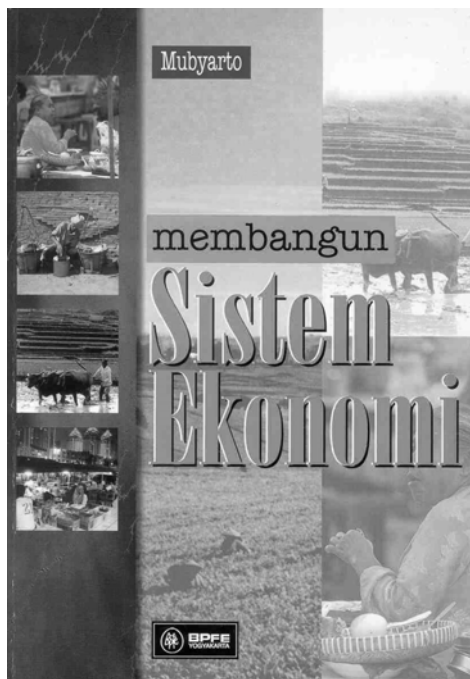


## TINJAUAN BUKU



<b>Judul</b>	<b>: Membangun Sistem Ekonomi</b>
<b>Edisi</b>	<b>: Pertama</b>
<b>Pengarang</b>	<b>: Mubyarto</b>
<b>Penerbit</b>	<b>: BPFE</b>
<b>Tahun</b>	<b>: 2000</b>
<b>Jumlah Hal.</b>	<b>: 319</b>

## SISTEM EKONOMI PANCASILA: ANTARA MITOS DAN REALITAS<sup>1</sup>

Mudrajad Kuncoro

Universitas Gadjah Mada

Tidak dapat disangkal bahwa hangatnya polemik tentang sistem ekonomi Indonesia sekitar tahun 1980-81 berkisar kepada gagasan Mubyarto mengenai Sistem Ekonomi Pancasila (SEP). Sebutan SEP sebenarnya telah dilontarkan lebih dulu oleh Emil Salim dalam suatu artikel pada harian *Kompas* tanggal 30 Juni 1966. Buku "Membangun Sistem Ekonomi" karya guru besar FE UGM ini sekali lagi menegaskan betapa konsistennya Pak Muby, demikian dia biasa dipanggil, dalam memperkenalkan dan mempopulerkan sistem ekonomi yang pas bagi Indonesia.

Di kalangan para pelopor SEP terdapat dua cara pandang. Pertama, *jalur yuridis formal*, yang berangkat dari keyakinan bahwa landasan hukum SEP adalah pasal 33 UUD 1945, yang dilatarbelakangi oleh jiwa Pembukaan UUD 1945 dan dilengkapi oleh pasal 23, 27 ayat 2, 34, serta penjelasan pasal 2 UUD 1945. Pelopor jalur ini, misalnya adalah Sri-Edi Swasono dan Potan Arif Harahap.

Jalur kedua adalah *jalur orientasi*, yang menghubungkan sila-sila dalam Pancasila. Termasuk dalam kubu ini adalah Emil Salim, Mubyarto, dan Sumitro Djojohadikusumo. Pada dasarnya mereka menafsirkan SEP sebagai sistem ekonomi yang berorientasi pada sila I, II, III, IV, dan V. Perbandingan pemikiran ketiga tokoh ini dapat dilihat dalam Tabel 1. Terlihat bahwa ketiganya berusaha menjabarkan ideologi Pancasila dalam dunia ekonomi dan bisnis. Agaknya ini sejalan dengan pandangan yang menyatakan bahwa

Pancasila merupakan *ideologi terbuka*, yang artinya nilai dasarnya tetap, namun penjabarannya dapat dikembangkan secara kreatif dan dinamis sesuai dengan dinamika perkembangan masyarakat Indonesia (Alfian, 1991).

### PARA PENGKRITIK

Pertanyaan yang muncul setiap kali mendiskusikan sistem ekonomi Indonesia adalah: Sistem ekonomi yang sekarang berlangsung di Indonesia sebenarnya tergolong sistem ekonomi apa?

Ada beberapa pendapat mengenai hal ini. *Pertama*, pendapat yang mengatakan bahwa sistem ekonomi Indonesia bukan sistem kapitalisme maupun sosialisme. Emil Salim (1979) mengatakan bahwa SEP adalah sistem ekonomi pasar dengan unsur perencanaan. Dengan kata lain, sifat dasar dari kedua kutub ekstrim ini berada dalam keseimbangan. Mubyarto (1980: 74) berpendapat bahwa SEP mungkin sekali berada di antara dua kutub tersebut, tapi di luarnya.

Tentu saja pandangan ini mendapat banyak kritikan tajam. Frans Seda, misalnya, menjuluki pandangan ini sebagai paham "bukanisme", yaitu paham serba bukan: bukan kapitalisme, bukan liberalisme, tidak ada monopoli, tidak ada oligopoli, tidak ada persaingan bebas yang saling mematikan, dsb (Kwik, 1996). Tidak berlebihan, bila ada yang menyebut sistem ekonomi semacam ini hanya dihuni oleh para malaikat, masyarakat utopia.

<sup>1</sup> Disempurnakan dari makalah yang disajikan dalam acara Bedah Buku, yang diselenggarakan oleh Kopma UGM, di University Centre UGM, Yogyakarta, 13 Nopember 2000.

Kritikan tajam juga datang dari Arief Budiman (1989: 4), yang mengatakan:

*"Tampaknya, Mubyarto sendiri belum dapat merumuskan dengan tepat apa isi SEP-nya. Dia baru berhasil membuat*

*pagar-pagar batas untuk mengurung 'binatang' yang bernama SEP, sambil sekali-kali meraba-raba dan menerka-nerka bagaimana persisnya bentuk dan rupa 'binatang' ini".*

**Tabel 1.** Perbandingan SEP versi Emil Salim, Mubyarto, dan Sumitro Djojohadikusumo

SILA	EMIL SALIM	MUBYARTO	SUMITRO DJOJHADIKUSUMO
I	Mengenal etika dan moral agama	Roda perekonomian digerakkan oleh rangsangan ekonomi, sosial, dan moral	Ikhtiar untuk senantiasa hidup dekat dengan Tuhan YME
II	Titik berat pada nuansa manusiawi dalam menggalang hubungan ekonomi dalam perkembangan masyarakat	Ada kehendak kuat dari masyarakat untuk mewujudkan pemerataan sosial (egalitarian), sesuai asas kemanusiaan	Ikhtiar untuk mengurangi & memberantas kemiskinan dan pengangguran dalam penataan perekonomian masyarakat
III	Membuka kesempatan ekonomi secara adil bagi semua, lepas dari kedudukan suku, agama, ras, atau daerah	Nasionalisme menjiwai setiap kebijaksanaan ekonomi	Pola kebijakan ekonomi & cara penyelenggaraannya tidak menimbulkan kekuatan yang mengganggu persatuan bangsa & kesatuan negara
IV	Bermuara pada pelaksanaan demokrasi ekonomi & politik	Koperasi merupakan sokoguru perekonomian dan merupakan bentuk paling kongkrit dari usaha bersama	Rakyat berperan dan berpartisipasi aktif dalam usaha pembangunan
V	Memberi warna egalitarian dan <i>social equity</i> dalam proses pembangunan	Imbangan yang tegas antara perencanaan di tingkat nasional dan desentralisasi	Pola pembagian hasil produksi lebih merata antar golongan, daerah, kota-desa

Sumber: Kuncoro (2000: 199)

Pandangan *kedua* melihat sistem ekonomi Indonesia dalam dataran normatif maupun dataran positif. Secara normatif menurut UUD 1945, terutama pasal 33 ayat 2 dan 3, sistem ekonomi Indonesia seharusnya condong mengarah pada sosialisme. Oleh Mubyarto, ini diterjemahkan sebagai ekonomi kerakyatan. Ia menggambarkan bahwa pengembangan sistem ekonomi kerakyatan ibarat "perang gerilya

ekonomi" (hal. 152) yang bisa diwujudkan dengan pengembangan dan pemihakan penuh pada ekonomi rakyat, lewat upaya penanggulangan kemiskinan, peningkatan desentralisasi dan otonomi daerah, dan menghapus ketimpangan ekonomi dan sosial.

Namun, dewasa ini semakin kuatnya lapisan pengusaha dan munculnya gejala konglomerasi dan konsentrasi kekuatan ekonomi<sup>2)</sup>

agaknya membuat tidak dapat menyangkal bahwa kapitalisme telah tumbuh subur di negeri ini. Kendati demikian, menurut pengamatan Sjahrir (1987: 162-164), dilihat dari segi kepemilikan dan sifat pembentukan harga (lihat tabel 2), sistem ekonomi yang berlangsung di Indonesia adalah: (1) sistem

ekonomi di mana peranan negara dominan; (2) peranan swasta, baik nasional maupun asing, tidak kecil; (3) harga yang berlangsung pada umumnya mencerminkan inefisiensi karena jauh lebih tinggi harga domestik dibanding harga internasional.

**Tabel 2.** Perkiraan Pemilikan Alat-alat Produksi Menurut Sektor-sektor Ekonomi serta Sifat Pembentukan Harga

Sektor	Pemilikan	Sifat Pembentukan Harga
Petanian	Petani untuk beras, negara dan swasta untuk tanaman ekspor	Pengaruh negara dominan (Bulog, Departemen Pertanian)
Pertambangan	Negara dan swasta (asing)	Ditentukan harga dunia untuk ekspor; ditetapkan negara untuk dalam negeri
Industri manufaktur	Negara, swasta (asing dan nasional)	Sebagian ditetapkan negara, sebagian mekanisme pasar terbatas
Konstruksi	Swasta dan negara	Negara berpengaruh melalui APBN
Perdagangan	Swasta dan negara	Sebagian mekanisme pasar, sebagian negara melalui "rente ekonomi" (ditrasfer ke swasta tertentu untuk ekspor)
Administrasi Negara	Negara	Negara
Perbankan	Negara dominan (80%) dan swasta	Pengaruh negara melalui Bank Indonesia dominan; sebagian mekanisme pasar berlaku (khususnya sektor informal)
Jasa-jasa lainnya	Swasta dan negara	Pengaruh negara dan sebagian mekanisme pasar
Sektor-sektor lainnya	Swasta dan negara	Sebagian mekanisme pasar dan sebagian pengaruh negara

Sumber: Sjahrir (1987: h. 163)

<sup>2)</sup> Bagaimana sepak terjang konglomerat Indonesia lebih jauh lihat tulisan Christianto Wibisono, Kwik Kian Gie, Bob Widyahartono, Sjahrir, dan B.N. Marbun dalam Kwik dan Marbun, et.al.(1996). Lihat juga Basalim (1994); Wibisono (1989); Kuncoro (1995; 1997; 2000).

## SISTEM EKONOMI INDONESIA: MENUJU SEP?

Hanya saja para pemikir yang kritis mulai mempertanyakan: ke mana arah sistem ekonomi kita nantinya? GBHN memang sudah menegaskan bahwa perekonomian Indonesia tidak menganut *free-fight liberalism* maupun etatisme. Sistem Ekonomi Pancasila versi Mubyarto dan Emil Salim, serta isu demokrasi ekonomi yang sempat ramai beberapa waktu lalu, nampaknya baru pada taraf "normatif" dan belum mampu menjawab dinamika perekonomian Indonesia yang dinilai banyak pihak semakin terbuka dan "ke kanan".

Betulkah perekonomian Indonesia semakin condong ke kanan? Apakah gelombang privatisasi yang melanda dunia juga menerpa kita? Program-program pemerintah yang tertuang dalam *Letter of Intents* dengan IMF menunjukkan kesan kuat adanya upaya percepatan proses privatisasi di Indonesia.

Konsekuensi terbaik privatisasi adalah dapat menciptakan persaingan, efisiensi dan pada gilirannya pertumbuhan ekonomi. Konsekuensi terburuknya berupa pergeseran monopoli milik negara yang tidak responsif dengan monopoli swasta yang lebih responsif terhadap lingkungan. Oleh karena itu, kendati arus privatisasi juga melanda Indonesia, nampaknya pemerintah Indonesia menyadari benar akan konsekuensi terburuk ini. Ini pula agaknya yang menyebabkan pemerintah baru sejak 1988 memberlakukan upaya privatisasi secara bertahap, yakni dengan dikeluarkannya Inpres no. 5 (Oktober 1988), 3 keputusan menteri keuangan (740/KMK.00/1989; 741/KMK.99/1989; 1232/KMK.013/1989), dan surat Edaran S-648/MK013/1990 (Pangestu, 1987: h. 27-51). Dimulai dengan menetapkan standar kesehatan BUMN yang mencakup profitabilitas, likuiditas dan solvabilitas untuk mengadakan klasifikasi 212 BUMN dengan kategori: sangat sehat, sehat, kurang sehat dan tidak sehat. Kriteria kesehatan finansial dan macam barang dan jasa yang disediakan oleh BUMN, digunakan sebagai kriteria untuk

menentukan pilihan restrukturisasi BUMN, yaitu: mengubah status hukum, menjual saham di bursa saham, penggantian saham secara langsung, konsolidasi dan merger, menjual perusahaan kepada pihak ketiga, melakukan patungan, atau likuidasi. Selain itu dilakukan juga berbagai upaya perbaikan manajemen BUMN selama 1989-90.

Sejak tahun 1983, memang pemerintah secara konsisten telah melakukan berbagai upaya deregulasi sebagai upaya penyesuaian struktural dan restrukturisasi perekonomian. Kendati demikian, banyak yang mensinyalir deregulasi di bidang perdagangan dan investasi tidak memberi banyak keuntungan bagi perusahaan kecil dan menengah; bahkan justru perusahaan besar dan konglomeratlah yang mendapat keuntungan. Studi Kuncoro dan Abimanyu (1995) membuktikan bahwa pertambahan nilai tambah ternyata tidak dinikmati oleh perusahaan skala kecil, sedang, dan besar, namun justru perusahaan skala konglomerat, dengan tenaga kerja lebih dari 1000 orang, yang menikmati kenaikan nilai tambah secara absolut maupun per rata-rata perusahaan.

Mubyarto pun menyimpulkan bahwa sistem ekonomi yang diterapkan selama 32 tahun Orde Baru telah tidak berpihak pada kepentingan rakyat banyak dan mengabaikan nilai-nilai keadilan (hal. 296). Memang krismon sejak tahun 1997 telah meruntuhkan hegemoni pengusaha konglomerat, namun agaknya terlalu prematur untuk menyimpulkan bahwa otomotif kemudian diterima paradigma baru ekonomi kerakyatan yang lebih menekankan pada tuntutan akan sistem ekonomi yang demokratis dan lebih berkeadilan (hal. 298). Benarkah bila kita menerapkan ekonomi kerakyatan atau SEP secara konsisten maka krisis multidimensi selama ini dengan sendirinya akan berakhir?

Tawaran SEP dengan fokus ekonomi kerakyatan memang menarik. Namun, pilihan akan sistem ekonomi yang pas bagi Indonesia menuntut dilakukannya kajian mendalam mengenai struktur pengambilan keputusan,

mekanisme informasi dan koordinasi ditentukan oleh pasar ataukah perencanaan, bagaimana hak-hak milik diatur, dan sistem insentif. Selain itu, dalam perbandingan sistem ekonomi diperlukan kajian mengenai hasil akhir dari sistem ekonomi yang kita anut, yang meliputi: pertumbuhan ekonomi, efisiensi, distribusi pendapatan, stabilitas, dan tercapainya tujuan-tujuan pembangunan (Gregory & Stuart, 1992: bab 1-3). Ini barangkali dimensi yang belum dikupas secara mendalam dalam buku ini.

Kendati demikian, melihat materi dan isu yang dibahas, buku ini amat tepat dianjurkan untuk menjadi acuan mata kuliah Perbandingan Sistem Perekonomian. Ini terbukti dari upaya Mubyarto untuk menganalisis berbagai sistem ekonomi yang berada di "persimpangan jalan" saat ini. Untuk mata kuliah Ekonomi Indonesia juga bermanfaat sebagai suplemen yang berharga. Setidaknya ini terlihat dari kajian mengenai ekonomi Indonesia terutama pada periode krisis multidimensional.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Alfian, 1991, "Pancasila sebagai Ideologi dalam Kehidupan Politik", dalam Oetoyo Oesman dan Alfian (penyunting), *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, dan Bernegara*, BP7 Pusat, Jakarta.
- Basalim, U, 1994, "Konglomerat: Aset atau Beban Nasional?", *Profil Indonesia*, Jurnal Tahunan CIDES, no. 1, h. 119-144.
- Budiman, A., 1989, *Sistem Perekonomian Pancasila dan Ideologi Ilmu Sosial di Indonesia*, PT Gramedia, Jakarta,.
- Gregory, P.R. dan R.C. Stuart, 1992, *Comparative Economic Systems*, edisi ke-4, Houghton Mifflin Company, Boston,.
- Kuncoro, M., 2000, *'Ekonomi Pembangunan: Teori, Masalah, dan Kebijakan*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta,.
- , 1993, "Indonesia Menjelang Tahun 2000: Sebuah Renungan", *Analisis CSIS*, tahun XXII, no.2, Maret-April.
- , 1997, *Ekonomi Industri, Teori, Kebijakan, dan Studi Empiris di Indonesia*, PT Widya Sarana Informatika, Yogyakarta.
- Kuncoro, M. dan Anggito A., 1995, "Struktur dan Kinerja Industri Indonesia dalam Era Deregulasi dan Debirokratisasi", *Kelola (Gadjah Mada University Business Review)*, no.10/IV/1995.
- Kwik, K.G. dan B.N. Marbun (penyunting), 1996, *Sepak Terjang Konglomerat*, cetakan ke-6, Pustaka Sinar harapan, Jakarta.
- , 1994, *Analisis Ekonomi Politik Indonesia*, PT Gramedia Pustaka Utama & STIE IBII, Jakarta.
- Mubyarto dan Boediono (penyunting), 1981, *Ekonomi Pancasila*, BPFE, Yogyakarta.
- Mubyarto, 1988, *Sistem dan Moral Ekonomi Pancasila*, LP3ES, Jakarta.
- , 2000. *Membangun Sistem Ekonomi*, BPFE, Yogyakarta.
- Rice, R.C, 1983, "The Origins of Basic Economic Ideas and Their Impact on 'New Order' Policies", *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, vol. XIX, no.2, Agustus, h. 60-82.
- Salim, E. 1979, "Ekonomi Pancasila", *Prisma*, Mei.
- Sjahrir, 1987, *Kebijaksanaan Negara: Konsistensi dan Implementasi*, LP3ES, Jakarta.
- Swasono, S. E. 1992, "Demokrasi Ekonomi Sekali Lagi Restrukturisasi dan Reformasi Ekonomi", dalam M. Rusli Karim dan Fauzie Ridjal (ed.), *Dinamika Ekonomi dan Iptek dalam Pembangunan*, PT Tiara wacana, Yogyakarta.
- Wibisono, C., 1989, "Anatomi dan Profil Konglomerat Bisnis Indonesia", *Management dan Usahawan Indonesia*, Desember.

