

# Mengurai Polemik Neoliberal dan Ekonomi Kerakyatan<sup>\*</sup>

M. Ikhsan Modjo<sup>†</sup>

*The boundary between the economic and the political is not naturally given but something which can vary across time and places (Chang, 2003)*

## 1. Pendahuluan

Untuk pertama kalinya dalam sejarah, pemilihan presiden di Indonesia diramaikan oleh sebuah perdebatan tentang sistem ekonomi nasional. Perdebatan ini berpangkal pada kritik kalangan oposisi terhadap calon wakil presiden dari koalisi partai pemenang pemilu legislatif, yang dianggap berhaluan ekonomi neoliberal. Haluan ini menurut mereka adalah sebuah hal negatif yang didiktekan oleh lembaga keuangan internasional, seperti World Bank dan IMF. Sebagai gantinya, para pengkritik mengajukan ekonomi kerakyatan.

Selama ini, kritik baru berjalan satu arah dari pengusung ekonomi kerakyatan pada kelompok yang disebut sebagai neoliberal, yang agaknya lebih bersikap defensif. Hal ini dapat dimaklumi karena selain masih lekatnya stigma liberal pada masyarakat Indonesia, ekonomi kerakyatan baru sebatas konsep keberpihakan yang juga belum tentu efektivitasnya ketika dipraktekkan. Lain halnya dengan neoliberal yang telah menuai beragam hasil di berbagai negara, baik keberhasilan maupun kegagalan.

---

<sup>\*</sup> Pemantik pada Diskusi Mengurai Polemik Ekonomi Neoliberal vs Kerakyatan pada Forum Liberal Society, Jakarta, 26 Mei 2009.

<sup>†</sup> Direktur Institute for Development of Economics and Finance (INDEF).

Perdebatan ini membuktikan semakin matangnya kehidupan berpolitik dan berdemokrasi di Indonesia. Berpolitik tidak lagi identik dengan pelemparan isu-isu sempit yang bersifat ideologis dan sektarian, tetapi lebih kepada isu-isu pragmatis dan ekonomi. Namun, wacana yang berkembang belum sepenuhnya lepas dari ideologi dan labelisasi. Begitu juga ia belum menyentuh diskusi-diskusi kebijakan yang lebih serius dan teknis. Paparan singkat ini akan membedah secara ringkas konsepsi neoliberal dan ekonomi kerakyatan. Penilaian kritis dan evaluasi atas keduanya akan dilakukan, untuk kemudian diambil relevansinya dalam konteks persoalan ekonomi Indonesia kekinian.

## **2. Neoliberalisme**

Neoliberalisme merupakan revival pemikiran liberal klasik yang mengadvokasi pasar bebas, kebebasan individu dan intervensi negara minimal dalam perekonomian\*. Ia merupakan sekumpulan teori tentang relasi antara negara, pasar, individu dan masyarakat dalam sebuah sistem perekonomian yang berlandaskan kapitalisme†.

---

\* Wacana prointervensi sendiri lahir dilatarbelakangi oleh beberapa faktor: Pertama, kelahiran ilmu ekonomi kesejahteraan (Welfare Economics), yang dibidani oleh Arthur Pigou. Dimana bertentangan dengan konsepsi neoklasik, cabang ini menunjukkan bahwa satu perekonomian yang semata berdasarkan pasar bebas dan perilaku maksimisasi individu bisa saja menghasilkan alokasi sumberdaya yang tidak optimal secara sosial. Hal ini menjustifikasi campur tangan negara dalam memanipulasi harga. Kedua, pemikiran ekonomi Keynesian yang menunjukkan bahwa suatu perekonomian pasar bebas bisa saja tidak mencapai alokasi optimal pada saat full-employment output. Untuk itu, Keynes mengadvokasi penggunaan defisit anggaran untuk memerangi pengangguran dan siklus bisnis. Ketiga, perkembangan lain di bidang politik yang mendorong lebih aktifnya negara dalam perekonomian adalah keberhasilan awal Uni Sovyet dalam melakukan industrialisasi melalui sistem perencanaan terpusat serta nasionalisasi industri dan investasi di beberapa negara termasuk Britania Raya, Perancis dan Jepang.

† Dus, kapitalisme lebih luas ketimbang neoliberalisme. Sebab kapitalisme lebih bersifat menyeluruh dan merupakan pemikiran tentang sebuah sistem sosial dan ekonomi yang terdiri dari banyak pasar dan

Kemunculan neoliberal pada akhir 1960an dilatarbelakangi oleh beragam kegagalan kebijakan ekonomi teknoratis dan intervensionis yang melahirkan ketidakpuasan dan konflik kepentingan. Sebagaimana pemikiran-pemikiran besar lainnya, kemunculan neoliberal dipicu krisis berupa stagflasi tahun 1970an di negara-negara maju yang memberi angin haluan ini untuk menyerang balik kubu prointervensi dan membawanya kembali sebagai wacana kebijakan ekonomi dominan. Resep neoliberal sukses mengurangi inflasi dan mendorong pertumbuhan ekonomi di beberapa negara. Perekonomian Inggris membaik tiga tahun setelah Margaret Thatcher menjadi Perdana Menteri Inggris pada tahun 1979. Demikian pula di Amerika Serikat, kepemimpinan Ronald Reagan selama dua periode (1981-1989) berhasil menurunkan inflasi dan pengangguran. Keduanya menerapkan resep yang sama: privatisasi, deregulasi, serta pengurangan pajak dan subsidi.

Dalam hal ini, apa yang dinamakan sebagai neoliberalisme sendiri bukan merupakan satu magnum opus dari satu orang pemikir. Neoliberal sekedar sebuah *term* yang digunakan sebagai *heading* besar dari berbagai teori-teori kontemporer anti intervensi yang dikembangkan pada konteks historis, politik dan institusi tertentu. Ia juga merupakan perkawinan aliran ekonomi neoklasik yang menganut paham *market primacy* di satu sisi, dengan mazhab politik Libertarian-Austria yang mengusung kebebasan dan kemerdekaan invididu di sisi lain. Paparan singkat ini hanya akan

---

lembaga-lembaga lain di luar pasar, termasuk di antaranya perusahaan sebagai lembaga produksi, pasar sebagai lembaga pertukaran, dan negara sebagai lembaga yang mengatur persoalan-persoalan kolektif seperti konflik, kelompok kepentingan dan pengelompokan produsen dan konsumen.

mengelompokkan dan menguraikan secara ringkas berbagai teori-teori yang ada, tanpa mendiskusikannya secara lebih detail<sup>‡</sup>.

### **Monetaris**

Pemikiran monetaris adalah kelompok teori yang paling dikenal dalam kelompok neoliberal. Dengan berpijak pada asumsi *adaptive* dan *rational expectations* serta prinsip *market-clearing* Walrasian. Aliran ini menolak tegas keefektivan manajemen permintaan agregat oleh negara, sebagaimana yang diajukan oleh kelompok prointervensi. Pada manajemen ekonomi makro, aliran monetaris mengutamakan netralitas uang dalam jangka panjang dan nonnetralitas uang dalam jangka pendek. Sementara dalam wacana politik, aliran monetaris menggunakan retorik anti-inflasi, sebagai satu hal yang mengikis pendapatan pekerja dan pensiunan, yang terbukti efektif sebagai argumen untuk kebijakan peningkatan suku bunga.

### **Penolakan terhadap Perencanaan Terpusat**

Selain penolakan terhadap manajemen permintaan agregat, kelompok neoliberal yang dipelopori oleh sayap Austria juga menolak tegas proses perencanaan ekonomi terpusat oleh negara. Penolakan ini didasari argumen bahwa sebuah perencanaan kebijakan ekonomi yang bersifat teknokratis dan terpusat pada sebuah ekonomi modern yang kompleks dan terus menerus berubah membutuhkan

---

<sup>‡</sup> Untuk pembahasan lebih dalam bisa disimak Cullis and Jones (1987), Toye (1987) atau Shapiro and Taylor (1990).

pengumpulan dan pemrosesan informasi di luar kemampuan sebuah negara<sup>§</sup>. Mereka berpendapat bahwa hanya rivalitas independen antar individu pencari untung yang bisa menghasilkan dan menggunakan informasi detail untuk menggerakkan perekonomian. Dalam hal ini, meski kurang tepat dalam kerangka yang ekstrem – bahwa semua bentuk intervensi negara akan gagal atau mencam kemerdekaan – argumen ini telah diterima secara luas bahkan oleh mereka yang prointervensi.

### **Kekakuan Lembaga (Institutional Sclerosis)**

Teori kekakuan lembaga (institutional Sclerosis) merupakan elaborasi lebih jauh dari argumen yang menentang sebuah perencanaan terpusat dan campur tangan negara. Argumen ini menyatakan bahwa setiap bentuk kelembagaan yang sengaja diciptakan untuk memberikan keuntungan pada kelompok tertentu pada perekonomian (proteksi perdagangan, kebijakan upah minimum atau jaring pengaman sosial) cenderung menciptakan kekakuan yang berdampak negatif bagi pembangunan dalam jangka panjang (lihat, misalnya, Olson 1982 atau Kwang-Ng 1986). Lebih jauh, intervensi ini juga bisa mengancam kebebasan dan kemerdekaan individu (Buchanan dan Tullock 1962, atau Nozick 1974).

Implikasi dari argumen ini sesungguhnya lebih menohok kelompok prointervensi ketimbang argumen kaum monetaris. Secara politik, atas identifikasinya bahwa perlambatan pertumbuhan dan inflasi yang tinggi disebabkan kekakuan institusi, ia menghancurkan kredibilitas dari sebuah intervensi negara. Sementara,

---

<sup>§</sup> Dalam konteks ini, anggapan sebagian orang bahwa para teknokrat sebagai pengusung neoliberal adalah sebuah *contradictio in terminis*. Sebab istilah ini sesungguhnya mengacu pada perencanaan yang ditentang habis oleh kaum neoliberal.

pada tataran yang lebih fundamental, ia menihilkan semua aktivitas kolektif dengan penekanannya pada sifat degeneratif lembaga di luar pasar.

### **Principal-Agent Models of Bureaucracy**

Perkembangan lain yang penting dalam pemikiran neoliberal adalah kemunculan beberapa model yang diklasifikasikan sebagai model *principal-agent*, yang dikembangkan oleh beberapa akademisi seperti Niskanen (1973) atau Rowley (1983). Kesamaan dari berbagai model ini adalah perspektifnya yang melihat bahwa berbagai permasalahan ekonomi, seperti birokrasi berlebihan, inefisiensi perusahaan publik dan merajarelaya korupsi, disebabkan oleh ketidakmampuan dari *principal* (masyarakat publik) dalam memonitor perilaku maksimisasi dari para agen (birokrat) dalam melakukan pelayanan publik. Dalam hal ini, dengan argumen bahwa asumsi maksimisasi harus diterapkan secara simetrik baik terhadap agen dari sektor swasta dan publik, mereka bukan hanya merendahkan kepercayaan publik terhadap birokrasi, akan tetapi juga menggugat asumsi negara kesejahteraan yang menisbatkan netralitas birokrasi.

### **Perburuan Rente dan Penentangan Kebijakan Industri**

Teori perburuan rente pertama kali dikembangkan oleh Krueger (1974) dan Posner (1975). Teori ini berargumen bahwa penciptaan hambatan perdagangan oleh negara akan berujung bukan hanya pada *deadweight welfare losses*, akan tetapi juga pemborosan dari berbagai aktivitas dan pengeluaran politik yang dikeluarkan untuk mempengaruhi kebijakan negara. Argumen ini juga diterapkan untuk menentang kebijakan industri dan substitusi impor negara berkembang. Dimana penerapan kedua

strategi ini dalam pembangunan akan berujung pada semakin membesarnya lingkup sebuah aktivitas perburuan rente, dus inefisiensi yang dihasilkan.

Lebih jauh, pengusung teori ini beragumen bahwa satu kebijakan industri dan substitusi impor, selain menghilangkan kemungkinan peningkatan kesejahteraan dari perdagangan, juga akan menyebabkan merebaknya monopoli dan oligopoli di negara berkembang. Satu hal yang disebabkan terbatasnya pasar domestik dan *impuls* untuk memperbaiki produktivitas akibat proteksi. Selain itu, kebijakan represi pasar uang yang biasa diterapkan dalam rezim substitusi impor menyebabkan rendahnya tingkat tabungan dan pengadopsian teknologi padat modal, yang berdampak pada meluasnya pengangguran dan ketimpangan pendapatan.

### **Penolakan terhadap Perusahaan Publik dan Privatisasi**

Kaum neoliberal juga berpendapat bahwa perusahaan publik merupakan salah satu sumber utama dari inefisiensi ekonomi dan stagnasi yang dialami oleh banyak negara berkembang (lihat, misalnya, Vernon dan Aharoni [eds] 1981, World Bank 1983). Inefisiensi ini disebabkan oleh tidak adanya atau kurangnya tekanan kompetisi, kurangnya motif optimalisasi keuntungan, serta disiplin dari pasar modal. Untuk konteks negara berkembang seperti Indonesia dimana inefisiensi perusahaan publik kerap terjadi, kebijakan privatisasi banyak mendapat dukungan<sup>\*\*</sup>. Penolakan yang terjadi akhir-akhir ini lebih disebabkan oleh kesalahan dalam proses privatisasi itu sendiri, yang kemudian banyak dibonceng oleh berbagai kepentingan yang tidak diantisipasi sebelumnya. .

---

<sup>\*\*</sup> Lihat diskusi pada Bagian 3 dan 4.

## **Neoliberal sebagai Agenda Politik dan Kebijakan Publik**

Berbekal perkembangan teori yang ada serta kesuksesan aplikasi kebijakan di negara maju, World Bank, IMF, dan Departemen Keuangan Amerika Serikat bersepakat untuk menggeneralisasi berbagai teori ini dalam satu paket kebijakan. Paket kebijakan ini dikenal sebagai Washington Consensus, yang pada awalnya merupakan kesepakatan di antara politisi Kongres, badan pemerintah, dan bank sentral AS, serta lembaga keuangan internasional, mengenai cara pemulihan ekonomi di negara-negara berkembang. John Williamson (1990) merumuskan Washington Consensus ke dalam sepuluh butir:

- Disiplin kebijakan fiskal;
- Pengalihan belanja subsidi, kecuali subsidi langsung, pada belanja pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur;
- Reformasi pajak – memperluas basis pajak dan penurunan tingkat pajak;
- Suku bunga yang ditentukan pasar dan positif secara riil;
- Nilai tukar kompetitif;
- Liberalisasi perdagangan, terutama penghapusan lisensi dan penerapan tarif tunggal;
- Liberalisasi investasi langsung asing;
- Privatisasi BUMN;
- Deregulasi – penghapusan regulasi yang menghambat persaingan, kecuali untuk menjaga keamanan, lingkungan, perlindungan konsumen, dan pengawasan lembaga keuangan; dan,
- Perlindungan hak milik.

Dari sepuluh poin tersebut, Washington Consensus mencakup, namun tidak terbatas pada agenda liberalisasi. Dengan metamorfosis ini, agenda neoliberal sedikit

banyak mengalami perubahan makna. Saat ini, Washington Consensus lebih banyak dikaitkan dengan paket kebijakan, yang kerap dipaksakan oleh IMF dan World Bank kepada negara-negara berkembang. Pada titik ini, ia menjadi bukan lagi sebatas wacana akademis. Ia telah menjelma menjadi sebuah alat dan gerakan yang membawa pula muatan ideologi dan politik dari kedua lembaga keuangan global tersebut. Washington Consensus versi lembaga keuangan multilateral inilah yang sering diidentikkan dengan neoliberal dan menjadi sasaran banyak kritik.

Kelompok sayap kiri menuduh rekomendasi pengetatan anggaran, termasuk penghapusan subsidi, lebih dimotivasi oleh keinginan mengamankan kemampuan negara debitor untuk membayar utang. Mereka juga menuduh bahwa liberalisasi keuangan bermaksud menjamin pemodal asing dapat masuk dan keluar setiap saat. Liberalisasi perdagangan dimaksudkan untuk membuka pasar terhadap produk-produk negara maju. Perlindungan hak milik, terutama hak kekayaan intelektual, menjamin monopoli teknologi oleh negara-negara maju. Privatisasi menjadi peluang pemodal asing untuk menguasai aset-aset menguntungkan dan strategis dengan harga murah.

Kritik juga datang dari kalangan ekonom, seperti George Stiglitz, peraih nobel ekonomi 1998, dan Dani Rodrik, ekonom Harvard University. Stiglitz tidak sepenuhnya menolak liberalisasi. Ia hanya mengkritik liberalisasi tanpa penahanan dan persiapan yang cukup. Sementara, Rodrik (2006) menilai bahwa kegagalan Washington Consensus dibuktikan oleh fakta bahwa perekonomian negara-negara yang menerapkannya bukan saja tidak membaik, melainkan malah memburuk, seperti kasus Argentina dan Indonesia. Selain itu, ia juga menyodorkan bukti-bukti

kesuksesan pembangunan negara-negara Asia yang menjalankan kebijakan yang bertentangan dengan Washington Consensus, seperti Korea Selatan, China, dan India.

Berbagai kelemahan dalam pemikiran neoliberal terutama disebabkan oleh asumsi *market primacy* yang menjadi basis pemikiran ekonomi neoklasik. Bagi kaum neoklasik, pasar adalah sebuah bentuk kelembagaan yang secara natural muncul dalam masyarakat. Sementara bentuk pengaturan kelembagaan lain, seperti negara atau perusahaan, hanya bersifat sekunder dan akan muncul bila terdapat kegagalan pasar (Williamson 1975). Para pengkaji sejarah ekonomi menunjukkan bahwa fakta yang ada justru sebaliknya: pasar lebih banyak tercipta akibat adanya campur tangan negara<sup>††</sup>. Lebih jauh, apa yang dinamakan pasar sesungguhnya berdiri di atas sebuah konstruk sosial politik, yang tidak terlepas dari sejarah dan kebudayaan yang ada di suatu tempat. Hal ini berimplikasi pada relativitas pasar bebas dan kegagalan pasar. Apa yang dikategorikan sebagai pasar bebas (dan intervensi) di satu tempat, belum tentu dianggap bebas di tempat lain, dan sebaliknya. Demikian juga, apa yang dianggap sebagai kegagalan pasar di satu tempat belum tentu dianggap gagal di tempat lainnya<sup>‡‡</sup>.

Selain itu, kelemahan pemikiran neoliberal juga muncul sebagai akibat kelahirannya dari satu ”kawin-kepentingan” antar aliran neoklasik, yang memberikan legitimasi akademis-intelektual, dan Tradisi Libertarian-Austria, sebagai sumber

---

<sup>††</sup> Lihat misalnya karya klasik dari Karl Polanyi tentang kapitalisme di Inggris, dimana ia mengungkapkan: ‘the road to free market was opened and kept open by an enormous increase in *continuous, centrally organised and controlled inventionism*’ (Polanyi 1957: 140)

<sup>‡‡</sup> Beberapa kasus yang sering dijadikan contoh perbedaan definisi pasar adalah pasar pekerja anak, standar lingkungan, upah minimum serta standar pekerja.

retorik politik<sup>§§</sup>. Perkawinan ini terjadi karena terdapat saling ketergantungan antar keduanya. Neoklasik membutuhkan sebuah persuasi populis untuk sebuah kebijakan yang didapatkan dari tradisi Libertarian-Austria (lebih gampang mengatasnamakan sebuah kebijakan demi sebuah keadilan, kebebasan dan kemerdekaan, ketimbang untuk mencapai sebuah kondisi pareto optimal dan efisiensi). Sebaliknya, tradisi Libertarian-Austria membutuhkan legitimasi intelektual dan aura akademis yang dimiliki oleh kaum neoklasik.

Namun, ketergantungan ini tidak datang dengan percuma. Untuk sebuah tambahan persuasi, kaum neoklasik harus meredam kecenderungan prointervensi yang dimilikinya, mengingat hal ini sangat ditentang dalam tradisi Libertarian-Austria. Dari beberapa catatan literatur dan empiris, beragam cara dilakukan untuk meredam kecenderungan pro intervensi.

Cara pertama adalah mengakui kemungkinan adanya kegagalan pasar, tanpa melanjutkannya ke area yang dapat diterima secara politik. Pengakuan akan adanya eksternalitas, misalnya, kerap dapat diterima untuk kebijakan yang cenderung tidak kontroversial seperti dalam hal lingkungan dan pendidikan. Akan tetapi, adanya eksternalitas kerap tidak diakui untuk kebijakan yang lebih kontroversi seperti kebijakan perdagangan dan industri.

Metode kedua untuk meredam kecenderungan intervensi adalah dengan memisahkan, secara sadar atau tidak sadar, lokus perdebatan akademis dan populis dari sebuah kebijakan ekonomi, terutama yang berimplikasi luas. Untuk konteks Indonesia, upaya kaum neoliberal untuk melakukan pemisahan antara perdebatan

---

<sup>§§</sup> Sesungguhnya, terdapat jurang yang sangat dalam antara kedua tradisi ini (Kritik Libertarian-Austria terhadap Neoklasik, misalnya, dapat disimak pada Hayek 1949).

akademis dan populis terlihat misalnya pada perdebatan tentang subsidi BBM dan pengentasan kemiskinan.

Cara terakhir untuk meredam kecenderungan intervensi adalah dengan menerima sepenuhnya logika kegagalan pasar dan eksternalitas dan membangun sebuah model yang berimplikasi kuat pada tindakan intervensi. Untuk kemudian menepis kemungkinan aplikasi model ini dalam kebijakan politik dengan alasan teknis dan politis<sup>\*\*\*</sup>.

Dalam hal ini, sebagaimana diindikasikan di atas, masih terdapat ruang besar ketidaksepahaman antar ekonom neoklasik sendiri dalam hal intervensi pemerintah pada perekonomian. Kecenderungan ke arah intervensi dalam literatur neoklasik termanifestasi paling jelas pada Ilmu Ekonomi Kesejahteraan. Baumol (1965), misalnya, mengungkapkan bahwa semua barang menciptakan eksternalitas negatif dalam proses pembuatannya, kecuali untuk beberapa hal dimana telah dilakukan kompensasi. Demikian pula, banyak barang dan jasa yang juga memiliki eksternalitas positif, terutama bila mempertimbangkan adanya efek saling terkait (*linkage effects*, Hirschman 1958). Lebih jauh, bahkan barang-barang konsumsi biasa seperti makanan dan minuman dapat menimbulkan eksternalitas bila tidak dikonsumsi dalam jumlah dan cara yang tepat. Begitu juga, terdapat saling keterkaitan preferensi antar individu yang dikenal dalam literatur sebagai *counter-adaptive preferences* dan *the psychology of luxury goods consumption*. Kesemuanya bisa menimbulkan efek eksternalitas, yang menjustikasi intervensi negara.

---

<sup>\*\*\*</sup> Seorang ekonom neoliberal terkemuka Robert Lucas (1990), misalnya, mempertanyakan mengapa Krugman dan Helpman membuat sebuah model yang berimplikasi serius pada intervensi pemerintah, walau pada akhir penulisan model ini tersebut tidak direkomendasikan untuk diterapkan karena dianggap “berbahaya” secara politik.

Dari serpihan paparan ini, dapat dikatakan bahwa apa yang dinamakan neoliberal tidak lebih dari kumpulan pemikiran anti intervensi pemerintah dalam perekonomian yang sangat beragam dan bisa saja bertentangan dengan akar pemikiran neoklasik.. Akan tetapi, terlepas dari kekurangan dan bias intelektual yang ada, pemikiran dan agenda neoliberal tidak sepenuhnya negatif. Ia menunjukkan kepada kita berbagai kelemahan fundamental dari visi teknokratik dalam suatu perekonomian dan menarik kembali politik pada perbincangan ekonomi<sup>†††</sup>. Pemikiran neoliberal juga membuka jalan bagi penyempurnaan proses pembuatan kebijakan ekonomi, dengan memasukkan unsur-unsur kelembagaan lain di luar pasar dan negara. Hal inilah yang seharusnya menjadi titik masuk bagi sebuah perdebatan yang sehat tentang kebijakan ekonomi di dalam suatu negara.

### **3. Ekonomi Kerakyatan**

Berbeda dengan neoliberalisme yang merupakan kumpulan pemikiran tentang relasi antara pasar dan negara dalam suatu pasar yang bercorakkan kapitalisme. Ekonomi kerakyatan lebih merupakan kumpulan pemikiran tentang sebuah orientasi kebijakan yang lebih berpihak kepada rakyat jelata, baik di sisi konsumsi dalam hal pemenuhan kebutuhan dasar dan pokok, maupun di sisi produksi dengan berpihak pada usaha kecil dan menengah<sup>†††</sup>. Dengan definisi tersebut, ekonomi kerakyatan bisa saja berkembang dan dipraktekkan di berbagai corak sistem perekonomian, baik itu

---

<sup>†††</sup> Meski tujuan akhir dari agenda Neoliberal adalah menghilangkan sama sekali unsur politik dalam pasar, mengingat “politik” memungkinkan terdistorsinya sistem pasar bebas dari berbagai kelompok kepentingan.

<sup>†††</sup> Diskusi menarik tentang perbedaan konsep dan definisi ekonomi kerakyatan Mubyarto, Emil Salim dan Sumitro Djojohadikusumo bisa disimak pada Kuncoro (2001), Sistem Ekonomi Pancasila: Antara Mito dan Realitas.

yang bersifat kapitalisme atau komunisme. Akan tetapi, karena menisbatkan pemihakkan yang jelas, yang implisit berarti menekankan perlunya peran aktif dan ketidaknetralan negara, ekonomi kerakyatan berbeda dengan neoliberalisme, yang mengandaikan netralitas dan ketiadaan campur tangan negara.

Pemikiran tentang perlu keberpihakan sendiri kepada rakyat kecil, aka ekonomi kerakyatan, sendiri sudah lama dirintis di Indonesia sejak awal tahun 1980an, terutama oleh almarhum Profesor Mubyarto dan rekan-rekannya di Universitas Gadjah Mada. Pada awalnya, Mubyarto menggunakan Ekonomi Pancasila sebagai nama dari ekonomi kerakyatan<sup>§§§</sup>. Dalam hal ini, ekonomi kerakyatan muncul atas keprihatinan kondisi kemiskinan dan ketimpangan di Indonesia, terutama di tengah arus liberalisasi yang dilakukan di Indonesia yang mulai digalakkan pada era itu. Mubyarto menyimpulkan bahwa sistem ekonomi yang diterapkan selama masa Orde Baru telah tidak berpihak pada kepentingan rakyat banyak dan mengabaikan nilai-nilai keadilan (Mubyarto 2001).

Lebih lanjut, dari berbagai catatan beberapa pemikir ekonomi Indonesia termasuk Mubyarto, yang terekam di berbagai jurnal, buku maupun tulisan di media massa, ekonomi kerakyatan belum menjawab secara lebih serius pertanyaan-pertanyaan lebih kongkrit seputar sistem perekonomian dan relasi antar individu, masyarakat, pasar dan negara. Apa yang disampaikan sekedar serpihan-serpihan pemikiran yang belum dikodifikasi menjadi konsensus untuk sebuah preskripsi kebijakan. Apa yang dilakukan baru sekedar memberikan batasan-batasan tentang apa

---

<sup>§§§</sup> Walau orang yang pertama menggunakan istilah ini sesungguhnya adalah Emil Salim dalam artikelnya di harian Kompas 30 Juni 1966.

yang dinamakan ekonomi kerakyatan atau ekonomi pancasila, tanpa menyimpulkannya dengan tegas.

Ketidaktegasan ini agaknya disebabkan oleh belum selesainya proses pencarian dan pendefinisian dari ekonomi kerakyatan itu sendiri. Satu hal yang menarik, Mubyarto sendiri agaknya sedikit “berubah pikiran” tentang ekonomi kerakyatan selepas krisis 1997/98. Dalam sebuah papernya yang merupakan paparan pada awal seri Seminar Pendalaman Ekonomi Rakyat tahun 2002, Mubyarto menolak ekonomi kerakyatan dan justru mendefinisikan keberpihakan pada “wong cilik” sebagai ekonomi rakyat. Mubyarto mendefinisikan ekonomi rakyat sebagai:

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

Sedangkan menurutnya, ekonomi kerakyatan adalah konsep baru pada awal reformasi yang dipaksakan untuk mengaburkan konsep ekonomi rakyat. Dengan kata lain, Mubyarto agaknya paham bahwa istilah ini rawan disalahgunakan untuk

kepentingan-kepentingan di luar tujuan awal pencetusan ekonomi kerakyatan itu sendiri.

Ironisnya, seminar tersebut pada akhirnya justru menghasilkan manifesto yang mencanangkan sistem ekonomi kerakyatan sebagai sistem ekonomi nasional. Manifesto ini mendefinisikan ekonomi kerakyatan sebagai ekonomi berbasis kekeluargaan yang demokratis dan bermoral serta memihak sektor ekonomi rakyat (Mubyarto, 2002). Manifesto Ekonomi Rakyat juga mengidentifikasi strategi dan kebijakan yang menjadi ciri ekonomi kerakyatan sebagai berikut: *Pertama*, program pemberdayaan yang diprakarsai oleh pemerintah, kemudian dialihkan menjadi program mandiri masyarakat. *Kedua*, perbankan didorong untuk mengembangkan program keuangan mikro dan kerjasama dengan lembaga keuangan mikro lokal. *Ketiga*, produksi pertanian, terutama pangan, digenjot sambil memperbaiki nilai tukar komoditas pertanian. Kerja sama ekonomi dalam negeri, yakni antar wilayah, perlu lebih diperhatikan daripada kerja sama luar negeri.

### **3. Neoliberal vs Ekonomi Kerakyatan**

Perumusan strategi ekonomi kerakyatan dalam manifesto tersebut, walau juga belum terlalu tegas memperbincangkan soal relasi dan kelembagaan, merupakan satu langkah lebih maju dari sebelumnya. Dari strategi dan kebijakan yang diajukan manifesto ini, tidak ada pertentangan eksplisit dengan agenda neoliberal. Fokus ekonomi rakyat (atau kerakyatan) terletak pada mengganti prioritas pembangunan dari usaha besar, terutama manufaktur, ke sektor ekonomi rakyat. Meski, secara implisit bisa dikatakan bertentangan. Hal ini mengingat ekonomi kerakyatan menghendaki satu keberpihakan yang jelas, sementara neoliberal menuntut netralitas kelembagaan. .

Demikian pula, konsideran manifesto tersebut menyuarakan nada permusuhan dengan sistem kapitalisme dan menyebutnya sebagai sistem yang eksploitatif. Lebih jauh, jika pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 digunakan untuk menafsirkan kata demokrasi dalam definisi ekonomi kerakyatan, maka sumberdaya alam dan aset strategis lain tidak boleh dimiliki bukan hanya oleh asing, melainkan juga oleh swasta. Kebijakan privatisasi BUMN dan kemitraan pemerintah dengan swasta dalam pengelolaan sumberdaya alam dapat dianggap melanggar pasal ini.

Pada dua titik ini, investasi asing dan privatisasi, perbedaan diametral antara ekonomi kerakyatan dan neoliberal bisa disandingkan. Isu ini agaknya yang digunakan oleh kelompok oposisi untuk menyerang calon incumbent dalam pemilihan presiden mendatang. Dalam situs partai Gerindra, calon wakil presiden Prabowo Subianto, misalnya, menulis kritik keras pada penguasaan asing atas aset-aset strategis Indonesia. Investasi asing tentu berkonsekuensi pada penguasaan aset domestik oleh investor asing, namun tidak harus pada aset strategis. Aset-aset strategis biasanya dijauhkan dari kepemilikan asing dengan mengatur daftar negatif investasi asing. Dimana liberalisasi undang-undang investasi membuka jalan bagi penguasaan asing atas aset strategis tersebut.

Pihak neoliberal sendiri, menurut Williamson, tidak menganggap penting liberalisasi arus modal portofolio, namun memandang perlu investasi langsung asing (FDI). Investasi langsung diharapkan dapat membawa modal, ketrampilan, dan teknologi yang dibutuhkan untuk memproduksi barang kebutuhan domestik ataupun ekspor. Negara berkembang membutuhkan investasi dalam jumlah besar untuk mengakselerasi pertumbuhan. Karena kelemahan intermediasi keuangan dan rendahnya tingkat tabungan, negara berkembang seringkali tidak memiliki tabungan

yang cukup untuk mendanai kebutuhan investasi itu. Karena itu, pemerintah negara berkembang mencari sumber dana dari luar negeri, berupa utang maupun investasi asing.

Sebagian studi menemukan bukti bahwa investasi langsung asing menyebabkan penyebaran teknologi pada negara tujuan, yang meningkatkan produktivitas (Liu, 2002) maupun perbaikan lingkungan (Liang, 2006). Namun untuk kasus manufaktur Indonesia, Okamoto dan Sjöholm (2005) tidak menemukan pengaruh investasi langsung asing terhadap produktivitas. Ketiadaan efek positif ini kemungkinan disebabkan oleh proteksi dari pemerintah yang menghambat persaingan. Sementara, argumen utama privatisasi adalah bahwa pengelolaan industri oleh swasta lebih efisien dan memberikan kualitas layanan lebih baik daripada pengelolaan oleh BUMN. Pengelola swasta menghadapi insentif untuk mengoptimalkan efisiensi dan kualitas berupa keuntungan yang akan diperoleh dirinya atau pemodal yang mempekerjakannya.

Sebaliknya, dari pengalaman dan temuan di Indonesia, sebagaimana yang diprediksikan oleh pemikir neoliberal, BUMN secara umum cenderung dijadikan sapi perah oleh penguasa. Kinerja pengelola BUMN tidak sebagus swasta karena karir mereka lebih ditentukan oleh kedekatan politik daripada prestasi di perusahaan. Banyak BUMN bukannya menjadi sumber pendapatan bagi negara dengan memberi keuntungan, melainkan menjadi tambahan beban karena terus merugi akibat inefisiensi.

Banyak studi yang menemukan peningkatan efisiensi perusahaan yang diprivatisasi. Walau demikian, efektivitas privatisasi bergantung pada tingkat kompetisi dan regulasi pada sektor perusahaan yang diprivatisasi, perkembangan

pasar modal, dan efektivitas penegakan hak milik di masing-masing negara (Boubakri et al., 2005; Cook dan Uchida, 2003). Namun di Indonesia, Lubis (2007) justru menemukan kinerja keuangan yang loyo pada 13 BUMN yang diprivatisasi. Seluruh indikator kinerja mencakup efisiensi, kemampulabaan, leverage, dividen, dan investasi, memburuk setelah privatisasi .

Penentangan pada privatisasi berdasarkan banyak kasus bahwa perusahaan yang diprivatisasi bukanlah perusahaan yang tidak efisien dan merugikan, melainkan justru perusahaan yang memberikan keuntungan tinggi. Kasus privatisasi Indosat merupakan contoh penjualan aset yang memberi keuntungan besar bagi Temasek pemilik barunya dan tanpa keuntungan untuk masyarakat. Privatisasi tersebut bukannya meningkatkan persaingan dan efisiensi di sektor telekomunikasi, justru membuatnya termonopoli. Penurunan tarif baru-baru ini terjadi hanya setelah didesak oleh KPPU.

Penentangan terjadi terutama pada privatisasi sektor-sektor yang strategis dan melibatkan kebutuhan pokok masyarakat. Penentang khawatir privatisasi pada sektor kebutuhan pokok akan menyebabkan peningkatan harga dan penurunan kualitas. Kekhawatiran ini dilandasi oleh pengalaman privatisasi air di berbagai negara yang justru menyebabkan kenaikan harga layanan (misal di Inggris dan Maroko), menurunkan kualitas air (misal Australia dan Kanada), atau bahkan keduanya (Argentina dan Afrika Selatan). Terdapat beberapa pengecualian, seperti privatisasi di Inggris yang berhasil meningkatkan standar kualitas air minum dan memperbaiki kualitas air sungai.

### **3. Pemerintahan Neoliberal Kerakyatan**

Tarik menarik antara desakan lembaga keuangan internasional untuk menerapkan liberalisasi dan tuntutan populis dari dalam negeri untuk memperhatikan ekonomi rakyat telah menghasilkan adonan kebijakan yang mencerminkan kedua paradigma. Walau demikian, jika dilihat lebih teliti pengaruh liberalisasi pada manajemen ekonomi Indonesia lebih kuat daripada pengaruh ekonomi kerakyatan.

Pada awalnya, pemerintah, atas paksaan IMF, menerapkan berbagai kebijakan liberalisasi dan pengetatan anggaran. Namun ternyata, setelah lepas dari IMF pada tahun 2003 sekalipun pola kebijakan yang sama masih terus dilanjutkan dan tidak nampak ada rencana untuk merubah haluan. Pemerintah menempelkan ekonomi kerakyatan dengan mengadopsi kebijakan pengembangan pertanian pangan serta pemberdayaan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM). Pada tahun 2008, penggalakkan produksi pangan berbuah pencapaian swasembada pangan. Sejak 2007, pemerintah menggulirkan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri dan kredit tanpa agunan Kredit Usaha Rakyat (KUR).

Kombinasi kebijakan tersebut ternyata mampu membuahkan pertumbuhan dan inflasi moderat, serta penurunan kemiskinan dan pengangguran. Walau demikian, pengusung ekonomi rakyat merasa bahwa mereka dapat berbuat lebih banyak: pertumbuhan lebih tinggi serta pengurangan kemiskinan dan pengangguran lebih cepat. Mereka melihat bahwa keberpihakan pemerintah pada usaha besar menghambat realisasi potensi perkembangan ekonomi yang berada di sektor pertanian dan usaha kecil dan mikro.

### **3. Kesimpulan**

Pemikiran ekonomi rakyat meneruskan tradisi literatur ekonomika pembangunan dan kelembagaan. Sementara, Washington Consensus merupakan sintesis dari perdebatan literatur ekonomika makro. Walau kedua paham bermain pada level yang tidak sama, mereka bertemu secara kontras pada isu privatisasi dan liberalisasi modal asing. Di luar isu privatisasi dan liberalisasi modal asing, agenda ekonomi rakyat tidak banyak bertentangan langsung dengan pemikiran neoliberal. Bahkan, pemerintah saat ini bisa menggabungkan keduanya. Jargon ekonomi rakyat memang lebih terkesan pada pemrioritasan sektor pertanian dan UMKM. Karenanya, ekonomi rakyat kurang tepat untuk menjadi jargon melawan liberalisasi dan privatisasi. Para penentang neoliberal nampaknya perlu memikirkan nama lain.