

Mencari Badan Publik: Refleksi bagi Rehabilitasi Arti 'Pembangunan'¹

B. Herry-Priyono^{*)}

Abstract

Having examining three possible explanations why the notion of 'development' has lost its significant, the author proposes to rehabilitate it by reinventing the notion of public agency. The notion of development lost its significance due to the absence of steering agency, namely the absence of institution to consciously manage private character of political economic performance in the pursuit of common good. Government and public policy has lost its nature as public agency, and rehabilitate the notion of government to restore the sense of public within it.

Kata-kata kunci:

pembangunan; neo-lebralisme; kebijakan publik

Pengantar

Dari judul di atas, problematik yang akan kita pakai sebagai titik-berangkat refleksi adalah istilah 'pembangunan' (*development*). Titik-berangkat itu langsung menghadapkan kita pada beberapa kontroversi.

¹ Versi ringkas makalah ini disampaikan dalam Seminar "Evaluasi atas Strategi dan Kebijakan Ekonomi Pembangunan di Indonesia", Sekolah Staf dan Pimpinan Bank Indonesia' (SESPIBI), Bank Indonesia, Jakarta, 2 Maret 2004.

^{*)} *B. Herry-Priyono*, belajar Filsafat, Sosiologi, dan Ekonomi-Politik di Indonesia, Filipina, dan Inggris. Ia meraih PhD pada London School of Economics (LSE), Inggris. Sekarang ia bekerja sebagai Dosen tetap dan Ketua Program Studi Pasca-Sarjana Sekolah Tinggi Filsafat (STF) Driyarkara, Jakarta.

Pertama, 'pembangunan' merupakan istilah yang semakin kehilangan reputasinya dalam beberapa dasawarsa terakhir. Dalam dunia akademis, ia mengalami demistifikasi melalui perdebatan beberapa mazhab pemikiran.² Di Indonesia, mungkin tidak ada faktor yang lebih kuat menyumbang kehancuran reputasi 'pembangunan' daripada citra identik antara pembangunan dan otoritarianisme (Orde Baru). Citra itu terbentuk diam-diam lantaran satu-satunya *memory* kita tentang pembangunan adalah gaya Orde Baru.

Kedua, 'pembangunan' mengandaikan peran *steering* dalam "proses transformasi suatu masyarakat menuju perbaikan yang didefinisikan oleh masyarakat bersangkutan",³ entah peran *steering* itu dilakukan pemerintah, komunitas-komunitas lokal, organisasi-organisasi kemasyarakatan, ataupun kelompok masyarakat lainnya. Seperti akan kita lihat, dalam dua dasawarsa terakhir pengandaian itu semakin pudar. Corak globalisasi yang berlangsung dewasa ini, dengan filsafat ekonomi-politik neo-liberalisme sebagai dasarnya, merupakan penggerak utama proses pudarnya pengandaian tersebut.

Ketiga, pembangunan senantiasa mengandaikan gagasan sentral bahwa kebijakan publik (*public policy*) merupakan instrumen utama mencapai *common good* (kebaikan umum).⁴ Tentu saja, bila semakin banyak kebijakan hanya menjadi ekspresi kepentingan kelompok, kinerja kebijakan semakin tidak terkait dengan pencapaian *common*

² Seperti misalnya, mazhab 'pembangunan sebagai modernisasi' (modernisation theories), 'pembangunan sebagai ketergantungan' (dependency theories), 'pembangunan meskipun tergantung' (dependent development theories), dsb. Lihat, misalnya, John Martinussen, *Society, State and Market*....

³ Pokok ini biasa dianggap sebagai definisi 'pembangunan' (John Martinussen, *Ibid.*, hlm. 4).

⁴ 'Kebajikan umum' (*common good*) kurang lebih identik dengan istilah *res publica* (akar kata 'Republik'), istilah yang dipakai Cicero, seorang pujangga Romawi, yang hidup sekitar tahun 50 SM: "*Res publica, res populi, populus autem non omnis hominum coetus quo modo congregatus, sed coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communiione sociatus*" - Kesejahteraan umum adalah milik rakyat; tetapi, rakyat bukanlah sekedar kerumunan manusia, melainkan kumpulan orang-orang yang direkatkan oleh penghormatan pada keadilan dan kerjasama mengejar kebaikan bersama" (Cicero, *De Re Publica*, hlm. 64-65).

good. Ia tidak lagi bisa disebut 'kebijakan', dan tidak juga bersifat 'publik'. Dan karena kebijakan publik merupakan instrumen sentral pembangunan, pudarnya watak 'publik' kebijakan juga berakibat pada pudarnya makna pembangunan.

Sketsa kecil ini akan mengajukan refleksi yang bersifat non-teknis dengan pintu masuk pokok ketiga di atas. Secara lugas sketsa ini hendak mengajukan argumen bahwa kelumpuhan dan kebangkitan pembangunan – juga dalam kondisi globalisasi dewasa ini – bergantung pada sejauh mana *public policy* yang dirancang dan dilakukan terkait dengan pengejaran *common good*. Mungkin terdengar sederhana. Akan tetapi, seperti akan kita lihat, di situlah terletak salah satu sumber kelumpuhan pembangunan di Indonesia.

Satu klarifikasi singkat. Tentu ada perbedaan antara istilah 'ekonomi pembangunan' (*development economics*) dan 'pembangunan ekonomi' (*economic development*). Istilah yang pertama lebih menunjuk satu cabang refleksi dalam gugus ilmu ekonomi (sebagaimana ada *management economics, financial economics, labour economics, dsb*), sedangkan istilah yang kedua lebih menunjuk pada aspek ekonomi dari pembangunan (sebagaimana ada *political development, cultural development, dsb*). Sketsa ini berangkat dari pengandaian sebagai berikut. Ekonomi adalah satu dari berbagai bidang yang menjadi fokus pembangunan (bidang lain mencakup pendidikan, kesehatan, dan apa yang dicakup oleh, misalnya, *Human Development Index*).⁵ Itulah mengapa sketsa ini berangkat bukan dari pokok 'ekonomi' melainkan dari 'pembangunan', dan bidang ekonomi akan dilihat dalam rangka agenda pembangunan.

Pembangunan: Sesudah Penyingkiran *Raison d'être*

Istilah 'pembangunan' yang meluas sekitar setengah abad terakhir rupanya punya dadakan dalam pidato pelantikan Harry Truman sebagai presiden Amerika Serikat di depan Kongres, 20 Januari 1949. Ia menunjuk sebagian besar kawasan dunia sebagai "*underdeveloped areas*".

⁵ Lihat, misalnya, berbagai indikator pembangunan yang lebih luas dan dipakai dalam laporan tahunan United Nation Development Programme (UNDP), Human Development Report.

Bagi kawasan-kawasan terbelakang itu, agenda yang kemudian disebut 'pembangunan' (*development*) terutama menyangkut masalah ekonomi: "greater production is the key to prosperity and peace" melalui "industrial activities" dan "a higher standard of living". Tekanan pada aspek ekonomi dalam gagasan 'pembangunan' punya asalnya bukan dari masa kolonialisme, melainkan dari periode Truman ini.

Tentu 'pembangunan' punya akar intelektual lebih panjang, terutama dari munculnya bidang studi ekonomi-politik (*political economy*). Dalam masyarakat Yunani kuno, kata *oikos nomos* (akar kata 'ekonomi') adalah istilah biasa yang menunjuk kinerja pengadaan kebutuhan hidup (produksi dan konsumsi) rumah tangga, dan hanya berlaku untuk lingkup rumah-tangga.⁸ Baru dalam abad ke-18, bidang yang sekarang kita kenal sebagai ekonomi (*economy*) muncul dengan nama 'ekonomi politik' (*political economy*). Apa yang membuat ekonomi bersifat politik? Jawabnya: "what economy is to the household, political economy is to the state". Pokok itu menyangkut dua arti. Pertama, lingkup ekonomi tidak lagi rumah-tangga melainkan seluruh masyarakat. Kedua, tanggungjawab kinerja ekonomi-politik tidak lagi ada di pundak kepala keluarga, tetapi kini merupakan tanggungjawab para pemimpin suatu tatanegara (*polity*). Karena menyangkut urusan kesejahteraan masyarakat, para pemikir melihat perlunya ilmu yang merefleksikan secara sistematis persoalan itu. Namanya 'ekonomi-politik' (*political economy*).¹⁰

Akan tetapi apa yang terlibat dalam proses itu bukan sekedar transformasi lingkup, melainkan juga transformasi tujuan. Dengan transformasi itu, 'subsistensi material' (*material subsistence*) sebagai tujuan kinerja ekonomi dalam masyarakat kuno bergeser menjadi 'harta' (*wealth*) sebagai tujuan. Judul karya besar Adam Smith, *An Inquiry into*

⁶ Wolfgang Sachs, *Planet Dialectics...*, hlm. 3-23.

⁷ *New Internationalist* # 232, June 1992.

⁸ Aristotle, *Ethica Nicomachea*. Lihat juga M. I. Finley, 'Aristotle and Economic Analysis', hlm. 26-52. Kata '*oikonomikos*' pertama kali digunakan oleh filsuf Xenophon (c. 430-354) untuk judul karyanya, *Oikonomikos*, suatu karya yang membahas 'manajemen rumah-tangga' (Roger Backhouse, *The Ordinary Business of Life...*, hlm. 16).

⁹ James Steuart, *An Inquiry...*

¹⁰ Lihat misalnya, Phyllis Deane, *The State and the Economic System...*

the Nature and Causes of the Wealth of Nations [1776], dengan lugas mengungkapkan pokok itu.¹¹ Bagi Adam Smith – dan juga David Ricardo serta Karl Marx –, ekonomi-politik pertama-tama menyangkut urusan pertumbuhan (*growth*) dan distribusi kekayaan (*wealth distribution*), yang membawa kita pada persoalan pembangunan ekonomi.¹²

Di sinilah biasanya kita terkecoh. Apa yang membedakan secara tegas para ekonom-politik klasik (Smith, Ricardo) dari para ekonom neo-klasik (mulai Karl Menger, Léon Walras, William Jevons) adalah status 'kesejahteraan bersama' (*common wealth*) dalam pembangunan ekonomi.¹³ Baik para ekonom-politik klasik maupun para ekonom neo-klasik sama-sama berangkat dari individu (*the individual*) sebagai unit kinerja ekonomi. Akan tetapi, dengan mendasarkan diri pada semangat republikan (*republican spirit*), para ekonom-politik klasik tetap menempatkan pertumbuhan kekayaan seluruh bangsa sebagai tujuan akhir pembangunan (istilah Smith: "*the general welfare of the society*").¹⁴ Itulah mengapa judul buku Adam Smith adalah '*...the Wealth of Nations*', dan bukan '*...the Wealth of Individuals*'.¹⁵

Seperti akan dilihat dalam bagian berikut, semakin lenyapnya gagasan 'kesejahteraan seluruh bangsa' sebagai *raison d'être* (alasan adanya) pembangunan itu membuat istilah 'pembangunan' kehilangan reputasinya. Memakai bahasa metafor, anjing penjaga yang tidak lagi menyalak adalah anjing yang kehilangan reputasinya.

¹¹ Dalam pengantar buku itu, misalnya, Smith bertanya mengapa beberapa bangsa begitu kaya hingga punya kelebihan yang dapat dikonsumsi mereka yang bahkan tidak bekerja, sedangkan bangsa-bangsa lain begitu berkekurangan sampai tidak bisa mencukupi kebutuhan subsisten penduduknya. Bukunya merupakan usaha untuk menjawab pertanyaan itu, dengan membuktikan kaitan antara pembagian kerja, pertumbuhan pasar, dan produksi kekayaan (*wealth*).

¹² Paul Baran, *The Political Economy of Growth*, hlm. 1.

¹³ David P. Levine, 'Political Economy and the Idea...', hlm. 529-530.

¹⁴ Adam Smith, *An Inquiry into the Nature...*, hlm. 106.

¹⁵ Itulah mengapa bahkan sampai akhir abad ke-19, kinerja perusahaan merupakan kinerja yang dikenai aturan '*social charter*'. Artinya, apa saja yang dilakukan perusahaan tersebut (proses produksi, konsumsi, ketenagakerjaan, pencarian laba, dsb) secara intrinsik dikaitkan dengan sejauh mana kinerja perusahaan itu secara langsung membawa kesejahteraan "bangsa" yang berangkutan. Lihat, misalnya, Ralph Estes, *Tyranny of the Bottom Line...*, terutama Bab 2.

Globalisasi Neoliberal: "Masyarakat itu tidak ada..."

"...yang ada adalah individu".¹⁶ Meskipun menanggung simplifikasi berlebihan, apa yang dikatakan Margaret Thatcher di tahun 1987 itu barangkali bisa meringkas gagasan yang terlibat dalam arus besar ekonomi-politik selama dua dasawarsa terakhir. Dalam rumusan ringkas serta netral Alvaro J. de Regil dari *The Jus Semper Global Alliance*, arus besar itu berupa "penghapusan berbagai kendali yang menghalangi gerak perdagangan dan modal finansial untuk merentang seluas bola dunia".¹⁷ Itulah yang lalu kita sebut sebagai globalisasi ekonomi. Apa kaitan pokok ini dengan 'pembangunan'? Jawabannya berlapis, dan hanya akan diajukan butir-butir yang berkaitan langsung dengan persoalan pembangunan.

Pertama, mirip dengan pergeseran *locus* ekonomi dari 'rumah-tangga' ke 'bangsa', apa yang berlangsung adalah pergeseran *locus* kinerja ekonomi dari lingkup 'bangsa-negara' (*nation-state*) ke lingkup 'dunia' (*the globe*). Di situlah terletak sebuah paradoks besar. Kinerja ekonomi hanya bisa bercorak and berlingkup global apabila faktor-faktor yang memungkinkan kinerja ekonomi dilepaskan dari kaitannya dengan kekangan kelompok, komunitas, ataupun satuan negara-bangsa. Artinya, faktor-faktor yang memungkinkan kinerja ekonomi harus menjadi semakin privat. Pada titik ini ujaran Thatcher di atas punya dering yang nyaring.¹⁸ Seluruh gelombang liberalisasi, deregulasi, dan privatisasi pertama-tama perlu dilihat dalam kerangka ini, juga apabila kalkulasi 'produktivitas' dan 'efisiensi' ekonomi ingin kita akomodasi.

Kedua, paradoks di atas memperanakan sebuah paradoks lain tentang pemerintah (*government*), terutama pemerintah negara-negara sedang berkembang.¹⁹ Dalam bahasa almarhum Pierre Bourdieu, seorang pemikir Perancis, "adalah pemerintah-pemerintah sendiri yang

¹⁶ Gordon Brown, *Where There Is Greed...*, hlm. 5.

¹⁷ Alvaro J. de Regil, *Neoliberalism and Its Dogma...*, hlm. 2; Lihat juga, Pierre Bourdieu, *Firing Back...*, hlm. 84.

¹⁸ Bandingkan, misalnya, dengan Susan George, *The Lugano Report...*, hlm. 91-92.

¹⁹ Tetapi pokok ini juga berlaku bagi pemerintah negara-negara industri maju seperti Inggris, Perancis, Jerman, bahkan Amerika Serikat.

memulai berbagai langkah ekonomi yang persis telah membawa mereka ke dalam perangkap ketidakberdayaan ekonomi".²⁰ Atau, dalam ungkapan Saskia Sassen, posisi pemerintah tinggal menjadi instansi pengesahan hukum (istilah Sassen: *new forms of legality*) bagi arus besar ekonomi-politik tersebut.²¹

Ketiga, dalam kaitannya dengan 'pembangunan', arus besar itu melibatkan implikasi sebagai berikut. Kecuali sebagai instansi pengesah hukum (misalnya: representasinya di WTO/World Trade Organisation), pembangunan di tangan pemerintah yang per definisi merupakan koordinasi pencapaian 'kesejahteraan suatu bangsa' dianggap semakin tidak relevan, lantaran 'bangsa' bukan lagi dilihat sebagai titik tujuan kinerja ekonomi global. Lalu apa titik tujuan kinerja ekonomi-politik global? Jawabnya lugas: *the growth of individual wealth*.²² Atau, dalam rumusan sedikit berbeda, seandainya pun terjadi peningkatan kesejahteraan bangsa, itu adalah hasil-sampingan yang tidak dimaksud (*an unintended consequence*) dari kinerja ekonomi global.²³ Bila itu terjadi, ya syukurlah! Jika tidak terjadi, hal itu toh tidak pernah merupakan tujuan kinerja ekonomi global!²⁴ Apakah dengan itu kita tinggal punya dua pilihan, yaitu 'pembangunan' hanya sebagai slogan kosong, atau 'pembangunan' hanyalah istilah untuk berbagai kebijakan yang dituntut oleh kekuatan-kekuatan ekonomi-politik global? Jawabannya: bukan dua-duanya (pokok ini akan dilanjutkan di bawah nanti).

Gelombang menyingkirnya pemerintah sebagai badan-publik (*public agency*) dari tugas pokoknya sebagai penggerak 'pembangunan' rupanya terkait erat dengan kondisi stagnan dalam berbagai indikator

²⁰ Pierre Bourdieu, 2003, *op.cit.*, hlm. 14.

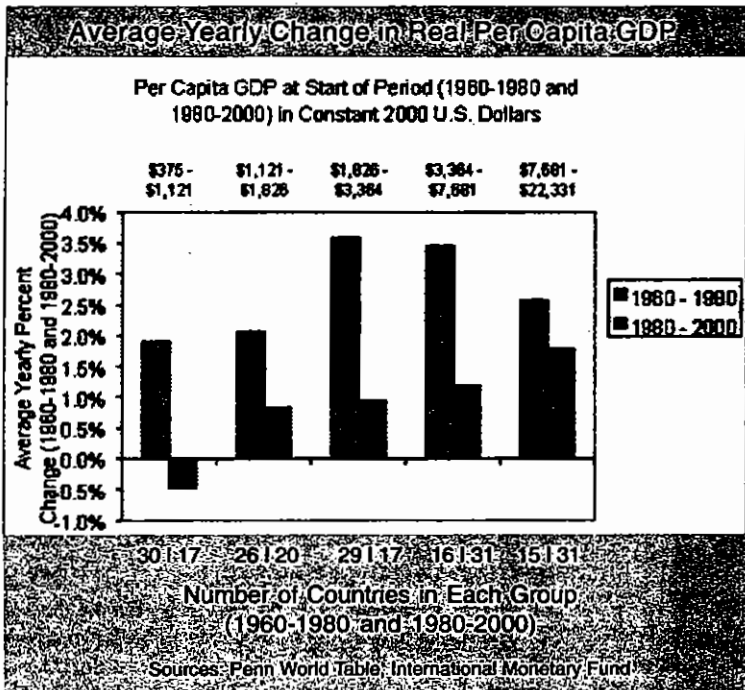
²¹ Saskia Sassen, 'Introduction: Whose City Is It?...', hlm. 71.

²² Susan George [1999] 2003, *op.cit.*, hlm. 54; Pierre Bourdieu, 2003, *op.cit.*, hlm. 92. Dalam tata ekonomi-politik dewasa ini, gejala ini sulit dilepaskan dari kecangannya ekspansi bisnis transnasional. Sebagaimana ditemukan para peneliti The New Global History Initiative yang melacak sejarah dunia sampai sejauh abad ke-16, tata ekonomi-politik selama dua dasawarsa ini bahkan dapat dikatakan terutama digerakkan oleh ekspansi kolosal perusahaan-perusahaan transnasional (Medard Gabel & Henry Bruner, *Global Inc.*, hlm. 9).

²³ Susan George, [1999] 2003, *op.cit.*, hlm. 171-179.

²⁴ Apakah lalu globalisasi per definisi harus bercorak seperti apa yang terjadi dewasa ini? Jawabnya: tidak. Lihat, misalnya, Susan George, [1999] 2003, *op.cit.*

kemajuan, seperti pertumbuhan PDB (Produk Domestik Bruto), harapan hidup, angka kematian bayi/anak, pendidikan sekolah. Mark Weisbrot, Dean Baker, Egor Kraev dan Judy Chen dari *Center for Economic and Policy Research* (Washington, D.C.) membandingkan pola indikator kemajuan itu antara dua periode: era 1960-1980 dan era 1980-2000.²⁵ Mereka menemukan banyak bukti bahwa era 1980-2000 merupakan era kemunduran. Grafik di bawah menunjukkan perbandingan pertumbuhan PDB yang selalu menjadi kriteria kemajuan atau kemunduran ekonomi.²⁶



²⁵ Sebagaimana kita mengerti, periode 1960-1980 adalah periode yang dikenal sebagai zaman keemasan pembangunan, sedangkan periode 1980-2000 dikenal sebagai periode ketika transformasi global dengan corak neo-liberal berlangsung secara intensif.

²⁶ Grafik saya pinjam dari Mark Weisbrot, Dean Baker, Egor Kraev & Judy Chen, *The Scorecard on Globalization 1980-2000...*, hlm. 17.

Sebagaimana tampak dalam grafik, kemunduran terjadi secara dramatis di negara-negara dalam 4 kategori PDB pertama. Kategori termiskin (\$US 375-1.121 seperti Chad, Ethiopia, Romania) anjlok dari pertumbuhan 1,9% selama 1960-1980 menjadi 0,5% dalam periode 1980-2000. Lebih dramatis lagi adalah kemunduran pertumbuhan PDB di negara-negara dalam kategori ketiga, dari 3,6% selama periode 1960-1980 menjadi di bawah 1% dalam era 1980-2000. Dengan beberapa variasi, pola semacam juga terjadi dalam indikator lain seperti harapan hidup (*life expectancy*), angka kematian bayi/anak (*infant and child mortality*), pendidikan (*education and literacy*).²⁷

Apa kaitan pola itu dengan persoalan 'pembangunan'? Dalam bukunya yang sedang menyulut kontroversi, Ha Joon-Chang (ekonom pembangunan Universitas Cambridge, Inggris) menunjukkan bukti sejarah bahwa mundurnya/menyinkingkirnya pemerintah dari perannya sebagai penggerak pembangunan ekonomi merupakan tragedi. Meskipun terlalu keras disebut *conspiracy*, kancangnya tuntutan *Structural Adjustment Programmes* (SAP) kepada pemerintah negara-negara sedang berkembang dalam dua dasawarsa terakhir bisa disebut sebagai siasat culas. Sesudah melacak sejarah pembangunan ekonomi negara-negara maju sampai sejauh abad ke-14, Joon-Chang bertanya:

...apakah [lewat tuntutan *Structural Adjustment Programmes/SAP*] negara-negara maju sedang menendang tangga (*kicking away the ladder*) yang dahulu mereka pakai untuk memanjat ke puncak, sehingga tidak mungkin dikejar negara-negara sedang berkembang? Jawaban atas pertanyaan itu, sayangnya, adalah ya.²⁸

Istilah 'menendang tangga' berasal dari ekonom Jerman Friedrich List (1789-1846) ketika merefleksikan siasat proteksi 'industri bayi' (*infant industry*) yang dipakai Inggris dan Amerika Serikat dalam membangun ekonomi mereka, dan sesudah mencapai puncak, mereka melarang negara-negara lain menerapkan strategi yang mereka pakai untuk maju:

Adalah siasat cerdik yang umum, ketika seorang telah mencapai puncak kejayaan, ia tendang tangga yang dahulu ia pakai memanjat,

²⁷ Untuk data selengkapnya, lihat Ibid. Lihat juga Mark Weisbrot, Robert Naiman & Joice Kim, *The Emperor Has No Growth....*

²⁸ Ha Joon-Chang, *Kicking Away the Ladder...*, hlm. 128.

agar pihak lain tidak bisa mengejanya. [L]alu ia berkhotbah kepada bangsa-bangsa lain tentang keuntungan dan keutamaan perdagangan bebas, sambil berlagak menyesal bahwa selama menerapkan strategi proteksi, ia ada di jalan yang salah. Lalu ia berkhotbah bahwa kini, dengan menempuh perdagangan bebas, untuk pertama kalinya ia menemukan kebenaran.²⁹

Pokok di atas saya ajukan bukan untuk menyulut perdebatan *pro* atau *contra* strategi 'proteksi' dan 'perdagangan bebas'. Seperti ditemukan Joon-Chang – dan dalam banyak hal juga orang seperti Joseph Stiglitz –, apa yang hendak diajukan adalah argumen bahwa mundur/menyingkirkannya pemerintah dari peran aktivis (*activist role*) pembangunan ekonomi rupanya justru menghancurkan agenda pembangunan itu sendiri.³⁰ Akan tetapi, bukankah mundur/menyingkirkannya peran aktivis pemerintah itu justru lahir dari keharusan menyingkirkan faktor-faktor "pemerintah" (*government factors*) yang merupakan sumber korupsi serta inefisiensi kinerja ekonomi? Terhadap pertanyaan ini, sekurangnya bisa diajukan dua jawaban.

Pertama, argumen seperti itu analog dengan argumen berikut ini: karena rapor Anda buruk, Anda dilarang sekolah! Dengan kata lain, cacat pada dataran implementasi dipakai sebagai satu-satunya dasar untuk menyimpulkan bahwa pemerintah adalah institusi yang per definisi patologis (*pathological*). Argumen itu bukan cuma sebetulnya kesalahan logika paling dasar,³¹ tetapi, sebagaimana ditunjuk oleh orang-orang seperti Gerschenkron dan Joon-Chang, juga tidak

²⁹ Friedrich List, *The National System of Political Economy*, hlm. 99. Berbeda dengan anggapan umum bahwa List merupakan perintis industri proteksi, Ha Joon-Chang menemukan bahwa penjaga fanatik industri proteksi adalah para politisi AS, terutama Alexander Hamilton, menteri keuangan pertama AS. Lihat, Ha Joon-Chang, 2002, *op.cit.*, hlm. 25.

³⁰ Ha Joon-Chang, 2002, *op.cit.*; Joseph Stiglitz, *Globalization and Its Discontents*, terutama Bab 9. Pokok ini juga imperatif yang diajukan oleh Alexander Gerschenkron, sejarawan ekonomi, setelah dia mengkaji pola pembangunan ekonomi negara-negara yang disebut *late developers* (Alexander Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Bandingkan juga dengan refleksi para pemikir '*developmentalist state*' seperti, misalnya, Robert Wade, *Governing the Market*.

³¹ Peter Evans, '*The Eclipse of the State?...*', hlm. 62-87.

didasarkan pada perjalanan sejarah pembangunan ekonomi negara-negara maju sendiri.³²

Kedua, bagi kita yang terus mengikuti berita tentang keluasan korupsi pasar (*market corruption*) – dari Enron sampai Vivendi, dari Parmalat sampai kasus BLBI di Indonesia –, argumen di atas dengan mudah bisa dikenakan kepada sektor korporat.³³ Akan tetapi, persoalan yang lebih penting adalah bunuh-diri yang akan terjadi apabila *raison d'être* pemerintah serta “sah-tidaknya” gerak aktivis pemerintah dalam pembangunan terutama dihakimi dengan logika sistem pasar.³⁴

Dengan semua itu tentu saja tidak mau dibenarkan “patologi” yang luas dalam rupa korupsi, inkompetensi, inefisiensi, dan semacamnya yang terjadi pada instansi-instansi pemerintah. Sekali lagi, yang mau diajukan adalah bahwa pudarnya agenda pembangunan rupanya terkait erat dengan menyingkirnya peran aktivis pemerintah itu sendiri. Itulah mengapa, juga di tengah taburan slogan “pembangunan ekonomi”, apa yang dahulu merupakan tujuan pokok pembangunan ekonomi (*industrialisasi, kemajuan kesehatan, pendidikan, pertumbuhan-perataan income*) pada akhirnya hanya sekedar menjadi hasil sampingan (*unintended consequence*) dari kinerja ekonomi-politik, dan bukan sasaran yang secara sadar dituju (*intended goal*) dari kinerja ekonomi-politik.³⁵

³² Temuan Gerschenkron, misalnya: “...the more backward a country, the more likely its industrialization was to proceed under some organized direction; depending on the degree of backwardness, the seat of such direction could be found in investment banks, in investment banks acting under the aegis of the state or in bureaucratic controls” (Alexander Gerschenkron, *op.cit.*, 1962, hlm. 44).

³³ Itulah mengapa dalam surveinya tentang kapitalisme, *The Economist*, mingguan Inggris terkemuka yang mempunyai reputasi *laissez-faire*, bahkan sampai pada kesimpulan berikut ini: “...the main dangers to the success of capitalism are the very people who would consider themselves its most ardent advocates: the bosses of companies, the owners of companies, and the politicians who tirelessly that they are *pro-business*” (*The Economist*, 28 June 2003). Lihat juga kasus-kasus korupsi pasar, dalam *Newsweek*, 1 July 2002; *Forum Keadilan*, No. 8, 9 Juni 2002.

³⁴ Ha Joon-Chang, *An Institutional Perspective...*, hlm. 19.

³⁵ Beberapa pemikir menamakan gejala ini ‘*the eclipse of the public*’. Lihat misalnya, David Hollenbach, *The Common Good...*, terutama Bab 1.

Kebijakan Publik I: Aktivisme Menerobos Paradoks

Butir terakhir di atas rupanya merupakan problematik pokok bagi agenda revitalisasi 'pembangunan'. Kuncinya adalah distingsi antara 'kemajuan-bersama sebagai *unintended consequence*' dan 'kemajuan-bersama sebagai *intended goal*'. Dalam banyak hal dapat dikatakan, seluruh *raison d'être* (alasan adanya) pemerintah adalah persis untuk membuat bagaimana supaya kinerja ekonomi yang digerakkan terutama oleh pengejaran kekayaan pribadi (*the pursuit of individual wealth*) bisa mengarah pada kemajuan-bersama sebagai *intended goal*.

Bila disimak dengan cermat, argumen itu bahkan berangkat dari sebuah premis yang konservatif. Artinya, kita belum mempertanyakan apakah gagasan itu secara etis bisa dibenarkan. Banyak pemikir progresif menunjukkan, argumen itu cacat bahkan dari awalnya. Akan tetapi baiklah untuk sementara kita gunakan premis konservatif itu, hanya untuk melihat apakah bahkan dari titik-berangkat yang konservatif itupun kita lulus.

Mereka yang pernah digelisahkan oleh pola tersembunyi kinerja ekonomi modern mungkin akan langsung mengenali bahwa persoalan di atas adalah pokok yang diajukan Adam Smith, dan merupakan jantung seluruh gagasan ekonomi liberal. Dalam rumusan yang lugas, kira-kira gagasan itu bisa diringkas sebagai berikut: pengejaran kepentingan diri dan keputusan individual yang dilakukan tiap-tiap orang dalam sistem pasar bebas akan menghasilkan kebaikan umum dan kesejahteraan seluruh masyarakat (*'public interest'* dalam istilah Smith).³⁶ Akan tetapi, seperti sudah disebut (lihat Bagian 1), tentu pokok ini perlu dipahami dalam kerangka filsafat republikan Smith: "tema mendasar Smith bukan pemakaian sistem pasar yang *self-regulating* untuk pengejaran kepentingan pribadi para kapitalis, melainkan untuk pencapaian pembangunan suatu bangsa (Smith juga memakai istilah *'the welfare of the whole society'*, dan *'civilised society'*").³⁷ Pada periode pasca Perang Dunia II sampai paroh dasawarsa 1970-an, filsafat republikan itu terjelma dalam model Keynesian ekonomi-politik.

³⁶ Adam Smith, [1776] 1986, op.cit. Gagasan ini sebelumnya diajukan oleh seorang dokter Belanda-Inggris, Bernard de Mandeville, *The Fable of the Bees*...

³⁷ David P. Levine, 2001, art.cit., hlm. 529.

Tergusurnya filsafat republikan oleh gelombang filsafat neo-liberalisme membawa penggusuran watak publik/umum/bersama kinerja ekonomi-politik.³⁸ Semakin kuat watak 'privat' kinerja ekonomi, semakin terasa pula hilangnya sifat 'publik' kinerja ekonomi. Ketika kita bilang bahwa 'pembangunan' tidak lagi punya gigi, kita berhadapan dengan beberapa kemungkinan:

- a. pembangunan gagal mencapai tujuannya (soal implementasi);
- b. lenyapnya ciri umum/bersama/kolektif kinerja ekonomi-politik (soal model);
- c. tiadanya badan publik (*public agency*) yang menjadi penggerak yang secara sadar mengelola ciri privat kinerja ekonomi-politik bagi tujuan umum/bersama (soal *steering agency*).

Dari beberapa kemungkinan itu segera nampak bahwa lenyapnya substansi pembangunan terkait begitu erat dengan tiadanya (*absence*) badan-publik yang *raison d'être*-nya adalah menggerakkan pembangunan, entah ia mau dinamakan 'pemerintah' ataupun mau disebut dengan istilah lain.³⁹

Dalam arti itu bisa dikatakan, setiap omongan 'pembangunan' tanpa membicarakan peran aktivis 'badan-publik' (apapun itu namanya) adalah buih verbal. Demikian pula, agenda merehabilitasi 'pembangunan' tanpa agenda merehabilitasi otoritas legitim 'badan-publik' (apapun itu namanya) sebagai penggerak pembangunan hanyalah slogan. Dari pokok itu kurang-lebih juga bisa diajukan argumen lugas berikut: juga seandainya pingsan atau tidak berdaya, badan-publik (apapun itu namanya) mesti dibuat siuman atau dimampukan. Kebetulan, dalam perjalanan sejarah tatanegara bangsa manusia dewasa ini, badan-publik yang punya otoritas legitim seperti itu bernama 'pemerintah' (*government*).

Tentu saja saya sadar, beberapa orang mungkin akan langsung menganggap argumen itu sebagai langkah membangkitkan kembali

³⁸ Berbagai kritik tajam yang pada akhirnya diajukan para ekonom mainstream seperti Joseph Stiglitz persis menunjuk pada soal penyingkiran watak kolektif ekonomi-politik ini. Lihat Joseph Stiglitz, 2002, *op.cit.*

³⁹ Bandingkan juga dengan Guy Peters & Donald Savoie (eds), *Governance in the Twenty-First Century...*; Daniel Drache (ed), *The Market or the Public Domain...*

otoritarianisme, *dirigisme*, bahkan etatisme. Meskipun pada dataran implementasi bisa dipelintir ke arah itu, semoga pokok-pokok yang sudah diajukan di atas dapat menunjukkan bahwa bukan itu persoalannya. Cuma, bagaimana caranya menjamin agar arah seperti itu tidak terjadi?

Pada hemat saya, kuncinya terletak dalam corak 'kebijakan publik' (*public policy*). Sebelum menunjuk persoalannya, barangkali lebih dulu perlu klarifikasi singkat tentang istilah 'kebijakan publik' yang semakin mengalami korupsi besar-besaran.

Pertama, suatu kebijakan disebut 'kebijakan publik' bukan pertama-tama karena di-undang-kan (*decreed; enacted into law*), dan bukan pula karena harus dilaksanakan oleh publik (*done by the public*), melainkan karena isinya menyangkut *survival* kehidupan bersama, entah kehidupan bersama itu disebut 'bangsa' atau 'kota'.⁴⁰ Barangkali pokok ini terdengar sederhana, namun sentral dan mendasar. Dari situ bisa diajukan argumen lugas berikut: selama kita menghendaki adanya hidup bersama (entah namanya 'bangsa' atau apapun), selama itu pula kita membutuhkan *public policy*.⁴¹ Itulah mengapa pudarnya suatu hidup-bersama (entah itu 'bangsa' atau apapun namanya) selalu didahului dengan penggusuran ciri 'publik' berbagai kebijakan, entah dalam bidang ekonomi, pendidikan, budaya, tata kota, ataupun kesehatan.⁴² Dalam tema refleksi kita, pudarnya 'pembangunan' selalu didahului oleh pudarnya ciri 'publik/umum' berbagai kebijakan.

Kedua, *public policy* secara intrinsik berhadapan dengan paradoks yang telah disebut di muka. Di satu pihak adalah "kinerja ekonomi yang bergerak atas dasar kepentingan tiap-tiap individu dalam pengejaran kekayaan individual". Di lain pihak adalah gagasan "pembangunan sebagai tata kesejahteraan bersama, dan bukan sekedar kesejahteraan beberapa orang ataupun kelompok".⁴³ Mengelola

⁴⁰ Bandingkan, misalnya, dengan Daniel Drache, *The Market or the Public Domain...*

⁴¹ Pokok ini menyangkut kaitan konseptual antara common good, public domain, dan public policy (Lihat, misalnya, Simon Reich, 'Policy Domain or Public Domain...', hlm. 113-128).

⁴² Pierre Boudieu, 2003, *op.cit.*

⁴³ Dalam dunia ilmu-ilmu sosial, paradoks ini disebut 'masalah Hobbesian tentang tatanan'. Lihat Anthony Giddens, *New Rules of Sociological Method*, hlm. 102.

tegangan keduanya bagi pencapaian kesejahteraan bersama merupakan *raison d'être* kebijakan-publik (dan pembangunan). Dengan kata lain, kebijakan (dan pembangunan) kehilangan watak 'publik'nya apabila kebijakan (dan pembangunan) tidak menjelmakan tujuan tersebut, atau tidak memberi hasil kesejahteraan bersama.

Faktor apa yang membuat kebijakan-publik (dan pembangunan) kehilangan watak 'publik'nya? Di sini tidak akan diajukan penyebab seperti KKN dan inkompetensi para *policy makers* dan *policy executioners* yang sudah banyak disebut dalam wacana publik atau evaluasi kebijakan. Penyebab-penyebab itu operasional, namun juga sudah terang-benderang (*self-evident*). Apa yang akan diajukan adalah gejala yang luas terjadi tetapi belum cukup lugas ditunjuk, dan secara fatal telah melumpuhkan ciri 'publik' kebijakan.

Dalam satu riset besar di 20 negara Eropa Timur, Tengah, dan bekas Uni Soviet yang ada dalam transisi menuju ekonomi pasar, para peneliti *The 1999 Business Environment & Enterprise Performance Survey* memperlihatkan mekanisme apa yang telah membuat kebijakan-kebijakan publik mandul. Di antaranya adalah gejala yang mereka sebut '*state capture*', yaitu "cara-cara para pelaku bisnis untuk menentukan aturan main (legislasi, hukum, peraturan, dekret) dengan menyuap para pejabat pemerintah".⁴⁴ Untuk memotong keketatan supervisi bank saya, misalnya, saya suap jajaran supervisor di bank sentral.

Dalam banyak hal, soal mengenai *state capture* menyangkut soal klasik pembedaan antara sektor 'privat' dan 'publik'.⁴⁵ Artinya, apa yang terjadi adalah penghancuran ciri 'publik' kebijakan dengan cara

⁴⁴ Joel Hellman et al., *Measuring Governance Corruption and State Capture*, hlm. 4, 6; Lihat juga Joel Hellman et al., *Seize the State, Seize the Day...*

⁴⁵ Dalam tradisi pemikiran, sekurangnya terdapat dua model relasi antara sektor 'privat' dan 'publik'. Model Napoleonic (yang menandai negara-negara seperti Perancis, Spanyol, Italia) punya ciri sentralitas sektor publik atas sektor privat. Dalam banyak hal bahkan pendidikan para pelaku sektor privat juga dilakukan dalam rangka agenda sektor publik. Model Lockean (diambil dari nama filsuf John Locke) ditandai oleh pemisahan lebih tegas antara sektor privat dan publik, dengan tekanan peran pada sektor privat. Dalam model ini terdapat variasi. Inggris dan Kanada ditandai oleh model ini, tetapi cukup dekat dengan model Napoleonic. Sedang Amerika Serikat merupakan contoh ekstrem model Lockean (Lihat Vincent Wright, '*Blurring the Public-Private Distinction*', hlm. 155-177).

membelinya menjadi 'privat'. *State capture* menunjukkan bahwa "dalam praktik, terdapat ambiguitas yang berupa simbiosis, koalisi, ataupun kolusi antara sektor privat dan sektor publik".⁴⁶ Kebijakan-publik (dan pembangunan) selalu berhadapan dengan ambiguitas seperti itu. Dalam sejarah ekonomi-politik selama 50 tahun terakhir, kecenderungan yang terjadi menunjuk dua pola berbeda. Dalam periode sekitar 1960-1980, potret yang terjadi adalah koalisi kedua sektor, dengan kecenderungan sektor publik yang "membusukkan" sektor privat.⁴⁷ Dalam periode 1980-2000, koalisi kedua sektor itu ditandai kecenderungan di mana sektor privat "membusukkan" sektor publik.⁴⁸ Apa yang disebut *state capture* menunjuk pada pola terakhir.

Tentu, istilah 'sektor privat' dan 'sektor publik' dipakai tidak untuk menunjuk satuan sektor yang seragam/homogen, sebagaimana agrobisnis lain dengan industri jasa (dalam sektor privat), sebagaimana Departemen Perdagangan & Perindustrian juga lain dengan Mahkamah Agung (dalam sektor publik). Istilah 'privat' dan 'publik' digunakan di sini hanya untuk meminjam cara bicara yang setiap hari kita pakai. Apa kaitan gejala *state capture* dengan refleksi kita tentang pembangunan?

Pertama, bisa saja pendulum sejarah sedang berayun ke model ekonomi-politik yang memberi tekanan pada kinerja sektor privat. Akan tetapi, seperti dengan lugas diajukan Guy Peters, "adalah ilusi untuk berbicara mengenai pembangunan tanpa membicarakan keberadaan dan vitalitas sektor publik, yang dalam kondisi historis dewasa ini *de facto* ada pada badan-badan pemerintah".⁴⁹ Pokok ini dimaksud untuk mengatasi perdebatan lama antara gaya pembangunan *dirigisme* dan gaya pembangunan *laissez-faire*. Artinya, 'pembangunan' (apapun juga bentuknya) selalu mensyaratkan adanya badan-publik yang bertugas melakukan 'steering', yaitu "tindakan dan mekanisme untuk menyediakan arah yang koheren bagi perkembangan suatu masyarakat".⁵⁰

⁴⁶ Vincent Wright, *Ibid.*, hlm. 160.

⁴⁷ William Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*.

⁴⁸ Peter Evans, *Embedded Autonomy...*, hlm. 22-25.

⁴⁹ Guy Peters, 'The Future of Reform', hlm. 428.

⁵⁰ Guy Peters, 'Globalization, Institutions and Governance', hlm. 32-33.

Kedua, apapun model pembangunan itu, syarat mutlak yang tak bisa dikompromikan adalah bahwa badan-publik yang melakukan *steering* itu merupakan penjaga (*guardian*) watak publik dari 'kebijakan' dan 'strategi kebijakan'.⁵¹ Kompromi terhadap syarat itu – misalnya dalam gejala *state capture* – biasanya berakibat bukan hanya pada peniadaan substansi pembangunan, tetapi juga pada penyingkiran kelompok-kelompok yang persis menjadi target pembangunan itu sendiri.

Ketiga, tentu saja kadar aktivisme (*the degree of activism*) peran *steering* pemerintah juga berbeda-beda, tergantung bidang kebijakan apa yang menjadi pokok bahasan. Seperti ditunjuk Guy Peters, misalnya, dalam kondisi globalisasi kebijakan-kebijakan dalam bidang pendidikan dan kesehatan membutuhkan peran aktivis lebih tinggi daripada kebijakan di bidang finansial.⁵² Akan tetapi, dalam kadar manapun, adalah ilusi bagi negara-negara sedang berkembang (atau juga negara-negara maju) untuk melakukan pembangunan tanpa peran aktivis badan-publik (pemerintah).⁵³

Kriteria apa saja yang kurang-lebih bisa dipakai untuk merehabilitasi pembangunan ekonomi di Indonesia?

Kebijakan Publik II: Agenda *Entrepreneurship*

Meski jarang dibuat eksplisit, salah satu dampak paling mendalam dari transformasi ekonomi-politik selama dua dasawarsa terakhir adalah kuatnya gagasan atomistik tentang 'tanggungjawab' dalam relasi antara tiga pilar ekonomi-politik: pemerintah, bisnis, dan individu. Bidang-bidang yang dahulu merupakan tanggungjawab pemerintah dan perusahaan, sekarang ditanggungkan kepada individu.⁵⁴ Kontroversi

⁵¹ Seperti apapun model relasi privat-publik yang akan diterapkan, pada akhirnya akan berhadapan dengan persoalan akuntabilitas (*accountability*), yaitu persoalan "pada akhirnya siapa yang bertanggungjawab, terutama jika terjadi dampak negatif" (Vicent Wright, 'Blurring the Public-Private....', hlm. 172).

⁵² Guy Peters, 'The Future of Reform', hlm. 429; lihat juga Geoffrey Underhill, 'The Public Good versus Private Interests....', hlm. 274-295.

⁵³ Ha Joon-Chang, 2002, *op.cit.*

⁵⁴ Susan George, [1999] 2003, *op.cit.*, hlm. 91-92.

yang berlangsung di sekitar reformasi dan penghapusan sistem kesejahteraan (*welfare system*) di negara-negara maju, atau penghapusan subsidi kaum miskin di negara-negara sedang berkembang, merupakan salah satu dari berbagai implikasi transformasi etika sosial ini. Apakah kita setuju atau tidak, bukanlah soalnya.

Pada jantung transformasi besar itu adalah gagasan bahwa setiap individu adalah *entrepreneur* yang bertanggungjawab atas dirinya sendiri, dan ia juga bertanggungjawab mengembangkan potensi dirinya sebagai modal dalam tata ekonomi dewasa ini. Dari situlah berasal perluasan arti kata 'modal' (*capital*): dari konsep dalam ekonomi menjadi konsep yang lalu juga dikenakan pada bidang-bidang lain seperti bidang budaya (*cultural capital*), sosial (*social capital*), dan sebagainya.⁵⁵ Implikasinya sangat jauh, yaitu komersialisasi semakin banyak bidang kehidupan.⁵⁶ Tentu saja⁵⁷ kontroversi *pro* dan *contra* atas gejala ini berlangsung dengan sengit.

Apa yang relevan bagi refleksi kita mungkin dapat dikatakan dengan rumusan lugas dalam beberapa lapis berikut. Pokok-pokok di bawah berangkat dari premis 'konservatif', dalam arti kita belum mempertanyakan apakah tata ekonomi-politik yang berkembang selama dua dasawarsa ini secara etis bisa dibenarkan. Akan tetapi, baiklah kita mulai dari posisi itu, hanya untuk melihat apakah bahkan dari posisi konservatif itupun kita lulus.

A. Kriteria

- a. *Survival* suatu masyarakat (entah itu mau disebut 'bangsa' atau apapun namanya) bergantung pada sejauh mana kebijakan ekonomi pembangunan dipusatkan pada penciptaan, pengembangan, dan pertumbuhan kewirausahaan (*entrepreneurship*) semakin banyak warga masyarakat tersebut.

⁵⁵ Thomas Lemke, 'The Birth of Bio-Politics', hlm. 190-207.

⁵⁶ Lihat, misalnya, The Business Watch Indonesia, Ketika Hidup Diperdagangkan....

⁵⁷ Di balik perdebatan teknis-ekonomis seputar privatisasi air, listrik, kesehatan, pendidikan, hak paten biji-bijian, mengontraksikan instansi-instansi negara ke sektor bisnis, dsb, terletak persoalan etis ini.

- b. Membangkitkan agenda 'pembangunan' tidak cukup lagi hanya dilakukan dengan menghidupkan kembali strategi-strategi kebijakan pembangunan ekonomi yang pernah ditempuh, melainkan berpusat pada imperatif strategi yang diarahkan bagi penciptaan, perluasan dan pertumbuhan *entrepreneurship* semakin banyak warga masyarakat tersebut.
- c. Pengadaan berbagai macam infrastruktur (modal, komunikasi, transportasi, kredit, *training*, dsb) pertama-tama perlu dirancang dan diperuntukkan bagi penciptaan, perluasan, dan pertumbuhan *entrepreneurship* semakin banyak warga tersebut.
- d. Istilah "semakin banyak warga masyarakat" perlu mendapat tekanan amat khusus. Alasannya sederhana. Berbagai langkah kebijakan makro (finansial, perdagangan) dalam rangka menyesuaikan diri dengan arus ekonom-politik global adalah suatu keutamaan yang rupanya dimaksudkan sebagai bagian dari pragmatisme. Akan tetapi, ia bukan lagi disebut 'keutamaan' apabila langkah-langkah itu membunuh, melenyapkan, atau menyingkirkan proses penciptaan, perluasan dan pertumbuhan *entrepreneurship* yang dimaksudkan dengan ungkapan "semakin banyak warga masyarakat" tersebut. Dalam istilah sehari-hari, inilah *entrepreneurship* UKM (Usaha Kecil dan Menengah).
- e. Apa yang disebut di muka sebagai 'peran aktivis' pemerintah pada hemat saya menjadi sedemikian sentral, justru karena bahkan dari sejarah negara-negara yang sekarang kita anggap maju pun, penciptaan dan pertumbuhan *entrepreneurship* itu ternyata bukan hasil dari mekanisme pasar-bebas seperti yang selalu dicitrakan.⁵⁸ Tentu saya sangat sadar bahwa pokok ini dengan mudah akan dipelintir menjadi proposal 'proteksionisme'. Jawaban saya: tak ada masa depan yang sama dengan masa lalu, kecuali apabila kita adalah orang-orang yang samasekali tidak punya kreativitas dan kehendak baik untuk bangsa ini.

⁵⁸ Ha Joon-Chang, 2002, op.cit.

B. Evaluasi

Seberapa jauh kebijakan dan strategi kebijakan ekonomi kita punya urgensi agenda ke arah itu? Tentu saja jawaban atas pertanyaan itu sama dengan melakukan evaluasi atas seluruh gugus kebijakan dan strategi kebijakan pembangunan ekonomi Indonesia. Bahkan orang-orang yang setiap hari bergelut dengan pekerjaan evaluasi pembangunan ekonomi pun sulit menjawab pertanyaan itu secara komprehensif.

Akan tetapi, jawaban atas pertanyaan itu setidaknya juga bisa diajukan dengan menunjuk satu indikator empiris yang secara langsung terkait dengan persoalan itu. Ambillah pola kredit, salah satu urat-nadi *enterpreneurship*. Sebagai titik-berangkat, barangkali tabel di bawah ini dapat memberi signal.

Tabel
Perbandingan Pertumbuhan Kredit Konsumtif dan Kredit
Komersial (miliar rupiah)

Tahun	Kredit Konsumtif		Kredit Komersial	
	Total Perbankan	Pertumbuhan	Total Perbankan	Pertumbuhan
1998	31.754	-	455.672	-
1999	24.086	24,15%	201.047	55,88%
2000	40.093	66,46%	228.907	13,86%
2001	58.435	45,75%	249.159	8,85%
2002	79.804	36,57%	285.606	14,63%
2003	104.787	31,31%	327.443	15,65%

Sumber: Bank Indonesia 2003 (diringkas & diolah)

Tabel di atas kira-kira mengisyaratkan kecenderungan berikut. Sejak tahun 2000, laju pertumbuhan 'kredit konsumtif' (untuk membeli rumah, mobil, liburan) jauh lebih tinggi dibanding laju pertumbuhan 'kredit komersial', yaitu 66,46% berbanding 13,86%. Kita tidak tahu persis posisi kredit untuk rintisan-rintisan *enterpreneurship* UKM, karena kredit itu hanya salah satu dari beberapa sub-kategori dalam agregat kredit komersial. Pada tahun 2003, sementara CLDR (*consumer loan to deposit ratio*) tumbuh 26,40%, LDR (*loan to deposit*

ratio) hanya tumbuh 13,86%. Apa yang diisyaratkan statistik itu adalah bahwa, *ceteris paribus*, kinerja perbankan memberikan perhatian jauh lebih kecil kepada sektor ekonomi produktif (bisa dibaca: sektor riil) daripada untuk *demand* konsumtif.

Tentu saja terdapat kompleksitas yang tidak tampak dalam statistik sederhana seperti itu, seperti misalnya tingkat kesulitan pengembalian kredit yang mungkin lebih tinggi pada kredit untuk rintisan *entrepreneurship* UKM, dan tingkat kemudahan pengembalian kredit konsumtif. Akan tetapi, *prima facie*, dari pola itupun juga segera kelihatan ke arah mana bias kinerja perbankan kita.

Seluruh omongan tentang pembangunan ekonomi dalam arus ekonomi-politik baru dewasa ini tidak punya substansi kecuali agenda *entrepreneurship* menjadi fokus khusus. Apakah pada akhirnya penciptaan dan perluasaan *entrepreneurship* itu untuk ekspor atau untuk pasar domestik, bukanlah soalnya. Dari statistik sederhana di atas juga langsung bisa diajukan pertanyaan tajam berikut ini: di mana peran aktivis dan *steering* pemerintah – dalam hal ini otoritas perbankan?

Agar lugas, marilah kita berhadapan dengan pertanyaan berikut. Bila ditanyakan "apakah lembaga urat-nadi yang menyediakan infrastruktur finansial untuk rehabilitasi pembangunan sudah bergerak ke arah itu?", jawabnya: *prima facie* "belum atau tidak". Apakah ini bisa disebut kegagalan? Jawabannya: mungkin!

Kebijakan Publik III: Ketidaksambungan Institusional

Di atas sengaja hanya diajukan contoh kecil dari salah satu aspek pembangunan ekonomi, karena juga tidak mungkin mencakup semuanya di sini. Meskipun sedemikian sentral, tentu saja aspek itu ada pada jalinan dengan gugus institusional lain dalam menentukan "pingsan" atau "siuman"nya pembangunan ekonomi. Bidang-bidang lain itu mencakup bidang seperti pendidikan (sekolah), pengadaan

⁵⁹ Di luar kinerja internal perbankan, rupanya pola ini juga ditemukan oleh Asian Target Market Survey yang dilakukan Nielsen Media Research di negara-negara Asia Timur dan Tenggara tahun 2003: bahwa kelompok-kelompok menengah-keatas di Indonesia adalah kelompok yang paling konsumtif di seluruh Asia Timur dan Tenggara (KOMPAS, 5 Februari 2004, hlm. 14).

infrastruktur (jalan, irigasi, transportasi, dsb), teknologi, dan sebagainya. Dari mencermati simpang-siur gejala sehari-hari di negeri ini, sulit mengatakan bahwa gerak bidang ekonomi sudah terkait secara programatik dengan bidang-bidang lain untuk membentuk peran aktivis/*steering* pemerintah dalam pembangunan.

Ambillah bidang pendidikan (sekolah) sebagai contoh. Sesudah faktor 'teknologi',⁶⁰ 'pendidikan' merupakan variabel yang berdaya tinggi mengungkit pembangunan.⁶¹ Lain dengan strategi dangkal pendidikan yang disebut *link and match*, 'pendidikan' punya korelasi dengan 'pembangunan' melalui beberapa lapis proses:

- a. Pendidikan sekolah merupakan wahana penciptaan etos yang oleh Ernest Gellner disebut *high culture*.⁶² Lugasnya, pendidikan adalah cara membuat warga "melek-huruf" terhadap cara berpikir dan kinerja dunia modern.
- b. Lalu, pendidikan sekolah merupakan arena *training* untuk membentuk kapasitas memahami rumitnya kausalitas dan solusi persoalan dalam dunia modern.
- c. Pada lapis berikut, pendidikan sekolah menjadi arena *training* untuk membentuk kapasitas melihat persoalan dalam jangka panjang (bukan jangka pendek), dan dalam rangka *common good* masyarakat di mana orang hidup.
- d. Baru pada lapis paling luar, pendidikan juga mencakup penguasaan perangkat, teknologi, dan keterampilan yang dibutuhkan bagi *survival* dalam kondisi ekonomi yang selalu berubah. Proyek *link and match* hanyalah satu di antara berbagai sisi dari pokok terakhir ini.

⁶⁰ Robert M. Solow, *Growth Theory.*; Bandingkan pula dengan *The Economist* (A Survey of Globalisation), 29 September 2001.

⁶¹ Faktor ini secara konstan diajukan, meskipun rekornya berlainan. Di negara-negara Asia Timur, faktor pendidikan rupanya menjadi faktor signifikan, sedangkan di Afrika faktor ini tetap gagal mengungkit pembangunan. Lihat William Easterly, *The Elusive Quest for Growth...*, terutama Bab 4.

⁶² Ernest Gellner, *Nations and Nationalism*, Oxford: Blackwell, 1983.

⁶³ Tentang kondisi gedung-gedung Sekolah Dasar di Banten, Jawa Barat, lihat, isalnya, KOMPAS, 12 Februari 2004, hlm. 1.

Apa yang terjadi dengan pendidikan sekolah di Indonesia? Seberapa terkait dengan pembangunan? Bahkan dengan mencermati gejala di sekitar, kita tahu proses pendidikan di Indonesia "tidak nyambung" dengan persoalan pembangunan.

Pertama, bila karakter pendidikan yang dibutuhkan untuk rehabilitasi pembangunan adalah pendidikan dengan karakter *civic*, apa yang kita punyai adalah model pendidikan yang semakin berkebutakan dengan soal-soal sektarian-agamis. Maka, ketimbang mendesain kembali sistem pendidikan menurut 4 prasyarat minimal di atas, otoritas pendidikan lebih berkebutakan dengan soal-soal pendidikan agama (bdk - bandingkan dengan kasus Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional). Akibatnya, pendidikan sekolah bukan hanya "kurang nyambung" dengan rehabilitasi pembangunan, melainkan justru meniadakan apa yang masih mungkin disambungkan.

Kedua, seperti yang kita tahu dari berbagai kasus terakhir, bahkan lapis paling dasar (nomor a. di atas) sudah terbelah. Bila hanya untuk duduk pun anak-anak SD tidak punya bangku, atau kehujanan karena atap atau dinding sekolah roboh,⁶³ maka bahkan ambisi paling elementer pembangunan pendidikan (mendidik anak "melek-huruf" pada dunia modern) tentu saja semakin menjadi fatamorgana.

Dalam banyak hal pola yang sama juga kita temukan dalam berbagai bidang lain. Sementara bidang finansial lebih sibuk memantapkan diri dengan bertelanjang bagi pasar-bebas global, bidang pendidikan sibuk dengan agenda-agenda sektarian. Sementara bidang politis-administratif ribut dengan "dagang-sapi" dalam Pemilu 2004, lembaga Bursa Saham sibuk menciptakan citra bahwa kenaikan indeks harga saham yang berasal dari transaksi "uang buih" (tanpa kaitan dengan sektor riil) adalah tanda pemulihan ekonomi. Dengan kata lain, prasyarat institusional yang mutlak bagi rehabilitasi pembangunan (yaitu peran aktivis-*steering* badan-badan publik) tidak kita temukan. Dalam kaitan integral dengan keluasan KKN yang membusukkan, peran aktivis-*steering* pembangunan itu tentu saja tidak juga mengalami rehabilitasi.

Epilog

Lalu, apa yang masih dapat dilakukan untuk merehabilitasi pembangunan? Rupanya jawabannya juga menyangkut beberapa lapis.

Pertama, mengerahkan energi untuk pembentukan koordinasi-koordinasi dengan arah pada formulasi peran aktivis dan *steering* badan-badan pemerintah. Langkah ini bukan sekedar masalah teknis, melainkan menyangkut refleksi intelektual mengenai titik-titik konseptual dan strategis mana yang bisa diterobos dalam paradok antara 'ekonomi-politik pasar bebas' dan 'pembangunan yang senantiasa bersifat kolektif'. Misalnya, kematian konsep 'publik' (*the public*) yang merupakan *sine qua non* (syarat mutlak) bagi pembangunan adalah tantangan intelektual besar yang secara mendesak menunggu para pemikir dan akademisi.

Kedua, dari sekian banyak aspek pembangunan ekonomi, sudah bukan masanya lagi mengumbar slogan pengembangan UKM. Yang dibutuhkan adalah peran aktivis badan-badan yang langsung punya kaitan dengan agenda itu untuk segera berkonsentrasi pada penciptaan infrastruktur finansial, fisik, edukatif, dan sebagainya bagi pembentukan, perluasan dan pertumbuhan *entrepreneurship* UKM. Bahkan dalam banyak hal bisa dikatakan, seluruh obsesi kita pada modal global ("asing") perlu dilihat dari kacamata sejauh mana ia terkait dengan pembentukan, perluasan, dan pertumbuhan *entrepreneurship* UKM.

Ketiga, apabila harus ditanya badan-badan pemerintah lain mana yang dalam jangka panjang punya korelasi dengan agenda itu, rupanya pilihan perlu dijawab pada bidang 'pendidikan' (sekolah). Pada hemat saya, rontoknya sistem pendidikan sekolah sudah mencapai tahap sekarat, bahkan sampai dapat dikatakan bahwa apabila sektor ini tidak mulai segera ikut diangkat (dalam pembiayaan, infrastruktur), ia akan menusuk balik dan merontokkan prestasi-prestasi kecil yang dicapai oleh berbagai kebijakan ekonomi.

Keempat, tentu saja tiga pokok di atas adalah syarat minimal. Akan tetapi, andai saja apa yang minimal itu pun mulai digerakkan, rehabilitasi pembangunan mungkin bisa mulai merangkak. Tentu, di atas semuanya, sebagaimana refleksi kecil ini berangkat dari maksud baik, mulai bergeraknya pokok-pokok di atas juga mengandaikan maksud

mulia, semacam "nobility" yang menjadi syarat mutlak pada setiap pemimpin. Tanpa itu, yang ada hanya para makelar. Per definisi, makelar hanya akan mendekati persoalan menurut impuls jangka-pendek, bagi dirinya sendiri, dan dengan siasat jalan pintas. kepadanya tak bisa diharapkan visi dan kreativitas, apalagi dipercayakan agenda sebesar rehabilitasi pembangunan sebuah bangsa yang bernama 'Indonesia'.***

Daftar Pustaka

- Aristotle, (1915). *Ethica Nicomachea*. Oxford: Oxford University Press.
- Backhouse, Roger E. (2002). *The Ordinary Business of Life: A History of Economics from the Ancient World to the Twenty-First Century*. Printecon: Princeton University Press.
- Bank Indonesia, 2003.
- Baran, Paul. (1957). *The Political Economy of Growth*. New York: Monthly Review Press.
- Bourdieu, Pierre. (2003). *Firing Back: Against the Tyranny of the Market*. New York: The New Press.
- Brown, Gordon. (1989). *Where There Is Greed: Margaret Thatcher and the Betrayal of Britain's Future*. Wiltshire: Mainstream Publishing.
- Business Watch Indonesia, (Februari, 2003). *Ketika Hidup Diperdagangkan: Laporan Tahunan Pertama (2002) mengenai Privatisasi Pelayanan & Infrastruktur Layanan dasar (Essential Services) bagi Publik di Indonesia*, Surakarta.
- Cicero, (1966). *De Re Publica*, I, XXV, 39, terj. C. W. Keyes, Loeb Classical Library, Vol. CCXIII, Cambridge, MA.: Harvard University Press.

- Drache, Daniel, ed. (2001). *The Market or the Public Domain: Global Governance and the Asymmetry of Power*. London: Routledge.
- Deane, Phyllis. (1989). *The State and the Economic System: An Introduction to the History of Political Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Easterly, William (2001). *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge, MA.: MIT Press.
- (*The Economist* (A Survey of Globalisation), 29 September 2001.
- (*The Economist*, 28 June 2003.
- Estes, Ralph (1996). *Tyranny of the Bottom Line: Why Corporations Make Good People Do Bad Things*. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Evans, Peter. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Evans, Peter (1997). 'The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization.' *World Politics*, 50, hlm. 62-87.
- Finley, M. I. (1974). 'Aristotle and Economic Analysis.' Dalam M. Finley (ed), *Studies in Ancient Society*. London: Routledge & Kegan Paul. hlm. 26-52.
- Forum Keadilan*, No. 8, 9 Juni 2002.
- Gabel, Medard & Bruner, Henry (2003). *Global Inc.: An Atlas of the Multinational Corporation*. New York: The New Press.
- Gellner, Ernest. (1983). *Nations and Nationalism*. Oxford: Blackwell.
- George, Susan. (2003). *The Lugano Report: On Preserving Capitalism in the Twenty-First Century*. London: Pluto Press.

- Giddens, Anthony. (1993). *New Rules of Sociological Method*. Cambridge: Polity Press, [1976].
- Hellman, Joel *et al.*, (April 2000). *Measuring Governance Corruption and State Capture*. World Bank Working Paper # 1312.
- Hellman, Joel *et al.*, (September, 2000). *Seize the State, Seize the Day: State Capture, Corruption and Influence in Transition*. World Bank Working Paper # 2444.
- Hollenbach, David.(2002). *The Common Good and Christian Ethics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Joon-Chang, Ha. (1997). *An Institutional Perspective on the Role of the State: Towards an Institutional Political Economy*, makalah dalam 'International Conference on Institutions & Economic Development', Rio de Janeiro, 12-14 November 1997.
- Joon-Chang, Ha. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- KOMPAS, 5 Februari 2004.
- KOMPAS, 12 Februari 2004.
- Lemke, Thomas. (Mei 2001). 'The Birth of Bio-Politics.' *Economy and Society*. 30/2, hlm. 190-207.
- Levine, David P. (2001). 'Political Economy and the Idea of Development.' *Review of Political Economy*. 13/4, hlm. 523-536.
- List, Friedrich. (1885). *The National System of Political Economy*. (trans. Sampson Lloyd), London: Longman, Green & Co., [1841].
- Mandeville, Bernard de. (1924). *The Fable of the Bees: or, Private Voices, Public Benefits*. Oxford: Clarendon, [1714].
- Martinussen, John. (1997). *Society, State and Market: A Guide to Competing Theories of Development*. London: Zed Books.

New Internationalist # 232, June 1992.

Newsweek, 1 July 2002.

Niskanen, William, (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.

Peters, Guy & Savoie, Donald, ed. (2000). *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

Peters, Guy. (2000). 'The Future of Reform.' Dalam G. Peters & D. Savoie (eds), *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*. Montreal: McGill-Queen's University Press, hlm. 425-436.

Peters, Guy.(2000). 'Globalization, Institutions, and Governance.' Dalam G. Peters & D. Savoie (eds). *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*. Montreal: McGill-Queen's University Press, hlm. 29-57.

Regil, Alvaro J. de. (Agustus, 2003). *Neoliberalism and Its Dogma: The Implications of Its Philosophical Postulates*. The Jus Semper Global Alliance.

Reich, Simon, (2001). 'Policy Domain or Public Domain at a Time of Globalization.' Dalam D. Drache (ed), *The Market or the Public Domain: Global Governance and the Asymmetry of Power*. London: Routledge, hlm. 113-128.

Sachs, Wolfgang, (1999). *Planet Dialectics: Explorations in Environment and Development*. London: Zed Books.

Sassen, Saskia. (1998). 'Introduction: Whose City Is It? Globalization and the Formation of New Claims.' Dalam S. Sassen (ed), *Globalization and Its Discontents*. New York: The New Press.

Smith, Adam.(1986). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London: Penguin Books, [1776].

- Solow, Robert M. (1970). *Growth Theory: An Exposition*. New York: Oxford University Press.
- Steuart, James (1767). *An Inquiry into the Principles of Political Economy*. London: Millar & Cadell, 1767.
- Stiglitz, Joseph (2002). *Globalization and Its Discontents*. New York: W.W. Norton.
- Underhill, Geoffrey (2001). 'The Public Good versus Private Interests and the Global Financial and Monetary System.' Dalam D. Drache (ed), *The Market or the Public Domain: Global Governance and the Asymmetry of Power*. London: Routledge, hlm. 274-295.
- Wade, Robert (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization..* Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Weisbrot, Mark; Baker, Dean; Kraev, Egor & Chen, Judy, (Juli, 2001). *The Scorecard on Globalization 1980-2000: Twenty Years of Diminished Progress*. Center for Economic and Policy Research, Washington D. C.
- Weisbrot, Mark; Naiman, Robert & Kim, Joice, (Nopember, 2000). *The Emperor Has No Growth: Declining Economic Growth Rates in the Era of Globalization*. Center for Economic and Policy Research, Washington, D. C.
- Wright, Vincent (2000). 'Blurring the Public-Private Distinction.' Dalam G. Peters & D. Savoie (eds), *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*. Montreal: McGill-Queen's University Press, hlm. 155-177.