



Makalah

Menemukan Konsensus Kebangsaan Baru: Negara, Pasar, dan Cita-cita Keadilan*

Oleh Faisal Basri

Abstrak

Dalam empat tahun terakhir kinerja perekonomian Indonesia mengundang decak kagum banyak kalangan luar negeri. Indonesia adalah satu-satunya negara yang selama 2009-2012 menunjukkan kecenderungan (*trend*) pertumbuhan ekonomi yang tidak menurun di tengah terpaan krisis ekonomi global yang belum berkesudahan sejak 2008. Memang, sangat banyak perkembangan positif hadir bersamaan setelah sekitar satu dasawarsa berangsur bangkit dari krisis ekonomi yang sangat parah pada tahun 1998. Perubahan-perubahan mendasar dalam perkembangan politik, sosial, dan demografi turut mengiringi perubahan sosok perekonomian.

Namun, tak sedikit pula perubahan mendasar yang menimbulkan keprihatinan mendalam dan kemunduran, seperti: terkikisnya kedaulatan pangan, energi, dan finansial. Juga terjadi perlemahan sektor industri manufaktur sebagaimana ditandai oleh defisit perdagangan sektor ini sejak tahun 2008. Wajah ketenagakerjaan dan kemiskinan juga masih tetap suram. Lebih mengkhawatirkan lagi adalah ketimpangan, baik ketimpangan pendapatan, ketimpangan antarsektor, maupun ketimpangan antardaerah.

Kita masih jauh dari cita-cita kemerdekaan. Peta jalan untuk mewujudkan cita-cita tersebut tak kunjung jelas. Bahkan 67 tahun belum juga cukup untuk sekedar memilih kendaraan yang hendak kita tumpangi menuju cita-cita kemerdekaan. Kita sibuk bersilang-sengketa dengan pijakan yang rapuh, sehingga kerap pendulum bergerak ekstrem, bukannya menuju konvergensi. Di dalam relung gelap, para

* Makalah ini disampaikan dalam acara "Nurcholish Madjid Memorial Lecture (NMML) VI" yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Agama & Demokrasi (PUSAD) Yayasan Wakaf Paramadina, di Aula Nurcholish Madjid, Universitas Paramadina, Jakarta, 11 Desember 2012.

pemimpin kerap terbentur pada bebatuan besar dan terantuk-antuk menapaki titian.

Kita merasa telah menempuh perjalanan jauh, tetapi sebenarnya hanya berputar-putar, tak jauh beranjak dari titik awal. Di tengah deru modernitas, kita kembali terseret ke sosok perekonomian ekstraktif (*extractive economy*). Reformasi ekonomi masih meninggalkan sosok institusi ekonomi ekstraktif (*extractive economic institutions*) yang kental. Demikian pula dengan gelombang demokratisasi yang masih saja membuat belum beranjak dari sosok institusi politik ekstraktif (*extractive political institutions*).

Nurcholish Madjid (Cak Nur) memandang bahwa bangsa Indonesia adalah bangsa yang masih dalam pertumbuhan “penjadian diri” (*in making*). Sudah sepantasnya kita lebih sigap untuk mendefinisikan dan menetapkan kendaraan yang kita pilih agar roh keadilan hadir dalam setiap langkah kebijakan lewat transformasi dari *extractive economic institutions* menjadi *inclusive economic institutions* dan dari *extractive political institutions* menjadi *inclusive political institutions*.

Inklusi institusi politik dan ekonomi akan mendorong partisipasi luas masyarakat dalam berpolitik dan berekonomi yang dilengkapi dengan jaring-jaring pengaman yang mumpuni, lebih menjamin redistribusi kekayaan nasional, sehingga keadilan sosial lebih mungkin terwujud. Dengan kontrak sosial baru yang menyeimbangkan peran komunitas bisnis, komunitas politik dan *civil society*, niscaya Indonesia bakal menjadi negara besar, berkeadilan sosial, dan sejahtera.

Dalam empat tahun terakhir kinerja perekonomian Indonesia mengundang decak kagum banyak kalangan luar negeri. Indonesia adalah satu-satunya negara yang selama 2009-2012 menunjukkan kecenderungan (*trend*) pertumbuhan ekonomi yang tidak menurun di tengah terpaan krisis ekonomi global yang belum berkesudahan sejak 2008. Memang, sangat banyak perkembangan positif hadir bersamaan setelah sekitar satu dasawarsa berangsur bangkit dari krisis ekonomi yang sangat parah pada tahun 1998. Perubahan-perubahan mendasar dalam perkembangan politik, sosial, dan demografi turut mengiringi perubahan sosok perekonomian.

Titik balik perekonomian Indonesia terjadi pada tahun 2009. Tatkala hampir semua negara terjerembab ke lembah resesi, Indonesia bersama-sama dengan China dan India menikmati pertumbuhan positif. Bahkan Indonesia mampu mencatatkan pertumbuhan sebesar 4,6 persen. Padahal, hampir semua lembaga internasional memperkirakan pertumbuhan Indonesia mendekati nol persen. Di antaranya adalah IMF (International Monetary Fund) yang pada April 2009 memperkirakan pertumbuhan ekonomi Indonesia hanya 2,5 persen pada tahun 2009.

Dua bulan kemudian, tepatnya 5 Juni 2009, IMF melakukan koreksi ke atas menjadi 3-4 persen. Kenyataannya, pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun itu mencapai 4,6 persen. Lebih parah lagi adalah majalah terkemuka, *The Economist*. Prediksi majalah ini yang diracik oleh Economist Intelligence Unit, pada edisi 30 April 2009 memperkirakan pertumbuhan ekonomi Indonesia akan mengalami kontraksi sebesar 1,3 persen. Namun, sebulan kemudian perkiraan berbalik menjadi ekspansi sebesar 2,4 persen.

“Despite the weakness of the global economy, the **Economist Intelligence Unit** has raised its forecast for Indonesian economic growth. We now expect real GDP to **expand by 2.4%** this year, compared with a **contraction of 1.4%** in our previous forecast. We expect growth to accelerate to 3.2% in 2010, up from 0.5% previously.” (Sumber: *economist.com*, May 22nd 2009 from the Economist Intelligence Unit ViewsWire.)

Sejak tahun 2009 itulah perekonomian Indonesia terbang dengan dua mesin. Jika sebelumnya hanya mesin konsumsi masyarakat (*private consumption*) yang menderu kencang, pada tahun 2009 mesin investasi mulai menggeliat, yang ditandai oleh sumbangsih pembentukan modal tetap bruto (*gross fixed capital formation*) terhadap produk domestik bruto menembus 30 persen. Indonesia hingga kini bertengger sendirian di antara negara-negara Asean-5 dengan pencapaian tersebut. Jika dibandingkan dengan negara-negara BRICS (Brazil, Rusia, India, China, dan Afrika Selatan), Indonesia sebetulnya unggul dalam beberapa hal. Posisi Indonesia bisa dikatakan lebih kompatibel dengan BRIC ketimbang Afrika Selatan.

Selain didorong oleh pertumbuhan kredit investasi yang rata-rata mencapai di atas 30 persen, pembentukan modal juga ditopang oleh penanaman modal asing yang kian deras. Indonesia sudah kembali bertengger terus di layar radar investor asing sebagaimana tampak dari data United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). Di dalam World Investment Report terbaru yang diterbitkan oleh lembaga di bawah naungan PBB ini posisi Indonesia berada di urutan keempat dalam senarai *top prospective economies* di mata perusahaan-perusahaan transnasional untuk tahun 2012-2014. Posisi ini meningkat dua peringkat dibandingkan laporan tahun lalu. Sejalan dengan publikasi UNCTAD, A.T. Kearney FDI Confidence Index pun menunjukkan posisi Indonesia yang meningkat pesat dari urutan ke-19 pada tahun 2011 menjadi urutan ke-9 pada tahun 2012.

Pada tahun 1980-an hingga pertengahan 1990-an Indonesia sempat cukup memiliki daya tarik bagi investasi asing, terutama dari Jepang. Walaupun demikian, Indonesia tak pernah mengandalkan pada investasi asing sebagai sumber utama pembentukan modal. Relatif kecilnya peranan investasi asing ini terlihat pada dalam sumbangannya

terhadap produk domestik bruto. Selama Orde Baru, rezim lebih nyaman mengandalkan pada utang luar negeri ketimbang penanaman modal asing.

Dalam beberapa tahun terakhir terjadi peningkatan peran investasi asing. Namun, jika dibandingkan dengan rata-rata Asia dan Amerika Selatan, tetap saja peranan investasi asing masih relative kecil. Yang cukup menarik adalah fakta bahwa besarnya sumbangan investasi asing di dalam perekonomian tidak terkait dengan ideologi negara. Banyak negara komunis dan negara sosialis yang peranan penanaman modal asingnya lebih besar atau bahkan jauh lebih besar ketimbang Indonesia.

Arus investasi domestik dan investasi asing yang semakin deras sudah barang tentu ditopang oleh kestabilan makroekonomi yang baik dan berkelanjutan. Laju inflasi yang terus menurun mendekati rata-rata Asean-5 dan China yang diiringi oleh penurunan suku bunga serta volatilitas nilai tukar rupiah yang terjaga merupakan prasyarat penting atau prasyarat perlu (*necessary conditions*). Memang terjadi penurunan nilai tukar rupiah sejak September 2011. Penyebab kemerosotan nilai tukar rupiah tidak disebabkan oleh faktor-faktor makroekonomi yang bersifat struktural sebagaimana yang terjadi pada tahun 1998 dan 2009 seperti pelarian modal ke luar negeri ataupun pelonjakan impor secara umum. Faktor yang paling dominan yang menjadi penyebab ialah meroketnya impor bahan bakau minyak. Jika kondisi makroekonomi memburuk secara struktural, nilai rupiah dan indeks harga saham biasanya akan bergerak searah. Namun, terbukti bahwa penurunan nilai tukar rupiah belakangan ini tak diiringi oleh kemerosotan indeks harga saham.

Iklm investasi di Indonesia sebetulnya tak mengalami perbaikan berarti. Nilai kemudahan berbisnis Indonesia versi International Finance Corporation (IFC) – lembaga keuangan di bawah Bank Dunia – justru mengalami penurunan pada tahun 2012. Dengan Viet Nam pun kita sudah kalah, atatah lagi dengan Malaysia dan Thailand. Patut dicatat bahwa peranan perusahaan-perusahaan asing cukup besar dalam meningkatkan ekspor China. Pada awal tahun 2000-an sekitar 40 persen ekspor China berasal dari perusahaan-perusahaan asing.

Dalam hal *governance* Indonesia pun masih tergolong ketinggalan. Bahkan dua dari enam unsur *governance*, yaitu *rule of law* dan *regulatory quality* mengalami pemburukan. Untuk pemberantasan korupsi (*control of corruption*) belum juga menunjukkan perubahan berarti. Dari 16 negara Asia Pasifik yang disurvei oleh PERC (Political and Economic Risk Consultancy) yang berbasis di Hong Kong, Indonesia dinobatkan sebagai negara paling korup pada tahun 2009 dan 2010 dan pada tahun 2011 membaik satu peringkat menjadi *runner up*. Sekalipun menunjukkan perbaikan, unsur *government effectiveness* masih memprihatinkan dengan angka di bawah 50. Bandingkan dengan

Singapura yang nyaris mencapai angka maksimum 100. Di antara negara-negara Asean, posisi Indonesia hanya lebih baik dibandingkan dengan negara-negara Indocina.

Lantas, apa yang membuat investasi semakin deras dan kegiatan usaha kian marak? Tak pelak lagi, para investor tak hanya melihat perkembangan jangka pendek, melainkan kian memperhitungkan potensi jangka menengah dan jangka panjang Indonesia yang geliatnya mulai menyembul. Indonesia sedang berada pada fase demographic dividend dengan proporsi penduduk usia kerja tertinggi sepanjang sejarah. Kondisi ini diperkirakan berlangsung hinggatahun 2030. Dengan *dependency ratio* yang terus menurun dan akan mencapai titik terendah pada tahun 2030, jumlah tenaga kerja produktif tersedia dalam jumlah yang relatif besar. Kelompok usia muda ini memiliki potensi tabungan yang tinggi, juga sekaligus menjadi pendorong mesin konsumsi. Merekalah yang mulai merangsek ke strata menengah yang dari waktu ke waktu menunjukkan akselerasi. Dewasa ini memang mayoritas strata menengah masih berstatus menengah-bawah. Pada tahun 2015, strata menengah-tengah akan maju lebih cepat dan pada tahun 2020 proporsinya paling besar. Kelas menengah-atas baru akan dominan pada tahun 2025. Perusahaan-perusahaan nasional dan multinasional telah mengantisipasi kecenderungan tersebut dengan membangun dan mengembangkan basis produksinya di Indonesia.

Pertanyaan paling mendasar adalah apakah kita sudah berada di jalur yang akan membawa rakyat Indoensia mendekati ke cita-cita kemerdekaan? Walaupun dengan intensitas yang lebih rendah, keadaan tahun 1980-an hingga krisis menjelang ada miripnya dengan keadaan sekarang. Investor asing marak, kredit perbankan tumbuh pesat, pertumbuhan ekonomi mencapai rata-rata 8 persen, industri manufaktur tumbuh dua kali lipat dari pertumbuhan ekonomi, angka kemiskinan dan tingkat pengangguran menurun, dan kestabilan makroekonomi terjaga. Pujian juga tak henti-henti dikumandangkan oleh lembaga-lembaga donor. Tak kurang kita tergolong salah satu negara yang dijuluki *Asian miracle*.

Berpulang pada diri kita bagaimana bisa memanfaatkan momentum emas untuk lepas landas menuju negara maju yang menyejahterakan rakyatnya dan berkeadilan.

Harus diakui bahwa di tengah kemajuan yang kita alami belakangan ini, tak sedikit pula perubahan mendasar yang menimbulkan keprihatinan mendalam dan kemunduran, seperti: terkikisnya kedaulatan pangan, energi, dan finansial. Juga terjadi perlemahan sektor industri manufaktur sebagaimana ditandai oleh defisit perdagangan sektor ini sejak tahun 2008. Wajah ketenagakerjaan dan kemiskinan juga masih tetap suram. Lebih mengkhawatirkan lagi adalah ketimpangan,

baik ketimpangan pendapatan, ketimpangan antarsektor, maupun ketimpangan antardaerah.

Kemampuan untuk tumbuh dengan rata-rata 6 persen setahun di tengah gejolak perekonomian dunia yang terus berlangsung sebetulnya jauh dari memadai untuk membawa bangsa kita bersejajaran dengan negara-negara tetangga di Asia Timur. Dengan hanya bertumbuh 6 persen setahun, pada tahun 2030, kala kita memasuki fase awal *aging population*, pendapatan perkapita kita berdasarkan nilai konstan dollar AS tahun 2000 baru mencapai 3.583 dollar AS. Negara-negara Asia Timur jauh telah lebih sejahtera kala mereka memasuki fase *aging*. Seandainya pun kita mampu memacu diri tumbuh dengan 10 persen, tingkat kesejahteraan rata-rata penduduk Indonesia pada tahun 2030 masih tetap jauh lebih rendah.

Kita sebetulnya sudah tertinggal jauh. Oleh karena itu, tak ada pilihan lain kecuali bergegas, memacu diri lebih cepat lagi. Untuk itu kita harus bercermin diri. Salah satu yang perlu dikaji ulang adalah tentang peran pemerintah/negara. Setelah krisis ekonomi tahun 1998 muncul indikasi kuat bahwa kehadiran negara justru memudar. Boleh jadi hal ini disebabkan oleh peran negara yang eksekutif selama Orde Baru. Lebih parah lagi peran negara di hampir segala bidang menimbulkan *abuse of power* sehingga menimbulkan praktik pemburuan rente yang massif, praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, dan korupsi sistemik dan terorganisir. Selain itu, otoriterisme Orde Baru menumbuhkan konglomerasi dan penguasaan kegiatan ekonomi dari hulu hingga hilir.

Setelah Soeharto jatuh, pendulum bergerak ke ekstrem yang berkebalikan. Negara beringsut mundur dan pasar diberikan keleluasaan yang kian besar. Sayangnya partai-partai dan penguasa abai untuk membangun jaring-jaring pengaman pasar dan menempatkan peranan negara yang sepatutnya. Di kalangan masyarakat luas dan cerdik cendekia pun terbentuk semacam kubu yang propasar dan pronegara. Pasar dan negara dipertentangkan. Padahal pasar dan negara memiliki peran masing-masing dan harus kian kokoh secara bersamaan.

Mari kita mulai dari peran negara sebagai pelayan rakyat dalam artian luas. Sumbangsih konsumsi pemerintah sangat kecil di dalam produk domestik bruto, yaitu sekitar 9 persen, yang berarti tak sampai separuh dari Amerika Serikat yang notabene adalah kiblat kapitalisme yang cenderung meminimalisasikan peran negara. Perbandingan dengan negara-negara lain yang semakin menunjukkan betapa kecil konsumsi pemerintah kita. Tak hanya kecil, tetapi juga pertumbuhannya berfluktuasi tajam dengan pertumbuhan yang terkadang sangat rendah, bahkan negatif. Dari data berbagai negara menunjukkan bahwa tak ada kaitan erat antara ideologi suatu negara dengan besarnya konsumsi

pemerintah. Jadi, rendahnya konsumsi pemerintah di Indonesia lebih disebabkan karena pengabaian atau setidaknya kurang peduli akan pentingnya peran negara untuk melayani rakyatnya.

Sangat tidak bisa ditoleransikan jika pada tahun anggaran 2013 subsidi untuk benih hanya sebesar 0,1 triliun rupiah atau 0,04 persen dari keseluruhan subsidi, sedangkan untuk subsidi BBM mencapai Rp 194 triliun atau 61 persen dari subsidi total. Perhatian yang sangat minim terhadap sektor pertanian – di tengah neraca perdagangan pangan yang sudah defisit dan mengingat pula sektor ini merupakan penyerap tenaga kerja terbesar – membuat persoalan pangan semakin rentan. Indeks food security kita tak sampai di angka 50 dari angka tertinggi 100. Kemandirian pangan adalah salah satu pilar penting untuk menjadi negara mandiri selain kemandirian energy dan kemandirian keuangan.

Peran negara yang lain adalah menyediakan barang dan jasa publik atau kuasi-publik yang tidak mengandalkan pada swasta untuk menyediakannya. Selama kurun waktu 2008-2011 peranan investasi public hanya sekitar 3 persen, jauh lebih rendah ketimbang di India, Korea, Malaysia, dan Thailand. Dengan relatif rendahnya investasi publik ini, akumulasi modal public tak akan bertambah secara berarti untuk bisa memenuhi tuntutan perkembangan ekonomi yang semakin pesat.

Dengan volume anggaran negara yang masih relatif rendah sepatutnya prioritas lebih tajam, terutama untuk meningkatkan kesejahteraan sosial (*social welfare*). Namun, alih-alih meningkatkan alokasi dana untuk belanja sosial, justru dana APBN makin mengucur deras untuk belanja tak produktif. Sungguh sangat ironis jika pengeluaran paling besar adalah untuk subsidi BBM. Sebaliknya, alokasi untuk belanja sosial justru paling kecil. Belanja modal yang berfungsi untuk meningkatkan produktivitas perekonomian juga lebih rendah ketimbang subsidi energy yang cenderung bersifat konsumtif.

Seharusnya kita malu mengklaim ber-Pancasila dan pada saat yang sama mencerca kapitalisme tetapi sangat kikir dalam memberdayakan rakyatnya, membiarkan rakyatnya berjibaku di medan laga yang bernama pasar dan persaingan bebas tanpa jaring-jaring pengaman yang memadai. Tengok Amerika Serikat. Pada tahun anggaran 2012, lebih 80 persen anggaran pemerintah federal dialokasikan untuk income security, social security, dan medicare. China sekalipun kalah dalam soal belanja sosial ini, walau jauh lebih peduli ketimbang Indonesia. Dalam beberapa tahun terakhir pemerintah China memacu belanja sosial. Untuk *social security and employment spending* saja besarnya sudah hampir seperlima dari keseluruhan anggaran pemerintah pusat.

Kita masih jauh dari cita-cita kemerdekaan. Peta jalan untuk mewujudkan cita-cita tersebut tak kunjung jelas. Bahkan 67 tahun belum juga cukup untuk sekedar memilih kendaraan yang hendak kita tumpangi menuju cita-cita kemerdekaan. Kita sibuk bersilang-sengketa dengan pijakan yang rapuh, sehingga kerap pendulum bergerak ekstrem, bukannya menuju konvergensi. Di dalam relung gelap, para pemimpin kerap terbentur pada bebatuan besar dan terantuk-antuk menapaki titian.

Mengingat volume APBN kita masih relatif kecil, maka tinggal ada dua pilihan untuk memperkokoh peran negara. Pertama adalah dengan meningkatkan pajak. Ruang gerak untuk meningkatkan pajak masih cukup besar karena nisbah pajak (*tax ratio*) kita masih rendah selain juga berfluktuasi, yang menunjukkan perpajakan kita masih rapuh. Ruang gerak perpajakan masih terbuka untuk kelompok kaya dan korporasi. Sepatutnya intensifikasi perpajakan untuk sementara waktu tidak bersifat *broad base* mengingat mayoritas penduduk kita berusia muda dan produktif.

Maka pilihan kedua lebih logis, yaitu dengan lebih banyak berutang. Bukan utang multilateral maupun bilateral, tetapi utang domestik dengan mengeluarkan lebih banyak obligasi negara. Masa sekaranglah yang paling tepat untuk meningkatkan utang, bukan justru sebaliknya bangga dengan rasio utang terhadap PDB yang terus meluncur turun sehingga menjadi negara yang paling kecil tingkat utangnya di dunia. Ditambah lagi ongkos berutang semakin murah karena empat dari lima agensi pemeringkat (*rating agency*) telah memasukkan Indonesia di aras *investment grade*

Utang, jika digunakan secara benar akan menambah darah bagi perekonomian. Surat utang yang dikeluarkan oleh pemerintah sebagian besar dibeli oleh rakyatnya sendiri yang mayoritas berusia muda. Rakyat membeli surat utang dari akumulasi iuran jaminan sosial, sehingga peredaran darah di dalam perekonomian kian lancar dan bisa menyentuh seluruh organ perekonomian.

Tanpa peningkatan pajak dan atau utang, kita akan kehilangan momentum untuk pindah gigi ke yang lebih tinggi (*shifting into the higher gear*). *Window of opportunity* hanya terbuka sekali dalam perjalanan suatu negara. Tahun 2030 sudah tidak lama lagi. Sungguh kita masih memiliki ruang gerak fiskal yang lebar, bahkan amat lebar, untuk mempercepat terwujudnya cita-cita kemerdekaan. Keleluasaan fiskal ini terlihat dari Wiggle-room index Indonesia yang sangat rendah, terendah kedua setelah Saudi Arabia.

Pasar tidak memiliki desain untuk menegakkan keadilan. Pasar sudah terbukti semakin beringas, menghadirkan sosok ketimpangan yang kian menganga. Persoalan ketimpangan sudah menjadi isu yang

mendunia. Ketimpangan tak sekedar merupakan persoalan negara-negara berkembang tetapi juga sudah merasuk dalam di negara-negara maju.

Persoalan ketimpangan sudah semakin pelik dan multidimensional. Ketimpangan lebih rumit ketimbang sekedar berkaitan dengan kemiskinan, struktur gaji, kondisi kehidupan keluarga, dan kelangkaan infrastruktur di pedesaan (Garbraith, 2012: 5-7). Oleh karena itu ketimpangan bukan sekedar monopoli kajian pembangunan ekonomi, melainkan lebih karena desain perekonomian secara keseluruhan, desain sektor keuangan, hingga ke peran negara dalam menyikapi krisis finansial global.

Resep Neoklasik sudah terbukti gagal menjawab persoalan ketimpangan. Amartya Sen sudah wanti-wanti tentang kegagalan intelektual karena kehilangan jiwa sosial. Jika Amerika Serikat yang sudah memiliki sistem jaminan sosial saja menghadapi persoalan ketimpangan yang akut, Indonesia boleh jadi menghadapi masalah yang tak kalah seriusnya.

Setelah krisis ekonomi tahun 1998, lebih khusus lagi sejak tahun 2006, ketimpangan di Indonesia bertambah buruk. Indeks Gini, yang mengukur derajat ketimpangan, pada tahun 2011 telah menembus angka 0,4, yang berarti kita telah berpindah dari zona ketimpangan baik ke zona ketimpangan moderat. Data distribusi pendapatan juga menunjukkan kecenderungan serupa. Perolehan 20 persen terkaya terus naik, dari 40,6 persen pada tahun 1999 menjadi 48,2 persen pada tahun 2011; sedangkan perolehan 40 persen penduduk termiskin turun dari 21,7 persen pada tahun 1999 menjadi 16,8 persen pada tahun 2011. Penurunan terjadi juga untuk kelompok 40 persen menengah, yakni dari 37,8 persen pada tahun 1999 menjadi 34,7 persen pada tahun 2011.

Perlu dicatat bahwa kedua indikator ketimpangan di atas didasarkan pada data pengeluaran. Ketimpangan berdasarkan data pendapatan sudah barang tentu jauh lebih buruk. Publikasi majalah Forbes tentang orang-orang terkaya di Indonesia yang semakin banyak masuk ke dalam daftar orang-orang kaya dunia setidaknya memberikan indikasi betapa sangat timpang jurang kaya-miskin di Indonesia. Indikasi lainnya bisa dilihat dari terkonsentrasinya kepemilikan deposito yang bernilai Rp 1 miliar ke atas dan indeks gini untuk kepemilikan tanah.

Jumlah dan persentase penduduk miskin bisa pula menggambarkan akutnya persoalan ketimpangan ini. Selama 12 tahun terakhir persentase penduduk miskin berdasarkan garis kemiskinan nasional hanya turun dari 19,1 persen pada tahun 2000 menjadi 12,0 pada tahun 2012. Selain itu tampak bahwa dalam beberapa tahun terakhir penurunan angka kemiskinan semakin lambat. Negara-negara di Asia Timur mampu menurunkan angka kemiskinan lebih cepat.

Mengacu pada garis kemiskinan dengan menggunakan angka pengeluaran perkapita sehari sebesar dua dollar AS berdasarkan harga internasional tahun 2005, persentase penduduk miskin Indonesia berada di atas rata-rata negara Asia Timur. Data yang tersedia untuk tahun 2010 menunjukkan bahwa 46,1 persen penduduk Indonesia hidup dalam kemiskinan.

Kita bertambah yakin bahwa ketimpangan lebih buruk ketimbang data resmi dari kenyataan bahwa 54 persen pekerja kita adalah pekerja informal. Selain itu ada 38 persen pekerja formal namun tanda dilindungi oleh kontrak. Kedua kelompok pekerja ini sudah mencapai 92 persen, yang sudah barang tentu sebagian besar dari mereka hanya memperoleh upah ala kadarnya. Adapun kelompok kedua terdiri dari 6 persen pekerja dengan kontrak dan 2 persen pengusaha. Kesenjangan pendapatan antara kelompok pertama dengan kelompok kedua niscaya sangatlah lebar.

Memberikan peran yang lebih besar pada pasar semata sudah terbukti pula melemahkan fondasi perekonomian untuk tumbuh berkelanjutan dengan bertumpu pada kekuatan sendiri. Struktur ekonomi kian rapuh. Salah satu kemunduran nyata terlihat dari struktur ekspor. Dalam 10 tahun terakhir struktur ekspor kita makin didominasi oleh komoditi. Pada tahun 2001 peranan komoditi masih sekitar 2/5 dari keseluruhan ekspor nonmigas, sepuluh tahun kemudian sudah naik tajam menjadi 2/3 dari ekspor nonmigas. Dengan memasukkan migas, kondisinya lebih parah lagi. Bisa dikatakan kita mengalami ekstraktifikasi dalam struktur ekspor Indonesia, suatu keadaan yang secara tak langsung menggambarkan kemunduran industrialisasi.

Memang, setelah krisis peranan sektor industri manufaktur secara persisten mengalami penurunan. Padahal sektor ini merupakan penyumbang terbesar dalam menyerap tenaga kerja formal. Peningkatan proporsi tenaga kerja formal akan mempercepat terbentuknya lapisan kelas menengah yang kokoh.

Kita merasa telah menempuh perjalanan jauh, tetapi sebenarnya hanya berputar-putar, tak jauh beringsut dari titik awal. Di tengah deru modernitas, kita kembali terseret ke sosok perekonomian ekstraktif (*extractive economy*). Reformasi ekonomi masih meninggalkan sosok institusi ekonomi ekstraktif (*extractive economic institutions*) yang kental. Demikian pula dengan gelombang demokratisasi yang masih saja membuat belum beranjak dari sosok institusi politik ekstraktif (*extractive political institutions*).

Nurcholish Majid (Cak Nur) memandang bahwa bangsa Indonesia adalah bangsa yang masih dalam pertumbuhan “penjadian diri” (*in making*). Lihat, Madjid, 2004: 114. Sudah sepantasnya kita lebih sigap

untuk mendefinisikan dan menetapkan kendaraan yang kita pilih agar roh keadilan hadir dalam setiap langkah kebijakan lewat transformasi dari *extractive economic institutions* menjadi *inclusive economic institutions* dan dari *extractive political institutions* menjadi *inclusive political institutions*.

Bagaimana menghadirkan ini semua? Cak Nur mengajarkan pada kita dari kisah keteladanan Rasulullah. Bagaimana Rasulullah membangun Madinah dengan konsensus yang dituangkan dalam Piagam Madinah, suatu wujud dari *social contract* yang dilandasi oleh kejujuran dan kebajikan (Madjid, 2004: 48). Adakalanya kita mengalah untuk memperoleh hasil yang lebih baik seperti yang dilakoni Rasulullah ketika menyepakati perjanjian Hudaibiyah. Sejarah juga mengajarkan pada kita betapa kedudukan yang sudah di atas amgin tak membuat Rasulullah mengumbar dendam. Kala memasuki Makkah, kaum kafir quraisy sudah lemah. Tapi kebesaran jiwa Rasulullah tidak menimbulkan rasa takut pada kaum yang memusuki Rasulullah.

Inklusi institusi politik dan ekonomi akan mendorong partisipasi luas masyarakat dalam berpolitik dan berekonomi yang dilengkapi dengan jaring-jaring pengaman yang mumpuni, lebih menjamin redistribusi kekayaan nasional, sehingga keadilan sosial lebih mungkin terwujud. Dengan kontrak sosial baru yang menyeimbangkan peran komunitas bisnis, komunitas politik dan *civil society*, niscaya Indonesia bakal menjadi negara besar, berkeadilan sosial, dan sejahtera.

Persoalan paling mendasar yang memerlukan konsensus baru adalah tentang keseimbangan peran negara dan peran pasar. Sudah saatnya kita bergerak maju dengan tidak mendikotomikan keduanya. Efisiensi lewat mekanisme pasar tak bisa mendukung kesejahteraan dan keadilan. Inilah salah satu bentuk dari kegagalan pasar (*market failure*). Sebaliknya, negara pun bisa gagal melaksanakan fungsinya. Kita pun mahfum bahwa kegagalan pemerintah (*government failure*) lebih sulit dikoreksi ketimbang kegagalan pasar.

Kekuatan pekerja harus didorong agar tak dieksploitasi oleh pemilik modal, agar mereka bisa bernegosiasi dengan pemilik modal dengan kepala tegak. Buruh yang kuat akan membuat mereka lebih rasional, tak melulu berjuang untuk kepentingannya sendiri. Rasionalitas buruh menghasilkan perilaku saling membutuhkan dengan pengusaha. Menghadapi iklim persaingan yang kian terbuka dan ketat dan agar proses transisi berlangsung mulus, maka pemerintah wajib menghadirkan sistem jaminan sosial dengan lebih banyak porsi pembiayaan dari APBN. Jika pemerintah berhasil melakukan modernisasi perekonomian sehingga porsi pekerja formal makin besar, maka lambat laun porsi APBN dalam pembiayaan sistem jaminan sosial akan berkurang.

Alokasi dana APBN untuk jaminan sosial bukanlah ongkos atau beban, justru sebaliknya merupakan potensi investasi yang dahsyat. Iuran jaminan sosial yang terkumpul bakal menjadi tambahan darah segar yang berarti untuk membiayaan pembangunan, meningkatkan *financial deepening* sehingga memperkuat jantung utama perekonomian. Kehadiran sistem jaminan sosial yang komprehensif juga dapat meningkatkan akses masyarakat terhadap perbankan yang sampai sekarang masih sangat rendah. Hanya sekitar 30 persen penduduk yang dewasa ini berhubungan dengan perbankan.

Kesadaran akan pentingnya sistem jaminan sosial masih sangat rendah di kalangan pemerintah maupun buruh. Kedua kalangan ini masih ada yang memandang bahwa sistem jaminan sosial bakal membebani anggaran negara dan membebani buruh. Padahal sistem jaminan sosial merupakan “emas” bagi pemerintah maupun bagi buruh.

Dengan sistem jaminan sosial yang komprehensif, pengusaha tak lagi dibayang-bayangi oleh risiko membayar mahal pemutusan hubungan kerja, sementara buruh bisa bekerja lebih tenang dengan penuh kepastian sehingga bisa meningkatkan produktivitas buruh.

Oleh karena itu, mengapa buruh, pengusaha dan pemerintah tak segera duduk bersama untuk menghasilkan consensus baru hingga terwujud *institutional arrangement* baru yang dipateri dengan peraturan perundang-undangan yang lebih solid dan menjamin kepastian para pihak.

Jika buruh sudah terorganisir menjadi kekuatan terbesar maka pintu menuju kesejahteraan sosial kian terbuka.

Referensi (untuk mendalami persoalan-persoalan yang diangkat di dalam tulisan ini):

Acemoglu, Daron, and James A. Robinson. 2012. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. London: Profile Books.

Basri, Faisal, dan Haris Munandar. 2009. *Lanskap Ekonomi Indonesia: Kajian dan Renungan terhadap Masalah-masalah Struktural, Transformasi Baru, dan Prospek Perekonomian Indonesia*. Jakarta: Prenada Media Group.

Bower, Joseph L., Herman B. Leonard, and Lynn S. Paine. 2011. *Capitalism at Risk: Rethinking the Role of Business*. Boston, Mass: Harvard Business Review Press.

- Cohen, Daniel. 2012. *The Prosperity of Vice: A Worried View of Economics*. Cambridge, Mass: The MIT Press.
- Dullien, Sebastian, Hansjörg Herr, and Christian Kellermann. 2011. *Decent Capitalism: A Blueprint for Reforming Our Economies*. London: Pluto Press.
- Ferguson, Niall. 2012. *The Great Degeneration: How Institutions Decay and Economies Die*. London: Penguin Books.
- Galbraith, James K. 2012. *Inequality and Instability: A Study of the World Economy just before the Great Crisis*. New York: Oxford University Press.
- Kaletsky, Anatole. 2010. *Capitalism 4.0: The Birth of a New Economy in the Aftermath of Crisis*. New York: Public Affairs.
- Khanna, Ro. 2012. *Entrepreneurial Nation: why Manufacturing is Still Key to America's Future*. New York: McGraw-Hill.
- Krugman, Paul. 2012. *End this Depression Now!* New York: W. W. Norton & Company.
- Lin, Justin Yifu. 2012. *Demystifying the Chinese Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Madjid, Nurcholish. 1995. *Islam Agama Peradaban: Membangun Makna dan Relevansi Doktrin Islam dalam Sejarah*. Jakarta: Penerbit Paramadina.
- _____. 1999. *Cita-cita Politik Islam*. Jakarta: Penerbit Paramadina.
- _____. 2004. *Indonesia Kita*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- _____. 2009. *Kaki Langit Peradaban Islam*. Jakarta: Penerbit Paramadina.
- _____. 2010. *Islam Agama Kemanusiaan: Membangun Tradisi dan Visi Baru Islam Indonesia*. Jakarta: Dian Rakyat.
- Reback, Gary L. 2009. *Free the Market!: Why Only Government Can Keep the Marketplace Competitive*. New York: Portfolio.
- Rodrik, Dani. 2011. *The Globalization Paradox: Why Global Markets, States, and Democracy Can't Coexist*. Oxford: Oxford University Press.
- Sachs, Jeffrey D. 2011. *The Price of Civilization: Reawakening American Virtue and Prosperity*. New York: Random House.
- Schwager, Jack D. 2013. *Market Sense and Nonsense: How the Markets Really work (and How They Don't)*. Hoboken New Jersey: John Wiley & Sons.

Stiglitz, Joseph E. 2012. *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*. New York: W. W. Norton & Company.

Taleb, Nassim Nicholas. 2012. *Antifragile: Things that Gain from Disorder*. New York: Random House.

Zingales, Luigi. 2012. *A Capitalism for the People: Recapturing the Lost Genius of American Prosperity*. New York: Basic Books.



Yayasan Wakaf
PARAMADINA

Pusat Studi Agama & Demokrasi (PUSAD)
Yayasan Wakaf Paramadina
Pondok Indah Plaza III Blok F 4-6, Jl. TB Simatupang, Pondok Indah
Jakarta Selatan, DKI Jakarta 12310
Telp: (+62-21) 765 1611 Faks: (+62-21) 765 2015