

ILMU EKONOMI DAN PEMBANGUNAN INDONESIA
(A DEVELOPMENT MANIFESTO FOR INDONESIA)

Mubyarto

Gadjah Mada University

Daniel W. Bromley

University of Wisconsin

ABSTRACT

Economic development must be thought of as a process in which a gradual and self-reinforcing evolution of institutions (“working rules”) gets underway, all the while being informed and guided by the explicit purpose of: (1) encouraging economic growth; (2) enhancing the equality with which the benefits of that growth are shared; and (3) assuring that natural assets are not degraded in a manner that will compromise in the future either continued growth, or continued sharing of the benefits of growth. We see that institutions are central to growth, poverty alleviation, and sustainability. We also see that economic growth – increases in per capita GDP (or GNP) – is not sufficient unless it is also accompanied by a simultaneous and plausibly sustainable decrease in social inequality, and unless growth is not destructive of future growth and development.

The process of economic development must incorporate three central ideas. These concepts concern ethics, law, and economics. Ethics concern collective perceptions of what is good and just not only in the present, but in terms of objectives to be pursued in the future. Law concern the application of the collective power to mediate and to enforce that ethical consensus – always with an eye to the future. Economics concerns the calculation of profit and loss predicated upon: (1) the ethical base of the nation state as a going concern; and (2) upon the legal foundations that give substance and content to the prior ethical foundations of that nation state.

Keywords: *Poverty Alleviation, Institutional Economics, People’s Economy.*

PENDAHULUAN

Memasuki abad ke-21 bangsa Indonesia dalam kondisi serba was-was. Ada yang sama sekali tidak merasa ragu-ragu bahwa Indonesia akan memasuki keluarga besar bangsa-bangsa modern dengan sistem ekonomi pasar *ala* negara-negara Barat Eropa/Amerika, lebih-lebih setelah bangkrutnya Uni-Soviet tahun 1991. Namun di pihak lain ada yang sangat yakin bahwa arah pembangunan negara dan

bangsa selama 32 tahun Orde Baru (1966-1998) benar-benar keliru, sehingga harus ada upaya sungguh-sungguh untuk membalikkannya menuju arah yang benar. Tentu selalu ada jalan tengah, jalan ke tiga, yaitu mereka yang menganggap paradigma pembangunan ekonomi Orde Baru adalah paradigma paling pragmatis. Adalah biasa bahwa bangsa Indonesia telah “kebablasan” menerapkan paradigma pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi dengan akibat

ketimpangan ekonomi dan sosial yang tajam, karena kondisi ekonomi bangsa pada akhir periode Orde Lama yang sangat miskin (ekonomi “bobrok”) tidak memberikan alternatif lain yang lebih baik. Jika hal ini sudah disadari maka perubahan paradigma memang diperlukan dan jika perubahan ini telah dilakukan maka, “*everything will be all right!*”!

Namun benarkah masalah pembangunan bangsa dewasa ini dapat disederhanakan demikian, yaitu sekedar memerlukan perubahan paradigma? Mengapa ada kesan manusia Indonesia telah berubah secara radikal dari manusia berbudi luhur menjadi manusia yang “buas” dan serakah? Mengapa setelah ekonomi Indonesia diberitakan sebagai salah satu “keajaiban Asia”, justru kemudian muncul ancaman disintegrasi yang sangat mengkhawatirkan? Mengapa ada sekelompok etnik yang dianggap tidak berhak dan tidak pantas tinggal di lingkungan etnik lain yang secara turun temurun telah merupakan tempatnya menetap? Mengapa setelah puluhan tahun tidak ada masalah konflik antar agama, tiba-tiba muncul “perang agama” di Maluku? Mengapa Daerah Istimewa Aceh yang merupakan salah satu pendukung paling awal berdirinya Republik Indonesia ingin lepas dari republik? Mengapa Irian Jaya bergolak?

Masih banyak lagi masalah ekonomi yang sepertinya sudah teratasi seperti swa sembada beras (1984), ternyata kemudian muncul kembali sebagai masalah kekurangan beras berkepanjangan yang sulit dipecahkan. Mengapa industri gula di Jawa yang pernah dianggap paling efisien di dunia kini berubah menjadi salah satu industri paling sakit di Indonesia? Mengapa petani padi di Jawa kini setelah pembangunan ekonomi yang berhasil menjadi yang paling menderita dalam perekonomian Indonesia?

Demikian gerakan reformasi yang muncul bertepatan dengan berakhirnya era Orde Baru telah dijadikan alasan perlunya perombakan

secara radikal semua tatanan kehidupan sosial, ekonomi-politik-budaya bangsa. Tatanan hidup mana yang benar-benar perlu dirombak, dan tatanan hidup mana yang sekedar memerlukan penyempurnaan? Inilah masalah amat kompleks yang kini sedang dihadapi bangsa Indonesia.

KRISIS MONETER 1997

Krisis moneter (krismon) yang telah “menghancurkan” sektor modern dan industri manufaktur yang telah dibangun dengan susah payah selama lebih dari seperempat abad, telah memberikan dampak politik luar biasa, sampai-sampai mampu melengserkan seorang Presiden yang telah berkuasa 32 tahun, yang baru saja dipilih kembali 2 bulan sebelumnya. Yang sangat menakutkan adalah bahwa krisis luar biasa ini tidak ada seorangpun yang menduga akan terjadi termasuk pakar-pakar “peramal masa depan” (faturulog). Para ekonom baik yang bekerja di pemerintahan maupun di luar pemerintah termasuk di dunia bisnis, bahkan pakar-pakar ekonomi kaliber dunia dari luar negeri tidak ada satupun yang mengira krisis moneter (keuangan) ini akan melanda Indonesia. Pada Bulan Agustus 1997, seorang pakar ekonomi moneter menulis Indonesia tidak akan mengalami krisis keuangan seperti Thailand. “Indonesia bukan Thailand”, dan Indonesia memiliki “fundamental ekonomi” sangat kuat untuk menahan gelombang serangan para spekulan uang dari luar negeri.¹ Sebagaimana telah terjadi ternyata analisis pakar-pakar ekonomi yang sangat optimistik menjelang krisis moneter justru berperan sebagai sumber utama krisis itu sendiri. Jika benar analisis-analisis para ekonom yang terlalu optimistik selama periode pertumbuhan ekonomi tinggi sejak Orde Baru, tentu dapat dipersoalkan apakah ada kesalahan mendasar dari berbagai kebijaksanaan ekonomi atau bahkan kesalahan teori-teori ekonomi yang

¹ Tubagus Feridhanusetyawan, BIES, Vol 33, No.2. Agustus 1997.

dijadikan landasan strategi dan kebijakan-kebijakan tersebut.

Bisa pula dipersoalkan kembali apakah tentang kondisi ekonomi Indonesia dan masalah yang dihadapinya tidak pernah ada yang berpendapat berbeda dari yang ada, atau tidak pernah ada kritik-kritik yang menunjukkan kekeliruan analisis selama pertumbuhan ekonomi tinggi, sehingga kesalahan strategi pembangunan harus diakui sebagai “kesalahan bersama” atau “dosa bersama” seluruh profesi ekonom Indonesia.

Pada tahun 1973 terbit buku *Showcase State: The Illusion of Indonesia's Accelerated Modernization* yang diedit oleh Rex Mortimer dari Australia (University of Sydney) yang secara fundamental menyerang kebijakan pembangunan ekonomi pemerintah Orde Baru. Buku ini kemudian disusul penerbitan buku Richard Robison *The Rise of Capital* (1986). Kedua buku ini yang seharusnya diperhatikan sebagai peringatan dan kritik membangun bagi Indonesia, telah ditolak mentah-mentah dan dianggap sebagai pendapat miring atau “ngawur” yang “berbau komunis”, dan kemudian pemerintah melarang peredaran buku-buku ini di Indonesia. *BIES (Bulletin of Indonesian Economic Studies)*, majalah ekonomi ilmiah yang ingin menunjukkan obyektivitasnya terhadap penerbitan buku-buku seperti ini memuat ulasan buku *Showcase State* pada edisi bulan Juli 1974. Ada 2 ulasan yang dimuat sekaligus yaitu yang satu bersimpati dan yang lain menolak isi buku Mortimer.

This is a powerful and important book.a radical critique of mainstream Indonesian scholarship which is richer and more comprehensive than any preceding it (H. Feith)²

This is a sad and disappointing little book. It attempts a radical critique of the prevailing orthodoxies of development economics in general and as they are

² Herb Feith, Review Article I.

applied to Indonesia in particular ... (they are only) cheap shots at disliked individuals and groups instead of solid analysis of critical issues (G.F. Papanek).³

Penerbitan BIES bulan Nopember 1978 memuat pula artikel berjudul “*Political Economy and The Soeharto Regime*” yang tidak saja “membabat habis” buku Rex Mortimer, tetapi juga 3 buku lain yang bernada sama yaitu buku David Ransome *The Berkeley Mafia*, buku Franklin Weinstein *Indonesian Foreign Policy and The Dilemma of Dependence*, dan *The Indonesian Economy Since 1965: A Case Study of Political Economy* oleh Ingrid Palmer (1978).

In my view, this critical literature identifies many real problems and shortcomings in the pattern of economic policies of the Soeharto regime. However it is generally biased negatively i.e. against the regime, in part for ideological reasons, but also because of failure to examine and consider the available data, or, in many cases where data are thin, the authors have a priori judgments. (Bruce Glassburner).⁴

Pada tahun 1981 terjadi polemik nasional tentang Ekonomi Pancasila yang direkam antara lain di majalah TEMPO terbitan 1 Agustus⁵, yang menggambarkan dengan baik pergulatan pemikiran para pakar Indonesia tentang bagaimana membangun Indonesia. Yang terkesan menyakitkan adalah, ada pendapat-pendapat yang menganggap pikiran-pikiran tentang Ekonomi Pancasila adalah pikiran “ngawur” atau “mencari-cari” yang berarti hanya buang-buang waktu saja.

Sebenarnya sejak 1966 arah perekonomian tampak sudah benar (Siswono Yudo Husodo)⁶

³ Gustave Papanek, Review Article II

⁴ Bruce Glassburner, *Political Economy and The Soeharto Regime*, BIES, Vol XIV, No.3, November 1978.

⁵ Mubyarto, *Amandemen Konstitusi dan Pergulatan Pakar Ekonomi*, Aditya Media, 2001.

⁶ Tempo, 1 Agustus 1981.

...Gagasan yang dikemukakan oleh Mubyarto itu adalah suatu keinginan untuk mengubah perilaku manusia menjadi Pancasilais... congkak sekali dia. Itu sindrom Mataram. Itu feodalistis. (Nono Anwar Makarim).⁷

Cukupkah potongan-potongan nilai digunakan sebagai landasan sebuah konsep pembangunan yang utuh dan bulat? Bukankah terlalu gegabah untuk mengajukan claim sebelum diketahui keadaan yang sebenarnya (Abdurrahman Wahid).⁸

Bahwa perdebatan tentang ekonomi Pancasila dianggap hanya buang-buang energi dan waktu saja sebenarnya memang dalam Ilmu Ekonomi sudah tercatat dalam sejarah yaitu diskusi tentang filsafat metodologi (*Methodensreit*) di Austria (1871). Pakar-pakar ekonomi Neoklasik pada umumnya menganggap ilmu ekonomi sudah cukup mantap dan mapan dan sudah dapat dianggap sebagai ideologi, atau bahkan agama, yang tidak perlu lagi mempersoalkan metodologi yang mempertanyakan keabsahannya.

PEMBANGUNAN DAERAH DAN PEMBANGUNAN DI DAERAH

Pembangunan ekonomi Indonesia yang direncanakan terpusat oleh Bappenas dalam seri pembangunan ber-Pelita sering dikritik sebagai pembangunan *di* daerah, bukan pembangunan daerah. Artinya rencana pembangunan diatur dan dikendalikan sepenuhnya di pusat sebagai pembangunan nasional, sedangkan setiap daerah mendapat semacam "alokasi" anggaran dan program serta proyek-proyek tertentu yang merupakan program nasional yang ditempatkan di daerah yang bersangkutan. Jadi pembangunan di daerah bukan pembangunan milik daerah tetapi pembangunan nasional yang berdasarkan kebaikan hati (atau belas kasihan) Bappenas

dan Departemen Dalam negeri, yang dengan atau tanpa "kickback", diberikan kepada daerah tertentu. Demikian pembangunan yang direncanakan secara sentral oleh pemerintah pusat di Jakarta sejak Repelita I (1969-74) sampai Repelita V (1988-1993) dengan berbagai titik berat kebijakan-kebijakannya dapat diringkas sebagai berikut:

Repelita I (1969-74) Peningkatan produksi pertanian khususnya beras yang berhasil luar biasa (6,7% per tahun), meskipun diselingi "krisis beras" karena musim kering panjang tahun 1972.

Repelita II (1974-79) Peningkatan program-program pemerataan untuk menanggapi tuntutan mahasiswa dan masyarakat sebagaimana mencuat dan meledak dalam peristiwa "Malari" (Januari 1974). Program-program pemerataan sangat dimungkinkan karena Indonesia menerima "rezeki nomplok" minyak.

Repelita III (1979-84) Diawali pertumbuhan ekonomi amat tinggi tahun 1980-81 (1981: 11%), karena anjlognya harga ekspor minyak, kemudian pertumbuhan ekonomi merosot menjadi 2,2% tahun 1982. Untuk menanggulangi resesi ekonomi pemerintah meluncurkan program deregulasi dan liberalisasi (1983-1988).

Repelita IV (1984-89) Jika tahun 1983 karena anjlognya harga ekspor minyak bumi pemerintah mendevalusi rupiah pada repelita IV ini devaluasi ke-2 terpaksa diadakan lagi supaya ekspor tidak terhenti. Inilah Repelita yang penuh keprihatinan.

Repelita V (1989-94) Setelah Repelita yang prihatin, maka deregulasi dan liberalisasi memberikan hasil. Modal asing baik berupa FDI maupun pinjaman mulai membanjir. Inilah periode konglomerasi yaitu munculnya pengusaha-pengusaha

⁷ Tempo, idem.

⁸ Tempo, idem.

konglomerat terutama milik WNI keturunan Cina.

Pembangunan daerah dan pembangunan *di* daerah mulai dapat ditingkatkan sejak Repelita II yang didanai dari hasil ekspor minyak yang melimpah, dan kemudian juga dari bantuan asing dan pinjaman-pinjaman lunak dari Bank Dunia dan kemudian juga dari Bank Pembangunan Asia (ADB). Untuk meningkatkan peranan daerah dalam perumusan Rencana-rencana Pembangunan, maka pada tahun 1974 dibentuk Bappeda-Bappeda di propinsi (Pemda tk I) dan kabupaten/kotamadya (Bappeda tk II), sehingga sedikit demi sedikit daerah-daerah mulai dapat “berbicara” dalam dan tentang pembangunan daerah.

Namun sampai dengan awal Repelita VI, yang tidak selesai karena meledaknya krisis keuangan/moneter (1997), tetap saja pembangunan daerah dalam arti kata sebenarnya belum tercapai. Pemerintah pusat yaitu Bappenas dan Depdagri masih tetap mendominasi kebijakan-kebijakan pembangunan daerah, termasuk pendanaannya. Setelah krisis moneter tahun 1997-98, pemerintah dan DPR mengesahkan UU tentang Otonomi Daerah (UU No.22 dan No.25/1999) yang mengharuskan pengadaaan DAU (Dana Alokasi Umum) dan DAK (Dana Alokasi Khusus) bagi penyelenggaraan pemerintah daerah dan pelaksanaan program-program pembangunan daerah. Namun pelaksanaan UU inipun tidak dapat dikatakan mulus karena masih selalu timbul “adu kekuatan” antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan UU No.25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Pada awal Pemerintah Megawati, Lembaga Meneg Otonomi Daerah dihapuskan dan Otonomi Daerah kembali masuk Departemen Dalam negeri, sehingga ada kekhawatiran pembangunan daerah tidak lagi dirangsang sebagaimana dikehendaki daerah-daerah khususnya kabupaten/kota.

EKONOMI KELEMBAGAAN

John R. Commons, pendiri mazab ekonomi kelembagaan di University of Wisconsin dalam bukunya *Institutional Economics: Its Place in Political Economy* (1934), dengan rendah hati menyampaikan ajaran barunya yang sepertinya tidak ada yang baru, padahal bila ajaran ekonomi kelembagaan ini diterapkan hasilnya akan banyak sekali yang secara fundamental berbeda dengan hasil analisis teori ekonomi lama (Neoklasik).

I do not see that there is anything new in this analysis. Everything herein can be found in the work of outstanding economists for two hundred years. It is only a somewhat different point of view. The things that have changed are the interpretations, the emphasis, the weights assigned to different ones of the thousands of factors which make up the world-wide economic process...

What I have tried to do is to work out a system of thought that shall give due weight to all economic theories, modified by my own experience.⁹

Commons memang mengakui prinsip universal ilmu ekonomi yaitu kelengkapan (*scarcity*) dan efisiensi yang tidak berbeda dengan teori John Locke dan Adam Smith yang mengakui teori *divine abundance* (kelimpahan Tuhan). Namun yang berbeda dengan teori ekonomi Neoklasik adalah bagaimana mengatasi konflik kepentingan manusia yang memperebutkan barang yang langka tersebut. Usul dan pikiran John Commons, yang berbeda dengan ajaran ekonomi Neoklasik adalah bahwa harmoni (keseimbangan) tidak boleh dianggap dengan sendirinya tercapai melalui persaingan, tetapi lebih sering dapat dicapai melalui kerjasama (*cooperation*) dan tindakan bersama (*collective action*).

⁹ J.R. Commons, *Institutional Economics*, The UW Press 1959, op.cit. p.8.

*I make efficiency also a universal principle, because it overcomes scarcity by cooperation. But cooperation does not arise from a presupposed harmony of interests, as the older economist believed. It arises from the necessity of creating a new harmony of interests. --- or at least order, if harmony is impossible-out of the conflict of interests among the hoped-for cooperators. It is the negotional psychology of persuasion, coercion, or duress.*¹⁰

*If this negotional psychology, as others have alleged, changes the whole problem of causation in economics and the whole of all definitions of wants and desires, I can only say that it is what actually is there and should be incorporated as one of the multiple causations to be watched by economists.*¹¹

Demikian dari kutipan pendek buku John Commons ini jelas adanya perbedaan asumsi pokok antara teori ekonomi tua (Neoklasik) dengan teori ekonomi kelembagaan (*institutional economics*) yaitu dalam cara mencapai efisiensi dan dalam mencapai harmoni (keseimbangan) ekonomi dan sosial dalam masyarakat. Jika teori ekonomi Neoklasik menyatakan dan percaya bahwa efisiensi bisa dicapai melalui persaingan, maka teori ekonomi kelembagaan menyatakan efisiensi bisa dicapai melalui persaingan dan kerjasama. Kerjasama (*collective action*) sekaligus merupakan cara mencapai harmoni atau keseimbangan, dan jika harmoni (baru) tidak mungkin dicapai paling sedikit ada keteraturan atau ketenteraman berdasar kesepakatan (*order*).

PARADIGMA BARU PEMBANGUNAN INDONESIA

Sumbangan ilmu dan teori ekonomi dalam upaya mengatasi masalah-masalah pem-

angunan Indonesia dan “mencerahkan” pemikiran kita tentang masa depan memang ada dan makin jelas. Pengalaman pembangunan ekonomi Indonesia selama ini dengan model pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan, menghasilkan kemajuan materi yang sangat meyakinkan, misalnya berupa kenaikan pendapatan rata-rata bangsa Indonesia dari di bawah USD 100 menjadi lebih dari USD 1000 selama 30 tahun (1966-1996). Namun teori ekonomi yang mendasari model pembangunan tersebut ternyata mengandung kelemahan serius yaitu tidak mampu memberikan “peringatan dini” tentang kemungkinan terjadinya krisis moneter atau krisis ekonomi seperti yang terjadi tahun 1997. Ternyata sampai “detik-detik terakhir” menjelang krismon, pakar-pakar ekonomi andal sekalipun yakin tidak akan terjadi krismon di Indonesia.

Sebaliknya, jauh sebelum terjadinya krismon, ada sejumlah pakar terutama pakar-pakar ilmu politik, sosiologi, dan antropologi, yang telah memperingatkan kemungkinan meledaknya “bom waktu” jika ketimpangan-ketimpangan ekonomi dan sosial yang muncul tidak memperoleh perhatian sewajarnya. Sebenarnya polemik Ekonomi Pancasila tahun 1981 harus diartikan sebagai wacana saling mengingatkan seperti ini meskipun ada yang menganggapnya sebagai hanya buang-buang waktu saja. Pada tahun 1981 (Juni) terbit satu artikel di harian **Kompas** berjudul *Ekonomi Indonesia Dewasa Ini*, yang antara lain menyebutkan bahwa “meskipun perekonomian Indonesia nampak sehat dari luar tetapi sebenarnya menderita sakit kanker, penyakit amat berbahaya yang belum ada obatnya”.¹² Dalam pengertian ekonomi (kelembagaan) berarti Indonesia telah menerapkan sistem ekonomi yang keliru yaitu *sistem ekonomi kapitalis liberal*, padahal seharusnya diterap-

¹⁰ John R. Commons, idem, h.6.

¹¹ John R. Commons, idem, h.7.

¹² Dimuat dalam buku Kompas, *Mencari bentuk Ekonomi Indonesia: Perkembangan Pemikiran 1965-1981*, Gramedia, hal 566-570.

kan sistem ekonomi Pancasila. Peringatan berkembangnya penyakit kanker ini, yang merupakan hasil diagnosis teori ekonomi kelembagaan tidak pernah digubris karena diagnosis melalui teori ekonomi Neoklasik menunjukkan tidak ada tanda-tanda penyakit apapun dalam perekonomian Indonesia.

Pada tahun 1984 tajuk rencana majalah *Business News* dengan judul *Ekonomi Pancasila Prof. Mubyarto* secara terang-terangan menyatakan pikiran-pikiran “ekonomi Pancasila Mubyarto” yang terlalu menekankan pada tuntutan pemerataan dan “tidak menginginkan pertumbuhan”, “tidak laku di Jakarta” karena ekonom-ekonom di Jakarta menginginkan ke dua-duanya.¹³ Yang menarik untuk dicatat di sini adalah mengapa tulisan tajuk rencana tersebut dapat menyimpulkan bahwa konsep ekonomi Pancasila hanya menginginkan pemerataan dan tidak menginginkan pertumbuhan.

Satu kelemahan lain dari teori ekonomi Neoklasik yang sudah menjadi amat mapan laksana ideologi, bahkan agama, adalah kepercayaan yang terlalu besar pada metode berpikir deduktif sehingga tidak merangsang para pengikutnya untuk mencek di lapangan dari waktu ke waktu apakah fakta dan data-data empirik sejalan dengan teori. Lebih-lebih bagi wilayah Indonesia yang sangat luas dengan kondisi sosial-budaya yang amat beragam, metode berpikir yang hanya semata-mata deduktif sulit dipertanggungjawabkan. Misalnya tentang dampak krismon 1997 yang selalu dianggap sangat parah karena menghasilkan kontraksi ekonomi -13,4% tahun 1998, ternyata dampak negatif ini tidak parah di Luar Jawa yaitu hanya -4,4% dan di Sulawesi Utara, Riau, dan Kaltim hanya berturut-turut -2,4%, -1,9%, dan -1,8%, sedangkan di Irian Jaya malah +12,8%. Ekonom Neoklasik yang terbiasa hanya menggunakan angka-angka makro (Jakarta) selalu cenderung “tidak percaya” ada angka-

angka dari daerah yang begitu besar bedanya dengan angka Jakarta.

Hanya dengan teori ekonomi kelembagaan yang menggunakan pendekatan *induktif* berdasar pengalaman lapangan, seperti yang dialami John Commons di Wisconsin berdasar kerjasama erat dengan Gubernur Wisconsin Robert M. La Follette (1905-1907), maka berbagai kasus konflik kepentingan dipecahkan melalui tindakan bersama (*collective action*). Jika dewasa ini dilaporkan konflik-konflik antarnelayan tentang penangkapan ikan setelah diberlakukannya UU tentang Otonomi (UU No.22 dan No.25/1999), maka kegagalan teori ekonomi Neoklasik untuk mengatasi konflik tersebut adalah karena nelayan kecil hampir selalu kalah dalam persaingan terutama karena peralatan tangkap yang dimilikinya sangat sederhana. Di sinilah teori ekonomi kelembagaan dapat diharapkan bantuannya.

*I do not see how any one going through these fifty years of participation in experiment could fail to arrive at two conclusions: conflict of interest and collective action of those who were in possession of sovereignty.*¹⁴

Masalah konflik antara etnik Dayak dan Madura di Kalbar dan Kalteng, dan antara kelompok agama Kristen dan Islam di Maluku, dapat pula dibantu pemecahannya melalui teori-teori ekonomi kelembagaan. Jika dalam teori ekonomi konvensional (Neoklasik) lembaga-lembaga yang ada dalam masyarakat dianggap sebagai data yang tetap (*given*), maka dalam ekonomi kelembagaan justru harus ditemukan pengaturan-pengaturan baru (*governing rule*) yang merupakan hasil dari tindakan bersama (*collective action*) untuk “mendamaikan” atau mengatasi konflik-konflik yang terjadi. Konflik-konflik kepentingan antaretnik dan antaragama yang meledak di Kalimantan dan Maluku dan Sulawesi Tengah jelas bersumber pada pertentangan

¹³ *Business News*, 4093, 10 Agustus 1984.

¹⁴ John R. Commons, *idem*, p.3.

kepentingan-kepentingan ekonomi, namun cara mengatasinya dengan mencari atau menemukan harmoni baru, harus meminta bantuan etika dan hukum bukan hanya dengan teori ekonomi.

Pakar-pakar ekonomi Indonesia sudah sering berbicara tentang paradigma baru pembangunan Indonesia, tetapi paradigma yang dimaksudkan tetap dibatasi atau dibingkai teori ekonomi konvensional Neoklasik, sehingga ada yang menyebutnya sekedar sebagai “visi baru” bukan benar-benar paradigma baru. Jika kita berbicara tentang paradigma baru seharusnya diartikan sebagai perubahan cara pandang (*world view*) setelah ditemukan kelemahan-kelemahan dari pengalaman pembangunan sebelumnya. Tanpa kesediaan mengenali kelemahan dan kekeliruan yang telah diperbuat, maka tidak ada paradigma baru karena tidak ada paradigma lama yang harus digantikan, dan tidak ada cukup alasan penggantian paradigma tersebut. Itulah yang terjadi dalam “pergulatan pakar ekonomi” dalam Tim Ahli BP-MPR selama hampir 3 bulan (Maret-Mei 2001). Dua kelompok pakar ekonomi berbeda pendapat terutama karena metode berpikir yang bertolak belakang yaitu yang satu *deduktif non empirik*, sedangkan yang kedua *induktif empirik*, yang pertama menggunakan teori ekonomi Neoklasik konvensional (pasar bebas) sedang yang lain teori ekonomi kelembagaan. Memang disayangkan bahwa BP-MPR (PAH I) sendiri tidak pernah mengambil posisi dalam pergulatan ini, padahal mungkin sejak awal bekerjanya Tim Ahli, posisi tegas dari BP-MPR ini seharusnya sudah diambil.

Amandemen konstitusi seharusnya bukan sekedar berubah tetapi perubahan untuk mencapai sesuatu yang lebih baik. Amandemen konstitusi harus menghasilkan tata sistem ekonomi baru yang lebih baik dari sebelumnya yaitu dalam arti lebih adil dari sistem ekonomi yang berlaku selama ini, baik bagi setiap kelompok dalam masyarakat terutama

kelompok lemah/ekonomi rakyat, maupun bagi setiap daerah dari Sabang sampai Merauke, dan dari Sangir Talaud sampai Kupang.

ILMU EKONOMI UNTUK MAHASISWA INDONESIA

Di antara ilmu-ilmu sosial ilmu ekonomi adalah “ratu”nya. Artinya ilmu ekonomi selama 225 tahun umurnya telah menjadi ilmu yang landasan pijaknya “eksak” mendekati ilmu-ilmu alam atau ilmu fisika. Maka mulai 1969 panitia Hadiah Nobel Swedia menyediakan penghargaan Nobel khusus untuk ilmu ekonomi, dan sampai sekarang pun ilmu-ilmu sosial lain seperti sosiologi, antropologi, hukum, dan politik, belum dianggap pantas menerimanya.

Apa gerangan alasan utama menjadi “hebatnya” ilmu ini, sehingga prestisenya sangat tinggi di hadapan anak-anak muda yang memasuki perguruan tinggi? Di Indonesia Fakultas-Fakultas Ekonomi memang merupakan Fakultas “favorit” meskipun nampaknya “daya tarik” ini tidak lagi terlalu besar seperti tahun-tahun tujuh puluhan dan delapan puluhan. Pada tahun tujuh puluhan ada alasan khusus mahasiswa tertarik memasuki Fakultas Ekonomi. Alasan ini adalah karena banyak Guru Besar Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia menjadi Menteri-Menteri Ekonomi dalam Kabinet-Kabinet Pembangunan pemerintah Orde Baru, dan sesudah itu hampir semua dosen senior FE-UI terlibat dalam jabatan-jabatan penting di pemerintahan atau perusahaan-perusahaan negara. “Maka jika ingin jadi Menteri, atau mudah memperoleh pekerjaan dan jabatan baik, masuklah Fakultas Ekonomi”! Demikian ungkapan populer yang berkembang di kalangan mahasiswa.

Kami juga ingat nasehat seorang guru SMA saat akan lulus (1956), yaitu “jika ingin masuk Fakultas Ekonomi syaratnya adalah kuat dalam ilmu pasti dan bahasa Inggris”. Kami saat itu belum paham benar apa yang dimaksudkannya.

Namun, 5 tahun kemudian (1961) saat mengikuti program pendidikan lanjutan di *Department of Economics and Sociology*, Iowa State University, kami baru paham nasehat guru SMA tersebut. Ternyata untuk dapat lulus dalam kuliah-kuliah ekonomi diperlukan matematika yang tidak sederhana, minimal calculus harus benar-benar dikuasai. Kami ingat pernah hampir tidak tidur semalaman ditentor matematika oleh seorang teman Insinyur Kehutanan dari IPB pada saat akan ujian Statistik.

Matematika ternyata menjadi alat mempelajari ilmu ekonomi mikro dan makro di *Department of Economics* di mana-mana di Amerika Serikat (dan hampir di seluruh negara-negara maju lainnya), dan penggunaan matematika pada gilirannya menjadi salah satu alasan menjadikan ilmu ekonomi sebagai ilmu “semi-eksak” yang “lebih eksak” dibandingkan ilmu-ilmu sosial di luar ekonomi. Inilah yang kemudian menjadikan ilmu ekonomi lebih tinggi prestisenya di kalangan ilmu-ilmu sosial, ia menjadi “*The Queen of The Social Sciences*”.¹⁵

Bagi Indonesia sebagai satu negara relatif muda yang baru merdeka, ilmu ekonomi adalah ilmu yang “diimpor” bukan hasil pengembangan bangsa sendiri. Tetapi sebagai ilmu sosial, ilmu ekonomi dan teori-teori yang dikembangkan harus menggambarkan secara tepat kehidupan ekonomi masyarakat tertentu. Jika teori ekonomi Barat pada saat lahirnya ilmu ekonomi tahun 1776 merupakan hasil pemikiran Adam Smith di Inggris, maka yang digambarkan tentulah kehidupan ekonomi dan bisnis masyarakat yang dilihat oleh Adam

Smith yaitu di Inggris atau paling jauh di benua Eropa. Tentu saja Adam Smith dapat juga membaca banyak tentang kondisi kehidupan ekonomi dan perilaku manusia di negara-negara lain. Namun tetap saja harus diakui contoh-contoh yang dapat diberikan untuk memperkuat argumentasi yaitu dengan mengambil contoh-contoh dalam masyarakat di sekitarnya.

Demikian, istilah atau konsep “homo ekonomikus” yang dipopulerkan Adam Smith memang dimaksudkan untuk menggambarkan betapa penting aspek dan perilaku ekonomi manusia, dan betapa ilmu ekonomi, waktu itu disebut *political economy*, patut menjadi ilmu yang berdiri sendiri, yaitu ilmu tentang perilaku manusia dan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan-kebutuhan materielnya. Memang definisi ilmu ekonomi seperti ini tidak/belum pernah diberikan Adam Smith secara eksplisit tetapi baru diberikan oleh Alfred Marshall tahun 1890 pada saat ilmu ekonomi disebut *economics* bukan lagi *political economy*. Definisi ilmu ekonomi Marshall adalah sebagai berikut:

*Political economy or economics is a study of mankind in the ordinary business of life, it examines that part of individual and social action which is most closely connected with the attainment and with the use of the materiel prerequisites of wellbeing.*¹⁶

Salah satu kekeliruan berkepanjangan dari pengajaran ilmu ekonomi di Indonesia adalah, disamping mengajarkan hanya ilmu ekonomi Neoklasik yang sepenuhnya berasal dari Barat, paham ilmu ekonomi Adam Smith hanya diajarkan separonya saja, yaitu dari buku babon “*Wealth of Nations*” (1776). Sebelum buku “WN” Adam Smith sebagai guru besar ilmu Filsafat Moral telah menulis buku lain yang harus dianggap sama pentingnya yaitu “*The*

¹⁵ Di Amerika Serikat kepopuleran ilmu ekonomi bisa berubah-ubah tergantung kondisi ekonomi bangsa. Jika ekonomi bangsa sedang booming, maka mahasiswa tidak tertarik belajar ekonomi, tetapi jika perekonomian merosot seperti depresi tahun tigapuluhan, maka banyak mahasiswa ingin mengambil kuliah-kuliah ekonomi. Ilmu dipelajari untuk menghadapi tantangan dalam kehidupan nyata! Rasanya di Indonesia kondisinya belum demikian.

¹⁶ Alfred Marshall, *Principles of Economics*, p.1.

Theory of Moral Sentiments” (1759). Ada perbedaan amat besar antara buku “WN” dan buku “TMS”. Jika dalam buku “WN” manusia adalah “homo ekonomikus” maka dalam “TMS”, manusia adalah sekaligus “homo socius” dan “homo moralis”. Ternyata bahwa:

A society cannot subsist unless the laws of justice are tolerably observed, as no social intercourse can take place among men who do not generally abstain from injuring one another...

*Man it has been said, has a natural love for society, and desires that the union of mankind should be preserved for its own sake, and though he himself was to derive no benefit from it.*¹⁷

Memadukan 2 buku Adam Smith yang ditulis dengan jarak 17 tahun ternyata menarik karena sebenarnya pandangan-pandangan Smith tersebut tidak saja tidak bertentangan satu sama lain, tetapi memang dalam kenyataan manusia di manapun mempunyai 2 sifat yaitu sifat-sifat mementingkan diri sendiri (egois, *selfish*), tetapi juga bersimpati satu sama lain.

Ternyata tidak tepat menyatakan bahwa buku “WN” hanya membahas masalah negara-negara kaya atau mempelajari bagaimana suatu negara dapat menjadi kaya.

*The Wealth of Nations, was written not for men who sought to increase their own wealth, but for those who might be motivated to advance the public good by increasing the wealth of the nation and strengthening its character-building institutions.*¹⁸

Adam Smith juga tidak menutup mata terhadap perilaku orang-orang “serakah” dari dunia usaha yang memang cenderung

merugikan orang lain demi pengejaran keuntungan dan pemuasan kepentingan sendiri.

*People of the same trade seldom meet together even for merriment and diversion, but the conversation againts the public, or in some contrivance to raise prices. It is impossible indeed to prevent such meetings, by any law, which either could be executed, or would be consistent with liberty and justice. But though the law cannot hinder people of the same trade from sometimes assembling together, it ought to do nothing to facilitate such assemblies, much less to render them necessary.*¹⁹

Ilmu ekonomi yang kini diajarkan di Indonesia yang sering dikatakan sebagai ilmu ekonomi positif (*positive science*) memang tidak perlu dianggap sepenuhnya keliru atau tidak bermanfaat bagi mahasiswa Indonesia. Tetapi jika ilmu ekonomi diharapkan memberikan sumbangan pada pembangunan ekonomi bangsa Indonesia, sebaiknya direorientasi ke ilmu ekonomi kelembagaan melalui pelaksanaan penelitian-penelitian lapangan yang serius secara berkelanjutan. Dengan cara demikian mahasiswa dilatih dan dibawa ke arah mendalami ilmu ekonomi sebagai ekonomi terapan (*applied economics*) dengan data-data riil dari lapangan.

Dalam pada itu penerapan ilmu ekonomi dalam bentuk penyusunan nasehat-nasehat ekonomi (*policy advice*) yang banyak dilakukan pakar ekonomi juga sering tidak tepat, bahkan keliru, jika menggantungkan semata-mata pada metode deduktif. Indonesia yang luas dengan daerah-daerah yang sangat tersebar, dan budaya yang beragam, tidak mengizinkan pembuatan nasehat-nasehat kebijakan tunggal. Setiap daerah/masyarakat berhak mengatur sendiri daerah/masyarakatnya.

¹⁷ Adam Smith, *The Theory of Moral Sentiments*, 1759, ch III of the Utility of This Constitution of Nature.

¹⁸ Muller, Jerry Z, *Adam Smith in His Times and Ours*, 1993, op cit, p.164.

¹⁹ Adam Smith, *The Wealth of Nations*, 1776, p.144.

Demikian ilmu ekonomi agar bermanfaat bagi pembangunan ekonomi Indonesia perlu di "Indonesianisasikan", tidak saja dalam kebijakan-kebijakannya tetapi juga untuk teori-teorinya, yang harus dikembangkan oleh ekonom-ekonom Indonesia.

KESIMPULAN

Yoshihara Kunio, yang terkenal dengan bukunya *The Rise of Ersatz Capitalism in South-East Asia* (1998), menerbitkan buku terbarunya (2001) berjudul *Asia Per Capita: Why National Incomes Differ in East Asia*. Dalam buku ini dengan tegas dan eksplisit dikatakan bahwa,

An economy is strongly influenced by what a country has inherited from the past. Among the historical heritages emphasized here are institutions and culture...

*It is about time to realize that the national economy is not driven by an ahistorical, amoral people?*²⁰

Apa maksud ungkapan tersebut? Maksudnya adalah bahwa pembangunan ekonomi suatu bangsa tidak akan berhasil dengan menggunakan satu resep umum berdasar teori-teori pembangunan umum (*general theories of growth*). Teori-teori tersebut terutama yang dikembangkan para ekonom harus dianggap bermanfaat, tetapi kurang memadai dan seringkali kurang realistik. Setiap teori pertumbuhan hanya dapat diterapkan dengan berhasil dengan menjadikannya relevan untuk negara dan bangsa bersangkutan. Teori ekonomi Neoklasik tidak memadai sebagai pisau analisis karena justru perbedaan-perbedaan budaya antar bangsa dianggap tidak ada atau tidak berperanan (*assumed away*).

Many economists have used Neoclassical economics as the basic tool of analysis but

²⁰ Yoshihara Kunio, *Asia Per Capita: Why National Income Differ in East Asia*, UOP, 2001, op. cit., p vi.

*the trouble with it is that national variations in preference structure are simply assumed away.*²¹

Pengalaman pembangunan ekonomi negara-negara Asia Timur dan Asia Tenggara cukup meyakinkan untuk menunjukkan pentingnya kelembagaan dan budaya dalam mencapai keberhasilan. Dari 15 negara Asia Timur dan Asia Tenggara yang diperbandingkan Yoshihara Kunio, secara konsisten Indonesia berada persis di tengah dengan peranan lembaga yang kurang mendukung pembangunan ekonomi.

Tabel 1: Peranan Lembaga dalam mendukung Pembangunan Ekonomi

No	Negara	Nilai Ketidaksempurnaan Lembaga
1	Hongkong	1,0
2	Singapura	1,5
3	Jepang	2,0
4	Taiwan	3,0
5	Thailand	3,5
6	Korea Selatan	4,0
7	Malaysia	4,0
8	Indonesia	5,0
9	Filipina	5,5
10	Cina	8,0
11	Vietnam	9,0
12	Laos	9,0
13	Kamboja	9,0
14	Myanmar	9,5
15	Korea Selatan	10,0

Sumber: Yoshihara Kunio (2001)

Bahwa di antara 15 negara ASEAN dan Asia Timur, Indonesia termasuk No.8 dari atas (dan dari bawah), sesudah Thailand dan Malaysia memerlukan penjelasan. Tetapi mengapa Indonesia lebih buruk ketimbang Thailand dan Malaysia kiranya jelas karena Indonesia pernah kebablasan melaksanakan sistem ekonomi perencanaan ber-Repelita yang

²¹ Yoshihara Kunio, idem, p 119, 212.

tidak selalu konsisten, yang tidak dilakukan Thailand dan Malaysia.

Demikian Indonesia sebagai negara terbesar di ASEAN, dan No.2 terbesar di Asia Timur dan Asia Tenggara, memang pernah mengalami pertumbuhan ekonomi tinggi selama 32 tahun, dan ini dapat diterangkan, menurut teori Yoshihara, karena pemerintah Orde Baru telah memanfaatkan perusahaan-perusahaan konglomerat yang dimiliki warganegara keturunan Cina. Jika strategi atau kebijakan ini pada umumnya dianggap keliru atau lebih merugikan ketimbang menguntungkan dalam jangka panjang, maka memang strategi dan kebijakan tersebut harus ditinjau kembali. Yang jelas pembangunan memang hanya akan berkelanjutan jika didasarkan dan didukung budaya seluruh warga bangsa.

DAFTAR BACAAN

- Bromley, Daniel W. *Economic Interest and Institutions*. Basil Blackwell. 1989.
- , Development Reconsidered: The African Challenge. *Food Policy*. 1995.
- , Sufficient Reason, Economic Knowledge And Economic Advice, Paper presented at Texas A&M University. October 1999.
- , A Most Difficult Passage: The Economic Transition in Central and Eastern Europe and The Former Soviet Union, Paper presented at Humboldt University Berlin. November 2000.
- , Institutions, Poverty, and Sustainability: Lessons from The Development Experience. Paper presented at Lund University Sweden. September 2001.
- , Economics and Public Policy: The Essential Logic of Pragmatism, Paper presented to Lund University Sweden. September 2001.
- Cassidy, John. *The Decline of Economics*. *New Yorker*. December 1996.
- Commons, J.R.. *Institutional Economics*. The UW Press 1959.
- Glassburner, Bruce. Political Economy and The Soeharto Regime. *BIES*, Vol XIV, No.3, November 1978.
- Kompas. *Mencari bentuk Ekonomi Indonesia: Perkembangan Pemikiran 1965-1981*. Gramedia. 1981.
- Marshall, Alfred. *Principles of Economics*. Macmillan & Co Ltd.. 1948.
- Mubyarto. *Ekonomi Pancasila: Gagasan dan Kemungkinan*, LP3ES. 1987.
- , *Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia*, LP3ES, 1988.
- , *Ekonomi Pancasila: Lintasan Pemikiran Mubyarto*, Aditya Media, 1997.
- , *Membangun Sistem Ekonomi*. BPF. 2000.
- , *Prospek Otonomi Daerah Dan Perekonomian Indonesia Pasca Krisis Ekonomi*, BPF, 2001.
- , *Amandemen Konstitusi dan Pergulatan Pakar Ekonomi*, Aditya Media, 2001.
- Mubyarto & Boediono (ed). *Ekonomi Pancasila*. BPF. 1981.
- Muller & Jerry Z. *Adam Smith in His Times and Ours*. 1993.
- Smith, Adam. *The Theory of Moral Sentiments*. ch III of the Utility of This Constitution of Nature. 1759.
- Smith, Adam. *The Wealth of Nations*. Chicago UP. 1776.
- Yoshihara, Kunio. *Asia Per Capita: Why National Income Differ in East Asia*. UOP. 2001.