

# Sistem Ekonomi

## A. Peran Sistem Ekonomi dan Evolusinya dalam Pembangunan Nasional

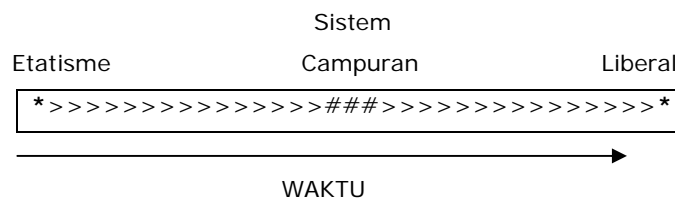
Setiap negara yang berdaulat dalam upayanya untuk mensejahterakan rakyatnya harus mempunyai suatu identitas kebangsaan. Upaya peningkatan kesejahteraan umumnya dilakukan melalui upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi sedangkan upaya untuk menjamin terpeliharanya identitas bangsa umumnya dilakukan melalui proses pembangunan. Dalam hubungan ini, pertumbuhan ekonomi merupakan upaya peningkatan kegiatan ekonomi dalam suatu sistem ekonomi tertentu, sedangkan pembangunan merupakan upaya pengembangan sistem ekonomi itu sendiri. Tanpa adanya kesepakatan tentang sistem ekonomi yang dianut maka akan lebih terbuka kemungkinan terjadinya perselisihan pendapat mengenai kebijakan ekonomi yang patut ditempuh dalam mengatasi berbagai permasalahan ekonomi mendasar yang dihadapi suatu bangsa. Walaupun dalam proses pembentukan *public policy* selalu terdapat suatu *public debate*, namun jika telah ada kesepakatan tentang suatu sistem ekonomi maka akan diredam terjadinya perselisihan pendapat dari suatu ekstrim ke ekstrim lain yang selain dapat memperlamban proses pengambilan keputusan juga akan menciptakan iklim ketidakpastian bagi dunia usaha dan akhirnya mengganggu stabilitas ekonomi dan politik.

Dalam pada itu, pengembangan sistem ekonomi suatu negara, sebagai bagian dari pengembangan identitas kebangsaannya, tidak terlepas dari upaya untuk mengembangkan berbagai sistem di bidang non-ekonomi, seperti sistem politiknya, sistem hukumnya, dan sistem sosial budayanya. Walaupun akan berkembang dengan laju yang tidak sama, pengembangan setiap sistem ini umumnya akan berjalan dalam satu arah, di mana sistem yang satu akan mempengaruhi sistem lainnya. Umumnya, semakin maju perekonomian suatu negara maka akan berevolusi sistem ekonominya dari etatisme menuju ke lberalisme dan bersamaan dengan ini sistem politiknya akan cenderung bergerak dari sistem yang otoriter menjadi yang lebih demokratis. Suatu ilustrasi proses pengembangan sistem ekonomi dan sistem politik diberikan pada Diagram I di bawah ini.

**Diagram I**

*Kaitan Pengembangan Sistem Ekonomi dan Sistem Politik*

### Sistem Ekonomi





masyarakatnya. Berbagai institusi ekonomi ini mengatur bagaimana dibuatnya keputusan yang menyangkut hal-hwal ekonomi dan bagaimana sumber daya ekonomi dikelola agar dapat memenuhi kebutuhan masyarakat. Berbagai institusi ekonomi ini dapat berupa peraturan perundang-undangan ataupun kebiasaan yang berlaku di masyarakat tersebut dalam penggunaan sumber daya ekonominya untuk memenuhi kebutuhan masyarakatnya. Dari kerangka institusi ekonomi ini dapat diketahui cara pengambilan keputusan di negara ini tentang apa lebih baik diproduksi, misalnya apakah lebih banyak beras atau pesawat terbang, apakah mesin tenun atau kedelai. Terkait dengan pengaturan tentang apa yang akan diproduksi adalah berapa besar peran dunia usaha swasta dan berapa besar peran duniua usaha negara Dalam dalam spectrum sistem ekonomi yang digambarkan pada Diagram I, maka semakin besar bobot pengambilan keputusan ini dibuat oleh mekanisme pasar/harga maka sistem ekonominya lebih cenderung menjadi sistem ekonomi liberal/kapitalis. Sebaliknya, semakin cenderung keputusannya dibuat oleh lembaga pemerintah maka sistem ekonominya lebih merupakan sistem ekonomi yang didominasi intervensi pemerintah.

Sebagai hasil kemufakatan suatu masyarakat/negara, maka kerangka institusi ekonomi yang berlaku biasanya tidak bersifat statis. Kemufakatan yang tercapai suatu saat biasanya didasarkan atas perkembangan aspirasi dan nilai-nilai yang berkembang di masyarakat pada saat itu. Karena isu-isu dan masalah yang dihadapi terus berkembang maka nilai dan aspirasi dari masyarakat itu akan cenderung ikut berubah. Dengan berubahnya aspirasi dan sistem nilai ini maka suatu sistem ekonomi yang berlaku akan cenderung ikut berubah dan berevolusi. Suatu ilustrasi dari perkembangan ini adalah GBHN yang telah diberlakukan setiap lima tahun di Indonesia sejak tahun 1973 dan terakhir pada tahun 1998. Pengamatan atas perkembangan GBHN dari suatu periode lima tahun ke lima tahun berikutnya menunjukkan adanya kecenderungan berubah, yaitu tidak statis. Suatu contoh saja adalah konsep Trilogi Pembangunan yang baru muncul pada GBHN tahun 1978 ketika meningkat aspirasi akan perlunya peningkatan pemerataan dalam pembangunan. Pada periode selanjutnya, dengan mulai munculnya masalah-masalah dan tantangan baru pada saat itu, terutama terkait dengan jatuhnya harga minyak dunia dari puncaknya sebesar USD 33/barrel pada tahun 1982 menjadi USD 10/barrel pada pertengahan tahun 1986, mulai berkembang nilai-nilai baru yang menginginkan diadakannya berbagai langkah liberalisasi, sebagaimana tercermin pada dikeluarkannya berbagai "paket deregulasi". Dalam masa tersebut, sistem ekonomi Indonesia, meskipun secara *de jure* tetap dinamakan "Sistem Demokrasi Ekonomi" dan juga dinamakan "Sistem Ekonomi Pancasila", secara *de facto* telah bergerak kekanan dalam spektrum sistem ekonomi yang digambarkan pada *Diagram I* di atas. (Sebagai catatan kaki dapat ditambah bahwa perubahan yang terjadi pada sistem ekonomi tersebut tidak serta merta diikuti oleh laju perubahan yang sama pada sistem politik).

Suatu hal yang juga perlu dicatat adalah walaupun dapat terbentuk berbagai sistem ekonomi yang berbeda, setiap dan semua sistem ekonomi tersebut tidak dapat menghindarkan diri dari berbagai kaidah yang berlaku di ilmu ekonomi. Satu kaidah

ekonomi mikro adalah hukum permintaan dan penawaran, dalam mana harga suatu barang atau jasa tidak dapat tetap rendah jikalau permintaan meningkat sedangkan penwarannya tidak ikut meningkat. Dalam sistem ekonomi yang diatur pemerintah, harga ini dapat tetap rendah tetapi harus disertai dengan adanya subsidi. Suatu kaidah ekonomi pada tataran makro adalah bahwa kebijakan fiskal pemerintah jikalau tidak dapat berimbang harus ditutupi oleh pinjaman luar negeri kecuali ditingkatkan pajak atau/dan ditingkatkan jumlah uang beredar dari segi kebijakan moneter. Kedua contoh berlakunya hukum ekonomi ini dan implikasinya (dalam contoh: perlunya subsidi dan perlunya pinjaman luar negeri atau/dan inflasi yang lebih tinggi) menunjukkan bahwa masalah pembangunan ekonomi yang semakin banyak dapat terselesaikan pada tataran sistem ekonomi, melalui berlakunya berbagai kaidah ekonomi, akan semakin mengurangi permasalahan yang harus diselesaikan pada tataran sistem politik.

### **C. Sistem Ekonomi Indonesia**

Sistem ekonomi Indonesia, walaupun dengan perumusan yang agak beragam, telah dimuat di berbagai ketetapan perundang-undangan. Dalam Undang Undang Dasar 1945, khususnya Pasal 33, sistem ekonomi dirumuskan sebagai berikut: "Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan" (ayat 1); "Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara" (ayat 2); "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" (ayat 3). Ketiga ayat ini dimuat baik di UUD45 sebelum di amandemen maupun di UUD45 setelah di amandemen. Dari ketiga ayat ini sebenarnya telah tersirat jenis sistem ekonomi yang dianut Indonesia. Namun pada UUD 1945, setelah di amandemen, ditambah ayat (4) yang secara eksplisit merumuskan sistem ekonomi Indonesia, yaitu "Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional".

Suatu perumusan lain mengatakan bahwa : " Dalam Demokrasi Ekonomi yang berdasarkan Pancasila harus dihindarkan hal-hal sebagai berikut: a. Sistem free fight liberalism yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain yang dalam sejarahnya di Indonesia telah menimbulkan dan mempertahankan kelemahan structural ekonomi nasional dan posisi Indonesia dalam perekonomian dunia. b. Sistem etatisme dalam arti bahwa negara beserta aparatus ekonomi negara bersifat dominan, mendesak dan mematikan potensi serta daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor negara. c. Persaingan tidak sehat serta pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dalam berbagai bentuk monopoli dan monopsoni yang merugikan masyarakat dan cita-cita keadilan sosial." (GBHN 1993).

Selain di UUD 1945 dan GBHN 1993 itu, berbagai gagasan sistem ekonomi Indonesia telah diutarakan oleh berbagai pakar ekonomi Indonesia. Misalnya pakar ekonomi

senior Indonesia mengatakan bahwa sistem ekonomi Indonesia "...pada dasarnya merupakan ekonomi yang dijalankan oleh dunia usaha swasta walaupun perlu diatur oleh negara..." (Widjojo Nitisastro. "*The Socio-Economic Basis of the Indonesian State*", 1959). Seorang pakar senior lain mengatakan bahwa "...lima ciri pokok dari sistem ekonomi Pancasila adalah pengembangan koperasi..penggunaan insentif sosial dan moral...komitmen pada upaya pemerataan...kebijakan ekonomi nasionalis...dan keseimbangan antara perencanaan terpusat dan pelaksanaan secara terdesentralisasi..." (Mubyarto, 1981).

#### **D. Tanggapan Atas Sistem Ekonomi Indonesia**

Dari pembahasan di atas nampak bahwa agak sulit menelaah sistem ekonomi Indonesia yang secara *de jure* mempunyai fondasi pada Pasal 33. Untuk itu di masa lalu telah diberikan nama seperti Sistem Ekonomi Pancasila dan Sistem Ekonomi Demokrasi. Kesulitan ini kemungkinan terletak pada masih belum dapat dikonkritkannya berupa istilah seperti "usaha bersama" dan "asas kekeluargaan" dalam pembentukan kebijakan negara. Sementara itu, sebagaimana telah dibahas pada Bagian B di atas, suatu sistem ekonomi akan terus mengalami pembentukan dan penyesuaian sesuai dengan berbagai isu dan permasalahan yang berkembang di masyarakat tersebut sehingga terjadi pergeseran kekiri atau kekanan pada *Diagram 1*. Dalam hal Indonesia, isu dan permasalahan pokok yang dihadapi bangsa terus berkembang yang akan, paling tidak secara *de facto*, mempengaruhi bentuk sistem ekonominya.

Pada periode segera setelah proklamasi kemerdekaan, masalah yang masih hangat diingatkan adalah bahwa bangsa kita pernah dijajah dan persepsi pembentukan kebijakan saat itu adalah menentang keras setiap bentuk ancaman, baik nyata maupun diperkirakan, dari dominasi asing sehingga pendulum sistem ekonomi bergerak ke arah upaya untuk menasionalisasi setiap usaha yang dimiliki asing, seperti dialihkan kepemilikan KPM menjadi Pelni, Javase Bank menjadi Bank Indonesia. Dengan demikian pendulum sistem ekonomi yang digambarkan pada Diagram 1 akan lebih bergerak ke kiri, yaitu ke sistem ekonomi dalam mana peran pemerintah lebih intervensionis.

Pada periode akhir tahun 1970an, isu yang dipersepsikan penting saat itu adalah perlunya ditingkatkan pemerataan pembangunan. Suatu arahan kebijakan yang penting saat itu adalah konsep Trilogi Pembangunan, dalam mana harus ada keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi, dengan pemerataan, dan stabilitas nasional. Walaupun sejak awal tahun 1970an telah arah menuju liberalisasi dengan misalnya dikeluarkannya undang-undang PMA yang memberi fasilitas yang cukup luas pada PMA, namun saat itu kepemilikan pemegang saham asing masih dibatasi sampai paling banyak 49 persen (agar mayoritas – paling sedikit 51 persen - kepemilikan masih ditangan nasional). Dengan demikian sistem ekonomi Indonesia pada periode tersebut masih berkisar di dekat kutub kiri (intervensi pemerintah) walaupun sudah bergerak semakin ke sistem liberal (ruang gerak yang lebih luas pada dunia usaha domestik

maupun asing dengan ruang gerak yang lebih besar kepada pengusaha nasional). Pada periode sejak pertengahan 1980an sampai sekarang, arah gerakan panah sistem ekonomi (lihat *Diagram 1*) Indonesia menjadi lebih liberal lagi sesuai dengan adanya pengaruh globalisasi (khususnya dengan adanya WTO).

Sementara sistem ekonomi menjadi semakin liberal, di sisi sistem politik sampai tahun 1999 tidak terjadi perubahan yang berarti. Baru setelah adanya reformasi politik yang antara lain tercermin pada adanya amandemen empat kali atas UUD 45 diadakan berbagai penyesuaian. Salah satu diantaranya adalah dibentuk Mahkamah Konstitusi yang memungkinkan diadakannya "*judicial review*" atas berbagai peraturan perundang-undangan untuk menguji konsistensinya dengan UUD 45. Pada *Diagram 1*, kalau pada periode sampai tahun 1999 panah pada Sistem Ekonomi telah bergerak jauh kekanan maka pergerakan kekanan dari panah sistem politik baru menyusul kemudian. Karena itu, perubahan *de facto* pada sistem ekonomi saat itu dapat berlansung tanpa pengujian dengan UUD 45 terutama Pasal 33. Beberapa kasus *judicial review* yang telah diadakan adalah atas UU Nomor 20 tahun 2002 tentang Tenaga Listrik yang diputuskan untuk dibatalkan karena dianggap tidak memihak pada "usaha bersama" dan pada asas "kekeluargaan". Suatu kasus lain menyangkut upaya *judicial review* atas UU No. 25 tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Beberapa pasal pada UU 25/2007 ini yaitu Pasal 2, Pasal 4 ayat (2), Pasal 8 ayat (1), Pasal 10 ayat (2), Pasal 12 ayat (1), Pasal 18 ayat (4), dan Pasal 22, yang kesemuanya dianggap melanggar Pasal 27 ayat (2), Pasal 28C ayat (1), Pasal 28C ayat (2), Pasal 33 ayat (2) dan Pasal 33 ayat (3) dari UUD 1945.

Adanya kesesuaian antara evolusi sistem ekonomi dan sistem politik bagi Indonesia sangat penting dalam rangka pembentukan jati diri nasional yang berdaya saing. Hal ini semakin penting karena beberapa negara pesaing Indonesia seperti India, Vietnam, dan China sudah jauh maju lebih dahulu dalam mengkombinasikan sistem ekonomi dan politik mereka secara serasi. Dalam hal China diberlakukan prinsip "*one country two systems*". Di India, sistem politiknya telah lebih maju duluan sehingga sistem ekonominya tinggal mengejar ketertinggalannya. Di Vietnam, kemajuan ekonominya tidak dapat menghindarkan sistem politiknya untuk menjadi semakin demokratis. **(Biro Humas dan TU Pimpinan)**