

ku Obor

BANGSA-BANGSA KAYA DAN MISKIN

OLEH : GUNNAR MYRDAL

KATA PENGANTAR OLEH
PAUL SITOHANG

DITERBITKAN UNTUK
YAYASAN OBOR

ARIA

Akhir Perang Dunia ke-II telah disusul [illegible]
munculnya negara-negara yang baru merdeka dari [illegible]
penjajahan negara-negara yang kuat dan kaya. M[illegible] dan
sebutan negara-negara "sedang berkembang" den[illegible]
rendah dan perekonomian yang terbelakang, t[illegible]
penduduk yang [illegible] dengan kemiskina[illegible]

Sepuluh tahun setelah berakhirnya Per[illegible]
Gunnar Myrdal mencanangkan tiga kesi[illegible]
dunia kita dihuni oleh segelintir negara-negara [illegible] dan sejumlah besar negara-negara yang sangat miskin. [illegible]-negara negara kaya dilandasi oleh pola dan tingkat pembangunan ekonomi terus-menerus, sedangkan negara-negara miskin dilandasi oleh p[illegible] perkembangan ekonomi yang sangat lamban bahkan mandeg[illegible]-jurang ketidakmerataan ekonomi antara negara-negara kaya dan negara-negara miskin semakin bertambah besar.

Menghadapi kenyataan-kenyataan pahit tersebut di atas adalah wajar apabila timbul pertanyaan: dapatkah teori ekonom[illegible] yang ada menerangkan kenyataan ketidakmerataan tersebut dan m[illegible] bantu kita mencari jalan keluar?

Hendaknya penilaian kritis terhadap teori ekonomi dan tantangan yang dilontarkan oleh Gunnar Myrdal kepada negara-ne[illegible] sedang berkembang dan kepada para mahasiswa dan para ahli ek[illegible] mereka bermanfaat untuk selalu mengingatkan kita akan keharu[illegible] penyesuaian teori ekonomi kepada persoalan-persoalan konkrit y[illegible] kita hadapi, demi meningkatkan kemampuan teori ekonomi melah[illegible] konsep kebijaksanaan yang mempercepat proses peratasan kemakmuran dan peningkatan pembangunan kita.

Yayasan "Obor" adalah suatu lembaga yang bergerak di bidang kebudayaan di Indonesia dan lain-lain negara Asia Tenggara. Badan ini menerima bantuan dari sejumlah perorangan, yayasan dan lembag[illegible] di Australia, Kanada, negeri Belanda dan Amerika Serikat. Pangeran Bernard dari negeri Belanda bertindak sebagai pelindungnya.

Yayasan "Obor" mencoba menempuh suatu pendekatan baru dalam program pertukaran kebudayaan. Penentuan dan pengarahan program-programnya berada di tangan Dewan Obor yang seluruhnya terdiri dari orang-orang Indone[illegible] Sebagai perintis Yayasan "Obor" membantu penerbit-penerbit Indonesia dalam usaha menerbitkan terjemahan karya-karya terpilih di bidang ilmu-ilmu sosial dengan disertai kata pengantar yang kritis dan cendekiawan-cendekiawan Indonesia.

PUST

Ukr. 29 Juli 2005

BANGSA-BANGSA KAYA DAN MISKIN

Oleh :
GUNNAR MYRDAL

Terjemahan :
PAUL SITOHANG
Fakultas Ekonomi
Universitas Lampung
Telukbetung

Penerbit P.T. Gramedia
Jakarta.

Catatan
di luar pada buku ini diberi judul "Economic Theory and Underdeveloped Regions", sedang terjemahan Amerika diberi judul "Rich Lands and Poor". Kalau kebetulan 2 buku tadi, aslinya adalah satu buku yang sama, Sepert juga buku ini.

BANGSA-BANGSA KAYA DAN MISKIN
oleh Gunnar Myrdal
terjemahan Paul Sitohang
Cetakan pertama, 1976

GM. 76.066
Hak terjemahan Indonesia pada
Yayasan OBOR, Jakarta
All rights reserved
Hak cipta dilindungi oleh
Undang-undang.

Terbitan ini telah dimungkinkan
berkat bantuan dari the European Cultural
Foundation dan The Ford Foundation.

Dicetak oleh
Percetakan P.T. Gramedia
Jakarta.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR 9
Oleh Paul Sitohang
PRAKATA 17

BAGIAN SATU
MEKANISME KETIDAKMERATAAN EKONOMI NASIONAL DAN INTERNASIONAL 23

I. SUATU CIRI UMUM DAN REALITAS SOSIAL YANG BELUM DIJELASKAN 24

Ketidakmerataan Ekonomi Internasional 24
Kesadaran yang Semakin Bertambah Besar 29
Kelemahan Cara-pendekatan Teoritis yang Kita Warisi . . 31

II. PRINSIP KAUSASI SIRKULER DAN KUMULATIP . 35

Dalil yang Samar-samar tentang Lingkaran Tak-Berujung-Pangkal 35
Keseimbangan yang Stabil: Suatu Analogi yang Salah ..37
Suatu Ilustrasi: Masalah Negro di Amerika 39
Kausasi Sirkuler 42
Persoalan Ilmiah 44
"Argumentum ad Hominem" 48

III. KECENDERUNGAN KE ARAH KETIDAKMERATAAN EKONOMI REGIONAL DI SESUATU NEGARA 51

Suatu Ilustrasi Sederhana 51
Permainan Kekuatan-kekuatan Pasar Bergerak ke Arah Ketidakmerataan 55
Migrasi, Perpindahan Modal dan Perdagangan: 56
"Backwash Effects" 60
"Faktor-faktor Non-ekonomis" 62
"Spread Effects" 65
Dua Korelasi Umum 67
Beberapa Contoh mengenai Perubahan-perubahan Kontra Lainnya 71
Perubahan-perubahan dalam Keadaan Bisnis Umum .. 73

IV. PERANAN NEGARA .....
Kebijaksanaan-kebijaksanaan Perataan dari Negara di Negara-negara Lebih Kaya 73
"Negara Penindas" 77
Kebijaksanaan-kebijaksanaan dari Daerah-daerah Terbelakang untuk Mencapai Perkembangan Ekonomi: Suatu Sejarah yang Panjang 79
Suatu "Keselarasan yang Diciptakan" 83
Sistim Harga 86

V. KETIDAKMERATAAN INTERNASIONAL 89
Assumsi-assumsi untuk Penganalisaan 89
Pengaruh-pengaruh yang Ditimbulkan oleh Perdagangan, Perpindahan Modal dan Migrasi 91
Spread Effects yang Lemah 95
Pengaruh Ekonomis dari Kolonialisme 96
Permainan Berbagai Macam Kekuatan 98
Sistim Kolonialisme dalam Likwidasi 103
Warisan dari Kolonialisme 104
Tidak Adanya suatu Negara Dunia 106

VI. KEBIJAKSANAAN-KEBIJAKSANAAN NEGARA NASIONAL DI NEGARA-NEGARA SEDANG-BERKEMBANG 111
Kebangkitan Nasionalisme 111
Tumbuhnya Solidaritas di antara Bangsa-bangsa Miskin 114
Semakin Bertambah Besarnya Perbedaan Perkembangan antara Negara-negara Kaya dan Miskin 117

Kekuatan si Miskin 121
Unsur Moral 125
Relevansi Dunia Soviet 127

VII. PERENCANAAN EKONOMI NASIONAL DI NEGARA-NEGARA SEDANG-BERKEMBANG 129
Kesepakatan tentang Perlunya suatu Rencana Negara . 129
Persoalan-persoalan Pokok dari Perencanaan Negara . 131
Proses Kumulatip yang Terdorong dan Terkontrol ... 137
Perencanaan Harus Dilakukan dengan Besaran-besaran Riil 139
Sistim Harga tidak Memberi Kriteria yang Rasionil untuk Perencanaan Ekonomi 141
Bukan suatu Lisensi 144
Perdagangan Internasional dalam Perencanaan Ekonomi Nasional 146
Kebutuhan-kebutuhan Khusus akan Perlindungan ... 149
Sekali lagi Bukan Menawarkan Lisensi 150

VIII. SUATU TANTANGAN 153

Kebutuhan Negara-negara Sedang-berkembang akan Penelitian 153
Perlunya Cara-pendekatan Baru dalam Teori Ekonomi 154
Peranan Para Ahli Ekonomi Muda di Negara-negara Sedang-berkembang 158

BAGIAN DUA

KETIDAKMERATAAN EKONOMI, HATI NURANI UMUM DAN TEORI EKONOMI 163

IX. DOKTRIN KEMERATAAN DAN PENGHINDARANNYA 164
Doktrin-doktrin yang Radikal dari Peradaban Barat ... 164
Suatu Kekuatan Idiologis 169
Kepercayaan akan Perbedaan-perbedaan Kodrati 171
Penghindaran dalam Teori Ekonomi 174
Peranan Malthus 174
Alasan-alasan untuk Berkompromi 179
Dinamika dari Perataan 182
Penilaian-penilaian Alternatip Lainnya 183

Ketidaktahuan yang Menenangkan 185
Suatu Fase Baru dalam Perjuangan Mencapai Kemerataan 187
Kemerataan yang Semakin Menaik 189
Pencarian-Fakta dalam Ilmu-ilmu Sosial 191
Tradisionalisme dari Teori 193
"Realisme dari Konservatisme" 196

X. KECENDERUNGAN-KECENDERUNGAN KONSERVATIP DARI TEORI EKONOMI DAN FILSAFAT-FILSAFAT DASAR YANG MELANDASINYA 201
Obat-penenang Doktrin Kemerataan 201
Keselarasan Kepentingan 202
Laissez Faire 205
Doktrin Perdagangan Bebas 208
Konsep Keseimbangan 210
Suatu Titik Lemah 213

XI. SUATU CATATAN TENTANG TEORI PERDAGANGAN INTERNASIONAL DAN PERSOALAN KETIDAKMERATAAN 217
Penyamaan Harga Faktor 217
Kekuranganmampuan Teori untuk Menjelaskan Fakta-Fakta 220
Assumsi-assumsi yang Tidak Realistis 222
Pengaruhnya terhadap Diskusi mengenai Keterbelakangan dan Perkembangan 225
Front Melawan Kemurtadan 228

XII. KESULITAN LOGIS DARI SEMUA ILMU 233
Hubungan antara Moral dan Kepincangan-kepincangan Intellektuil 233
Kebutuhan Logis akan Suatu Teori dan Keharusan Menyesuaikannya dengan Fakta 234
Sumber Asli dari Teori yang Benar 236
Kesulitan dari Semua Ilmu 238

KATA PENGANTAR

Akhir Perang Dunia ke-II telah disusul oleh kemunculan "Dunia Ketiga" di arena dunia ini. Mereka muncul sebagai negara-negara yang baru merdeka dari kungkungan penjajahan negara-negara kuat dan kaya. Mereka mendapat sebutan sebagai negara-negara "sedang-berkembang" (underdeveloped countries) dengan taraf hidup yang rendah dan tingkat perekonomian yang terbelakang, tingkat pertambahan penduduk yang tinggi dan dengan kemiskinan yang luas. Dengan kemerdekaan dan kedaulatan yang telah mereka miliki, adalah wajar apabila negara-negara sedang berkembang ini mendambakan dan berusaha mencapai kemajuan dan perkembangan yang menuju kepada kesejajaran dengan negara-negara kaya yang sudah lebih dahulu menikmati hasil-hasil kemajuan ekonomi dan sosial.

Dengan berbagai macam pertimbangan dan kepentingan, terdapat kesadaran bahwa jurang perbedaan yang sangat tajam antara bangsa-bangsa kaya dan bangsa-bangsa miskin adalah salah satu sumber dari ketegangan-ketegangan internasional. Semenjak berakhirnya Perang Dunia ke-II, berbagai macam kerjasama bilateral, multilateral, regional dan internasional, baik swasta dan pemerintah maupun badan-badan internasional di dalam dan di luar Perserikatan Bangsa-Bangsa, telah dibentuk dan bekerja untuk membantu perkembangan negara-negara sedang-berkembang dan memperkecil jurang ketidakmerataan ekonomi internasional antara bangsa-bangsa kaya dan bangsa-bangsa miskin. Dengan tujuan yang sama, telah pula dilakukan berbagai macam dis-

kusi, pertemuan-pertemuan, seminar-seminar, lokakarya-lokakarya dan studi-studi lainnya. Media tulisan juga tidak ketinggalan dalam kegiatan ini. Khazanah literatur dunia diperkaya dan dibanjiri oleh berbagai macam tulisan dalam bentuk beraneka-ragam artikel, majalah dan buku-buku, untuk membahas dan mengupas persoalan-persoalan pembangunan dan perkembangan ekonomi negara-negara sedang-berkembang.

Kenyataan-kenyataan apakah yang kita hadapi di dunia internasional dan di masing-masing negara sedang-berkembang semenjak akhir Perang Dunia ke-II hingga sekarang?

Pada tahun 1955, sepuluh tahun setelah berakhirnya Perang Dunia ke-II, Gunnar Myrdal, dalam serangkaian kuliahnya di Kairo, telah mencanangkan tiga kesimpulan penting:

(1) dunia kita dihuni oleh segelintir negara-negara yang sangat kaya dan sejumlah yang sangat besar negara-negara yang sangat miskin;
(2) negara-negara kaya dilandasi oleh pola perkembangan ekonomi yang terus-menerus, sedangkan negara-negara miskin dilandasi oleh pola perkembangan ekonomi yang sangat lamban atau bahkan ada yang mandeg;
(3) jurang ketidakmerataan ekonomi antara negara-negara kaya dan negara-negara miskin semakin bertambah besar.

Komisi Pembangunan Internasional (Commission on International Development) yang diketuai oleh Lester B. Pearson, bekas Perdana Menteri Kanada, melaporkan pada tahun 1969 kepada Bank Dunia (International Bank for Reconstruction and Development), bahwa 87,5% Produk National Bruto dunia hanya dinikmati oleh 34% penduduk dunia, sedangkan 66% penduduk dunia hanya memperoleh 12,5% Produk Nasional Bruto dunia. [1]

Dalam kertas-karya yang dikemukakan pada Konperensi International Economic Association di Bled, Yugoslavia, pada tahun 1970, Professor Kuznets sampai kepada kesimpulan

[1] Pearson, Lester B., **Partners in Development**, Praeger Publishers Inc., New York, 1970, halaman 24.

bahwa ketidakmerataan pembagian kekayaan dunia antara negara-negara kaya dan negara-negara miskin cenderung untuk semakin bertambah besar secara mutlak dan bahkan juga secara relatip.[2]

Menghadapi kenyataan-kenyataan pahit tersebut di atas, adalah wajar apabila timbul pertanyaan: dapatkah teori ekonomi yang ada menerangkan kenyataan ketidakmerataan tersebut, dan dapatkah teori ekonomi yang kita warisi dari generasi-generasi terdahulu membantu kita mencari jalan-keluar?

Setelah menelusuri sejarah perkembangan dan filsafat dasar yang melandasi teori ekonomi tradisionil, Gunnar Myrdal membawa kita kepada kesimpulan bahwa teori ekonomi tradisionil mengandung kelemahan-kelemahan pokok yang menyebabkan teori ekonomi tidak mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas.

Ada dua asumsi pokok yang tidak realistis dan tidak relevan, yang menurut Myrdal melemahkan teori ekonomi tradisionil. Yang pertama adalah asumsi keseimbangan stabil (stable equilibrium). Menurut asumsi ini, sistim perekonomian pasar selalu bergerak menuju kepada keseimbangan. Setiap gerak perubahan yang menyimpang dari posisi keseimbangan akan menimbulkan perubahan-perubahan kontra dengan arah yang berlawanan dengan arah perubahan tersebut pertama sedemikian rupa sehingga membawa sistim yang bersangkutan kembali kepada posisi keseimbangan semula.

Asumsi yang kedua adalah bahwa analisa ekonomi dapat dibatasi pada "faktor-faktor ekonomis" saja. Akibatnya adalah bahwa model-model yang dihasilkan oleh teori ekonomi tradisionil hanya memuat variabel-variabel yang dianggapnya sebagai variabel-variabel ekonomi, sedangkan variabel-variabel non-ekonomis diperlakukan sebagai data yang sudah tertentu (ceteris paribus). Akibatnya yang lebih lanjut adalah bahwa model-model ekonomi tradisionil hanya memperhatikan saling-hubungan dan saling-pengaruh antara variabel-variabel ekonomi saja, sedangkan saling-pengaruh dan

---

[2] Ranis, Gustav (ed.), **The Gap between Rich and Poor Nations,** The Macmillan Press Ltd., London, 1972, halaman 18 dst.

saling-hubungan antara "faktor-faktor ekonomis" dan "faktor-faktor non-ekonomis" tidak mendapat perhatian.

Menurut Myrdal, antara "faktor-faktor ekonomis" dan "faktor-faktor non-ekonomis" terdapat saling-hubungan dan saling-pengaruh yang bersifat sirkuler terhadap satu sama lain. Selain dari itu, proses perubahan yang riil terjadi dalam masyarakat, terlebih-lebih yang berkenaan dengan yang dinamakan "faktor-faktor non-ekonomis", tidaklah seperti yang digambarkan oleh asumsi keseimbangan stabil, tetapi justru sebaliknya. Dalam sistim sosial, yang lazim terjadi adalah proses perubahan yang semakin menjauh dari keadaan semula. Jika suatu perubahan primer terjadi maka ia akan menimbulkan perubahan sekunder yang memperkuat dan dengan arah yang sama dengan perubahan primer; perubahan sekunder akan menimbulkan terjadinya perubahan tersier yang memperkuat dan dengan arah yang sama dengan perubahan sekunder, demikian seterusnya.

Diyakinkan oleh hasil studinya mengenai masalah golongan penduduk Negro di Amerika, Gunnar Myrdal menggagaskan prinsip "kausasi sirkuler kumulatip" sebagai landasan hipotesa baru bagi teori ekonomi agar supaya teori ekonomi dapat menjadi realistis dan relevan dan kemudian ditingkatkan menjadi suatu teori sosial.Dan dengan prinsip inilah ia menjelaskan terjadinya ketidak-merataan ekonomi internasional dan ketidak-merataan ekonomi nasional.

Proses kausasi sirkuler kumulatip ini, apabila dibiarkan bekerja atas kekuatannya sendiri, akan menimbulkan pengaruh-pengaruh merambat yang ekspansioner di satu pihak (spread effects) dan pengaruh-pengaruh buruk yang melemahkan (backwash effects) di lain pihak. Berdasarkan prinsip tersebut di atas, Gunnar Myrdal membenarkan campurtangan negara/pemerintah ke dalam proses sosial melalui berbagai macam kebijaksanaan dan perencanaan nasional. Strategi campurtangan yang dikehendaki adalah pengambilan tindakan-tindakan kebijaksanaan yang melemahkan "backwash effects" dan menguatkan "spread effects", agar supaya proses kausasi sirkuler kumulatip itu mengarah ke atas dan dengan demikian semakin memperkecil ketidakmerataan.

- spread effects
- backwash effects

Pertanyaan lanjut yang juga sangat menarik adalah: mengapa teori ekonomi tradisionil sampai mengandung kelemahan-kelemahan seperti tersebut di atas?

Filsafat hukum alam melahirkan doktrin kesamaan, dan aliran filsafat utilitarisme melahirkan ajaran kesejahteraan umum (general welfare). Kedua macam filsafat ini melandasi teori ekonomi tradisionil. Gunnar Myrdal juga mengutip Alfred Marshall yang menekankan bahwa para ahli ekonomi besar di sepanjang masa adalah pendukung cita-cita kemerataan. "Tanpa kecuali, mereka mengabdi kepada doktrin bahwa kemakmuran seluruh rakyat haruslah menjadi tujuan akhir dari semua usaha swasta dan semua kebijaksanaan negara...."

Kalau demikian halnya, mengapa teori ekonomi tradisionil "mengingkari" landasan filsafatnya sendiri? Mengapa teori ekonomi yang dilandasi oleh doktrin kemerataan dapat hidup berdampingan dengan kenyataan ketidakmerataan?

Secara umum, di kalangan orang banyak di dalam masyarakat memang terdapat perbedaan pandangan mengenai kodrat manusia dan mengenai reformasi sosial. Aliran radikal berpendapat bahwa secara kodrati manusia adalah sama, dan perbedaan-perbedaan yang terjadi adalah akibat dari perbedaan lingkungan. Lingkungan dapat diubah dan diperbaiki. Dengan demikian individu dan juga masyarakat dapat diperbaiki dengan reformasi sosial. Sebaliknya, aliran konservatip berpendapat bahwa secara kodrati manusia memang berbeda-beda. Kodrat manusia tidak dapat diubah. Dengan demikian aliran inipun bersikap skeptis terhadap tindakan-tindakan reformasi sosial yang hendak memperbaiki masyarakat melalui perubahan lingkungan manusia. Sikap ini membawa kecenderungan kepada kebijaksanaan "laissez faire".

Khususnya di lapangan ilmu ekonomi, semenjak permulaannya teori ekonomi cenderung untuk menghindarkan diri dari persoalan-persoalan kemerataan, karena doktrin itu seringkali hanya dibatasi pada pernyataan-pernyataan yang bersifat umum dan abstrak tanpa dikaitkan dengan kenyataan-kenyataan konkrit. Keterpisahan ini telah memungkinkan berat-sebelahnya pengembangan teori ekonomi. Ke-

Filsafat Alam — Filsafat Utilitarian → Teori Ekonomi

giatan-kegiatan ekonomi secara tajam telah dipisah-pisahkan antara kegiatan produksi dan pertukaran yang dikuasai oleh hukum-hukum alam di satu pihak, dan kegiatan-kegiatan distribusi pendapatan dan kekayaan yang merupakan bidangnya kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah di lain pihak.

Demikianlah, dalam perkembangan selanjutnya dan selama jangka-waktu yang sangat panjang, teori ekonomi lebih memusatkan analisanya pada persoalan-persoalan yang terletak di luar masalah-masalah kemerataan dan ketidakmerataan, dan teori ekonomi inilah yang kita warisi dan yang kita miliki dalam menghadapi masalah-masalah ketidakmerataan ekonomi internasional dan nasional.

Dapat dipahami dan adalah wajar apabila dalam perjalanan waktu, timbul penilaian kritis terhadap teori ekonomi yang sedang berlaku guna dapat lebih sesuai dengan fakta proses ekonomi yang riil terdapat dalam masyarakat. Akan tetapi kesulitannya adalah bahwa orang yang melakukan penilaian kritis itu perlu mengadakan suatu jarak tertentu antara dirinya dengan obyek yang hendak dinilainya. Di lapangan teori ekonomi, pembuatan jarak tertentu seperti itu adalah sangat sulit karena kecenderungan-kecenderungan berupa konsep-konsep keselarasan kepentingan, laissez faire, perdagangan bebas dan keseimbangan stabil, telah sangat lama melandasi cara-berpikir para ahli teori ekonomi. Melepaskan diri dari kecenderungan-kecenderungan seperti itu adalah sangat sukar dan memerlukan keberanian dan keteguhan keyakinan.

Dengan penilaian yang kritis ini Gunnar Myrdal tidaklah bermaksud untuk mengatakan bahwa teori ekonomi tradisionil sama-sekali tidak dapat dimanfaatkan. Ia malahan mengatakan bahwa negara-negara sedang-berkembang mempunyai kesempatan-kesempatan yang seluas-luasnya untuk memanfaatkan teori ekonomi yang diwarisi oleh negara-negara maju. Dengan menunjukkan kelemahan-kelemahan teori ekonomi tradisionil ia memperkuat pesannya kepada negara-negara sedang-berkembang agar supaya mereka menggarap sendiri teknik-teknik khusus yang sesuai dengan nilai-nilai yang mereka anut dan kondisi-kondisi konkrit yang mereka hadapi. Kepada para ahli ekonomi muda di negara-negara

sedang-berkembang Myrdal berpesan agar mereka memilih apa yang benar-benar praktis dan bermanfaat dalam tradisi negara-negara maju dan kemudian membuat konstruksi teoritis sendiri sesuai dengan persoalan-persoalan yang mereka hadapi. Dan agar supaya hal ini dapat effektip, negara-negara sedang-berkembang perlu melakukan penelitian pada semua tingkat, termasuk juga penelitian fundamentil.

Hendaknya penilaian kritis terhadap teori ekonomi dan tantangan yang dilontarkan oleh Gunnar Myrdal — si penentang arus[3], penulis buku Asian Drama[4] dan pemenang Hadiah Nobel 1974 untuk Ilmu Ekonomi — dalam buku ini kepada negara-negara sedang-berkembang dan kepada para mahasiswa dan para ahli ekonomi mereka bermanfaat untuk selalu mengingatkan kita akan keharusan penyesuaian teori ekonomi kepada persoalan-persoalan konkrit yang kita hadapi dan sesuai dengan nilai-nilai yang kita anut, demi meningkatkan kemampuan teori ekonomi melahirkan konsep kebijaksanaan-kebijaksanaan yang mempercepat proses perataan kemakmuran bersama-sama dengan proses peningkatan pembangunan kita.

Telukbetung, Mei 1975
Paul Sitohang
Fakultas Ekonomi
Universitas Lampung

---

[3] **Against the Stream,** Critical Essays on Economics, Macmillan, London, 1973.

[4] **Asian Drama,** An Inquiry Into the Poverty of Nations, Twentieth Century Fund and Pantheon Books, New York,.1968.

PRAKATA

DALAM RANGKA merayakan hari ulang tahunnya, Bank Nasional Mesir telah mengundang saya untuk memberikan serangkaian kuliah, yang sudah saya laksanakan di Kairo pada bulan Oktober 1955. Kemudian bahan-bahan kuliah tersebut telah diterbitkan oleh Bank dengan judul: **Development and Underdevelopment: A Note on the Mechanism of National and International Economic Inequality** (Cairo, 1956). Saya sangat berterimakasih kepada Bank atas kehormatan yang diberikan kepada saya dengan mengundang saya sebagai dosen tamu, atas penerbitan kuliah-kuliah saya, dan kini memperkenankan saya menerbitkannya kembali dalam bentuk yang sudah direvisi.

Dalam mempersiapkan naskah untuk penerbitan buku yang sekarang ini, saya telah mengadakan revisi yang menyeluruh, sejauh kemampuan saya, tanpa terlalu banyak menambah panjangnya naskah. Namun demikian, sifat non-teknis dalam menguraikan persoalan-persoalan dan cara yang bersifat informil dan bahkan kadang-kadang bersifat pribadi dalam pengutaraan, tetap saya pertahankan sebagaimana dapat dijumpai dalam kuliah-kuliah aslinya.

Mengenai isinya dapat saya singkatkan sebagai berikut. Saya berasumsi bahwa cepatnya perkembangan tulisan-tulisan mengenai persoalan-persoalan ekonomi negara-negara sedang-berkembang pada masa akhir-akhir ini adalah pencerminan dari terjadinya perubahan yang hakiki dalam situasi politik internasional semenjak Perang Dunia ke-II. Dalam memilih pokok-pokok pembicaraan bagi kuliah-kuliah

saya, saya menyadari bahwa saya hanyalah mengikuti suatu arus umum di mana ilmu-ilmu sosial telah menyesuaikan diri dengan situasi politik baru di dunia sekarang ini.

Kompleks persoalan-persoalan yang sedang dihadapkan kepada negara-negara sedang-berkembang, tentu saja dapat ditinjau dari banyak sudut: berbagai macam persoalan dapat dikemukakan dan berbagai macam cara-pendekatan dapat dipilih. Apabila dalam waktu yang bersamaan banyak ahli-ahli perorangan memecahkan persoalan-persoalan dengan cara yang berlainan, maka hal itu justru adalah demi seimbangnya pertumbuhan pengetahuan ilmiah. Sesuai dengan tradisi yang sangat manusiawi dari rasionalisme, kita berkeyakinan bahwa diskusi dan bahkan pertentangan pendapat di lapangan ilmu-ilmu sosial, sebagaimana halnya di lapangan usaha-usaha lainnya, akan menghasilkan kemajuan.

Dalam hal ini saya telah menentukan pilihan untuk memusatkan perhatian kepada suatu aspek khusus dari situasi internasional, yakni; sangat besarnya dan semakin bertambah besarnya perbedaan atau ketidakmerataan ekonomi di antara negara-negara berkembang dan negara-negara sedang-berkembang. Walaupun perbedaan-perbedaan ini dan tendensinya untuk semakin bertambah besar adalah kenyataan yang sangat gamblang, dan walaupun kenyataan ini merupakan suatu penyebab pokok bagi timbulnya ketegangan internasional di dunia kita sekarang ini, namun di dalam buku-buku literatur mengenai pembangunan dan pertumbuhan ekonomi hal itu biasanya tidak diperlakukan sebagai suatu persoalan inti.

Dan justru hal inilah yang hendak saya bicarakan dalam buku ini. Maksud saya adalah untuk menyelidiki mengapa dan bagaimanakah terjadinya ketidakmerataan ekonomi ini, mengapa ketidakmerataan tersebut tetap berlangsung, dan mengapa perbedaan-perbedaan tersebut cenderung untuk bertambah besar. Dalam Bab VII, saya akan menyinggung juga suatu persoalan lainnya: dapatkah arah kecenderungan ini dibalik dan bagaimana caranya? Jawaban yang rasional atas persoalan tersebut belakangan ini — yang berkenaan dengan kebijaksanaan (policy) dan di mana proses penalarannya adalah berdasarkan hubungan antara sarana dan

tujuan, dan bukannya berdasarkan hubungan antara sebab dan akibat — haruslah dilandaskan pada pengetahuan tentang mekanisme kausal yang menyebabkan timbulnya persoalan-persoalan tersebut.

Bagian II, Ketidakmerataan Ekonomi, Hati Nurani Umum dan Teori Ekonomi, adalah merupakan kuliah pertama dalam rangkaian kuliah-kuliah aslinya. Dalam bentuknya yang sekarang, bagian naskah ini ditulis sebagai suatu pengantar yang bersifat kritis bagi buku ini. Akan tetapi, pada waktu mempersiapkan naskah untuk dicetak, saya telah memutuskan untuk memindahkan bab-bab ini ke tempatnya yang sekarang. Pembaca yang kurang tertarik kepada asas falsafah, dan kecenderungan-kecenderungan yang diwariskannya, yang melandasi pemikiran kita mengenai persoalan-persoalan ekonomi, tentu saja dapat langsung beralih kepada inti persoalan pokok yang saya kemukakan dalam bagian yang positip.

Bagi beberapa pembaca yang mungkin tidak setuju dengan pendapat-pendapat saya dalam bagian kritik, barangkali adalah lebih baik apabila mereka menggarap bagian yang positip dari argumen saya, jika mereka tidak merasa tersinggung setelah membaca kritik-kritik saya. Namun demikian saya merasa yakin bahwa isi yang terdapat dalam bagian yang positip malahan dapat mengakibatkan mereka memperoleh pengertian yang lebih baik mengapa saya secara konsisten tetap bersikap kritis terhadap unsur-unsur tertentu di dalam teori ekonomi yang kita warisi.

Akan tetapi, terlepas dari urutan pengutaraan hasil-hasil pemikiran tersebut, buku ini tetap menggambarkan sikap saya sebagai ahli ekonomi terhadap teori ekonomi. Karena sikap saya ini sudah mempunyai sejarah yang panjang semenjak saya pertama kali berkecimpung dalam kegiatan-kegiatan ilmiah, maka pembaca tentu dapat memahami apabila tulisan-tulisan saya yang terdahulu saya tunjuk sebagai referensi dalam buku ini. Landasan argumen saya adalah bersifat umum dan metodologis, dalam artian bahwa saya membahas teori sebagai suatu kompleks dari suatu struktur pemikiran yang luas. Saya mengemukakan fakta-fakta khusus hanyalah apabila hal itu diperlukan untuk merumuskan per-

soalan-persoalan ataupun sebagai penguji terhadap daya penterapan teori dalam menjelaskan realitas; dan data berupa angka-angka tidak saya masukkan samasekali.

Premisse nilai yang menentukan sudut pandangan saya adalah keinginan saya akan demokrasi politik dan kesamaan kesempatan (equality of opportunity). Uraian mengenai sikap saya yang menganggap sangat pentingnya prinsip bekerja berdasarkan premisse-premisse nilai yang eksplisit dan mengenai definisi yang lebih seksama tentang premisse-premisse nilai yang saya pergunakan dalam kuliah-kuliah ini, dapat dibaca dalam buku saya, **An International Economy** (Harper, New York, 156) — terutama Preface, Chapter II, Appendix — dan dalam tulisan-tulisan saya terdahulu yang dikutip dalam catatan-bawah nomor 1 pada Appendix.

Walaupun argumen saya dalam buku ini saya kemukakan dalam suatu bentuk umum, namun maksud saya adalah membantu agar supaya teori ekonomi itu dapat lebih realistis. Dalam buku yang saya sebutkan di atas, dan kuliah-kuliah ini adalah komplementer bagi buku tersebut, saya mencoba memberikan uraian yang lebih terperinci dan konkrit mengenai persoalan-persoalan keterbelakangan dan perkembangan ekonomi, tetapi masalah yang hangat dewasa ini mengenai mekanisme kemerataan dan ketidakmerataan hanya sepintas-lalu saja saya singgung dalam buku tersebut.

Uraian kita dalam buku ini hanyalah mengenai dunia non-Soviet. Di dunia Soviet terdapat suatu sistim perekonomian yang berlainan: di masing-masing negara tidak saja terdapat perencanaan negara secara sentral, tetapi juga keadaan di mana alat-alat produksi dimiliki oleh negara; hubungan ekonomi internasional ditentukan oleh monopoli negara.

Saya tidak bermaksud untuk membesar-besarkan relevannya perbedaan antara kedua sistim perekonomian ini bagi analisa ekonomi. Saya percaya bahwa prinsip kausasi sirkuler dan kumulatip (the principle of circular and cumulative causation) juga dapat diterapkan pada dunia Soviet dalam menjelaskan „trend" perkembangan maupun dalam menentukan kebijaksanaan. Dan saya sendiripun sangat tertarik untuk melanjutkan studi saya mengenai lingkungan perekonomian Soviet.

Menurut Stalin, perekonomian dunia ini terbagi secara tajam menjadi "dua pasar dunia yang sejajar". Saya berpendapat bahwa mengasumsikan pembagian tersebut sebagai hal yang tidak dapat diubah, tidak mempunyai landasan yang rasionil. Sangat kurangnya diversifikasi kebijaksanaan negara di lingkungan dunia Soviet adalah terutama, di samping hal-hal lainnya, disebabkan oleh Stalin. Perkembangan dunia selama setengah abad yang lampau seharusnya sudah menyadarkan kita bahwa tidak ada yang permanen — apalagi perkembangan politik di berbagai negara dan penataannya dalam pelbagai kubu berdasarkan ideologi — dan bahwa satu-satunya yang merupakan kepastian adalah bahwa kita akan terus-menerus dikejutkan oleh terjadinya hal-hal yang tidak kita duga sebelumnya.

Tetapi, sebagai sarana praktis, dan demi sederhananya dan jelasnya garis penalaran di dalam uraian singkat ini, saya akan membatasi uraian ini hanya mengenai dunia non-Soviet saja.

G.M.

Jeneva
1 Agustus 1957.

BAGIAN SATU

MEKANISME KETIDAKMERATAAN EKONOMI NASIONAL DAN INTERNASIONAL

I

SUATU CIRI UMUM DARI REALITAS SOSIAL YANG BELUM DIJELASKAN

Ketidakmerataan Ekonomi Internasional

PERBEDAAN KEADAAN dan laju pertumbuhan ekonomi antara negara-negara di dunia sekarang ini, apabila ditinjau dalam perspektip yang sangat luas, adalah kenyataan-kenyataan yang mempunyai suatu pola yang pasti dan sederhana. [1]

Terdapat sejumlah kecil negara-negara yang perekonomiannya sudah sangat berkembang dan tingkat pendapatan riilnya rata-rata per kapita sangat tinggi. Yang terkaya di antara negara-negara ini adalah daerah-daerah bekas jajahan Inggeris yang terletak di daerah beriklim-sedang dan yang penduduknya terutama berasal dari keturunan orang-orang Eropa, seperti Amerikat Serikat dan Kanada, Australia dan Selandia Baru. Negara-negara Eropa Barat-Daya dan Sentral-Barat juga termasuk ke dalam kelompok negara-negara kaya ini. Jumlah seluruh penduduk negara-negara yang sudah sangat berkembang ini adalah kira-kira seperenam jumlah penduduk dunia non-Soviet.

Mereka ini adalah bangsa-bangsa yang menduduki kelas ekonomi yang tertinggi di dunia. Jumlah penduduk bangsa-bangsa yang merupakan kelas ekonomi yang lebih rendah adalah jauh lebih besar: lebih dari dua-pertiga penduduk dunia non-Soviet hidup di negara-negara di mana pendapatan riil per kapitanya hanyalah merupakan sebagian yang sangat

1. Sebagai bahan verifikasi berkenaan dengan ketidakmerataan ekonomi internasional yang dikemukakan dalam seksi ini, pembaca saya silahkan membaca publikasi-publikasi terakhir yang dikeluarkan oleh Perserikatan Bangsa-Bangsa dan Sekretariat dari ketiga Komisi Ekonomi regionalnya.

kecil saja dari pendapatan riil per kapita negara-negara yang sudah sangat berkembang, malahan kebanyakan di antaranya jauh lebih kecil jika dibandingkan dengan pendapatan riil per kapita negara-negara tersebut belakangan ini pada waktu mereka belum mengalami perkembangan yang cepat semenjak kira-kira satu abad yang lampau. [2]

Kelompok bangsa-bangsa yang sangat miskin dan merupakan mayoritas ini meliputi semua penduduk Afrika kecuali pemukim-pemukim kulit-putih di Afrika Selatan, yang berlindung di belakang perundang-undangan Apartheid mereka, dan juga enklaf orang-orang kulit-putih — walaupun jumlahnya lebih kecil — yang terdapat di sana yang sebagian besar masih merupakan milik jajahan penguasa-penguasa Eropa Barat. Seluruh penduduk Asia non-Soviet juga termasuk ke dalam kelompok bangsa-bangsa miskin ini, demikian juga halnya dengan negara-negara di Timur Tengah dan Timur Dekat. Akhirnya, kelompok ini juga meliputi sebagian besar negara-negara Amerika Latin, walaupun beberapa di antaranya sudah mencapai posisi "kelas-menengah" seperti Argentina atau Uruguay.

Di negara-negara yang sudah sangat berkembang, semua indeks memperlihatkan gerak-menaik yang terus-menerus. Pada umumnya dan dalam jangka-waktu yang panjang, momentum perkembangan ekonomi di negara-negara ini tidak memperlihatkan tanda-tanda kekendoran. Di masa lampau, masa-masa kelesuan kegiatan ekonomi dan depressi-depressi besar dan bahkan kemunduran-kemunduran hebat yang diakibatkan oleh peperangan-peperanganpun nampaknya hanyalah merupakan goncangan-goncangan jangka-pendek terhadap trend jangka-panjang yang sedang bergerak-naik dengan mantapnya. Dalam masa setelah Perang Dunia ke-II, tenaga kerja dan sumber-sumber produksi lainnya yang dimiliki oleh negara-negara ini selalu bekerja dengan kapasitas penuh. Di negara-negara ini, pengharapan umum akan terus-menerus berlangsungnya perkembangan ekonomi yang cepat sudah merupakan bahagian dari asumsi-asumsi yang lazim

2. Bandingkan dengan tulisan Simon Kuznets, "Underdeveloped Countries and the Preindustrial Phase in the Advanced Countries: An Attempt at Comparison". Kertaskerja untuk **World Population Conference**, Roma, 1954 (akan diterbitkan).

mereka anut, berlandaskan asumsi-asumsi mana kehidupan nasional mereka bergerak-maju ke arah semakin tingginya perwujudan demokrasi dan integrasi nasional.

Pada umumnya, justru negara-negara yang sudah mengalami industrialisasilah yang melakukan industrialisasi lebih lanjut. Sampai sebegitu jauh, tabungan total dalam dunia non-Soviet sebagian terbesar berasal dari sejumlah kecil negara-negara yang pendapatannya tinggi. Karena invensi-invensi baru selalu menaikkan permintaan terhadap modal, maka hampir semua modal yang tersediapun diinvestasikan di lapangan tersebut. Jika pengeluaran untuk pembangunan enklaf-enklaf yang dikontrol dengan ketat guna menggarap sumber-sumber minyak dan mineral di negara-negara miskin juga dianggap sebagai investasi dalam-negeri, maka pemusatan investasi modalpun semakin nampak dengan jelas.

Di lain pihak, di negara-negara sedang-berkembang, di mana pendapatan adalah sangat jauh lebih rendah, pembentukan modal dan investasi pada umumnya cenderung untuk menjadi lebih kecil, bahkan kendatipun dibandingkan dengan pendapatan mereka yang lebih rendah itu. Untuk dapat mencapai tingkat perkembangan yang sama, maka pembentukan modal dan investasi malahan seharusnya relatip lebih besar mengingat bahwa pertambahan alamiah jumlah penduduk di negara-negara miskin biasanya lebih cepat. Pertambahan penduduk yang lebih cepat ini adalah akibat dari hubungan tertentu antara tingkat kelahiran dan tingkat kematian, kedua tingkat mana adalah sangat tinggi, yang juga cenderung mengakibatkan timbulnya susunan umur penduduk yang kurang menguntungkan. Sebagai akibat dari semua unsur ini — dan sebagai akibat dari stagnasi yang sudah merasuki keseluruhan kebudayaan mereka — maka perkembangan ekonomi merekapun biasanya berjalan dengan laju yang lebih pelan. Selama beberapa dasawarsa belakangan ini banyak di antara negara-negara ini malahan mengalami kemerosotan pendapatan rata-rata.

Tingkat pendapatan per kapita di antara negara-negara yang sangat miskin inipun memperlihatkan perbedaan-perbedaan yang sangat besar. Di Asia Selatan dan Timur, bahkan di antara negara-negara yang bertetanggapun, terdapat perbedaan-perbedaan yang sangat besar, hal mana juga

dijumpai di wilayah-wilayah besar lainnya di mana terdapat negara-negara sedang-berkembang.

Dan di lingkungan negara-negara sedang-berkembang inipun terdapat negara-negara atau daerah-daerah negara yang sedang mengalami perkembangan ekonomi yang cepat. Bahkan di Afrika terdapat daerah-daerah yang sangat sibuk melakukan investasi dan meningkatkan produksi, yang kesemuanya berhubungan dengan penggarapan sumber-sumber alam mereka yang dilakukan oleh kepentingan ekonomi pihak luar.

Di Timur Tengah, kemiskinan umum adalah sedemikian besarnya sehingga kaum pengungsi Palestina yang ditampung dalam barak-barak kamp yang sangat menyedihkan — di mana mereka dengan rela tidak berusaha memperbaiki hidup mereka agar supaya tuntutan mereka untuk kembali ke Palestina tidak dicurigai — dan hidupnya terutama tergantung pada sumbangan dari Perserikatan Bangsa-Bangsa sebesar kira-kira $ 40 per kapita per tahun, diperkirakan mempunyai taraf hidup yang lebih tinggi daripada taraf hidup massa rakyat orang-orang Arab di negara-negara sekitarnya, dan kadang-kadang lebih tinggi daripada taraf hidup yang pernah mereka capai di Palestina pada waktu mereka belum diusir.

Tetapi di bagian timur dari daerah ini, negara-negara penghasil minyak — atau barangkali lebih tepat: penguasa-penguasa mereka — memperoleh royalties dan penerimaan-penerimaan lainnya dari minyak yang diperkirakan sebesar satu milliar dollar setahun; dalam 10 tahun mendatang jumlah tersebut diperkirakan bertambah menjadi tiga milliar dollar setahun. Di pantai Laut Tengah, negara-kecil Israel, yang alamnya tidak begitu kaya dan selalu merasa terancam oleh arus permusuhan yang semakin meningkat dari pihak bangsa-bangsa Arab di sekitarnya, tetapi keuangannya dibantu oleh orang-orang Jahudi yang tersebar di seluruh dunia, sedang mengalami perkembangan yang sangat cepat dalam suasana desakan dan tuntutan yang besar. Di Libanon, Beirut adalah suatu pusat perdagangan lama dan kaya.

Di Amerika Latin, banyak negara, di samping negara-negara yang sudah mencapai posisi "kelas-menengah" sebagaimana telah kita utarakan di muka, yang sudah mengalami

perkembangan ekonomi yang cukup berarti dalam dasawarsa-dasawarsa belakangan ini, walaupun tidak stabil sepanjang waktu dan tidak berimbang. Perkembangan tersebut pada umumnya hanya terbatas pada pelabuhan-pelabuhan dan kota-kota besar, sedangkan massa rakyat di daerah-daerah pedesaan tetap berada dalam keadaan stagnasi dan kemiskinan.

Adanya perbedaan-perbedaan yang besar di antara negara-negara di lingkungan kedua kelompok dunia tersebut dalam hal tingkat ekonomi yang sudah dicapai oleh masing-masing dan dalam hal tingkat perkembangan yang sedang berlangsung serta dalam hal tingkat perkembangan selama periode-periode yang berlainan di masa yang baru lampau, tidaklah melemahkan kesimpulan-kesimpulan umum berikut ini:

Bahwa terdapat sekelompok kecil negara-negara yang sangat kaya dan sekelompok negara-negara yang jumlahnya jauh lebih besar tetapi sangat miskin;
bahwa keseluruhan negara-negara yang termasuk kelompok tersebut pertama sudah bertumpu-kuat pada pola perkembangan ekonomi yang terus-menerus, sedangkan kemajuan rata-rata dalam kelompok tersebut belakangan adalah lebih lambat, di mana banyak negara selalu terancam oleh bahaya ketidakmampuan untuk melepaskan diri dari jerat stagnasi atau bahkan mengalami kemerosotan tingkat pendapatan rata-rata; dan
bahwa sebagai akibatnya, perbedaan ekonomi antara negara-negara berkembang dan negara-negara sedang-berkembang dalam dasawarsa-dasawarsa belakangan ini pada umumnya semakin bertambah besar.

Trend ke arah perbedaan ekonomi pada tingkat internasional ini adalah sangat berbeda jika dibandingkan dengan apa yang sedang berlangsung di masing-masing negara kaya. Di negara-negara kaya, trend yang terjadi dalam beberapa generasi terakhir adalah ke arah persamaan kesempatan yang lebih besar, dan perkembangan ini berlangsung semakin cepat dan masih menuju kepada pencapaian momentumnya. Perkembangan dunia sebagai keseluruhan harus juga dihubungkan dengan kenyataan bahwa di masing-masing negara

miskin belum terdapat proses perataan seperti proses yang sedang berlangsung dewasa ini di negara-negara kaya. Kebanyakan negara-negara miskin masih tetap mempertahankan adanya perbedaan-perbedaan di antara individu-individu, kelas-kelas dan daerah-daerah seperti sediakala; di banyak negara-negara miskin perbedaan-perbedaan ini malahan ada yang semakin bertambah besar.

Di negara-negara yang sudah sangat berkembang, telah terjadi suatu kemajuan yang luar biasa, yang sangat disadari oleh mereka yang hidup di sana. Akan tetapi, sebagian terbesar dari dunia ini adalah terdiri dari negara-negara yang lebih miskin, negara-negara sedang-berkembang, dan yang perkembangannya rata-rata lebih cepat daripada di negara-negara kaya. Berdasarkan kedua kenyataan ini, sangatlah tidak pasti apakah dan dalam artian apakah dapat dikatakan bahwa dalam dasawarsa-dasawarsa belakangan ini umat manusia sebagai keseluruhan telah mengalami suatu kemajuan ekonomi.

Kesadaran yang Semakin Bertambah Besar

Kenyataan-kenyataan lain yang melandasi masalah yang kita bicarakan ini adalah kenyataan-kenyataan politis.

Penduduk negara-negara sedang-berkembang sudah semakin menyadari ketidakmerataan internasional yang sangat besar ini dan juga menyadari bahaya semakin membesarnya ketidakmerataan ini; mereka dan para jurubicara mereka cenderung untuk berpendapat bahwa kemiskinan mereka untuk sebahagian adalah disebabkan oleh negara-negara lainnya di dunia, terutama negara-negara yang sudah berkembang — atau lebih tegas lagi, mereka melihat perbedaan-perbedaan dalam sistim perekonomian dunia sebagai penyebab kemiskinan mereka sedangkan bangsa-bangsa lain adalah sedemikian kayanya dan semakin bertambah kaya.

Perang Dunia ke-II telah membantu berakhirnya sistim kekuatan yang telah lama bercokol menguasai dunia ini, dan salah satu perwujudan hasilnya adalah pembebasan rakyat jajahan secara besar-besaran dari kekuasaan penjajah. Akan tetapi, ciri yang sangat penting dari nasionalisme baru yang lahir dalam proses ini adalah tuntutan rakyat akan per-

samaan kesempatan sebagaimana yang diperoleh rakyat negara-negara lain, selain tuntutan kemerdekaan itu sendiri. Semua bangsa yang sangat miskin ini, yang sudah dihinggapi oleh "Great Awakening", merindukan pembangunan ekonomi sebagaimana halnya dengan kerinduan mereka kepada kemerdekaan nasional.

Dalam hubungan ini adalah menarik untuk dicatat bahwa kini kita semua telah menamakan mayoritas bangsa-bangsa yang sangat miskin ini sebagai "underdeveloped countries" (negara-negara sedang-berkembang), suatu istilah yang dinamis. Istilah ini sendiri, yang baru menjadi istilah umum setelah Perang Dunia ke-II, menunjukkan adanya perubahan yang besar dalam situasi politik dunia, sebagaimana telah saya kemukakan terdahulu. Istilah yang lazim digunakan di masa sebelumnya adalah istilah yang statis: "the backward countries" (negara-negara terkebelakang). Kedua istilah ini — sebagaimana halnya dengan semua konsep fundamentil dalam ilmu-ilmu sosial — adalah istilah-istilah yang mengandung-nilai [3], dan sangat bermanfaat bagi kejelasan dalam pemikiran kita bahwa kita menyadari akan kenyataan ini. Penggunaan konsep "underdeveloped countries" ini mengandung pertimbangan nilai (value judgement) bahwa keharusan perkembangan ekonomi adalah suatu tujuan kebijaksanaan pemerintah yang diinginkan oleh negara-negara yang bersangkutan. Di dalam pengertian inilah penduduk di negara-negara miskin menggunakan istilah ini dan mendesak negara-negara kaya untuk juga menggunakannya. Selanjutnya, apabila mereka sudah menerima istilah ini dan tidak lagi menggunakan istilah lama "the backward countries", maka merekapun tentunya menerima implikasinya.

Dengan demikian, bagi negara-negara kaya, perubahan dari konsep statis menjadi konsep yang dinamis ini mencerminkan suatu sikap positip di negara-negara miskin terhadap "Great Awakening", dan dengan demikian berarti suatu pengakuan — yang penjelmaannya tentu saja dalam bentuk yang umum dan samar-samar — bahwa tuntutan ne-

3. Hal ini tidak dimaksudkan dalam artian kritik; lihat **An International Economy**, Appendix. "Methodological Note on the Concepts and the Value Premises", halaman 336 dst., dan tulisan-tulisan terdahulu yang dikutip dalam catatan-bawah nomor 1 pada Appendix, halaman 365.

gara-negara miskin akan taraf hidup yang lebih tinggi, akan bagian yang lebih besar dalam kehidupan yang baik dan akan persamaan kesempatan yang lebih besar, adalah benar.

Dalam rangka proses penyesuaian yang juga terjadi di kalangan intellektuil, kenyataan-kenyataan yang sedemikian gamblangnya mengenai ketidakmerataan ekonomi di lingkungan internasional sebagaimana telah diutarakan di muka, telah mulai disebarkan ke lingkungan yang lebih luas, tidak saja di negara-negara sedang-berkembang, di mana kenyataan-kenyataan tersebut adalah merupakan bagian dari kekuatan pendorong dalam proses politik yang saya namakan "Great Awakening", tetapi juga di negara-negara yang sudah maju.

Dapat disaksikan bahwa apabila orang-orang biasa di negara-negara maju disadarkan untuk pertama kalinya akan kenyataan-kenyataan yang menyedihkan ini, maka pengalaman ini seringkali sangat mengejutkan bagi mereka; juga dapat disimak bahwa pengetahuan baru tersebut dirasakan sangat mengerikan. Konsep umum yang mereka anut mengenai dunia, sebagaimana adanya dan sebagaimana harusnya, tidak dapat dengan mudah disesuaikan dengan kesadaran mereka akan semua kemiskinan yang sangat mengerikan ini, yang melanda sebagian terbesar penduduk dunia, dan kesadaran mereka akan tendensi semakin bertambah besarnya jurang perbedaan ekonomi di antara bangsa-bangsa di dunia.

Uraian lebih lanjut mengenai reaksi hati-nurani umum terhadap kenyataan jurang perbedaan ekonomi di tingkat internasional ini akan dikemukakan dalam Bagian II dari buku ini.

Kelemahan Cara-pendekatan Teoritis yang Kita Warisi

Dalam Bagian II, yang sebenarnya berfungsi sebagai pengantar, sebagaimana telah saya jelaskan dalam Prakata buku ini, saya juga membahas betapa sangat tidak memadainya cara-pendekatan teoritis yang kita warisi untuk digunakan memecahkan persoalan ketidakmerataan ekonomi. Lebih tegas lagi, di situ saya mengemukakan bahwa suatu studi, betapapun intensipnya, mengenai teori perdagangan inter-

nasional tidak akan dapat memberikan penjelasan yang banyak dalam bentuk hubungan sebab-akibat mengenai bagaimana terjadinya ketidakmerataan ekonomi internasional dan mengapa perbedaan-perbedaan tersebut cenderung untuk semakin bertambah besar. Teori perdagangan internasional, dan juga teori ekonomi pada umumnya, tidak pernah digarap-lanjut untuk memampukannya menjelaskan kenyataan keterbelakangan dan perkembangan ekonomi.

Untuk dapat mengerti mengapa teori ekonomi berkembang seperti ini, maka kita perlu mengadakan tinjauan secara kritis terhadap kecenderungan-kecenderungan yang kita warisi. Hal ini akan dibahas dalam Bagian II. Dari sudut logika yang sangat sederhana, jawaban atas pertanyaan tersebut di atas terdapat dalam hal tidak realistisnya asumsi-asumsi yang dipergunakan oleh teori ekonomi.

Salah satu asumsi yang tidak realistis tersebut adalah keseimbangan yang stabil (stable equilibrium). Dalam bentuknya yang sederhana, asumsi ini mengandung dalil bahwa setiap gangguan akan menimbulkan suatu reaksi di dalam sistim yang bersangkutan, yang mengarah kepada pemulihan suatu keseimbangan baru, dan bahwa aksi dan reaksi akan bertemu pada suatu ruang waktu yang tunggal. Menurut asumsi ini, suatu sistim perekonomian yang tidak berada dalam keadaan tenang akan selalu bergerak ke arah keseimbangan, walaupun tidak selalu secara langsung. Biasanya juga diakui bahwa setiap perubahan primer yang baru dan di samping itu kenyataan bahwa sistim itu memang tidak pernah berada dalam keseimbangan, akan mengubah posisi keseimbangan itu sendiri yang sebenarnya hendak dituju. Tersirat di dalam konsep keseimbangan yang stabil ini dan bahkan dipertahankan dalam bentuk-bentuknya yang paling relatip, adalah gagasan bahwa apabila sesuatu perubahan menimbulkan perubahan-perubahan lain sebagai reaksi maka perubahan-perubahan sekunder ini akan bergerak ke arah yang berlawanan dengan arah perubahan primer.

Asumsi ini memang memberikan sarana teori yang dengan mudah dapat digunakan untuk memahami dan memperlihatkan secara sederhana saling-ketergantungan yang bersifat universil antara semua faktor di dalam sistim perekonomian yang bersangkutan. Asumsi ini juga merupakan

suatu langkah logis yang hampir tak-terelakkan dalam banyak argumen ekonomis.

Dalam tradisi kita, asumsi keseimbangan yang stabil sudah menjadi semacam bentuk-pemikiran yang bersifat umum: bahkan sudah merupakan inti-hakekat dari cara-pendekatan yang dikaitkan dengan cita-cita suatu teori ekonomi yang tunggal dan sentral. Tidak banyak ahli ekonomi, bahkan juga di antara para ahli yang telah mengkritik dalil keseimbangan yang stabil ini, yang akan dapat mengelakkan diri sama sekali dari pengaruh yang ditimbulkan oleh asumsi ini terhadap pemikiran mereka. Sebagaimana saya kemukakan dalam Bab X, asumsi ini diilhami oleh suatu tujuan yang bersifat teleologis dan dihubungkan dengan kecenderungan-kecenderungan yang sangat kuat, yang kesemuanya berakar kuat dalam tradisi-tradisi teori ekonomi semenjak permulaannya dan dalam falsafah yang telah dan terus-menerus menjadi landasan logis bagi teori ini.

Asumsi bahwa di antara realitas sosial terdapat unsur-unsur tertentu yang dapat disifati sebagai "faktor-faktor ekonomis" dan bahwa secara rasionil analisa teoritis dapat dibatasi pada saling-pengaruh antara faktor-faktor ini, adalah asumsi yang juga tidak realistis. Asumsi ini erat berhubungan dengan asumsi keseimbangan. Ini berarti bahwa analisa ekonomi, yang diabstraksikan dari "faktor-faktor non-ekonomis", tidak mencakup sebagian besar realitas sosial. Padahal, justru di lapangan yang tidak dicakup inilah asumsi keseimbangan mengalami kegagalan total. Faktor-faktor non-ekonomis ini tidak dapat dianggap sebagai hal yang sudah tertentu dan statis; apabila faktor-faktor non-ekonomis ini bereaksi maka caranya bereaksi biasanya adalah menjauhi keseimbangan.

Dalam realitasnya tentu saja tidak terdapat perbedaan antara kenyataan-kenyataan yang bertalian dengan tradisi skolastik yang membagi ilmu-ilmu sosial menjadi ilmu-ilmu yang terpisah satu sama lain. Suatu analisa yang realistis terhadap persoalan-persoalan tidak mungkin berpegang pada garis-garis pemisah seperti itu. Dari sudut pandangan logika, perbedaan antara faktor-faktor "ekonomis" dan faktor-faktor "non-ekonomis" adalah suatu sarana yang tanpa-guna dan tidak mempunyai arti samasekali, dan harus diganti dengan

pembedaan antara faktor-faktor yang "relevan" dan faktor-faktor yang "tidak relevan" atau antara faktor-faktor yang "lebih relevan" dan faktor-faktor yang "kurang relevan". Dan cara pembedaan tersebut belakangan ini tentu saja tidak akan sama bagi semua persoalan.

Ketidakmerataan internasional tidaklah berbeda dari ketidakmerataan regional yang terdapat di lingkungan sesuatu negara. Kelak akan dijelaskan bahwa antara kedua macam ketidakmerataan ini bahkan terdapat suatu saling-hubungan kausal yang sangat erat. Itulah sebabnya maka saya akan menggunakan dua bab — yakni Bab III dan Bab IV — untuk membicarakan ketidakmerataan regional yang terdapat di lingkungan sesuatu negara.

II

PRINSIP KAUSASI SIRKULER DAN KUMULATIP

Dalil yang Samar-samar tentang Lingkaran Tak-Berujung-Pangkal

SIAPA SAJA yang pernah mempelajari masalah-masalah keterbelakangan (underdevelopment) dan perkembangan (development) boleh dikatakan pasti menjumpai istilah atau konsep "vicious circle" (lingkaran tak-berujung-pangkal). Professor C.E.A. Winslow, misalnya, dalam suatu bukunya yang merupakan analisa ekonomi tentang kesehatan, menyatakan: "Maka jelaslah..... bahwa kemiskinan dan penyakit membentuk suatu lingkaran tak-berujung-pangkal. Orang-orang menderita sakit karena mereka miskin; mereka menjadi miskin karena mereka sakit, dan mereka semakin sakit karena mereka semakin miskin".[1] Apa yang dikemukakan oleh Winslow ini adalah suatu proses sirkuler dan kumulatip, yang terus-menerus menurun ke tingkat yang lebih rendah, di mana satu faktor negatip memainkan dua peranan sekaligus: menjadi penyebab dan akibat dari faktor-faktor negatip lainnya.

Dengan nada yang sama Professor Ragnar Nurkse, dalam kuliah perayaan yang diberikannya di Kairo pada tahun 1952, juga mengemukakan konsep "vicious circle" dan menjelaskannya sebagai berikut:

Sudah barang tentu, makna konsep ini adalah suatu konstelasi kekuatan-kekuatan yang bersifat sirkuler, yang cenderung bergerak dan bereaksi terhadap satu sama lain se-

1. C.E.A. Winslow, **The Cost of Sickness and the Price of Health**, Monograph Series, No. 7, Geneva, 1951, halaman 9; juga Gunnar Myrdal, "Economic Aspects of Health", Chron. World Health Organisation, Geneva, 1952, 6, No. 7—8.

itu. Sistim sosial itu sendiri tidaklah bergerak ke arah apa yang dinamakan keseimbangan antara kekuatan-kekuatan, tetapi malahan selalu bergerak dengan arah yang semakin menjauh dari keadaan seperti itu. Pada lazimnya, sesuatu perubahan yang terjadi tidaklah menimbulkan perubahan-perubahan lain dengan arah sebaliknya, tetapi menimbulkan perubahan-perubahan yang malahan memperkuatnya, yang menggerakkan sistim yang bersangkutan ke arah yang sama dengan arah perubahan semula, tetapi lebih jauh lagi. *(In the normal case a change does not call forth countervailing changes but, instead, supports changes, which move the system in the same directions as the first change but much further).* Kausasi sirkuler seperti inilah yang menyebabkan proses sosial itu cenderung untuk menjadi kumulatip dan satu sama lain seringkali saling mempercepat lajunya proses.

Suatu proses sosial tentu saja dapat dihentikan. Salah satu kemungkinan adalah suatu proses sosial yang terjadi sedemikian rupa sehingga menimbulkan terjadinya perubahan-perubahan eksogen baru yang mempunyai arah dan kekuatan yang diperlukan untuk membawa sistim yang bersangkutan ke dalam keadaan tenang. Akan tetapi, posisi kekuatan-kekuatan berimbang yang tercapai dengan cara seperti itu bukanlah suatu alhasil yang wajar dari permainan kekuatan-kekuatan yang terdapat di dalam sistim itu sendiri. Lagipula, posisi seperti itu tidaklah stabil. Setiap perubahan eksogen baru yang terjadi, melalui reaksi-reaksi terhadapnya di dalam sistim yang bersangkutan, akan kembali memulai suatu proses kumulatip yang menjauhi posisi ini menurut arah dari perubahan baru tersebut.

Posisi tenang seperti tersebut di atas mungkin juga dicapai melalui campurtangan kebijaksanaan pemerintah, yang sengaja direncanakan dan dilaksanakan dengan maksud untuk menghentikan proses perubahan tersebut. Cara ini tentu saja justru berlawanan dengan tendensi alamiah ke arah keseimbangan, yang bersifat endogen bagi sistim yang bersangkutan.

Ciri-ciri umum mengenai proses perubahan sosial sebagaimana telah kita kemukakan di atas, adalah ciri-ciri yang normal, yang lazim kita jumpai dalam dunia nyata; perkecuali-

an-perkecualian terhadap ciri umum ini, di mana kekuatan-kekuatan kontra juga bekerja, akan saya bicarakan pada akhir bab berikutnya.

Suatu Ilustrasi: Masalah Negro di Amerika

Saya pernah melakukan suatu studi yang komprehensip mengenai masalah perkembangan suatu golongan penduduk, yakni penduduk Negro di Amerika Serikat.[4] Selama masa melakukan studi inilah saya untuk pertama kalinya mulai menyadari kurang-cocoknya metode keseimbangan (equilibrium approach) dan juga mulai mengerti bahwa hakekat dari sesuatu masalah sosial adalah bahwa ia berkenaan dengan suatu kompleks perubahan-perubahan yang saling-menjalin, sirkuler dan kumulatip. Lambat laun saya semakin terdorong untuk menjadikan pemikiran ini sebagai hipotesa utama bagi studi saya. Apabila hasil studi ini saya kemukakan secara singkat, maka maksudnya adalah untuk memberikan gambaran yang lebih konkrit mengenai mekanisme sirkuler dalam proses perubahan sosial yang kumulatip.

Penduduk Negro Amerika memang tidak mengumpul dalam satu daerah geografis tertentu secara eksklusip. Namun demikian, mereka toh samasekali terasing dari penduduk Amerika lainnya dan membentuk suatu kelompok sosial yang samasekali terpisah dari kelompok lainnya, suatu masyarakat penderitaan dan yang senasib. Keterpisahan sosial ini dapat terwujud disebabkan karena adanya versi Amerika tentang kelembagaan kasta berdasarkan warna kulit.

Di belakang garis-pemisah yang berdasarkan warna kulit ini, orang-orang Negro Amerika menempuh kehidupan yang terpisah, ibarat suatu pulau yang perhubungannya dengan benua daratan sangat terbatas. Mereka mengembangkan suatu struktur kelas yang samasekali eksklusip. Ketidakmampuan kasta ini terjelma dalam kenyataan semakin memusatnya penduduk Negro dalam lapisan sosial yang lebih rendah dibandingkan dengan lapisan masyarakat lainnya yang sama.

4. **An American Dilemma, The Negro Problem and Modern Democracy**, Harper, New York, 1944.

Kesatuan kepentingan dan aspirasi dalam kelompok sosial ini adalah sama besarnya dengan yang terdapat di negara atau daerah sedang-berkembang.

Status relatip dari penduduk Negro di Amerika pada akhir tahun 1930-an dan awal tahun 1940-an, pada waktu saya melakukan penelitian, memang sudah mengalami kenaikan semenjak tercapainya kompromi nasional pada tahun 1870-an, setelah Perang Saudara dan Rekonstruksi, tetapi tidak begitu cepat, dan malahan disertai juga oleh beberapa kemunduran.

Di kalangan para ahli ilmu-ilmu sosial, pandangan yang paling berpengaruh mengenai masalah Negro hampir seluruhnya berlandaskan konsep keseimbangan statis dan **laissez faire,** dan dengan agak pasti memperlihatkan tendensi umum ke arah fatalisme sosial yang inheren terkandung di dalam cara-pendekatan ini. Keraguan terhadap effisiennya tindakan "campurtangan" ke dalam proses sosial — umpamanya, usaha-usaha untuk mendidik orang-orang kulit putih memperluas pandangan, kampanye untuk memulihkan hak-hak yuridis orang-orang Negro melalui badan-badan peradilan dan perundang-undangan, "gerakan-gerakan" dan "reformasi-reformasi" — mensifati cara-pendekatan ini dan dirasakan mengandung watak obyektivitas-ilmiah yang sangat kaku, yang berbeda dan berlawanan dengan sifat mudah-percaya yang terdapat pada orang-orang beritikad-baik.[5] Orang cenderung untuk sampai kepada kesimpulan praktis bahwa kenaikan status orang-orang Negro akan tetap sangat

5. Namun demikian, para ahli ilmu sosial pada periode ini — walaupun seringkali dengan jujur menegaskan bahwa penemuan-penemuan dan ajaran-ajaran mereka tidak akan mempunyai pengaruh-pengaruh praktis yang besar terhadap perkembangan hubungan-hubungan antar-ras di Amerika — secara effisien benar-benar selalu mengumpulkan dan mengorganisir argumen-argumen yang rasionil untuk mendukung suatu perubahan sosial yang fundamentil. Mereka semakin mempersulit orang-orang terpelajar kulit putih untuk tetap mempertahankan beberapa pandangan opportunistis yang mendasari pemisahan dan diskriminasi. Saya percaya, hal mana telah saya buktikan dalam buku yang saya sebutkan di atas, bahwa karya para ahli ilmu sosial Amerika selama masa sebelum-perang benar-benar memberikan sumbangan yang sangat kuat ke arah timbulnya kekuatan-kekuatan pendorong bagi perkembangan dinamis dalam hubungan-hubungan antar-ras yang sudah semakin mendekati momentumnya semenjak kira-kira sepuluh tahun yang lalu.

lambat, sebagaimana halnya selama masa beberapa generasi sebelumnya, dan merupakan suatu proses yang tidak pasti, yang sebagian terbesar terletak di luar jangkauan tindakan-tindakan kebijaksanaan yang sebenarnya sengaja dilakukan untuk tujuan itu: "tindakan-tindakan negara tidak dapat mengubah tingkah-laku rakyat". [6]

Saya berkesimpulan dalam studi saya bahwa kompromi nasional yang telah bertahan sedemikian lamanya sudah mendekati titik akhirnya. "Sepuluh tahun kemudian, periode sejarah hubungan antar-ras (yang sudah lampau) ini di Amerika mungkin akan dipandang sebagai suatu masa-antara yang bersifat sementara. Kompromi ini bukanlah suatu keseimbangan kekuatan yang stabil". [7] Jika dinyatakan lebih positip lagi, maka kesimpulan saya adalah bahwa "adanya alasan yang lebih kuat untuk meramalkan perubahan-perubahan fundamentil dalam hubungan ras orang-orang Amerika, perubahan-perubahan yang akan meliputi suatu perkembangan menuju ke arah tercapainya cita-cita Amerika, tidaklah semenjak zaman Rekonstruksi". [8] Perubahan besar dan dramatis dalam perkembangan sosial masyarakat Ame-

6. Cara-pendekatan laissez faire ini dalam tradisi William Sumner — yang masih tetap berpegang teguh pada filsafat hukum alam yang, walaupun ia sangat entusias dengan pencarian-fakta, sangat kuat di Amerika — seringkali dihubungkan dengan filsafat determinisme ekonomi yang samar-samar. Dalam masa sebelum-perang, cara-pendekatan ini muncul dalam dua versi yang mengantarai banyak variasi pendapat: versi Marxis yang radikal, di mana yang menjadi harapan adalah suatu revolusi ekonomi yang akan mengubah segala-galanya dan bahkan melenyapkan prasangka ras; dan, yang jauh lebih lazim, versi liberalistis konservatip, yang berpendapat bahwa revolusi seperti itu tidak dapat diharapkan dan, dengan demikian — mengingat bahwa versi tersebutpun berdasarkan asumsi bahwa tidak ada perubahan yang berarti yang akan terjadi kecuali dengan mendobrak "faktor dasar," sistim perekonomian yang bersangkutan — situasipun akan tetap sebagaimana adanya dan bahwa bagaimanapun juga tidak banyak peluang bagi para reformer untuk melakukan perubahan yang besar. Jadi, teori satu-faktor malahan memperkuat cara-pendekatan keseimbangan dan tendensi fatalistisnya yang inheren dan merintangi konsepsi rasionil mengenai interdependensi sirkuler yang menimbulkan perkembangan dinamis kumulatip, yang juga berarti merintangi kemungkinan timbulnya effek berlipat-ganda dari perubahan-perubahan yang sengaja didorong dan diarahkan.
7. **An American Dilemma**, halaman 1014.
8. **Ibid.**, halaman XIX.

rika malahan sudah benar-benar terjadi semenjak itu. Orang yang kadang-kadang salah meramalkan masa yang akan datang tentu dapat belajar dari kasus di mana ramalannya benar.

Kausasi Sirkuler

Kini tibalah saatnya untuk secara singkat mengikhtisarkan teori sosial atau hipotesa metodologis yang saya pergunakan dalam studi ini.[9]

Secara sangat sederhana, model penjelasan yang saya pergunakan dapat disimpulkan menjadi dua faktor: "prasangka di kalangan orang-orang kulit putih", yang menyebabkan diskriminasi terhadap orang-orang Negro dalam berbagai macam hal, dan "taraf hidup yang rendah" dari orang-orang Negro. Kedua faktor ini adalah saling-berkaitan satu sama lain: taraf hidup yang rendah dari orang-orang Negro tetap rendah disebabkan karena diskriminasi yang dilakukan oleh orang-orang kulit putih, sedangkan — di lain pihak — kemelaratan, sikap masa-bodoh, takhayul, daerah tempat tinggal yang jorok, kesehatan yang tidak terpelihara, tampang yang kelihatannya kotor, bau badan yang tidak sedap, perangai yang tidak mengenal ketertiban, hubungan-hubungan keluarga rumahtangga yang tidak stabil dan kriminalitas di kalangan masyarakat orang-orang Negro, kesemuanya itu mendorong timbulnya dan berkembangnya sikap antipati orang-orang kulit putih terhadap orang-orang Negro.

Dengan demikian, sikap berprasangka di kalangan orang-orang kulit putih dan rendahnya taraf hidup orang-orang Negro, adalah dua faktor yang saling-menjadi "sebab" terhadap satu sama lain. Jika pada suatu saat keadaan cenderung untuk tidak berubah, maka hal itu berarti bahwa kedua kekuatan tersebut berada dalam keadaan seimbang terhadap satu sama lain: sikap berprasangka orang-orang kulit putih dan diskriminasi yang diakibatkannya terhadap orang-orang Negro, merupakan penghalang bagi usaha-usaha orang

9. Sisa seksi ini adalah suatu ikhtisar singkat dari argumen metodologis dalam buku tersebut dan khususnya Chapter 3, Section 7, "The Theory of the Vicious Circle," halaman 75 dst., dan Appendix 3, "A Methodological Note on the Principle of Cumulation", halaman 1065 dst.

Negro untuk menaikkan taraf hidup mereka yang rendah itu; di lain pihak, hal ini merupakan salah satu penyebab timbulnya sikap berprasangka di pihak orang-orang kulit putih yang mengakibatkan mereka bersikap diskriminatip.

Akan tetapi, "ketenangan" statis seperti itu hanyalah semata-mata bersifat kebetulan saja dan samasekali tidak merupakan suatu posisi keseimbangan yang stabil. Jika salah satu di antara kedua faktor itu berubah, maka perubahan tersebut pasti mengakibatkan faktor lainnya mengalami perubahan juga, dan dengan demikian dimulailah suatu proses kumulatip yang saling mempengaruhi, di mana perubahan sesuatu faktor akan selalu diperkuat oleh reaksi dari faktor lainnya, dan proses ini akan berlangsung terus menerus secara sirkuler. Keseluruhan sistim yang bersangkutan akan bergerak menurut arah perubahan primer, tetapi semakin lebih jauh. Bahkan kendatipun penggerak pertama sudah berhenti setelah lewat suatu jarak waktu tertentu, namun kedua faktor tersebut akan tetap berubah terus-menerus, atau bahkan proses perubahan-perubahan yang saling mempengaruhipun akan tetap berlangsung tanpa memperlihatkan tanda-tanda netralisasi.

Kedua faktor tersebut di atas adalah faktor-faktor yang masing-masing mencakup unsur-unsur yang merupakan satu kesatuan. Di satu pihak, taraf hidup orang-orang Negro adalah suatu konsep yang tidak mempunyai sesuatu bentuk tertentu, yang hanya dapat didefinisikan berdasarkan sejumlah komponen — lapangan pekerjaan, upah, perumahan, nutrisi, sandang, kesehatan, pendidikan, stabilitas dalam hubungan keluarga rumahtangga, ketaatan pada hukum, kebersihan, sifat dapat dipercaya, kesetiaan kepada masyarakat yang lebih besar, dan sebagainya — yang kesemuanya saling berkaitan dalam bentuk kausasi sirkuler. Peningkatan pada salah satu dari komponen-komponen tersebut akan cenderung untuk meningkatkan semua komponen lainnya dan dengan demikian, secara langsung maupun tidak langsung, mengakibatkan berkurangnya sikap prasangka orang-orang kulit-putih secara kumulatip, hal mana selanjutnya kembali menimbulkan pengaruh-pengaruh baru terhadap taraf hidup orang-orang Negro sendiri.

Faktor lainnya, yakni sikap berprasangka orang-orang kulit putih, juga adalah suatu faktor yang merangkum sejumlah unsur-unsur yang merupakan satu kesatuan, sebagaimana halnya dengan pengertian "sikap": suatu kombinasi keper-cayaan-kepercayaan yang benar dan yang salah dan peni-laian-penilaian yang heterogen. Faktor ini juga tidak stabil. Karena pengalaman juga memperlihatkan bahwa jika — se-cara kebetulan — diskriminasi di suatu lapangan hubungan sosial tertentu bertambah atau berkurang, maka kekuatan psikhologis yang terdapat di belakangnyapun, yakni sikap berprasangka, cenderung untuk berubah sedemikian rupa se-hingga memperkuat sikap tingkah-laku yang terdapat dalam praktek. Hal inipun cocok dengan pola-pola umum dari kau-sasi sirkuler.

Yang penting tidaklah semata-mata bahwa "banyak ke-kuatan yang bergerak dengan arah yang sama". Dalam ke-nyataannya, bekerjanya kekuatan-kekuatan yang bersang-kutan tidaklah seperti itu. Pada umumnya terdapat masa-masa waktu di mana kekuatan-kekuatan yang berlawanan sa-ling-mengimbangi terhadap satu sama lainnya sedemikian rupa sehingga sistim yang bersangkutan berada dalam ke-adaan tenang sampai munculnya sumber perubahan baru. Apabila keseluruhan sistim yang bersangkutan sudah mulai bergerak setelah terjadinya goncangan seperti itu, maka per-ubahan kekuatan-kekuatanpun bergerak dengan arah yang sama, tetapi agak berbeda. Sebabnya ialah karena variabel-variabelnya saling berjalin sedemikian rupa dalam kausasi sirkuler sehingga berubahnya salah satu variabel mendorong variabel-variabel lainnya berubah sedemikian rupa sehingga perubahan-perubahan sekunder inipun memperkuat per-ubahan pertama, dan perubahan-perubahan tersier yang di-timbulkannya juga memperkuat variabel yang mula-mula terpengaruh, dan demikian seterusnya.

Persoalan Ilmiah

Saling-hubungan kausal sirkuler di antara semua faktor da-lam perkembangan sesuatu golongan penduduk, seperti hal-nya dengan golongan orang-orang Negro Amerika, mem-berikan makna kepada konsep umum mengenai "status" dari kelompok yang bersangkutan — yang pada hakekatnya se-

rupa dengan caranya saling-hubungan antara harga-harga memberikan makna kepada konsep "tingkat harga" — dan indeks mengenai status inipun dapat disusun dan akan memperlihatkan tendensi umum dari sistim yang bersangkutan menurut waktu ataupun ruang. Akan tetapi, yang merupakan tugas ilmiah yang pokok adalah menganalisa saling-hubungan kausal di dalam tubuh sistim itu sendiri, mengingat bahwa gerak perubahannya adalah disebabkan karena pengaruh dari luar dan momentum dari proses internnya sendiri.

Di dalam studi yang realistis, sistim itu tentu saja jauh lebih rumit daripada setiap model yang abstrak. Dalam kasus masalah golongan penduduk Negro, misalnya, masing-masing unsur dari faktor-faktor pokok dalam masalah tersebut — taraf hidup orang-orang Negro yang rendah dan sikap berprasangka dari orang-orang kulit putih — perlu diteliti secara intensip dalam rangka hubungannya dengan variabel-variabel lainnya, seperti agama, kelas sosial, umur, jenis kelamin, dan sebagainya. Yang ideal secara ilmiah tidak hanya memerinci faktor-faktor yang bersangkutan menurut unsur-unsurnya dan menyusunnya dengan cara tersebut di atas, tetapi juga mengukur secara kwantitatip kemampuan masing-masing unsur mempengaruhi setiap unsur lainnya, dan kemampuannya sendiri untuk dipengaruhi oleh perubahan unsur-unsur lain yang terdapat di dalam sistim yang bersangkutan atau oleh perubahan kekuatan-kekuatan eksogen.

Kekuatan-kekuatan luar yang dimaksudkan dalam studi ini pada hakekatnya adalah keseluruhan masyarakat nasional yang melingkunginya. Beberapa di antara kekuatan-kekuatan luar ini, umpamanya: situasi dunia usaha dan kesempatan-kesempatan lapangan pekerjaan, dapat mengalami perubahan-perubahan jangka-pendek yang sangat besar. Kekuatan-kekuatan luar lainnya ada yang merupakan determinan-determinan yang lebih konstan, misalnya kompleks warisan cita-cita yang saya namakan "American Creed" di dalam studi saya, dan kerangka institusionil dan politik yang dipengaruhi dan digerakkan oleh cita-cita ini. Kekuatan-kekuatan luar ini terus menerus mendorong dan menarik sistim yang bersangkutan dan serentak dengan itu mengubah struktur kekuatan-kekuatan yang terdapat di dalam sistim itu sendiri.

Unsur waktu adalah sangat penting sekali mengingat bahwa pengaruh yang ditimbulkan oleh sesuatu kejutan terhadap berbagai variabel dalam sistim yang bersangkutan akan mempunyai daya rambat yang sangat berbeda-beda menurut panjangnya jangka waktu. Meluasnya lapangan kerja, umpamanya, boleh dikatakan akan langsung menaikkan taraf hidup; tetapi proses untuk mencapai perubahan tingkat pendidikan atau kesehatan adalah lebih pelan, dan pengaruhnya terhadap faktor-faktor lainpun tidak dapat dirasakan dengan segera, dan dengan demikian terdapat suatu tenggang-waktu dalam keseluruhan proses kumulasi yang bersangkutan.

Jadi, pemecahan yang ideal secara ilmiah atas sesuatu persoalan seperti halnya dengan masalah penduduk Negro di Amerika seharusnya dipostulatkan dalam bentuk seperangkat rumus persamaan kwantitatip yang saling berkaitan, yang menjelaskan gerakan — dan perubahan-perubahan intern — dari sistim yang bersangkutan dalam lingkungan berbagai faktor yang mempengaruhinya. Bahwa perumusan yang lengkap, kwantitatip dan benar-benar bersifat ilmiah seperti ini masih mengambang jauh di cakrawala, tidak perlu lagi ditegaskan. Tetapi pada prinsipnya perumusan seperti itu dapat dilakukan, dan saya berpendapat bahwa penggarapan pemecahan secara lengkap dan kwantitatip seperti itu haruslah menjadi sasaran bagi usaha-usaha penelitian kita yang masih kurang sempurna.

Jika realisme dari hipotesa kausasi sirkuler ini dapat diterima, maka kesimpulan-kesimpulan umum tertentupun dapat ditarik, yang sangat bermanfaat untuk dijelaskan sekarang. Pertama, tidaklah ada gunanya apabila kita mencari satu faktor yang paling dominan, suatu "faktor dasar" seperti "faktor ekonomis".[10] Apabila hipotesa ini kita gunakan untuk meneliti masalah penduduk Negro ataupun masalah-masalah sosial lainnya, maka benar-benar akan sangat sukar

10. Dalam hubungan ini dapat dicatat bahwa determinisme ekonomi aliran Marx sudah banyak diterapkan secara tidak sadar, terlebih-lebih di dalam literatur sosiologi Amerika, yang kadang-kadang merupakan penterapan dari apa yang oleh Marx dan Engels sendiri barangkali akan dinamakan sebagai "Marxisme vulgar".

untuk menggambarkan apa arti yang tepat dari "faktor ekonomis" sebagai faktor yang berbeda dari faktor-faktor lainnya, dan malahan kurang dapat dimengerti bagaimana ia dapat menjadi faktor "dasar" mengingat bahwa setiap hal adalah sebab bagi setiap hal lainnya dengan cara sirkuler yang saling berjalin.

Berdasarkan penalaran yang sama dapat dikatakan bahwa setiap studi yang realistis mengenai keterbelakangan dan perkembangan di sesuatu negara, atau daerah sesuatu negara, yang menterapkan hipotesa ini akan bergerak jauh di luar lingkungan teori ekonomi tradisionil. Sebabnya adalah karena studi seperti itu mau tidak mau harus juga mencakup semua apa yang dinamakan "faktor-faktor non-ekonomis" yang oleh para ahli ekonomi klasik dibaurkan ke dalam konsep-konsep seperti "kwalitas faktor-faktor produksi" dan "effisiensi produksi" dan biasanya tidak dimasukkan ke dalam analisa mereka.

Adalah sangat penting untuk selalu diingat bahwa, jika hipotesa kausasi sirkuler dapat dibenarkan, keseluruhan sesuatu sistim dapat digerakkan mengarah ke atas dengan mengambil tindakan-tindakan yang diterapkan kepada salah satu di antara beberapa unsur penting di dalam sistim yang bersangkutan. Tetapi hal ini sudah barang tentu tidak berarti bahwa dari sudut pandangan praktis dan politis tidaklah penting di mana dan bagaimanakah sesuatu masalah perkembangan ini dipecahkan. Semakin kita mengetahui caranya berbagai faktor yang berlainan itu saling-berkaitan — pengaruh-pengaruh apakah yang akan ditimbulkan oleh sesuatu perubahan primer tiap-tiap faktor terhadap semua faktor lainnya, dan bilamana — semakin baik kemampuan kita untuk menentukan bagaimana caranya memaksimumkan pengaruh-pengaruh sesuatu kebijaksanaan tertentu yang sengaja dimaksudkan untuk menggerakkan dan mengubah sistim sosial yang bersangkutan.

Namun demikian, seluruh kebijaksanaan yang rasionil tidak akan terlaksana apabila yang diubahnya hanya satu faktor saja. Jadi, walaupun cara-cara pemecahan persoalan yang dihasilkan oleh pendekatan teoritis ini tidak semuanya dapat dilaksanakan dalam praktek di lingkungan politik, namun cara-pendekatan teoritis ini pasti mendorong para reformer.

Prinsip kumulasi — jika prinsip ini memang benar — akan menghasilkan pengaruh-pengaruh akhir yang sangat jauh lebih besar daripada usaha-usaha dan biaya-biaya reformasi itu sendiri. Status golongan penduduk Negro yang rendah, misalnya, menimbulkan suatu proses keborosan yang luar biasa dan yang berlangsung terus-menerus — rendahnya standard pendidikan menyebabkan produktivitas yang rendah, standard kesehatan yang rendah dan penghasilan yang rendah, dan keadaan ini semua akan mengakibatkan standard pendidikan dan sebagainya tetap rendah.

Pengaruh-pengaruh akhir yang berlipat-ganda secara kumulatip yang ditimbulkan oleh suatu dorongan menaik apabila diterapkan secara tepat kepada faktor-faktor yang relevan adalah — dalam artian tertentu — suatu bukti dan juga suatu ukuran tentang adanya "pemborosan sosial" pada waktu-waktu sebelumnya. Pada akhirnya, biaya untuk menaikkan status penduduk Negro tidak akan merupakan suatu "biaya netto riil" samasekali, tetapi malahan menghasilkan "keuntungan sosial" yang besar bagi masyarakat. Definisi mengenai konsep-konsep politis ini, yang didasarkan pada premisse nilai yang eksplisit, harus dipahami menurut konsep kausasi sirkuler yang dinamis mengenai perkembangan yang kumulatip.

Dengan prinsip inilah sebenarnya suatu negara sedang-berkembang dapat mengharapkan "mengangkat diri sendiri dengan kekuatan sendiri" — jika saja ia berhasil mencapai apa yang dinamakan oleh Professor W.W. Rostow "take-off into sustained growth" [11] dan bersedia berkorban dalam bentuk menunggu hasil-hasil sepenuhnya dari tindakan-tindakan kebijaksanaan yang dilaksanakannya.

"Argumentum ad Hominem"

Bab ini telah saya awali dengan mengemukakan suatu konsep yang mengambang dan samar-samar, yakni konsep "lingkaran takberujungpangkal", dan juga dengan mengutip ungkapan-ungkapan berhikmah dari kebudayaan rakyat dan buku Injil. Harus saya akui bahwa saya sangat dekat ber-

11. W.W. Rostow, "The Take-off into Sustained Growth", **Economic Journal**, 1956, halaman 25 — 48.

pijak pada akal sehat sederhana pada waktu saya menekankan bahwa dalam keadaan yang lazim atau normal, kausasi sirkuler adalah suatu hipotesa yang lebih cocok daripada konsep keseimbangan stabil bagi analisa teoritis mengenai proses sosial.

John Maynard Keynes tentu mempunyai sesuatu dasar bagi diktumnya yang terkenal bahwa biasanya "orang-orang praktisi", tanpa mereka ketahui, adalah "budak-budak dari ahli ekonomi yang sudah mati" apabila mereka menyatakan pendapat-pendapat umum. Dengan demikian mereka seringkali berpikir secara metafisis tentang doktrin-doktrin dan preferensi-preferensi teori ekonomi. Tetapi di lingkungan kegiatan mereka sendiri mereka bertindak berdasarkan asumsi-asumsi yang lebih baik.

Setiap usahawan yang berhasil tentu mempunyai prinsip proses kumulatip sebagai suatu teori yang "built-in" dalam cara pendekatannya untuk memecahkan persoalan-persoalan praktis; jika tidak, maka ia tidak akan berhasil. Seorang politisi akan mengalami kegagalan jika ia tidak memperhitungkan pengaruh-pengaruh kumulatip. Keseluruhan filsafat para filantropis professionilpun mengandung hipotesa ini.[12]

Lebih lanjut saya cenderung untuk berpendapat bahwa tuduhan Keynes terhadap tradisionalisme malahan lebih beralasan kalau ditujukan terhadap para ahli ekonomi itu sendiri, khususnya mengingat bahwa adalah jelas menjadi kewajiban kita untuk tidak hanya membebaskan cara berpikir kita sendiri tetapi juga cara berpikir masyarakat umum dari kungkungan tradisionalisme.

---

12. Formulasi terbaik yang telah saya peroleh dari penggunaan proses kumulatip di lapangan persoalan Negro, diberikan oleh salah seorang ketua yayasan paling bijaksana di Amerika, almarhum Edwin R. Embree dari Rosenwald Fund: "Dalam kasta terdapat suatu lingkaran tak-berujung-pangkal. Pada mulanya, golongan terhinakan itu biasanya adalah lebih rendah (inferior) dalam hal standard-standard tertentu yang berlaku bagi kelas berkuasa. Karena lebih rendah, para anggota kasta jembel tidak memperoleh keistimewaan-keistimewaan dan kesempatan-kesempatan seperti yang diperoleh kelas lainnya dan dengan demikian merekapun makin merosot ke tingkat yang lebih rendah lagi dan selanjutnya tidak begitu dihormati, dan dengan demikian semakin tidak mem-

Sebagai contoh kasus yang lebih khusus kita dapat menunjuk pada masalah-masalah moneter di mana orang-orang praktisi sudah mendahului teori. Adalah suatu kenyataan bahwa cara-pendekatan baru dan dinamis, yang telah dirintis oleh Knut Wicksell, diikuti oleh banyak ahli-ahli lainnya — dan salah satu di antaranya yang paling menonjol adalah Keynes — dan yang telah memberikan perubahan bentuk kepada sebagian besar dari teori ekonomi jangka-pendek dan juga kebijaksanaan ekonomi, hanya bagi para ahli teori sajalah cara-pendekatan tersebut merupakan hal yang samasekali baru, sebagai akibat dari sikap mereka yang biasanya menerima dan percaya begitu saja kepada hukum yang dikemukakan oleh J.B. Say tentang keharusan tercapainya keseimbangan antara permintaan total dan penawaran total.

Kaum awam tentu saja tidak pernah percaya pada hukum tersebut; mereka selalu mengetahui bahwa permintaan dapat saja lebih kecil atau lebih besar daripada penawaran, dan bahwa dalam keadaan tersebut pertama dunia usaha mengalami boom, sedangkan dalam keadaan tersebut kedua dunia usaha mengalami kemerosotan. Dan dalam cara-pendekatan baru itu Wicksell hanyalah mempertegas secara lebih jelas pikiran-pikiran yang terdapat secara samar-samar di kalangan para bankir, para usahawan dan pemimpin-pemimpin politik mengenai landasan yang selalu mendasari tindakan-tindakan mereka — walaupun dalam bentuk yang lebih umum, di mana mereka hanya membicarakan dan paling banter memperlihatkan prasangka-prasangka mereka, namun biasanya mereka merasa senang untuk melibatkan diri dengan doktrin dan preferensi yang salah dari para ahli teori.

---

peroleh kemanfaatan-kemanfaatan, dan demikian seterusnya melingkar seperti lingkaran tak-berujung-pangkal. Bahkan kendatipun proses gerak itu sudah mulai berbalik-arah — sebagaimana kita jumpai dalam kasus Negro — namun prosesnya pasti membutuhkan waktu yang sangat panjang, mengingat bahwa bertambahnya sedikit goodwill akan menimbulkan kesempatan yang sedikit lebih besar dan hal ini mengakibatkan perbaikan yang sedikit lebih tinggi dan selanjutnya memperbesar rasa hormat dan demikian seterusnya bergerak naik secara pelan-pelan ke arah persamaan kesempatan, kehormatan dan status". (**Brown America: the Story of a New Race**, The Viking Press, New York, 1931, halaman 200). Akan tetapi, konsep yang terkandung secara samar-samar bahwa kausasi sirkuler menghalangi kecepatan kemajuan, adalah salah.

III

KECENDERUNGAN KE ARAH KETIDAKMERATAAN EKONOMI REGIONAL DI SESUATU NEGARA

Suatu Ilustrasi Sederhana

SAYA TELAH mengemukakan bahwa prinsip interdependensi yang saling berjalin dan sirkuler di dalam suatu proses kausasi kumulatip adalah suatu prinsip yang berlaku pada seluruh lapangan hubungan-hubungan sosial. Prinsip ini hendaknya dijadikan hipotesa utama apabila kita melakukan studi mengenai keterbelakangan dan perkembangan.

Umpamakan bahwa dalam suatu daerah tertentu terjadi suatu perubahan yang tidak terduga sebelumnya, yang tidak dapat segera diatasi oleh arus kekuatan-kekuatan yang ada: misalnya, suatu pabrik — di mana sebagian besar dari penduduk memperoleh nafkah — terbakar habis, dan umpamakan bahwa dalam hal ini tidaklah menguntungkan kalau pabrik itu dibangun kembali, sekurang-kurangnya tidak menguntungkan kalau dibangun kembali di tempatnya semula. Pengaruh atau akibat langsung dari perubahan primer ini adalah: pemiliknya gulung-tikar dan pekerja-pekerjanya menjadi penganggur. Hal ini akan mengurangi pendapatan dan permintaan.

Berkurangnya permintaan ini selanjutnya akan mengakibatkan lebih rendahnya pendapatan dan menyebabkan timbulnya pengangguran di semua perusahaan lainnya di dalam daerah yang bersangkutan yang menjual barangnya kepada, atau yang melayani, perusahaan pabrik tersebut dan pekerja-pekerjanya. Dengan demikian mulailah suatu proses kausasi sirkuler disertai dengan pengaruh-pengaruhnya yang berkumulasi seperti "lingkaran tak-berujung-pangkal".

Jika tidak ada perubahan-perubahan eksogen lain, maka masyarakat tersebut akan menjadi kurang menarik bagi bisnis dan pekerja-pekerja dari luar yang tadinya bermaksud hendak pindah ke daerah itu. Apabila proses itu sudah mencapai momentumnya, maka bisnis yang sudah mapan di daerah itu dan pekerja-pekerja yang sudah hidup di situpun akan semakin terdorong untuk pindah meninggalkannya guna mencari pasar yang lebih baik di daerah lain. Jika mereka sudah pindah maka hal ini kembali akan mengurangi pendapatan dan permintaan. Biasanya hal ini juga mengubah struktur umur penduduk di daerah itu ke arah yang tidak menguntungkan.

Untuk menjelaskan mekanisme dari rangkaian kausal kumulatip ini, kita perhatikan gerak-gerik satu faktor tunggal dan faktor tunggal yang kita pilih sebagai contoh adalah faktor yang sedikit banyak merupakan faktor luar, yakni tingkat pajak lokal. Saya akan mengassumsikan bahwa perpajakan lokal tersebut dikenakan langsung pada pendapatan seperti di Skandinavia atau dikaitkan secara tidak langsung dengan pendapatan, seperti di negara-negara lain. Karena basis pendapatan adalah sempit maka tingkat pajak harus dinaikkan.

Tingkat pajak yang lebih tinggi ini selanjutnya akan menjadi pendorong ekstra bagi bisnis dan para pekerja untuk meninggalkan daerah yang bersangkutan dan merupakan daya-tolak terhadap bisnis dan pekerja-pekerja yang tadinya bermaksud hendak pindah ke daerah tersebut. Pada tahap kedua, hal inipun akan mengakibatkan berkurangnya pendapatan dan permintaan, dan selanjutnya menyebabkan semakin dinaikkannya tingkat pajak dan hal inipun akan menimbulkan akibat-akibat yang serupa dengan yang ditimbulkannya pada tahap pertama. Dalam pada itu, struktur umur yang kurang menguntungkan di daerah itu tidak hanya mengakibatkan semakin rendahnya pendapatan per kapita yang dapat dipajaki, tetapi juga mengakibatkan meningkatnya kebutuhan relatip bagi pelayanan kesejahteraan umum.

Jika dalam situasi ini para penguasa setempat, disebabkan karena naiknya tingkat pajak, menurunkan tingkat pelayanannya kepada masyarakat — seperti penyediaan fasilitas pendidikan bagi anak-anak, perumahan bagi orang-

orang usia-tua, jalan-jalan, dan sebagainya — maka kenaikan tingkat pajak mungkin akan terhalang tetapi dengan akibat bahwa daerah tersebut dalam aspek penting lainnya akan semakin kurang menarik bagi dunia bisnis dan para pekerja.

Sekiranyapun tingkat pajak sudah mencapai suatu tingkat yang stasioner pada waktu belum terjadinya perubahan pertama, namun setelah terjadinya perubahan ini tingkat pajak tidaklah bergerak ke arah tingkat semula sebagai suatu keseimbangan — ataupun ke arah tingkat lain yang stabil — tetapi terus-menerus bergerak menjauhi keadaan keseimbangan kekuatan-kekuatan semula. Dan gerak ini sendiripun sepanjang waktu akan menyebabkan terjadinya perubahan-perubahan baru yang mendorong naiknya tingkat pajak ke tingkat yang lebih tinggi lagi, dan demikian seterusnya. Saya percaya bahwa model kausasi sirkuler yang sederhana ini beserta pengaruh-pengaruhnya yang kumulatip, yang ditimbulkan oleh sesuatu perubahan primer, adalah lebih menggambarkan proses-proses sosial yang sebenarnya daripada model perpotongan kurve permintaan dan kurve penawaran pada suatu harga keseimbangan, yang sudah mensimboli kebanyakan penalaran kita dalam teori ekonomi.

Namun demikian, jika dalam negara kesejahteraan yang terorganisir-baik tingkat pajak lokal itu tidak terus bergerak dengan arah yang sangat membahayakan seperti itu tetapi di cegah supaya kenaikannya tidak terlalu tinggi, dan jika penurunan standard pelayanan kepada masyarakat oleh pihak penguasa juga tidak terlalu banyak, maka penjelasannya adalah berlainan samasekali dari permainan kekuatan-kekuatan pasar: yakni, kenyataan bahwa perundang-undangan nasional telah diundangkan, yang khusus dimaksudkan untuk menghentikan proses kumulatip seperti itu dengan menggunakan dana umum sebagai subsidi kepada setiap daerah tertentu yang karena sebab-sebab di luar kemampuannya mengalami kesulitan-kesulitan finansiil, dan bersamaan dengan itu menetapkan standard-standard minimum tertentu bagi pelayanan masyarakat.

Negara-negara nasional modern yang sudah sangat terintegrasi di seperenam dunia non-Soviet, yang sudah makmur dan maju dengan cepat, telah mempersenjatai diri dengan

suatu jaringan sistim-sistim yang sangat kompleks mengenai segala macam campurtangan pemerintah secara teratur, yang pada umumnya bertujuan untuk melawan hukum perubahan sosial kumulatip yang bekerjanya membabi-buta, dan untuk mencegahnya jangan sampai menyebabkan terjadinya ketidakmerataan di antara daerah-daerah, industri-industri dan golongan-golongan sosial. Masalah perubahan-perubahan kontra ini yang sengaja didorong oleh masyarakat terorganisir, akan saya bicarakan kembali dalam bab berikutnya.

Dalam banyak hal, perubahan primer itu adalah perubahan yang merugikan. Akan tetapi, proses kumulatip yang sama juga akan terjadi jika perubahan primer itu adalah perubahan yang menguntungkan. Keputusan untuk menempatkan suatu industri di suatu daerah tertentu, misalnya, akan menimbulkan suatu kekuatan pendorong bagi pembangunan umum di daerah tersebut. Dengan keputusan ini terbukalah kesempatan lapangan pekerjaan dan kenaikan pendapatan bagi orang-orang yang tadinya menganggur atau bekerja di lapangan-lapangan yang pengupahannya lebih rendah. Perusahaan-perusahaan setempat di daerah itu dapat berkembang sebagai akibat dari bertambahnya permintaan terhadap produk dan jasa-jasa yang mereka hasilkan. Timbul daya tarik bagi tenaga kerja, modal dan perusahaan dari luar untuk menggarap kesempatan-kesempatan yang sedang berkembang di daerah tersebut. Berdirinya perusahaan-perusahaan baru atau bertambah besarnya perusahaan-perusahaan yang sudah ada akan memperluas pasar bagi yang lain, sebagaimana halnya dengan pengaruh-pengaruh yang ditimbulkan oleh kenaikan pendapatan dan permintaan. Kenaikan laba akan memperbesar tabungan dan juga sekaligus menyebabkan semakin bertambah besarnya investasi, hal mana selanjutnya menaikkan permintaan dan tingkat laba. Dan proses ekspansi inipun menciptakan "external economies" yang mendukung kelangsungan proses ekspansi itu sendiri.

Tingkat pajak lokal — faktor yang saya pilih sebagai contoh sarana untuk lebih memahami saling-hubungan kausal dalam suatu proses kumulatip yang bergerak turun — dapat diturunkan dan jumlah serta mutu pelayanan masyarakat da-

pat ditingkatkan: kedua perubahan ini akan menyebabkan daerah yang bersangkutan menjadi lebih menarik bagi dunia usaha dan para pekerja, hal mana akan mengakibatkan membaiknya kembali posisi keuangan daerah yang bersangkutan dengan akibat-akibat yang serupa terhadap tingkat pajak dan keuangan negara, dan demikian seterusnya.

Pengaruh-pengaruh fiskal yang ditimbulkan oleh ekspansi setempat ini dapat disimpulkan sebagai akibat dari adanya campurtangan yang dilakukan oleh negara dalam bentuk program-program perataan antar-daerah yang dimasukkan ke dalam sistim perpajakan, tetapi karena yang saya bicarakan dalam bab ini hanyalah permainan bebas dari kekuatan-kekuatan pasar, maka untuk sementara kemungkinan seperti tersebut di atas kita abaikan dahulu.

Permainan Kekuatan-kekuatan Pasar Bergerak ke Arah Ketidakmerataan

Proses kumulatip yang mempunyai ciri umum yang sama, baik yang mengarah ke bawah maupun yang mengarah ke atas, dapat juga ditimbulkan oleh perubahan dasar pertukaran (terms of trade) sesuatu daerah, jika perubahan tersebut besar dan berlangsung cukup lama, atau oleh setiap perubahan lain yang pengaruhnya berbentuk pengurangan atau kenaikan yang cukup besar dalam kwantitas-kwantitas ekonomi yang saling berkaitan: permintaan, kemampuan memperoleh penghasilan dan pendapatan, investasi dan produksi. Gagasan utama yang hendak saya tonjolkan adalah bahwa permainan kekuatan-kekuatan di pasar biasanya cenderung untuk memperbesar dan bukannya memperkecil ketidakmerataan antara daerah-daerah.

Jika segala sesuatunya dibiarkan ditentukan oleh kekuatan-kekuatan pasar tanpa dirintangi oleh sesuatu campurtangan kebijaksanaan, maka produksi industri, perdagangan, perbankan, asuransi, perkapalan dan hampir semua kegiatan ekonomi yang di dalam perekonomian yang sedang berkembang cenderung untuk memberikan hasil yang lebih besar daripada hasil rata-rata — dan di samping itu juga ilmu pengetahuan, seni, sastra, pendidikan dan kebudayaan pada umumnya — akan menumpuk di tempat-tempat dan daerah-daerah tertentu, sedangkan tempat-tempat dan daerah-

daerah lainnya di negara yang bersangkutan dibiarkan tetap terbelakang.

Ada kalanya tempat-tempat dan daerah-daerah yang menarik ini memiliki dan membina kondisi-kondisi alamiah yang sangat baik bagi pemusatan kegiatan-kegiatan ekonomi di daerah-daerah tersebut; dalam banyak hal mereka melakukannya pada waktu mereka hendak mulai memanfaatkan kondisi menguntungkan yang kompetitip. Geografi ekonomi adalah unsur alamiah yang menentukan ajang kegiatan ekonomi. Pusat-pusat perdagangan sudah barang tentu biasanya berlokasi di tempat-tempat di mana terdapat kondisi-kondisi alamiah yang cukup baik bagi pembangunan pelabuhan, dan pusat-pusat bagi industri berat paling sering ditempatkan tidak terlalu jauh dari sumber-sumber batubara dan baja.

Secara umum dapat dikatakan bahwa daya tarik sesuatu pusat dewasa ini adalah terutama berasal dari sejarah masa lampau yang bersifat kebetulan: bahwa pada masa lampau pernah ada sesuatu yang dimulai di tempat itu, dan ternyata berhasil, dan tidak dimulai di tempat-tempat lain di mana sesuatu tersebut sebenarnya dapat juga dimulai dengan sama baiknya atau dengan lebih baik daripada di tempat tersebut pertama. Di kemudian hari, selalu bertambahnya "internal — dan external economies" — ditafsirkan seluas-luasnya sehingga mencakup juga, misalnya, terlatihnya golongan pekerja dalam berbagai macam ketrampilan, mudahnya komunikasi, berkembangnya rasa bertumbuh dan terbukanya kesempatan-kesempatan yang luas, dan semangat membangun perusahaan-perusahaan baru — memperkuat dan menopang pertumbuhan yang kontinu di daerah tersebut, dan merugikan bagi tempat-tempat dan daerah-daerah lainnya di mana stagnasi relatip atau kemunduran sudah menjadi pola.

Migrasi, Perpindahan Modal dan Perdagangan: "Backwash Effects"

Tidaklah sukar untuk menunjukkan bahwa ekspansi di sesuatu tempat mempunyai pengaruh-pengaruh yang merugikan (backwash effects) di tempat-tempat lain. Lebih tegas lagi, arus perpindahan tenaga kerja, modal, barang-

barang dan jasa-jasa tidaklah dengan sendirinya mempunyai arah yang berlawanan dengan tendensi alamiah yang mengarah kepada ketidakmerataan regional. Migrasi, perpindahan modal dan perdagangan itu sendiri adalah merupakan media bagi berlangsungnya proses kumulatip — mengarah ke atas di daerah-daerah yang bernasib baik dan mengarah ke bawah di daerah-daerah yang tidak bernasib baik. Pada umumnya, jika ketiga unsur tersebut di atas memberikan hasil-hasil positip bagi daerah-daerah tersebut pertama, maka pengaruhnya terhadap daerah-daerah tersebut belakangan adalah negatip. [1]

Tempat-tempat dan daerah-daerah di mana kegiatan ekonomi sedang mengalami perluasan, akan menarik imigrasi netto dari bagian-bagian lainnya di negara yang bersangkutan. Karena migrasi itu sifatnya selalu selektip, sekurang-kurangnya berkenaan dengan umur kaum migran, maka migrasi ini sendiripun cenderung untuk menguntungkan daerah-daerah yang sedang mengalami ekspansi yang cepat dan merugikan daerah-daerah lainnya.

Dalam permulaan peristiwa bersejarah — yang baru sekarang mendekati keakhirannya di negara-negara paling kaya dan paling maju — pada waktu pengendalian kelahiran masih sedang merambat ke dalam lapisan ekonomi dan sosial yang rendah,[2] daerah-daerah yang lebih miskin malahan masih berada dalam keadaan fertilitas yang relatip lebih tinggi. Bersama-sama dengan emigrasi netto, keadaan ini tentu saja menambah buruknya struktur umur penduduk di daerah-daerah yang lebih miskin; dalam jangka waktu yang lebih panjang keadaan tersebut mungkin juga menyebabkan terjadinya hubungan yang kurang menguntungkan antara jumlah seluruh angkatan kerja dan sumber-sumber. Kemiskinan di daerah-daerah pedesaan Eropa selama masa emigrasi netto yang berlangsung dalam jangka panjang ke pusat-pusat industri — dan ke Amerika — adalah terutama merupakan akibat dari

1. Kwalifikasi terhadap pernyataan ini akan dilakukan dalam seksi setelah seksi berikut.
2. Apabila proses ini sudah selesai, maka fertilitas rata-rata mungkin masih tetap agak tinggi atau kadang-kadang malahan semakin naik; tetapi korelasinya dengan status ekonomi dan sosial adalah positip, dan bukannya negatip.

struktur umur penduduk yang tidak menguntungkan di daerah-daerah pedesaan tersebut, yang disebabkan oleh migrasi dan juga disebabkan oleh tingkat fertilitas yang tinggi.

Perpindahan modal juga cenderung mengakibatkan bertambahnya ketidakmerataan. Di pusat-pusat yang sedang mengalami perkembangan, kenaikan permintaan akan mendorong bertambahnya investasi, pertambahan inipun selanjutnya akan menyebabkan bertambahnya pendapatan dan permintaan, hal mana pada giliran berikutnya menaikkan investasi, dan demikian seterusnya. Tabungan akan bertambah sebagai akibat dari naiknya pendapatan, tetapi cenderung untuk didahului oleh investasi, dalam artian bahwa penawaran modal akan selalu dapat mengimbangi permintaan modal yang semakin bertambah besar. Di daerah-daerah lainnya, di mana momentum ekspansioner yang baru sangat kurang, permintaan terhadap modal untuk investasi akan tetap lemah, bahkan kendatipun dibandingkan dengan penawaran tabungan yang dengan sendirinya rendah sebagai akibat dari rendahnya pendapatan, dan cenderung untuk semakin rendah. Studi yang dilakukan di banyak negara memperlihatkan betapa sistim perbankan, jika tidak ada pengaturan yang mengharuskannya bertindak lain, cenderung untuk menjadi alat penyedot tabungan dari daerah-daerah miskin untuk daerah-daerah yang lebih kaya dan lebih progressip di mana hasil investasi modal adalah tinggi dan pasti.

Kegiatan perdagangan juga bergerak dengan kecenderungan yang menguntungkan daerah-daerah lebih kaya dan yang lebih progressip dengan merugikan daerah-daerah lainnya. Kebebasan dan semakin meluasnya pasar seringkali memberikan keuntungan bersaing yang sedemikian rupa kepada industri-industri di pusat-pusat ekspansi yang sudah mapan, yang biasanya bekerja dalam keadaan semakin naiknya hasil tambahan, sehingga bahkan kegiatan-kegiatan kerajinan-tangan dan industri-industri yang sudah lebih dahulu terdapat di daerah-daerah lainpun terancam kematian. Terhalangnya pertumbuhan industri di daerah-daerah yang lebih miskin di bagian selatan Italia yang disebabkan karena diturunkannya dinding-dinding tarif intern setelah unifikasi politik Italia pada abad ke-19, adalah suatu kasus yang sudah

dipelajari secara mendalam: industri di propinsi-propinsi bagian utara sudah sedemikian majunya dan sedemikian jauh lebih kuatnya sehingga menguasai pasar nasional yang baru terbentuk sebagai akibat dari unifikasi politik, dan menekan kegiatan-kegiatan industri di daerah-daerah propinsi bagian selatan.[3]

Karena industrialisasi adalah kekuatan dinamis dalam perkembangan ini, maka hanyalah suatu pengulangan kalau dikatakan bahwa daerah-daerah miskin tetap merupakan daerah pertanian: disempurnakannya pasar-pasar nasional malahan akan, sebagaimana telah saya sebutkan tadi, cenderung untuk menggoyahkan segera dimulainya diversifikasi industri di daerah-daerah pertanian. Di daerah-daerah terbelakang di Eropa Selatan, kira-kira tiga perempat jumlah seluruh penduduk memperoleh nafkah penghidupannya dari pertanian. Di daerah-daerah ini, tidak hanya industri manufakturing dan usaha-usaha bukan-pertanian lainnya, tetapi juga usaha-usaha pertanian itu sendiri memperlihatkan tingkat produktivitas yang jauh lebih rendah daripada di daerah-daerah yang lebih kaya.[4]

---

3. Proses ini dipengaruhi dan didorong oleh likwidasi pusat-pusat politik dan administrasi di bagian selatan Italia, sedangkan pusat-pusat di bagian utara Italia, yang pada waktu itu — lebih daripada sekarang — merupakan alat bagi kepentingan-kepentingan industri di sana, memperoleh hegemoni atas seluruh negara. Dalam realitasnya, unifikasi Italia adalah lebih merupakan penaklukan atas bagian selatan Italia dan menjadikannya bagian tambahan bagi bagian Utara yang lebih kuat. Peranan negara dalam proses kumulatip, akan dibicarakan dalam bab berikut.

   Contoh lain dengan skala yang lebih besar adalah stagnasi ekonomi yang berlangsung lama, setelah Perang Saudara sampai Perang Dunia ke-II, di negara-negara bagian selatan Amerika Serikat. Sebagaimana akan saya bicarakan dalam Bab V, kepincangan sistimatis yang ditimbulkan oleh perdagangan antara daerah-daerah adalah merupakan bagian dari mekanisme eksplotasi dalam hubungan-hubungan ekonomi antara negara metropolitan dan daerah-daerah jajahannya.

4. Sebagian dari posisi bersaing lebih kuat yang dimiliki oleh industri-industri di Italia Utara pada waktu unifikasi politik Italia adalah berdasarkan fakta bahwa Italia Utara juga mempunyai pertanian yang lebih berkembang.

   Professor Jacob Viner mengemukakan suatu hal yang menarik bahwa ".... persoalan riil di negara-negara miskin bukanlah persoalan pertanian begitu saja, atau persoalan tidak adanya manufakturing begitu saja, tetapi persoalan kemiskinan dan keterbelakangan, pertanian miskin dan ma-

Proses-proses kumulatip ke arah ketidakmerataan regional bekerja melalui banyak mata-rantai kausal yang biasanya tidak ikut dipertimbangkan dalam analisa teoritis kita mengenai permainan kekuatan-kekuatan pasar. Pada uraian terdahulu, saya telah mengemukakan adanya sifat selektip dalam migrasi dan pengaruh-pengaruh kemiskinan terhadap fertilitas.

Jika dibiarkan begitu saja, maka daerah-daerah yang tidak disentuh oleh momentum ekspansioner, tidak akan mampu memelihara sistim jaringan jalan yang baik, dan semua kemanfaatan-kemanfaatan umum lainnya akan bermutu sangat jelek, hal mana mengakibatkan semakin bertambah besarnya kerugian posisi bersaingnya. Jalan-jalan kereta api akan dibangun sesuai dengan permintaan effektip terhadap pengangkutan, hal mana berarti: dalam membangun jalan-jalan kereta api, kebutuhan daerah-daerah tersebut tidak begitu dipertimbangkan.

Berdasarkan asumsi yang sama, daerah-daerah yang lebih miskin, tanpa dibantu, tidak akan mampu menggarap hal-hal yang berkenaan dengan pengobatan dan pemeliharaan kesehatan rakyat, dan dengan demikian penduduk merekapun menjadi kurang sehat dan effisiensi produksi mereka juga lebih rendah. Sekolah-sekolah yang mereka miliki akan lebih sedikit dan kwalitasnya sangat rendah — di Eropa Selatan, sebagian besar dari penduduk di daerah-daerah miskin sebenarnya masih buta huruf.

Penduduk yang hidup di daerah-daerah seperti itu pada umumnya cenderung untuk menjadi penganut berbagai macam kepercayaan agama yang lebih primitip, mengkeramatkan unsur-unsur kebudayaan tradisionil dengan tabu dan

---

nufaktur miskin" (**International Trade and Economic Development**, The Clarendon Press, Oxford, 1953, halaman 52). Agaknya pernyataan ini adalah kritik terhadap Professor Raul Prebisch dan lain-lain yang mengargumentasikan industrialisasi sebagai pendukung utama yang merupakan keharusan dalam program pembangunan ekonomi. Akan tetapi, karena argumennya adalah statis sempit, maka Viner-pun tidak dapat sampai kepada pokok sebenarnya bahwa industrialisasi adalah dimaksudkan untuk memperbaiki perekonomian yang berada dalam ketidakseimbangan dan untuk menimbulkan suatu momentum dinamis.

sihir fungsionil, dan mereka lebih percaya pada kekuatan-kekuatan gaib dan pada umumnya kurang rasionil. Keseluruhan sistim penilaian mereka sedemikian terpatri dengan kemiskinan dan keterbelakangan sehingga mereka bahkan menjadi kurang peka terhadap aspirasi-aspirasi eksperimentil dan ambisius dari masyarakat yang sedang berkembang.

Semua pengaruh-pengaruh melemahkan yang ditimbulkan oleh kemiskinan ini, yang bekerja melalui media yang lain dari apa yang dianalisa oleh teori ekonomi tradisionil, adalah saling terjalin dalam kausasi sirkuler antara yang satu dengan yang lain-lainnya, dan semuanya disertai dengan arah-menyimpang seperti yang saya kemukakan berkenaan dengan migrasi, perpindahan modal dan perdagangan. Pengaruh-pengaruh sebaliknya yang diakibatkan oleh naiknya tingkat ekonomi di pusat-pusat ekspansi, dengan cara yang sama juga saling terjalin dalam suatu kausasi sirkuler, terus-menerus memperkuat ekspansi selanjutnya secara kumulatip.

Faktor-faktor yang dinamakan faktor-faktor non-ekonomis ini telah diabaikan oleh teori ekonomi dan tidak ikut dimasukkan ke dalam analisanya. Karena faktor-faktor non-ekonomis ini adalah merupakan wahana penting, selain faktor-faktor lainnya, bagi kausasi sirkuler dalam proses-proses perubahan ekonomi yang bersifat kumulatip, maka pengabaian faktor-faktor ini adalah merupakan salah satu kekurangan pokok dalam teori ekonomi. Sebagaimana telah saya kemukakan dalam Bab IX, kekurangan inilah yang terutama dapat menjelaskan mengapa teori ekonomi tidak mampu merumuskan persoalan-persoalan yang dinamis tentang keterbelakangan dan pembangunan ekonomi — atau, dengan lain perkataan, bagaimana caranya teori ekonomi itu berusaha untuk tidak merumuskan persoalan-persoalan tersebut.

Untuk mudahnya, semua perubahan-perubahan merugikan yang relevan di daerah-daerah lain yang ditimbulkan oleh suatu daerah tertentu, saya namakan sebagai "backwash effects" dari ekspansi ekonomi di daerah tertentu tersebut. Ke dalam cakupan istilah ini saya masukkan pengaruh-pengaruh yang timbul melalui migrasi, perpindahan modal dan perdagangan dan juga semua pengaruh yang tim-

bul melalui keseluruhan hubungan-hubungan sosial lainnya yang dicontohkan di atas, dan istilah ini berarti pengaruh-pengaruh kumulasi total yang ditimbulkan oleh proses kausasi sirkuler antara semua faktor, faktor-faktor "non-ekonomis" dan faktor-faktor "ekonomis".

Dalam hubungan ini perlu ditegaskan bahwa semua sejarah memperlihatkan bahwa tenaga kerja yang murah dan yang seringkali mudah dilatih, yang ada di daerah-daerah terbelakang, biasanya tidak menarik bagi industri. Adanya sejumlah kecil contoh-contoh di mana penawaran tenaga kerja ternyata effektip dalam menarik industri ke daerah-daerah terbelakang — kepindahan industri tekstil dari New England ke Upper South di Amerika adalah salah satu contohnya — adalah merupakan perkecualian terhadap apa yang berlaku umum. Banyak sekali kekuatan-kekuatan yang bekerja dengan arah berlawanan, di antaranya adalah "external economies" di pusat-pusat ekspansi ekonomi yang sudah mapan. Biasanya tenaga kerjalah yang bergerak-pindah ke daerah-daerah yang sedang mengalami kenaikan permintaan, dan di daerah-daerah tersebut mereka dengan penuh kesukaran harus menempuh usaha-usaha yang diperlukan untuk menyesuaikan diri dengan cara-cara dan nilai-nilai yang berbeda di daerah yang sedang mengalami perkembangan.

"Spread Effects"

Akan tetapi, sebagai lawan dari "backwash effects" terdapat juga "spread effects" sentrifugal tertentu berupa momentum ekspansioner yang memencar dari pusat-pusat ekspansi ekonomi ke daerah-daerah lainnya. Sudah sewajarnya apabila seluruh daerah di sekitar suatu pusat ekspansi memperoleh keuntungan dari bertambah besarnya penampung hasil-hasil pertanian mereka dan didorong menggunakan kemajuan teknologi di segala bidang.

Ada juga saluran lain bagi spread effects sentrifugal ke daerah-daerah yang lebih jauh, di mana terdapat kondisi-kondisi yang menguntungkan untuk menghasilkan bahan-bahan mentah bagi industri-industri yang sedang bertumbuh di pusat-pusat ekspansi; jika jumlah pekerja yang memperoleh pekerjaan di daerah-daerah yang lebih jauh tersebut cukup be-

sar, maka bahkan industri-industri barang konsumsipun akan memperoleh dorongan berkembang di sana. Daerah-daerah ini, dan juga semua daerah-daerah lainnya di mana pemulaian-pemulaian baru sedang berlangsung dan ternyata berhasil baik, pada gilirannya akan menjadi — jika momentum ekspansioner cukup kuat untuk mengalahkan backwash effects dari pusat-pusat lama — pusat-pusat baru bagi ekspansi ekonomi yang bergerak dengan kekuatannya sendiri.

Spread effects dari momentum yang berasal dari sesuatu pusat ekspansi industri ke tempat-tempat dan daerah-daerah lain, yang bergerak karena bertambahnya permintaan terhadap produk-produk mereka dan melalui saluran-saluran lainnya, akan dengan sendirinya berjalin ke dalam proses sosial yang kumulatip melalui kausasi sirkuler dengan cara yang sama dengan berjalinnya backwash effects yang hendak dilawannya dengan menimbulkan perubahan-perubahan sebaliknya. Spread effects tersebut adalah suatu komplikasi dari hipotesa pokok bahwa dalam keadaan normal perubahan faktor-faktor lain yang timbul sebagai reaksi terhadap perubahan sesuatu faktor selalu cenderung untuk menggerakkan sistim yang bersangkutan ke arah yang sama dengan arah perubahan pertama.

Akan tetapi perlu dicatat bahwa spread effects tidak pernah menguatkan asumsi-asumsi analisa keseimbangan. Dalam kasus yang bersifat marginal, kedua macam effek tersebut satu sama lain akan berimbang dan daerah yang bersangkutan akan mengalami "stagnasi". Tetapi keberimbangan ini bukanlah suatu keseimbangan yang stabil, karena setiap perubahan dalam kekuatan-kekuatan yang bersangkutan akan mengakibatkan timbulnya suatu gerakan kumulatip yang mengarah ke atas atau ke bawah.

Dalam kenyataan, daerah-daerah yang sedang mengalami ekspansi, stagnasi dan kemunduran adalah merupakan suatu rangkaian berbagai tingkatan yang kontinu, yang meliputi semua kemungkinan tingkatan di antara dua ekstrim. Jika secara keseluruhan semua kemajuan industri yang terpencar-pencar itu memang cukup berarti, maka standard ekonomi di seluruh negara yang bersangkutanpun akan mengalami peningkatan.

Bukan tidak mungkin bahwa semua daerah di suatu negara berada di dalam lingkungan kekuatan-kekuatan saling-mengimbangi yang bersifat marginal ini — jika penggerak-penggerak permulaan banyak dan kuat serta cukup berhasil baik dan jika spread effects sentrifugalnya relatip bekerja effektip. Dengan demikian, masalah ketidakmerataan adalah persoalan berbeda-bedanya tingkat kemajuan antara daerah-daerah sesuatu negara. Tetapi biasanya, bahkan juga di negara yang sedang berkembang dengan cepatpun, banyak daerah yang tercecer di belakang, mengalami stagnasi atau bahkan menjadi lebih miskin; dan lebih banyak lagi daerah-daerah yang akan termasuk di dalam kedua kategori tersebut terakhir jika kekuatan-kekuatan pasar dibiarkan bebas bekerja menentukan hasilnya sendiri.

Bahkan di negara-negara seperti Amerika Serikat dan Swediapun, di mana dunia perusahaan dalam abad yang lampau mampu menggarap dan memanfaatkan situasi sumber-sumber alam yang sangat menguntungkan dan di mana kondisi-kondisi pertumbuhan ekonomi yang sangat menguntungkan juga terdapat, dan tidak kalah pentingnya juga kondisi kebudayaan umum, perkembangan tidaklah sedemikian rupa sehingga menarik seluruh daerah negara ke dalam proses ekspansi yang agak merata dan simultan. Jika diselidiki lebih mendalam maka akan terlihat adanya perbedaan-perbedaan yang besar antara berbagai daerah negara yang bersangkutan. Di Amerika Serikat, misalnya, sampai pada waktu-waktu belakangan ini, hampir seluruh daerah Selatan dinamakan daerah-daerah stagnasi. Timbulnya kesempatan-kesempatan baru yang besar dalam beberapa generasi yang lampau di lapangan pertanian di bagian wilayah barat telah mengakibatkan daerah-daerah pedesaan yang besar di New England ditinggalkan terbengkalai dan sebagian di antaranya masih tetap tenggelam dalam stagnasi.

Sebaliknya, negara di mana penggerak permulaan yang dilakukan hanya sedikit dan / atau di mana apa yang telah dimulai itu ternyata tidak berhasil menimbulkan kenaikan yang berarti dan terus menerus kepada permintaan, investasi dan produksi, akan menjadi suatu negara yang terbelakang. Akan tetapi, bahkan di negara seperti itupun, seperti halnya di beberapa negara Amerika-Latin, biasanya ter-

dapat juga tempat-tempat dan daerah-daerah yang industrinya sedang mengalami kemajuan.

Dua Korelasi Umum

Selama beberapa tahun, Sekretariat Komisi Ekonomi Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Eropa (United Nations Economic Commission for Europe) telah semakin memperbesar perhatiannya kepada studi empiris mengenai persoalan keterbelakangan dan perkembangan regional di berbagai negara-negara Eropa. Hasil-hasil yang telah diperoleh sampai sebegitu jauh sudah diterbitkan dalam tahunan **Economic Surveys of Europe.** Pada tahun 1955, suatu analisa yang lebih komprehensip mengenai persoalan-persoalan ini telah dimuat dalam suatu bab tersendiri pada Survey tersebut.[5] Dari studi ini hanya dua kesimpulan pokok yang hendak saya kutip.

Kesimpulan pertama adalah bahwa di Eropa Barat perbedaan-perbedaan pendapatan antara daerah satu dan daerah lainnya adalah jauh lebih besar di negara-negara lebih miskin daripada di negara-negara lebih kaya. Jika yang kita gunakan sebagai pengukur perbedaan regional adalah bahagian dari jumlah penduduk total sesuatu negara yang hidup di daerah-daerah di mana pendapatan rata-rata adalah di bawah dua-pertiga pendapatan rata-rata nasional, maka terlihat bahwa bahagian ini adalah kecil di Inggeris dan Swiss, kira-kira 10% di negara-negara seperti Norwegia dan Perancis, dan kira-kira sepertiga di Italia, Turki dan Spanyol.[6]

Kesimpulan kedua adalah bahwa, kalau perbedaan-perbedaan regional di negara-negara lebih kaya di Eropa Barat sudah semakin mengecil, maka justru tendensi sebaliknyalah yang terjadi di negara-negara lebih miskin.

Kedua korelasi umum ini sebagian besar dapat dijelaskan berdasarkan kenyataan penting bahwa semakin tinggi tingkat

5. "Problems of Regional Development and Industrial Location in Europe", **Economic Survey of Europe in 1954,** Geneva, 1955, halaman 136 dst.
6. Tidak hanya ketidakmerataan di lingkungan masing-masing negara tetapi juga perbedaan-perbedaan ketidakmerataan relatip antara negara-negara akan terlihat jauh lebih besar jika pembagian administrasi di daerah-daerah yang bersangkutan yang digunakan untuk tabulasi sudah lebih cocok dengan persoalan yang sedang dipelajari.

perkembangan ekonomi yang sudah dicapai oleh sesuatu negara maka biasanya semakin kuat spread effects yang ditimbulkannya. Sebabnya ialah karena suatu tingkat rata-rata pembangunan yang tinggi adalah berbarengan dengan transportasi dan komunikasi yang lebih baik, tingkat pendidikan yang lebih tinggi dan kesatuan cita-cita dan nilai-nilai yang lebih dinamis — kesemuanya ini cenderung untuk memperkuat kekuatan-kekuatan merambat sentrifugal dari ekspansi ekonomi atau menyingkirkan kekuatan yang merintanginya bekerja.

Netralisasi backwash effects itu sendiri apabila sesuatu negara mencapai tingkat perkembangan yang tinggi, di mana spread effects adalah kuat, akan mendorong bergeraknya perkembangan ekonomi dan dengan demikian menjadi suatu faktor penting dalam proses kumulatip. Sebabnya ialah karena bersama-sama dengan dilenyapkannya kemelaratan dalam skala yang lebih besar, lebih penuh pulalah pemanfaatan potensi sumber-sumber manusia di negara yang bersangkutan. Antara lain hal inilah yang menjelaskan mengapa kemajuan yang cepat dan menerus merupakan suatu proses yang hampir bersifat otomatis apabila sesuatu negara sudah mencapai suatu tingkat perkembangan yang tinggi.

Sebaliknya, salah satu biang keladi dari rendahnya tingkat rata-rata pembangunan di negara terbelakang adalah kenyataan bahwa spread effects di negara tersebut adalah lemah. Ini berarti bahwa bekerjanya kekuatan-kekuatan pasar secara bebas di suatu negara miskin biasanya akan lebih kuat menciptakan perbedaan-perbedaan regional dan memperbesar perbedaan-perbedaan yang sudah ada. Kenyataan bahwa tingkat perkembangan yang rendah biasanya dibarengi oleh perbedaan-perbedaan ekonomis yang besar, adalah suatu kenyataan yang merupakan penghalang besar untuk maju. Kenyataan tersebut cenderung untuk mencegah perkembangan negara-negara sedang-berkembang. Hal ini adalah salah satu di antara hubungan-hubungan yang saling berjalin, melalui hubungan mana, dalam proses kumulatip, "'kemiskinan menjadi penyebabnya sendiri".

Saya tidak mampu menolak godaan untuk kembali mengemukakan kutipan dari buku Injil yang saya kutip terdahulu: "Kepada setiap orang yang mempunyai akan diberikan, dan

iapun akan berkelimpahan; tetapi dari dia yang tidak mempunyai akan diambil, bahkan juga apa yang ada padanya". Bahwa inheren dalam permainan bebas kekuatan-kekuatan pasar terdapat kecenderungan untuk menciptakan perbedaan-perbedaan regional dan bahwa kecenderungan ini menjadi lebih dominan apabila sesuatu negara itu lebih miskin, adalah dua di antara hukum-hukum paling penting tentang keterbelakangan dan perkembangan ekonomi dalam **laissez faire.**

Dalam bab ini campurtangan negara memang belum saya singgung. Dalam bab berikutnya, di mana saya akan membicarakan peranan negara, pokok umum pembahasan saya adalah bahwa kegiatan negara akan cenderung untuk memperkuat kekuatan-kekuatan yang menimbulkan kedua korelasi umum yang telah saya bicarakan di atas.

Beberapa Contoh mengenai Perubahan-perubahan Kontra Lainnya

Untuk suatu analisa yang lebih kompleks, sangat banyak komplikasi dan kwalifikasi yang harus dimasukkan ke dalam model yang saya rangka mengenai kausasi sirkuler dari proses sosial kumulatip. Komplikasi-komplikasi dan kwalifikasi-kwalifikasi tersebut semuanya bertalian dengan perkecualian-perkecualian terhadap hipotesa bahwa kausasi itu adalah sirkuler.

Jika ada perubahan-perubahan kontra, maka effek kumulatip akan dilemahkan dan proses yang bersangkutan bahkan mungkin dihentikan samasekali. Tetapi bahkan kendatipun kekuatan-kekuatan itu secara kebetulan saling mengimbangi satu sama lain, namun hal itu biasanya tidaklah membenarkan asumsi analisa keseimbangan, karena keseimbangan tersebut tidaklah stabil. Pada kedua sisi dari keseimbangan yang bersifat kebetulan tersebut, sistim yang bersangkutan akan selalu menimbulkan suatu proses kumulatip, akan tetapi di dalam kausasinya tidak semua perubahan mempunyai arah yang sama dan saling terhubung.

Di antara perubahan-perubahan kontra itu terdapat perubahan-perubahan yang dapat dinamakan "external dis-economies", jika penggunaan istilah ini dapat diterima. Inheren

di dalam situasi sesuatu pusat ekspansi ekonomi mungkin saja terdapat faktor-faktor yang cenderung untuk merintangi atau — apabila ia sudah mencapai suatu tingkat perkembangan tertentu — malahan membalikkan arah proses kumulatip yang sedang berlangsung, dengan jalan menyebabkan naiknya pengeluaran pemerintah dan barangkali juga biaya swasta (private costs) sebagai akibat dari terlalu memusatnya industri dan penduduk. Keadaan seperti ini kembali dapat dirumuskan dengan mengutip kata-kata berhikmah dari kebudayaan rakyat: "Pohon tidak pernah bertumbuh setinggi langit".

Yang juga termasuk ke dalam kategori ini adalah effek-effek depresip dari semakin berkurangnya permintaan dalam "perekonomian yang sedang mengalami kematangan" (mature economy), jika teori yang pessimistis ini, yang muncul selama Depressi Besar, terutama di Amerika, adalah benar — akan tetapi saya ragukan, kecuali dalam keadaan-keadaan khusus tertentu.

Di pusat ekspansi ekonomi, upah dan balas jasa bagi faktor-faktor produksi lainnya mungkin saja terdorong naik ke suatu tingkat yang tinggi sedemikian rupa sehingga daerah-daerah lainnya memperoleh kesempatan riil untuk melakukan persaingan yang berhasil. Atau, periode ekspansi ekonomi yang berlangsung sangat lama mungkin saja mengakibatkan sesuatu daerah makmur menjadi tempat menumpuknya stok peralatan modal lama dalam jumlah yang sangat besar, yang tidak mudah ditinggalkan dengan segera; suatu hal yang menguntungkan kalau dilakukan dalam periode perkembangan teknologi yang maju dengan pesat. Kemungkinan lainnya adalah kasus yang dapat terjadi di sesuatu negara di mana — karena lebih terdahulu dalam memulai perkembangan maka selama jangka waktu tertentu ia memperoleh suatu posisi yang kwasi-monopolistis — semangat berusaha dan semangat menanggung-risiko sudah sangat merosot.[7]

7: Suatu analisa mengenai hal-hal ini dan faktor-faktor lainnya yang dapat merintangi gerakan-gerakan ekspansioner, sebagaimana terjadi di Eropa dalam periode antara kedua perang dunia, terdapat dalam buku Professor Ingvar Svennilson, **Growth and Stagnations in the European Economy**, United Nations Economic Commission for Europe, Geneva, 1954.

Sebaliknya, suatu proses kumulatip yang mempunyai arah menurun mungkin juga menimbulkan kekuatan-kekuatan kontra yang bersifat endogen dan kemudian proses itupun berhenti. Faktor-faktor pencegah pertambahan penduduk yang dikemukakan oleh Malthus, yang terdapat dalam teori penduduk klasik — naiknya tingkat kematian bilamana pertambahan jumlah penduduk sudah sedemikian rupa sehingga menekan konsumsi ke bawah tingkat subsistensi — adalah contoh-contoh mengenai perubahan-perubahan kontra seperti itu. Faktor-faktor pencegah ini akan merupakan semacam suatu batas, lewat garis batas mana proses kemunduran tidak dapat lagi berlangsung terus, dan dengan demikian merupakan suatu batas terrendah bagi proses yang bersangkutan. Kalau diasumsikan bahwa kekuatan-kekuatan yang bekerja dengan arah kemunduran ekonomi adalah bersifat permanen maka keseimbangan pada tingkat yang rendah ini sudah barang tentu akan menjadi suatu keseimbangan yang stabil jika garis batas terrendah tersebut benar-benar sudah tercapai. Perkembangan ilmu pengetahuan kedokteran yang sedemikian pesatnya belakangan ini, yang telah menyebabkan pencegahan kematian (bahkan pada taraf hidup yang sangat rendah sekalipun) merupakan suatu hal yang agak mudah dan tidak mahal, cenderung untuk melemahkan faktor-faktor pencegah pertambahan penduduk dan dengan demikian memindahkan keseimbangan stagnasi ke tingkat kesengsaraan manusia yang jauh lebih merosot lagi.

Dalam jangka-pendek, di semua negara dan di semua daerah di segala zaman, saling mempengaruhi yang saling menseimbangkan dari perubahan-perubahan kontra dalam permintaan, penawaran dan harga — faktor-faktor ini sudah lama menjadi pusat perhatian yang sangat penting dalam teori ekonomi — sudah barang tentu lebih kurang akan bekerja sesuai dengan teori tersebut. Akan tetapi, saling mempengaruhi ini biasanya hanyalah merupakan riak-riak kecil di atas permukaan air.

Pada umumnya, perubahan-perubahan antisipasi yang diakibatkan oleh perubahan-perubahan yang lebih primer, cenderung untuk mendorong proses kumulatip dengan arah yang sama; hal ini adalah sesuai dengan hipotesa pokok kita. Jadi,

jika di pihak orang-orang kulit putih sudah terdapat sikap yang merupakan perkiraan atau dugaan bahwa taraf hidup orang-orang Negro akan naik, maka secara normal hal itu cenderung untuk mengurangi sikap berprasangka orang-orang kulit putih. Di daerah-daerah tertentu di bagian Selatan Amerika, dan khususnya di kalangan orang-orang miskin kulit putih yang sangat dekat bersaingan dengan orang-orang Negro, dugaan seperti itu malahan mungkin — sekurang-kurangnya untuk sementara waktu — menyebabkan timbulnya rasa dengki dan bertambah besarnya sikap berprasangka, hal mana kemudian menumbuhkan suatu reaksi sekunder sebaliknya, tetapi tentu saja bukan keseimbangan.

Apabila kenaikan harga-harga menyebabkan timbulnya dugaan di kalangan orang-orang bahwa harga-harga itu masih akan naik ke tingkat yang lebih tinggi lagi, maka secara normal hal ini akan mendorong mereka untuk membeli lebih banyak dan menjual lebih sedikit, dengan demikian memperkuat kecenderungan primer dari kenaikan harga. Hal seperti ini adalah sesuai dengan hipotesa kausasi sirkuler kita. Jadi, antisipasi adalah suatu faktor yang mempunyai peranan dalam menggerakkan sesuatu perekonomian secara kumulatip ke arah yang menjauhi stabilitas harga. Menurut Wicksell, terutama peranan yang dimainkan oleh antisipasi inilah yang menyebabkan proses yang bersangkutan mengalami akselerasi dalam tahap-tahap kemudiannya.[8] Tetapi tentu saja bukan suatu hal yang mustahil bahwa orang-orang sedemikian dipengaruhi oleh teori atau pengalaman terdahulu sehingga mereka sudah memperkirakan bahwa harga-harga itu akan turun setelah mengalami kenaikan; hal seperti itu tentu saja mempunyai pengaruh sebaliknya.

Studi yang realistis mengenai setiap proses sosial harus mempertimbangkan perubahan-perubahan yang sangat bermacam-macam dan berbeda-beda tetapi saling berjalin, yang merupakan reaksi terhadap sesuatu perubahan primer, dan saya tidak membantah bahwa kadang-kadang perubahan-perubahan itu saling-terkait sedemikian rupa sehingga satu

8. Tujuan kebijaksanaan tingkat harga konstan yang dikemukakan oleh Wicksell tidaklah diharapkan sebagai hasil dari permainan kekuatan-kekuatan di pasar tetapi sebagai hasil dari kebijaksanaan moneter yang memang sengaja dimaksudkan untuk itu.

sama lain saling berlawanan. Namun demikian, saya percaya bahwa apabila yang kita selidiki adalah trend-trend penting yang meliputi periode-waktu yang lebih panjang, maka perubahan-perubahan tersebut satu sama lain pada umumnya akan saling memperkuat, dan dengan demikian pengaruh-pengaruh nettonyapun cenderung untuk menjadi kumulatip.

Perubahan-perubahan dalam Keadaan Bisnis Umum

Akan tetapi perlu diingat bahwa perubahan-perubahan jangka panjang tidak lain adalah akibat-akibat kumulatip dari serangkaian perubahan-perubahan jangka pendek, salah satu di antaranya adalah fluktuasi-fluktuasi jangka pendek dalam keadaan bisnis umum sesuatu negara. Suatu boom adalah suatu demam ekspansi yang bersifat umum yang meliputi semua lapangan kegiatan ekonomi. Pengaruh-pengaruhnya yang paling kuat biasanya adalah terhadap pusat-pusat industri yang sudah mapan, namun demikian pengaruh-pengaruh tersebut mungkin juga mendorong timbulnya sejumlah penggerak-penggerak baru di tempat-tempat lain atau menggairahkan kegiatan yang tadinya sudah kendor — sebagai akibat dari hilangnya momentum dari penggerak-penggerak terdahulu. Barangkali tidaklah salah kalau dikatakan bahwa boom selalu memperbesar kekuatan relatip dan spread effects, sedangkan depressi akan menimbulkan pengaruh-pengaruh sebaliknya.

Secara tradisionil, keadaan umum mengenai dunia bisnis diperlakukan sebagai "persoalan konjungtur", dan tradisi ini masih tetap bertahan terus walaupun sifat siklusnya perubahan-perubahan sudah lama hilang. Hal ini adalah disebabkan karena sikap kita yang mengakui adanya perubahan-perubahan yang timbul dengan sendirinya di dalam sistim yang bersangkutan dan yang sifatnya saling mengimbangi, walaupun tidak bergabung dalam ruang waktu yang sama, dan hal ini pulalah yang menyebabkan saya mengungkapkan persoalan tersebut di atas di dalam seksi ini. Penelitian di lapangan konjungtur sangat dikuasai oleh time series: yang menjadi pusat perhatiannya adalah perubahan-perubahan aggregatip antara periode yang satu dan periode-periode berikutnya, sedangkan perbedaan-perbedaan dalam ruang geo-

grafis dan bahkan juga dimensi waktu dari perbedaan-perbedaan khusus ini tidak begitu mendapat perhatian.

Saya percaya bahwa penelitian yang lebih intensip mengenai perubahan-perubahan dalam kondisi umum dunia bisnis yang lebih khusus dipusatkan pada pengaruh-pengaruh yang ditimbulkannya terhadap perkembangan ekonomi, akan memberikan hasil yang menggembirakan. Hal ini akan meliputi penelitian mengenai perbedaan-perbedaan antara berbagai tempat dan daerah, mengingat bahwa perbedaan-perbedaan inipun mengalami perubahan sebagai akibat dari permainan kekuatan-kekuatan pasar selama terjadinya perubahan dalam kondisi umum dunia bisnis.

IV

PERANAN NEGARA

Kebijaksanaan-kebijaksanaan Perataan dari Negara di Negara-negara Lebih Kaya

DALAM BAB yang lampau saya menunjuk kepada suatu studi yang baru-baru ini dilakukan mengenai keterbelakangan dan perkembangan regional di Eropa Barat, dan menonjolkan dua kesimpulan dari studi tersebut:

> *Bahwa ketidakmerataan regional adalah lebih besar di negara-negara miskin daripada di negara-negara kaya; dan bahwa apabila ketidakmerataan regional itu sudah semakin berkurang di negara-negara kaya, maka kecenderungan yang sebaliknyalah yang terdapat di negara-negara miskin.*

Untuk menjelaskan kedua korelasi umum ini saya telah mengemukakan kenyataan bahwa spread effects, karena merupakan fungsi dari tingkat perkembangan ekonomi yang benar-benar sudah dicapai, akan menjadi lebih kuat di negara-negara kaya dan lebih lemah di negara-negara miskin. Dalam keadaan **laissez faire,** hal ini akan cenderung untuk semakin menambah dan memperbesar ketidakmerataan di negara-negara miskin. Tidaklah sukar untuk dipahami apabila di suatu negara yang sangat kaya spread effects pada umumnya lebih kuat daripada backwash effects, dan ketidakmerataan di negara tersebutpun benar-benar akan semakin berkurang sebagai effek dari bekerjanya kekuatan-kekuatan pasar.

Fakta lain yang sama pentingnya untuk menjelaskan kedua korelasi umum tersebut adalah bahwa semua negara-negara kaya, tanpa kecuali, di Eropa Barat dalam beberapa generasi

belakangan ini sudah mendekat tahap "negara kesejahteraan" (welfare state). Di negara-negara ini, pemerintah atau negara telah memprakarsai kebijaksanaan-kebijaksanaan yang ditujukan kepada kemerataan regional yang lebih besar, kekuatan-kekuatan pasar yang menimbulkan bachwash effects sudah dilumpuhkan, sedangkan kekuatan pasar yang menimbulkan spread effects sudah diperkuat.

Di lain pihak, di negara-negara miskin, kebijaksanaan-kebijaksanaan seperti tersebut di atas adalah sedikit dan kekuatan-kekuatan pasar dibiarkan bekerja lebih bebas — dan telah kita ketahui bahwa, karena spread effects di negara-negara tersebut biasanya adalah lebih lemah, kekuatan-kekuatan pasar adalah lebih kuat dalam menciptakan ketidakmerataan regional. Di banyak negara-negara miskin, masih terdapat faktor-faktor lain yang memperkuat dan memperbesar kecenderungan ke arah ketidakmerataan, seperti lembaga-lembaga feodal yang memang terdapat dalam masyarakat feodal, lembaga-lembaga lainnya yang di dalam dirinya menganut paham ketidakmerataan, dan struktur kekuasaan yang membantu si kaya menghisap si miskin.

Untuk menjelaskan mengapa dalam hal kebijaksanaan-kebijaksanaan pemerintah ini terdapat perbedaan antara negara-negara kaya dan negara-negara miskin, kita harus kembali kepada konsep kausasi sirkuler. Di satu pihak, tetap miskinnya negara-negara miskin antara lain adalah disebabkan karena dalam beberapa generasi belakangan ini usaha-usaha untuk menyusun kebijaksanaan-kebijaksanaan integrasi nasional adalah lemah, sedangkan, sebaliknya, negara-negara kaya telah berhasil mempertahankan kemajuan ekonomi mereka dengan jalan melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan seperti itu secara lebih intensip. Sebagaimana halnya dengan spread effects, maka hal inipun adalah masalah penggunaan sepenuhnya sumber-sumber manusia sesuatu negara.

Kebijaksanaan-kebijaksanaan perataan dari negara kesejahteraan modern tidaklah murah. Manfaat yang diterima oleh daerah-daerah miskin di suatu negara adalah bertalian dengan pengorbanan pada pihak daerah-daerah kaya, sekurang-kurangnya untuk sementara waktu. Dengan demikian, kesukaran-kesukaran yang dihadapi oleh kebijaksanaan-ke-

bijaksanaan perataan adalah lebih besar di negara-negara miskin, walaupun mereka justru lebih membutuhkannya karena lemahnya spread effects di negara-negara tersebut telah menciptakan ketidakmerataan yang lebih besar. Hal inipun adalah merupakan salah satu contoh lain lagi mengenai kausasi sirkuler dalam proses kumulatip: kembali dapat dirumuskan "kemiskinan menjadi penyebabnya sendiri".

Di lain pihak, di negara-negara kaya, kemajuan ekonomi dan semakin naiknya tingkat pendapatan berarti lebih luasnya ruang-gerak bagi setiap orang dan dengan demikian memperkuat cita-cita kedermawanan yang rasionil. Apabila orang-orang lebih berada dan mempunyai kepastian yang lebih besar maka mereka akan merasa lebih rela untuk melepaskan perlakuan-perlakuan istimewa yang menguntungkannya dan meniadakan rintangan-rintangan yang menghalangi orang-orang lain memperoleh manfaat seperti yang dinikmatinya dan lebih bersedia memikul biaya-biaya yang merupakan beban masyarakat bersama. Dan selanjutnya proses inipun memperkuat landasan bagi kemajuan ekonomi yang terus menerus.

Dalam sistim kausasi, kedua tipe pengaruh tersebut — kekuatan pasar dan kebijaksanaan-kebijaksanaan negara — juga saling menjalin dengan cara lain. Lebih effektipnya backwash effects dikalahkan oleh spread effects yang lebih kuat — dengan demikian, berkurangnya tendensi ke arah ketidakmerataan regional — akan menyebabkan timbulnya suatu landasan politik yang lebih kokoh untuk kebijaksanaan-kebijaksanaan perataan. Karena pada gilirannya kebijaksanaan-kebijaksanaan inipun akan menghasilkan kemerataan yang lebih besar, maka demokrasipun memperoleh landasan yang lebih kokoh untuk berkembang. Dalam keadaan sebaliknya, kelemahan spread effects di negara miskin adalah berbarengan dengan ketidakmerataan ekonomi yang lebih besar: keadaan ini akan merintangi pertumbuhan demokrasi yang effektip, padahal demokrasi yang effektip dapat merupakan landasan kekuatan bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan perataan yang sangat dibutuhkan oleh negara seperti itu, justru karena disebabkan oleh relatip lemahnya spread effects dan kuatnya backwash effects.

Secara umum dapat dikatakan bahwa pada tingkat perkembangan ekonomi yang rendah beserta spread effects yang relatip lemah, kekuatan persaingan di pasar akan — melalui kausasi sirkuler — selalu cenderung ke arah ketidakmerataan regional, sedangkan ketidakmerataan itu sendiri akan merintangi perkembangan ekonomi dan sekaligus juga melemahkan landasan kekuatan bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan perataan. Tingkat perkembangan yang lebih tinggi akan memperkuat spread effects dan cenderung untuk merintangi kecenderungan ke arah ketidakmerataan regional; hal ini akan menopang perkembangan ekonomi dan sekaligus juga menciptakan kondisi-kondisi yang lebih menguntungkan bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dimaksudkan untuk semakin memperkecil ketidakmerataan regional. Semakin effektip suatu negara nasional menjadi negara kesejahteraan — berlandaskan motivasi untuk semakin mendekati demokrasi yang lebih sempurna dan memiliki sumber-sumber nasional yang cukup besar untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan perataan berskala-besar dengan pengorbanan yang sesuai dengan kemampuan daerah-daerah dan golongan-golongan yang relatip lebih kaya — semakin lebih kuat dorongan dan kapasitasnya untuk mengalahkan kekuatan-kekuatan pasar yang cenderung untuk menimbulkan ketidakmerataan regional; dan hal inipun selanjutnya akan mendorong perkembangan ekonomi di negara yang bersangkutan, dan demikian seterusnya, dalam kausasi sirkuler.

Perumusan-perumusan ini adalah generalisasi-generalisasi yang luas, dalam batas-batas yang dimungkinkan oleh sesuatu "teori". Perumusan-perumusan tersebut mencakup kenyataan-kenyataan sosial yang terorganisir menjadi suatu pola apabila dilihat dalam perspektip sepintas-lalu. Ciri-ciri dan lingkungan-lingkungan khusus dari setiap negara, setiap daerah dan juga setiap individu yang melakukan kegiatan — perbedaan-perbedaan dalam hal sumber-sumber alam dan persebarannya di sesuatu negara, hubungan-hubungan internasional, tradisi-tradisi historis berkenaan dengan kegiatan produksi, kesatuan nasional dan golongan, agama dan idiologi, dan inisiatip serta kepemimpinan ekonomi, sosial dan politik, dan sebagainya — akan menimbulkan variasi-variasi

yang sangat banyak terhadap tema pokok tersebut di atas. Akan tetapi, semua ciri-ciri khusus tersebut dapat dicakupkan ke dalam konsep kausasi sirkuler dalam proses kumulatip, sedangkan ciri-ciri tersebut tidak dapat diintegrasikan ke dalam teori-teori yang kita warisi yang dikuasai oleh cara-pendekatan keseimbangan dan oleh pembedaan antara faktor-faktor "ekonomis" dan faktor-faktor "non-ekonomis".

"Negara Penindas"

Istilah "negara" (state) yang kita gunakan dalam uraian ini meliputi semua campurtangan yang terorganisir terhadap kekuatan-kekuatan pasar. Alasan untuk mempertahankan istilah ini adalah kenyataan bahwa di zaman modern ini negara dalam kenyataannya sudah menjadi perwujudan utama dari masyarakat yang terorganisir dan sudah mengukuhkan dirinya sendiri sebagai kerangka struktur pengendali bagi hampir semua campurtangan yang dilakukan oleh lembaga-lembaga dan golongan-golongan kekuatan lainnya di dalam negara yang bersangkutan.

Peranan tradisionil dari "negara" dalam artian yang inklusip ini adalah terutama berfungsi sebagai sarana untuk memperkuat proses kumulatip yang cenderung ke arah ketidakmerataan. Daerah-daerah dan golongan-golongan sosial yang ekonominya lebih maju dan yang lebih kayalah yang lebih aktip dan effektip dalam mengorganisir usaha-usaha mereka, dan biasanya mereka mempunyai sumber-sumber untuk menghentikan usaha-usaha terorganisir yang dilakukan oleh pihak-pihak lain. Dan dengan demikian "negara" — yang dalam uraian ini kita artikan sebagai masyarakat yang terorganisir — biasanya lalu menjadi alat mereka untuk meningkatkan kepentingan-kepentingan mereka.

Feodalisme adalah suatu persekongkolan besar antara kekayaan dan kekuasaan untuk menguasai tanah dan merebut kekuasaan untuk memajaki para petani. Kota-kota memaksakan "hak-hak istimewa" mereka kepada daerah-daerah pedesaan di sekitarnya: para pedagang dan kaum industrialis di kota-kota melindungi diri terhadap persaingan dari luar. Di

kota-kota, golongan-golongan yang lebih kaya dengan effektip melindungi diri terhadap yang lebih miskin: perundang-undangan perburuhan, tidak saja di negara merkantilis tetapi juga jauh sebelumnya, lebih bersifat merugikan kaum buruh dan tujuan umum yang hendak dicapainya adalah mempertahankan upah yang rendah dan memperbesar penawaran tenaga kerja.

Dengan demikian, kecenderungan besar di kalangan para ahli ekonomi klasik untuk bersikap anti-negara dan anti-organisasi, pada zaman mereka, adalah suatu sikap yang lebih bersifat "liberal" sebenarnya. Seluruh teori mereka dibangun sebagai protes terhadap negara pra-industri yang pada umumnya dapat disifati sebagai "negara penindas" (oppressor state).

Tahap-tahap permulaan revolusi industri menyaksikan rontoknya banyak peraturan dari "negara penindas", yang melindungi si kaya terhadap si miskin. Tetapi untuk masa waktu yang lama, hasilnya bukanlah perkembangan ke arah kemerataan ekonomi yang lebih besar. Hasil studi mengenai kesengsaraan hidup kaum pekerja pada tahap-tahap permulaan revolusi industri telah dijadikan landasan bagi doktrin-doktrin yang revolusioner dari Marx dan Engels dan juga telah menjadi sumber keberangan dan inspirasi bagi Dickens, Zola dan sangat banyak lagi novelis-novelis sosial lainnya dalam abad ke-19.

Pada zaman pra-demokratis dan individualistis dalam kapitalisme awal, mempertahankan taraf hidup yang rendah bagi massa rakyat adalah sarana untuk menciptakan tabungan dan pembentukan modal secara besar-besaran yang sangat diperlukan untuk perkembangan ekonomi yang cepat. Pesatnya pertambahan penduduk yang terjadi pada waktu itu dan kemajuan teknologi di lapangan pertanian, yang membebaskan tenaga kerja dari sektor pertanian, telah mengakibatkan penawaran tenaga kerja menjadi sedemikian besarnya sehingga penekanan upah pada tingkat yang rendah dapat dicapai tanpa peraturan-peraturan yang bersifat merkantilis: cukup dengan membiarkan kekuatan-kekuatan pasar bekerja dengan bebas.

Kebijaksanaan-kebijaksanaan dari Daerah-daerah Terbelakang untuk Mencapai Perkembangan Ekonomi: Suatu Sejarah yang Panjang

Tetapi kita tidak boleh melupakan bahwa bahkan di negara-negara paling miskin dan yang kemajuannya paling kecilpun, negara sepanjang waktu telah mengambil tindakan-tindakan kebijaksanaan untuk melawan kecenderungan-kecenderungan ke arah ketidakmerataan.

Golongan-golongan jembel menuntut kemerataan yang lebih besar. Semenjak dahulu kala, sejarah telah mencatat bangkitnya si miskin melawan si kaya, daerah-daerah pedesaan yang dihisap bangkit melawan kota-kota, petani-petani melawan tuan tanah. Apabila berhasil, maka pemberontakan kaum jembel inipun memperoleh pengukuhan dari negara.

Berabad-abad yang lampau di Swedia, tuntutan akan "land reforms" muncul berulang-ulang, dan seringkali lebih radikal daripada tuntutan land reform yang dewasa ini dilaksanakan atau direncanakan di negara-negara sedang-berkembang. Kata-kata kebanggaan dalam Konstitusi Swedia — yang terjemahan bebasnya dapat dikemukakan sebagai berikut: "Hak rakyat Swedia semenjak zaman paling purba untuk dikenakan pajak yang semata-mata berdasarkan persetujuannya yang bebas, dilaksanakan oleh Parlemen" — menunjukkan kenyataan sejarah yang penting dan agak istimewa bahwa di Swedia tuntutan para tuan-tanah feodal selalu digugurkan sebelum sempat berkembang oleh pemberontakan para petani, dan dengan demikian semenjak berabad-abad mereka telah mempunyai hak milik yang utuh atas tanah dan juga kebebasan sebagai warganegara.

Semenjak masa-masa terdahulu, negara-negara nasional, apabila sudah terbentuk, hampir dapat dipastikan selalu bertumpu antara lain kepada dukungan massa rakyat dan dengan demikian boleh dikatakan selalu menggunakan sejumlah tertentu dari kekuasaannya untuk melawan tendensi ke arah ketidakmerataan regional. Setiap negara nasional mempunyai tanggungjawab tertentu atas pelayanan umum, pembangunan jalan-jalan dan peningkatan teknologi di daerah-daerah terbelakang — walaupun di negara-negara

miskin, dana negara yang sangat sedikit itu sebagian terbesar biasanya justru digunakan untuk tujuan-tujuan yang menguntungkan daerah-daerah yang lebih kaya.

Dalam perencanaan jalan-jalan kereta api, pertimbangan-pertimbangan profitabilitas jangka-pendek yang dilakukan adalah menguntungkan daerah-daerah yang lebih kaya. Tetapi di kebanyakan negara ada juga tujuan lain yang dipertimbangkan semenjak permulaan, yakni untuk membuka daerah-daerah terbelakang, dan tujuan inipun ikut dipertimbangkan dalam penentuan tarip angkutan. Pertimbangan-pertimbangan yang sama juga dipergunakan dalam pembangunan stasion-stasion pembangkit tenaga listrik dan jaringan-jaringan distribusi. Dengan berkembangnya sistim perbankan, maka sering diambil tindakan-tindakan pencegahan di dalam undang-undang yang mengatur kegiatan ini agar supaya sumber-sumber modal yang diperlukan oleh daerah-daerah yang belum begitu maju industrinya dapat dikontrol; pada tahap berikutnya lembaga-lembaga keuangan khususpun didirikan dan disubsidi untuk melayani kebutuhan-kebutuhan kredit bagi daerah-daerah tersebut.

Karena revolusi dalam pelayaran samudera telah menyebabkan terbukanya kaum petani Eropa bagi persaingan yang sangat tajam, dengan akibat bahwa mereka yang bekerja di lapangan pertanian cenderung untuk memperoleh balas jasa yang jauh lebih kecil daripada balas jasa yang diperoleh orang-orang yang bekerja di lapangan-lapangan lain, maka oleh banyak negara proteksi bagi hasil-hasil pertanian sudah dimasukkan ke dalam sistim kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi mereka. Tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk membantu dimulainya industri-industri baru di daerah-daerah yang mengalami stagnasi dan untuk melindungi industri-industri yang sudah ada, sudah merupakan hal yang lazim pada hampir semua negara semenjak tahap awal perkembangan mereka. Di beberapa negara, perundang-undangan untuk melindungi penggarap terhadap tuan tanah pemilik dan petani terhadap korporasi besar yang dibentuk untuk menggarap tenaga air dan hutan-hutan, juga telah dimulai semenjak dahulu.

Kebijaksanaan-kebijaksanaan ini masih lemah, terutama di negara-negara yang dewasa ini lebih miskin dan relatip

mengalami stagnasi, dan untuk waktu yang lama biasanya tidak dapat diimbangi oleh kebijaksanaan-kebijaksanaan lain yang dibuat bagi kepentingan daerah-daerah yang lebih kaya. Tetapi keadaan-keadaan seperti itu selalu terdapat dalam bentuk tertentu. Sesungguhnyalah bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan untuk perkembangan ekonomi daerah-daerah terbelakang adalah sama tuanya dengan negara-negara nasional itu sendiri.

Sarana utama untuk menyalurkan tuntutan diambilnya tindakan-tindakan ke arah perataan regional adalah parlemen nasional. Dengan semakin berkembangnya lembaga ini dan lambat laun mampu menjadi wadah untuk menampung segala keluhan, maka trend kebijaksanaan inipun mencapai momentumnya. Bilamana masa pemilihan umum sudah dekat maka pemilik suara yang banyak adalah si miskin dan pemilik suara mayoritas besar adalah orang-orang yang relatip miskin. Untuk memperoleh kekuasaan, partai-partai politik harus mensponsori perubahan-perubahan yang bertujuan mencapai perataan regional yang lebih besar; hal ini semakin lebih diperlukan mengingat bahwa pada masa-masa berikutnya hak-pilih bagi rakyat lambat laun diperluas.

Gerakan-gerakan massa dan organisasi-organisasi yang berkepentingan memainkan peranan penting dalam hal ini. Orang-orang dari lapisan atas pergi berkeliling dan memberikan kepemimpinan kepada si miskin. Negara-negara yang lebih maju menyempurnakan sistim-sistim hukum dan pengaturan yang semakin kompleks, yang menguntungkan daerah-daerah lebih miskin dan golongan-golongan kelas lebih miskin pada umumnya.

Sebagian besar dari tindakan-tindakan perataan dilakukan dalam bentuk penyerahan fungsi-fungsi yang semakin lebih banyak dan dibiayai dari dana negara dan penyerahan tanggungjawab finansiil, sebagian atau keseluruhan, kepada satuan-satuan yang semakin lebih besar: dari satuan masyarakat setempat kepada satuan propinsi dan dari kedua satuan ini kepada satuan negara. Hal-hal yang secara lambat-laun diserahkan itu adalah pembangunan dan pemeliharaan jalan, penyediaan klinik dan rumahsakit, tanggungjawab atas sanitasi, perlindungan kesehatan dan pendidikan. Bersamaan dengan itu, dilaksanakan pula standard minimum

bagi pelayanan masyarakat oleh pemerintah kota, dan rencana yang dimaksudkan untuk menghilangkan ketidakmerataan antara propinsi dan daerah-daerah tingkat lebih-rendah dimasukkan ke dalam sistim pajak umum, biasanya jauh lebih dahulu daripada sistim pajak progressip. Lembaga-lembaga untuk menyediakan latihan professional, pasar pelemparan yang lebih baik, kredit dan sebagainya bagi daerah-daerah lebih miskin, diperbanyak dan diperkuat.

Di negara-negara maju, sedikit lebih dari setengah abad yang lampau sudah mulai terjadi suatu perkembangan ke arah perubahan jaminan sosial, dan satu-dua dasawarsa kemudian timbul perkembangan ke arah sistim pajak progressip, dua trend kebijaksanaan ampuh yang sangat besar peranannya dalam mewujudkan perataan, bahkan juga perataan regional.

Saya percaya, adalah sangat bermanfaat apabila diadakan suatu analisa historis komparatip yang intensip mengenai proses perkembangan ini di negara-negara kaya, proses perkembangan yang dimulai dari "negara penindas" sampai menjadi "negara kesejahteraan", terutama ditinjau dari sudut saling-hubungannya dengan kemajuan ekonomi dan sifatnya sebagai bahagian dari suatu proses sosial yang kumulatip. Antara beberapa negara tentu saja terdapat banyak perbedaan-perbedaan individuil, terutama dalam hal masawaktu, namun demikian saya percaya bahwa kesimpulannya yang utama adalah bahwa pola-pola pokok dari urutan sejarah itu pada dasarnya adalah serupa, dan demikian juga halnya dengan mekanisme kausal sirkuler dari faktor-faktor sosial, ekonomi dan politik yang membuat proses itu kumulatip.

Pada pokoknya, arah trend ini adalah persamaan kesempatan yang lebih besar, dan trend inipun — sepanjang masa — selalu dihubungkan dengan semakin naiknya tingkat perkembangan ekonomi. Tetapi pada tahap pra-demokrasi dari kapitalisme awal, cepatnya pertambahan penawaran tenaga kerja dan hal-hal lainnya telah menyebabkan upah tetap rendah sedangkan laba pengusaha semakin bertambah besar; namun demikian laba yang semakin bertambah besar ini telah memungkinkan terpupuknya jumlah tabungan yang besar yang diperlukan bagi perkembangan yang cepat.

Dapat dikatakan bahwa pada tahap tersebut di atas ketidakmerataan adalah suatu syarat mutlak bagi kemajuan, dan kurangnya demokrasi politik mungkin juga merupakan syarat yang memungkinkan kemajuan itu dapat berlangsung terus menerus. Dalam suatu kuliah mengenai Nilai-nilai Demokrasi, Aneurin Bevan, setelah menandaskan bahwa "demokrasi sebagaimana kita kenal dewasa ini adalah hasil dari abad ke-20", berkata selanjutnya: "Sangat diragukan apakah hasil-hasil yang diperoleh dari Revolusi Industri akan mungkin diperoleh seandainya hak pilih para warga rakyat pada waktu itu sudah bersifat universil. Sangat diragukan karena sebagian terbesar dari keseluruhan modal yang kita nikmati sekarang ini adalah hasil dari upah yang tidak diterima oleh generasi-generasi sebelum kita".[1] Kendatipun hal ini benar terjadi dalam sejarah masa lampau, karena merupakan suatu periode peralihan, namun hal seperti itu mungkin tidak merupakan syarat mutlak, atau tidak diinginkan, atau malahan mustahil di negara-negara sedang-berkembang yang dewasa ini sedang merencanakan pembangunan ekonomi. Masalah ini akan saya bicarakan dalam Bab VII.

Suatu "Keselarasan yang Diciptakan"

Di beberapa negara yang jumlahnya tidak banyak, dewasa ini sudah tercapai suatu keadaan di mana tidak ada lagi golongan-golongan sosial besar dan, dengan demikian, tidak ada lagi daerah-daerah yang dibiarkan benar-benar miskin dan, yang lebih penting lagi, di mana kesempatan bagi generasi-generasi baru sudah semakin merata.

Sebagaimana telah saya kemukakan, keadaan seperti ini antara lain berarti bahwa kemampuan produksi dari seluruh penduduk telah ditingkatkan mendekati potensi riilnya. Perubahan-perubahan yang telah terjadi sepanjang waktu, secara terus-menerus mendorong naiknya apa yang oleh para ahli ekonomi klassik dinamakan "kwalitas faktor-faktor produksi". Jadi, karena menaikkan tingkat produktivitas nasional, maka perubahan-perubahan itu sendiri berarti telah menciptakan sumber-sumber tambahan yang dibutuhkan un-

[1] Democratic Values, Fabian Tract No.282, London, 1950.

tuk membuat perubahan-perubahan itu dapat terlaksana secara ekonomis dan serentak dengan itu untuk menjamin berlangsungnya kebijaksanaan perubahan sosial yang lebih lanjut.

Mengapa beberapa negara tersebut di atas kini dapat disifati sebagai negara-negara yang sangat terintegrasi, hal itu terutama adalah disebabkan karena adanya kompleks jaringan sistim campurtangan negara yang mencegah sesuatu daerah, industri ataupun golongan sosial mengalami perkembangan yang jauh ketinggalan di belakang. Di negara-negara di mana cita-cita kebebasan dan kemerataan sudah merupakan kekuatan-kekuatan sosial yang operatip, campurtangan negara ini memperoleh dukungan dari rasa solidaritas nasional. Terwujudnya cita-cita ini secara lambat laun akan menyebabkan bertambah kuatnya cita-cita itu sendiri dan dengan demikian memperkuat landasan solidaritas bagi kebijaksanaan nasional.

Di negara-negara tersebut, kemajuan ekonomi telah memperkuat spread effects dari momentum ekspansioner, meringi trend ke arah ketidakmerataan, dan dengan demikian juga memperkokoh landasan bagi demokrasi. Bersamaan dengan itu tercipta pulalah keadaan-keadaan yang lebih memudahkan terwujudnya saling membantu sesama yang selanjutnya lambat laun lebih memungkinkan terlaksananya kebijaksanaan-kebijaksanaan perataan dari negara. Pada gilirannya, semakin besarnya kemerataan keadaan di negara-negara tersebut telah menopang kemajuan ekonomi mereka.

Jadi, kebijaksanaan-kebijaksanaan untuk mencapai integrasi nasional itu sendiri, yang juga meliputi pemerataan regional, hanyalah suatu fase dari proses sosial yang kumulatip dari perkembangan ekonomi — walaupun harus diakui bahwa proses ini adalah sangat penting karena yang dicakupnya tidak hanya evolusi kekuatan-kekuatan pasar saja, tetapi juga sikap politik dari rakyat, campurtangan yang dilakukan oleh negara dan seluruh proses politik. Di negara-negara ini, perubahan-perubahan sosial dan ekonomi dalam perkembangannya yang lebih lanjut kini sudah digerakkan oleh momentumnya sendiri yang boleh dikatakan kebetulan berbarengan dengan kemajuan ekonomi — walaupun harus diakui bahwa kemajuan ekonomi itu untuk sebagian adalah,

dan akan tetap merupakan, akibat dari perubahan-perubahan tersebut di atas.

Kebutuhan akan kaum "reformer" kini sudah berkurang karena perubahan-perubahan yang dikehendaki itu sudah terjadi dengan sendirinya tanpa harus diperjuangkan. Pertentangan-pertentangan kepentingan di lapangan distribusi sudah berkurang sampai tingkat minimum dan pemecahannya secara lambat laun dan terus menerus boleh dikatakan sudah terjamin oleh kenaikan umum yang diharapkan akan terjadi di lapangan produksi. Di negara-negara yang keadilan sosialnya sudah semakin merata, mempertahankan full employment dan mendorong kenaikan produksi sudah menjadi sasaran utama bagi kebijaksanaan negara dan bersama-sama dipikul oleh semua daerah dan semua golongan.

Di antara beberapa negara tersebut di atas, kesepakatan dalam masalah-masalah kebijaksanaan pokok sudah sedemikian besarnya sehingga kehidupan politik intern mereka sudah jauh lebih tenang jika dibandingkan dengan masa-masa permulaannya. Dalam situasi ini, partai-partai politik, organisasi-organisasi dagang dan professional dan golongan-golongan kepentingan lainnya sibuk menggugah perhatian pemerintah kepada kepentingan-kepentingan yang semakin kecil-kecil. Sebenarnya, mereka boleh dikatakan harus berbuat demikian untuk mempertahankan **raison d'être** mereka. Mungkin kelihatannya paradoksal tetapi benar-benar adalah suatu kenyataan bahwa suatu masyarakat nasional yang sudah jauh maju ke arah keselarasan kepentingan seringkali memperlihatkan sejumlah yang sangat besar rasa saling tidak-puas, perselisihan dan pertengkaran antar-golongan.

Sekurang-kurangnya jika dilihat sepintas lalu, maka hal ini dapat dijadikan sebagai pertanda tahap integrasi nasional yang sudah maju, yakni sekurang-kurangnya sejauh sikap rakyat yang bersangkutan dicerminkan dalam pembicaraan-pembicaraan umum yang dikuasai oleh kekuatan-kekuatan sosial yang terorganisir. Bahkan kendatipun sikap massa rakyat dicerminkan, sampai batas tertentu, oleh apa yang berlangsung pada tingkat kontroversi umum ini, namun di balik semua hal yang kelihatannya ricuh ini terdapat suatu kesadaran bersama bahwa keluhan-keluhan itu tidaklah begitu serius: suatu rasa-puas yang tersembunyi.

Kalaupun negara-negara tersebut di atas memperlihatkan suatu pendekatan kepada keselarasan kepentingan-kepentingan individuil — sebagaimana telah mereka laksanakan dengan kesungguhan hati yang sebenarnya — namun keselarasan ini bukanlah keselarasan lama dari hukum alam, utilitarisme dan teori keseimbangan ekonomi yang ditimbulkan oleh kekuatan-kekuatan alamiah dalam pasar. Untuk sebagian besar, keselarasan ini adalah suatu "keselarasan yang diciptakan" (created harmony), diciptakan melalui campurtangan kebijaksanaan dari masyarakat yang terorganisir bersama-sama dengan kekuatan-kekuatan pasar yang, jika dibiarkan begitu saja, akan menimbulkan ketidakselarasan. Dan pendekatan kepada keselarasan kepentingan adalah terbatas pada sesuatu bangsa. Negara kesejahteraan adalah nasionalistis.

Sistim Harga

Sebagai penutup, sepatah kata mengenai bekerjanya sistim harga. Di negara-negara nasional yang sudah sangat terintegrasi, situasi di mana sistim harga beroperasi telah, dalam proses sosial yang kumulatip ini, dipengaruhi secara radikal oleh perundang-undangan dan administrasi negara, oleh organisasi-organisasi berbagai macam kepentingan yang berbeda-beda yang, di negara-negara ini, cenderung untuk menjadi lembaga-lembaga kwasi-pemerintah, dan oleh perusahaan-perusahaan swasta individuil yang, berlawanan dengan asumsi-asumsi yang melandasi teori pembentukan harga dalam keadaan persaingan bebas, cukup ampuh untuk mempengaruhi penawaran atau permintaan dan dengan demikian juga mempengaruhi harga.

Harga adalah sesuatu yang dimanipulasikan. Harga bukanlah semata-mata merupakan hasil dari kekuatan-kekuatan pasar; dalam artian tertentu harga adalah "harga-harga politik" (political prices), yang juga tergantung pada kegiatan pengaturan yang dilakukan oleh negara, organisasi-organisasi kwasi-pemerintah dan swasta, dan oleh perusahaan-perusahaan swasta. Dalam artian tertentu, campurtangan negara terhadap sistim harga adalah yang paling menentukan mengingat, sesuai dengan arah yang ditentukan oleh proses

politik dalam demokrasi, bahwa campurtangan tersebut memang direncanakan dan dimaksudkan untuk mengatur, melawan atau memperkuat campurtangan yang dilakukan oleh pihak bukan-negara, agar supaya alhasil total yang diperoleh dapat sesuai dengan penilaian-penilaian dan tujuan-tujuan yang ditentukan oleh proses politik demokratis.

Di dalam lingkungan kerangka institusionil inilah sistim harga berfungsi dan ternyata sangat memuaskan. Malahan dapat ditambahkan bahwa justru di negara-negara inilah sistim harga diberi kesempatan riil untuk berfungsi, dan ternyata berfungsi dengan baik. Di lain pihak, di negara-negara yang belum terintegrasi dengan baik — di mana spread effects lebih lemah dan selanjutnya di mana negara membiarkan kekuatan-kekuatan " alamiah " bekerja lebih bebas dan di mana, disebabkan karena kemiskinan umum, luaslingkup untuk campurtangan kebijaksanaan jauh lebih sedikit — bahkan perubahan-perubahan jangka pendekpun selalu cenderung untuk menimbulkan suatu perkembangan ke arah yang merugikan masyarakat.

V

KETIDAKMERATAAN INTERNASIONAL

Asumsi-asumsi untuk Penganalisaan

DALAM BAB ini, di mana saya akan membicarakan masalah ketidakmerataan internasional (international inequality), saya hanya memperhatikan — sebagaimana telah saya lakukan dalam dua bab sebelumnya — struktur yang paling umum dari fakta-fakta yang essensiil dan hubungan-hubungan kausal, dan pada tahap ini tidak akan membicarakan kasus-kasus khusus. Teori umum tentang keterbelakangan dan perkembangan yang kini sedang saya lontarkan haruslah menjelaskan fakta-fakta dan hubungan-hubungan umum dan essensiil ini. Serentak dengan itu, sesuai dengan urutan tahap-tahap kekonkritan, teori tersebut harus mampu mencakup keadaan-keadaan khusus yang mensifati sesuatu negara terbelakang.

Hipotesa pokok yang saya pergunakan adalah bahwa secara normal proses sosial itu adalah kumulatip disebabkan karena kausasi sirkuler. Uraian ini saya mulai dengan mengasumsikan semacam **laissez faire,** dalam artian: pertama, bahwa tidak ada campurtangan dari suatu masyarakat dunia yang terorganisir terhadap permainan kekuatan-kekuatan pasar, dan kedua bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan nasional di negara-negara sedang-berkembang tidak berbeda dari apa yang telah berlaku secara tradisionil di negara-negara yang sangat miskin. Menjelang akhir dari bab ini saya akan membicarakan realisme dari asumsi pertama, dan dalam dua bab berikutnya saya akan membahas persoalan-persoalan tentang kebijaksanaan-kebijaksanaan negara nasional dan perencanaan ekonomi.

Ada dua hal yang menyebabkan uraian kita dalam kedua bab terdahulu mengenai persoalan ketidakmerataan regional di dalam sesuatu negara relevan bagi analisa kita yang sekarang ini mengenai ketidakmerataan internasional. Pertama, dalam banyak hal, kedua persoalan ini adalah serupa. Kedua, ketidakmerataan intern di negara-negara paling miskin adalah sangat relevan bagi ketidak-merataan internasional antara negara-negara. Sebagaimana akan dijelaskan, kedua tipe ketidakmerataan itu adalah saling menjadi sebab terhadap satu sama lain secara sirkuler dalam proses kumulatip.

Kita telah mengetahui bahwa segelintir negara yang sangat kaya masing-masing telah melaksanakan suatu proses integrasi yang dewasa ini sudah semakin meningkat ke arah tingkat persamaan kesempatan yang sangat tinggi bagi semua orang tanpa membeda-bedakan keadaan lingkungan kelahirannya. Perkembangan ini adalah hasil-bersama dari spread effects yang kuat dan kebijaksanaan-kebijaksanaan perataan di negara-negara lebih kaya. Kedua faktor pokok ini satu sama lain saling menjalin dalam kausasi sirkuler dan juga saling berjalin dengan kemajuan ekonomi dan tingkat perkembangan ekonomi yang tinggi.

Semua negara lain di luar segelintir negara-negara kaya dan progressip tersebut di atas adalah lebih miskin (dengan berbagai tingkat kemiskinannya) dan biasanya perekonomian mereka juga kurang progressip. Mereka disarati oleh ketidakmerataan ekonomis intern, hal mana juga cenderung untuk melemahkan keeffektipan sistim pemerintahan demokratis mereka sejauh mereka tidak menganut sistim pemerintahan oligarkhi atau diktatur.

Hubungan antara relatip kurangnya integrasi ekonomi nasional dan relatip terkebelakangnya perekonomian adalah hubungan dua arah. Rendahnya tingkat perkembangan ekonomi adalah berhubungan dengan rendahnya tingkat mobilitas sosial, komunikasi dan pendidikan rakyat; hal ini berarti lebih besarnya rintangan terhadap spread effects dari momentum ekspansioner. Bersamaan dengan itu, negara-negara lebih miskin — disebabkan karena alasan-alasan yang sama dan disebabkan karena adanya ketidakmerataan intern ini sendiri — seringkali kurang demokratis dan, karena mereka lebih

miskin, pada umumnya menghadapi kesulitan-kesulitan finansiil serta rintangan-rintangan psikhologis untuk melaksanakan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang bertujuan mencapai persamaan kesempatan bagi semua orang. Selain dari itu, ketidakmerataan kesempatan telah mengakibatkan tetap rendahnya "kwalitas" faktor-faktor produksi mereka dan "keeffektipan" usaha-usaha produksi mereka, dan hal ini telah merintangi perkembangan ekonomi mereka.

Pengaruh-pengaruh yang Ditimbulkan oleh Perdagangan, Perpindahan Modal dan Migrasi

Sebagaimana halnya di tingkat nasional, maka di tingkat internasionalpun kegiatan perdagangan tidak dengan sendirinya mengarah kepada kemerataan. Sebaliknya, kegiatan perdagangan itu malahan mungkin menimbulkan backwash effects yang kuat terhadap negara-negara sedang-berkembang.

Perluasan pasar seringkali pada tahap pertama memperkuat negara-negara kaya dan progressip yang industri-industri manufakturingnya sudah maju dan sudah diperkuat oleh external economies yang mengitarinya; sedangkan negara-negara sedang-berkembang selalu terancam oleh bahaya di mana industri dan terutama industri kecil-kecil dan kerajinan yang mereka miliki mengalami kekalahan dalam persaingan harga terhadap barang-barang import murah dari negara-negara industri, jika mereka tidak melindungi industri-industri dan kerajinan-kerajinan tersebut.

Banyak contoh yang dapat dikemukakan mengenai negara-negara sedang-berkembang yang keseluruhan kebudayaannya semakin miskin dengan berkembangnya hubungan dagang mereka dengan dunia luar. Bagdad, misalnya, yang di zaman dahulu kala tersohor karena industri kerajinannya, kini hanya mempunyai segelintir pandai-perak, dan mereka inipun sudah menggunakan pola-pola dari luar negeri yang kurang membutuhkan pengrajin. Demikian juga, hanyalah setelah menempuh kesulitan-kesulitan paling besar seseorang dapat berhasil membeli satu buku literatur Arab, sedangkan majalah-majalah yang berharga murah dalam bahasa Inggeris atau Arab berlimpah-limpah.

Pengaruh positip utama dari perdagangan internasional terhadap negara-negara sedang-berkembang adalah mendorong produksi barang-barang primer; dan produksi inilah, yang menggunakan tenagakerja yang hampir seluruhnya tidak mempunyai ketrampilan, yang merupakan bagian terbesar dalam eksport mereka. Akan tetapi, di lapangan produksi ini mereka seringkali berhadapan dengan permintaan yang inelastis di pasar eksport, dan juga seringkali menghadapi trend permintaan yang tidak begitu cepat naiknya, dan harga-harga yang terlalu berfluktuasi. Selanjutnya, apabila jumlah penduduk bertambah dengan cepat sedangkan sebagian terbesar di antaranya hidup pada, atau di sekitar, tingkat subsisten — yang berarti tidak adanya kelangkaan tenaga kerja yang tidak berketrampilan — maka setiap kemajuan teknologi dalam produksi eksport mereka cenderung untuk mentransfer keuntungan-keuntungan yang diakibatkan oleh bertambah murahnya biaya produksi kepada negara-negara pengimport. Mengingat bahwa permintaan terhadap produk-produk mereka seringkali bersifat inelastis, maka perluasan pasarnyapun tidak begitu besar.

Nasehat — dan bantuan — yang diterima oleh negara-negara miskin dari negara-negara kaya seringkali, bahkan sampai dewasa inipun, ditujukan kepada peningkatan produksi barang-barang primer untuk eksport. Sudah barang tentu nasehat tersebut diberikan dengan itikad-baik, dan bahkan mungkin rasionil ditinjau dari sudut pandangan jangka pendek bagi sesuatu negara individuil. Ditinjau dari perspektip yang lebih luas dan dari sudut pandangan jangka panjang, apa yang dimaksudkan dengan rasionil adalah terutama untuk menaikkan produktivitas, pendapatan dan standard hidup dalam sektor-sektor subsisten pertanian, sehingga menaikkan harga penawaran tenaga kerja, dan dalam sektor industri manufakturing. Hal ini akan mendorong perkembangan ekonomi dan menaikkan pendapatan.

Tetapi perdagangan itu sendiri tidaklah menimbulkan perkembangan seperti itu; ia malahan cenderung untuk menimbulkan backwash effects dan memperkuat kekuatan-kekuatan yang mempertahankan stagnasi atau kemunduran. Perkembangan ekonomi harus ditimbulkan oleh campurtangan kebijaksanaan yang dilakukan oleh masyarakat dunia

atau oleh masing-masing negara sedang-berkembang itu sendiri — dua kemungkinan yang tidak termasuk ke dalam uraian kita yang sekarang ini, karena yang sedang kita bicarakan sekarang hanyalah pengaruh-pengaruh yang ditimbulkan oleh bekerjanya kekuatan-kekuatan pasar.

Juga perpindahan modal tidak dapat diandalkan untuk menghilangkan ketidakmerataan internasional. Dalam keadaan seperti yang kita utarakan di atas, modal pada umumnya akan menghindari negara-negara sedang-berkembang, terlebih-lebih jika negara-negara maju itu sendiri sedang mengalami perkembangan lebih lanjut yang cepat dan mampu menawarkan laba yang baik dan keamanan modal kepada para pemilik modal.

Modal yang pada masa-masa lampau mengalir ke negara-negara yang dewasa ini dinamakan negara-negara sedang-berkembang, adalah untuk kantong-kantong ekonomi (economic enclaves), yang dikendalikan dari luar negeri dan digunakan untuk produksi barang-barang primer untuk eksport. Sektor produksi primer ini biasanya sedemikian menguntungkan bagi para pemilik modal sehingga dengan cepat sektor-sektor tersebut sudah mampu swa-sembada dalam hal modal investasi. Eksport modal yang agak besar adalah untuk investasi dalam perkeretaapian dan kemanfaatan-kemanfaatan umum lainnya, yang dijamin oleh kontrol politik dari pemerintah kolonial. Akan tetapi eksport modal paling besar dari Eropa ke daerah-daerah seberang lautan adalah untuk daerah-daerah pemukiman yang masih luas di daerah-daerah beriklim sedang yang kemudian dimukimi oleh kaum emigran dari Eropa.

Setelah pasar modal internasional mengalami kehancuran, yang tidak pernah dipulihkan kembali, pada awal tahun 1930-an dan kemudian disusul oleh rontoknya sistim kolonial, yang menjamin kepastian bagi kaum investor luar negeri, maka adalah bertentangan dengan sifat alamiahnya jika ada modal yang dengan sukarela dan dalam jumlah yang besar mengalir ke negara-negara sedang-berkembang. Memang benar bahwa modal di negara-negara sedang-berkembang adalah langka. Tetapi kebutuhannya akan modal tidaklah dengan sendirinya merupakan suatu permintaan effektip di pasar modal.

Jika pengendalian devisa tidak ada dan jika serentak dengan itu kebijaksanaan-kebijaksanaan pembangunan nasional tidak mengandung unsur-unsur yang menjamin laba yang tinggi bagi modal — yakni jika kekuatan-kekuatan dalam pasar modal dibiarkan bekerja tanpa dirintangi — maka kaum kapitalis di negara-negara sedang-berkembang malahan akan mengeksport modal mereka. Bahkan kendatipun pengendalian dan kebijaksanaan-kebijaksanaan tersebut di atas ada, namun dalam kenyataannya pelarian modal dari negara-negara sedang-berkembang sudah berlangsung terus menerus, yang menurut analisa yang realistis harus diperhitungkan terhadap arus modal yang masuk.

Akhirnya, migrasi tenaga kerja dapat diabaikan sebagai suatu faktor yang tidak penting lagi bagi penyesuaian ekonomi internasional antara negara-negara sedang-berkembang dan negara-negara yang sudah-berkembang. Tekanan penduduk di hampir semua negara-negara sedang-berkembang sudah barang tentu berarti bahwa mereka tidak membutuhkan imigrasi, dan rendahnya upah sebagai akibat dari tekanan penduduk tersebut tentu saja tidak menarik bagi kaum imigran yang berminat beremigrasi. Emigrasi dari negara-negara ini malahan adalah hal yang wajar. Tetapi karena berbagai macam pertimbangan, emigrasi tidak dapat diharapkan sebagai suatu faktor pembantu riil bagi perkembangan ekonomi, bahkan kendatipun emigrasi itu dapat terlaksana.

Dan migrasi seperti ini memang sudah tidak mungkin lagi. Semenjak Perang Dunia Pertama, seluruh dunia secara lambat laun sudah mencapai suatu situasi di mana imigrasi pada umumnya sudah tidak mendapat sambutan yang baik. Demikianlah, selain kepariwisataan, orang-orang terpaksa tetap tinggal di mana mereka dilahirkan. Dan pada pihak sebagian besar dari negara-negara sedang-berkembang, di mana orang-orangnya adalah "berwarna" menurut difinisi di negara-negara berkulit-putih atau yang dikuasai oleh orang-orang kulit putih dan serentak dengan itu yang perekonomiannya lebih kaya, emigrasi biasanya dilarang samasekali disebabkan karena rintangan warna-kulit yang ditetapkan oleh perundang-undangan atau administrasi pemerintahan negara mereka.

Dengan demikian, emigrasi tidak mampu memberikan prospek melegakan yang berarti bagi negara-negara miskin. Dan, jika dibiarkan begitu saja, perdagangan internasional dan perpindahan modal malahan akan menjadi media yang menyalurkan backwash effects dari kemajuan ekonomi di negara-negara maju ke dalam negara-negara sedang-berkembang. Cara bekerjanya backwash effects ini boleh dikatakan adalah sama seperti yang kita jumpai dalam kumulasi sebab-sebab yang bersifat sirkuler dalam proses perkembangan di lingkungan sesuatu negara yang telah kita analisa dalam Bab III. Akan tetapi, di tingkat internasional, backwash effects dari perdagangan dan perpindahan modal akan jauh lebih berperan dalam menentukan hasil akhir, mengingat bahwa spread effects yang bersifat mengimbangi dari momentum ekspansioner adalah sangat lemah sekali.

Pertama, perbedaan-perbedaan dalam hal perundang-undangan, administrasi dan adat istiadat pada umumnya, nilai-nilai dasar dan kepercayaan, tingkat hidup, kapasitas dan fasilitas produksi, kesemuanya itu telah membuat perbatasan-perbatasan nasional menjadi penghalang yang jauh lebih effektip terhadap perambatan momentum ekspansioner, jika dibandingkan dengan setiap garis perbatasan apapun yang dapat diadakan di lingkungan sesuatu negara.

Penghalang yang jauh lebih penting daripada garis perbatasan nasional dan segala sesuatu yang hendak dicapainya terhadap spread effects dari momentum ekspansioner dari luar negeri justru adalah kenyataan kemiskinan yang besar dan spread effects yang lemah di dalam masing-masing negara sedang-berkembang itu sendiri. Apabila, misalnya, perdagangan dan pelayaran internasional menyebabkan daerah-daerah lingkungan langsung dari sesuatu pelabuhan menjadi pusat ekspansi ekonomi, hal yang boleh dikatakan selalu terjadi di mana-mana di dunia ini, maka momentum ekspansioner tersebut biasanya tidaklah merambat ke daerah-daerah lainnya di negara yang bersangkutan. Pada dasarnya, spread effects yang lemah antara negara-negara untuk sebagian yang lebih besar tidak lain hanyalah pencerminan dari spread effects yang lemah di dalam negara-negara sedang-

berkembang itu sendiri yang disebabkan karena rendahnya tingkat perkembangan yang mereka capai.

Dalam keadaan-keadaan seperti ini, kekuatan-kekuatan pasar akan cenderung untuk secara kumulatip memperbesar ketidakmerataan internasional.

Pengaruh Ekonomis dari Kolonialisme

Banyak di antara negara-negara sedang-berkembang sekarang ini adalah bekas jajahan politik dari kekuatan metropolitan, dan beberapa negara di antaranya hingga kini masih di bawah dominasi politik dari negara lain. Selain dari itu, negara-negara sedang berkembang yang dulunya tidak merupakan jajahan politik, hampir seluruhnya pernah, dan banyak di antaranya masih tetap, dikuasai secara ekonomis oleh negara lain, dengan pengaruh-pengaruh ekonomis yang tidak jauh berbeda dari negara-negara jajahan lainnya.

Jika kita hendak mengadakan penilaian terhadap hasil-hasil ekonomis dari kolonialisme dan dominasi ekonomi asing, maka adalah bermanfaat apabila rasa dendam negara-negara ini terhadap penjajah tidak kita besar-besarkan secara irrasionil, jika tesis pokok dari buku ini tetap kita perhatikan; yakni bahwa, disebabkan karena kausasi sirkuler, tendensi ke arah ketidakmerataan adalah inheren di dalam permainan kekuatan-kekuatan pasar yang tidak dikendalikan, dan tendensi ini akan lebih kuat lagi apabila tingkat perkembangan umum masih rendah. Di tingkat nasional, jika sesuatu negara sudah berhasil mencapai suatu tingkat perkembangan ekonomi rata-rata yang lebih tinggi, maka tendensi ke arah ketidakmerataan tersebut di atas akan dikalahkan oleh spread effects dari momentum ekspansioner dan oleh kebijaksanaan-kebijaksanaan integrasi nasional. Di tingkat internasional, berdasarkan sebab-sebab yang baru saja kita kemukakan di atas, spread effects adalah jauh lebih lemah dan proses kumulatip akan lebih mudah mengarah kepada ketidakmerataan jika kekuatan-kekuatan di pasar dibiarkan bebas bekerja.

Jika para pengusaha dan pemerintah dari penguasa kolonial mencoba memanfaatkan keuntungan-keuntungan kommersiil dari tendensi yang ditimbulkan oleh permainan ke-

kuatan-kekuatan pasar ini dan juga bertumpu kepada posisi kekuasaan politik dan ekonomi yang terkandung di dalam kolonialisme, maka hal itu tidaklah disebabkan karena mereka dengan sengaja merencanakan keadaan-keadaan seperti itu. Apa yang mereka lakukan hanyalah menerima keadaan itu sebagaimana adanya, mengurus kepentingan mereka sendiri, dan "ikut bermain" selama permainan itu masih menguntungkan, yakni berpikir dan bertindak dengan cara sebagaimana diharapkan dari orang-orang yang baik dan bertanggungjawab.

Hal ini tidak boleh diartikan bahwa kelakuan negara-negara metropolitan dan para usahawan mereka selalu, dan harus, merugikan negara-negara terjajah. Dalam artian yang sebenar-benarnya, kegiatan-kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh orang-orang dari penjajah ini adalah tindakan merambatkan ekspansi ekonomi, hal mana tidak akan pernah terjadi seandainya hubungan-hubungan kekuasaan yang istimewa dari kolonialisme tidak ada. Thailand, yang tetap menikmati kemerdekaan politik disebabkan karena saling irihati di antara kekuasaan-kekuasaan kolonial, tidaklah menjadi lebih berkembang daripada Burma.

Pemerintah-pemerintah kolonial telah membangun jalan-jalan, pelabuhan-pelabuhan, kereta api, dan sebagainya — atau telah menciptakan kondisi-kondisi bagi keamanan politik dan yang menguntungkan bagi kegiatan-kegiatan ekonomi, hal-hal mana tidak pernah dapat diharapkan akan dibangun oleh pengusaha-pengusaha swasta. Bahkan kendatipun, sebagaimana lazim terjadi, perusahaan-perusahaan swasta ini terutama didorong oleh kepentingan-kepentingan pemerintah kolonial itu sendiri dan oleh kepentingan pemukim-pemukim dan golongan bisnis mereka, namun mereka adalah pembawa kemajuan penting ke arah penciptaan kondisi-kondisi bagi perkembangan ekonomi umum.

Pemerintah-pemerintah kolonial menciptakan hukum dan tertib, membangun aparat pegawai sipil yang reguler, mengambil tindakan-tindakan untuk keperluan sanitasi dasar dan dalam beberapa hal juga untuk keperluan pendidikan dasar dan pendidikan yang lebih tinggi secara terbatas. Kegiatan-kegiatan yang pada umumnya menguntungkan ini, yang dilakukan oleh pemerintah-pemerintah kolonial dan usaha-

wan-usahawan mereka, mempunyai jangkauan luas yang lebih besar di negara-negara di mana dominasi politik mereka merupakan suatu penataan institusionil yang lebih menyeluruh dan berlangsung selama masa waktu yang cukup panjang, seperti di India atau bahkan juga di Indonesia, sedangkan jangkauan itu adalah lebih kecil di negara-negara di mana dominasi politik mereka tidak begitu menyeluruh dan berlangsung tidak begitu lama, seperti di Timur Tengah.

Lebih umum dapat dikatakan bahwa kolonialisme membawa persentuhan dengan pikiran-pikiran dan cita-cita dari negara-negara maju mengenai dunia. Ia juga memberikan pendidikan yang lebih tinggi dan latihan untuk jabatan-jabatan administrasi dan professional yang bertanggungjawab, walaupun terdapat perbedaan-perbedaan yang besar antara beberapa negara penjajah.

Bagi negara-negara bekas jajahan, yang kini menempuh jalannya sendiri sebagai negara merdeka, warisan inilah yang mereka miliki sebagai landasan bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka dan juga bagi kebijaksanaan-kebijaksanaan perkembangan ekonomi mereka. Tetapi selama masa penjajahan, hasil-hasil yang positip ini telah memperlihatkan suatu tendensi menetap untuk tidak menimbulkan perkembangan ekonomi yang berarti, kendatipun perkembangan yang mereka alami pada waktu itu dalam hampir segala hal barangkali adalah lebih banyak daripada apa yang akan dapat mereka capai andaikata mereka dibiarkan menempuh jalan sendiri. Untuk menjelaskan hal ini kita harus kembali kepada mekanisme kausasi sirkuler dalam permainan berbagai macam kekuatan.

Permainan Berbagai Macam Kekuatan

Suatu negara metropolitan sudah barang tentu berkepentingan untuk menggunakan negara jajahannya sebagai pasar bagi hasil-hasil dari industri manufakturingnya sendiri. Jika ia mengambil tindakan-tindakan khusus untuk merintangi pertumbuhan industri pribumi — hal mana memang sering terjadi — maka hal ini adalah suatu kebijaksanaan kommersiil yang wajar dari suatu negara yang mempunyai dominasi politik atas negara lain. Akan tetapi, tindakan-tin-

dakan seperti itu biasanya tidak perlu harus ditempuh, karena setiap barang hasil industri pribumi yang menyaingi barang hasil industri dalam negeri penjajah dengan mudah dapat dikalahkan melalui persaingan harga mengingat bahwa industri pribumi tidak dilindungi oleh sesuatu bea-masuk — dan negara jajahan memang tidak diperbolehkan memasang tarif seperti itu.

Negara metropolitan sudah barang tentu juga mempunyai kepentingan yang jelas dan gamblang dalam mendapatkan barang-barang primer dari daerah jajahannya dan bahkan juga dalam mengadakan investasi yang sedemikian rupa sehingga barang-barang tersebut dapat dihasilkan dalam jumlah yang sangat besar dan dengan biaya yang rendah, dengan demikian mengeksploitir sumber-sumber alam setempat dan tenaga kerja pribumi yang murah untuk kepentingan negara metropolitan itu sendiri.

Juga sangat jelas dengan sendirinya bahwa negara metropolitan berkepentingan untuk sejauh mungkin menjadikan negara jajahannya sebagai monopoli bagi para pengusahanya sendiri, sebagai pasar eksport dan sebagai pasar import. Kekuasaan pengendalian yang dipegangnya atas kebijaksanaan perdagangan dan pembayaran, adalah merupakan sarana yang sewaktu-waktu siap digunakan untuk memperoleh perlakuan preferensiil bagi pengusaha-pengusaha mereka. Tetapi melalui prosedur yang wajar dan normalpun kepentingan-kepentingan monopolistisnya sudah memperoleh perlindungan yang bahkan lebih kuat, yakni dari seluruh struktur perundang-undangan dan administrasi dan juga sistim institusionil yang kuat dari hubungan bisnis yang secara lambat laun sudah dibangun.

"Bilateralisme keharusan" (enforced bilateralism) ini, istilah yang saya berikan kepada gejala ini dalam uraian lain, mensifati semua negara penjajah, walaupun tingkatannya berbeda-beda. Bilateralisme ini adalah akibat yang wajar dari ketergantungan politik dan ekonomi, dan dewasa ini cenderung untuk bertahan walaupun negara-negara jajahan sudah memperoleh kemerdekaan politik.

Di negara-negara metropolitan, tendensi bilateral ini seringkali diidealkan sebagai "ikatan kulturil dan ekonomi yang erat" dengan negara induk. Dan sebagaimana telah saya

utarakan, bilateralisme ini memberikan manfaat yang sangat besar bagi negara jajahan. Tetapi pada akhir proses, secara normal ia pasti berarti kerugian ekonomis yang besar bagi negara jajahan, karena ia cenderung memperburuk dasar-pertukarannya dengan jalan menimbulkan pembatasan buatan terhadap luasnya pasar tempat ia membeli dan menjual.

Dalam pada itu ada baiknya untuk dicatat, dan juga bermanfaat untuk memperjelas pengertian kita mengenai situasi kekuasaan di dunia hingga masa belakangan ini, bahwa walaupun bilateralisme keharusan ini sekali-sekali ditentang, namun yang biasanya menentang bukanlah negara-negara jajahan itu sendiri tetapi negara-negara industri maju lainnya yang menuntut dibukanya negara-negara jajahan bagi pasar mereka sebagai sumber bahan-bahan mentah dan sebagai tempat pelemparan bagi eksport barang-barang hasil industri manufakturing mereka.

Modal, perusahaan dan tenaga kerja berketrampilan yang dikirimkan oleh negara metropolitan ke negara jajahan cenderung — berdasarkan pertimbangan-pertimbangan yang wajar — untuk membentuk daerah-daerah kantong, yang dipisahkan dan terasing dari perekonomian sekitarnya tetapi diikatkan dengan perekonomian dalam-negeri negara metropolitan. Hubungan-hubungan ekonomi mereka dengan penduduk pribumi hanya terbatas pada penggunaan tenaga kerja mereka sebagai tenaga yang tak berketrampilan. Perbedaan-perbedaan ras dan kebudayaan dan sangat rendahnya tingkat upah serta pola hidup telah menyebabkan pemisahan tegas antara kedua golongan itu sebagai hal yang wajar bahkan juga di dalam lingkungan daerah-daerah kantong itu sendiri.

Adanya pemisahan (segregation) akan merintangi pentransferan kebudayaan, yang juga meliputi ketrampilan teknik dan semangat berusaha, kepada penduduk pribumi. Hal inilah salah satu sebab utama mengapa pemulaian kegiatan-kegiatan ekonomi kolonialisme ini tetap merupakan daerah-daerah kantong dan mengapa perambatan dari momentum ekspansioner sedemikian sangat lemahnya atau samasekali tidak ada.

Apabila kesempatan kerja di lapangan pertambangan dan perkebunan mengalami perluasan, maka tambahan permintaan terhadap tenaga kerja dapat segera dipenuhi oleh

pertambahan jumlah penduduk, yang juga cepat lajunya sebagai akibat dari tindakan-tindakan kebijaksanaan di bidang pemeliharaan ketertiban dan ketenangan intern dan perbaikan sanitasi sebagaimana telah dikemukakan terdahulu. Karena penawaran tenaga kerja yang berlimpah-limpah dan upah yang rendah adalah menguntungkan bagi kepentingan-kepentingan pihak penjajah, maka merekapun tidak begitu menghiraukan pertambahan jumlah penduduk yang cepat dan kurangnya perkembangan riil dalam perekonomian subsisten pertanian di luar daerah-daerah kantong mereka.

Yang merupakan kepentingan utama bagi negara metropolitan adalah ketertiban dan kestabilan sosial. Dengan demikian sangatlah logis apabila pihak penjajah selalu berusaha untuk bersekutu dengan golongan-golongan pribumi yang memiliki hak-hak istimewa di negara jajahan; kadang-kadang kelas-kelas seperti itu sengaja diciptakan untuk tujuan-tujuan seperti tersebut di atas. Yang terutama menjadi kepentingan bagi golongan-golongan yang disukai oleh penjajah ini adalah terpeliharanya **status quo** sosial dan ekonomi di mana mereka memperoleh hak-hak istimewa, dan merekapun biasanya tidak akan menuntut suatu kebijaksanaan integrasi nasional, yang bertujuan kemerataan yang lebih besar di negara yang bersangkutan, ataupun perkembangan ekonomi yang progressip dalam sektor subsisten yang merupakan sektor utama dari perekonomian yang bersangkutan.

Dari sudut pandangan tertentu, akibat terpenting dari kolonialisme adalah yang dihubungkan dengan kenyataan negatip bahwa negara jajahan tidak dimungkinkan untuk mencapai suatu kebangsaan yang effektip dan tidak mempunyai pemerintah sendiri yang dapat merasakan perlunya mengambil tindakan-tindakan konstruktip untuk mendorong pertumbuhan yang seimbang bagi perekonomian nasional. Memang benar bahwa, dalam kebanyakan hal, hanya pengaruh-pengaruh yang bersifat menggugah dari perubahan-perubahan yang ditimbulkan oleh kegiatan pihak penjajah di daerah jajahanlah yang lambat laun melahirkan suatu keadaan di mana aspirasi-aspirasi seperti itu pada suatu tingkat tertentu dapat menjadi realistis dan dapat diterima nalar. Akan tetapi, pada tahap seperti itu kurangnya kebebasan politik adalah sama dengan tidak adanya suatu

tujuan yang mempersatukan dan mengintegrasikan bagi masyarakat yang bersangkutan — kecuali, pada tahap yang lebih kemudian, tujuan yang bersifat negatip: mengusir penguasa-penguasa asing.

Negara jajahan beserta rakyatnya dihadapkan tanpa-daya kepada permainan kekuatan-kekuatan pasar yang pengarahannya hanya ditujukan kepada kepentingan-kepentingan negara penjajah. Hal ini dengan sendirinya melemahkan prakarsa-prakarsa individuil dan serentak dengan itu mencegah terbentuknya suatu kebijaksanaan negara yang dilandasi oleh kepentingan bersama rakyat umum.

Berdasarkan semua alasan-alasan tersebut di atas maka arti terpenting dari kolonialisme hanyalah memperkuat semua kekuatan-kekuatan di pasar yang memang bekerja ke arah ketidakmerataan intern dan internasional. Kolonialisme menyatukan dirinya ke dalam, dan memberikan dorongan tambahan serta ciri istimewa kepada kausasi sirkuler dari proses kumulatip.

Kolonialisme juga mengandung unsur-unsur — dan di beberapa negara unsur-unsur tersebut masih tetap ada, dan tidak kurang pula di negara-negara jajahan itu sendiri — yang sangat paralel dengan yang terdapat dalam struktur kekuasaan institusionil tertentu di lingkungan masing-masing negara; sistim kasta, perbedaan-perbedaan yang sangat besar antara ras dan antara agama, ketergantungan daerah-daerah pedesaan kepada kota yang lebih kaya dan, dalam tata feodal ataupun semi-feodal, ketergantungan petani penggarap kepada para tuan tanah, pedagang, pelepas uang, atau pemungut pajak.

Lembaga-lembaga yang memperbesar ketidakmerataan seperti itu adalah merugikan bagi kemajuan ekonomi di tiap negara sedang-berkembang. Jika lembaga-lembaga tersebut merintangi spread effects di dalam negara-negara sedang-berkembang maka serentak dengan itu lembaga-lembaga tersebutpun merintangi perambatan momentum ekspansioner dari negara-negara luar yang sudah maju. Sebagaimana telah saya kemukakan, lembaga-lembaga tersebut memberikan suatu basis kekuasaan kepada pemerintah metropolitan untuk mempertahankan kolonialisme dan memang sebenarnyalah bahwa lembaga-lembaga seperti itu telah di-

tumbuhkan dan dikembangkan oleh pemerintah negara metropolitan. Dalam hal yang sangat bertautan ini ketidakmerataan intern dan internasional satu dengan lainnya dijalin erat oleh kausasi bersama secara sirkuler.

Sistim Kolonialisme dalam Likwidasi

Di zaman kebangkitan nasionalisme sekarang ini di negara-negara sedang-berkembang, sistim kolonial sudah di ambang pintu kematiannya dan likwidasinya adalah salah satu peristiwa politik paling penting yang sedang terjadi di hadapan mata kita. Sisa-sisa sistim ini sudah dapat dipastikan akan kehancurannya dalam masa waktu sejarah yang sangat singkat.

Nasionalisme baru ini selalu, dalam artian dan sampai tingkat tertentu, "demokratis" dan bagaimanapun juga persekutuan lama dengan golongan-golongan yang memiliki hak-hak istimewa, yang berkepentingan dengan dipertahankannya **status quo,** sudah tidak lagi menjamin perdamaian sosial. Di negara-negara jajahan yang masih belum merdeka, biaya-biaya untuk pengeluaran militer dan biaya-biaya lainnya yang diperlukan untuk mempertahankan rezim yang bersangkutan, pengorbanan-pengorbanan dan kerugian-kerugian yang disebabkan oleh pemberontakan rakyat, dan beban finansiil yang harus dipikul untuk keperluan reformasi sosial dan investasi dalam perkembangan ekonomi, kesemuanya itu telah menghabiskan keuntungan-keuntungan yang diperoleh dari sistim kolonial dan malahan menimbulkan beban hutang yang semakin besar bagi negara-negara metropolitan.

Bahkan kendatipun dalam suatu keadaan khusus tertentu perkembangan telah mencapai suatu tahap di mana perwujudan kepentingan nasional yang jelas harus berlangsung setenang dan secepat mungkin, namun di negara-negara metropolitan sudah barang tentu terdapat pihak-pihak berkepentingan khusus yang kadang-kadang mampu mempengaruhi semua golongan politik dalam parlemen mereka. Kaum pemukim dan korporasi-korporasi perusahaan yang terancam akan kehilangan laba, investasi dan seluruh pandangan hidupnya, juga akan menentang untuk melepaskan hak-hak istimewa mereka.

Gagasan-gagasan mengenai sistim ini sebagai suatu wahana bagi "missi sivilisasi" nasional dalam sejarah, yang dalam sejarah kolonialisme telah muncul dan menjadi bagian dari struktur idiologi dan perbendaharaan kata-kata berbagai negara metropolitan, untuk masa waktu yang lama akan dibela dengan gigih oleh penulis-penulis, negarawan-negarawan dan penduduk biasa. Akan tetapi, pada hakekatnya gagasan-gagasan ini untuk sebagian besar adalah perasionilan dari kepentingan-kepentingan ekonomi.

Apabila sistim ini lambat laun sudah tidak menguntungkan lagi dan sudah berubah menjadi suatu pemborosan politik yang semakin mahal, maka sistim kolonialpun sudah sampai pada ambang kematiannya dan idiologi nasionalpun disesuaikan dengan perubahan ini. Pemimpin-pemimpin intellektuil yang menganut tradisi kemanusiaan di negara-negara ini malahan akan semakin mengarahkan perhatian mereka kepada persoalan yang sangat praktis, bagaimanakah likwidasi sistim kolonial itu dapat diselesaikan dengan bijaksana dan dengan melihat jauh ke depan sedemikian rupa sehingga dapat meminimisir penderitaan manusia yang diakibatkannya dan menghindarkan tragedi yang besar.

Warisan dari Kolonialisme

Apabila suatu bangsa yang miskin dan terbelakang pada akhirnya terlepas dari penjajahan dan menjadi suatu negara merdeka, maka ia akan berhadapan dengan kenyataan, yang boleh dikatakan merupakan suatu kepastian, kendatipun hal itu belum ia ketahui sebelumnya, bahwa kemerdekaan politik tidaklah secara otomatis menempatkannya pada jalan ke perkembangan ekonomi. Setelah memperoleh kemerdekaan politik, negara seperti itu masih tetap harus menghadapi proses-proses sosial kumulatip yang menjeratnya dalam keadaan stagnasi atau kemunduran: permainan "bebas" dari kekuatan-kekuatan pasar selalu dan sepanjang waktu akan selalu bekerja ke arah ketidakmerataan intern dan internasional selama tingkat perkembangan umumnya masih rendah.

Ia mewarisi suatu perekonomian subsisten yang luas dan di samping itu juga daerah-daerah kantong yang menghasilkan barang-barang primer untuk eksport. Supaya mampu meng-

import barang-barang modal yang sangat diperlukan untuk pembangunan ekonomi, ia harus meningkatkan produksi barang-barang eksport tersebut menurut cara-cara yang sudah ada. "Bilateralisme keharusan" sudah dimasukkan secara kokoh ke dalam kerangka bisnis. Hanya secara lambat laun sistim ini dapat diubah menjadi suatu sistim yang lebih menguntungkan, yakni sistim hubungan bisnis bersegi-banyak dengan pasaran seluruh dunia. Karena pemerintah yang baru belum mampu memberikan kepastian politik seperti yang diberikan oleh pemerintah kolonial, maka pada tahap permulaan ia akan mengalami kesulitan-kesulitan besar dalam usahanya menarik usahawan-usahawan asing dan dana-dana dari pasar modal internasional.

Suatu modal (asset) besar yang akan dilimpahkan oleh kemerdekaan kepadanya adalah kebebasannya untuk mengatur kehidupannya menurut kepentingan rakyatnya sendiri. Dan modal yang baru ini, kebebasannya untuk mengadakan campurtangan ke dalam permainan kekuatan-kekuatan di pasar, tidak akan menguntungkan jika modal tersebut tidak dipergunakan secara bijaksana dan mantap. Persoalan ini masih akan saya bicarakan dalam dua bab berikut.

Dalam pada itu, perjuangan kemerdekaan itu sendiri dalam banyak hal melahirkan kekuatan-kekuatan spirituil untuk menemukan kepribadian nasional — hal ini adalah syarat pertama yang harus dipenuhi agar supaya sesuatu bangsa mampu menghayati rencana pembangunan nasional. India adalah salah satu contoh yang sangat gamblang dari suatu bangsa yang lahir melalui perjuangan kemerdekaan.

Di lain pihak, Libya — yang memperoleh kemerdekaannya berdasarkan suatu keputusan dari Perserikatan Bangsa-Bangsa sebagai akibat yang bersifat kebetulan dari kekalahan kaum Fasis Italia dalam Perang Dunia ke-II — dan beberapa negara di Timur Tengah — yang kelahirannya sebagai negara-negara yang berdiri sendiri adalah terutama disebabkan karena perimbangan kekuatan yang saling bersaing antara kekuasaan-kekuasaan kolonial Eropa Barat pada waktu membagi-bagi bekas Kerajaan Ottoman setelah Perang Dunia Pertama, dan yang batas-batasnya adalah bersifat buatan — memperlihatkan kelemahan-kelemahan setelah mereka secara kebetulan memperoleh kemerdekaan.

Dalam hubungan inilah pengaruh-pengaruh luas yang bersifat mendidik dari negara-negara yang sudah berhasil membangun kebangsaan baru, dan mulai menyusun kebijaksanaan-kebijaksanaan nasional, menjadi sangat penting bagi negara-negara yang kurang beruntung. Dapat disaksikan betapa selama sepuluh tahun yang lampau pembebasan sedemikian banyak negara-negara jajahan dan keinginan mereka yang sangat kuat, dan kadang-kadang perencanaan mereka yang aktip, untuk mencapai pembangunan ekonomi nasional telah mengilhami juga pelaksanaan kebijaksanaan nasional baru di negara-negara sedang berkembang, terutama di Amerika Latin, yang secara politis sudah merdeka walaupun seringkali masih dalam ikatan dominasi ekonomi dari luar negeri.

Tidak Adanya suatu Negara Dunia

Dalam uraian ini adalah tepat untuk dicatat bahwa di negara-negara berkembang ketidakmerataan regional telah semakin diperkecil dan di beberapa negara paling kaya dan paling maju ketidakmerataan regional sudah hampir dilenyapkan oleh perambatan momentum ekspansioner dan oleh campurtangan kebijaksanaan yang ditempuh oleh negara nasional. Akan tetapi, dunia sebagai satu keseluruhan malahan memperlihatkan keadaan yang lebih serupa dengan keadaan intern salah satu negara paling terbelakang di mana spread effects lemah dan di mana negara yang bersangkutan, melalui kebijaksanaan-kebijaksanaan campurtangan yang sengaja dibuatnya, kurang mampu melawan backwash effects dari permainan kekuatan-kekuatan pasar yang mengarah kepada ketidakmerataan.

Situasi internasional malahan bertambah buruk dan bahkan semakin tidak mengandung harapan karena kita tidak mempunyai semacam, selain dari usaha-usaha permulaan yang masih sangat lemah, suatu penguasa internasional yang dapat melaksanakan tugas-tugas yang menguntungkan seluruh dunia sebagaimana yang dapat dilaksanakan oleh sesuatu negara nasional bagi kepentingan seluruh rakyatnya.

Adanya dan semakin bertambah besarnya ketidakmerataan internasional ini dapat dijelaskan dari dua sudut pandangan: pertama, adanya tendensi kumulatip yang terdapat secara inheren dalam permainan bebas dari kekuatan-kekuatan pasar dalam suatu keadaan di mana keeffektipan spread effects adalah lemah; dan kedua, tidak adanya suatu negara dunia yang dapat melakukan campurtangan demi terciptanya kemerataan kesempatan.

Penyebabnya yang lebih dalam adalah bahwa bagi umat manusia sebagai satu keseluruhan tidak terdapat suatu basis psikhologis yang dapat dijadikan landasan bagi kebijaksanaan seperti itu: basis solidaritas kemanusiaan bersama (mutual human solidarity). Di tingkat dunia, tidak ada semacam alam pikiran yang terdapat dalam sesuatu negara nasional, yang berlandaskan suatu homogenitas tertentu dalam kebudayaan di semua daerah dan kelas sosial dan biasanya — walaupun tidak selalu — diperkuat oleh kesatuan bahasa dan agama dan konsep kesatuan ras, yang lahir dari persamaan nasib dalam sejarah masa lampau dan di negara-negara maju telah berkembang terus menerus ke tingkat yang semakin tinggi justru disebabkan karena pengalaman memikul tanggungjawab bersama dalam kebijaksanaan integrasi nasional.

Selama dan segera setelah berakhirnya Perang Dunia Kedua telah timbul usaha-usaha yang gigih untuk membentuk organisasi-organisasi antar-pemerintah dalam banyak lapangan yang secara tegas bertujuan untuk memulai kebijaksanaan-kebijaksanaan pengintegrasian perekonomian internasional. Kegiatan ini lahir dari penderitaan-penderitaan dan kecemasan-kecemasan selama peperangan. Semua merasakan bahwa dunia harus dibangun kembali.

Hasil-hasil yang dicapai dari usaha-usaha gigih ini memang masih sangat kecil jika diukur menurut harapan-harapan yang pernah diberikan kepada rakyat. Tetapi usaha-usaha ini masih berlangsung terus, karena integrasi dan kemerataan internasional adalah cita-cita yang tidak akan dilepaskan oleh negara manapun dan oleh setiap manusia yang bertanggungjawab. Dengan demikian, organisasi-organisasi antar-pemerintah, jika sudah terwujud, tidak akan pernah dilikwidasi dalam masa damai. Dalam artian ini, organisasi-orga-

nisasi tersebut adalah sebagian dari lembaga-lembaga kemanusiaan yang paling stabil. Kecuali kalau ada alasan lain, kita membutuhkan organisasi-organisasi tersebut untuk menghibur hati-nurani internasional kita.

Banyak di antara organisasi-organisasi ini yang masih merupakan forum propaganda dan di samping itu juga sebagai media konsultasi dan kontak-kontak diplomatik antara pemerintah-pemerintah. Ada yang menghasilkan studi-studi yang penting bagi profesi cendekiawan dan bagi sesuatu negara. Ada juga yang berhasil membentuk kerjasama antara pemerintah-pemerintah mengenai masalah-masalah teknis yang kecil.

Bank Internasional untuk Rekonstruksi dan Pembangunan (International Bank for Reconstruction and Development) meminjamkan sejumlah uang, dan sebagian dari arus modal ini disalurkan kepada negara-negara sedang-berkembang — tentu saja ada kalanya terjadi pelarian modal ataupun repatriasi investasi yang berlangsung secara lambat laun dari negara-negara sedang-berkembang setelah mereka memperoleh kemerdekaan, tetapi jumlahnya adalah sangat kecil, barangkali lebih kecil dari jumlah modal yang masuk. Kegiatan yang dilakukan oleh kebanyakan organisasi-organisasi internasional adalah memberikan bantuan teknik, dan inipun adalah sangat kecil. Tentu juga banyak kemungkinan didirikannya sesuatu lembaga internasional untuk membagi-bagikan bantuan modal, walaupun dalam perbandingan jumlah yang sangat kecil, sekedar bersifat simbolis saja. Yang penting sebagai suatu ideal adalah SUNFED — Special United Nations Fund for Economic Development, yakni Dana Khusus Perserikatan Bangsa-Bangsa untuk Pembangunan Ekonomi — yang sudah lama dicita-citakan sebelum tercapai suatu persetujuan di antara negara-negara besar yang berkuasa.

Dalam pada itu negara-negara sedang-berkembang telah menggunakan organisasi-organisasi internasional sebagai tempat untuk meminta diadakannya suatu tindakan internasional guna memperbaiki dasar-pertukaran mereka dan mengambil langkah-langkah untuk mencegah fluktuasi-fluktuasi yang merugikan hasil penjualan barang-barang eksport

mereka. Tetapi mencapai persetujuan-persetujuan praktis yang penting di lapangan ini adalah mustahil dalam waktu yang singkat. Gagasan tentang suatu pengendalian internasional atas kartel-kartel industri juga sudah dikubur secara diam-diam.

Walaupun hasil-hasil praktisnya masih sangat kecil atau belum ada samasekali, namun sangatlah penting sekali bahwa dewasa ini sudah ada forum-forum internasional di mana negara-negara miskin dapat menuntut persamaan kesempatan dan menyatakan ketidakpuasan mereka terhadap bekerjanya kekuatan-kekuatan pasar. Bahkan kendatipun tanda-tanda yang terlihat sekarang tidak begitu menggembirakan, namun waktunya akan tiba di mana bibit-bibit suatu pemerintahan dunia yang terdapat dalam organisasi-organisasi internasional yang ada sekarang lambat laun dapat dikembangkan sedemikian rupa sehingga organisasi-organisasi tersebut dapat berfungsi dengan cara yang semakin serupa dengan yang terdapat di dalam lingkungan intern negara-negara nasional.

Kita tidak boleh melupakan bahwa pada tahun-tahun menjelang Perang Dunia Kedua boleh dikatakan tidak seorangpun di antara para ilmiawan ataupun negarawan yang telah memimpikan akan dapat dilaksanakannya cara-pendekatan perpajakan internasional secara kecil-kecilan, seperti yang sudah diperlihatkan oleh program bantuan teknik Perserikatan Bangsa-Bangsa.

Akan tetapi, memang benar bahwa di masa datang yang dekat ini kebijaksanaan-kebijaksanaan korrektip yang dimulai oleh organisasi-organisasi antar-pemerintah masih belum mempunyai arti yang penting: jauh kurang berarti jika dibandingkan dengan akibat-akibat yang ditimbulkan oleh perubahan-perubahan — naik atau turun — dasar-pertukaran negara-negara sedang-berkembang yang dapat diharapkan akan terjadi tiap tahun.

Dalam situasi ini negara-negara sedang-berkembang terpaksa harus bertumpu terutama kepada sumber-sumbernya sendiri. Namun demikian situasi mereka tidaklah tanpa ha-

rapan samasekali. Kendatipun belum ada suatu negara dunia yang dapat melakukan campurtangan terhadap permainan kekuatan-kekuatan pasar demi tercapainya kemerataan yang lebih besar namun mereka kini sudah menguasai sendiri perekonomian mereka dan malahan dapat mengatur perdagangan internasional sejauh yang berkenaan dengan eksport dan import mereka sendiri.

VI

KEBIJAKSANAAN-KEBIJAKSANAAN NEGARA NASIONAL DI NEGARA-NEGARA SEDANG-BERKEMBANG[1]

Kebangkitan Nasionalisme

NEGARA-NEGARA sedang-berkembang, dengan memanfaatkan status kemerdekaan yang baru mereka peroleh dan dengan sengaja melakukan campurtangan kebijaksanaan, dapat mengadakan perubahan besar terhadap arah proses-proses pasar yang selama ini telah mengakibatkan mereka terbelakang. Sifat kumulatip dari proses-proses ini, walaupun di satu pihak telah mengakibatkan mereka terbelakang namun di lain pihak memberikan harapan hasil yang sangat baik bagi usaha-usaha kebijaksanaan mereka, jika kebijaksanaan tersebut direncanakan dengan seksama dan dilaksanakan dengan effektip. Akan tetapi hal ini masih merupakan suatu kemungkinan yang menuntut persyaratan-persyaratan yang sangat banyak.

Ditinjau dari sudut ini, kemerdekaan politik yang telah mereka rebut, atau yang sedang mereka rebut, adalah modal yang paling bernilai. Dengan kemerdekaan ini merekapun bebas mengorganisir kehidupan mereka sendiri sesuai dengan kepentingan mereka sendiri. Dalam hal suatu negara dunia belum ada, kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka terpaksa bersifat nasionalistis, dalam artian bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan itu dengan satu kebulatan tekad yang utuh harus diarahkan kepada peningkatan standard ekonomi mereka

1. Bab ini, sebagaimana juga semua bab lainnya dalam buku ini, telah selesai saya tulis sebelum Mesir menasionalisasi Terusan Suez dan rangkaian krisis internasional yang ditimbulkan oleh peristiwa tersebut. Namun demikian saya tidak melihat adanya alasan untuk melakukan perubahan penting dalam buku ini.

sendiri dan pencapaian persamaan kesempatan yang lebih besar di lingkungan dunia internasional. Karena miskin maka mereka tidak perlu harus mempertimbangkan kepentingan-kepentingan internasional, kecuali hal-hal yang juga menyangkut kepentingan mereka sendiri. Negara-negara yang lebih kayapun tidak memberikan banyak pengorbanan riil, walaupun pengorbanan itu bagi mereka sebenarnya adalah sesuai dengan cita-cita kemerdekaan dan persamaan yang mereka anut.

Nasionalisme ekonomi tidak perlu dikhotbahkan kepada negara-negara sedang-berkembang yang baru merdeka. Sebagaimana telah saya kemukakan, nasionalisme mempunyai suatu fungsi penting untuk dilaksanakan, yakni mengikat dan mempersatukan massa dan mengilhami mereka dengan satu tujuan bersama dan kesatuan kebijaksanaan, dan hal ini sudah barang tentu akan menjadi lebih penting dalam keadaan di mana kesatuan masyarakat dunia samasekali belum berfungsi sebagaimana mestinya. Tetapi saya merasa bertanggungjawab untuk menambahkan dan mengingatkan bahwa suatu kebijaksanaan ekonomi tidaklah menjadi rasionil hanya karena kebijaksanaan tersebut menggugah perasaan nasional, apalagi hanya karena kebijaksanaan tersebut dapat merugikan bangsa-bangsa lain. Hal ini penting untuk lebih ditekankan mengingat bahwa nasionalisme di negara-negara sedang-berkembang — berdasarkan alasan-alasan yang wajar — tidak hanya mengandung dorongan positip ke arah pencapaian pertumbuhan dan kesejahteraan di dalam negeri tetapi juga mengandung rasa dendam yang besar terhadap negara-negara lebih kaya yang telah menggunakan kekuasaannya — hingga sampai waktu akhir-akhir ini — untuk mengekang aspirasi-aspirasi nasional mereka.

Untuk menarik garis batas bagi nasionalisme yang sehat dan wajar, ada satu ketentuan sederhana yang dapat diterapkan: suatu negara sedang-berkembang sangat dianjurkan untuk mengambil setiap dan semua tindakan yang, berdasarkan penalaran yang baik, benar-benar mampu meningkatkan kesejahteraan ekonominya sendiri, tetapi secara seksama dan berhati-hati ia harus menghindari tindakan-tindakan kebijaksanaan yang dalam hal pengaruh-pengaruhnya secara keseluruhan dan pada tingkat terakhir tidak meng-

untungkan kepentingan-kepentingan nasionalnya. Dan dari segi kebudayaan, adalah beralasan apabila ia belajar dari seluruh dunia. Membuat rintangan-rintangan untuk membendung peradaban dan nilai-nilai yang berasal dari negara-negara lebih kaya, adalah suatu kebijaksanaan yang akan merugikan diri sendiri, suatu hal yang justru paling harus dihindari oleh sesuatu negara miskin.

Nasehat mengenai nasionalisme yang rasionil ini saya berikan dengan hati nurani yang bersih, karena saya yakin benar-benar bahwa berhasilnya secara riil kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi yang nasionalistis dari negara-negara sedang-berkembang akan lebih mendekatkan kita kepada, dan tidak semakin menjauhkan kita dari, tahap di mana suatu kebijaksanaan dunia yang terintegrasi yang dilandaskan pada solidaritas internasional, dapat diusahakan secara lebih effektip. Justru kemiskinan itu sendirilah yang menyebabkan tingkat kebudayaan di negara-negara sedang-berkembang tetap rendah. Dan, kita sukai atau tidak, solidaritas adalah suatu alam pikiran yang berkembang bukan karena timbulnya rasa kasihan kepada orang-orang yang sangat berbeda dari diri kita sendiri, tetapi berkembang secara wajar antara dua pihak yang perbedaan keadaannya tidak begitu besar.

Yang akan menghilangkan sikap berprasangka orang-orang kulit putih dan yang dengan sendirinya mendorong diakuinya persamaan hak-hak azasi mereka, bukanlah kejembelan orang-orang Negro di Amerika, tetapi keterpelajaran, kemakmuran dan rasa tanggungjawab mereka — atau lebih effektip lagi, Negro yang berjuang. Hanya setelah berhasil memenangkan dan memperkuat hak mogoklah kaum buruh di negara-negara maju dapat memasuki perjanjian kollektip dengan kedudukan yang sama — dan pemogokanpun menjadi suatu hal yang sangat jarang terjadi.

Land reform boleh dikatakan tidak pernah dihadiahkan begitu saja oleh tuan tanah yang berjiwa kerakyatan berdasarkan inisiatip kedermawanannya sendiri, tetapi dipaksakan oleh ketidakpuasan kaum tani penggarap yang haus-tanah. Dan dewasa inipun di negara-negara maju, kebijaksanaan harga hasil-hasil pertanian yang sekarang ini adalah hasil perjuangan yang dimenangkan melalui ke-

kuatan politik kaum tani. Seandainya kekuatan politik ini tidak ada maka penduduk pedesaan di negara-negara ini tentu akan lebih melarat dan terbelakang dalam masa waktu yang lama. [2]

Di tingkat internasional, hal yang serupa dengan itu pada hakekatnya adalah masalah pencapaian suatu perimbangan kekuatan yang lebih merata antara bangsa-bangsa. Semua pengamatan saya mengenai berfungsinya organisasi-organisasi internasional kita yang masih lemah, membawa saya kepada kesimpulan bahwa penyebab utama dari lemahnya organisasi-organisasi tersebut dalam tahap sejarah sekarang ini adalah ketidakmerataan internasional dan, lebih khusus lagi, sangat lemahnya kekuatan saing (bargaining power) dari negara-negara sedang-berkembang yang dalam hal jumlah merupakan mayoritas tetapi dalam kenyataan riilnya dikuasai oleh minoritas kecil negara-negara kaya dan sangat kuat.

Tumbuhnya Solidaritas di antara Bangsa-Bangsa Miskin

Dari sudut pandangan ini — yakni pencapaian suatu situasi dunia di mana terdapat perimbangan kekuatan demokratis yang lebih banyak dan dengan demikian suatu basis so-

2. Beberapa keuntungan politis yang diperoleh golongan-golongan rendah di negara-negara maju adalah dengan merugikan rakyat yang lebih jembel lagi di negara-negara sedang-berkembang. Ini adalah suatu contoh dari kenyataan bahwa, dalam hal suatu negara dunia tidak ada, bangsa-bangsa sebagai satuan-satuan yang terorganisir, termasuk juga golongan-golongan penduduk mereka yang kurang beruntung, menjadi peserta-peserta yang berkepentingan dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan bersama yang — ditinjau dari sudut pandangan yang lebih luas — bekerja ke arah ketidakmerataan dan eksploitasi internasional.

   Rakyat di Kuba dan Jawa dapat sedikit lebih baik nasibnya jika saja kita di Eropa mengurangi pemborosan tenaga kerja dalam penanaman gula bit. Dengan melindungi keju para petani kita maka hal itu berarti kita mengurangi kesempatan bagi para produsen bahan-bahan mentah yang diperlukan oleh pabrik-pabrik margarine. Orang-orang Mesir tidak begitu senang dengan caranya Amerika Serikat membantu para petani kapasnya.

   Tetapi hal ini tidaklah berlawanan dengan apa yang kita kemukakan dalam teks, di mana saya hanya menggambarkan bagaimana pada tingkat nasional solidaritas harus dilandaskan pada kemerataan kekuatan politik.

lidaritas yang lebih kuat bagi tindakan internasional yang bersatu padu — setiap perkembangan ke arah solidaritas di antara negara-negara miskin adalah suatu langkah maju juga, sejauh hal itu berarti bahwa mereka menjadi lebih kuat.

Hubungan-hubungan kebudayaan dan ekonomi yang terpenting dan malahan hampir semua komunikasi negara-negara sedang-berkembang cenderung berkiblat kepada salah satu atau beberapa negara industri, sedangkan ikatan bersama antara negara-negara sedang-berkembang itu sendiri adalah lemah. Hal ini sudah barang tentu adalah akibat yang wajar dari keterbelakangan ekonomi dan kebudayaan yang berlangsung sangat lama, dominasi ekonomi asing dan terutama kolonialisme politik.

Keadaan seperti ini agak paralel dengan sedikitnya saling hubungan yang erat di lingkungan golongan keluarga-keluarga dan individu-individu budak dalam banyak masyarakat statis, disertai dengan berkembangnya hubungan-hubungan hamba-tuan yang tetap dengan anggota-anggota individuil atau keluarga-keluarga kelas berkuasa. Dalam masyarakat seperti itu, sebagaimana halnya dalam masyarakat dunia pada umumnya, golongan budak terpaksa mengusahakan kebebasannya antara lain dengan mengembangkan saling hubungan di antara sesama mereka sendiri. Dengan bergandengan tangan dan dengan mempersatukan kekuatan-saing yang ada pada mereka, negara-negara sedang-berkembang secara bersama-sama dapat memperoleh hasil-hasil yang menguntungkan mereka sendiri yang tidak akan dapat mereka peroleh secara sendiri-sendiri.

Namun demikian sampai sebegitu jauh hampir belum ada kerjasama ekonomi yang praktis antara negara-negara sedang-berkembang dan basis untuk mengembangkannyapun masih lemah disebabkan karena situasi permulaan yang menjadi titik-tolaknya adalah suatu keadaan di mana hubungan-hubungan ekonomi dan seringkali juga fasilitas-fasilitas transport yang effektip hampir tidak ada samasekali. Tetapi di bidang politik yang lebih umum, di antara negara-negara sedang-berkembang kini sedang berlangsung suatu solidaritas yang semakin berkembang, yang pada suatu waktu pasti menjadi salah satu wahana sejarah yang besar. Negara-negara ini mempunyai persamaan nasib sebagai ne-

gara-negara yang pernah dijajah dan diperas oleh pihak asing, sama-sama sangat menyadari kemiskinan mereka dan ketidakmerataan internasional, dan sama-sama berkeinginan meningkatkan partisipasi mereka dalam pemanfaatan kemungkinan-kemungkinan yang terbuka bagi seluruh dunia.

Dukungan kollektip yang mereka berikan kepada semua gerakan kemerdekaan di negara-negara yang masih terjajah adalah suatu kenyataan politik yang sangat penting artinya. Dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan intern yang mereka tempuh, mereka sudah mulai saling belajar dari pengalaman masing-masing dan pola-pola yang mereka pergunakanpun tidak lagi seluruhnya ditiru dari negara-negara yang sudah berkembang. Pada waktunya, kerjasama ekonomi yang praktispun pasti berkembang di lingkungan mereka sendiri.

Dengan semakin berkembangnya solidaritas internasional di antara mayoritas besar umat manusia yang kini sedang berjuang di negara-negara sedang-berkembang, maka minoritas negara-negara berkembangpun akan merasa terpaksa bergabung secara berhati-hati dengan pihak mayoritas, yang semakin bertambah kuat, untuk menempuh kebijaksanaan-kebijaksanaan bersama guna mencapai tujuan-tujuan bersama.

Demikianlah saya melihat munculnya, dalam situasi yang menguntungkan, solidaritas dunia di tengah-tengah kita dan munculnya secara lambat laun sesuatu yang menyerupai, atau pendekatan ke arah, negara dunia. Dalam hal ini tindakan belas-kasihan dari pihak negara-negara lebih kaya hanyalah merupakan faktor sekunder — mengingat bahwa, kecuali karena adanya sesuatu hal yang bersifat memaksa, negara-negara maju tidak bersedia melepaskan hak-hak istimewa mereka dan berkorban untuk negara-negara lebih miskin.

Reformasi yang berarti tidak pernah dapat dilakukan sendiri oleh sesuatu masyarakat dengan suatu gerakan dari atas: yakni keputusan sukarela dari lapisan atas masyarakat, yang timbul dari hati-nurani sosialnya, untuk menjadi sama dengan lapisan bawah dan memberi mereka kebebasan untuk memasuki bidang-bidang yang tadinya merupakan monopoli lapisan atas. Cita-cita dan hati nurani sosial memang memainkan peranan yang sangat penting, yang tidak boleh di-

lupakan. Tetapi sebagai kekuatan-kekuatan penggerak-otomatis, sebagai pemulai reformasi besar-besaran, kedua faktor tersebut adalah lemah — faktor-faktor ini membutuhkan tarikan dari tuntutan yang dicetuskan dan didesakkan.

Apabila pihak yang menanggung persamaan nasib sudah mengumpulkan kekuatan maka pada waktu itulah faktor cita-cita dan faktor hati-nurani sosial dapat menjadi effektip.

Semakin Bertambah Besarnya Perbedaan Perkembangan antara Negara-negara Kaya dan Miskin

Menurut Hegel, jalan menuju integrasi internasional harus dicari melalui integrasi nasional. Kebijaksanaan-kebijaksanaan yang bersifat nasionalistis yang dipergunakan oleh negara-negara miskin dan semakin bertambahnya kekuatan-saing mereka, sebagai hasil dari kebijaksanaan-kebijaksanaan ini dan semakin bertambahnya kerjasama antara mereka sebagai satu golongan, adalah suatu tahap yang perlu bagi berkembangnya kerjasama internasional seluruh dunia yang lebih effektip.

Mengenai hal ini orang-orang Inggeris mempunyai suatu ungkapan yang sederhana dan jelas: "things must get worst before they can get better", bertambah buruk sebelum bertambah baik. Dalam kenyataannya, integrasi nasional yang sudah terjadi di negara-negara kaya dan sangat maju secara langsung telah menyebabkan banyak disintegrasi internasional. Pendekatan kepada integrasi nasional di negara-negara sedang-berkembang pada tahap pertama juga memperbesar disintegrasi internasional. Hanya dari sudut perspektip di masa depanlah kita dapat melihat kemungkinan bahwa negara-negara yang organisasi internnya sudah lebih baik akan dapat menemukan jalan ke arah kerjasama internasional yang lebih erat.

Akan tetapi, apa yang dikemukakan ini hanyalah suatu kemungkinan dan suatu tujuan yang baik untuk diperjuangkan. Kemungkinan lain dan yang kurang menguntungkan, tetapi tidak dapat dielakkan, adalah tetap berlangsungnya ketegangan politik yang semakin bertambah besar di antara kedua kelas bangsa-bangsa, disebabkan karena semakin terkonsolidasinya kelas bangsa-bangsa miskin dan serentak

dengan itu lebih sadar akan penderitaan mereka, sedangkan perkembangan ini sendiri dapat memperkuat sikap mempertahankan-diri pada pihak kelas bangsa-bangsa kaya.

Karena dihadapkan kepada perjuangan negara-negara miskin dan sedang-berkembang untuk mencapai perkembangan ekonomi, maka cara termudah bagi negara-negara kaya dan yang perekonomiannya sudah maju untuk menggunakan kekuasaan mereka dapat diperinci menjadi sejumlah tindakan-tindakan negatip. Mereka dapat mengurangi, dan mereka memang mengurangi, bantuan modal dengan jumlah yang cukup berarti. Mereka dapat menolak, dan mereka memang menolak, untuk berpartisipasi dalam tindakan-tindakan antar-pemerintah yang bertujuan mencapai stabilisasi harga-harga eksport negara-negara sedang-berkembang, mengontrol kartel-kartel internasional di lapangan industri dan pelayaran, dan mencapai semua tujuan-tujuan lainnya yang oleh para ahli ekonomi dan para negarawan negara-negara maju ditetapkan untuk dicapai oleh bangsa mereka selama dan beberapa tahun sesudah Perang Dunia Kedua.

Sebagai penyumbang terbesar kepada anggaran belanja organisasi-organisasi internasional, negara-negara kaya dapat mengurangi, dan mereka memang mengurangi, anggaran belanja ini dan dengan demikian mengurangi keeffektipan organisasi-organisasi internasional dalam mendorong tindakan-tindakan bersama yang sebenarnya menjadi tujuan dibentuknya organisasi-organisasi tersebut. Kemampuan mereka mengontrol anggaran belanja, **keahlian** yang relatip merupakan monopoli mereka dalam hampir semua lapangan dan lebih besarnya kekuasaan mereka untuk mempengaruhi pimpinan organisasi-organisasi internasional dan juga untuk mempengaruhi pemilihan dan pengangkatan mereka, kesemuanya itu memungkinkan mereka mencegah diambilnya inisiatip yang membahayakan dan mencegah dilakukannya studi-studi yang menggoyahkan **status quo.** Analisa yang dilakukan mengenai hasil-hasil dari organisasi-organisasi internasional, terutama di bidang ekonomi, memperlihatkan bahwa usaha-usaha untuk membuat organisasi-organisasi internasional itu semakin tidak merugikan biasanya telah berhasil dengan baik.

Kebijaksanaan-kebijaksanaan yang negatip ini adalah selaras dengan tendensi-tendensi wajar di negara-negara yang lebih kaya dan yang demikian berkepentingan dengan dipertahankannya **status quo**. Mengapa mereka harus memberikan pengorbanan besar? Memang benar bahwa pengorbanan dapat dimotivasi oleh kepentingan kesejahteraan orang-orang miskin yang hidup di negara-negara sedang-berkembang. Dan juga dapat ditegaskan bahwa pengorbanan-pengorbanan itu akan mendorong integrasi nasional dan sesuai dengan apa yang dicita-citakan dan bahkan juga sesuai dengan kepentingan nasional jangka panjang dari negara-negara kaya itu sendiri. Tetapi untuk menunjang tipe kebijaksanaan seperti itu, basis solidaritas psikhologis di antara rakyat negara-negara yang bersangkutan dan imaginasi serta keberanian di kalangan pemimpin-pemimpin politik mereka adalah sangat kurang.

Bersamaan dengan itu, dalam perjuangan mereka untuk mencapai integrasi nasional, negara-negara sedang-berkembang terpaksa mengambil sejumlah langkah-langkah yang menyebabkan negara-negara kaya kurang terdorong menempuh kebijaksanaan-kebijaksanaan lain selain kebijaksanaan-kebijaksanaan negatip yang telah kita bicarakan di atas. Pada gilirannya, kebijaksanaan-kebijaksanaan negatip dari negara-negara kaya memaksa negara-negara sedang-berkembang untuk mengambil lebih banyak lagi langkah-langkah seperti tersebut di atas dan juga mendorong mereka untuk lebih tidak memperdulikan kepentingan-kepentingan negara-negara kaya di dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan integrasi nasional mereka. Kembali dalam hal ini kita berhadapan dengan situasi kausasi sirkuler yang mempunyai pengaruh-pengaruh kumulatip.

Sesungguhnya, kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi nasional dari negara-negara sedang-berkembang haruslah — untuk sebagian besar, terlebih-lebih pada tahap-tahap permulaan — diarahkan untuk melawan kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi nasional dari negara-negara kaya, dengan siapa mereka secara tradisionil sudah mempunyai hubungan-hubungan ekonomi yang paling erat. Sebabnya ialah karena hubungan-hubungan ini mencerminkan ketergantungan yang bersifat kolonial atau kwasi-kolonial yang harus

diakhiri. Dan hal ini tentu saja bertentangan dengan kepentingan negara-negara yang telah lama menikmati hak-hak istimewa, tetapi yang kini harus diambil dari mereka.

Dalam proses ini sejumlah besar hubungan-hubungan ekonomi internasional yang sudah lama mapan terpaksa harus dihapuskan. Dalam banyak hal negara sedang-berkembang ingin menasionalisir instalasi-instalasi milik asing yang menggarap kekayaan alamnya. Dasar-dasar pertimbangan pengambilan sesuatu langkah kebijaksanaan tertentu dalam proses pembebasan ekonomi nasional ini tidak selalu kuat ataupun lemah, sehat ataupun kurang sehat. Namun bagaimanapun juga, ada satu akibat yang hampir pasti timbul: yakni berkurangnya kepercayaan internasional untuk menanamkan modal di negara-negara sedang-berkembang dan juga kepercayaan mereka dalam hubungan-hubungan bisnis pada umumnya dengan negara-negara seperti itu.

Sebagaimana telah saya kemukakan, sampai tingkat tertentu, semakin bertumbuhnya nasionalisme adalah suatu hal yang diinginkan dan diperlukan oleh negara-negara sedang-berkembang. Dalam usaha mereka mengangkat rakyat ke luar dari sikap acuh-tak-acuh dan frustrasi, yang disebabkan karena stagnasi ekonomi dan kebudayaan yang sudah berlangsung berabad-abad, dan mempersatukan mereka dalam kesatuan sosial nasional, tanpa kesatuan mana tidak ada perkembangan yang mungkin terjadi, para pemimpin politik hanya perlu menggugah perasaan nasionalistis mereka.

Dan penggugahan seperti itu biasanya juga sangat effektip. Sebagian terbesar negara-negara sedang-berkembang mengalami kekurangan dalam hal tradisi politik, administrasi yang stabil dan penduduk yang berpendidikan. Di banyak negara-negara ini sentimen ras dan agama di kalangan rakyat mengalami pengobaran. Karena rakyat sudah menyadari penderitaan yang mereka alami, maka perasaan-perasaan nasionalistispun dengan mudah dapat berkembang sampai suatu tingkat intensitas yang tidak lagi dapat dibenarkan secara rasionil. Dan mengobarkan perasaan-perasaan ini seringkali adalah merupakan sarana paling effektip, dan kadang-kadang merupakan satu-satunya sarana, untuk memperoleh

dan mempertahankan kekuasaan politik, hal mana adalah merupakan kewajiban pertama dari setiap politisi.

Akibat yang mudah dapat timbul adalah bahwa para pemimpin politik merasa dipaksa untuk mengambil langkah-langkah kebijaksanaan yang menentang kepentingan-kepentingan asing; artinya, mereka dipaksa oleh perasaan nasionalistis yang berkobar di kalangan rakyat yang harus mereka perhatikan; pengambilan langkah-langkah kebijaksanaan tersebut sesungguhnya tidaklah dilandasi oleh kepentingan pembangunan yang sebenarnya dari negara mereka. Dan dalam proses ini sendiri perasaan-perasaan tersebut biasanya semakin lebih meningkat lagi. Langkah-langkah kebijaksanaan tersebut dan kausasi emosionilnya, pada gilirannya pasti cenderung mendorong negara-negara berkembang untuk mempertahankan diri dengan tindakan-tindakan yang semakin negatip. Dan dengan demikian, karena kausasi sirkuler, jurang politik antara bangsa-bangsa miskin dan kaya dapat semakin bertambah lebar secara kumulatip.

Kekuatan si Miskin

Negara-negara kaya dapat menggunakan, dan sedang menggunakan, kekuatan-kekuatan mereka secara negatip: tidak memberikan bantuan, tidak memperkenankan perpindahan modal, tidak memperkenankan organisasi-organisasi internasional berfungsi secara effektip untuk mempersiapkan berbagai macam tindakan bersama guna kepentingan negara-negara sedang-berkembang.

Dan sudah barang tentu mereka juga menggunakan tindakan-tindakan penyogokan. Jika istilah "sogok" ini diartikan secara luas dan tidak hanya menurut pengertian yuridis, maka banyak unsur-unsur yang essensiil dalam sistim kolonial lama pada hakekatnya adalah sogok kepada perseorangan dan golongan-golongan sosial. Usaha-usaha yang dilakukan di masa setelah perang dunia untuk memberikan bantuan ekonomi yang dikaitkan dengan syarat-syarat politik, adalah termasuk ke dalam kategori yang sama. Secara keseluruhan, dan dinilai menurut akibat-akibatnya yang lebih permanen yang mungkin timbul, usaha-usaha tersebut tidaklah begitu berhasil. Hasil akhirnya yang paling sering

terlihat adalah semakin meningkatnya perasaan dendam di kalangan rakyat.

Negara-negara sedang-berkembang adalah lemah di bidang militer, keuangan dan perdagangan. Malahan saya telah berulangkali menekankan kelemahan kekuatan-saing mereka sebagai salah satu unsur yang fundamentil dari ketidakseimbangan dunia. Dalam situasi ini kita tidak perlu merasa kaget apabila negara-negara miskin sekali-sekali terpaksa menggunakan unsur kekuatan politik riil tersebut, yakni kemampuan mereka membuat diri menjadi hal yang mengganggu negara-negara lain, atau mengancam akan berbuat demikian.

Di "negara penindas", pada waktu demokrasi politik yang berfungsi secara effektip belum ada, membuat diri menjadi hal yang mengganggu selalu merupakan senjata pertahanan terakhir bagi seseorang yang miskin. Thomas Hobbes pernah mengatakan bahwa apabila di satu pihak kemungkinan sesungguhnya bagi seseorang untuk berbuat yang baik selalu sangat terbatas, maka di lain pihak kesempatan setiap orang untuk berbuat yang merugikan selalu sangat banyak. Berdasarkan prinsip ini, anggota-anggota masyarakat dunia yang kecewapun mempunyai kekuatan memeras yang akan semakin mereka pelajari untuk menggunakannya bagi kemanfaatan mereka sendiri apabila mereka sudah keluar dari kungkungan sikap acuh-tak-acuh, jurang perbedaan-perbedaan sosial dan isolasi setempat yang sudah berlangsung berabad-abad, dan sudah masuk ke dalam kesatuan nasional.

Dalam banyak hal, rakyat di negara sedang-berkembang merasakan bahwa seluruh dunia atau suatu negara tertentu di antara negara-negara kaya telah memperlakukan mereka sedemikian jeleknya sehingga mereka sampai kepada pendapat bahwa adalah benar dan adil apabila mereka menggunakan segala sarana politik yang ada pada mereka. Untuk memperoleh perasaan bahwa tindakan yang dilakukan adalah benar, maka nasionalisme emosionil biasanya dapat melengkapi apa yang masih kurang dalam motivasi yang rasionil. Dan pendapat sinis lama yang mengatakan bahwa setiap kebijaksanaan yang menguntungkan adalah dibenarkan dengan sendirinya, telah dengan effektip di-

sebarkan kepada negara-negara sedang-berkembang melalui negara-negara kolonialisme Barat sendiri, yang dalam hal sarana-sarana yang dipergunakan tidak pernah begitu ketat dibatasi oleh pertimbangan-pertimbangan moral.

Bahaya bahwa negara-negara sedang-berkembang akan semakin bertumpu kepada politik pemerasan sudah barang tentu akan menjadi lebih besar apabila cara-pendekatan negara-negara kaya terhadap persoalan-persoalan pembangunan mereka tetap semakin bersifat negatip. Hanyalah apabila kita dapat mewujudkan kemajuan riil ke arah demokrasi dunia — yang berarti bertumbuhnya suatu solidaritas internasional di pihak negara-negara kaya dan trend kerjasama internasional ke arah persamaan kesempatan yang lebih merata — kita dapat mengharapkan bahwa dalam jangka panjang kaum politisi negara-negara sedang-berkembang akan menyadari bahwa mereka tidak perlu lagi menggunakan kekuatan pemerasan dalam menghadapi masyarakat dunia. Di lain pihak, adalah sama jelasnya bahwa tidak ada yang lebih effektip untuk memperkuat sikap negatipnya negara-negara kaya daripada sejumlah kasus buruk yang berupa pemerasan seperti tersebut di atas. Dalam hal inipun kita berhadapan dengan prinsip kausasi sirkuler yang mempunyai effek kumulatip.

Dalam pada itu, dengan cepat kita sedang mendekati suatu zaman di mana negara-negara kaya tidak mungkin lagi menggunakan keunggulan militernya untuk mengontrol negara-negara yang kekuatan militernya relatip kurang dan pada umumnya juga merupakan negara-negara miskin dan yang dikecewakan. Perubahan besar ini pasti bergerak ke arah suatu perbandingan kekuatan dunia yang semakin berimbang. Yang telah menimbulkan perubahan besar ini bukanlah organisasi-organisasi internasional: perubahan tersebut samasekali tidaklah merupakan hasil dari kebijaksanaan yang sengaja dibuat untuk itu, tetapi merupakan hasil dari kekuatan-kekuatan perkembangan teknik yang bekerja secara bebas. Di zaman atom ini penggunaan kekuatan kekerasan dalam hubungan-hubungan internasional sudah semakin tidak populer di kalangan rakyat biasa di semua negara dan terlebih-lebih di negara-negara kaya di mana rakyatnya akan paling menderita kerugian jika peperangan

sampai timbul kembali. Di negara-negara kaya, rakyat sudah curiga terhadap setiap tindakan yang dapat menimbulkan bahaya kehancuran dunia.

Jika salah satu di antara negara-negara kaya dan yang kekuatan militernya lebih unggul, dalam suatu situasi yang kritis mencoba memaksakan kehendaknya kepada suatu negara sedang-berkembang dengan ancaman kekerasan militer, maka hal ini biasanya tidak akan merupakan sikap yang effektip lagi di zaman sekarang ini, ia hanyalah suatu gertak-sambal saja. Hasilnya malahan mungkin meleset. Ancaman seperti itu dengan mudah dapat merusak solidaritas apa sajapun yang pernah ada di antara negara-negara kaya yang terlibat dalam persoalan tersebut. Di lain pihak dan bersamaan dengan itu, tidak ada dorongan yang lebih ampuh bagi negara-negara miskin untuk mempererat barisan mereka selain dari ancaman seperti itu.

Dan jika setiap kali sesuatu ancaman dilontarkan tetapi tidak diwujudkan dalam tindakan, maka daya-gaibnya sesuatu kekuatanpun akan hilang untuk selama-lamanya. Dan penggunaan ancamanpun akan semakin kurang effektip di masa-masa yang akan datang. Tetapi tanpa ancaman dengan kekuatan, maka ultimatum dari kekuatan-kekuatan besarpun akan kurang berarti. Perkembangan seperti ini memberikan keuntungan-keuntungan taktis kepada negara-negara miskin yang kekuatan militernya relatip kurang, terlebih-lebih jika mereka sedikit lebih garang daripada standard rata-rata di dunia.

Dilemma yang dihadapi oleh negara-negara kaya akan menjadi jelas apabila ada salah satu negara di antaranya mengambil keputusan untuk benar-benar menggunakan keunggulan kekuatan militernya. Sangat besar kemungkinannya bahwa negara tersebut akan menghadapi pendapat dunia yang dimobilisir untuk menentangnya dan biasanya juga akan menyebabkan timbulnya perpecahan yang berbahaya di dalam tubuh bangsanya sendiri. Terlepas dari manfaat jangka pendek apapun yang mendorong sesuatu pemerintah melakukan penekanan dengan menggunakan kekuatan kekerasan, namun akibatnya yang pasti dan permanen adalah negatip: bertambah kuatnya tantangan dan kebencian negara-negara miskin terhadapnya.

Zamannya sudah lama lampau di mana negara-negara terbelakang dapat ditakut-takuti dengan pameran kekuatan militer agar supaya mereka menuruti keinginan negara-negara kaya — dan hal ini samasekali tidaklah tergantung pada apa yang rasionil menurut pandangan dunia atau yang selaras dengan **status quo** yang sah.

Unsur Moral

Di negara-negara kaya dan yang sudah sangat berkembang, juga selalu terdapat perasaan-perasaan anti-kolonial dan — lebih umum lagi — perasaan simpati kepada orang-orang miskin. Sebagaimana akan saya bicarakan dalam Bab IX, perasaan belas-kasihan seperti itu mempunyai landasan yang kuat dalam warisan ethos peradaban Barat.

Sikap ini tetap terdapat bahkan juga di negara-negara jajahan dahulu kala di Eropa Barat dan di daerah-daerah dominion "kulit putih" Inggeris yang — berlainan dari Amerika Serikat — tidak harus berjuang untuk merebut kemerdekaan nasional mereka. Sikap ini tentu saja agak lebih lazim terdapat di negara-negara yang daerah-daerah jajahannya melepaskan diri dengan jalan perjuangan kemerdekaan — Jerman, Italia dan belakangan ini juga terutama Negeri Belanda — dan di negara bukan-kolonial di Skandinavia, walaupun di negara-negara ini sikap tersebut biasanya tidak begitu kelihatan disebabkan karena adanya perasaan solidaritas kepentingan dengan negara-negara penjajah dan terlebih-lebih disebabkan karena adanya sikap masabodoh dan rasa tidak-berkepentingan yang bersifat opportunistis. Namun demikian di semua negara-negara kaya, sikap belas-kasihan di kalangan rakyat masih cukup besar sehingga menyebabkan sangat sukarnya atau bahkan mustahil dipertahankannya suatu front bersama untuk melawan suatu negara sedang-berkembang yang melanggar kepentingan salah satu atau beberapa negara kaya.

Disebabkan karena banyak hal, sikap anti kolonialisme dan simpati kepada negara-negara miskin adalah jauh lebih kuat di Amerika Serikat daripada di negara-negara kaya lainnya, baik di Eropa Barat ataupun di negara dominion "kulit putih" Inggeris. Hasil penyimakan saya memperlihatkan

bahwa orang-orang kebanyakan dan juga kaum politisi di Eropa dan lebih-lebih di negara-negara sedang-berkembang belum dapat menanggapi secara riil betapa pentingnya sikap ini dalam kebudayaan Amerika dan terutama betapa sikap ini di dalam praktek sangat ketat membatasi kemampuan pemerintah Amerika Serikat untuk mendukung kekuatan-kekuatan kolonial lama di Eropa Barat yang merupakan sekutu-sekutu politiknya.

Rata-rata warga Amerika sangat peka untuk mencurigai motip-motip dari kekuatan-kekuatan kolonial ini dalam menghadapi masalah-masalah penjajahan politik atau bekas-bekas jajahan. Kalau bukan karena kompleksnya kepentingan-kepentingan taktis yang terlibat dalam melaksanakan perang dingin dengan menggunakan sejumlah besar persekutuan-persekutuan yang sangat beraneka ragam dan seringkali rapuh, maka Amerika Serikat bahkan akan lebih sering, dan lebih terang-terangan, memihak kepada negara-negara miskin. Pada khususnya, ia akan membantu gerakan kemerdekaan di negara-negara yang masih berada dalam penjajahan politik.

Dalam pandangan sekutu-sekutunya di kalangan kekuatan-kekuatan kolonial, Amerika Serikat benar-benar sudah seringkali berbuat demikian dan menyebabkan mereka kecewa. Belanda menyalahkan Amerika Serikat berkenaan dengan kemerdekaan Indonesia. Pada waktu baru-baru ini pemerintah Indonesia tidak mau mengakui kewajiban-kewajiban finansiilnya kepada negeri Belanda, maka kembali banyak orang Belanda yang berpendapat bahwa Amerika Serikatlah yang memikul tanggungjawab terakhir karena menurut pandangan mereka, hal seperti itu dapat dicegah jika saja Washington menggunakan garis kebijaksanaan yang lebih ketat terhadap negara-negara yang baru merdeka. Australia merasa sakit hati kepada Amerika Serikat karena telah mendorong rakyat di Guinea Barat untuk memimpikan suatu perkembangan ke arah kemerdekaan politik dan menuntut suatu batas waktu yang pasti untuk realisasinya. Dan dalam banyak kesempatan pada tahun-tahun belakangan ini kalangan pers dan politisi Perancis secara berganti-ganti telah menuduh Amerika dan Russia menghasut orang-orang Arab di Afrika Utara untuk memberontak.

Lebih dalam lagi daripada sikap yang terdapat dalam tradisi anti-kolonialisme sebagaimana telah kita utarakan di atas adalah kesadaran samar-samar yang tersebar luas di semua negara-negara kaya bahwa kemelaratan di negara-negara miskin mengandung unsur ketidakadilan dan kesalahan moral, dan bahwa kemelaratan itu mengandung sesuatu bahaya yang tidak ketahuan, yang sangat besar dan mengancam keamanan negara-negara kaya. Sampai batas tertentu kesadaran ini mengekang kaum politisi di negara-negara kaya untuk tidak mengambil tindakan-tindakan balasan terhadap negara sedang-berkembang.

Relevansi Dunia Soviet

Dalam Prakata saya telah menegaskan bahwa uraian dalam buku ini hanya berkenaan dengan dunia bukan-Soviet. Akan tetapi, asumsi yang abstrak ini tidaklah mempunyai arti-penting yang riil bagi analisa yang terdapat dalam Bab I sampai dengan Bab V. Bahkan likwidasi sistim kolonial dan tidak adanya suatu negara duniapun, dibicarakan dalam Bab V, adalah hal-hal yang penyebab utamanya terdapat di luar dunia Soviet. Abstraksi inipun tidaklah relevan bagi uraian dalam bab berikut ini mengenai persoalan-persoalan tertentu yang sangat umum yang berhubungan dengan perencanaan ekonomi. Akan tetapi persoalan-persoalan kebijaksanaan nasional dari negara-negara sedang-berkembang, yang sudah diuraikan dalam bab ini, dan khususnya persoalan-persoalan mengenai perkembangan hubungan-hubungan antara kedua golongan bangsa di dunia bukan Soviet, sudah pasti sangat tergantung juga pada apa yang terjadi di dunia Soviet dan pada akibat-akibat dari kejadian-kejadian tersebut terhadap hubungan-hubungan politik dan ekonominya dengan bagian dunia lainnya dan khususnya dengan negara-negara sedang-berkembang.

Dengan demikian, perubahan-perubahan penting dalam kedua aspek tersebut yang setelah meninggalnya Stalin sedang berlangsung dengan kecepatan yang semakin tinggi, adalah tepat untuk disinggung dalam uraian ini. Yang dipersoalkan adalah: apakah relevansi dari perubahan-perubahan tersebut bagi masalah-masalah kebijaksanaan nasional dari

negara-negara sedang-berkembang. Dengan demikian, jika kita berhenti hanya sampai di sini saja tanpa berusaha menjawab pertanyaan ini maka implikasinya adalah bahwa kalau dalam bab-bab terdahulu kita dapat sampai kepada suatu sistim kesimpulan-kesimpulan yang pasti dan lengkap, maka bab ini akan terpaksa berakhir dengan suatu tanda tanya besar.

VII

PERENCANAAN EKONOMI NASIONAL DI NEGARA-NEGARA SEDANG-BERKEMBANG

Kesepakatan tentang Perlunya suatu Rencana Negara

PERUBAHAN PALING penting dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan negara di negara-negara sedang-berkembang adalah pengertian bersama bahwa masing-masing dan semua mereka harus mempunyai suatu kebijaksanaan pembangunan ekonomi nasional.

Malahan juga didesak secara universil bahwa masing-masing negara sedang-berkembang haruslah mempunyai suatu rencana nasional yang menyeluruh dan terintegrasi. Dewasa ini semua negara-negara sedang-berkembang sedang berusaha untuk memiliki rencana seperti itu, kecuali satu-dua negara yang belum tersentuh oleh Great Awakening.

Semua berassumsi bahwa negaralah yang harus bertanggungjawab untuk memprakarsai rencana menyeluruh itu dan juga untuk mengawasi pelaksanaannya. Di satu pihak, rencana tersebut adalah suatu program bagi strategi pemerintah nasional dalam menetapkan sistim campurtangan negara ke dalam permainan kekuatan-kekuatan pasar, dan dengan demikian mempengaruhinya sedemikian rupa sehingga mengakibatkan proses sosial terdorong naik ke atas.

Di lain pihak, karena adanya berbagai macam kekurangan di negara terbelakang maka setiap orangpun sependapat bahwa pemerintah terpaksa mengambil-alih banyak fungsi yang di negara-negara paling maju di dunia Barat dibiarkan di tangan perusahaan swasta. Dalam banyak buku literatur dewasa ini mengenai keterbelakangan dan perkembangan ekonomi — dan terlebih-lebih dalam sebagian besar yang ditulis di negara-negara maju — persoalan ini kadang-kadang

negara-negara sedang-berkembang. Dengan demikian, jika kita berhenti hanya sampai di sini saja tanpa berusaha menjawab pertanyaan ini maka implikasinya adalah bahwa kalau dalam bab-bab terdahulu kita dapat sampai kepada suatu sistim kesimpulan-kesimpulan yang pasti dan lengkap, maka bab ini akan terpaksa berakhir dengan suatu tanda tanya besar.

VII

PERENCANAAN EKONOMI NASIONAL DI NEGARA-NEGARA SEDANG-BERKEMBANG

Kesepakatan tentang Perlunya suatu Rencana Negara

PERUBAHAN PALING penting dalam kebijaksanaan-kebijaksanaan negara di negara-negara sedang-berkembang adalah pengertian bersama bahwa masing-masing dan semua mereka harus mempunyai suatu kebijaksanaan pembangunan ekonomi nasional.

Malahan juga didesak secara universil bahwa masing-masing negara sedang-berkembang haruslah mempunyai suatu rencana nasional yang menyeluruh dan terintegrasi. Dewasa ini semua negara-negara sedang-berkembang sedang berusaha untuk memiliki rencana seperti itu, kecuali satu-dua negara yang belum tersentuh oleh Great Awakening.

Semua berassumsi bahwa negaralah yang harus bertanggungjawab untuk memprakarsai rencana menyeluruh itu dan juga untuk mengawasi pelaksanaannya. Di satu pihak, rencana tersebut adalah suatu program bagi strategi pemerintah nasional dalam menetapkan sistim campurtangan negara ke dalam permainan kekuatan-kekuatan pasar, dan dengan demikian mempengaruhinya sedemikian rupa sehingga mengakibatkan proses sosial terdorong naik ke atas.

Di lain pihak, karena adanya berbagai macam kekurangan di negara terbelakang maka setiap orangpun sependapat bahwa pemerintah terpaksa mengambil-alih banyak fungsi yang di negara-negara paling maju di dunia Barat dibiarkan di tangan perusahaan swasta. Dalam banyak buku literatur dewasa ini mengenai keterbelakangan dan perkembangan ekonomi — dan terlebih-lebih dalam sebagian besar yang ditulis di negara-negara maju — persoalan ini kadang-kadang

dikacaukan dengan jalan memperlawankan perencanaan negara secara sentral dan "perusahaan bebas" dan dengan mengassumsikan bahwa perencanaan menimbulkan kekakuan-kekakuan.

Akan tetapi, perlu dijelaskan bahwa jika dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan campurtangan suatu negara sedang-berkembang benar-benar berhasil memulai dan menopang suatu proses perkembangan ekonomi yang kumulatip menaik, maka hal ini akan memberikan ruang gerak yang lebih banyak, dan bukan menguranginya, bagi perusahaan-perusahaan swasta yang ada ataupun yang akan dibinanya. Dan perencanaan sentral yang bersangkutan akan selalu harus ditujukan kepada peniadaan kekakuan-kekakuan, yang mensifati keterbelakangan, dan berusaha menciptakan keluwesan yang lebih besar dalam keseluruhan kerangka ekonomi dan sosial. [1]

Tetapi terlepas samasekali dari persoalan tentang garis batas yang tegas antara tanggungjawab negara dan tanggungjawab swasta — biasanya hal ini tidaklah merupakan masalah prinsip tetapi merupakan masalah kemudahan praktis — pemerintah nasional diharapkan melalui sarana rencana, dan sistim campurtangan negara yang terkoordinir yang merupakan bagian. operasionil dari rencana tersebut, memikul tanggungjawab untuk mengarahkan keseluruhan pembangunan ekonomi negara yang bersangkutan.

Timbulnya keinginan bersama akan pembangunan ekonomi di negara-negara sedang-berkembang sebagai suatu masalah politik yang sangat penting dan difinisi pembangunan ekonomi sebagai kenaikan tingkat hidup rakyat banyak, kesepakatan bahwa pembangunan ekonomi adalah tugas pemerintah, dan bahwa pemerintah harus mempersiapkan dan melaksanakan suatu rencana ekonomi umum, yang juga mencakup suatu sistim kontrol dan dorongan yang diterapkan sesuai dengan tujuan agar supaya pembangunan mulai bergerak dan tetap berjalan baik dan lancar — kesemuanya itu adalah sesuatu yang samasekali baru di dalam sejarah. Hal ini semua tentu saja merupakan suatu usaha

[1].Cf. United Nations Economic Commission for Latin America, **Analyses and Projections of Economic Development, I.** An Introduction to the Techniques of Programming, New York, 1955, halaman 3 dst.

pembalikan seluruhnya dari apa yang pernah terjadi di negara-negara yang kini sudah berkembang sebagaimana dijelaskan oleh model Schumpeter.

Apa yang kita saksikan tidak hanya bagaimana lebih dari separoh umat manusia yang hidup dalam kemiskinan dan penderitaan ini sedang menempuh suatu garis kebijaksanaan secara besar-besaran di mana negara memikul tanggungjawab atas pembangunan ekonomi, tetapi juga bahwa yang memberi mereka nasehat positip dan penting untuk menempuh jalan tersebut adalah semua ilmiawan dan negarawan dari negara-negara maju serta pemerintah mereka pada waktu ikut-serta dalam resolusi-resolusi khidmat yang dikeluarkan oleh organisasi-organisasi antar-pemerintah. Jelas bahwa tidak seorangpun di negara-negara maju yang dapat menemukan jalan lain untuk keluar dari kesukaran-kesukaran yang sedang menumpuk di negara-negara sedang-berkembang, betapa berbedanya sikapnya mengenai persoalan-persoalan ekonomi di dalam negerinya.

Persoalan-persoalan Pokok dari Perencanaan Negara

Maksud utama dari setiap rencana pembangunan nasional adalah memproklamirkan suatu keputusan untuk memperbesar jumlah investasi total yang bertujuan meningkatkan kemampuan produksi negara yang bersangkutan dan menentukan sarana-sarana untuk melaksanakannya.

Rencana tersebut harus menentukan jumlah total ini dan di samping itu menentukan juga bagian-bagian modal yang harus diallokasikan kepada berbagai macam sasaran: penambahan keseluruhan fasilitas di bidang transport dan produksi tenaga; pembangunan pabrik-pabrik baru dan perolehan mesin-mesin untuk industri-industri berat dan untuk berbagai tipe industri ringan; peningkatan tingkat produktivitas di bidang pertanian dengan melakukan investasi jangka panjang dalam proyek-proyek irigasi dan investasi jangka pendek dalam peralatan, mesin-mesin dan pupuk; perbaikan tingkat kesehatan, pendidikan dan latihan tenaga kerja, dan sebagainya.

Agar supaya praktis dan effektip, rencana ini tidak saja harus merupakan suatu rencana yang bersifat umum tetapi juga bahwa rencana ini haruslah diperinci lebih lanjut dengan

mengadakan perencanaan yang seksama mengenai berbagai sektor. Dan rencana ini harus memuat instruksi-instruksi berkenaan dengan dorongan dan kontrol yang diperlukan bagi terlaksananya pengarahan-pengarahan yang telah ditentukan.

Di dalam rencana tersebut haruslah tercermin apa yang dapat dipelajari dari pengalaman negara-negara yang industrinya sudah maju: bahwa integrasi nasional ke arah mobilitas sosial dan kemerataan ekonomi regional yang lebih besar adalah bersifat mendorong bagi pertumbuhan ekonomi yang cepat dan menerus dalam negara yang bersangkutan secara keseluruhan. Dengan demikian, maksud utama dari kebijaksanaan-kebijaksanaan negara yang diperoleh di dalam rencana tersebut haruslah: memperbesar kekuatan spread effects dari dorongan-dorongan pembangunan ke seluruh daerah dan ke seluruh lapangan pekerjaan. Dalam hal ini kebanyakan negara-negara sedang-berkembang menentang lembaga-lembaga negara yang menimbulkan ketidakmerataan sosial dan ekonomi, yang seringkali tidak mudah dihancurkan. Sering terjadi bahwa negara itu sendiri pada mulanya berada di tangan golongan-golongan sosial yang berkepentingan untuk mempertahankan jurang perbedaan-perbedaan sosial tradisionil.

Menghilangkan jurang perbedaan-perbedaan sosial ini dan, lebih umum lagi, menciptakan suatu situasi psikhologis, idiologis, sosial dan politik yang cocok untuk pembangunan ekonomi adalah sangat penting sekali. Dalam rencana nasional, land reform tidak saja penting sebagai prasyarat untuk meningkatkan produktivitas di lapangan pertanian, tetapi — lebih primer lagi — juga sebagai sarana untuk menghancurkan landasan yang tadinya menjadi tempat bertumpunya struktur kelas usang dari masyarakat yang sedang mengalami stagnasi. Perubahan perbaikan di lapangan kesehatan dan pendidikan juga mempunyai tujuan-ganda seperti itu: secara langsung meningkatkan produktivitas penduduk dan serentak dengan itu mempengaruhi individu dan masyarakat sedemikian rupa sehingga motip-motip rasionil mereka menjadi lebih besar.

Dalam rangka usaha umum untuk memperkuat insentip yang rasionil ini, maka membantu orang-orang yang menjadi

beban sosial — orang-orang yang sakit, yang cacad, yang tua dan yang lebih penting lagi anak-anak — sudah barang tentu adalah penting. Tetapi pelaksanaannya haruslah dilakukan dengan cara yang sangat ekonomis. Suatu negara sedang-berkembang tentu tidak mampu, dalam tahap-tahap permulaan dari pembangunan ekonominya, melaksanakan banyak di antara tindakan-tindakan redistributip yang di negara-negara maju dikenal dengan nama "jaminan sosial". Dengan seksama ia harus menyadari kenyataan bahwa negara-negara yang kini sudah majupun, pada waktu tahap-tahap permulaan dari pembangunan ekonomi mereka hanya mampu melaksanakan sejumlah kecil tindakan-tindakan redistributip dan bahwa tipe kebijaksanaan perataan ini baru memainkan peranan penting apabila tingkat pendapatan rata-rata per orang pada umumnya sudah naik di atas tingkat pendapatan rata-rata yang dapat diharapkan oleh negara-negara sedang-berkembang dalam waktu mendatang yang dekat.

Negara sedang-berkembang hendaknya juga mengingat kembali bahwa revolusi industri — yang terlambat satu abad — yang telah terjadi di Uni Soviet dalam kondisi-kondisi politik dan institusionil yang sangat berlainan, dalam hal tindakan-tindakan redistributip ini, juga mengikuti pola yang sangat menyerupai pola perkembangan kapitalistis permulaan, yakni bahwa tingkat pendapatan dan konsumsi massa pekerja di sana ditekan pada tingkat yang luar biasa rendahnya guna memungkinkan pembentukan modal yang cepat dan menerus.

Tidak ada jalan lain menuju pembangunan ekonomi selain dari sekuat-kuatnya meningkatkan bagian pendapatan nasional yang tidak dikonsumsikan dan dipergunakan untuk investasi. Ini berarti suatu kebijaksanaan penghematan yang seketat-ketatnya — samasekali tidak tergantung pada apakah bertambahnya tabungan itu disebabkan karena tingginya tingkat laba yang diinvestasikan kembali dalam ekspansi industri atau disebabkan karena kenaikan pajak.

Kehematan ini, yang harus diterapkan kepada taraf hidup massa rakyat hanya berdasarkan pertimbangan bahwa jumlah mereka banyak, akan merupakan suatu kebijaksanaan yang jauh lebih sulit bagi negara-negara sedang-ber-

kembang dewasa ini jika dibandingkan dengan apa yang pernah dijalankan oleh negara-negara yang kini sudah sangat maju pada waktu mereka masih berada dalam tahap-tahap permulaan dari pembangunan ekonomi mereka. Ada dua hal yang menjadi penyebabnya: pertama, karena negara-negara sedang-berkembang dewasa ini adalah jauh lebih miskin dan kedua, karena adanya idiologi baru — suatu hal yang tidak terdapat dalam sejarah permulaan negara-negara maju tetapi yang dewasa ini tersebar luas dengan bantuan yang sangat besar dari mereka sendiri — bahwa tujuan pembangunan ekonomi adalah untuk menaikkan taraf hidup massa rakyat.

Kebijaksanaan ini akan jauh lebih sulit lagi untuk dilaksanakan jika negara-negara yang bersangkutan menganut bentuk-bentuk pemerintahan demokratis yang memberikan hak-pilih kepada massa rakyat. "Di negara-negara di mana kehidupan rakyatnya masih sangat primitip sekali, tidaklah mudah untuk mempercayakan kekuatan seleksi demokratis kepada semua orang dan kemudian meminta mereka melepaskan beberapa kenikmatan yang bersifat langsung. Tidak mudah".[2] Di negara-negara maju, dengan berbagai cara, hak-pilih politis effektip hanya terbatas pada lapisan berpendapatan-tinggi, yang berlangsung hingga tahap akhir dari proses pembangunan mereka. Di zaman kita sekarang ini, tipe "demokrasi terbatas" ini sudah kehilangan daya-tariknya.

Bagaimanapun juga, negara-negara sedang-berkembang harus sampai kepada demokrasi sepenuhnya dengan hak-pilih universil. Alternatipnya adalah: tetap merupakan oligarkhi yang dilegalisir — atau, jika mereka menganut bentuk-bentuk demokrasi yang berasal dari luar, melemahkan bentuk-bentuk oligarkhi tersebut. Tetapi karena stratifikasi sosial yang diwarisi di negara-negara ini telah dibentuk oleh pengaruh-pengaruh yang ditimbulkan oleh stagnasi ekonomi yang sudah berlangsung lama dan sangat tidak berimbang serta sangat usang, maka dalam kebanyakan hal ini akan berarti dipertahankannya jurang perbedaan-perbedaan sosial yang bertentangan dengan usaha memperkuat spread effects sentrifugal yang sangat diperlukan untuk pembangunan

[2].Kembali dalam hal ini saya mengutip kuliah-kuliah Aneurin Bevan mengenai Democratic Values yang saya kutip dalam Bab IV.

ekonomi yang menerus. Ketidak-merataan yang terdapat dan dipertahankan di negara-negara seperti itu bukanlah tipe yang bersifat mendorong bagi perusahaan, tabungan dan investasi. Dalam hal ini analogi dengan apa yang pernah terjadi dalam revolusi industri di negara-negara yang kini sudah maju adalah suatu analogi yang salah.

Jadi, negara-negara sedang-berkembang ini memerlukan demokrasi yang riil bahkan pada tahap-tahap permulaan pembangunan mereka guna menerobos rintangan-rintangan yang ada terhadap pembangunan ekonomi. Tetapi, bersamaan dengan itu, sistim demokrasi akan mengakibatkan lebih sukarnya pemerintah untuk menekan tingkat konsumsi sampai pada tingkat yang diperlukan oleh pembangunan ekonomi yang cepat. Kecenderungan ke arah kediktaturan dinamis seperti tipe Fasis ataupun Komunis, yang dapat dilihat di hampir semua negara-negara sedang-berkembang, haruslah dipandang dalam perspektipnya dilemma politik yang pokok ini.

Terlepas dari sistim pemerintahan yang dianut: demokratis, oligarkhis ataupun diktatur, di negara-negara sedang-berkembang seringkali kita berhadapan dengan keadaan di mana negara yang diharapkan membuat perencanaan pembangunan dan melaksanakannya justru adalah suatu negara yang lemah, yang dilayani oleh suatu aparat pemerintah yang relatip tidak effektip dan kadang-kadang korup. Biasanya aparat pemerintah ini lebih lemah lagi pada tingkat propinsi dan tingkat yang lebih rendah.

Perencanaan ekonomi sentral adalah suatu hal yang sukar dan, apabila sudah dicoba, jarang berhasil sepenuhnya di negara-negara maju. Kini negara-negara sedang-berkembang harus membuat dan melaksanakan semacam "super-planning", padahal aparat politik dan pemerintahannya lemah dan sebagian besar penduduknya buta-huruf.

Banyak hal yang dapat menyebabkan terjadinya banyak kesalahan ataupun kegagalan total. Tetapi jika usaha yang heroik ini tidak ditempuh maka alternatipnya adalah menyerah kepada stagnasi atau kemunduran ekonomi dan kebudayaan yang akan berlangsung terus menerus, suatu hal yang secara politis mustahil di dunia kita sekarang ini. Itulah sebabnya mengapa perencanaan nasional kini menjadi tu-

juan di negara-negara sedang berkembang di seluruh dunia dan mengapa garis kebijaksanaan ini dengan suara bulat di dukung oleh pemerintah dan para ahli negara-negara maju.

Ada satu lagi observasi yang lebih umum: tingkat reproduksi penduduk adalah suatu hal yang sangat penting sekali bagi perencanaan ekonomi nasional. Pesatnya kemajuan ilmu kedokteran telah mengakibatkan kita cenderung untuk memperkirakan bahwa dalam waktu yang sangat pendek tingkat kematian — yang di negara-negara yang kini sudah maju merupakan suatu proses yang berlangsung secara pelan-pelan selama beberapa generasi — di negara-negara sedang-berkembang akan semakin turun, dan akan berlangsung tanpa terpengaruh oleh naik atau tidaknya taraf hidup penduduk. Di banyak negara-negara sedang-berkembang tingkat kematian itu malahan sudah lebih rendah jika dibandingkan dengan tingkat kematian di negara-negara maju pada waktu generasi yang hidup sekarang masih anak-anak. Bukan tidak mungkin bahwa situasi mereka akan menjadi normal dalam satu-dua dasawarsa ini di negara-negara sedang-berkembang.

Jika serentak dengan itu tingkat fertilitas tidak berkurang — dan pengaruh-pengaruh yang wajar dari perbaikan kesehatan justru adalah sebaliknya — maka tingkat pertambahan alamiah penduduk tentu cenderung untuk naik. Negara-negara sedang-berkembang dewasa ini mempunyai jumlah penduduk sebanyak seperti lebih besar daripada jumlahnya pada permulaan pecahnya Perang Dunia Kedua; dapat diharapkan bahwa jumlah ini akan menjadi dua kali lipat dalam waktu 30 atau 40 tahun mendatang. Di semua negara-negara sedang-berkembang, bahkan juga di negara-negara di mana terdapat perbandingan yang menguntungkan antara jumlah penduduk dan sumber-sumber alam, pertambahan jumlah penduduk yang cepat, hal mana berarti bahwa untuk mempertahankan taraf hidup yang ada sekarangpun sudah memerlukan pertambahan investasi, akan cenderung untuk merintangi dan melambatkan laju pembangunan ekonomi. Ini berarti bahwa suatu laju pembangunan tertentu akan menuntut pengorbanan yang lebih besar.

Dengan demikian, rencana nasional harus juga mencakup suatu kebijaksanaan kependudukan yang bertujuan mengen-

dalikan fertilitas. Suatu kampanye pengendalian kelahiran yang gigih dan berhasil akan diperlukan dengan segera untuk mencegah naiknya tingkat pertambahan alamiah dari jumlah penduduk.

Proses Kumulatip yang Terdorong dan Terkontrol

Mengenai kesukaran-kesukaran praktis yang harus diatasi oleh perencanaan nasional bagi pembangunan ekonomi di negara-negara sedang-berkembang, tidak perlu lagi saya bicarakan lebih lanjut. Kalaupun saya telah mengemukakan catatan-catatan singkat tersebut di atas maka maksudnya adalah sebagai suatu landasan umum untuk membahas dua pertanyaan yang akan saya uraikan lebih mendalam, yakni: dilihat sebagai suatu model yang abstrak, apakah rencana nasional itu? dan dari manakah rencana itu secara rasionil memperoleh kriterianya?

Jawaban atas pertanyaan pertama kita peroleh dari apa yang telah dikemukakan di atas. Suatu rencana nasional haruslah merupakan suatu blueprint mengenai proses kumulatip dari pembangunan ekonomi di suatu negara, mengingat bahwa proses ini akan timbul apabila dimulai, ditopang.dan dikontrol oleh perubahan-perubahan eksogen terdorong tertentu dalam sistim sosial yang bersangkutan, yang dirupakan dalam bentuk campurtangan yang sengaja dilakukan oleh negara untuk mencapai tujuan tertentu sebagaimana ditentukan dalam rencana. Dengan demikian blueprint ini haruslah disusun berdasarkan suatu studi mengenai kausasi sirkuler yang bersifat dua arah antara semua faktor yang relevan di dalam sistim sosial negara yang bersangkutan, faktor-faktor "ekonomis" maupun faktor-faktor "non-ekonomis".

Hipotesa kausasi sirkuler, yang cenderung menjadi suatu doktrin yang mengecewakan bagi negara-negara miskin selama mereka membiarkan segala sesuatu berjalan sebagaimana adanya, memberi harapan yang cerah bagi kebijaksanaan campurtangan yang sengaja dilakukan untuk tujuan tertentu. Kalau diterapkan kepada usaha-usaha nasional yang diarahkan pada pencapaian tujuan, maka hipotesa ini mengandung harapan imbalan hasil yang jauh lebih besar daripada usaha jerih payah yang ditempuh— jika

usaha-usaha tersebut berhasil menggerakkan suatu proses kumulatip yang mengarah ke atas.

Dari uraian saya mengenai persoalan-persoalan perkembangan orang-orang Negro di Amerika dalam Bab II — yang merupakan contoh konkrit mengenai kausasi sirkuler dari suatu proses perkembangan kumulatip — saya menarik kesimpulan umum bahwa, justru disebabkan karena kenyataan sirkuler itu sendiri, suatu gerakan menaik dapat diwujudkan oleh sejumlah tindakan-tindakan kebijaksanaan, dan tidak begitu tergantung pada titik di mana dorongan permulaan itu diterapkan. Tetapi saya juga telah menekankan bahwa dari sudut kehematan usaha, yakni: guna mencapai suatu gerakan menaik yang maksimum bagi keseluruhan sistim sebagai hasil dari sejumlah tertentu pengorbanan yang diberikan, sangatlah perlu untuk dipersoalkan bagaimanakah persoalan pembangunan itu dipecahkan. Dari sudut ini, rencana nasional adalah penentuan suatu strategi bagi campurtangan negara yang bersangkutan, dengan pengorbanan tertentu yang diperkirakan dapat diterima dan dipikul oleh rakyat. Disebabkan karena kemiskinannya yang umum, maka suatu negara sedang-berkembang benar-benar sangat memerlukan pemahaman yang pasti, melalui studi yang seksama, mengenai sarana-sarana yang memaksimumkan hasil usaha-usaha yang dapat dibiayainya.

Saya menekankan perlunya rencana itu didasarkan pada studi, dan yang dimaksudkan adalah studi mengenai hubungan-hubungan fungsionil yang paling sulit diukur dalam sistim sosial yang bersangkutan: yakni, koeffisien-koeffisien kausasi sirkuler antara semua faktor di dalam sistim tersebut. Saya percaya bahwa penitikberatan pada perlunya studi seperti itu seluruhnya dapat dibenarkan berdasarkan landasan-landasan yang rasionil. Kemajuan riil dalam perencanaan nasional, yang lambat laun meningkatkannya ke lapangan ilmu sosial diterapkan yang lebih maju, akan tercapai apabila dan disebabkan karena pengetahuan kita mengenai hubungan-hubungan ini sudah diperkaya.

Bersamaan dengan itu juga perlu ditekankan bahwa rencana nasional adalah suatu strategi untuk bertindak. Suatu pemerintah yang sudah terikat untuk melakukan pembangunan ekonomi tidak mungkin menunggu sampai penge-

tahuan yang diperlukan sudah selengkap dan sepasti yang diinginkan. Ia harus mengadakan taksiran yang sebaik mungkin sesuai dengan kemampuannya mengenai fakta-fakta dan hubungan-hubungan, dan mengambil keputusan berdasarkan taksiran ini.

Namun demikian, bahkan kendatipun dari sudut pandangan praktis tersebut, sangatlah penting sekali bahwa pemerintah haruslah dengan jelas mengerti implikasi-implikasi logis dari rencana yang dibuatnya dan fakta-fakta serta hubungan-hubungan apa yang relevan bagi rencana tersebut.

Perencanaan Harus Dilakukan dengan Besaran-besaran Riil

Pokok uraian saya berikutnya adalah: rencana nasional tidak akan rasionil jika disusun dengan menggunakan konsep-konsep biaya dan laba yang lazim digunakan oleh sesuatu perusahaan bisnis.

Sebagian terbesar dari investasi-investasi yang harus direncanakan oleh negara tidaklah menguntungkan jika ditinjau dari sudut pengertian pasar. Hal ini tidak saja berkenaan dengan investasi-investasi besar, yang mempunyai tujuan utama untuk menciptakan external economies bagi industri-industri yang belum ada tetapi direncanakan untuk masa yang akan datang, misalnya masa sesudah rencana lima-tahun atau sepuluh-tahun.

Hal ini juga berkenaan dengan investasi dalam hampir semua industri-industri manufakturing. Mengapa industri-industri ini tidak dibangun di masa-masa lampau, dan mengapa industri-industri ini tidak akan dibangun sekarang seandainya tidak ada rangsangan dari negara? Jawabnya adalah bahwa industri-industri tersebut tidak dapat diharapkan akan menghasilkan produk yang dapat dijual dengan harga bersaing.

Yang paling umum adalah pertanyaan: mengapa di suatu negara sedang-berkembang terdapat pekerja-pekerja yang menganggur dan setengah-menganggur? Jawabnya adalah karena di pasar tidak ada permintaan effektip terhadap tenaga kerja mereka. Mengapa perekonomian sesuatu daerah atau negara mengalami stagnasi, hal ini dapat dijelaskan sebagai suatu keadaan yang disebabkan karena perekonomian yang bersangkutan tidak mampu bersaing dengan berhasil. Dan

dari sudut pandangan ini, maka makna sebenarnya dari sesuatu rencana nasional adalah melindungi investasi terhadap kekuatan-kekuatan pasar sedemikian rupa sehingga investasi itu dimungkinkan terlaksana walaupun tidak menguntungkan menurut perhitungan perusahaan swasta.

Dalam hal inilah negara nasional tampil mewakili kepentingan-kepentingan bersama dan jangka panjang dari masyarakat keseluruhan. Ia menyadari kekurangan cara perhitungan perusahaan swasta mengenai biaya dan laba, karena konsep pihak perusahaan swasta ini tidak mencerminkan sepenuhnya tujuan-tujuan sosial dari perencanaan nasional. Dari sudut kepentingan bersama jangka panjang sesuatu bangsa, setiap investasi baru dan setiap perusahaan baru memberikan jenis hasil tambahan yang lain dari hasil uang yang diharapkan oleh perusahaan swasta atau negara yang melakukan investasi tersebut. Hal ini dapat diharapkan jika keseluruhan investasi baru dan perusahaan-perusahaan baru itu, yang dimasukkan dalam rencana, mampu menggerakkan suatu proses pertumbuhan ekonomi yang kumulatip.

Hasil laba-ekstra tersebut terdiri dari nilai external economies yang ditimbulkan oleh hampir setiap perusahaan baru bagi perusahaan-perusahaan lainnya, sekarang ataupun di masa datang yang mungkin jauh, nilai meluasnya pasar, nilai yang berupa bertambahnya jumlah pekerja terlatih dan, jika taraf hidup dapat dinaikkan secara lambat laun, nilai produktip dari kenaikan tingkat konsumsi pada umumnya dan nilai produktip dari kenaikan standard kesehatan, pendidikan dan kebudayaan pada khususnya. Adalah inheren di dalam kausasi sirkuler di lingkungan keseluruhan kerangka ekonomi dan sosial selama proses ekspansi yang kumulatip bahwa hasil akhir berupa kenaikan produksi dan pendapatan nasional pasti berlipat kali lebih besar daripada biaya awal yang diperlukan untuk menggerakkan dan memelihara tetap bergeraknya sistim yang bersangkutan, dan hasil laba-ekstra menggambarkan manfaat sosial yang dinamis ini.

Dalam rencana nasional, pengaruh-pengaruh ekonomis yang merupakan tambahan ini harus ikut diperhitungkan. Kalkulasi laba memang harus dilengkapi dengan kalkulasi hasil-hasil lainnya — guna menentukan suatu tujuan yang

pasti bagi campurtangan negara pada umumnya dan, pada khususnya, guna memberikan basis yang rasionil bagi keputusan-keputusan dari rencana nasional mengenai penentuan target-target khusus dan juga mengenai penyerasian dari berbagai macam campurtangan ini. Keputusan-keputusan seperti itu adalah perlu untuk menentukan, dalam suatu bagan prioritas yang disusun secara rasionil, tingkat investasi, pembagian investasi antara berbagai macam industri, antara industri dan pertanian sebagai keseluruhan, dan pembagiannya untuk program-program kesehatan, pendidikan dan latihan, dan sebagainya, dan untuk menentukan sarana-sarana yang harus digunakan untuk mencapai hasil yang dikehendaki.

Tidak satupun pertanyaan-pertanyaan tersebut di atas dapat dijawab, dan rencanapun tidak dapat disusun, dengan hanya menggunakan ukuran-ukuran pasar. Seluruh proses ekspansi kumulatip harus dipolakan menurut proyek-proyek investasi konkrit dan pengaruh-pengaruhnya: terhadap volume produksi di berbagai bidang, terhadap konsumsi, terhadap penggunaan tenaga kerja dan sumber-sumber alam, terhadap kesehatan, pendidikan dan keproduktipan tenaga kerja dan seterusnya, di berbagai sektor dan untuk tiap-tiap tahun, dengan memusatkan perhatian kepada interaksi kausal sirkuler antara semua faktor di dalam sistim yang bersangkutan. Rencana nasional juga harus menentukan campurtangan konkrit dari negara yang harus diterapkan di pasar supaya terdapat kepastian bahwa proses kumulatip itu benar-benar timbul dan berkembang sebagaimana direncanakan.

Sebagaimana telah saya kemukakan, dengan kenyataan hidup yang riil pemerintah terpaksa sudah harus puas dengan taksiran yang sangat bersifat kira-kira. Akan tetapi yang penting adalah bahwa taksiran tersebut haruslah berkenaan dengan hal-hal yang benar-benar penting, bukannya dengan fenomena pasar yang sebagian besar tidak relevan.

Sistim Harga Tidak Memberi Kriteria yang Rasionil untuk Perencanaan Ekonomi

Berbagai unsur sistim harga — dan terutama biaya uang, harga dan tingkat laba — sudah barang tentu adalah merupakan istilah-istilah dan besaran-besaran yang dalam prak-

teknya banyak digunakan dalam rencana nasional. Penggunaan unsur-unsur tersebut memungkinkan diadakannya perbandingan-perbandingan yang terperinci dalam rencana dan merupakan sarana utama bagi pengambilan keputusan sehari-hari mengenai bagaimana pengkombinasian faktor-faktor produksi itu harus dilandaskan pada kalkulasi "opportunity costs" yang dinyatakan menurut besaran-besaran tersebut.

Dalam kenyataannya, sebagian besar dari pengarahan proses ekonomi kepada sasaran yang hendak dituju dalam rencana nasional harus dilakukan dengan cara mengubah biaya, harga dan tingkat laba melalui modifikasi terhadap kondisi-kondisi yang mempengaruhi ,berfungsinya sistim harga. Untuk sebagian, hal ini berarti pengalihan hasil laba-ekstra sosial menjadi laba individuil: secara ideal, modifikasi terhadap sistim harga haruslah membaurkan kedua-duanya menjadi satu sehingga tingkat laba individuil menimbulkan motivasi yang benar-benar selaras dengan tujuan-tujuan rencana nasional.

Akan tetapi, kriteria bagi perencanaan nasional adalah seluruhnya berada di luar sistim harga. Di dalam sistim harga tidak ada sesuatu kriteria "obyektip" apapun bagi perencanaan ekonomi. Pada tingkat terakhir, rencana beserta target-targetnya haruslah ditentukan melalui keputusan-keputusan yang mencerminkan pilihan-pilihan yang dilakukan di antara pelbagai macam, yang mempunyai kemungkinan untuk dipilih sebagai alternatip-alternatip, perangkat tujuan dan sarana. Pilihan-pilihan ini adalah keputusan-keputusan kebijaksanaan, yang diambil berdasarkan tujuan-tujuan pembangunan nasional yang ditentukan oleh proses politik.

Semenjak permulaan tahun duapuluhan, dalam majalah-majalah ilmiah kita sudah terdapat diskussi-diskussi yang mengasyikkan mengenai kemungkinan rasionalitas dalam perekonomian berencana. Diskussi ini dimulai oleh Professor Ludvig von Mises, yang menyatakan bahwa perencanaan ekonomi pasti gagal, karena tidak adanya pasar bebas dan tidak adanya sistim biaya dan laba yang bebas dari campurtangan negara akan memustahilkan penterapan setiap kriteria ekonomi untuk secara obyektip menentukan apa yang harus dan apa yang harus tidak dilakukan.

Pendapat ini, bahwa ada hal-hal semacam kriteria "obyektip" yang dapat digunakan untuk menentukan bagaimanakah terjadinya proses sosial itu dan bahwa yang memberikan kriteria obyektip ini adalah pasar itu sendiri sedangkan perencana pasti bersifat "arbitrer", merangkum semua warisan kecenderungan irrasionil yang memerosotkan teori ekonomi sebagaimana akan saya uraikan dalam Bagian Dua.

Fakta yang ironis adalah bahwa tipe perencanaan ekonomi ini sendiri, yang baru-baru ini kerasionilannya dianggap sebagai suatu kemustahilan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan logis, dewasa ini sedang berlangsung di hampir semua negara-negara sedang-berkembang — seringkali dengan bimbingan yang kompeten dari para ahli ekonomi, sedangkan banyak di antara mereka masih bertumpu kepada struktur argumen-argumen yang keliru dalam tradisi lama, hal mana telah memudahkan von Mises mengemukakan pernyataan yang sangat keliru dan kasar.[3]

Pertama, sistim harga sebagai bagian dari suatu keseluruhan yang sangat irrasionil, yakni perekonomian dari negara yang terbelakang dan mengalami stagnasi, boleh dikatakan tidak mungkin mengandung kerasionilan yang besar. Selanjutnya, sistim harga bahkan kurang mampu memberikan landasan yang rasionil bagi kriteria "ekonomis" dan "obyektip" mengingat bahwa modifikasi terhadapnya secara terus-menerus adalah salah satu syarat yang perlu bagi campurtangan negara yang merupakan bagian yang operatip dari rencana nasional. Secara ideal, sistim harga itu haruslah dimodifikasi sedemikian rupa sehingga benar-benar dapat me-

---

[3].Banyak penulis-penulis Sosialis yang segaris dengan assumsi-assumsi pokok yang melandasi argumen von Mises tetapi menganut pendapat sebaliknya dan menegaskan bahwa perencanaan ekonomi adalah sangat mungkin rasionil dengan memaksimir "kesejahteraan".

Perdebatan modern ini untuk sebagian terbesar hanyalah suatu penampilan-kembali kontroversi-kontroversi yang sudah ada semenjak dulu. Antara lain, Gustav Cassel sudah mengemukakan versinya mengenai doktrin liberalistis lebih dari limapuluh tahun yang lampau. Dan semua unsùr-unsur penting dalam doktrin kesejahteraan Sosialis modern masih dapat dijumpai dalam buku von Wieser — bukan seorang Sosialis — mengenai Natural Value yang, menurut dia, akan diwujudkan dalam "tahap Komunis sempurna" (**Der natürliche Wert**, Vienna, 1889).

rumuskan tujuan-tujuan dari rencana nasional, yang memberikan kriteria bagi penentuan modifikasi-modifikasi yang diperlukan.

Sebagaimana telah saya kemukakan pada akhir Bab IV, kita di negara-negara industri dan yang sudah sangat terintegrasi — melalui suatu proses pengorganisasian pasar yang berlangsung lama dan lambat laun oleh pihak negara dan swasta — pada umumnya telah berhasil dengan baik menjadikan sistim harga sebagai abdi dan bukan sebagai tuan bagi kita — walaupun, suatu hal yang cukup aneh, hal ini belum sepenuhnya disadari dalam perdebatan-perdebatan umum. Di banyak negara yang perekonomiannya sudah sangat terorganisir, seperti Swiss dan Amerika Serikat, perdebatan ini sering berlangsung seolah-olah harga itu benar-benar ditentukan oleh hukum-hukum penawaran dan permintaan dalam persaingan bebas di antara "perusahaan-perusahaan bebas", hal mana adalah sangat jauh dari kebenaran.

Dewasa ini negara-negara sedang-berkembang sedang memulai tugas yang sukar ini: mengendalikan sistim harga dan mempengaruhinya sedemikian rupa agar ia bekerja sebagai suatu sarana yang effektip untuk melaksanakan rencana nasional mereka. Dan mereka dipaksa oleh keadaan untuk melakukannya dengan cara yang jauh lebih cepat dan menyeluruh dan dengan landasan politik dan administrasi yang jauh lebih lemah.

Bukan suatu Lisensi

Pada waktu menekankan kenyataan bahwa suatu rencana ekonomi nasional tidak dapat disusun secara rasionil dengan menterapkan kriteria dari sistim harga dan profitabilitas perusahaan swasta, tetapi bahwa rencana tersebut haruslah merupakan pembuatan blueprint dari suatu proses kausasi sirkuler kumulatip dalam besaran-besaran riil, yang pada tahap terakhir diarahkan oleh keputusan-keputusan politik, maka saya tidaklah mengabarkan suatu berita gembira tentang lisensi — malahan samasekali berlawanan dengan itu.

Untuk dapat sampai ke tingkat yang lebih dalam daripada pencatatan fenomena pasar dan untuk menyelidiki saling-hubungan kausal yang sangat rumit yang akan bekerja dalam

suatu proses pembangunan kumulatip berencana, adalah suatu pekerjaan analisa yang luar biasa sulitnya. Akan tetapi, jika pendapat saya benar, maka tidak ada jalan lain untuk sampai kepada perencanaan ekonomi yang rasionil selain daripada berusaha menaksir saling-hubungan ini menurut besaran-besaran riil dan bukannya menurut besaran-besaran yang sudah disimpangkan oleh harga, biaya dan laba. Jika perencanaan praktis, sekurang-kurangnya untuk jangka panjang, terpaksa dilandaskan pada taksiran hasil laba-ekstra yang sangat bersifat kira-kira, maka taksiran inipun haruslah berkenaan dengan fenomena ekonomi dan sosial yang sangat sukar diukur.

Cara pendekatan ini, jika dilaksanakan dengan effektip, dalam praktek akan memperlihatkan dasar-dasar pertimbangan yang membenarkan ditempuhnya suatu kebijaksanaan ekonomi yang mengekang hasrat kenaikkan taraf hidup yang terlalu cepat. Suatu negara sedang-berkembang yang, dalam keadaan yang sulit seperti yang saya singgung dalam permulaan bab ini, berambisi "meningkatkan diri sendiri dengan kekuatannya sendiri" dan memulai suatu proses pembangunan ekonomi yang menerus, sudah barang tentu harus menghitung input dan output dengan cara yang sangat seksama dan pada khususnya menjalankan suatu kebijaksanaan penghematan.

Maksud pokok dari rencana nasional sudah barang tentu adalah melakukan penghematan ekonomis yang sebenarnya dalam menggunakan sumber-sumber yang ada. Tingkah-laku ekonomi yang rasionil selalu berkenaan dengan pengallokasian sumber-sumber langka di antara penggunaan-penggunaan alternatip inilah realitas yang melatarbelakangi konsep "opportunity costs". Jika banyak negara-negara sedang-berkembang mendemonstrasikan suatu pemborosan sumber-sumber yang sangat langka — suatu hal yang sangat mengherankan kalau terjadi demikian — dalam proyek-proyek pekerjaan umum yang bersifat "pamer" dan dalam bentuk pemberian subsidi begitu saja kepada kegiatan-kegiatan investasi dan produksi yang memerlukan biaya permulaan yang mahal, maka hal ini adalah merupakan akibat dari kegagalan dalam perencanaan, dan satu-satunya cara untuk menghilangkannya adalah memperbaiki perencanaan

itu sendiri. Untuk itu kita harus mendalami analisa yang realistis mengenai hubungan-hubungan kausal siskuler konkrit yang terdapat di dalam proses pembangunan kumulatip.

Maksud kedua dari rencana nasional adalah mengatasi kekakuan-kekakuan yang mensifati perekonomian yang terbelakang. Strategi perencanaan ekonomi di negara-negara sedang-berkembang untuk sebagian terbesar haruslah berupa perkiraan kemungkinan terjadinya rintangan-rintangan (bottleneck) yang diakibatkan oleh adanya kekakuan-kekakuan yang sangat tegar, dan kemudian mengarahkan tindakan-tindakan kebijaksanaan sesuai dengan itu. Perencanaan ekonomi yang rasionil haruslah bertujuan untuk memperluas pasar dan untuk itu menggunakan pembentukan harga yang terjadi di pasar yang sudah bertambah luas tersebut. Akan tetapi hal ini samasekali tidaklah berarti bahwa kriteria untuk perencanaan itu sendiri diambil dari fenomena pasar yang diciptakannya sendiri atau yang merupakan hasil dari modifikasi pasar yang dilakukannya sendiri.

Maksud ketiga dari perencanaan ekonomi nasional adalah membebaskan pikiran rakyat dan pemerintah dari banyak pra-konsepsi populer, yang seringkali berasal dari rasa iri hati setelah membandingkan keadaan negaranya dengan keadaan negara-negara yang sudah sangat maju, yang dapat menguasai kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi negara-negara sedang-berkembang. Satu-satunya jalan untuk melakukan pembebasan ini adalah pengetahuan mengenai hubungan-hubungan kausal yang sebenarnya sebagaimana diperlihatkan oleh perencanaan yang rasionil dalam besaran-besaran riil.

Perdagangan Internasional dalam Perencanaan Ekonomi Nasional

Prinsip-prinsip tersebut di atas sudah barang tentu juga berlaku di lapangan perdagangan internasional. Rencana pembangunan suatu negara sedang-berkembang biasanya membutuhkan peralatan modal yang besar yang harus dibeli dari luar negeri. Jika pertambahan import ini tidak seluruhnya merupakan pemberian (gift) atau pinjaman dari luar negeri, maka negara sedang-berkembang yang ber-

sangkutan harus berusaha sekuat-kuatnya untuk memperbesar eksportnya. Akan tetapi, kemampuannya untuk memperbesar eksport tersebut biasanya dibatasi oleh fasilitas-fasilitas produksinya sendiri dan seringkali juga oleh sifat inelastisnya permintaan pihak luar negeri;dan mungkin juga ia terpaksa membatasi import barang-barang konsumsi, dan terlebih-lebih barang-barang mewah, jika ia menginginkan tercapainya import barang-barang essensiil yang diperlukannya.

Perubahan komposisi perdagangan luar negeri ini, yang disebabkan karena dikuranginya import barang-barang konsumsi dan barang-barang mewah, haruslah diimbangi oleh kenaikan produksi di lapangan pertanian dan industri-industri manufakturing guna menghentikan inflasi, dan oleh pengendalian harga dan konsumsi di dalam negeri agar supaya permintaan terhadap barang-barang mewah jangan sampai mendorong investasi dan produksi di dalam negeri ke arah yang tidak diinginkan. Bersamaan dengan itu, pembentukan modal untuk menaikkan tingkat investasi harus diimbangi oleh kenaikan tabungan yang diperoleh melalui berbagai macam tindakan kebijaksanaan. Semua perubahan jumlah konsumsi, produksi, eksport dan import ini adalah unsur-unsur yang essensiil dalam rencana nasional.

Karena investasi dan produksi semakin menaik dan karena dengan demikian faktor-faktor produksi harus didorong ke arah kombinasi-kombinasi baru, maka tidaklah mengherankan apabila di negara yang sedang melakukan pembangunan ekonomi terjadi suatu tekanan inflasioner. Bahkan kendatipun tekanan inflasioner ini dikendalikan dengan seksama, namun besar kemungkinan bahwa proses pembangunan itu tercermin dalam kenaikan pendapatan uang dan permintaan terhadap barang-barang konsumsi; dan sebagian dari kenaikan permintaan itu pasti tertuju kepada import. Karena bertambahnya import barang-barang modal pasti mengakibatkan tekanan terhadap sumber-sumber devisa maka negara sedang-berkembang yang melaksanakan pembangunan ekonomi terpaksa melakukan pembatasan import guna melindungi neraca devisanya, samasekali terlepas dari pertimbangan-pertimbangan lain.

Pembatasan-pembatasan import ini, yang bagaimanapun juga merupakan keharusan bahkan kendatipun tidak dimaksudkan untuk proteksi, adalah sesuai dengan rencana nasional yang berlandaskan assumsi tentang akan dilakukannya sejumlah investasi yang tidak kompetitip dan dengan demikian memerlukan perlindungan. Apabila produksinya sudah sampai pada tahap kedewasaan di mana barang-barang yang dihasilkan untuk pasar sudah semakin bertambah banyak, maka secara lambat laun tekanan inflasi dan kesulitan-kesulitan devisapun dapat diringankan.

Sebagian dari pertambahan penawaran ini tentu berupa bertambahnya jumlah barang-barang eksport; suatu negara sedang-berkembang seringkali bahkan mempunyai alasan-alasan yang rasionil untuk memberikan subsidi kepada eksport tertentu. Dalam perekonomian yang sangat berat sebelah, yang oleh kebanyakan negara-negara sedang-berkembang diwarisi dari stagnasi dan kolonialisme ekonomi, sebagian yang lebih besar dari pertambahan produksi itu akan berupa pertambahan barang-barang dan juga berupa barang-barang baru bagi pasar dalam negeri, menggantikan barang-barang import dan lambat laun memungkinkan kenaikan konsumsi dalam perekonomian yang lebih swa-sembada.

Dalam hal ini saya hanyalah menyederhanakan unsur-unsur yang essensiil dari sesuatu rencana nasional yang ditinjau dari sudut perdagangan luar negeri dan devisa. Nasehat yang dewasa ini seringkali diberikan dengan itikad baik kepada negara-negara sedang-berkembang, yakni tidak melakukan campurtangan terhadap perdagangan luar negeri dan tidak melakukan pengendalian devisa, dalam kebanyakan hal adalah sama dengan menasehatkan kepada mereka untuk tidak merisaukan pembangunan ekonomi.

Nasehat yang sesungguhnya mereka perlukan adalah tentang bagaimana melaksanakan pengendalian perdagangan dan pembayaran luar negeri mereka dan bagaimana caranya agar supaya pengendalian minimum yang diperlukan terhadap tekanan inflasioner intern dapat dipertahankan, hal mana adalah merupakan suatu prasyarat bagi management pengendalian perdagangan dan pembayaran luar negeri yang rasionil dan effisien. Nasehat tersebut belakangan ini adalah

yang paling mereka butuhkan mengingat bahwa kebijaksanaan-kebijaksanaan moneter, perdagangan dan pembayaran luar negeri adalah lapangan-lapangan di mana administrasi yang tidak effisien dapat benar-benar mengacaukan perencanaan pembangunan ekonomi nasional, sebagaimana diperlihatkan oleh banyak contoh yang menyedihkan.

Kebutuhan-kebutuhan Khusus akan Perlindungan

Kembali kepada pengendalian perdagangan luar negeri dan penggunaannya untuk maksud-maksud perlindungan, perlu saya tegaskan bahwa adalah sangat jelas bahwa pengendalian itu tidak dapat dirangka secara rasionil berdasarkan kriteria ekonomi "obyektip" dari sistim harga, yakni dengan hanya menterapkan teori biaya komparatip yang statis. Banyak industri manufakturing yang tersendat pertumbuhannya atau tercegah kemunculannya disebabkan karena sempitnya pasar domestik. Pasar domestik seringkali dibanjiri oleh import barang-barang luar negeri dari sumber-sumber yang permintaannya sering hanya bersifat marginal. Dengan melindunginya terhadap persaingan dari luar negeri, maka industri-industri setempatpun memperoleh kesempatan untuk bertumbuh.

Alasan umum lainnya untuk memberikan perlindungan adalah kenyataan seperti yang telah saya kemukakan bahwa hampir setiap perusahaan industri baru memberikan kemanfaatan-kemanfaatan bagi perekonomian yang bersangkutan sebagai keseluruhan, yang tidak dicerminkan dalam perhitungan laba, dalam bentuk segala macam external economies, bertambahnya jumlah tenaga kerja terlatih, dan sebagainya. Karena berbagai macam pertimbangan, pengaruh-pengaruh ini relatip adalah jauh lebih penting di negara sedang-berkembang daripada di negara yang sudah berkembang.

Negara sedang-berkembang juga disifati oleh kenyataan bahwa sebagian besar dari angkatan kerjanya berada dalam pengangguran atau hidup pada tingkat yang sangat subsisten sebagai akibat dari berbagai bentuk "pengangguran tak-kentara". Di satu pihak, kenyataan bahwa tenaga kerja yang ada tidak dipekerjakan secara produktip adalah suatu bukti bahwa negara yang bersangkutan masih terbelakang; di

lain pihak kenyataan tersebut mengandung kemungkinan bahwa negara yang bersangkutan dapat berkembang. Jika sebagian dari tenaga kerja "bebas" itu dapat dipekerjakan secara produktip, maka hal itu berarti suatu kemanfaatan netto bagi negara yang bersangkutan, kendatipun untuk maksud itu perlu diberi perlindungan terhadap persaingan.

Selanjutnya, di negara sedang-berkembang, perbandingan antara upah dalam lapangan industri manufakturing dan upah dalam lapangan pertanian cenderung untuk memperlihatkan perbedaan yang sangat besar, yang disebabkan oleh banyak hal. Hal ini akan merintangi perkembangan industri jika kepadanya tidak diberikan perlindungan yang memadai.

Campurtangan ke dalam perdagangan internasional, yang didorong oleh pertimbangan-pertimbangan tipe ini, hanyalah merupakan bagian dari usaha-usaha yang bersifat umum, yang dirumuskan dalam rencana nasional, untuk mempengaruhi sistim harga sedemikian rupa sehingga proses kumulatip yang menerus ke arah pembangunan ekonomi dapat didorong. Bagian operasionil dari suatu rencana nasional tidak lain adalah suatu sistim campurtangan terhadap sistim harga, yang harus dinilai menurut sumbangan praktisnya ke arah proses menaik yang kumulatip, yang merupakan tujuan dari rencana tersebut.

Sekali lagi Bukan Menawarkan Lisensi

Diterapkan ke lapangan perdagangan internasional maka sistim campurtangan inipun bukanlah penawaran lisensi.

Makna yang terkandung di dalamnya hanyalah suatu perubahan standard normatipnya pertimbangan politis: yakni dari standard yang berdasarkan doktrin perdagangan bebas, yang secara logis tidak dapat dipertahankan dan dengan demikian merupakan suatu doktrin yang keliru, menjadi standard yang berdasarkan kepentingan sebenarnya dan hubungan-hubungan kausal riil yang terdapat di negara sedang-berkembang, hal mana akan nampak jelas apabila kita melakukan studi mengenai fakta-fakta yang relevan yang harus mendasari rencana nasional.

Tidak ada negara sedang-berkembang yang dapat mengabaikan pertimbangan yang sangat seksama mengenai harga-harga internasional bagi barang-barang eksport dan im-

portnya di masa datang. Dalam hal ini harga-harga di luar negeri adalah merupakan variabel-variabel bebas: harga-harga itu adalah realitas yang sudah tertentu, yang biasanya tidak dapat dipengaruhi dan dimodifikasi oleh negara sedang-berkembang seperti yang dapat dilakukannya terhadap struktur harga di dalam negerinya sendiri.

Sebagaimana telah saya utarakan, banyak alasan sehat yang menyebabkan suatu negara sedang-berkembang memilih menghasilkan di dalam negeri barang-barang yang sebenarnya dapat diimportnya lebih murah atau mengeksport barang-barang dengan rugi yang ditutup dengan subsidi. Tetapi alasan-alasan tersebut haruslah mencakup sepenuhnya harga-harga internasional sebagai fakta yang sudah tertentu; jika tidak demikian, maka proses pembangunan akan menjadi lambat. Kenyataan bahwa proteksionisme ternyata dapat rasionil di suatu negara sedang-berkembang tentu saja tidak boleh digunakan untuk menyembunyikan fakta lain, campurtangan terhadap perdagangan internasional sebagaimana dilakukan dewasa ini pada umumnya adalah irrasionil di banyak negara-negara sedang-berkembang.

Sebenarnya, adalah bermanfaat sekali apabila konsep "Biaya Komparatip" atau "Keuntungan Komparatip" yang kita jumpai dalam teori perdagangan internasional kita pergunakan di dalam teori perkembangan dan keterbelakangan ekonomi yang kita butuhkan. Ke dalam teori ini kita dapat memasukkan konsep hasil laba-ekstra yang telah saya singgung terdahulu dan juga unsur-unsur tekanan inflasioner dan kesulitan-kesulitan devisa yang merupakan konsekwensi yang normal dari kebijaksanaan pembangunan ekonomi. Jika perubahan-perubahan ini dan beberapa perubahan lainnya sudah dilakukan secara sistimatis, tidak terpengaruh oleh warisan kecenderungan-kecenderungan yang terdapat di dalam teori ekonomi, maka yang akan muncul adalah suatu teori biaya komparatip yang dinamis (a dynamic theory of comparative costs) yang merupakan bahagian yang integral dari teori umum perencanaan ekonomi negara (general theory of state economic planning) yang perlu kita susun.

Karena berbagai sebab, negara-negara ini berada dalam posisi yang berbeda dari posisi negara-negara yang sudah sangat maju, sebagaimana telah saya jelaskan lebih terperinci dalam

bagian lain, berkenaan dengan perdagangan internasional terdapat alasan-alasan yang baik bagi adanya suatu "moralitas berstandard ganda (a double standard morality). Banyak kegiatan dalam Dana Moneter Internasional dan dalam GATT, dan banyak perundingan bilateral mengenai kebijaksanaan perdagangan di luar organisasi-organisasi ini telah didasarkan pada prinsip **do ut des.** Prinsip ini mungkin cocok untuk hubungan-hubungan antara negara-negara sangat maju, tetapi mengandung assumsi kemerataan yang salah bagi negara-negara sedang-berkembang.

Tekanan inflasioner dan tekanan terhadap sumber-sumber devisa negara-negara sedang berkembang adalah konsekwensi-konsekwensi normal dari kebijaksanaan pembangunan ekonomi mereka. Berdasarkan hal ini, pengendalian ketat terhadap perdagangan luar negeri mereka adalah suatu keharusan jika mereka tidak hendak melepaskan kebijaksanaan pembangunan mereka. Selain dari itu, berdasarkan kenyataan bahwa perekonomian mereka bersifat berat-sebelah sebagai akibat dari keterbelakangan dan bahwa mereka kurang kuat bersaing, mereka juga mempunyai alasan-alasan khusus, yang tidak terdapat di negara-negara yang sudah berkembang, untuk menggunakan pengendalian ini sebagai sarana perlindungan. Dan karena mereka sangat ingin menggunakan setiap kesempatan untuk memperbesar import mereka, maka pengendalian yang mereka lakukan itupun pada umumnya tidak akan mengurangi perdagangan dunia, suatu hal yang terjadi jika negara-negara berkembang menggunakan pengendalian untuk mencegah timbulnya kesukaran-kesukaran devisa.

Negara-negara sedang-berkembang mempunyai alasan-alasan yang rasionil untuk meminta negara-negara berkembang membebaskan perdagangan mereka secara unilateral. Berkenaan dengan import negara-negara maju dari negara-negara sedang-berkembang, mereka perlu menjadi pedagang bebas yang setia, dan bahkan memiliki hak untuk memberikan subsidi kepada eksport, tetapi menjadi kaum restriksionis berkenaan dengan import mereka sendiri. Dan mereka mempunyai argumen-argumen yang kuat terhadap siapapun yang akan menamakan sikap ini secara logis tidak konsisten.

VIII

SUATU TANTANGAN

Kebutuhan Negara-negara Sedang-berkembang akan Penelitian

DALAM MELAKSANAKAN pembangunan ekonomi, negara-negara sedang-berkembang menghadapi kesukaran-kesukaran yang jauh lebih besar daripada kesukaran-kesukaran yang pernah dihadapi oleh negara-negara yang kini sudah berkembang.

Tingkat ekonomi yang menjadi titik-tolak mereka adalah jauh lebih rendah. Hubungan antara jumlah penduduk dan sumber-sumber biasanya jauh lebih tidak menguntungkan dan trend perkembangan jumlah penduduknya lebih dinamis dan membahayakan. Mereka tidak mempunyai pasar modal internasional seperti yang dipunyai oleh negara-negara yang kini sudah berkembang pada waktu permulaan perkembangan mereka, juga tidak mempunyai daerah-daerah untuk menampung emigrasi. Mereka tidak mempunyai warisan yang berupa tradisi rasionalitas dan tertib hukum yang sedemikian penting peranannya pada permulaan sejarah perkembangan negara-negara yang kini sudah maju.

Dan mereka adalah pendatang-belakangan (late-comers): mereka tidak mempunyai kesempatan, seperti yang pernah dijumpai oleh negara-negara yang kini sudah berkembang, untuk maju sebagai daerah industri yang dikelilingi oleh dunia bangsa-bangsa terbelakang yang dapat dieksploitir sebagai pasar bagi barang-barang manufakturing dan sebagai sumber bahan-bahan baku, yang dapat dipertahankan dalam ikatan kolonial.

Satu-satunya keuntungan yang terbuka bagi mereka sebagai pendatang-belakangan adalah khazanah pengetahuan

ilmiah dan teknik yang telah kita (negara-negara maju) pupuk semenjak lama. Tetapi untuk dapat memanfaatkan pengetahuan ini mereka memerlukan penelitian yang sama-sekali baru di semua lapangan.

Dari berbagai teknik yang kita miliki: teknik-teknik di bidang politik, administrasi, reformasi sosial, produksi dan distribusi, tidak satupun di antaranya yang dapat mereka ambil-alih begitu saja. Teknik-teknik ini telah dikembangkan sesuai dengan dan untuk keperluan negara-negara maju yang kondisinya sangat berlainan dengan kondisi negara-negara sedang-berkembang dan tidak cocok untuk kebutuhan negara-negara sedang-berkembang.

Yang ideal adalah: negara-negara sedang-berkembang memanfaatkan semua pengetahuan yang tersedia tetapi menggarap sendiri teknik-teknik khusus yang sesuai dengan nilai-nilai yang mereka anut dan kondisi-kondisi konkrit yang mereka hadapi. Dan supaya hal ini dapat effektip, mereka perlu melakukan penelitian (research) pada semua tingkat, termasuk juga penelitian fundamentil.

Pada pokoknya, pihak lain tidak dapat melakukan ini untuk mereka. Agar supaya kemungkinan berhasilnya pembangunan ekonomi mereka benar-benar riil, negara-negara sedang-berkembang seharusnya memberikan prioritas tertinggi kepada penyediaan sekolah-sekolah dan universitas-universitas untuk melatih ilmiawan dan melaksanakan penelitian ilmiah di segala lapangan. Dalam hubungan lain saya telah menyarankan bahwa negara-negara kaya seharusnya mempertimbangkan untuk memberikan bantuan-bantuan yang benar-benar besar guna pembangunan lembaga-lembaga seperti itu. Bantuan seperti itu pasti mempunyai effek yang besar dan bersifat langgeng dalam membantu negara-negara sedang-berkembang mencapai momentum mereka dalam proses pembangunan yang kumulatip.

Perlunya Cara-pendekatan Baru dalam Teori Ekonomi

Negara-negara sedang-berkembang juga mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memanfaatkan teori ekonomi yang kita warisi. Tetapi dalam hal inipun mereka

perlu diingatkan supaya teori ekonomi tersebut jangan mereka ambil-alih begitu saja tanpa kritis; pemanfaatannya haruslah didahului oleh suatu penyesuaian agar supaya cocok dengan persoalan-persoalan dan kepentingan-kepentingan mereka.

Pada khususnya, mereka harus menyadari kenyataan, hal mana akan saya bicarakan dalam Bagian Dua, bahwa kebanyakan teori ini adalah suatu perasionilan kepentingan-kepentingan yang dominan di negara-negara industri di mana teori itu muncul untuk pertama kalinya dan kemudian dikembangkan. Pada pokoknya, teori ekonomi yang kita warisi ini tidaklah berkenaan dengan persoalan-persoalan negara-negara sedang-berkembang. Jika teori ini toh diterapkan juga tanpa kritis kepada persoalan-persoalan ini, maka teori tersebutpun menjadi salah.

Sebagaimana akan dijelaskan nanti, situasi yang persis sama dengan ini juga dihadapi oleh teori perdagangan internasional. Teori ini mengatakan bahwa perdagangan menimbulkan suatu gerakan ke arah perataan pendapatan; padahal yang terlihat dalam kenyataan praktis adalah berlainan: perdagangan bebas antara dua negara, yakni antara negara industri dan negara sedang-berkembang, akan menimbulkan suatu proses kumulatip ke arah pemiskinan dan pemacetan negara tersebut belakangan.

Kebanyakan nasehat mengenai masalah-masalah perdagangan dan pembayaran internasional yang dewasa ini diberikan kepada negara-negara sedang-berkembang didasarkan pada teori perdagangan internasional yang mempunyai landasan yang sama lemahnya dengan teori ekonomi yang tidak relevan bagi persoalan-persoalan negara-negara sedang-berkembang. Ini berarti bahwa nasehat yang diberikan itu tidak mempunyai landasan ilmiah, dan dalam prakteknya menyesatkan.

Sebagian terbesar dari buku-buku literatur mengenai masalah-masalah pembangunan negara-negara sedang-berkembang dewasa ini malahan dihasilkan di negara-negara yang industrinya sudah maju. Untunglah bahwa secara keseluruhan cara-pendekatannya agak tidak begitu teoritis, hal mana adalah merupakan suatu kemanfaatan sejauh penye-

suaian teori ekonomi kepada persoalan-persoalan ini tidak lebih baik.

Tetapi perlu juga dicatat bahwa sebagian besar dari literatur ini tidaklah bertitik-tolak dari kepentingan negara-negara sedang-berkembang itu sendiri, tetapi — sadar atau tidak sadar — memandang persoalan-persoalan mereka dari kepentingan politik nasional salah satu atau sekelompok negara-negara maju. Situasi ini menjadi jauh lebih buruk lagi sebagai akibat dari adanya perang dingin, pada waktu mana sering terjadi bahwa kepentingan-kepentingan nasional yang melandasi analisa telah dipersempit menjadi semata-mata hanya kepentingan-kepentingan strategis dalam konflik dunia yang bersangkutan.

Karena negara-negara sedang-berkembang dewasa ini sudah semakin menyadari keinginan dan keresahan mereka, maka berubahnya arah penelitian dapat diharapkan akan terjadi. Persoalan-persoalan ekonomi akan semakin dipelajari dari sudut kepentingan mereka sendiri. Karena sudut pandangan inipun adalah sudut pandangan cita-cita kemerataan, yang selalu menempati posisi yang sedemikian mendasar dalam teori ekonomi, maka arah baru dari penelitian ekonomi inipun akan sangat seirama dengan dorongan-dorongan kuat dan dalam yang terdapat dalam peradaban Barat, yang berasal dari zaman Kecerahan (Enlightenment) dan bahkan dari zaman yang jauh sebelumnya.

Saya berpendapat, yang alasan-alasannya saya coba jelaskan dalam buku ini, bahwa orientasi baru dari teori ekonomi ini ke arah realisme yang lebih besar mengenai ketidakmerataan ekonomi yang ada akan berarti likwidasi terakhir bagi kecenderungan-kecenderungan laissez faire lama dan, lebih khusus lagi, bagi doktrin perdagangan bebas dan cara-pendekatan keseimbangan stabil. Pembedaan antara "faktor-faktor ekonomis" dan "faktor-faktor non ekonomis" juga harus ditinggalkan sebagai hal yang tidak logis dan dengan sendirinya sebagai hal yang menyesatkan. Analisa ekonomi harus mencakup semua faktor yang relevan jika kita memang menghendaki teori yang realistis; teori ekonomi umum haruslah menjadi teori sosial.

Saya percaya bahwa hipotesa pokok bagi teori baru ini haruslah assumsi kausasi sirkuler antara semua faktor dalam

sistim sosial yang menimbulkan suatu proses yang kumulatip, dan saya telah mencoba merangka suatu garis-besar bagi teori umum semacam ini. Garis-besar tersebut sudah barang tentu hanya memberikan suatu visi mengenai apa yang harus dirampungkan sebelum kita dapat benar-benar berbicara mengenai suatu teori umum bagi proses ekonomi. Di dalam teori baru ini tetap ada tempat bagi banyak argumen dan teori khusus yang kini tercakup di dalam teori yang kita warisi. Dengan demikian, argumen-argumen dan teori-teori khusus tersebut tetap bermanfaat untuk dipergunakan seterusnya di dalam kerangka yang baru; hal ini akan saya bicarakan lebih lanjut dalam Bab XI.

Perlu saya tambahkan bahwa saya tidak berkhayal bahwa teori umum seperti itu akan selalu dapat dituangkan ke dalam model ekonometrik murni. Variabel-variabel yang relevan dan hubungan-hubungan yang relevan di antara variabel-variabel tersebut adalah terlalu banyak sehingga tidak memungkinkan kita mengadakan penyederhanaan yang heroik seperti itu. Akan tetapi hal ini tidaklah berarti bahwa persoalan-persoalan tertentu tidak dapat digarap dengan berhasil baik dengan cara ini — asalkan variabel-variabel dan assumsi-assumsinya dipilih hanya berdasarkan fakta-fakta dan hubungan-hubungan essensiil yang dapat digarap oleh suatu teori umum.

Saya merasa pasti bahwa dalam tahun-tahun mendatang para ahli ekonomi di semua negara akan semakin banyak mempelajari persoalan-persoalan perkembangan ekonomi negara-negara sedang-berkembang dari sudut kepentingan, nilai dan aspirasi dari negara-negara sedang-berkembang itu sendiri. Tetapi tanggungjawab terpenting tentu saja terletak di pundak para ahli ekonomi muda mereka sendiri. Pada waktu memberikan kuliah di Kairo, ibukota salah satu negara paling miskin dan paling mandeg di antara negara-negara sedang-berkembang, dengan sendirinya adalah wajar apabila akhir kuliah tersebut saya tujukan kepada para mahasiswa yang hadir pada waktu itu dan menjelaskan kepada mereka apa yang saya pandang sebagai suatu tantangan besar dan suatu kesempatan. Dan kalaupun buku ini mencari jumlah pendengar yang lebih besar, namun kiranya adalah tepat apa-

bila dalam tahap ini saya mengikhtisarkan apa yang hendak dijelaskan kelak.

Peranan Para Ahli ekonomi Muda di Negara-negara Sedang-Berkembang

Di zaman "Great Awakening" sangatlah disayangkan jika para ahli ekonomi muda di negara-negara sedang-berkembang terjerat oleh kecenderungan-kecenderungan pemikiran ekonomi di negara-negara maju, kecenderungan-kecenderungan yang merintangi kaum ilmiawan di sana untuk menjadi rasionil dalam kegiatan-kegiatan mereka tetapi hampir bersifat mematikan kegiatan-kegiatan intellektuil di negara-negara sedang-berkembang.

Saya malahan menginginkan agar mereka berani meninggalkan struktur besar doktrin-doktrin dan cara-pendekatan teoritis yang tidak berguna, tidak relevan dan kadang-kadang sangat tidak cocok samasekali, dan memulai pemikiran baru berdasarkan studi mengenai kebutuhan-kebutuhan dan persoalan-persoalan mereka sendiri. Dengan jalan ini maka merekapun akan berada jauh di luar lingkungan ilmu ekonomi Liberal Barat dan Marxisme yang sudah ketinggalan zaman.

Daripada menelan begitu saja doktrin-doktrin lama dan pertentangan-pertentangan doktrin yang diwarisi oleh negara-negara maju, banyak di antaranya diwarisi dari masa seratus tahun yang lampau atau lebih, adalah lebih baik apabila para ahli ekonomi muda di negara-negara sedang-berkembang memilih apa yang benar-benar praktis dan bermanfaat dalam tradisi kita dan kemudian membuat konstruksi teoritis mereka sendiri sesuai dengan persoalan-persoalan mereka. Dengan demikian mereka akan melihat bahwa banyak argumen-argumen dan teorema-teorema lama dan yang sudah mereka kenal akan menjadi sangat bermanfaat apabila disesuaikan dengan kerangka baru.

Semua negara-negara sedang-berkembang dewasa ini sedang memulai suatu garis kebijaksanaan ekonomi yang tidak mempunyai preseden historis yang serupa di negara-negara maju. Selain dari itu, karena peristiwa-peristiwa dan kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi di negara-negara maju

selalu mengakibatkan semakin lebih baiknya penyesuaian teori-teori sosial dan ekonomi dengan, dan sangat dipengaruhi oleh, lingkungan-lingkungan historis terdekat, maka adalah sangat cocok sekali jika peristiwa-peristiwa dan kebijaksanaan-kebijaksanaan yang sangat berbeda di negara-negara sedang-berkembang dewasa ini diterima sebagai suatu tantangan untuk membuat kerangka teori yang baru dan berlainan bagi penelitian sosial dan ekonomi.

Jika harapan ini dapat terwujud, maka suatu akibat yang dapat timbul dari lahirnya kesadaran mayoritas besar umat manusia ini, yang hingga sekarang terutama hidup dalam keterbelakangan ekonomi dan kebudayaan, adalah penemuan-penemuan ilmiah baru dan semakin lebarnya cakrawala spirituil kita — yang pada akhirnya berarti bertambah kayanya kebudayaan bersama kita. Berdasarkan inspirasi yang didorong oleh harapan yang berani inilah maka dalam buku ini saya memberanikan diri membahas — dengan cara yang agak propokatip — sejumlah cara-pendekatan teoritis tradisionil yang sudah mempola di negara-negara berkembang selama periode kemajuan ekonomi mereka dan selama periode dominasi intellektuil mereka yang tidak tergoyahkan di seluruh dunia.

Dalam satu hal, para mahasiswa dari negara-negara sedang berkembang mempunyai posisi awal yang sangat menguntungkan: yakni bahwa mereka semakin terlepas dari keharusan melakukan rasionalisasi yang sudah mendominasi perkembangan teori ekonomi di negara-negara yang relatip kaya dan maju. Sudah barang tentu adalah wajar apabila perlunya memuaskan permintaan massa rakyat miskin di negara-negara sedang-berkembang mereka jadikan sebagai titik-tolak. Dalam hal ini tendensi yang akan muncul adalah lahirnya doktrin kemerataan yang akan mendahului kecenderungan-kecenderungan laissez faire konservatip; suatu proses yang merupakan kebalikan dari apa yang kita jumpai dalam tradisi Barat (Bab X).

Dalam proses penyebaran teori ekonomi kepada para mahasiswa yang jumlahnya besar dan semakin bertambah di negara-negara sedang-berkembang, saya melihat terbukanya kesempatan bagi suatu perubahan yang jauh lebih fun-

damentil jika dibandingkan dengan perubahan dari predominannya tipe kecenderungan-kecenderungan doktrin tertentu kepada predominannya tipe lain. Sebabnya ialah bahwa pada waktu mereka sedang dalam proses melepaskan diri dari tipe kecenderungan-kecenderungan terdahulu, dengan sendirinya merekapun melakukan kritik yang logis terhadap kecenderungan-kecenderungan tersebut dan terhadap teori yang melandasinya. Karena proses ini akan membawa mereka sampai kepada suatu sudut pandangan yang terletak di luar tradisi doktrin dalam teori ekonomi, maka terbukalah kemungkinan bagi mereka untuk menyadari sendiri bahwa kecenderungan-kecenderungan ini adalah suatu unsur metafisis dan teleologis dalam pemikiran kita: cara lama yang memperlakukan nilai sebagai fakta.

Dan bukan tidak mungkin bahwa mereka malahan berambisi untuk menghindari samasekali unsur yang irrasionil ini di dalam pemikiran mereka. Memang diakui bahwa kemungkinan itu adalah kecil. Sebagaimana diperlihatkan oleh sejarah ilmu-ilmu sosial, hal yang normal dan wajar adalah bahwa dengan cepat mereka akan melengkapi diri dengan kecenderungan-kecenderungan baru yang berasal dari keadaan mereka sendiri, sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan rasionalisasi mereka yang berbeda dari negara-negara maju, dan memperkuat kecenderungan-kecenderungan ini dengan jalan mengintegrasikannya ke dalam suatu sistim metafisik baru. Tetapi bukan tidak mungkin bahwa beberapa di antara mereka berusaha memanfaatkan secara sadar saat-saat pembebasan intellektuil yang bersifat peralihan itu, pada waktu mereka sedang dalam proses membebaskan diri dari kecenderungan-kecenderungan doktrin kita, sebagai titik-pangkal untuk membangun suatu teori sosial yang bebas dari penilaian-penilaian yang diobyektipkan.

Cara yang rasionil untuk melaksanakannya adalah bekerja dengan premisse-premisse nilai yang eksplisit, tidak saja pada waktu menarik kesimpulan-kesimpulan praktis dan politis tetapi juga, sebelum itu, pada waktu menghadapi dan menganalisa fakta-fakta dan hubungan-hubungan kausal. Pencerahan metodologis ini dan penterapannya di dalam pekerjaan ilmiah mereka akan mempertajam sarana analisa mereka dan menyebabkan sarana ini jauh lebih ampuh

apabila dipergunakan untuk maksud-maksud praktis dan politis.

Akan tetapi, memilih apa yang benar-benar bermanfaat dan praktis dalam cara-pendekatan teoritis kita yang tradisionil — membuang hal-hal yang tidak relevan tetapi sekaligus mengolah apa yang bernilai dalam argumen-argumen dan teorema-teorema lama sedemikian rupa sehingga sesuai dengan cara-pendekatan yang berbeda bagi persoalan-persoalan ekonomi dan sosial — bukanlah suatu hal yang mudah untuk dirampungkan. Pekerjaan ini bukanlah tugas yang dapat dilaksanakan oleh orang-orang awam dan orang-orang yang tidak menyadarinya — biasanya orang-orang seperti ini adalah yang pertama-tama menyerah kepada kecenderungan-kecenderungan tradisionil atau beberapa penyimpangan-penyimpangannya yang sudah umum, seringkali bahkan tanpa menyadari keterikatan intellektuil mereka.

Mereka ini adalah yang paling sedikit keorisinilannya. Tidak pernah ada kritikan yang effektip jika si pengkritik tidak mempunyai pengetahuan yang mendalam mengenai apa yang sedang dikritiknya. Jalan menanjak curam yang saya tunjukkan kepada ilmiawan sosial muda di negara-negara sedang-berkembang memang menuntut usaha-usaha yang paling gigih agar supaya keseluruhan warisan teoritis dapat dipahami benar-benar dan dimengerti sepenuhnya.

Menjadi seorang konformis adalah jauh lebih mudah daripada menjadi seorang pemberontak yang kompeten.

* * *

BAGIAN DUA

KETIDAK-MERATAAN EKONOMI, HATI NURANI UMUM DAN TEORI EKONOMI

IX

DOKTRIN KEMERATAAN DAN PENGHINDARANNYA

DALAM BAB PERTAMA dari buku ini saya telah mengemukakan bahwa kerangka teori ekonomi yang kita warisi hanya sedikit sekali relevansinya dengan kenyataan-kenyataan penting yang berupa ketidakmerataan yang dewasa ini terdapat antara negara-negara dan antara daerah-daerah di lingkungan sesuatu negara. Dalam bab-bab berikut ini kita akan berusaha untuk menjelaskan mengapa sampai demikian. Ketidakmerataan ini tentu saja hanya merupakan salah satu aspek saja dari masalah ketidakmerataan yang pada umumnya lebih besar, seperti misalnya antara individu-individu dan antara golongan-golongan sosial dalam masyarakat.

Doktrin-doktrin yang Radikal dari Peradaban Barat

Di semua negara-negara kaya, yang merupakan golongan kecil di dunia ini, dewasa ini sudah terdapat demokrasi yang effektip, dan semua mereka telah melancarkan, walaupun baru beberapa dasawarsa belakangan ini, kebijaksanaan-kebijaksanaan berjangkauan-jauh untuk mengurangi ketidakmerataan ekonomi antara daerah-daerah dan antara kelas-kelas sosial di lingkungan masing-masing negara. Sebagaimana telah saya bicarakan dalam Bab IV, terdapat hubungan-hubungan yang penting antara perkembangan ekonomi, demokrasi politik dan kebijaksanaan-kebijaksanaan perataan ekonomi.

Akan tetapi, pada tahap uraian ini saya ingin menekankan kenyataan bahwa semenjak permulaan, sebenarnya malahan jauh sebelum negara-negara kaya ini berada dalam demokrasi politik yang sesungguhnya atau sebelum melaksanakan suatu kebijaksanaan perataan modern, teori ekonomi dan teori sosial yang berlaku di negara-negara tersebut adalah sangat bersifat egalitarian. Pada dasarnya, teori-teori ini mengandung premisse-premisse kebijaksanaan yang ultra-radikal, yang berasal langsung dari filsafat-filsafat yang sudah berkembang di dalam kerangka kebudayaan umum dari apa yang kita namakan peradaban Barat. [1]

Dari filsafat hukum alam lahir doktrin tentang superioritas moral dari tenaga kerja berkenaan dengan hak atas milik: tenaga kerja adalah satu-satunya "pencipta kekayaan". Dalam perumusan modernnya, doktrin ini berasal dari Locke: doktrin ini diwujudkan dalam teori "nilai riil" klassik, yang mengassumsikan tenaga kerja sebagai satu-satunya "faktor produksi" riil. [2]

Filsafat hukum alam juga melahirkan doktrin bahwa "semua orang dilahirkan sama". Doktrin ini terutama dipahami dalam artian moral bahwa semua orang mempunyai hak-hak yang sama dalam masyarakat. Doktrin ini diterima sebagai suatu kebenaran yang sudah gamblang, tidak perlu lagi diperkuat dengan hal-hal lain; cukuplah jika kita tanpa prasangka merenungkan dan memahami hubungan-hubungan sosial dalam masyarakat kodrati di mana hubungan-hubungan ini tidak disimpangkan oleh lembaga-lembaga yang tidak semestinya dan yang tidak dapat dibenarkan. Doktrin ini akan tetap berlaku kendatipun pemberian alam kepada masing-masing orang tidak sama. Kurangnya pemberian alam yang diterima oleh seseorang tidaklah mengurangi hak-haknya.

---

[1]. Berkenaan dengan apa yang akan diuraikan berikutnya dalam Bagian Dua ini, bacalah tulisan-tulisan saya dalam **The Political Element in the Development of Economic Theory**, Routledge and Kegan Paul, London, 1953; lihat juga "The Relation between Social Theory and Social Policy", **The British Journal of Sociology**, September 1953, halaman 211 dst., dan buku yang akan terbit: **Value in Social Theory. A Selection of Essays on Methodology**, oleh Gunnar Myrdal, di-edit oleh Paul Sheeten, Routledge and Kegan Paul, London, 1957.

[2]. **The Political Element in the Development of Economic Theory**, halaman 64 dst.

Tetapi doktrin persamaan hak yang berlandaskan moral ini sudah barang tentu diperkuat oleh doktrin naturalistis, yang semenjak Locke memperoleh tempat yang istimewa dalam filsafat hukum alam, yang meminimisir perbedaan-perbedaan individuil sampai kepada kwalitas-kwalitas dan kemampuan-kemampuan kodratinya. Bagi Locke, bapa spirituil filsafat Kecerahan Perancis dan Inggeris, anak yang baru lahir adalah suatu **tabula rasa** dan pada tabula rasa inilah kelak tercetak segala pengalaman hidup yang dirasakannya, yang dinamakan "sensations". Dengan demikian, unsur lingkungan telah dijadikan sebagai hal yang paling penting, dan hal inilah pula yang menjadi basis bagi optimisme rasionalistis di zaman itu.

Walaupun di belakangan hari perbedaan-perbedaan individuil dalam hal pemberian alam sudah semakin disadari dan diakui, namun teori tersebut masih tetap dipertahankan untuk melakukan pembandingan antara golongan-golongan orang. Sebagaimana telah kita ketahui, penelitian modern dalam setengah abad yang lampau telah jauh maju untuk membuktikan secara ilmiah kebenaran inti essensiil dari doktrin kemerataan yang naturalistis dan dengan demikian membenarkan cara-pendekatan lingkungan dalam ilmu-ilmu sosial yang memberi kekuatan kepada radikalisme rasionil dalam reformasi sosial.

Akan tetapi dalam tahap uraian sekarang ini, yang penting ditekankan hanyalah bahwa doktrin persamaan yang naturalistis tidaklah merupakan suatu premisse mutlak yang logis bagi, walaupun memperkuat, doktrin persamaan yang moralistis; doktrin yang moralistispun secara logis tidak dapat disimpulkan dari doktrin yang naturalistis. Apabila dalam buku ini saya berbicara tentang doktrin persamaan, maka yang saya maksudkan adalah tesis yang moralistis mengenai samanya hak semua orang.

Para ahli filsafat aliran utiliter (utilitarian philosophers) pada gilirannya melakukan pengembangan lebih lanjut terhadap konsep lama mengenai "kesejahteraan umum" (general welfare). Dari filsafat hukum alam mereka mengambil-alih psikhologi hedonistisnya yang implisit dan mengembangkannya sedemikian rupa sehingga dapat memberikan landasan empiris untuk penghitungan unsur-unsur "nikmat"

(pleasure) dan unsur "susah" (pain), yang jumlah aritmetisnya dipandang sebagai ukuran "kesejahteraan umum". Tesis pokok dari aliran utilitarisme adalah sebagai berikut: memaksimir jumlah aritmetis tersebut adalah tujuan kebijaksanaan yang rasionil dari masyarakat yang terorganisir. Dalam tradisi filosofis selama beberapa generasi, dari tradisi mana teori ekonomi timbul sebagai salah satu cabangnya, tidak pernah dipertengkarkan, dan dewasa inipun tidak dipertengkarkan, bahwa dalam menghitung "kesejahteraan umum" itu setiap manusia individu harus diperhitungkan sama dengan setiap individu lainnya.

Dari psikhologi hedonistis juga diperoleh doktrin tentang semakin berkurangnya "utilitas marginal" dari suatu satuan pendapatan dengan semakin bertambahnya pendapatan total. Sejak semula sudah terdapat kesepakatan, baru belakangan digarap lebih lanjut oleh Bentham dan James Mill, bahwa doktrin ini memberikan suatu pembuktian umum bagi prinsip bahwa perataan kekayaan dan pendapatan adalah sesuai dengan kepentingan masyarakat.

Sebagai perwujudan dari sesuatu yang dicita-citakan, doktrin persamaan (kemerataan) dapat memperoleh dukungan sepenuhnya dari perasaan hati kita karena kita berpendapat bahwa doktrin ini adalah sesuai dengan keinginan kita mengenai apa yang seharusnya terjadi — dan penulis sendiripun mendukung sepenuhnya penilaian umum, yang melandasi cita-cita moralnya peradaban Barat. Dalam buku ini, cita-cita kemerataan kesempatan adalah salah satu dari dua premisse nilai utama, dan yang lainnya adalah demokrasi politik sebagai hal yang diinginkan. Tetapi dipandang sebagai "teori" di mana, dengan cara sebagaimana digambarkan tadi, hal yang dicita-citakan itu "dibuktikan" sebagai suatu kesimpulan yang logis dari premisse-premisse fakta, doktrin tersebut hanya merupakan sejumlah besar metafisika kosong yang tidak mempunyai hubungan dengan realitas.

Berbagai macam aliran cita-cita persamaan yang ultraradikal ini — yang "dibuktikan" dengan berbagai cara yang sedemikian banyaknya dan diberi isi logis yang sedikit berlainan, tergantung dari derivasi teoritisnya masing-masing bergabung menjadi satu selama periode Kecerahan dan semenjak itu menjadi suatu unsur pokok dari kesadaran politik

di dunia Barat. Tetapi sumber dari aliran-aliran ini haruslah dicari jauh lebih ke belakang lagi di dalam sejarah kemanusiaan. Semua agama dan aliran-aliran filsafat besar pada umumnya adalah egalitarian. Masih merupakan persoalan sosiologis yang sebagian besar belum terpecahkan mengapa dan bagaimana sampai terjadi bahwa pandangan idealistis yang begitu gemilang mengenai keluhuran manusia individuil dan mengenai hak azazinya akan persamaan kesempatan malahan berasal dan memperoleh kekuatan dari ketidakmerataan dan pemerasan yang sedemikian gamblangnya selama berabad-abad semenjak dahulu kala.

Konsep-konsep dan argumen-argumen yang dipergunakan untuk "membuktikan" doktrin persamaan dan untuk membenarkannya secara logis, adalah merupakan landasan dasar bagi teori ekonomi klassik yang dibangun selama periode Kecerahan dan lambat laun disempurnakan selama setengah abad pertama dari abad ke-19. Dalam bagian Preface dari bukunya **Lectures on Political Economy**, Knut Wicksell berkata demikian:

> Begitu kita mulai secara serius memandang fenomena ekonomi itu **sebagai satu keseluruhan** dan mencari syarat-syarat kesejahteraan bagi keseluruhan, maka pertimbangan-pertimbangan demi kepentingan kaum proletar pasti muncul dengan segera; dan dari tahap ini sampai kepada tahap pernyataan tentang **samanya** hak-hak semua orang hanyalah satu langkah pendek saja. Dengan demikian, konsep ekonomi politik itu sendiri atau adanya suatu ilmu pengetahuan yang bernama seperti itu sebenarnya mengandung suatu program yang benar-benar revolusioner. [3]

Demikianlah doktrin persamaan itu telah semakin melekat kokoh pada akar tunggangnya ilmu ekonomi Barat. Semenjak itu dan juga dewasa ini, dan pada tingkat yang sangat umum, doktrin persamaan itu adalah merupakan mata rantai penghubung antara aliran-aliran filsafat kaum Konservatip dan Radikal, Liberal dan Sosialis. Doktrin ini

[3].Dikutip dari terjemahan dalam bahasa Inggeris, **Lectures on Political Economy**, Vol. I, "General Theory", Routledge Sons, London, 1934, halaman 4.

pulalah yang menentukan jalan bagi mereka untuk mengemukakan dan membenarkan perjuangan mereka.

Hal ini dapat kita lihat pada kenyataan bahwa teori ekonomi modern tidak pernah benar-benar menyimpang dari bentuk-bentuk yang telah dimilikinya sejak semula: filsafat hukum alam dan filsafat utiliter dan psikhologi yang terkandung dalam filsafat hedonisme.[4] Kebenaran dari pernyataan ini dapat diuji misalnya dengan jalan melakukan suatu analisa yang seksama mengenai assumsi-assumsi implisit yang terdapat di setiap buku-buku teks teori ekonomi yang diterbitkan pada waktu akhir-akhir ini.

Suatu Kekuatan Idiologis

Sebagaimana telah saya singgung di muka, doktrin persamaan tidaklah semata-mata hanya suatu rumusan abstrak yang dicantumkan dalam buku-buku dan dikemukakan dalam pidato-pidato sambutan. Doktrin ini adalah juga suatu perwujudan dari suatu cita-cita yang hidup dan dengan demikian merupakan bagian dari realitas sosial: suatu penilaian, yang benar-benar dimengerti oleh rakyat sebagai hal yang benar menurut moral. Hal ini adalah suatu fakta politik yang penting. Itulah sebabnya maka doktrin persamaan, atau cita-cita yang diwujudkannya, menjadi suatu kekuatan idiologis dalam masyarakat, mempengaruhi — sampai tingkat tertentu — perjuangan manusia. Sepanjang masa, doktrin ini selalu menuju kepada satu arah: ke arah kemerataan kesempatan ekonomi yang lebih besar.

---

[4].Argumen-argumen hukum alam mengakibatkan timbulnya tuntutan akan kemerataan kesempatan; jika pemberian alam tidak sama, maka hal ini akan mengakibatkan tetap adanya ketidakmerataan tertentu dalam pendapatan dan kekayaan. Pada prinsipnya, utilitarisme hedonistis malahan lebih jauh lagi dan menuntut kemerataan pendapatan dan kekayaan (kaum utiliter generasi berikutnya seperti Edgeworth menambahkan unsur lain lagi, yakni kapasitas yang dibawa semenjak lahir untuk menikmati kebahagiaan, kapasitas mana mungkin tidak sama bagi semua orang). Karena setiap masyarakat masih sangat jauh dari keadaan kemerataan, bagaimanapun ia didifinisikan, maka perbedaan yang logis ini tidaklah begitu penting. Permintaan praktis yang selalu dituntut oleh doktrin kemerataan adalah reformasi sosial yang akan mengubah masyarakat ke arah kemerataan yang lebih besar. Persamaan kesempatan yang dicita-citakan oleh hukum alam secara **a fortiori** didukung oleh kaum utiliter.

Kekuatan-tarik idiologis yang sudah berlangsung lama ini tidak boleh dilupakan apabila kita hendak menjelaskan perkembangan terbaru yang terjadi di negara-negara kaya ke arah integrasi nasional dan semakin terwujudnya kemerataan kesempatan.

"Great Awakening" di negara-negara miskin, yang kini sedang berlangsung, sudah barang tentu juga mencerminkan cita-cita persamaan dari peradaban Barat. Dari sudut pandangan tertentu, essensinya adalah bahwa cita-cita yang sudah lama diwarisi oleh negara-negara kaya ini dewasa ini sedang merambat-luas dengan cepat dan effektip di negara-negara sedang-berkembang dan sedang menggugah rakyat di sana untuk memberontak terhadap kemiskinan mereka — dengan suatu implikasi yang sangat jelas bahwa kemiskinan mereka tidaklah seluruhnya diakibatkan oleh kesalahan mereka sendiri.

Doktrin persamaan yang radikal ini, yang mendasari filsafat-filsafat pokok dan juga tercermin di dalam sikap konkrit kalangan rakyat, selama berabad-abad telah menjadi sesuatu yang aneh dalam dunia yang disifati oleh ketidakmerataan yang sedemikian luasnya dan yang terutama dikuasai oleh vested interests yang dengan gigih berusaha mempertahankan ketidakmerataan ini. Perlu saya tekankan kembali bahwa yang mengherankan bukanlah kenyataan bahwa sepanjang waktu masyarakat kita telah menenggang ketidakmerataan ekonomi yang sedemikian besarnya, tetapi kenyataan bahwa sepanjang zaman manusia memberi tempat yang suci di dalam pikiran mereka kepada suatu cita-cita yang sangat luhur seperti yang diwujudkan oleh doktrin persamaan.

Bahkan di lingkungan masing-masing negara Baratpun sepanjang waktu sudah terdapat perbedaan yang besar antara realitas sosial, yang juga mencakup tingkah-laku manusia sehari-hari di satu pihak dan doktrin persamaan yang radikal ini, yang selalu dipertahankan **in abstracto** di lain pihak. Dalam masa sekitar akhir abad ke-18 dan awal abad ke-19, pada waktu di dalam literatur negara-negara maju doktrin persamaan dinyatakan dengan cara yang paling eksplisit dan sangat dititikberatkan, ketidakmerataan ekonomi antara

daerah-daerah dan antara kelas-kelas sosial di negara-negara tersebut memang sangat mengejutkan sekali.

Pada masa tersebut memang sangat sedikit yang telah dilakukan melalui kebijaksanaan-kebijaksanaan reformasi yang sengaja bertujuan untuk menghilangkan ketidakmerataan. Kebijaksanaan-kebijaksanaan yang dikemukakan oleh para ahli ekonomi pada waktu itu biasanya tidaklah begitu radikal jika diukur menurut apa yang telah dilaksanakan dan dicapai oleh negara-negara itu di kemudian hari. Kebijaksanaan-kebijaksanaan yang telah mereka tempuh belakangan ini sebenarnya masih juga kurang radikal jika diukur menurut doktrin persamaan yang menduduki posisi yang sedemikian dominan di dalam literatur dan perdebatan umum di zaman ini.

Kepercayaan akan Perbedaan-perbedaan Kodrati

Situasi moral ini hanya dapat dimengerti sepenuhnya jika kita menyadari bahwa doktrin persamaan yang radikal ini berada dalam suatu koeksistensi yang berlawanan dengan kepercayaan lama yang reaksioner tentang adanya perbedaan-perbedaan kwalitas yang bersifat kodrati antara kelompok-kelompok manusia yang mempunyai standard kekayaan ekonomi yang berlainan.

Saya telah menekankan bahwa dalam logika murni, doktrin persamaan yang moralistis, bahwa manusia mempunyai hak-hak yang sama, tidaklah tergantung pada premisse bahwa tiap orang memperoleh pemberian alam yang sama. Tetapi berpegang kepada cita-cita yang pertama dan mewujudkannya secara praktis di dalam perubahan sosial sudah barang tentu lebih mudah jika dalil tersebut belakangan juga diterima sebagai hal yang benar.

Semua pembicaraan mengenai perbaikan sosial (social reform), untuk sebagian terbesar dan pada instansi terakhir, adalah berkisar pada persoalan yang memang sukar mengenai peranan penting relatip yang dimainkan oleh unsur-unsur pengalaman manusia dan unsur-unsur kodrati. Seorang ahli ilmu politik Swedia dari generasi yang kini sudah lampau, Rudolf Kjellen, pernah melontarkan hasil pengamatannya bahwa orang yang radikal cenderung untuk percaya bahwa

kesempatanlah yang melahirkan pencuri, sedangkan orang yang konservatip berpendapat bahwa si pencurilah yang mencari kesempatan. Menurut aliran radikal, yang salah dan penyebab dari apa yang tidak sempurna di dalam masyarakat adalah lingkungan, yang dapat diubah. Individu, dan dengan demikian juga masyarakat, dapat diperbaiki dengan reformasi sosial.

Sebaliknya, aliran konservatip cenderung untuk berpendapat bahwa kodrat manusialah, dan bukannya lingkungan, yang pada umumnya membuat individu-individu dan masyarakat itu sebagaimana adanya. Kodrat manusia tidak dapat diubah. Hal inilah yang menjadi alasan dan pembenaran bagi sikap skeptisnya kaum konservatip mengenai reformasi sosial. Dengan demikian merekapun cenderung kepada kebijaksanaan **laissez faire** atau tidak berbuat apa-apa.

Sebagaimana telah saya kemukakan, aliran-aliran filsafat dari zaman Kecerahan, yang menjadi dasar landasan bagi teori ekonomi, meremehkan perbedaan-perbedaan dalam kodrat manusia. Manusia dan masyarakat dapat diubah dengan mengubah lembaga-lembaga sosial. Tetapi kepercayaan akan perbedaan-perbedaan kodrati, tidak hanya di antara individu-individu tetapi juga di antara golongan-golongan manusia, masih tetap bertahan. Dalam satu hal tertentu, rasionalisme sekularis dari zaman Kecerahan, dengan menempatkan **homo sapiens** di dalam tata alam sebagai binatang, malahan semakin menitikberatkan kodrat manusia dan dengan alasan-alasan **a priori** semakin cenderung pada pendapat tentang kemungkinan adanya jenis manusia yang sangat berbeda. Dalam abad ke delapan belaslah lahir untuk pertama kalinya perkataan dan konsep "ras", yang membukakan kemungkinan, umpamanya, membela dipertahankannya orang-orang Negro dalam perbudakan dengan argumen-argumen inferioritas sosial dan tidak lagi berdasarkan pertimbangan-pertimbangan teologis kuno bahwa mereka adalah orang-orang kafir.

Teori Darwin yang muncul kemudian, "the survival of the fittest", memberikan penjelasan yang rasionil mengenai perbedaan-perbedaan kwalitas sebagai hal yang pasti merupakan hasil dari evolusi.

Akan tetapi, secara keseluruhan, ilmu sosial dan terutama teori ekonomi tetap berpegang teguh pada postulat persamaan yang naturalistis: bahwa pada umumnya semua orang memperoleh pemberian yang sama dari alam; dengan demikian ilmu sosial dapat juga memperkuat cara-pendekatan lingkungan (environmental approach). Dan penelitian yang dilakukan dalam dasawarsa-dasawarsa belakangan ini mengenai perbedaan-perbedaan intelligensi golongan dan kapasitas serta kemampuan mental lainnya, telah memberikan landasan ilmiah yang semakin kuat bagi presumsi fundamentil yang dipergunakan oleh teori-teori sosial dan teori-teori ekonomi ini.

Akan tetapi, kepercayaan sebaliknya terhadap perbedaan-perbedaan besar dan sistimatis di antara golongan-golongan orang masih tetap hidup di dalam keyakinan orang-orang biasa — dan seringkali juga di kalangan para ahli filsafat dan teori yang sudah meninggalkan professi ilmiahnya. Kepercayaan ini tidak hanya terbatas mengenai antar ras yang berlainan saja tetapi juga mengenai kelas-kelas sosial di lingkungan suatu negara.

Sebagaimana telah saya kemukakan di atas, perhatian yang intensip di zaman modern ini mengenai perbedaan-perbedaan rasial baru berumur kira-kira dua abad, sedangkan perbedaan-perbedaan ekonomi, sosial dan agama sudah lama dan selalu merupakan hal yang penting dalam pikiran orang banyak. Orang-orang miskin sebagai satu kelas dianggap sebagai orang-orang yang dalam hal intellektualitas dan moral kurang dilimpahi oleh alam.

Dan orang-orang mendasarkan keyakinan mereka pada apa yang mereka gambarkan sebagai pengalaman mereka dan pada observasi sehari-hari yang melandasi kesimpulan-kesimpulan mereka. Perbedaan-perbedaan antara berbagai lapisan sosial sudah barang tentu adalah jauh lebih besar daripada yang terdapat dewasa ini — dalam bidang-bidang kesehatan, pendidikan dan latihan, adat kebiasaan, moral dan kebudayaan umum — dan perbedaan-perbedaan ini juga tercermin dalam perbedaan-perbedaan kapasitas produksi.

Para ahli filsafat dan para ahli ekonomi mempunyai suatu argumen umum untuk menentang kesimpulan-kesimpulan yang ditarik dari observasi-observasi seperti itu, yakni bahwa

perbedaan-perbedaan ini sendiripun hanyalah merupakan akibat dari ketidakmerataan ekonomi sebelumnya. Tetapi bagi orang-orang kebanyakan adalah sukar untuk percaya bahwa penjelasannya cukup hanya dengan argumen umum ini saja. Dan nampak jelas bahwa bahkan di kalangan para cendekiawanpun tetap terdapat suatu keraguan — dan kadang-kadang lebih dari suatu keraguan — bahwa pada dasarnya beberapa perbedaan itu adalah bersifat kodrati.

Penghindaran dalam Teori Ekonomi

Kembali ke lapangan teori ekonomi, kita menghadapi suatu paradoks yang aneh. Di satu pihak, teori ekonomi adalah cabang dari ilmu-ilmu sosial, di mana doktrin kemerataan yang ultra-radikal "dibuktikan" dan secara logis dipertajam menjadi suatu alat yang sangat tajam untuk melakukan penilaian yang "obyektip". Di lain pihak, setelah doktrin kemerataan itu ditempatkan dengan kokoh pada fundasi strukturnya, teori ekonomi semenjak permulaan memperlihatkan tendensi yang sangat kuat untuk menghindarkan diri sebagai sumber timbulnya masalah kemerataan.

Walaupun telah dibuktikan namun yang paling sering terjadi adalah dibatasinya doktrin kemerataan itu pada pernyataan-pernyataan yang bersifat umum dalam suatu kotak abstrak pada lapisan terbawah, dipisahkan oleh tembok-tembok yang tidak tertembus — sedangkan, untuk selebihnya, teori ekonomi dikembangkan sedemikian rupa sehingga sebanyak mungkin tidak merumuskan persoalan-persoalan dengan cara yang memungkinkan dipergunakannya doktrin kemerataan sebagai suatu premisse bagai campurtangan kebijaksanaan praktis.

Dimulai semenjak dari John Stuart Mill, sarana utama yang digunakan untuk melakukan penghindaran ini adalah dengan jalan menarik suatu garis pemisah yang tajam antara bidang produksi termasuk pertukaran, dan bidang distribusi. Di satu pihak, bidang produksi dikuasai oleh hukum-hukum alam, dan campurtangan kebijaksanaan hanya akan merintangi produksi; di lain pihak, distribusi pendapatan dan kekayaan adalah bidang bagi kebijaksanaan di mana doktrin kemerataan memperoleh ruang validitas yang tepat.

Walaupun secara logisnya tidak demikian halnya, dan walaupun Mill tidak bermaksud demikian, namun semenjak itu dan selama lebih dari seratus tahun para ahli ekonomi telah menggunakan sarana ini untuk tujuan mengarahkan analisa mereka hampir seluruhnya kepada bidang produksi dan pertukaran, sedangkan berkenaan dengan bidang distribusi pendapatan dan kekayaan dan berkenaan dengan perlunya perubahan yang bersifat redistribusi mereka hanya menunjuknya secara umum.

Tendensi dalam arah analisa ekonomi ini tentu saja dapat dijelaskan dengan mengatakan bahwa yang terutama menjadi pusat perhatian para ahli ekonomi adalah persoalan-persoalan yang tidak termasuk dalam masalah-masalah kemerataan dan ketidakmerataan. Yang menjadi perhatian mereka adalah bidang produksi dan bidang perdagangan. Dalam mengusahakan ilmu pengetahuan bebas (free science), arah penelitian hendaknya dibiarkan ditentukan oleh keinginan ilmiah para ilmiawan individuil, dan saya adalah yang terakhir meragukan prinsip dasar kebebasan akademis. Namun demikian saya tetap berpendapat bahwa pembedaan antara bidang produksi dan bidang distribusi, yang dipergunakan dalam analisa ekonomi guna memusatkan perhatian kepada persoalan-persoalan produksi, secara logis tidak dapat dipertahankan;[5] dan dari sudut pandangan tertentu hal inilah yang terutama dapat menjelaskan mengapa banyak di antara teori-teori kita yang kurang sempurna.

Lebih hakiki lagi, dan terlepas dari apa yang dikemukakan di atas, masih harus dijelaskan mengapa, sebagai alhasil total dari kecenderungan-kecenderungan sedemikian banyak generasi ahli ekonomi, teori ekonomi sebagai suatu ilmu hanya memperhatikan bidang produksi dan pertukaran dan dengan demikian untuk sebagian terbesar menghindari persoalan-persoalan distribusi pendapatan dan kekayaan.

Peranan Malthus

Pada zamannya, Ricardo tidak berusaha menghindari persoalan distribusi. Sebaliknya, ia malahan menandaskan

[5] Ibid., halaman 116, 119. **The Political Element in the Development of Economic Theory**, halaman 129 dst.

bahwa tugas primer dari ekonomi politik (political economy) adalah menjelaskan harga-harga dari ketiga faktor produksi: tenaga kerja, modal dan tanah, dan dengan demikian berarti distribusi pendapatan. Dan ia menekankan — dan malahan terlalu menekankan dengan jalan melakukan abstraksi yang statis dari perubahan-perubahan dan saling hubungan antara perubahan-perubahan itu — pertentangan kepentingan antara berbagai kelas ekonomi: tidak satu kelaspun di antara mereka dapat memperoleh tambahan bagian dalam produk sosial kecuali dengan mengurangi bagian salah satu atau kedua kelas lainnya.

Timbul dugaan bahwa berdasarkan teori ini bersama-sama dengan premisse-premisse filosofis dari kaum utiliter, yang dianutnya dengan setia, Ricardo seharusnya mendukung perubahan redistribusi secara besar-besaran — sebagaimana dilakukan oleh banyak penulis radikal di zamannya sendiri dan di zaman sesudahnya, yang seringkali mendasarkan pemikiran mereka pada teori distribusi pendapatan dari Ricardo. Akan tetapi, Ricardo sendiri, dan penulis-penulis sesudahnya yang termasuk aliran klassik dalam teori ekonomi malahan berpegang teguh, sebagai keseluruhan, pada **laissez faire** bahkan juga berkenaan dengan distribusi pendapatan.

Hal ini harus dihubungkan dengan teori Ricardo tentang upah alamiah. Teori ini diderivasikan dari hukum kependudukan dari Malthus. Pemikiran mengenai hal ini sudah lama terdapat pada masa sebelumnya, walaupun yang pertama kali memerinci dan menitikberatkannya adalah Malthus. Di Eropa, perambatan dan pengaruhnya dalam permulaan abad ke-19 adalah merupakan bagian dari gerakan umum yang bertujuan memperkuat dasar-dasar landasan bagi konservatisme ekonomi yang berkembang sebagai reaksi terhadap revolusi Perancis dan revolusi Amerika. [6]

Malthus dan Ricardo tidak lupa untuk menyatakan bahwa keinginan akan taraf hidup yang lebih tinggi, katakanlah sebagai hasil dari pendidikan yang lebih baik, dapat mengubah keseluruhan situasi. Tetapi dalam hampir semua argumen-argumen teoritis mereka, mereka menggunakan apa yang mereka namakan assumsi yang

[6] **Ibid.**, halaman 117.

sudah terbukti secara empiris, misalnya, bahwa ada suatu tingkat upah keseimbangan yang ditentukan oleh biaya produksi yang diperlukan untuk menghasilkan sarana-sarana kebutuhan subsisten. Standard hidup kaum pekerja, diukur menurut barang-barang dan jasa-jasa riil yang dapat dibeli oleh upah mereka, dianggap sebagai hal yang konstan. Upah yang lebih tinggi, bantuan yang lebih besar kepada orang-orang miskin, atau setiap campurtangan "buatan" lainnya yang bertujuan memperbesar bagian orang-orang miskin, hanya akan mengakibatkan naiknya tingkat reproduksi. Pembentukan modal berkurang karena laba berkurang. Pengurangan laba semakin bertambah disebabkan karena bertambahnya bagian pendapatan yang diterima oleh para tuan tanah, karena pertambahan jumlah penduduk mengakibatkan naiknya sewa tanah. Upah, diukur menurut sarana kebutuhan subsisten, segera kembali kepada tingkatnya yang semula. Jadi, setiap campurtangan yang bertujuan menaikkan standard hidup kaum pekerja pasti berakhir dengan kegagalan disebabkan karena hasrat kodrati mereka untuk berkembang biak. Si miskin akan selalu tetap miskin, hanya si kaya yang akan menjadi kurang kaya.

..... terlepas dari apakah Ricardo benar atau salah, maka yang kita perhatikan di sini adalah apa yang benar-benar menjadi kepercayaannya. Terdapat beberapa petunjuk bahwa Ricardo menganggap nasib para pekerja sebagai hal yang patut disayangkan tetapi tidak terelakkan. Terdapat kepercayaan bahwa utilitas sosial, atau sekurang-kurangnya sebagian besar dari utilitas ini, dicerminkan oleh nilai-nilai yang mengalir ke tangan kelas-kelas pemilik kekayaan. Dalam jangka pendek, utilitas sosial dapat diperbesar dengan jalan mengambil dari si kaya dan memberikannya kepada si miskin. Tetapi dalam jangka panjang, si miskin akan tenggelam kembali kepada standard hidupnya yang lebih rendah dan situasi keseluruhannyapun menjadi bertambah buruk, karena dalam situasi baru ini si kaya menjadi agak lebih miskin. [7]

[7].Secara logis, argumen ini seharusnya tidak hanya mengakibatkan **laissez faire** dalam distribusi tetapi juga proteksi yang menguntungkan si kaya;

Di kemudian hari, pada pertengahan abad, setelah John Stuart Mill menulis bukunya **Principles of Political Economy, with Some of Their Applications to Social Philosophy**, terjadilah suatu perubahan besar yang menumbangkan tiang penopang motivasi **laissez faire** konservatip dibidang distribusi: pengendalian kelahiran sudah di pandang sebagai sarana yang mungkin dan effektip untuk mencegah hukum kependudukan Malthus merusak hasil-hasil yang dapat dicapai melalui perubahan-perubahan redistributip. Dan dalam dasawarsa-dasawarsa berikutnya, penurunan tingkat fertilitaspun lambat laun menyusul penurunan tingkat mortalitas yang sudah berlangsung lebih dahulu.

Para ahli teori ekonomi yang tidak ingin melangkah dari doktrin kemerataan ke dalam campurtangan kebijaksanaan yang terlalu radikal, tidak mungkin lagi bertumpu kepada teori upah alamiah dari Ricardo. Dalam situasi ini mereka semakin memanfaatkan pembedaan yang dikemukakan oleh Mill, yang telah saya sebutkan dalam seksi terdahulu. Pembedaan tersebut memungkinkan mereka memusatkan perhatian mereka kepada persoalan-persoalan produksi dan perdagangan, sedangkan mengenai bidang distribusi cukuplah mereka sebutkan secara umum saja.

Kini, setelah Perang Dunia ke-II dan di bawah pengaruh Great Awakening, perspektip analisa ekonomi sudah diperbesar guna dapat secara effektip mencakup negara-negara sedang-berkembang, teori kependudukan Malthus kembali menjadi relevan. Sebagian besar penduduk negara-negara sedang-berkembang masih hidup dalam tingkat subsisten zaman Malthus, di mana setiap kemungkinan perbaikan tingkat pendapatan terancam bahaya ditelan oleh pertambahan jumlah penduduk.

Dengan demikian, di negara-negara kaya terdapat kecenderungan yang kuat untuk meragukan rasionilnya setiap tindakan yang cukup berarti bagi perbaikan kondisi penghidupan bangsa-bangsa miskin: berdasarkan pertimbangan teoritis, nampaknya **laissez faire** adalah kebijaksanaan yang tepat. Landasan logis untuk menetralisir doktrin

---

tetapi karena hati Ricardo — demikian juga premisse-premisse filsafat dasarnya — berada pada pihak si miskin, maka munculnya **laissez faire** adalah semacam suatu kompromi. Lihat **ibid.**, halaman 119 dst.

kemerataan dapat dibuat serupa dengan teori Ricardo tentang upah alamiah.

Akan tetapi, di dunia kita yang sekarang ini, pertimbangan-pertimbangan politis telah mengakibatkan semakin sukarnya untuk berpegang pada sikap negatip seperti itu dalam teori dan prinsip-prinsip umum. Dalam pada itu masalah kependudukan mengandung realitas yang berbahaya. Dan setiap orang yang secara bersungguh-sungguh hendak berpegang pada cita-cita kemerataan hanya dapat mengharapkan dan berdoa semoga tingkat fertilitas semakin turun dan memohon agar supaya tindakan-tindakan untuk mempercepat dan menyebarluaskan pengendalian kelahiran dijadikan bagian dari perencanaan ekonomi bagi pembangunan ekonomi negara-negara sedang-berkembang.

Alasan-alasan untuk Berkompromi

Kendatipun terlepas dari masalah kependudukan, namun terdapat alasan-alasan yang gamblang yang dapat menjelaskan mengapa setiap gerakan yang menuju kepada terwujudnya doktrin kemerataan secara langsung dan mendadak akan dipandang sebagai hal yang tidak disenangi dan akan menimbulkan akibat-akibat yang sangat membahayakan. Alasan-alasan tersebut semuanya terdapat di dalam ketidakmerataan yang kini sedang berlaku antara orang-orang dalam lapisan sosial yang berlainan.

Semenjak dari permulaannya, teori ekonomi berkembang dalam tradisi rasionalisme kemanusiaan yang sudah sadar dan tidak pernah menenggang kepercayaan reaksioner yang mengakui perbedaan-perbedaan kwalitas yang bersifat kodrati antara berbagai golongan orang yang berlainan. Perbedaan-perbedaan yang dewasa ini terdapat antara berbagai bangsa dan di lingkungan sesuatu bangsa, antara berbagai kelas ekonomi yang berlainan, adalah disebabkan oleh lingkungan dan, lebih khusus lagi, ketidakmerataan ekonomi sebelumnya. Namun demikian sudah jelas bahwa, apapun yang menyebabkannya, perbedaan-perbedaan itu dan terutama perbedaan-perbedaan dalam kapasitas produksi, memperkuat ketidakmerataan ekonomi yang telah berlangsung terus-menerus semenjak dahulu. Setiap usaha

untuk mengadakan perubahan besar dan cepat menuju kemerataan yang lebih besar akan menghancurkan kontinuitas kelembagaan.

Akibat-akibat yang langsung ditimbulkannya adalah disorganisasi dan berkurangnya produksi barang-barang dan jasa-jasa. Dengan motivasi inilah Alfred Marshall berkesimpulan: "....bahwa dengan demikian adalah tugas dari orang-orang yang bertanggungjawab untuk bertindak dengan hati-hati dan seksama dalam menghapuskan ataupun melakukan modifikasi terhadap hak-hak apa sajapun, bahkan juga terhadap hak-hak yang kelihatannya tidak cocok dengan kondisi-kondisi kehidupan sosial yang ideal". [8]

Kebijaksanaan perataan yang rasionil adalah suatu proses sosial yang pasti memerlukan waktu, terlebih-lebih jika yang menjadi assumsinya adalah keinginan akan perubahan yang berlangsung dengan penuh kedamaian melalui perbaikan-perbaikan yang bersifat graduil. Bahkan kendatipun keputusan-keputusan untuk melakukan perbaikan sudah diambil, namun ketidak merataan besar akan tetap berlangsung untuk waktu yang lama jika pengurangan produksi harus dicegah. Persoalan inilah yang sudah dibicarakan selama lebih dari satu abad di dalam teori ekonomi — walaupun hampir seluruhnya dalam kerangka keseimbangan statis — sebagai pertentangan antara distribusi yang lebih merata di satu pihak dan produktivitas yang lebih tinggi di lain pihak.

Dalam perumusan Marshall:[9] "Jika distribusi kekayaan yang lebih merata memang diinginkan, sampai sejauh manakah hal ini akan dapat membenarkan perubahan lembaga-lembaga hak milik, atau pembatasan kebebasan berusaha kendatipun perubahan-perubahan tersebut mungkin mengakibatkan berkurangnya jumlah total kekayaan?"

Marshall menekankan bahwa para ahli ekonomi besar di sepanjang masa adalah pendukung cita-cita kemerataan:

Kenyataannya adalah bahwa hampir semua pendiri ilmu ekonomi modern adalah orang-orang yang ramah dan ber-

[8]. **Principles of Economics**, 7th ed:, Macmillan, London, 1916, halaman 48.
[9]. **Ibid.**, halaman 41.

watak simpati, selalu entusias dengan kemanusiaan. Mereka tidak begitu memikirkan kekayaan bagi diri mereka sendiri; yang lebih mereka pikirkan adalah penyebarannya kepada massa râkyat ..... Tanpa kecuali, mereka mengabdi kepada doktrin bahwa kemakmuran seluruh rakyat haruslah menjadi tujuan akhir dari semua usaha swasta dan semua kebijaksanaan negara ..... Para pemikir ahli yang telah membangun ilmu pengetahuan ekonomi tidak pernah mengagungkan hak-hak atas milik demi hak-hak itu sendiri. [10]

Untuk mengembangkan cita-citanya, demikian menurut Marshall, "ahli ekonomi membutuhkan imaginasi":

Tetapi yang paling penting adalah bahwa ia perlu berhati-hati agar supaya cita-cita yang hendak dikembangkan itu tidak melampaui batas-batas masa datang yang terjangkau oleh pengertiannya ..... [Para pendiri ilmu ekonomi modern] kelihatannya bersikap dingin, karena rasa tanggungjawab mereka tidak memungkinkan mereka untuk menganjurkan kemajuan-kemajuan yang cepat pada jalan yang belum pernah dicoba ..... Kehati-hatian mereka barangkali sedikit lebih besar daripada yang semestinya: mengingat bahwa keluasan visi, bahkan juga visi peramal-peramal terbesar, pada zâman itu dalam beberapa hal adalah lebih sempit daripada visi orang-orang paling terdidik di zaman sekarang ini. [11]

Kenyataan bahwa para ahli ekonomi besar, sebagaimana dengan tepat ditekankan oleh Marshall, tidak mempunyai suatu visi mengenai reformasi sosial yang benar-benar tanggap dengan cita-cita egaliter mereka, dan bahwa dengan demikian pemikiran mereka tidak hanya dilandasi oleh alasan-alasan yang sehat tetapi juga dilandasi oleh alasan-alasan yang hanya kelihatannya saja sehat dalam menjelaskan mengapa ketidak-merataan ekonomi terpaksa ditenggang, sekurangkurangnya untuk sementara, sudah barang tentu mengakibatkan agak lebih mudah bagi golongan-golongan yang kaya untuk menentang usaha-usaha

[10]. **Ibid.**, halaman 47 dst.
[11]. **Ibid.**, halaman 46 dst.

perataan dan khususnya mengakibatkan agak lebih mudah bagi mereka untuk melakukan penentangan itu dengan hati-nurani yang lebih tenteram.

Dinamika dari Perataan

Kenyataan lebih lanjut bahwa, sebagaimana dicontohkan dalam kutipan dari Marshall tersebut di atas, persoalan kemerataan itu dipermasalahkan dalam artian statis yang sederhana, yakni sebagai masalah redistribusi pendapatan dan kekayaan dan sebagai masalah pilihan antara distribusi yang lebih merata dan tingkat produktivitas yang lebih rendah, juga ikut menyebabkan berkurangnya ketertarikan orang untuk melakukan sesuatu yang menuju kepada kemerataan. Kemerataan ini akan membahayakan kemajuan ekonomi yang diukur menurut jumlah total produksi, padahal dari jumlah total inilah setiap orang memperoleh bagiannya. Dengan demikian adalah lebih mudah untuk percaya bahwa kepentingan orang-orang miskin malahan dapat lebih ditingkatkan apabila perubahan-perubahan redistributip tidak dilakukan, mengingat bahwa redistribusi tersebut akan mengakibatkan berkurangnya produksi.

Akan tetapi, pandangan ini adalah pandangan yang samasekali bersifat statis. Jika kita mau belajar dari apa yang benar-benar telah terjadi di negara-negara kaya yang selama setengah abad terakhir sudah jauh maju menuju kemerataan kesempatan yang lebih besar, maka kita akan sampai kepada suatu teori yang dinamis: bahwa realisasi kesempatan yang lebih merata adalah perlu untuk menggerakkan dan menopang kemajuan ekonomi dan juga untuk mewujudkan assumsi-assumsi demokrasi sosial. Sebagai kesimpulan dari pernyataan ini adalah suatu kenyataan penting bahwa dalam masyarakat yang progressip — yang disifati oleh perubahan-perubahan redistributip dan pertumbuhan ekonomi, karena kedua tipe perubahan sosial tersebut adalah saling memperkuat terhadap satu sama lain melalui kausasi sirkuler — perbaikan nasib orang-orang miskin seringkali dapat dicapai tanpa pengorbanan yang berarti pada pihak orang-orang yang lebih kaya dan kadang-kadang tidak hanya sesuai dengan, tetapi juga merupakan syarat bagi, pencapaian

tingkat yang lebih tinggi dalam semua kelas pendapatan termasuk juga kelas pendapatan yang lebih tinggi.

Tetapi munculnya teori yang dinamis ini dewasa ini adalah lebih bersifat pemikiran yang datangnya terlambat. Teori ini belum pernah memainkan peranan penting dalam teori ekonomi atau bahkan — hingga saat paling belakangan ini — juga tidak dalam perubahan-perubahan redistributip yang didukung oleh massa dan kekuatan-kekuatan politik. Perubahan perbaikan yang terjadi selalu terutama didorong oleh pertimbangan-pertimbangan keadilan sosial, dengan implikasinya bahwa golongan-golongan yang lebih berada terpaksa mengorbankan standard hidup mereka sendiri untuk membantu golongan-golongan miskin. Dan pertanyaan yang dapat diajukan dan kenyataannya memang selalu diajukan adalah: Sampai sejauh manakah hal ini dapat dilakukan tanpa ketidakadilan, dan tanpa mengendorkan semangat dan kemampuan pemimpin-pemimpin kemajuan?[12] Sebagaimana masih kita ingat, pertanyaan lain yang diajukan hingga pada waktu belakangan ini dan bahkan juga di negara-negara paling kaya dan modern adalah: Tidakkah motip-motip untuk bekerja dan menabung di kalangan golongan-golongan pendapatan lebih rendah akan menjadi kendor apabila mereka dibebaskan dari kebutuhan-kebutuhan mendesak dan ketidakpastian ekonomi?

Penilaian-penilaian Alternatip Lainnya

Selanjutnya dapat dicatat bahwa, terlepas dari masalah produktivitas, cita-cita kemerataan hanyalah memainkan peranan yang sangat umum saja di lapangan penilaian dan bahkan di lapangan inipun cita-cita kemerataan bukanlah satu-satunya sarana penilaian. Berkenaan dengan masalah-masalah tertentu, yang lebih langsung berhubungan dengan pemilihan-pemilihan konkrit dalam kehidupan manusia sehari-hari, cita-cita kemerataan itu seringkali malahan hampir lenyap samasekali, karena selalu adanya sejumlah besar penilaian lain dan karena sebagian di antaranya bertentangan dengan cita-cita kemerataan. Sikap yang terdapat dalam bentuk konkrit selalu terdiri dari beberapa un-

[12] Ibid., halaman 41.

sur, dan tingkah-laku manusia selalu merupakan suatu kompromi moral. [13]

Suatu kenyataan pokok adalah bahwa orang-orang yang lebih kaya mempunyai vested interest untuk dilindungi. Dengan demikian, merekapun secara opportunistis peka terhadap setiap kemungkinan penilaian yang bersaingan dengan cita-cita kemerataan dan setiap kepercayaan lain yang menetralisirnya. Hal ini memberikan dukungan yang bersifat emosionil kepada kepercayaan tentang adanya perbedaan kwalitas yang bersifat kodrati antara yang kaya dan yang miskin. Hal ini juga memperkuat daya-tarik semua argumen seperti itu yang merintangi penarikan kesimpulan-kesimpulan praktis dari cita-cita kemerataan — misalnya, teori statis tentang pertentangan antara kenaikan produktivitas dan perubahan redistributip.

Namun demikian, jika saya menandaskan bahwa pengaruh-pengaruh dari cita-cita kemerataan umum tidak boleh dilupakan, maka hal itu tidaklah berarti bahwa saya menolak kenyataan bahwa orang-orang pada umumnya berusaha untuk melindungi kepentingan mereka bilamana hal itu mereka anggap perlu — dan bahwa biasanya mereka berhasil mengubah konsepsi mereka mengenai realitas sedemikian rupa sehingga cukup untuk menenteramkan hati-nurani mereka dalam mengerjakannya. Tetapi, dan hal ini sudah banyak diakui, saya harus menekankan kenyataan penting bahwa dorongan-dorongan berperikemanusiaan adalah juga riil dan benar-benar mempunyai pengaruh, kendatipun pengaruh itu terbatas dan kadang-kadang hampir tidak mempunyai arti samasekali.

[13] Bahwa tingkah-laku manusia itu biasanya adalah hasil dari suatu kompromi moral dari penilaian-penilaian yang heterogen, bekerja pada berbagai macam lapangan yang bersifat umum, dan dalam berbagai tingkatan dan pada berbagai kesempatan meningkat menjadi kesadaran, adalah suatu fakta yang paling penting. Ini berarti bahwa konsep "sikap", yang dipergunakan oleh para ahli psikhologi sosial dan yang dirumuskan lebih tegas oleh W.I. Thomas dalam catatan metodologis dalam bukunya **The Polish Peasant at Home and Abroad** adalah suatu konsep yang jelas salah mengenai realitas jika hal itu berarti homogenitas. Lihat buku saya **An American Dilemma. The Negro Problem and Modern Democracy**; Appendix I, "A Methodological Note on Valuations and Beliefs", halaman 1027 dst.

Dapat dicatat bahwa dalam kompromi antara berpikir dan hidup, suatu kompromi yang normal apabila terdapat kepincangan yang sangat dramatis antara cita-cita kemerataan dan realitas sosial yang disifati oleh ketidakmerataan yang besar, orang-orang yang lebih berada biasanya berusaha sebaik-baiknya untuk tidak memikirkan masalah kemerataan.

Pertama, mereka berusaha untuk merasa tidak mengetahui kemiskinan dan penderitaan orang-orang miskin. Sikap ini juga mereka anut terhadap keadaan hidup kelas-kelas lebih rendah di lingkungan masyarakat nasional mereka sendiri. Ketidaktahuan itu memang jarang bersifat random, tetapi malahan sangat opportunistis.[14] Di setiap negara terdapat sistim-sistim rintangan psikhologis dan idiologis yang sempurna, yang merintangi kelas-kelas lebih kaya untuk mengetahui kenyataan-kenyataan sosial yang akan mengganggu rasa-tenang mereka.

Akan tetapi, di mana sajapun, tercapainya demokrasi politik telah mengakibatkan rontoknya rintangan-rintangan tersebut satu-per-satu. Hal ini sudah barang tentu merupakan suatu tahap penting dalam perjuangan mencapai reformasi sosial. Merambatluasnya pengetahuan yang menggelisahkan itu adalah salah satu akibat dari semakin besar tuntutan pihak si miskin itu sendiri dan organisasi mereka, yang dijamin oleh demokrasi, terhadap berbagai macam tipe pressure group untuk ikut membela dan memperjuangkan nasib mereka.

Ketidaktahuan akan kemiskinan negara-negara sedang-berkembang juga adalah menenangkan dan menguntungkan bagi orang-orang di negara-negara kaya. Adalah bermanfaat apabila kita menganalisa dengan agak mendalam tentang bagaimanakah mereka dapat berhasil melatih diri untuk memperoleh kesadaran abstrak mengenai kelaparan yang kadang-kadang menimpa berjuta-juta manusia di sesuatu negara di Asia tanpa menjadikannya sebagai bagian dari kesadaran riil mereka akan realitas.

Karena terhalang oleh kabut tebal ketidaktahuan yang bersifat opportunistis ini, maka intensitasnya sikap simpati yang

[14] Ibid., halaman 40 dst., 1029 et passim.

sebenarnya dari orang-orangpun — yang merupakan basis emosionil atau moral bagi cita-cita kemerataan sebagai suatu kekuatan idiologis dalam masyarakat — pasti semakin berkurang dengan cepat dengan semakin jauhnya jarak antara mereka dengan obyek yang bersangkutan. Berkenaan dengan orang-orang yang berada di luar batas-batas nasional dan khususnya orang-orang dari ras, agama dan kebudayaan lain yang hidup di tempat yang jauh, intensitas simpati itu praktis dapat merosot dengan mudah sampai titik nol.

Trend ke arah integrasi dan perwujudan kemerataan kesempatan yang lebih besar di negara-negara kaya selama beberapa dasawarsa akhir-akhir ini sudah semakin menyempit menjadi nasionalistis. Alfred Marshall — kembali kita kutip tokoh besar ilmu kita ini yang perhatiannya selalu sangat peka dalam persoalan-persoalan yang menyangkut hati-nurani — dalam kata pengantarnya dalam buku **Industry and Trade,** diterbitkan tepat setelah Perang Dunia Pertama [15], sudah mengemukakan hal itu secara langsung:

..... gagasan tentang perdagangan nasional adalah berhubungan dengan gagasan tentang solidaritas antara pelbagai macam anggota bangsa yang bersangkutan .....

Dewasa ini kita memang dengan cepat sedang mendekati keadaan yang belum ada persamaannya dengan masa lampau, tetapi barangkali benar-benar lebih wajar daripada keadaan yang ada sekarang: — keadaan di mana hubungan-hubungan antara berbagai macam strata industri sesuatu bangsa beradab dilandaskan pada nalar dan bukannya pada tradisi .....

..... semakin nampak jelas bahwa negara ini [Inggeris Raya] dan negara-negara Eropa lainnya kini sudah mampu mengorbankan kekayaan nasional yang lebih besar untuk tujuan 'meningkatkan kwalitas hidup seluruh penduduk. Mungkin kelak waktunya akan tiba di mana hal-hal seperti itu akan diperlakukan sebagai kewajiban kosmopolitan dan tidak lagi semata-mata kewajiban nasional: tetapi tibanya waktu tersebut masih lama. Namun demikian, untuk kepentingan praktis dari generasi sekarang dan generasi-generasi mendatang, setiap negara pada umum-

[15].Macmillan, London, 1919, halaman 4 dst.

nya haruslah menggunakan sumber-sumbernya sendiri dan memikul bebannya sendiri.

Jika dewasa ini di negara-negara kaya persoalan-persoalan ketidakmerataan internasional sudah tidak mungkin lagi dihadapi dengan cara yang berdasarkan pertimbangan kepuasan diri sendiri, maka yang menyebabkannya bukanlah karena rakyat di sana kini sudah semakin lebih merasakan penderitaan sesama manusia di seluruh dunia jika dibandingkan dengan perasaan Marshall dan orang-orang sezamannya. Yang telah terjadi adalah bahwa penderitaan orang-orang di negara-negara jauh kini sudah terungkap kepada orang-orang di negara-negara kaya dan merupakan ancaman terhadap keamanan mereka sendiri.

Suatu Fase Baru dalam Perjuangan Mencapai Kemerataan

Dalam Bab I telah saya kemukakan bahwa kesadaran akan keadaan ekonomi sesungguhnya di negara-negara sedang-berkembang yang kini melanda orang-orang di negara-negara kaya muncul sebagai hal yang mengejutkan dan menggelisahkan. Timbulnya pemberontakan di negara-negara sedang-berkembang itu sendirilah yang merupakan kekuatan aktip yang pertama dan terpenting dalam menghilangkan rintangan-rintangan ketidaktahuan yang bersifat opportunistis dalam perhatian kita.

Kemerdekaan politik yang baru saja direbut oleh kebanyakan negara-negara sedang-berkembang ini dan adanya berbagai macam organisasi internasional yang terbuka bagi pemerintah mereka sebagai lembaga-lembaga yang sehat, adalah merupakan pengganti — sebagai sarana menyebarluaskan pengetahuan yang menggelisahkan ini — terhadap demokrasi dunia yang belum ada. Saya percaya bahwa fungsi paling penting dari organisasi-organisasi internasional dalam tahap sejarah dunia sekarang ini adalah sebagai forum di mana negara-negara miskin dapat bergabung dan bersama-sama menyatakan ketidakpuasan mereka.

Selama orang-orang yang hidup di negara-negara sedang-berkembang masih ditindas dan berdiam-diri, maka kesengsaraan mereka dapat tetap jauh dari jangkauan per-

hatian orang-orang yang hidup di negara-negara kaya dengan sikap ketidaktahuan yang bersifat opportunistis. Akan tetapi, suatu fase baru dalam sejarah perjuangan cita-cita lama, yakni kemerataan yang lebih besar, — suatu fase di mana perjuangan mencapai kemerataan yang lebih besar pada akhirnya mencakup seluruh dunia — kini sudah mulai muncul bersama-sama dengan Great Awakening.

Menurut pengamatan saya dan dari sudut pandangan tertentu, Great Awakening tidak lain adalah persebaran gemilang dari cita-cita kemerataan kesempatan yang diwarisi oleh negara-negara kaya kepada orang-orang di negara-negara sedang-berkembang. Negara-negara kaya sendiri telah menaburkan benih revolusi dunia. Dan kekuatan dan kesatuan kebudayaannya adalah sedemikian kuatnya sehingga, bahkan kendatipun mereka mencobanya, mereka tidak akan berhasil menghindari terus-berlangsungnya penyebaran pengetahuan ini. Betapapun mereka berputar, namun mereka akan selalu mengajarkan dan mempropagandakan kemerataan.

Tidak satupun di antara bangsa-bangsa kaya yang cukup licik untuk benar-benar bersikap sinis: kendatipun kebijaksanaan-kebijaksanaan mereka pada umumnya bersifat opportunistis, namun mereka akan merasionilkannya menurut cita-cita kemerataan — dan mereka akan melakukannya dengan itikad baik. Usaha-usaha agar supaya vested interest itu dihormati, dengan jalan membuatnya kelihatan seperti yang dicita-citakan — yang selalu berarti sampai batas tertentu menyimpangkan kepercayaan akan realitas: tentu menyimpangkan kepercayaan akan realitas: Inilah tipe irrasionalisme yang kita namakan rasionalisasi — adalah suatu pengakuan akan kekuatan cita-cita itu sebagai suatu kekuatan sosial.

Dalam kerangka peradaban Barat, jika negara-negara miskin sudah berhasil menembus rintangan-rintangan ketidaktahuan yang opportunistis, maka mereka akan memperoleh dukungan dari cita-cita kemerataan yang mempunyai basis emosionil dan moral di dalam perasaan orang-orang mengenai apa yang benar dan yang salah, sebagaimana pernah dialami oleh daerah-daerah miskin dan kelas-kelas sosial yang rendah di masa lampau di negara-negara yang kini sudah

kaya. Apakah dukungan ini akan lahir sedemikian cepatnya dan sedemikian kuatnya sehingga — serupa dengan apa yang benar-benar telah terjadi di lingkungan masing-masing negara kaya itu sendiri — revolusi dunia dapat disalurkan kedalam suatu proses perubahan yang bertahap dan yang berlangsung dengan damai, adalah suatu pertanyaan yang sangat menentukan yang harus dijawab oleh masa datang secara sungguh-sungguh.

Kemerataan yang Semakin Menaik

Proses seperti itu ke arah suatu "dunia kesejahteraan", di mana prinsip-prinsip kemerataan kesempatan antara bangsa-bangsa, ras dan golongan-golongan agama dan individu di seluruh dunia sudah terwujud, akan ternyata selalu menguntungkan juga bagi mereka yang pada mulanya sudah lebih kaya, seperti halnya dengan perkembangan ke arah "negara kesejahteraan" nasional di negara-negara kaya pada waktu yang lampau. Karena apa yang berlaku di lingkungan masing-masing bangsa juga berlaku di seluruh dunia, maka proses inipun akan menjadi prasyarat untuk menaikkan tingkat produksi pada umumnya dan tidak hanya untuk memajukan keadilan sosial.

Apa yang diperlukan bukanlah terutama redistribusi kekayaan dan pendapatan. Bantuan tentu saja hanya merupakan sebagian yang sangat kecil dari suatu program perataan internasional yang rasionil dan juga bagi program perataan nasional. Di antara rencana-rencana yang telah disusun untuk memberikan bantuan modal bagi pembangunan negara-negara sedang-berkembang, tidak satupun yang pernah mencapai jumlah yang melebihi sebagian yang sangat kecil dari kenaikan pendapatan nasional tahunan per kapita di negara-negara kaya, hal mana berarti bahwa pihak pemberi bantuan tersebut sebenarnya tidak pernah memberikan pengorbanan yang riil. Dan di antara mereka yang mendukung program-program bantuan ini tidak satupun yang pernah merasa ragu terhadap keyakinan bahwa bantuan itu akan menguntungkan sebagai investasi bagi negara-negara kaya. Perataan pendapatan secara besar-besaran melalui redistribusi di antara

bangsa-bangsa adalah mustahil dan, saya condong untuk percaya, merupakan suatu tujuan yang tidak penting.

Yang jauh lebih penting untuk mencapai kemerataan kesempatan yang lebih besar di dunia ini adalah perubahan dalam cara-cara negara-negara kaya dengan posisi-saingnya yang lebih kuat itu melakukan, atau tidak melakukan, bisnis dengan negara-negara miskin. [16] Perubahan-perubahan yang tergambar dalam pikiran saya adalah berkenaan dengan pasar bagi produk eksport mereka, pasar di mana mereka membeli barang-barang import, dan organisasi pasar modal.

Organisasi-organisasi internasional sudah merencanakan, atau sudah mempunyai, sejumlah besar usul-usul untuk mempersatukan tindakan internasional di lapangan ini, yang akan membantu negara-negara sedang-berkembang jauh lebih besar daripada yang pernah diberikan oleh program-program bantuan yang paling dermawan sekalipun, tetapi tidak mengakibatkan pengorbanan yang berarti bagi negara-negara kaya; dalam kebanyakan hal, kebijaksanaan-kebijaksanaan ini malahan akan menguntungkan bagi kepentingan-kepentingan jangka panjang mereka juga. Kemajuan yang dicapai dalam hal ini adalah sangat lambat sekali dan kini malahan nampaknya sudah berhenti samasekali, sebagaimana telah saya singgung dalam Bab V. Dalam Bab VI saya mengemukakan beberapa penjelasan mengenai proses politik yang kumulatip, yang telah menyebabkan negara-negara kaya semakin bersikap negatip terhadap tindakan-tindakan yang diambil di lapangan ini.

Tetapi saya tidak akan merasa kecut. Bagaimanapun juga tidaklah dapat dibenarkan apabila kita mundur ke dalam fatalisme. Sikap dapat berubah. Dan karena sikap adalah berlandaskan pada kepercayaan orang maka bahkan bertambahnya pengetahuan yang benarpun tidaklah tanpa arti yang penting. Tidak tertutup kemungkinan bahwa kesadaran akan bahaya-bahaya yang inheren di dalam sikap **non possumus** mereka dapat merambat ke kalangan pemimpin-pemimpin intellektuil di negara-negara kaya dan di kalangan orang-orang biasa.

[16].Cf. "Aid and Trade", **The American Scholar**, Spring, 1957.

Saya telah menekankan betapa pentingnya penyebaran pengetahuan yang menggelisahkan ini bagi proses politik yang mengarah kepada demokrasi sosial di seluruh dunia. Adalah wajar untuk bertanya: peranan apakah yang dimainkan oleh para ahli ilmu-ilmu sosial di dalam usaha-usaha ini.

Mungkin dapat diharapkan bahwa para ahli ilmu-ilmu sosial akan menjadi suatu kekuatan yang dahsyat untuk meluruskan kembali kepercayaan yang salah dan bersifat opportunistis di kalangan orang banyak. Doktrin kemerataan yang diwarisi, yang merupakan akar dari semua teori-teori ekonomi dan sosial modern, seharusnya mendorong para ahli ilmu-ilmu sosial dalam generasi-generasi berikutnya untuk menjadikan usaha-usaha menggamblangkan ketidakmerataan ekonomi yang ada dan menjelaskan mengapa ketidakmerataan tersebut timbul, sebagai usaha pokok mereka. Pengharapan ini akan lebih wajar lagi jika kita mengingat bahwa banyak, atau barangkali sebagian terbesar dari, ahli-ahli ilmu sosial bahkan juga sampai pada zaman sekarang ini yang semenjak permulaannya sudah tertarik kepada studi-studi mereka disebabkan karena perhatian mereka terhadap perubahan-perubahan sosial. [17]

Dapat juga diperkirakan bahwa para ahli ilmu-ilmu sosial tidak akan begitu mampu untuk tetap berada dalam ketidaktahuan yang opportunistis, sekurang-kurangnya di bidang spesialisasi mereka. Mengingat bahwa merekapun disifati oleh keterbatasan — karena merekapun tidak terlepas dari sikap tidak-obyektipnya masyarakat pada suatu masa-waktu tertentu, atau tidak terlepas dari apa yang oleh Marshall dinamakan keluasan visi yang lebih sempit — maka adalah sukar untuk membayangkan bagaimanakah mereka

[17] Baca kembali kutipan-kutipan saya dari Marshall; saya percaya bahwa kutipan-kutipan tersebut adalah benar dalam mensifati kecenderungan-kecenderungan moral para ahli ekonomi yang termasuk barisan tradisi besar. Di Marshall Library di Cambridge, Inggeris, terdapat suatu lukisan kecil milik Alfred Marshall, yang menggambarkan seorang muda yang berpakaian buruk tetapi sikapnya penuh perasaan dan simpati. Menurut cerita, gambar tersebut diletakkan oleh Marshall dekat pada mejanya agar supaya ia selalu diingatkan bahwa perbaikan keadaan orang-orang miskin haruslah menjadi tujuan akhir dari semua karya dalam ilmu ekonomi.

akan mampu bersikap tidak-berkepentingan dalam penelitian (disinterested research) yang kadang-kadang mereka lakukan.

Dan bahkan kendatipun pada mulanya mereka bertolak dengan pandangan menyimpang yang bersifat opportunistis, namun analisa mereka menurut sesuatu ilmu tertentu adalah berasal dari fakta-fakta dan logika. Demikianlah, para ahli psikhologi eksperimentil, yang pada setengah abad yang lampau untuk pertama kalinya hendak mengukur intelligensi, juga tidak terlepas dari kepercayaan yang reaksioner pada waktu itu tentang perbedaan kwalitas yang bersifat kodrati antara berbagai golongan penduduk yang berlainan. Dengan demikian merekapun berassumsi tentang adanya perbedaan intelligensi rata-rata yang besar antara yang kaya dan yang miskin, antara orang-orang kulit putih dan orang-orang Negro, antara laki-laki dan perempuan. Akan tetapi adalah salah satu kemenangan besar bagi usaha-usaha ilmiah bahwa semakin mereka tekun mengukur perbedaan-perbedaan ini, dan semakin mereka menyempurnakan metode-metode mereka dalam pengukuran tersebut, semakin kecil perbedaan-perbedaan yang dapat mereka temukan.

Kalimat dalam Bibel yang mengatakan: "Yang mencari akan menemukan", memang mengandung hikmah yang dalam. Tetapi di dalam lingkungan disiplin ethos-kebenaran ilmiah, para ahli psikhologi tidak menemukan apa yang hendak mereka temukan. Mereka tidak mampu menarik kesimpulan-kesimpulan yang hendak mereka tarik. Mereka sampai kepada kesimpulan yang berlawanan dengan hipotesa mereka dan mereka terpaksa mengubahnya. Penelitian ilmiah membawa mereka kepada penolakan assumsi mengenai perbedaan-perbedaan kwalitas yang bersifat kodrati antara berbagai golongan manusia yang berbeda — penolakan terhadap kepercayaan reaksioner yang bertentangan dengan cita-cita kemerataan.

Terus bertumbuhnya pengungkapan, penganalisaan dan pengorganisasian data selama puluhan tahun sudah barang tentu mempunyai pengaruh yang sangat kuat dalam proses perontokan rintangan-rintangan opportunistis yang selama ini telah melindungi orang-orang terhadap pengetahuan yang

menggelisahkan, dan dengan demikian juga merupakan suatu kekuatan yang semakin merasionilkan pandangan mereka terhadap dunia ini. Di semua negara, para ahli ilmu-ilmu sosial juga secara individuil terus menerus menggugah hati-nurani orang-orang kepada persoalan-persoalan tertentu dan kadang-kadang kita dapat menyaksikan hasil yang permanen, yakni hilangnya sikap ketidaktahuan yang tadinya sudah lama dianggap biasa dan tidak menggelisahkan.

Akan tetapi, para ahli ilmu-ilmu sosial, kendatipun sebagai pengumpul-fakta, biasanya kita lihat aktip pada waktu timbulnya peristiwa-peristiwa politik dan bukannya pada waktu sebelumnya. Usaha-usaha intensip dewasa ini dalam mempelajari persoalan negara-negara sedang-berkembang tidaklah mendahului adanya perhatian umum terhadap persoalan-persoalan ini, dan jauh lebih belakangan adalah usaha-usaha penelitian kita. Sebaliknya, arah baru dalam kegiatan penelitian kita sekarang ini justru adalah disebabkan dan diilhami oleh peristiwa-peristiwa mendesak yang memberikan bobot politis kepada persoalan-persoalan ini.

Akan tetapi apabila dengan satu atau lain cara masalah ketidakmerataan itu sudah terbuka bagi pembicaraan umum, maka penelitian ilmu sosialpun tampil dan maju dengan mantap dan melakukan semacam pekerjaan perampung: ia akan terus menerus merontokkan dan menyapu bersih sisa-sisa rintangan opportunistis yang selama ini melindungi orang-orang terhadap pengetahuan yang menggelisahkan itu. Hal inilah yang dewasa ini benar-benar sedang terjadi di kalangan yang semakin luas, yakni kesadaran yang semakin bertumbuh akan kemiskinan dan kesengsaraan di negara-negara sedang-berkembang. Dan warisan doktrin kemerataan akan terus menerus memperkuat proses ini.

Tradisionalisme dari Teori

Jika dalam ilmu-ilmu sosial, penelitian pengumpulan-fakta, karena jarang mengungkapkan pandangan-pandangan yang samasekali baru, cenderung untuk memperkuat setiap proses — yang bertolak berdasarkan kekuatannya sendiri — ke arah semakin disadarinya fakta-fakta sosial sebagai fakta-fakta yang menggelisahkan disebabkan karena bertentangan

dengan cita-cita yang dianut, maka hal yang sama tidaklah berlaku bagi struktur-struktur konsep dan generalisasi yang lebih besar, yang kita namakan teori.

Pada umumnya teori-teori itu memperlihatkan kecenderungan konservatip dan tradisionalistis yang lebih kuat. Teori-teori itu biasanya tidak hanya tidak mampu mengembangkan diri dalam arah yang membukakan pandangan-pandangan baru: sebaliknya, teori-teori itu malahan cenderung untuk merintangi kita melihat melalui pandangan-pandangan yang sudah dibukakan dan diluaskan oleh kekuatan-kekuatan sosial lainnya, termasuk juga oleh kegiatan pencarian-fakta. Sifat tradisionalisme dari teori ini juga dapat digunakan sebagai sarana utama untuk menjelaskan mengapa penelitian pencarian-fakta tidak memperlihatkan sifat-sifat yang lebih berani dan lebih orisinil — mengapa penelitian tersebut biasanya bergerak pada waktu terjadinya peristiwa-peristiwa politik dan sangat jarang mendahuluinya.

Pada umumnya saya terkesan oleh kekuatan tradisi dalam hampir semua lapangan teori, dan terlebih-lebih di lapangan teori ekonomi. Kendatipun kita tidak menyadari keterikatan kita, namun kita semua sedikit banyak tentu dipengaruhi oleh konsep-konsep umum atau pola-pola pemikiran tertentu yang telah kita warisi dari masa lampau. Pada suatu waktu, semua itu akan terjelma ke dalam doktrin-doktrin itu dewasa ini sudah tidak diterima lagi, dan kendatipun beberapa di antaranya sudah dibantah, namun doktrin-doktrin tersebut masih tetap hidup dalam bentuk kecenderungan-kecenderungan yang lebih samar-samar dan mempunyai pengaruh yang besar terhadap cara berpikir kita. Bahkan seorang ilmiawan yang membukakan landasan baru dalam teori ekonomipun biasanya hanya orisinil dalam satu garis pemikiran tertentu saja, di mana karena kegeniusannya dan kekuatan kemauannya yang istimewa ia berhasil mengalahkan kecenderungan-kecenderungan tradisionil, sedangkan dalam hal-hal lainnya ia adalah seorang tradisionalis.[18]

[18].Dalam hubungan ini saya mohon diperkenankan memberikan suatu sumbangan kepada khazanah Keynesiana yang kini semakin bertambah besar.

Pada suatu waktu, tidak lama setelah terbitnya buku **General Theory**, Keynes mengunjungi kami di Stockholm dan berbicara dalam pertemuan

Sarana-sarana analisa kita telah dibentuk di lingkungan tradisi dari doktrin-doktrin dan kecenderungan-kecenderungan ini. Doktrin dan kecenderungan ini menjelma ke dalam pekerjaan kita dalam bentuk cara-pendekatan tertentu terhadap persoalan-persoalan, cara tertentu melihat sesuatu hal. Pada umumnya hal ini menentukan pertanyaan-pertanyaan apa yang hendak kita tanyakan dan bagaimana caranya kita menanyakannya. Dengan demikian, cara-pendekatan yang sudah tertentu tersebut merintangi imajinasi kita dan keraguan akan orisinalitas inipun pada gilirannya mempengaruhi penelitian pencarian-fakta kita.

Akan tetapi, kecenderungan-kecenderungan teori ekonomi yang kita warisi dan yang dominan ini adalah sedemikian samar-samar dan abstrak sehingga terbuka kelonggaran yang sangat luas untuk memperlihatkan ketajaman pikiran dan keahlian ilmiah dan untuk mengukur daya-invensi dan kontroversi. Dalam tradisi ini kita terlalu merasa gembira dengan latihan-latihan mental yang dinamakan "ilmiah murni", yang tidak mempunyai arti penting yang langsung dan praktis.

Semua kecenderungan ini, sampai tingkat tertentu, bermuatan-nilai (value-loaded): banyak di antaranya merupakan kekuatan yang menuntut rasionalisasi. Hal ini memperbesar pengaruh mereka atas penggunaan intellektuil kita dan

---

Perkumpulan Sarjana Ekonomi yang didirikan pada zaman Knut Wicksell pada waktu, menjelang akhir Perang Dunia Pertama, ia pindah dari Lund ke Stockholm sebagai professor emeritus; pada waktu kunjungan Keynes tersebut, Wicksell telah meninggal dunia kira-kira sepuluh tahun sebelumnya.

Tidak mengherankan kalau Keynes memilih "Heresies in Economics" sebagai topik uraiannya. Setelah ia selesai berbicara maka satu per satu para anggota kami yang paling muda mulai mendebat dan menuduh Keynes terlalu klassik mengenai ini dan itu. Sampai sekarang saya tidak tahu apakah mereka sudah sepakat dan berencana sebelumnya untuk mengolok Keynes pada waktu ia membanggakan dirinya sebagai orang yang "murtad", ataukah tuduhan mereka itu timbul secara spontan.

Keynes melayani kritikan kaum muda ini dengan rasa gembira yang terbuka — yang berarti bahwa kritikan yang dilontarkan terhadapnya bahwa ia terlalu klassik, walaupun hal itu terlalu dibesar-besarkan, adalah suatu buah pikiran yang sangat gemilang dan menggembirakan — walaupun lambat laun ia sedikit agak tersinggung, suatu hal yang dapat dimengerti, seolah-olah peranannya tidak diakui.

cenderung — kecuali jika kita bekerja dengan premisse nilai yang eksplisit — merintangi kita untuk menyadarinya lebih dalam dan memperhatikannya secara kritis.

"Realisme dari Konservatisme"

Dalam bab berikutnya saya akan mencoba memberikan suatu ikhtisar analisa mengenai kecenderungan-kecenderungan ini yang — jika tidak dikontrol — biasanya menentukan iklim mental di mana kita bekerja. Yang akan menjadi pusat perhatian saya yang utama adalah saling hubungan yang logis antara kecenderungan-kecenderungan tersebut dan hubungan mereka dengan landasan filosofis dari teori ekonomi yang ditentukan oleh sejarah.

Hal umum yang hendak saya bicarakan dalam seksi ini sebelum kita mengakhiri bab ini adalah sebagai berikut: sejauh penalaran kita mengenai masalah-masalah ekonomi masih di bawah pengaruh kecenderungan-kecenderungan lama dan kuat ini, maka hal ini akan mengakibatkan perhatian kita beralih menjauhi masalah kemerataan. Hal ini juga cenderung untuk menggiring kesimpulan-kesimpulan praktis dan politis kita ke arah pendapat bahwa segala sesuatu akan memberikan kepuasan kepada semua jika kekuatan-kekuatan alamiah dari pasar dibiarkan bekerja dengan bebas — yang juga berarti bahwa adalah lebih baik apabila kita melupakan postulat kemerataan.

Jadi, dari sudut pandangan politis, doktrin-doktrin dan kecenderungan-kecenderungan ini adalah merupakan kecenderungan yang konservatip terlebih-lebih berkenaan dengan masalah-masalah distribusi pendapatan dan kekayaan. Memang banyak penulis-penulis radikal yang bertekad untuk mempelajari realitas sosial dari sudut cita-cita kemerataan. Tetapi yang meletakkan garis-garis pokok perkembangan dari teori ekonomi adalah penulis-penulis yang condong untuk mengalihkan perhatian mereka dari masalah ini.

Dan hal inipun dapat dijelaskan sebagai berikut. Selama landasan pemikiran ekonomi itu masih bersifat metafisis dan tujuannya bersifat teleologis — sebagaimana halnya para ahli ekonomi klassik dan sebagian besar para ahli ekonomi

kita di zaman sekarang ini — maka berlakulah suatu prinsip seleksi sejarah yang sifatnya arbitrer tetap effektip, yang dilandaskan pada apa yang saya namakan "realisme dari konservatisme" (the realism of conservatism) [19]. Penulis-penulis yang berkecenderungan konservatip, yang dalam analisa mereka tergugah oleh suatu konsepsi mengenai masyarakat ideal yang lebih serupa dengan apa yang kita lihat, seringkali malahan benar-benar dapat memberi penjelasan yang lebih unggul secara kausal mengenai realitas sosial. Keunggulan teoritis dari pemikiran konservatip ini tentu saja hanya semata-mata bersifat kebetulan saja. Keunggulan tersebut tidak berarti bahwa penilaian-penilaian politis yang bersifat konservatip adalah "benar" atau bahkan "lebih benar" daripada penilaian-penilaian yang bersifat radikal. [20]

Tidak logisnya penalaran normatip dan teleologis — berusaha mengobyektipkan penilaian, suatu hal yang tidak mungkin dilaksanakan — juga merupakan suatu kekuatan yang terus menerus mendorong para ahli filsafat dan para ahli teori untuk mencari perlindungan dalam salah satu versi **laissez faire** yang sederhana. Doktrin-doktrin ini, jika diterima, mengandung banyak sekali persoalan-persoalan yang tidak menyenangkan yang akan muncul dengan segera begitu dia diungkapkan.

Demikianlah penjelasan mengenai sifat konservatipnya teori ekonomi dari sudut logika. Jika masalah ini kita tinjau dari sudut pandangan yang berbeda, yakni sudut pandangan sosiologi pengetahuan, maka kita akan sadar dengan segera bahwa semua teori ekonomi kita selama waktu yang lama hampir seluruhnya diolah secara eksklusip di lingkungan suatu kerangka sosial dari suatu negara yang pada waktu itu paling makmur, yakni Inggeris Raya. Setelah itu, dan

---

[19].**Ibid.**, halaman 31

[20].Cara untuk membebaskan pemikiran kita dari pengaruh ini dan pengaruh-pengaruh irrasionil lainnya dari lingkungan politik, adalah bekerja dengan premisse-premisse nilai secara eksplisit. Dengan demikian, kesimpulan-kesimpulan konservatip, atau kesimpulan-kesimpulan lainnya, akan kelihatan tidak ditarik dari teori murni tetapi dari fakta bahwa realitas itu dipelajari dari sudut pandangan-pandangan tertentu, yang didifinisikan terlepas dari teori yang bersangkutan.

hingga waktu belakangan yang baru lewat, pengembangannya lebih lanjut dilakukan oleh para ahli teori yang — hampir tanpa kecuali — berkebangsaan segelintir negara-negara yang perekonomiannya maju dengan pesat dalam suasana semakin meluasnya perdagangan, arus modal dan tenaga kerja internasional. Dan di negara-negara ini semua kebudayaan yang lebih tinggi, termasuk juga timbulnya ilmu ekonomi, dipusatkan pada pusat-pusat ekspansi ekonomi.

Sangat jelas bahwa faktor-faktor ini adalah penting dalam memilih sudut pandangan dan dengan demikian juga penting dalam menentukan cara-pendekatan bagi teori ekonomi. Apa yang hendak saya tekankan dalam hal ini adalah bahwa teori ekonomi itu, dalam proses perkembangannya, untuk sebagian adalah suatu rasionalisasi dari kepentingan-kepentingan dan aspirasi-aspirasi dari lingkungan di mana ia berkembang.

Berdasarkan uraian di atas maka tendensi teori ekonomi untuk menghindari doktrin kemerataan adalah suatu hal yang dapat dimengerti sepenuhnya. Dengan demikian tidaklah begitu mengherankan apabila persoalan-persoalan khusus negara-negara sedang-berkembangpun cenderung untuk semakin mengabur menjadi semacam embun tipis yang memucat di kejauhan — baru-baru ini ditampilkan kembali ke panggung dunia atas desakan jiwa berontak politis dan spirituil rakyat negara-negara sedang-berkembang. Semuanya itu sangat dapat dimengerti apabila kita menempatkan diri kita di luar trend pokok teori ekonomi ini dan memandang perkembangannya sebagai bagian dari sejarah sosial yang harus dijelaskan menurut kerangka sebab dan akibat, seperti halnya dengan segala sesuatu yang sudah terjadi.

Teka-teki riil, yang tidak dapat saya pecahkan dalam konteks ini tetapi terpaksa saya kemukakan sebagai hal yang sudah tertentu secara independen, adalah fakta sebaliknya, yakni tetap adanya secara jelas dan relatip kuatnya doktrin kemerataan. Dari manakah datangnya cita-cita yang luhur ini? Dan bagaimanakah caranya doktrin ini terus menerus mempertahankan posisinya sebagai landasan bagi teori ekonomi dan seluruh kebudayaan kita?

Dari sudut pandangan tertentu, tendensi teori ekonomi untuk selalu sangat berhati-hati supaya tidak menarik kesimpulan-kesimpulan kebijaksanaan praktis dari doktrin kemerataan, dan seluruh sistim konstruksi teoritis yang dibangun untuk mengasingkan doktrin kemerataan itu di dalam suatu kotak pemisah yang abstrak, adalah semacam pengakuan yang tidak terang-terangan akan kedaulatan cita-cita ini: hak semua orang untuk memperoleh kesempatan yang sama. Dalam artian tertentu, teori ekonomi mempunyai struktur yang seluruhnya ditentukan oleh keharusan melindunginya terhadap cita-cita revolusioner yang justru menjadi landasannya sendiri.

X

KECENDERUNGAN-KECENDERUNGAN KONSERVATIP DARI TEORI EKONOMI DAN FILSAFAT-FILSAFAT DASAR YANG MELANDASINYA

Obat-penenang Doktrin Kemerataan

FILSAFAT HUKUM ALAM dan filsafat utilitarisme, yang secara lambat laun telah menanamkan doktrin kemerataan ultra-radikal ke dalam teori ekonomi, serentak dengan itu mempersenjatainya pula dengan obat-penenang yang sempurna: seluruh perangkat doktrin yang dimaksudkan untuk membuat doktrin kemerataan itu tidak menyakitkan. Doktrin-doktrin tersebut semuanya bervariasi pada satu tema tunggal, bahwa pada umumnya — dan dengan beberapa syarat — segala sesuatu akan memberikan kepuasan kepada semua jika kekuatan-kekuatan alamiah dari pasar dibiarkan bekerja dengan bebas — yang juga berarti bahwa adalah lebih baik apabila kita melupakan postulat kemerataan.

Keajaiban-keajaiban logis yang sangat bermanfaat seperti itu memang dapat diharapkan dari filsafat-filsafat dan teori-teori kita selama filsafat-filsafat dan teori-teori tersebut bersifat metafisis. Adalah suatu hal yang hampir merupakan keharusan, dan bukan karena pilihannya sendiri, bahwa manusia hidup dalam kompromi moral, dan hal ini juga berarti suatu kebauran logika yang cukup besar; dalam keadaan seperti itu, apa yang mereka butuhkan dari filsafat-filsafat dan teori-teori mereka dan juga dari agama-agama mereka adalah justru obat-penenang terhadap cita-cita mereka. Di-lain pihak, kemampuan dalil-dalil metafisika membantu kita dalam menciptakan semacam keselarasan dalam pemikiran dan perasaan, di mana yang sesungguhnya ada adalah ketidakselarasan, dan memberikan rasionalisasi psikhologis kepada kepentingan-kepentingan opportunistis, adalah

suatu hal yang sekaligus dapat menjelaskan kenyataan bahwa menghilangkan metafisika dari pemikiran kita ternyata adalah sangat sukar. Metafisika mengabdi suatu tujuan: ia memenuhi kebutuhan kita akan rasionalisasi.

Dalam pada itu, doktrin-doktrin tersebut telah pula menjelma ke dalam apa yang saya namakan kecenderungan-kecenderungan (predilections). Kemampuan kecenderungan-kecenderungan yang samar-samar ini untuk hidup terus, dan untuk tetap menimbulkan pengaruh-pengaruhnya, adalah berlandaskan pada kepentingan-kepentingan yang opportunistis dari orang-orang dalam menghindari doktrin kemerataan. Daya-tahannya terhadap kritik-kritik logis sudah barang tentu adalah juga disebabkan karena kenyataan bahwa sebagai doktrin, kecenderungan-kecenderungan tersebut pernah berakar-kokoh di dalam filsafat-filsafat yang masih tetap memberikan bentuk umum bagi teori ekonomi yang kita warisi.

Keselarasan Kepentingan

Dalil tentang keselarasan kepentingan adalah suatu kecenderungan dasar dalam teori ekonomi. Hal ini pasti merupakan suatu pikiran yang menyenangkan bagi mereka yang bernasib baik dalam hidupnya.

Pendapat ini adalah merupakan suatu keyakinan yang benar-benar disadari dalam filsafat hukum alam yang menjadi landasan pada waktu teori ekonomi umum dibangun untuk pertama kalinya kira-kira dua ratus tahun yang lampau.

Dalam filsafat utilitarisme, yang segera mengambil-alih fungsi pembentukan basis filosofis bagi teori ekonomi, assumsi tentang adanya keselarasan kepentingan ini menjadi suatu masalah yang lebih rumit dan seringkali disembunyikan di dalam assumsi-assumsi terselubung dan kadang-kadang pada tingkat prinsip-prinsip umum ditolak secara eksplisit, seperti yang dilakukan oleh Bentham. Dan banyak di antara cara-pendekatan teoritis dari ahli-ahli ekonomi klassik di Inggeris yang didasarkan pada pengakuan adanya kepentingan-kepentingan yang bertentangan, misalnya teori distribusi dari Ricardo.

Tetapi pada akhirnya, bahkan juga dalam pemikiran ekonomi yang dilandaskan pada filsafat utilitarisme, pendapat tentang keselarasan kepentingan inipun muncul kembali ke dalam kesimpulan-kesimpulan praktis dan politis sebagai suatu kecenderungan pokok. Karena, dalam usaha kaum utiliter untuk menjelaskan tingkah-laku sebenarnya dan tingkah-laku moral menurut mekanisme perasaan senang dan susah yang hedonistis, kecenderungan tersebut adalah inheren dan secara logis memang diperlukan.

Pada dasarnya hal inipun adalah suatu identifikasi antara "apa adanya" dan "apa yang seharusnya" dan, sebagaimana halnya dalam filsafat hukum alam, identifikasi seperti itu berassumsikan suatu keselarasan kepentingan dalam masyarakat: perbedaan-perbedaan dalam kehidupan riil antara utilitas yang benar-benar dirasakan dan utilitas yang dibenarkan oleh moral haruslah dijelaskan sebagai suatu "kesalahan-hitung terhadap peluang-peluang" (miscalculation of chance) — rumusan dari Bentham. Tanpa assumsi keselarasan kepentingan, filsafat empiris dari utilitarisme akan kehilangan dasar untuk bersifat obyektip. [1]

Kenyataan lebih lanjut bahwa kaum utiliter dalam praktek tidak akan dapat melakukan penghitungan sosial mengenai rasa senang dan susah — yang mereka nyatakan sebagai metode mereka untuk menentukan secara empiris kebijaksanaan-kebijaksanaan yang akan menghasilkan "kesejahteraan umum" maksimum — mau tidak mau pasti membawa assumsi keselarasan kepentingan ini dari tingkat epistomologi ke tingkat pembahasan praktis yang bertalian dengan berbagai macam masalah-masalah politis yang menarik perhatian. [2] Jika kepentingan-kepentingan individuil dapat diassumsikan identik maka tidak perlu lagi menghitungnya lebih seksama dan menjumlahkannya menjadi suatu jumlah sosial guna menentukan syarat-syarat maksimisasinya, karena syarat-syarat tersebut sudah diassumsikan sebagai hal yang sudah tertentu. Akan tetapi, pada tingkat ini assumsi tersebut seringkali disembunyikan sebagai suatu mata-rantai implisit dalam rantaian argumen.

[1] The Political Element in the Development of Economic Theory, halaman 44, 48 et passim.
[2] Ibid., halaman 43 et passim

Dalam kedua aliran filsafat yang berhubungan erat ini, sumber mencabangnya semua teori ekonomi dan sosial modern kita, ditekankan bahwa lembaga-lembaga sosial, karena berfungsi apabila di bawah pengaruh "campurtangan" negara, mencegah terwujudnya keselarasan kepentingan yang wajar. Seluruh diskussi antara penulis-penulis yang lebih radikal dan yang lebih konservatip selama dua abad, apabila pokok-pokoknya disimpulkan, berkisar di sekitar pertanyaan tentang perubahan institusionil apa, dan seberapa banyak, yang diperlukan agar supaya masyarakat sampai kepada keadaan keselarasan kepentingan yang wajar.[3] Bahkan Marx pun tidak merupakan perkecualian terhadap generalisasi ini, walaupun perhatiannya yang utama dipusatkan pada proses yang dinamis pada waktu masyarakat bergerak dari tahap yang satu ke tahap berikutnya, dan bukan pada hasil akhirnya.

Akan tetapi, terutama kaum konservatiplah yang tampil untuk menentukan perkembangan teori ekonomi. Sebagaimana telah saya sebutkan pada akhir bab yang lewat, nasib teori-teori mereka ditentukan oleh hal yang bersifat kebetulan: bahwa teori-teori mereka itu kebetulan bersifat konservatip; karena hal ini berarti bahwa mereka tertarik kepada suatu keadaan selaras yang wajar, yang bagi mereka sangat serupa dengan dunia yang mereka lihat. Dengan demikian, analisa mereka yang bersifat teleologis mengenai realitas sosialpun lebih mudah dapat diterima karena mencerminkan **status quo.** Inilah yang saya namakan "realisme dari konservatisme".

Dewasa ini kita mungkin merasa diri kita masih jauh dari keadaan keselarasan sejati yang merupakan keyakinan kuat dari para ahli filsafat lama, jika dibandingkan dengan dunia yang kita saksikan sekarang, atau dunia yang akan kita saksikan setelah terjadinya perubahan-perubahan yang lebih murni. Tetapi jika kita soroti dengan seksama cara kita cenderung untuk merumuskan dan menggugah pendapat-pendapat kebijaksanaan kita yang paling umum mengenai pengaruh-pengaruhnya yang diharapkan, atau jika kita menganalisa tulisan-tulisan penting dalam surat-surat kabar,

---

[3] **Ibid.**, halaman 71 dst., 106 dst. **et passim**

program-program partai dan pidato-pidato selama kampanye pemilihan, atau perdebatan dalam Sidang Umum Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan jika kita meneliti teori-teori ekonomi kita sendiri dan memintanya untuk menjelaskan mengapa teori-teori itu mendekati persoalan-persoalan dengan cara seperti yang dilakukannya, dan jika kita berhasil membuat suatu jarak tertentu yang diperlukan untuk memungkinkan kita melihat dengan jelas pola umum dari penalaran kita, maka kita akan terkejut-sadar betapa sangat kuatnya doktrin keselarasan kepentingan lama ini telah menguasai pemikiran kita.

Laissez Faire

Kecenderungan lain tetapi sedikit berbeda, yang bertalian erat dengan doktrin keselarasan kepentingan, adalah kecenderungan anti-negara dan "anti-organisasi", atau lazim dikenal sebagai kecenderungan laissez faire.

Dalam filsafat hukum alam dan filsafat utilitarisme, individualisme uang atomistis adalah assumsi yang diadakan secara sadar dan sengaja, yang ditonjolkan sebagai protes terhadap aliran-aliran filsafat terdahulu dan yang terdapat pada waktu itu yang cenderung memberikan sifat organis dan semacam personalitas yang mempunyai, jika berupa perseroan terbatas, kepentingan-kepentingan, hak dan kewajiban yang independen kepada negara dan badan-badan kollektip lainnya. Dengan demikian, psikhologi hedonistis sudah tercakup di dalam filsafat hak kodrat; dalam filsafat utiliter empiris psikhologi tersebut dikembangkan dan dijadikan basis bagi seluruh usaha penghitungan "kesejahteraan umum" sebagai penjumlahan dari kepentingan-kepentingan individuil. Kecenderungan politis khusus yang saya singgung lahir dari kenyataan bahwa penghitungan ini didasarkan atas assumsi lebih lanjut — atau disesuaikan dengan assumsi lebih lanjut — tentang keselarasan kepentingan dalam masyarakat.[4]

[4] "Teori ekonomi kesejahteraan" modernpun pasti bergerak di bawah pengaruh yang sama, dan dengan psikhologi individualistis berusaha mencapai suatu tujuan metafisis, yang sebelumnya telah ditentukan oleh kecenderungan-kecenderungan dan, lebih khusus lagi, doktrin keselarasan, yang secara logis terkandung di dalamnya, karena jika tidak demikian maka obyek-

Bagi kaum fisiokrat sebagai eksponen awal dari filsafat hukum alam, kecenderungan laissez faire adalah bersifat programatis: bagi mereka, tidak terwujudnya "tata alam" dari keselarasan kepentingan-kepentingan individuil secara sempurna adalah terutama disebabkan karena "campurtangan" dari negara dan badan-badan kollektip lainnya. Sebagaimana telah saya kemukakan dalam Bab IV, pada waktu itu negara dan sub-struktur institusionil dari kepentingan-kepentingan yang terorganisir tidaklah seperti tipe yang sedang kita jelang sekarang ini, tipe "negara kesejahteraan" modern, tetapi pada umumnya mungkin malahan menyerupai tipe "negara pemeras".

Berbeda dari kaum fisiokrat, Bentham bertolak dengan celaan keras terhadap metafisika aprioristis yang terkandung di dalam assumsi hukum-hukum alam, dan menganggap pelaksanaan-pelaksanaan filsafatnya sendiri sebagai perwujudan, berdasarkan perasaan yang dialami secara empiris, dari ketentuan-ketentuan umum bagi moral dan perundang-undangan pemerintah, yakni campurtangan dari negara. Tetapi di lapangan ekonomi, menurut logika intrinsik, hasilnya adalah — seperti halnya dengan setiap usaha lainnya yang hendak mendasarkan pandangan-pandangan moral dan politik hanya pada observasi fakta-fakta — kemunduran-kembali ke dalam doktrin keselarasan alamiah dari kepentingan-kepentingan individuil yang selanjutnya menimbulkan suatu kecenderungan anti-negara dan anti-organisasi yang tak terelakkan. Situasi seperti ini akan nampak lebih jelas jika analisa dipusatkan pada suatu masyarakat ideal yang tidak begitu berbeda dari masyarakat sesungguhnya, cara-pendekatan yang pada umumnya digunakan oleh Bentham dan para penulis pengikutnya yang disebabkan karena "realisme dari konservatisme", menentukan trend utama dalam perkembangan teori ekonomi.

Akan tetapi bagi Marx, masyarakat yang dilihatnya masih sangat jauh dari yang ideal. Ia menganalisa kontradiksi-kontradiksi yang melekat di dalam tubuh masyarakat kapitalistis awal yang melingkunginya pada waktu itu. Sebagai seorang ilmiawan Jerman dan terlebih-lebih sebagai murid

tivitasnya konsep kesejahteraanpun akan menjadi hilang (lihat uraian di atas).

dari Hegel, konsep keseimbangan stabil tidak pernah mengganggu pikirannya; hal ini tentu saja membantunya untuk memperlihatkan banyak orisinalitas dalam studi-studinya mengenai perubahan-perubahan siklikal dan strukturil. Dengan pedas ia mengkritik doktrin keselarasan kepentingan. Sudah barang tentu ia berusaha memandang keseluruhan sejarah sebagai suatu rangkai-urutan perjuangan kelas; masing-masing rangkai berbeda menurut berubahnya cara berproduksi; ia memandang negara sebagai sarana pemerasan bagi kelas-kelas yang berkuasa. Namun demikian, Marx akhirnya sampai kepada suatu visi anarkhistis murni tentang "keadaan bebas" yang akan tercapai apabila, setelah berakhirnya revolusi proletariat, negara sudah "lenyap". Terlepas dari persoalan-persoalan yang kontroversiil mengenai pengungkapan yang benar dari pernyataan-pernyataan ini, suatu hal yang penting adalah bahwa Marx tidak pernah menyusun suatu sistim kebijaksanaan-kebijaksanaan ekonomi yang terorganisir untuk dilaksanakan setelah revolusi selesai: konsep "perencanaan ekonomi", yang dewasa ini dikenal sebagai ciri khusus sebenarnya dari sosialisme, tidak mempunyai peranan penting dalam pemikirannya.

Di dalam keseluruhan tradisi pemikiran ekonomi yang berkembang setelah masa Kecerahan, bahkan juga di antara kritik-kritik yang dilontarkan terhadap tata sosial kita dan teori-teori sosial kita, nampaknya tidak ada satupun yang dapat lolos samasekali dari kecenderungan umum akan atomisme individualistis di dalam teori dan kecenderungan anti-negara dan anti-organisasi di dalam kesimpulan-kesimpulan praktis. Pemikiran modern kita pada umumnya telah dikembangkan oleh para ahli teori yang, dengan segala fasilitasnya, biasanya tidak mempunyai kemauan dan kekuatan intellektuil yang revolusioner seperti yang dimiliki oleh Bentham atau Marx untuk melihat dari suatu jarak tertentu terhadap teori-teori lama yang mereka warisi dan untuk memberanikan diri membuat konstruksi yang merupakan hasil pemikiran mereka sendiri. Dengan demikian kitapun tidak perlu heran melihat kenyataan bahwa pemikiran ekonomi yang terbarupun cenderung untuk tetap terikat pada kecenderungan-kecenderungan yang samar-samar ini.

Karena sumber-sumber penelitian kita sudah bertambah maka kitapun sudah mampu memperluas pengetahuan empiris kita mengenai lembaga-lembaga sosial dan politik. Tetapi teori-teori ekonomi umum kita, bahkan juga dalam pembauran ekonometrisnya ke dalam hal-hal yang lebih sukar dimasuki semenjak zaman Walras, Jevons dan Edgeworth, sebagian besar masih tetap tunduk kepada kecenderungan-kecenderungan lama. Hal ini sangatlah penting mengingat bahwa teori-teori umum selalu mempunyai hubungan yang lebih erat daripada studi-studi empiris dengan perumusan-perumusan politis.

Dalam pada itu, studi-studi empiris mengenai lembaga-lembaga, dalam iklim kecenderungan-kecenderungan intellektuil dasar ini, hampir seluruhnya memperlihatkan tendensi ke arah penyesuaian diri kepada teori atau tetap tanpa arti samasekali.

Doktrin Perdagangan Bebas

Doktrin perdagangan bebas, yang dalam bab ini saya sebutkan sebagai kecenderungan-kecenderungan pokok yang ketiga dari teori ekonomi, biasanya dikemukakan sebagai kesimpulan dari analisa teoritis; akan tetapi dalam realitasnya doktrin tersebut adalah suatu matrix yang merupakan tempat bagi penuangan seluruh analisa teoritis. Doktrin tersebut adalah suatu kesimpulan yang lebih khusus dari assumsi keselarasan kepentingan dan merumuskan kecenderungan anti-negara dan anti-organisasi yang terkandung di dalam assumsi tersebut. Semua konsep umum ini adalah saling berjalin; masing-masing hanyalah model yang disesuaikan dengan cara yang berbeda-beda, sedangkan pola induknya adalah satu dan sama, yakni strukturalisasi pemikiran yang dominan, yang dalam uraian ini sedang saya sifati.

Kemenangan gemilang yang diperoleh doktrin perdagangan bebas dalam praktek adalah kenyataan bahwa bahkan mereka yang paling pedas mengkritik garis kebijaksanaan tidak-campurtangan umumpun biasanya merasa sukar untuk membebaskan diri dari daya-tariknya doktrin tersebut. [5]

[5] Ibid., halaman 104 dst.

Jadi, motivasi bagi suatu campurtangan ke dalam lapangan produksi atau perdagangan biasanya tidaklah dikemukakan hanya sebagai sarana untuk mencapai sesuatu tujuan, tetapi dalam bentuk pertimbangan-pertimbangan mengapa, dalam keadaan-keadaan khusus, perkecualian terhadap doktrin perdagangan bebas harus diterima.

Doktrin perdagangan bebas telah menentukan kerangka tidak hanya bagi teori perdagangan internasional dan kebijaksanaan perdagangan internasional saja tetapi, lebih umum lagi, juga bagi semua diskusi mengenai campurtangan negara atau golongan ke dalam kehidupan ekonomi. Bantahan yang berupa pembuktian sebaliknya adalah tugas kaum intervensionis.

Dari sudut logika, hal ini tentu saja agak mengherankan. Sebagai teori, doktrin perdagangan bebas tidak dapat dipertahankan.[6] Terlepas dari itu — dan, untuk memudahkan argumen, menerima bahwa dalam artian tertentu doktrin tersebut adalah benar — postulat perdagangan bebas praktis, sebagaimana dikemukakan oleh para ahli teori berdasarkan analisa mereka, selalu dilengkapi dengan sejumlah besar assumsi dan syarat-syarat yang abstrak.[7] Pertanyaan yang kemudian timbul adalah: apakah yang sesungguhnya diartikan dengan suatu postulat **praktis** yang bersifat umum untuk tindakan **konkrit** apabila postulat itu dibatasi oleh assumsi-assumsi dan syarat-syarat yang abstrak.

Di antara assumsi-assumsi tersebut ada satu yang sangat menyulitkan: persaingan bebas. Situasi seperti itu tidak pernah ada dan trend yang sebenarnya terjadi justru menjauhinya. Pada umumnya bahkan tidaklah mungkin untuk menentukan apakah suatu tindakan kebijaksanaan tertentu di suatu negara tertentu akan membawa kita lebih dekat kepada, atau membawa kita lebih menjauh dari, keadaan persaingan bebas yang hanya merupakan khayal itu.

Lalu, mengapa, dalam logika murni, suatu kebijaksanaan tidak-bertindak harus dianggap tidak salah? Mengapa doktrin perdagangan bebas harus menjadi suatu konsep yang dibiarkan menentukan kerangka? Mengapa campurtangan negara harus dinilai menurut kriteria perkecualian? Mengapa

[6].Ibid., halaman 129 dst.
[7].Ibid., halaman 134 dst.

kita tidak berpegang pada ketentuan sederhana bahwa kita harus berhati-hati agar supaya fakta-fakta kita relevan dengan dan penalaran kita benar menurut hubungan sarana dan tujuan? Inilah pertanyaan-pertanyaan yang telah saya kemukakan tiga puluh tahun yang lampau, dan studi lebih lanjut serta pengalaman saya selama ini hanyalah menguatkan saya dalam pemikiran-pemikiran kritis saya.

Konsep Keseimbangan

Mata-rantai terakhir dalam sistim doktrin dan kecenderungan yang diwarisi dalam teori ekonomi adalah konsep keseimbangan stabil. Dalam Bab I, saya telah mengemukakan manfaat dari konsep keseimbangan ini: sebagai sarana yang menyenangkan untuk memahami dan memperlihatkan dengan cara yang sederhana saling ketergantungan universil antara semua faktor di dalam sistim perekonomian dan juga merupakan langkah logis yang hampir tak-terpisahkan dalam banyak argumen ekonomis.

Akan tetapi, bersama-sama dengan assumsi-assumsi lainnya, assumsi keseimbangan stabil ini juga mempunyai fungsi sebagai sarana yang sangat diperlukan apabila hendak merumuskan dan "membuktikan" secara logis doktrin-doktrin dan kecenderungan-kecenderungan yang dianalisa dalam bab ini, misalnya doktrin perdagangan bebas. Dengan demikian, di dalam kerangka metafisis dari teori ekonomi yang kita warisi, konsep keseimbangan tetap mempunyai sifat teleologis selain merupakan sarana teoritis sederhana dan teknis yang sangat bermanfaat untuk menganalisa realitas sosial.

Konsep keseimbangan stabil juga telah menjalari seluruh teori ekonomi dan teori sosial kita selama dua ratus tahun yang lampau dan sampai sekarang telah menentukan konsep-konsep pokok dari semua ilmu-ilmu sosial, dan tidak hanya ilmu ekonomi saja. Dari apa yang telah saya uraikan maka dapatlah dimengerti mengapa selalu ada desakan untuk memberikan suatu simbol nilai positip kepada keadaan keseimbangan — sebagaimana halnya dengan konsep tata alam di masa dua ratus tahun yang lampau, yang kalau ditinjau dari sudut pandangan ini hanya merupakan suatu keadaan khusus saja — dan memberikan simbol nilai negatip kepada

keadaan ketidakseimbangan atau "disorganisasi", "penyesuaian yang salah", "kepincangan sosial" dan "krisis", istilah-istilah yang disebut belakangan adalah sekedar beberapa contoh yang terdapat dalam ilmu-ilmu sosial lainnya, yang artinya hampir sinonim dengan konsep ketidakseimbangan dalam teori ekonomi.

Memang diakui bahwa realitas tidak pernah berada dalam keseimbangan. Akan tetapi, makna dari doktrin ini adalah bahwa keseimbangan itu mempunyai suatu "realitas sejati" (virtual reality) sebagai keadaan, ke arah mana realitas sebenarnya, walaupun mengalami segala macam gangguan, selalu cenderung untuk bergerak. Serentak dengan itu, keadaan keseimbangan sejati ini dapat dipergunakan sebagai suatu norma dalam menentukan pertimbangan nilai mengenai realitas sebenarnya. Demikianlah cara berpikirnya penulis-penulis fisiokrat dan klassik dan konsep ini mencapai puncak kesempurnaannya di dalam teori keseimbangan umum neoklassik.

Akan tetapi, Knut Wicksell sudah sering menunjukkan banyak konsep keseimbangan alternatip yang mungkin, yang dapat bermanfaat dalam analisa teoritis. Konsep keseimbangan yang dipergunakan dalam analisa keseimbangan ekonomi tipe klassik hanyalah salah satu alternatip saja: keseimbangan stabil, yang dapat diumpamakan sebagai bandulan gantung atau sebuah bola kayu yang tidak bulat. Jika sudah sampai pada suatu posisi tertentu dan tidak ada lagi gangguan lebih lanjut maka benda-benda inipun akan tetap tidak bergerak.

Konsep alternatip kedua dapat diumpamakan sebagai sebuah silinder yang menggelinding di atas suatu bidang datar: ia dapat berhenti pada sembarang titik; jika silinder dan bidang yang mengalasinya benar-benar tidak mempunyai friksi samasekali maka silinder akan menggelinding terus menerus dengan arah yang sama dan dengan kecepatan yang tidak berubah, dan gerak itu adalah keseimbangannya.

Konsep keseimbangan yang ketiga adalah "liable state" dari kekuatan-kekuatan yang saling mengimbangi, yang dapat diibaratkan seperti sebatang pensil yang akan tetap

berdiri pada salah satu ujungnya jika kita berhasil membuatnya berdiri tegak; akan tetapi sekali ia tersenggol maka iapun akan tumbang dengan gerak yang semakin cepat menjauhi posisi keseimbangan kekuatan-kekuatan semula.

Banyak dari kemajuan-kemajuan teoritis dalam ilmu ekonomi selama dua generasi belakangan ini sesungguhnya adalah berkat sudah ditinggalkannya warisan konsep keseimbangan stabil. Sebagian besar dari analisa Keynesian dan post-Keynesian — walaupun bukan kerangka teoritis umumnya — memiliki sifat ini. Analisa Wicksell tentang proses kumulatip dan yang semakin cepat menjauhi keseimbangan moneter apabila suku bunga "alamiah" berbeda dari suku bunga pasar, adalah contoh lainnya dan lebih terdahulu.

Bahkan sebelum inipun, teori Marshall tentang external economies dan juga analisa yang jauh lebih terdahulu tentang semakin bertambahnya tambahan hasil (increasing returns) telah dicapai di luar lapangan yang dikuasai oleh konsep keseimbangan stabil. Penulis-penulis klassik yang paling terdahulupun sudah mempunyai, di samping teori keseimbangan jangka pendek mereka, suatu analisa perkembangan ekonomi jangka panjang — mereka malahan lebih banyak mempunyainya daripada penulis-penulis neoklassik — dan sebagian di antaranya bahkan berada jauh di luar kerangka analisa keseimbangan. Diskussi yang hangat dewasa ini mengenai pembangunan ekonomi negara-negara sedang-berkembang, yang juga meliputi pembuatan model-model dinamis, juga seringkali terjadi di luar kerangka teoritis dari cara-pendekatan keseimbangan stabil.

Dalam beberapa dasawarsa belakangan ini telah banyak timbul usaha-usaha yang sistimatis untuk membangun suatu teori ekonomi yang dinamis. Dalam cara-pendekatan baru ini, berdasarkan analisa yang logis, konsep keseimbangan stabil sudah direlatipkan dan dikembalikan kepada peranannya yang semestinya, yakni sebagai suatu assumsi teoritis yang sangat abstrak, hampir bersifat kasar, dan biasanya tidak realistis.

Tetapi di dalam tradisi kita, konsep keseimbangan stabil tidaklah semata-mata suatu assumsi teoritis saja, malahan jauh lebih dari itu; ia adalah kecenderungan yang sudah mendarah-daging, dan itulah sebabnya mengapa, walaupun se-

gala macam kritikan yang pedas telah dilontarkan terhadapnya, ia dapat tetap menguasai cara-pendekatan teoritis kita, seringkali lebih kuat daripada yang dapat kita duga. Pada khususnya, struktur besar dan penting dari teori perdagangan internasional untuk sebagian yang paling besar masih tetap merupakan suatu teori keseimbangan. Inilah yang menjadi sebab pokok mengapa teori perdagangan internasional tidak dapat dijadikan landasan bagi teori yang effektip mengenai keterbelakangan dan perkembangan dan mengenai ketidakmerataan internasional.

Konsep keseimbangan stabil, walaupun tidak lagi berlaku secara konsisten sebagai suatu doktrin, masih tetap merupakan suatu kecenderungan ilmiah yang mengendalikan cara-pendekatan teoritis kita. Konsep ini mencakup, dan dijiwai oleh, semua kecenderungan-kecenderungan pokok teori ekonomi lainnya yang sudah dikemukakan di atas: konsep keselarasan kepentingan, kecenderungan anti-negara dan anti-organisasi, dan presumsi perdagangan bebas.

Suatu Titik Lemah

Kecenderungan-kecenderungan teori ekonomi ini telah saya sifati sebagai "obat-penenang" bagi doktrin kemerataan yang diletakkan pada basis dari teori ini. Tidak ada konsiliasi logis yang mungkin: pertentangan menjadi tersembunyi disebabkan karena ditenggelamkannya doktrin kemerataan. Sebagai suatu contoh dari ketentuan umum ini, dan sebagai pengantar untuk bab berikutnya mengenai teori perdagangan internasional, ada beberapa komentar singkat yang perlu disisipkan mengenai titik-lemah yang dikembangkan oleh para ahli ekonomi klassik di Inggeris berkenaan dengan kepentingan bangsa-bangsa luar negeri.

Salah satu unsur yang essensiil dari doktrin kemerataan adalah pendapat yang bersama-sama dianut oleh para ahli filsafat hukum alam dan kaum utiliter bahwa, dalam menghitung kesejahteraan umum, setiap orang harus dihitung satu dan tidak seorangpun boleh dihitung lebih besar ataupun lebih kecil dari setiap orang lainnya. Aspirasi dari filsafat-filsafat, dan juga dari teori ekonomi yang berkembang pada akhir abad ke-18 dan permulaan abad ke-19, untuk menjadi filsafat umum dan teori umum, adalah sesuai dengan

prinsip ini. Tekad untuk tidak menenggang pembatasan-pembatasan nasional terhadap pemikiran mereka memang merupakan salah satu ambisi intellektuil dari penulis-penulis di zaman itu, yang merupakan zaman kejayaannya dan layak untuk diingat sebagai zaman Kecerahan. Zaman ini membedakan semua pemikiran mereka dari hampir semua pemikiran yang terjadi sebelumnya.

Salah satu implikasi dari cara berpikir ini adalah bahwa yang diperhatikan oleh teori ekonomi haruslah kepentingan-kepentingan — pada dasarnya, "kesenangan" dan "kesusahan" — manusia pada umumnya di seluruh dunia. Secara logis tidaklah sesuai dengan landasan-landasan filosofis dari teori ekonomi apabila teori ini hanya membatasi perhatiannya kepada kepentingan-kepentingan suatu bangsa manusia tertentu saja. Pada prinsipnya hal ini sudah jelas dan dianggap sudah jelas; secara eksplisit hal ini tidak pernah diingkari oleh penulis-penulis yang menganut tradisi klassik besar. Selama dua ratus tahun hal ini telah memberikan sifat kosmopolitan kepada konsep-konsep kita yang paling abstrak dan pertimbangan-pertimbangan kita dalam ilmu ekonomi.

Akan tetapi, dengan cara yang aneh, dan sejauh berkenaan dengan hubungan-hubungan internasional, doktrin kemerataan sudah semenjak permulaan hampir dilupakan samasekali dalam praktek, terlebih-lebih jika dibandingkan dengan peranannya berkenaan dengan masalah-masalah yang murni bersifat nasional. Dalam hal inipun terdapat semacam titik lemah yang bersifat opportunistis. Sebagaimana dengan tepat dikemukakan oleh Professor Lionel Robbins,[8] adalah sukar untuk menemukan satu kasuspun di mana ahli ekonomi klassik Inggeris benar-benar merekomendasikan keharusan Inggeris berkorban untuk kesejahteraan seluruh bagian dunia lainnya. Pada waktu mereka, misalnya, merekomendasikan perdagangan bebas sebagai suatu kebijaksanaan umum, maka landasannya bukanlah karena perdagangan bebas itu akan menguntungkan dunia tetapi karena perdagangan bebas itu akan menguntungkan negeri mereka sendiri.

---

[8] The Theory of Economic Policy, Macmillan, London, 1952, halaman 9 dst.

Hal penting yang hendak saya tekankan adalah bahwa para ahli ekonomi klassik Inggeris,pada waktu hendak memecahkan persoalan-persoalan ekonomi internasional, tidaklah menetapkan kesejahteraan umat manusia sebagai konsep moral dan politis yang paling tinggi bagi mereka dan yang mengarahkan analisa mereka, tetapi kesejahteraan bangsa Inggeris. Akan tetapi, berdasarkan filsafat-filsafat pokok yang mereka anut dan teori-teori nilai abstrak yang mereka gunakan, maka secara logis kesejahteraan dunia adalah kriteria yang benar. Dengan mempersempit kriteria kesejahteraan maka mereka telah menentang prinsip-prinsip dasar mereka sendiri yang paling eksplisit, dan dengan demikian dapat dimengerti mengapa tulisan-tulisan mereka sedemikian bersifat menghindar mengenai hal ini.

Pada tingkatan yang sangat umum, di sini kita juga menjumpai suatu ilustrasi mengenai berfungsinya doktrin perdagangan bebas sebagai sarana rasionalisasi psikhologis. Karena, jika dapat diassumsikan bahwa perdagangan bebas juga akan menguntungkan semua negeri lainnya sebagaimana halnya dengan Inggeris — sebagai suatu dalil umum dan dengan banyak perkecualian yang mendapat perhatian sewajarnya dalam literatur tanpa membiarkannya mempengaruhi doktrin umum — maka pemilihan kriteria kesejahteraan yang lebih sempit tidak akan merugikan siapapun. Dan di dalam analisa, kesejahteraan siapa yang akan diuntungkan, tidak perlu lagi diassumsikan terlalu eksplisit. Demikianlah doktrin perdagangan bebas telah lebih memungkinkan para ahli ekonomi klassik untuk menghindarkan diri mereka sendiri dan para pembaca mereka dari adanya titik-lemah dalam pemikiran mereka.

Pada tingkatan emosionil yang lebih dalam, yakni dalam kerangka kesadaran umum di negara-negara maju di mana teori itu telah dikembangkan, titik-lemah ini tentu saja bertalian dengan sikap acuh-tak-acuh tradisionil terhadap orang-orang asing, yang telah saya singgung dalam bab terdahulu dan juga belum banyak mengalami perubahan yang diakibatkan oleh pemikiran-pemikiran abstrak selama masa Kecerahan dan sesudahnya.

XI

SUATU CATATAN TENTANG TEORI PERDAGANGAN INTERNASIONAL DAN PERSOALAN KETIDAKMERATAAN

Penyamaan Harga Faktor

SUATU STUDI, betapapun intensipnya, mengenai teori perdagangan internasional tidak akan banyak membantu dalam menjelaskan secara kausal tentang bagaimana terjadinya kenyataan ketidakmerataan ekonomi internasional dan mengapa ketidakmerataan tersebut cenderung untuk semakin besar. Sebaliknya, teori ini malahan dapat menimbulkan dugaan bahwa ketidakmerataan internasional tidaklah sebesar yang ada sekarang dan bahwa ketidak merataan itu bukannya akan semakin bertambah besar akan tetapi akan semakin mengecil.

"Kenyataan bahwa banyak negara-negara sedang-berkembang tidak memperoleh manfaat dari transportasi dan perdagangan modern seperti yang dinyatakan oleh teori, adalah salah satu fakta yang paling langsung menonjol dalam situasi internasional dewasa ini dan tidak mudah untuk dihilangkan" — pernyataan ini saya kutip dari suatu kertas-kerja seorang ahli ekonomi Swedia, almarhum Folke Hilgerdt; [1] sumbangan pikirannya yang sangat penting kepada pengertian kita mengenai "jaringan perdagangan internasional" dan hal-hal yang bertalian dengan itu, yang diberikannya pada waktu ia masih menjadi anggota Sekretariat Ekonomi dari Liga Bangsa-Bangsa, kini sudah menjadi teks klassik.

---

[1] "Uses and Limitations of International Trade in Overcoming Inequalities in World Distribution of Population and Resources", **World Population Conference**, Rome, 1954 (akan diterbitkan).

Hilgerdt menunjuk pada kenyataan bahwa perpindahan tenaga-kerja dan modal yang sangat besar dari Eropa telah merombak daerah-daerah pada jalur beriklim-sedang menjadi "tanah orang kulit putih" dengan perkembangan ekonomi yang cepat dan menerus dan dengan tingkat hidup yang tinggi dan semakin naik. "Namun demikian, terisinya secara lambat-laun 'ruang-ruang kosong' tidaklah mengurangi tekanan penduduk, misalnya, di daerah Asia yang kelebihan penduduk di mana jumlah tenaga kerja adalah yang paling melimpah". Semenjak lebih dari seperempat abad, perpindahan faktor-faktor produksi secara besar-besaran boleh dikatakan sudah berhenti. Tetapi yang dimaksudkan oleh Hilgerdt adalah bahwa, bahkan di zaman di mana perpindahan seperti itu benar-benar terjadi, perpindahan faktor-faktor produksi tidaklah berfungsi sebagai suatu kekuatan yang menyamakan.

Akan tetapi, perlu kita ingat-kembali bahwa menurut doktrin klassik perpindahan tenaga kerja dan modal antara negara-negara tidak dengan sendirinya menimbulkan suatu perkembangan ke arah penyamaan harga-harga faktor dan, dengan demikian juga , pendapatan. Teori perdagangan internasional sebagian besar memang dikembangkan berdasarkan assumsi abstrak tentang immobilitas semua faktor produksi secara internasional. Bahwa perdagangan itu sendiri menimbulkan suatu tendensi ke arah penyamaan harga-harga faktor secara lambat laun dan parsiil antara berbagai negara, dan tidak hanya hubungan-hubungan harga saja, hal itu sudah terkandung secara implisit di dalam urian para ahli ekonomi klassik, walaupun metode mereka dalam merumuskan hukum biaya komparatip berdasarkan satu faktor tunggal, yakni tenaga kerja, — yang tentu saja mempunyai "kwalitas" yang berbeda-beda — telah mengubah titik-berat ke arah lain.

Dalam kertas-kerja Eli Heckscher mengenai pengaruh dari perdagangan yang menyamakan harga-harga faktor dan perumusan-kembali yang dilakukan oleh Bertil Ohlin terhadap teori perdagangan internasional klassik menurut teori keseimbangan umum dari tipe aliran Lausanne dan pengembangan lebih lanjut yang dilakukannya terhadap pemikian

[1].Eli F. Heckscher, "The Effect of Foreign Trade on the Distribution of Income".

Heckscher mengenai penyamaan harga-harga faktor,[2] perdagangan bahkan nampak lebih jelas sebagai substitusi atau alternatip bagi perpindahan faktor-faktor. Yang menjadi perhatian utama dalam cara-pendekatan baru ini adalah pemberian titik-berat yang lebih eksplisit kepada pengaruh-pengaruh yang bersifat menseimbangkan dan menyamakan dari perdagangan internasional. Perdagangan akan memungkinkan kegiatan industri menyesuaikan diri dengan tempat sumber-sumber alam dan penduduk di berbagai daerah dan di berbagai negeri. Hasilnya adalah bahwa kelangkaan relatip dari tenaga kerja dan modal akan menjadi kurang berbeda.

Bertumpu pada landasan ini maka pada tahun-tahun sesudah perang, telah terjadi suatu diskusi yang hangat di antara para ahli ekonometri untuk membahas — dengan syarat-syarat khusus, abstrak dan statis — keeffektipan relatip dari tendensi menyamakan harga-harga faktor di berbagai negara sebagai hasil dari perdagangan internasional.[3]

Jadi, kita menyaksikan keganjilan bahwa dalam beberapa dasawarsa belakangan ini, di satu pihak ketidakmerataan ekonomi internasional telah semakin bertambah besar dan belakangan ini juga telah menjadi permasalahan praktis politik internasional yang semakin mendesak, sedang di lain pihak teori perdagangan internasional telah berkembang dengan arah yang semakin menekankan pendapat bahwa perdagangan melahirkan suatu tendensi ke arah penyamaan harga-harga faktor dan pendapatan secara lambat laun antara berbagai negara.

Kekurangmampuan suatu teori, dengan arah kepentingan tertentu seperti itu, untuk menjelaskan realitas tidak dapat dipandang sebagai akibat dari relatip merosotnya sistim perdagangan multilateral yang berfungsi di masa sebelum Pe-

---

Readings in the Theory of International Trade, dipilih oleh suatu komite dari American Economic Association, Allen & Unwin, London, 1950 (terjemahan dari aslinya bahasa Swedia tahun 1919); Bertil Ohlin, **Interregional and International Trade**, Harvard University Press, Cambridge, 1933.

[3] Diskusi baru-baru ini mengenai persoalan penyamaan harga faktor sebagai hasil yang ditimbulkan oleh perdagangan internasional, dimulai oleh Professor Paul A. Samuelson dalam dua artikelnya di dalam **Economic Journal**, 1948 dan 1949; referensi yang lebih lengkap, lihat Svend Laursen, "Production Functions and the Theory of International Trade", **The American Economic Review**, 1955, halaman 540 dst.

rang Dunia Kedua, suatu perubahan yang dihubungkan sebagai akibat dan sebab dari bertambahnya pembatasan-pembatasan terhadap perdagangan dan pembayaran internasional. Karena, sebagaimana disimak oleh Hilgerdt, apabila teori perdagangan internasional kita hadapkan dengan kenyataan-kenyataan ketidakmerataan internasional dalam periode sebelum tahun 1914, maka kitapun akan melihat kepincangan yang sama.

Kekurangmampuan Teori untuk Menjelaskan Fakta-fakta

Tidaklah tepat apabila dikatakan bahwa teori perdagangan internasional tidak memberi kita suatu model atau mekanisme logis yang merupakan suatu sistim hipotesa yang rasionil yang dapat dipergunakan untuk menjelaskan mengapa dan bagaimanakah timbulnya ketidakmerataan ekonomi yang sedemikian besarnya di antara berbagai negara dan mengapa ketidakmerataan itu cenderung untuk semakin bertambah besar. Teori ini malahan sudah dibelokkan, dan — **mirabile dictu** — semakin dibelokkan pada tahun-tahun terakhir ini — ke arah yang menuju kepada suatu situasi dan trend perkembangan yang samasekali berlawanan dengan situasi dan trend yang sesungguhnya.

Dalam keadaan seperti itu tidaklah mengherankan apabila literatur pada umumnya berusaha keras untuk tidak menghubungkan kenyataan-kenyataan ketidakmerataan internasional dan persoalan-persoalan keterbelakangan serta perkembangan dengan teori perdagangan internasional. Pengungkapan masalah ini dalam kertas-kerjanya dapat diterima sebagai karya orisinil dari Hilgerdt.

Professor Jacob Viner, eksponen terkemuka dari tradisi teoritis besar di kalangan para ahli ekonomi klassik dalam generasi kita sekarang ini, memberikan judul yang provokatip kepada kuliah-kuliahnya di Brasilia: **International Trade and Economic Development**[4] — tetapi tidak mengungkapkan masalah **ini.** Yang dilakukan oleh Viner adalah menyisihkan persoalan pembangunan ekonomi negara-negara sedang-berkembang untuk dibahas secara terpisah dalam bab yang terakhir, di mana ia mengemukakan banyak,

[4].The Clarendon Press, Oxford, 1953.

walaupun tidak begitu saling berhubungan, observasi dan saran-saran yang menarik mengenai kemiskinan. Dalam bab tersebut ia juga menyinggung bermacam-macam hubungan internasional: mengemukakan alasan-alasan mengapa modal asing barangkali tidak akan tersedia lagi dalam jumlah-jumlah besar, meyakinkan negara-negara sedang-berkembang, barangkali sedikit terlalu tergesa-gesa, terhadap trend umum dari semakin memburuknya perubahan dasar pertukaran bagi mereka, dan menunjukkan kemungkinan yang terbuka bagi mereka, **nota bene** dengan management fiskal dan moneter yang baik, untuk mengatasi akibat-akibat yang ditimbulkan oleh besarnya fluktuasi harga-harga barang eksport mereka.

Tetapi teori perdagangan internasional hanya muncul sekali saja, dan dalam perumusan-perumusan umum tertentu ia sudah agak hilang dan tidak lagi pada tempatnya yang tepat.[5] Dalam lima bab pertama ia memberi uraian yang enak dibaca mengenai pendapat-pendapatnya yang ortodoks tentang banyak persoalan di lapangan perdagangan internasional, tetapi sayang sekali hanya sedikit membicarakan tentang apa yang diharapkan oleh pembaca dari judul buku tersebut: hubungan antara perdagangan dan pembangunan — kecuali dalam bentuk referensi-referensi intellektuil yang terpencar-pencar di seluruh buku tersebut.[6].

---

[5]. Sebagai contoh: "Dalam suatu negara di mana sektor pertanian adalah yang paling dominan, pertambahan jumlah penduduk yang cepat tetapi tidak disertai oleh kenaikan yang proporsionil dalam permintaan terhadap hasil-hasil pertaniannya, dalam keadaan pasar-bebas akan secara spontan menimbulkan kekuatan-kekuatan yang bekerja ke arah pengindustrialisasian negara yang bersangkutan dengan jalan mengakibatkan produksi pertanian menjadi kurang menguntungkan" (**ibid.**, halaman 113). Hal ini sangatlah tidak sesuai dengan apa yang benar-benar terjadi dan sedang terjadi di negara-negara sedang-berkembang.

Satu hal penting di mana pemikiran berdasarkan assumsi keseimbangan samasekali menyesatkan adalah konsep bahwa "keadaan pasar-bebas akan secara spontan menimbulkan kekuatan-kekuatan yang bekerja" ke arah peseimbangan industri dan pertanian. Sesungguhnyalah, kendatipun pertambahan jumlah penduduk dan perbandingannya terhadap tanah mengakibatkan produktivitas marginal tenaga kerja dalam pertanian berkurang menjadi nol, namun tenaga kerja tidak akan tersedia bagi industrialisasi kecuali dengan upah yang relatip tinggi. Biaya dan harga dalam industri tidaklah mencerminkan opportunity costs (atau biaya penggantian) riil.

[6]. Mungkin Viner akan menjawab dengan menekankan bahwa ia mengassumsikan "keadaan pasar bebas"; tetapi sebagai suatu isi logis yang sangat inklusip. Maka soalnya adalah bahwa assumsi seperti itu adalah tidak realistis samasekali. Memang masih merupakan pertanyaan yang belum dapat terjawab: apakah makna sebenarnya dari

Adalah menarik untuk mencari penjelasan mengenai terisolasinya teori perdagangan internasional terhadap fakta-fakta kehidupan ekonomi.

Penyebabnya yang utama adalah bahwa teori perdagangan internasional, jauh melebihi setiap bagian teori ekonomi lainnya, tetap setia kepada warisan para ahli ekonomi klassik. Saya telah mengemukakan kebutaan mereka terhadap persoalan kemerataan internasional. Warisan doktrin-doktrin dan kecenderungan-kecenderungan — doktrin perdagangan bebas, kecenderungan laissez faire, dan konsep keselarasan kepentingan — dan sistim assumsi-assumsi statis yang melandasi konstruksi-konstruksi teoritis, telah dibiarkan memainkan peranan yang lebih bebas dalam teori perdagangan internasional daripada dalam teori-teori ekonomi lainnya.

Dengan demikian, teori perdagangan internasional, dan juga teori ekonomi pada umumnya, tidak pernah berkembang untuk dapat mencakup realitas ketidakmerataan yang besar dan yang semakin bertambah besar dan juga realitas proses-proses yang dinamis dari keterbelakangan dan perkembangan. Teori ekonomi tidak pernah dipusatkan pada persoalan-persoalan yang bertalian dengan perbedaan-perbedaan besar antara teknik-teknik produksi dan antara fungsi-fungsi produktivitas itu sendiri, yang berhubungan dengan perbedaan-perbedaan yang sangat besar dalam kelangkaan relatipnya faktor-faktor produksi dan dengan perbedaan-perbedaan yang sangat besar dalam standar hidup serta seluruh kerangka kebudayaan.

---

assumsi ini dalam kerangka kebudayaan, sosial, psikhologi dan ekonomi di negara-negara sedang berkembang; jika pertanyaan ini tidak dapat dijawab — dan saya percaya bahwa pertanyaan tersebut tidak dapat dijawab — maka seluruh cara berpikirpun akan tetap tidak mempunyai arti; dan akan menjadi salah jika ada sesuatu kesimpulan yang ditarik mengenai realitas.Dengan hal ini Viner barangkali dapat sependapat karena, sebagaimana telah saya kemukakan dalam teks, dalam kenyataannya ia tidak mencoba penggunaan yang konsisten dari sesuatu teori dalam uraiannya mengenai persoalan-persoalan pembangunan negara-negara sedang-berkembang. Selanjutnya, kendatipun industri memberi kemungkinan memperoleh laba namun tidak ada usahawan yang menggarap kesempatan tersebut. Bahkan lebih fundamentil lagi, keinginan memperoleh laba sebagai kekuatan motivasi dalam tingkah-laku manusia tidaklah seuniversil seperti yang diduga oleh kaum klassik; khususnya, tipe laba yang diperoleh dari kegiatan produksi dan investasi jangka panjang tidaklah begitu menarik.

Teori perdagangan internasional, lebih dari setiap cabang teori ekonomi lainnya, juga didominasi oleh assumsi keseimbangan stabil, yang berarti mengandung kepercayaan bahwa biasanya sesuatu perubahan akan menimbulkan perubahan-perubahan sekunder sebagai reaksi dengan arah yang berlawanan. Hanya berdasarkan assumsi inilah — dan di samping itu sejumlah assumsi lainnya — perdagangan merupakan suatu unsur dalam proses ekonomi yang bekerja menimbulkan ketidakmerataan ekonomi yang lebih besar antara daerah-daerah dan antara negara-negara.[7] Dengan assumsi sebaliknya dan yang lebih realistis, bahwa proses ekonomi itu lebih sering bersifat kumulatip disebabkan karena kausasi sirkuler, maka peranan perdagangan internasionalpun menjadi, sebagaimana telah dijelaskan, berlawanan dengan peranannya sebagai sarana bagi kekuatan-kekuatan pasar yang cenderung mengakibatkan bertambah besarnya ketidak-merataan, apabila, sebagaimana biasanya terjadi di negara-negara sedang-berkembang, spread effects lemah.

Konsep lain, yang bersama-sama dengan assumsi keseimbangan telah mengisolasikan teori perdagangan internasional terhadap kenyataan-kenyataan ketidak-merataan internasional dan persoalan-persoalan keterbelakangan dan perkembangan yang dinamis, adalah pembedaan antara faktor-faktor "ekonomis" dan faktor-faktor "non-ekonomis". Faktor-faktor non-ekonomis adalah serupa dengan apa yang oleh para ahli ekonomi klassik dinamakan "kwalitas" faktor-

---

[7]. Kritik ini — dalam bentuk negatipnya, bahwa assumsi keseimbangan dan cara-pendekatan teoritis yang digambarkannya adalah tidak realistis — tidaklah orisinil, sebagaimana telah saya tekankan dalam bab terakhir. Juga telah sering dikemukakan bahwa teori perdagangan internasional, lebih dari setiap bagian teori ekonomi lainnya, adalah tetap merupakan suatu teori keseimbangan. Professor John H. Williams, berkenaan dengan hubungan antara kebijaksanaan ekonomi dan teori ekonomi, telah melihat salah satu paradoks terbesar pada waktu-waktu belakangan ini, yakni bahwa "walaupun semenjak tahun 1914 dunia sudah mengalami gangguan-gangguan yang besar dan malahan terus menerus, namun teori perdagangan internasional formil masih saja tetap menekankan tendensi-tendensi ke arah keseimbangan" (**Economic Stability in a Changing World**, Oxford University Press, 1953, halaman 24); "kecenderungan pokok dalam teori, sekurang-kurangnya hingga waktu belakangan ini, memang kelihatannya adalah ke arah semakin ditekankannya tendensi-tendensi keseimbangan — dengan jalan menyempurnakan analisa klassik, atau melalui salah satu teori nilai yang lebih modern, ataupun dengan jalan mengintrodusir lebih banyak negara dan komoditi ..... Metode yang dinamakan "modern" atau cara pendekatan Keynesian malahan lebih menitikberatkannya lagi melalui analisanya mengenai penyesuaian perdagangan internasional menurut pendapatan (**Ibid.**, halaman 29).

faktor produksi dan juga "keeffektipan" produksi di berbagai lapangan.

Kita tidak dapat menuduh bahwa para ahli ekonomi klassik telah mengabaikan pentingnya faktor-faktor non-ekonomis. Viner, yang telah saya sebutkan sebagai penulis modern yang paling terkemuka dalam tradisi klassik besar, malahan mengkritik Heckscher dan Ohlin yang telah mengabaikan aspek-aspek ini, dan selanjutnya berkata:

> *Adalah wajib bagi ahli ekonomi ..... untuk mengakui dan menyatakan bahwa perbaikan ekonomi tidaklah semata-mata merupakan masalah modal yang lebih banyak, atau areal tanah yang lebih luas, ataupun batubara yang lebih banyak di dalam kandungan tanah, tetapi juga masalah pengembangan keeffektipan management dan usaha-usaha tenaga-kerja kasar melalui pendidikan yang lebih baik, kesehatan yang lebih baik, motivasi yang lebih baik, dan organisasi politik dan sosial yang lebih baik. Jika ia tidak berbuat demikian, maka kesalahan yang menyebabkan timbulnya kemiskinan nasional akan ditimpakannya kepada keadaan lingkungan fisik yang berada di luar jangkauan manusia, atau kepada faktor-faktor yang bersifat ekstern bagi perekonomian yang bersangkutan, kepada dilalaikannya faktor-faktor manusia, sosial, politik dan moral yang bersifat intern yang dapat memikul sebagian besar dari tanggungjawab sebenarnya.* [8]

Dalam situasi "kwalitas" faktor-faktor produksi dan "keefektipan" produksi di berbagai lapangan inilah kita harus mencari sebagian besar penjelasan teoritis mengenai sangat berbeda-bedanya perkembangan antara negara-negara dan mengenai tidak aktipnya perdagangan internasional sebagai kekuatan meratakan. Tetapi menggabungkan semua hal ini menjadi satu konsep tunggal, abstrak dan samar-samar dan memperlakukan penggabungan ini sebagai satu kesatuan yang kuat dan statis, justru akan berarti menempatkan hal-hal tersebut di luar analisa, yakni tidak mencari penjelasan teoritis yang diminta berkenaan dengan dikemukakannya juga saling hubungan dengan faktor-faktor non-ekonomis. Dan referensi yang kadang-kadang dilakukan kepada unsur-

[8] Ibid., halaman 16.

unsur individuil yang dicakup oleh gabungan ini dan perubahan-perubahannya, tidaklah merupakan suatu penjelasan yang sistimatis, yang menghubungkan pembangunan ekonomi dengan teori ekonomi, tetapi malahan merupakan pembalikan terhadap metode yang tidak membeda-bedakan "semua hal" dari aliran historis Jerman, yang paling sedikit kemiripannya dengan metode Viner.

Menentukan seperangkat fenomena tertentu sebagai "faktor-faktor ekonomis", sedangkan hal-hal lainnya dibiarkan berada di luar analisa, adalah suatu prosedur yang erat berhubungan dengan cara-pendekatan keseimbangan stabil. Karena justru di lapangan yang berkenaan dengan "faktor-faktor non-ekonomis" inilah, yang oleh teori perdagangan internasional biasanya dianggap sudah tertentu dan statis, assumsi keseimbangan itu paling tidak realistis dan di mana kausasi sirkuler merupakan hal yang biasa.[9]

Pengaruhnya terhadap Diskusi mengenai Keterbelakangan dan Perkembangan

Teori perdagangan internasional dan kecenderungan-kecenderungan idiologisnya yang inheren sudah barang tentu juga berpengaruh — sampai tingkat tertentu dan sedikit banyak berupa implikasi — terhadap diskussi pada tahun-

[9] Dalam kertas-kerjanya yang penting pada akhir tahun dua puluhan, "The Theory of International Trade Reconsidered", Williams telah mengemukakan bahwa "teori klassik mengassumsikan sebagai hal yang sudah tetap, untuk tujuan penalaran, justru hal-hal yang .... seharusnya menjadi obyek studi jika apa yang ingin kita ketahui adalah akibat-akibat dan sebab-sebab dari perdagangan internasional, diassumsikan sedemikian luasnya sehingga tidak satupun fakta-fakta penting yang tidak mendapat tempat di dalam analisa; dan bahwa "hubungan antara perdagangan internasional dan pengembangan sumber-sumber baru dan kekuatan-kekuatan produksi adalah merupakan bagian yang lebih penting dalam eksplorasi mengenai status bangsa-bangsa dewasa ini, mengenai pendapatan, harga dan kemakmuran, jika dibandingkan dengan analisa nilai yang berdasarkan cross section yang dilakukan oleh para ahli ekonomi klassik, dengan assumsinya bahwa jatah faktor-faktor produksi sudah tertentu, sudah ada dan dipekerjakan" (**Economic Journal**, 1929, halaman 195 dst.). Dalam sejarah ilmu ekonomi, Friederich List telah sejak awal mengatakan betapa salahnya mengassumsikan bahwa faktor-faktor pembelian alam itu sudah tertentu. Menarik juga untuk dicatat bahwa List mempunyai pengaruh yang besar terutama di Amerika — pada waktu Amerika masih merupakan suatu negara "sedang-berkembang", walaupun dalam artian yang lain, mengingat bahwa tingkat pendapatannya per kapita pada waktu itu adalah jauh lebih tinggi daripada negara-negara yang dewasa ini dinamakan negara-negara sedang berkembang.

tahun belakangan ini mengenai keterbelakangan dan perkembangan ekonomi.

Kenyataan-kenyataan ketidakmerataan ekonomi internasional dan tendensinya untuk bertambah besar, sangatlah tidak menyenangkan dari sudut pandangan teori ini, yang telah berpaling dari fenomena-fenomena tersebut dan malahan mengatakan bahwa perdagangan internasional mempunyai pengaruh-pengaruh yang bersifat menyamakan. Ketidaksesuaian antara fakta-fakta dan teori ini pada umumnya tidak pernah ditekankan. Di dalam diskusi mengenai keterbelakangan dan perkembangan juga tidak banyak terdapat usaha yang konsisten untuk menonjolkan penjelasan mengenai ketidakmerataan dan tendensinya untuk bertambah besar sebagai suatu persoalan pokok. Bahkan dewasa inipun, di mana fakta-fakta ketidakmerataan ini sedang ditonjolkan oleh semakin meningkatnya ketegangan politik internasional, terdapat suatu kecenderungan yang sangat kuat untuk membelokkan diskusi ke arah aspek-aspek lainnya dari persoalan negara-negara sedang-berkembang dan menghindari aspek-aspek yang bertalian dengan ketidakmerataan ekonomi internasional.

Tendensi yang inheren di dalam teori perdagangan internasional ini juga mempunyai kesejajaran yang menarik dalam tipe diskusi yang terjadi di negara-negara berkembang mengenai kebijaksanaan-kebijaksanaan perdagangan negara-negara sedang-berkembang. Nasehat yang paling sering diberikan kepada negara-negara sedang-berkembang — bahwa mereka harus menghindari campurtangan ke dalam perdagangan dan pembayaran internasional — dan juga penekanan yang dilakukan terhadap kebijaksanaan-kebijaksanaan perdagangan mereka melalui kebijaksanaan-kebijaksanaan yang ditempuh oleh negara-negara berkembang itu sendiri, ditentukan tanpa mempertimbangkan dinamikanya ketidakmerataan ekonomi internasional.

Kebanyakan nasehat yang diberikan kepada negara-negara sedang-berkembang, dan penekanan-penekanan yang dilakukan terhadap mereka, malahan biasanya dirasionilkan menurut teori perdagangan internasional yang dilandaskan pada assumsi-assumsi yang tidak realistis berkenaan dengan

negara-negara sedang-berkembang. Dan organisasi-organisasi internasional di lapangan perdaganganpun — Dana Moneter Internasional, Organisasi Perdagangan Internasional yang kini sudah tidak aktip lagi, dan GATT — terus menerus cenderung untuk dirambati oleh unsur-unsur idiologis yang saya namakan kecenderungan-kecenderungan teori ekonomi dan yang mempunyai pengaruh paling kuat terhadap teori perdagangan internasional.

Kecenderungan sistimatis yang bekerja dalam sedemikian banyak kegiatan-kegiatan intellektuil yang bertalian dengan nasehat-nasehat kebijaksanaan internasional bagi negara-negara sedang-berkembang adalah berhubungan dengan kenyataan bahwa cara-pendekatan keseimbangan stabil masih tetap paling sering merupakan konsep yang paling dominan digunakan, dan kenyataan lebih lanjut bahwa konsep keseimbangan mempunyai ikatan idiologis dengan kecenderungan-kecenderungan lama dan kuat: keselarasan kepentingan, laissez faire dan perdagangan bebas. Kecederungan tersebut dimuati dengan "telos" dan penilaian-penilaian yang diobyektipkan dan dengan demikian merupakan penilaian-penilaian tersembunyi: jarang pemilihannya dilakukan semata-mata sebagai sarana teoritis dengan penuh kesadaran akan sifat arbitrernya dari sudut pandangan kebijaksanaan.

Dalam Bab VIII telah saya kemukakan bahwa kebutuhan yang sangat mendesak akan perencanaan pembangunan ekonomi semesta oleh negara di negara-negara sedang-berkembang, kini pada umumnya sudah diakui, tidak hanya di negara-negara yang bersangkutan saja tetapi juga praktis oleh semua ahli ekonomi dan negarawan negara-negara maju. Perencanaan ekonomi secara sentral dan campurtangan negara secara besar-besaran untuk mengeffektipkan perencanaan sudah dipahami sebagai suatu keharusan untuk menembus stagnasi ekonomi dan mengingat bahwa penembusan ini tidak akan terjadi jika tidak ada tindakan untuk menembusnya. Tetapi sangatlah jelas bahwa pengakuan yang bersifat keharusan politis ini dalam banyak hal adalah pengakuan yang diberikan dengan rasa terpaksa dan apabila saatnya sudah tiba untuk melaksanakan kebijaksanaan umum campurtangan negara ini maka bermunculanlah segala

macam argumen untuk membelokkannya ke dalam laissez faire. Hal ini terutama kita jumpai di lapangan perdagangan dan pembayaran internasional di mana kepentingan negara-negara berkembang dalam **status quo** juga menjadi taruhan.

Dengan demikian, cara-pendekatan keseimbangan, dengan konnotasi idiologis tradisionilnya yang kuat, dapat berperan dengan menyenangkan dan dalam suasana yang kebetulan menguntungkan. Karena, walaupun cara-pendekatan yang realistis, yang mengakui sangat dominannya kausasi sirkuler yang mempunyai pengaruh-pengaruh kumulatip di dalam perkembangan sosial, membenarkan perencanaan pembangunan ekonomi secara sentral dan campurtangan negara secara besar-besaran di negara sedang-berkembang, namun cara-pendekatan keseimbangan, karena konnotasi idiologis yang diwarisinya, menimbulkan kesimpulan-kesimpulan laissez faire.

Akan tetapi, walaupun semua itu sudah dikatakan namun haruslah ditekankan bahwa literatur yang banyak dan semakin bertambah dengan cepat mengenai persoalan-persoalan ekonomi negara-negara sedang-berkembang pada keseluruhannya hanya menaruh perhatian kecil kepada teori ekonomi pada umumnya atau kepada teori perdagangan internasional pada khususnya. Dalam tahapnya yang sekarang literatur ini secara keseluruhan mempunyai kecenderungan yang agak kurang teoritis. Paling banter literatur ini mencari validitas dengan mendekatkan diri kepada landasan fakta-fakta konkrit dan persoalan-persoalan praktis.

Kebanyakan penulis di lapangan ini menyatakan keinginan mereka akan suatu kerangka teoritis. Tetapi keinginan ini biasanya disifati oleh skeptisme, kadang-kadang menjelma menjadi ketidakpercayaan total bahwa kelak kita akan dapat memiliki suatu teori umum mengenai keterbelakangan dan perkembangan ekonomi.

Front Melawan Kemurtadan

Sampai sebegitu jauh saya telah membicarakan teori perdagangan internasional seolah-olah teori tersebut adalah suatu sistim pemikiran komprehensip tunggal yang harus ditolak **in toto,** jika sistim itu tidak diterima. Menguntungkan

bagi konservatisme ilmiah saya bahwa tidaklah demikian halnya. Sistim pemikiran yang telah saya kritik sebenarnya adalah suatu matrix dari sejumlah besar teorema khusus, yang kebanyakan di antaranya dapat dibentuk-kembali dan disesuaikan dengan sistim-sistim lain yang dilandaskan pada assumsi-assumsi lain.

Khazanah teorema-teorema ekonomi ini adalah sumbangan yang terus menerus dari karya banyak generasi para teoritisi. Karl Menger pernah menekankan bahwa ilmu pengetahuan kita telah dibangun oleh para ilmiawan yang tidak begitu bersedia mengorbankan waktu-luangnya untuk merenungkan pemikiran mereka sendiri dan menyelidiki dasar-dasar logikanya. Dan dengan semangat yang sama Knut Wicksell juga menunjukkan, sebagai pertanda seorang ahli ekonomi yang baik, bahwa untuk sebagian besar dia berdiri di atas metode-metode dan assumsi-assumsi yang dipergunakannya. Atas dasar konsep metafisis dan didominasi oleh kecenderungan-kecenderungan opportunistis, yang telah saya coba mensifatinya di atas, para ahli ekonomi dalam setiap generasi, dimulai dengan penulis-penulis klassik, telah semakin menambah pengetahuan realistis kita mengenai dunia.

Pada kesempatan ini saya tidak bermaksud untuk menjelaskan pengetahuan yang merupakan hasil akumulasi ini, tetapi hendak memperlihatkan dan menjelaskan apa yang juga saya anggap benar, yakni bahwa teori perdagangan internasional dan tentu juga teori ekonomi pada umumnya tidak pernah dikembangkan untuk mencakup realitas ketidakmerataan ekonomi yang besar dan semakin bertambah besar dan realitas proses keterbelakangan dan perkembangan yang dinamis. Dan berkenaan dengan keengganan teori ekonomi untuk langsung membicarakan persoalan-persoalan yang bertalian dengan masalah kemerataan, terdapat penjelasan-penjelasan yang harus diperinci jika kita hendak membebaskan teori ekonomi dari kepincangan-kepincangannya yang sekarang.

Kenyataan bahwa teori ekonomi sekarang ini agak lumpuh apabila berhadapan dengan persoalan-persoalan tersebut di atas tidaklah berarti bahwa ia tidak dapat diterapkan dengan berhasil baik kepada situasi-situasi lain di mana tidak ter-

dapat ketidakmerataan ekonomi yang besar seperti itu. Bahkan konsep keseimbangan stabilpun, yang tidak realistis apabila dipergunakan untuk menganalisa proses-proses sosial yang normal, kadang-kadang dapat memainkan suatu peranan yang sangat bermanfaat dalam menganalisa beberapa persoalan, khususnya apabila hanya menyangkut jangka pendek saja.

Dan kebanyakan teorema-teorema khusus yang merupakan komponen dari struktur yang besar, yang perangkaannya tidak dapat saya terima, dapat dipergunakan dengan manfaat besar dalam struktur yang samasekali lain. Banyak di antara teorema ini memang tidak begitu sesuai di dalam struktur yang sekarang, tetapi akan sangat sesuai di dalam struktur yang baru. Berkembangnya argumen "infant industry" dan banyak lagi argumen-argumen khusus lainnya yang sudah dipertimbangkan oleh para ahli ekonomi klassik, khususnya sebagaimana terdapat di dalam diskusi mereka mengenai persoalan-persoalan praktis pada waktu itu, mengandung **in nuce** petunjuk-petunjuk mengenai carapendekatan yang jauh lebih realistis kepada persoalan-persoalan negara-negara sedang-berkembang.

Dalam beberapa dasawarsa belakangan ini telah banyak usaha yang ditujukan untuk menghubungkan perkembangan-perkembangan dalam perdagangan internasional dengan proses-proses kumulatip yang dianalisa di dalam kerangka teori konjungtur. Banyak pembicaraan di sekitar "dollar gap", karena juga menyangkut pentingnya elastisitas penawaran dan penawaran bagi perdagangan dan pembayaran internasional — kadang-kadang sampai kepada kesimpulan tentang kemungkinan "ketidak-seimbangan abadi" (perpetual disequilibrium) — yang juga bersifat tidak ortodoks.

Kalaupun kita sudah semakin dekat pada perumusan suatu teori umum mengenai keterbelakangan dan perkembangan ekonomi,maka masih tetap akan sukar — tetapi harus — untuk mengintegrasikannya ke dalam teori ekonomi umum kita, dan lebih khusus lagi membuatnya dan teori perdagangan internasional menjadi saling konsisten. Berpegang kepada teori-teori yang secara logis tidak berhubungan dan dalam ke-

nyataannya tidak saling konsisten, bukanlah suatu keadaan yang memuaskan.

Untuk mewujudkan integrasi ini hampir pasti, di satu pihak, berarti penyesuaian dan perubahan-perubahan yang tidak kecil dalam teori ekonomi umum. Perubahan-perubahan tersebut akan mencerminkan kemajuan dalam pengertian kita mengenai perekonomian dunia yang diakibatkan oleh semakin intensipnya studi-studi yang dilakukan mengenai persoalan-persoalan jangka panjang yang bertalian dengan kenyataan-kenyataan ketidakmerataan ekonomi dan proses-proses keterbelakangan dan perkembangan yang dinamis.

Di lain pihak, teori mengenai keterbelakangan dan perkembangan, apabila hendak diperinci, tidak akan dikonstruksi begitu saja dari suatu konsepsi' strukturil yang luas, seperti yang saya coba sketsakan dalam Bagian Satu, ditambah dengan data empiris: di dalam kerangka besar teori-teori umum yang ada banyak argumen dan teorema-teorema yang sudah kita kenal, demikian juga teori perdagangan internasional, yang dapat dipilih, disesuaikan dan dimasukkan sebagai bahan-bahan ke dalam struktur baru.Dalam ilmu ekonomi, sebagaimana halnya dengan teori sosial pada umumnya, pemikiran-pemikiran lama jarang yang dibuang samasekali, dan tidak ada konsep-konsep yang baru dan orisinil.

Situasi politik dunia yang sudah berubah, desakan yang mengharuskan — yang terkandung di dalam perubahan situasi politik ini — pemusatan perhatian kepada persoalan-persoalan yang sama sekali baru dan sangat berbeda dan tampilnya sedemikian banyak peserta baru dari bangsa-bangsa yang selama ini pasrah-passip dan membisu pasti merupakan permulaan suatu revolusi juga di lapangan ilmu sosial, memperluas cakrawala kita dan secara radikal memberi arah baru kepada penelitian kita. Dari proses yang dahsyat ini harus juga muncul suatu teori ekonomi yang lebih realistis dan relevan.

XII

KESULITAN LOGIS DARI SEMUA ILMU

Hubungan antara Moral dan Kepincangan-kepincangan Intellektuil

APABILA KENYATAAN-KENYATAAN ketidakmerata-an ekonomi internasional dan tendensinya untuk semakin besar dikonfrontasikan dengan keadaan hati-nurani umum di negara-negara kaya dan dengan teori ekonomi yang telah berkembang di dalam kerangka kebudayaan negara-negara tersebut, maka terungkaplah adanya kepincangan-kepincangan di lapangan moral dan lapangan intellektuil.

Di antara kedua kepincangan tersebut, kepincangan moral adalah yang fundamentil. Di satu pihak, di negara-negara kaya ini, berkenaan dengan lapangan penilaian umum, terdapat suatu sikap umum yang diwarisi dari zaman dahulu kala, yakni kesetiaan kepada cita-cita bahwa semua orang mempunyai hak atas persamaan kesempatan, dengan tidak membedakan ras dan warna, agama dan kepercayaan, status sosial dan kebangsaan. Di lain pihak, dalam kehidupan mereka sehari-hari sebagai individu dan sebagai warganegara, orang-orang di negara-negara kaya tidak bersedia memikul konsekwensi-konsekwensi dari prinsip moral yang agung ini, sampai suatu tingkat tertentu yang — betapapun masih jauh — mendekati terwujudnya cita-cita tersebut.

Teori ekonomi hanyalah salah satu segmen dari kebudayaan total. Ia disesuaikan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan rasionalisasi yang opportunistis. Agar supaya mereka di sana dapat hidup setenang-tenangnya dengan kepincangan moral di dalam hati mereka, maka mereka membutuhkan teori ekonomi yang diarahkan sede-

mikian rupa sehingga sejauh mungkin mengalihkan perhatian dari kepincangan moral tersebut.

Hal ini memperbesar kekuatan-hidupnya kecenderungan-kecenderungan doktrin lama dari teori ekonomi yang mempunyai nilai instrumental sebagai obat-penenang bagi doktrin kemerataan yang melandasi teori itu sendiri, dan juga kekuatan-hidupnya sarana-sarana teoritis seperti itu untuk "membuktikan" kecenderungan-kecenderungan tersebut sebagai cara-pendekatan keseimbangan stabil dan abstraksi dari faktor-faktor "non-ekonomis". Akibat-gabungan dari kecenderungan-kecenderungan ini dalam teori ekonomi — yang semuanya terhubung secara logis terhadap satu sama lain dan terhadap filsafat hukum alam dan filsafat utiliter yang mencabangkan teori ekonomi — telah dan masih tetap menjauhkan teori ekonomi dari fakta-fakta dan hubungan-hubungan kausal yang, jika dianalisa, akan memusatkan perhatian kepada ketidakmerataan ekonomi antara daerah-daerah dan antara negara-negara, dan dengan demikian kepada kepincangan moral yang fundamentil.

Dalam situasi ini pembelokan yang tidak-teoritis yang telah kita saksikan dalam literatur yang bertambah dengan cepat tentang persoalan-persoalan negara-negara sedang-berkembang akan nampak sebagai suatu reaksi yang sehat dari pihak para ahli ilmu sosial yang mengabdikan usaha-usaha mereka kepada persoalan-persoalan ini. Mencoba bekerja tanpa menggunakan suatu teori umum nampaknya adalah suatu jalan yang lebih aman daripada menggunakan teori yang menyimpang dan salah.

Kebutuhan Logis akan Suatu Teori dan Keharusan Menyesuaikannya dengan Fakta

Akan tetapi harus ditegaskan bahwa teori adalah suatu hal yang tidak terpisahkan dalam pekerjaan ilmiah. Perlunya teori tidak hanya untuk mengorganisasi hasil-hasil penelitian sedemikian rupa sehingga bermanfaat tetapi juga, dan lebih pokok lagi, untuk menentukan pertanyaan-pertanyaan apa yang harus ditanyakan. Pengetahuan ilmiah tidak pernah muncul dengan sendirinya dari penelitian empiris yang masih mentah, tetapi hanya apabila timbul persoalan-per-

soalan yang harus dipecahkan; dan pemecahan-pemecahan seperti itu dilandaskan pada assumsi adanya sistim persoalan-persoalan yang dikoordinasikan secara logis.

Dengan demikian, teori pasti selalu bersifat **a priori** terhadap observasi empiris atas fakta-fakta. Fakta hanya dapat mempunyai arti apabila ia sudah diselidiki dan diorganisir dalam kerangka suatu teori. Di luar kerangka seperti itu, fakta tidak mempunyai eksistensi sebagai bagian dari pengetahuan ilmiah. Pertanyaan harus diajukan sebelum jawaban dapat diperoleh dan supaya mempunyai arti, pertanyaan itu haruslah merupakan bagian dari suatu usaha yang terkoordinir secara logis untuk mengerti realitas sosial secara keseluruhan. Suatu cara-pendekatan yang non-teoritis adalah menurut logika yang sebenarnya, suatu hal yang tidak masuk akal.

Dengan demikian, yang selalu mendasari dan mengarahkan setiap usaha untuk memperoleh kebenaran mengenai masyarakat adalah teori: suatu visi yang luas mengenai fakta-fakta apa yang essensiil dan hubungan-hubungan kausal apa yang terdapat di antara fakta-fakta itu. Teori yang menentukan arahnya penelitian haruslah eksplisit. Bahaya dari implisitnya teori — karena tidak menyatakan alasan-alasan mengapa pertanyaan-pertanyaan tertentu itu ditanyakan dan mengapa hasil-hasilnya diorganisir seperti yang dilakukan — adalah bahwa teori seperti itu terhindar dari kritikan.

Di lain pihak, jika teori itu bersifat **a priori** maka hal itu adalah merupakan prinsip pertama dari ilmu pengetahuan bahwa fakta itu berdaulat. Dengan perkataan lain, teori tidak pernah lebih dari suatu hipotesa. Apabila observasi atas fakta tidak sesuai dengan teori, yakni apabila fakta-fakta itu tidak mempunyai arti dalam kerangka teori yang dipergunakan dalam melaksanakan penelitian yang bersangkutan, maka teori tersebut harus ditinggalkan dan diganti dengan teori lain yang memungkinkan kesesuaian yang lebih baik.

Dengan demikian, teori dan penelitian pencarian-fakta haruslah terus menerus disesuaikan-kembali satu sama lain, akan tetapi dengan berpegang pada prinsip bahwa dalam analisa terakhir faktalah yang menentukan. Karena teori hanyalah suatu hipotesa, maka kriteria kebenarannyapun

tidak pernah lain daripada kriterian pragmatis, yakni kemanfaatannya membawa observasi fakta-fakta ke dalam suatu sistim pengetahuan yang bermakna dan tidak saling bertentangan. Dan dengan demikian kemajuan ilmiahpun dapat dihadapkan akan dihasilkan oleh proses coba-coba (a process of trials and errors).

Di lapangan moral, proses logis yang serupa dengan itu adalah pertimbangan moral, yang berlangsung berdasarkan assumsi bahwa antara penilaian-penilaian kita harus terdapat konsistensi, suatu permintaan yang dituntut oleh perasaan, perasaan mana adalah riil disebabkan karena rasionalisme yang juga merupakan bagian dari kebudayaan kita. Karena penilaian-penilaian adalah berkenaan dengan realitas sosial, dan karena dengan demikian saling hubungan antara penilaian-penilaian itu secara logis meliputi kepercayaan orang-orang mengenai realitas ini, maka proses perbaikan teori-teori merekapun supaya sesuai dengan fakta-fakta sekaligus memainkan peranan yang penting dalam usaha-usaha memberikan kejelasan, kejujuran dan konsistensi kepada cita-cita moral mereka: untuk memurnikan dan memperkuat kesadaran umum.

Orang-orang berkeinginan untuk menjadi rasionil. Pencarian-kebenaran ilmiah dengan memperkuat kepercayaan juga mempengaruhi penilaian-penilaian. "Dalam peradaban yang rasionalistis, tidak saja kepercayaan dibentuk oleh penilaian, tetapi juga penilaian tergantung pada kepercayaan". [1]

Sumber Asli dari Teori yang Benar

Realisme dan relevannya penelitian ilmiah adalah tergantung pada suatu **a priori** pokok: suatu pengertian tentang apa yang merupakan fakta-fakta yang essensiil dan apa hubungan-hubungan kausalnya yang sebenarnya. Selanjutnya teori **a priori** ini diperbaiki selama penelitian supaya semakin sesuai dengan realitas yang diselidiki. Tetapi dari manakah teori **a priori** itu pertama kalinya diperoleh? Di manakah mata-airnya?

---

[1]. **An American Dilemma**, halaman xiv; bandingkan dengan halaman 1028 dst.

Memperolehnya dari dugaan-dugaan sendiri sudah hampir pasti merupakan salah satu pilihan di antara sekian banyak jalan menuju bukan-realitas dan irrelevansi. Bahkan dugaan-dugaan para teoritisi individuilpun tidak memiliki sifat random, yang sekurang-kurangnya masih mengandung suatu kemungkinan yang sangat kecil bahwa sesekali dan secara kebetulan ia akan menemukan apa yang essensiil dan dengan demikian memungkinkannya mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang benar-benar mengungkapkan realitas dan menarik kesimpulan-kesimpulan yang relevan. Sebabnya ialah karena iapun hampir dapat dipastikan, **nolens volens,** berada di bawah pengaruh teori yang diwariskan, yang cenderung berfungsi sebagai wahana bagi kecenderungan-kecenderungan yang sudah saya komentari dalam Bab X.

Semakin "murni" seseorang teoritisi semakin kuat ia di bawah pengaruh kecenderungan-kecenderungan yang diwariskan. Pengabdian sedemikian banyak usaha teoritis dalam dasawarsa-dasawarsa belakangan ini kepada "ilmu ekonomi kesejahteraan" — walaupun sudah lama terbukti secara pasti di waktu yang lampau bahwa cara-pendekatan ini adalah tidak realistis dan benar-benar tanpa makna yang logis — adalah salah satu contohnya.

Hal berikutnya yang hendak saya tekankan adalah bahwa untuk memperoleh pengertian mengenai apa yang benar-benar essensiil, dan yang tidak-terpisahkan untuk pemilihan variabel-variabel bagi teori, tidak ada cara lain yang rasionil selain dari penelitian ilmu sosial empiris yang menyeluruh dan intensip, yang memerlukan keuletan dan ketekunan bekerja. Hanya berdasarkan kontak yang erat dengan sejarah sosial dan pengetahuan sosial pada umumnya, kita dapat mengharapkan membangun "model dari model-model" yang dapat berfungsi sebagai penuntun kepada realisme dan relevansi bagi teori kita yang abstrak.

Penelitian empiris dasar ini perlu mencakup fakta-fakta dan hubungan-hubungan sosial dalam semua lapangan. Dalam Bab III saya telah mengatakan bahwa pembagian pengetahuan secara tradisionil menjadi disiplin-disiplin ilmu sosial yang terpisah-pisah dan dipisahkan, tidaklah sesuai dengan realitas: persoalan-persoalan konkrit tidak pernah

hanya merupakan persoalan ekonomis saja, sosiologis saja, psikhologis saja ataupun politis saja. Suatu teori tentang keterbelakangan dan perkembangan yang hanya menggarap variabel-variabel "ekonomis" saja, berdasarkan pertimbangan-pertimbangan logis, pasti menjadi teori yang tidak realistis dan dengan demikian tidak relevan.

Dan penelitian ilmu sosial yang komprehensip ini, yang harus mendahului pembentukan teori yang abstrak, dan yang diperlukan untuk menjamin realisme dan relevansinya, sejauh mungkin harus dibebaskan dari kecenderungan-kecenderungan kuat yang telah saya singgung. Metode umum untuk melaksanakan ini adalah bekerja dengan premisse-premisse nilai yang eksplisit, premisse-premisse mana juga berfungsi sebagai penguji bagi relevansi dan realismenya teori tersebut.

Akan tetapi, penelitian yang komprehensip ini sendiri, semenjak permulaan dan terus menerus selama proses pelaksanaannya, perlu merumuskan hipotesa-hipotesa guna mengarahkan observasi dan menentukan pertanyaan-pertanyaan relevan yang hendak ditanyakan. Ia membutuhkan teori. Sebagaimana saya sebutkan tadi, pengetahuan empiris tidak dapat digabung dan disistimatisir tanpa prinsip-prinsip pengorganisasian, yakni suatu pengertian tentang fakta-fakta dan hubungan-hubungan yang essensiil. Penelitian empiris membutuhkan — malahan juga untuk kelangsungan usahanya sendiri — suatu motor-penggerak dari teori yang — saya yakin — hanya dapat dibangun atas dasar hasil-hasil penelitian itu sendiri.

Kesulitan dari Semua Ilmu

Inilah kesulitan logis dari semua ilmu: dalam semua usaha kegiatannya ia bersifat **a priori** tetapi ia harus tetap berambisi untuk menemukan suatu basis empiris bagi **a priori** ini. Suatu teori yang bermanfaat mengenai keterbelakangan dan perkembangan, kalaupun hal itu dapat dirumuskan, haruslah didasarkan pada konsep-konsep yang disarung dari pengetahuan empiris yang seluas mungkin mengenai perubahan sosial dalam segala aspeknya, yang dengan kebebasan yang sebesar-besarnya diperoleh dari kecenderungan-kecende-

rungan yang terikat-tradisi. Hanya dengan demikian kita dapat dengan aman merumuskan penyederhanaan-penyederhanaan yang tegas, yang dapat berfungsi sebagai pengarah teoritis bagi penelitian. Tetapi pengetahuan empiris itu sendiri tidak dapat diperoleh tanpa prinsip-prinsip seleksi dan organisasi, yakni tanpa suatu visi dari teori.

Dengan demikian kita terpaksa selalu berusaha mencapai sesuatu — dari sudut kesempurnaan — yang mustahil, dan kita tidak akan pernah dapat mencapai lebih dari semacam pengganti-sementara (makeshifts): akan tetapi hal inipun sudah dapat dikatakan lumayan, daripada tidak ada. Dalam situasi kita sekarang ini tugas yang harus kita lakukan bukanlah suatu tugas yang relatip mudah, seperti kadang-kadang diduga, yakni mengisi "kotak kosong" teori dengan pengetahuan empiris mengenai realitas. Karena, kosongnya kotak teoritis kita ini adalah terutama disebabkan karena kotak itu tidak dibuat sedemikian rupa sehingga dapat memuat realitas. Kita membutuhkan teori-teori baru yang, betapapun abstraknya, lebih realistis, dalam artian lebih sesuai dengan fakta-fakta.

Dalam pada itu, saya percaya bahwa suatu konsep yang jelas mengenai yang ideal, akan merupakan suatu kekuatan pendisiplin dalam usaha-usaha kita yang terpencar-pencar di lapangan keterbelakangan dan perkembangan, apabila konsep tersebut selalu diperhatikan dan diberi peran pengarah dalam semua penelitian kita. Sebagai titik-tolak, kita harus membebaskan diri kita dari rintangan-rintangan berupa kecenderungan-kecenderungan yang menyimpang dan tidak cocok dan juga cara-pendekatan teoritis yang tidak riil dan tidak relevan, yang dalam tradisi akademis kita melekat pada diri kita sebagai suatu beban yang berat.

* * *