

Catatan dari Pergulatan Kebijakan Ekonomi di Indonesia: Sebuah Upaya Merambah Pemikiran Richard Robison

Muhammad Chatib Basri¹

Abstrak

The writing of Richard Robison have widely been cited in most studies on policy formulation in Indonesia. Employing Marxists' class struggle as his main framework, Robison particular interest has been the role of the state in the industrialisation of the country.

In this article, Mr. Basri critically reviews Professor Robison's thought scattered in his writings.

¹ Makalah ini pernah disampaikan pada Seminar "Apresiasi dan Kritik terhadap Indonesianism" di Kedutaan Besar Republik Indonesia di Canberra, 13 Agustus 1994. Penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada Fachry Ali dan Hal Hill untuk masukan-masukannya.

The State is the coldest of all cold monsters. Coldly it lies, too: and this lie creeps from its mouth: 'I, the state, am the people'

(Friedrich Nietzsche, *Thus Spoke Zarathustra*, pp 73)

I. PENDAHULUAN

Makalah ini akan mencoba merambah jalan pemikiran Robison lewat beberapa karyanya yang telah menjadi bahan rujukan klasik bagi mereka yang mempelajari ekonomi politik kebijaksanaan di Indonesia, terutama bukunya: *Indonesia: The Rise of Capital* dan *Power Economy in Suharto's Indonesia*. Di dalam karya-karyanya, ia mencoba untuk melihat bagaimana perkembangan kapital di Indonesia dan kaitannya dengan transformasi kapitalisme. Karya-karya Robison sendiri sebenarnya tersebar sangat luas, mulai dari Disertasi Phd nya di Sidney University, tahun 1977, *Capitalism and the Beaureaucratic State in Indonesia*, *Indonesia: The Rise of Capital* dan berbagai tulisannya yang penting diberbagai jurnal seperti "Toward a Class Analysis of Indonesia Military Bureaucratic State" dan "Culture Politics and Economy in the Political History of the New Order" yang tergabung dalam kumpulan tulisannya yang berjudul *Power and Economy in Suharto's Indonesia*. Tak ketinggalan pula karyanya yang terakhir, (sebagai editor bersama Kevin Hewison dan Garry Rodan) dalam *Southeast Asia in the 1990's*. Meskipun karyanya tersebar sangat luas, tetapi sebenarnya bidang studi yang dilakukan Robison dapat dibatasi dalam pokok bahasan tentang perkembangan kapitalisme di Indonesia dan kaitannya dengan negara dan *ruling class*. Ketertarikan Robison dalam studi tentang perkembangan kapital di Indonesia tampaknya tercermin dari pernyataannya dalam buku "Power and Economy in Suharto's Indonesia":

*"My particular interest, however became focused upon the way in which the state became involved in the industrialisation of Indonesia, playing a central role in the development of complex and expanding capitalist class. This process was complicated by the divisions within the capitalist class itself: between foreign and domestic, indigenous and Chinese, large scale and petty capital. To these must be added forces pushing for inward looking, nationalist economy and those pressing for increased integration into the world economy."*²

Dalam konteks itulah kemudian tinjauan dalam makalah ini akan dilakukan.

² Opcit, Robison, "Power", hal 3

II. LATAR BELAKANG DAN THESIS RICHARD ROBISON

A. Latar Belakang

Richard Robison yang lahir di tahun 1943, menyelesaikan studi BA-nya di The Australian National University, Canberra. Kemudian melanjutkan ke Sidney University, dan memperoleh gelar Master dan doktornya dari Universitas tersebut tahun 1977. Sejak tahun 1990 Robison menjadi Professor of Southeast Asian Studies dan Deputy Director dari Asian Research Centre di Murdoch University sejak tahun 1994.³

B. Thesis Robison

Tulisannya dalam buku *Power and Economy*, agaknya membawa kita kepada gambaran, bahwa bertentangan dengan pandangan para teoritikus pembangunan, pengalaman sejarah yang terjadi di Eropa dan Amerika Utara tidak terjadi dalam masyarakat pasca kolonial di dunia ketiga. Perkembangan kapitalisme di dunia ketiga tidak diikuti oleh berkembangnya negara borjuasi liberal, tetapi malah memunculkan negara birokrat militer.⁴ Dalam kasus Indonesia, Robison menyatakan bahwa negara Orde Baru terbentuk sebagai akibat proses transformasi kapitalis dalam ekonomi Indonesia dan pertentangan antara kekuatan dalam periode Orde Baru ini terefleksikan pada kompetisi antara kelompok kepentingan.

Menurut Robison transformasi kapitalis ini telah memunculkan fenomena dari 4 kelas:⁵

- (1) Kemunduran dari *Muslim Merchant Bourgeoisie*: sebagai akibat kebijakan pemerintah Orde Baru yang tidak memproteksi pengusaha muslim pribumi dalam kompetisinya terhadap investasi asing dan pengusaha Cina yang bersifat padat teknologi dalam perkembangan kapital di Indonesia.
- (2) Aliansi dari birokrat sipil dan intelektual sebagai produk dari *legal state capitalism*. Kekuatan sosial dan politik kelas ini bergantung kepada berkembangnya sektor negara yang telah memberi kesempatan kepada teknokrat, perencana, manajer and kalangan intelektual. Kelas ini dianggap aktif berupaya untuk meningkatkan kontrol negara terhadap

³ Information Australia Group. *Who's who in Australia XXX* ed, 1994

⁴ *opcit* Robison, "Power" hal 9

⁵ Richard Robison, "Toward a Class Analysis of the Indonesian Military Bureaucratic State" dalam *Power and Economy in Suharto's Indonesia*, Wollongong: Journal of Contemporary Asia Publishers, 1990, hal 9-10

sektor-sektor strategis. Tetapi akhirnya kelas ini mengalami kesulitan ketika berhadapan dengan neopatrimonial dari negara birokrasi dan integrasinya dengan modal Cina dan asing.

- (3) Birokrat Militer (*Military Bureaucracy*): yang dari tingkat nasional sampai regional telah berhasil memenangkan kekuatan ekonomi. Dan hal ini bukan didasarkan kepada pemilikan pribadi dari modal, tetapi lebih didasarkan kepada kekuasaan birokrasi yang memungkinkan akses untuk menguasai pasar. Robison menyebut kelas ini sebagai *bureaucratic capitalist*. Kelas ini kemudian diasosiasikan tumbuh sejalan dengan perkembangan perusahaan negara. Kekuatan ekonomi dari kelompok militer ini terletak dalam akses kontrol terhadap pasar melalui monopoli negara dalam berbagai sektor ekonomi. Tetapi berbeda dengan *state capitalism* atau *private entrepreneurs* yang mengakumulasi modal untuk investasi yang produktif, akumulasi modal yang dilakukan oleh kapitalis birokrat ini adalah untuk kepentingan politik.
- (4) *Client asli Bourgeoisie*: yang berkembang di luar aparatur birokrasi, tetapi bergantung kepada modal asing.

Dalam konfigurasi seperti inilah kemudian pertarungan kelas memperoleh formatnya. Dan lebih jauh, kekuasaan dari *ruling class* ini berkaitan erat sekali dengan perkembangan kapitalisme yang terjadi.

Masih dalam kaitan perkembangan modal dan proses kebijakan ekonomi ini, ide Robison agaknya tercermin kuat sekali pada pembahasan bagian 4 dalam bukunya yang lain, yang berjudul "Indonesia: The rise of Capital". Pada bagian yang diberi nama: "State and The Capital under the New Order: Theoretical Consideration" ia mengklasifikasikan perkembangan teoritis tentang Negara dan Modal dalam 5 kerangka besar kerangka teoritis. Pada kerangka teoritis pertama Robison menjelaskan tentang teori mengenai Orde Baru sebagai *Technocratic State*. Robison menjelaskan bahwa interpretasi yang dominan tentang studi kebijakan ekonomi dan sosial dalam Orde Baru bersandar kepada analisis bahwa kebijakan ekonomi didasarkan kepada kriteria ekonomi dan rasionalitas. Dalam membuat kebijakan ini maka fokus utama analisis kemudian merujuk kepada kelompok teknokrat yang mendominasi Bappenas. Dan sebagai teknokrat Barat maka kelompok ini pun kemudian memiliki label obyektif dan mempertahankan kriteria ekonomi dalam arti kata persetujuan terhadap *free market, private enterprise, open door policy*⁶ yang didukung oleh

⁶ Richard Robison, *Indonesia: The Rise of Capital*, Sidney: Allen and Unwin, 1986, hal108-109

lembaga keuangan internasional seperti IBRD dan IMF. Robison sendiri mengkritik pemisahan analisis ekonomi dan politik ini dalam 2 hal:⁷

- (1) Bahwa munculnya *western economist* itu sendiri harus dilihat dalam konteks upaya pengamanan kemenangan satu kelas sosial tertentu terhadap ancaman kepemilikan dari mereka yang tak punya tanah dan pekerja kota.
- (2) Bahwa ide *free market* itu sendiri haruslah dilihat dari upaya rehabilitasi, ekspansi dan upaya untuk tetap bertahan dari kelas kapitalis yang ada dalam kerangka struktur sosial dan politik.

Deskripsi di atas secara implisit mencerminkan pandangan Robison bahwa kebijakan ekonomi ini muncul sebagai suatu sintesa dari konflik kelas dari struktur sosial dan politik Indonesia. Hal ini tampaknya bisa kita ikuti dari pernyataannya:

*"...these policies were not selected because they were best, in any objective and universal sense, but because they promised growth within the sort of social and economic order acceptable to the new political rulers in Indonesia."*⁸

Lebih jauh ia kemudian mencoba menjelaskan bahwa fenomena Orde Baru tidak membuat suatu revolusi kapitalisme, tetapi hanya merekonstruksi kelas kapitalis yang ada dan mengkonsolidasikan struktur kelas yang ada. Fenomena kedua yang juga dilihat Robison adalah bahwa pembentukan kapitalis bukanlah suatu kreasi dari penguasa baru, tetapi lebih merupakan suatu proses politik, konflik sosial dan koalisi yang tidak hanya mencakup skala nasional tetapi juga badan-badan Internasional seperti IMF, World Bank dan IGGI. Dalam kaitan analisis Robison terlihat sekali kecenderungan garis pemikirannya kepada analisis kelas.

C. Kecenderungan Analisis Marxis pada Pemikiran Robison

Dalam pandangan teoritisnya Robison tampaknya juga mengacu kepada kritik Marxist terhadap *dependency theory*. Robison menyebut kritik ini sebagai suatu hal yang membawa implikasi besar terhadap pemahaman dunia ketiga. Dampak dari analisis itu diungkapkan Robison sebagai berikut:

"This immediately throws the focus of analysis upon the development of capitalist relations production and the

⁷ *Ibid* Robison, "Indonesia" hal, 109

⁸ *ibid* Robison, "Indonesia" hal 109

development of a class capital accumulators. The state now become crucial because of its strategic role in the process of class formation, class conflict and capital accumulation".⁹

Dengan kerangka ini kemudian Robison membahas bahwa negara Orde Baru tidak berjalan sebagai alat dari borjuasi atau kekuatan politik dan juga tidak merepresentasikan kepentingan mereka, tetapi lebih merepresentasikan kepentingan koalisi (dalam arti struktural) dengan memberi wahana bagi kondisi ekonomi dan politik untuk eksistensi dan proses akumulasi modal. Dengan demikian ia menolak analisis tentang peran kepentingan kelompok ekonomi dalam kebijakan ekonomi. Dan juga ia menolak pemahaman kebijakan ekonomi di Indonesia dalam kacamata pengaruh budaya dan patrimonial. Secara tegas Robison mengkritik pendekatan patrimonial dan menyatakan bahwa dalam pendekatan patrimonial, terdapat sesuatu yang hilang dalam hubungan politik, masyarakat dan ekonomi. Karena itu Robison kemudian mengajukan gagasan tentang perlunya analisis kelas untuk memahami fenomena-fenomena tersebut. Hal ini kemudian membawanya kepada tesis dasar bahwa terbentuknya negara birokrat militer Orde Baru adalah sebagai akibat dari proses transformasi kapitalisme. Tesis ini jelas sekali sejalan dengan pola dasar pemikiran Marx. Marx di dalam teorinya, mengubah dialektika Hegel yang berada pada dataran ide kepada dataran "materialisme atau kekuatan ekonomi". Sehingga kemudian pemahaman permasalahan haruslah dilihat dari konteks konflik antar kelas. Bersama Engels, Marx mengajukan argumen bahwa dasar dari pada kelas dan kekuatan sosial adalah kemampuan menguasai sumber daya ekonomi. Inilah yang disebut dalam konsep Marxist sebagai *mode of production*.¹⁰ Di dalam konsep Marx ini hubungan kausal antara pemilihan dan kekuasaan harus dilihat sebagai suatu hal yang datang dari yang pertama ke yang terakhir, dan bukan sebaliknya.¹¹

Observasi yang cermat tentang tesis dasar dan gagasan pemikiran Robison tentang perkembangan kapital dan terbentuknya negara militer Orde Baru jelas sekali didasarkan kepada konsep ini. Dari sinilah kita tiba pada suatu gambaran tentang kaitan antara pendekatan Richard Robison

⁹ Richard Robison, "Class, Capital and the State in New Order Indonesia" dalam *Power and Economy in Suharto's Indonesia*. Wollongong: Journal of Contemporary Asia Publishers, 1990 hal 35

¹⁰ Ken Cole, John Cameron and Chris Edwards "Class Struggle: the abstract labour theory of value" dalam *Why Economist Disagree*. New York: Longman, 1991, hal 179.

¹¹ Jamie Mackie, "Pemilikan dan Kekuasaan di Indonesia" dalam Richard Tanter dan Kenneth Young (eds) *Politik dan Kelas Menengah Indonesia*. Jakarta: LP3ES, hal 78

dan pemikiran Marxist.

Selain observasi tentang pola pendekatan yang digunakannya, salah satu hal yang menarik diamati adalah konsistensi perkembangan pemikiran Robison. Berdasarkan tulisan-tulisannya tersebut terlihat adanya konsistensi dalam alur pemikiran. Yang sedikit agak berbeda, adalah tulisannya yang terakhir dalam buku *Southeast Asia in the 1990's*, dalam tulisan ini Robison mulai memasukkan tema-tema terakhir mengenai deregulasi. Dan ia tiba pada satu konklusi bahwa hanya ada sedikit bukti yang menunjukkan adanya keinginan dari pengusaha untuk memilih kebijakan deregulasi sebagai pilihan untuk meluaskan usahanya.¹²

Hal ini kemudian menjadi menarik diamati karena secara implisit analisis ini merujuk kepada kebutuhan deregulasi, suatu hal yang tentunya bertentangan dengan dasar pemikiran Robison yang sejalan dengan pola pemikiran Marxist.

III. SUMBANGAN PEMIKIRAN RICHARD ROBISON

Studi tentang Politik Orde Baru di Indonesia tampaknya adalah sebuah bidang studi yang amat menarik untuk digarap, karena berbagai variabel seperti budaya, politik ideologi yang memungkinkan timbulnya berbagai interpretasi. Robison sendiri mengklasifikasikan studi itu dalam beberapa kategori. Beberapa yang bisa disebut, seperti studi Crouch dan Feith yang sangat dipengaruhi oleh konsep Weberian, tentang transformasi negara patrimonial kepada bentuk legal dari *bureaucratic authority*. Selain itu juga studi yang dilakukan oleh Emerson dan Liddle yang berbasiskan *cultural politics* dan teori modernisasi serta teori Huntington tentang tertib politik. Robison juga menyebut studi tentang konflik dan kekuasaan yang dipengaruhi oleh teori dependencia seperti yang dilakukan oleh Arief Budiman, Adi Sasono, Sritua Arief, Rex Mortimer dan Herbert Feith. Dan juga studi yang menfokuskan diri pada budaya dan ideologi dalam konteks analisis politik dan kelas yang lebih luas seperti yang dilakukan oleh Ben Anderson.¹³

Studi-studi tentang Indonesia tersebut kemudian diperluas lagi dengan karya Robison yang kemudian menambahkan analisis tentang perkembangan kapital dan transformasi kapitalis dalam pembentukan

¹² Richard Robison, "Indonesia: Tension in state and regime" in Kevin Hewson, Richard Robison and Garry Rodan (eds) *Southeast Asia in the 1990's: Authoritarianism, Democracy and Capitalism*. Sidney: Allen and Unwin, 1993, hal 58

¹³ *Ibid*, Robison "Power" hal 1

negara Orde Baru. Seperti yang tertulis di sampul belakang buku klasik Robison, "*Indonesia: The Rise of Capital*", bahwa selama ini studi tentang politik di Indonesia seringkali bertumpu kepada militer dan birokrasi. Tetapi Robison telah menambah wawasan yang sangat penting dalam studi politik ini melalui studinya tentang perkembangan kapital di Indonesia, konflik kelas dan bagaimana kaitan antara *state* dan *society* dalam konflik dan transformasi kapitalis. Rasanya kita sulit untuk mengingkari kepiawaian Robison dan kontribusinya dalam wacana pemikiran perkembangan ekonomi politik di Indonesia. Ariel Heryanto menyebut Robison sebagai orang yang berada digaris terdepan dalam pergumulan teori kelas Indonesia mutakhir.¹⁴ Meskipun bukunya, *Indonesia: The Rise Of Capital* sudah tergolong ketinggalan dalam artian tahun di mana studi itu dilakukan (rentang waktu studi Robison adalah periode 1967- 1980 an, yang tentunya tidak bisa dilepaskan dari pengaruh fenomena ekonomi dalam masa kolonial dan Orde lama). Meskipun demikian tidak bisa dipungkiri bahwa buku tersebut telah menstimulasi berbagai perdebatan akademis tentang peran kapital dan tentang politik dan bisnis di Indonesia. Sebagian besar studi tentang bisnis dan politik Indonesia merujuk kepada pemikiran Robison ini. Sehingga lepas dari masalah setuju atau tidak setuju dengan pemikiran Robison, sumbangannya tentang analisis peran kapital dan transformasi kapitalis yang memunculkan rezim militer Orde Baru lewat konflik kelas, adalah satu sumbangan besar untuk studi ekonomi Politik di Indonesia.

IV. TINJAUAN KRITIS TERHADAP PERKEMBANGAN PEMIKIRAN ROBISON

Dalam kaitan pemahaman pemikiran Robison ini ada baiknya bila kita kemudian mengkaji apa yang dinyatakan Robison tersebut secara cermat dan juga melihat latar ketika analisis ini dilakukan. Klasifikasi Robison yang menganggap bahwa teknokrat sebagai *western economist* yang berorientasi pasar agaknya perlu dipertanyakan kembali. Bila kita melihat struktur ekspor Indonesia pada periode tersebut tampaknya sulit bagi kita untuk menganggap bahwa pemikiran *free market* dan ide-ide dari IBRD dan IMF mendominasi kebijakan ekonomi Indonesia. Adanya kerjasama antara teknokrat dan IBRD serta IMF agaknya memang tidak bisa disangkal, seperti yang dinyatakan oleh Sadli:

¹⁴ Ariel Heryanto, "Memperjelas sebuah sosok yang samar: sebuah pengantar" dalam Richard Tanter dan Kenneth Young (eds), *Politik Kelas Menengah Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1993

"Relations between the technocrats and the representatives of the IMF and World Bank in Indonesia were very good and grew more personal over time... perhaps this was partly because they too were academic economists, and hence spoken the same language".¹⁵

tetapi tidak berarti bahwa kemudian pola kebijakan ekonomi di Indonesia (termasuk di awal Orde Baru, yang disebut Robison sebagai era paling liberal) berjalan atas dasar pemikiran *free market* seperti yang dianjurkan oleh badan-badan itu.

Tabel 1

Perubahan Komposisi Ekspor Manufaktur Beberapa Negara Asia Pasific (%)

	1965	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988
RESOURCE INTENSIVE 1)								
1. Jepang	5.9	4.3	3.6	3.5	2.3	2.1	2.2	2.1
2. Bangladesh	n.a	n.a	n.a	12.7	16	17.2	16.1	n.a
3. Sri Lanka	100	93.7	75.4	60.8	35.1	22.7	n.a	n.a
4. Hongkong	0.6	0.7	0.6	0.9	0.9	0.8	0.9	1.2
5. India	10.8	15	25.4	14.5	25.2	n.a	n.a	n.a
6. Indonesia	n.a	97.4	98.9	85.2	74.7	68.5	70.9	65.1
7. Republic of Korea	21	17.4	11.1	6.8	5	4.4	4.3	n.a
8. Malaysia	89	90.4	80.1	57.9	45.8	32	30.3	29
9. Nepal	n.a	n.a	39.3	n.a	20.1	15.9	n.a	n.a
10. Pakistan	10.2	10.9	14	n.a	12.9	11	10.3	n.a
11. Philipines	94.9	86.7	74.9	51.9	44.1	39.5	n.a	36.2
12. Singapore	47.9	54.6	51.8	47	41.5	31.8	25	21.1
13. Thailand	92.4	89.3	47.3	38.3	16.7	11.2	9.9	n.a
14. China	n.a	n.a	n.a	n.a	20.2	11.7	11	n.a
15. Papua New Guinea	n.a	n.a	100	n.a	90.7	93.1	n.a	n.a
LABOUR INTENSIVE 2)								
1. Jepang	27.4	21.6	12.2	8.9	6.9	6.6	6.1	5.6
2. Bangladesh	n.a	n.a	n.a	84.3	81.6	79.6	81.5	n.a
3. Sri Lanka	0	6.3	12.5	35.3	60.9	72.1	n.a	n.a
4. Hongkong	78.5	71	69.2	53.5	51.6	51.8	52.4	48.8
5. India	80	55.9	45.5	53.6	50	n.a	n.a	n.a
6. Indonesia	n.a	0.5	0.1	6.9	17.2	23.1	20.8	24.2
7. Republic of Korea	59.9	68.8	56.5	46	37.5	41.2	39.7	n.a

¹⁵ Mohammad Sadli, "Recollections of My Carrer" in *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol 29, No 1 april 1993, Australian National University, hal 42

(Lanjutan Tabel 1)

	1965	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988
8.Malaysia	1.9	2.2	5.5	8.8	8.5	10.3	11.1	11.6
9.Nepal	n.a	n.a	60.7	n.a	74	79.2	n.a	n.a
10.Pakistan	83.6	85.6	80.3	n.a	78.6	81.2	84.3	n.a
11.Philipines	5.1	6.4	19.9	31.5	29.6	30.7	n.a	31.3
12.Singapore	18.3	15.7	9.5	8.3	7.4	8.8	9.6	8.5
13.Thailand	7.6	8.8	39.5	35.1	47.1	49.2	52.3	n.a
14.China	n.a	n.a	n.a	n.a	56.9	62.6	61.5	n.a
15.Papua New Guinea	n.a	n.a	0	n.a	1.4	0	n.a	n.a

DIFFERENTIATED GOODS 3)

1.Jepang	28.5	26.4	27.4	47.5	42.9	41.4	40.6	38.1
2.Bangladesh	n.a	n.a	n.a	1.2	1.4	0.8	0.4	n.a
3.Sri Lanka	0	0	5.3	2.3	2.7	3.5	n.a	n.a
4.Hongkong	12.1	14.3	12.7	13.4	12.2	13.5	12.5	10.7
5.India	4.6	16.7	10	14.6	8.9	n.a	n.a	n.a
6.Indonesia	n.a	0	0.1	1.9	3	4.5	6.4	8.1
7.Republic of Korea	13.7	3.9	14.5	27.8	36	26.8	25.3	n.a
8.Malaysia	1.8	2.1	2.1	2.4	6.1	7.4	8.1	7.1
9.Nepal	n.a	n.a	0	n.a	5.9	4.9	n.a	n.a
10.Pakistan	2.2	1.7	3.7	n.a	4.5	4.6	3.3	n.a
11.Philipines	0	6.2	2.3	10	9.4	9.9	n.a	9.5
12.Singapore	9.3	6.1	5.2	9.5	7.7	9.2	9.3	9.6
13.Thailand	0	2	4.5	6.9	9.7	10.1	9.6	n.a
14.China	n.a	n.a	n.a	n.a	13	14.1	14.9	n.a
15.Papua New Guinea	n.a	n.a	0	n.a	1.7	0.5	n.a	n.a

SCALE INTENSIVE 4)

1.Jepang	37.4	46.9	56.3	35.5	39.3	40	40.3	42.3
2.Bangladesh	n.a	n.a	n.a	1.7	1.1	2.5	1.6	n.a
3.Sri Lanka	0	0	3.3	0.5	0.9	1.3	n.a	n.a
4.Hongkong	7.8	13.2	16.7	28	27.5	27.8	27.9	30.9
5.India	2.8	9.8	16.2	11.1	9.7	n.a	n.a	n.a
6.Indonesia	n.a	0.9	0.6	4.4	2.8	1.2	0.7	1.3
7.Republic of Korea	5.4	9.6	17.5	17.1	17.5	22.7	25.8	n.a
8.Malaysia	4.9	4.2	11.6	28.1	37	48	48.2	49.6
9.Nepal	n.a	n.a	0	n.a	0	n.a	n.a	n.a
10.Pakistan	2.5	0.8	1.2	n.a	1.2	0.6	0.1	n.a
11.Philipines	0	0	2.2	5.9	16.3	19	n.a	21.7
12.Singapore	21.6	21.5	31.1	30.8	30.9	35.1	37.8	40.2

(Lanjutan Tabel 1)

	1965	1970	1975	1980	1985	1986	1987	1988
13. Thailand	0	0	7.4	18.4	22.9	26.6	24.1	n.a
14. China	n.a	n.a	n.a	n.a	5.3	7.2	8.4	n.a
15. Papua New Guinea	n.a	n.a	0	n.a	4.8	3.9	n.a	n.a
SCIENCE BASED 5)								
1. Jepang	0.8	0.8	0.6	4.7	8.6	9.8	10.9	11.9
2. Bangladesh	n.a	n.a	n.a	0	0	0	0.4	n.a
3. Sri Lanka	0	0	3.5	1.2	0.4	0.4	n.a	n.a
4. Hongkong	1	0.8	0.8	4.2	6.7	6.1	6.4	8.4
5. India	1.8	2.7	2.9	6.3	6.2	n.a	n.a	n.a
6. Indonesia	n.a	1.2	0.4	1.5	2.3	2.7	1.3	1.2
7. Republic of Korea	0	0.2	0.3	2.3	3.7	5	4.8	n.a
8. Malaysia	2.5	1.1	0.7	2.7	2.7	2.3	2.3	2.8
9. Nepal	n.a	n.a	0	n.a	0	0	n.a	n.a
10. Pakistan	1.5	1.1	0.9	n.a	2.9	2.7	2	n.a
11. Philipines	0	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	1	n.a
12. Singapore	2.9	2.2	2.4	4.5	12.5	15.1	18.3	20.6
13. Thailand	0	0	1.3	1.3	3.6	3	4	n.a
14. China	n.a	n.a	n.a	n.a	4.7	4.5	4.2	n.a
15. Papua New Guinea	n.a	n.a	0	n.a	1.4	2.5	n.a	n.a

Sumber: ESCAP

- 1) Termasuk SITC 41,42,43,61,641,251,334,335,661,662,663-663.9,68
- 2) Termasuk SITC 65,691,692,695,696,697,699,84,851,821,898,899
- 3) Termasuk SITC
- 4) Termasuk SITC 51,52,53-533,581,621,625,629,642,663.9,664,665,666,67,693,694,78,79-792,892,893,89471,72,73,74,76,77,881 to 885
- 5) Termasuk SITC 533,54,55,75,792,87

Tabel 1 menunjukkan bahwa dalam komposisi ekspor nonmigas manufaktur Indonesia di tahun 1970, *share* dari ekspor barang manufaktur yang padat modal (*science based dan scale intensive*) terhadap total ekspor ternyata lebih besar dibandingkan *share* ekspor yang padat karya terhadap total ekspor (0.9% dan 1.2% dibandingkan 0.5%). Data-data di atas secara implisit menunjukkan kepada kita, bahwa ekspor Indonesia, bahkan dalam periode awal orde baru pun, yang dinyatakan sebagai periode paling liberal oleh Panglaykim,¹⁶ ternyata tidak berbasiskan konsep *comparative*

¹⁶ Hal Hill "The Economy" dalam Hal Hill (ed), *Indonesia's New Order: The Dynamics of Socio-economic Transformation*. Sidney: Allen and Unwin, 1994, hal 66

advantage seperti yang dianjurkan oleh IBRD dan IMF. Ini adalah sebuah indikator yang penting untuk diamati, karena konsep *comparative advantage* sendiri merupakan sebuah produk murni dari pemikiran *free market*. Jika struktur ekspor Indonesia pada awal orde baru mengikuti konsep *comparative advantage* maka yang seharusnya terjadi adalah bahwa ekspor manufaktur Indonesia harus berbasiskan padat karya ketimbang padat modal. McCawley juga menunjukkan bahwa dalam dasawarsa 1970 industri substitusi impor menikmati proteksi sebesar 66% dan industri ekspor memiliki negatif proteksi (berarti adanya pajak ekspor) 11%.¹⁷ Studi Muhaimin juga menunjukkan bagaimana lisensi monopoli cengkeh diberikan pada tahun 1968 kepada Probosutedjo dan Liem Sioe Liong.¹⁸ Upaya penelusuran melalui perhitungan sumber pertumbuhan (Tabel 2) juga menunjukkan hasil yang sama. Kontribusi sektor pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia baru mulai menurun sejak tahun 1985 (periode deregulasi). Besarnya peran pengeluaran pemerintah ini jelas tidak mencerminkan ide *western neo classical economist* seperti yang diungkap Robison.

Tabel 2

Sumber Pertumbuhan Produk Domestik Bruto Menurut Penggunaan (%)

Tahun	Konsumsi RT	Konsumsi Pemerintah	Investasi	Stok	Ekspor	Impor	PDB
1970	-1.67	1.13	2.83		7.28	0.95	8.99
1975	1.31	1.92	2.06		-0.88	1.28	3.12
1980	5.74	1.83	5.28	-5.01	2.22	2.14	7.93
1985	0.61	0.77	1.59	2.65	-1.99	1.16	2.47
1986	1.27	0.29	2.13	-0.22	3.49	0.94	6.03
1987	1.85	-0.02	1.30	-1.42	3.65	0.44	4.93
1988	2.14	0.74	2.76	-4.16	0.29	-4.01	5.78
1989	2.25	1.04	3.37	0.30	2.72	2.22	7.46
1990	5.19	0.33	3.88	1.66	0.21	4.03	7.14
1991	4.04	0.71	0.70	-2.22	6.01	2.73	6.60

Diolah dari Tabel-tabel Pokok Pendapatan Nasional BPS berbagai edisi

Studi-studi empiris di atas kemudian membawa kita pada pertanyaan apakah benar anggapan Robison bahwa teknokrat yang mendominasi

¹⁷ Peter McCawley, "Industrialization in Indonesia: Developments and Prospects". Development Studies Centre, *Occasional Paper* no 13, The Australian National University 1979, hal 41

¹⁸ Yahya Muhaimin, *Bisnis dan Politik: Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980*. Jakarta: LP3Es, hal 252

Bappenas dapat dianggap bersandar kepada pasar bebas? Hal Hill tampaknya secara hati-hati sekali menyatakan bahwa:

*"It is a mistake to view the change in regime in 1966 as a switch from a 'socialist' to a 'capitalis' or 'free market' regime. There remains a deep seated mistrust of market forces, economic liberalism and private (especially Chinese) ownership in many influential quarters in Indonesia".*¹⁹

Jochen Ropke dalam studinya tentang wiraswasta di Indonesia juga menyatakan hal yang kurang lebih sama:

*"Seandainya perundang-undangan, peraturan dan penetapan pemerintah, begitu pula kebijakan perpajakan Indonesia diterapkan di Jerman, maka bahkan orang Sosialis disana pun tidak akan bersedia menamakan sistem itu dengan istilah "Marktwirtschaft" (tata ekonomi liberal)."*²⁰

Mari Pangestu menjelaskan kronologis kebijakan ekonomi di Indonesia seperti yang tercantum dalam Tabel 3.²¹ Dari gambaran tentang pola kebijakan di atas, agaknya sulit bagi kita untuk mengatakan bahwa kebijakan teknokrat Bappenas berorientasi kepada pasar bebas. Lebih tepat bila dikatakan bahwa pola kebijakan teknokrat terhadap orientasi pasar, bersifat mendua. Karena bila kita melihat dari proses transformasi struktur ekonomi (Tabel 4 dan 5), pola pembangunan yang disebut Robison sebagai produk pola pembangunan ala *western* memang terjadi di Indonesia. Karena itu lebih baik bila kita kemudian secara cermat menyatakan bahwa kebijakan yang berorientasi kepada pasar di Indonesia cenderung bersifat mendua. Dari dasar ini analisis terhadap pemikiran Robison kemudian bisa dibahas secara lebih jauh. Dalam konteks ini maka pertanyaan yang kemudian muncul adalah mengapa pola kebijakan seperti ini muncul?

Dalam konteks pemahaman teori ekonomi, pola proteksi kemudian akan mengacu kepada pertanyaan siapa yang diuntungkan dengan pemberian proteksi. Secara teoritis hal itu dapat dijelaskan, bahwa di dalam satu perekonomian yang berorientasi kepada pasar, adanya intervensi pemerintah dalam bentuk proteksi akan menimbulkan munculnya *rent*. Hal ini akan memberi insentif buat pelaku ekonomi untuk berkompetisi untuk mendapatkan *rent* tersebut. Kompetisi ini dapat terjadi secara legal atau

¹⁹ Opcit, Hal Hill, hal 66

²⁰ Jochen Ropke, *Kebebasan Yang Terhambat*. Jakarta: Gramedia, 1982, hal 244

²¹ Mari Pangestu. "Economic Policy Reform in Indonesia" in *Indonesian Quarterly*, 1992

Tabel 3

Changes In Policy Direction And Economic Conditions : Indonesia

Economic setting	1967-1972 Rehabilitation & tabilisation	1973-1981 Oil Boom	1982-1985 Initial Oil Price decline	1986-now Rapid oil Price decline
GDP	High growth 10%	Moderate 7-8%	Slow growth 3.-5%	Moderate growth 5-7%
Industrial Policy	Initial phases Import Substitution (final goods)	Continued Import Substitution (intermediate & capital goods)	Continued IS industrial deepening ; localization	Export Or. Strong Non Oil Export Battle Cry
Trade Policy	Beginning Protection	Increased protection (mainly tariff high)	Increased protection (NTB s)	Decline in protection Strong Exp.prm.

Sumber: Mari Pangestu, Economic Policy Reform in Indonesia

Tabel 4

Transformasi Struktural di Indonesia (%)

SEKTOR	1967	1971	1977	1980	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
PRIMER	55.	53	46	40	43	43	41	40	39	37	36	35	34
SEKUNDER	10	12	16	20	19	20	21	21	22	23	24	26	27
TERSIER	35	34	37	39	38	37	38	40	39	41	40	39	39

Sumber: BPS (Sjahir, Refleksi Ekonomi Indonesia).

Tabel 5

Tingkat Proteksi Nominal Dan Efektif Beberapa Industri Terpilih Indonesia

I-O	INDUSTRY SECTOR	1987			1989		1990	
		FANE & PHILLIPS			DEPT.PERINDU		DEPT.PERINDU	
		NRP (%)	ERP (%)	RERP (%)	NRP (%)	ERP (%)	NRP (%)	ERP (%)
30	Milk Livestock	100	600	600	100	600	31	600
52	Prccossed Meat	41	600	600	52	600	41	600
55	Processed Fish Etc.	32	600	600	28	573.7	20	374.4
59	Wheat Flours	0	600	600	0	600	0	600
60	Other Flours	17	89.7	66.8	40	600	40	600
61	Bread Bakery Prods	40	107.6	82.5	50	372.9	44	307.2
62	Noodle Etc.	36	51.7	33.3	50	245.3	47	216.4

Lanjutan Tabel 5

I-O	INDUSTRY SECTOR	1987			1989		1990	
		FANE	DEPT.	DEPT.	NRP	ERP	NRP	ERP
		NRP	ERP	RERP				
		(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
63	Sugar	67	600	600	37	246.8	37	248.2
64	Choc. And Confectionary	32	139.9	110.9	43	600	35	523.2
72	Non Alcoholic Beverages	30	85.7	63.2	50	600	45	600
73	Cigarettes	60	600	600	60	600	60	600
83	Footwear Etc.	53	582.8	500.2	66	600	51	600
86	Wooden Building	28	177.3	143.7	25	506.2	21	458.9
87	Furniture Wood	49	383.4	324.9	46	600	37	600
88	Other Wood Products	11	63.9	44.1	11	180.5	11	181.1
96	Paints Etc.	22	83.1	61	33	282	33	289.3
98	Cleaning Mat & Cosmetics	25	113.5	87.7	38	431.2	38	443.5
105	Tyres	39	600	600	58	600	51	600
106	Other Rubber Prods	34	124.8	97.6	42	203.4	30	141.8
107	Plastic Ware	28	103	78.5	36	516.5	33	467.6
108	Ceramics & Earthenware	65	600	600	55	444.8	37	288.7
109	Glass & Glassware	41	138.9	110	44	165.4	33	120.4
115	Kitchenware	34	198.7	162.6	33	191.1	33	192.2
116	Agricult. Tools & Cutlery	37	89.3	66.4	48	153.2	45	143.6
118	Structural Metal Prods.	26	106	81.1	28	124.3	28	123.5
123	Household Electricals	55	600	600	44	362.7	40	325.1
124		33	72.4	51.5	32	69.5	30	65.5
125	Batteries	59	600	600	54	600	28	600
128	Motorvehicles Ex M/Cycl	75	498.3	425.5	79	600	79	600
129	Motor Cycles	92	600	600	93	600	93	600

Sumber : Fane and Phillips dan Departemen Perindustrian

secara ilegal (penyuapan).²² Dalam kaitan ini kita dapat melihat bagaimana komersialisasi jabatan dalam pemahaman ekonomi. Krueger dalam karya klasik "The Political Economy of Rent Seeking Society" menjelaskan bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah untuk menentukan lisensi, akan membuat lisensi itu *valuable*, sehingga proses pembuatan keputusan kemudian memungkinkan pihak penentu lisensi untuk menikmati juga bagian dari *rent*. Lebih jauh kemudian Krueger juga menjelaskan bahwa pola-pola kebijakan seperti ini kemudian akan memberi insentif kepada seseorang untuk menjadi *rent seeker* dan akan menarik sumberdaya dari sektor produktif ke sektor yang memungkinkan adanya aktifitas *rent seeking*. Hal ini akan menimbulkan pergeseran alokasi sumberdaya, di mana

²² Anne O. Krueger "The Political Economy of Rent Seeking Society" in *American Economic Review*, June 1974

konsep pareto optimal kemudian tidak terjadi. Pada gilirannya hal ini juga akan menurunkan *marginal product* dari sektor yang tidak diproteksi. Masalah *rent seeking* di Indonesia kemudian diakui juga oleh Robison secara sepintas dalam bukunya *Southeast Asia in the 1990's*.²³ Analisis ini akan dapat menjelaskan fenomena yang dinyatakan Robison, bahwa investasi asing berkonsentrasi dan berkembang dalam bidang yang bersifat padat modal, dan di lain pihak investasi swasta domestik (termasuk *Muslim Merchant Bourgeoisie*) yang bergerak dalam bidang yang padat tenaga kerja mengalami penurunan. Dalam beberapa analisis seperti yang dilakukan Robison dan juga Muhaimin, dinyatakan bahwa kebijakan teknokrat Bappenas dianggap tidak melindungi pengusaha pribumi. Dan kemunduran pribumi terjadi akibat adanya kompetisi bebas dengan investor asing dan Cina.²⁴ Tetapi bila kita kemudian melihat kerangka teoritis ini dan juga struktur proteksi, maka kita akan melihat bahwa penurunan penguasaan kapital oleh pengusaha pribumi yang bergerak dalam sektor yang padat karya, dapat dipahami dalam kerangka teori *rent seeking* dari Krueger di atas. Sehingga pernyataan bahwa kelas pribumi kemudian tenggelam akibat persaingan pasar bebas, dapat dipertanyakan lagi, karena ternyata investor asing dan Cina menguat sebagai akibat kebijakan pemerintah yang protektif.²⁵ Tabel 6 memperkuat hipotesis ini. Bila kita bandingkan daftar aktifitas ekonomi para pengusaha Cina besar, maka akan terlihat mereka bergerak dalam bidang-bidang yang memiliki tingkat proteksi efektif yang sangat tinggi, seperti tepung terigu, yang menikmati proteksi 600%. William Suryajaya bergerak di industri otomotif yang memiliki tingkat proteksi efektif 600% pula. Daftar ini bisa diperpanjang lebih jauh, dan kita akan mendapatkan gambaran yang mendukung analisis teoritis di atas. Yang menarik untuk diperhatikan juga adalah kenyataan bahwa pribumi yang menjadi pengusaha besar juga bergerak dalam industri yang menikmati proteksi yang tinggi. Sehingga persoalannya memang berkisar dalam konteks pergeseran sumberdaya akibat adanya proteksi dalam sektor tertentu. Basri dan Irawan juga menunjukkan bahwa investasi asing berperan besar dalam sektor *chemical dan pharmaceutical, metal product* dan kertas. Ini menunjukkan bahwa investasi asing tertarik ke sektor sektor

²³ Richard Robison, "Indonesia: Tensions in State and Regime" in Kevin Hewson, Richard Robison and Garry Rodan (eds), *Southeast Asia in the 1990's: Authoritarianism, Democracy and Capitalism*. Sidney: Allen and Unwin, 1993 hal. 55

²⁴ *Op cit* Robison "Indonesia", hal. 145

²⁵ Lihat juga, Muhammad Chatib Basri, "Medan, Edy Tansil dan Ekonomi Kita" dalam *Prospek*, 7 Mei 1994

yang bersifat *capital intensive*.²⁶ Dari kerangka teori seperti yang telah dijelaskan di atas, pertanyaan yang muncul dalam konteks ekonomi politik adalah siapa yang diuntungkan dari suatu kebijakan. Dan hal ini mau tidak mau kemudian memaksa kita untuk melihat hubungan antara si pembuat kebijakan dan si penerima. Berdasarkan teori *rent seeking* di atas, dimungkinkan adanya penerimaan bagian *rent* oleh pihak pemberi lisensi. Berbagai kasus komersialisasi jabatan di Indonesia dapat dijelaskan dengan konsep ini. Pemberian monopoli tepung terigu oleh Bulog kepada Bogasari dan kasus Bapindo juga dapat dijelaskan berdasarkan teori ini. Dalam kasus ini kita dapat melihat bagaimana sebuah proses akumulasi kapital terjadi sebagai produk kekuasaan untuk menentukan alokasi sumberdaya ekonomi. Kerangka pemikiran ini kemudian merujuk kepada paradigma, bahwa kekuasaan telah memungkinkan timbulnya kepemilikan. Atau dalam bahasa Marxist, moda produksi ternyata dapat juga berasal dari kekuasaan. Ini menunjukkan bahwa hubungan kausal antara pemilikan dan kekuasaan datang dari arah yang berlawanan, tidak seperti yang dinyatakan dalam tesis dasar Robison yang bersandarkan kepada kerangka dasar Marx.

Seperti telah dijelaskan di atas, penjelasan Robison tentang terbentuknya negara Militer Birokrat Orde Baru dapat dipahami sebagai hubungan kausal dari pemilikan dan kekuasaan, di mana yang pertama menjelaskan yang terakhir. Tetapi dari penjelasan berdasarkan teori *rent seeking* di atas terlihat bahwa ternyata hal ini dapat pula dijelaskan terbalik. di mana kekuasaan dapat memberikan akumulasi kapital (kepemilikan) lewat keputusan pemberian lisensi dan monopoli.

Dalam konteks ini, kemudian analisis ekonomi harus melompat kepada analisis patrimonial untuk dapat menjelaskan fenomena pemberian lisensi di Indonesia. Dan upaya pemahaman lebih jauh tentang hal ini akan membawa kita kepada analisis kultural yang mempengaruhi sistem politik dan ekonomi di Indonesia.

Memang Robison dalam pembahasannya menolak analisis kultural, ia menulis:

"Rather than engaging in direct critique of the Anderson model, I would like to proceed instead to an explanation of why the New Order state cannot be understood as some ahistorical, universal Javanese state transcending its specific historical and social environment. Contrary to this I will argue, the New Order can

²⁶ Muhammad Chatib Basri and Ridwan AC. Irawan, "Trade Policy in Indonesia" in Dorodjatun Kuntjoro-Jakti and Mubariq Ahmad (eds) *Public Policy in Indonesia*. Singapore: Times Academic Press (forth coming)

only be explained within its specific historical and social context in which class is a crucial factor".²⁷

Secara tegas ia mengkritik pendekatan kultural yang dilakukan Geertz, yang mencoba menghubungkan analisis kultural ini dengan ciri-ciri sosial dan politik. Robison bahkan menyatakan bahwa analisis Geertz sebenarnya hanya merupakan analisis empiris belaka terhadap beberapa kota kecil di Jawa dan akan menimbulkan beberapa kontradiksi yang serius²⁸.

Analisis yang dibuat Robison memang menolak pendekatan kultural. Tetapi hal ini kemudian menimbulkan pertanyaan tentang efektifitasnya untuk memberi pemahaman tentang apa yang terjadi di Indonesia. Analisis yang digunakan Robison tampaknya akan sulit menjelaskan fenomena tata niaga cengkeh di Indonesia. Dalam kasus tata niaga cengkeh, terlihat bahwa kelompok yang secara terus terang dirugikan adalah kelompok pengusaha rokok kretek (kelas kapitalis Cina), dan yang diuntungkan adalah BPPC. Bila menggunakan analisis Robison, terlihat sekali bahwa pengusaha Cina tidak berhasil dalam mempengaruhi kebijakan untuk memperkuat kelas mereka. Mengapa hal ini dapat terjadi? Hal ini kemudian haruslah dilihat kepada siapa yang mengelola BPPC. Analisis patrimonial dengan sangat mudah akan menjelaskan mengapa BPPC diuntungkan dan pabrik rokok dikalahkan. Studi yang dibuat Robison dalam *Indonesia: The Rise of Capital* memang dibuat dalam periode, di mana fenomena tersebut belum muncul. Karena itulah kemudian analisis Robison memiliki limitasi sendiri untuk menjelaskan sistem kapitalis kerabat ini.

Analisis kultural akan membawa kita kepada suatu pemahaman, bahwa pola budaya di Indonesia saat ini ternyata tidak berbeda jauh dengan apa yang terjadi dalam masa kerajaan di Jawa tempo dulu. Bila dalam sistem tradisional kerajaan di Jawa, Raja memberi lisensi kepada pihak priyayi (adik raja), maka dalam masa ini pola yang sama masih terjadi, di mana lisensi juga diberikan kepada anak pejabat. Sehingga secara umum kita tidak melihat adanya proses transformasi budaya. Menarik sekali jika kemudian kita melihat apa yang dinyatakan Ropke mengenai konteks institusi ini.

Penilaian Mulder yang didasarkan pada penelitian empiris tidak sulit dibuktikan dan senada dengan keterangan berbagai ilmuwan lain yang memandang poros pusat yang terdiri dari orang-orang Jawa-elite militer dan

²⁷ *Op cit* Robison, "Indonesia" hal. 117

²⁸ Richard Robison, "Culture, Politics, and Economy in the Political History of the New Order" in *Power Economy in Suharto's Indonesia*. Wollongong: Journal of Contemporary Asia Publishers, 1990, hal. 66

pemerintahan sipil- sebagai penentu Orde Baru, yang secara langsung menyambung pada tradisi birokrasi kerajaan-kerajaan pada zaman sebelum penjajahan Belanda, dan kemudian tata pemerintahan negara pegawai kolonial Belanda.²⁹

Robison secara tajam menyoroti pola perubahan kebijakan ekonomi Indonesia dalam periode 1975-1982. Dalam periode tersebut memang terlihat suatu pola kebijakan ekonomi yang jelas merujuk kepada kebijakan yang sangat proteksionis. Kebijakan investasi asing kemudian juga diharuskan memiliki partner pribumi. Robison menjelaskan bagaimana berbagai kritik terhadap Bappenas kemudian memang merubah pola kebijakan ekonomi sebelumnya. Dalam analisisnya Robison kemudian menyinggung peristiwa Malari, peranan Ali Murtopo dan Opsusnya dan konflik politik yang terjadi. Periode ini dikatakan sebagai periode penumpukan modal dari kapitalis domestik. Satu hal yang harus digarisbawahi dalam melihat perkembangan kebijakan dalam periode ini adalah adanya *Oil Boom*. Robison juga mengungkapkan bahwa *oil boom* ini kemudian mengakibatkan menurunnya ketergantungan terhadap badan-badan internasional. Adanya uang minyak yang begitu besar, memungkinkan pola kebijakan substitusi impor yang sebenarnya telah dicanangkan dalam awal Orde Baru dapat dilanjutkan. Sehingga yang sebenarnya terjadi dalam periode ini adalah kelanjutan dari kebijakan substitusi impor yang telah terlihat gejalanya di awal Orde Baru seperti yang telah dibahas dalam kerangka *rent seeking* di atas.

Munculnya kapitalis domestik atau nasionalisme ekonomi, secara lebih tajam seharusnya dilihat dari kaca mata bagaimana uang minyak yang begitu besar, telah memungkinkan berkembangnya berbagai industri substitusi impor yang tidak efisien melalui berbagai proteksi dan lisensi. Dan seperti analisis tentang *rent seeking* di atas, pola perubahan kebijakan telah mengubah arah pergerakan sumberdaya semakin kuat kepada substitusi impor. Sekali lagi hal ini menunjukkan bahwa kekuasaan memungkinkan akumulasi kapital, baik untuk perusahaan negara maupun "swasta plat merah". Memang dalam tahun-tahun belakangan ini, terutama setelah jatuhnya harga minyak, pemerintah telah berusaha untuk memompakan semangat kreatif para pengusaha dan juga terdengar niatan untuk memberi peran yang besar bagi swasta dalam bidang ekonomi. Tetapi dalam kenyataan seringkali bahwa usaha ini harus berhadapan dengan kebijaksanaan dua muka. Misalnya pemerintah masih mengizinkan monopoli baik secara terselubung maupun secara terang-terangan. Sehingga

²⁹ *Op cit*, Ropke, hal. 235

mereka yang kreatif akhirnya dikalahkan oleh mereka yang pandai menjalin hubungan dengan elite birokrat³⁰. Kondisi yang seperti inilah yang kemudian menimbulkan munculnya para *rent seekers* seperti yang telah diungkapkan oleh Krueger.

Dalam kaitan kelas kapitalis Cina, Mackie memberikan kritik terhadap pemikiran Robison, bahwa meskipun pengusaha Cina seperti Liem Sioe Liong, Bob Hasan dan sebagainya telah muncul sebagai tokoh utama dalam ekonomi Indonesia, tetapi pengaruh politik mereka tidak tampak meluas melebihi kepentingan bisnisnya. Dan mereka juga tidak bertindak mewakili komunitas Cina kebanyakan atau kelas pengusaha kaya yang dapat dikategorikan sebagai borjuasi. Dan tidak pula menentukan strategi ekonomi untuk kepentingan mereka secara khusus.³¹

Hal lain yang juga menarik untuk dibahas adalah thesis dasar mengenai konflik kelas. Menarik bila memperhatikan apa yang ditulis Sadli:

*"...Another important reason was the full support which President Suharto gave to the economic technocrats which shielded them from outside political pressure and enabled them to do their job properly. Because the Indonesian military in general had also accepted the economic program prepared by the technocrats, they did not interfere our work".*³²

Bila kita mempertemukan apa yang ditulis Sadli dan apa yang menjadi thesis Robison, maka akan terlihat sesuatu yang kontradiktif. Tetapi perlu diingat, bahwa penggunaan metode wawancara seringkali memiliki kelemahan, karena seperti yang dinyatakan Legge bahwa sejarah lisan mempunyai kelemahan, mengingat sifat ingatan manusia dan kecenderungan pewawancara dan yang diwawancarai untuk membentuk masa lampau dalam perspektif sekarang.³³ Karena itulah hal ini harus dipahami secara lebih hati-hati. Tetapi, sebagai sebuah perbandingan tampaknya hal ini perlu juga dipertimbangkan.

Satu hal yang juga menarik dari upaya penelusuran pemikiran Robison adalah pertanyaan: kemana ujung dari pemikiran ini? Karena bila kita melihat analisisnya yang didasarkan data-data tentang bisnis di Indonesia,

³⁰ Sjahrir dan Muhammad Chatib Basri, *Ekonomi Indonesia dalam PJPT II; Sebuah Refleksi dalam Kajian Schumpeterian*, Makalah yang dipresentasikan di Universitas Padjadjaran, Bandung, 1993

³¹ *Op cit*, Mackie, hal 93

³² *Op cit* Sadli, hal 42

³³ John Legge, *Kaum Intelektual dan Perjuangan Kemerdekaan: Peranan Kelompok Sjahrir*. Jakarta: Grafiti Press, 1993, hal xvi

kita akan sampai pada kesimpulan bahwa ujung dari persoalan ini akan bermuara kepada kebutuhan untuk melakukan deregulasi ekonomi. Tetapi seperti telah diuraikan di atas, bila ini yang menjadi muara dari pemikiran Robison, maka akan terdapat kontradiksi dalam konsistensi pemikiran, karena kerangka pemikiran Marxist tentu akan bertentangan dengan deregulasi. Sampai di sini kemudian konsistensi jawaban untuk pemikiran Robison menjadi menarik dipertanyakan.

Tetapi haruslah diakui bahwa untuk sebagian kasus, analisis Robison memang mampu menjelaskan, seperti yang terjadi dalam kasus deregulasi otomotif yang hanya berumur 40 hari. Dalam kasus ini terlihat bagaimana kepemilikan muncul dalam bentuk kekuasaan. Artinya bahwa kekuatan kelompok pemilik modal kelihatan berhasil untuk menekan pembuatan kebijakan ekonomi. Tetapi untuk banyak kasus komersialisasi jabatan dan terutama yang menyangkut bisnis disekitar "keluarga", analisis Robison tampaknya sulit untuk menjelaskan.

Meskipun demikian satu hal yang pasti dan harus dicatat untuk dipuji adalah upaya Robison dengan analisis dan data-datanya yang sungguh mengagumkan, untuk memperluas wacana pemikiran mengenai bisnis dan politik di Indonesia dalam konteks pergumulan kelas dan transformasi kapitalisme. Dan upayanya untuk menganalisis kebijakan ekonomi politik di Indonesia dengan menolak analisis kultural haruslah diakui sebagai suatu langkah revolusioner dalam perkembangan studi ekonomi politik Indonesia. Tampaknya memang agak sulit untuk menerima suatu kebenaran teori umum (*general theory*) tentang analisis kebijakan politik ekonomi di Indonesia. Sebagaimana analisis kultural yang dikritik Robison, analisis pergulatan kelas inipun tidak mampu menjelaskan seluruh fenomena kebijakan ekonomi politik. Di sini makalah ini harus berujung kepada suatu titik bahwa upaya pemahaman kebijakan ekonomi politik di Indonesia memang masih terbuka luas dan perlu digarap lebih jauh untuk mendapatkan satu bentuk analisis yang lebih solid. Dan ini agaknya memang menjadi dasar dari falsafah ilmu pengetahuan yang terus menerus menuntut kritik dan pengujian, untuk tiba pada tingkat yang lebih baik.

Lepas dari berbagai kritik dan komentar, ada satu hal yang tak bisa disangkal bahwa, studi ekonomi politik di Indonesia sedikit banyak selalu merujuk kepada karya-karya Richard Robison, ilmuwan yang sangat serius dan telah mendedikasikan waktunya untuk studi Indonesia.

LAMPIRAN 1

KERANGKA TEORITIS

Konsep ini didasarkan kepada kerangka teoritis tentang *rent seeking activities* dari artikel Anne O. Krueger yang berjudul "The Political Economy Of Rent Seeking Society"³⁴.

Krueger mengasumsikan bahwa ada dua jenis barang yang dikonsumsi: makanan dan barang konsumsi lain. Diasumsikan bahwa makanan diproduksi di dalam negeri dan barang konsumsi lain diimpor. Kemudian proses distribusi diasumsikan sebagai aktifitas produktif di mana makanan dibeli dari sektor pertanian, lalu diekspor dan hasilnya digunakan untuk mengimpor barang konsumsi bagi keperluan domestik. Tenaga kerja diasumsikan sebagai satu-satunya faktor produksi. Juga negara diasumsikan sebagai *small country*, dan *fixed international prices* dianggap *unity*

A. Model Dasar

1. Fungsi Produksi Pertanian:

$$A = A(L_a) \quad A' > 0, A'' < 0 \text{ (diminishing return)} \quad (1)$$

Tingkat distribusi output, D , dianggap sama dengan impor (M)

$$D = M \quad (2)$$

Bila dianggap bahwa *terms of trade* sama dengan 1 dan aktifitas distribusi dianggap mengikuti *constant return to scale*; dan untuk 1 unit sektor jasa distribusi memerlukan k unit tenaga kerja. Maka total tenaga kerja yang dipekerjakan dalam sektor distribusi L_D adalah

$$L_D = kD \quad (3)$$

Bila kemudian dikenakan biaya sebesar p_D per unit untuk impor, maka harga impor menjadi:

$$p_M = 1 + p_D, \quad (4)$$

di mana p_M = harga impor.

³⁴ Lihat Anne O. Krueger, "The Political Economy of Rent seeking society" in *American Economic Review* June, 1974.

Dalam hal ini harga makanan di dalam negeri dianggap sama dengan harga internasional.

Permintaan masyarakat akan impor tergantung kepada harga impor di dalam negeri dan total pendapatan yang diperoleh dari sektor pertanian. Dan berdasarkan derivasi dari *utility maximization* akan diperoleh:

$$M = M(p_M, A) \quad (5)$$

di mana $dM/dp_M < 0$ dan $dM/dA > 0$

Permintaan impor menurun ketika harga impor naik dan permintaan impor meningkat ketika total pendapatan (output sektor pertanian) meningkat.

Konsumsi domestik untuk makanan adalah:

$$F = A - M \quad (6)$$

Karena *terms of trade* sama dengan 1, maka jumlah makanan yang diekspor sama dengan jumlah konsumsi barang impor.

Bila dalam perekonomian kemudian penawaran tenaga kerja dianggap tetap sebesar L , maka total Tenaga kerja dapat dinyatakan:

$$L = L_A + L_D + L_R \quad (7)$$

di mana L_R adalah jumlah tenaga kerja yang terlibat dalam *rent seeking*

B. Dalam Kondisi Perdagangan Bebas

Dalam kondisi perdagangan bebas, tidak terdapat batasan untuk masuk, baik ke sektor pertanian maupun jasa distribusi. Dengan demikian tingkat upah di kedua sektor akan sama.

$$A' = p_D/k \quad (8)$$

Karena dianggap bahwa untuk sementara belum ada *rent seeking activities* maka $L_R = 0$

Dengan mudah kita dapat melihat bahwa kondisi perdagangan bebas adalah optimal, karena tingkat harga dalam perdagangan bebas sama dengan *marginal rate of transformation* antara impor dan makanan.

Dengan mensubstitusi persamaan (1) dan (7) ke dalam persamaan (6), maka akan diperoleh bidang *consumption possibility*

$$F = A(L - kM) - M$$

Bidang ini memiliki *marginal rate of transformation* lebih besar dari 1:

$$-dF/dM = kA' + 1 > 1, \quad (9)$$

yang merefleksikan bahwa biaya distribusi yang positif dari substitusi impor untuk makanan.

Bidang ini memenuhi bentuk *concave* sebagaimana kurva kemungkinan produksi yang mencerminkan *diminishing return*.

$$d^2F/dM^2 = k^2 A'' < 0,$$

di mana $A'' < 0$ karena mengikuti konsep *diminishing return*.

Substitusi persamaan (8) dan (9) akan menghasilkan:

$$-dF/dM = 1 + p_D,$$

di mana *marginal rate of transformation* dari makanan dan barang impor sama dengan harga impor. Dari sini terlihat bahwa kondisi perdagangan bebas adalah optimal.

C. Pengenaan Tarif atau Restriksi Impor dengan *Rent Seeking*

Seandainya dikenakan restriksi impor:

$$M = M \quad (10)$$

di mana M lebih kecil dari jumlah barang yang dapat dimpor dalam kondisi perdagangan bebas.

Dengan adanya hambatan ini, maka *entry* terhadap sektor jasa distribusi kemudian terbatas, sehingga persamaan (8) kemudian menjadi tidak berlaku.

Dengan adanya hambatan impor, maka p_D/k dalam persamaan (8) lebih besar dari A' , sehingga akan menarik tenaga kerja dari sektor pertanian ke sektor yang memiliki balas jasa lebih tinggi (dalam hal ini jasa distribusi), sehingga sumberdaya kemudian bergerak buat aktifitas *rent seeking*. Dengan demikian maka tenaga kerja kemudian akan berusaha memperoleh *distributive rents* selama rata-rata tingkat upah dalam sektor jasa distribusi dan *rent seeking* sama dengan sektor pertanian:

$$A' = p_D M / (L_D + L_R). \quad (11)$$

Artinya akan ada insentif bagi orang untuk menjadi *rent seekers*. Kemudian diasumsikan bahwa mereka yang berhasil menjadi *rent seekers* (memperoleh lisensi) adalah L_D dan yang gagal adalah L_R .

Dengan dasar ini ada baiknya bila kita membandingkan antara hambatan impor tanpa *rent seeking* dan dengan *rent seeking*.

Dengan asumsi $M = M$ tidak berubah, maka L_D juga tidak berubah, maka:

$$dL_A = -dL_R$$

artinya tenaga kerja yang menjadi *rent seekers* hanya mungkin berasal dari sektor pertanian. Substitusi ke dalam total differential dengan menggunakan persamaan (1) dan (6),

$$dF = dA = -A'dL_R < 0 \quad (12)$$

Dari sini kita dapat melihat bahwa produksi pertanian dan konsumsi makanan akan berkurang dengan adanya aktifitas *rent seeking*.

Bila kita kemudian melakukan *differential* terhadap persamaan (5), maka akan diperoleh:

$$0 = M_1 dP_M + M_2 dP_A \quad (13)$$

di mana M_1 dan M_2 adalah *partial derivative* dari persamaan (5) terhadap p_M dan A .

Dengan memecahkan persamaan (13) untuk dp_M dan mensubsitusi persamaan (4) dan (12) akan diperoleh:

$$dp_D = d_M = (M_1/M_2) * A'dL_R \quad (14)$$

di mana

$$M_1 < 0 \text{ dan } M_2 > 0$$

Persamaan (14) menyatakan bahwa hubungan antara harga impor dan jumlah *rent seeker* adalah negatif. Artinya bila jumlah *rent seeker* meningkat maka harga impor atau harga barang di sektor jasa distribusi akan turun. Ini akan membawa dampak penurunan *marginal product* dari sector pertanian (lihat persamaan 11), karena peningkatan L_R akan menurunkan p_M atau p_D , dan pada gilirannya penurunan p_D akan menurunkan A' . Dengan demikian terlihat bahwa aktifitas *rent seeking* akan mengurangi produktifitas sektor pertanian dan menarik sumberdaya dari sektor pertanian. Analisis model Krueger ini telah menjelaskan fenomena *rent seeking* dari kacamata teori ekonomi.³⁵

³⁵ Untuk studi tentang rent seeking ini dapat dilihat pula : J.Bhagwati, "On the Equivalence of Tariffs and Quotas" in his *Trade, Tariffs and Growth*, London 1969. Dan juga artikelnya tentang Directly Unproductive Profit seeking (DUP)

Bila kemudian konsep ini dipahami dalam kasus Indonesia, maka dalam kondisi perdagangan bebas, seharusnya ekspor Indonesia berdasarkan *comparative advantage*, dalam kondisi ini, secara teoritis perekonomian akan berada dalam kondisi optimal, tetapi dengan adanya berbagai proteksi, maka terjadi pergeseran sumberdaya ke sektor padat modal, dan hal ini seperti dijelaskan dalam bahasa matematis di atas, telah mengakibatkan menurunnya *marginal product* dari sektor padat karya. Analisis ini berhasil menjelaskan mengapa pengusaha pribumi yang bergerak dalam sektor yang pada karya kalah dengan investor asing dan pengusaha Cina. Berdasarkan analisis ini penyebab melemahnya pengusaha pribumi adalah karena proteksi yang diberikan kepada pengusaha Cina dan investor asing dan bukan karena persaingan pasar.

Kepustakaan

- Basri, Muhammad Chatib, "Medan, Edy Tansil dan Ekonomi Kita" dalam *Prospek*, 7 Mei 1994.
- Basri, Muhammad Chatib and Ridwan AC Irawan "Trade Policy in Indonesia" in Dorodjatun Kuntjoro-Jakti and Mubariq Ahmad (eds). *Public Policy in Indonesia*. Singapore: Times academic Press (forth coming).
- Biro Pusat Statistik, *Pendapatan Nasional*, berbagai edisi.
- Chiang, Alpha. *Fundamental Methods of Mathematical Economics*. Singapore: McGraw Hill, 1984.
- Cole, Ken, John Cameron and Chris Edwards. *Why Economist Disagree: The Political economy of economics*. New York: Longman, 1991.
- Legge, J.D. *Kaum Intelektual dan Perjuangan Kemerdekaan*. Jakarta; Grafiti Press, 1993.
- Krueger, Anne O. "The Political Economy of Rent Seeking Society" in *American Economic Review*, Vol. 64 no 3, June 1974.
- Heryanto, Ariel "Memperjelas Sosok Yang Samar: Sebuah Pengantar" dalam Richard Tanter dan Kenneth Young (editor). *Politik Kelas Menengah di Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1993.
- Hill, Hall (ed) "The economy" in *Indonesia's: New Order*. Sidney: Allen and Unwin, 1994.
- Ikhsan, Mohammad dan Muhammad Chatib Basri, "Investasi Swasta dan Pemerintah: Substitusi atau Komplementer?: Kasus Indonesia" dalam *Jurnal Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, vol 39, no 4, 1991.
- Mackie, Jamie A.C. "Pemilikan dan Kekuasaan di Indonesia" dalam Richard Tanter dan Kenneth Young (ed.) *Politik Kelas Menengah Indonesia*. Jakarta: LP3ES, 1993.
- and Andrew MacIntyre, "Politics" in Hal Hill (ed). *Indonesia's: New Order: The Dynamics of Socio Economic Transformation*. Sidney: Allen and Unwin, 1994.
- Muhaimin, Yahya A. *Bisnis dan Politik: Kebijaksanaan Ekonomi Indonesia: 1950-1980*. Jakarta: LP3ES.
- Pangestu, Mari. "Economic Policy Reform in Indonesia" in *Indonesian Quarterly*, 1992.
- Nietzsche, Friedrich. *Thus Spoke Zarathustra*. London: Penguin Books, 1969.

Robison, Richard. *Indonesia: The Rise of Capital*. Sidney: Allen and Unwin, 1986.

----- . *Power dan Economy in Suharto's Indonesia*. Wollongong: Journal of Contemporary Asia Publishers, 1990.

----- . "Indonesia: Tensions in State and Regime" in Kevin Hewison, Richard Robison and Garry Rodan (eds) *Southeast Asia 1990's: Authoritarianism, Democracy and Capitalism*. Sidney: Allen and Unwin, 1993.

Ropke, Jochen. *Kebebasan Yang Terhambat*. Jakarta: Gramedia, 1988.

Sadli, Mohammad. "Recollections of My Career" in *Bulletin of Indonesia Economic Studies*. Vol.29 no 1, April 1993, Australian National University.

Sjahrir dan Muhammad Chatib Basri, *Ekonomi Indonesia dalam PJPT II: Sebuah Refleksi dalam Kajian Schumpeterian*. Makalah disampaikan pada diskusi di Universitas Padjadjaran, Bandung, 1992.

Sjahrir, *Refleksi Ekonomi Indonesia*. Jakarta: Gramedia, 1993.