EKONOMI RAKYAT**

- Keuangan Mikro Sebagai Salah satu Cara Efektif Untuk Mengentaskan Kemiskinan dan Menggerakkan Ekonomi Rakyat (Titus K. Kurniadi) ..... 193

· Risalah Ceramah Koperasi Indonesia:
Potret dan Tantangan (Noer Soetrisno) ..... 199
· Membangun Koperasi Berbasis Anggota Dalam Rangka
Pengembangan Ekonomi Rakyat (Bayu Krisnamurthi) ..... 201
· Masa Depan Lembaga Keuangan Mikro Indonesia:
Tinjauan dari Aspek Pengaturan dan Pengawasan
(Sumantoro Martowijoyo) ..... 213

**BAGIAN KEDELAPAN**
**MANIFESTO POLITIK EKONOMI PEMBERDAYAAN EKONOMI RAKYAT**
· Pembangunan Indonesia Yang Berkeadilan Sosial ..... 225

**PENUTUP**
**INTISARI**
**EKONOMI PANCASILA: EKONOMI BARU UNTUK PEMBANGUNAN INDONESIA** ..... 235

**DAFTAR PEMBICARA** ..... 239
**PEMRAKARSA PENERBITAN** ..... 243

# PRAKATA

Pengurus Yayasan Sajogyo Inti Utama (Sains) merasa bersyukur karena dapat mewujudkan amanat almarhum Prof. Dr. Mubyarto untuk membukukan hasil "Seminar Pendalaman Ekonomi Rakyat" yang diadakan setiap dua minggu selama 6 bulan di Jakarta tahun 2002. Seminar tersebut dilaksanakan atas prakarsa Yayasan Agro-Ekonomika (YAE, "anak" organisasi PERHEPI: Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia) dan didukung oleh 5 mitra, yaitu PERHEPI, ISI (Ikatan Sosiologi Indonesia), Komisi Ilmu-Ilmu Sosial-AIPI (Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia), Bina Swadaya dan Gema PKM (Gerakan Bersama Pengembangan Keuangan Mikro), serta disponsori oleh Bank BRI.

Hasil sebuah diskusi panjang yang mengolah buah pikir beberapa guru besar, cendekiawan, dan praktisi berpengalaman untuk mematangkan konsep Ekonomi Rakyat, tentunya akan menjadi mubazir jika tidak disebarluaskan kepada rakyat, dengan harapan mampu menggerakkan pemikiran dan memperluas cakrawala pengetahuan, serta melahirkan tindakan. Dengan visi itulah, penerbitan buku ini merupakan penghargaan atas pengabdian dan sumbangsih almarhum Prof. Dr. Mubyarto dalam khazanah ilmu dan praksis di Indonesia.

Dengan ini kami mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada Pengurus Yayasan Agro-Ekonomika (YAE) dan Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia (PERHEPI) yang menyandang dana bagi penerbitan ini. Tak lupa juga kami ucapkan terima kasih kepada para mitra-pelaksana, pemakalah, pembicara dan peserta Seminar, beserta doa untuk Prof. Dr. Selo Soemardjan yang juga telah berpulang sebelum lahirnya gagasan penerbitan ini. Terima kasih juga kami tujukan kepada pegiat eks Pusat Pengkajian dan Pengembangan Perekonomian Rakyat (Pusat P3R) - YAE dan Bina Swadaya yang membantu pelaksanaan Seminar dan Jurnal Ekonomi Rakyat sebagai terbitan elektronik pasca-Seminar. Tak lupa kami ucapkan penghargaan kami kepada semua unsur Sains yang telah membantu penyiapan naskah dan desain buku ini dalam mengejar tenggat waktu penerbitan.

Niscaya terdapat banyak kekurangan dan kekeliruan dalam terbitan perdana kami ini, untuk itu kami mohon maaf sebesar-besarnya, selain mengharapkan saran dan koreksi dari pembaca.

Semoga di tengah kegalauan kita mencari wajah Indonesia yang sesungguhnya, buku ini menawarkan sebuah jalan terang.

Bogor, Agustus 2005

Dewan Pengurus Sains

# KATA PENGANTAR

Kata pengantar ini merupakan rangkuman pokok-pokok pikiran para pemakalah dan pembicara lain mengenai topik-topik yang telah ditentukan sebelumnya oleh panitia dalam rangka mengarahkan proses pendalaman mengenai Ekonomi Rakyat.

Mubyarto dalam makalah pembuka berjudul "Ekonomi Rakyat Indonesia" mengawalinya dari arti "Ekonomi Rakyat", hanya tak segera jelas apakah ia merujuk ke "Ilmu Ekonomi Rakyat", "Sistem Ekonomi Rakyat" atau "Perekonomian Rakyat". Ekonomi Rakyat adalah kancah kegiatan orang kecil, yang karena merupakan kegiatan keluarga, tidak merupakan usaha formal berbadan hukum, tidak secara resmi diakui sebagai sektor ekonomi yang berperanan penting di dalam perekonomian nasional. Ia disebut pula "sektor informal" atau "*underground economy*". Ekonomi Rakyat merupakan sebagian dari usaha kecil-menengah (UKM), namun sebagian besar di antaranya tidak dapat disebut sebagai "usaha" atau "perusahaan" seperti definisi Ilmu Ekonomi Perusahaan. Perlu dicatat, bahwa MPR (dekat sebelum 1997) pernah memakai istilah "Ekonomi Kerakyatan", tak lain karena ada seorang anggota MPR, yang pengusaha besar (yang dekat dengan pusat kekuatan politik waktu itu), tak suka istilah "Ekonomi Rakyat". Mubyarto di makalah pertama seminar belum langsung memperkenalkan istilah "Ekonomi Pancasila", padahal buku karyanya berjudul "Membangun Sistem Ekonomi" yang terbit setahun sebelumnya jelas merujuk istilah Ekonomi Pancasila.

Dan jika Mubyarto menyebut istilah "marhaen" (sebagai ilustrasi "siapa rakyat"?, mesti dicatat bahwa Bung Karno menilai (di masa 1920-an) bahwa Pak Marhaen yang dia temui di Jawa Barat adalah bukan tergolong "*proletar*", orang yang tinggal punya tenaga kerja saja untuk dijual dalam mencari nafkah. (Dalam masa 20 tahun pertama kemerdekaan golongan *proletar* di Indonesia sudah mulai membesar dengan cepat).

Merujuk ke buku Hernando de Soto (*The Mystery of Capital*) yang mengungkapkan besarnya potensi ekonomi rakyat banyak yang bermodal kecil — menurut definisi formal yang berlaku — Mubyarto merasa menemukan kawan sekubu dalam memperjuangkan

perekonomian rakyat banyak itu: "Ekonomi Rakyat adalah aset nasional". Bagaimana kita di Indonesia dapat belajar dari de Soto, baik dari sikon di Chili maupun dari studi de Soto di negara dan benua lain? (Di salah satu seri kemudian, ada usulan kita mengundang de Soto ke Indonesia, tapi belajar lewat webnya pun mungkin juga bisa sangat bermanfaat!).

Sebagai gurubesar ekonomi Mubyarto mengingatkan agar kita tak gegabah dalam berteori mengikuti metode deduktif, yang terpisah dari pengalaman studi di tengah masyarakat kita sendiri. Untuk sebagian, hal ini merupakan penilaian berbeda atas sistem pengumpulan data: di negara maju sebagian besar data ekonomi berasal dari praktek bisnis yang punya sistem pencatatan data bersama secara terbuka (publik), sedang di negara "kurang maju" pengumpulan data mesti dilakukan dalam survei-survei khusus, berdasarkan sampel, dengan metode induktif. Kecurigaan Mubyarto atas fungsi "bursa modal atau barang" ditunjukkan dalam catatannya bahwa itu terutama ajang pihak-pihak yang berspekulasi, "tak punya konsekuensi berarti dalam ekonomi kita" (karena) tidak ada 5% nilainya yang berwujud dalam investasi nyata!

Ekonom kedua dari kampus UI, Sri-Edi-Swasono, jelas memilih *platform* yang sama, banyak merujuk ke isi dan penjelasan UUD 45. Dicatatnya bahwa di tahun 2002 itu nasib pasal 33 di UUD kita dalam bahaya, karena di MPR sedang bermain segolongan yang akan mengubahnya, tanda mau tunduk pada tekanan Neoliberalisme di Indonesia. Sejak tembok Berlin runtuh dan dunia memasuki era globalisasi, minat mempelajari Sistem Ekonomi Indonesia semakin pudar. Akademisi Indonesia terkesan mengagumi kapitalisme yang dianggap telah memenangkan pertarungan, dan globalisasi tidak bisa lain dari penerapan sistem kapitalisme beserta pasar bebasnya. Padahal, kenyataannya tidak ada lagi kapitalisme murni ataupun komunisme murni. Globalisasi seharusnya diwaspadai karena menimbulkan ketidakadilan bagi negara berkembang. Menurut Sri-Edi, pasal 33 tidak seharusnya diubah, tapi ditambah dengan ayat-ayat baru, misalnya untuk mengakomodasi otonomi daerah dan globalisasi ekonomi. Mengenai soal memilih antara "pasar ataukah rakyat", jawaban gurubesar ini bernada satu umpatan. Siapa "pasar" itu? Ada 3 golongan yang disebutnya, yaitu "pihak penguasa dana" dari bantuan/pinjaman luar negeri (termasuk "pemerintah"?) sedangkan dua pihak lain

mewakili "penguasa barang" dan "spekulan" lain. Dan "rakyat awam" adalah peserta keempat yang lemah. Apakah artinya rakyat yang kurang cerdas berhitung (dalam ekonomi keuangan)? Hal pandai berhitung itu memang tergolong bagian dari syarat kepandaian "baca dan tulis".

Tokoh ketiga di awal seminar adalah Bambang Ismawan, yang membawakan makalah "Ekonomi Rakyat: Sebuah Pengantar". Ekonomi Rakyat adalah suatu realita ekonomi yang seringkali dihadapkan secara diametral dengan usaha besar dan konglomerat, yang dalam rujukan akademis dikenal sebagai "dualisme ekonomi". Bambang menyebutkan 5 karakteristik Ekonomi Rakyat yaitu: informalitas, mobilitas, satu keluarga melakukan beberapa pekerjaan, kemandirian, dan mempunyai hubungan "diam-diam" dengan sektor formal. Yang menarik dari kesimpulan uraiannya adalah pertanyaan "bagaimana melibatkan sektor ekonomi rakyat dalam proses pengambilan keputusan kebijakan perekonomian nasional?". Jawabannya mungkin masih jauh, karena sejauh ini tuntutan yang diajukan baru tahap "keberpihakan".

Mubyarto menegaskan pentingnya dimensi moral dalam sistem ekonomi Indonesia dalam dua makalahnya berjudul "Etika, Agama, dan Sistem Ekonomi", serta "Etika Bisnis Indonesia". Apabila ekonomi konvensional mengajarkan efisiensi tanpa mengaitkannya dengan etika, maka konsep ekonomi etis berusaha menyatukan keduanya. Nilai-nilai moral dan norma-norma adalah nilai-nilai utama yang seharusnya melandasi perilaku manusia, badan usaha, maupun pasar. Prasyarat terbentuknya sistem ekonomi adalah adanya seperangkat aturan dan suatu ideologi yang melandasinya, serta kesadaran tiap individu untuk mematuhinya. Etika sebagai ajaran baik-buruk, benar-salah, maupun ajaran moral dalam perilaku sehari-hari, termasuk perilaku ekonomi, di negara-negara yang mengakui adanya agama, adalah berasal dari ajaran agama. Oleh karenanya, banyak paham dalam ekonomi Barat merujuk pada kitab Injil, begitu pula etika ekonomi Islam mengacu ke Al-Qur'an. Jika etika Kristen-Protestan melahirkan semangat kapitalisme, maka etika Islam tidak mengarah ke kapitalisme ataupun sosialisme. Etika ekonomi Islam menekankan pada 4 sifat, yaitu: kesatuan, keseimbangan, kebebasan, dan tanggung jawab. Berbeda dengan kapitalisme, etika Islam menentang eksploitasi oleh pemilik modal terhadap buruh miskin, dan melarang penumpukan kekayaan. Berbeda dengan sosialisme yang menempatkan kekuasaan negara

pada posisi dominan, Islam menilai tinggi kebebasan perorangan. Ekonomi Islam lebih dekat kepada ekonomi kesejahteraan (*welfare state*), karena dalam Islam pemenuhan kebutuhan material dan spiritual dijaga keseimbangannya, dan pengaturan oleh negara tidak bersifat otoriter.

Penerapan ajaran agama dalam perilaku ekonomi makin mendesak karena banyak penyimpangan ajaran moral telah menjadi asal-muasal malapetaka ekonomi di Indonesia. Walaupun Islam merupakan agama mayoritas rakyat, tapi Pancasila tidak menghendaki subordinasi agama. Agar dapat diterima oleh seluruh rakyat, termasuk yang non-Islam, selayaknyalah sistem ekonomi Indonesia adalah sistem ekonomi yang berlandaskan Pancasila. Sistem Ekonomi Pancasila merupakan aturan main yang mengatur seluruh warga bangsa untuk tunduk pada pembatasan perilaku sosial ekonomi demi tercapainya masyarakat yang adil dan makmur. Dan aturan main tersebut adalah berasaskan kekeluargaan dan demokrasi ekonomi.

Oleh karena ada pendapat bahwa Ilmu Ekonomi sebetulnya tidak mengajarkan keserakahan, tapi dalam praktek sehari-hari pelaku bisnislah yang sering serakah, maka menurut Mubyarto, yang lebih relevan untuk diatur adalah etika bisnis, bukan etika ekonomi. Hal ini sesuai pula dengan pendapat Adam Smith, bahwa manusia selain *homo-economicus* yang egois, juga *homo-socius* yang suka bermasyarakat, dan dua sifat tersebut selalu bertarung di dalam diri masing-masing individu. Oleh karena itu, etika bisnis diperlukan agar sifat egois masing-masing pebisnis tidak merugikan kepentingan umum. Etika bisnis Indonesia adalah Etika Bisnis Pancasila, yang mengacu pada setiap sila dari Pancasila atau perasan-perasannya. Syarat mutlak dapat diwujudkannya Etika Bisnis Pancasila adalah bila Pancasila telah diakui terlebih dulu sebagai ideologi bangsa, sehingga asas-asasnya dapat menjadi pedoman perilaku setiap individu dalam kehidupan ekonomi dan bisnis sehari-hari. Baru setelah asas-asas Pancasila benar-benar dijadikan etika bisnis, maka praktek-praktek bisnis dapat dinilai sejalan tidaknya dengan pedoman moral Sistem Ekonomi Pancasila.

Sementara para pakar ekonomi Indonesia mengunggulkan ekonomi Neoklasik dengan mekanisme pasarnya, di beberapa negara Barat justru tumbuh keraguan tentang realisme dan relevansi ilmu ekonomi bagi pembangunan. Sebuah topik yang penting bagi dunia

pendidikan diangkat Mubyarto dalam makalah berikutnya berjudul "Kekeliruan Pengajaran Ilmu Ekonomi di Indonesia". Beberapa pakar merasa tidak puas dengan ekonomi Neoklasik, bahkan ada yang mengatakan bahwa ilmu ekonomi sudah "mati". Dengan cara yang lebih lunak, sejak lama ada yang mengusulkan pendekatan yang lebih empiris, ataupun pendekatan kelembagaan. Ilmu ekonomi yang diajarkan di perguruan tinggi dirasa kurang memadai dalam membekali sarjana lulusannya dalam bekerja atau menganalisis permasalahan yang terjadi, termasuk di Indonesia. Jika di negara-negara maju ilmu ekonomi dibuat lebih "ilmiah" dengan sasaran analisis masalah-masalah nonekonomi, seperti keluarga dan agama, di negara-negara berkembang ilmu ekonomi nampaknya tak berminat pada masalah sosial maupun perbaikan tata pemerintahan. Keberhasilan penerapan ekonomi Neoklasik di Amerika Serikat dan di sejumlah negara Eropa Barat tapi gagal di negara-negara lain dipertanyakan oleh Hernando de Soto dalam bukunya *The Mistery of Capital*.

Gagasan untuk mengajarkan ilmu ekonomi yang berciri khas Indonesia sudah dilakukan oleh Sumitro Djojohadikusumo semasa mendirikan Fakultas Ekonomi yang pertama di Jakarta, yang sering disebut sebagai *the Jakarta School of Economics* (JSE) pada tahun 1950. Ketika buku Samuelson menjadi satu-satunya *textbook* yang digunakan untuk mengajarkan teori ekonomi di seluruh penjuru dunia, Sumitro menulis buku pegangannya sendiri yang berjudul Ekonomi Pembangunan (1955). Sumitro menekankan pengajaran masalah-masalah pembangunan ekonomi jangka panjang dalam perspektif sejarah. Berbeda dengan pelajaran ekonomi Neoliberal yang banyak menggunakan model-model matematika, Sumitro menekankan pada metoda induktif-empiris. Sepeninggal Sumitro, nampaknya JSE beralih ke metoda deduktif dengan logika positivisme.

Sejauh ini, polemik di bidang ekonomi adalah di seputar strategi pembangunan, yang intinya berkutat pada pilihan model "*growth first*" atau "*development first*", bukan pada teori atau ilmu ekonomi. Misalnya saja, pada tahun 1981, ketika berlangsung polemik mengenai Ekonomi Pancasila, timbul kesan adanya kubu yang pro-pertumbuhan, yang diwakili oleh UI, dan yang pro-pemerataan, yang diwakili oleh UGM. Baru akhir-akhir ini, setelah terjadinya krisis, mulai tumbuh wacana mengenai teori ekonomi atau ilmu ekonomi. Walaupun

Orde Baru terbukti telah membesarkan para konglomerat, Emil Salim membantah bahwa kebijakan ekonomi timnya pro-konglomerat, dan berdalih bahwa pembangunan tetap memprioritaskan rakyat kecil dan sektor pertanian. Meskipun demikian, dia mengakui bahwa ekonomi Indonesia mulai melenceng antara 1988-1993, dan mulai 1993 kedudukan ekonom dalam pemerintah mulai tergusur satu per satu. Di awal era reformasi 1998 muncul pula isu "Ekonomi Rakyat Menggeser Mafia Berkeley" ketika Adi Sasono diangkat menjadi Menkop & UKM. Padahal, sebetulnya istilah "Ekonomi Rakyat" sudah dikenal sejak lama dan telah masuk ke dalam Ketetapan MPR tahun 1966.

Menyikapi gagasan pembaharuan pengajaran ilmu ekonomi tersebut, banyak pakar ekonomi penganut arus utama Neoklasik keberatan memasukkan ideologi Pancasila beserta asas kekeluargaannya ke dalam pengajaran ilmu ekonomi Indonesia. Menurut mereka, ekonomi harus bersifat ilmu positif yang menyatakan sesuatu seperti apa adanya, *das Sein*, bukan ilmu normatif yang meninjau sesuatu dari prinsip-prinsip moral dan etika, *das Sollen*. Menurut Mubyarto, keberatan dipakainya ideologi atau nilai-nilai dalam ilmu ekonomi sering didasarkan pada pengertian yang keliru tentang ideologi. Ideologi sebenarnya berarti ilmu tentang ide atau gagasan, yang tentunya harus berperan dalam proses pengembangan setiap ilmu, terutama ilmu-ilmu sosial. Dari pengertian ideologi yang demikian, jelas bahwa ideologi yang dimiliki suatu bangsa, seperti Pancasila bagi bangsa Indonesia, harus dipakai dalam menyusun sistem ekonomi nasional.

Para penentang ekonomi normatif itu melewatkan separoh ajaran dari Bapak Ilmu Ekonomi sendiri, Adam Smith, juga pendapat Boulding (1970), bahwa ilmu ekonomi dapat dipelajari sebagai ilmu ekologi, ilmu perilaku, ilmu politik, ilmu matematika, dan ilmu moral. Kalau keduanya dianggap kuno, maka Etzioni (1988) kembali mengungkapkan kelemahan ekonomi Neoklasik yang cenderung mempelajari pasar atau ekonomi seakan-akan merupakan dunia tersendiri yang terpisah dari proses pemerintahan, budaya dan masyarakat. Pendapat ini kemudian melahirkan konsep mengenai Sosio-Ekonomi, atau Sosionomi, yang sangat perlu untuk analisis kebijakan, karena pembuat kebijakan harus berurusan dengan semua faktor yang relevan di bidang ekonomi, sosial, psikis, dan politis.

Jika kita bicara "Ekonomi Rakyat", siapakah rakyat itu? Sajogyo merujuk data Sistem Neraca Sosial-Ekonomi Nasional (SNSE, data BPS) di mana penduduk (rumah tangga), dibedakan secara garis besar antara "pertanian " dan "bukan pertanian". Golongan pertama dibagi menurut luas usaha tani 3 lapisan: yang gurem (kurang dari 0.5 ha) ditambah buruh tani. Membanding data 1975 dan 1993 (masa pertumbuhan ekonomi Indonesia yang pesat menurut ukuran PDB dan Rp per kapita) kita catat petani lapisan terbawah dan buruh tani tetap mayoritas (dari 34 % ke 37 %), sedang lapisan petani-tak -gurem menurun deras, dari 26% tinggal separuhnya. Jelas di antara petani relatif makin banyak yang tergolong gurem. Di lain pihak dari golongan " bukan-pertanian" di desa "lapisan atas" bertambah dan "golongan rendah" berkurang. Apakah ini berarti perbaikan status di desa relatif lebih banyak di antara bukan-petani? Jika hal itu benar, tak cukup kita mengamati sampai mana petani desa ("*peasant*") berhasil menjadi petani mandiri ("*farmer*") melainkan mesti juga mencermati siapa (dan dari lapisan mana) yang dalam proses "pembangunan" mampu memperbaiki nasib di luar pertanian, sebagian di desa, sebagian di kota. Menurut H. S. Dillon, masih ada 3 hal lain yang penting diperhatikan dalam pembangunan bangsa, yaitu (a) kesehatan rakyat, (b) pendekatan produktivitas pertanian dan (c) infrastruktur desa-bersambung-kota.

Di balik tanah usahatani yang makin terbatas (rata-rata petani) ada adat (budaya) waris-mewaris tanah antargenerasi, di lain pihak jenis "reforma agraria" sejak awal Orde Baru lebih menguntungkan bisnis besar: dimulai 1967 yaitu bisnis HPH, penebangan kayu di hutan alami yang luas di luar Jawa. Sebaliknya di Jawa pun petani kecil lebih sering dikalahkan dalam "bersaing" dengan golongan yang dekat dengan kekuasaan. Mengapa kemiskinan di desa masih tetap ancaman bagi lapisan bawah (petani gurem dan buruh tani)? Lapisan bawah itulah yang lebih dirugikan oleh penyediaan peluang pendidikan dasar di desa, bagi mereka tak memadai untuk bekal hidup di luar pertanian, yang dicari di desa atau di kota.

Lebih lanjut Sajogyo menguraikan tak cukup masalah petani itu dikaji oleh ekonom yang lebih cenderung berpikir dalam ekonomi pasar ("petani itu rasional"). Kita perlu juga bantuan ilmu antropologi; petani hidup dalam suatu komunitas desa dengan pola budaya khas, umumnya tunduk pada kekuasaan negara, dulu kerajaan, kini

republik. Petani adalah "pengolah tanah (peternak, dsb)" yang punya kuasa atas tanah usaha tani, di lingkungan kecil desa yang juga menjadi perhatian negara (segi hukum, kaitan bisnis).

Sejarah perkembangan corak negara sempat disoroti oleh Sediono Tjondronegoro yang mengupas peranan negara di Barat dan di Timur. Dalam kasus kita, politik pertanian di bawah pemerintah kolonial (Hindia Belanda) sempat menunjukkan "sistem tanam paksa" yang menimpa petani di desa (dan di lain daerah dalam bentuk lain, misal pilihan hasil bumi) yang hasilnya di ekspor pemerintah kolonial. Disusul politik membuka peluang pada perusahaan swasta, pekebun ("*planter*") dari Belanda, atas dasar pernyataan "domain negara" di atas lahan yang "tak digarap penduduk desa". Selebihnya perkembangan corak pemerintahan di negara-negara di Eropa dibandingkan, mencakup ide "negara kesejahteraan" dalam kapitalisme modern dan posisi petani di dalamnya.

Menurut Siswono Yudohusudo yang telah lama mengamati, bisnis petani kita dinilainya masih tertinggal dalam efisensi usaha dibanding petani dinegara-negara tetangga. Di lain pihak, dia mencatat bahwa politik pertanian kita selama masa Orde Baru tidak jelas arahnya, sejak kita mencapai "swasembada beras" , dari satu Menteri Pertanian ke penggantinya (masa 5 tahun Pelita), padahal untuk masa panjang kabinet dikuasai oleh partai besar yang sama. Bagaimana kita menyikapi pelaporan FAO (PBB) perihal penyediaan pangan sedunia dalam masa 30 tahun ke depan dibanding pertumbuhan penduduk? Di satu pihak gambaran bahwa rasio pertumbuhan penduduk dan produksi pangan akan membaik. Tapi apakah itu berarti negara-negara berkembang pasti akan lebih tergantung dalam hal pangan pada negara maju yang justru surplus? Selain ide ketahanan pangan (nasional) kita harus punya "kedaulatan pangan" juga !

Penerapan ekonomi Neoklasik dengan kebijakan liberalisasi dan deregulasinya yang kebablasan juga tidak diakui sebagai penyebab utama krisis moneter. Apa yang selalu ditonjolkan adalah bahwa ekonomi Orde Baru, sampai 1996, telah berhasil menumbuh-kembangkan ekonomi Indonesia, dan oleh karenanya, upaya pemulihan ekonomi pun harus tidak meninggalkan kebijakan yang telah terbukti keberhasilannya tersebut. Para penganut Neoklasik itu begitu percaya akan kuatnya "fundamental ekonomi" Indonesia, dan tidak menduga

akan terjadinya krisis. Padahal, menurut Bayu Krisnamurthi dalam makalahnya berjudul "Krisis Moneter Indonesia dan Ekonomi Rakyat", beberapa pihak sudah melihat "bom waktu" akan meledaknya krisis ekonomi di Indonesia. Ketika nilai tukar rupiah jatuh, maka perusahaan-perusahaan besar dan konglomerat ("non-ekonomi rakyat" menurut istilah Bayu) langsung terpukul oleh 2 hal: membengkaknya nilai hutang dollar dalam nilai rupiah, dan mahalnya biaya produksi yang berbasis input impor. Perusahaan-perusahaan besar tidak mampu menanggung biaya produksi dan tidak mampu membayar hutang dalam dollar, akibatnya sektor perbankan ikut runtuh. Ekonomi rakyat pada tahap ini belum terimbas dampak krisis, bahkan banyak yang kecipratan "rejeki nomplok" berlipatnya hasil ekspor karena meningkatnya nilai tukar. Ketika krisis moneter berlanjut menjadi krisis ekonomi, yang ditandai dengan meningkatnya harga pangan impor dan PHK, tekanan kepada ekonomi rakyat mulai terasa berat, walaupun masih ada daya tahan, misalnya dengan substitusi bahan impor. Tekanan kepada ekonomi rakyat semakin berat ketika krisis ekonomi memicu krisis sosial, politik, dan keamanan. Kebijakan untuk mengatasi krisis justru cenderung merugikan rakyat banyak, seperti pengurangan subsidi, kenaikan BBM dan tarif listrik.

Frans Seda memaparkan wawasannya mengenai sebab-musabab krisis ekonomi dalam ceramahnya tentang "Krisis Moneter Indonesia", dan mengapa kita lambat pulih dari krisis dibanding negara lain. Kesuksesan pembangunan semasa Orde Baru telah menimbulkan optimisme luar biasa di satu pihak, dan keteledoran yang tidak tanggung-tanggung di lain pihak. Para kreditor luar negeri berlomba menyediakan pinjaman bagai air mengalir, dan di dalam negeri kegiatan ekonomi (serta para pelakunya) berlangsung tanpa pengawasan dan tanpa pertimbangan akan *cost-benefit*nya. Terjadi perombakan drastis strategi pembangunan dari "*government-led*" menjadi "*private initiatives*" dan "*market-led*". Swastanisasi berlangsung tanpa kendali dan sarat dengan KKN. Akibatnya, saat ditimpa krisis moneter, situasi dan kondisi ekonomi masih sangat rapuh, terutama sektor finansial dan korporasi, baik dalam organisasi, manajemen, maupun mental. Kerapuhan tersebut tercermin dari masih terpuruknya mereka setelah 5 tahun upaya penyehatan yang habis-habisan dilakukan pemerintah. Dampak negatif dari krisis telah dihadapi oleh rakyat banyak dengan suatu resistensi dan kreativitas ekonomi yang militan. Adalah sangat mengesankan bagaimana sektor

tradisional dan informal telah menampung mereka yang di-PHK-kan dengan asas kekeluargaan, merupakan salah satu bukti resistensi ekonomi rakyat di dalam menghadapi krisis. Berbeda dengan pendapat kubu yang serta-merta menyalahkan IMF, Seda mengatakan bahwa berjalannya pemulihan ekonomi selama 2 tahun berikutnya, adalah juga faktor kepercayaan pada program ekonomi pemerintah dalam berkerjasama dengan IMF serta hilangnya kepanikan ekonomi.

Apakah pasca-krisis ini saat yang tepat bagi kita untuk beralih ke Ekonomi Rakyat? Menurut Seda, makna dari suatu ideal adalah bukan sekedar pada idealismenya, namun pada kemampuannya untuk merealisasikan apa yang dianggap ideal tersebut. Ekonomi Rakyat mempunyai dua aspek integral: orientasi kepada kepentingan rakyat banyak dan menjadikan rakyat subyek dalam ekonomi negara. Walaupun rakyat sudah menjadi subyek ekonomi, tidak dengan sendirinya kesejahteraan nasional tercapai. Diperlukan suatu lembaga yang bertugas memberikan perlindungan dan kepastian hukum, iklim usaha yang kondusif, akses ke modal, teknologi dan pasar. Lembaga itu bisa pemerintah, bisa parlemen. Di samping itu, pemberdayaaan ekonomi rakyat memerlukan pula kader-kader pelaku ekonomi generasi baru yang bersih, tidak dimanjakan oleh subsidi, proteksi dan fasilitas, tangguh mental dan profesional. Dengan masih terpuruknya korporasi dan perbankan, mobilisasi vertikal ini belum berjalan.

Hutang luar negeri yang dikonsepkan sebagai "pendamping" dana dalam negeri, telah menggelembung melebihi yang didampinginya, sampai 169% dari Produk Domestik Bruto menurut pengamatan Revrisond Baswir dalam makalahnya "Utang dan Imperialisme". Indonesia adalah negara penghutang nomor 5 di dunia dilihat dari besarnya hutang. Dilihat dari rasio terhadap PDB setinggi itu, peringkat Indonesia setingkat dengan negara-negara Afrika yang perkembangan ekonominya terbelakang. Baswir meneruskan tuduhan bahwa pinjaman luar negeri merupakan piranti yang mempertemukan kepentingan kelas yang berkuasa di negara donor dengan kepentingan kelas yang berkuasa di negara penerima, bahkan merupakan alat imperialisme untuk menaklukkan bangsa dan negara lain.

Walau sudah memperoleh penjadwalan kembali hutang pokok, pembayaran bunga hutang luar negeri dan dalam negeri berjumlah 26,3% dari APBN 2001 dan 26,1% dari APBN 2002. Akibat besarnya

beban pembayaran hutang tsb., defisit anggaran membengkak menjadi Rp54,3 triliun di 2001. Tindakan Pemerintah untuk menutup defisit ini adalah dengan menggenjot penerimaan pajak, menjadualkan kembali dan membuat hutang baru, mengurangi subsidi, menjual aset perusahaan swasta yang dikuasai BPPN, dan melakukan privatisasi BUMN. Hampir semua tindakan ini berakibat membebani rakyat banyak. Menurut Baswir, ekonom Neoliberal umumnya menempatkan investasi di atas semua pertimbangan lain. Dalam hal ini, mereka mengabaikan faktor rentannya nilai mata uang lokal terhadap gejolak moneter, dan lemahnya kapasitas kelembagaan di dalam negeri. Indonesia dikenal sebagai negara korup, dan hutang luar negeri disinyalir "bocor" sebesar 20%-30%, tapi penandatangan akad pinjaman luar negeri berjalan terus.

Besarnya beban pembayaran hutang pemerintah menyebabkan APBN yang mestinya berfungsi sebagai piranti kebijakan pembangunan menjadi "kartu mati", karena tidak bisa lagi dipakai secara leluasa, kata Didik J. Rachbini, dalam ceramahnya bertema "Utang Luar Negeri dan Ekonomi Rakyat". Dari APBN 2002, anggaran yang digunakan untuk melunasi hutang pokok dan bunga dua kali lipat dari pinjaman yang akan diterima, atau terjadi *negative outflow* sebesar Rp35 triliun.Anggaran pembangunan langsung yang diharapkan ditujukan untuk kepentingan rakyat hanya tersisa Rp 47,1 trilyun, atau 14% dari total belanja negara. APBN 2002 habis hanya untuk membayar hutang, gaji pegawai negeri (yang tidak produktif), dan menambah subsidi. Sejauh ini, pemerintah hanya mempunyai visi teknis fiskal, tidak mempunyai visi ekonomi politik untuk membela kepentingan rakyat dengan meringankan rakyat dari beban hutang yang dibuat oleh rezim yang lalu. Sama dengan pendapat Baswir, Didik menganjurkan, bahwa hutang yang dibuat oleh rezim yang korup di masa lalu mestinya bisa dianggap sebagai *odious debt* ("hutang najis" menurut terjemahannya) yang tidak harus dibayar oleh pemerintahan yang sekarang. Walaupun kita adalah negara korup, tapi selama ini kita adalah pembayar hutang yang baik. Beranikah pemerintah sekarang dinobatkan sebagai *pengemplang* hutang terbesar di Asia Tenggara? Beban hutang yang mencekik leher telah "memasung" ekonomi rakyat, kata Didik, karena sisa anggaran yang ada tidak cukup untuk melaksanakan program kesehatan, pendidikan, prasarana sosial, dan pembangunan lain-lain yang bisa meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Merujuk hal Otonomi Daerah dan Ekonomi Rakyat Selo Soemardjan memperkenalkan istilah "kualitas pemerintahan" untuk "*Good Government*". Dalam suatu matriks diacu keterkaitan antara budaya lokal (daerah/desa) dan budaya nasional yang digambarkan menurut kaedah "*manunggaling kawula-Gusti*" (persatuan antara rakyat dan pemerintah), merujuk budaya Jawa di masa kerajaan lama. Dan sejak "globalisasi " arus terakhir dalam bentuk kolonialisme dan bentuk lain setelah kita merdeka: apa yang mesti kita perhitungkan dalam menghadapi budaya global terkini? Saling pengaruh antara budaya lokal, budaya nasional dan budaya global itu ditawarkan sebagai inti pembicaraan hal Otonomi Daerah. Ditegaskan bahwa "moral tinggi" pejabat pemerintah sebagai syarat yang menentukan kualitas pemerintahan. Disayangkannya bahwa kurang sekali orang membahas Otonomi Desa, padahal tercakup dalam Otonomi Daerah, sedangkan Otonomi Rakyatlah dasar dari Otonomi Daerah.

Sri-Edi Swasono dalam kaitan arti "budaya" itu mencatat hal yang ironis di Indonesia: jika ahli ekonomi dapat membuat kebijakan ekonomi, ahli politik kebijakan politik tapi tak ada ahli kebudayaan yang berpeluang membuat kebijakan kebudayaan. Ataukah memang tak ada yang bisa disebut ilmu kebudayaan?

Mardiasmo mengulas maksud, tujuan dan tata cara manajemen pemerintahan yang disyaratkan dalam melaksankan dua Undang-Undang tahun 1999, yang membuka jalan ke sistem Otonomi Daerah yang berbobot di aras kabupaten/kota, Undang-Undang yang satu menurut garis "dalam negeri', yang kedua garis "keuangan" dan kedua-duanya mensyaratkan metode NPM (*new public management*: kelola publik baru) di mana sangat penting fungsi beberapa pusat-pusat pertanggungjawaban. Akhirnya, demi meningkatkan transparansi dan akuntablitas publik disyaratkan pemerintah (nasional dan daerah) juga mampu menyajikan informasi jelas kepada publik. Itulah arti "*government*" di mana pemerintah bertanggung jawab pada rakyatnya, lain arti "*administration*" di mana dalam birokrasi bawahan lah yang bertanggung jawab pada atasan.

Dalam uraian pemakalahnya belum ada merujuk ke laporan bagaimana dalam praktek Otonomi Daerah itu (sejak 2002) sempat berkembang, hanya sempat menyebut peluang memajukan ekonomi rakyat (sesuai kondisi dan tuntutan di tiap daerah) sedangkan apa

peluang yang sudah dibuka dalam praktek berotonomi daerah belum terungkap.

Menurut Mely G. Tan dalam cita-cita kita bernegara, mengikuti UUD-45 (dinilai dari naskah Mukadimah), ide "*civil Society*" diemban oleh negara dan masyarakat kita umumnya. Cita-cita mendirikan Republik mensyaratkan "*civil society*" (istilah yang relatif baru tersebar di era reformasi) yang dijunjung oleh pemerintah, bisnis swasta dan organisasi warga. Jadi *civil society* adalah suatu istilah normatif. Mely cenderung mendukung pemikiran ini daripada memberi arti *civil society* terbatas pada golongan "organisasi rakyat" (ormas).

Sejalan pemikiran itu, Sajogyo yang membahas hal keswadayaan dan saling memberdayakan, mengajukan suatu bagan "pola kerjasama" antara pemerintah daerah, pengusaha swasta, pemimpin desa, lembaga bukan-pemerintah (NGO) dan lembaga perguruan tinggi yang bertridarma. Dalam bagan itu hal "partisipasi dan pemberdayaan" dikembangkan atas pilihan metode yang sesuai fungsinya mampu membangun partisipasi yang membuat lapisan masyarakat tertinggal mampu bangkit dalam memberdayakan diri dalam perbaikan nasib. Ditambah pula catatan bahwa membangun otonomi masyarakat desa merupakan syarat dalam proses menegakkan otonomi daerah kabupaten. Catatan penting untuk memahami maksud bagan ini: bukan pemikiran "struktural-fungsional" pilihan yang cocok, melainkan pemikiran "penyelesaian konflik" antara berbagai pelaku itu.

Dari sektor tradisional, kredit rakyat, atau disebut pula kredit pedesaan, adalah lembaga yang paling dekat dengan rakyat kecil. Di dua dasawarsa terakhir ini, istilah tersebut kalah terkenal dari istilah "kredit mikro" atau "keuangan mikro", karena kegiatannya juga merambah perkotaan, sekalian untuk membedakannya dengan segmen "kecil" dan "menengah", yang juga menjadi sasaran program-program pemerintah. Peran keuangan mikro di dalam mengentaskan kemiskinan dan menggerakkan ekonomi rakyat diceritakan oleh Titus K. Kurniadi, pengelola sebuah koperasi simpan-pinjam di Jakarta. Diungkapkannya bagaimana pinjaman dari sebuah kelompok swadaya masyarakat (bisa semacam arisan atau kelompok simpan-pinjam) bisa digunakan untuk membebaskan diri dari libatan pelepas uang dan menambah modal kerja yang susut tergerus laju inflasi, sehingga meningkatkan penghasilan usaha warteg dan penjaja sayur-mayur. Dengan dana yang

relatif kecil, katakan Rp 1,5 milyar, dapat dipakai mendanai 1500 kepala keluarga sehingga mampu menggerakkan ekonomi rakyat di 1000 desa, beserta dampak *multiplier*-nya yang positif.

Kerangka keuangan mikro yang diajukan Titus mengacu pada konsep yang diperkenalkan sponsor-sponsor dari luar, yaitu pendekatan kelompok dan penghubungan (*linkage*) antara lembaga keuangan mikro (LKM) informal dengan LKM formal, ditambah adanya lembaga pendamping. Fungsi pendampingan pada proyek-proyek bersponsor tersebut adalah pemberdayaan masyarakat, terutama pelatihan ketrampilan usaha mikro dan pembinaan kelompok-kelompok swadaya masyarakat (KSM) menjadi LKM di tingkat akar rumput. Adalah suatu fakta di kalangan rakyat kecil, bahwa tingginya suku bunga bukan pertimbangan utama dalam mengambil kredit, tapi tersedianya kredit dengan mudah, tepat waktu dan tepat jumlah. Hanya yang meragukan adalah: apakah para nasabah anggota kelompok mau membayar bunga ekstra, dan/atau kelompok mau merelakan sebagian *spread*nya untuk membayar para pendamping? Seandainya mereka bersedia, karena keterikatan atau ketiadaan pilihan lain, apakah *fee* yang terkumpul dari sumber ini cukup untuk menghidupkan dan menghidupi lembaga pendamping? Pada proyek-proyek yang disponsori luar negeri ataupun instansi pemerintah, hampir seluruh biaya pendampingan disediakan oleh penyandang dana, karena merupakan komponen biaya yang tidak kecil. Pendekatan kelompok memang mengurangi biaya transaksi bagi kreditur dan pendamping. Hanya bagi para peminjam anggota kelompok, suku bunga ekstra dan kewajiban menghadiri pertemuan berkala jelas menambah biaya transaksi, tinggal tergantung bagaimana mereka menilai "manfaat" pendampingan tersebut.

Ada satu lagi prinsip keuangan mikro yang membedakannya dengan program-program kredit populis yang dianut pemerintah, yaitu pentingnya menghimpun tabungan dari rakyat sendiri. Dalam proses penghubungan tersebut, tabungan para anggota kelompok harus ditingkatkan agar dapat ditempatkan pada LKM formal selama jangka waktu pinjaman, yang menentukan pula jumlah pinjaman yang bisa diberikan oleh LKM formal kepada KSM. Di sinilah ukuran terciptanya kemitraan yang dituju, karena menyangkut pemberian pinjaman yang sekian kali lipat dari "agunan pengganti" yang hanya sepersekian dari besarnya pinjaman. Alangkah indahnya bila kemitraan semacam ini

bisa terbina di luar kerangka proyek, karena menunjukkan bahwa manusia Indonesia telah menghayati etika moral Pancasila.

Noer Soetrisno dalam ceramahnya "Koperasi Indonesia: Potret dan Tantangan" menceritakan bagaimana pemberlakuan Inpres No. 18/ 1998 mengubah potret koperasi Indonesia yang semula kerdil didominasi pemerintah (KUD) dengan *captive market*-nya, berkembang menjadi dua kali lipat pada akhir 2001 dibanding akhir 1998, dengan hanya menyisakan 25% saja yang terkait dengan program pemerintah.

Dalam kaitannya dengan Otonomi Daerah, ada 2 peran koperasi yang diharapkannya, yaitu: (1) meningkatkan jangkauan pelayanan bagi masyarakat lapisan bawah, dan (2) menahan arus keluar sumberdaya keuangan daerah. Mengenai fungsi yang ke-2 ini, tidak diungkapkannya berapa besar gerangan dana masyarakat atau pemerintah daerah yang tertanam di koperasi. Apabila dalam pemberian kredit seluruh koperasi ada di bawah BRI Unit dengan 31% pangsa pasar, dalam pangsa simpanan dan dana pihak ke-3 niscaya sangat jauh dari BRI Unit dengan Simpedesnya yang menakjubkan. Masalah baru yang timbul dengan berlakunya Otonomi Daerah adalah kesulitan memperluas jaringan kegiatan melampaui batas daerah otonom. Sebetulnya hal ini tidak perlu dirisaukan apabila koperasi memegang asas "hubungan kepaguyuban" (*common bond*) yang dianut koperasi kredit (*credit union*). Di dalam batas wilayah tertentu, justru "kedalaman" pelayanan yang dipentingkan, dalam arti menggali lebih banyak anggota yang lebih miskin, bukan mengejar "keluasan" pelayanan ke daerah lain.

Noer Soetrisno mengungkap inti masalah di masa lalu dengan mengharapkan agar koperasi tidak dijadikan "instrumen pembangunan", karena hal ini akan menyulitkan koperasi melaksanakan prinsip-prinsip koperasi dan bisnis. Adalah sangat melegakan mendengar hal ini dari seorang petinggi Koperasi, karena selama Orde Baru terlalu sering kita mendengar lembaga dibebani tugas sebagai "agen pembangunan", termasuk perbankan, sehingga mengekang usaha hanya sebagai pelaksana program pemerintah dan tidak dapat mengembangkan profesionalisme mereka.

Peran, prospek, dan strategi pengembangan koperasi diajukan oleh Bayu Krisnamurthi dalam makalahnya "Membangun Koperasi Berbasis Anggota dalam Pengembangan Ekonomi Rakyat". Diakuinya bahwa pengembangan koperasi semasa Orde Baru *bias* kepada

dominasi pemerintah dan kepada penciptaan koperasi tunggal. Sebagai pengukur efektivitasnya, ada tiga tingkat eksistensi koperasi bagi masyarakat, yaitu: (1) sebagai wahana untuk melakukan kegiatan usaha yang diperlukan oleh masyarakat; (2) sebagai lembaga alternatif yang lebih baik daripada lembaga lain yang serupa, dan (3) menjadi lembaga yang dimiliki oleh anggotanya. KUD telah mencemarkan citra koperasi secara keseluruhan, karena ketidakmampuannya dalam melakukan fungsi yang dijanjikannya, dan banyaknya penyimpangan atau kegiatan lain yang mengecewakan masyarakat. Bayu menampilkan koperasi kredit (kopdit) sebagai pembanding, yang dinilainya telah mencapai tataran tiga di atas, tanpa menjelaskan apa, bagaimana, siapa yang mengembangkan, serta berapa populasi kopdit sehingga mewakili kesahihan rumpun koperasi. Berbeda dengan KUD yang setiap hidung tahu, jarang orang tahu tentang kopdit, atau *credit union* nama aslinya, yang berbeda dengan koperasi simpan-pinjam versi Indonesia, yang sering dipakai kamuflase para rentenir. Akan sangat berguna apabila diungkapkan bagaimana kiat pendampingan kopdit sehingga berhasil menanamkan prinsip dan nilai koperasi pada para anggotanya. Begitu pula bila disinggung bagaimana lembaga apeks pendamping kopdit di tingkat lokal dan nasional melaksanakan tugasnya. Apakah juga lepas dari kegiatan kopdit binaannya, dan asyik berbisnis ria seperti halnya "pusat" dan "induk" KUD?

Walaupun "asas tunggal" KUD telah ditinggalkan di era reformasi, untuk pengembangan koperasi diperlukan dua prasyarat, yaitu: (1) dilakukan secara partisipatif, menghindari pendekatan *top-down*, dan dalam hal ini pendidikan prinsip-prinsip dan nilai-nilai koperasi menjadi faktor kunci, dan (2) dibutuhkan kerangka pengembangan yang memberikan apresiasi kepada keragaman lokal. Makalah ini ditutup dengan harapan bahwa "rekonseptualisasi dan revitaliasi peran pemerintah menjadi faktor yang menentukan pengembangan partisipatif ini". Dengan rekonseptualisasi bisa diduga bahwa peran pemerintah adalah sebatas fasilitator. Tapi apa yang dimaksud dengan "revitalisasi" peran pemerintah? Apakah tidak mendorong kembali pendekatan *top-down* dengan versi lain?

Judul yang digunakan Bayu "koperasi berbasis anggota" cukup mengundang tanya. Apakah ada koperasi yang tidak berbasis anggota, sehingga perlu diingatkan kembali slogan: "dari, oleh, dan untuk anggota"? Selain mengungkap fenomena "koperasi pengurus" yang

menjalankan bisnis untuk kepentingan pengurusnya, tidak diulasnya koperasi simpan-pinjam yang secara peraturan diperbolehkan menghimpun dana dari siapa saja dan meminjamkan uang kepada siapa saja. Apakah ini juga termasuk "koperasi berbasis anggota" ?

Tulisan berjudul "Masa Depan Lembaga Keuangan Mikro di Indonesia" dari Sumantoro Martowijoyo, pemerhati keuangan kecil dan mikro, secara singkat mencakup perspektif sejarah dari berdirinya lembaga kredit rakyat di zaman Hindia Belanda sampai Rancangan Undang-Undang Lembaga Keuangan Mikro yang lagi hangat dibicarakan. Sejarah lembaga kredit rakyat dimulai lebih seabad yang lalu dengan pendirian Lumbung Desa, kemudian Bank Desa, yang keduanya kemudian disebut "Badan Kredit Desa" (BKD), disusul dengan banyak lembaga serupa di tingkat desa dan kecamatan setelah kemerdekaan, yang dikenal sebagai "lembaga dana dan kredit pedesaan" (LDKP). Pemerintah kolonial telah pula berusaha mengembangkan koperasi, tapi kurang berhasil. Diperoleh satu kesimpulan yang mirip dengan kesimpulan Bayu, bahwa sifat gotong-royong yang ada pada masyarakat bumiputera yang tumbuh di dalam ekonomi tertutup, agaknya tidak identik dengan semangat koperasi yang dikondisikan untuk masyarakat maju bercirikan ekonomi uang, masyarakat kelas menengah atau *bazaari*. Kalau memang demikian halnya, apakah tidak sia-sia bila kita mengharapkan koperasi menjadi lembaga ekonomi rakyat? Pemerintah Orde Baru keliru "memompa" KUD menjadi sokoguru yang tak pernah tegak dan mengucurkan beragam program kredit yang justru melemahkan swadaya rakyat serta moralitas hubungan dengan lembaga kredit rakyat yang telah ada.

Di saat wacana keuangan mikro marak di dunia, nasib lembaga-lembaga keuangan mikro (LKM) kita tersebut bukannya menjadi lebih baik. Sementara Indonesia dianggap sebagai laboratorium tempat menimba ilmu, persepsi keuangan mikro pemerintah yang semata-mata mengacu pada konsep perbankan, telah melahirkan kebijakan yang menerlantarkan masa depan ribuan LKM kita. Dengan deregulasi perbankan Oktober 1988 (Pakto 88) pemerintah membuka kesempatan untuk mendirikan bank perkreditan rakyat (BPR) dengan modal hanya Rp 50 juta, yang menciutkan ruang gerak LKM tradisional kita. Apabila dalam Undang-Undang Perbankan 1967 LKM tradisional diperbolehkan beroperasi di bawah undang-undang yang berlaku, maka Undang-Undang Perbankan 1992 mengharuskan semua LKM untuk

memperoleh izin usaha sebagai BPR. Ketidakmampuan melaksanakan sistem BPR Gaya Baru, antara lain penyeragaman pelaporan dan penilaian tingkat kesehatan, menyebabkan status BKD tidak jelas, memperoleh status sebagai BPR, tapi dianggap bukan BPR. Undang-Undang Perbankan 1992 mengalihkan pengawasan BKD dari BRI ke tangan Bank Indonesia (BI), tapi Undang-Undang BI tahun 1999 yang mencabut fungsi pengawasan BI membuat nasib 5.345 BKD "bak kerakap tumbuh di batu". Sementara LDKP yang dapat mengubah statusnya sebagai BPR kerepotan mengadaptasi sistem baru yang memerlukan perombakan akuntansi dan budaya kerja, sekitar 1900 LDKP yang tidak menjadi BPR "gamang" beroperasi karena dicap *illegal*.

Seiring mulai bangkitnya keuangan mikro di Indonesia, kalangan "LKM generasi baru" latah mengharapkan adanya undang-undang keuangan mikro. Bisa diduga alasannya adalah legitimasi agar mereka bisa mengakses dana dari luar. Mereka pasti belum sempat belajar dari pengalaman, bahwa lebih baik tidak ada undang-undang sama sekali, daripada ada undang-undang yang kontraproduktif. Dengan persepsi bias dan parsial ditambah kurangnya apresiasi dari pembuat kebijakan dan pihak terkait lainnya, seperti masih terlihat pada RUU LKM yang ada, dikhawatirkan disahkannya Undang-Undang Keuangan Mikro dapat berdampak negatif (lebih lanjut) terhadap LKM. Persepsi ini bahkan memuncak saat ini dengan diberlakukannya batasan kredit mikro sampai dengan Rp 50 juta oleh BI, tetap dengan label "pengentasan kemiskinan" dan menggunakan metode penghubungan. Ternyata di bidang ini pun, kita tidak lepas dari pengaruh "politisasi" dan "globalisasi". Akibatnya, wacana keuangan mikro di Indonesia didominasi "kredit mikro versi perbankan" dan meninggalkan kredit mikro sesungguhnya dari LKM untuk rakyat miskin, yang besarnya paling tinggi Rp 5 juta menurut rata-rata Kupedesnya BRI Unit. Bisa diramalkan, Indonesia yang dulu dikenal sebagai taman bertumbuhnya beragam LKM, akan menjadi pula kuburan massal mereka.

Untuk menyusun kebijakan keuangan mikro yang bijak, diperlukan kearifan untuk menghargai keunggulan lembaga tradisional kita sendiri, bukan setiap kali serta-merta merujuk ke dunia luar. Perbankan kita boleh saja terseok-seok mengikuti aturan yang berkiblat ke Basel, tapi prinsip keuangan mikro tentang kedalaman pelayanan dan kelestarian dilahirkan dan dibuktikan di negeri ini selama lebih dari

satu abad. Jadi, Indonesialah yang sebetulnya tepat menjadi rujukan keuangan mikro dunia. Satu hal lagi yang perlu diingat: ekonomi rakyat, termasuk lembaga kredit rakyat, memang tumbuh, hidup, dan berkembang di arus bawah dalam status informal, di luar pengaturan pemerintah. Mengapa mesti mengharapkan formalitas yang mengundang campur tangan yang belum tentu kondusif??

Bogor, 27 Juli 2005,

Sajogyo
Sumantoro Martowijoyo

## BAGIAN KESATU

# EKONOMI RAKYAT: APA, MENGAPA DAN BAGAIMANA?

# EKONOMI RAKYAT INDONESIA

MUBYARTO

## I. DEFINISI

Pertanyaan amat penting di hadapan kita sekarang, pada pertemuan pertama seri seminar 6 bulan pendalaman ekonomi rakyat, adalah apakah kita perlu mengawali dengan sebuah definisi ekonomi rakyat yang akan kita dalami dalam pertemuan-pertemuan mendatang. Memang kami (panitia) berambisi bahkan sebelum pertemuan terakhir tanggal 2 Juli 2002, semua peserta seminar, atau sebagaian besar, sudah akan benar-benar mengerti dan memahami apa yang dimaksud dengan ekonomi rakyat dan bagaimana kita bersikap terhadapnya. Keinginan kita yang lain tentu saja adalah untuk menghilangkan kesan amat keliru bahwa kata atau konsep ekonomi rakyat (dan ekonomi kerakyatan) adalah konsep yang baru lahir bersamaan dengan gerakan reformasi menjelang dan setelah lengsernya Presiden Soeharto (1997-98). Berkali-kali, dan dalam berbagai kesempatan, saya mendapat pertanyaan apakah konsep ekonomi rakyat atau ekonomi kerakyatan yang akan didalami ini sama dengan konsep Adi Sasono saat menjabat Menteri Koperasi pada Kabinet Habibie. Pada saat pertemuan pakar-pakar ekonomi di Bank Indonesia Semarang tanggal 17 Januari lalu, seorang doktor ekonomi menanyakan pada saya "mengapa bapak menggunakan istilah ekonomi rakyat, tidak demokrasi ekonomi, misalnya seperti dalam era Orde Baru?"

Harus diakui pertanyaan yang bertubi-tubi tentang ekonomi rakyat seperti ini bersumber pada salah mengerti bahwa seakan-akan konsep ekonomi rakyat ini ditemukan dan diperkenalkan oleh Adi Sasono atau Mubyarto atau Sajogyo, dan alasan pengenalannyapun tidak ilmiah tetapi hanya untuk tujuan politik yang "populis", yaitu untuk "memenangkan pemilu". Saya sungguh tidak percaya atau sulit untuk percaya bahwa mereka itu, para cerdik-pandai, belum pernah mendengar atau membaca istilah ekonomi rakyat sebelum munculnya gerakan reformasi 1997/1998. Yang benar adalah bahwa mereka mungkin pernah mendengarnya, dan mengerti bahwa ekonomi rakyat adalah sektor kegiatan ekonomi orang kecil *(wong cilik)* yang juga sering disebut sektor informal. Tetapi karena tahun 1997 seorang

konglomerat yang sangat berkuasa merasa "jijik" terhadap istilah ekonomi rakyat, maka semua orang "yang tidak terlalu berkuasa" merasa perlu pula untuk "merasa asing" dengan istilah itu. Lalu apa ganti istilah yang lebih dapat diterima atau lebih terhormat? Istilah itu adalah ekonomi kerakyatan. Istilah ekonomi kerakyatan lebih sedikit lagi orang menggunakan, dan yang sedikit ini termasuk Sarbini Sumawinata (1985). Tetapi karena istilah ekonomi kerakyatan ini dikenalkan kembali tahun 1997 oleh seorang konglomerat yang "sangat berkuasa" untuk mengganti istilah ekonomi rakyat yang tidak disukainya, maka berhasillah konsep itu masuk TAP MPR yaitu TAP Ekonomi Kerakyatan No. XVI/1998. Dan istilah ekonomi kerakyatan ini kemudian semakin dimantapkan dalam banyak TAP-TAP MPR berikutnya termasuk kemudian UU No. 25/2000 tentang Propenas. Bahwa konsep Ekonomi Kerakyatan ini merupakan konsep politik yang "dipaksakan" nampak kemudian dari penggunaannya yang simpang siur. Dan puncak dari kesimpangsiuran ini berupa keraguan Presiden Megawati dalam pidato kenegaraan 16 Agustus 2001.

Demikian dalam seminar ini kami tidak lagi akan menggunakan istilah ekonomi kerakyatan tetapi "ekonomi rakyat" suatu istilah baku yang sudah dimengerti siapapun, tentunya mereka yang mau mengerti. Di Fakultas-fakultas Pertanian dikenal istilah *smallholder*, terjemahan dari perkebunan rakyat, di samping istilah-istilah pertanian rakyat, perikanan rakyat, pelayaran rakyat, industri rakyat, dan tentu saja perumahan rakyat. Sayang saya tidak secara tegas menjawab pertanyaan konglomerat yang disebutkan di atas pada waktu berkata, "Pak saya kan rakyat juga?" Seharusnya waktu itu saya menjawab "Ya, tapi, mengapa Anda tidak tinggal di perumahan rakyat, bersama rakyat-rakyat yang lain"?

Mudah-mudahan akan jelas bagi kita semua bahwa istilah ekonomi rakyat adalah istilah ekonomi sosial *(social economics)* dan istilah ekonomi moral *(moral economy)*, yang sejak zaman penjajahan dimengerti mencakup kehidupan rakyat miskin yang terjajah. Bung Karno menyebutnya sebagai kaum marhaen. Jadi ekonomi rakyat bukan istilah politik "populis" yang dipakai untuk mencatut atau mengatas namakan rakyat kecil untuk mengambil hati rakyat dalam Pemilu. Ekonomi Rakyat adalah kegiatan atau mereka yang berkecimpung dalam kegiatan produksi untuk memperoleh pendapatan bagi kehidupannya. Mereka itu adalah petani kecil, nelayan, peternak,

pekebun, pengrajin, pedagang kecil dll, yang modal usahanya merupakan modal keluarga (yang kecil), dan pada umumnya tidak menggunakan tenaga kerja dari luar keluarga. Tekanan dalam hal ini adalah pada kegiatan produksi, bukan konsumsi, sehingga buruh pabrik tidak masuk dalam profesi atau kegiatan ekonomi rakyat, karena buruh adalah bagian dari unit produksi yang lebih luas yaitu pabrik atau perusahaan. Demikian meskipun sebagian yang dikenal sebagai UKM (Usaha Kecil-Menengah) dapat dimasukkan ekonomi rakyat, namun sebagian besar kegiatan ekonomi rakyat tidak dapat disebut sebagai "usaha" atau "perusahaan" *(firm)* seperti yang dikenal dalam ilmu ekonomi perusahaan.

Patut diingat dan dicatat terus menerus bahwa kegiatan dalam seminar kita ini, baik pikiran-pikiran yang sudah matang maupun yang masih pada tahap awal selama 6 bulan mendatang adalah benar-benar kegiatan seminar, yang seluruh pesertanya dapat dan bahkan perlu menyumbang pendapat/pikiran, sehingga pada akhir seminar pada bulan Juli nanti, konsep ekonomi rakyat benar-benar sudah menjadi konsep yang matang dan mantap.

## II. EKONOMI RAKYAT SEBAGAI ASET NASIONAL

Dengan judul tulisan sebuah perintah "Para Penguasa dan Penasehat Ahli, Bacalah ini!", Direktur Kepustakaan Populer Gramedia, Parakitri T Simbolon, menulis "wawancara Imajiner" dengan pakar ekonomi Peru yang bukunya sedang populer di mana-mana. Mengapa? Bukunya *The Mystery of Capital* (2000) memang sedang diulas dan disambut secara luar biasa karena ketepatan diagnosisnya tentang "teka-teki kemiskinan di negara-negara dunia ketiga dan eks negara sosialis". Karena imajiner maka juga dibuat diagnosis imajiner tentang "rahasia modal" di Bali yang mewakili masyarakat Indonesia. Di Bali "anjing lebih pintar dari manusia" (dan dengan "bahasa Kwik Kian Gie," pakar lebih "bego"!), karena anjing dapat membedakan kepemilikan (aset) tuan masing-masing melalui perbedaan gonggongannya.

Hernando De Soto 10 tahun lalu menulis buku yang juga meyakinkan berjudul *The Other Path* yang terjemahannya dalam bahasa Indonesia seharusnya "Ekonomi Rakyat." Tetapi karena istilah ekonomi rakyat dianggap kata "haram" dan "berbau komunis", maka

kata tersebut diterjemahkan "Masih Ada jalan Lain : Revolusi Tersembunyi di Negara Dunia Ketiga", yang kiranya tidak pernah dibaca oleh pakar-pakar ekonomi Indonesia yang "terlalu pintar" untuk memberikan perhatian pada ekonomi rakyat yang "tidak ada apa-apanya". "Wong orang sudah bicara tentang globalisasi yang serba canggih kok bicara tentang ekonomi rakyat!" Puncak rasa "jijik" terhadap istilah ekonomi rakyat dipicu oleh konglomerat yang anak penguasa karena sangat murka disebut "Batara Kala yang serakah" (Makassar, 1997). Demikian dalam waktu 6 bulan (September 1997 - Maret 1998), konglomerat bersangkutan, yang sangat berkuasa, bersumpah "menghapus kata ekonomi rakyat dari GBHN 1993", dan sejak itu muncullah kata atau istilah yang dianggap lebih terhormat yaitu "ekonomi kerakyatan". Sayangnya, peme-rintahan Habibie, yang tinggal menerima saja konsep ini terpaksa menelan pil pahit dianggap keliru dan "berpolitik terlalu populis" yaitu "memusuhi konglomerat untuk membela rakyat". Hasilnya, pakar-pakar ekonomi Neoklasik/ Neoliberal menghujat konsep ekonomi kerakyatan sebagai konsep politik yang "ideologis", yang tak ilmiah, dan tak sesuai dengan sistem ekonomi pasar (bebas) yang mereka gandrungi, dan yang dianggap satu-satunya sistem ekonomi yang "benar" sejak runtuhnya tembok Berlin 1989.

Demikianlah rupanya pakar-pakar ekonomi kita di Indonesia memang tidak membaca, tidak mau tahu, apalagi menerapkan konsep-konsep "ekonomi rakyat" yang disampaikan Hernando De Soto. Itulah sebabnya, Parakitri T. Simbolon "memerintahkan" para penguasa dan penasehat ahli Indonesia untuk membaca wawancara imajinernya dengan Hernando De Soto tentang rahasia ekonomi rakyat Indonesia sebagaimana dlihat dari kacamata ekonom Peru. Kita ragu apakah perintahnya akan dipatuhi.

**Modal Mati**. Konsep kunci De Soto adalah bahwa aset atau hak milik di negara-negara berkembang tidak dapat dimanfaatkan alias mati *(dead capital)*. Modal yang mati ini berupa rumah di tanah yang tidak jelas pemiliknya, perusahaan yang tidak berbadan hukum, dan industri tersebar yang tidak dilihat investor. Karena tidak tercatat maka kekayaan laksana "berlian" seperti itu tidak siap dialihkan jadi modal sosial. Di Indonesia pelaku-pelaku ekonomi (rakyat) yang modalnya kecil, bahkan gurem, berasal dari pinjaman koperasi yang kecil-kecil, arisan kampung, pegadaian, atau dari keluarga dekat, tidak dianggap

sebagai investasi karena investasi harus merupakan kredit besar berasal dari bank. Demikian dalam persamaan Keynesian ekonomi makro (Y = C + I + G), rakyat kecil dianggap hanya berkonsumsi (C), sedangkan I (investasi) hanya dapat dilakukan pengusaha besar. Maka sejak krisis moneter 1997-1998 pakar-pakar ekonomi arus utama selalu menyatakan di Indonesia tidak ada lagi investasi, karena para investor "sedang klenger", dan bahkan para pengusaha nasional dan investor-investor asing melarikan modal mereka ke luar negeri yang ditaksir mencapai USD 10 milyar per tahun (Anwar Nasution, 2001). Mereka yang bukan pakar ekonomi disuruh percaya adanya "pelarian modal besar-besaran" ini agar untuk menahannya, atau untuk menarik kembali modal tersebut, pemerintah harus memberikan perangsang khusus berupa *tax holiday* atau tingkat suku bunga tinggi atau perangsang lain. Jika hal ini dilakukan maka terjadilah yang paling dikhawatirkan De Soto, modal dan kekayaan dalam negeri yang potensial lebih diabaikan (dimatikan) lagi.

Kebiasaan menganggap enteng pemodal dalam negeri (domestik) terutama dari ekonomi rakyat (kecil), dan kekaguman pada modal asing, makin menonjol setelah dibukanya pasar uang dan pasar modal di Jakarta (BEJ, 1977). Mengapa? Karena dalam BEJ berkumpul para *"fund manager"* dari seluruh dunia yang pekerjaan utamanya memang "berdagang uang" dan melipatgandakan nilai uang mereka. Makin besar untung mereka sebagai pedagang uang makin besar penghasilan mereka. Uang atau modal yang dijualbelikan di BEJ ini bisa secara keliru dianggap sebagai "investasi asing yang riil", dan penarikannya ke luar negeri dianggap pelarian modal *(capital flight)*, padahal sebenarnya tidak demikian. Banyak modal asing ini sekedar diperdagangkan di Jakarta dan tidak pernah diinvestasikan di sektor riil.

Dari trilyunan dolar Amerika yang diperjualbelikan sehari-hari, hanya 5 % yang berkaitan dengan perdagangan dan transaksi ekonomi substantif lainnya. Sembilan puluh lima persen sisanya terdiri dari spekulasi dan arbitrase, saat para pedagang yang memiliki sejumlah besar uang mencari keuntungan yang cepat dari fluktuasi nilai tukar dan perbedaan suku bunga.[1]

---

[1] Giddens, Anthony, "*The Third Way, Jalan Ketiga*", Pembaharuan Demokrasi Sosial, Gramedia, 1999, h. 172

**"Prospek" Indonesia Masa Depan**. Banyak ilmuwan Indonesia "merasa bisa" meramalkan masa depan Indonesia tanpa secara sungguh-snggguh menjelaskan mengapa kita mempunyai masalah yang kita hadapi sekarang. Jika ilmuwan kita "meramal" ke depan dan memberikan resep-resep kebijakan agar masa depan itu lebih baik, tanpa menerangkan "sejarah" terjadinya masalah riil yang kita hadapi sekarang, maka tentulah ilmuwan yang bersangkutan menyusun "asumsi-asumsi" yang jika, dan hanya jika asumsi-asumsi terpenuhi, kebijakan-kebijakan yang dianjurkan akan dapat berjalan. Namun, jika ilmuwan menggunakan terlalu banyak asumsi yang tidak realistis, maka berarti ilmuwan yang bersangkutan hanya berteori (berpikir deduktif), padahal banyak teori-teori ekonomi yang berasal dari Barat ini sering keliru atau tidak tepat bagi Indonesia.

Demikian ilmu ekonomi sebenarnya akan lebih bermanfaat jika dapat "menjelaskan" berbagai sebab-akibat dari fenomena masyarakat, dan dari penjelasan-penjelasan tersebut masyarakat dapat mawas diri dan mengoreksi kekeliruan-kekeliruan yang telah dibuat di masa lalu. Mawas-diri dan mengoreksi merupakan syarat bagi ditemukannya tindakan atau kebijakan yang lebih baik di masa datang. Dianjurkan kepada para cerdik-pandai terutama pakar-pakar ekonomi untuk lebih menahan diri dan tidak terlalu suka "meramalkan" masa depan dengan analisis atau pernyataan-pernyataan *remedial* (dengan resep-resep atau obat-obat) tanpa data-data empirik kenyataan masa lalu dan masa sekarang.

Dalam bidang ekonomi, kesalahan paling mendasar adalah sangat tidak memadainya rasa nasionalisme para pemimpin ekonomi kita. Perwujudan rasa nasionalisme yang rendah (lebih kagum globalisasi) sama dengan rendahnya rasa percaya diri, yang dalam krisis moneter 1997-1998 hampir hilang sama sekali. Maka mengembangkan rasa percaya diri, bahwa bangsa Indonesia akan mempunyai kemampuan mengatasi masalah-masalah ekonomi yang dihadapi dengan upaya sendiri, mutlak diperlukan. Hernando De Soto dengan menyakinkan menunjuk pada "berlian" di negara-negara berkembang yang tak pernah dikenali oleh pemerintah maupun para perencana pembangunan. Inilah potensi domestik, yaitu kekuatan "ekonomi rakyat" yang telah terbukti tahan-banting dalam situasi krismon, dan telah menyelamatkan ekonomi Indonesia dari kehancuran total. Bahwa ekonomi Indonesia hanya mengalami kontraksi

(pertumbuhan negatif) satu tahun saja pada tahun 1998, dan mulai tahun 1999 dan seterusnya sudah tumbuh positif (meskipun kecil), hendaknya dicatat sebagai bukti bahwa sektor ekonomi rakyat dalam waktu pendek telah pulih kembali meskipun ekonomi sektor modern masih menghadapi kesulitan.

**Penutup**. Kami selalu menahan diri dan tidak tertarik menulis "prospek masa depan", dengan alasan yang kami ajukan di atas yaitu bahwa tugas ilmuwan lebih baik "menjelaskan" bukan "meramal". Menyusun prospek dalam bidang ekonomi lebih perlu lagi untuk tidak dilakukan secara gegabah karena teori-teori ekonomi yang ada, yang berasal dari Barat, pada umumnya tidak realistis, karena banyak menggunakan asumsi-asumsi yang sulit dipenuhi. Satu contoh kekeliruan fatal dari teori ekonomi Neoklasik/Neoliberal dari Barat sudah terjadi yaitu ketika krismon 1997-1998 diramalkan "tidak mungkin terjadi di Indonesia". Dewasa ini pakar-pakar ekonomi bersilang pendapat tentang bisa tidaknya krisis ekonomi *a la* Argentina menyerang Indonesia. Dalam hal seperti ini kami selalu menolak untuk membuat ramalan. Yang kiranya cukup jelas adalah bahwa para pemimpin ekonomi Indonesia baik dari kalangan pemerintah, dunia bisnis, atau dari kalangan pakar, kami himbau untuk berpikir keras menyusun aturan main atau sistem ekonomi baru yang mengacu pada *sistem sosial* dan *budaya* Indonesia sendiri. Jika Pancasila kita terima sebagai ideologi bangsa, maka kita tidak perlu merasa ragu-ragu mengacu pada Pancasila lengkap dengan lima silanya dalam menyusun sistem ekonomi yang dimaksud.

Sistem Ekonomi Pancasila mencakup kesepakatan "aturan main etik" sebagai berikut:

1. Ke-Tuhanan Yang Maha Esa: perilaku setiap warga negara digerakkan oleh rangsangan ekonomi, sosial, dan moral;
2. Kemanusiaan yang adil dan beradab: ada tekad seluruh bangsa untuk mewujudkan kemerataan nasional;
3. Persatuan Indonesia: nasionalisme ekonomi;
4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan /perwakilan: demokrasi ekonomi; dan
5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia: desentralisasi dan otonomi daerah.

Demikian "prospek" masa depan ekonomi Indonesia, pada

hemat kami sangat tergantung pada kesediaan untuk menerima dan melaksanakan "aturan main etik", (ada yang menyebutnya sebagai "kontrak sosial"). Apapun namanya, sebaiknya kita tinggalkan aturan main, atau sistem ekonomi *kapitalis liberal* (atau *Neoliberal*) yang sejauh ini dianggap "tak terelakkan". Kita harus berani mengelak dari nasehat-nasehat dari luar, atau dari pakar-pakar yang terlalu silau atau terlalu yakin akan kebenaran teori-teori ekonomi dari luar. Indonesia harus percaya diri menyusun aturan main yang paling cocok bagi kepribadian Indonesia.

## III. EKONOMI RAKYAT DI MATA TEKNOKRAT

**Sajogyo dan Widjojo Nitisastro**. Pada tahun 1978 dalam sebuah artikel ilmiah populer di harian Kompas berjudul "Garis Kemiskinan dan Kebutuhan Minimum Pangan", Sajogyo, yang sosiolog, "mengambil oper" peranan pakar ekonomi dengan menetapkan garis kemiskinan pada tingkat pendapatan per tahun setara 240 kg nilai tukar beras/ orang. Sajogyo menghitung ada 42,7 juta orang miskin (36,4%) di Indonesia (1970), yang 6 tahun kemudian (1976) turun persentasenya menjadi 33,4 %, meskipun dalam jumlah orang meningkat menjadi 45,1 juta. Peranan sebagai ekonom ini dilakukan Sajogyo sejak 1976 ketika mengeluh mengapa ekonom Indonesia tidak menanggapi hasil penelitian tentang kemiskinan di Sriharjo yang 3 tahun sebelumnya (1973) sudah dibahas di mana-mana di kalangan ilmuwan ekonomi pertanian internasional. Sajogyo kecewa ekonom Indonesia lebih banyak memikirkan masalah-masalah makroekonomi perdagangan dan keuangan internasional (konglomerasi dan globalisasi), dan tidak menyediakan waktu memikirkan ekonomi rakyat atau nasib penduduk miskin yang jumlahnya banyak dan senantiasa meningkat.

Pada tahun 1966, Widjojo Nitisastro, yang Dekan Fakultas Ekonomi, dengan dukungan rekan-rekannya dan mahasiswa FE-UI, mengumandangkan tekad melaksanakan pasal-pasal 23,27,33, dan 34 UUD 1945, dan bertekad mengamalkan Pancasila dan perbaikan ekonomi rakyat. Rumusan hasil kesimpulan seminar mahasiswa FE-UI selanjutnya menjadi landasan TAP No. XXIII/MPRS/1966.

Pada tahun 1933, Bung Hatta yang sarjana ekonomi tamatan

Sekolah Tinggi Ekonomi di Nederland(1932), menulis kata pengantar dalam majalah *Daulat Rakyat* sebagai berikut :

> "Tani sendiri tidak berkuasa lagi atas padi yang ditanamnya. Padi masak orang lain yang punya. Produksi tinggal di tangan bangsa kita, tetapi distribusi atau penjualan sudah ditangan bangsa asing. Bertambah banyak perpecahan produksi, bertambah kuasa kaum pembeli dan penjual, semakin terikat ekonomi rakyat".[2]

Demikian jika tokoh-tokoh dan pemimpin-pemimpin ekonomi kita di masa lalu begitu bersemangat memihak kepentingan ekonomi rakyat dan berpikir atau bekerja keras mengangkat derajat orang kecil yang miskin, adalah aneh jika ekonom-ekonom muda masa kini begitu percaya dan menggantungkan diri pada konsep pertumbuhan ekonomi dan begitu mengagung-agungkan persaingan bebas yang dianggap hasilnya pasti akan "menetes ke bawah". Prinsip demokrasi ekonomi dan asas kekeluargaan, misalnya, yang dirumuskan Hatta dan dibela oleh Widjojo dkk, sekarang dianggap tidak relevan lagi setelah globalisasi.

**Selo Soemardjan**. Selo Soemardjan yang menerima Anugerah Hamengkubuwono IX tanggal 19 Januari 2002 menyampaikan orasi ilmiah di Pagelaran Keraton Yogyakarta dengan judul "Pluralisme Budaya Indonesia (Suatu Tinjauan Sosiologis)". Dari orasi dengan judul yang sangat netral dan sederhana terungkap keprihatinan mendalam tentang mulai pudarnya nasionalisme Indonesia, yaitu kesetiaan pada pluralisme budaya (kebhinekaan). Patriotisme dan nasionalisme seperti yang diikrarkan pemuda-pemudi Indonesia tahun 1928 sekarang hampir hilang karena suku-suku bangsa di pelosok-pelosok seluruh Indonesia mulai pudar kepercayaannya pada Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berpusat di Jakarta.

Namun yang kini lebih memprihatinkan lagi bukanlah makin pudarnya rasa nasionalisme suku-suku bangsa kecil-kecil yang jauh dari Jakarta, tetapi makin pudarnya rasa nasionalisme para pakar yang menganggap paham globalisme lebih kuat atau lebih benar ketimbang ideologi nasional. Maka Pancasila dan UUD yang telah disepakati para pendiri Republik Indonesia tahun 1945 juga mulai dipertanyakan karena dianggap tidak lagi relevan atau ketinggalan zaman. Mencontoh negara-negara lain yang lebih maju dari Indonesia yang menganggap

---

[2] M. Hatta, *Kolektivisme Tua dan Baru*, Daulat Rakyat, No. 25, 10 Oktober 1933

sistem ekonomi kapitalisme sebagai satu-satunya jalan ke kemajuan, maka "tidak perlu lagi Indonesia "terikat" pada atas kekeluargaan atau kegotong-royongan yang terpancar dari Pancasila".

Demikian dari uraian sosiologis Selo Soemardjan tentang pergolakan etnik di daerah-daerah yang sudah berlangsung 4 tahun terakhir, dan keluhan Sajogyo tentang tidak cekatannya pakar-pakar ekonomi menanggapi masalah kemiskinan dan ekonomi rakyat di Indonesia, pakar-pakar ekonomi perlu benar-benar mawas diri. Kami sendiri berpendapat ketidaktajaman cara berpikir pakar-pakar ekonomi, dan menurunnya rasa nasionalisme, disebabkan ilmu ekonomi telah kita jauhkan dari ilmu sosiologi. Ilmu ekonomi *a la* Samuelson yang semakin kuantitatif harus kita akui sebagai "biangkeladi" dari kekeliruan ini. Dan yang paling fatal ilmu ekonomi Neoklasik Barat kini kita pelajari dan kita ajarkan sebagai agama (Robert Nelson, *Economics as Religion*, 2001).

**Ekonomi Moral**. Jika disadari bahwa buku Smith tahun 1759 berjudul *The Theory of Moral Sentiments*, padahal kita hanya mengajarkan kepada mahasiswa kita buku keduanya yaitu *The Weath of Nations* (1776), kiranya kita para dosen ilmu ekonomi harus mengaku "berdosa" atau paling sedikit mengakui kekeliruan kita. Mengapa mahasiswa ekonomi hanya memahami manusia sebagai *"homo ekonomicus"*, dan bukan sebagai *"homo moralis"* atau *"homo socius"* ? Itulah, karena ilmu ekonomi kita ajarkan sebagai ilmu yang super spesialistis, yang matematis, sehingga sifatnya sebagai ilmu sosial menjadi hilang. Memang Kenneth Boulding telah berjasa mengingatkan bahwa ilmu ekonomi dapat dipelajari sebagai :

(1) ilmu ekologi;
(2) ilmu perilaku;
(3) ilmu politik;
(4) ilmu matematik;
(5) ilmu moral.

Tetapi berapa banyak di antara kita yang membahasnya atau menyinggung di ruang kuliah sebagai ilmu moral? Sangat sedikit, karena kita lebih suka menganggap ilmu ekonomi sebagai ilmu positif *(positive science)*, dan cenderung mengejek ekonom lain yang mengajarkannya sebagai ilmu yang normatif *(normative science)*. Terhadap konsep Ekonomi Pancasila yang pernah mencuat di wacana

nasional, ada Ekonom Senior kita yang mengejek bahwa "tidak ada gunanya mengajarkan ilmu surga di dunia"

Karena tidak banyak manfaatnya lagi mengingatkan kritik-kritik radikal terhadap ilmu ekonomi seperti Paul Ormerod dalam *The Death of Economics* (1994), (karena buku seperti ini pasti sudah "disingkirkan" sejak awal), maka buku klasik Kenneth Boulding diatas kiranya lebih tepat untuk dikutip.

> *"Our graduate schools may easily be producing a good deal of the "trained incapacity", which Veblen saw being produced in his day, and this is a negative commodity unfortunately with a very high price".*[3]

Kami sangat khawatir kita tidak terlalu peduli apakah sarjana-sarjana ekonomi yang kita hasilkan akan merupakan *"trained incapacity"* atau bukan? Mudah-mudahan melalui diskusi-diskusi ini makin banyak dosen di fakultas-fakultas ekonomi yang tersadar, berpikir, dan menjadi peduli pada misi pendidikan kita sekarang dan di masa depan. Jika tidak kita patut bertanya: *Quo Vadis* Fakultas Ekonomi kita?

## IV. PENUTUP

Ekonomi Rakyat adalah kancah kegiatan ekonomi orang kecil *(wong cilik)*, yang karena merupakan kegiatan keluarga, tidak merupakan usaha formal berbadan hukum, tidak secara resmi diakui sebagai sektor ekonomi yang berperanan penting dalam perekonomian nasional. Dalam literatur ekonomi pembangunan ia disebut sektor informal, *"underground economy"*, atau *"extralegal sector"*. Alfred Marshall bapak ilmu ekonomi Neoklasik (1890) memberikan definisi ilmu ekonomi sebagai berikut :

> *"Economics is a study of men as they live and move and think in the ordinary business of life. But it concerns itselft chiefly with those motives which affect, most powerfullly and most steadily, man's conduct in the business part of his life"*
> .[4]

Ekonomi Kerakyatan menunjuk pada sila ke-4 Pancasila, yang menekankan pada sifat demokratis sistem ekonomi Indonesia. Dalam demokrasi ekonomi Indonesia produksi tidak hanya dikerjakan oleh sebagian warga tetapi oleh semua warga masyarakat, dan hasilnya

---

[3] Boulding, Kenneth, E. *Economics as a Science*, Tata McGraw-Hill, Bombay 1970, op. cit.hal 156

[4] Alfred Marshall, *Principles of Ecoomics*, Macmillan, 1948, op.cit. hal 14

dibagikan kepada semua anggota masyarakat secara adil dan merata (penjelasan pasal 33 UUD 194).

Demikian ekonomi rakyat memegang kunci kemajuan ekonomi nasional di masa depan, dan sistem ekonomi Pancasila merupakan "aturan main etik" bagi semua perilaku ekonomi di semua bidang kegiatan ekonomi.

## DAFTAR PUSTAKA


Boulding, Kenneth, E. *Economics as a Science*, Tata McGraw-Hill, Bombay 1970

Lunati, M. *Teresa, Ethical Issues in Economics from Altruism to Cooperation to Equality*, St. Marten's Press, New York, 1997.

Mubyarto, *Membangun Sisem Ekonomi*, BPFE, 2000

———, *Prospek Otonomi Daerah dan Perekonomian Indonesia Pasca Krisis Ekonomi*, BPFE, 2001

———, *Amandemen Kostitusi dan Pergulatan Pakar Ekonomi*, Aditya Media, 2001.

———, *Pemberdayaan Ekonomi Rakyat dan Peranan Ilmu-ilmu Sosial*, YAE, 2002

Nagvi, Syed Nawab Haider, *Ethics and Economics, An Islamic Synthesis, The Islamic Foundation*, London, 1981.

Nelson, Robert H, *Economics as Religion, from Samuelson to Chicago and Beyond*, Pennsylvania State UP, 2001

Svedberg, Richard, *Max Weber and the Idea of Economic Sociology*, Princeton UP, Princeton, 1998

Weber, Max, *The Protestant Ethics and the Spirit of Capitalism*, Charles Scribner, New York, 1905

Wilson, Rodney, *Economics, Ethics, and Religion*, Macmillan, 1997.

# EKONOMI RAKYAT: SEBUAH PENGANTAR

BAMBANG ISMAWAN

## PENDAHULUAN

Ekonomi rakyat beberapa waktu terakhir menjadi istilah baru yang banyak didiskusikan dalam berbagai forum dan oleh banyak pihak. Bukan tanpa alasan ekonomi rakyat seolah-olah menjadi *trendsetter* baru dalam wacana pembangunan. "Ambruknya" ekonomi Indonesia yang selama lebih dari tiga dasawarsa selalu dibanggakan oleh pemerintah, memaksa berbagai pihak meneliti kembali struktur perekonomian Indonesia. Berbagai kajian yang dilakukan berhasil menemukenali satu faktor kunci yang menyebabkan keambrukan ekonomi Indonesia yaitu ketergantungan ekonomi Indonesia pada sekelompok kecil usaha dan konglomerat yang ternyata tidak memiliki struktur internal yang sehat. Ketergantungan tersebut merupakan konsekuensi logis dari kebijakan ekonomi neoliberal yang mengedepankan pertumbuhan dengan asumsi apabila pertumbuhan tinggi dengan sendirinya akan membuka banyak lapangan kerja, dan karena banyak lapangan kerja maka kemiskinan akan berkurang. Kebijakan ekonomi tersebut ternyata menghasilkan struktur ekonomi yang tidak seimbang.

Di dalam struktur ekonomi yang tidak seimbang tersebut, sekelompok kecil elit ekonomi — yang menurut BPS jumlahnya kurang dari 1% total pelaku ekonomi — mendapatkan berbagai fasilitas dan hak istimewa untuk menguasai sebagian besar sumber daya ekonomi dan karenanya mendominasi sumbangan dalam PDB, pertumbuhan ekonomi, maupun pangsa pasar. Manakala elit ekonomi tersebut mengalami problema keuangan sebagai akibat mismanajemen dan praktek-praktek yang tidak sehat maka sebagai konsekuensi logisnya berbagai indikator seperti PDB dan pertumbuhan ekonomi menunjukkan kemerosotan.[1]

---

[1] Data BPS tahun 1998 memperlihatkan sektor usaha besar dan konglomerat yang berjumlah 0,2% dari seluruh total pelaku ekonomi memberikan sumbangan terhadap PDB dan ekonomi sebesar kurang lebih 80%. Kondisi ini menyebabkan krisis finansial yang dialami beberapa usaha besar dan konglomerat segera berdampak pada kinerja perekonomian nasional.

Namun struktur ekonomi yang timpang tersebut ternyata juga merupakan *blessing in disguise* bagi Indonesia. Sebagian besar pelaku ekonomi yang selama ini posisinya marjinal, informal, tidak mendapatkan fasilitas, justru lebih mampu bertahan. Para pelaku ekonomi inilah yang sering disebut dengan ekonomi rakyat.

## EKONOMI RAKYAT

Dalam wacana teori ekonomi, istilah ekonomi rakyat memang tidak dapat ditemui. Hal ini memang karena ekonomi rakyat sebagai sebuah pengertian bukan merupakan turunan dari mazhab atau *school of thought* tertentu melainkan suatu konstruksi pemahaman dari realita ekonomi yang umum terdapat di negara berkembang. Suatu realita ekonomi di mana selain ada sektor formal yang umumnya didominasi oleh usaha dan konglomerat terdapat sektor informal dimana sebagian besar anggota masyarakat hidup.

Dalam konteks Indonesia, ekonomi rakyat seringkali dihadapkan secara diametral dengan usaha besar dan konglomerat. Pembedaan ini memiliki rujukan akademis yang sudah sangat panjang mengenai adanya dualisme ekonomi di Indonesia, suatu konsepsi yang dirumuskan oleh Boeke jauh sebelumnya. Pembedaan ini juga dipertegas dengan klasifikasi data BPS yang mengelompokkan pelaku ekonomi Indonesia ke dalam dua kelompok, yaitu yang pertama adalah usaha besar dan konglomerat sedangkan yang kedua adalah usaha kecil, menengah, dan koperasi.

Apabila perhatian lebih jauh ditujukan kepada sektor kedua, yaitu usaha kecil, menengah, dan koperasi yang jumlahnya menurut BPS sekitar 36 juta usaha, pada kenyataannya bagian terbesar yaitu sebesar 34 juta jiwa adalah usaha mikro, baru diikuti oleh usaha kecil, koperasi, dan usaha menengah. Sektor ini pada tahun 2000 menyerap 99,6% tenaga kerja Indonesia.[2] Dengan demikian kalau kita membicarakan ekonomi rakyat, perlu dijadikan catatan bahwa sebagian terbesar dari pelaku ekonomi di dalamnya adalah usaha mikro yang menyerap tenaga kerja sangat besar dan secara hipotetis menjangkau lebih dari 136 juta jiwa.

---

[2] Urata, Sujiro., 2000. *Policy Recommendation for SME Promotion in The Republic of Indonesia*. JICA

Kegiatan-kegiatan yang digeluti pelaku ekonomi rakyat secara kasar dapat dikelompokkan menjadi:

a) kegiatan-kegiatan primer dan sekunder - pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan (semua dilaksanakan dalam skala terbatas dan subsisten), pengrajin kecil, penjahit, produsen makanan kecil, dan semacamnya.
b) kegiatan-kegiatan tersier - transportasi (dalam berbagai bentuk), kegiatan sewa-menyewa baik perumahan, tanah, maupun alat produksi.
c) kegiatan-kegiatan distribusi - pedagang pasar, pedagang kelontong, pedagang kaki lima, penyalur dan agen, serta usaha sejenisnya.
d) kegiatan-kegiatan jasa lain - pengamen, penyemir sepatu, tukang cukur, montir, tukang sampah, juru potret jalanan, dan sebagainya.[3]

Kegiatan primer seperti pertanian, perkebunan, peternakan, dan perikanan selama beberapa dasawarsa terakhir mendapatkan tekanan struktural dari pemerintah sebagai akibat kebijakan yang menekankan pada pertumbuhan industri dan menuntut upah buruh yang rendah. Upah buruh rendah hanya dapat tercapai apabila salah satu komponen utamanya yaitu makan juga rendah. Sebagai akibatnya kegiatan primer ditekan untuk menyediakan pangan murah yang diperlukan bagi pertumbuhan industri. Orientasi pada industri juga menyebabkan berbagai kegiatan di masyarakat seperti pengrajin, penjahit, produsen makanan dan semacamnya karena skalanya yang terbatas tidak mendapatkan perhatian bahkan tidak dilihat sebagai aktifitas ekonomi yang perlu dipertimbangkan.

Dalam kegiatan yang dikelompokkan sebagai tersier, transportasi baik orang maupun barang banyak diusahakan sendiri oleh rakyat. Hal ini merupakan gejala umum pada negara berkembang seperti telah disinyalir oleh Hernando de Soto, 1991.[4] Negara memang telah mengusahakan berbagai sarana transportasi namun dalam kenyataannya transportasi yang diusahakan sendiri oleh rakyat tetap lebih dominan (meskipun seringkali *illegal*). Kegiatan sewa-menyewa seperti misalnya tempat tinggal (baik kamar maupun rumah) di kota

[3] Hart, Keith, 1973. *Informal Income Opportunities and Urban Employment in Ghana*, dalam Journal of Modern African Studies.
[4] De Soto, Hernando., 1991. *Masih Ada Jalan Lain*. Yayasan Obor. Jakarta (terj.)

dan tanah atau pekarangan di desa adalah kegiatan yang memiliki nilai ekonomi sangat tinggi dan tidak banyak tercatat. Di kota besar seperti Jakarta, kegiatan ini telah secara efektif mendorong datang dan berkembangnya banyak wirausaha mikro seperti penjual bakso dan pedagang keliling lainnya dari berbagai daerah.

Kegiatan-kegiatan distribusi merupakan salah satu kegiatan yang paling populer bagi ekonomi rakyat karena relatif mudah dikerjakan, tidak menuntut keterampilan khusus, dan memiliki margin keuntungan yang relatif besar. Kegiatan distribusi juga merupakan tempat perputaran uang yang besar dan cepat. Melalui kegiatan distribusi yang sebagian besar dilaksanakan secara informal (tanpa ijin) berbagai produk baik yang dihasilkan oleh perusahaan besar maupun usaha rumah tangga mampu menjangkau masyarakat secara efektif.

Berbagai kegiatan jasa lain yang diungkap di atas, dalam kenyataannya merupakan suatu "jaring pengaman sosial"[5] bagi kelompok masyarakat bawah yang menggantikan ketiadaan pelayanan dasar yang semestinya disediakan oleh pemerintah. Sebagian besar masyarakat pada kegiatan ini berada dalam tahapan bertahan hidup *(survival)* dan menjadikan aktifitas yang dijalaninya sebagai persiapan untuk masuk kedalam kegiatan ekonomi lain yang lebih "mapan" meskipun beberapa yang lain menjadikan kegiatan mereka sebagai profesi dan mereka mampu menghidupi keluarganya secara relatif "memadai". Memperhatikan keunikan kegiatan jasa ini, tindakan pemerintah terutama pemerintah daerah untuk "menertibkan" atau "mengatur" kegiatan-kegiatan ini pada kenyataannya sering kali merusak "jaring pengaman sosial" yang secara riil telah mampu menyediakan pekerjaan pada masyarakat bawah.

## KARAKTERISTIK EKONOMI RAKYAT

Sebagai sebuah entitas ekonomi yang cakupannya sangat besar dan luas, karakteristik yang dimiliki ekonomi rakyat sangat beragam, tergantung dari jenis kegiatan yang dimaksud. Meskipun demikian, kiranya dapat digambarkan beberapa karakteristik dasar

[5] Terminologi ini dipakai tidak dalam pengertian baku *structural adjustment program*, melainkan merujuk pada kewajiban pemerintah untuk menyediakan berbagai kebutuhan dasar seperti tertulis didalam UUD 1945.

sebagai berikut:

**Informalitas**. Sebagian besar ekonomi rakyat bekerja di luar kerangka legal dan pengaturan *(legal and regulatory framework)* yang ada. Ketiadaan maupun kelemahan aturan yang ada atau ketidakmampuan pemerintah untuk mengefektifkan peraturan yang ada (yang seringkali merugikan pelaku usaha kecil) menjadi ruang yang membuat ekonomi rakyat bisa berkembang. Beberapa upaya intervensi yang dilakukan pemerintah dalam kenyataannya justru dapat "mematikan" ekonomi rakyat seperti terlihat pada kasus yang menjadi persoalan nasional yaitu pengaturan tata niaga cengkeh dan jeruk di Kalimantan Barat. Hernando de Soto dalam bukunya yang terakhir *The Mystery of Capital* berpendapat bahwa situasi informalitas sektor ekonomi rakyat ini menjadi penyebab "mati"-nya kapital yang dimiliki ekonomi rakyat, dalam artian tidak bisa dipergunakan untuk kapitalisasi dan transaksi ekonomi. Hal ini untuk sebagian memang benar karena informalitas ekonomi rakyat menyebabkan mereka tidak bisa mengakses lembaga keuangan formal dan terpaksa harus berhubungan dengan sumber pinjaman informal yang mengenakan bunga sangat tinggi. Pada sisi lain seperti diungkap diatas, formalisasi ekonomi rakyat juga menyimpan bahaya.

**Mobilitas**. Aspek informalitas dari ekonomi rakyat juga membawa konsekuensi tiadanya jaminan keberlangsungan aktifitas yang dijalani. Berbagai kebijakan pemerintah dapat secara dramatis mempengaruhi keberlangsungan suatu aktifitas ekonomi rakyat. Dalam merespon kondisi yang demikian, sektor ekonomi rakyat merupakan sektor yang relatif mudah dimasuki dan ditinggalkan. Apabila pada aktifitas ekonomi tertentu terdapat banyak peluang maka dengan segera akan banyak pelaku yang menerjuninya. Sebaliknya apabila terjadi perubahan yang mengancam keberlangsungan jenis usaha tertentu maka dengan segera para pelakunya akan berpindah ke jenis usaha yang lain. Situasi ini tentu saja tidak terjadi dengan aktifitas primer seperti pertanian dimana para pelakunya jarang meninggalkan aktifitas pertaniannya. Mekanisme yang dikembangkan untuk menjawab tantangan ekonomi akibat berbagai situasi eksternal adalah melakukan diversifikasi aktifitas ekonomi pada bidang-bidang *off-farm*.

**Beberapa pekerjaan dilakukan oleh satu keluarga**. Salah satu karakteristik lain adalah bahwa dalam satu keluarga terutama

yang berada pada strata bawah umumnya keluarga tersebut melalui anggotanya terlibat pada lebih dari satu aktifitas ekonomi yang dapat digolongkan sebagai ekonomi rakyat. Mudah dipahami mengapa ini terjadi. Ketidakamanan dan keberlanjutan yang sulit diramalkan dalam ekonomi rakyat membuat pelakunya harus membuat beberapa alternatif yang dapat menggantikan apabila satu aktifitas ekonomi tidak terpaksa terhenti. Apabila tidak terjadi sesuatu maka akumulasi keuntungan pendapatan dari beberapa aktifitas ekonomi sangat mereka butuhkan untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar.

**Kemandirian**. Salah persepsi yang berkembang di masyarakat tentang ekonomi rakyat membuat berbagai pihak baik secara sengaja maupun tidak membatasi interaksi dengan sektor ekonomi rakyat. Dari pihak pemerintah, berbagai kegiatan yang berhubungan dengan ekonomi rakyat masih terus berbentuk proyek baik yang menggunakan label penanggulangan kemiskinan maupun pemberdayaan usaha kecil dan menengah. Dari lembaga keuangan sebagai contoh yang lain, dengan berbagai peraturan dan prinsip keberhati-hatian (prudentialitas) membatasi kemungkinan berhubungan dengan sektor ekonomi rakyat. Sektor ekonomi rakyat masih selalu diyakini sebagai *"unbankable"* dan *"high risk"*, suatu keyakinan yang perlu dikritisi mengingat pengalaman yang terjadi dengan sektor usaha besar dan konglomerat beberapa tahun terakhir.

**Hubungan dengan sektor formal**. Meskipun ekonomi rakyat dilekatkan dengan predikat informalitas, dalam kenyataannya ekonomi rakyat memiliki hubungan yang sangat erat dengan sektor formal. Hubungan yang dapat disebut sebagai *"the dark side of the formal sector"* ini karena seringkali hubungan ini tidak diakui karena berarti sektor formal bekerja sama dengan entitas yang *"illegal"* mengambil wujud konkrit seperti: penggunaan penjual koran eceran oleh berbagai perusahaan penerbitan, penyediaan makanan murah oleh warung tegal bagi para pekerja di berbagai perusahaan maupun pabrik, penggunaan pedagang eceran di kampung-kampung untuk menyalurkan berbagai produk perusahaan maupun pabrik. Berbagai contoh yang lain masih dapat dipaparkan, namun satu hal yang jelas adalah ekonomi rakyat dengan satu dan lain cara secara nyata memiliki hubungan dan bahkan mendukung sektor formal.

## PENUTUP

Amat menyesakkan bahwa meskipun berbagai bukti telah dipaparkan secara transparan mengenai arti strategis ekonomi rakyat dalam perekonomian nasional, para pengambil keputusan tetap meletakkan ekonomi rakyat di pinggiran dan pada tataran retorika semata. Situasi ini merupakan akibat dari kuatnya dominasi pemikiran neoliberal dan persepsi yang terbatas mengenai pertumbuhan dan pemerataan. Dipersepsikan bahwa hubungan pertumbuhan dan pemerataan sebagai *trade off*. Berpihak pada ekonomi rakyat diartikan hanya menekankan pemerataan dan mengabaikan pertumbuhan. Persepsi ini harus dikritisi. Kritik yang pertama, pada saat ini kajian yang mendalam terhadap masalah pembangunan telah membawa pada kesimpulan bahwa hubungan pertumbuhan dan pemerataan bukan dalam bentuk *trade off* melainkan justru saling memprasyaratkan. Pertumbuhan ekonomi untuk dapat berlanjut harus mulai memperhatikan variabel-variabel pemerataan yang dapat menciptakan apa yang disebut *broad based growth*. Sebaliknya pengalaman berbagai negara terutama negara sosialis menunjukkan bahwa pemerataan tanpa dibarengi dengan pertumbuhan bukan merupakan suatu pemerataan yang sehat.

Kritik kedua adalah asumsi yang mendasari persepsi yang berkembang bahwa sektor ekonomi rakyat adalah sektor yang lemah, tradisional, tidak memiliki kemampuan, tidak memiliki daya saing dan karenanya untuk memberdayakan sektor ini akan membutuhkan alokasi sumber daya dan waktu yang amat besar. Terhadap asumsi ini ada dua sikap, yaitu: pertama, apabila untuk memberdayakan ekonomi rakyat diperlukan alokasi sumber daya dan waktu yang besar, hal tersebut merupakan sesuatu yang pantas mengingat ekonomi rakyat merupakan sektor di mana sebagian besar pelaku ekonomi berada dan mempengaruhi bagian terbesar dari masyarakat. Kedua, dalam kenyataannya ekonomi rakyat selama ini hidup dan berkembang dalam situasi tertekan, lemah, dan tidak diuntungkan. Karenanya, perlakuan yang adil dan proporsional cukup memadai untuk mendorong tumbuh dan berkembangnya ekonomi rakyat. Perlakuan semacam ini dapat dimulai dengan melibatkan sektor ekonomi rakyat dalam proses pengambilan keputusan kebijakan perekonomian nasional. Sesuatu yang sebenarnya sangat sederhana tetapi yang ternyata sampai dengan saat ini masih sulit diwujudkan.

# SISTEM EKONOMI INDONESIA

SRI-EDI SWASONO

## Pendahuluan

Dalam perkembangan globalisasi seperti kita saksikan saat ini ternyata tidak makin mudah menyajikan pemahaman tentang adanya sistem ekonomi Indonesia. Kaum akademisi Indonesia terkesan makin mengagumi globalisasi yang membawa perangai "kemenangan" sistem kapitalisme Barat. Sikap kaum akademisi semacam ini ternyata membawa pengaruh besar terhadap sikap kaum elit politik muda Indonesia, yang mudah menjadi ambivalen terhadap sistem ekonomi Indonesia dan ideologi kerakyatan yang melandasinya.

Pemahaman akan sistem ekonomi Indonesia bahkan mengalami suatu pendangkalan tatkala sistem komunisme Uni Soviet dan Eropa Timur dinyatakan runtuh. Kemudian dari situ ditarik kesimpulan kelewat sederhana bahwa sistem kapitalisme telah memenangkan secara total persaingannya dengan sistem komunisme. Dengan demikian, dari persepsi simplisistik semacam ini, Indonesia pun dianggap perlu berkiblat kepada kapitalisme Barat dengan sistem pasar-bebasnya dan meninggalkan saja sistem ekonomi Indonesia yang "sosialistik" itu.

Kesimpulan yang *misleading* tentang menangnya sistem kapitalisme dalam percaturan dunia ini ternyata secara populer telah pula "mengglobal". Sementara pemikir strukturalis masih memberikan peluang terhadap pemikiran obyektif yang lebih mendalam, dengan membedakan antara runtuhnya negara-negara komunis itu secara politis dengan lemahnya (atau kelirunya) sistem sosialisme dalam prakteknya.

Pandangan para pemikir strukturalis seperti di atas kurang lebihnya diawali oleh fenomena konvergensi antara dua sistem raksasa itu (kapitalisme dan komunisme) a.l. seperti dkemukakan oleh Raymond Aron (1967), bahwa suatu ketika nanti anak-cucu Krushchev akan menjadi "kapitalis" dan anak-cucu Kennedy akan menjadi "sosialis".

Mungkin yang lebih benar adalah bahwa tidak ada yang kalah antara kedua sistem itu. Bukankah tidak ada lagi kapitalisme asli yang

sepenuhnya liberalistik dan individualistik dan tidak ada lagi sosialisme asli yang dogmatik dan komunalistik?

Dengan demikian hendaknya kita tidak terpaku pada fenomena global tentang kapitalisme vs komunisme seperti dikemukakan di atas. Kita harus mampu mengemukakan dan melaksanakan sistem ekonomi Indonesia sesuai dengan cita-cita kemerdekaan Indonesia, yaitu untuk mencapai kesejahteraan sosial dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, tanpa mengabaikan hak dan tanggung jawab global kita.

Globalisasi dengan "pasar bebas"nya memang berperangai kapitalisme dalam ujud barunya. Makalah ini tidak dimaksudkan untuk secara khusus mengemukakan tentang hal-hal mengapa globalisasi perlu kita waspadai namun perlu dicatat bahwa globalisasi terbukti telah menumbuhkan *inequality* yang makin parah, melahirkan *"the winner-take-all society" (adigang, adigung, aji mumpung)*, *disempowerment* dan *impoverishment* terhadap si lemah. Tentu tergantung kita, bagaimana memerankan diri sebagai subyek (bukan obyek) dalam ikut membentuk ujud globalisasi. Kepentingan nasional harus tetap kita utamakan tanpa mengabaikan tanggungjawab global. Yang kita tuju adalah pemba-ngunan Indonesia, bukan sekedar pembangunan di Indonesia.

**Landasan Sistem Ekonomi Indonesia**

Secara normatif landasan idiil sistem ekonomi Indonesia adalah Pancasila dan UUD 1945. Dengan demikian maka sistem ekonomi Indonesia adalah sistem ekonomi yang berorientasi kepada Ketuhanan Yang Maha Esa (berlakunya etik dan moral agama, bukan materialisme); Kemanusiaan yang Adil dan Beradab (tidak mengenal pemerasan atau eksploitasi); Persatuan Indonesia (berlakunya kebersamaan, asas kekeluargaan, sosio-nasionalisme dan sosio-demokrasi dalam ekonomi); Kerakyatan (mengutamakan kehidupan ekonomi rakyat dan hajat hidup orang banyak); serta Keadilan Sosial (persamaan/emansipasi, kemakmuran masyarakat yang utama – bukan kemakmu-ran orang-seorang).

Dari butir-butir di atas, keadilan menjadi sangat utama di dalam sistem ekonomi Indonesia. Keadilan merupakan titik-tolak, proses dan tujuan sekaligus. Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal utama bertumpunya sistem ekonomi Indonesia yang berdasar Pancasila, dengan

kelengkapannya, yaitu Pasal-pasal 18, 23, 27 (ayat 2) dan 34.

Berdasarkan TAP MPRS XXIII/1966, ditetapkanlah butir-butir Demokrasi Ekonomi (kemudian menjadi ketentuan dalam GBHN 1973, 1978, 1983, 1988), yang meliputi penegasan berlakunya Pasal-Pasal 33, 34, 27 (ayat 2), 23 dan butir-butir yang berasal dari Pasal-Pasal UUDS tentang hak milik yang berfungsi sosial dan kebebasan memilih jenis pekerjaan. Dalam GBHN 1993 butir-butir Demokrasi Ekonomi ditambah dengan unsur Pasal 18 UUD 1945. Dalam GBHN 1998 dan GBHN 1999, butir-butir Demokrasi Ekonomi tidak disebut lagi dan diperkirakan "dikembalikan" ke dalam Pasal-Pasal asli UUD 1945.

Landasan normatif-imperatif ini mengandung tuntunan etik dan moral luhur, yang menempatkan rakyat pada posisi mulianya, rakyat sebagai pemegang kedaulatan, rakyat sebagai ummat yang dimuliakan Tuhan, yang hidup dalam persaudaraan satu sama lain, saling tolong-menolong dan bergotong-royong.

**Wilopo vs Widjojo**

Pancasila hampir-hampir tidak terdengar lagi. Seolah-olah orang Indonesia merasa tidak perlu Pancasila lagi sebagai ideologi negara. Tanpa suatu ideologi negara yang *solid*, suatu bangsa tidak akan memiliki pegangan, akan terombang-ambing tanpa *platform* nasional yang akan memecah-belah persatuan. Pancasila merupakan "asas bersama" (bukan "asal tunggal") bagi pluralisme Indonesia, suatu *common denominator* yang membentuk kebersamaan.

Sistem Ekonomi Pancasila pun hampir-hampir hilang dalam pemikiran ekonomi Indonesia. Bahkan demikian pula Pasal 33 UUD 1945 sebagai landasan ideologinya akan dihilangkan. Apa yang sebenarnya terjadi?

Perdebatan mengenai Pasal 33 UUD 1945 (terutama Ayat 1-nya) sudah dimulai sejak awal. Yang paling pertama dan monumental adalah perdebatan pada tanggal 23 September 1955 antara Mr. Wilopo, seorang negarawan, dengan Widjojo Nitisastro, mahasiswa tingkat akhir FEUI.

Di dalam perdebatan itu kita bisa memperoleh kesan adanya bibit-bibit untuk ragu meminggirkan liberalisme sebagai peninggalan kolonial serta menolak koperasi sebagai wadah kekuatan rakyat dalam

keekonomian nasional, betapapun hanya tersirat secara implisit, dengan memadukan tujuan untuk mencapai "peningkatan pendapatan per kapita" dan sekaligus "pembagian pendapatan yang merata", sebagaimana (tersurat) dikemukakan oleh Widjojo Nitisastro.

Di awal penyajiannya dalam debat itu, Widjojo Nitisastro menyatakan adanya ketidaktegasan akan Ayat 1 Pasal 33 UUD 1945, kemudian mempertanyakannya, apakah ketidaktegasan ini disebabkan oleh "kontradiksi inheren" yang dikandungnya (karena masih mengakui adanya perusahaan swasta yang mengemban semangat liberalisme, di samping perusahaan negara dan koperasi), ataukah karena akibat tafsiran yang kurang tepat. Pertanyaan Widjojo Nitisastro semacam itu sebenarnya tidak perlu ada apabila beliau menyadari makna Ayat II Aturan Peralihan UUD 1945 dan mengkajinya secara mendalam.

Di samping itu, menurut pendapat saya, Widjojo Nitisastro alpa memperhatikan judul Bab XIV UUD 1945 di mana Pasal 33 (dan Pasal 34) bernaung di dalamnya, yaitu "Kesejahteraan Sosial", sehingga beliau terdorong untuk lebih tertarik terhadap masalah bentuk-bentuk badan usaha (koperasi, perusahaan negara dan swasta) daripada terhadap masalah ideologi kerakyatan yang dikandung di dalam makna "Kesejahteraan Sosial" itu. Akibatnya beliau alpa pula bahwa yang paling utama berkaitan dengan kesejahteraan sosial adalah "cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak" (ayat 2 Pasal 33 UUD), di luar cabang-cabang produksi itu (ditegaskan Bung Hatta) swasta masih memperoleh tempat.

Terlepas dari itu Widjojo Nitisastro pada tahun 1955 itu telah menekankan pentingnya negara memainkan peran aktif dalam pengendalian dan melaksanakan pembangunan ekonomi (alangkah baiknya apabila kaum Widjojonomics saat ini mengikuti pandangan Widjojo yang dikemukakannya ini, yang saya anggap bagian ini tepat sekali).

Sementara Mr. Wilopo menangkap ide kerakyatan dan demokrasi ekonomi (istilahnya: mengikuti jalan demokratis untuk memperbaiki nasib rakyat). Beliau mendukung agar negeri ini tidak berdasarkan konsep liberalisme ekonomi sebagai bagian dari pelaksanaan Asas-Asas Dasar *(platforms)* yang dianut oleh konstitusi kita (UUDS, *pen.*). Beliau mengatakan lebih lanjut bahwa "sejak semula sudah diakui bahwa ketentuan-ketentuan Pasal 33 UUD 1945 yang

muncul dalam UUDS sebagai Pasal 38, memang sangat penting, karena dimaksudkan untuk mengganti asas ekonomi masa lalu (asas ekonomi kolonial, *pen.*) dengan suatu asas baru "(asas ekonomi nasional, yaitu asas kekeluargaan, *pen.*).

Dalam berbagai artikel saya telah menindaklanjuti pemikiran Mr. Wilopo ini dengan mengemukakan bahwa Ayat II Aturan Peralihan UUD 1945 merupakan sumber hukum yang perlu kita perhatikan. Ayat II Aturan Peralihan UUD 1945 menetapkan: "segala badan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku selama belum diadakan yang baru menurut UUD ini". Artinya Pasal 33 UUD 1945 yang menegaskan *"asas kekeluargaan"* berlaku bagi Indonesia sejak ditetapkan berlakunya UUD 1945, namun tetap masih berlaku pula peraturan perundangan kolonial, tak terkecuali KUHD *(Wetboek van Koophandel)* yang berasas perorangan (liberalisme). Pasal 33 UUD 1945 berlaku secara permanen, sedang KUHD sebagai akibat Aturan Peralihan UUD 1945 berlaku secara temporer (transisional). Mereka yang mau memahami pula kedudukan Pasal 33 UUD 1945 dan asas kekeluargaan hendaknya memahami kedudukan peraturan perundangan mengenai keekonomian dalam konteks Aturan Peralihan ini. Artinya, KUHD yang berasas perorangan yang harus di-Pasal 33-kan, bukan Pasal 33 yang harus di-KUHD-kan.

**Siapa yang disebut Rakyat?**

Dari landasan sistem ekonomi Indonesia sebagaimana dikemukakan di atas (Pancasila, UUD 1945, TAP MPRS No. XXIII/66 dan GBHN-GBHN 1973, 1978, 1983, 1988, 1998, 1999), jelas bahwa ekonomi Indonesia berpedoman pada ideologi kerakyatan. Apa itu kerakyatan dan siapa itu rakyat?

Banyak orang mengatasnamakan rakyat. Ada yang melakukannya secara benar demi kepentingan rakyat semata, tetapi ada pula yang melakukannya demi kepentingan pribadi atau kelompok. Yang terakhir ini tentulah merupakan tindakan yang tidak terpuji. Namun yang lebih berbahaya dari itu adalah bahwa banyak di antara mereka, baik yang menuding ataupun yang dituding dalam mengatasnamakan rakyat, adalah bahwa mereka kurang sepenuhnya memahami arti dan makna rakyat serta dimensi yang melingkupinya.

Sekali lagi, siapa yang disebut "rakyat"? Pertanyaan semacam ini banyak dikemukakan secara sinis oleh sekelompok pencemoh yang biasanya melanjutkan bertanya, "bukankah seorang konglomerat juga rakyat, bukankah Liem Sioe Liong juga rakyat?" Tentu! Namun yang jelas perekonomian konglomerat bukanlah perekonomian rakyat.

"Rakyat" adalah konsepsi politik, bukan konsepsi aritmatik atau statistik, rakyat tidak harus berarti seluruh penduduk. Rakyat adalah *"the common people"*, rakyat adalah "orang banyak". Pengertian rakyat berkaitan dengan "kepentingan publik", yang berbeda dengan "kepentingan orang-seorang". Pengertian rakyat mempunyai kaitan dengan kepentingan kolektif atau kepentingan bersama. Ada yang disebut *"public interest"* atau *"public wants"*, yang berbeda dengan *"private interest"* dan *"private wants"*. Sudah lama pula orang mempertentangkan antara *"individual privacy"* dan *"public needs"* (yang berdimensi domain publik). Ini analog dengan pengertian bahwa *"social preference"* berbeda dengan hasil penjumlahan atau gabungan dari *"individual preferences"*. Istilah "rakyat" memiliki relevansi dengan hal-hal yang bersifat "publik" itu.

Mereka yang tidak mampu mengerti "paham kebersamaan" *(mutuality)* dan "asas kekeluargaan" *(brotherhood atau broederschap)* pada dasarnya karena mereka tidak mampu memahami arti dan makna luhur dari istilah "rakyat" itu, tidak mampu memahami kemuliaan adagium *"vox populi vox Dei"*, di mana rakyat lebih dekat dengan arti "masyarakat" atau "ummat", bukan dalam arti "penduduk" yang 210 juta. Rakyat atau "the people" adalah jamak *(plural)*, tidak tunggal *(singular)*.

Seperti dikemukakan di atas, kerakyatan dalam sistem ekonomi mengetengahkan pentingnya pengutamaan kepentingan rakyat dan hajat hidup orang banyak, yang bersumber pada kedaulatan rakyat atau demokrasi. Oleh karena itu, dalam sistem ekonomi berlaku demokrasi ekonomi yang tidak menghendaki "otokrasi ekonomi", sebagaimana pula demokrasi politik menolak "otokrasi politik".

Dari sini perlu kita mengingatkan agar tidak mudah menggunakan istilah "privatisasi" dalam menjuali BUMN. Yang kita tuju bukanlah "privatisasi" tetapi adalah *"go-public"*, di mana pemilikan BUMN meliputi masyarakat luas yang lebih menjamin arti "usaha bersama" berdasar atas "asas kekeluargaan".

**Pasal 33 UUD 1945 Perlu Dipertahankan**

Pasal 33 UUD 1945 harus dipertahankan. Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal mengenai keekonomian yang berada pada Bab XIV UUD 1945 yang berjudul "Kesejahteraan Sosial". Kesejahteraan sosial adalah bagian tak terpisahkan dari cita-cita kemerdekaan. Dengan menempatkan Pasal 33 1945 di bawah judul Bab "Kesejahteraan Sosial" itu, berarti pembangunan ekonomi nasional haruslah bermuara pada peningkatan kesejahteraan sosial. Peningkatan kesejahteraan sosial merupakan *test* untuk keberhasilan pembangunan, bukan semata-mata pertumbuhan ekonomi apalagi kemegahan pembangunan fisikal. Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal yang mulia, pasal yang mengutamakan kepentingan bersama masyarakat, tanpa mengabaikan kepentingan individu orang per orang. Pasal 33 UUD 1945 adalah pasal restrukturisasi ekonomi, pasal untuk mengatasi ketimpangan struktural ekonomi.

Saat ini Pasal 33 UUD 1945 (ide Bung Hatta yang dibela oleh Bung Karno karena memangku ide "sosio-nasionalisme" dan ide "sosio-demokrasi") berada dalam bahaya. Pasal 33 UUD 1945 tidak saja akan diamandemen, tetapi substansi dan dasar kemuliaan ideologi kebangsaan dan kerakyatan yang dikandungnya akan diubah, artinya akan digusur, oleh sekelompok pemikir dan elit politik yang kemungkinan besar tidak mengenal *platform* nasional Indonesia.

Ayat 1 Pasal 33 UUD 1945 menegaskan, bahwa "Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan". Perkataan "disusun" artinya "direstruktur". Seorang strukturalis pasti mengerti arti "disusun" dalam konteks restrukturisasi ekonomi, merubah ekonomi kolonial menjadi ekonomi nasional, menghilangkan subordinasi ekonomi (yang tidak *emancipatory*) dan menggantinya dengan demokrasi ekonomi (yang *participatory* dan *emancipatory*).

Mari kita baca Penjelasan Pasal 33 UUD 1945 "... Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajad hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak tampuk produksi jatuh ke tangan orang-orang yang berkuasa dan rakyat banyak ditindasinya ...". Bukankah sudah diprediksi oleh UUD 1945 bahwa orang-orang yang berkuasa akan

menyalahgunakan kekuasaan, akan habis-habisan ber-KKN karena melalaikan asas kekeluargaan. Bukankah terjadinya ketidakadilan sosial-ekonomi *mass poverty*, *impoverishment* dan *disempowerment* terhadap rakyat karena tidak hidupnya asas kekeluargaan atau *brotherhood* di antara kita? Dalam kebersamaan dan asas kekeluargaan, keadilan sosial-ekonomi implisit di dalamnya.

Dari Penjelasan UUD 1945 juga kita temui kalimat "... Meskipun dibikin UUD yang menurut kata-katanya bersifat kekeluargaan, apabila semangat penyelenggara negara, para pemimpin pemerintahan itu bersifat perorangan, UUD itu tentu tidak ada artinya dalam praktek ...". Ini kiranya jelas, *self-explanatory*.

Pasal 33 UUD 1945 akan digusur dari konstitusi kita. Apa salahnya, apa kelemahannya? Apabila Pasal 33 UUD 1945 dianggap mengandung kekurangan mengapa tidak disempurnakan saja dengan ayat-ayat tambahan, dengan tetap mempertahankan 3 ayat aslinya.

Pasal 33 UUD 1945 sebenarnya makin relevan dengan tuntutan global untuk menumbuhkan *global solidarity* dan *global mutuality*. Makin berkembangnya aliran sosial-demokrasi (Anthony Giddens, Tony Blair, dll) makin meningkatkan relevansi Pasal 33 UUD 1945 saat ini. Saat ini 13 dari 15 negara Eropa Barat menganut paham sosial-demokrasi (Dawam Rahardjo, 2000).

Memang tidak akan mudah bagi mereka untuk memahami Pasal 33 UUD 1945 tanpa memiliki *platform* nasional, tanpa memiliki ideologi kerakyatan, ataupun tanpa memahami cita-cita sosio-nasionalisme dan sosio-demokrasi yang saat ini tetap relevan. Mereka (sebagian ekonom junior) kiranya tidak suka mencoba memahami makna "perekonomian disusun sebagai *usaha bersama* berdasar atas *asas kekeluargaan*" (ayat 1 Pasal 33). "Kebersamaan" adalah suatu *"mutuality"* dan "asas kekeluargaan" adalah *"brotherhood"* atau *"broederschap"* (bukan *kinship* atau kekerabatan), bahasa agamanya adalah ukhuwah, yang mengemban semangat kekolektifan dan solidaritas sosial. M. Umer Chapra (2001) bahkan menegaskan bahwa memperkukuh *brotherhood* merupakan salah satu tujuan dalam pembangunan ekonomi. *Brotherhood* menjadi sinergi kekuatan ekonomi untuk saling bekerjasama, tolong-menolong dan bergotong-royong.

Pura-pura tidak memahami makna mulia "asas kekeluargaan" terkesan untuk sekedar menunjukkan kepongahan akademis belaka.

"Asas kekeluargaan" adalah istilah Indonesia yang sengaja diciptakan untuk memberi arti *brotherhood*, seperti halnya persatuan Indonesia" adalah istilah Indonesia untuk nasionalisme, dan "kerakyatan" adalah istilah Indonesia untuk demokrasi.(Mubyarto, 2001).

Memang yang bisa memahami asas kekeluargaan adalah mereka yang bisa memahami cita-cita perjuangan dalam konteks budaya Indonesia, yang mampu merasakan sesamanya sebagai "saudara", *"sederek", "sedulur", "sawargi", "kisanak", "sanak", "sameton"* dan seterusnya, sebagaimana Al Islam menanggap sesama ummat (bahkan manusia) sebagai "saudara", dalam konteks *rahmatan lil alamin.*

Jadi asas kekeluargaan yang brotherhood ini bukanlah asas keluarga atau asas kekerabatan (bukan *family system* atau *kinship*) yang nepotistik. Kebersamaan dan kekeluargaan adalah asas ekonomi kolektif *(cooperativism)* yang dianut Indonesia Merdeka, sebagai lawan dari asas individualisme yang menjadi dasar sistem ekonomi kolonial yang dipelihara oleh *Wetboek van Koophandel* (KUHD). Itulah sebabnya UUD 1945 memiliki Aturan Peralihan, yang Ayat II-nya menegaskan bahwa sistem hukum kolonial berdasar KUH Perdata, KUH Pidana, KUHD, dll tetap berlaku secara temporer, yang berkedudukan sebagai "sementara sebelum diadakan yang baru menurut UUD 1945", artinya dalam posisi "peralihan". Jadi yang tidak tahu, lalu ingin menghapuskan ketiga ayat Pasal 33 UUD 1945 itu adalah mereka yang mungkin sekali ingin mengubah cita-cita dasar Indonesia Merdeka.

Mengulang yang disinggung di atas, "usaha bersama" dan "asas kekeluargaan" adalah satu kesatuan, tidak bisa dipisahkan satu sama lain, merupakan satu paket sistem ekonomi untuk merubah ekonomi kolonial menjadi ekonomi nasional, di mana "partisipasi" dalam kehidupan ekonomi harus pula disertai dengan "emansipasi". Kebersamaan menjadi dasar bagi partisipasi dan asas kekeluargaan menjadi dasar bagi emansipasi. Tidak akan ada partisipasi *genuine* tanpa adanya emansipasi.

Pasal 33 UUD 1945 tidak punya andil apapun dan keterpurukan ekonomi saat ini, suatu keterpurukan terberat dalam sejarah Republik ini. Bukan Pasal 33 UUD 1945 yang mengakibatkan kita terjerumus ke dalam jebakan utang *(debt-trap)* yang seganas ini. Pasal 33 UUD 1945

tidak salah apa-apa, tidak ikut memperlemah posisi ekonomi Indonesia sehingga kita terhempas oleh krisis moneter. Pasal 33 UUD 1945 tidak ikut salah apa-apa dalam menghadirkan krisis ekonomi yang berkepanjangan. Bukan Pasal 33 UUD 1945 yang menjebol Bank Indonesia dan melakukan perampokan BLBI. Bukan pula Pasal 33 yang membuat perekonomian diampu dan di bawah kuratil negara tetangga (L/C Indonesia dijamin Singapore). Bukan Pasal 33 yang menghadirkan kesenjangan ekonomi (yang kemudian membentuk kesenjangan sosial yang tajam dan mendorong disintegrasi sosial ataupun nasional), meminggirkan rakyat dan ekonominya. Bukan pula Pasal 33 yang membuat distribusi pendapatan Indonesia timpang dan membiarkan terjadinya *trickle-up mechanism* yang eksploitatif terhadap rakyat, yang menumbuhkan pelumpuhan *(disempowerment)* dan pemiskinan rakyat *(impoverishment)*. Lalu, mengapa kita mengkambinghitamkan Pasal 33 UUD 1945 dan justru mengagung-agungkan globalisasi dan pasar-bebas yang penuh jebakan bagi kita? Pasal 33 tidak menghambat, apalagi melarang kita maju dan mengambil peran global dalam membentuk tata baru ekonomi mondial.

Tiga butir Ayat Pasal 33 UUD 1945 tidak seharusnya dirubah, tetapi ditambah ayat-ayat baru, bukan saja karena tidak menjadi penghambat pembangunan ekonomi nasional tetapi juga karena tepat dan benar. Kami mengusulkan berikut ini sebagai upaya amandemen UUD 1945, yang lebih merupakan suatu upaya memberi *"addendum"*, menambah ayat-ayat, misalnya untuk mengakomodasi dimensi otonomi daerah dan globalisasi ekonomi, dengan tetap mempertahankan tiga ayat aslinya.

**Penutup: Siapa yang Berdaulat Pasar atau Rakyat?**

Kesalahan utama kita dewasa ini terletak pada sikap Indonesia yang kelewat mengagumi pasar-bebas. Kita telah "menobatkan" pasar-bebas sebagai "berdaulat", mengganti dan menggeser kedaulatan rakyat. Kita telah menobatkan pasar sebagai "berhala" baru.

Kita boleh heran akan kekaguman ini, mengapa dikatakan Kabinet harus ramah terhadap pasar, mengapa kriteria menjadi menteri ekonomi harus orang yang bersahabat kepada pasar. Bahkan sekelompok ekonom tertentu mengharapkan Presiden Megawati pun

harus ramah terhadap pasar. Mengapa kita harus keliru sejauh ini.

Mengapa tidak sebaliknya bahwa pasarlah yang harus bersahabat kepada rakyat, petani, nelayan, dan seterusnya.[1]

Siapakah sebenarnya pasar itu? Bukankah saat ini di Indonesia pasar adalah sekedar (1) kelompok penyandang/ penguasa dana (penerima titipan dana dari luar negeri/komprador, para pelaku KKN, termasuk para penyamun BLBI, dst); (2) para penguasa stok barang (termasuk penimbun dan pengijon); (3) para spekulan (baik di pasar umum dan pasar modal); dan (4) terakhir adalah rakyat awam yang tenaga-belinya lemah. Pada hakekatnya yang demikian itu ramah kepada pasar adalah ramah kepada ketiga kelompok pertama sebagai pelaku utama (baca: para penguasa pasar dan penentu pasar).

Oleh karena itu pasar harus tetap dapat terkontrol, terkendali, *not to fully rely-on*[2], tetapi sebaliknya pasarlah, sebagai "alat" ekonomi, yang harus mengabdi kepada negara. Adalah kekeliruan besar menganggap pasar sebagai *"omniscient"* dan *"omnipotent"* sehingga mampu mengatasi ketimpangan struktural. Adalah naif menganggap "pasar bebas" adalah riil. Lebih riil sebagai kenyataan adalah embargo, proteksi terselubung , *unfair competition*, monopoli terselubung *(copyrights, patents, intellectual property rights)*, tak terkecuali embargo dan *economic sanctions* sebagai kepentingan politik yang mendominasi dan mendistorsi pasar.

Apabila pasar tidak dikontrol oleh negara, apabila pasar kita biarkan bebas sehingga pasar-bebas kita jadikan "berhala" dan kita nobatkan sebagai berdaulat, maka berarti kita membiarkan pasar menggusur kedaulatan rakyat. Undang-Undang Dasar 1945 jelas menegaskan rakyatlah yang berdaulat, bukan pasar.

Demikian itulah, apabila kita ingin mempertahankan kedaulatan rakyat, maka Pasal 33 UUD 1945 hendaknya tidak dirubah, "usaha bersama" dan "asas kekeluargaan" adalah kata-kata dan makna mulia

---

[1]Mengapa pasar di Jepang dapat diatur bersahabat dengan petani Jepang, sehingga beras di Jepang per kilo yang mencapai harga rupiah sebesar Rp. 30.000,- para importir Jepang tidak mengimpor beras murah dari luar negeri. Mengapa pula kita harus "memperpurukkan" petani-petani kita, justru ketika kita petani sedang panen padi, kita malah mengimpor beras murah dari luar negeri?

[2] Lihat Sri-Edi Swasono "Pasar-Bebas yang Imajiner: Distorsi Politik dan Pertentangan Kepentingan Internasional", *Mimeo*, Kantor Menko Ekuin, 21 Maret 1997.

yang harus tetap dipertahankan. Menghilangkan "usaha bersama" dan "asas kekeluargaan" bisa diartikan sebagai mengabaikan nilai-nilai agama, mengabaikan moralitas *ukhuwah* di dalam berperikehidupan yang menjadi kewajiban agama.

"Kesejahteraan Sosial" sebagai jugul Bab XIV UUD 1945 pun tidak perlu dirubah atau diganti dengan memasukkan perkataan "ekonomi", sebab "ekonomi" adalah *derivat* atau alat untuk mencapai "kesejahteraan sosial" itu.

*Lampiran* : Denpasar, 25 Juni 2001

**PLATFORM NASIONAL**
**(Sri-Edi Swasono)**

**PLATFORM NASIONAL – I**

**Manifesto Politik:** Indonesia Merdeka dan Bersatu (menjunjung tinggi National Sovereignity and Territorial Integrity).

**Manifesto Budaya:** Bhinneka Tunggal Ika – Pluralisme adalah aset nasional, Pancasila sebagai "asas bersama" (bukan "asas tunggal") merupakan pemersatu bagi pluralisme.

**PLATFORM NASIONAL – II**

Persatuan Indonesia dan keberdaulatan Indonesia merupakan tuntutan politik dominan dan final.

**PLATFORM NASIONAL – III**

Arti Kemerdekaan: berdaulat dalam politik, berdikari dalam ekonomi, berkepribadian dalam budaya (Bung Karno).

**PLATFORM NASIONAL – IV**

Kepentingan nasional adalah utama, tanpa mengabaikan tanggungjawab global (politik luar negeri "bebas-aktif").

**PLATFORM NASIONAL – V**

Yang kita bangun adalah rakyat, bangsa dan negara.

Pembangunan ekonomi adalah **derivat** untuk mendukung pembangunan rakyat, bangsa dan negara. Pengembangan ekonomi rakyat memberi makna substantif terhadap platform ini.

**PLATFORM NASIONAL – VI**

Hubungan ekonomi nasional berdasar kebersamaan *(mutuality)* dan *asas kekeluargaan* (*brotherhood*, bukan *kinship*) yang *partisipatif* dan *emansipatif* (Bung Hatta).

**PLATFORM NASIONAL – VII**

Kita harus ikut mendisain ujud globalisasi (sebagai subyek, bukan obyek).

Kita harus tetap mewaspadai globalisasi, jangan sampai kepentingan nasional terdominasi oleh kepentingan global.

**PLATFORM NASIONAL –VIII**

Untuk melaksanakan Otonomi Daerah dalam NKRI, kita harus tetap memiiki (tidak merongrong) Pemerintah Pusat yang kuat, yang kita tolak adalah Sentralisme Pusat.

**PLATFORM NASIONAL – IX**

Yang kita tuju adalah "Pembangunan Indonesia" bukan "Pembangunan di Indonesia".

**PLATFORM NASIONAL – X**

Hutang luar negeri bersifat pelengkap dan sementara (Sri Sultan HB IX). Investasi asing berdasar mutual benefit, bukan predominasi (tidak overheersen) (Bung Karno dan Bung Hatta).

**PLATFORM NASIONAL – XI**

Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai pokok-pokok kehidupan rakyat untuk digunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat, dari generasi ke generasi.

## BAGIAN KEDUA

# DIMENSI MORAL
# DALAM
# SISTEM EKONOMI INDONESIA

BAGIAN KEDUA

# DIMENSI MORAL DALAM SISTEM EKONOMI INDONESIA

# ETIKA, AGAMA, DAN SISTEM EKONOMI

MUBYARTO

## 1. ETIKA

Jika ilmu ekonomi modern cenderung memisahkan ajaran efisiensi dari ajaran etika, yaitu ajaran benar-salah, atau ajaran adil-tidak adil, maka ekonomika etik (*ethical economics*) memaksakan penyatuan keduanya sebagaimana diteliti mendalam oleh Max Weber.

> *"By economic ethic he meant, as he did in his first study (The Protestant Ethic), not ethical and theological theories but the practical impulses toward action that derive from religion."*[1]

Teresa Lunati dalam buku "*Ethical Issues in Economics*", 1997, secara lugas membedakan *economic man vs ethical man, Neoclassical firms vs ethical firms*, dan *Neoclassical markets vs ethical markets* sebagai berikut:[2]

| | Neoclassical | Ethical |
|---|---|---|
| Man | Selfish, rational utility maximizer, materialistic, unemotional, coolly calculating | Altrusitic, cooperative, honest, truth telling trusty, social gregorious |
| Firrms | Fiercely competitive, aggressive to gain market share and dominant position in market | Cooperative and loyal to all its stakeholders |
| Markets | Ethically neutral, amoral, apolitical, colour blind, accent-deaf | Historico-socio political, cultural as well as economic institutions |

> *"Moral values and norms such as altruism, cooperation, solidarity, trust, honesty, truth – telling, obligation, duty, commitment, fairness, equality, are the main values of ethical man, of ethical firms, and ethical markets."*

Kaitan erat antara etika dan sistem ekonomi menjadi makin jelas terlihat melalui peranan ideologi, untuk memberi dan sebagai pembenaran (*justification*) dari sistem ekonomi yang diterapkan.

> *"The pre-reguisites for an economic system is a set of rules, an idelogy to justify them, and a conscience in individual which makes him strife to carry them out."*[3]

---

[1] Swedberg.R, *Max Weber and the Idea of Economic Sociology*, p. 134

[2] M Teresa Lunati, *Ethical Issues in Economics*. pp. 139 - 14

[3] Joan Robinson, *Economic Philosopy* 1962 op. cit. hal 13; Mubyarto, *Amandemen Konstitusi dan Pergulatan Pakar Ekonomi*, Aditya Media, 2001, h. 35

Di Indonesia jika Pancasila kita terima sebagai ideologi bangsa maka sistem ekonomi nasional tentu mengacu pada Pancasila, baik secara utuh (gotong royong, kekeluargaan) maupun mengacu pada setiap silanya.

1. Ke-Tuhanan Yang Maha Esa: perilaku setiap warga negara digerakkan oleh rangsangan ekonomi, sosial, dan moral;
2. Kemanusiaan yang adil dan beradab: ada tekad seluruh bangsa untuk mewujudkan kemerataan nasional;
3. Persatuan Indonesia: nasionalisme ekonomi;
4. Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan /perwakilan: demokrasi ekonomi;dan
5. Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia: desentralisasi dan otonomi daerah.

*"Economic Ethic is the practical impulses for (economic) action which are founded in the psychological and pragmatic contexts of religion."*[4]

Kemampuan Ilmu Ekonomi Neoklasik *a la* Paul Samuelson menguasai pemikiran ekonomi dunia adalah karena penyebarannya menggunakan metode-metode agama.

*"Samuelson migt be judged a large scientific failure and a great religious and economic success."*[5]

*"Beneath the surface of their economic theorizing, economist are engaged in an act of religious messages. Correctly understood these messages are seem to be promises of the true path to a salvation in this world to a new heaven on earth".*[6]

Pada masa Orde Baru, Pancasila pernah hampir menyaingi agama dalam hal ini agama Islam, sehingga TAP tentang P4 tahun 1978 diprotes oleh sejumlah partai-partai Islam. Namun pada akhir Orde Baru terbukti "Sistem Ekonomi Pancasila" gagal diterima dan masyarakat malah berbalik merasa "alergi" menggunakan istilah Pancasila sebagai acuan sistem ekonomi, dan acuan itu digeserkan ke "Sistem Ekonomi Kerakyatan".

---

[4] Swedberg R, idem, p. 134
[5] Robert H. Nelson, *Economics as Religion*. Pensylvania, UP. 2001 op. cit. h
[6] Robert H. Nelson, op. cit. h. 20

## II. AGAMA

Buku Max Weber "*The Protestant Ethic and The Spirit of Capitalism*" (1904-5) menggambarkan hubungan erat antara (ajaran-ajaran) agama dan etika kerja, atau antara penerapan ajaran agama dengan pembangunan ekonomi. Weber mulai dengan analisis ajaran agama Kristen Protestan, dan menjelang akhir hayatnya dibahas pula (sosiologi) agama Cina (1915, Taoisme dan Confucianisme), India (1916, Hindu dan Budha), dan Yudaisme (1917).

Yang menarik, meskipun Weber merumuskan kesimpulannya setelah mempelajari secara mendalam ajaran-ajaran agama besar di dunia ini, namun berulang kali dijumpai kontradiksi-kontradiksi.

> *"The church did influence people's attitudes toward the economy but mostly in a negative manner because the economic mentality it furthered was essentially traditionalistic. The church like hierocracy more generally has casually encouraged a "non-capitalistic and partly anti-capitalistic" (mentality)*[7]

Dalam ekonomi Islam etika agama kuat sekali melandasi hukum-hukumnya. Namun juga di sini banyak keberhasilan ekonomi malahan didasarkan pada penyimpangan ajaran-ajarannya. Maka terkuaklah "rahasia" kontradiksi. Kapitalisme berhasil di kalangan umat Kristen karena perintah-perintah agama dikesampingkan, dan sebaliknya umat Islam miskin karena banyak firman Allah ditinggalkan.

**Etika dan Perilaku Ekonomi.** Etika sebagai ajaran baik-buruk, benar-salah, atau ajaran tentang moral khususnya dalam perilaku dan tindakan-tindakan ekonomi, bersumber terutama dari ajaran agama. Itulah sebabnya banyak ajaran dan paham dalam ekonomi Barat menunjuk pada kitab *Injil* (*Bible*), dan etika ekonomi Yahudi banyak menunjuk pada *Taurat*. Demikian pula etika ekonomi Islam termuat dalam lebih dari seperlima ayat-ayat yang dimuat dalam Al-Quran. Namun jika etika agama Kristen-Protestan telah melahirkan semangat (spirit) kapitalisme, maka etika agama Islam tidak mengarah pada Kapitalisme maupun Sosialisme. Jika Kapitalisme menonjolkan sifat individualisme dari manusia, dan Sosialisme pada kolektivisme, maka Islam menekankan empat sifat sekaligus yaitu:

1. kesatuan (*unity*)
2. keseimbangan (*equilibrium*)

---

[7] Swedberg, Richard, *Max Weber and The Idea of Economic Sociology*. Prienceton UP, 1998,h. 112

3. kebebasan (*free will*)
4. tanggungjawab (*responsibility*)

Manusia sebagai wakil (kalifah) Tuhan di dunia tidak mungkin bersifat individualistik karena semua (kekayaan) yang ada di bumi adalah milik Allah semata, dan manusia adalah kepercayaannya di bumi.

**Sistem Ekonomi Islam**. Sistem ekonomi Islam berbeda dari Kapitalisme, Sosialisme, maupun Negara Kesejahteraan (*Welfare State*). Berbeda dari Kapitalisme karena Islam menentang eksploitasi oleh pemilik modal terhadap buruh yang miskin, dan melarang penumpukan kekayaan. *"Kecelakaanlah bagi setiap ... yang mengumpulkan harta dan menghitung-hitung"* (104-2). Orang miskin dalam Islam tidak dihujat sebagai kelompok yang malas dan yang tidak suka menabung atau berinvestasi. Ajaran Islam yang paling nyata menjunjung tinggi upaya pemerataan untuk mewujudkan keadilan sosial, *"jangan sampai kekayaan hanya beredar di kalangan orang-orang kaya saja di antara kamu"* (59:7).

Disejajarkan dengan Sosialisme, Islam berbeda dalam hal kekuasaan negara, yang dalam Sosialisme sangat kuat dan menentukan. Kebebasan perorangan yang dinilai tinggi dalam Islam jelas bertentangan dengan ajaran Sosialisme.

Akhirnya ajaran Ekonomi Kesejahteraan (*Welfare State*), yang berada di tengah-tengah antara Kapitalisme dan Sosialisme, memang lebih dekat ke ajaran Islam. Bedanya hanyalah bahwa dalam Islam etika benar-benar dijadikan pedoman perilaku ekonomi sedangkan dalam *Welfare State* tidak demikian, karena etika *Welfare State* adalah *sekuler* yang tidak mengarahkan pada "integrasi vertikal" antara aspirasi materi dan spiritual (*Naqvi*,h80)

Demikian dapat disimpulkan bahwa dalam Islam pemenuhan kebutuhan materiil dan spiritual benar-benar dijaga keseimbangannya, dan pengaturan oleh negara, meskipun ada, tidak akan bersifatotoriter.

> *"State intervention, directed primarily at reconciling the possible social conflict between man's ethical and economic behavior cannot lead the society onto "road to serfdom" but will guide it gently along the road to human freedom and dignity"*
>
> *(Naqvi,1951.h.81)*

**Etika Bisnis**. Karena etika dijadikan pedoman dalam kegiatan ekonomi dan bisnis, maka etika bisnis menurut ajaran Islam juga dapat

digali langsung dari Al Qur'an dan Hadist Nabi. Misalnya karena adanya larangan *riba*, maka pemilik modal selalu terlibat langsung dan bertanggung jawab terhadap jalannya perusahaan miliknya, bahkan terhadap buruh yang dipekerjakannya. Perusahaan dalam sistem ekonomi Islam adalah perusahaan keluarga bukan Perseroan Terbatas yang pemegang sahamnya dapat menyerahkan pengelolaan perusahaan begitu saja pada Direktur atau manager yang digaji. Memang dalam sistem yang demikian tidak ada perusahaan yang menjadi sangat besar, seperti di dunia kapitalis Barat, tetapi juga tidak ada perusahaan yang tiba-tiba bangkrut atau dibangkrutkan.

Etika Bisnis Islam menjunjung tinggi semangat saling percaya, kejujuran, dan keadilan, sedangkan antara pemilik perusahaan dan karyawan berkembang semangat kekeluargaan (*brotherhood*). Misalnya dalam perusahaan yang Islami gaji karyawan dapat diturunkan jika perusahaan benar-benar merugi dan karyawan juga mendapat bonus jika keuntungan perusahaan meningkat. Buruh muda yang masih tinggal bersama orang tua dapat dibayar lebih rendah, sedangkan yang sudah berkeluarga dan punya anak dapat dibayar lebih tinggi dibanding rekan-rekannya yang muda.[8]

**Ekonomi Pancasila**. Sistem Ekonomi Islam yang dijiwai ajaran-ajaran agama Islam memang dapat diamati berjalan dalam masyarakat-masyarakat kecil di negara-negara yang mayoritas penduduknya beragama Islam. Namun dalam perekonomian yang sudah mengglobal dengan persaingan terbuka, bisnis Islam sering terpaksa menerapkan praktek-praktek bisnis yang non-Islami. Misalnya, perusahaan yang berbentuk perseroan terbatas yang memisahkan kepemilikan dan pengelolaan, dalam proses meningkatkan modal melalui pasar modal (Bursa Efek), sering terpaksa menerima asas-asas sistem kapitalisme yang tidak Islami.

Di Indonesia, meskipun Islam merupakan agama mayoritas, sistem ekonomi Islam secara penuh sulit diterapkan, tetapi Sistem Ekonomi Pancasila yang dapat mencakup warga non-Islam kiranya dapat dikembangkan. Merujuk sila pertama Ketuhanan Yang Maha Esa, Sistem Ekonomi Pancasila menekankan pada moral Pancasila yang menjunjung tinggi asas keadilan ekonomi dan keadilan sosial seperti halnya sistem ekonomi Islam. Tujuan Sistem Ekonomi Pancasila

[8] Rodney Wilson, *Economics, Ethics and Religion*, Macmillan, 1997. h. 211

maupun sistem ekonomi Islam adalah keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia yang diwujudkan melalui dasar-dasar kemanusiaan dengan cara-cara yang nasionalistik dan demokratis.

**Penutup.** Ajaran agama Islam dalam perilaku ekonomi manusia dan bisnis Indonesia makin mendesak penerapannya bukan saja karena mayoritas bangsa Indonesia beragama Islam, tetapi karena makin jelas ajaran moral ini sangat sering tidak dipatuhi. Dengan perkataan lain penyimpangan demi penyimpangan dalam Islam jelas merupakan sumber berbagai permasalahan ekonomi nasional.

> "Allah telah membuat suatu perumpamaan (dengan) sebuah negeri yang dahulunya aman lagi tentram, rezkinya datang melimpah ruah dari segenap tempat, tertapi (penduduknya) mengingkari nikmat-nikmat Allah, karena itu Allah merasakan kepada mereka kelaparan dan ketakutan, disebabkan apa yang selalu mereka perbuat"
>
> (An Nahl, 16:112)

Dapatkah kiranya "perumpamaan" ini tidak dianggap sekedar perumpamaan? Jika tidak, firman Allah lain perlu dicamkan benar-benar.

> "Dan jika Kami hendak membinasakan suatu negeri, maka Kami perintahkan kepada orang-orang yang hidup mewah di negeri itu (supaya mentaati Allah) tetapi mereka melakukan kedurhakaan dalam negeri itu, maka sudah sepantasnya berlaku terhadapnya perkataan (ketentuan kami), kemudian Kami hancurkan negeri itu sehancur-hancurnya."
>
> (Al Israa, 17:16)

## III. SISTEM EKONOMI INDONESIA

Apabila ada keberatan dipakainya kata-kata "Islam" atau "Pancasila" untuk sistem ekonomi yang kita anggap tepat bagi Indonesia, barangkali yang paling masuk akal adalah menamakannya dengan "Sistem Ekonomi Indonesia", mengacu pada kesepakatan Sumpah Pemuda 1928.

Sistem Ekonomi Indonesia adalah aturan main yang mengatur seluruh warga bangsa untuk bertunduk pada pembatasan-pembatasan perilaku sosial-ekonomi setiap orang demi tercapainya tujuan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur. Aturan main perekonomian Indonesia berasas kekeluargaan dan berdasarkan demokrasi ekonomi, yaitu produksi dikerjakan oleh semua untuk semua di bawah pimpinan dan penilikan anggota-anggota masyarakat. Dalam Sistem Ekonomi Indonesia yang demokratis kemakmuran masyarakat

lebih diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Setiap warga negara berhak memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak sesuai harkat dan martabat kemanusiaan, sehingga dapat dihindari kondisi kefakiran dan kemiskinan.

## DAFTAR PUSTAKA


Lunati, M. Teresa, *Ethical Issues in Economics, from Altruism to Cooperation to Equality,* St. Marten's Press, New York, 1997.

Mubyarto, *Amandemen Konstitusi dan Pergulatan Pakar Ekonomi*, Aditya Media, 2001

———, *Ekonomi Pancasila: Landasan Pemikiran Mubyarto*, Aditya Media, 1997

———, *Sistem dan Moral ekonomi Indonesia*, LP3ES, 1998

Nagvi, Syed Nawab Haider, *Ethics and Economics, An Islamic Synthesis*, The Islamic Foundation, London, 1981.

Nelson H. Robert, *Economics as Religion,* Pensylvania, UP. 2001

Swedberg, Richard, *Max Weber and the Idea of Economic Sociology*, Princeton UP, Princeton, 1998

Weber, Max, *The Protestant Ethics and the Spirit of Capitalism*, Charles Scribner's Sons, New York, 1958

———, *Economy and Society*, University of California, 1978

———, *General Economic History*, Collier Books, 1961

Wilson, Rodney, *Economics, Ethics, and Religion*, Macmillan, 1997

# ETIKA BISNIS PANCASILA

MUBYARTO

I. *"People of the same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public or in some contrivance to raise prices. It is impossible indeed to prevent such meeting by any law which either could be executed or would be consistent with liberty and justice. But though th law cannot hinder people of the same trade from sometimes assembling together it ought to do nothing to facilitate such assemblies, much less to render them necessary."*[1]

II. Jika ada pendapat bahwa (ilmu) ekonomi tidak mengajarkan keserakahan sedangkan (ilmu atau praktek) bisnis memang serakah, maka memang yang relevan adalah etika bisnis bukan etika ekonomi atau ekonomi moral. Namun jelas Adam Smith mengajarkan adanya *homo ekonomicus* atau *homo socius* atau *homo religiousus*. Artinya manusia memang mengandung pada dirinya dua sifat yang nampak bertentangan, yaitu sifat-sifat selfish-egois dan sifat-sifat social-symphathetic. Inilah sifat-sifat manusia yang masing-masing digambarkan dalam buku Adam Smith *Wealth of Nations* (1776) dan *The Theory of Moral Sentiments*.

III. Pengertian *social economics* atau *economic sociology* (Max Weber) adalah cara lain untuk menggambarkan sifat-sifat sosial manusia. Artinya manusia pada dasarnya suka hidup bermasyarakat dan saling membutuhkan yang dalam bahasa Jerman dikenal dalam konsep *Gemeinschaft* (paguyuban) yang dilawankan dengan konsep *Gesellschaft* (patembayan). Dalam dunia bisnis Jawa ada istilah "*tuna satak bathi sanak*" yang artinya orang dapat mentoleransi kerugian uang dengan kompensasi bertambahnya persaudaraan (*brotherhood*).

IV. Dalam dunia perbankan di Indonesia sejak krisis moneter (krismon) tahun 1997, yang belum kunjung teratasi sampai sekarang, terlihat telah berkembang sistem dan praktek perbankan kapitalistik yang tidak etik karena menekankan pada pengejaran untung sebesar-besarnya. Dalam perbankan etik harus dihilangkan atau dikurangi

[1] Mubyarto, PERPIIS, h. 57

nafsu mengejar untung tanpa batas, tanpa memperdulikan kepentingan pihak lain. Perbankan etik di Indonesia harus menuju pada upaya-upaya mengurangi kemiskinan dan ketimpangan ekonomi. Perbankan Syariah adalah perbankan yang demikian yang dewasa ini mulai digalakkan.

V. *"The outstanding faults of the economic society in which we live are its failure to provide for full employment and its arbitrary and equitable distribution of welath and income... I believe that there is social and psychological justification for significant inequalities of income and wealth but not for such large disparities as exist today"*[2].

Meskipun pernah di antara kita menolak tuduhan Indonesia telah melaksanakan sistem ekonomi Kapitalisme yang cacatnya disebutkan Keynes di atas, tetapi sekarang lebih banyak orang terang-terangan menerima sistem ekonomi tersebut karena dianggap "tak terelakkan" dan karena sejak 1991 jelas kapitalisme telah terbukti memenangkan persaingan dengan sosialisme.

VI. *"I shall argue that these perceptions are justified, that current capitalism is indeed* ***morally*** *deficient. This book is absolut whether, without abandoning capitalism, these serious deficiencies can be overcome*[3].

Kapitalisme yang "bermoral" adalah yang kaum buruh (dan petani untuk Indonesia) ikut serta aktif dalam "manajemen produksi", yang serius mengembangkan program-program penanggulangan kemiskinan, dan jelas-jelas berusaha meningkatkan pemerataan pembangunan dan hasil-hasil pembangunan.

*"It is not capitalism per se that is immoral, but* ***current*** *capitalism. Capitalism with morality is possible... a capitalism without extreme inequalities of wealth and opportunity, a capitalism without alienated workers, a capital with morality."*[4].

VII. Jika Indonesia pernah menyambut baik sistem sosialisme religius yaitu sistem sosialisme yang aturan-aturan mainnya banyak mengacu pada ajaran-ajaran agama, maka di pihak lain ada yang menganggap lebih tepat menerapkan sistem Kapitalisme Pancasila. Pada hemat kami Pancasila berhak menjadi ideologi, pegangan yang secara penuh menggariskan aturan main, kebijakan dan

---

[2] *JM Keynes, 1936*
[3] *DW Hasslet, "Capitalism with Morality", 1994*
[4] *Hasslet,op.cit. h. 264*

program-program pembangunan nasional baik dalam bidang ekonomi maupun sosial.

VIII. Etika Bisnis Indonesia yang dapat kita sebut Etika Bisnis Pancasila mengacu pada setiap sila atau perasan-perasannya. Menurut Bung Karno, pada pidato kelahiran Pancasila 1 Juni 1945, Pancasila dapat diperas menjadi Sila Tunggal, yaitu Gotong Royong, atau Tri Sila sbb.

1. Socio-nasionalisme (Kebangsaan dan Peri Kemanusiaan)
2. Socio-demokrasi (Demokrasi/ Kerakyatan, dan Kesejahteraan Sosial); dan
3. Ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa

Syarat mutlak dapat diwujudkannya Etika Bisnis Pancasila adalah mengakui terlebih dahulu Pancasila sebagai ideologi bangsa, sehingga asas-asasnya dapat menjadi pedoman perilaku setiap individu dalam kehidupan ekonomi dan bisnis sehari-hari. Baru sesudah asas-asas Pancasila benar-benar dijadikan pedoman etika bisnis, maka praktek-praktek bisnis dapat dinilai sejalan atau tidak dengan pedoman moral sistem Ekonomi Pancasila.

# KEKELIRUAN PENGAJARAN ILMU EKONOMI DI INDONESIA

MUBYARTO

*"An atmosphere need to be created whereby economists are prepared to take on what is best from the social science; economics is more likely to be changed by its friends than by its critics; in business as well as in theory we prefer not the metaphor of the invisible hand but rather that of the "invisible handshake" the spirit of cooperation and competition."*[1]

## PENDAHULUAN

Jika di sejumlah negara Barat yang maju perekonomiannya pakar-pakar ekonomi sudah lama mempertanyakan realisme dan relevansi ilmu ekonomi bagi pembangunan suatu masyarakat/ bangsa, di Indonesia yang baru memiliki Doktor Ekonomi pertama tahun 1943, masalah ini sangat sedikit dipersoalkan. Dosen-dosen/pengajar ilmu ekonomi di perguruan-perguruan tinggi tak banyak yang membaca buku-buku yang bersifat kritis tentang ini. Terakhir, kiranya tidak banyak ekonom arus utama yang berminat membaca buku "Matinya Ilmu Ekonomi" (*The Death of Economics*) tulisan Paul Ormerod tahun 1994, padahal penulisnya pernah datang ke Jakarta (15 Januari 1998), dan berdiskusi dengan para ekonom senior kita.

Namun jika Paul Samuelson sendiri sebagai salah seorang "Nabi" ilmu ekonomi Neoklasik menyatakan bahwa ilmu ekonomi akan lebih besar kemungkinan diubah oleh teman-temannya daripada para pengkritiknya, kiranya pakar-pakar ekonomi Indonesia harus tidak mudah berpuas diri dengan ilmu yang digelutinya.[2] Terutama para dosen perguruan tinggi ada baiknya menanyakan pada sarjana-sarjana lulusannya, sejauh mana ilmu ekonomi yang dipelajari di perguruan tinggi benar-benar "memberi bekal" memadai untuk "bekerja" atau membuat analisis-analisis permasalahan ekonomi Indonesia. Pada tahun 1976 telah terbit buku *Economics in The Future* yang sangat

---

[1] Alan Lewis and Karl Erek Warneryd, *Ethics and Economic Affairs*, Routledge, 1994, hal. 372

[2] Dalam Moh. Arsyad Anwar, *Pemikiran Pelaksanaan, dan Perintisan Pembangunan Ekonomi*, Gramedia 1992, hal 69-86.

tidak puas dengan ekonomika Neoklasik. Jan Tinbergen dan Gunnar Myrdal mengusulkan ilmu ekonomi yang tidak (induktif) empirik dan kelembagaan (institusional).

## THE JAKARTA SCHOOL OF ECONOMICS

Prof. Sumitro Djojohadikusomo adalah ekonom Indonesia pertama bergelar Doktor (1943). Fakultas Ekonomi yang didirikan Sumitro di Jakarta (1950), sering dikenal sebagai *The Jakarta School of Economics*. Namun berbeda dengan kesan umum adanya ciri FE-UI ini yang kadang-kadang disebut mengajarkan falsafah ekonomi liberal, "ciri khas" sebenarnya (kalaupun ada) adalah berbeda dari ilmu ekonomi "Neoklasik" yang diajarkan di Amerika Serikat yang makin banyak menggunakan model-model matematik. Sumitro dalam tulisan "Pendekatan Ekonomi terhadap Perspektif Sejarah memulai tulisannya dengan menunjuk pada "Methodensreit" antara Mazab Austria (Carl Menger) dan Mazab Historismus (Gustav Schmoller) tahun 1873-74 yang dianggap oleh Joseph Schumpeter sebagai "pemborosan energi". Dalam tulisan jelas bahwa Sumitro lebih condong dan bersimpati pada mazab historismus yang bersifat induktif-empiris meskipun pendekatan ini tidak tegas-tegas dilawankan dengan pendekatan teoritik-analitik–matematik.

Jika Sumitro lebih menekankan ciri JSE pada masalah-masalah pembangunan ekonomi jangka panjang dalam perspektif sejarah, maka Suhadi Mangkusuwondo mengembangkan argumentasi lebih lanjut menjadi masalah-masalah "makro" perluasan lapangan kerja dan peningkatan pendapatan dalam proses pembangunan ekonomi jangka panjang. [3]

Pada era Orde Baru ketika tokoh-tokoh teknokrat FE-UI diangkat menjadi menteri-menteri, khususnya sejak deregulasi/liberalisasi 1983-93, JSE mendapat julukan baru sebagai fakultas yang mengajarkan paham liberal. Ini dibantah Suhadi:

> "Tidaklah benar anggapan sementara kalangan yang menyatakan bahwa alumni FE-UI berpandangan "liberal", dalam arti bahwa mereka terlalu percaya pada

---

[3] Suhadi Mangkusuwondo, Teori dan Kebijaksanaan Ekonomi Makro: Perspektif Indonesia, dalam Hendra Esmara (Peny), *Teori Ekonomi dan Kebijaksanaan Pembangunan*, Gramedia 1987.

mekanisme pasar yang bebas... Mereka pada dasarnya adalah intervensionis, tidak percaya bahwa mekanisme pasar yang bebas akan menghasilkan perkembangan ekonomi yang optimal."[4]

Pada tahun 1981, ketika terjadi polemik Ekonomi Pancasila, muncul kesan adanya kubu UI dan kubu UGM, yang pertama dianggap pro-pertumbuhan, sedangkan yang kedua pro pemerataan. Selanjutnya saat terjadi reformasi politik ekonomi tahun 1998, Warta Ekonomi (November 1998) membuat *cover story* "*Ekonomi Rakyat Menggeser Berkeley Mafia*". Adi Sasono yang ditunjuk menjadi Menkop & UKM oleh Presiden Habibie memimpin barisan "pembela ekonomi rakyat", sedangkan sejumlah ekonom muda UI (Faisal Basri dan Chatib Basri) menganggap sepi ekonomi rakyat. Emil Salim menolak disalahkan telah memihak konglomerat. "Dari semula prioritas kami adalah pembangunan rakyat kecil dan (karena) sebagian besar rakyat tinggal di pedesaan, maka prioritas pembangunan harus pertanian." Menurut Emil Salim ekonomi Indonesia memang mulai melenceng antara 1988-1993 dan sejak 1993 ekonom satu persatu mulai digusur oleh nonekonom dari pemerintahan.[5]

Dalam semua debat para ekonom sejak 1981 sampai 1998 tersebut, yang menjadi fokus adalah strategi pembangunan ekonomi bukan teori ekonomi atau ilmu ekonomi. Kini (2001-2002) karena krisis multidimensi yang berkepanjangan mulai dipersoalkan teori ekonomi atau ilmu ekonomi yang mendasarinya.

## PAUL SAMUELSON SEBAGAI "NABI" EKONOMI

Buku teks ilmu ekonomi paling laris di dunia dan yang sudah diterjemahkan dalam banyak bahasa di luar bahasa Inggris adalah buku Paul Samuelson, *Economics*, yang kini (2001) sudah mencapai edisi ke-16. Segera setelah terbit edisi pertama tahun 1948 memang buku ini diterima baik karena padat, lengkap, mudah, dan menggunakan bahasa Inggris yang sederhana.

Samuelson mampu menjadikan ilmu ekonomi "laksana agama" baru dari kaum progresif yang "Tuhan"nya tidak lain adalah efisiensi. Apapun yang efisien adalah baik, dan yang tidak efisien buruk.

---

[4] Suhadi Mangkusuwondo, idem h. 52-53 op.cit hal 47-65

[5] Warta Ekonomi No. 25/X/9 November 1998

*"The goal of economics, in short, is progress; the means is an efficient economic system; the sinners are the special interests; the greatest danger posed for the world is cyclical instability and unemployment of resources that will lead to demagoguery, dictatorship and war.*

*Far at least another hundred years we must pretend to ourselves and to everyone that fair is foul and foul is fair; for foul is useful and fair is not. Avarice and usury and precaution must be our gods for a little longer still."*[6]

*"New "economic religions" have emerged that could provide secular religious blessings in place of the old Judeo – Christian theologies. Economists have been modern priesthood, capable of establishing the social legitimacy of market institutions defined in religious terms more acceptable to the modern age grounded in "scientific" truth."*[7]

*"Any old religion may do for economic purposes, as long as it is truly believed in and support the market and other economic institutions, but a religion will not be believed in unless it can successfully assert a truth claim about the world."*[8]

Karena ternyata penerapan ajaran-ajaran ekonomi Samuelson membuahkan hasil berupa kemajuan ekonomi luar biasa bagi bangsa Amerika, maka muncul keyakinan "Tuhan berpihak pada kami", dan pasar juga telah "diberkahi" oleh Tuhan (*God Bless The Market*). Lebih-lebih setelah bangkrutnya sistem ekonomi nonpasar Uni Soviet, bangsa Amerika makin yakin (sistem) pasar pasti menghasilkan efisiensi ekonomi nasional. Maka tidak mengherankan membaca judul Laporan Pembangunan Dunia (*World Development Report*) 2002 *Building Institutions for Markets*. Artinya lembaga harus ditemukan dan dikembangkan untuk "diabdikan" pada pasar karena pasar dan efisiensi yang dihasilkannya merupakan "Tuhan" itu sendiri. Ini sejalan dengan ajaran agama-agama besar khususnya Kristen dan Islam bahwa manusia diciptakan menjadi wakil Tuhan di dunia untuk mengabdi kepada Tuhan (Allah). Kepercayaan pada Tuhan ini nyata tertulis pada uang dollar Amerika Serikat "*In God We Trust*", dan Dwight Eisenhower pernah sewaktu menjabat Presiden Amerika Serikat menyatakan :

*"America makes no sense without a deeply held faith – and I don't care what it is. A religious bases of civil mindedness and social solidarity is necessary; whatever it is."*[9]

Demikian banyak pakar ekonomi Amerika berhasil meraih Hadiah Nobel Ekonomi karena ajaran-ajarannya "terbukti", dan

---

[6] Robert Nelson, *Economics as Religion*. Pensylvania, 2001. op. cit. hal. 110,112
[7] Robert Nelson, idem hal. 270
[8] Robert Nelson, idem hal. 302
[9] Robert Nelson, idem hal. 301

bermanfaat bagi kemajuan ekonomi masyarakat Amerika yang kini ingin di"globalisasikan" supaya juga "memberi manfaat" pada bangsa-bangsa lain yang "belum beruntung", yaitu negara-bekas jajahan yang sedang berkembang.

> *"The most vital religion of the modern age has been economic progress ... (economists) have been the modern priesthood of the religion of progress, interpreting its form, refining its messages, and assuring the faithful that progress would continue ... By promoting a culture of civil commitment to the market system, economists have put the power of religion to work in fending off these newer temptations of a modern kind of "devil".*[10]

## EKONOMIKA DAN IDEOLOGI

Banyak pakar ekonomi Indonesia penganut paham arus utama Neoklasik menyatakan keberatan memasukkan ideologi Pancasila dan asas kekeluargaan yang termuat dalam pasal 33 UUD 1945 ke dalam sistem ekonomi Indonesa. Menurut mereka ekonomika harus bersifat ilmu positif (*positive science*) yang membahas *das Sein* bukan ilmu ekonomi normatif yang membahas *das Sollen*.

> "Pendapat Mubyarto-Hidayat cs ini memang bertentangan dengan pendapat yang dewasa ini secara umum dianut oleh para ilmuwan dalam bidang ilmu-ilmu pengetahuan sosial. Menurut pendapat umum ini tugas utama ilmu pengetahuan sosial adalah menyusun teori-teori yang bersifat nomologis; artinya mencari hukum-hukum empiris yang dapat digunakan untuk membuat ramalan-ramalan (prognosa). Hukum-hukum empiris tidak bersifat normatif, sebab hukum-hukum ini hanya menyatakan sesuatu keadaan dalam kenyataan seperti adanya. Bukan sebagai seharusnya ditinjau dari prinsip-prinsip moral dan etika."[11]
>
> "Kritik terakhir pada gagasan Mubyarto adalah pendekatan ilmiahnya dalam memecahkan persoalan yang dihadapinya. Seperti juga ahli-ahli ilmu sosial lain umumnya di Indonesia yang saya anggap merupakan kelemahan, pendekatannya bersifat normatif, karena itu ahistoris."[12]
>
> "Sekiranya terdapat ilmuwan yang ingin memasukkan motif non-ekonomis ke dalam pengkajian ilmu ekonomi, hanya disebabkan keinginan mendekatinya dari segi moral secara normatif, maka saya berkeberatan. Sebab ilmu pada dasarnya mempelajari apa adanya dan bukan apa yang seharusnya. Pendekatan seperti ini berarti, bahwa ilmu ekonomi surut lagi ke belakang, ke abad pertengahan ketika ilmu merupakan moral terapan."[13]

---

[10] Robert Nelson, idem hal. 329

[11] Maruli Panggabean, Teori Ekonomi Pancasila: Nomologis atau Normatif, Sinar harapan, 13 Agustus 1981

[12] Arief Budiman, Sebuah Kritik Terhadap "*Sistem Ekonomi Pancasila Mubyarto*", Kompas, 10 Juni 1981

[13] Jujun S. Suriasumantri, *Tentang Ilmu Ekonomi Pancasila*, Kompas, 31 Juli 1981

Dari beberapa komentar tersebut yang semuanya dimuat di surat kabar harian, bukan di majalah atau jurnal ilmiah, dapat kita simpulkan adanya dikotomi antara ilmu yang positif dan yang normatif, dan ilmu atau teori ekonomi Pancasila adalah normatif. Sebenarnya seminar ekonomi Pancasila bulan September 1981 tidak pernah sampai pada perdebatan tentang teori atau ilmu ekonomi Pancasila tetapi tentang sistem ekonomi atau aturan main hidup berekonomi yang didasarkan pada ideologi Pancasila. Memang jika dalam teori ekonomi Neoklasik hanya dikenal 2 sistem ekonomi (kapitalisme dan sosialisme), maka tidak ada tempat bagi sistem ekonomi lain yang tidak mengacu pada 2 sistem ekonomi tersebut. Tetapi jika Pancasla sejak Indonesia Merdeka tercantum sebagai ideologi bangsa, dan termuat jelas dalam Pembukaan UUD 1945, maka negara kebangsaan Indonesia termasuk para ilmuwannya sepatutnya mengacu pada ideologi tersebut sebagai pegangannya. Jika pemahaman yang demikian diterima tentunya sulit diterima kritik bahwa Mubyarto-Boediono telah "menuduh Arief Budiman belum paham Pancasila dengan sikap super"[14]. Maruli Panggabean membabat pemikiran Mubyarto-Hidayat sebagai paham normatif, padahal teori-teori yang normatif sekali pun tidak cukup hanya dengan menyebut-nyebut Pancasila saja, tetapi harus didahului penjelasan apa fungsi ilmu pengetahuan sosial di Indonesia. Ilmu pengetahuan sosial menurut Maruli Panggabean (mengutip Max Weber) harus "bebas nilai" (*value-free*).[15]

Keberatan dipakainya ideologi atau nilai-nilai dalam ilmu ekonomi sering didasarkan pada pengertian yang keliru tentang ideologi. Ideologi sebenarnya berarti ilmu tentang ide, ilmu tentang gagasan, yang tentu saja harus berperan dalam proses pengembangan setiap ilmu termasuk dan terutama menyangkut ilmu-ilmu sosial.

> *"Value judgments refer to conscious and piecemeal objective norms or subjective (moral) predilections, for example, that to eradicate poverty there should a more political freedom enjoyed by the public. On the other hand, ideology refers to an unconscious, or "semi-conscious and total "world-view". ... Value judgment are partial manifestations of total ideological commitments."*[16]

---

[14] Pikiran Pembaca, Kompas, 30 Juni 1981

[15] Maruli H. Pangabean. Idem. Sinar Harapan 13 Agustus 1981

[16] Katouzian, Homa, *Ideology and Method in Economics*, Macmillan, 1980, op.cit. hal 131-136

Dari pengertian ideologi yang demikian jelas bahwa ideologi yang telah dimiliki suatu bangsa seperti Pancasila bagi bangsa Indonesia tidak saja tidak boleh tetapi bahkan harus dipakai dalam menyusun sistem ekonomi nasional. Dan untuk itu diingatkan definisi sistem ekonomi Joan Robinson (1962).

*"The pre-requisites for an economic system is a set of rules, an ideology to justify them, and a conscience in individual which makes them strife to carry them out?"*[17]

## KKN DAN KAPITALISME PERKONCOAN

Dua istilah ini, KKN dan Kapitalisme Perkoncoan, sudah sering disatukan dalam KKNK (Korupsi, Kolusi, Nepotisme dan Kronisme), yang artinya semua praktek negatif dari (terutama) birokrat dan dunia bisnis yang karena terlalu jauh diarahkan pada pengejaran keuntungan pribadi, dengan mengorbankan kepentingan orang lain (rational-selfishness), telah menjadi penyumbang terbesar dari krisis multidimensi (terutama krisis perbankan) sejak 1997 sampai sekarang.

Kontroversi tentang perpanjangan PKPS (Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham) jelas menggambarkan posisi menteri-menteri tertentu bidang perekonomian apakah ia memihak konglomerat atau memihak ekonomi rakyat. Tentu harus dicatat bahwa "memihak" konglomerat tidak sama dengan "memusuhi" ekonomi rakyat, dan sebaliknya, meskipun akan terbukti kemudian bahwa jika PKPS lolos, perilaku konglomerat yang kebablasan di masa lalu akan terulang dan ekonomi rakyat akan lebih tergusur lagi. Dalam kaitan ini kekawatiran seorang Adam Smith dalam buku babon ilmu ekonomi *Wealth of Nations* (1776) ternyata tetap relevan di dunia bisnis di manapun termasuk di Indonesia sekarang.

*"People of the same trade freedom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public or in some contrivance to raise prices*

*The interest of the dealers, however, in any particular branch of trade or manufactures, is always in some respect different from and even opposite to, that of the public ... To narrow the competition is always the interest of the dealers ... But to narrow the competition must always be against — (the interest of the public), and can serve only to enable the dealers, by raising their profits*

[17] Robinson, Joan, *Economic Philosophy*, 1962

*above what they naturally would be, to levy for their own benefit, an absurd tax upon the rest of their fellow – citizens."*[18]

KKN yang kini telah menjadi semacam "musuh" (*momok*) ekonomi Indonesia muncul sebagai upaya menghindari persaingan. Dengan koneksi atau menemukan *konco* (kroni) pejabat atau birokrat, maka bisnis dapat dijamin dan keuntungan aman atau "sudah di tangan". Sejumlah konglomerat Indonesia jelas lahir atau menjadi sangat besar (meraksasa) karena kolusi atau koneksi antara pengusaha dan oknum-oknum pejabat pemerintah. Yang lebih hebat lagi dan terjadi dengan mudah adalah jika pengusaha adalah anak pejabat penting, karena pejabat tertentu terang-terangan tanpa melalui tender memberikan proyek atau bisnis besar kepada anaknya sendiri. Kadang-kadang anak-anak pejabat ini benar-benar terlibat langsung sebagai pengusaha. Tetapi yang lebih sering terjadi, anak-anak pejabat hanya dipinjam namanya, atau perusahaan yang didirikan memberikan saham kosong kepada anak pejabat bersangkutan, sehingga tanpa modal anak pejabat tersebut ikut menjadi pemilik sejumlah perusahaan.

Selama periode konglomerasi 1987 – 1994, bersamaan dengan proses perkembangan liberalisasi/deregulasi. Pertumbuhan bank-bank swasta yang didirikan oleh pengusaha-pengusaha besar tertentu, bank-bank ini mampu menjadi besar dan pada saat bersamaan mampu membesarkan perusahaan dari para pemilik bank, karena dana pihak ketiga lebih banyak dipinjamkan kepada perusahaan-perusahaan milik sendiri, meskipun sebenarnya ada batasnya. Pelanggaran demi pelanggaran batas pemberian pinjaman kepada perusahaan sendiri inilah yang mempercepat kebangkrutan bank-bank swasta, yang 16 di antaranya ditutup pemerintah tanggal 1 November 1997, dan yang lebih merangsang *rush* pada hampir semua bank swasta lain yang sejak itu masuk rumah sakit BPPN.

Bahwa proses deregulasi/liberalisasi perbankan ini menjadi kebablasan diakui oleh Radius Prawiro dalam bukunya.

*"Dalam keadaan yang tidak menentu ini pemerintah mengambil tindakan yang berani menghapus semua pembatasan untuk arus modal yang masuk dan keluar. Undang-undang Indonesia yang mengatur arus modal dengan demikian,*

---

[18] Dikutip dalam E.K. Hunt, *History of Economic Thougt A Critical Perspective*. Wodsworth, 1979, op.cit. hal 55- 56

*menjadi yang paling liberal di dunia, bahkan melebihi yang berlaku di negara-negara yang paling berkembang."*[19]

Pengakuan Radius Prawiro ini menarik bila dikaitkan dengan pendapat Suhadi Mangkusuwondo yang disebutkan di atas tentang *Jakarta School of Economics* yang dibantah telah mengajarkan paham ekonomi liberal. Disini terlihat bahwa pemerintah yang menurut amanat pasal 33 UUD 1945 harus "menguasai" perekonomian nasional (pada cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak), telah "kebobolan" melalui liberalisasi keuangan dan perbankan tahun 1983 dan kemudian 1988.

Cukup menarik bahwa pengalaman sangat pahit kebijakan liberalisasi perbankan yang berakibat krisis moneter 1997 dewasa ini tidak dianggap sebagai kekeliruan oleh sementara pakar ekonomi arus utama (Neoklasik). Yang selalu ditonjolkan justru adalah bahwa ekonomi Orde Baru (sampai 1996) harus diakui telah berhasil (sukses) memajukan ekonomi Indonesia karena kebijakan yang liberal tersebut. Maka "pemulihan ekonomi Indonesia tidak mungkin dan tidak boleh meninggalkan kebijakan yang telah terbukti berhasil tersebut".

*"Indonesia's success in recent years is largely attributable to liberalization and its recent troubles to some extent reflect failure to carry through the principles of liberalization to certain key areas. The key to recovery and future success, therefore, is to pursue further liberalization, not to wind back that has already been achieved."*[20]

## ILMU EKONOMI DAN MASALAH-MASALAH SOSIAL

Jika pendiri mazab Neoklasik Alfred Marshall hidup kembali, pasti ia sangat sedih, seperti halnya Adam Smith pendiri mazab Klasik, bahwa ajarannya hanya separonya saja diterapkan yaitu pendekatan deduktif, sedangkan ajaran yang separonya lagi yaitu pendekatan sejarah yang empirik-induktif sama sekali dilupakan. Namun kesalahannya tidak dapat dilepaskan dari "keteledoran" Alfred Marshall sendiri yang telah membiarkan ilmu ekonomi sebagai disiplin menjadi penentu arah kegiatan ilmiah dan masalah-masalah sosial yang muncul dalam masyarakat tidak dijadikan obyek yang harus dipecahkan.

---

[19] Radius Prawiro, *Pergulatan Indonesia Membangun Ekonomi, Pragmatisme dalam Aksi.* Elex Media Komputindo, 1998 op.cit. hal 409

[20] McLeod, Ross, *Indoensia's Crisis and Future Prospect*, dikutip dalam Mubyarto, *Pemberdayaan Ekonomi Rakyat dan Peranan Ilmu-Ilmu Sosial*, YAE, 2002. hal 78

*"Because economic elected to be a deductive science, it abstracts from the historical character of what it studies and indeed from everything that cannot be quantified."*[21]

*"Marshall stated that the dominant aim of economics was to contribute to a solution of social problems. Yet the relation of his work to that end was quite indirect (this is) because he allowed his task to be determined for him by the discipline itself and not by the social problem."*

Jika di negara-negara maju ilmu ekonomi dijadikan makin "ilmiah" dengan sasaran-sasaran analisisnya pada masalah-masalah nonekonomi seperti keluarga (Gary Becker) atau agama (*the economics of religion*), maka di negara-negara berkembang orang-orang awam makin frustasi karena ilmu ekonomi nampak tak berminat pada masalah perbaikan pemerintahan (*governance*).

*"The Neoclassical economist typically is not concerned with the usefulness of the theory to governance; it suffices for him that the theory is useful and applicable in problems involving maximization of return from the use of scarce resources."*[22]

Jika ilmu ekonomi Neoklasik tidak berminat menganalisis masalah-masalah sosial di negara-negara sedang berkembang, tetapi mengurung diri sebagai disiplin yang kaku maka ia bukan ilmu sejati tetapi sekedar sebagai ideologi, itupun ideologi yang tidak mengikat, sehingga tidak berguna bagi pembangunan masyarakat, malahan ia menjadi penghambat pemecahan masalah-masalah sosial yang dihadapi masyarakat. [23]

*"Neoclassical economics is neither positive nor a normative science. It is used extensively as a rhetorical devise in support of policies arrived at independently. In its populist version, it enters into the Weltanschauung / Mind Set / Myth Structure of our culture, and thus becomes a lens through which individuals observe the world about them and guide their behavior. To the extent it contributes to a materialistic, hedonistic, greedy and avaricious life style, it is greatly to be deplored. Its most destructive impact, however, is to debar other paradigms, ad in particular the socio-economic paradigm, from a respective hearing."*[24]

Salah satu manifestasi paling buruk dari penerapan teori ekonomi Neoklasik di Indonesia adalah tidak pernah diperhatikannya data-data empirik perekonomian daerah yang sering sangat berbeda

---

[21] Daly H.E, J.B.Cobb, *For the Common Good*, Beacon Press, 1989, op.cit. hal 121, 124

[22] Monroe Burk, Ideology and Morality in Economic Theory, dalam A Lewis & K.E. Warneryd (eds) *Ethics and Economic Affairs*, Routledge, 1994, op.cit. hal 314

[23] Monroe Burk, Idem hal 313

dengan data-data agregat yang tercatat di Jakarta. Misalnya tentang kontraksi ekonomi amat besar (-13.4%) tahun 1998 yang berdasar kurs dolar telah menurunkan "kesejahteraan bangsa" Indonesia (pendapatan per kapita) dari USD 1200 menjadi USD 600. Data kontraksi ekonomi di luar Jawa hanya –4,4% bahkan di Irian Jaya tahun 1998 masih tumbuh positif 12,8%.

Dalam rangka menganalisis dampak krismon 1997/98 dan kebijakan serta program-program "pemulihan ekonomi", metode analisis yang semata-mata deduktif ini sungguh tidak realistis jika tidak dapat dikatakan keliru.

> *"Neoclassical economics often constitutes an impediments rather than a help in the analysis of a real-world problem because it prevents piercing through the layer of assumptions about consumer sovereignty and consumer preference contained in it."*[25]

## PENUTUP

Pancasila memuat semacam janji-tekad dari seluruh warga bangsa untuk bekerja keras mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia melalui ketakwaan pada Tuhan yang Maha Esa, kesadaran kemanusiaan, semangat persatuan-kebangsaan dan kerakyatan/demokrasi. Bung Karno pada pidato lahirnya Pancasila tanggal 1 Juni 1945 menyampaikan dasar negara Indonesia Merdeka sebagai berikut.

1. Kebangsaan Indonesia; dan
2. Internasionalisme – atau Peri-kemanusiaan; yang diringkas dalam konsep Socio-Nasionalisme, selanjutnya dasar
3. Mufakat – atau Demokrasi, dan
4. Kesejahteraan Sosial; diringkas menjadi Socio-Demokrasi;

Ke-4 dasar negara ini "dipayungi" semangat dan sikap ke-5 yaitu bertaqwa pada Tuhan Yang Maha Esa atau Prinsip Ketuhanan.[26]

Jelas di sini bahwa sila Ketuhanan Yang Maha Esa yang menggambarkan sifat Ketakwaan seluruh warga bangsa memayungi sila-sila Socio-Nasionalisme dan Socio-Demokrasi. Jika urutan

---

[24] Monroe Burk, Idem hal 320-321
[25] Monroe Burk, idem hal. 322
[26] Bung Karno, Pidato Lahirnya Pancasila, 1 Juni 1945.

Pancasila kita sekarang sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 adalah:

1. Ketakwaan,
2. Kemanusiaan,
3. Kebangsaan (Persatuan),
4. Demokrasi (Kerakyatan) dan
5. Keadilan sosial,

maka jelas bahwa untuk mewujudkan masyarakat yang serba-berkecukupan (adil-makmur) dasar-dasar etika kita adalah ketakwaan dan kemanusiaan, sedangkan metode kerja-nya adalah kebangsaan/ nasionalisme, dan demokrasi/kerakyatan.

Bung Hatta yang mendukung penuh Pancasila sebagai pedoman melaksanaan sistem "ekonomi terpimpin" menegaskan bawa politik kemakmuran Indonesia ialah politik yang didasarkan pada "pembangunan tenaga beli rakyat" yaitu dengan memperbesar produksi sekaligus menyediakan lapangan kerja penuh.

> Apabila di dalam pembukaan UUD 1945 tersimpul tujuan bangsa dan Pancasila sebagai pegangan dalam melaksanakannya, dalam UUD sendiri terdapat beberapa peraturan tentang melakukan ekonomi terpimpin. Peraturan itu terdapat dalam Pasal 33, Pasal 27 ayat 2 dan pasal 34. Yang pertama mengenai sistem yang kedua mengenai hak sosial warga negara, dan yang ketiga mengenai tugas Pemerintah. Pasal 33 itu adalah sendi utama bagi politik perekonomian dan politik sosial Republik Indonesia. Dasar ekonomi rakyat mestilah usaha bersama dikerjakan secara kekeluargaan. Maksudnya ialah koperasi. Cita-cita koperasi Indonesia menentang individualisme dan kapitalisme secara fundamental.[27]

Demikian sistem Ekonomi Indonesia yang mampu mewujudkan cita-cita Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia menentang *individualisme* dan *kapitalisme* yang kini merajalela kembali melalui ideologi neoliberalisme dan gerakan globalisasi. Teori, "ideologi", serta "agama" yang menjadi kekuatannya adalah ajaran ekonomi Neoklasik yang sangat sukses di Amerika Serikat dan sejumlah negara Eropa Barat tetapi gagal di negara-negara lain di luar itu. Itulah yang dipertanyakan secara tajam oleh Hernando de Soto dalam bukunya

---

[27] Bung Hatta, Pidato dalam Pengarahan kepada Lembaga Pengkajian Ekonomi Pancasila, 21 Juni 1979

*The Mystery of Capital: why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else.*

## DAFTAR PUSTAKA


Ace Partadiredja, *Ekonomika Etik*, Himpunan Pidato Pengukuhan Guru Besar UGM, Ilmu-ilmu Sosial, 1949-1999, 2000

Boulding, Kenneth, *Economics as a Science*, McGraw-Hill, 1970

Dopter, Kurt et al, (eds), *Economics in the Future*, Macmillan, 1976

Katouzian, Homa, *Ideology and Methods in Economics*, Macmillan, 1980.

Lewis, Alan & Kare-Erik Warneryd (eds), *Ethics and Economic Affairs*, Routledge, 1994

Lunati, M. Teresa, *Ethical Issues in Economics*, Macmillan, 1997.

Mahen, John.E, *What is Economics*, John Wiley & Sons, 1969.

Nelson, Robert H, *Economics as Religion*, Pennsylvania State UP, 2001.

Ormerod, *The Death of Economics*, Faber & Faber, 1994.

Ward, Benyamin, *What's Wrong with Economics*, Basic Book, New York, 1972

Wilber, Charles K, *Economics, Ethics, and Public Policy*(eds), Rowman & Littlefield, 1998.

Wilson, Rodney, *Economics, Ethics, and Religion*, Macmillan, 1997

## BAGIAN KETIGA

# PETANI, KEMISKINAN DAN POLITIK PERTANIAN

BAGIAN KETIGA

# PETANI, KEMISKINAN DAN POLITIK PERTANIAN

# PERTANIAN DAN KEMISKINAN

## SAJOGYO

1. Iwan Gardono S. (2001), sosiolog dari UI, Depok, menganjurkan di dalam reformasi konstitusi (UUD) Indonesia, kita lebih memperhatikan kondisi sosiologis dan empirik, tak membatasi diri pada aspek normatif dan legal. Perhatian khusus mesti diberikan pada berbagai kelompok vertikal ("multistrata") (petani, nelayan, buruh, sektor informal, masyarakat adat). Menetapkan substansi konstitusi baru yang lebih "populis" itu akan membuka peluang kita dapat menghasilkan "bangunan sosial" yang lebih adil dan tangguh.

   Tidak terbahasnya "kebhinekaan" Indonesia, terutama aspek vertikalnya dalam konstitusi mengakibatkan terlupakannya dan tertinggalnya massa "poros bawah" yang merupakan kelompok mayoritas. Demikian pula dalam upaya kita mendalami "ekonomi rakyat" sejak awal perlu kita mengenal "siapa rakyat itu"?. Berikut ini adalah Tabel Persentase Penduduk menurut Golongan Rumah Tangga (tahun 1975 dan 1993) yang diacu oleh Iwan Gardono dari sumber BPS (Tabel 1).

   Secara "kasar" data 1975 dibanding 1993 (satuan rumah tangga) menunjukkan jumlah petani turun dari 48% ke 30% rmt (dan lapisan

**Tabel 1. Persentase Penduduk menurut Golongan Rumah Tangga**

| NO. | GOLONGAN RUMAH TANGGA | JUMLAH PENDUDUK | |
|---|---|---|---|
| | | 1975 | 1993 |
| 1 | Buruh Tani | 11.7 | 10.0 |
| 2 | Petani Gurem (< 0.5 ha) | 22.2 | 27.3 |
| 3 | Pengusaha Pertanian (0.5-1 ha) | 12.0 | 6.2 |
| 4 | Pengusaha Pertanian (> 1 ha) | 13.7 | 6.4 |
| 5 | Bukan Pertanian Golongan Rendah di Desa | 14.7 | 8.9 |
| 6 | Bukan Angkatan Kerja di Desa | 3.0 | 1.6 |
| 7 | Bukan Pertanian Golongan Atas di Desa | 6.0 | 13.0 |
| 8 | Bukan Pertanian Golongan Rendah di Kota | 9.2 | 12.4 |
| 9 | Bukan Angkatan Kerja di Kota | 1.5 | 2.6 |
| 10 | Bukan Pertanian Golongan Atas di Kota | 6.1 | 11.8 |

Sumber: Biro Pusat Statistik: Neraca Sosial Ekonomi Indonesia 1993. Jakarta: Biro Pusat Statistik, 1996:108.

petani gurem meningkat), buruh-tani turun sedikit saja (dari 12% ke 10%) sebaliknya bukan-petani di desa naik dari 18% ke 22% dimana jumlah golongan atas di antara bukan-petani menjadi lebih besar dari bukan-petani golongan rendah.

Di lingkungan kota, golongan bukan-petani juga meningkat dari 15% menjadi 24%. Dalam hal golongan bukan angkatan kerja (penerima bantuan) jumlah itu turun di desa, tapi naik di kota (masing-masing di bawah 3%). (Perlu dicatat: angka % rumah tangga terhadap jumlah rumah tangga, desa plus kota, total penduduk)

Thorbecke (1993) memberi tafsiran data Sistem Neraca Sosial-Ekonomi itu dalam rangka terjadinya penyesuaian struktural. Di dalam proses pembangunan titik berat beralih dari pertanian ke sektor industri dan jasa-jasa (di Indonesia lebih tepat: jasa-jasa lebih dulu). Peralihan itu dimungkinkan surplus pertanian yang terjadi. Pengalihan tenaga kerja pertanian ke sektor "informal" (di kota) terjadi berupa migrasi musiman (dari desa ke wilayah dekat, desa lain atau kota kecil) atau migrasi permanen. Gejala gerak tenagakerja ini mencakup proses migrasi antarsektor : hal yang positif.

Proses itu telah mengurangi tingkat kemiskinan, baik di desa maupun di kota, baik sebelum 1982 (waktu kebijakan beralih ke tahap "penyesuaian struktural") maupun sesudah itu, dan dialami oleh lapisan rumah tangga tak berlahan, atau hampir-tak-berlahan dan petani gurem. Diakui oleh Thorbecke bahwa mungkin saja dalam proses itu terjadi peningkatan polarisasi (antarlapisan).

Dalam kasus di Jawa, migrasi keluar (*netto*) dari pertanian telah terjadi disertai kenaikan jumlah hari (jam) kerja per orang, dimana pendapatan meningkat karena curahan tenaga yang meningkat, bukan oleh kenaikan upah. Jelas waktu itu bahwa di Jawa kapasitas serap tenaga kerja di pertanian sudah terbatas sekali, maka peluang lain dicari di luar pertanian.

Suatu proses penyesuaian dalam luas usahatani terjadi yang membuat usahatani lebih mampu bertahan dan berkelanjutan, dimana terjadi dorongan ("*push*") maupun tarikan ("*pull*"). Peluang kerja bagi tenaga kerja golongan tak–berlahan dan petani gurem di desa terdapat di jalur transmigrasi (dari Jawa ke lain daerah)

dan di lapang di luar pertanian yang makin luas berkembang di masa akhir 1980-an. Hal ini berarti dampak daya tarik ("*pull*") ke luar pertanian makin kuat di masa itu.

2. Studi Dinamika Pedesaan (Proyek Survey Agro-Ekonomi, Departemen Pertanian) menghasilkan analisa satu kasus, wilayah utama padi sawah di Jawa dan Sulawesi Selatan : cakupan masa 1979-1980, di desa-desa sampel yang sudah dikenal SAE sejak tahun 1969. Kasryno penyunting buku "Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan Indonesia" (Yayasan Obor Indonesia, 1984), juga penulis 3 bab di buku itu mendalami ekonomi kelembagaan, khususnya penguasaan tanah, kesempatan kerja (dalam usaha tani dan di luar pertanian) dan perkreditan desa, peranan teknologi, dan tingkat pendapatan dan pengeluaran rumah tangga.

   Secara ringkas, 7 bab yang berisi analisis perkembangan ekonomi pedesaan di Jawa dan Sulawesi Selatan, wilayah utama padi sawah yang telah memasuki "revolusi hijau", menyimpulkan dalam hal :

   a). kelembagaan penguasaan tanah: telah terjadi "differensiasi kelas" petani. Dengan menyisihkan peluang reformasi agraria (sikon masa itu) peluang kerja makin banyak ditemukan di luar pertanian. Ada juga usulan hal "*tenancy reform*" mengingat ketentuan UU Bagi Hasil tak diikuti di desa-desa itu.

   b). penyerapan tenaga kerja dikaitkan tingkat upah, teknologi unggul bias pada pemilik tanah dan penggarap (persentase bagian untuk tenaga kerja bayaran menurun: dari 38% ke 28% nilai tambah). Peningkatan produktivitas tanah itu mendorong perluasan kepemilikan tanah. Perluasan kepemilikan tanah memperkecil peluang tenaga kerja, peningkatan produktivitas tanah sawah dan harga gabah yang lebih tinggi lebih meningkatkan penyerapan tenaga kerja. Kenaikan upah pertanian didorong naiknya upah di luar pertanian. Perbaikan peluang kerja dan pendapatan ditemukan di luar pertanian dan dari pekerjaan berburuh tani pada golongan tanpa-tanah.

   c). perkembangan teknologi mekanisasi di Jawa: pemakaian bibit unggul (padi) dan pupuk pabrik mendorong peningkatan permintaan tenaga kerja di desa. Mekanisasi terutama terjadi pada proses pengolahan gabah menjadi beras (mesin "*huller*"), sedangkan masuknya traktor pengolah tanah masih terbatas.

d). penyerapan tenaga kerja luar pertanian di desa: industri rumah tangga memerlukan proses lama; dimulai dari pengalaman berburuh, berdagang, barulah meningkat menjadi pengusaha. Pembinaan usaha industri rumah tangga bisa merupakan pendidikan untuk menjadi pengusaha.

e). perkreditan pertanian di desa: dalam masa 1972-1981, kredit perbankan untuk pertanian se-Indonesia tumbuh 28% per tahun. Namun porsi nilai kredit pertanian menurun, beralih ke bidang-bidang dagang, industri, dan jasa. Sistem perbankan belum sesuai kebutuhan masyarakat desa. Di desa-desa sampel baru 15% rumah tangga yang terlibat dalam kredit formal, sedangkan 19% lainnya dari kredit informal. Sejumah saran : perbaikan sistem informasi, memperkenalkan bentuk-bentuk baru kredit untuk golongan ekonomi lemah yang sesuai kebutuhan modal usaha rumah tangga.

f). hal pola pengeluaran rumah tangga desa dan pemilikan modal bukan-tanah : saran pelatihan bagi rumah tangga miskin agar lebih terampil dan "berjiwa wiraswasta". Saran lain agar arus informasi dalam hal "konsumsi mewah" dihambat (mengingat dampaknya di desa).

g). analisa data pendapatan rumah tangga di desa-desa wilayah utama padi sawah itu (1981) mengacu pelapisan yang menunjukkan keragaman sumber nafkah rumah tangga (beda dari data BPS) dan disertai data penguasaan tanah (38% tak-bertanah) (Tabel 2). Memakai ukuran garis kemiskinan (ekuivalen nilai jual beras 240 kg/orang/tahun) buruh tani, rumah tangga dan petani gurem (kurang 0,5 ha) tergolong "miskin" (56%, tiga lapisan). Di antara yang miskin itu sumber pendapatan dari usaha luar pertanian cenderung meningkatkan pendapatan.

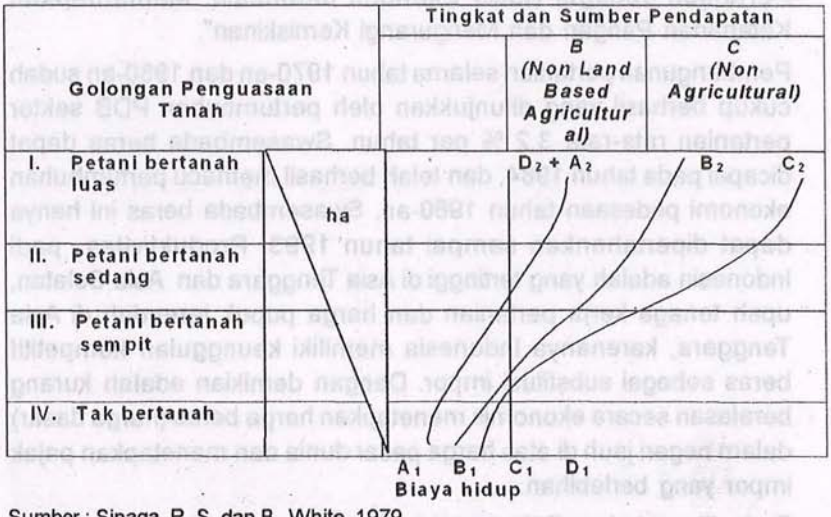
Gambar 1 (sumber : Sinaga /White, 1979) mencoba menunjukkan pengaruh luas dan distribusi penguasaan tanah serta ragam sumber nafkah atas distribusi pendapatan. Segitiga berwarna abu-abu menunjukkan distribusi luas tanah di antara petani, dimana yang tak-bertanah tak termasuk segitiga itu. Di sebelah kanan digambarkan distribusi pendapatan dan sumber-sumber pendapatan, ada yang dari usaha tani "berdasar lahan", dan dari

**Tabel 2. Pendapatan Rumah Tangga Desa di Daerah Padi Utama di Jawa/Sulawesi Selatan (tahun 1981)**

| Rumah tangga | Persentase Rumah Tangga (%) | Pendapatan/Kapita /Tahun (ekuiv. kg beras) | Rata-rata Luas Garapan (ha) |
|---|---|---|---|
| - Buruh tani | 14 | 240 kg (6)* | 0 |
| - Buruh tani, buruh, dan usaha luar pertanian | 17 | 365 kg (4)* | 0 |
| - Usaha di luar pertanian murni | 7 | 900 kg (2)* | 0 |
| - Petani kecil dan buruh tani | 25 | 262 kg (5)* | 0,21 |
| - Usaha tani murni<br>- Usaha tani dan | 15 | 638 kg (3)* | 0,81 |
| - usaha di luar pertanian | 22 | 1505 kg (1)* | 1,05 |

Keterangan : ( )* = peringkat

**Gambar 1. Pengaruh Luas dan Distribusi Penguasaan Atas Tanah Terhadap Sumber dan Distribusi Pendapatan**




Sumber : Sinaga, R. S. dan B. White, 1979

potensi bukan-lahan (misal : usaha ayam berteknologi "batere") dan dari usaha di luar pertanian. Gambar 1 ini menunjukkan kasus desa di mana dari tiga sumber pendapatan itu, rumah tangga dengan luas tanah lebih yang selalu unggul. Sebaliknya rumah tangga tanpa-tanah memperoleh pendapatan terkecil, bahkan tergolong rumah tangga defisit bila dibandingkan tingkat pendapatan sebatas "biaya hidup" sebagai patokan. Pada Gambar 1 petani tanah terluas punya pendapatan dari usaha tani yang melebihi biaya hidup.

Bisa kita simpulkan, di pedesaan Jawa di wilayah sawah padi yang padat penduduk, tanpa peluang suatu re-distribusi tanah (reforma agraria) peluang di luar pertanian (sering di luar desa sendiri) yang membuka peluang lebih meningkatkan pendapatan dan mengatasi kemiskinan.

3. Setelah kita terkena krisis ekonomi (sejak 1997) apa yang dapat dilaporkan mengenai perkembangan pertanian dan kemiskinan? Rujukan terakhir yang komprehensif (walau terbatas menyoroti petani penghasil pangan) adalah makalah Kasryno di Widyakarya Pangan dan Gizi-VII, 2000.

   Kami kutip dari ringkasan makalahnya yang berjudul "Menempatkan Pertanian sebagai Basis Ekonomi Indonesia: Memantapkan Ketahanan Pangan dan Mengurangi Kemiskinan".

   Pembangunan pertanian selama tahun 1970-an dan 1980-an sudah cukup berhasil yang ditunjukkan oleh pertumbuhan PDB sektor pertanian rata-rata 3,2 % per tahun. Swasembada beras dapat dicapai pada tahun 1984, dan telah berhasil memacu pertumbuhan ekonomi pedesaan tahun 1980-an. Swasembada beras ini hanya dapat dipertahankan sampai tahun 1993. Produktivitas padi Indonesia adalah yang tertinggi di Asia Tenggara dan Asia Selatan, upah tenaga kerja pertanian dan harga pupuk terendah di Asia Tenggara, karenanya Indonesia memiliki keunggulan kompetitif beras sebagai substitusi impor. Dengan demikian adalah kurang beralasan secara ekonomis menetapkan harga beras (harga dasar) dalam negeri jauh di atas harga pasar dunia dan menetapkan pajak impor yang berlebihan.

   Perlu diingat bahwa 71% petani produsen padi di Jawa adalah petani gurem (mengusahakan lahan <0,5 ha), yang juga sebagai

konsumen beras. Proteksi harga beras lebih banyak menguntungkan petani berlahan luas (<30 % petani) dan pedagang beras. Dengan demikian kebijakan harga dasar mungkin sudah tidak diperlukan lagi. Sebetulnya kebijakan yang diperlukan adalah untuk meningkatkan produktivitas dan efisiensi ekonomi pada setiap mata rantai agrobisnis komoditi pertanian. Nilai ekspor hasil pertanian meningkat dengan laju rata-rata 11,5 % per tahun, dan menyumbang nilai ekspor Indonesia sebesar 21,4 % tahun 1996. tingkat kemiskinan pedesaan telah berhasil diturunkan dari 40 % tahun 1976 menjadi 14 % tahun 1990, walaupun masih lebih tinggi dari tingkat kemiskinan di perkotaan yang mencapai 10 % tahun 1990.

Keberhasilan pembangunan pertanian tersebut antara lain disebabkan oleh kebijakan ekonomi makro dan mikro yang sangat mendukung sektor pertanian (Booth, 1988). Alokasi anggaran sektor pertanian yang rata-rata 9,6 % dari total pengeluaran negara ternyata masih lebih tinggi dari rata-rata negara berkembang sebesar 7,5 %(Booth, 1988). Di samping itu keberhasilan tersebut juga ditopang oleh adanya terobosan teknologi biologi dan kimia (revolusi hijau untuk padi sawah), perluasan areal beririgasi dan lahan pertanian, serta peningkatan kualitas sumberdaya manusia.

Mulai tahun 1984 kebijakan pembangunan ekonomi meninggalkan sektor pertanian, dengan memacu pertumbuhan industri pengolahan, yang penuh ketergantungan pada impor. Di sektor pertanian diversifikasi dilaksanakan dengan mendorong pertumbuhan komoditi ekspor (terutama kelapa sawit, kakao, udang, tuna dan cakalang) dan ayam ras (konsumsi domestik). Kebijakan baru ini ditopang pula oleh kebijakan pembangunan yang bias perkotaan (*urban biased development*), termasuk kebijakan perdagangan dan nilai tukar yang sangat melindungi sektor industri. Alokasi anggaran untuk sektor pertanian menurun drastis. Pembangunan infrastruktur pedesaan dan di luar Jawa diabaikan demi memacu pembangunan infrastruktur perkotaan dan di Jawa. Pembangunan pertanian sendiri mulai dilepas untuk didominasi oleh perusahaan besar terutama di bidang perkebunan, peternakan dan perikanan, di mana pembangunan pertanian harus melibatkan rakyat berupa PIR dengan ketentuan 60 % areal dimiliki oleh plasma. Pada paket deregulasi tahun 1990-an areal menjadi 100

% bisa dimiliki dan dikuasai oleh perusahaan besar dan malah boleh 100 % modal asing. Kebijakan ini keliru, karena memarjinalisasi hak masyarakat dan menumbuhkan "enclave" kemakmuran warga perusahaan di tengah kemiskinan masyarakat pedesaan.

Selama dekade 1990-an jumlah petani gurem yang mengusahakan lahan <0,5 ha meningkat dengan laju 1,5 % dan jumlah buruh tani meningkat dengan laju hampir 5,0 % per tahun. Di lain pihak, 5 perusahaan perkebunan swasta besar menguasai lebih dari satu juta ha lahan perkebunan. Semua nilai tambah jatuh pada perusahaan besar di Jakarta, sedangkan masyarakat lainnya di daerah hanya menerima UMR dan pemerintah daerah menerima PBB yang sangat rendah. Kebijakan ini merupakan kesalahan strategi pembangunan, yang harus diubah dengan memberikan penguasaan dan pengelolaan sumberdaya domestik pada petani dan masyarakat pedesaan secara berkeadilan. Pertumbuhan pertanian mulai menurun yang mencapai puncaknya ketika impor beras menjadi 6 juta ton tahun 1998 (25 % beras yang ada di pasar dunia) terbesar dalam sejarah.

Dalam krisis ekonomi 1997-1999 pertumbuhan sektor pertanian masih positif dimana ekonomi nasional terjadi kontraksi yang cukup besar. Sektor pertanian dan pedesaan menjadi penyelamat kesempatan kerja dampak krisis ekonomi, disertai dengan menurunnya produktivitas tenaga kerja dan kembali membengkaknya kemiskinan pedesaan menjadi 27 % tahun 1998. Kontribusi sektor pertanian pada pendapatan devisa meningkat dengan drastis. Krisis ekonomi menyadarkan akan berbagai kekeliruan pembangunan ekonomi nasional setelah tahun 1984. Ekonomi nasional harus dibangun dengan memanfaatkan secara optimal sumberdaya domestik (sumberdaya alam dan tenaga kerja) secara berkeadilan. Pembangunan tersebut harus melibatkan secara aktif masyarakat dalam perekonomian ("ekonomi kerakyatan") disertai desentralisasi manajemen pembangunan.

Indonesia memiliki potensi sumberdaya alam dan sumberdaya manusia yang besar. Kedua potensi ini harus dikombinasikan dengan memberikan hak penguasaan lahan dan sumberdaya alam bagi tenaga kerja yang kualitas dan kemampuan manajemennya ditingkatkan disertai pengembangan teknologi maju. Dengan strategi ini pertanian akan dapat menjadi basis pertumbuhan

ekonomi Indonesia masa depan.

Krisis ekonomi juga menumbuhkan kembali keyakinan bahwa sektor pertanian dapat berperan sebagai motor penggerak pertumbuhan ekonomi. Untuk itu paradigma pembangunan pertanian harus diubah menjadi peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan petani serta masyarakat pedesaan. Untuk itu perlu dilakukan kebijakan pembangunan pertanian baru antara lain: partisipasi aktif petani dan masyarakat pedesaan disertai pengembangan sumberdaya manusia, peningkatan penguasaan lahan dan aset produktif per tenaga kerja pertanian dan pemerataan jangkauan pada aset produktif pertanian, teknologi, dan pembiayaan, diversifikasi pertanian dalam arti luas ("*broad based agricultural diversification*"), pengembangan lembaga keuangan pedesaan yang mandiri, pengembangan kelembagaan pertanian dan pedesaan dan pengembangan prasarana pertanian dan pedesaan, dan pengembangan basis sumberdaya pertanian. Kebijakan baru ini perlu didukung dengan pelaksanaan secara konsekuen "*land reform*" dan "*agrarian reforrm*", sehingga lahan pertanian hanya boleh dimiliki oleh petani Indonesia. Untuk paket deregulasi tahun 1993 yang membolehkan penguasaan lahan 100 % oleh perusahaan swasta dan bahkan swasta asing harus ditinjau kembali. Perusahaan swasta dan asing hanya boleh menguasai pabrik pengolahan, dan petani diberi hak untuk dapat membeli saham perusahaan pengolahan untuk membina keterkaitan dan kerja sama. Hanya dengan penerapan kebijakan ini kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat pedesaan dapat ditingkatkan dan harus didukung oleh program jaring pengaman sosial.

Jika merujuk Mubyarto (2000) di penutup Bab 1 buku "Membangun Sistem Ekonomi", setelah menyoroti "sejarah gagasan ekonomi Indonesia" dibuatnya suatu kesimpulan: paradigma baru pembangunan Indonesia. Kasryno adalah salah seorang yang menggagas ide ke paradigma baru! Kami kutip alinea terakhir dari Bab 1 buku Mubyarto itu :

> "Seharusnya dapat disepakati bahwa peranan pemerintah yang paling tepat adalah kombinasi dari "pengendalian perilaku konglomerat" dan "pengembangan ekonomi rakyat". Mengembangkan ekonomi rakyat berarti ada upaya-upaya khusus untuk memberdayakan masyarakat, khususnya masyarakat lapisan bawah. Apabila kaitan antara "ekonomi konglomerat" dan ekonomi rakyat dapat

di "atur" (atau "disusun", menurut bunyi pasal 33, UUD 1945) dalam bentuk dan semangat ekonomi kekeluargaan, maka akan terwujudlah sistem Ekonomi Pancasila yang telah menjadi cita-cita ideal bangsa Indonesia sebagaimana terkandung di dalam pembukaan UUD 1945."

4. Dari pada mengandai-andaikan apa yang sebaiknya terjadi (tapi tidak terjadi) lebih baik kita bersama berupaya memperoleh pengertian ragam arti "petani" yang pernah dilontarkan oleh berbagai pakar-peneliti antarbenua. Kita belajar dari beragam gagasan masing-masing yang mencoba memahami perilaku petani (bahasa asing "*peasant*"). Misalnya, apa arti proses modernisasi yang antara lain dicirikan oleh proses: dari "*peasant*" menjadi "*farmer*"?

   Untuk itu kita ikuti Kurtz (2000) dalam memahami upaya sejumlah pakar mengenali revolusi petani ("*peasant revolution*"), bermula dari konsepsi ke teori dan kasus kajian. Ditemukan olehnya 4 dimensi pokok yang diacu dalam beragam kombinasi oleh pakar berbeda-beda dalam upaya mendefinisikan arti "*peasant*".

   Menurut Kurtz, empat dimensi itu adalah:

   1. definisi petani sebagai "pengolah tanah di pedesaan" ("*rural cultivators*"). Terbanyak pakar peneliti membatasi diri pada satu dimensi ini, mengabaikan lain dimensi. Mereka berpegang kuat pada teori "pilihan rasional" yang juga berlaku bagi "*peasant*", tak beda dari pelaku ekonomi lain (contoh: Popkin)
   2. kecuali pada dimensi pertama pakar antropolog cenderung juga mengacu pada dimensi "komunitas petani", yang bercirikan perilaku budaya yang jelas, membedakannya dari pola budaya "urban" (contoh: Redfield)
   3. pakar pengembang teori "ekonomi moral" masih menambahkan dimensi ketiga yaitu petani yang menghidupi komunitas desa yang tersubordinasi kuat oleh sesuatu kekuasaan luar (contoh: Scott)
   4. pakar pengikut teori Marx mengacu pada 3 dimensi dalam kombinasi berbeda: yaitu "*rural cultivators*", komunitas tersubordinasi, dan dimensi penguasaan/pemilikan lahan yang diolah petani (contoh: Wolf)
   5. akhirnya ada pakar yang mengacu pada 4 dimensi sekaligus arti "*peasant*" itu, mengikuti teladan Weber (contoh: Moore)

**Tabel 2. Dimensi-dimensi Konseptual yang Mendasari Beragam Pengertian yang Bersaing mengenai *"peasant"***

| | Minimalis | Antropologi | Ekonomi Moral | Marxis | Weber |
|---|---|---|---|---|---|
| 1. Pengolah tanah (*rural cultivators*) | ya | ya | ya | ya | ya |
| 2. Komunitas petani, dicirikan oleh perilaku budaya yang jelas | | ya | ya | - | ya |
| 3. Komunitas desa yang ter-subordinasi kuat ("tunduk") | | | | ya | ya |
| 4. Petani menguasai dan/atau memiliki tanah | | | ya | ya | ya |
| Jumlah kasus kajian ..... | (sangat besar) | (besar) | (sedang) | (sedang) | (kecil sekali) |
| Contoh-contoh ..... | Popkin dan umumnya teori-teori "pilihan rasional" | Redfield | Scott | Wolf *) | Moore |

*) Wolf kadang-kala mengikuti konsep Ekonomi Moral
Sumber: Kurtz, 2001

Golongan pakar yang hanya mengacu satu dimensi pokok ("*rural cultivators*") oleh Kutrz disebut golongan "minimalis"; terbanyak kasus kajian dihasilkan oleh golongan teori "pilihan rasional". Golongan pakar antropologi merupakan golongan kedua menurut jumlah kasus kajian, di lain pihak pakar yang mengacu Weber kecil sekali jumlahnya.

Membanding alur pikiran 3 pakar yang berbeda definisi hal "*peasant*", Kurtz menyajikan ringkasan argumentasi masing-masing.

a. **Kasus Scott** (ekonomi moral) : struktur masyarakat tradisional menentukan bentuk-bentuk penarikan surplus (petani) yang dapat diterima olehnya. Jika masuknya pasaran atau intervensi

negara mengubah bentuk-bentuk penarikan surplus itu dengan cara-cara yang membahayakan keamanan pangan kolektif (dari tahun ke tahun) etika subsistensi terlanggar, maka bisa terjadi revolusi.

b. **Kasus Popkin** (pilihan rasional) : masalah "*free-riders*" merupakan penghalang utama dalam upaya memobilisasi petani. Masalah itu dapat diatasi dengan baik oleh kombinasi kepemimpinan kolektif yang efektif, insentif perorangan dan penilaian sampai mana janji-janji keuntungan di masa depan itu meyakinkan.

c. **Kasus Paige** (Marxis) : hasil-hasil revolusioner dan tak-revolusioner adalah produk hubungan kelas-kelas agraria yang berbeda. Secara khusus petani pemilik tanah tak cenderung menghasilkan revolusi, disebabkan oleh ketergantungan petani pada kerja upahan dan golongan elit pada tanah.

Atas dasar perbandingan itu Kurtz menyimpulkan bahwa:

a. Teori "ekonomi moral", tak berlaku dalam kasus konteks modern atau di mana individualisasi tinggi, juga di mana transisi ke kapitalisme terkonsolidasi, dan di mana struktur komunitas lemah.

b. Teori "pilihan rasional", tak berlaku dalam kasus di mana perhitungan perorangan secara mudah atas untung-rugi bukan model yang tepat dalam pembuatan keputusan petani, juga dalam hal masalah "*free- riders*" tak menentukan perilaku kolektif.

c. Teori Marx tak cocok dalam hal struktur kelas agraria kurang terkonsolidasi dan di mana transisi ke kapitalisme berorientasi ekspor belum tuntas.

Dengan singkat Kurtz simpulkan bahwa:

"Teori "ekonomi moral" menjelaskan implikasi-implikasi masuknya pasaran dan negara ke dalam komunitas yang pre-kapitalis. Sebaliknya ekonomi politik (Popkin) adalah teori mengenai pelaku-pelaku ekonomi yang bergerak dalam konteks organisasi pasar yang sudah dominan. Dari kesimpulan ini tak ada dasar untuk membantah kesimpulan bahwa pendekatan "ekonomi moral" dan "ekonomi politik" bisa sama-sama benarnya. Masalah kita bersama, dalam tuntutan memperluas sistem "ekonomi politik" bagaimana dapat menjangkau secara efektif dan berkeadilan seluruh masyarakat, termasuk lapisan bawah dan golongan yang belum terjangkau?"

Proses itu punya tuntutan mendalam yang bukan saja tertuju pada golongan (apa yang disebut) "belum maju", melainkan juga (atau terlebih dulu) tuntutan pada pihak-pihak yang mewakili pasaran dan pemerintahan yang biasa tampil bersamaan.

5. Apakah kita menuju suatu revolusi yang melibatkan petani ataukah mendukung "emansipasi" petani dan golongan lain yang tersisihkan?.

   Hal terakhir ini (arti "peminggiran" atau "*exclusion*") tercakup dalam arti kemiskinan, begitu pula makna "ketertindasan" ("*oppression*") yang tak jauh dari "ketergantungan" atau "*subordination*". Tak cukup definisi "miskin" merujuk pendapatan kurang atau pangan kurang (UNDP-PSI, 2000).

   Penyebaran bibit padi unggul menghasilkan apa yang disebut "revolusi hijau" dan Indonesia termasuk pendukung penting "cerita sukses" itu. Kecuali oleh dukungan petani kecil yang jumlahnya jutaan, hasil itu juga karena dukungan kebijakan makro pimpinan Orde Baru yang pada awal kebangkitannya mengadakan pilihan yang tepat. Pada awal 1970-an itu cukup dana ditanam/disalurkan dari dana yang diperoleh dari kenaikan harga bahan ekspor minyak bumi secara luar biasa. Dicatat oleh (Ann Booth 1988) bahwa di antara negara-negara pengekspor minyak hanya Indonesia yang waktu itu tak lupa melakukan investasi dalam pembangunan pertanian, termasuk membangun industri pupuk kimia.

   Peningkatan dalam produksi beras (kg/kapita) pantas disebut "revolusi" karena tercapai dalam masa relatif singkat, yaitu belasan tahun. Apakah telah terjadi "revolusi pertanian" setelah ada pencirian "involusi pertanian" bagi sistem pertanian padi sawah di Jawa oleh Geertz, seorang antropolog (1963), karena menjurus ke "bagi-bagi kemiskinan" di desa ? (Penambahan tenaga kerja karena pertumbuhan penduduk telah diserap dalam subsistem ekonomi padi sawah dan produktivitas per orang tak meningkat lagi).

   Sejumlah pakar telah membantah Geertz, berdasarkan hasil kajian atas sejumlah kasus dan sejarah lokal. Namun demikian sebagai pencetus ide "evolusi pertanian" kita dapat belajar dari "teori" itu. Apalagi karena Geertz mengaitkan suatu perbaikan kondisi pertanian di Indonesia pada suatu syarat pokok, yaitu perubahan

yang penting dalam visi para pemuka bangsa, dalam memilih corak pembangunan yang memberi harapan lebih.

Jika merujuk ke sumbangan pemikiran Kasryno, dalam hal petani pangan khususnya (Widyakaraya Pangan/Gizi, 2000), isinya tak lain adalah suatu visi baru dalam pembangunan pertanian kita. Ada pula sumbangan pemikiran lainnya, antara lain dari Ketua PERHEPI di mana sebagai Dirjen Bina Perkebunan berpeluang mengembangkan visi mengenai masa depan subsistem agribisnis Indonesia, terutama petani-kebun, penghasil bahan mentah industri yang diekspor.

Masalah kita adalah bagaimana dapat mempengaruhi proses politik yang menentukan dalam mengarahkan pembangunan pertanian (dalam arti luas, yang mencakup usaha perikanan laut dan pengolahan sumberdaya hutan) yang sekaligus mendukung pembangunan pedesaan yang saling dukung dan berkelanjutan ? Karena masalah mengatasi kemiskinan di antara pelaku utama (petani dan buruh tani) kita kaitkan dengan pola pembangunan yang melibatkan peluang luas bagi mereka semua yang masih tertinggal itu, jelas bahwa masalah kemiskinan adalah juga masalah politik. Mengatasi kemiskinan struktural berarti upaya membangun struktur baru !

Mengingat bahwa proses itu memerlukan waktu cukup lama, lebih baik kita pakai istilah "emansipasi" petani/buruh tani, dengan memahami apa sikon dan masalah rakyat banyak itu di berbagai corak wilayah. Geertz, 40 tahun yang lalu membedakan antara "inti-dalam" Indonesia (pola sawah irigasi di Jawa) dan "bagian-luar" Indonesia (pola ladang) dimana sumberdaya hutan dominan. Mengingat dampak luas pembangunan Indonesia pada masa Orde Baru selama tiga puluhan tahun, jelas klasifikasi subsistem daerah atas dasar potensi wilayah masing-masing, perlu tinjauan kembali dan dibuat dalam suatu sajian yang membantu para pemuka di daerah, sesuai tuntutan era Otonomi Daerah.

Bagi subsistem Jawa (sawah irigasi, sepanjang tersedia cukup air....) dengan penduduk sangat padat yang terus didorong ke luar dari pertanian, masih ada manfaat belajar dari Taiwan atau Jepang (masa 1950-an). Reforma Agraria yang mendasar terlaksana di sana (tak terlepas dari dorongan pihak Amerika Serikat yang waktu

itu punya pengaruh langsung dalam urusan dalam negeri di sana telah mendorong petani lapisan atas untuk memasuki lapangan usaha urban, di luar pertanian. Menurut Oshima (...), pengusaha baru yang memasuki subsektor sekunder dan tersier berhasil, karena telah disiapkan sebagai pengusaha baru berkat pengalaman sewaktu berperan sebagai manajer usaha tani maju di desa !

Bagaimana halnya prospek di wilayah "penduduk tak padat" di luar Jawa ? (Kepadatan penduduk kurang dari 50 orang/km2 : ukuran para ahli kehutanan sebelum masa Perang Pasifik merupakan "imbang batas" potensi keberlanjutan sistem ladang berpindah. Selama masa tiga puluhan tahun, potensi sekian puluh juta hektar lahan dan sumberdaya alam hutan asli telah dijadikan mangsa golongan pengusaha besar penganut "kapitalisme semu" (*ersatz*). Sejarah pulau Jawa terulang kembali di mana pada tahun 1875 pengusaha besar diberi peluang menyewa tanah "domain negara" untuk masa 75 tahun. Sejak tahun 1967 di wilayah luas Indonesia, pengakuan "domain negara" menjadi kebijakan ekonomi politik, memberi peluang utama pada pengusaha sedang/besar dan membuka peluang bagi petani di desa-desa yang terkena kebijakan politik negara yang "masuk-paksa", peranan baru setara buruh (lepas/terikat).

Sampai mana kebijakan mendorong perkebunan besar (sebagian dalam pola "PIR-BUN") telah menujukkan hasil yang berkelanjutan dan dalam proses itu memberdayakan masyarakat desa di lokasi itu ?

Di masa Orde Baru juga telah dilaksanakan transmigrasi secara besar-besaran (sebagian dengan dana Bank Dunia), suatu bentuk "reforma agraria" yang melibatkan penduduk migran, pendatang dari wilayah padat penduduk di Jawa/Bali. Sampai mana keberhasilan membentuk desa-desa baru dengan pola pertanian yang berkelanjutan ? Tirto Sudarmo(dari LIPI) baru-baru ini (2001) menilai program transmigrasi itu telah gagal, tak berkelanjutan, disertai konflik-konflik sosial di wilayah tertentu antara pendatang dengan penduduk asal (sejak krisis 1997). Kasus terakhir yang disebut "rencana lahan sejuta hektar" di Kalimantan Tengah, merupakan kegagalan yang terutama disebabkan oleh salah pilihan

lokasi dan upaya membangun yang meleset, kurang waspada terhadap tantangan lingkungan di wilayah seluas itu. Akibat ekologis dari salah pilih itu (*dalam berbagai arti*) masih belum diperkirakan, setelah sekian luas lahan gambut rusak dan kawasan hutan aslinya tersisihkan.

Hanya belum ada penilaian atas hasil "gerak penduduk" yang terjadi spontan di luar program transmigrasi dan PIR-BUN (diperkirakan melibatkan jumlah orang yang sampai 4 kali jumlah transmigran "resmi", mungkin lebih).

Sejumlah konflik yang terjadi sejak krisis ekonomi (1997) dan melibatkan petani di desa-desa baru itu (sebagian terjadi juga di kota, di KTI), melibatkan penduduk berbagai suku dan asal. Dalam hal melibatkan golongan petani (penduduk pendatang dan asal), sama sekali tak dapat disebut "revolusi petani". Apalagi yang terwujud dalam gerakan penjarahan atas kebun dan hutan milik perusahaan besar (atau hutan negara di Jawa), petani yang terlibat hanya memperoleh keuntungan seketika, mungkin sekali menjadi "alat" yang dikendalikan oleh pihak yang punya uang dan pengaruh di daerah.

Bahkan hal berlanjutnya usaha merambah hutan (ada pasaran kayu bermutu berkat cukong-cukong yang aktif), tidak membuat petani dan orang-orang desa yang lain menyadari keterlibatan mereka dalam suatu konflik, yaitu konflik dengan kepentingan generasi baru, anak-anak mereka.

6. Upaya memberdayakan petani di desa yang bermasalah maupun yang tidak bermasalah berarti pilihan jalur demokrasi yang dikembangkan dalam masyarakat desa. Sampai mana proses "membangun desa" atas dasar "daulat rakyat desa" berpeluang terwujud di era Otonomi Daerah ? Ada dua undang-undang yang dihasilkan tahun 1999. Yang satu, dengan model Depdagri-Otda, dan yang lain, visi Departemen Keuangan (kabarnya yang pertama sedang direvisi pemerintah, setahun setelah mulai diberlakukan).

   Di sini pun corak kebijakan "pembangunan desa" semasa Orde Baru berpotensi kendala besar, akibat negatif dari "kuatnya negara masuk desa "(M.Mas'ud), dan akan perlu waktu untuk mengatasinya. Di masa Orde Baru itu ditetapkan UU tahun 1974 (tentang Pemerintahan di Daerah) dan UU Desa (1979) yang

terutama mengikuti model "desa di Jawa" yang di daerah lain ternyata sulit dipraktekkan (tak jalan). Dalam proses itu tersedia dana Inpres Desa (tiap tahun) : peluang untuk "ikut makan dari proyek" berkembang, yang melibatkan pemerintah desa juga.

Jalur formal untuk "partisipasi masyarakat desa" ditetapkan oleh suatu Keputusan Presiden yaitu lembaga yang dikenal sebagai LKMD, boleh dikata sebagai "perencana" dan "pelaksana" pembangunan di desa membantu pemerintah desa yang ditetapkan sesuai UU Desa 1979. Suatu lembaga lain juga ditetapkan LMD, tempat musyawarah di antara pemuka desa, yang dalam kenyataannya "nyaris" tanpa suara, dibandingkan LKMD, dimana salah satu seksi yang lebih dikenal adalah PKK yang diketuai Ibu Kepala Desa, di kecamatan oleh Ibu Camat, terus sampai ke puncak hierarki di Jakarta, dimana Ibu Menteri Dalam Negeri adalah Ketua Nasionalnya. Itulah salah satu bentuk "nasionalisasi" desa di masa Orde Baru. Menurut pakar sosiologi (Sediono M.P. Tjondronegoro), setiap lembaga di desa menunjukkan satu ciri yaitu "tunduk pada kekuasaan (atas-desa)/*power compliance*", berdasarkan kajian dari desa-desa di Jawa Barat dan Jawa Tengah pada tahun 1975-an. Gambaran umum itu dilukiskan oleh (Sajogyo 1993), pola itu yang berlaku di masa Orde Baru, hasil rezim yang sentralistik itu. Ada sumber bacaan lain yang ditulis berdasarkan studi-studi kasus, yaitu berasal dari Hüskens (kasus desa di Pati dan di Comal, Jawa Tengah, berdasarkan data sejarah, hampir seabad). Jika N.G. Schulte-Nordholt mencantumkan hasil kajiannya perihal hubungan antara camat dengan kepala desa dengan judul "*Ojo Dumeh*", Antlöv cs. memilih judul buku (kumpulan hasil kajian 7 orang pakar, termasuk sejarawan Sartono), "Kepemimpinan Jawa : Perintah Halus, Kepemimpinan Otoriter" (terjemahan, Yayasan Obor Indonesia, 2001). Perlu dicatat bahwa ada juga buku, hasil kajian lain di Jawa, yang berisi hasil yang lebih memberi harapan, yaitu oleh K. Suwondo yang mencatat tanda-tanda kehidupan "kelembagaan sipil" di pedesaan di Klaten.

Dengan sejarah dan sikon seperti yang digambarkan itu ("kekuatan Negara Masuk Desa" jauh lebih dominan daripada "Desa Masuk Negara", pemikiran M. Mas'ud), apa peluang bagi desa dalam UU Otonomi Daerah tahun 1999 ? Di situ ada pasal 99 dan 100 yang baik bila kita ikut kembangkan karena menyebutkan salah satu

wewenang desa adalah melaksanakan suatu "tugas perbantuan dari pemerintah : propinsi/kabupaten, dengan persyaratan bahwa perbantuan itu disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumberdaya manusia". Kalau hal ini benar, kini desa (tak jelas apakah langsung pemerintah desa atau lembaga lain di desa yang ditentukan oleh pemerintah desa) dalam posisi "bisa bilang tidak" jika tak setuju maksud dari suatu program masuk ke desanya ! Sementara kita menunggu laporan mengenai praktek pelaksanaan dua pasal itu, sudah ada SK Menteri Dalam Negeri yang "menghidupkan kembali" lembaga LKMD (bisa nama lain, pilihan penduduk) yang dapat berfungsi sebagai LSM-nya desa. LKMD itu berasal dari masa Orde Baru, bentukan Keppres, dan tidak ada dalam UU Desa 1979. Sementara ini ada pula suatu peraturan pemerintah yang berisi petunjuk panjang lebar tentang "bagaimana mengurus hal desa" yang isinya berpotensi campur tangan pemerintah (terdekat Pemda Kabupaten) tetap berkelanjutan ke bidang-bidang yang termasuk wewenang desa !

Dan bagaimana halnya urusan demokrasi di kelurahan, yang ada di wilayah kota/urban ? Dengan adanya Kepala Kelurahan yang pegawai negeri (Pemda Kota), bukan pilihan rakyat, penduduk dipersilakan menemukan sendiri saluran-saluran demokrasi di aras bawah itu. Ada persamaan dengan apa yang pernah ditetapkan Orde Baru dalam hal kemandirian orang desa dalam membentuk koperasi yang dibuat berbeda. Bagi orang desa (dengan Kepala Desa yang dipilih) hanya terbuka lembaga koperasi berbentuk KUD (antar desa), sebaliknya bagi orang kota, berlaku ketentuan undang-undang koperasi "boleh membentuk sendiri jenis koperasi apapun !" Apakah konsekuensi dari perbedaan peluang rakyat berkoperasi itu ? Jika praktek di alam Orde Baru itu akan bertahan di era reformasi, hal itu dapat menentukan corak hubungan desa-kota, terutama di jalur emansipasi orang desa menjadi orang kota.

**DAFTAR PUSTAKA**

Antlöv, H. dan S. Cedevoth (eds). 2001. *Kepemimpinan Jawa : Perintah Halus dan Kepemimpinan Otoriter.* Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.Gardono S. , Iwan.

2001. *Populisme dan Multistrata dalam Konstitusi Indonesia.* Seminar..... 15 September 2001 di UI Depok.

Booth, A. 1988. *Agricultural Development in Indonesia. Allen and Unwin.* Sidney.Booth, A. 1988. *Agricultural Development in Indonesia. Allen and Unwin.* Sidney.

Geertz, C. *Involusi Pertanian.*

Hüsken, F. 2001. *Continuity and Change in Local Politics : The Village Administrative and Control of Land and Labour, in Kans/F. Hüsken/Djoko Suryo : Beneath the Smoke of the Sugar Mill. Japanese Coastal Communities During the Twentieth Century.* Akatiga and Gadjah Mada University Press. Yogyakarta.

Kasryno, F. (ed). 1984. *Prospek Pembangunan Ekonomi Pedesaan.* Yayasan Obor Indonesia. Jakarta.

Kasryno, F. 2000. *Menempatkan Pertanian sebagai Basis Ekonomi Indonesia : Memantapkan Ketahanan Pangan dan Mengurangi Kemiskinan.* Prosiding Widyakarya Pangan dan Gizi 2000. LIPI. Jakarta.

Kurtz, M. J. 2000. *Understanding Peasang Revolution : from Concept to Theory and Case in Theory and Society* (29:93-124).

Lipton dan Moore. 1980. *Metodologi Studi Pedesaan di Negara-negara Berkembang.* YIIS. Jakarta.

Mubyarto. 2000. *Membangun Sistem Ekonomi.* BPFE. Yogyakarta.

Sajogyo. 1993. *Agriculture and Industrialization in Rural Development in Dirkse et.al. (eds) : Indonesia's Experiences Under the New Order.* KITVL Press. Leiden.

Schulte Nordholt, N. G. 1981. *Ojo Dumeh : Pembangunan Karena Perintah atau Pengembangan berdasar Musyawarah ?.* Tesis Doktor.

Sinaga, R. S. dan B. White. 1979. *Beberapa Aspek Kelembagaan di Pedesaan Jawa dalam Hubungannya dengan Kemiskinan Struktural.* Kongres III HIPIS. Malang.

Thorbecke, E. 1993. *Analizing Rural Poverty, ibid.* p. 45-60, 61-66.

Tirtosudarmo, R. 2001. *A National Project that Failed : Tale of Poplulation Resettlement Policy in Indonesia. COE International Seminar : Changing People Environmental Interactions in Contemporary Asia.* CSEAS/ASAFAS. Kyoto University. Kyoto.

Tjondronegoro, S. M. P. 1977. *The Organizational Phenomenon and Planned Development in Rural Communities of Java.* Tesis Doktor. Universitas Indonesia. Jakarta.

Undang-undang Otonomi Daerah 1999. 1999. UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999. Sinar Grafika

UNDP. 2001. *Conference on UNDP Poverty Strategy Initiatives.* Oslo.

## RISALAH CERAMAH H.S. Dillon
### (tanpa makalah)

Anggapan bahwa orang-orang yang menjabat di Departemen Pertanian pastilah memperjuangkan petani, ternyata keliru; sangat sedikit sekali orang yang memperjuangkan nasib petani. Dalam kenyataannya yang besar memakan/ mengalahkan yang kecil. Kita-kitalah yang mesti memperjuangkan petani.

Krisis telah memunculkan persoalan baru yang selama ini kita nafikan. Pada tahun 1997/1998 ada sekitar 5 juta tenaga kerja perkotaan yang ter-PHK, di sisi lain bank tidak berfungsi. Masuknya tenaga kerja ini ke sektor pertanian pedesaan pastilah akan menekan upah tenaga kerja di desa.

Penting untuk diperhatikan bahwa dalam "*growth versus equality*", pertumbuhan akan memperlebar kesenjangan pada tahap awal. Tetapi "*growth through equity*" akan menyebarkan pendapatan yang lebih baik dan selalu akan mengurangi kemiskinan, yaitu jumlah orang miskin yang berada di pertanian.

Petani memegang peranan penting, petani adalah sumber daya untuk mengurangi kemiskinan. Tetapi mengapa kita tinggalkan pertanian? Selama ini para elite tidak mau dilambangkan dengan petani, elite selalu mengambil jubah/simbol-simbol modern, misalnya pesawat terbang, BI sebagai bank sentral mengikuti pola Bundes-Bank tanpa menyadari bahwa demikian banyak lembaga lain untuk memenuhi kebutuhan likuiditas sudah berkembang di Jerman. Artinya modernisasi/ teknologi yang dikembangkan tanpa didukung oleh kelembagaan lain (masyarakat) yang siap akan sia-sia. Dalam proses pembangunan ada *sequence* yang mesti dipenuhi untuk mencapai sebuah kemajuan. Kita tidak dapat melompat dari satu fase ke fase yang lain tanpa mengikuti tahapan-tahapan yang mesti dilalui dengan cara-cara yang konsisten.

Pengkhianatan terbesar dalam pembangunan sebenarnya ada pada partai. Political economy bangsa belum menunjukkan keberpihakan. Tentang otonomi daerah, semestinya otonomi rakyat dahulu barulah otonomi daerah. Menggunakan istilah Martin Luther

King "*you are as strong as the weakest of your people*". Saya mengajukan paradigma *"people driven"* di mana semua kebijakan, kelembagaan, teknologi yang kita bangun didorong oleh kebutuhan dan kemampuan rakyat. Selama ini pembangunan lebih sering karena berdasarkan "kebutuhan" dengan mengabaikan kemampuan yang dimiliki oleh bangsa.

Ada 4 hal yang perlu diperhatikan dalam pembangunan bangsa: (1) peningkatan produktivitas pertanian: disamping untuk memenuhi kebutuhan pangan, juga akan meningkatkan pendapatan petani, yang lebih jauh lagi akan meningkatkan permintaan barang-barang di luar pertanian. (2) kesehatan mesti terjangkau oleh masyarakat miskin. Adanya puskemas, dokter masuk desa, subsidi obat-obatan adalah sebagian dari kebijakan yang tepat di era orde baru. (3) pendidikan. Hal penting yang perlu diperhatikan dalam membangun pendidikan adalah muatan lokal. Bagaimana sistem pendidikan mampu menjawab kebutuhan masyarakat setempat. Sehingga kalender pendidikanpun mestinya menyesuaikan dengan kondisi lokal, misalnya libur pada saat "panen " di komunitas pantai (nelayan) dan sekolah bisa dilakukan di sekolah pada malam hari, dsb. (4) infrastruktur. Bagaimana mensenyawakan pembangunan infrastruktur pedesaan dan perkotaan. Untuk menjawab besarnya arus urbanisasi mestinya kita bertanya apa yang sebenarnya mereka cari di kota? Jika kebutuhan itu dapat dipenuhi di desa tentu persoalan urbanisasi bisa dipecahkan.

# SEJARAH DAN POLITIK PERTANIAN

SEDIONO M.P. TJONDRONEGORO

## I. LATAR BELAKANG

Jalan panjang yang telah ditempuh bangsa Indonesia untuk mewujudkan tatanan ekonomi yang lebih adil dan mensejahterakan seluruh rakyat, dapat dikatakan berawal dengan mencari alternatif terhadap ekonomi liberal zaman kolonial (1830 – 1870).

Sebagai diketahui sistem kapitalisme Eropah meluas ke benua Asia dan Afrika dalam wujud kolonialisme, sesuai dengan sifat kapitalisme yang ekspansif. Pertimbangan ekonomi – politik ekspansi tersebut ialah guna menguasai sumber-sumber kekayaan alam, tenaga murah dan pasaran yang sangat potensial karena ratusan juta penduduk, serta kesediaan tanah yang luas. (E. Wallerstein, 1974, Rutgers, 1937). Di samping terjadinya eksploitasi tenaga kerja manusia (J. Breman, 1987) yang sudah melampaui batas-batas perikemanusiaan, meluasnya ekonomi uang ke dalam masyarakat pedesaan merusak sendi-sendi kehidupan masyarakat tersebut, sehingga ketergantungan dari perekonomian kita semakin kuat.

Terhadap eksploitasi petani dan buruh perkebunan tadi, sejak awal abad ke-20 mulai timbul oposisi kaum sosialis di Belanda yang kemudian berpengaruh kepada golongan-golongan Belanda–Indo juga. *"Politik Etik"* (1900) mulai diterapkan dengan memberikan pelayanan kesehatan umum yang lebih baik, memperluas kesempatan menempuh pendidikan, serta memberikan otonomi desa yang lebih besar (1906).

Di jajaran birokrasi Hindia–Belanda yang dipimpin oleh orang-orang Belanda, untungnya terdapat tokoh-tokoh yang progresif juga dan ajaran-ajaran sosial demokrat memasuki masyarakat kita (Rutgers, 1937).

Perluasan kesempatan pendidikan membuka peluang bagi putera-puteri pribumi untuk mengenal dasar-dasar Demokrasi Barat yang memang tumbuh bersamaan dengan Liberalisme dan Kapitalisme.

Tetapi di Eropa pengendalian "Kapitalisme Dini" (*vroeg-kapitalisme*) sudah mulai menjelang abad ke-19, dan kaum sosial-

demokrat diseluruh Eropa Barat memegang peranan penting dalam usaha ke arah membangun suatu negara sejahtera (*welfare state*).

Lebih-lebih setelah perang dunia pertama (1914 – 1918) dan krisis ekonomi dunia (1930) politisi dan pakar ekonomi Barat semakin yakin bahwa pemerintah mempunyai peranan penting dalam turut mengawasi perputaran roda ekonomi, apabila kesejahteraan rakyat ingin diciptakan secara merata.

Sistem hukum, baik yang membatasi monopoli dan oligopoli, maupun yang mengatur hak buruh dan kewajiban para pemodal dikembangkan, agar segi-segi negatif kepitalisme dapat ditiadakan, atau paling tidak dikurangi dampaknya.

## II. BANGKITNYA NASIONALISME

Sebenarnya bangkitnya Nasionalisme terjadi di seluruh Asia, sejalan dengan perkembangan di Eropa tadi. Gerakan dipimpin oleh para cendekiawan di India, Tiongkok, Jepang, Asia Tenggara dan sebagainya, yang memahami Demokrasi, dan terlebih setelah perang Jepang–Rusia (1904 – 1905) yang untuk pertama kali dalam sejarah dimenangkan oleh satu bangsa Asia. Kesadaran inilah yang kemudian bagaikan angin taufan, mengembus di seluruh benua Asia dan menumbuhkan partai-partai nasional (Congress Party, Kuomintang, Sarekat Islam dan lain-lain).

Nasionalisme yang mencari alternatif kehidupan politik, ekonomi dan sosial lebih baik tersebut hampir diseluruh daerah jajahan di Asia sedikit banyak merangkul sosialisme (Tjondronegoro, 1996, Wertheim, 1959).

Lebih khusus di Indonesia (Blumberger, 1931, Rutgers, 1937) pendekar-pendekar nasional kita seperti Ir. Soekarno, Drs. Moh. Hatta, Ir. Maruto Darusman, Syahrir dan masih lebih banyak lagi menggali nilai-nilai keadilan, kesamarataan, kesejahteraan rakyat dan sebagainya karena suatu proses yang mengakar selama penjajahan.

Pengaruh sosialisme tersebut secara paling jelas dikemukakan oleh Bung Karno dalam pidatonya mengenai Marhaenisme (1957) dan kemudian bahkan dijadikan kebijaksanaan : Sosialisme a-la Indonesia.

Unsur-unsur tersebut di atas yang dimuat dalam UUD 1945 maupun berbagai Undang-undang antara lain No. 5/1960 tercermin dari kebijaksanaan sampai 1965.

Setelah perkembangan ekonomi belum mampu melahirkan kesejahteraan yang diidamkan, dan masalah pertanahan juga tak berhasil dipecahkan, dicarilah jalan keluar yang lain. Sistem ekonomi yang antara 1958 – 1965 cenderung tertutup untuk modal asing, dibuka kembali dan dengan ketenangan/stabilitas politik tatanan ekonomi dapat diatur kembali dengan bantuan Bank Dunia, Bank Pembangunan Asia dan negara-negara di luar blok Sosialis.

Pertumbuhan ekonomi meningkat juga karena sektor swasta diberi peluang lebih besar disamping BUMN, tetapi dalam periode Orde Baru setelah kita menghadapi pasaran dunia yang semakin terbuka ternyata BUMN semakin tidak effisien dan kurang mampu menunjang kesejahteraan yang lebih merata.

BUMN yang dimodali pemerintah mampu menumbuhkan suatu lapisan menengah, tetapi seberapa jauh mereka juga menumbuhkan dan menunjang perusahaan-perusahaan yang lebih kecil dan sehat masih sangat dipertanyakan.

## III. KOPERASI

Dari latar belakangnya dapat disimak bahwa gerakan kooperasi lahir dari keinginan meningkatkan kesejahteraan jutaan pengusaha peribumi semasa Sarekat Islam (1912), bahkan sebelumnya.

Dalam gerakan ini memang ada unsur politik juga, ialah lebih membantu masyarakat pribumi dan ikatan batin melalui agama Islam.

Pecahnya Sarekat Islam menjadi yang Merah dan Hijau, menunjukkan betapa ideologi sosialis, yang berpihak pada rakyat kecil, mewarnai unsur politik tadi.

Setelah Indonesia merdeka koperasi diterima sebagai satuan ekonomi yang paling sesuai untuk Indonesia dan ideologi Pancasila pun sudah sepenuhnya menggarisbawahi anggaran dasar tersebut. (Hatta, 1962). Sejak tahun 1980 bahkan didirikan suatu Departemen Koperasi secara khusus, karena sebelumnya masih digabung dengan Departemen Transmigrasi dan tenagakerja, yang sebagai diketahui,

membantu golongan petani lemah di luar Jawa dan Bali untuk membangun usaha tani berskala lebih besar. Ini satu jenis distribusi tanah pertanian berskala relatif kecil.

Setelah koperasi diterima sebagai satuan ekonomi yang mendasar dalam mengembangkan ekonomi peribumi, dirangsang agar semua desa membentuk koperasi primer, namun demikian sejumlah masalah yang dihadapi adalah kekurangan modal, manajemen lemah, kesulitan menjangkau pasaran sulit, antara lain karena banyak pedagang perantara.

Ada kalanya pula pemerintah terlalu memanfaatkan koperasi sebagai satuan usaha ditingkat bawah untuk melaksanakan program pemerintah. Misalnya di awal tahun 1960-an dalam program Bimas. Manajemen di tangan lurah tidak selalu baik dan pilihan komoditi padi sebagai usaha koperasi belum tentu tepat. Akhirnya koperasi dirasakan sebagai "paksaan" sehingga namanya pun yang sudah tercemar perlu diubah menjadi BUUD.

Sampai sekarang pun, setelah 30 tahun pembangunan, koperasi bertambah jumlahnya, tetapi bukan efisiensinya, dan akibatnya kesejahteraan rakyat belum terangkat dengan adanya koperasi.

## IV. KEMISKINAN BERKURANG

Menurut angka-angka Statistik berbagai sumber kemiskinan telah berkurang secara spektakuler sejak 1970-an dan kita bersyukur ada proyek-proyek yang dapat menarik tenaga kerja cukup banyak. Faktor lain adalah ketersediaan kredit (KUK, KIK, KMKP dll), tetapi semua itu dalam rangka industrialisasi dengan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi belum mampu mencapai "*full employment*". Definisi pengangguran terbuka BPS tidak realistis ataupun manusiawi, dan definisi pengangguran terselubung yang lebih realistis melahirkan persentase yang tinggi, serta akan bertahan – kalau kesempatan kerja tidak meningkat sampai tahun 2019.

Setelah kemiskinan ditekan sampai 11% (k.l. 22 juta orang) di Pelita VI, mencapai golongan miskin yang tersebar dan merupakan inti (*core poverty*) semakin sulit. Pemberian kredit saja mungkin belum cukup untuk mengentaskan kemiskinan, mungkin sebagian tetap harus

disubsidi oleh pemerintah mengingat bahwa persaingan di berbagai sektor ekonomi akan bertambah tajam. Subsidi pemerintah bagi si miskin sebenarnya adalah proteksi terhadapnya.

## V. EKONOMI PANCASILA DAN BERBAGAI LIBERALISASI

Yang menjadi pertanyaan; prinsip-prinsip dasar apa yang perlu melandasi Ekonomi Pancasila agar mekanisme pasar dalam Ekonomi Liberal dapat dikendalikan demi melindungi si miskin ?.

Jawabannya sebenarnya adalah *Welfare State* dengan ekonomi yang terkendali melalui : Sistem perpajakan yang progresif; pembagian aset yang lebih merata; menciptakan kesejahteraan kerja yang memadai, dibantu "*public invesment*" bila perlu; tingkat upah/ gaji yang mencukupi, dan semua itu tentu bersendi pada sistem hukum. Sistem monopoli, oligopoli dan sebagainya tak dibenarkan agar kesenjangan sosial tidak melebar.

Semua faktor yang disebut di atas rupanya belum atau baru sebagian terwujud, sehingga Ekonomi Pancasila rupanya harus mampu merealisasikan idam-idaman tersebut dalam suasana/sistem liberalisasi global. Tindakan yang dilakukan untuk mengubah sistem ekonomi dewasa ini, saja sudah menjurus ke arah pembangunan Ekonomi Pancasila.

Pertumbuhan ekonomi harus diiringi dengan industrialisasi, di mana ada keseimbangan antara sektor industri padat-modal dan industri padat-karya, mengingat bahwa tingkat teknologi yang mampu kita serap maupun kualitas SDM kita dewasa ini masih perlu ditingkatkan. Sudah jelas bahwa kebijakan tersebut dimaksudkan untuk mengurangi pengangguran pada umumnya. Menurut proyeksi Aris Ananta (1995) pengangguran kita masih akan bertambah sampai tahun 2020.

Kalaupun pemerataan belum sepenuhnya mencapai keadaan "*full employment*" (4% pengangguran, berdasarkan definisi yang manusiawi), akan mengurangi kesenjangan, meningkatkan produktivitas pada umumnya dan mempertebal rasa keadilan dalam masyarakat.

Konsep *Welfare State* tampaknya lebih mencerminkan sasaran yang diunggulkan dalam Negara Pancasila. Karena itu selama

liberasisasi global yang dewasa ini berkembang sejalan dengan *Welfare State*, tampaknya masih dapat kita terima.

Individualisme dan persaingan bebas yang tajam dan yang semata-mata mengikuti hukum pasar seperti yang dikenal dalam tahap "kapitalisme dihi", sangat berlawanan dengan dasar-dasar Ekonomi Pancasila.

## VI. EKONOMI RAKYAT

Istilah Rakyat sebenarnya mencakup segenap bangsa Indonesia, tetapi sejak zaman penjajahan usaha meningkatkan kesejahteraan rakyat berpijak pada golongan rakyat yang lemah. Masyarakat yang miskin itu dominan hidup dari pertanian dan menghadapi perusahaan-perusahaan raksasa Eropa misalnya dalam perkebunan besar, sehingga timbul penindasan dan penghisapan atas usaha rakyat kecil itu.

Lebih dari setengah abad setelah Indonesia merdeka, rakyat kecil yang relatif merana itu masih berjumlah puluhan juta orang, artinya masih lebih dari penduduk Malaysia, hampir setengah penduduk Thailand, dan merekalah yang ingin kita bantu. Dalam periode yang sama juga sudah tumbuh suatu golongan **borjuis** dan konglomerat, yang lebih gembira menyambut Era Globalisasi, dan kurang mempedulikan nasib rakyat kecil.

Keadaan ini yang ingin kita ralat, karena tidak sesuai dengan nilai-nilai keadilan, pemerataan, mitra kerja, sejajar dan sebagainya. Caranya, sebagian telah dikemukakan ialah melalui sistem hukum, sistem pajak yang progresif, perluasan kesempatan kerja dan cara-cara lainnya yang sesuai dengan proses demokratisasi menuju "*masyarakat madani*" (*civil society*). Dalam ekonomi klasik abad ke-18 pun sebenarnya prinsip-prinsip tersebut sudah dikemukakan oleh John Stuart Mill dan John Locke. Variant ekonomi kapitalisme gaya A. Smith atau R. Malthus, yang dapat ditarik ke gagasan Alfred Marshall seabad kemudian, tampaknya tidak serasi dengan pengertian globalisasi abad ke-21.

Tahap pengentasan kemiskinan yang kita masuki dalam menghapus "*core poverty*" tampaknya tetap tidak bisa mengesampingkan peranan pemerintah, bukan hanya sebagai

pelindung, tetapi juga sebagai pemberi kredit, bahkan subsidi untuk jangka waktu lebih dari satu-dua masa Pelita kedepan.

Jadi prinsip-prinsip ekonomi Pancasila tidak boleh memperburuk nasib golongan lemah dan miskin, justru sebaliknya peningkatan mutu hidup golongan lemah dan miskin harus mengurangi dan bila mungkin meniadakan kesenjangan antara lapisan dalam masyarakat. Keadilan dan pemerataan kesejahteraan akhirnya adalah perwujudan Demokrasi Pancasila. Inilah suatu alternatif baru terhadap Demokrasi Barat, apabila kita berhasil menciptakannya.

Singkatnya bila Ekonomi Pancasila mencakup prinsip-prinsip dasar, Ekonomi Rakyat adalah pengejawantahan dan operasionalisasinya sehingga ketimpangan dan kesenjangan antara lapisan sosial ditiadakan.

## DAFTAR PUSTAKA


Ananta, Aris (1995) Transisi Kependudukan di Indonesia: Beberapa masalah dan prospek ekonomi, Depok, Fakultas Ekonomi, U.I

Blumberger, J. Th.P. (1931) *De Nationalistiche Beweging in Nederlandsch Indie*. Haarlem (Netherlands)

Breman, Jan (1987) *Koelies, Planters en Koloniale Politik; Het arbeidsreqime op de grootlandbouwondernemingen aan Sumatra's Oostkust in het begin van de twintigste eeuw*. Dordrecht, Foris Publication (KITLV Veehandelingen).

Hatta, Moh. (1962) *Cooperative Movement in Indonesia*. Cornell Univ.?

Rutgers, S.J. dkk (1937) *Indonesia*. Amsterdam (Netherlands).

Tjondronegoro, S.M.P. (1996) *Persoalan Institutional dan Administratif" (Terjemahan 1 bab di buku Pirkse/Husken/Rutlen "Indonesian Experiences Under the New Order"* 1993). Leiden (Netherlands).

Wallerstein, Imanuel (1974) *The Modern World System; Capitalist Agriculture and the Origins of the European World Economy in the Sixteenth Century*. New York, Academy Press.

Wertheim, W.F. (1959) *Indonesian Society in Transition*. The Hague, W. Van Hoeve

## RISALAH CERAMAH SISWONO YUDOHUSODO
**(tanpa makalah)**

Apakah selama ini politik pertanian kita cukup jelas? Memang cukup jelas tapi arahnya berbelok-belok, berganti pemerintah berbeda lagi. Pertanian kita maju, tapi negara lain lebih cepat sehingga kita tertinggal.

Adanya pertumbuhan penduduk yang cepat tidak diimbangi oleh kenaikan produksi beras, misalnya. Akibatnya pasar dalam negeri yang besar diincar produsen luar negeri.

Perubahan mendasar kebijakan perberasan nasional tejadi tahun 1988; liberalisasi pasar beras dalam negeri, juga tataniaga pupuk, subsidi pupuk dan benih dicabut. STE (BULOG) dicabut, biaya masuk beras 0% (tahun 2000: 30%).

Produk pertanian impor lebih murah, misalnya kedele impor karena hasil rekayasa genetika. Harga produk pertanian rendah, keuntungan rendah, insentif investasi rendah, adopsi teknologi baru rendah, produktivitas rendah, pendapatan petani rendah. Apakah kita akan membiarkan ini?

Perdagagnan beras dunia hanya dikontrol 12 perusahaan besar di dunia. Bagi negara kita setiap devisa harus dihemat, maka kalau benar ternak yang kita potong lebih banyak daripada yang lahir, ini merupakan bahaya besar. Pasar ternak yang amat besar yang kita miliki harus dimanfaatkan sebaik-baiknya dengan memperkuat peternakan rakyat. Jika salah penanganannya Indonesia menjadi pasar yang empuk dari peternak-peternak di luar negeri.

Dalam perkembangan ekonomi ketrampilan (skill) harus kita perhatikan. Sesuatu yang mendasar harus kita lakukan dalam bidang pertanian agar efektif harga. Petani Jepang makmur karena produksi meningkat tiap tahun. Kita tidak bisa membiarkan orang lain menyiasati kita, sebaliknya bagaimana kita menyiasati orang lain.

Kemampuan pertanian kita menurun. Indonesia berada dalam keadaan "rawan pangan", bukan berarti tidak ada pangan, tapi karena pangan untuk rakyat sangat tergantung dari suplai luar negeri. Pasar pangan Indonesia diancam produsen luar negeri yang tidak ingin

Indonesia mandiri di bidang pertanian. Kita perlu pengkajian skala ekonomi. Kesalahan mendasar, jika membiarkan petani/peternak bekerja di bawah skala ekonomi yang dapat mensejahterakan mereka.

Mari kita lihat tingkat konsumsi pangan per kapita kita (kg/kapita/setahun): beras 133 kg, ikan 12,5 kg, ayam 3,8 kg (Malaysia 23 kg) buah-buahan 40,0 kg, sayuran 38 kg, daging 7,1 kg (Malaysia 46,9 kg), telur 3,4 kg (Malaysia 17,6 kg).

Kalau kita tidak menemukan kebijakan apa yang dapat kita lakukan, hal ini akan merupakan persoalan besar bagi kita. Sekarang ini kita setiap tahun mengimpor gula tidak kurang dari 1,8 juta ton, produksi dalam negeri hanya 1,9 juta ton.

Petani kita yang berlahan sempit dan tersebar itu merupakan persoalan yang luar biasa, misalnya dilihat dari segi harga. Misalnya (di daerah Bogor) waktu harga singkong 6 bulan lalu Rp.350/kg semua petani bertanam singkong, tapi setelah panen harganya "hancur". Setelah rugi semua tak mau bertanam singkong. Fluktuasi harga seperti ini sering terjadi hanya dalam waktu singkat. Saya seorang pengusaha (hampir 30 tahun) dan mengenal situasi krisis dan fluktuasi harga tapi belum mengenal ada komoditi dengan tingkat fluktuasi setinggi itu. Ini merupakan malapetaka bagi kita. Tapi di lain pihak hal ini bisa dijadikan peluang peruntungan bagi petani. Contoh bawang merah, pada bulan Juni 001 panen harganya per kg Rp.500,-, kasihan bagi petani. Saya waktu itu membeli 50 ton seharga Rp.25 juta. Bulan Oktober (hanya selisih 4 bulan) harga sudah menjadi Rp.2000/kg, artinya 50 ton senilai Rp. 100 juta! Jika pengalaman petani semacam ini sudah terjadi berkali-kali, apakah ada instansi pemerintah yang dapat membantu petani?

Ada buku Mubyarto yang (antara lain) mengeritik kasus TRI (tebu rakyat). Tanaman tebu kita pernah menghasilkan 12,5 ton/ha (masa akhir 1950-an), akhir 60-an tinggal 8 ton/ha dan setelah Inpres 1975 sekarang hanya 4, ton/ha.

Bagaimana kita menyikapi laporan laporan organisasi FAO-PBB dalam masalah pertanian pangan sedunia? Menurut laporan terakhir FAO peningkatan produksi pangan di dunia akan lebih besar dari pertambahan penduduk sehingga diduga persediaan pangan sedunia akan membaik menjadi peningkatan produksi dari 2,1% per tahun selama 20 tahun terakhir akan menjadi 1,6% per tahun antara

tahun 2000-2015 dan menjadi 1,3% per tahun 2015-2030, sementara pertambahan penduduk dunia antara tahun 2000-2015 sebesar 1,5% per tahun menurun menjadi 0,8% antara tahun 2015-2030. laporan itu menyebutkan bahwa pada tahun 2030 penduduk dunia akan berjumlah 8 milyar, sekarang ini 6 milyar. Tahun 2015 diperkiraka 580 jiwa penduduk dunia akan kekurangan pangan, sekarang ini 200 juta. Walaupun produksi pangan naik lebih daripada pertambahan penduduk, tetapi konsumsi pangan juga naik. Kenaikan produksi pangan itu berlangsung di negara-negara maju, sedangkan pertambahan penduduk lebih cepat berlangsung di negara-negara berkembang. Di negara berkembang, pangan itu semakin tergantung pada bahan pangan impor. Ini sudah prediksi mereka. Impor biji-bijian di negara berkembang naik hampir dua kali lebih besar, dari 170 juta ton tahun 1995 menjadi 270 juta ton tahun 2003. Disebutkan bahwa negara-negara produksi pangan berlebih itu adalah Kanada, Amerika Serikat, Argentina, dan Australia. Jadi tidak direkomendasikan Indonesia meningkatkan produksi pangannya.

FAO menyimpulkan bahwa lembaga-lembaga internasional dalam membantu negara-negara berkembang, sangat diwarnai oleh kepentingan negara-negara maju.

Oleh karena itu beberapa unsur keputusan mendasar, yang saya ajukan disini adalah: (1) perluasan areal pertanian (pendanaan sebagian dari APBN maupun APBD) (2) perluasan areal pengusahaan/ KPK petani (3) pengurangan jumlah petani (4) meningkatkan teknologi dari benih sampai dengan pasca panen (5) harga yang baik (6) dalam jangka panjang Indonesia menjadi exportir pangan (7) peningkatan kualitas produk.

## BAGIAN KEEMPAT

# KRISIS EKONOMI DAN KETAHANAN EKONOMI RAKYAT

BAGIAN KEEMPAT

# KRISIS EKONOMI DAN KETAHANAN EKONOMI RAKYAT

# KRISIS MONETER INDONESIA DAN EKONOMI RAKYAT

BAYU KRISNAMURTHI

Pada setiap diskusi mengenai ekonomi rakyat, sangat sulit untuk tidak berusaha mendefinisikan yang dimaksud dengan ekonomi rakyat. Sayangnya, usaha pendefisnian tersebut banyak yang berakhir justru dengan perdebatan atas definisinya daripada esensi penguatan atau pemberdayaan ekonomi rakyatnya sendiri. Padahal perdebatan mengenai definisi ekonomi rakyat sebenarnya tidak terlalu produktif, karena pada dasarnya hampir semua pihak telah sepaham mengenai pengertian apa yang dimaksud dengan "ekonomi rakyat" tanpa harus mendefinisikan (Krisnamurthi, 2001). Namun guna memperoleh perspektif yang sama mengenai diskusi yang akan dilakukan berkaitan dengan judul diatas[1] maka makalah ini bermaksud untuk mendiskusi krisis moneter dalam konteks ekonomi rakyat: bagaimana posisi ekonomi rakyat ketika krisis ekonomi terjadi, apakah sebagai sebab atau penerima akibat; dan apa yang harus dilakukan untuk mencegah kesalahan serupa terulang di masa depan. Oleh sebab itu tetap perlu dilakukan terlebih dahulu, penyampaian persepsi makalah ini atas ekonomi rakyat tanpa bermaksud untuk terlalu menekan pada usaha pendefinisian.

Ekonomi rakyat adalah "kegiatan ekonomi rakyat banyak" (Krisnamurthi, 2001). Jika dikaitkan dengan kegiatan pertanian, maka yang dimaksud dengan kegiatan ekonomi rakyat adalah kegiatan ekonomi petani atau peternak atau nelayan kecil, petani gurem, petani tanpa tanah, nelayan tanpa perahu, dan sejenisnya; dan bukan perkebunan atau peternak besar atau *Multi National Corporation* pertanian, dan sejenisnya. Jika dikaitkan dengan kegiatan perdagangan, industri, dan jasa maka yang dimaksud adalah industri kecil, industri rumah tangga, pedagang kecil, eceran kecil, sektor informal kota, lembaga keuangan mikro, dan sejenisnya; dan bukan industri besar, perbankan formal, konglomerat, dan sebagainya. Pendeknya,

[1] Sebenarnya, Panitia Seminar ini hanya memberi judul "Krisis Moneter Indonesia". Penulis menambahkan/ mengubah judul agar lebih terlihat konteksnya dikaitkan dengan ekonomi rakyat.

dipahami bahwa yang dimaksud dengan "ekonomi rakyat (banyak)" adalah kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh orang banyak dengan skala kecil-kecil, dan bukan kegiatan ekonomi yang dikuasasi oleh beberapa orang dengan perusahaan dan skala besar, walaupun yang disebut terakhir pada hakekatnya adalah juga 'rakyat' Indonesia.

Perspektif lain dari ekonomi rakyat dapat pula dilihat dengan menggunakan perspektif jargon: "ekonomi dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat" (Krisnamurthi, 2000). "Dari rakyat", berarti kegiatan ekonomi itu berkaitan dengan penguasaan rakyat dan aksesibilitas rakyat terhadap sumberdaya ekonomi. Rakyat menguasai dan memiliki hak atas sumberdaya untuk mendukung kegiatan produktif dan konsumtifnya. Dalam hal ini, sumberdaya ekonomi yang dimaksud adalah segala sumberdaya yang dapat digunakan untuk menjalankan penghidupan, baik sumberdaya alam, modal, tenaga kerja (termasuk tenaga kerjanya sendiri), ketrampilan, pengetahuan, juga sumberdaya sosial (kelompok, masyarakat) sumberdaya jaringan ('*network*'), informasi, dan sebagainya.

"Oleh rakyat", berarti proses produksi dan konsumsi dilakukan dan diputuskan oleh rakyat. Rakyat memiliki hak atas pengelolaan proses produktif dan konsumtif tersebut. Berkaitan dengan sumberdaya (produktif dan konsumtif), rakyat memiliki alternatif untuk memilih dan menentukan sistem pemanfaatan, seperti berapa banyak jumlah yang harus dimanfaatkan, siapa yang memanfaatkan, bagaimana proses pemanfaatannya, bagaimana menjaga kelestarian bagi proses pemanfaatan berikutnya, dan sebagainya.

"Untuk rakyat", berarti rakyat banyak merupakan '*beneficiaries* utama dari setiap kegiatan produksi dan konsumsi. Rakyat menerima manfaat, dan indikator kemantaatan paling utama adalah kepentingan rakyat.

Dalam hal ini perlu pula dikemukakan bahwa ekonomi rakyat dapat berkaitan "dengan siapa saja", dalam arti kegiatan transaksi dapat dilakukan juga dengan "non-ekonomi-rakyat". Juga tidak ada pembatasan mengenai besaran, jenis produk, sifat usaha, permodalan, dan sebagainya. Ekonomi rakyat tidak eksklusif tetapi inklusif dan terbuka. Walaupun demikian, sifat fundamental diatas telah pula menciptakan suatu sistem ekonomi yang terdiri dari pelaku ekonomi, mekanisme transaksi, norma dan kesepakatan ("*rule of the game*")

yang khas, yang umumnya telah memfasilitasi ekonomi rakyat untuk survive dan berkembang sejalan dengan perkembangan sosial ekonomi masyarakatnya.

Berdasarkan pemahaman di atas, maka ekonomi rakyat memiliki dimensi yang luas. Dalam ekonomi rakyat, pelakunya melakukan kegiatan produksi dan konsumsi. Mereka adalah orang-orang yang bekerja sendiri dan juga mereka yang bekerja menerima upah. Mereka adalah kegiatan usaha formal (berijin usaha, seperti koperasi atau CV atau bentuk badan hukum lain) dan juga sangat banyak yang informal atau non-formal. Umumnya mereka berskala mikro dan kecil tetapi juga terdapat beberapa yang berskala menengah. Mereka memiliki kemandirian dalam mengambil keputusan dan tidak hanya tergantung pada pihak lain (apakah itu bank, pemilik saham, atau entitas lain). Mereka bisa berada dalam kegiatan ekonomi tradisional tetapi juga tidak sedikit yang bergerak dalam sistem ekonomi modern. Mereka sebagian besar hanya beroperasi secara lokal, tetapi beberapa diantaranya juga memiliki kemampuan dan daya saing internasional yang handal. Mereka bisa melekat pada badan usaha pemerintah atau swasta. Dan yang terpenting adalah mereka berbasis pada manusia, keluarga, dan masyarakat; dari pada hanya sekedar angka-angka uang (modal) atau produk.

Dengan pemahaman di atas pula, dapat dinyatakan bahwa ekonomi Indonesia sebenarnya adalah berbasis ekonomi rakyat. Ekonomi rakyat (banyak) mencakup 99 % dari total jumlah unit usaha (*business entity*), menyediakan sekitar 80 % kesempatan kerja, melakukan lebih dari 65 % kegiatan distribusi, dan melakukan kegiatan produksi bagi sekitar 55 % produk dan jasa yang dibutuhkan masyarakat, 60 % di antaranya berada di daerah pedesaan, 65 % berusaha di bidang pertanian dan kegiatan lain yang terkait, dan menjadi basis dari 63 % konsumsi domestik, serta tersebar merata di seluruh wilayah Indonesia. Hanya saja, ketimpangan distribusi aset produktif (formal) – yang sekitar 65 %-nya dikuasai oleh 1 % pelaku usaha terbesar – menyebabkan kontribusi nilai produksi (GDP) dan ekspor kegiatan ekonomi raktyat relatif lebih kecil. Peran ekonomi rakyat juga teraktualisasi pada masa krisis multidimensi saat ini. Jika memang disepakati bahwa pertumbuhan ekonomi tahun 2000 sebesar 4,5 % terutama disebabkan oleh tarikan konsumsi, baik konsumsi domestik maupun konsumsi asing (ekspor) – terutama karena kegiatan investasi dan pengeluaran

pemerintah yang sangat terbatas – maka dapat diduga bahwa peran ekonomi rakyat sangat signifikan. Hal ini tersebut didasari oleh argumentasi bahwa rumah tangga yang menggantungkan kehidupannya dari kegiatan ekonomi rakyat adalah konsumen terbesar, bahkan bagi produk yang dihasilkan kegiatan ekonomi besar. Daya produktif kegiatan ekonomi rakyatlah yang mampu mendorong peningkatan konsumsi, termasuk terjaga maraknya berbagai kegiatan 'masal' dari ekonomi riil – seperti mudik Lebaran dan naik haji. Indikasi lain dapat pula ditunjukkan oleh peningkatan kegiatan (tabungan dan penyaluran kredit) hampir di seluruh lembaga keuangan mikro, peningkatan penjualan kendaraan bermotor roda dua, peningkatan jumlah berbagai produk pertanian, tetap hidupnya pasar-pasar tradisional pada saat krisis, dan sebagainya.

Namun demikian perspektif 'dari, oleh, dan untuk rakyat" tersebut di atas juga mengetengahkan gambaran suram dari ekonomi rakyat di Indonesia. Penguasaan dan akses terhadap sumberdaya oleh rakyat (banyak) masih sangat banyak menghadapi masalah. Perlindungan hukum atas usaha masih lemah, hak atas tanah masih menjadi sesuatu yang sangat didambakan, posisi rebut-tawar (*bargaining position*) dalam penguasaan sumberdaya hampir selalu berada pada titik yang terendah. Bahkan sumberdaya yang tadinya dikuasai oleh rakyat, dengan mudah berpindah tangan. Kisah konversi lahan pertanian produktif milik rakyat menjadi lapangan golf, *real estate* mewah, dan kawasan industri bagi MNC merupakan bentuk ketidak-berdayaan penguasaan sumberdaya oleh rakyat. Sebaliknya saat lahan HPH yang telah digunduli dan tidak lagi produktif, "non-ekonomi-rakyat" meninggalkannya begitu saja sering kali justru dengan tinggalan masalah adanya konflik kepentingan di antara rakyat sendiri. Perbandingan ketersediaan sumberdaya 'publik' seperti listrik, air, dan telpon yang tidak seimbang antara alokasi untuk bagi kegiatan ekonomi rakyat dan non-ekonomi rakyat, juga menggambarkan situasi suram aspek "dari rakyat" tersebut.

Rakyat juga sering dibatasi kemampuannya untuk mengambil keputusan. Infrastruktur fisik dan kelembagaan yang dibangun cenderung mengarah pada penyeragaman proses pengambilan keputusan yang dirancang tidak oleh rakyat sendiri. Infrastruktur irigasi yang hanya memfasilitasi teknologi lahan sawah, misalnya, telah membatasi kemampuan petani mengembangka usahataninya. Tidak

ada infrastruktur irigasi yang dirancang untuk memfasilitasi petani mengembangkan hortikultura atau peternakan. Kelembagaan koperasi yang diseragamkan menjadi KUD, atau hilangnya kelembagaan panen tradisional, atau hilangnya kelembagaan lumbung desa, semua akibat introduksi teknologi dan kelembagaan serba seragam, serta sistem keuangan yang "memaksa" rakyat menerima sistem yang mensyaratkan berbagai hal tidak sesuai dengan kondisi naturalnya, juga merupakan fakta-fakta lain yang menunjukkan kemampuan "oleh-rakyat" menjadi sangat terbatas. Rakyat juga memiliki akses yang sangat terbatas terhadap informasi dan teknologi, yang pada gilirannya membuat kemampuan pengambilan keputusan menjadi jauh lebih terbatas.

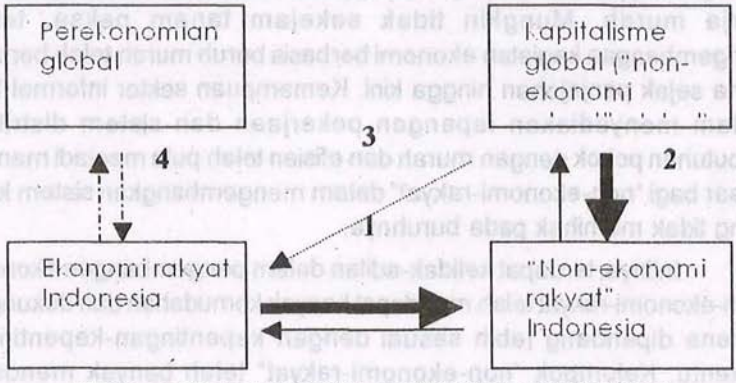
Aspek "untuk rakyat" menghadapi situasi yang lebih jauh tertinggal. Melalui sistem perbankan yang terpusat, selama 30 tahun dana yang disedot dari pedesaan 2,5 kali lebih besar dari dana yang disalurkan kembali ke pedesaan. Kontribusi pertanian dalam bentuk pangan yang murah dan tenaga kerja yang lebih terdidik, merupakan manfaat yang dirasakan oleh kegiatan-kegiatan "non-ekonomi-rakyat" sebagia bagian dari strategi "keunggulan komparatif" berbasis tenaga kerja murah. Mungkin tidak sekejam tanam paksa, tetapi pengembangan kegiatan ekonomi berbasis buruh murah telah berjalan lama sejak penjajahan hingga kini. Kemampuan sektor informal kota dalam menyediakan lapangan pekerjaan dan sistem distribusi kebutuhan pokok dengan murah dan efisien telah pula menjadi manfaat besar bagi "non-ekonomi-rakyat" dalam mengembangkan sistem kerja yang tidak memihak pada buruhnya.

Intinya, terdapat ketidak-adilan dalam pengembangan ekonomi. Non-ekonomi-rakyat telah mendapat banyak kemudahan dan dukungan, karena dipandang lebih sesuai dengan kepentingan-kepentingan tertentu. Kelompok "non-ekonomi-rakyat" telah banyak mendapat dukungan dari elite pemerintah, dan telah mengembangkan ketergantungannya pada kelompok tersebut sehingga menjadi kelompok "elite penguasa-pengusaha". Dalam hal ini kelompok "non-ekonomi-rakyat" menjadi rentan terhadap perubahan yang terjadi pada elite penguasa tersebut. Pada saat yang sama sistem pengembangan yang penuh dengan "dukungan yang distortif" telah menjadikan "non-ekonomi-rakyat" menjadi lebih terkait dengan ekonomi global. Keterkaitan dengan pasar dunia, baik pasar barang, pasar uang, dan pasar modal; telah menyebabkan kegiatan "non-ekonomi-pasar"

menjadi kegiatan dengan "banyak pengambil keputusan" dalam dunia yang tidak berbatas dan masih rentan. Sebaliknya, "ekonomi rakyat" yang tidak mendapat kesempatan untuk itu, memang mengalami sangat banyak kesulitan untuk berkembang dan memberi kesejahteraan bagi pelakunya. Dukungan yang relatif kecil dari pemerintah-penguasa telah menjadikan pelaku ekonomi rakyat tidak sangat tergantung pada kondisi elite. Kondisi yang "terbatas" terhadap akses ke pasar global juga sekaligus memberi 'kekebalan' kepada ekonomi rakyat untuk tidak mudah terpengaruh atas kondisi yang terjadi didunia internasional, atau bahkan yang terjadi secara nasional. Hal inilah yang kemudian menjadi preposisi dasar dalam melihat posisi ekonomi rakyat dalam krisis moneter yang belum lama terjadi dan masih terasa hingga saat ini.

Sebelum membahas krisis moneternya sendiri, ada baiknya disampaikan dahulu perspektif struktur kelembagaan ekonomi Indonesia pada saat krisis akan terjadi[2] seperti dapat dilihat pada Gambar 1 berikut ini.

**Gambar 1. Struktur Kelembagaan Ekonomi Rakyat**




(Tanda panah = arus moneter, semakin tebal semakin besar)

Gambar di atas secara skematik menunjukkan bahwa ekonomi rakyat dalam perspektif seperti Indonesia juga terdapat di negara-negara lain. De Soto (2000) menjelaskan bahwa di banyak negara, ekonomi

[2] Struktur kelembagaan ekonomi tersebut sebenarnya hingga saat ini masih belum banyak berubah (diubah), walaupun struktur yang demikian itulah krisis ekonomi Indonesia menjadi begitu parah dan sulit diselesaikan.

rakyat yang 'berbeda' sistem dan mekanismenya dengan ekonomi berbasis kapital yang dikenal oleh 'masyarakat barat' merupakan basis kegiatan ekonomi negara yang bersangkutan. Demikian pula dengan "non-ekonomi-rakyat" yang dapat diidentifikasikan sebagai kelompok kapital global.

Tanpa bermaksud membatasi aktivitas ekonomi dalam dimensi ruang yang kaku, Gambar 1 menunjukkan bahwa

(1) Arus moneter (uang tunai dan modal) dari kegiatan ekonomi rakyat ke kegiatan 'non-ekonomi-rakyat' memiliki volume yang jauh lebih besar dari pada arus sebaliknya. Hal ini terjadi melalui sistem perbankan, penyedian pangan murah, penyediaan buruh murah, penyediaan lahan/*property* murah, dan posisi ekonomi rakyat yang menjadi pasar bagi produk dan jasa. Kondisi tersebut berlangsung akibat dominasi paduan pengusaha-penguasa, sistem legal-formal yang "*bias-against*" ekonomi rakyat, dan kemampuan menguasai informasi sebagai sarana untuk promosi. Singkatnya, ekonomi rakyat telah mensubsidi 'non-ekonomi-rakyat' dan terjadi fenomena "*double squeezed economy*" melalui penyediaan sumberdaya oleh rakyat dan rakyat dijadikan pasar.

(2) Hubungan antara "non-ekonomi rakyat" lokal dengan kapitalisme global juga merupakan hubungan yang timpang. Pada tahun 1990-an, kapitalisme global tengah berbenah diri untuk menghadapi abad yang baru yang ditandai oleh dua fenomena besar, yaitu WTO dan mata uang Euro (Soros, 1998). Dan hal ini membuat mereka sedang berada pada situasi yang rentan. Sebagai usaha mengantisipasi hal tersebut modal besar dari para kapitalis global tersebut dialirkan ke kegiatan ekonomi yang dianggap paling menjanjikan, yaitu Asia. Akibatnya modal, dalam bentuk hutang, mengalir "*door-to-door*" dengan derasnya, baik dalam bentuk modal tunai, tawaran saham dan investasi, maupun aliran input produksi, barang konsumsi, teknologi, bahkan tenaga kerja. Dalam lingkup domestik pun hutang modal dan hutang konsumsi juga mengalir ke sana ke mari dengan sangat cepat dan dalam jumlah yang sangat besar. Sebaliknya, penggunaan (*utilization*) dari modal tersebut belum berjalan dengan baik, karena sebagian dari proses relokasi industri baru berjalan pada tahap awal.

(3) Aliran moneter dari kapitalme global ke ekonomi rakyat Indonesia relatif kecil. Hal ini terutama karena kerangka kelembagaannya tidak berkesesuaian (*not-compatible*). Kalaupun ada, hanya dalam bentuk dana-dana pinjaman lunak pemerintah yang banyak kembali ke "negara donor" atau bocor di tengah jalan dari pada diterima oleh ekonomi rakyat.

(4) Hubungan ekonomi rakyat Indonesia dengan ekonomi rakyat di negara lain juga berjalan lambat dan tersendat, terutama karena infrastruktur dan institusi perdagangan modern memang dikuasai oleh para pelaku "non-ekonomi-rakyat". Hubungan Selatan-Selatan atau di antara negara-negara Non-Blok secara langsung hampir selalu lebih mahal dibandingkan dengan menggunakan 'jasa' negara ketiga yang mampu menyediakan layanan infrastruktur perdagangan secara lebih efisien (Isaak, 1995).

Dalam format seperti di ataslah situasi ekonomi saat krisis moneter melanda Indonesia. Krisis moneter yang diawali oleh krisis nilai tukar tersebut sebenarnya telah lama diperkirakan dan telah diduga meningkat peluangnya saat pergantian abad (lihat Soros, 1998, Giddens, 1998, atau Ormerod, 1994, atau bahkan Marx (1849) dalam Magnis-Suseno, 1999). Ketika nilai tukar jatuh, maka "non-ekonomi-rakyat" di Indonesia langsung terpukul telak oleh dua hal yang sangat 'mematikan': membengkaknya nilai hutang dolar dalam rupiah dan mahalnya biaya produksi yang selama ini berbasis input impor. Perusahaan-perusahaan tidak dapat lagi menunjukkan kinerja keuangan yang sehat, tidak dapat mengembalikan hutang, dan pada gilirannya menghancurkan sistem perbankan.

Sampai pada tahap ini ekonomi rakyat masih belum merasakan dampak negatif yang terlalu besar dari krisis moneter. Bahkan banyak di antaranya yang mendapat 'rejeki dolar' karena harga produk yang dihasilkannya melonjak tinggi sejalan dengan peningkatan nilai dolar, seperti yang dirasakan para petani coklat dan para pengrajin yang memiliki konsumen di luar negeri. Hal tersebut terutama juga karena struktur kelembagaan yang diuraikan diatas. Lemahnya keterkaitan ekonomi rakyat dengan kapitalisme global yang menjadi sumber dari krisis moneter tersebut, telah menjadi 'blessing in disguised' bagi ekonomi rakyat.

Namun ketika krisis moneter berlanjut menjadi krisis ekonomi (pertumbuhan ekonomi menurun, inflasi meninggi, banyaknya pegawai di-PHK, meningginya harga pangan impor, pengurangan subsidi BBM, dan sebagainya) maka ekonomi rakyat mengalami tekanan yang semakin berat. Pada tahap inipun sebenarnya daya 'survival' ekonomi rakyat sangat tinggi. Dengan cepat terjadi perubahan-perubahan yang mendasar. Produk yang diimpor diganti dengan produk lokal atau produk impor yang lebih murah (fenomena motor Cina atau maraknya produk elektronik lokal dan impor yang "mereknya tidak dikenal sebelumnya").

Tekanan menjadi semakin berat lagi setelah krisis ekonomi juga memicu krisis sosial politik dan keamanan, serta serangkaian pilihan kebijakan dalam usaha untuk mengatasi krisis yang justru menempatkan ekonomi rakyat sebagai pihak yang dikorbankan. Perbankan dan 'non-ekonomi-rakyat' yang notabene menjadi penyebab krisis berusaha 'diselamatkan' dengan menggunakan dana trilyunan rupiah dari sumberdaya negara yang telah sangat terbatas, sebaliknya kegiatan ekonomi rakyat seolah ditinggalkan. Mencari hutang baru dan menerapkan sistem legal-formal-konvensional seperti menjadi hal yang dipaksakan harus ada, padahal kedua hal itu justru telah menunjukkan kemampuan menghadapi tekanan eksternal yang berat. Sebaliknya sistem ekonomi rakyat yang nyata-nyata telah mampu bertahan bahkan telah lebih berkembang selama krisis justru diabaikan. Dalam kondisi rawan keamanan pun, kegiatan ekonomi rakyat juga menjadi kegiatan yang paling rentan dan menderita, saat elite politik berdebat saling mengkritik dan membangun perbedaan pendapat.

Dengan demikian, dapatlah dikatakan bahwa ekonomi rakyat merupakan korban dari krisis moneter yang terjadi belum lama ini, terutama akibat timbulnya berbagai masalah setelah krisis terjadi (bukan oleh krisis moneter itu sendiri) dan akibat pilihan kebijakan yang diterapkan sebagai usaha mengatasi krisis. Oleh karenanya, yang harus dilakukan terutama adalah untuk mengubah pendekatan kebijakan yang tidak memihak kepada ekonomi rakyat. Atau setidaknya yang perlu dikembangkan kebijakan yang '*not-against*' atau netral terhadap ekonomi rakyat. Beberapa koreksi yang perlu dilakukan, karena selama ini kebijakan ekonomi sering kali membawa ciri-ciri sebagai berikut (Krisnamurthi, 2001):

a. Pertimbangan dalam penetapan kebijakan tersebut seringkali memang tidak atas dasar kepentingan kegiatan ekonomi rakyat. Misalnya, pembentukan tingkat bunga melalui berbagai instrumen moneter lebih didasarkan pada kepentingan *'balance of payment'* dan penyehatan perbankan; atau dilihat dari pemanfaatan cadangan pemerintah yang sangat besar bagi rekapitalisasi bank, padahal bank tidak (dapat) melayani kegiatan ekonomi rakyat; atau penetapan kebijakan perbankan sendiri yang penuh persyaratan yang tidak sesuai dengan kondisi objektif ekonomi rakyat, padahal mereka adalah pemilik-suara *(voter)* terbanyak yang memilih pada pembuat keputusan. Dalam hal ini, mengingat lamanya pengaruh lembaga internasional (WB, IMF, dll) patut pula diduga bahwa perancangan pola kebijakan tersebut juga membawa kepentingan internasional tersebut. Demikian juga, berbagai kebijakan yang dilakukan pemerintah daerah dalam rangka otonomi daerah juga telah mengindikasikan pertimbangan yang tidak berorientasi ekonomi rakyat.
b. Kebijakan pengembangan yang dilakukan lebih banyak bersifat regulatif dan merupakan bentuk intervensi terhadap kegiatan yang telah dilakukan oleh ekonomi rakyat. Inovasi dan kreativitas ekonomi rakyat, terutama dalam mengatasi berbagai kelemahan dan keterbatasan yang dihadapi, sangat tinggi. Namun banyak kasus yang menunjukkan bahwa kebijakan yang dikembangkan lebih banyak membawa norma dan pemahaman dari "luar" dari pada mengakomodasi apa yang sudah teruji berkembang dalam masyarakat. Posisi lembaga keuangan mikro dalam sistem keuangan nasional merupakan salah satu contoh terdepan dalam permasalahan ini.
c. Kebijakan pengembangan yang dilakukan cenderung bersifat *'ad-hoc'* dan parsial. Banyaknya kebijakan yang dilakukan oleh banyak pihak sering kali bersifat kontra produktif. Seorang camat atau kepala desa atau kelompok masyarakat misalnya, sering kali harus menerima limpahan pelaksanaan 'tugas' hingga 10 atau 15 program dalam waktu yang bersamaan, dari berbagai instansi yang berbeda dan dengan metode dan ketentuan yang berbeda. Tumpang tindih tidak dapat dihindari, pengulangan sering terjadi tetapi pada saat yang bersamaan banyak aspek yang dibutuhkan justru tidak dilayani.

d. Mekanisme penghantaran kebijakan (*delivery mechanism*) yang tidak apresiatif juga merupakan faktor penentu keberhasilan kebijakan. Kemelut Kredit Usaha Tani (KUT) merupakan contoh kongkrit dari masalah mekanisme penghantaran tersebut. Demikian pula sikap birokrasi yang 'memerintah', merasa lebih tahu, dan 'minta dilayani' merupakan permasalahan lain dalam implementasi kebijakan. Sikap tersebut sering kali jauh lebih menentukan efektivitas kebijakan.

e. Banyak kebijakan yang bersifat 'mikro', padahal yang lebih dibutuhkan oleh ekonomi rakyat adalah kebijakan makro yang kondusif. Dalam hal ini, tingkat bunga yang kompetitif, alokasi kebijakan fiskal yang lebih seimbang sesuai dengan porsi pelaku ekonomi, dan kebijakan nilai tukar, disertai berbagai kebijakan pengaturan (*regulative policy*) tampaknya masih jauh dari harapan pemberdayaan ekonomi rakyat.

Perbaikan atas pola kebijakan tersebut diatas harus segera dilakukan. Jika tidak, peluang untuk keluar dari krisis akan semakin kecil, bahkan akan terbuka kembali peluang terjadinya krisis berikutnya yang sangat mungkin akan lebih luas dampaknya bagi kehidupan sosial ekonomi masyarakat. Jika memang belum dapat dilakukan kebijakan yang mendukung ekonomi rakyat, atau juga masih kesulitan untuk membuat kebijakan yang netral terhadap ekonomi rakyat, minimal jangan buat kebijakan yang merugikan ekonomi rakyat, atau jangan buat kebijakan apapun dan biarkan ekonomi rakyat berkembang dengan kemampuannya sendiri. Yakinlah, rakyat Indonesia mampu melakukan hal itu.-

Bogor, 8 April 200

**DAFTAR PUSTAKA :**

De Soto, Hernando. 2001. *The Missing Ingredient. CIDA Forum on Knowledge and Information*. (www.idrc.ca/library/forum/desoto.html)

De Soto, Hernando. 2000. *The Mystery of Capital, Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else. Basic Books*, New York.

Giddens, Anthony. 1998. The *Third Way. The Renewal of Society Democracy*. Blackwell Publisher. MA.

Krisnamurthi, Bayu. 2001. *Pemberdayaan Ekonomi Rakyat, Mencari Format Kebijakan Optimal.* Makalah pada Seminar Pemberdayaan Ekonomi Rakyat : Strategi Revitalisasi Perekonomian Indonesia. CSIS- Bina Swadaya, Jakarta 21 Februari 2001; telah pula dipublikasikan dalam Jurnal Ekonomi Rakyat (online, www.ekonomirakyat.com)

Krisnamurthi, Bayu. 2000. *Ekonomi Rakyat dan Pengelolaan Sumberdaya Pantai dan Laut.* Makalah pada Lokakarya Pengelolaan Sumberdaya Pantai dan Laut, Departemen Kehutanan dan Perkebunan. Jakarta, Nopember 2000.

Magnis-Suseno, Franz. 1999. *Pemikiran Karl Marx, Dari Sosialisme Utopis ke Perselisihan Revisionisme.* PT Gramedia Pustaka Utama. Jakarta.

Ormerod, Paul. 1994. *The Death of Economics. Cambridge University Press.* London.

Soros, George. 1998. *The Crisis of Global Capitalism. Open Society Endangered. Little Brown* Company. London.

# KRISIS MONETER INDONESIA

FRANS SEDA

Krisis moneter Indonesia disebabkan oleh dan berawal dari kebijakan Pemerintah Thailand di bulan Juli 1997 untuk mengambangkan mata uang Thailand "Baht" terhadap Dollar US. Selama itu mata uang Baht dan Dollar US dikaitkan satu sama lain dengan suatu kurs yang tetap. Devaluasi mendadak dari "Baht" ini menimbulkan tekanan terhadap mata-mata uang negara ASEAN dan menjalarlah tekanan devaluasi di wilayah ini.

Indonesia, yang mengikuti sistem mengambang terkendali, pada awalnya bertahan dengan memperluas "band" pengendalian/intervensi, namun di medio bulan Agustus 1997 itu terpaksa melepaskan pengendalian/intervensi melalui sistim "band" tersebut. Rupiah langsung terdevaluasi. Dalam bulan September/Oktober 1997, Rupiah telah terdevaluasi dengan 30% sejak bulan Juli 1997. Dan di bulan Juli 1998 dalam setahun, Rupiah sudah terdevaluasi dengan 90%, diikuti oleh kemerosotan IHSG di pasar modal Jakarta dengan besaran sekitar 90% pula dalam periode yang sama. Dalam perkembangan selanjutnya dan selama ini, ternyata Indonesia paling dalam dan paling lama mengalami depresi ekonomi. Di tahun 1998, pertumbuhan ekonomi Indonesia merosot menjadi –13,7% dari pertumbuhan sebesar +4,9% di tahun sebelumnya (1997). Atau jatuh dengan 18,6% dalam setahun.

Sampai sekarang, sudah lima tahun, pemulihan pertumbuhan ekonomi belum mencapai tingkat pra-krisis (tahun 1996/97).

MENGAPA?

Selama dekade sebelum krisis, Ekonomi Indonesia bertumbuh sangat pesat. Pendapatan per kapita meningkat menjadi 2x lipat antara 1990 dan 1997. Perkembangan ini didukung oleh suatu kebijakan moneter yang stabil, dengan tingkat inflasi dan bunga yang rendah, dengan tingkat perkembangan nilai tukar mata uang yang terkendali rendah, dengan APBN yang Berimbang, kebijakan ekspor yang terdiversifikasi (tidak saja tergantung pada migas), dengan kebijakan Neraca Modal yang liberal, baik bagi modal yang masuk maupun yang

keluar. Kesuksesan ini menimbulkan di satu pihak suatu "optimisme" yang luar biasa dan di lain pihak "keteledoran" yang tidak tanggung-tanggung. Suatu optimisme yang mendorong kebijakan-kebijakan ekonomi dan tingkah laku para pelaku ekonomi dalam dan luar negeri, sepertinya lepas kendali. Kesuksesan pembangunan ekonomi Indonesia demikian memukau para kreditor luar negeri yang menyediakan kredit tanpa batas dan juga tanpa meneliti proyek-proyek yang diberi kredit itu. Keteledoran ini juga terjadi dalam negeri. Di mana kegiatan-kegiatan ekonomi dan para pelakunya berlangsung tanpa pengawasan dan tidak dilihat "*cost benefit*" secara cermat. Kredit jangka pendek diinvestasikan ke dalam proyek-proyek jangka panjang. Didorong oleh optimisme dan keteledoran ini ekonomi didorong bertumbuh di atas kemampuannya sendiri ("*bubble economics*"), sehingga waktu datang tekanan-tekanan moneter, Pertumbuhan itu ambruk!

Sementara itu terjadi pula suatu perombakan yang drastis dalam strategi pembangunan ekonomi. Pembangunan ekonomi yang selama ini adalah "*state*" dan "*government-led*" beralih menjadi "*led by private initiatives and market*". Hutang pemerintah resmi negara turun dari USD. 80 milyar menjadi USD 50 milyar di akhir tahun 1996, sementara hutang swasta membumbung dengan cepatnya. Jika di tahun 1996 hutang swasta masih berada pada tingkat USD. 15 milyar, maka di akhir tahun 1996 sudah meningkat menjadi antara USD. 65 milyar – USD. 75 milyar.

Proses swastanisasi/privatisasi dari pelaku utama pembangunan berlangsung melalui proses liberalisasi dengan mekanisme deregulasi diliputi visi dan semangat liberal. Dalam waktu sangat singkat bertebaran bank-bank swasta di seluruh tanah air dan bertaburan korporasi-korporasi swasta yang memperoleh fasilitas-fasilitas tak terbatas. Proses swastanisasi ini berlangsung tanpa kendali dan penuh KKN. Maka ketika diserang krisis mata uang, sikonnya belum siap dan masih penuh kerapuhan-kerapuhan, terlebih dunia perbankan dan korporasi. Maka runtuhlah bangunan modern dalam tubuh ekonomi bangsa. Dan kerapuhan ini ternyata adalah sangat mendalam dan meluas, sehingga tindakan-tindakan penyehatan-penyehatan seperti injeksi modal oleh pemerintah, upaya-upaya rekapitalisasi, restrukturisasi Perbankan dan Korporasi-Korporasi sepertinya tidak mempan selama dan sesudah 5 tahun ini. Sektor finansial dan korporasi masih tetap terpuruk. Rapuhnya sektor-sektor modern ini adalah dalam

hal organisasi, manajemen, dan mental orang-orang/para pelakunya, dalam hal bisnis serta akhlak dan moral. Suatu kerapuhan total dan secara institusional pula!

Apa implikasi dari runtuhnya sektor modern dari bangunan ekonomi kita ini? Peningkatan pengangguran, peningkatan kemiskinan dan hutang nasional. Dan hal-hal ini langsung mengena pada nasib ekonomi rakyat kita.

Namun akibat-akibat negatif ini dihadapi rakyat banyak dengan suatu resistensi dan kreativitas ekonomi yang militan. Sektor tradisional yang selama ini dianggap sebagai sektor yang tidak penting/prioritas, malahan dianggap sebagai penghambat dari pertumbuhan ekonomi, bukan saja menampung reruntuhan-reruntuhan dari ambruknya sektor modern, namun juga memainkan peran sebagai pengganti dari peranan sektor modern yang ambruk itu. Dan yang mengesankan adalah peran dari asas kekeluargaan. Mereka yang di-PHK-kan ditampung dalam sektor tradisional dan sektor informal dan merupakan bagian dari resistensi Ekonomi Rakyat dalam krisis ini.

Maka para pakar/pengamat yang selama ini meragukan berfungsinya asas kekeluargaan seperti yang tercantum dalam Pasal 33 UUD-45, itu perlu "pulang kampung" untuk melihat dan mengalami bahwa asas kekeluargaan itu betul-betul hidup di kalangan masyarakat dan sungguh-sungguh merupakan asas solidaritas yang berfungsi dalam kehidupan ekonomi rakyat.

Resistensi, kreativitas ekonomi rakyat, produktivitas sektor tradisional dan berfungsinya asas kekeluargaan, merupakan kekuatan ekonomi yang riil yang telah mampu menahan kemerosotan ekonomi yang disebabkan oleh krisis itu, dan malahan telah mampu pula mengangkat pertumbuhan ekonomi kembali pada permukaan pertumbuhan ekonomi dengan pertumbuhan +13,7% dengan tercapainya tingkat +0% di tahun 1999, dilanjutkan dengan pertumbuhan +4,8% di tahun 2000, yang hampir sama dengan pertumbuhan ekonomi pra krisis (1997, +4,9%). Tentu tidak semuanya oleh Ekonomi Rakyat. Dalam bahasa resmi Ekonomi, pemulihan ekonomi selama 2 tahun itu disebabkan oleh peningkatan ekspor (non migas), oleh investasi dan konsumsi. Dalam hal ekspor dan konsumsi, peranan Ekonomi Rakyat adalah menonjol. Dalam hal ekspor, cukup berperan ekspor hasil perkebunan rakyat, sehingga di Manado yang unggul dalam hal cengkeh

itu – "dia orang bilang, di Jakarta resesi, di Manado resepsi, no!". Juga dalam hal konsumsi yang kecuali dipenuhi oleh import juga oleh produksi dalam negeri, hasil kegiatan rakyat.

Masalahnya adalah mengapa ekonomi nasional jatuhnya begitu dalam, dalam setahun, tetapi juga dapat cepat pulih dalam 2 tahun berikutnya. Jatuhnya demikian dalam di tahun 1998, menunjukkan betapa rapuhnya dan paniknya sektor finansial dan korporasi, alias sektor modern dari bangunan ekonomi kita. Dan seperti telah dikatakan, begitu rapuhnya sehingga dengan segala "inset" dari modal, energi dan konsentrasi sampai sekarang sektor ini belum dapat berfungsi kembali normal. Dan cepat kembalinya pemulihan ekonomi selama dua tahun berikutnya dikatakan adalah berkat Ekonomi Rakyat. Apakah hanya karena itu saja? Tentu tidak hanya itu saja. Faktor kepercayaan pada programa ekonomi pemerintah dalam kerjasama dengan IMF dan hilangnya panik ekonomi turut bermain peran. Namun secara riil, peran ekonomi rakyat seperti yang telah digambarkan itu memang besar!

Tetapi antara Ekonomi Rakyat/ekonomi tradisional dan ekonomi modern tidak perlu diadakan dikhotomi. *"Dual economy"*-nya Prof. Boeke, adalah suatu kenyataan dan merupakan dua kekuatan ekonomi yang perlu diintegrasikan menjadi sokoguru dari bangunan ekonomi nasional yang modern.

Krisis ekonomi yang kita alami dewasa ini menunjukkan bahwa keserakahan sektor modern akan kredit, fasilitas dan perluasan kegiatan, dan kurang adanya pengawasan, adanya KKN, itulah yang telah menjerumuskan ekonomi bangsa ke dalam keterpurukan yang berkelanjutan ini.

Disebabkan oleh politik isolasi nasional dan menumpuknya defisit APBN dari tahun ke tahun sedari tahun 50-an dan selama penggalan pertama tahun 1960-an, maka di tahun 1965-66 terjadi suatu krisis ekonomi nasional yang merisaukan, yang telah menumbangkan Orde Lama (Demokrasi Terpimpin) dan dibentuknya Orde Baru.

Pemerintah/Negara mengambil peran untuk keluar dari krisis tersebut, malahan melanjutkan perannya sebagai pelaku utama pembangunan sesudah krisis itu. Sehingga pembangunan selama itu disebut *"government/state led development"*. Hal ini terjadi bukan karena ideology (sosialisme) melainkan karena kondisi pragmatis, dimana pada

waktu itu tidak ada perusahaan swasta, dan kalau ada berada dalam kondisi sangat lemah.

Di bawah pimpinan negara/pemerintah, maka pembangunan dan peningkatan pendapatan nasional dan per kapita maju pesat. Jika era demokrasi terpimpin sebelumnya adalah era dimana politik menjadi panglima (upaya pembentukan dari suatu sistem politik nasional) maka era Orba dapat dinamakan sebagai era dimana ekonomi menjadi panglima (dan upaya-upaya untuk membentuk suatu sistem ekonomi nasional).

Di tahun 1980-an, didesak oleh kebutuhan akan modal, efisiensi, dan teknologi yang lebih meningkat untuk menjaga agar pembangunan ekonomi berkelanjutan mantap meningkat, dan di bawah pengaruh globalisasi, maka terjadi proses swastanisasi dari pembangunan. Proses tersebut ditandai oleh suatu proses liberalisasi dan mekanismenya adalah deregulasi/ekonomi.

Masalahnya adalah mengapa pada waktu itu proses deregulasi tidak diarahkan langsung kepada ekonomi rakyat. Ada keraguan di kalangan pemerintah pada waktu itu terhadap kemampuan ekonomi rakyat sebagai penggerak utama dari roda pembangunan.

Ekonomi Rakyat masih perlu diberdayakan, dan pemberdayaan itu dilakukan melalui "link and match" dengan sektor swasta. Melalui pemberdayaan sektor swasta maka diharapkan/dianggap Ekonomi Rakyat akan pula dapat diberdayakan. Jika pembangunan selama ini adalah "*top down*" maka proses ini tidak langsung beralih ke sistim "*bottom up*", namun melalui sistem (peng)antara "*middle down*" dan "*middle up*". Kita tahu apa yang telah terjadi. Bukan proses "memberdayakan", melainkan proses "memperdayakan". *"up"* dan *"down"* diperdayakan oleh si *"middle"*. Maka terjadilah krisis ekonomi yang berkelanjutan ini.

Masalahnya sekarang adalah, apakah dalam kondisi krisis dewasa ini, sudah tiba waktunya kita beralih ke Ekonomi Rakyat, melihat peran ekonomi rakyat selama krisis ini seperti yang telah diuraikan itu. Memang ideal, jika bisa begitu. Namun sesuatu yang ideal, tidak lalu harus direalisasikan, Makna dari suatu ideal adalah bukan sekedar pada idealismenya, namun pada kemampuan untuk merealisasikan apa yang dianggap ideal itu.

Telah dikemukakan bahwa kemampuan resistensi Ekonomi Rakyat adalah pada tingkat "*subsistence economy*". Ekonomi Rakyat adalah pula ekonomi "*from hand to mouth*". Apa yang dihasilkan, dihabiskan! Tidak ada kelebihan untuk melanjutkan dan mendinamisasikan kegiatan. Jika hal itu diperlukan maka dilaksanakan melalui hutang. Sebab itu peran "lintah darat" besar dalam ekonomi Rakyat.

Ini semua dikemukakan tidak dengan maksud untuk memojokkan Ekonomi Rakyat, namun untuk mengungkapkan kenyataan yang dihadapi yang perlu diperbaiki agar tugas nasional yang diserahkan kepada Ekonomi Rakyat dapat terlaksana dengan baik dan penuh prospek dan perspektif. Apa tugas nasional itu? Mengatasi pengangguran, mengatasi kemiskinan, mengatasi hutang. Ketiga target ini memang mengena pada kepentingan Ekonomi Rakyat! Suatu tantangan bagi Ekonomi Rakyat! Menghadapi tugas besar/tugas nasional ini, para pelaku Ekonomi Rakyat perlu di*"upgrade"*.

Di samping tugas besar nasional yang berjangka itu, ada pula tugas nasional yang mendesak! Dewasa ini, terlebih sesudah kejadian 11 September 2001 di Amerika Serikat, kita mengalami kemerosotan investasi dan eksport termasuk pariwisata. Dalam bahasa ekonominya adalah bahwa kita mengalami kemerosotan dari "*external demand*". Kondisi ini perlu diimbangi dengan menciptakan/mengaktifkan "*domestic demand*" yakni "*demand*" akan investasi dan konsumsi. Potensi untuk itu ada di dalam Negeri karena masih cukup pendapatan dalam negeri dan simpanan dalam negeri yang tersembunyi dan terpendam. Memang ada pendapatan dan simpanan dalam negeri yang lari keluar, tetapi sebagian besar masih "berkeliaran" di dalam negeri. Mereka tidak menjadi efektif ("*effective demand*") antara lain karena ketidakpastian hukum dan keamanan. Maka dari itu programa hukum dan kesesuaian harus menunjukkan prioritas bagi pemerintah. (hukum dan keamanan ini juga dituntut oleh para investor asing!). Penciptaan dari "*domestic demand*" ini mungkin, karena pasar dalam negeri yang besar dan luas. Nah, dalam kontekst ini peran Ekonomi Rakyat dapat difokuskan, di"*upgrade*" dan ditingkatkan.

Hanya jangan dikira jika semua rakyat sudah menjadi subyek ekonomi, maka dengan sendirinya kesejahteraan rakyat tercapai. Seperti halnya dalam bidang moral dan agama. Jangan disangka jika setiap anggota masyarakat itu bermoral tinggi dan sungguh-sungguh

menghayati agamanya, maka masyarakat dengan sendirinya bermoral dan beragama. Diperlukan suatu Institusi dan pendekatan secara Institusional.

Selama ini kita telah bicara banyak mengenai Ekonomi Rakyat dan Ekonomi Kerakyatan. Apa itu? Ekonomi Rakyat mempunyai dua aspek integral. Aspek orientasi kepada kepentingan rakyat banyak dan aspek rakyat sebagai subyek dalam ekonomi negara. Dalam hal Ekonomi Kerakyatan maka jelas orientasinya pada kepentingan Ekonomi Rakyat banyak, namun tidak selamanya rakyat harus menjadi subyek ekonomi. Dalam hal Ekonomi Rakyat, maka baik orientasi pada kepentingan dalam ekonomi, maupun subyek dalam ekonomi adalah rakyat. Hanya seperti telah diuraikan itu, perlu diingat, bahwa kalaupun rakyat sudah menjadi subyek ekonomi, maka tidak dengan sendirinya kesejahteraan nasional tercapai. Sebab kesejahteraan nasional bukanlah somasi/jumlah dari kepentingan masing-masing rakyat. Diperlukan suatu Institusi yang mengarahkan kepada kepentingan rakyat dan kesejahteraan nasional. Diharapkan bahwa Institusi yang demikian itu adalah antara lain Pemerintah dan Parlemen.

Rakyat sebagai subyek ekonomi seperti halnya dengan korporasi-korporasi besar/maju, memerlukan perlindungan/kepastian hukum dan iklim usaha, memerlukan akses ke modal, teknologi dan pasar. Hal-hal ini perlu diciptakan oleh Institusi itu.

Masalah ini perlu ditekankan melihat pengalaman-pengalaman dari usaha-usaha rakyat kecil di kota-kota yang lazim dinamakan kaki lima yang dikejar-kejar itu. Mereka dianggap sebagai "*underground economics*", pengganggu ketertiban umum, sebagai usaha yang "inferior". (Sementara menurut suatu penelitian, mereka sehari dapat memperoleh antara Rp. 10.000 - Rp. 20.000, melebihi pendapatan orang yang sama di sektor formal). Dilupakan bahwa mereka memenuhi kebutuhan masyarakat. Di situlah letak fungsi ekonomi mereka. Mereka perlu dibimbing, diberi pendidikan, penjelasan-penjelasan dan insentip-insentip. Mereka perlu diberi pengertian bahwa untuk berusaha secara berkelanjutan diperlukan tertib usaha. Untuk menjamin tertib usaha, mereka tidak boleh mengganggu ketertiban umum dan harus tunduk pada peraturan (hukum) umum! Pengertian yang diperlukan, bukan penggusuran!

Pemberdayaan ekonomi Rakyat dewasa ini diperlukan pula untuk membina kader-kader pelaku ekonomi generasi baru menggantikan generasi pelaku ekonomi yang sudah tumbang ini. Mereka sendiri tadinya juga berasal dari usaha ekonomi rakyat, usaha/ pedagang kecil dan menengah. Namun suatu generasi pelaku ekonomi nasional yang bersih, tidak dimanjakan dengan subsidi, proteksi dan fasilitas, apalagi dengan KKN, tangguh mental dan professional dalam berusaha.

Ini berarti pula perlu dikembangkan suatu sistem mobilitas vertikal secara sehat dan mandiri dalam masyarakat dunia usaha! Dewasa ini hal ini diblokir oleh tidak selesai-selesainya proses penyehatan perbankan dan korporasi.

Kembali kepada masalah krisis moneter dan pemulihan kembali ekonomi nasional. Telah dikemukakan betapa terpuruknya ekonomi kita dan betapa rapuhnya sektor modern kita, terlebih sektor finansial dan korporasi. Dengan segala upaya dan energi serta bantuan luar negeri, kita belum saja melihat titik terang. Lima (5) tahun krisis ekonomi adalah sudah terlalu panjang dan karena sifatnya multidimensional maka ia dapat menggerogoti secara meluas dan mendalam sendi-sendi kita hidup berbangsa, bernegara dan bermasyarakat. Jika hal ini dikaitkan dengan bahaya-bahaya proses disintegrasi sosial, regional dan nasional maka krisis ekonomi yang berkepanjangan ini dapat membawa bangsa, negara dan masyarakat kita kepada kehancuran total. Maka dari itu krisis ini perlu segera diatasi!

Dalam hal ini kita berhadapan dengan suatu dilema fundamental yang "*persistent*" sekali. Dilemanya adalah di satu pihak ada tuntutan untuk penyelesaian dulu semua kebobrokan-kebobrokan dari masa lalu, baru melangkah maju, di lain pihak ada urgensi, kita maju ke depan (termasuk upaya penyelesaian krisis), dan sambil berjalan ke depan kita secara selektif menyelesaikan kebobrokan-kebobrokan dari masa lalu.

Untuk mengatasi dilema fundamental ini diperlukan suatu konsensus politik secara nasional, yang berfokus pada pilihan politik untuk merekonsiliasikan keperluan penyelesaian secara tuntas masalah-masalah dari masa lalu dengan kepentingan bangsa dan negara untuk maju ke depan dan yang didukung oleh semua pihak. Dengan adanya

konsensus politik secara nasional itu, barulah kita dapat menyusun suatu programa nasional untuk cepat keluar dari krisis dan mulai memulihkan kembali pertumbuhan ekonomi nasional yang mampu memberantas pengangguran, kemiskinan, kebodohan, dan hutang nasional. Sebab disitulah letak kepentingan mendesak dari ekonomi rakyat kita, *Hic et nunc!*

Jakarta, April 2002

## BAGIAN KELIMA

# BEBAN HUTANG PEMERINTAH: MEMASUNG EKONOMI RAKYAT?

BAGIAN KELIMA

# BEBAN HUTANG PEMERINTAH: MEMASUNG EKONOMI RAKYAT?

# UTANG DAN IMPERALISME

REVRISOND BASWIR

*"If you are, roughly, in the 20 percent of the income scale, you are likely to gain something from neoliberalism and the higher you are up the ladder, the more you again."*

*(-Susan Goerge-, 1999)*

Masalah utang yang dihadapi Indonesia benar-benar telah sampai pada batas mencekik leher. Betapa tidak? Selain memikul beban utang luar negeri sebesar 150 milyar dolar AS (per Desember 1998), Indonesia kini juga memikul beban hutang dalam negeri sebesar Rp650 triliun. Dengan demikian, secara keseluruhan Indonesia kini menanggung beban utang sekitar Rp2.100 trilyun!

Padahal, akibat volume utang luar negeri sebesar 150 milyar dolar AS itu, terdiri dari utang pemerintah sebesar 85 milyar dolar AS dan utang swasta sebesar 65 milyar dolar AS, Indonesia kini praktis terpuruk menjadi negara pengutang terbesar nomor lima di dunia. Urutan pertama hingga ke empat, dengan volume utang luar negeri sebesar 232, 183, 159, dan 154 milyar dolar AS, diduduki oleh Brazil, Rusia, Mexico, dan Cina.

Walaupun demikian, karena Produk Domestik Bruto (PDB) Indonesia lebih kecil daripada PDB Brazil, Rusia, Mexico, dan Cina, masalah utang luar negeri yang dihadapi Indonesia sangat berbeda dengan masalah utang luar negeri yang dihadapi oleh keempat negara tersebut. Dengan volume PDB sebesar 120 milyar dolar AS pada tahun 1998, rasio nilai kini utang luar negeri terhadap volume PDB Indonesia pada tahun tersebut tercatat sebesar 169 persen. Perhitungan rasio yang sama untuk Brazil , Rusia, Mexico, dan Cina, masing-masing berjumlah sebesar 29, 62, 39, 15 persen (lihat Tabel 1).

Negara-negara yang "rasio nilai kini utang luar negeri terhadap PDB-nya" setara dengan Indonesia pada umumnya terletak di Afrika. Kelompok negara yang saya sebut sebagai "negara miskin yang terjebak utang" ini dipimpin oleh Kongo, yaitu dengan rasio nilai kini utang luar negeri terhadap PDB sebesar 280 persen. Urutan ke dua, ke tiga, ke empat, dan ke lima, masing-masing diduduki oleh Angola, Nikaragua,

**Tabel 1. SEPULUH NEGARA PENGHUTANG TERBESAR 1998**

| No. | Negara | Utang LN | | ULN/kapita | Nilai Kini |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 1990 (US$ billion) | 1998 (US$ billion) | 1998 (US$) | ULN thd PDB (%) |
| 1. | Barzil | 120 | 232 | 1,360 | 29 |
| 2. | Rusia | 60 | 183 | 1,200 | 62 |
| 3. | Mexico | 104 | 159 | 1,600 | 39 |
| 4. | China | 55 | 154 | 130 | 15 |
| **5.** | **Indonesia** | **70** | **150** | **750** | **169** |
| 6. | Argentina | 63 | 144 | 3,900 | 52 |
| 7. | Korea Selatan | 35 | 139 | 2,950 | 43 |
| 8. | Turki | 49 | 102 | 1,590 | 49 |
| 9. | India | 83 | 98 | 100 | 20 |
| 10. | Thailand | 28 | 86 | 1,390 | 79 |

Sumber: World Development Report 2000/2001 (diolah oleh Revrisond Baswir)

**Tabel 2. SEPULUH NEGARA YANG TERJERAT UTANG 1998**

| No. | Negara | Utang LN | | ULN/kapita | Nilai Kini |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 1990 (US$ billion) | 1998 (US$ billion) | 1998 (US$) | ULN thd PDB (%) |
| 1. | Kongo | 4.9 | 5.0 | 1,630 | 280 |
| 2. | Angola | 8.5 | 12.1 | 1,000 | 279 |
| 3. | Nikaragua | 10.7 | 5.9 | 1,200 | 262 |
| 4. | Kongo Dem. | 10.2 | 12.9 | 260 | 196 |
| 5. | Zambia | 6.9 | 6.8 | 680 | 181 |
| 6. | Indonesia | 69.8 | 150.0 | 750 | 169 |
| 7. | Mauritania | 2.0 | 2.6 | 800 | 148 |
| 8 | Ethiopia | 8.6 | 10.3 | 165 | 135 |
| 9. | Siera Leone | 1.1 | 1.2 | 240 | 126 |
| 10. | Cote d'Ivoire | 17.2 | 14.8 | 1,000 | 122 |

Sumber: World Development Report 2000/2001 (diolah oleh Revrisond Baswir)

Kongo Demokratik, dan Zambia, yaitu dengan rasio nilai kini utang luar negeri terhadap PDB sebesar 270, 262, 196, dan 181 persen. Indonesia, dengan rasio nilai kini utang luar negeri terhadap PDB sebesar 169 persen, menempati urutan keenam (lihat Tabel 2).

Kondisi utang luar negeri yang sudah setara dengan sejumlah negara Afrika itulah sesungguhnya yang terungkap pada tindakan Indonesia meminta penjadualan ulang pembayaran pokok utang kepada Paris Club I, II, dan III. Walaupun demikian, Indonesia tertap tidak bisa

mengelak dari kewajiban membayar bunganya. Sebagaimana tampak pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2001, dari total APBN sebesar Rp340 triliun, Rp23,8 triliun digunakan untuk membayar bunga utang luar negeri. Jika ditambah dengan bunga utang dalam negeri sebesar Rp61,2 triliun, praktis 26,32 persen APBN 2001 habis terpakai untuk membayar bunga utang.

Gambaran yang lebih kurang serupa juga tampak pada APBN 2002. Dari total APBN 2002 sebesar Rp332,5 triliun, yang digunakan untuk membayar bunga utang luar negeri berjumlah Rp27,4 triliun. Jika ditambah dengan bunga utang dalam negeri sebesar Rp59,6 triliun, volume APBN 2002 yang dipakai untuk membayar bunga utang meliputi 26,17 persen.

Dampak pembayaran utang yang lebih dari seperempat volume APBN itu adalah pada membengkaknya defisit anggaran negara. Sebagaimana tampak dalam APBN 2001, defisit anggaran negara tercatat sebesar Rp 54,3 triliun. Tindakan yang dilakukan pemerintah untuk menutupi defisit anggaran negara itu antara lain adalah menggenjot penerimaan pajak, menjadualkan dan membuat utang luar negeri baru, mengurangi subsidi, menjual aset perusahaan swasta yang dikuasai Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), dan melakukan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN),

Jika dicermati secara terliti, jelas sekali kelihatan betapa tindakan yang ditempuh pemerintah dalam menutup defisit anggaran negara yang disebabkan oleh himpitan beban utang itu, hampir seluruhnya bersifat membebani rakyat. Pertanyaannya, tidak adakah jalan lain yang dapat ditempuh oleh pemerintah untuk mengurangi dampak yang ditimbulkan oleh beban utang tersebut selain mensosialisasikannya kepada rakyat banyak? Jawabannya sangat tergantung pada konsepsi utang yang dianut oleh pemerintah serta cara pandang mereka terhadap kedudukan utang dalam konstruksi sosial dan ideologis yang menyertai proses pembuatan utang tersebut.

## UTANG NAJIS

Berbicara mengenai konsepsi utang, selama ini banyak yang tidak menyadari bahwa konsepesi utang yang dianut oleh pemerintah Indonesia cenderung sangat didominasi oleh pandangan para ekonom Neoliberal. Sesuai dengan pandangan umum yang dianut oleh para

pengikut Reagan dan Thatcher tersebut (Goerge, 1999), pembuatan utang pada dasarnya ditujukan untuk mencapai dua hal: Pertama, untuk menutup kesenjangan antara tingkat tabungan masyarakat dengan kebutuhan investasi (*saving investment gap*). Ke dua, khusus untuk utang luar negeri, untuk memanfaatkan suku bunga murah yang ditawarkan oleh berbagai paket pinjaman yang ditawarkan oleh sindikat negara-negara kreditur dan lembaga keuangan multilateral tersebut.

Berdasarkan kedua tujuan itu, jelas sekali kelihatan betapa konsepsi utang para ekonom neoliberal tersebut sangat dipengaruhi oleh paradigma pembangunan ekonomi yang mereka anut. Dalam pandangan para ekonom Neoliberal, pembangunan memang cenderung tumpang tindih dengan pertumbuhan ekonomi, kecenderungan ini sejalan dengan pandangan mereka yang meletakkan pertumbuhan ekonomi di atas pemerataan. Sebagaimana sering mereka kemukakan, "Jika tidak ada pertumbuhan, apa yang mau diratakan?"

Dengan paradigma pembangunan seperti itu, diakui atau tidak, ekonom neoliberal sesungguhnya dengan sadar menempatkan investasi dan investor di atas berbagai pertimbangan lainnya. Dalam bahasa sederhana, paradigma pembangunan ekonom neoliberal pada dasarnya bertumpu pada semboyan, "*investor first, people second.*" Kecenderungan inilah antara lain yang dibahasakan melalui ungkapan "bersahabat dengan pasar," yang sangat populer tersebut.

Artinya, keputusan-keputusan ekonomi para ekonom neoliberal, mulai dari menyusun kabinet, memilih orientasi kebijakan, dan merumuskan program, pertama-tama harus dilihat dari sudut pengaruhnya terhadap "kepercayaan" para investor. Setiap keputusan ekonomi yang mendapat respon negatif dari para investor, harus segera dihentikan.

Celakanya, sebagai ekonom sekalipun, para ekonom Neoliberal cenderung mengabaikan berbagai variabel lainnya yang wajib untuk dipertimbangkan dalam membuat utang luar negeri. Sehubungan dengan tingkat bunga misalnya, para ekonom neoliberal cenderung pura-pura tidak tahu bahwa beban utang luar negeri tidak hanya terbatas sebesar angsuran pokok dan bunganya.

Karena dibuat dalam mata uang asing, tidak dapat tidak, pembuatan utang luar negeri harus memperhatikan pula tingkat depresiasi mata uang nasional dan kemungkinan terjadinya gejolak

moneter secara internasional. Dengan kata lain, dalam kondisi stabil, tingkat bunga utang luar negeri mungkin lebih murah daripada tingkat bunga pinjaman domestik. Tetapi jika terjadi gejolak moneter seperti dialami Indonesia pada tahun 1998, tingkat bunga efektif utang luar negeri dalam denominasi rupiah justru dapat lebih besar dari pada tingkat bunga domestik.

Sejalan dengan itu, para ekonom neoliberal juga cenderung mengabaikan kapasitas kelembagaan yang dimiliki sebuah negara dalam mengelola dan memanfaatkan utang. Padahal, sebagai sebuah keputusan yang akan berdampak pada timbulnya kewajiban untuk membayar pokok dan bunganya, pembuatan utang luar negeri harus disertai dengan perhitungan yang cermat mengenai manfaat yang akan diperoleh dari keputusan tersebut.

Intinya, kapasitas mengelola dan memanfaatkan utang harus dapat menjamin meningkatnya kemampuan sebuah negara dalam membayar utang. Tetapi para ekonom neoliberal cenderung memandang kapasitas mengelola dan memanfaatkan utang ini sebagai sesuatu yang tidak perlu mendapat perhatian. Sebab itu, walaupun Indonesia terkenal sebagai negara juara korupsi (lihat Tabel 3), tidak aneh bila Hadi Soesastro pernah berucap, "Hanya orang bodohlah yang menolak utang luar negeri."

Saya tidak tahu persis siapa sesungguhnya yang bodoh. Yang pasti, jika ketidakstabilan moneter yang menandai sistem keuangan global dan perilaku korup rezim yang berkuasa diabaikan begitu saja oleh para ekonom neoliberal dalam membuat utang luar negeri, menjadi

**Tabel 3. SEPULUH NEGARA JUARA KORUPSI 2001**

| No | Negara | CPI Score |
|---|---|---|
| 1. | Bangladesh | 0,4 |
| 2. | Nigeria | 1,0 |
| 3. | Uganda | 1,9 |
| **4.** | **Indonesia** | **1,9** |
| 5. | Kenya | 2,0 |
| 6. | Kamerun | 2,0 |
| 7. | Bolivia | 2,0 |
| 8. | Azebaijan | 2,0 |
| 9. | Ukraina | 2,1 |
| 10. | Tanzania | 2,1 |

Sumber:: Transparency International 2001 (diolah oleh Revrisond Baswir)

mudah dimengerti jika sebagian besar ekonom neoliberal tidak mengenal konsepsi utang najis (*odious debt*). Padahal, konsep yang diperkenalkan oleh Alexander Nahum Sack pada tahun 1927 ini, sangat penting artinya dalam menetukan metode penyelesaian beban utang luar negeri yang dipikul Indonesia.

Sebagaimana dikemukakan Sack (*sebagaimana dikutip dalam Adams, 1991*)

*"if a despiotic incurs a debt not for the needs or in the interest of the State, but to strengthen its despotic regime, to repress the population that's fights againts it, etc., this debt is odious for the population of all the State. This debt is not an obligation for the nation; it is a regime's debt, a personal debt of the power that has incurred it, consequently it falls with the fall of this power."*

Konsep utang najis yang diperkenalkan Sack itu tidak datang dari negeri antah berantah, melainkan dibangun berdasarkan preseden sengketa utang-piutang antar negara yang pernah terjadi jauh sebelum ia memperkenalkan konsep tersebut. Sebagaimana dikemukakan Adams, negara pertama yang menerapkan konsep utang najis itu dalah Amerika Serikat (AS), yaitu ketika negara itu mendukung perjuangan kemerdekaan rakyat Cuba dari penjajahan pemerintah Spanyol tahun 1898. menyusul beralihnya penguasaan Cuba dari Spanyol ke tangan AS, maka pemerintah Spanyol segera mendeklarasikan bergesernya tanggunggjawab untuk melunasi utang luar negeri Cuba yang dibuat semasa pemerintahan pendudukan Spanyol itu kepada AS.

Tetapi AS secara tegas menolak penggeseran tanggungjawab untuk melunasi "utang-utang Cuba" tersebut. Dalam jawabannya kepada pemerintah Spanyol, AS antara lain mengatakan, *"They are debts created by the government of Spain, for its own purposes and through its own agents, in whose creation Cuban had no voice."* Sebab itu, AS berpendapat, utang-utang tersebut tidak dapat diperlakukan sebagai utang penduduk Cuba, (dengan demikian) juga tidak bersifat mengikat bagi pemerintah Cuba berikutnya.

Dilihat dari konsep utang najis sebagaimana diperkenalkan Sack tersebut, dapat disaksikan bahwa sesungguhnya terbuka peluang yang sangat lebar bagi pemerintahan Indonesia pasca Soeharto untuk setidak-tidaknya tidak membayar seluruh utang luar negeri yang dibuat semasa rezim Soeharto. Sebagaimana diketahui, rezim Soeharto yang terguling pada tanggal 21 Mei 1998 itu, yaitu menyusul berlangsungnya

perlawanan panjang mahasiswa sejak pertengahan 1990, adalah sebuah rezim yang otoriter dan korup.

Sebagai sebuah rezim yang otoriter, pemerintahan Soeharto seringkali membuat utang secara bertentangan dengan kepentingan rakyat. Sebaliknya, tidak jarang pemerintahan Soeharto justru membuat utang untuk menindas rakyat. Bahkan, sebagai sebuah rezim yang korup, sudah menjadi pengetahuan umum bahwa sebagian utang luar negeri yang dibuat oleh rezim Soeharto, justru diselewengkan oleh para pejabatnya untuk memperkaya diri mereka sendiri dan para kroninya. Dalam taksiran Bank Dunia, volume utang luar negeri yang diselewengkan rezim Soeharto meliputi sekitar 20 - 30 persen dari total utang luar negeri yang dibuat rezim tersebut (*World Bank, 1997*).

Pendek kata, karena sebagian utang luar negeri yang dibuat oleh rezim Soeharto tidak dinikmati oleh rakyat, sesungguhnya tidak ada sedikit pun alasan bagi setiap pemerintahan Indonesia Pasca Soeharto untuk mensosialisasikan dampak beban utang najis tersebut kepada rakyat banyak. Sebaliknya, adalah kewajiban setiap pemerintahan yang memihak kepada rakyat untuk meminta pertanggungjawaban para kreditur atas kesalahan mereka menyalurkan utang-utang itu. Caranya tentu bukan dengan meminta penjadualan ulang (*debt rescheduling*), melainkan dengan meminta pemotongan utang (*debt reduction*).

## UTANG DAN KAPITALISME

Masalahnya, selain tidak mengenal konsep utang najis, dan sejalan dengan semboyan yang mereka anut, para ekonom neoliberal memang menghindari segala tindakan yang mereka pandang dapat merusak kepercayaan para investor. Artinya, terlepas dari penerapan konsep utang najis atau konsep lain yang memungkinkan dilakukannya pemotongan utang, tuntutan pemotongan utang sejak semula memang bertentangan dengan garis pemikiran para ekonom neoliberal.

Sebagaimana sering mereka kemukakan, tuntutan pemotongan utang dapat menyebabkan semakin merosotnya kepercayaan para investor kepada Indonesia. Bahkan, sebagaimana dikemukakan oleh Menteri Koordinator Perekonomian Dorodjatun Kuntjorojakti, tuntutan pemotongan utang dapat berakibat diembargonya perekonomian Indonesia oleh negara-negara kreditur.

Dengan sikap seperti ini, para ekonom Neoliberal sesungguhnya sudah memiliki jawaban terhadap hampir semua persoalan ekonomi yang dihadapi Indonesia, bahkan jauh sebelum mereka melakukan riset dan analisis. Kuncinya sederhana, "*how to make a market friendly decision*?" Jika dikaitkan dengan persoalan utang luar negeri, menjadi mudah dimengerti jika para ekonom Neoliberal cenderung memaksakan cara pandang mereka yang cenderung melihat utang semata-mata sebagai sebuah fenomena ekonomi.

Artinya, para ekonom neoliberal cenderung tidak peduli terhadap konstruksi sosial dan ideologis yang menyertai proses pembuatan utang tersebut. Padahal, sebagaimana dapat disaksikan secara empiris, tidak ada transaksi utang yang terjadi di ruang hampa. Transaksi utang senantiasa terjadi dalam suatu konstruksi sosial dan ideologis tertentu. Artinya, untuk memahami konsepsi utang lebih jauh, penyelidikan mengenai siapa yang membuat, memberi, dan paling banyak mendapat manfaat dari transaksi utang-piutang tersebut tidak dapat dielakkan.

Dilihat dari sudut negara penerima, jawabannya sangat jelas. Utang luar negeri pasti dibuat oleh rezim yang berkuasa. Walaupun pembuatan utang harus mendapat persetujuan dari lembaga perwakilan rakyat, tetapi para anggota lembaga perwakilan rakyat pun seringkali tidak berada dalam posisi yang siap untuk mengkritisi dampak dan resiko pembuatan utang-utang itu.

Sebaliknya, sebagai komponen dari kelas yang berkuasa, tidak sedikit anggota lembaga perwakilan rakyat yang justru turut memiliki interest pribadi terhadap pembuatan utang-utang tersebut. Selanjutnya, jika dilihat dari sudut penikmat utang-utang itu, selain para politisi dan pejabat pemerintah, pihak berikutnya tentulah para kroni dari kekuasaan yang bersangkutan, baik yang bergiat sebagai pengusaha, sebagai konsultan, maupun peneliti.

Yang membedakan para pembuat dan penikmat utang luar negeri sektor publik ini dengan para pembuat utang pribadi adalah, mereka pada umumnya sangat sadar bahwa beban utang itu sama sekali tidak melekat kepada diri mereka sebagai pribadi. Karena utang dibuat atas nama negara, soal siapa yang akan menanggung beban utang tersebut tidak terlalu penting bagi mereka.

Mereka lebih tertarik untuk untuk melihat utang luar negeri sebagai sarana untuk mewujudkan ambisi-ambisi mereka. Celakanya, ketika tiba masanya untuk membayar angsuran pokok dan bunga hutang, mereka serta merta—atas nama kepentingan bangsa dan negara, menemukan solusi untuk mensosialisasikan beban utang itu kepada rakyat banyak.

Hal yang lebih kurang serupa terjadi pada pihak pemberi utang. Selain diberikan oleh bank-bank komersial dan lembaga-lembaga keuangan multilateral, sebagaian utang luar negeri juga diberikan oleh para penguasa di negara-negara tersebut. Memang benar, sebagaimana di negara penerima utang, keputusan memberi utang juga harus mendapat persetujuan dari lembaga perwakilan rakyat di masing-masing negara yang bersangkutan.

Tetapi dengan pertimbangan ekonomi dan politik tertentu, para politisi dan pejabat pemerintah negera-negara pemberi utang ini, termasuk melalui wakil-wakil mereka yang duduk di lembaga keuangan multilateral, biasanya sepakat untuk memberi sejumlah utang kepada sejawat mereka di negara-negara penerima utang tertentu.

Salah satu pertimbangan ekonomi yang mereka pakai biasanya adalah, sesuai dengan sifat mengikat yang melekat pada sebagian besar utang luar negeri, adanya kebutuhan untuk memasarkan produk-produk mereka sendiri ke negara-negara penerima utang. Artinya, jika dilihat dari segi penikmat, penikmat utang di negara-negara pemberi hutang lebih kurang serupa dengan di negara-negara penerima hutang. Mereka biasanya terdiri dari para politisi dan pejabat pemerintah, serta para kroninya yang bergiat di berbagai bidang usaha: pengusaha produsen, pengusaha jasa, konsultan, peneliti, dan lembaga pendidikan.

Sebagaimana di negara-negara penerima utang, kelas yang berkuasa di negara-negara pemberi utang ini pada umumnya sadar bahwa dampak pemberian utang itu sama sekali tidak melekat kepada diri mereka secara pribadi. Celakanya, jika suatu saat terdapat sejumlah utang yang tidak dapat ditagih, sebagaiman antara lain terjadi dalam kasus 41 hidup lagi *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) *Initiatives*, mereka pun akan serta merta akan mensosialisasikan segala dampak yang ditimbulkan oleh penghapusan utang itu kepada seluruh anggota masyarakat.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disaksikan bahwa masalah utang luar negeri tidak dapat disederhanakan semata-mata sebagai sebuah fenomena ekonomi. Dilihat dari sudut konstruksi sosial dan ideologis, utang luar negeri sangat mudah berubah menjadi instrumen yang mempertemukan kepentingan kelas yang berkuasa di negara-negara penerima utang, di negara-negara pemberi utang, dan antar keduanya.

Karena para anggota kelas yang berkuasa sangat menyadari bahwa secara pribadi mereka tidak terikat terhadap dampak transaksi utang itu, tetapi sebaliknya dapat dengan mudah mensosialisasikannya kepada rakyat banyak, maka utang luar negeri sangat mudah bergeser menjadi instrumen kelas yang berkuasa untuk memenuhi ambisi-ambisi pribadi mereka, dengan tujuan untuk menguras rakyat banyak. Pendek kata, utang luar negeri mustahil dapat dipisahkan dari konstruksi sosial dan ideologis yang bernama kapitalisme.

## IMPERIALISME UTANG

Dengan memahami utang luar negeri sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari kapitalisme, maka dilihat dari sudut kepentingan rakyat banyak, setiap komponen utang luar negeri sesungguhnya memiliki potensi yang sangat besar untuk digolongkan sebagai utang najis. Persoalannya adalah, sejauh manakah rakyat banyak telah diminta pendapatnya dalam membuat utang. Dan sejauh mana pula dapat dibuktikan bahwa rakyat banyak memang telah turut diuntungkan oleh transaksi pembuatan utang tersebut.

Baik ditinjau dari sudut negara-negara miskin penerima utang, maupun dari sudut negara-negara kaya pemberi utang, melebarnya kesenjangan kaya-miskin di seluruh dunia adalah sebuah fenomena yang tidak terbantahkan. Sebagaimana ditaksir oleh Noam Chomsky dalam kasus Indonesia, sekitar 95 persen manfaat utang luar negeri

**Tabel 4. WHO OWN WHAT IN USA?**

| | Bottom 90 % | Top 10 % | Top 1 % |
|---|---|---|---|
| Stocks | 15 % | 84 % | 42 % |
| Bonds | 9 % | 90 % | 55 % |
| Business Assets | 7 % | 92 % | 71 % |

Source: Federal Reserve Board, 1995

**Tabel 5. PETA PNB DAN UTANG DUNIA 1998**

| Kelompok Negara | Populasi 1999 (million) | PNB 1999 (US$ billion) | ULN 1998 (US$ billion) | PNB Perkapita (US$) | ULN per kapita (US$) |
|---|---|---|---|---|---|
| Dunia | 5,975 | 29,232 | - | 4,892 | - |
| Negara Kaya | 891 | 22,921 | - | 25,725 | - |
| Menengah + Miskin | 5,084 | 6,310 | 2,436 | 1,241 | 479 |
| Indonesia | 207 | 120 | 150 | 600 | 750 |
| Berdasarkan Pendapatan Perkapita | | | | | |
| Menengah | 2,667 | 5,323.2 | 1,956.5 | 1,995 | 733.5 |
| Miskin | 2,417 | 997.6 | 579.5 | 408 | 239.7 |
| Berdasarkan Wilayah | | | | | |
| A. Latin + Karibia | 509 | 1,954.0 | 786.0 | 3,838 | 1,544 |
| Eropah + As. Tengah | 475 | 1,022.2 | 480.5 | 2,151 | 1,010 |
| Timteng + Af. Utara | 291 | 599.3 | 208.0 | 2,059 | 714 |
| Af. Sub sahara | 642 | 320.6 | 230.1 | 498 | 358 |
| Asia Selatan | 1,329 | 581.1 | 163.7 | 437 | 123 |
| As. Timur + Pasifik | 1,837 | 1,832.6 | 667.5 | 997 | 363 |

Sumber: World Development Report 2000/2001 (diolah oleh Revrisond Baswir)

sesungguhnya hanya dinikmati oleh sekitar 50 orang (Chomsky, 2000). Hal yang lebih kurang serupa terjadi pula di AS (lihat tabel 4).

Tetapi jauh lebih penting dari persoalan kesenjangan internal yang terjadi pada sebuah negara, dampak yang paling parah dari kapitalisme adalah melebarnya kesenjangan antara negara-negara kaya dengan negara-negara miskin dan menengah di dunia. Sebagaimana dilaporkan oleh Bank Dunia, saat ini terdapat sejumlah kecil negara kaya dengan total penduduk sebesar 891 juta jiwa dengan total PDB sebesar 22,9 triliun dolar AS.

Pada sisi yang lain, terdapat sejumlah negara miskin dan menengah dengan total penduduk sebesar 5,08 milyar jiwa, dengan total PDB sebesar 6,3 triliun dolar AS. Artinya, rata-rata PDB perkapita 891 juta penduduk negara kaya berjumlah sebesar 25 ribu dolar AS. Sementara rata-rata PDB per kapita 5,08 milyar penduduk negara miskin dan menengah, hanya berkisar sekitar 1,250 dolar AS.

Celakanya, bila dilihat dari sudut hubungan utang-piutang, negara-negara kaya pada umumnya berada pada posisi memberi utang. Sebaliknya, hampir semua negara miskin dan menengah berada pada posisi penerima utang. Volume total utang luar negeri negara-negara miskin dan menengah pada tahun 1998 berjumlah sebesar 2,4 triliun dolar AS.

Artinya, jika dibandingkan dengan jumlah penduduk, rata-rata penduduk negara-negara miskin dan menengah menanggung utang luar negeri per kapita sebesar 480 dolar AS. Dengan kondisi seperti itu, dapat dibayangkan betapa senjangnya tingkat kemakmuran dan beban hidup rata-rata penduduk di negara kaya yang berjumlah sebesar 891 juta tersebut, dengan tingkat kemakmuran dan beban hidup mayoritas penduduk dunia.

Tetapi itu belum seberapa. Kondisi Indonesia justru jauh lebih parah daripada kondisi rata-rata penduduk negara-negara miskin dan menengah tersebut. Jumlah penduduk Indonesia pada tahun 1998 tercatat sebesar 207 juta jiwa. Sedangkan total PDB-nya hanya berjumlah sebesar 120 miliar dolar AS. Dengan demikian, PDB per kapita penduduk Indonesia pada tahun 1998 hanya berkisar sekitar 600 dolar AS. Padahal, jika dihitung utang luar negeri per kapita penduduk Indonesia, dengan total utang luar negeri sebesar 150 miliar dolar pada tahun 1998, utang luar negeri per kapita yang ditanggung olah seluruh penduduk Indonesia berkisar sekitar 750 dolar AS (lihat Tabel 5).

Pada akhir tahun 2000, kondisi ekonomi Indonesia memang sudah mengalami perubahan. Dengan total PDB sebesar 142 miliar dolar AS, dan total utang luar negeri sebesar 141 miliar dolar AS, perbandingan antara PDB dengan utang luar negeri per kapita Indonesia relatif setara pada tingkat 700 dolar AS.

Sebagaimana masalah utang luar negeri tidak dapat hanya dilihat sebagai fenomena ekonomi, maka kesenjangan ekonomi yang menandai perekonomian dunia itu, tidak dapat tidak memiliki pengaruh yang sangat besar terhadap pola hubungan anatar negara di dunia. Dengan tingkat kesenjangan PDB perkapita yang terentang antara rata-rata 1.250 dolar AS (belum termasuk beban hutang luar negeri perkapita sebesar 480 dolar AS) dan 25.000 dolar AS (sekitar 20 kali lipat), terjalinnya suatu hubungan antarnegara yang bersifat saling tergantung menjadi sulit diwujudkan.

Sebaliknya, terbangunnya suatu pola hubungan antarnegara yang bersifat hegemonik, yaitu dari negara-negara kaya terhadap negara-negara miskin dan menengah, menjadi sulit dielakkan. Lebih-lebih, negara-negara kaya berada pada posisi memberi utang, sedangkan negara miskin dan menengah berada pada posisi menerima

utang. Berangkat dari pola hubungan yang sangat tidak seimbang tersebut, bergesernya utang luar negeri dari sekadar instrumen kelas berkuasa untuk menguras rakyat banyak, menjadi instrumen penaklukan negara bangsa (imperialisme), menjadi sulit dihindarkan.

Negara-negara kaya tampaknya sangat menyadari kenyataan tersebut. Sebab itu, tidak aneh jika melalui posisi dominan mereka di berbagai lembaga perdagangan dan keuangan multilateral, seperti Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), Bank Dunia (WB), Bank Pembangunan Asia (ADB), dan Dana Moneter Internasional (IMF), serta melalui dominasi perusahaan transnasional (TNC) yang mereka miliki dalam transaksi keuangan dan perdagangan global, negara-negara kaya cenderung memaksakan berbagai agenda mereka kepada seluruh dunia.

Dalam kasus tertentu, seperti dialami oleh Afghanistan, imperialisme bersenjata memang masih bisa terjadi. Tetapi secara masif, abad ke-21 ini sesungguhnya ditandai oleh terjadinya imperialisme ekonomi oleh sejumlah kecil negara kaya—termasuk dengan menggunakan jerat utang, terhadap seluruh dunia.

Yang paling celaka tentulah nasib Indonesia. Selain termasuk ke dalam kelompok negara-negra miskin yang terjebak utang, terhitung sejak mengalami krisis moneter pada pertengahan 1997, Indonesia kini praktis berada di bawah penaklukan negara-negara kaya melalui tangan IMF. Terus terang, saat ini sulit bagi saya untuk menentukan siapakah sesungguhnya yang berkuasa di Indonesia: Presiden, DPR, atau negara-negara kaya yang diwakili oleh IMF.

Menyadari kenyataan tersebut, saya kira sudah tiba masanya bagi segenap komponen bangsa ini untuk berpikir secara sungguh-sungguh mengenai paradigma baru kemerdekaan. Terus menumpuk utang baru sembari mensosialisasikan utang najis kepada rakyat banyak, saya kira bukanlah tanda yang sehat bagi sebuah negara merdeka. Di tengah-tengah situasi seperti itu, bagaimana mungkin kita dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat?

## DAFTAR PUSTAKA

Adams, Patricia. 1991. *Odious Debt: Loose Lending, Corruption, and the Third World's Environmental Legacy*. Eartscan: Canada

Chomsky, Noam. 2000. *Jubilee 2000*. htpp://www.zmag.org/

Goerge, Susan. 1999. *A Short History of Neoliberalism: Twenty Years of Elites Economics and Emerging Opportunities For Structural Change*, http://www.millenium-round.org/

Transparency International. 2001. *Corruption Perception Index 2001*. http://www.transparency.org/

World Bank. 1997. *Memoranda on Corruption in Indonesia: Confidential World Bank Indonesia Resident Staff Views Regarding the Problem of "Leakage."* http://www.parliament.uk/

World Bank. 2001. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Oxford University Press: New York.

# UTANG LUAR NEGERI DAN EKONOMI RAKYAT

DIDIK J. RACHBINI

## PENGANTAR

Apakah ada hubungan antara utang luar negeri dengan ekonomi rakyat? Jawabannya tentu saja tidak bisa dikatakan tidak ada karena utang pemerintah pada saat ini, khususnya utang luar negeri, sudah berperan sebagai faktor, yang mengganggu APBN. Bahkan faktor gangguan yang berasal dari utang luar negeri tersebut sudah menampakkan signal negatif pada pertengahan 1980-an ketika terjadi transfer negatif. Utang pokok dan bunga yang dibayar kepada negara donor dan kreditor ketika itu sudah lebih besar dari utang yang diterima oleh pemerintah.

Hubungan utang dengan ekonomi rakyat terlihat pada dimensi APBN sekarang ini, yang sulit dijelaskan sebagai bentuk anggaran suatu pemerintahan yang normal. APBN dengan beban utang yang berat, baik utang luar negeri maupun utang dalam negeri, merupakan simbol ketidakwajaran dari instrumen kebijakan ekonomi negara ini. Dalam keadaan seperti ini, maka ekonomi masyarakat sangat terganggu.

Pada satu sisi, utang luar negeri Indonesia sudah menjadi beban kronis dari APBN sehingga anggaran negara tersebut tidak memiliki ruang yang memadai untuk manuver. Anggaran pengeluaran habis terkikis oleh pengeluaran untuk utang luar negeri. Dengan demikian, APBN Indonesia sudah menjadi instrumen yang sulit bergerak, kartu mati, dan bahkan mengganggu ekonomi nasional secara keseluruhan.

Pada sisi lain, APBN sendiri merupakan instrumen kebijakan pemerintah, yang sangat penting. Tetapi sekarang instrumen tersebut sudah menjadi kartu mati, yang tidak bisa dipakai secara leluasa untuk kepentingan ekonomi masyarakat luas, termasuk kepentingan ekonomi rakyat.

## KARTU MATI APBN

Rasio utang Indonesia terhadap pendapatannya (PDB) bukan hanya melewati batas aman sekitar 50 persen, tetapi telah melewati rekor negeri miskin di manapun di dunia ini. Bayangkan, rasio utang

terhadap pendapatannya mencapai tidak kurang dari 120 persen. Itu berarti bahwa pendapatan seluruh penduduk selama setahun tidak cukup untuk utang tersebut.

Setiap penduduk kini memiliki utang luar negeri tidak kurang dari 750 sampai 800 dollar AS. Itu juga berarti bahwa setiap keluarga menanggung beban utang sekitar 4000 dollar AS. Sementara itu, pendapatannya rata-rata hanya sekitar 600 dollar AS per kapita atau sekitar 3000 dollar AS per keluarga. Jadi, utangnya jauh lebih banyak dari pada pendapatan rata-rata setiap penduduk selama setiap setahun.

Negara-negara Amerika Latin, yang dianggap sebagai model kelompok negara yang terjebak utang *("debt trap")*, hanya mempunyai rasio utang terhadap PDB antara 30-40 persen. Angka ini sudah dianggap gawat dan pemerintah di negara-negara ini sudah merasa perlu melakukan langkah-langkah politik terhadap anggarannya.

Indikator utang Indonesia pasca krisis lebih buruk dari kelompok negara Amerika Latin tersebut. Negeri ini memiliki sudah rasio utang terhadap PDB sampai 130 persen. Tetapi pemerintah, Tim Ekonomi, Menteri Keuangan sangat merasa biasa dan tidak perlu usul pemotongan utang *("haircut")* atau langkah-langkah lain, yang dapat meringankan rakyat. Seolah-olah tidak ada apa-apa dan kebijakan utang dijalankan seperti masa normal. Pembayaran utang apa adanya diajukan ke DPR dengan konsekwensi menguras anggaran dengan jumlah pengeluaran yang begitu besar.

Karenanya, pemerintah mengajukan usul kepada DPR untuk membayar cicilan pokok dan bunga utang tidak kurang dari 70 trilyun. Sementara itu, utang yang hendak diperoleh dari kreditor hanya 34,7 trilyun rupiah. Jadi, ada defisit atau *"negatif outflow"* tidak kurang dari 35 trilyun rupiah. Sementara itu, anggaran pembangunan langsung yang diharapkan dapat dinikmati masyarakat hanya 47,1 trilyun rupiah atau 14 persen saja terhadap total belanja negara. Jadi, APBN 2002 ini betul-betul habis hanya untuk bayar utang, bayar gaji pegawai negeri yang tidak produktif, dan menambal subsidi.

Dalam kondisi sangat darurat ini, maka DPR tidak bisa lagi hanya berbicara dengan retorika anggaran berdasarkan pembukuan biasa, tetapi sudah sangat perlu berbicara dengan nurani. Apakah layak hak rakyat terhadap anggaran musnah untuk membayar utang najis tersebut? Sekarang ini pula saatnya untuk mengukur nyali anggota

dewan terhormat. Jadi, mesti dihindari kegenitan retorika teknokrat yang hampa politik, dengan mengajukan secara tegas keputusan yang berpihak pada rakyat.

Dalam rangka menyelamatkan APBN, maka pemerintah bersama DPR harus mengambil keputusan-keputusan yang penting. Keputusan tersebut perlu dilakukan berdasarkan kepentingan masyarakat luas, termasuk di dalamnya hak ekonomi rakyat.

Keputusan pertama dan utama adalah pernyataan politik secara formal bahwa anggaran sudah gawat dan telah melanggar batas-batas hak ekonomi rakyat atas anggaran yang terkuras untuk membayarnya. Utang yang dibuat oleh regim yang korup di masa lalu tidak bisa dibayar begitu saja. Rakyat harus dibela hak-haknya untuk mendapatkan kucuran anggaran pembangunan yang layak.

Keputusan kedua adalah menetapkan pengurangan pembayaran utang setidaknya separuh dari yang diajukan pemerintah dari hampir 70 trilyun rupiah (cicilan pokok 41,5 trilyun rupiah, cicilan bunga 27,4 trilyun rupiah) menjadi 30 trilyun rupiah. Keputusan ini diminta untuk dilanjutkan oleh pemerintah dengan diplomasi ekonomi kepada negara kreditor, dengan menyampaikan aspirasi rakyat, yang disalurkan oleh DPR.

Keputusan ketiga, meminta pemerintah (tim ekonomi) secara kreatif untuk mengurangi pembayaran utang melalui berbagai kombinasi kebijakan (diplomasi ekonomi), yakni : a) diplomasi penjadwalan ulang dengan kreditor, b) mengusulkan skema-skema *"debt equity swap"* (untuk lingkungan, program kemiskinan, kemanusiaan, dll), c) mengajukan pemotongan utang (karena Indonesia tanpa Jakarta sudah miskin berat).

Keputusan keempat, panitia anggaran mengalokasikannya untuk keperluan-keperluan yang sangat penting bagi pembangunan masyarakat. Dengan demikian, maka anggaran pembangunan langsung bisa ditingkatkan lebih besar lagi, termasuk mengurangi defisit.

Jika tim ekonomi tidak mampu, maka DPR dan partai-partai memikir ulang posisi eksekutif, yang bertanggung jawab terhadap bidang ekonomi dan fiskal ini. Sebaiknya diminta orang-orang yang berkemampuan politik dan diplomasi ekonomi yang baik, dalam rangka keberpihakkan kepada rakyat.

## MEMASUNG EKONOMI RAKYAT

Peningkatan pajak sulit bermanfaat jika harus dimasukkan pada APBN yang bocor. Rasio pajak terhadap PDB juga telah meningkat, sampai 13 persen, tetapi hanya tersisa sangat sedikit untuk pembangunan langsung. Masyarakat kehilangan haknya atas anggaran publik sehigga akses terhadap program kesehatan, pendidikan, pangan dan infrastruktur sosial lainnya berkurang sangat drastis.

Peningkatan deviden BUMN untuk APBN sama saja. Sumbangan trilyunan rupiah untuk APBN terkuras untuk membayar utang luar negeri, yang jumlahnya tidak kurang dari 70 trilyun (cicilan pokok dan bunga). Jumlah ini sudah memperhitungkan kemungkinan penjadwalan utang. Jika angka penjadwalan diperhitungkan, maka beban utang luar negeri yang jatuh tempo pada tahun diperkirakan mencapai 100 trilyun. Belum lagi beban utang domestik dan pengeluaran rutin lainnya, yang tidak bisa dihindari. Jadi, kunci persoalan adalah beban utang luar negeri, yang telah melampaui batas kemampuan suatu negara untuk melayaninya. Bahkan jumlah beban pembayaran utang tersebut telah memasung hak ekonomi masyarakat luas atas anggaran publiknya. Pemerintah telah bermain-main dengan nasib rakyat, yang mutlak mempunyai hak terhadap anggaran publik tersebut. Tetapi praktek kebijakan publik dan implementasi anggaran dari regim yang korup telah menghilangkan kesempatan tersebut. Tim ekonomi hanya mempunyai visi teknis fiskal belaka, bahwa utang itu merupakan kewajiban negara untuk membayarnya. Padahal, kerugian paling besar terbebankan kepada masyarakat luas.

Tidak ada sama sekali visi ekonomi politik dari tim ekonomi pemerintah untuk membela kepentingan masyarakat luas, dengan cara membebaskan sebagian beban utang, yang merupakan produk dari praktek kebijakan yang disfortif dan praktek korupsi yang meluas pada masa regim yang lalu. Korupsi di sini termasuk birokrat asing, yang juga sangat menikmati keuntungan super normal dari proyek-proyek utang luar negeri, yang biasa di-*"mark up"*. Usaha diplomasi untuk membagi beban resiko di masa lalu tidak dilakukan sehingga resiko kesalahan rancangan utang dan kesalahan prakteknya di lapangan hanya dibebankan kepada pihak Indonesia.

DPR nampaknya juga bermain-main dengan anggaran publik ini karena tidak memiliki konsep yang matang untuk membebaskan

APBN 2002 dari beban utang, yang mencekik leher. Bahkan pembicaraan tentang APBN di DPR pada pertengahan Oktober tahun 2002 yang menjadi *"deadlock"* dan hanya menghasilkan skema penjadwalan utang, yang tidak memberi ruang cukup bagi APBN untuk berfungsi sebagai instrumen kebijakan yang positif. Itu juga berarti bahwa partai, yang berkuasa, juga mempertaruhkan nasib politiknya pada teknokrat, yang hampa politik. Negara dan masyarakat mempunyai hak untuk tidak membayar sebagian utang yang najis, penyimpangan yang dilakukan dalam keputusan kebijakan dan implementasinya di lapangan. Tetapi pembelaan atas kesalahan kebijakan publik ini tidak nyata sehingga pembahasan berjalan apa adanya.

Pendekatan para teknokrat hanya bersifat teknis fiskal belaka, dengan akibat yang mesti ditanggung oleh masyarakat luas. Padahal masalahnya adalah *"political economy"*, yang harus dijalankan dengan tindakan politik, diplomasi ekonomi, dan bahkan tindakan kolektif dari *"stake holders"*, yang berkepentingan terhadap APBN.

Jika transaksi utang individu perusahaan, maka kewajiban pihak yang melakukan transaksi membayarnya. Transaksi utang individu ini berbeda dengan transaksi utang publik dimana pihak yang tidak memutuskan ikut menanggung resiko dan beban atas kesalahan pengambilan keputusan tersebut. Karena itu, syarat adanya transaksi pada domain publik adalah transparansi, akuntabilitas, dan demokrasi.

Utang luar negeri adalah keputusan politik, yang berada pada domain publik. Ini berbeda dengan transaksi individu atau pertukaran swasta. Pada kebijakan publik prasyarat-prasyarat keterbukaan, transparansi, demokrasi dan tahapan yang baik merupakan bagian dari elemen yang penting. Jika prasyarat itu tidak ada, maka transaksi tersebut pasti merugikan publik. Utang luar negeri juga merupakan keputusan publik, yang prasyarat-prasyaratnya sangat tidak memenuhi standar, tetapi dijalankan dengan pola pemerintahan yang tertutup dan otoriter.

Potensi untuk memperbaiki mekanisme kebijakan publik tersebut mati karena sifat pemerintahan, yang sangat represif. Akibatnya, ribuan proyek yang berjalan dengan anggaran dari utang luar negeri sangat penuh dengan praktek korupsi, *"mark up"*, dan perburuan rente. Proyek-proyek menjadi tidak efisien dan negara

menanggungnya dengan beban pembayaran yang mahal dan mencekik tadi.

Transaksi publik yang menyimpang dan dinodai praktek korupsi pemerintah dan birokrasi dapat dituntut untuk tidak dibayar begitu saja. Dalam kasus utang luar negeri, praktek korupsi juga dilakukan oleh birokrat asing dan perusahaan pelaksananya. Publik dan masyarakat luas memiliki hak untuk melindungi anggarannya dari praktek seperti itu. Visi seperti ini yang tidak dimiliki pemerintah dan DPR, yang tengah membahas APBN 2002. Jika itu dilakukan, maka pemerintah ini tidak jauh berbeda dengan Orde Baru, yang mempermainkan hak rakyat atas anggaran. Resikonya, ekonomi masyarakat, program kesehatan, pendidikan, pembangunan infrastruktur sosial, dan pembangunan lainnya tidak bisa dijalankan.

Anggaran dikuras untuk membayar utang luar negeri tidak kurang dari 69 trilyun rupiah. sedangkan utang yang diterima hanya sekitar 34 trilyun rupiah. keadaan *"negative outflow"* seperti ini telah terjadi sejak 1986, tetapi dibiarkan semakin memburuk.

Pertanyaannya, mengapa ada hak rakyat atas anggaran tersebut tidak dipertimbangkan? Mengapa hanya hak kreditor saja uang dihitung? Jawabnya terletak pada visi pemerintah dan teknokrat pengambil keputusan tidak menimbang hak ekonomi politik rakyat atas anggaran tersebut. Kelompok ini memang hampa politik

## PENUTUP

Demikianlah, pembahasan masalah utang luar negeri ini dilakukan dengan mengaitkan dimensi utang yang sudah menjadi jebakan *(debt trap")* dalam kaitannya dengan anggaran publik dan ekonomi rakyat yang lebih luas. Utang yang besar telah menjadi beban anggaran, yang pada gilirannya menjadi beban publik, termasuk di dalamnya adalah ekonomi rakyat.

## BAGIAN KEENAM

# KESWADAYAAN DAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM OTONOMI DAERAH

BAGIAN KEENAM

# KESWADAYAAN DAN PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM OTONOMI DAERAH

# *GOOD GOVERNANCE*
# (KUALITAS PEMERINTAH)

SELO SOEMARDJAN

## I. Lapisan Kebudayaan Dalam Masyarakat Indonesia dan *Good Governance*

| | Budaya | *Good Governance* |
|---|---|---|
| A | Budaya Lokal : wadah suku dan berjiwa adat | Demokrasi langsung atas dasar adat asli. Keluarga sebagai kesatuan sosial dan pemerintah |
| B | Budaya Nasional : diciptakan oleh Negara Republik Indonesia : bahasa Indonesia, sistem politik dan pemerintahan. | Demokrasi perwakilan : import dari Barat. Warga negara (individu) sebagai kesatuan. Sosial dan pemerintahan, politik dikendalikan oleh partai-partai politik, secara ideal menjunjung tinggi supremasi hukum, "*rule of law*". |
| C | Budaya Global : Masuk Indonesia dari segala jurusan dunia, terutama lewat sistem komunikasi elektronik. | Budaya global dinamakan budaya elektronik. Substansinya (ilmu, teknologi, ideologi etc) berasal dari masyarakat-masyarakat "sumber" (masyarakat maju) dan diarahkan kepada masyarakat "sasaran" termasuk Indonesia (yang masih lemah dalam substansi itu). |

## II. KAEDAH-KAEDAH UMUM

### *Manunggaling kawula lan Gusti*[1]

1. *Kawula* (rakyat) menghormat dan percaya pada Pemerintah (Gusti).
2. Pemerintah (*Gusti*) menggunakan kekuasaannya untuk menjamin *Tata Tentrem Kerta Raharja*, kehidupan yang teratur, aman, sejahtera dan bahagia.

[1]Rakyat dan Pemerintah Bersatu

**Pemerintah seperti pohon :**

1. Akarnya di dalam bumi (rakyat), menyerap aspirasi rakyat;
2. Pucuknya manampung seruan dan kritik dari rakyat.
3. Dalam zaman modern sekarang tidak ada negara atau daerah yang dapat hidup sehat dalam isolasi sosial dan budaya. *Interdependency* mengungguli *independency*.

**Faktor utama untuk membangun negara atau daerah**

1. Program 5 tahun pembangunan dan rutin, setiap tahun dijabarkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
2. Kualitas SDM (Sumber Daya Manusia) lebih penting daripada kekayaan alam.

## III. NEGARA DAN DAERAH DALAM GELOMBANG GLOBALISASI

1. Globalisasi menimbulkan *Borderless Society* (masyarakat tak berstatus)
2. Globalisasi melemahkan kekuasaan negara/daerah.

**Masalah-masalah :**

1. Bagaiman Pemerintah Pusat dapat mengambil manfaat budaya global untuk membangun rakyat
2. Bagaimana Pemerintah Otonom Kabupaten/Kota dapat menempatkan diri sebagai motor pembangunan di antara Budaya A (lokal) dan C (global)
3. Di dalam ilmu sosiologi ada adagio : Lebih baik Pemerintah dengan pejabat-pejabat berakal normal dan bermoral tinggi daripada pejabat-pejabat intelektual pinter dan berwatak serakah. Benarkah adagio itu di Indonesia ?

Bagaimana dapat membersihkan secara efektif korupsi dari tubuh Pemerintah Pusat dan Daerah ?

**Risalah Ceramah Prof. Dr. Selo Soemardjan**

Otonomi daerah, otonomi kabupaten/kota itu sebaiknya dihubungkan dengan otonomi desa karena otonomi desa masuk dalam UU No. 22/1999. Ironisnya sampai sekarang pembicara belum pernah diundang mengikuti suatu seminar akademik ataupun rapat-rapat pemerintah tentang otonomi desa, dan kalau diajak bicara terbatas pada

otonomi daerah, otonomi kabupaten, atonomi kota. Pada hal jumlah kabupaten/kota kira-kira 400-an, sedangkan jumlah desa mencapai 67.000 desa. Tetapi tidak pernah ada yang membicarakan desa, mungkin karena ada anggapan bahwa di kabupaten/kota itu terdapat partai-partai dan uang, kalau di desa tidak ada uangnya.

Pada otonomi desa tidak ada yang memberi pedoman, petunjuk, *rembug* padahal di sana tempat "kontaknya rakyat". Kerangka makalah yang disampaikan adalah "*Good Governance*" yaitu kualitas pemerintah. Di dalam rangka otonomi kualitas pemerintah otonom/daerah diukur sampai mana mampu mewujudkan keamanan, kesejahteraan dan kebahagian masyarakat desa. Sebaliknya ukuran tidak ber-kualitas, apabila pemerintahan itu orientasinya ke atas terus, tidak memikirkan daerah dan cara memerintahnya diarahkan untuk kepentingan diri sendiri.

Kalau pemerintah kabupaten/kota harus mengarahkan pemerintahnya pada kesejahteraan rakyat maka mesti berurusan dengan masyarakat desa-desa. Masyarakat kota (seperti Jakarta) sudah dapat mengatur dirinya sendiri dan tidak perlu dibahas. Apabila pemerintah kota/kabupaten harus mengarah kepada masyarakat desa, maka harus mengenal masyarakat itu. Untuk mengadakan suatu sistematik dalam melihat masyarakat desa harus melihat kepada kebudayaannya. Kebudayaan adalah *pertama* hasil dari pemikiran rakyat/masyarakat, yang menimbulkan bahasa, ideologi dan yang lainnya yang bersifat abstrak. *Kedua*, hasil perasaan menghasilkan seni, nilai-nilai (kesusilaan, sopan-santun, etika), *ketiga*, hasil dari pekerjaan tangan/kaki menghasilkan benda-benda yang dapat dilihat, dibawa, dan dipegang.

Kebudayaan di seluruh Indonesia menurut asalnya terdiri dari :

1. Kebudayaan adat (A) yang timbul dari pengalaman hidup masyarakat yang berhubungan dengan kekuatan alam (angin, banjir, dll) atau dalam hidup bersama yang berhubungan dengan golongan-golongan di daerahnya sehingga timbul kerja sama, pertikaian, pertempuran. Semua penyelesaian masalah yang ada di masyarakat menciptakan pengalaman hidup yang disebut adat. Adat timbul pertama-tama dari cara penyelesaian masalah dan diakui oleh para anggotanya berdasarkan pengalaman bukan berdasarkan ilmu maupun teori. Ideologi kebudayaan tempatnya di dalam suku (dalam Antropologi

disebut dengan istilah *ethnic group* (suku budaya)). Suku tidak sama dengan suku bangsa (walaupun sering ada yang menyebut suku bangsa). Istilah kebudayaan daerah adalah istilah yang keliru, karena arti daerah adalah tanah/wilayah, bagian dari bumi yang diberi batas-batas oleh negara, sedangkan manusianya tidak termasuk daerah meskipun manusia yang bertempat tinggal di daerah tersebut. Kebudayaan itu ada pada manusia tidak dalam bumi, karena misalnya penduduk Jawa ditransmigrasikan ke Kalimantan yang dibawa bukan tanahnya tetapi kebudayaannya (bahasa, kebiasaan). Jadi kebudayaan adat sifatnya lokal artinya berlaku di suatu lokalitas dan ditemukan di seluruh Indonesia.

2. Kebudayaan yang asalnya dari negara kesatuan Republik Indonesia (budaya B). Kebudayaan ini lahir sejak Indonesia merdeka. Misalnya adanya Pancasila, UUD 1945, Bahasa Indonesia, Presiden, MPR, partai politik dsb. Kebudayaan tersebut berlaku nasional (seluruh Indonesia). Pada kebudayaan ini sebagian ideologinya/pemikirannya berasal dari Eropa melalui Belanda (penguasa kolonial di Indonesia), mereka membawa ideologi demokrasi padahal di kebudayaan A sudah terdapat demokrasi. Tetapi yang dipakai oleh pemimpin adalah demokrasi dari Barat (Eropa, Amerika) maka sistem ekonomi yang dipakai adalah ekonomi kapitalis, sosialis. Implikasinya otonomi yang diberikan secara desentralisasi kepada kabupaten/kota itu asalnya dari demokrasi pinjaman dari Eropa, padahal otonomi menurut UU No. 22/1999 diharapkan yang dipakai adalah otonomi desa yang didasarkan pada asal-usul desa itu sendiri dan atas adat istiadat masyarakatnya.
3. Kebudayaan C yaitu yang asalnya dari seluruh dunia (global) sebagian dari Eropa, Amerika, Jepang, China masuk melalui TV, komputer, internet. Masyarakat sekarang sudah banyak yang berkebudayaan C daripada A, misalnya cara berpakaian, penggunaan bahasa.

# OTONOMI DAERAH SEBAGAI UPAYA MEMPERKOKOH BASIS PEREKONOMIAN DAERAH

MARDIASMO

## PENDAHULUAN

Krisis multidimensional yang tengah melanda bangsa Indonesia telah menyadarkan kepada kita semua akan pentingnya menggagas kembali konsep otonomi daerah dalam arti yang sebenarnya. Gagasan penataan kembali sistem otonomi daerah bertolak dari pemikiran untuk menjamin terjadinya efisiensi, efektivitas, transparansi, akuntabilitas, dan demokratisasi nilai-nilai kerakyatan dalam praktik penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Selama masa Orde Baru, harapan yang besar dari Pemerintah Daerah untuk dapat membangun daerah berdasarkan kemampuan dan kehendak daerah sendiri ternyata dari tahun ke tahun dirasakan semakin jauh dari kenyataan. Yang terjadi adalah ketergantungan fiskal dan subsidi serta bantuan Pemerintah Pusat sebagai wujud ketidakberdayaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dalam membiayai Belanja Daerah.

Kritik yang muncul selama ini adalah Pemerintah Pusat terlalu dominan terhadap daerah. Pola pendekatan yang sentralistik dan seragam yang selama ini dikembangkan Pemerintah Pusat telah mematikan inisiatif dan kreativitas daerah. Pemerintah Daerah kurang diberi keleluasaan (*local disczeation*) untuk menentukan kebijakan daerahnya sendiri. Kewenangan yang selama ini diberikan kepada daerah tidak disertai dengan pemberian infrastruktur yang memadai, penyiapan sumber daya manusia yang profesional, dan pembiayaan yang adil. Akibatnya, yang terjadi bukannya tercipta kemandirian daerah, tetapi justru ketergantungan daerah terhadap Pemerintah Pusat.

Dampak dari sistem yang selama ini kita anut menyebabkan Pemerintah Daerah tidak responsif dan kurang peka terhadap aspirasi masyarakat daerah. Banyak proyek pembangunan daerah yang tidak menghiraukan manfaat yang dirasakan masyarakat, karena beberapa proyek merupakan proyek titipan yang sarat dengan petunjuk dan arahan dari Pemerintah Pusat.

Pemerintah Pusat melakukan campur tangan terhadap daerah dengan alasan untuk menjamin stabilitas nasional dan masih lemahnya sumber daya manusia yang ada di Daerah. Karena dua alasan tersebut, sentralisasi otoritas dipandang sebagai prasyarat untuk menciptakan persatuan dan kesatuan nasional serta mendorong pertumbuhan ekonomi. Pada awalnya pandangan tersebut terbukti benar. Sepanjang tahun 70-an dan 80-an, misalnya, Indonesia mengalami pertumbuhan yang berkelanjutan dan stabilitas politik yang mantap. Namun dalam jangka panjang, sentralisasi seperti itu telah menimbulkan ketimpangan dan atau ketidakadilan, rendahnya akuntabilitas, lambatnya pembangunan infrastruktur sosial, rendahnya tingkat pengembalian proyek-proyek publik, serta memperlambat pengembangan kelembagaan sosial ekonomi di daerah.

## ARAH DAN KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH

Era reformasi saat ini memberikan peluang bagi perubahan paradigma pembangunan nasional dari paradigma pertumbuhan menuju paradigma pemerataan pembangunan secara lebih adil dan berimbang. Perubahan paradigma ini antara lain diwujudkan melalui kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diatur dalam satu paket undang-undang yaitu Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Kebijakan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal. Pertama, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman disintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan sumber daya manusia (SDM). Kedua, otonomi daerah dan desentralisasi fiskal merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah.

Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional.

Artinya, pelimpahan tanggungjawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan sumberdaya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Hal-hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah kuatnya upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, pengembangan prakarsa dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat, dan pengembangan peran dan fungsi DPRD. UU ini memberikan otonomi secara penuh kepada daerah kabupaten dan kota untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakatnya. Artinya, saat sekarang daerah sudah diberi kewenangan penuh untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan mengevaluasi kebijakan-kebijakan daerah. Dengan semakin besarnya partisipasi masyarakat ini, desentralisasi kemudian akan mempengaruhi komponen kualitas pemerintahan lainnya. Salah satunya berkaitan dengan pergeseran orientasi pemerintah, dari *command and control* menjadi berorientasi pada tuntutan dan kebutuhan publik. Orientasi yang seperti ini kemudian akan menjadi dasar bagi pelaksanaan peran pemerintah sebagai stimulator, fasilitator, koordinator dan *entrepreneur* (wirausaha) dalam proses pembangunan.

Arahan yang diberikan oleh UU No 22 Tahun 1999 sudah sangat baik. Tetapi benarkah ia dapat mewujudkan pemerintah daerah otonom yang efisien, efektif, transparan, dan akuntabel secara berkesinambungan? Jawabannya tergantung pada formula atau rumusan yang diberikan oleh peraturan-peraturan pemerintah dan peraturan pelaksanaan lainnya. Apabila semua peraturan pelaksanaan tersebut sudah searah dengan undang-undang tersebut maka kemungkinan untuk mencapai tujuan tersebut akan semakin besar.

## OTONOMI DAERAH SEBAGAI UPAYA MEMPERKUAT BASIS PEREKONOMIAN DAERAH

Saat ini, hampir tiap negara bersiap-siap untuk menyambut dan menghadapi era perdagangan bebas, baik dalam kerangka AFTA, APEC maupun WTO. Setiap negara berupaya secara maksimal untuk menciptakan kerangka kebijakan yang mampu menciptakan iklim perekonomian yang kondusif. Hal tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan investasi dalam negeri serta mampu mendorong masyarakat untuk bermain di pasar global. Salah satu implikasi dari

kondisi di atas adalah adanya tuntutan masyarakat yang semakin tinggi terhadap efisiensi dan efektivitas sektor publik (pemerintahan). Hal tersebut disebabkan pasar tidak akan kondusif jika sektor publiknya tidak efisien.

Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi, daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari Pemerintah Pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat.

Dengan kondisi seperti ini, peranan investasi swasta dan perusahaan milik daerah sangat diharapkan sebagai pemacu utama pertumbuhan dan pembangunan ekonomi daerah (*engine of growth*). Daerah juga diharapkan mampu menarik investor untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah serta menimbulkan efek *multiplier* yang besar.

Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat memberikan keleluasaan kepada daerah dalam pembangunan daerah melalui usaha-usaha yang sejauh mungkin mampu meningkatkan partisipasi aktif masyarakat, karena pada dasarnya terkandung tiga misi utama sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, yaitu:

1. menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah
2. meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat
3. memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan.

Globalisasi ekonomi telah meningkatkan persaingan antarnegara-negara dalam suatu sistem ekonomi internasional. Salah satu cara menghadapi dan memanfaatkan perdagangan Internasional adalah meningkatkan daya saing melalui peningkatan efisiensi dan produktivitas kerja. Sebagai langkah awal untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas, perlu dilakukan perubahan struktural untuk memperkuat kedudukan dan peran ekonomi rakyat dalam perekonomian nasional.

Perubahan struktural adalah perubahan dari ekonomi tradisional yang subsistem menuju ekonomi modern yang berorientasi

pada pasar. Untuk mendukung perubahan struktural dari ekonomi tradisional yang subsistem menuju ekonomi moderen diperlukan pengalokasian sumber daya, penguatan kelembagaan, penguatan teknologi dan pembangunan sumber daya manusia. Langkah-langkah yang perlu diambil dalam mewujudkan kebijakan tersebut adalah sebagai berikut (Sumodiningrat, 1999):

a. pemberian peluang atau akses yang lebih besar kepada aset produksi, yang paling mendasar yaitu akses pada dana.
b. memperkuat posisi transaksi dan kemitraan usaha ekonomi rakyat.
c. meningkatkan pelayanan pendidikan dan kesehatan dalam rangka kualitas sumber daya manusia, disertai dengan upaya peningkatan gizi.
d. kebijakan pengembangan industri harus mengarah pada penguatan industri rakyat yang terkait dengan industri besar. Industri rakyat yang berkembang menjadi industri-industri kecil dan menengah yang kuat menjadi tulang punggung industri nasional.
e. kebijakan ketenagakerjaan yang mendorong tumbuhnya tenaga kerja mandiri sebagai cikal bakal wirausaha baru yang nantinya berkembang menjadi wirausaha kecil dan menengah yang kuat dan saling menunjang.
f. pemerataan pembangunan antardaerah, ekonomi rakyat tersebut tersebar di seluruh penjuru tanah air, oleh karena itu pemerataan pembangunan daerah diharapkan mempengaruhi peningkatan pembangunan ekonomi rakyat.

Sejalan dengan upaya untuk memantapkan kemandirian Pemerintah Daerah yang dinamis dan bertanggung jawab, serta mewujudkan pemberdayaan dan otonomi daerah dalam lingkup yang lebih nyata, maka diperlukan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan profesionalisme sumber daya manusia dan lembaga-lembaga publik di daerah dalam mengelola sumber daya daerah. Upaya-upaya untuk meningkatkan pengelolaan sumber daya daerah harus dilaksanakan secara komprehensif dan terintegrasi mulai dari aspek perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi sehingga otonomi yang diberikan kepada daerah akan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dari aspek perencanaan, Pemerintah Daerah sangat membutuhkan aparat (baik eksekutif maupun legislatif) yang berkualitas

tinggi, bervisi strategik dan mampu berpikir strategik, serta memiliki moral yang baik sehingga dapat mengelola pembangunan daerah dengan baik. Partisipasi aktif dari semua elemen yang ada di daerah sangat dibutuhkan agar perencanaan pembangunan daerah benar-benar mencerminkan kebutuhan daerah dan berkaitan langsung dengan permasalahan yang dihadapi daerah.

Dari aspek pelaksanaan, Pemerintah Daerah dituntut mampu menciptakan sistem manajemen yang mendukung operasionalisasi pembangunan daerah. Salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran Daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi Pemerintah Daerah.

Sebagai instrumen kebijakan, APBD menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas Pemerintah Daerah. APBD digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Dalam kaitan ini, proses penyusunan dan pelaksanaan APBD hendaknya difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan program dan aktivitas yang menjadi preferensi daerah yang bersangkutan. Untuk memperlancar pelaksanaan program dan aktivitas yang telah direncanakan dan mempermudah pengendalian, pemerintah daerah dapat membentuk pusat-pusat pertanggungjawaban *(responsibility centers)* sebagai unit pelaksana.

Untuk memastikan bahwa pengelolaan dana publik (*public money*) telah dilakukan sebagaimana mestinya (sesuai konsep *value for money*), perlu dilakukan evaluasi terhadap hasil kerja Pemerintah Daerah. Evaluasi dapat dilakukan pihak internal yang dapat dilakukan oleh internal auditor, maupun oleh eksternal auditor, misalnya auditor yang independen. Untuk menciptakan transparansi dan akuntabilitas publik, Pemerintah aerah perlu membuat Laporan Keuangan yang disampaikan kepada publik. Pengawasan dari semua lapisan masyarakat dan khususnya dari DPRD mutlak diperlukan agar otonomi

yang diberikan kepada daerah tidak "kebablasan" dan dapat mencapai tujuannya.

## PERENCANAAN STRATEGIK UNTUK MENENTUKAN ARAH DAN KEBIJAKAN PEMBANGUNAN YANG BERORIENTASI PUBLIK

Aspek perencanaan memiliki peranan yang penting bagi suatu daerah. Aktivitas pemerintah akan terlaksana dengan lebih baik jika seluruh tahapan proses perencanaan dilaksanakan secara konsekuen. Perencanaan strategik mendorong pemikiran ke depan dan menjelaskan arah yang dikehendaki di masa yang akan datang. Barry (1986) meyakini bahwa kinerja organisasi yang menggunakan perencanaan strategik, baik organisasi besar maupun kecil, jauh melampaui organisasi lainnya yang tidak menggunakan perencanaan strategik. Hal ini antara lain karena perencanaan itu didasarkan atas visi dan misi strategik yang jelas. Visi dan misi strategik itu sendiri mampu mengendalikan arah perencanaan yang baik.

Perencanaan strategik memiliki peranan yang penting bagi Pemda, karena di sanalah terlihat dengan jelas peranan Kepala Daerah dalam mengkoordinasikan semua unit kerjanya. Bagi kebanyakan pemerintah daerah, perencanaan strategik akan membantu dalam menentukan arah masa depan daerahnya, kecamatannya dan desanya (Mercer, 1991). Dengan melaksanakan perencanaan strategik secara benar, para eksekutif daerah dapat meningkatkan kemampuan pejabat-pejabat terasnya dalam mengevaluasi, memilih, dan mengimplementasikan berbagai pendekatan alternatif untuk membiayai dan memberikan pelayanan terhadap kebutuhan masyarakatnya.

Secara lebih spesifik, dengan konsep perencanaan strategik berarti kita membicarakan hubungan antara lingkungan internal dan lingkungan eksternal. Konsep ini memberi petunjuk bagaimana menghadapi dan menanggulangi perubahan yang terjadi di lingkungan eksternal melalui serangkaian tindakan di lingkungan internal. Lebih dari itu, perencanaan strategik bahkan mampu memberikan petunjuk bagi para eksekutif dalam upaya mempengaruhi dan mengendalikan lingkungan itu dan tidak hanya sekedar memberi reaksi atas perubahan di tingkat eksternal tersebut. Dengan demikian, Pemerintah Daerah

diharapkan tetap mampu mengendalikan arah perjalanannya menuju sasaran yang dikehendaki.

Di tingkat internal, perencanaan strategik mampu menciptakan sinergi dan *l'esprit de corps*, yaitu semangat korp yang penuh integritas, sehingga dapat melicinkan jalan menuju sasaran yang diinginkan. Semangat itu diharapkan akan meningkatkan produktivitas kerja, sehingga daerah akan mampu memanfaatkan peluang dan mengantisipasi tantangan seoptimal mungkin. Hal ini pada akhirnya akan berdampak pada semakin baiknya pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dan dunia usaha.

## PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH YANG BERORIENTASI PADA KEPENTINGAN PUBLIK

Secara garis besar, pengelolaan (manajemen) keuangan daerah dapat dibagi menjadi dua bagian yaitu manajemen penerimaan daerah dan manajemen pengeluaran daerah. Kedua komponen tersebut akan sangat menentukan kedudukan suatu pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah. Konsekuensi logis pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999 menyebabkan perubahan dalam manajemen keuangan daerah. Perubahan tersebut antara lain adalah perlunya dilakukan *budgeting reform* atau reformasi anggaran.

Reformasi anggaran meliputi proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran. Berbeda dengan UU No. 5 tahun 1974, proses penyusunan, mekanisme pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran daerah menurut UU No. 22 tahun 1999 adalah tidak diperlukannya lagi pengesahan dari Menteri Dalam Negeri untuk APBD Propinsi dan pengesahan Gubernur untuk APBD Kabupaten/Kota, melainkan cukup pengesahan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui Peraturan Daerah (Perda).

Aspek utama *budgeting reform* adalah perubahan dari *traditional budget* ke *performance budget*. Secara garis besar terdapat dua pendekatan utama yang memiliki perbedaan mendasar. Kedua pendekatan tersebut adalah: (a) anggaran tradisional atau anggaran konvensional; dan (b) pendekatan baru yang sering dikenal dengan pendekatan *New Public Management*.

**Anggaran Tradisional**

Anggaran tradisional merupakan pendekatan yang paling banyak digunakan di negara berkembang dewasa ini. Terdapat dua ciri utama dalam pendekatan ini, yaitu: (a) cara penyusunan anggaran yang didasarkan atas pendekatan *incrementalism* dan (b) struktur dan susunan anggaran yang bersifat *line-item*. Ciri lain yang melekat pada pendekatan anggaran tradisional tersebut adalah: (c) cenderung sentralistis; (d) bersifat spesifikasi; (e) tahunan; dan (f) menggunakan prinsip anggaran bruto. Struktur anggaran tradisional dengan ciri-ciri tersebut tidak mampu mengungkapkan besarnya dana yang dikeluarkan untuk setiap kegiatan, dan bahkan anggaran tradisional tersebut gagal dalam memberikan informasi tentang besarnya rencana kegiatan. Oleh karena tidak tersedianya berbagai informasi tersebut, maka satu-satunya tolok ukur yang dapat digunakan untuk tujuan pengawasan hanyalah tingkat kepatuhan penggunaan anggaran.

Masalah utama anggaran tradisional adalah terkait dengan tidak adanya perhatian terhadap konsep *value for money*. Konsep ekonomi, efisiensi dan efektivitas seringkali tidak dijadikan pertimbangan dalam penyusunan anggaran tradisional. Dengan tidak adanya perhatian terhadap konsep *value for money* ini, seringkali pada akhir tahun anggaran terjadi kelebihan anggaran yang pengalokasiannya kemudian dipaksakan pada aktivitas-aktivitas yang sebenarnya kurang penting untuk dilaksanakan.

Dilihat dari berbagai sudut pandang, metode penganggaran tradisional memiliki beberapa kelemahan, antara lain (Mardiasmo, 2002):

a. Hubungan yang tidak memadai (terputus) antara anggaran tahunan dengan rencana pembangunan jangka panjang.
b. Pendekatan *incremental* menyebabkan sejumlah besar pengeluaran tidak pernah diteliti secara menyeluruh efektivitasnya.
c. Lebih berorientasi pada input daripada output. Hal tersebut menyebabkan anggaran tradisional tidak dapat dijadikan sebagai alat untuk membuat kebijakan dan pilihan sumber daya, atau memonitor kinerja. Kinerja dievaluasi dalam bentuk apakah dana telah habis dibelanjakan, bukan apakah tujuan tercapai.
d. Sekat-sekat antardepartemen yang kaku membuat tujuan nasional secara keseluruhan sulit dicapai. Keadaan tersebut berpeluang

menimbulkan konflik, *overlapping*, kesenjangan, dan persaingan antar departemen.

e. Proses anggaran terpisah untuk pengeluaran rutin dan pengeluaran modal/investasi.
f. Anggaran tradisional bersifat tahunan. Anggaran tahunan tersebut sebenarnya terlalu pendek, terutama untuk proyek modal dan hal tersebut dapat mendorong praktik-praktik yang tidak diinginkan (korupsi dan kolusi).
g. Sentralisasi penyiapan anggaran, ditambah dengan informasi yang tidak memadai menyebabkan lemahnya perencanaan anggaran. Sebagai akibatnya adalah munculnya *budget padding* atau *budgetary slack*.
h. Persetujuan anggaran yang terlambat, sehingga gagal memberikan mekanisme pengendalian untuk pengeluaran yang sesuai, seperti seringnya dilakukan revisi anggaran dan 'manipulasi anggaran.'
i. Aliran informasi (sistem informasi finansial) yang tidak memadai yang menjadi dasar mekanisme pengendalian rutin, mengidentifikasi masalah dan tindakan.

Beberapa kelemahan anggaran tradisional di atas sebenarnya lebih banyak merupakan kelemahan pelaksanaan anggaran, bukan bentuk anggaran tradisional.

**Era *New Public Management (NPM)***

Reformasi sektor publik yang salah satunya ditandai dengan munculnya era *New Public Management* telah mendorong usaha untuk mengembangkan pendekatan yang lebih sistematis dalam perencanaan anggaran sektor publik. Seiring dengan perkembangan tersebut, muncul beberapa teknik penganggaran sektor publik, misalnya adalah teknik anggaran kinerja (*performance budgeting*), *Zero Based Budgeting* (ZBB), dan *Planning, Programming, and Budgeting System* (PPBS).

Pendekatan baru dalam sistem anggaran publik tersebut cenderung memiliki karak-teristik umum sebagai berikut:

- komprehensif/komparatif
- terintegrasi dan lintas departemen
- proses pengambilan keputusan yang rasional

**Tabel 1 Perbandingan Anggaran Tradisional vs Anggaran Dengan Pendekatan NPM**

| ANGGARAN TRADISIONAL | *NEW PUBLIC MANAGEMENT* |
|---|---|
| Sentralistis | Desentralisasi & *devolved management* |
| Berorientasi pada input | Berorientasi pada input, output, dan outcome (*value for money*) |
| Tidak terkait dengan perencanaan jangka panjang | Utuh dan komprehensif dengan perencanaan jangka panjang |
| *Line-item* dan *incrementalism* | Berdasarkan sasaran dan target kinerja |
| Batasan departemen yang kaku (*rigid department*) | Lintas departemen (*cross department*) |
| Menggunakan aturan klasik: *Vote accounting* | *Zero-Base Budgeting, Planning Programming Budgeting System* |
| Prinsip anggaran bruto | Sistematik dan rasional |
| Bersifat tahunan | *Bottom-up budgeting* |

- berjangka panjang
- spesifikasi tujuan dan perangkingan prioritas
- analisis total *cost* dan *benefit* (termasuk *opportunity cost*)
- berorientasi input, output, dan outcome *(value for money)*, bukan sekedar input.
- adanya pengawasan kinerja.

Tabel 1 menyajikan perbedaan mendasar antara anggaran tradisional dengan anggaran era *new public management.*

*Traditional budget* didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat *line-item* dan *incrementalism*, yaitu proses penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, konsekuensinya tidak ada perubahan mendasar atas anggaran baru. Hal ini seringkali bertentangan dengan kebutuhan riil dan kepentingan masyarakat. Dengan basis seperti ini, APBD masih terlalu berat menahan arahan, batasan, serta orientasi subordinasi kepentingan pemerintah atasan. Hal tersebut menunjukkan terlalu dominannya peranan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Besarnya dominasi ini seringkali mematikan inisiatif dan prakarsa Pemerintah Daerah, sehingga memunculkan fenomena pemenuhan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dari pemerintah pusat.

*Performance budget* pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian

hasil atau kinerja. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientsi pada kepentingan publik. Merupakan kebutuhan masyarakat daerah untuk menyelenggarakan otonomi secara luas, nyata dan bertanggung jawab dan otonomi daerah harus dipahami sebagai hak atau kewenangan masyarakat daerah untuk mengelola dan mengatur urusannya sendiri. Aspek atau peran pemerintah daerah tidak lagi merupakan alat kepentingan pemerintah pusat belaka melainkan alat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah.

Perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah harus tetap berpegang pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah (anggaran) yang baik. Prinsip manajemen keuangan daerah yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah tersebut meliputi:

- akuntabilitas;
- *value for Money;*
- kejujuran dalam mengelola keuangan publik (probity);
- transparansi; dan
- pengendalian.

**Akuntabilitas**

Akuntabilitas adalah prinsip pertanggungjawaban publik yang berarti bahwa proses penganggaran mulai dari perencanaan, penyusunan dan pelaksanaan harus benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada DPRD dan masyarakat. Akuntabilitas mensyaratkan bahwa pengambil keputusan berperilaku sesuai dengan mandat yang diterimanya. Untuk ini, perumusan kebijakan, bersama-sama dengan cara dan hasil kebijakan tersebut harus dapat diakses dan dikomunikasikan secara vertikal maupun horizontal dengan baik.

***Value for Money***

*Value for money* berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi, dan efektivitas. Ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Efisiensi berarti bahwa penggunaan dana masyarakat (*public money*) tersebut dapat menghasilkan output yang maksimal (berdaya guna).

Efektivitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target-target atau tujuan kepentingan publik.

Indikasi keberhasilan otonomi daerah dan desentralisasi adalah terjadinya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) yang semakin baik, kehidupan demokrasi yang semakin maju, keadilan, pemerataan, serta adanya hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah. Keadaan tersebut hanya akan tercapai apabila lembaga sektor publik dikelola dengan memperhatikan konsep *value for money*.

Dalam konteks otonomi daerah, *value for money* merupakan jembatan untuk menghantarkan pemerintah daerah mencapai *good governance*. *Value for money* tersebut harus dioperasionalkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana publik *(public money)* yang mendasarkan konsep *value for money*, maka diperlukan sistem pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah yang baik. Hal tersebut dapat tercapai apabila pemerintah daerah memiliki sistem akuntansi yang baik.

**Kejujuran dalam Pengelolaan Keuangan Publik *(Probity)***

Pengelolaan keuangan daerah harus dipercayakan kepada staf yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi, sehingga kesempatan untuk korupsi dapat diminimalkan.

**Transparansi**

Transparansi adalah keterbukaan pemerintah dalam membuat kebijakan-kebijakan keuangan daerah sehingga dapat diketahui dan diawasi oleh DPRD dan masyarakat. Transparansi pengelolaan keuangan daerah pada akhirnya akan menciptakan horizontal accountability antara pemerintah daerah dengan masyarakatnya sehingga tercipta pemerintahan daerah yang bersih, efektif, efisien, akuntabel, dan responsif terhadap aspirasi dan kepentingan masyarakat.

**Pengendalian**

Penerimaan dan pengeluaran daerah (APBD) harus selalu dimonitor, yaitu dibandingkan antara yang dianggarkan dengan yang dicapai. Untuk itu perlu dilakukan analisis varians (selisih) terhadap penerimaan dan pengeluaran daerah agar dapat sesegera mungkin dicari penyebab timbulnya varians dan tindakan antisipasi ke depan.

Prinsip-prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan daerah tersebut harus senantiasa dipegang teguh dan dilaksanakan oleh penyelenggara pemerintahan, karena pada dasarnya masyarakat (publik) memiliki hak dasar terhadap pemerintah, yaitu:

1. hak untuk mengetahui (*right to know*), yaitu:
   - mengetahui kebijakan pemerintah.
   - mengetahui keputusan yang diambil pemerintah.
   - mengetahui alasan dilakukannya suatu kebijakan dan keputusan tertentu.
2. hak untuk diberi informasi (*right to be informed*) yang meliputi hak untuk diberi penjelasan secara terbuka atas permasalahan-permasalahan tertentu yang menjadi perdebatan publik.
3. hak untuk didengar aspirasinya *(right to be heard and to be listened to).*

Dalam upaya pemberdayaan pemerintah daerah, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah sebagai berikut.

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik *(public oriented)*. Hal ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan/pengendalian keuangan daerah.
2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya.
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, KDH, Sekda dan perangkat daerah lainnya.
4. Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi, dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas.
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, KDH, dan PNS-Daerah, baik ratio maupun dasar pertimbangannya.
6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja, dan anggaran multi-tahunan.
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional.

8. Standar dan sistem akuntansi keuangan daerah, laporan keuangan, peran akuntan independen dalam pemeriksaan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik.
9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah.
10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebarluasan informasi sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian, serta mempermudahkan mendapatkan informasi.

Secara lebih spesifik, paradigma anggaran daerah yang diperlukan di era otonomi daerah adalah sebagai berikut.

1. Anggaran Daerah harus bertumpu pada kepentingan publik.
2. Anggaran Daerah harus dikelola dengan hasil yang baik dan biaya rendah *(work better and cost less).*
3. Anggaran Daerah harus mampu memberikan transparansi dan akuntabilitas secara rasional untuk keseluruhan siklus anggaran.
4. Anggaran Daerah harus dikelola dengan pendekatan kinerja *(performance oriented)* untuk seluruh jenis pengeluaran maupun pendapatan.
5. Anggaran Daerah harus mampu menumbuhkan profesionalisme kerja di setiap organisasi yang terkait.
6. Anggaran Daerah harus dapat memberikan keleluasaan bagi para pelaksananya untuk memaksimalkan pengelolaan dananya dengan memperhatikan prinsip *value for money.*

## PUSAT PERTANGGUNGJAWABAN SEBAGAI UPAYA PENGENDALIAN MANAJEMEN

Untuk mendukung kelancaran operasional pemerintahan, perlu didisain sistem pengendalian manajemen yang baik. Sistem pengendalian manajemen harus didukung dengan struktur organisasi yang baik. Pusat pertanggungjawaban (*responsibility centers*) merupakan salah satu bentuk struktur organisasi yang dapat diterapkan di pemerintah daerah. Pusat pertanggungjawaban adalah unit organisasi

yang dipimpin oleh manajer (pimpinan) yang bertanggungjawab terhadap aktivitas pusat pertanggungjawaban yang dipimpinnya. Suatu organisasi merupakan kumpulan dari berbagai pusat pertanggungjawaban. Secara umum, tujuan dibuatnya pusat-pusat pertanggung-jawaban adalah (Mardiasmo, 2002):

1. Sebagai basis perencanaan, pengendalian, dan penilaian kinerja manajer dan unit organisasi yang dipimpinnya;
2. Untuk memudahkan mencapai tujuan organisasi;
3. Memfasilitasi terbentuknya *goal congruence*;
4. Mendelegasikan tugas dan wewenang ke unit-unit yang memiliki kompetensi sehingga mengurangi beban tugas manajer pusat;
5. Mendorong kreativitas dan daya inovasi bawahan;
6. Sebagai alat untuk melaksanakan strategi organisasi secara efektif dan efisien;
7. Sebagai alat pengendalian anggaran.

Tanggung jawab manajer pusat pertanggungjawaban adalah untuk menciptakan hubungan yang optimal antara sumber daya input yang digunakan dengan output yang dihasilkan dikaitkan dengan target kinerja. Input diukur dengan jumlah sumber daya yang digunakan, sedangkan output diukur dengan jumlah produk/output yang dihasilkan. Pada dasarnya terdapat empat jenis pusat pertanggungjawaban, yaitu: Pusat biaya *(expense center)*, pusat pendapatan *(revenue center)*, pusat laba *(profit center)*, dan pusat investasi *(investment center)*.

Pemerintah daerah dapat dianggap sebagai suatu pusat pertanggungjawaban. Pusat pertanggungjawaban besar tersebut dapat dipecah-pecah lagi menjadi pusat-pusat pertanggungjawaban yang lebih kecil hingga pada level pelayanan atau program, misalnya dinas dan subdinas. Pusat-pusat pertanggungjawaban tersebut kemudian menjadi dasar untuk perencanaan dan pengendalian anggaran serta penilaian kinerja pada unit yang bersangkutan.

Manajer pusat pertanggungjawaban, sebagai *budget holder*, memiliki tanggung jawab untuk melaksanakan anggaran. Pusat pertanggungjawaban memperoleh sumber daya input berupa tenaga kerja, material, dan sebagainya yang dengan input tersebut diharapkan dapat menghasilkan output dalam bentuk barang atau pelayanan pada tingkat kuantitas dan kualitas tertentu. Anggaran mencerminkan nilai

rupiah dari input yang dialokasikan ke pusat-pusat pertanggungjawaban dan output yang diharapkan atau level aktivitas yang dihasilkan. Pengendalian anggaran meliputi pengukuran terhadap output dan belanja yang riil dilakukan dibandingkan dengan anggaran. Adanya perbedaan atau varians antara hasil yang dicapai dengan yang dianggarkan kemudian dianalisis untuk diketahui penyebabnya dan dicari siapa yang bertanggungjawab atas terjadinya varians tersebut, sehingga dapat segera dilakukan tindakan korektif.

Idealnya, struktur pusat pertanggungjawaban sebagai alat pengendalian anggaran sejalan dengan program atau struktur aktivitas organisasi. Dengan perkataan lain, tiap-tiap pusat pertanggungjawaban bertugas untuk melaksanakan program atau aktivitas tertentu, dan penggabungan program-program dari tiap-tiap pusat pertanggungjawaban tersebut seharusnya mendukung program pusat pertanggungjawaban pada level yang lebih tinggi, sehingga pada akhirnya tujuan umum organisasi dapat tercapai.

## PENYAJIAN INFORMASI AKUNTANSI PEMERINTAH DAERAH UNTUK MENINGKATKAN TRANSPARANSI DAN AKUNTABILITAS PUBLIK

Salah satu alat untuk memfasilitasi terciptanya transparansi dan akuntabilitas publik adalah melalui penyajian Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang komprehensif. Dalam era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, pemerintah daerah diharapkan dapat menyajikan laporan keuangan yang terdiri atas Laporan Perhitungan APBD (Laporan Realisasi Anggaran), Nota Perhitungan APBD, Laporan Aliran Kas, dan Neraca. Laporan keuangan tersebut merupakan komponen penting untuk menciptakan akuntabilitas sektor publik dan merupakan salah satu alat ukur kinerja finansial pemerintah daerah. Bagi pihak eksternal, Laporan Keuangan Pemerintah Daerah yang berisi informasi keuangan daerah akan digunakan sebagai dasar pertimbangan untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial, dan politik. Sedangkan bagi pihak intern pemerintah daerah, laporan keuangan tersebut dapat digunakan sebagai alat untuk penilaian kinerja.

Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, tantangan yang dihadapi akuntansi sektor publik adalah menyediakan informasi yang dapat digunakan untuk memonitor

akuntabilitas pemerintah daerah yang meliputi akuntabilitas finansial (*financial accountability*), akuntabilitas manajerial (*managerial accountability*), akuntabilitas hukum (*legal accountability*), akuntabilitas politik (*political accountability*), dan akuntabilitas kebijakan (*policy accountability*). Akuntansi sektor publik memiliki peran utama untuk menyiapkan laporan keuangan sebagai salah satu bentuk pelaksanaan akuntabilitas publik.

Secara garis besar, tujuan umum penyajian laporan keuangan oleh pemerintah daerah adalah:

1. untuk memberikan informasi yang digunakan dalam pembuatan keputusan ekonomi, sosial, dan politik serta sebagai bukti pertanggungjawaban (*accountability*) dan pengelolaan (*stewardship*);
2. untuk memberikan informasi yang digunakan untuk mengevaluasi kinerja manajerial dan organisasional.

Secara khusus, tujuan penyajian laporan keuangan oleh pemerintah daerah adalah:

1. memberikan informasi keuangan untuk menentukan dan memprediksi aliran kas, saldo neraca, dan kebutuhan sumber daya finansial jangka pendek unit pemerintah;
2. memberikan informasi keuangan untuk menentukan dan memprediksi kondisi ekonomi suatu unit pemerintahan dan perubahan-perubahan yang terjadi di dalamnya;
3. memberikan informasi keuangan untuk memonitor kinerja, kesesuaiannya dengan peraturan perundang-undangan, kontrak yang telah disepakati, dan ketentuan lain yang disyaratkan;
4. memberikan informasi untuk perencanaan dan penganggaran, serta untuk memprediksi pengaruh pemilikan dan pembelanjaan sumber daya ekonomi terhadap pencapaian tujuan operasional;
5. memberikan informasi untuk mengevaluasi kinerja manajerial dan organisasional:
   a. untuk menentukan biaya program, fungsi, dan aktivitas sehingga memudahkan analisis dan melakukan perbandingan dengan kriteria yang telah ditetapkan, membandingkan dengan kinerja periode-periode sebelumnya, dan dengan kinerja unit pemerintah lain;

b. untuk mengevaluasi tingkat ekonomi dan efisiensi operasi, program, aktivitas, dan fungsi tertentu di unit pemerintah;
c. untuk mengevaluasi hasil suatu program, aktivitas, dan fungsi serta efektivitas terhadap pencapaian tujuan dan target;

## DAFTAR PUSTAKA


Coe, Charles K. (1989) *Public Financial Management*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.

Juoro, Umar (1990) "Persaingan Global dan Ekonomi Indonesia dekade 1990-an", *Prisma* No. 8 tahun XIX.

Kuncoro, Mudrajat dan Abimanyu, Anggito (1995) "Struktur dan Kinerja Industri Indonesia dalam Era Deregulasi dan Globalisasi", *KELOLA*, No. 10/IV.

Kuncoro, Mudrajat (1997) "Otonomi Daerah dalam Transisi", pada *Seminar Nasional Manajemen Keuangan Daerah dalam Era Global*, 12 April, Yogyakarta.

Mardiasmo dan Kirana Jaya, Wihana (1999) "Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berorientasi pada Kepentingan Publik", *KOMPAK STIE YO*, Yogyakarta, Oktober.

Mardiasmo (2002) "Akuntansi Sektor Publik", Penerbit Andi Yogyakarta.

Nasution, Anwar (1990) "Globalisasi Produksi, Pengusaha Nasional dan Deregulasi Ekonomi", *Prisma* No. 8 tahun XIX.

Ohmae, Kenichi (1991) *The borderless World, Power and Strategy in the Interlinked Economic*, Harper Collins, London.

Osborne, David and Ted Gaebler (1993) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Penguins Books, New York.

Shah, Anwar (1997) *Balance, Accountability and Responsiveness, Lesson about Decentralization*, World Bank, Washington D.C.

Sumodiningrat, Gunawan (1999) *Pemberdayaan Rakyat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
Sudarsono, Juwono (1990) "Globalisasi Ekonomi dan Demokrasi Indonesia", *Prisma*, No. 8 tahun XIX.

Republik Indonesia, Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*.

_____, Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*.

Umar, Asri (1999) "Kerangka Strategis Perubahan Manajemen Keuangan Daerah Sebagai Implikasi UU RI No. 22 tahun 1999 dan UU RI No. 25 tahun 1999", *PSPP*, Jakarta, Juli-Desember.

# BEBERAPA CATATAN TENTANG ASPEK SOSIAL-POLITIK DAN BUDAYA KESWADAYAAN

MELY G. TAN

1. Keswadayaan adalah istilah yang terdapat misalnya dalam nama Yayasan Bina Swadaya (selanjutnya disingkat Bina Swadaya atau YBS), yang sudah muncul sejak tahun 1967-an. Kalau kita memeriksa visi, misi dan tujuan Yayasan ini, terlihatlah bahwa istilah keswadayaan (yang menandai suatu keadaan), digunakan dalam menunjukkan suatu proses, yaitu memberdayakan, dan sinonim dengan istilah kemandirian.
2. Selanjutnya, kita lihat bahwa fokus keswadayaan adalah kepada kegiatan ekonomi, khususnya ekonomi rakyat, seperti tercantum dalam visi YBS (Profil Yayasan Bina Swadaya, 2001: 4):

   > "Menjadi lembaga yang unggul dalam memberdayakan ekonomi rakyat yang tersebar di seluruh Indonesia dengan semangat kepedulian, kebersamaan, dan kemandirian". Sebenarnya juga tidak semata-mata terfokus kepada kegiatan ekonomi, seperti terpapar dalam tujuan: "Meningkatnya kemandirian masyarakat, khususnya masyarakat lapisan bawah, yang didasarkan atas prinsip keterbukaan, kesetiakawanan, dan keadilan sosial sebagai bagian dari penghargaan terhadap harkat dan martabatnya".
3. Bertolak dari uraian di atas ini, kita dapat menyimpulkan bahwa keswadayaan bertalian dengan proses menjadikan berdaya, "berdiri atas kaki sendiri", "*self-supporting*" atau "*self-reliant*", dalam segala aspek kehidupan - ekonomi, sosial, budaya, politik – yang mencakup individu maupun kelompok, dan diperluas kepada masyarakat dan negara. Melanjutkan dari titik tolak ini, kita dapat memperluas lagi istilah ini untuk mencakup konsep independen atau independensi. Biasanya konsep ini mempunyai arti bebas dari intervensi, terutama dari unsur pemerintah dan unsur elit politik, khususnya partai politik.
4. Dengan mencakup konsep independen, maka keswadayaan merupakan konsep sosial-politik, yang dengan sendirinya mengandung makna kekuasaan atau hubungan kekuasaan. Dalam pembahasan disini saya akan fokus pada tingkat mikro, dengan menyoroti keswadayaan yang berkembang dan terwujud pada

individu dan/atau kelompok, seperti kelompok/organisasi akar rumput (*community-based organizations* atau CBO), Lembaga Swadaya Masyarakat atau LSM, serta kelompok/organisasi yang sekarang lebih dimasukkan dalam kategori "*civil society organizations*" atau CSO. Kemudian pada tingkat makro dengan melihat kepada lingkungan pemerintahan (eksekutif, legislatif, yudikatif) dan "elit" politik (tingkat yang mempunyai kekuasaan untuk mengambil keputusan) yang kondusif bagi terbentuknya keswadayaan tersebut. Yang dimaksud disini adalah tingkat yang biasanya disebut "enabling environment".

5. Selanjutnya, saya akan fokus kepada dua aspek dari berbagai aspek itu, yaitu sosial-politik dan budaya, karena biasanya kedua aspek ini kurang diperhatikan, sedangkan para ekonom pun (artinya *development economists*) mengakui betapa pentingnya pengetahuan tentang pranata (*institutions*) dan kebudayaan suatu masyarakat dalam perkembangan ekonominya. Seperti dinyatakan oleh seorang ekonom Jepang, Yoshihara Kunio, dalam salah satu buku terbarunya, *Asia Per Capita: Why National Incomes Differ in East Asia* (UOP, 2001), yang dikutip dalam Mubyarto, "Pemberdayaan Ekonomi Rakyat dan Peranan Ilmu-ilmu Sosial" (Yogyakarta, 2002: 58):

   > *"An economy is strongly influenced by what a country has inherited from the past. Among the historical heritages emphasized here are the institutions and culture".*

6. Dasar filsafat konsep keswadayaan adalah ungkapan-ungkapan yang sudah umum diketahui, seperti: " Untuk membantu seseorang/ sekelompok agar maju, janganlah beri ikan, tapi berilah kail". "Lebih baik menjadi 'bos' kecil, daripada pegawai/kuli (dengan gaji) besar". "*Everything is in God's hands, but God helps those who help themselves*".
7. Mulai dengan keswadayaan pada tingkat individu, kita melihat ada hubungan erat dengan keadaan kwalitas manusia dalam suatu masyarakat, yang biasanya diukur dengan "*human development index*" (HDI) atau Indeks pengembangan manusia (IPM). Indonesia termasuk negara dengan HDI rendah, yang bertalian dengan tingkat pendidikan, kesehatan fisik dan keadaan ekonomi, yang semuanya termasuk rendah. Pada hemat saya masih ada ciri-ciri lain yang menyulitkan berkembangnya masyarakat Indonesia dengan lebih cepat, dan keluar dari keterpurukan yang berkepanjangan ini. Ciri-

ciri ini adalah keengganan untuk "menangguhkan kenikmatan sekarang, agar dapat keuntungan di hari kemudian", kecenderungan memilih jalan pintas (Koentjaraningrat), mudah tergoda untuk melakukan tindakan korupsi, serakah dan ingin untung sendiri, egois, keuletan rendah, kecenderungan boros dan hidup bergaya konsumtif.

8. Sudah umum disadari bahwa mengukur kualitas manusia dengan indikator pendidikan formal saja, tidak memadai. Selain IQ, sudah diakui pentingnya EQ atau emotional quotient, dan bisa ditambah lagi AQ atau *adversity quotient*, pengukuran kemampuan menghadapi permasalahan, musibah, bencana dsb, MQ atau moral quotient, pengukuran tingkat etika, moralitas, bahkan ada yang menyebut SQ atau *spiritual quotient*.
9. Ciri-ciri yang secara obyektif menghambat berkembangnya kemampuan untuk berdiri sendiri manusia Indonesia, dianggap sebagai penghambat utama munculnya kewiraswataan atau *entrepreneurship* di Indonesia. Muncullah penilaian seperti ditulis Yoshihara Kunio dalam buku "*Ersatz Capitalism*".
10. Namun, sejak tahun 80-an terbentuk berbagai kelompok yang kemudian menamakan diri dan dinamakan Lembaga Swadaya Masyarakat. Kelompok-kelompok ini mula-mula muncul dari kalangan universitas, sebagai akibat dari ditutupnya kesempatan bagi mahasiswa-şiswi untuk melakukan kegiatan yang oleh rezim Soeharto pada waktu itu dianggap "merong-rong" kegiatan pembangunan dan dengan demikian mengganggu pemerintah yang diinterpretasi sebagai tindakan anti-pemerintah.
11. Seperti dapat dibaca dalam Kata Pengantar Dawam Rahardjo dalam buku M. Deden Ridwan dan Dewi Nurjulianti (peny.), 1999, "Pembangunan Masyarakat Madani dan Tantangan Demokratisasi di Indonesia. Sebuah laporan dari penelitian dan seminar", bahwa walaupun peran pemerintah dalam rezim Soeharto makin kuat, namun LSM juga makin berkembang, dan terjadilah "hubungan 'kerukunan dan ketegangan' antara masyarakat madani dan pemerintah" (hl. xiii). Hubungan ini memburuk pada tahun 1986, ketika terjadi apa yang dinamakan "insiden Brussel", dalam rangka pertemuan IGGI. Peristiwa ini melibatkan INGI (*Inter NGO Forum for Indonesia*), yang mengumumkan suatu *Aide Memoire*. Isinya adalah mendesak negara dan lembaga donor yang tergabung

dalam IGGI agar memakai kriteria hak-hak asasi manusia dalam mempertimbangkan proyek-proyek bantuan luar negeri. Reaksi pemerintah Indonesia adalah menuduh LSM "menjelek-jelekkan bangsa di luar negeri". Akibatnya posisi LSM terpojok dan tersisih dari arus partisipasi pembangunan. Seperti diuraikan oleh Dawam "Sejak itu LSM-LSM terkemuka seperti LBH, Lembaga Konsumen, SKEPI atau Walhi, lebih berperan sebagai oposan, sedangkan LSM yang lebih berorientasi kepada pembangunan sosial-ekonomi mengalami kesulitan dalam melaksanakan kegiatannya. Situasi tersebut berlangsung hingga mundurnya Presiden Soeharto 21 Mei 1998" (hl. xiv, xv).

12. Sudah banyak ditulis mengenai perkembangan LSM dengan memasuki era Reformasi, hal-hal yang positif, maupun yang negatif. Saya tidak akan meneruskan dengan membahas kelompok ini , tapi memfokus kepada kelompok-kelompok yang terutama berdiri dengan mulainya era Reformasi itu. Kelompok yang dimaksud adalah Komisi-komisi Nasional (Komnas). Komnas yang paling dikenal dan pertama didirikan, pada waktu itu oleh pemerintah Soeharto tahun 1993, adalah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia atau Komnas HAM. Kemudian ada Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) yang didirikan (Keppres No.181, Oktober 1998) atas desakan sekelompok perempuan sebagai respons terhadap peristiwa Mei 1998 yang menjadikan perempuan korban kekerasan seksual, termasuk perkosaan masal. Lalu ada Komisi Ombudsman Nasional yang didirikan dengan Keppres No. 44, tahun 2000, pada tanggal 20 Maret 2000. Masih ada Komnas-komnas lainnya di bidang ekonomi dan bidang politik, khususnya bertalian dengan Pemilu, tapi saya akan membatasi pada ketiga Komnas ini yang bertalian dengan HAM dan hukum.
13. Pada hemat saya Komnas-komnas ini termasuk apa yang dinamakan "*Civil Society*". Sampai saat ini belum ada kesepakatan mengenai padanan istilah ini dalam bahasa Indonesia, definisinya, serta kelompok/organisasi mana termasuk dalam "*Civil society*" ini. Lihatlah buku yang disunting Ridwan dan Dewi yang sudah disebut diatas, yang menggambarkan "Masyarakat Madani" sebagai terpisah dari pemerintah dan sektor swasta . Kemudian ada terbitan Unicef dengan penulis Richard Holloway dan Kusnanto Anggoro,

October 2000, "*Civil Society, Citizens' Organizations and the Transition to Democratic Governance in Indonesia*". Dalam terbitan ini "*Civil Society*" ditempatkan dalam ruang yang mencakup "*the Public Sector, the Private Sector* dan *The Citizen Sector*", dan diutarakan bahwa (hl. 5):

> "*Civil Society is a normative term describing the desired state whereby all three sectors work for the good of the citizens*"

Jadi, dalam uraian ini "*Civil Society*" merupakan "*das Sollen*" , sedangkan pada saat ini di Indonesia digambarkan bahwa ada kelompok-kelompok masayarakat yang kegiatannya menuju keadaan yang lebih terbuka dan lebih demokratis.

14. Dalam hal ini pada hemat saya Komnas-komnas yang didirikan dengan Keputusan Presiden, dan malahan Komnas HAM merupakan bagian dari Undang-undang No. 39, tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Bab VII, Pasal 75-103, dapat dilihat sebagai bagian dari "*Civil Society*", menurut definisi Holloway dan Anggoro (hl. 3-5). Komnas itu memang didirikan oleh pemerintah dan mendapat dana subsidi dari negara (lewat DPR dari APBN), namun hal ini bukan mengganggu independensinya, karena mereka bebas dalam menentukan programnya, dan mencari dana dari dalam dan luar negeri. Peran pemerintah dalam hal ini adalah sebagai kewajiban dan komitmennya untuk menegakkan HAM, menegakkan "*good governance*" dan mencegah pelanggarannya. Dapat ditambah disini bahwa kelompok/organisasi yang menamakan dirinya "..... *Watch", seperti Convention Watch*, mengenai penghapusan diskriminasi terhadap perempuan, "*Corruption Watch*" termasuk dalam kategori ini.
15. Jelaslah, sejauh mana "*Civil Society Organizations*" yang merupakan perwujudan dari keswadayaan, kemandirian dan independensi unsur-unsur dalam masyarakat, tidak bisa lepas dari peran pemerintah dalam memberikan "ruang" dan kesediaannya untuk diuji dan dinilai sejauh mana komitmennya terhadap keterbukaan dan akuntabilitas terhadap masyarakat.
16. Pada hemat saya, dalam mengembangkan Ekonomi Rakyat, semua aspek dalam kehidupan masyarakat harus dilibatkan dan mengalami dampaknya, karena mencakup proses transformasi keseluruhan masyarakat.

# KESWADAYAAN DAN SALING MEMBERDAYAKAN
## SAJOGYO

(1) Menurut suatu rujukan (naskah, konsep Bank Dunia, tahun....) ada dibedakan antara beragam tipe "partisipasi" .

a) Membagi informasi : saru arah, tertuju pada masyarakat umum.

b) Konsultasi ("*rembug*") dimana arus informasi dua arah.

c) Kerjasama, membagi wewenang dalam pengambilan keputusan : di dalam Panitia, Lokakarya, Kelompok Kerja atau Satuan Tugas dimana pelaku-mitra terwakili.

d) Pemberdayaan yang mencakup wewenang atas pengambilan keputusan dan atas pemanfaatan sumberdaya.

Jika uraian itu disingkat maka (definisi) "partisipasi" adalah suatu proses di mana sejumlah pelaku bermitra punya pengaruh dan membagi wewenang di dalam prakarsa "pembangunan", termasuk mengambil keputusan atas sumberdaya. Itulah arti partisipasi yang tuntas, artinya dimana membangun partisipasi mencapai puncaknya dalam upaya pemberdayaan.

(2) Di Jakarta, 29 Oktober 2001 lalu ada suatu pemaparan penting oleh Menteri Dalam Negeri dalam suatu Rapat Koordinasi Pembangunan Nasional mengenai "kebijakan nasional percepatan pelaksanaan Otonomi Daerah di tahun 2002".

Dari 9 butir uraian, disini dikutip:

a) butir 4: upaya peningkatan kapasitas daerah dalam segala aspek (yaitu) aspek kelembagaan, personel, keuangan dan partisipasi masyarakat,

b) butir 5: Otonomi Daerah dilaksanakan dalam derap kerja terkoordinasi (vertikal/horisontal) dan diupayakan dengan partisipasi penuh dari masyarakat melalui kegiatan LSM dan elemen masyarakat lainnya,

c) butir 8: Otonomi Daerah dilaksanakan dengan mendorong pengembangan jaringan kerja (*networking*) dan optimalisasi

dukungan kerja sama tehnik luar negeri secara sistematis dan terencana.

Di dalam uraian Menteri Dalam Negeri itu dirujuk suatu Prioritas Program yang terdiri dari program utama peningkatan kapasitas daerah dan masyarakat serta program-program pendukung pelaksanaannya. Program-program itu meliputi 7 pasal, diantaranya :

a) peningkatan kapasitas daerah dan partisipasi masyarakat, yang beberapa kali merujuk istilah "di lapangan" dan "aplikasi lapangan". Hal itu menunjukkan betapa pentingnya proses Otonomi Daerah itu agar dapat terlaksana sampai di tingkat Desa dan Kelurahan dan melibatkan masyarakat: perorangan (laki-laki dan perempuan) keluarga, kelompok kecil dan komunitas kecil sampai komunitas lebih besar yaitu antarDesa, antarKecamatan.

b) ada satu pasal yang menyebut fungsi "penelitian dan pengembangan dalam mengikuti perkembangan aplikasi lapangan. Hal ini dapat diartikan penting kita ketahui apa yang terjadi dalam masyarakat: siapa-siapa yang tergerak, bergerak, dan apa hasilnya di mana terlibat sejumlah pelaku berkepentingan: ada aparat Pemda, pengusaha dan masyarakat umum yang tergabung maupun tak-berorganisasi.

c) ada satu pasal lagi yang menyoroti "kegiatan LSM dan masyarakat umum dalam aktualisasi demokrasi

Di dalam Program Peningkatan Kapasitas Pemda yang tercakup kebijakan percepatan pelaksanaan "Otonomi Daerah" dibedakan antara peningkatan "kapasitas aparatur" Pemda dan peningkatan "kapasitas kelembagaan" Pemda.

a) Program Peningkatan Kapasitas Aparatur Pemerintah Daerah: Untuk meningkatkan kompetensi, profesionalisme dan kemampuan manajemen aparat pemerintah daerah sesuai dengan kebutuhan guna mendukung penyelenggaraan pemerintah, pengelolaan pembangunan dan fasilitasi pemberdayaan masyarakat di daerah.

b) Program Peningkatan Kapasitas Kelembagaan Pemerintahan Daerah antara lain agar terbangun hubungan kerja antarlembaga di lingkungan Pemda baik lembaga eksekutif maupun legislatif dan hubungan kerja lembaga pemerintah

dengan lembaga masyarakat. .....diirinci atas 7 butir kegiatan antara lain butir (6) pengembangan dukungan sistem informasi untuk penyelenggaraan Pemda yang dimulai dengan rintisan-rintisan.

(3) Kami nilai sifat "hubungan kerja lembaga Pemda dengan lembaga Pemerintah Desa" belum terungkap di sini, padahal di UU Otonomi Daerah No:22, tahun 1999 ada dua pasal (99 dan 100) mengenai hal itu, yaitu dalam hal terjadi suatu perbantuan program dari Pemda kepada desa, disertai syarat-syaratnya.

Kutipan dari UU Otonomi Daerah (No 22, 1999) Bagian Kedua : Pemerintah Desa ...Pasal 99

Kewenangan Desa mencakup :

a) kewenangan yang sudah ada berdasar hak asal-usul desa.

b) kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah.

c) Tugas perbantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan/ atau Pemerintah Kabupaten.

Pasal 100:

"Tugas perbantuan dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan/atau Pemerintah Kabupaten disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumberdaya".

Penjelasan Pasal 100:

"Pemerintah Desa berhak menolak pelaksanaan tugas perbantuan yang tidak disertai dengan pembeadaan, sarana dan prasarana serta sumberdaya manusia".

(4) Di dalam sikon (situasi dan kondisi) permasalahan apa kita berupaya mengembangkan proses partisipasi dan saling memberdayakan ?

a) Di bidang (proses) kepemerintahan dan keperwakilan rakyat.

b) Di dalam mencapai pertumbuhan ekonomi yang berkeadilan dengan memperhatikan keberlanjutan mengingat potensi lingkungan sumberdaya alam yang terbatas (teknoekonomi).

c) Dalam mengatasi masalah sosial : bidang pendidikan, kesehatan, dan kependudukan (pertumbuhan jumlah, gerakan, dan mutu penduduk).

d) Dalam mewaspadai dan mengatasi konflik sosial budaya dan gangguan keamanan.

Siapa pelaku-mitra dalam proses saling memberdayakan itu, dalam rangka pengembangan Otonomi Daerah atas dasar pengembangan otonomi masyarakat desa (dan kota) ?

a) Aparat pemerintah : Pusat, Pemda di aras Propinsi, Kabupaten/ Kota.

b) Golongan pengusaha di kota besar dan kecil.

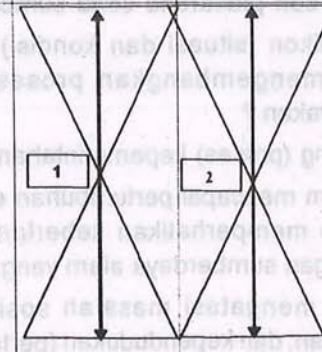
c) Masyarakat desa, mencakup golongan pemimpin di desa, baik formal maupun informal, maupun golongan masyarakat "pinggiran".

d) LSM (NGO) dan lain lembaga madani, juga di beragam aras : nasional, daerah, dan lokal.

e) Lembaga pendidikan dan penelitian, khususnya perguruan tinggi, lembaga pencipta informasi baru yang mampu menyegarkan.

f) Lembaga dana dan lembaga bantuan teknik nirlaba (termasuk dari luar negeri).

## (5) Bagan yang Menampilkan Pola Proses Pendemokrasian di dalam Otonomi Daerah

| Pemerintahan yang Baik, Pengelolaan Diri yang Bertanggung-Jawab dan Pola Kemitraan yang Saling dukung | Partisipasi dan Pemberdayaan. | | | Visi perubahan kelembagaan masa 2004 – dst |
|---|---|---|---|---|
| | Melibatkan siapa (mitra pelaku) | Metode partisipasi dan pemberdayaan (KTP) | Otonomi Masyarakat Desa di dalam Otonomi Daerah | |
| 1. Prakarsa pemerintah daerah (membangun kapasitas)<br>2. Prakarsa pengusaha/bisnis (dari kota) | Aparat Pemda :<br>- Eksekutif<br>- Legislatif<br>- Yudikatif<br>- Lain-lain<br>Pengusaha/bisnis<br>- Pemimpin desa |  | | 1. Pelayanan publik makin terfokus kepentingan rakyat banyak<br>2. Pola perbantuan proyek di desa saling-dukung dan menyambung ke gerakan masyarakat |

| Pemerintahan yang Baik, Pengelolaan Diri yang Bertanggung-Jawab dan Pola Kemitraan yang Saling dukung | Partisipasi dan Pemberdayaan | | | Visi perubahan kelembagaan masa 2004 – dst. |
|---|---|---|---|---|
| | Melibatkan siapa (mitra pelaku) | Metode partisipasi dan pemberdayaan (KTP) | Otonomi Masyarakat Desa di dalam Otonomi Daerah | |
| 1. Prakarsa dari masyarakat desa (membangun kapasitas kelompok/lembaga/komunitas) | - LSM/lain lembaga madani | 3 | | 3. Hubungan Pemda kabupaten/kota dan pemda propinsi makin serasi |
| 4. Prakarsa membangun informasi yang memberdayakan, mekanisme pengawasan sosial secara demokratis... dimulai dengan rintisan-rintisan dan melibatkan kerjasama jaringan | = Lembaga Perguruan Tinggi | 4 | | 4. Fungsi/status LSM/lembaga perguruan tinggi makin luas dihargai<br>5. Pengusaha makin... |

(6) Sampai mana suatu Program Penanggulangan Kemiskinan punya daya membangkitkan keswadayaan golongan miskin, dalam upaya memperbaiki nasib sendiri?

Joshi dan Moore (2000) berusaha mengatasi jargon-jargon bahasa hal "partisipasi", "pemberdayaan" dan program "sesuai permintaan" golongan miskin memperkenalkan istilah "mobilisasi" (diri) yaitu suatu pemberdayaan kolektif, mencakup pengorganisasian diri dalam tindakan bersama. Ciri-ciri positif suatu program Pemerintah adalah karena menyediakan sumberdaya ke-organisasian yang didasari peluang politik. Sebaliknya ciri negatifnya adalah kurang siap membawakan ide dan nilai-nilai sosial yang dapat menyentuh manusia dan golongan miskin. Sebaliknya pihak LSM yang lebih siap dalam menyentuh ide dan nilai-nilai lokal (golongan miskin)

itu. (Catatan: maksudnya tipe LSM yang sempat belajar banyak dari masyarakat di lapisan bawah!)

Atas dasar itulah ada anjuran agar memisahkan pengelolaan suatu program (kemiskinan, dsb.aspek ini tangungjawab Pemerintah Daerah) dari upaya proses "penyadaran" (golongan masyarakat miskin yang diajak berswadaya) dimana LSM yang diberi peranan.

Lebih lanjut ada peringatan (Joshi & Moore) agar waspada dalam memilih corak organisasi Program, khususnya bahaya pengorganisasian korporatisme dan ko-optasi Negara dalam Program Pemerintah. Satu kasus yang jelas di Indonesia di masa Orde Baru adalah peranan suatu lembaga baru, hasil suatu KepPres, yang memberi hidup pada suatu lembaga bernama LKMD di desa di dalam rangka pembangunan Desa sesuai pola Pemerintah Desa yang di-nasionalisasi (UU tahun 1979, kelanjutan dari UU No.5, 1974 hal pemerintah di daerah).

Satu contoh lain di masa itu adalah apa yang dialami oleh golongan petani, khususnya petani padi sawah yang sejak awal 1970-an menjadi objek kooptasi dalam serangkaian Program Bimas, Inmas dan Insus dengan umpan subsidi kredit dan pupuk, memakai bibit unggul baru (pembuka suatu Revolusi Hijau) dimana "barisan petani" di sawah merupakan satuan kerja di satuan wilayah air irigasi sawah. Dan satuan koperasi (yang disebut Koperasi Unit Desa) mempersatukan sejumlah petani lapisan atas antar- Desa menjadi anggota dimana Koperasi itu juga ter-kooptasi demi politik harga beras murah bagi konsumen.

Alternatif yang paling berani, menurut Joshi Moore adalah upaya menciptakan "lingkungan kelembagaan yang memberdayakan" di mana terlibat lembaga yang dipercaya golongan miskin, yang dapat diandalkan jasa-jasanya dalam hal bentuk, isi dan syarat-syarat pelayanan yang jelas lagipula mengandung pengakuan akan hak-hak golongan yang dibantu itu dari segi moral di mana pengorganisasian Program menggelar mekanisme yang terjangkau golongan yang dilayani.

Kesimpulan Joshi dan Moore dari studi banding di India (antara 2 jenis program berbeda, dalam rangka Penanggulangan Kemiskinan) sesuai dengan pengalaman Pusat P3R-YAE yang

(dalam kerjasama dengan suatu LSM lokal) pernah mengembangkan metode KTP (Kajian-Tindakan Partisipatif, atau PLA: *Participatory Learning and Action*: Belajar Bersama dan Berperan Setara) dalam tugas melakukan upaya pendampingan lanjutan di desa-desa IDT di sejumlah wilayah terpencil di Sulawesi Tengah dan Irian Jaya, 1997-1999. (Rujukan: Buku "Menelusuri Jejak Ketertinggalan", dengan sub judul: Merajut Kerukunan dan Melintasi Krisis, penulis/penyunting Budi B. Siregar, 2001). ("Krisis" disitu bukan krisis ekonomi yang menimpa makro-ekonomi Indonesia, melainkan krisis dalam kelembagaan pelayanan Pemerintah Daerah yang menghimpit sikon masyarakat desa. Rujukan ke arti "kerukunan" (di desa) memang sesuai apa yang dialami masyarakat (sebagian) desa-desa IDT yang sempat mendapat pendampingan lanjutan itu. Setelah proses "penyadaran-diri" berlanjut, orang di desa itu mendambakan suatu "kerukunan" antar-golongan dan antara pimpinan desa dan masyarakat. Suatu contoh proses "saling memberdayakan" yang hasilnya memberi harapan!

(7) Dalam hal kita mengkaji situasi dan kondisi "pembangunan: pertumbuhan dan pemerataan yang adil" dalam memahami "ekonomi rakyat" kita sering "memasang" suatu "panggung"; "pembangunan kelembagaan di aras lokal".

Dari bagan Uphoff itu dapat kita catat "bagian kiri panggung" ditempati lembaga Pemerintah; ada dua pengertian, pemerintah dalam arti administratif (tanggungjawab kepada atasan) dan kedua, pemerintah yang wajib bertanggung-jawab kepada rakyat, sesuai tatanan demokrasi. Di pihak kanan ada golongan pelaku "bisnis" di luar bisnis yang memburu keuntungan usaha, ada juga yang menyediakan pelayanan sosial. Diantara lembaga Pemerintah dan lembaga bisnis ada lembaga warga; contoh "koperasi" dimana pengurus bertanggungjawab pada anggota.

Bagan penggolongan jenis pelaku di aras lokal itu dihasilkan Uphoff dari mengkaji sejumlah besar studi kasus di berbagai negara berkembang (3 benua) dan dari sejumlah banyak "bidang pembangunan".

Ada suatu bagan lain dari peneliti lain (Gibson, 2001) yang pada aras lokal, berusaha menempatkan beragam peluang usaha dan

bekerja (kegiatan ekonomi), dirinci menurut transaksi "pasar", peluang bekerja dan menerima "upah" serta bentuk pengorganisasian yang "kapitalis". Bagan itu merupakan satu "peta" untuk melaporkan "aktivisme" golongan perempuan di aras "ekonomi komunitas".

Yang menarik adalah bahwa di tiap aspek/lingkungan itu Gibson dapat menemukan dan membandingkan sejumlah banyak ragam peluang kegiatan ekonom.

a. Diantara transaksi "pasar" dan "bukan-pasar" ada "pasar alternatif". Misal, tergolong "bukan-pasar" adalah "barter" dan pertukaran "hadiah", sedang "pasar alternatif" mencakup "sistem pasar lokal", alat bayar alternatif dan pasar gelap.
b. Diantara "upah" dari bekerja berburuh dan bekerja "tanpa upah" (misal: kerja rumah tangga, mengasuh keluarga, tenaga sukarela) ada "upah alternatif" yaitu dari "bekerja sendiri", upah dalam bentuk barang, dan ada upah dari sistem "kerja gotong royong timbal balik".
c. Sebagai lawan dari bentuk "kapitalis" ada bentuk "bukan-kapitalis" (berusaha sendiri, atau gotong-royong komunal)

**Bagan Gibson: Perekonomian yang Beragam**

| Transaksi | Kerja | Bentuk Organisasi |
|---|---|---|
| **PASAR** | **UPAH** | **KAPITALIS** |
| PASAR LAIN<br>Sistem Pasar Lokal<br>Alat Bayar lain<br>Pasar Gelap<br>Pertukaran (dalam) kerjasama | UPAHAN LAIN<br>Pola Kerjasama<br>Usaha Mandiri<br>Kontrak<br>Upah Barang | KAPITALIS (JENIS) LAIN<br>Etika Lingkungan<br>Etika Sosial |
| BUKAN PASAR<br>Pertukaran Barang<br>Alur-dalam-Rumah- tangga<br>Hadiah<br>Tukar-menukar lokal/asli | TAK DIBAYAR<br>Sukarela<br>Kerja (dalam) rumah-tangga<br>Asuhan (dalam) keluarga | BUKAN KAPITALIS<br>Komunal<br>Usaha Mandiri<br>Feodal<br>Budak |

Sumber: Gibson K, 2000: *Women, Indentity, Activism*

sedangkan di dalam bentuk "kapitalis alternatif" tercatat etika sosial dan "etika lingkungan".

Dalam bagan itu Gibson hendak menunjukkan (basis baru) keanekaragaman dalam hubungan ekonomi: ada ko-eksistensi antara beragam transaksi, beragam keterlibatan orang dalam bekerja dan keanekaragaman "mode" organisasi ekonomi yang ditemukan di aras "ekonomi komunitas". Di aras itu transaksi ekonomi dipengaruhi prinsip-prinsip etika yang mendasari keterkaitan diantara semua kegiatan yang membangun komunitas itu. Prinsip-prinsip itu mendukung sejumlah nilai-nilai sosial yang berkaitan dengan hubungan kerabat, komunitas dan syarat keberlanjutan lingkungan.

Nilai-nilai itu yang menentukan cara suatu komunitas memahami dan mempraktekkan kesetaraan dalam rangka transaksi material dan simbolik, dan memberi penghargaannya. Orang bekerja sesuai norma, begitu pula ada norma-norma atas cara-cara suatu surplus dihasilkan dan dibagikan mengikuti cara-cara yang dapat diterima. Di dalam suatu ekonomi komunitas kesejahteraan penduduk dan keberlanjutan komunitas merupakan tujuan "prioritas".

(8) Bagan Gibson itu menunjukkan suatu "*interphase*" (bidang pembatas) antara "sistem kapitalisme" (terkait ekonomi-makro) dan "ekonomi komunitas" (atau "ekonomi rakyat"). Soalnya bagi kita, bagaimana mengembangkan ekonomi rakyat lebih jauh, dengan memperhatikan bahwa lewat "daerah pembatas" "ruang kapitalisme" itu berbagai pengaruh masuk kedalam "ekonomi rakyat"? Bagaimana kita bisa menguasai "proses interaksi" dengan ekonomi makro yang berada di bawah kendali politik negara? Di dalam seri seminar "Pendalaman Ekonomi Rakyat" ini kita mesti menuju kesepakatan tentang paradigma yang tepat untuk dapat menjelaskan apa yang sudah terjadi dalam Ekonomi Rakyat (sampai kini) dan apa yang mungkin kita lakukan dalam tahap pembangunan selanjutnya? (Misal: sampai 2020, dalam masa kurang dari 4 kali "Repelita").

Yang penting adalah upaya kita agar dalam proses itu kita mampu belajar dari pengalaman beragam corak ekonomi Daerah yang beraneka ragam: ada yang padat penduduk, (penduduk kota mendekati 50 % penduduk, lahan pertanian terbatas), sebaliknya

ada daerah dengan sumberdaya lahan luas, mengandung kekayaan sumber daya alam yang besar (sebagian rusak) dengan penduduk jarang, sebagian besar di pedesaan.

Sebagai contoh adalah "sikon" pertanian kita, dimana potensi tanah pertanian se-Indonesia masih luas berisi tantangan bagi kita: mampukah kita untuk meningkatkan produksi mendekati "swasembada pangan"? (beras, dan lain pangan). Begitupun potensi sumberdaya di perairan kita (terutama laut) besar. Jika diantara kita ada yang membantah Geertz (di pedesaan Jawa sempat terjadi "involusi pertanian" di abad ke-19, di masa kolonial pada waktu pertumbuhan penduduk berkembang terus), kita jangan lupa bahwa Geertz akhirnya merujuk ke kemampuan pemecahan masalah itu (se-Indonesia) yang dia harapkan datang dari pihak pimpinan Indonesia: suatu keputusan sosial-budaya! (Geertz seorang antropolog). Gejala di Konferensi Pangan Sedunia, FAO di Roma, suatu petunjuk paling actual: terpulang pada kemampuan Negara Berkembang sendiri!

Salah satu peluang "upaya pemberdayaan" petani kita sebagian ada dalam hal akses pada modal "lahan pertanian" (arti luas, mencakup lahan kering' lahan basah dan perairan kita). Kecuali suatu "*land reform*" sesuai syarat-syarat Otonomi Daerah dan Otonomi Masyarakat Desa (atau dengan nama lain) di wilayah "penduduk jarang" yang mengenal adat penguasaan atas suatu "wilayah usaha bagi masyarakatnya", tak cukup kita melakukan suatu "reforma agraria" terbatas pada bentuk hak milik perorangan. Suatu kombinasi antara pengakuan "hak masyarakat (satuan) Desa" (atau nama lain) dan hak perorangan diperlukan, tak lain agar kita memberi dasar "kontrol sosial di aras lokal" (oleh sesama warga Desa secara kolektif) atas perkembangan hak milik perorangan. Di masa kolonial, Negara sempat memberlakukan "wewenang" Negara atas tanah yang dihaki masyarakat Desa di Jawa sekitar 1870-an dan oleh RI semasa Orde Baru sejarah berulang di Luar Jawa, (sejak 1967: masuknya perusahaan besar bermodal, atas nama hak HPH). Hanya sebagian kecil bisnis HPH mencapai tahapan "berbudidaya perkebunan kayu" untuk mendukung industri pengolahan hasil kayu-kayuan. Warisan selebihnya adalah hutan yang rusak (potensi sumberdaya alam),

dan ada juga akibat negatif pada budaya penduduk setempat yang terlanjur hidup dari tebangan kayu.di sisa hutan untuk pasaran di luar (paling dekat Jawa): dampak bentuk "kapitalisme" dengan prospek yang tak-berkelanjutan.

(9) Kiranya suatu reforma agraria tak cukup berupa "*land reform*": (contoh di muka berupa hak-hak atas lahan/tanah). Menurut H. de Soto (*Mistery of Capital*, 2000) yang diperlukan adalah "Property Reform", berupa perluasan jangkauan hak-hak pemilikan "*property*" (lahan, bangunan, dsb.), demi memperoleh pengakuan umum (daerah, nasional dan global) atas potensi "modal" yang ada pada kita masing-masing (pemilik "*property*": termasuk milik orang miskin yang hidup di "luar hukum (formal)", agar potensi modal yang ada padanya, masuk hitungan dalam sistem eknonomi yang lebih luas. Setelah membaca Resensi Buku de Soto itu oleh Prof. Mubyarto (di JER kita) disini kami hanya menyambung; bagi peminat serius, kecuali anjuran ikut membaca cermat buku deSoto itu, silahkan masuki web ini: www.ild.org.pe.

**DAFTAR PUSTAKA**


De Soto, H.: *The Mystery of Capital*, Bantam Press, London, 2000

Gibson., K.: Women, *Identity and Activism in Asian and Pacific Community Economies, in Development*, SID, 2002, pp 74-83

Joshi, A. and M. Moore: *The Mobilizing Potential of Anti-Poverty Programmes*, IDS Discussion Paper 374, 2000

Mubyarto (penyunting), Sajogyo, BB Siregar, H. Subagyo dan Haryono: Memacu Perekonomian Rakyat, kerjasama Bappenas dan YAE, Jakarta, 1999

Sajogyo, B.B. Siregar dan H. Subagyo, Menuju PMD Reformasi, Pusat P3R-YAE, 1999.

Siregar, B.B.: Menelusuri Jejak Ketertinggalan: Merajut Kerukunan Melintasi Krisis, Pusat P3R-YAE, Bogor, 2001

Uphoff, N.: *Local Institutional Development, Kumarian Press*, West Hartford, 1986

## BAGIAN KETUJUH

# KEUANGAN MIKRO SEBAGAI LEMBAGA EKONOMI RAKYAT

BAGIAN KETUJUH

# KEUANGAN MIKRO SEBAGAI LEMBAGA EKONOMI RAKYAT

# KEUANGAN MIKRO SEBAGAI SALAH SATU CARA EFEKTIF UNTUK MENGENTASKAN KEMISKINAN DAN MENGGERAKKAN EKONOMI RAKYAT

TITUS K. KURNIADI

Ibu Sri (bukan nama sebenarnya), berumur sekitar 40 tahun, tinggal di sebuah desa di Sragen (Jawa Tengah), adalah seorang pengusaha warung makan sederhana. Pada suatu hari terpaksa meminjam uang sejumlah Rp 1 juta dari pelepas uang (atau lebih dikenal sebagai rentenir). Tiap bulan dia harus membayar Rp 100.000, tetapi pinjaman tersebut tidak pernah lunas, sebab bunganya 10% sebulan. Jadi Rp 100.000 yang dia angsur selama ini hanya bunganya saja, sementara untuk pokoknya tidak pernah lunas. Kemudian atas ajakan kawannya, dia bergabung dalam suatu kelompok ibu-ibu para pengusaha mikro lainnya, yang lebih dikenal dengan istilah KSM (Kelompok Swadaya Masyarakat). Setelah kelompoknya dipandang cukup *solid*, oleh pendampingnya diberi kesempatan untuk mulai meminjam ke Lembaga Keuangan Mikro, masing-masing Rp 1 juta. Oleh Ibu Sri pinjaman tersebut digunakan untuk membayar lunas semua hutangnya pada pelepas uang. Kemudian setiap bulannya Ibu Sri tetap membayar Rp 100.000 kepada kelompoknya, dan setelah 12 kali angsuran hutangnya dinyatakan lunas. Ibu Sri sangat bersyukur dan sejak itu penghasilannya meningkat dengan Rp 100.000 setiap bulannya, karena pinjamannya sudah lunas.

Itulah keuangan mikro, dengan Rp 1 juta, dapat mengubah kehidupan Ibu Sri dan keluarganya. Ia memang tidak mempunyai akses ke Lembaga Keuangan seperti bank, sebab tak punya agunan maupun tabungan. Satu-satunya akses adalah ke para pelepas uang, dan itu berarti ia akan menjadi miskin seumur hidupnya, karena tingginya bunga pinjaman (10 – 20 % setiap bulan). Berapa banyak orang-orang seperti Ibu Sri di Indonesia? Yaitu orang-orang miskin, tetapi punya usaha yang sangat kecil (makanya disebut usaha mikro). Menurut data dari PNM (Permodalan Nasional Madani), jumlah pengusaha mikro di Indonesia ada 34,5 juta unit, dan dengan keluarganya (istri, suami, anak-anak)

rata-rata 4 orang menjadi 34,5 x 4 = 138 juta jiwa, yang berarti lebih dari setengah penduduk Indonesia. Apakah mereka miskin? Umumnya begitu. Kriterianya apa? Nah, di sinilah kita belum pernah punya kesepakatan bersama, dan perdebatan serta adu argumentasi masih berlangsung terus. Masing-masing institusi memakai kriteria yang berbeda-beda, sehingga angka-angka kemiskinan selalu simpang siur. Secara global, ada semacam pengertian tentang kemiskinan yang dapat diterima dan dimengerti satu sama lain, yaitu apabila penghasilannya kurang dari: US$ 1 per hari per orang. Jadi satu keluarga dengan anggota suami, istri dan 2 anak, perlu punya penghasilan 4 X US$1 X Rp 10.000 = Rp40. 000/ hari atau Rp 1.200.000 sebulan, agar tidak tergolong miskin. Wah, kalau begitu angka kemiskinan akan jadi besar sekali? Belum tentu, asalkan usaha-usaha mikro, baik di desa-desa maupun di sekitar kota besar (daerah urban) dapat tumbuh baik.

Mari kita lihat pengalaman Ibu Sari di Desa Parung Bogor. Suaminya bekerja sebagai pengemudi, dan dia sendiri sebagai pedagang sayur mayur keperluan sehari-hari, bertempat di rumahnya. Setiap pagi, ketika orang lain masih nyenyak tidur, pada jam 02.00 sampai 04.00, dengan ditemani suaminya dia belanja sayur mayur di pasar Parung. Dia memilih sayur dan makanan sehari-hari, dengan ragam dan jumlah yang kira-kira akan habis terjual hari itu juga. Biasanya dia membelanjakan sekitar Rp 500.000 sampai Rp 600.000 setiap hari, yang terdiri dari: ayam 7 ekor, daging 2 kg, ikan 10 ekor, tempe 70 potong, tahu 200 potong dan sayur mayur lengkap untuk membuat; sambal-sambalan, sayur sop, sayur asem, sayur lodeh dan lain-lain. Dia menjualnya dengan harga cukup ringan (kompetitif istilah kerennya), seperti: sambalan Rp 1.000, sop Rp 1000, sayur asem Rp 1.500, sayur lodeh Rp 2.000. Sisa yang tidak laku dimakan sendiri, atau diberikan kepada orang-orang yang kurang beruntung sebagai sedekah, sebab tidak dapat dijual kembali keesokan harinya. Tetapi kalau ayam, oleh Ibu Sari diberi bumbu, dan dijual sebagai ayam kuning keesokan harinya. Setiap hari penjualannya mencapai rata-rata Rp 700.000, dan masih ada yang menjadi piutang, karena langganannya ada yang penghasilannya bulanan, sehingga baru bisa membayar pada akhir bulan. Tetapi keluarga ini tidak mau menganggap mereka berpenghasilan Rp 2 juta per bulan. Tetapi mereka lebih memilih menganggap penghasilan bersihnya Rp 40.000 sehari, sebab suami dan kedua anaknya mengambil masing-masing Rp 10.000 sehari. dan

belanja keperluan rumah tangga lainnya. Mereka mensyukuri Rp 40.000/hari bersih, dari pada menganggap penghasilannya sekitar Rp 2 juta sebulan. Tetapi penghasilan mereka melebihi US$ 1 per orang per hari. Sehingga mereka bukan tergolong miskin.

Usaha mikro memiliki laba atau *profit margin* yang cukup tinggi. Sebagai contoh pedagang sayur keliling di komplek-komplek perumahan. Harga tempe di pasar Rp 500, di komplek perumahan bisa mencapai Rp 1.500 – tiga kali lipat. Sayur kangkung di pasar 1 ikat = Rp 250, di gedongan bisa mencapai Rp 1.000 – empat kali lipat. Namun pelanggannya puas, karena tidak usah repot pergi ke pasar atau supermarket dan boleh beli secukupnya saja, jadi "*win-win*". Bagi usaha mikro, yang terpenting bukan bunga pinjaman yang rendah, tetapi akses ke lembaga keuangan yang dapat memberikan pinjaman tanpa agunan dan prosedurnya mudah serta dananya dapat dicairkan tepat waktu dan tepat jumlah. Pinjaman dana itu pada umumnya dibutuhkan untuk tambahan modal kerja. Mengapa diperlukan? Karena harga-harga naik dari waktu ke waktu, maka modal kerja yang ada tidak mencukupi lagi untuk membeli jumlah barang dagangan yang sama banyaknya. Apalagi kalau hasilnya menurun, masih terpakai untuk memenuhi kebutuhan hidupnya, sehingga modal kerjanya makin susut lagi. Di sinilah keuangan mikro berperan untuk menyelamatkan mereka dari kemiskinan. Kalau modal kerjanya sudah cukup, maka kebutuhan mendesak lainnya akan menyusul, misalnya biaya sekolah anak-anak. Mereka tahu betul tanggung jawabnya sebagai orang tua, untuk memberikan pendidikan yang sebaik mungkin bagi anak-anaknya yang tercinta.

Nah, tanpa terasa kita telah menceritakan banyak aspek tentang keuangan mikro, serta peranannya dalam mengentaskan kemiskinan. Tetapi apakah para pembaca juga telah menangkap dan mengerti sama seperti yang saya mengerti? Barangkali masih ada yang belum sepenuhnya mengerti, maka baiklah tulisan ini diakhiri dengan ringkasan-ringkasan sebagai berikut.

1. Keuangan mikro adalah suatu alternatif yang amat dibutuhkan bagi usaha mikro, karena mereka tidak memiliki akses ke lembaga keuangan formal: Bank, BPR (Bank Perkreditan Rakyat).
2. Dalam Keuangan mikro, para pihak yang terkait adalah:

a. Lembaga Keuangan Mikro (LKM), yang menyediakan dana yang berkesinambungan dan makin besar dananya.
b. Lembaga Pendampingan Usaha Mikro (LPUM), yang secara berkelanjutan mendampingi kelompok usaha mikro maupun satu persatu anggota kelompok
c. Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM), yang membentuk kelompoknya sesuai dengan kebutuhan mereka dan terdiri dari anggota-anggota yang mereka kenal satu sama lain termasuk usaha-usahanya yang beraneka rupa. Berkelompok itu penting karena:
   - Motivasi dan spirit berusaha dapat terpelihara dengan baik, dan mereka dapat belajar satu sama lain.
   - Pada kelompok yang solid, dapat diterapkan sistem "tanggung renteng". Sistem ini sebagai pengganti agunan (dikenal sebagai *collateral substitute*), sehingga resiko tidak membayar kembali pinjaman menjadi kecil.
   - Kebiasaan menabung dapat dibina dengan baik serta dikembangkan. Dan apabila jumlah tabungan sudah memadai, anggota dapat meminjam dari kelompoknya. Kemudian kelompok yang jumlah tabungannnya sudah besar (Ada kelompok yang jumlah tabungannya lebih dari Rp 30 juta, *lho*!) melebihi kebutuhan anggota kelompok mereka, dapat menjadi Lembaga Keuangan Mikro yang melayani kebutuhan dari kelompok yang lain.
d. Dengan berkelompok, maka biaya transaksi bagi LKM dan LPUM menjadi ringan. Pelayanan secara individual kepada usaha mikro akan memerlukan *transaction cost* yang tinggi sekali.
e. Dengan sistem seperti tersebut di atas, maka hubungan para pihak, yaitu: LKM, LPUM, dan KSM beserta anggotanya, dapat berjalan secara berkesinambungan (*sustainable*) dan mandiri. Alangkah indahnya.
f. Dengan demikian keuangan mikro dapat berperan untuk mengentaskan kemiskinan, tidak untuk semua kemiskinan, tetapi hanya sebatas pada orang-orang miskin yang punya usaha (*enomically active poor*). Tetapi jangan lupa, jumlah usaha mikro ini besar sekali. Kemiskinan yang lain seperti: orang-orang tua

jompo, para penganggur, anak-anak terlantar, harus diatasi dengan cara-cara efektif yang lain.

g. Aspek lain dari keuangan mikro adalah kemampuannya untuk menggerakkan ekonomi rakyat. Coba bayangkan kalau dalam satu desa ada 70 kelompok dengan jumlah anggota seluruhnya 1500 KK dan masing-masing menerima pinjaman rata-rata Rp 1 juta, maka ada dana Rp 1,5 milyar, dan uang tersebut dibelanjakan untuk barang-barang dagangan, baik hasil pertanian maupun hasil industri, maka perekonomian di desa tersebut akan bergerak memutar roda perekonomian yang akan terus mempunyai efek beranting (*multiplier effect*) sampai pada perekonomian nasional. Itu baru satu desa. Kalau ada 1000 desa, maka dana Rp 1,5 triliun dampaknya bagi perekonomian di desa-desa dan dampaknya secara nasional pasti akan dirasakan.

# RISALAH CERAMAH
# KOPERASI INDONESIA: POTRET DAN TANTANGAN
## NOER SOETRISNO

Ada perbedaan sejarah antara koperasi di negara-negara maju (Barat) dengan di negara-negara berkembang. Di negara maju, koperasi tumbuh alami dari masyarakat sebagai jawaban terhadap ketidakadilan pasar. Sedangkan di negara berkembang, koperasi tumbuh atas inisiatif pemerintah guna menjadi mitra negara dalam mensejahterakan rakyatnya. Sedangkan di Indonesia agak unik yaitu di jaman penjajah, koperasi lahir secara alami dari masyarakat yang kemudian akhirnya didominasi pemerintah setelah era merdeka. Setelah sarat dengan dominasi pemerintah, di akhir 1998, koperasi di Indonesia kembali ke jati diri yang sebenarnya sebagai lembaga ekonomi milik masyarakat, yang menumbuhkan kembali prakarsa masyarakt.

Pengurangan dominasi pemerintah yang ditandai dengan pencabutan Inpres No. 4/1984 dan pemberlakukan Inpres No. 18/1998, merubah potret koperasi di Indonesia. Jumlah koperasi dan anggotanya, justru meningkat dua kali lipat di akhir 2001dibanding dengan Desember 1998. Koperasi di Indonesia saat ini justru didominasi oleh koperasi kredit, dari sebelumnya yang sangat tergantung dengan *captive market*. Jumlah koperasi yang masih terkait dengan program pemerintah tinggalsekitar 25 %. Peranannya dalam penyaluran kredit mikro juga meningkat hingga menempati peringkat kedua setelah BRI, dengan pangsa pasar sebesar 31 %.

Jika melihat posisi koperasi di Indonesia saat ini, sebenarnya masih cukup besar harapannya untuk dikembangkan lebih jauh. Koperasi di Indonesia berpeluang dikembangkan sesuai perubahan orientasi bisnis yang dipengaruhi oleh globalisasi. Meskipun pengaruh perdagangan bebas beragam tetapi secara teoritis maupun empiris, perdagangan bebas memberi manfaat besar bagi koperasi. Hal ini disebabkan karena koperasi terbukti mempunyai kemampuan untuk membangun segmentasi pasar yang kuat sebagai akibat struktur pasar yang tidak sempurna.

Selain perdagangan bebas, otonomi daerah juga harus diperhatikan dalam pengembangan koperasi di Indonesia. Otonomi

daerah di satu sisi meningkatkan peran koperasi tetapi di sisi lain juga menciptakan masalah-masalah baru bagi koperasi itu sendiri. Ada beberapa peran yang dapat dikakukan oleh koperasi dalam era otonomi daerah, yaitu: (1) untuk meningkatkan jangkauan pelayannya bagi masyarakt *lapisan bawah* dan (2) untuk menahan arus keluar sumberdaya keuangan daerah. Sedangkan masalah baru yang muncul berupa kesulitan saat akan memperluas kegiatannya melampui batas daerah otonom. Padahal perluasan jaringan kegiatan melampaui batas daerah otonom, seringkali harus dilakukan guna meningkatkan efisiensinya.

Untuk mengatasinya, peran gerakan koperasi untuk memberi pemahaman yang lebih kepada pemerintah daerah, menjadi semakin penting. Selain itu, keberadaan lembaga penjamin kredit bagi koperasi dan usaha kecil, juga tidak kalah pentingnya.

Sebagai penutup, potensi koperasi sekarang ini sebenarnya sudah mampu untuk memulai gerakan koperasi yang otonom. Namun, fokus usahnya harus diarahkan ke ciri-ciri universalitas kebutuhan yang tinggi, seperti: jasa keuangan, pelayanan infrastruktur serta pembelian bersama. Selain itu, koperasi hendaknya tidak dijadikan instrumen pembangunan karena hal ini akan menyulitkan koperasi melaksanakan prinsip-prinsip koperasi dan menjalankan prinsip-prinsip bisnis

# MEMBANGUN KOPERASI BERBASIS ANGGOTA DALAM RANGKA PENGEMBANGAN EKONOMI RAKYAT[1]

BAYU KRISNAMURTHI

Setelah melalui berbagai kebijakan pengembangan koperasi pada masa Orde Baru yang *bias* pada dominasi peran pemerintah, serta kondisi krisis ekonomi yang melanda Indonesia, timbul pertanyaan bagaimana sebenarnya peran koperasi dalam masyarakat Indonesia, bagaimana prospeknya dan bagaimana strategi pengembangan yang harus dilakukan pada masa yang akan datang. Melihat sifat dan kondisi krisis ekonomi saat ini serta berbagai pemikiran mengenai usaha untuk dapat keluar dari krisis tersebut, maka koperasi dipandang memiliki arti yang strategis pada masa yang akan datang.

## a. KONDISI KOPERASI (PERBANDINGAN KUD DAN KOPERASI KREDIT/KOPDIT)

Keberadaan beberapa koperasi telah dirasakan peran dan manfaatnya bagi masyarakat, walaupun derajat dan intensitasnya berbeda. Setidaknya terdapat tiga tingkat bentuk eksistensi koperasi bagi masyarakat (PSP-IPB, 1999) :

Pertama, koperasi dipandang sebagai lembaga yang menjalankan suatu kegiatan usaha tertentu, dan kegiatan usaha tersebut diperlukan oleh masyarakat. Kegiatan usaha dimaksud dapat berupa pelayanan kebutuhan keuangan atau perkreditan, atau kegiatan pemasaran, atau kegiatan lain. Pada tingkatan ini biasanya koperasi penyediakan pelayanan kegiatan usaha yang tidak diberikan oleh lembaga usaha lain atau lembaga usaha lain tidak dapat melaksanakannya akibat adanya hambatan peraturan. Peran koperasi ini juga terjadi jika pelanggan memang tidak memiliki aksesibilitas pada

[1] Makalah disampaikan dalam Seminar Pendalaman Ekonomi Rakyat, Jakarta, 21 Mei 2002. Tulisan ini merupakan bentuk penulisan ulang dari beberapa pemikiran yang diajukan penulis dalam buku "Membangun Koperasi Pertanian Berbasis Anggota" Djabarudin Djohan dan Bayu Krisnamurthi (Ed). LSP2I, Inkopdit dan Yappika (2000) hasil Kegiatan Fact-Finding dan Lokakarya Lokal diselenggarakan atas kerjasama LSP2I, Yappika, dan PSP-IPB.

pelayanan dari bentuk lembaga lain. Hal ini dapat dilihat pada peran beberapa Koperasi Kredit dalam menyediaan dana yang relatif mudah bagi anggotanya dibandingkan dengan prosedur yang harus ditempuh untuk memperoleh dana dari bank. Juga dapat dilihat pada beberapa daerah yang dimana aspek geografis menjadi kendala bagi masyarakat untuk menikmati pelayanan dari lembaga selain koperasi yang berada di wilayahnya.

Kedua, koperasi telah menjadi alternatif bagi lembaga usaha lain. Pada kondisi ini masyarakat telah merasakan bahwa manfaat dan peran koperasi lebih baik dibandingkan dengan lembaga lain. Keterlibatan anggota (atau juga bukan anggota) dengan koperasi adalah karena pertimbangan rasional yang melihat koperasi mampu memberikan pelayanan yang lebih baik. Koperasi yang telah berada pada kondisi ini dinilai berada pada 'tingkat' yang lebih tinggi dilihat dari perannya bagi masyarakat. Beberapa KUD untuk beberapa kegiatan usaha tertentu diidentifikasikan mampu memberi manfaat dan peran yang memang lebih baik dibandingkan dengan lembaga usaha lain, demikian pula dengan Koperasi Kredit.

Ketiga, koperasi menjadi organisasi yang dimiliki oleh anggotanya. Rasa memilki ini dinilai telah menjadi faktor utama yang menyebabkan koperasi mampu bertahan pada berbagai kondisi sulit, yaitu dengan mengandalkan loyalitas anggota dan kesediaan anggota untuk bersama-sama koperasi menghadapi kesulitan tersebut. Sebagai ilustrasi, saat kondisi perbankan menjadi tidak menentu dengan tingkat bunga yang sangat tinggi, loyalitas anggota Kopdit membuat anggota tersebut tidak memindahkan dana yang ada di koperasi ke bank. Pertimbangannya adalah bahwa keterkaitan dengan Kopdit telah berjalan lama, telah diketahui kemampuannya melayani, merupakan organisasi 'milik' anggota, dan ketidak-pastian dari dayatarik bunga bank. Berdasarkan ketiga kondisi diatas, maka wujud peran yang diharapkan sebenarnya adalah agar koperasi dapat menjadi organisasi milik anggota sekaligus mampu menjadi alternatif yang lebih baik dibandingkan dengan lembaga lain.

Namun diantara peran dan manfaat koperasi di atas, ternyata lebih banyak lagi koperasi, terutama KUD, yang tidak mendapatkan apresiasi dari masyarakat karena berbagai faktor. Faktor utamanya adalah ketidak mampuan koperasi menjalankan fungsi sebagai mana

yang 'dijanjikan', serta banyak melakukan penyimpangan atau kegiatan lain yang mengecewakan masyarakat. Kondisi ini telah menjadi sumber citra buruk koperasi secara keseluruhan.

Pada masa yang akan datang, masyarakat masih membutuhkan layanan usaha koperasi. Alasan utama kebutuhkan tersebut adalah dasar pemikiran ekonomi dalam konsep pendirian koperasi, seperti untuk meningkatkan kekuatan penawaran (*bargaining positition*), peningkatan skala usaha bersama, pengadaan pelayanan yang selama ini tidak ada, serta pengembangan kegiatan lanjutan (pengolahan, pemasaran, dan sebagainya) dari kegiatan anggota. Alasan lain adalah karena adanya peluang untuk mengembangkan potensi usaha tertentu (yang tidak berkaitan dengan usaha anggota) atau karena memanfaatkan fasilitas yang disediakan pihak lain (pemerintah) yang mensyaratkan kelembagaan koperasi, sebagaimana bentuk praktek pengembangan koperasi yang telah dilakukan selama ini. Namun alasan lain yang sebenarnya juga sangat potensial sebagai sumber perkembangan koperasi, seperti alasan untuk memperjuangkan semangat kerakyatan, demokratisasi, atau alasan sosial politik lain, tampaknya belum menjadi faktor yang dominan.

Alasan kebutuhan awal atas keberadaan koperasi tersebut sangat dipengaruhi oleh pola hubungan koperasi dan anggota serta masyarakat yang didominasi pola hubungan bisnis. Hal ini sangat terlihat dalam pola hubungan koperasi dan anggota di KUD. Akibatnya sering terjadi "koperasi yang tidak berkoperasi" atau dikenal pula sebagai "koperasi pengurus" dan "koperasi investor" karena koperasi dan anggota menjadi entitas yang berbeda, melakukan transaksi satu dengan lainnya, bahkan tidak jarang saling berbeda kepentingan : pengurus dan 'investor' di satu pihak, anggota di pihak lainnya.

Dari beberapa perkembangan Kopdit terlihat bahwa pola hubungan koperasi dan anggota yang sesuai dengan prinsip dasar koperasi memang membutuhkan proses. Namun jika kesadaran keanggotaan (yang membedakan seorang anggota dengan yang bukan anggota) telah berhasil ditumbuhkan maka kesadaran tersebut akan menjadi dasar motivasi dimana pola hubungan bisnis dapat berkesinambungan melalui partisipasi yang kemudian berkembang menjadi loyalitas. Pola yang tidak hanya 'hubungan bisnis' tersebut

kemudian akan menjadi sumber kekuatan koperasi. Hal ini ditunjukkan oleh beberapa Kopdit, di mana jika dalam masa krisis banyak KUD dan lembaga usaha lain gulung tikar beberapa Kopdit justru menunjukkan peningkatan kinerja baik dilihat dari omset, SHU, dan jumlah anggota.

## b. FAKTOR FUNDAMENTAL EKSISTENSI DAN PERAN KOPERASI

Berdasarkan pengamatan atas banyak koperasi serta menggali aspirasi berbagai pihak yang terkait dengan perkembangan koperasi, khususnya para partisipan koperasi sendiri, yaitu anggota dan pengurus, maka dapat disintesakan beberapa faktor fundamental yang menjadi dasar eksistensi dan peran koperasi di masyarakat. Faktor-faktor berikut merupakan faktor pembeda antara koperasi yang tetap eksis dan berkembang dengan koperasi-koperasi yang telah tidak berfungsi bahkan telah tutup.

1. Koperasi akan eksis jika terdapat kebutuhan kolektif untuk memperbaiki ekonomi secara mandiri.

Masyarakat yang sadar akan kebutuhannya untuk memperbaiki diri, meningkatkan kesejahteraannya, atau mengembangkan diri secara mandiri merupakan prasyarat bagi keberadaan koperasi. Kesadaran ini akan menjadi motivasi utama bagi pendirian koperasi 'dari bawah' atau secara '*bottom-up*'. Faktor kuncinya adalah kesadaran kolektif dan kemandirian. Dengan demikian masyarakat tersebut harus pula memahami kemampuan yang ada pada diri mereka sendiri sebagai 'modal' awal untuk mengembangkan diri. Faktor eksternal dapat diperlakukan sebagai penunjang atau komplemen bagi kemampuan sendiri tersebut.

2. Koperasi akan berkembang jika terdapat kebebasan (independensi) dan otonomi untuk berorganisasi.

Koperasi pada dasarnya merupakan suatu cita-cita yang diwujudkan dalam bentuk prinsip-prinsip dasar. Wujud praktisnya, termasuk struktur organisasinya, sangat ditentukan oleh karakteristik lokal dan anggotanya. Dengan demikian format organisasi tersebut akan mencari bentuk dalam suatu proses perkembangan sedemikian sehingga akhirnya akan diperoleh struktur organisasi, termasuk kegiatan yang akan dilakukannya, yang paling sesuai dengan kebutuhan anggota. Pengalaman pengembangan KUD dengan format yang seragam justru telah menimbulkan ketergantungan yang tinggi terhadap berbagai

faktor eksternal, sedangkan KUD yang berhasil bertahan justru adalah KUD yang mampu secara kreatiif dan sesuai dengan kebutuhan anggota dan masyarakat mengembangkan organisasi dan kegiatannya.

3. Keberadaan koperasi akan ditentukan oleh proses pengembangan pemahaman nilai-nilai koperasi.

Faktor pembeda koperasi dengan lembaga usaha lain adalah bahwa dalam koperasi terdapat nilai-nilai dan prinsip yang tidak terdapat atau tidak dikembangkan secara sadar dalam organisasi lain. Oleh sebab itu pemahaman atas nilai-nilal koperasi : keterbukaan, demokrasi, partisipasi, kemandirian, kerjasama, pendidikan, dan kepedulian pada masyarakat; seharusnya merupakan pilar utama dalam perkembangan suatu koperasi. Pada gilirannya kemudian nilai dan prinsip itulah yang akan menjadi faktor penentu keberhasilan koperasi. Sehingga salah satu faktor fundamental bagi keberadaan koperasi ternyata adalah jika nilai dan prinsip koperasi tersebut dapat dipahami dan diwujudkan dalam kegiatan organisasi. Disadari sepenuhnya bahwa pemahaman nilai-nilai tersebut tidak dapat terjadi dalam "semalam", tetapi melalui suatu proses pengembangan yang berkesinambungan, setahap demi setahap, terutama dilakukan melalui pendidikan dan sosialisasi dengan tetap memberikan tempat bagi perkembangan aspirasi lokal yang spesifik menyangkut implementasi bahkan pengayaan *(enrichment)* dari nilai-nilai koperasi yang universal tersebut. Dengan demikian proses pengembangan pemahaman nilai-nilai koperasi akan menjadi salah satu faktor penentu keberadaan koperasi.

4. Koperasi akan semakin dirasakan peran dan manfaatnya bagi anggota dan masyarakat pada umumnya jika terdapat kesadaran dan kejelasan dalam hal keanggotaan koperasi.

Hal ini secara khusus mengacu pada pemahaman anggota dan masyarakat akan perbedaan hak dan kewajiban serta manfaat yang dapat diperoleh dengan menjadi anggota atau tidak menjadi anggota. Jika terdapat kejelasan atas keanggotaan koperasi dan manfaat yang akan diterima anggota yang tidak dapat diterima oleh non-anggota maka akan terdapat insentif untuk menjadi anggota koperasi. Pada gilirannya hal ini kemudian akan menumbuhkan kesadaran kolektif dan loyalitas anggota kepada organisasinya yang kemudian akan menjadi basis kekuatan koperasi itu sendiri.

5. Koperasi akan eksis jika mampu mengembangkan kegiatan usaha yang :
   a. luwes (*flexible*) sesuai dengan kepentingan anggota,
   b. berorientasi pada pemberian pelayanan bagi anggota,
   c. berkembang sejalan dengan perkembangan usaha anggota,
   d. biaya transaksi antara koperasi dan anggota mampu ditekan lebih kecil dari biaya transaksi non-koperasi, dan
   e. mampu mengembangkan modal yang ada didalam kegiatan koperasi dan anggota sendiri.

Kegiatan usaha yang dikembangkan koperasi pada prinsipnya adalah kegiatan yang berkait dengan kepentingan anggota. Salah satu indikator utama keberhasilan kegiatan usaha tersebut adalah jika usaha anggota berkembang sejalan dengan perkembangan usaha koperasi. Oleh sebab itu jenis usaha koperasi tidak dapat diseragamkan untuk setiap koperasi, sebagaimana tidak dapat diseragamkannya pandangan mengenai kondisi masyarakat yang menjadi anggota koperasi.

Biaya transaksi yang ditimbulkan apabila anggota menggunakan koperasi dalam melakukan kegiatan usahanya juga perlu lebih kecil jika dibandingkan dengan tanpa koperasi. Hal ini akan menjadi penentu apakah keberadaan koperasi dan keanggotaan koperasi memang memberikan manfaat bisnis. Jika biaya transaksi tersebut memang dapat menjadi insentif bagi keanggotaan koperasi maka produktivitas modal koperasi akan lebih besar dibandingkan lembaga lain. Langkah selanjutnya yang perlu dikembangkan oleh suatu koperasi adalah agar hasil produktivitas tersebut dapat dipertahankan dalam sistem koperasi. Pengalaman sebelumnya menunjukkan bahwa salah satu faktor yang menyebabkan lemahnya lembaga koperasi adalah karena nilai lebih dari perputaran modal dalam "sistem" koperasi ternyata lebih banyak diterima oleh lembaga-lembaga di luar koperasi dan anggotanya. Hal ini memang merupakan salah satu catatan penting yang harus diperhatikan sebagai akibat dari sistem perbankan yang sentralistik seperti yang dianut saat ini.

Jika koperasi memang telah menyadari pentingnya keterkaitan usaha antara usaha koperasi itu sendiri dengan usaha anggotanya, maka salah satu strategi dasar yang harus dikembangkan oleh koperasi adalah untuk mengembangan kegiatan usaha anggota dan koperasi

dalam satu kesatuan pengelolaan. Hal ini akan berimplikasi pada berbagai indikator keberhasilan usaha koperasi, dimana faktor keberhasilan usaha anggota harus menjadi salah satu indikator utama.

6. Keberadaan koperasi akan sangat ditentukan oleh kesesuaian faktor-faktor tersebut dengan karakteristik masyarakat atau anggotanya.

Jika dilihat dari kondisi sosial masyarakat Indonesia saat ini, maka dapat dihipotesakan bahwa koperasi dapat tumbuh, berkembang, dan sekaligus juga berperan dan bermanfaat bagi masyarakat yang tengah berkembang dari suatu tradisional dengan ikatan sosiologis yang kuat melalui hubungan emosional primer ke arah masyarakat yang lebih heterogen dan semakin terlibat dengan sistem pasar dan kapital dalam pemenuhan kebutuhan hidupnya, atau yang juga dikenal dengan komunitas 'bazar-ekonomi'. Artinya koperasi tidak diharapkan dapat sangat berkembang pada masyarakat yang masih sangat tradisional, subsisten, dan relatif 'tertutup' dari dinamika sistem pasar; atau juga pada komunitas yang telah menajdi sangat individualis, dan berorientasi kapital. Dengan perkataan lain, koperasi tidak diharapkan dapat berkembang optimal disemua bentuk komunitas.

Sebagai bagian dari identifikasi berbagai faktor fundamental tersebut maka perlu disadari bahwa pemenuhan faktor-faktor tersebut memang dapat bersifat *'trade-off'* dengan pertimbangan kinerja jangka pendek suatu organisasi usaha konvensional. Proses yang dilakukan dalam pengembangan koperasi memang membutuhkan waktu yang lebih lama dengan berbagai faktor "nonbisnis" yang kuat pengaruhnya. Dengan demikian pemenuhan berbagai faktor fundamental tersebut dapat menyebabkan indikator kinerja lain, seperti pertumbuhan bisnis jangka pendek, harus dikorbankan demi untuk memperoleh kepentingan yang lebih mendasar dalam jangka panjang.

## c. MENGEMBANGKAN KOPERASI DI INDONESIA: MULAI DARI APA YANG SUDAH ADA

Dalam kondisi sosial dan ekonomi yang sangat diwarnai oleh peranan dunia usaha, maka mau tidak mau peran dan juga kedudukan koperasi dalam masyarakat akan sangat ditentukan oleh perannya dalam kegiatan usaha (bisnis). Bahkan peran kegiatan usaha koperasi

tersebut kemudian menjadi penentu bagi peran lain, seperti peran koperasi sebagai lembaga sosial. Isyu strategis pengembangan usaha koperasi dapat dipertajam untuk beberapa hal berikut :

1. Mengembangkan kegiatan usaha koperasi dengan mempertahankan falsafah dan prinsip koperasi.

Beberapa koperasi pada beberapa bidang usaha sebenarnya telah menunjukkan kinerja usaha yang sangat baik, bahkan telah mampu menjadi pelaku utama dalam bisnis yang bersangkutan. Misalnya, GKBI yang telah menjadi terbesar untuk usaha batik, Kopti yang telah menjadi terbesar untuk usaha tahu dan tempe, serta banyak KUD yang telah menjadi terbesar di kecamatan wilayah kerjanya masing-masing. Pada koperasi-koperasi tersebut tantangannya adalah untuk dapat terus mengembangkan usahanya dengan tetap mempertahankan prinsip-prinsip perkoperasian Indonesia. Pada prakteknya, banyak koperasi yang setelah berkembang justru kehilangan jiwa koperasinya. Dominasi pengurus dalam melaksanakan kegiatan usaha dan koperasi yang membentuk PT (Perseroaan Terbatas) merupakan indikasi kekurang-mampuan koperasi mengembangkan usaha dengan tetap mempertahankan prinsip koperasi. Jika tidak diantisipasi kondisi ini pada gilirannya akan mengaburkan tujuan pengembangan koperasi itu sendiri.

2. Keterkaitan kegiatan koperasi dengan kegiatan pelayanan usaha umum.

Hal yang menonjol adalah dalam interaksi koperasi dengan bank. Sifat badan usaha koperasi dengan kepemilikan kolektif ternyata banyak tidak berkesesuaian (*compatible*) dengan berbagai ketentuan bank. Sehingga akhirnya 'terpaksa' dibuat kompromi dengan menjadikan individu (anggota atau pengurus) sebagai penerima layanan bank (contoh : kredit KKPA). Hal yang sama juga terjadi jika koperasi akan melakukan kontrak usaha dengan lembaga usaha lain. Kondisi ini berhubungan erat dengan aspek hukum koperasi yang tidak berkembang sepesat badan usaha perorangan. Disamping itu karakteristik koperasi tampaknya kurang terakomodasi dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang menyangkut badan usaha selain undang-undang tentang koperasi sendiri. Hal ini terlihat misalnya dalam peraturan perundangan tentang perbankan, perpajakan, dan sebagainya.

3. Mengatasi beberapa permasalahan teknis usaha bagi koperasi kecil untuk berkembang.

Koperasi (KUD) sayur di Pangalengan kebingungan pada saat ada permintaan untuk melakukan ekspor tomat ke Singapura: bagaimana mekanisme pembayarannya, bagaimana membuat kontrak yang tepat, dan sebagainya. Koperasi tersebut juga tidak tahu, atau memang karena tidak ada, dimana atau kepada siapa harus bertanya. Hal yang sama juga dihadapi oleh sebuah koperasi di Yogyakarta yang kebingungan mencari informasi mengenai teknologi pengemasan bagi produk makanan olahannya. Permasalahan teknis semacam ini telah semakin banyak dihadapi oleh koperasi, dan sangat dirasakan kebutuhan bagi ketersediaan layanan untuk mengantisipasi berbagai permasalahan tersebut.

4. Mengakomodasi keinginan pengusaha kecil untuk melakukan usaha atau mengatasi masalah usaha dengan membentuk koperasi.

Beberapa pengusaha kecil jamu di daerah Surakarta dan sekitarnya tengah menghadapi kesulitan bahan baku (ginseng) yang pasokannya dimonopoli oleh pengusaha besar. Para pengusaha tersebut juga masih harus bersaing dengan pabrik jamu besar untuk dapat memperoleh bahan baku tersebut. Mereka ingin berkoperasi tetapi tidak dengan pola koperasi yang sudah ditentukan oleh pemerintah. Hal yang sama juga dihadapi oleh pengusaha kecil besi-cor di Bandung untuk mendapatan bahan baku 'inti-besi'-nya, atau untuk menghadapi pembeli (industri besar) yang sering mempermainkan persyaratan presisi produk yang dihasilkan. Contoh-contoh di atas memberi gambaran bahwa keinginan dan kebutuhan untuk membentuk koperasi cukup besar, asalkan memang mampu mengakomodasi keinginan dan kebutuhan para pengusaha tersebut. Kasus serupa cukup banyak terjadi pada berbagai bidang usaha lain di berbagai tempat.

5. Pengembangan kerjasama usaha antarkoperasi.

Konsentrasi pengembangan usaha koperasi selama ini banyak ditujukan bagi koperasi sebagai satu perusahaan (badan usaha). Tantangan untuk membangun perekonomian yang kooperatif sesuai amanat konstitusi kiranya dapat dilakukan dengan mengembangan jaringan kerjasama dan keterkaitan usaha antarkoperasi. Hal ini juga sebenarnya telah menjadi kebutuhan diantara banyak koperasi, karena banyak peluang usaha yang tidak dapat dipenuhi oleh koperasi secara

individual. Jaringan kerjasama dan keterkaitan usaha antarkoperasi, bukan hanya keterkaitan organisasi, potensial untuk dikembangkan antarkoperasi primer serta antara primer dan sekunder. Perlu pula menjadi catatan bahwa di berbagai negara lain, koperasi telah kembali berkembang dan salah satu kunci keberhasilannya adalah spesialisasi kegiatan usaha koperasi dan kerjasama antarkoperasi. Mengenai hubungan koperasi primer dan sekunder di Indonesia, saat ini banyak yang bersifat artifisial karena antara primer dan sekunder sering mengembangkan bisnis yang tidak berkaitan bahkan tidak jarang justru saling bersaing.

6. Peningkatan kemampuan usaha koperasi pada umumnya.

Kemampuan usaha koperasi : permodalan, pemasaran, dan manajemen; umumnya masih lemah. Telah cukup banyak usaha yang dilakukan pemerintah untuk mengatasi hal tersebut, namun masih sering bersifat parsial, tidak kontinyu, bahkan tidak sesuai dengan kebutuhan. Pendampingan dalam suatu proses pemberdayaan yang alamiah dan untuk mengembangkan kemampuan dari dalam koperasi sendiri tampaknya lebih tepat dan dibutuhkan.

7. Peningkatan Citra Koperasi

Pengembangan kegiatan usaha koperasi tidak dapat dilepaskan dari citra koperasi di masyarakat. Harus diakui bahwa citra koperasi belum, atau sudah tidak, seperti yang diharapkan. Masyarakat umumnya memiliki kesan yang tidak selalu positif terhadap koperasi. Koperasi banyak diasosiasikan dengan organisasi usaha yang penuh dengan ketidak-jelasan, tidak profesional, Ketua Untung Dulu, justru mempersulit kegiatan usaha anggota (karena berbagai persyaratan), banyak mendapat campur tangan pemerintah, dan sebagainya. Di media massa, berita negatif tentang koperasi tiga kali lebih banyak dari pada berita positifnya (PSP-IPB, 1995); berita dari para pejabat dua kali lebih banyak dari berita yang bersumber langsung dari koperasi, padahal prestasi koperasi di berbagai daerah cukup banyak dan berarti. Citra koperasi tersebut pada gilirannya akan mempengaruhi hubungan koperasi dengan pelaku usaha lain, maupun perkembangan koperasi itu sendiri. Bahkan citra koperasi yang kurang 'pas' tersebut juga turut mempengaruhi pandangan mereka yang terlibat di koperasi, sehingga menggantungkan diri dan mencari peluang dalam hubungannya dengan kegiatan pemerintah justru dipandang sebagai hal yang wajar bahkan

sebagai sesuatu yang 'sudah seharusnya' demikan. Memperbaiki dan meningkatkan citra koperasi secara umum merupakan salah satu tantangan yang harus segera mendapat perhatian.

8. Penyaluran Aspirasi Koperasi

Para pengusaha umumnya memiliki asosiasi pengusaha untuk dapat menyalurkan dan menyampaikan aspirasi usahanya, bahkan juga sekaligus sebagai wahana bagi pendekatan (*lobby*) politik dan meningkatkan keunggulan posisinya dalam berbagai kebijakan pemerintah. Asosiasi tersebut juga dapat dipergunakan untuk melakukan negosiasi usaha, wahana pengembangan kemampuan, bahkan dalam rangka mengembangkan hubungan internasional. Dalam hal ini asosiasi atau lembaga yang dapat menjadi wahana bagi penyaluran aspirasi koperasi relatif terbatas. Hubungan keorganisasian vertikal (primer-sekunder : unit-pusat-gabungan-induk koperasi) tampaknya belum dapat menampung berbagai keluhan atau keinginan anggota koperasi atau koperasi itu sendiri. Kelembagaan yang diadakan pemerintah untuk melayani koperasi juga acap kali tidak tepat sebagai tempat untuk menyalurkan aspirasi, karena sebagian aspirasi tersebut justru berhubungan dengan kepentingan pemerintah itu sendiri. Demikian pula dengan kelembagaan gerakan koperasi yang sekian lama kurang terdengar kiprahnya. Padahal dilihat dari jumlah dan kekuatan (ekonomi) yang dimilikinya maka anggota koperasi dan koperasi kiranya perlu diperhatikan berbagai kepentingannya.

## d. CATATAN PENUTUP

Beberapa pemikiran yang telah diajukan kiranya membutuhkan setidaknya dua prasyarat. Pertama, pendekatan pengembangan yang harus dilakukan adalah pendekatan pengembangan kelembagaan secara partisipatif dan menghindari pengembangan yang diberdasarkan pada 'kepatuhan' atas arahan dari lembaga lain. Masyarakat perlu ditumbuhkan kesadarannya untuk mampu mengambil keputusan sendiri demi kepentingan mereka sendiri. Dalam hal ini proses pendidikan prinsip-prinsip dan nilai-nilai koperasi menjadi faktor kunci yang sangat menentukan. Kedua, diperlukan kerangka pengembangan yang memberikan apresiasi terhadap keragaman lokal, yang disertai oleh berbagai dukungan tidak langsung tetapi jelas memiliki semangat kepemihakan pada koperasi dan ekonomi rakyat. Dengan demikian

strategi pengembangan yang perlu dikembangkan adalah strategi yang partisipatif. Hal ini akan membutuhkan perubahan pendekatan yang mendasar dibandingkan dengna strategi yang selama ini diterapkan. Rekonseptualisasi sekaligus revitalisasi peran pemerintah akan menjadi faktor yang paling menentukan dalam perspektif pengembangan partisipatif ini.—

# MASA DEPAN LEMBAGA KEUANGAN MIKRO DI INDONESIA: TINJAUAN DARI ASPEK PENGATURAN DAN PENGAWASAN[1]

SUMANTORO MARTOWIJOYO

## Pengantar

Dengan berkembangnya keuangan mikro sebagai wahana pengurangan kemiskinan di Dunia Ketiga, perhatian pertama sejak ikrar Microcredit Summit di Washington DC 1997 adalah pencarian bentuk *best practises* lembaga keuangan mikro (LKM). Walaupun hampir tidak pernah diperhatikan oleh elite pemerintahan, Indonesia menjadi pusat perhatian dunia karena merupakan tanah air dari LKM yang dianggap paling sukses di dunia, yaitu BRI Unit, ditambah beraneka ragamnya LKM lain di tingkat kecamatan dan perdesaan. Dalam membahas aspek kelayakan *(viability)* dan kelestarian *(sustainability)*, topik yang banyak didiskusikan para pakar adalah pengaturan *(regulation)* dan pengawasan *(supervision)* LKM. Tulisan ini menyarikan isyu di bidang pengaturan dan pengawasan yang berkembang di dunia internasional dan kemudian masalah yang sedang dihadapi LKM di Indonesia beserta usulan jalan keluarnya.

## Isyu di sekitar Pengaturan dan Pengawasan LKM

Pertanyaan pokok yang timbul dengan tumbuhnya LKM adalah (Christen, 1997): (1) dapatkah pelayanan LKM memenuhi standar kinerja yang diperlukan untuk menjaga perkembangan sistem keuangan yang sehat?, dan (2) apakah pengaturan dan pengawasan oleh otoritas pengawasan memberikan faedah (nilai tambah) kepada LKM dan para penabungnya?

Dari pengamatan penulis, pertanyaan tersebut dijabarkan dalam beberapa isyu sebagai berikut.

---

[1] Disiapkan sebagai masukan pada Seminar Lembaga Keuangan Mikro yang diselenggarakan oleh BI di Hotel Aryaduta, Lido, Bogor, tgl. 4-5 Juli 2000

Isyu pertama adalah: perlukah LKM diatur dan diawasi? Apakah atau adakah faedah dari mengatur dan mengawasi LKM (bagi LKM sendiri, pemerintah, nasabahnya dan ekonomi secara keseluruhan) mengingat (i) kecilnya porsi kredit dan aset LKM serta lingkupnya yang sempit, sehingga apabila terjadi kegaga1an pada LKM hampir tidak akan terasa pengaruhnya bagi sistem keuangan, dan (ii) biaya untuk mengatur dan mengawasinya.

Isyu ke dua adalah: apabila hendak diatur dan diawasi, apakah berlaku bagi semua LKM? Apabila tidak semua LKM, mana yang akan diatur dan mana yang tidak? Sesuai peraturan yang banyak dianut, barangkali LKM yang menghimpun dana dari masyarakat *(deposit taking)* saja yang diatur. Lalu, apakah batasan dari "menghimpun dana dari masyarakat"? Apakah kelompok arisan dan koperasi kredit (*credit union)* dianggap menghimpun dana dari masyarakat? Apakah bank desa seperti BKD yang mewajibkan nasabah menyetorkan sebagian dari kredit yang diterimanya sebagai tabungan wajib dianggap menghimpun dana dari masyarakat? Apakah kelompok BMT yang menerima tabungan anggota yang ingin naik haji dianggap menghimpun dana dari masyarakat?

Bagaimana LKM yang hanya memberikan kredit tanpa menghimpun dana dari masyarakat? Dari kacamata otoritas perbankan mungkin tidak perlu diatur, tetapi bagaimana apabila ada donor atau lembaga dana lain yang berkehendak menyalurkan dana melalui mereka dan ingin tahu lebih dulu bagaimana *track records* kinerja mereka?

Isyu ke tiga: pengaturan bagi LKM yang diatur dan diawasi apakah dengan menerapkan peraturan yang telah ada atau dengan peraturan khusus? Apabila diterapkan peraturan yang ada untuk lembaga keuangan yang tradisional (bank umum). atau dengan modifikasi, seberapa jauh peraturan tsb sesuai (atau disesuaikan) dengan misi dan kondisi LKM? Apabila akan diadakan pengaturan khusus apakah otoritas pengatur telah memahami karakteristik perbedaan LKM dengan LK tradisional antara lain yang menyangkut lingkungan, segmen pasar, bentuk kelembagaan, skala operasi dan tingkat profesionalisme?

Hal di atas terutama menyangkut isyu yang ke empat: apakah kriteria pengukur kinerja *(performance indicators)* LKM sudah ada dan

sudah tepat? CAMEL? CAMEL plus atau CAMEL minus? Atau kriteria lain yang banyak diajukan para pakar dan praktisi ?

**Alternatif Pengaturan LKM**

Sejauh ini pendekatan yang telah dilakukan dalam pengaturan LKM adalah (Christen, 1997):

1. tanpa pengaturan *(no regulation):* di banyak negara, umumnya LKM informal (arisan, kelompok simpan-pinjam, pelepas uang, dsb.) bebas melakukan operasinya karena berada di luar jangkauan peraturan formal.
2. peraturan yang ada (*existing law*): pengawasan dilakukan oleh otoritas pengawasan bank berdasarkan peraturan yang berlaku untuk bank umum dengan menyesuaikan beberapa rasio dan cara pengawasan dengan resiko yang khusus dihadapi LKM. Sebagai contoh pengawasan terhadap BancoSol di Bolivia dilakukan oleh otoritas pengawasan bank dan lembaga keuangan.
3. peraturan khusus *(special law):* pengawasan dilakukan oleh otoritas pengawasan berdasarkan peraturan yang khusus mengatur LKM atau portofolio kredit mikro dari lembaga keuangan. Sebagai contoh adalah Peru dengan peraturan khusus untuk EDPYME (lembaga pengembangan usaha kecil dan mikro), dan Bolivia yang kemudian mengeluarkan peraturan untuk PFF , semacam BPR-nya Bolivia.
4. pengaturan sendiri *(self-regulation):* dilakukan oleh federasi berdasarkan peraturan intern yang berlaku untuk anggota. Contoh: koperasi kredit (*credit union)* di banyak negara. termasuk Indonesia, diatur dan diawasi oleh federasinya (Badan Koordinasi Koperasi Kredit Indonesia).
5. pendekatan campuran *(hybrid),* di mana ditunjuk pihak ke tiga untuk mengawasi LKM berdasarkan persetujuan antara otoritas pengawasan dengan pihak terkait. Contohnya adalah Indonesia di mana pengawasan atas bank umum dan BPR dilakukan oleh bank sentral, sedangkan pengawasan atas BKD diserahkan kepada BRI.
6. sedang dalam proses pembahasan di Filipina dan Afrika Selatan yang mengarah kepada pembentukan aliansi/koalisi beberapa pihak terkait, seperti federasi LSM pelaksana LKM, unit pengawasan dari bank sentral, lembaga penyedia dana bagi keuangan mikro *(apex/*

*wholesale finance intermediary),* bank umum yang memberi kredit kepada LSM, badan pengaturan/pengawasan pemerintah, lembaga penelitian, akademisi, dan lembaga donor.

Yang menarik adalah bahwa lahirnya peraturan khusus bagi PFF di Bolivia merupakan hasil saling-ajar antara pengawas bank selama mengawasi BancoSol dengan pihak manajemen BancoSol. Sedangkan pembicaraan mengenai pengaturan LKM di Filipina timbul dari prakarsa praktisi LKM sendiri yang merasa membutuhkan norma bagi kelayakan dan kelangsungan hidup "industri" mereka (Berenbach & Churcill, 1997).

**Masalah LKM di Indonesia**

Masa depan dan kelestarian LKM di Indonesia menghadapi beberapa masalah penting yang menyangkut pengaturan dan pengawasan.

1. Status BKD yang masih "menggantung" (berstatus BPR tapi belum BPR).

   Berdasarkan UU Perbankan No. 7/1992, BKD memperoleh status sebagai BPR, tetapi tidak/belum memenuhi beberapa persyaratan/ kewajiban sebagai BPR, yaitu: (i) membuka kantor setiap hari kerja (persyaratan pengukuhan LDKP menjadi BPR, SKB Depdagri-BI-Depkeu 26 September 1994), (ii) ketentuan pemenuhan modal minimum, (iii) ketentuan penilaian tingkat kesehatan BPR, (iv) kewajiban pelaporan bulanan kepada BI. Apakah pengecualian terhadap ke empat hal tsb berlaku selamanya atau sementara? Apabila untuk selamanya, mengapa tidak dibakukan agar tidak menjadi pertanyaan yang secara psikologis mengganggu para pelaksananya? Tetapi apabila pengecualian tersebut berlaku selamanya, apakah tidak diskriminatif terhadap banyak LDKP yang mungkin mempunyai kelemahan yang sama sehingga tidak memenuhi syarat untuk menjadi BPR ? Apabila pengecualian tersebut hanya berlaku untuk sementara, apakah sudah dipikirkan dampaknya apabila kelak ke empat kewajiban di atas harus dipenuhi, dan telah dilakukan langkah-langkah agar "museum hidup" tersebut bisa terus lestari? Dari segi bentuk hukum, BKD juga menghadapi masalah karena bentuk hukum BPR yang diperbolehkan menurut UU Perbankan adalah perusahaan daerah,

koperasi, atau perseroan terbatas. Akankah BKD dipaksa menjadi koperasi? Sejarah telah membuktikan ketidakberhasilan menjadikan BKD sebagai koperasi. Tidak adakah kemungkinan lembaga yang didirikan berdasarkan *rembug desa* ini diadopsi sebagai perusahaan daerah?

2. Masa depan LDKP yang tidak dikukuhkan sebagai BPR setelah 30 Oktober 1997:

   masih bolehkah beroperasi dan menghimpun dana dari masyarakat? Penutup dari SKB Depdagri-BI-Depkeu 26 September 1994 mengatakan bahwa LDKP yang tidak dikukuhkan menjadi BPR "tetap dapat meneruskan usahanya sebagai LDKP , dan dalam status ini dilarang melakukan usaha perbankan sebagaimana diatur dalam pasal13 UU No.7 tahun 1992". Padahal pasal tersebut mengatakan bahwa usaha perbankan adalah menghimpun dana dari masyarakat dan memberikan kredit, jadi apakah berarti LDKP yang tidak menjadi BPR tidak boleh beroperasi lagi? Apabila penutup SKB tsb keliru dan yang dilarang adalah menghimpun dana masyarakat, hal itu menurut penulis sangat disayangkan dan tidak adil karena (i) sebelum berlakunya UU No. 7/1992 LDKP tsb telah diperbolehkan menghimpun dana dari masyarakat, (ii) koperasi simpan-pinjam (yang umumnya kelembagaannya lebih lemah daripada LDKP) berdasarkan PP No.9/1995 boleh menghimpun modal tabungan dari anggota dan calon anggotanya, koperasi lain dan atau anggotanya, bank dan lembaga keuangan lainnya, penerbitan obligasi dan surat hutang lainnya, serta sumber lain yang sah, yang berarti hampir sama dengan masyarakat luas.

3. Implikasi dihentikannya fungsi BI dalam pemberian kredit dan dalam pengawasan perbankan. (i) Dengan tidak diperkenankannya BI untuk memberikan kredit oleh UU BI yang baru, bagaimanakah nasib Proyek Kredit Mikro (PKM) selanjutnya? Satu hal yang disayangkan adalah karena PKM adalah satu-satunya proyek, setelah Proyek FID, yang menaruh perhatian kepada penguatan kelembagaan LDKP, yang adalah LKM nonbank. (ii) Dengan dicabutnya fungsi BI dalam pengawasan perbankan paling lambat di tahun 2002, bagaimanakah pengawasan BKD selanjutnya? Selama ini, BRI melakukan pengawasan kepada BKD atas mandat dan (terutama) pembiayaan dari BI. Masalah ini bertambah serius

dengan adanya berita burung bahwa BRI bemiat melepaskan tugas tersebut atas saran dari IMF (?).

4. Latar belakang dua masalah yang pertama adalah: tidak konsistennya konsep BPR yang dianut pemerintah, sehingga merugikan eksistensi LKM pra-Pakto. Semula UU Perbankan No.14/1967 dan SK Menkeu No. 1064/KMK.001/1988 menyebutkan bahwa BKD, LDKP , bank pasar dan sejenisnya adalah identik dengan BPR. Kemudian tindak lanjut UU Perbankan No. 7/1992 mewajibkan LKM yang telah berdiri sebelumnya tapi belum memperoleh izin usaha sebagai BPR untuk mengajukan permohonan izin usaha dengan memenuhi persyaratan yang ditetapkan (yaitu PP No. 71/1992 dan SKB Depdagri-BI-Depkeu 26 September 1994 ). Latar belakangnya ternyata penjelasan pasal 21 ayat 2 UU No. 7/1992 yang mengatakan bahwa lembaga-lembaga tsb. adalah "lembaga perbankan yang lebih kecil dari BPR", berarti tidak identik dengan BPR, dan oleh karenanya harus meningkatkan diri menjadi BPR. Di kalangan otoritas moneter rupanya dianut mitos bahwa lembaga keuangan yang lebih besar adalah yang lebih baik (opini penulis dalam Media Indonesia, 24 Mei 2000). Diperbolehkannya BPR membuka kantor cabang di luar wilayah kecamatan, bahkan kabupaten, lebih mengaburkan konsep BPR sebagai *community bank* yang diharapkan "memperdalam " akses pelayanan kepada masyarakat di sekitarnya. Kurang difahaminya konsep LKM oleh pihak pengawas BPR dan sudut pandang yang berorientasi kepada perbankan umum terlihat dari perbedaan persepsi di lapangan mengenai hal-hal yang justru merupakan pelaksanaan misi LKM, seperti pemberian kredit dalam jumlah kecil-kecil dan pemberian kredit tanpa agunan.

**LKM dan Pembangunan Daerah**

Pengembangan lembaga dana dan kredit perdesaan (LDKP) di Indonesia adalah merupakan hasil pergeseran kebijakan pembangunan sektoral yang sentralistik ke arah kebijakan pengembangan perdesaan terpadu yang didesentralisasikan ke daerah. Proyek Pengembangan Wilayah *(Provincial Area Development Project)* dilaksanakan selama 10 tahun (1978-1988) di 4 propinsi di Jawa yang

padat penduduknya dan 6 propinsi di luar Jawa yang dianggap paling miskin. Kegiatan PPW ditujukan untuk meningkatkan efektivitas birokrasi dan meningkatkan partisipasi masyarakat daerah dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan di daerahnya masing-masing. Pengembangan sistem kredit perdesaan merupakan salah satu komponen program untuk mengurangi kemiskinan dengan mengikutsertakan masyarakat setempat. Berdasarkan peraturan daerah masing-masing, Bank Pembangunan Daerah ditunjuk menjadi pembina teknis, sedangkan pejabat pemerintah dari tingkat propinsi sampai kecamatan bertindak sebagi badan pembina. Keberhasilan LDKP sebagian besar tergantung kepada intensitas pembinaan dari BPD di masing-masing propinsi serta keberhasilannya dalam membebaskan diri dari campur tangan birokrasi.

Dalam rangka otonomi daerah, selain merupakan penyedia pelayanan keuangan bagi masyarakat ekonomi lemah, LDKP mempunyai potensi sebagai penyumbang penghasilan daerah yang cukup berarti, asalkan dibina untuk meningkatkan efisiensi dan memperluas jangkauan pelayanannya, serta menekan tingkat tunggakan kreditnya. Akan tetapi mengingat BPD yang menjadi pembinanya di banyak propinsi saat ini sedang menghadapi banyak masalah dalam membenahi dirinya sendiri sebagai bank umum, dikhawatirkan perhatiannya kepada pembinaan LDKP akan menurun di saat-saat sekarang.

**Kesimpulan dan Usulan**

1. Perlu penghayatan oleh otoritas pengatur dan pengawas perbankan Indonesia mengenai konsep LKM yang tidak semata-mata berdasarkan konsep perbankan, kemudian melakukan perenungan kembali kebijakan yang telah dikeluarkannya serta mengambil langkah-langkah untuk menghindarkan dampak negatif kebijakan yang kurang mendukung kelangsungan hidup LKM.
2. Implikasi bagi BKD apabila aturan BPR (buka setiap hari kerja, pemenuhan KPMM, pelaporan bulanan, ketentuan tingkat kesehatan) harus dilaksanakan adalah matinya sebagian besar BKD karena menanggung beban berat dari perubahan sistem akunting, organisasi dan biaya. Oleh karena itu, pengecualian dari peraturan tersebut seyogianya dibakukan selamanya dengan memberikan

status BKD sebagai "BPR Khusus" sebagaimana Grameen Bank memperoleh *special charter* di Bangladesh.

3. Oleh karena BKD (yang tidak dapat memenuhi beberapa persyaratan BPR) dapat memperoleh status sebagai BPR, maka demi keadilan LDKP yang tidak menjadi BPR juga harus diperbolehkan terus beroperasi sebagai LDKP dan diperbolehkan menghimpun dana secara "terbatas" dari masyarakat di lingkungannya. Yang dimaksud dengan "masyarakat di lingkungannya" adalah: para peminjam, anggota, penduduk desa/ kecamatan tempat kedudukannya (atau di mana LDKP beroperasi), atau kelompok masyarakat lain yang mempunyai hubungan *kepaguyuban* ( *common bonds* ) dengan LKM.
4. Apabila BPR memang didorong untuk menjadi besar dan dibiarkan menjadi seperti bank umum berskala kecil seperti gejala perkembangannya saat ini, kiranya struktur perbankan Indonesia yang terdiri dari bank umum dan BPR perlu memberi ruang dan hak hidup bagi satu jenis bank lagi, yaitu LKM atau Lembaga Keuangan Perdesaan,untuk menampung lembaga-lembaga yang walaupun "lebih kecil dari BPR " dan tidak memenuhi syarat menjadi BPR tetapi telah menunjukkan jasanya dan *sustainabilitynya* melebihi lembaga-lembaga lain yang memperoleh bantuan dan subsidi terus-menerus. BKD kiranya dapat "diturunkan" ke golongan ini, sedangkan yang termasuk dalam BPR hanyalah LKM yang sepenuhnya dapat menerapkan sistem BPR.
5. Kriteria penilaian tingkat kesehatan bagi LKM kiranya perlu dirumuskan kembali oleh satu tim yang terdiri dari orang-orang yang memahami perbankan dan keuangan mikro, dengan mengikutsertakan pengawas BKD dan LDKP, karena kriteria CAMEL tidak sesuai diterapkan bagi LKM. Dalam kaitannya dengan keadilan (butir 2), dan karena akan digolongkan menjadi satu (butir 3), kiranya perlu diadakan satu studi untuk membandingkan kinerja BKD (yang bagaimanapun kinerjanya tokh memperoleh status sebagai BPR) dengan LDKP yang tidak memenuhi syarat atau tidak mau menjadi BPR dengan tolok ukur yang sama oleh satu tim yang kompeten.
6. Pengawasan atas LKM yang berupa BKD seyogianya tetap diserahkan kepada BRI, sedangkan LKM yang terdiri dari LDKP

yang tidak menjadi BPR tetap diserahkan kepada BPD masing-masing propinsi. Mengingat akan *phasing outnya* BI dari pengawasan bank dan BRI dari pengawasan BKD, serta keadaan BPD yang menghadapi banyak masalah, kiranya perlu dipikirkan pula pembentukan satu lembaga pengawasan LKM yang terdiri dari unsur-unsur pengawas BKD, pengawas LDKP , praktisi dan pakar keuangan mikro.

7. Untuk pengembangan LKM, yang terbukti telah dapat menjaga kesinambungan hidupnya dengan mandiri, diperlukan perhatian dari pemerintah pusat dan daerah.

Sekedar perhatian. tidak usah disertai bantuan dana yang besar, akan merupakan angin sejuk bagi LKM, yang selama ini menjadi perhatian orang luar negeri. tapi hampir tidak pernah dilihat keberadaannya oleh akademisi dan petinggi dalam negeri. Pemerintah lebih suka membuat proyek atau lembaga kredit baru dengan suku bunga murah, yang mengakibatkan LKM sukar mengembangkan usahanya, daripada membina LKM yang sudah ada. Masa depan LKM Indonesia sangat tergantung kepada kebijakan pengaturan dan pengawasan yang tepat, yang memahami misi yang diemban oleh LKM dan kondisi yang dihadapinya.

Jatibening, 2 Juli 2000

**DAFTAR PUSTAKA**


1. Berenbach, Shari dan Craig Churchill, *Regulation and Supervision of Microfinance Institutions*, The Microfinance Network Occasional Paper No.1, 1997
2. Chavez, Rodrigo A. dan Claudio Gonza1es-Vega, *Principles of Regulation and Prudential Supervision: Should They Be Different for Microenterprise Finance Organizations?* , Rural Finance Program, Dept of Agricultural Economics and Rural Sociology, Columbus, Ohio, 1992
3. Martowijoyo, Sumantoro, *Dampak Kebijakan Deregulasi Perbankan terhadap Kinerja Lembaga Keuangan Perdesaan*, naskah disertasi, tidak diterbitkan, 1999
4. Mubyarto dan Loekman Soetrisno, *Integrated Rural Development: Indonesia*, CIRDAP, 1989
5. Rock, Rachel dan Maria Otero, eds., *From Margin to Mainstream: The Regulation and Supervision of Microfinance*, Monograph Series No.11. ACCION International, 1997

## BAGIAN KEDELAPAN

# MANIFESTO POLITIK EKONOMI PEMBERDAYAAN EKONOMI RAKYAT

BAGIAN KEDELAPAN

# MANIFESTO POLITIK EKONOMI PEMBERDAYAAN EKONOMI RAKYAT

# PEMBANGUNAN INDONESIA YANG BERKEADILAN SOSIAL

I. Duabelas seri Seminar Pendalaman Ekonomi Rakyat (SPER) selama 6 bulan (Januari – Juni 2002) telah memantapkan pemahaman tentang pengertian ekonomi rakyat dan peranannya dalam pembangunan Indonesia. Sejarah ekonomi bangsa selama penjajahan 3,5 abad menggambarkan eksploitasi sistem kapitalisme liberal atas ekonomi rakyat yang berakibat pada kemiskinan luas pada sebagian besar bangsa dengan distribusi pendapatan dan kekayaan yang sangat pincang. Struktur sosial ekonomi yang tak berkeadilan sosial ini melalui tekad luhur proklamasi kemerdekaan hendak diubah menjadi masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan ideologi Pancasila: Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia, dan Kerakyatan yang dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan dalam Permusyawaratan/Perwakilan, serta dengan mewujudkan Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia.

II. Dengan warisan sistem ekonomi dualistik dan sistem sosial-budaya pluralistik, bangsa Indonesia membangun melalui "eksperimen" sistem sosialis dan sistem kapitalis dalam suasana sistem ekonomi global yang bernaluri pemangsa (*predator*). Eksperimen pertama berupa sistem ekonomi "sosialis" (1959-66) gagal karena tidak sesuai dengan moral Pancasila dan pluralisme bangsa, sedangkan eksperimen kedua yang "demokratis" berdasar sistem kapitalisme pasar bebas (1966–1998) *kebablasan* karena paham internasional liberalisme *cum* neoliberalisme makin agresif menguasai ekonomi Indonesia dalam semangat globalisasi yang garang. Krisis moneter yang menyerang ekonomi Indonesia tahun 1997 merontokkan sektor perbankan-modern yang keropos karena sektor yang kapitalistik ini terlalu mengandalkan pada modal asing. Utang-utang luar negeri yang makin besar, baik utang pemerintah maupun swasta, makin menyulitkan ekonomi Indonesia karena resep-resep penyehatan ekonomi dari ajaran ekonomi neoklasik seperti Dana Moneter Internasional (IMF) tidak saja tidak menguatkan, tetapi justru melemahkan daya tahan ekonomi rakyat.

Sektor ekonomi rakyat sendiri khususnya di luar Jawa menunjukkan daya tahan sangat tinggi menghadapi krisis moneter yang berkepanjangan. Ekonomi rakyat yang tahan banting telah menyelamatkan ekonomi nasional dari ancaman kebangkrutan.

III. Krisis sosial dan krisis politik yang mengancam keutuhan bangsa karena meledak bersamaan dengan krisis moneter 1997 bertambah parah karena selama lebih dari 3 dekade sistem pemerintahan yang sentralistik telah mematikan daya kreasi daerah dan masyarakat di daerah-daerah. Desentralisasi dan otonomi daerah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat daerah dalam pembangunan ekonomi, sosial-budaya, dan politik daerah, menghadapi hambatan dari kepentingan-kepentingan ekonomi angkuh dan mapan baik di pusat maupun di daerah. Ekonomi rakyat di daerah-daerah dalam pengembangannya memerlukan dukungan modal, yang selama bertahun-tahun mengarus ke pusat karena sistem perbankan sentralistik. Modal dari daerah makin deras mengalir ke pusat selama krisis moneter. Undang-undang Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah dikembangkan melalui kelembagaan ekonomi dan keuangan mikro, dan peningkatan kepastian usaha di daerah-daerah. Kepastian usaha-usaha di daerah ditingkatkan melalui pengembangan sistem keuangan syariah dan sistem jaminan sosial untuk penanggulangan kemiskinan, dan pengembangan program-program santunan sosial, kesehatan, dan pendidikan.

IV. Krisis moneter juga menciptakan suasana ketergantungan ekonomi Indonesia pada kekuatan kapitalis luar negeri, lebih-lebih melalui cara-cara pengobatan Dana Moneter Internasional (IMF) yang tidak mempercayai serta mempertimbangkan kekuatan ekonomi rakyat dalam negeri khususnya di daerah-daerah. Kebijakan, program, dan teori-teori ekonomi yang menjadi dasar penyusunannya didasarkan pada model-model pembangunan neoklasik Amerika yang agresif tanpa mempertimbangkan kondisi nyata masyarakat plural di Indonesia. Pakar-pakar ekonomi yang angkuh, yang terlalu percaya pada model-model teoritik-abstrak, berpikir dan bekerja secara eksklusif tanpa merasa memerlukan bantuan pakar-pakar non-ekonomi seperti sosiologi, ilmu-ilmu budaya, dan etika. Strategi pembangunan yang terlalu berorientasi

pada pertumbuhan makro dengan mengabaikan pemerataan dan keadilan telah secara rata-rata menaikkan peringkat ekonomi Indonesia dari negara miskin ke peringkat negara berpendapatan menengah, namun disertai distribusi pendapatan dan kekayaan yang timpang, dan kemiskinan yang luas. Reformasi ekonomi, politik, sosial-budaya, dan moral, membuka jalan pada reformasi total mengatasi berbagai kesenjangan sosial-ekonomi yang makin merisaukan antara mereka yang kaya dan mereka yang miskin, antara daerah-daerah yang maju seperti Jawa dan daerah-daerah luar Jawa yang tertinggal.

V. Kemerosotan etika pembangunan khususnya di bidang hukum dan bisnis modern berkaitan erat dengan pemaksaan dipatuhinya aturan main global yang masih asing dan sulit dipenuhi perusahaan-perusahaan nasional. Aturan main globalisasi dengan paham neoliberal yang garang terutama berasal dari ajaran "Konsensus Washington" (1987) telah menyudutkan peranan negara-negara berkembang termasuk Indonesia. KKN (Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme) merupakan jalan pintas para pelaku bisnis untuk memenangkan persaingan secara tidak bermoral yang merasuk pada birokrasi yang berciri semi-feodal. Etika ekonomi rakyat yang jujur, demokratis, dan terbuka, yang menekankan pada tindakan bersama (*collective action*) dan kerjasama (*cooperation*), merupakan kunci penyehatan dan pemulihan ekonomi nasional dari kondisi krisis yang berkepanjangan. Inilah moral pembangunan nasional yang percaya pada kekuatan dan ketahanan ekonomi bangsa sendiri.

VI. Mengingat berbagai konstatasi di atas, kami yang mewakili:

1. YAE (Yayasan Agro-Ekonomika)
2. Komisi Ilmu-ilmu Sosial – AIPI (Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia)
3. Bina Swadaya
4. Perhepi (Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia)
5. ISI (Ikatan Sosiologi Indonesia)
6. Gema PKM (Gerakan Bersama Pengembangan Keuangan Mikro Indonesia),

yang telah bahu-membahu melaksanakan Seminar Pendalaman Ekonomi Rakyat di Jakarta selama 6 bulan sejak 22 Januari hingga 2 Juli 2002 menyampaikan :

**Manifesto Politik Ekonomi Pemberdayaan Ekonomi Rakyat,** sebagai berikut.

**A. Sistem Ekonomi Nasional**

Sistem Ekonomi Nasional Indonesia adalah Sistem Ekonomi Kerakyatan yaitu ekonomi berasas kekeluargaan yang berasaskan daulat rakyat dan asas moral dengan pemihakan pada sektor ekonomi rakyat. Pemihakan dan perlindungan pada ekonomi rakyat merupakan strategi memampukan dan memberdayakan pelaku-pelaku ekonomi rakyat yang sejak zaman penjajahan dan setengah abad Indonesia merdeka selalu dalam posisi tidak berdaya. Prasyarat sistem ekonomi nasional yang berkeadilan sosial adalah berdaulat di bidang politik, mandiri di bidang ekonomi, dan berkepribadian di bidang budaya.

**B. Paradigma Pembangunan**

Moral Pembangunan yang mendasari paradigma pembangunan Indonesia yang berkeadilan sosial mencakup:

1. peningkatan partisipasi dan emansipasi rakyat laki-laki dan perempuan serta otonomi daerah,
2. penyegaran nasionalisme ekonomi melawan ketidakadilan,
3. pendekatan pembangunan berkelanjutan yang multidisipliner dan multikultural,
4. pencegahan kecenderungan disintegrasi nasional,
5. pengkajian ulang pendidikan dan pengajaran ilmu ekonomi dan ilmu-ilmu sosial di universitas,
6. penghormatan Hak-hak Asasi Manusia dan masyarakat.

**C. Kebijakan dan Strategi**:

1. **Ketetapan Hati.** Pemerintah dan wakil-wakil rakyat senantiasa berketetapan hati meningkatkan taraf kehidupan masyarakat terutama ekonomi rakyat di daerah-daerah terpencil yang menggunakan sumberdaya alam setempat,

dengan kekuatan modal sendiri, teknologi tepat guna, dan pasar terbatas.

2. **Kemiskinan.** Kemiskinan mewarnai ekonomi rakyat sejak zaman penjajahan. Meskipun selama era Orde Baru kemiskinan absolut mulai berkurang, namun kemiskinan relatif meningkat karena perbedaan yang makin besar dalam peningkatan kesejahteraan kelompok-kelompok masyarakat. Kebijakan dan program-program penanggulangan kemiskinan yang adil berpihak dan bersasaran pada kelompok yang paling miskin.
3. **Pengangguran.** Penduduk miskin di Indonesia bukanlah penganggur penuh, mereka bekerja namun dengan pendapatan rendah. Mereka itulah pelaku-pelaku ekonomi rakyat yang memerlukan dukungan program-program pemberdayaan. Program-program pemberdayaan yang diprakarsai pemerintah dikembangkan menjadi program-program milik kelompok-kelompok swadaya masyarakat yang mandiri, dengan bantuan dana bergulir dari pemerintah, LSM, atau sumber-sumber dana lain.
4. **Perbankan.** Industri perbankan sebagai lembaga keuangan intermediasi modern yang telah berkembang cepat melalui kebijakan deregulasi (1983–93), dibenahi dengan sungguh-sungguh agar tidak memperdaya tetapi memberdayakan ekonomi rakyat, dengan mendorong perbankan agar meningkatkan pelayanannya kepada usaha kecil dan menengah (UKM). Program-program keuangan mikro terutama ditujukan untuk memperkuat kelembagaan lembaga-lembaga keuangan asli masyarakat berdasarkan adat setempat yang sudah lama ada, meningkatkan kemampuan rakyat kecil di dalam meningkatkan usaha, pendapatan, maupun semangat keswadayaan mereka.
5. **Kebijakan pertanian yang memihak petani**. Program pembangunan yang berhasil meningkatkan produksi pertanian terutama pangan, patut dipertimbangkan untuk kembali dilaksanakan, dengan reformasi agraria, pengelolaan sumberdaya alam yang lebih efisien dan lebih adil, dan perbaikan dasar tukar (*term of trade*) komoditi-komoditi

pertanian, termasuk komoditi ekspor perkebunan yang dihasilkan daerah-daerah tertentu di luar Jawa.

6. **Hubungan Keuangan Pusat Daerah.** Dalam era otonomi daerah diperlukan hubungan keuangan yang adil, imbang, dan harmonis, antara pusat dan daerah. Program-program pembangunan daerah mengembangkan potensi-potensi ekonomi dari daerah-daerah yang kaya sumberdaya alam, dengan tidak sekaligus meninggalkan daerah-daerah yang miskin sumberdaya alam namun berpotensi besar dalam sumberdaya manusia.

7. **Pengelolaan Perdagangan Bebas.** Proses meningkatnya perdagangan bebas sebagai konsekuensi dan kaitan eratnya dengan globalisasi yang makin garang mengharuskan Indonesia mengelola secara hati-hati perdagangan luar negerinya dan meningkatkan kerjasama ekonomi-perdagangan dalam negeri. Perdagangan ekspor-impor penting sekali, tetapi yang tidak kalah penting adalah melancarkan hubungan dagang antardaerah di Indonesia sendiri dalam rangka negara kesatuan yang kuat dan utuh. Keterpaduan hubungan ekonomi-perdagangan antardaerah merupakan kunci kemampuan dan ketahanan ekonomi nasional.

## VII. PENUTUP

(1). Krisis moneter dan krisis multidimensi yang mencakup berbagai bidang kegiatan ekonomi dan sosial masyarakat, tidak seharusnya dijadikan alasan ekonomi Indonesia menjadi makin tergantung pada utang dan kepentingan-kepentingan ekonomi luar negeri. Sebaliknya, daya tahan ekonomi Indonesia semakin dikukuhkan di pedesaan dan daerah-daerah luar Jawa. Dalam masa dekat hubungan ekonomi pusat-daerah dan antar daerah dalam rangka otonomi daerah ditingkatkan, diserasikan, dan diselaraskan. Peningkatan daya tahan ekonomi nasional yang berlandaskan ekonomi rakyat lebih mendesak ketimbang peningkatan daya saing yang liberal-kapitalistik. Gerakan koperasi sebagai wadah kegiatan

ekonomi rakyat makin digalakkan agar berperan makin besar dalam memajukan perekonomian nasional yang tangguh.

(2). Manifesto politik ekonomi pemberdayaan ekonomi rakyat merupakan manifestasi kesadaran akan kekeliruan "eksperimen" sistem ekonomi yang tidak mempercayai rakyat. Penelitian demi penelitian ke daerah-daerah dan desa-desa di seluruh Indonesia menunjukkan betapa krisis moneter yang berkepanjangan tidak menghancurkan ekonomi Indonesia, dan betapa ramalan akan terjadinya "kiamat" dalam perekonomian Indonesia benar-benar keliru. Pesimisme berlebihan tentang masa depan perekonomian Indonesia sebaiknya tidak dibiarkan. Sebaliknya optimisme yang penuh kewaspadaan akan menjamin tercapainya sasaran pembangunan nasional menuju terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur berdasar Pancasila.

(3). Melalui pengkajian ulang model pembangunan ekonomi neoklasik *ala* Amerika yang kapitalistik, neoliberal, dan non-kultural, Indonesia dapat menghindari proses imperialisme intelektual yang tanpa disadari telah mempertukarkan tiga setengah abad penjajahan fisik dengan tiga setengah dasawarsa penjajahan neoliberal. Sungguh sulit membayangkan masa depan bangsa jika cendekiawan muda Indonesia tidak menyadarinya dan tidak mampu menyiasatinya.

(4). Para pendukung manifesto bertekad untuk berusaha bersama-sama, di bidang kerja masing-masing, melalui berbagai jaringan kerja, memperjuangkan agar saling pengertian dapat dikembangkan lebih jauh, disertai upaya ujicoba di tengah-tengah masyarakat di daerah sehingga makin luas diterima baik di antara pelaku di aras "atas" (elit) maupun di aras menengah dan aras rakyat banyak berdasar pengalaman nyata di lingkungan dan daerah yang beragam.

Jakarta, 02 Juli 2002

# PENUTUP

# INTISARI

## EKONOMI PANCASILA: EKONOMI BARU UNTUK PEMBANGUNAN INDONESIA

( Disarikan dari *The New Economics of Indonesian Development*: Ekonomi Pancasila, yang merupakan Bab IV dalam Mubyarto dan Daniel W. Bromley, *"A Development Alternative for Indonesia"*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002)

Indonesia saat ini sangat membutuhkan suatu ekonomi baru, suatu pedoman etika untuk mengatur hubungan-hubungan ekonomi, dan Ekonomi Pancasila adalah jawabannya. Aspek-aspek kunci dari Ekonomi Pancasila adalah sebagai berikut.

1) **Partisipasi dan Demokrasi Ekonomi**, Demokrasi Ekonomi menghendaki hasil dari pembangunan harus dinikmati oleh seluruh rakyat. Kebijakan politik kita sewajarnya mengutamakan pembukaan seluas-luasnya peluang ekonomi bagi semua warga negara dan semua daerah.
2) **Keadilan Sosial**. Mengutip Rawls (1971): "...Jika kita menerima kerangka kelembagaan yang memenuhi syarat kesamaan dalam kemerdekaan dan peluang berusaha, (maka) harapan-harapan yang lebih tinggi pada mereka yang punya kedudukan lebih baik, hanyalah bisa dianggap adil, apabila mereka ikut berkiprah dalam suatu rencana (kegiatan) yang sama, yang akan memenuhi harapan golongan masyarakat yang paling tertinggal". Atau seperti dikatakan Stiglitz (2002): "...Kebijakan ekonomi yang baik adalah yang bisa mengangkat kehidupan rakyat miskin..."
3) **Nasionalisme Ekonomi**. Pinjaman dan modal asing hanya dibatasi untuk penguatan ekonomi dan tidak mengakibatkan ketergantungan ekonomi nasional kepada kepentingan luar negeri. Di era reformasi ini kita wajib melakukan pemantauan yang fungsional dan terbuka atas lembaga bisnis swasta untuk menjaga keselamatan ekonomi dan memulihkan kepercayaan masyarakat. Modal asing, selain wajib membantu pemulihan ekonomi (dari krisis 1997) dan

menyumbang pada pertumbuhan ekonomi, wajib pula membantu pembangunan ekonomi rakyat.

4) **Pembangunan Daerah, bukan pembangunan di daerah.** Di masa lalu pola pembangunan (sebagian besar) tidak berlandaskan pada aspirasi rakyat (daerah). Di waktu itu tidak ada upaya memberi kepercayaan pada rakyat di kabupaten /kota dan di desa-desa, dalam menentukan masa depan mereka. Lembaga perencanaan di tiap daerah selayaknya mendorong pola perencanaan yang partisipatif, dimulai "dari bawah" (*bottom-up*), berdasar cita-cita rakyat daerah masing-masing. Ke dua, sampai mana lembaga bisnis di daerah akan mampu berkarya dalam lingkungan otonomi daerah itu? Ke tiga, di aras daerah juga diperlukan suatu tekad baru untuk mencapai keadilan sosial. Otonomi Daerah punya potensi baik dalam upaya meningkatkan prakarsa lokal didalam mencapai keadilan sosial.

5) **Ekonomi dan disintegrasi nasional.** Sumber disintegrasi sebenarnya bukan perbedaan etnis, tapi disparitas ekonomi. Peranan pemerintah (nasional, pemda) dan lembaga swasta besar/ modal asing dalam membuka peluang lebih besar bagi penduduk di daerah, mencakup peluang yang sama antara penduduk lokal dan pendatang (yang sempat berkonflik).

6) **Menuju pendekatan multidisiplin dalam pembangunan.** "Pembangunan ekonomi" tidak hanya berarti pembangunan fisik dan materi, tapi mencakup dimensi lain dari kebutuhan manusia. Faktor-faktor ekonomi tak mungkin dipisahkan dari faktor-faktor sosial, kebudayaan, politik dan etika. Ekonomi Pancasila memerlukan sumbangan pola pandang sejumlah cabang ilmu lain.

7) **Mengajar Ilmu Ekonomi memerlukan dukungan beragam cabang ilmu.** Ilmu Ekonomi harus lebih terbuka pada ilmu lain. Misalnya saja, Ekonomi Kelembagaan telah memasukkan etika dan hukum, serta memandang ekonomi sebagai beragam jenis transaksi. Ada transaksi tawar-menawar "pasar" ada "transaksi manajemen" dalam perusahaan bisnis dan birokrasi. Ada transaksi "membagi-bagi" yang melibatkan pemerintah, parlemen, lembaga peradilan, dalam membagi peluang-peluang ekonomi di antara lembaga dengan kepentingan-ekonomi yang berbeda. Semua unsur etika, kemanusiaan, nasionalisme dalam mencapai keadilan

sosial, selayaknya dimasukkan dalam model-model pembangunan dan pengajaran Ilmu Ekonomi di perguruan tinggi.

# DAFTAR PEMBICARA

**Bambang Ismawan,** lulusan (Doktorandus) dalam Ekonomi Pertanian dari Fakultas Ekonomi UGM dan MS dalam Sosiologi Pedesaan dari Institut Pertanian Bogor (1964), Direktur Bina Swadaya, Sekretaris Jendral Himpunan Kerukunan Tani Indonesia (HKTI) dan Sekretaris Jendral Gerakan Bersama Pengembangan Keuangan Mikro (Gema PKM)

**Bayu Krisnamurthi,** MS (1991) dan Doktor (1998) dalam Ekonomi Pertanian Institut Pertanian Bogor (IPB), staf pengajar pada Fakultas Pertanian IPB dan Kepala Pusat Studi Pembangunan IPB, dan anggota Dewan Pembina Yayasan Sajogyo Inti Utama (Sains).

**Didik Junaidi Rachbini,** Master dalam Studi Pembangunan (1988) dan PhD(1991) dari *Central Luzon State University*, Filipina, staf pengajar di Universitas Paramadina Mulya dan Universitas Indonesia, serta Pembantu Rektor I Universitas Mercu Buana

**Frans Xaverius Seda,** Doctorandus dari *Katholike Economische Hogeschool, Tilburg, Nederland* (1956), pernah menjabat sebagai Menteri Perkebunan (1964–1966), Menteri Pertanian (1966), Menteri Keuangan (1966–1968), Menteri Perhubungan dan Pariwisata (1968– 1973), Duta Besar RI untuk Belgia dan Luxembourg/Kepala Perwakilan RI pada Masyarakat Ekonomi Eropa, Brussel (1973–1976)

**Harbrinderjit Singh Dillon,** PhD dalam *Agricultural Economics*, *Cornell University*, Amerika Serikat (1983), Direktur Eksekutif *Partnership of Governance Reform in Indonesia,* dan anggota Dewan Pembina Yayasan Sajogyo Inti Utama.

**Mardiasmo,** lulusan S-1 jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi UGM (1981), MBA dari Bridgeport University, AS (1989), PhD dari University of Birmingham, UK (1999), dan staf pengajar di Program Pasca Sarjana Fakultas Ekonomi UGM.

**Mely G. Tan,** PhD dalam Sociology dari University of California-Berkeley, AS (1968), sekarang Ahli Peneliti Utama pada

Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), dan anggota Komnas Perempuan.

**Mubyarto (alm.),** BSc dari Fakultas Ekonomi UGM (1959), Master of Art dalam Ekonomi dari *Vanderbilt University*, AS (1962), dan Ph.D dari *Iowa State University,* AS (1965). Mubyarto adalah ketua Yayasan Agro Ekonomika (YAE) yang pertama, Guru Besar Fakultas Ekonomi UGM dan Kepala Pusat Studi Ekonomi Pancasila (PUSTEP) UGM (sampai saat meninggal).

**Noer Soetrisno,** Master of Art (1982) dan PhD (1984) dalam Ekonomi dari *University of the Philippines, Luzon City*, saat ini Deputi Menteri Negara Koperasi dan UKM Bidang Pengkajian Sumberdaya Usaha Kecil, Menengah dan Koperasi, Ketua Umum PERHEPI, serta anggota Dewan Pembina Yayasan Sajogyo Inti Utama.

**Revrisond Baswir,** lulusan S-1 jurusan Akuntansi FE-UGM (1989), MBA dari Western Michigan University (1991), sekarang sedang menyelesaikan Program S-3 di Universitas Airlangga, staf pengajar dan peneliti di FE-UGM, dan anggota Majelis Ekonomi PP Muhammadiyah.

**Sajogyo**, Sarjana Sosial-Ekonomi Pertanian (Insinyur, 1955) dan Doktor dalam Sosiologi Pedesaan dari Universitas Indonesia Bogor (1957), pernah menjabat sebagai Rekior IPB (1965-1966),Kepala Pusat Penelitian Sosiologi Pedesaan IPB (1972–1983), dan Pusat Studi Pembangunan (1983-1991) IPB, Direktur Eksekutif Pusat Pengkajian dan Pengembangan Perekonomian Rakyat (P3ER)-Yayasan Agro Ekonomika (1995-2002), sekarang Guru Besar Emeritus dalam Sosiologi Pedesaan IPB serta pendiri Yayasan Sajogyo Inti Utama.

**Selo Soemardjan (alm.),** PhD dari *Cornell University*, AS. Pendiri sekaligus dekan pertama (selama 10 tahun) Fakultas Ilmu Pengetahuan Kemasyarakatan (sekarang FISIP) UI, pernah menjadi Sekretaris Wakil Presiden RI Hamengku Buwono IX (1973–1978), Asisten Wakil Presiden Urusan Kesejahteraan Rakyat (1978–1983), dan Staf Ahli Presiden H. M. Soeharto.

**Sediono M. P. Tjondronegoro,** Sarjana Politik dan Sosial dari *Universitas Amsterdam, Nederland*, dan Doktor Sosiologi dari FISIP UI, pengajar di Jurusan Sosial Ekonomi Pertanian IPB

(1963–1993), FISIP UI (1968–1977), pernah menjadi guru besar tamu Universitas Erasmus, Rotterdam, dan anggota MPR-RI (1993–1997). Hingga saat ini aktif sebagai Ketua Dewan Pengurus Yayasan Akatiga, Dewan Penasehat Yayasan Ilmu-ilmu Sosial, Ketua Komisi Ilmu-ilmu Sosial (AIPI), dan Dewan Penasehat Yayasan Bina Desa

**Siswono Yudohusodo,** lulusan Jurusan Sipil ITB (1968), pernah menjabat sebagai Menteri Negara Perumahan Rakyat RI (1988 – 1993), Menteri Transmigrasi dan PPH RI (1993 – 1998), dan Ketua HKTI (pada saat Seminar). Saat ini menjadi Komisaris Utama PT Bangun Tjipta Sarjana.

**Sri-Edi Swasono,** lulusan FE-UI (1963), Master (1965) dan PhD (1969) dari *University of Pittsburg*, AS, pernah menjabat sebagai Ketua Dewan Koperasi Indonesia (DEKOPIN), saat ini anggota TNPP Departemen Koperasi, Direktur University of Indonesia Press, pengajar SESKOAD, SESKOAL, SESKO-ABRI dan LEMHANAS, Guru Besar Ekonomi UI,

**Sumantoro Martowijoyo,** Sarjana (Doktorandus) dari FE-UGM (1973), M. Sc. dalam *Agricultural Economics* dari *Unversity of Arizona*, AS (1984), dan Doktor dalam Ekonomi dari UGM (2002), pernah menjadi Kepala Bagian Pengembangan Usaha Kecil Bank Indonesia (BI), Pemimpin Proyek Kredit Mikro Indonesia (ADB-BI), saat ini Ketua Pusat Studi Keuangan Kecil & Mikro (PUSAKO) dan konsultan independen dalam Keuangan Mikro dan Pengembangan Usaha Kecil.

**Titus K. Kurniadi,** lulusan (Doktorandus) Fakultas Ekonomi UGM, pernah aktif sebagai Pengurus PBSI, pendiri Yayasan Warga Usia Lanjut (WULAN), sekarang Ketua Koperasi Bina Masyarakat Mandiri (BMM).

## PEMRAKARSA PENERBITAN

**PERHEPI (Perhimpunan Ekonomi Pertanian Indonesia)** didirikan di Ciawi, Bogor, sebagai hasil kesepakatan dalam Konferensi Ekonomi Pertanian Indonesia, 13-15 Pebruari 1969, yang diadakan di bawah fasilitas Proyek Survei Agro-Ekonomi (SAE), Departemen Pertanian, di mana pengajar-peneliti dari 15 kampus pernah terlibat.

Organisasi ini dibentuk oleh tokoh-tokoh ilmuwan dan praktisi serta berfungsi sebagai wahana bagi kegiatan dan pemikiran dalam ekonomi pertanian serta pengembangan ilmu secara umum, dalam rangka pembangunan Bangsa dan Negara. Di dalam perjalanan hidupnya PERHEPI tetap menunjukkan kepeduliannya terhadap dinamika pembangunan ekonomi Indonesia khususnya terhadap persoalan-persoalan pembangunan pertanian dan kesejahteraan petani serta masyarakat umum.

Almarhum Dr. Mubyarto adalah ketua PERHEPI yang pertama.

## Yayasan Agro-Ekonomika

**Yayasan Agro-Ekonomika (YAE)** didirikan pada 7 Maret 1980 di Jakarta oleh PERHEPI (Perhimpunan Ekonomi Pertanian).

YAE dibentuk untuk membantu PERHEPI dalam melaksanakan fungsi memajukan ekonomi pertanian di Indonesia, dengan mengadakan penelitian masalah ekonomi dan sosial, terutama di bidang pertanian dan pedesaan, penerbitan majalah dan buku ilmiah serta penyelenggaraan seminar, lokakarya, serta diskusi ilmiah. Salah saru kegiatannya adalah seminar di ibukota propinsi tiap 2 tahun sekali, pernah mencakup satu seri seminar nasional di 4 ibukota propinsi di Kalimantan dan satu seri lain di NTT, NTB dan Bali.

Untuk masa cukup lama YAE diserahi tugas sebagai pengelola majalah Agro-Ekonomika oleh PERHEPI. Setelah Indonesia mengikuti Konferensi Dunia mengenai masalah "Reforma Agraria dan Pembangunan Desa" (di bawah payung FAO) tahun 1979, hasil konferensi berupa suatu "*Peasant Charter*"—Membela Petani Kecil—pertama kali disebarluaskan dalam bahasa Indonesia oleh majalah tersebut.

YAE boleh dikatakan salah satu wadah utama perjuangan almarhum Prof. Dr. Mubyarto, yang juga ketuanya yang pertama, di luar kampus Universitas Gadjah Mada.

Sebagai suatu lembaga, YAE pernah melahirkan dan membina Pusat Pengkajian dan Pengembangan Perekonomian Rakyat (Pusat P3R), yang berkantor di Bogor, di bawah pimpinan Dr. Ir. Sajogyo (guru besar emeritus Sosiologi Pedesaan IPB) selama 1995-2002.

Yayasan Sajogyo Inti Utama (Sains) didirikan oleh para akademisi dan praktisi (terutama sejawat dan murid kedua guru besar) sebagai upaya untuk meneruskan misi Pusat P3R.

# EKONOMI RAKYAT



**".....ekonomi rakyat adalah istilah ekonomi sosial dan ekonomi moral, yang Sejak zaman penjajahan dimengerti, mencakup kehidupan rakyat miskin yang terjajah.....bukan istilah politik "populis" yang dipakai untuk mencatut atau mengatasnamakan rakyat kecil untuk Mengambil hati rakyat dalam Pemilu....."**
**(Mubyarto, 2002)**

PEMAKALAH & PEMBICARA

- Mubyarto
- Sajogyo
- Sediono M.P. Tjondronegoro
- Sri-Edi Swasono
- Frans Seda
- Selo Soemardjan
- Siswono Yudohusodo
- Mely G. Tan
- H.S Dillon
- Didik J. Rachbini
- Bayu Krisnamurthi
- Sumantoro Martowijoyo
- Bambang Ismawan
- Revrisond Baswir
- Mardiasmo
- Titus K. Kurniadi

Yayasan Sajogyo Inti Utama (Sa!ns) adalah lembaga independen yang didirikan untuk membantu mewujudkan cita-cita Negara untuk mencerdaskan dan memerdekakan Bangsa dalam segala dimensinya. Sa!ns bergerak dalam bidang dokumentasi, publikasi, penelitian, dan konsultasi dalam pembangunan kawasan/pedesaan/pertanian, pemberdayaan masyarakat & pengentasan kemiskinan, keuangan mikro & pengembangan usaha mikro, serta kesetaraan jender.

ISBN: 979-99984-0-9