

Deregulasi, Demokrasi Ekonomi dan Koperasi

Djisman S. SIMANDJUNTAK

Pengantar

GABUNGAN prakarsa deregulasi dalam negeri dan perubahan-perubahan ekonomi global sudah menampakkan hasil berupa perbaikan raihan ekonomi Indonesia, terutama dalam tahun 1988 dan 1989. Perbaikan ini mestinya memberikan keyakinan tentang perlunya pelanjutan deregulasi di bidang-bidang yang selama ini belum disentuh atau malahan mengalami regulasi. Dalam bagian pertama tulisan ini akan ditunjukkan bahwa keberhasilan strategi panduan ekspor yang direkayasa dengan susah payah selama 1980-an dapat terancam dalam jangka menengah kalau tidak ditunjang oleh dukungan langgeng terhadap deregulasi. Tetapi selama 1989 yang dihadapi Indonesia justru adalah kritik tajam terhadap deregulasi seperti akan dirangkum dalam bagian kedua tulisan ini. Antara lain kritik ini akan didiskusikan dalam bagian ketiga menyangkut persoalan-persoalan kebijakan persaingan yang timbul dalam setiap negara yang menganut ekonomi pasar, disusul de-

ngan diskusi pertanyaan-pertanyaan sosial yang dihadapi Indonesia dewasa ini. Dalam konteks inilah dapat dievaluasi sejauh mana prakarsa pengalihan saham perusahaan swasta besar kepada koperasi merupakan instrumen pemerataan dan demokratisasi yang handal.

Diskrepansi dan Hasil Deregulasi

Enam tahun lamanya sejak 1983 pemerintah Indonesia mengumumkan paket demi paket deregulasi. Walaupun selama kurun waktu itu ada juga prakarsa yang lebih bersifat sebagai regulasi, namun secara keseluruhan postur terkuat kebijakan ekonomi adalah deregulasi dengan maksud: (i) membalik orientasi ekonomi dari yang terpaku pada pasar dalam negeri yang serba terbatas ke pasar dunia yang praktis tidak terbatas; (ii) memobilisasi tabungan nasional yang semakin penting untuk pembiayaan pembangunan ketika transfer sumber bersih dari pinjaman luar negeri sudah negatif; dan (iii) memobilisasi potensi sektor korporat, khu-

susnya sektor swasta.

Sebagian dari paket-paket ini tidak dapat disebut sebagai deregulasi, tetapi turut memperkuat insentif bagi ekspor. Melalui Pakdes 1988, sistem keuangan Indonesia praktis bebas dari segala jenis intervensi langsung pemerintah. Tetapi dalam sektor riil, jangkauan deregulasi tetap kurang komprehensif. Namun demikian, hasil-hasil dini deregulasi sudah tampak sejak 1987 sebagaimana dapat disimak dari indikator-indikator dalam Gambar 1.

Tingkat pertumbuhan ekonomi sudah menguat. Investasi pemerintah, investasi PMDN maupun investasi asing juga menunjukkan kenaikan yang cukup tinggi. Penerimaan pajak, deposito perbankan, tabungan pedesaan, premi bruto asuransi dipotong santunan dan dana yang dimobilisasi melalui pasar saham sebagai elemen-elemen tabungan yang perlu bagi pembiayaan investasi, dalam waktu yang sama mengalami kenaikan yang jauh lebih kuat daripada diduga semula. Karena itu, ada alasan kuat untuk mengharapkan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi dalam jangka pendek mendatang.

Perbaikan cukup kuat juga terjadi dalam neraca pembayaran. Ekspor non-migas umumnya dan ekspor hasil industri khususnya, tidak saja naik pada tingkat yang tinggi, tetapi juga mengalami diversifikasi dan karena itu lebih tahan terhadap fluktuasi harga komoditi primer. Bahwa banyak proyek-proyek PMDN dan PMA yang disetujui sejak 1986 memilih orientasi ekspor dengan rencana ekspor yang besar pula, dapat dilihat sebagai indikator dini dari ekspansi ekspor non-migas dalam 2-3 tahun mendatang. Dengan perkembangan ekspor ini, posisi transaksi berjalan Indonesia membaik dari tahun ke tahun.

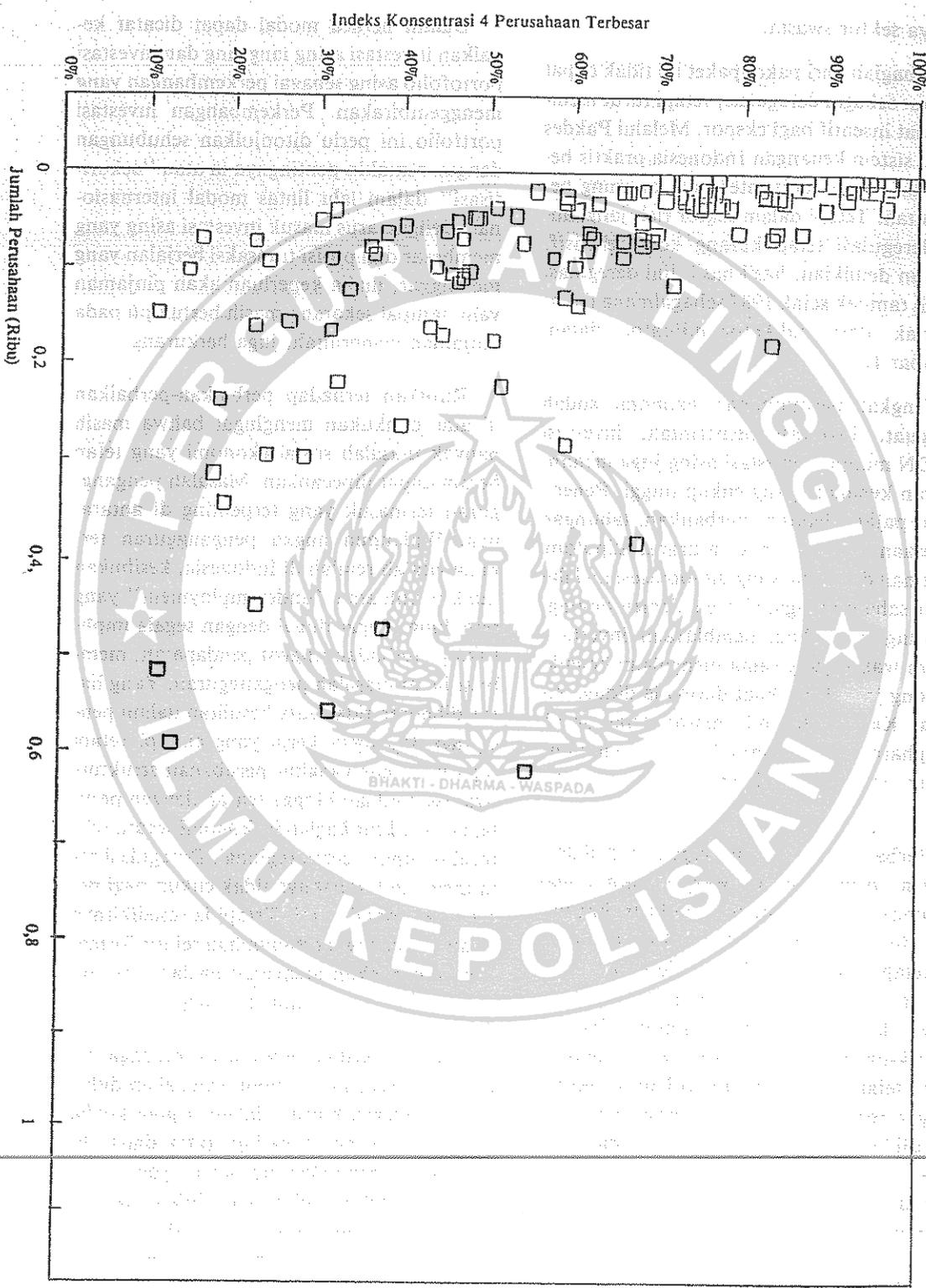
Dalam neraca modal dapat dicatat kenaikan investasi asing langsung dan investasi portofolio asing sebagai perkembangan yang menggembirakan. Perkembangan investasi portofolio ini perlu ditonjolkan sehubungan dengan semakin pentingnya ia atau "sekuritisasi" dalam lalu lintas modal internasional. Dengan arus masuk investasi asing yang membesar dan posisi transaksi berjalan yang melonggar, maka keperluan akan pinjaman yang sampai sekarang masih bertumpu pada pinjaman pemerintah, juga berkurang.

Rujukan terhadap perbaikan-perbaikan di atas dilakukan mengingat bahwa masih banyak masalah sosial ekonomi yang tetap belum dapat dipecahkan. Masalah pengangguran termasuk yang terpenting di antaranya. Walaupun angka pengangguran terbuka adalah rendah di Indonesia, kesibukan tidak penuh atau "underemployment" yang tergolong sangat tinggi dengan segala implikasinya terhadap tingkat pendapatan, membuat berat masalah pengangguran. Yang harus dihadapi tidak saja kesulitan dalam penciptaan lapangan kerja yang cukup, tetapi juga yang menyangkut perubahan strukturnya, sedemikian hingga searah dengan perubahan struktur kegiatan ekonomi secara sektoral maupun secara regional. Deregulasi saja memang tampaknya tidak cukup bagi pemecahan masalah ini. Tetapi ia sesedikitnya terasa perlu bagi pertumbuhan sektor formal yang diharapkan menyerap bagian yang semakin besar dari penduduk yang bekerja.

Masalah kedua menyangkut berbagai dimensi konsentrasi ekonomi yang akan didiskusikan secara khusus dalam bagian kedua tulisan ini. Selanjutnya juga tidak dapat diremehkan persoalan-persoalan yang menyangkut sektor eksternal dalam tahun-tahun mendatang. Walaupun dalam sektor ini terjadi perbaikan-perbaikan sejak tahun

HUBUNGAN TINGKAT KONSENTRASI DAN JUMLAH PERUSAHAAN

Tahun 1987



1987, berbagai risiko perburukan harus dihadapi seperti diuraikan di bawah ini.

Restrukturisasi ekonomi dunia tidak pernah berhenti. Ia bahkan cenderung terjadi dengan kecepatan yang terus meninggi. Relokasi berbagai industri dari Asia Timur memang sudah menguntungkan Indonesia sampai batas tertentu. Tetapi industri-industri ini dapat diandalkan hanya untuk jangka pendek dan menengah. Untuk jangka panjang, Indonesia harus berusaha menjadi peserta dalam persaingan di industri-industri yang merupakan industri yang prospektif dari segi pertumbuhan dan perdagangan dunia. Dalam industri-industri ini berlaku hubungan pembagian kerja yang tidak sama dengan yang berlaku dalam industri-industri yang sedang mengalami relokasi ke Indonesia. Partisipasi dalam industri informasi, mesin dan perlengkapan, memerlukan kompetensi iptek tertentu. Sesama perusahaan-perusahaan dalam industri prospektif ini terjalin hubungan aliansi strategis, yaitu yang lebih daripada sekedar hubungan karena kepemilikan yang menandai bagian terbesar usaha patungan yang beroperasi di Indonesia sekarang ini.

Pertumbuhan ekspor hasil industri Indonesia di seberang tahun 2000 yang tidak jauh lagi akan sangat dipengaruhi oleh sejauh mana perusahaan-perusahaan Indonesia dapat menjadi mitra yang menarik dalam aliansi strategis dalam paruhan kedua 1990-an ini. Daya tarik ini sangat tergantung pada kebijakan investasi yang memungkinkan perusahaan dalam negeri bekerja sebagai "sekutu" bersama perusahaan asing dan bukan sebagai substitut yang hanya memerlukan masa belajar tertentu sampai dapat menggantikan perusahaan asing tersebut. Pelonggaran-pelonggaran pembatasan investasi asing yang sangat parsial dengan pe-

ngutamaan ekspor juga perlu dikaji ulang. Dalam persaingan yang menguat antar negara dalam perebutan investasi memang akan terus diperlukan fleksibilitas sehubungan dengan insentif, tetapi kepastian dalam hukum yang menyangkut investasi akan semakin diperlukan. Promosi yang bersifat umum dengan menonjolkan keuntungan-keuntungan potensial Indonesia sebagai lokasi investasi perlu dibantu dengan "perburuan" pemodal yang dapat diharapkan sebagai agen alih teknologi, mungkin dengan memberikan perlakuan nasional bagi mereka.

Risiko juga ada sehubungan dengan fluktuasi kegiatan ekonomi dunia. Sejak 1984 ekonomi-ekonomi terbesar dunia umumnya dan Pasifik khususnya berada dalam gelombang kebangkitan yang terpanjang sejak Perang Dunia II. Banyak yang meramalkan bahwa kebangkitan ini akan berakhir segera, walaupun banyak juga yang menyanggah ramalan seperti itu. Dalam kaitan ini, hubungan ekonomi Jepang-Amerika Serikat-Eropa Barat sangat penting. Koordinasi kebijakan makro antara kelompok negara ini sangat diperlukan untuk mengusahakan agar penyesuaian makro di Amerika Serikat tidak bermuara pada resesi global. Bagi negara seperti Indonesia pun dengan ketergantungannya yang menguat pada ekspor hasil industri, persoalan koordinasi kebijakan makro ini masih lebih urgen daripada persoalan proteksionisme. Yang disebut terakhir ini memang penting juga, tetapi perkembangan aliansi strategis yang disinggung di atas dalam satu hal adalah ibarat durian runtuh karena memaksa negara-negara untuk sangat hati-hati dalam menggunakan kebijakan proteksi. Semakin banyak perusahaan suatu negara terlibat dalam aliansi strategis, semakin mahal biaya

proteksi baginya karena insiden proteksi akan dirasa sebagai erosi daya saing oleh industri pengguna impor.

Risiko ketiga berkaitan dengan reformasi ekonomi-ekonomi sosialis. Kalau Cina, Indocina, Uni Soviet dan negara sosialis lain di Eropa Timur meneruskan reformasi ekonominya, perhatian Amerika Serikat, Jepang dan Eropa Barat dapat teralih ke bagian dunia ini, walaupun hanya sebagian. Paling sedikit harus diperhitungkan bahwa dalam hal tertentu seperti perebutan bantuan pembangunan dan investasi asing langsung, akan menguat dalam tahun-tahun mendatang. Bahkan negara-negara yang selama ini merupakan sumber utama investasi asing langsung kini cenderung lebih hati-hati dalam investasi perusahaannya ke luar negeri. Kritik terhadap investasi di luar negeri sebagai jalur pengambilalihan teknologi atau bahkan kepemimpinan teknologi oleh negara lain cenderung mengeras dengan mengatakan antara lain bahwa investasi luar negeri adalah investasi yang buruk. Karena itu, negara seperti Indonesia harus siap untuk mengandalkan sumber-sumber alternatif bagi pembiayaan pembangunannya seperti investasi portofolio. Kemungkinan untuk mendapat bantuan sebesar seperti diterima Indonesia selama 1986-1989 ketika melakukan penyesuaian kebijakan yang mendasar, tampaknya akan berkurang.

Survei di atas masih jauh dari lengkap. Tetapi melalui contoh-contoh di atas kiranya menjadi jelas bahwa fleksibilitas kebijakan masih tetap diperlukan, bagaimanapun kuatnya perbaikan raihan ekonomi yang dialami Indonesia dalam tiga tahun terakhir. Dalam hubungan ini perlu disebut beberapa bidang di mana deregulasi masih diperlukan, yaitu pendidikan ketenagakerjaan, industri-industri strategik yang kini

bernaung di bawah BPIS (Badan Pengelola Industri Strategis), sektor perhubungan laut dan udara, sektor telekomunikasi, listrik, air bersih, dan sektor jasa bisnis. Ekspansi ekspor hasil industri Indonesia baru berlangsung dalam waktu yang relatif singkat, tetapi keluhan mengenai tidak memadainya infrastruktur sudah datang dari sektor korporit. Perluasan dan perbaikan mutu infrastruktur ini yang sangat penting bagi kelangkaan ekspansi perdagangan, tampaknya akan tetap ketinggalan dibanding permintaan kalau tidak dipecahkan dengan inovasi kebijakan yang dapat berupa privatisasi atau sistem bagi hasil yang sedang dicoba oleh Perumtel misalnya. Dengan kata lain, pendekatan baru diperlukan untuk mendorong perbaikan raihan BUMN. Langkah-langkah ini diperlukan walaupun di Indonesia sudah terasa sejenis kejemuhan deregulasi dewasa ini.

Kritik Konsentrasi

Berfokuskan konglomerat atau badan usaha atau kelompok perusahaan yang berkaitan melalui pemilikan dalam bidang usaha yang terdiversifikasi atau tidak, konsentrasi ekonomi mendapat sorotan tajam selama 1989. Dalam kaitan ini diskusi hendak diurut sebagai berikut: (i) tingkat konsentrasi ekonomi di Indonesia dewasa ini; (ii) evolusi konsentrasi tersebut; (iii) pro dan kontra konsentrasi dari segi ekonomi; dan (iv) alternatif-alternatif kebijakan dalam mengatasi dampak-dampak konsentrasi.

Konsentrasi dalam suatu ekonomi dapat bersifat regional seperti konsentrasi menurut propinsi atau juga sektoral seperti konsentrasi pada kegiatan pertanian dan pertambangan. Tetapi konsentrasi yang diperhatikan di sini adalah posisi relatif dari satu, em-

pat atau sepuluh perusahaan dalam suatu industri seperti diukur dalam rasio konsentrasi yang sering dipakai dalam ekonomi industri.

Informasi mengenai indeks konsentrasi dalam ekonomi Indonesia hanya tersedia secara tidak lengkap. Dalam hubungan ini, perbedaan sektoral perlu ditonjolkan. Dalam sektor pertanian misalnya, masalah yang dihadapi Indonesia justru lebih banyak adalah fragmentasi daripada konsentrasi. Sampai baru-baru ini, perkebunan besar praktis terbatas pada perkebunan negara yang dalam tulisan ini tidak dipandang sebagai konsentrasi yang problematik karena adanya identifikasi milik negara sebagai milik rakyat. Perkebunan swasta besar yang sedang tumbuh juga tidak menimbulkan pertanyaan sosial yang serius karena mengambil bentuk Perkebunan Inti Rakyat (PIR), di mana ekspansi perkebunan besar atau inti terjadi bersamaan dengan ekspansi perkebunan kecil atau plasma. Singkatnya, konsentrasi dalam sektor pertanian Indonesia dewasa ini tidak merupakan keprihatinan sosial. Kalau dalam pemilikan tanah juga banyak masalah, kaitannya bukanlah dalam konsentrasi pemilikan perusahaan pertanian, melainkan dengan penggunaan tanah untuk kegiatan di luar pertanian.

Sektor pertambangan juga tidak relevan dalam diskusi konsentrasi yang menjadi perhatian tulisan ini. Sektor ini dikuasai oleh negara melalui BUMN atau kontrak bagi hasil. Walaupun indeks konsentrasi dalam sektor pertambangan tergolong sangat tinggi, ia tidak menjadi sumber kontroversi sosial. Hal serupa juga berlaku bagi listrik, air minum dan gas yang dikuasai oleh BUMN atau BUMD (Badan Usaha Milik Daerah).

Informasi tentang konsentrasi dalam sektor konstruksi tidak tersedia pada saat penulisan ini. Memang cukup masukan un-

tuk menduga bahwa indeks konsentrasi dalam industri ini juga adalah tinggi. Tetapi perlu juga dicatat bahwa dalam sektor ini terdapat beberapa BUMN besar yang melunakkan tingkat konsentrasi sebagai masalah sosial. Hal yang sama juga berlaku untuk sektor keuangan. Dalam perbankan misalnya, sampai hari-hari ini pun bank-bank milik negara masih menguasai lebih dari 60% pangsa pasar walaupun ini berarti suatu pelemahan relatif sesudah deregulasi 1988. Dalam perdagangan, perhotelan dan restoran, indeks konsentrasi tampaknya juga tidak tinggi, walaupun akhir-akhir ini beberapa perusahaan eceran yang besar menunjukkan ekspansi yang cepat.

Data yang relatif baik tersedia untuk industri pengolahan. Atas dasar Statistik Industri disusun Tabel 1 yang berisi jumlah industri menurut ISIC 5 digit, menurut indeks konsentrasi satu perusahaan (CR 1 atau pangsa pasar 1 perusahaan terbesar dalam nilai tambah masing-masing industri), CR 4 dan CR 10. Dari Gambar 1 memang tampak bahwa dalam 1987 pun masih ada 26 industri di Indonesia di mana CR 1 lebih tinggi dari 50% dan 72 industri di mana CR 4 lebih dari 50%. Tetapi jumlah ini adalah lebih kecil daripada dalam 1983 ketika masih ada 28 industri di mana CR 1 lebih dari 50% dan 80 industri di mana CR 4 lebih dari 50%. Tabel 2 juga mengindikasikan konsentrasi yang melunak. Antara 1983 dan 1987 ada 75 industri di mana CR 1 menurun dibanding 44 industri di mana ia naik. Dalam waktu yang sama, ada 77 industri di mana CR 4 menurun dan 42 industri di mana ia naik. Namun demikian, tidak dapat diingkari bahwa indeks konsentrasi dalam industri pengolahan Indonesia, yaitu sektor yang diharapkan menjadi motor pertumbuhan dalam tahun-tahun mendatang, masih sangat tinggi.

Sebab-sebab konsentrasi ini masih harus

diteliti. Sementara menunggu penelitian seperti itu, hal-hal berikut dapat dikemukakan: (i) indeks konsentrasi di sektor industri pengolahan memang cenderung tinggi di negara yang masih berada pada tingkat industrialisasi yang rendah; (ii) indeks konsentrasi yang tinggi dalam industri pengolahan Indonesia dalam 1987 tidak dapat merupakan hasil dari deregulasi yang baru mulai praktis dalam 1986 bersamaan dengan Paket 6 Mei; (iii) malahan sebaliknya, konsentrasi tinggi dalam industri pengolahan dapat dijejaki pada regulasi industri dalam 1970-an ketika jumlah perusahaan dalam banyak industri dibatasi melalui Daftar Skala Prioritas, sedemikian rupa sehingga perusahaan-perusahaan yang sudah ada dapat beroperasi dengan skala yang seefisien mungkin di bawah permintaan dalam negeri yang terbatas; (iv) Gambar 1 menunjukkan bahwa indeks konsentrasi 4 perusahaan terbesar (CR 4) cenderung berkurang dengan membesarnya jumlah perusahaan dalam industri yang

bersangkutan, dan kalau tersedia kebebasan pendatang baru untuk memasuki suatu industri, maka jumlah perusahaan akan bertambah dalam perjalanan waktu, dan tingkat konsentrasi akan berkurang.

Indikator konsentrasi yang diolah atas dasar industri per industri mempunyai kelemahan besar kalau yang dipersoalkan adalah konsentrasi pemilikan. Di satu pihak harus dicatat bahwa satu perusahaan dapat dimiliki oleh banyak orang. Di lain pihak seorang pengusaha dapat memiliki banyak perusahaan. Tampaknya yang disebut terakhir inilah yang menjadi sumber persoalan sosial terpapas dalam dunia bisnis Indonesia dewasa ini. Pengusaha-pengusaha yang kini disebut sebagai konglomerat memang dapat memiliki tidak saja beberapa perusahaan dalam industri pengolahan, tetapi juga perusahaan dalam sektor perbankan, asuransi, leasing, pertanian, kehutanan, perhotelan, dan lain-lain. Tetapi sumber persoalan pa-

Tabel 1

BHAKTI - DHARMA - WASPADA
JUALAH INDUSTRI MENURUT ISIC 5 DIGIT
DALAM INDEKS KONSENTRASI YANG BERBEDA

Tingkat Konsentrasi	1983			1987		
	1 Perusahaan	4 Perusahaan	10 Perusahaan	1 Perusahaan	4 Perusahaan	10 Perusahaan
Sampai 10%	13	6	22	16	3	14
10% < C < = 20%	22	2	0	26	9	0
20% < C < = 30%	27	12	1	28	7	3
30% < C < = 40%	14	9	1	11	13	8
40% < C < = 50%	15	10	10	12	15	9
50% < C < = 60%	15	14	11	12	13	8
60% < C < = 70%	2	20	6	6	17	12
70% < C < = 80%	6	12	13	4	15	18
80% < C < = 90%	1	16	23	0	12	16
90% < C < = 100%	4	18	32	4	15	31

ling dulu tampaknya tidak ditemukan dalam pemilikan yang serba ekstensif ini.

Di antara BUMN ada juga yang memiliki perusahaan di berbagai industri seperti Pertamina, tetapi tidak dipandang sebagai masalah sosial. Pengusaha swasta juga ada yang memiliki beberapa perusahaan yang tersebar di beberapa industri, tetapi tidak diperlakukan sebagai masalah sosial. Yang tampaknya dianggap sebagai persoalan sosial terhangat adalah pemilik-pemilik keturunan Cina, bahkan tampaknya tidak hanya yang besar-besar. Dengan kata lain, dalam kritik terhadap konglomerat ada dimensi etnikal yang merupakan persoalan tersendiri dan tidak mungkin diselesaikan hanya melalui pemerataan dalam arti ekonomik. Secara serentak, Indonesia menjelang akhir abad ini menghadapi masalah keterbelakangan (*underdevelopment*), masalah ketidakadilan dan masalah kebangsaan yang secara simplistik kerap kali direduksi menjadi masalah konglomerat.

Kenyataan bahwa perusahaan atau kelompok perusahaan besar memainkan juga peran penting dalam akumulasi modal, sumber daya manusia, penciptaan nilai tambah dan lapangan kerja serta penanggulangan kendala-kendala lain yang dihadapi Indonesia mungkin juga dihargai oleh para kritikus bisnis besar, tetapi bobotnya tampaknya diberi kecil saja dibanding biaya-biaya yang dipersepsi timbul karena kehadiran mereka dalam ekonomi Indonesia. Penelitian mengenai peran ini kiranya sangat diperlukan, walaupun temuan empirikal mengenai peran-peran tersebut mungkin saja akan dipakai sebagai amunisi kritik baru daripada sebagai bahan untuk membuat gambaran yang lebih seimbang.

Pengendalian konsentrasi kini tampak sebagai imperatif politik bagi Indonesia.

Dari segi ekonomi pun ada alasan untuk mengkhawatirkan bahwa konsentrasi yang "terlalu tinggi" akan merusak persaingan dan karena itu juga efisiensi alokasi sumber. Di pihak lain, banyak juga yang berpendapat bahwa tingkat konsentrasi tertentu diperlukan dalam suatu ekonomi untuk mendorong inovasi atau efisiensi dinamik, walaupun untuk itu harus diderita inefisiensi statik. Inilah yang dikenal dalam literatur sebagai "Trade off Schumpeterian." Keperluan akan pertumbuhan industri yang lebih padat teknologi dan pengetahuan dan karena itu juga membutuhkan penelitian dan pengembangan yang lebih besar, semakin perlu disadari untuk dapat melihat konsentrasi tidak semata-mata sebagai "iblis," tetapi juga sebagai kondisi yang perlu bagi pertumbuhan yang semakin bertumpu pada kemampuan teknologi dan tidak semata-mata pada "buruh murah." Tingkat konsentrasi dalam industri komputer dunia misalnya sangat tinggi, tetapi ia disertai oleh inovasi yang terus-menerus yang berhasil menurunkan biaya dengan cepat dan karena itu memberi keuntungan kesejahteraan bagi konsumen. Dengan kata lain, bukan konsentrasi pada dirinya, melainkan pengaruhnya terhadap daya inovasi dan keprihatinan lain yang dihadapi suatu ekonomi yang menjadi inti persoalan konsentrasi.

Tingkat konsentrasi yang cocok dengan keperluan akan inovasi tampaknya tidak dapat ditentukan secara apriori. Tetapi karena imperatif politik yang disebut di muka, Indonesia sekarang memerlukan kebijakan yang dapat diandalkan menghadapi dampak-dampak yang tidak dikehendaki dari konsentrasi ekonomi. Di beberapa negara, kebijakan seperti ini diwujudkan dalam beberapa undang-undang yang bertujuan untuk memelihara persaingan sehat atau mencegah serta memberi sanksi praktek-

praktek tidak wajar dalam persaingan. Elemen-elemen pokoknya terdiri dari UU Perdagangan yang meliputi praktek-praktek curang dalam perdagangan seperti persekongkolan harga (*price fixing*) dan diskriminasi peserta pasar tertentu melalui embargo atau boikot oleh sekelompok peserta lain yang bersekongkol. Elemen utama kedua terdiri dari UU Anti Trust yang meliputi terutama kombinasi bisnis, apakah yang vertikal, horisontal atau diagonal (konglomerasi). Keampuhan kebijakan ini sering diragukan, tidak saja di Jepang dan Jerman Barat yang mewarisinya dari Amerika Serikat sesudah Perang Dunia II, tetapi juga di Amerika Serikat sendiri. Di samping itu, kebijakan persaingan justru cenderung melonggar belakangan ini. Seperti disinggung di depan, beberapa tahun terakhir justru dapat disebut sebagai musim bunga "aliansi," bahkan juga antara yang sangat besar-besar dalam suatu industri seperti General Motors dengan Toyota, Ford dengan Mazda, Motorola dengan Toshiba, Daimler Benz dengan Mitsubishi, Texas Instrument dengan Olivetti dan banyak sekali yang lain.

Namun demikian, kebijakan persaingan masih tetap hidup. Ia perlu dijajaki untuk Indonesia, mungkin dengan dilengkapi oleh UU Usaha Kecil. Melalui kebijakan seperti ini sesedikitnya dapat diharapkan bahwa para pelaku bisnis akan lebih takut terlibat dalam praktek bisnis curang. Menjadi tertuduh dalam persaingan curang dapat menimbulkan biaya tinggi bagi perusahaan, terutama dalam bentuk perburukan citra. Penanganan konsentrasi ini perlu ditempatkan pada urutan tinggi dalam agenda kebijakan ekonomi tahun-tahun mendatang. Masyarakat bisnis sendiri perlu ikut menjajakinya sebagai kelompok yang paling mengerti kerugian yang dapat timbul karena menjadi korban praktek curang dari pesaing.

Pertanyaan Sosial Politik

Paling sedikit sebagian dari pertanyaan ekonomi sebenarnya sekaligus adalah pertanyaan sosial dan politik. Pertumbuhan tinggi, stabilitas moneter, keseimbangan neraca pembayaran dan kesibukan penuh dari faktor-faktor oleh ekonom pun tidak diperlakukan sebagai tujuan akhir, melainkan sebagai "gerbang" kesejahteraan. Kalau keempat tujuan makroekonomi di atas dapat dicapai dalam waktu yang cukup panjang, maka pemerataan antar sektor, antar ruang dan antar kelas pendapatan akan terjadi. Semakin dekat suatu ekonomi ke situasi kesibukan penuh, semakin kuat dampak pemerataan dari tingkat pertumbuhan tertentu. Itulah yang sudah terjadi di banyak negara industri dan itulah juga yang mulai terjadi di negarane-negara industri baru Asia yang baru-baru ini mengalami sejenis "ledakan upah."

Joseph Schumpeter memberikan contoh yang menarik dengan mengatakan bahwa yang tipikal terjadi dalam suatu ekonomi kapitalis bukanlah perilaku perusahaan yang berlomba memproduksi sebanyak-banyaknya "stocking" untuk ratu yang sama, melainkan memproduksi "stocking" yang semula dipakai hanya oleh ratu supaya dapat dipakai oleh sebanyak-banyaknya wanita. Proses seperti ini dapat kita saksikan sampai hari ini. Industri buku mencari teknologi baru agar buku dapat dibaca oleh sebanyak-banyaknya orang; industri komputer tidak bersaing untuk melayani hanya departemen pertahanan, melainkan lingkaran konsumen yang sebesar mungkin; industri mobil tidak berlomba membuat sebanyak mungkin model limusin untuk sejumlah kecil orang dalam kelas pendapatan tertinggi, melainkan mencari teknologi baru untuk mencakup seluas mungkin penduduk. Tabel I mengindikasikan bahwa di Indonesia pun

proses ini dapat terjadi. "Perakyatan" ini terjadi berkat kenaikan pendapatan menyusul pertumbuhan dan penurunan harga relatif banyak produk menyusul kelimpahan relatif yang timbul karena pertumbuhan.

Dengan kata lain, kemajuan ekonomi adalah alat sosial yang ampuh, Mula-mula hanya berupa "tetesan" (*trickle down*), tetapi suatu saat menjadi "bocoran." Masalah adalah waktu yang perlu sampai "tetesan" disusul oleh "bocoran" yang pada dasarnya adalah tergantung dari kelanggengan raihan tinggi dalam ekonomi yang bersangkutan. Dalam masa keterbelakangan ini banyak sekali pertanyaan sosial yang terkadang bahkan melebihi batas toleransi terhadap kesenjangan, baik dalam ekonomi yang sosialis maupun yang kapitalis. Itu dialami oleh Eropa Barat maupun Amerika Serikat seperti tercermin dalam "perang distribusi" (*Verteilungskampf*) yang memang diizinkan. Uni Soviet juga mengalaminya seperti tercermin dalam "perang alokasi" antara industri berat yang memerlukan akumulasi modal cepat atau represi upah dan industri barang konsumsi. Jepang dan negara industri baru Asia Timur juga mengalaminya. Pertanyaan

selanjutnya adalah peluang dan kendala bagi kebijakan sosial aktif dalam masa keterbelakangan ini.

Banyak sekali pertanyaan sosial yang dihadapi Indonesia dewasa ini. Pertama-tama ada masalah kesenjangan pedesaan-perkotaan dilihat dari segi pendapatan maupun ketersediaan infrastruktur yang paling dasar seperti pendidikan, kesehatan, transportasi, telekomunikasi dan energi. Kedua, berbagai jenis kesenjangan sektoral juga membandel. Perubahan komposisi penduduk yang bekerja menurut sektor lebih lambat daripada perubahan komposisi produk domestik bruto. Tidak saja masih lebih dari separuh yang bekerja di sektor pertanian, tetapi tingkat pendidikan rata-rata mereka pun lebih rendah, begitu juga pendapatannya. Tabel 2 memuat beberapa indikator kesenjangan ini. Persentase pekerja bergaji atau berupah rendah di sektor pertanian misalnya adalah jauh lebih besar daripada di sektor industri pengolahan dan jasa-jasa. Ketiga, mayoritas yang sangat besar dari penduduk yang bekerja dalam 1987 adalah swakerja yang tidak dibantu orang lain, swakerja yang dibantu oleh pekerja keluarga, dan buruh keluarga. Yang

Tabel 2

JUMLAH INDUSTRI ISIC 5 DIGIT
MENURUT PERUBAHAN INDEKS KONSENTRASI

Perubahan Tingkat Konsentrasi 1983-1987

	1 Perusahaan	4 Perusahaan	10 Perusahaan
Turun dengan 5% atau kurang	28	25	35
Turun dengan 5% lebih sampai 10%	8	12	15
Turun dengan lebih dari 10%	39	40	31
Konsentrasi Menaik	44	42	38

hidup sebagai buruh masih relatif kecil yaitu sekitar 18 juta dari 73 juta orang. Lebih sedikit lagi yang bekerja sebagai pengusaha dengan pekerja tetap, yaitu hanya 6 di antara setiap 1.000 penduduk yang bekerja. Dengan kata lain ada kesenjangan besar menurut status pekerjaan. Pertanyaan perburuhan bagi yang berstatus buruh memang adalah pertanyaan penting, tetapi bagi Indonesia pertanyaan swakerja kiranya masih lebih penting. Keempat, pendidikan rata-rata angkatan kerja Indonesia masih rendah. Dua puluh empat dari setiap 1.000 penduduk usia 10-14 tahun dan 681 dari setiap 1.000 penduduk usia 40 tahun ke atas masih buta huruf. Angka putus sekolah masih tinggi dan bagian yang besar mengalami putus sekolah tersebut karena ketidakmampuan membiayai pendidikan lanjutan. Dari 168 juta penduduk tahun 1987 hanya 1 (satu) juta atau 0,61% yang menamatkan pendidikan tinggi, termasuk akademi. Persoalan pendidikan ini perlu ditonjolkan sebagai pertanyaan sosial karena dugaan yang sangat kuat bahwa antara tingkat pendidikan dan tingkat pendapatan ada hubungan positif yang kuat. Kelima, di masing-masing sektor ekonomi ada kesenjangan antara perusahaan rumah tangga, kecil, sedang dan besar. Industri rumah tangga dan industri kecil misalnya mewakili kelompok yang jauh lebih besar dalam industri pengolahan, tetapi pangsa mereka dalam nilai tambah adalah kecil sekali.

Survei di atas masih jauh dari lengkap, tetapi cukup kiranya untuk menunjukkan betapa mendasarnya masalah sosial yang masih akan dihadapi Indonesia dalam tahun-tahun mendatang. Yang hendak dijajaki selanjutnya adalah kebijakan sosial yang sepadan dengan masalah-masalah ini dengan biaya terendah dari segi pelambatan raih

ekonomi. Keselarasan antara kebijakan sosial dan kebijakan ekonomi adalah suatu imperatif. Kebijakan sosial yang menimbulkan distorsi kuat akan kehabisan bahan bakar dalam waktu yang tidak lama.

Mencari Kebijakan Sosial

Dalam sistem ekonomi Indonesia sekarang sudah dikenal berbagai unsur kebijakan sosial. Mereka dapat ditemukan dalam regulasi izin usaha (*entry regulation*) yang mencadangkan bidang usaha tertentu hanya untuk perusahaan kecil sebagaimana dapat dilihat dalam Daftar Skala Prioritas. Sebagian lagi ditemukan dalam regulasi pemilikan seperti Perkebunan Inti Rakyat dan skema serupa dalam peternakan, pertambakan dan penangkapan ikan laut. Melalui skema ini ekspansi usaha besar dikaitkan dengan ekspansi usaha kecil. Lebih sering lagi adalah penggunaan kebijakan harga untuk mencapai tujuan sosial, baik dalam *pasar faktor* maupun dalam pasar barang. Dalam pasar ketenagakerjaan dikenal upah minimum dan upah maksimum; dalam pasar modal dikenal tingkat bunga preferensial seperti yang dikenakan atas Kredit Usaha Kecil dan beberapa kredit fasilitas lain; dalam pasar barang dikenal harga tetap atau yang ditentukan pemerintah seperti harga BBM, harga jasa angkutan dan harga listrik, harga patokan seperti harga semen dan harga fleksibel seperti harga gabah. Harga termasuk variabel ekonomi yang sangat sering digunakan di Indonesia sebagai alat distribusi.

Lebih jauh, penyediaan jasa-jasa sosial seperti jasa pendidikan dan jasa kesehatan juga merupakan unsur penting kebijakan sosial Indonesia. Tentu saja masih harus disebut progresivitas pajak yang sayangnya

tidak diketahui saat ini. Adanya tiga tingkat yang berbeda dalam tarif pajak pendapatan Indonesia belum menunjukkan apa-apa tentang progresivitas yang mestinya diukur menurut "pengorbanan" karena pembayaran pajak. Di samping itu, ada dugaan kuat bahwa kelompok pendapatan tinggi masih dapat menempuh berbagai cara untuk membayar pajak kurang dari yang seharusnya. Akhirnya, di samping pemerintah ada banyak Lembaga Swadaya Masyarakat yang bergerak sebagai badan sosial, dengan atau tanpa bantuan pemerintah.

Sejauh mana kebijakan sosial yang sekarang memadai, hanya dapat dinilai atas dasar penelitian empirikal. Tetapi terlepas dari kecermatannya, ada persepsi kuat di Indonesia dewasa ini bahwa kebijakan sosial sangat tidak memadai. Walaupun jasa pendidikan mengalami ekspansi cepat misalnya, masih banyak penduduk yang menghentikan pendidikannya karena alasan keuangan. Upah di bawah upah minimum masih berlaku dalam beberapa hal dan tampaknya sulit sekali diperangi dalam pasar ketenagakerjaan yang ditandai oleh kelebihan besar dari penawaran atas permintaan, jika pun usaha-usaha seperti dilakukan oleh pengadilan baru-baru ini diperkuat. Subsidi yang ditawarkan melalui harga yang ditetapkan lebih rendah daripada harga "keseimbangan" memang dinikmati juga oleh kelas pendapatan rendah, tetapi lebih dinikmati lagi oleh kelas pendapatan tinggi karena konsumsi mereka yang lebih besar. Tingkat bunga preferensial dari kredit usaha kecil juga mungkin dinikmati oleh kelas pendapatan yang tidak dimaksudkan. Masalah-masalah seperti ini kiranya akan tetap dihadapi selama instrumen-instrumen sosial mengambil bentuk sebagai penyimpangan dalam aturan-aturan ekonomi.

Jika disetujui bahwa Indonesia tidak mempunyai pilihan lain kecuali sistem ekonomi yang semakin terbuka, terutama di antara sesama peserta dalam negeri, yang berarti minimasi regulasi yang menimbulkan distorsi, dan bahwa persaingan sesuai kekuatan pasar cenderung memperburuk konsentrasi, prakarsa-prakarsa apakah yang perlu dibuat dalam kebijakan sosial? Aneka prakarsa tentu patut dipertimbangkan dalam hubungan ini. Diskusi berikut akan dikaitkan dengan demokrasi ekonomi dan koperasi yang sesedikitnya sejak dua tahun terakhir sudah menjadi topik hangat di Indonesia.

Ada berbagai tafsir mengenai demokrasi ekonomi. Bagi seorang sosialis sampai sebelum New Deal Roosevelt dan bagi beberapa orang juga sampai hari ini, demokrasi ekonomi adalah antitesis kapitalisme dengan pemilikan privatnya di satu pihak dan antitesis perencanaan sentral dengan pemilikan negara di lain pihak karena di dalam kedua tata pemilikan ini diizinkan "pekerja upahan" (*hired workers*). Salah satu ciri demokrasi ekonomi, dengan demikian adalah pemilikan komunal atau koperasi seperti yang berlaku dalam "labour economy" Histadrut Israel atau dalam "Workers' Self-Management" Yugoslavia yang memang dirancang sebagai antitesis Stalinisme. Kelompok yang lebih moderat tidak mempertentangkan demokrasi ekonomi dengan pemilikan privat atau negara dan melihat manajemen perusahaan sebagai gelanggang demokrasi ekonomi (*Betriebsdemokratie*) yang setelah evolusi panjang menghasilkan antara lain UU Kodeterminasi Jerman. Menurut UU ini setiap perusahaan sangat besar di Jerman wajib membentuk Dewan Pengawas Perusahaan di mana wakil pemilik dan wakil buruh duduk secara paritetis (dengan suara yang sama). Dewan ini berwenang membentuk

dan membubarkan pimpinan perusahaan dan merumuskan kebijakan perusahaan. Dalam hal hasil pemungutan suara tidak menghasilkan mayoritas, maka perwakilan pemilik dalam Dewan diberi satu suara tambahan.

Ada juga yang merumuskan demokrasi ekonomi sebagai suatu proses yang ditandai oleh pemerataan pemilikan alat produksi utama. Itu berarti pemerataan konsesi perburuan dalam masyarakat *pemburu*, pemerataan lahan pertanian dalam masyarakat agraris, pemerataan pemilikan barang modal dalam masyarakat industri, dan pemerataan informasi dan kemampuan pengolahan dan penggunaannya dalam masyarakat informasi yang pada intinya berarti pemerataan pendidikan.

Penonjolan pemilikan alat produksi dalam demokrasi ekonomi didasarkan atas suatu asumsi bahwa antara pemilikan dan kekuasaan ekonomi ada hubungan langsung yang positif. Ia dipandang sebagai sumber kekuasaan dalam pembuatan keputusan-keputusan penting dalam suatu perusahaan. Tetapi asumsi ini tampak semakin terlalu berani (*heroic*) dari tahun ke tahun. Dalam perusahaan besar, apakah perseroan publik atau tidak, kiranya manajemen mengungguli pemilik dalam penguasaan informasi dan, karena itu juga, dalam pembuatan keputusan. Dilihat dari segi ini, kenaikan jumlah perseroan publik di Indonesia kiranya adalah perkembangan yang menggembirakan.

Lebih longgar lagi adalah pengertian demokrasi ekonomi menurut GBHN 1988. Dalam dokumen politik ini, koeksistensi tiga tata pemilikan diakui, demikian juga hak untuk berusaha. Yang disisihkan dari demokrasi ekonomi adalah monopoli yang merugikan dan pemusatan kekuatan ekonomi di tangan "golongan tertentu." Yang sekarang

terasa sebagai kelemahan dalam konteks Indonesia adalah ketidakadaan terjemahan konkrit yang dapat dipakai sebagai kerangka acuan dalam implementasi demokrasi ekonomi.

Di tengah kemandegan diskusi mengenai demokrasi ekonomi inilah mengencar kritik terhadap "konglomerat" yang sampai batas tertentu juga memuat sentimen etnikal. Ketika menyajikan RAPBN 1990/1991 ke DPR pada tanggal 4 Januari 1990, Presiden mengumumkan prakarsa baru berupa himbauan mengenai pengalihan sampai 25% saham perusahaan swasta yang sehat kepada koperasi yang sehat. Himbauan ini disusul kemudian oleh pertemuan Tapos dengan sejumlah pengusaha besar, umumnya keturunan Cina, dengan maksud mempercepat pelaksanaan himbauan 4 Januari 1990. Tidak lama kemudian sejumlah pengusaha besar sudah mengumumkan kesediaan mereka untuk mengalihkan sejumlah tertentu dari saham mereka kepada koperasi.

Masih banyak pertanyaan yang belum terjawab sehubungan dengan implementasi himbauan ini. Apakah pengalihan saham kepada koperasi akan menjadi aturan umum bagi perusahaan besar termasuk BUMN, apakah saham yang harus dialihkan harus mencapai 25%, apakah pemilikan saham perusahaan swasta akan sangat menolong perkembangan koperasi, baru merupakan sebagian dari pertanyaan-pertanyaan ini. Jika pun di dunia ini, termasuk di negara kapitalis, banyak koperasi yang mampu menyaingi perusahaan swasta atau BUMN, dan jika pun di Indonesia terdapat beberapa koperasi yang tergolong besar dan berhasil sebagai badan usaha, belum kesiangan untuk mempertanyakan apakah koperasi akan pernah dapat menjadi soko guru ekonomi, kalau dalam kebijakan koperasi tidak diper-

kenalkan terobosan kebijakan selain yang menyangkut pemilikan saham perusahaan swasta. Ada ketentuan-ketentuan yang justru menyulitkan perkembangan koperasi di Indonesia. Kalau dalam sektor swasta dan BUMN diperkenalkan berbagai deregulasi, dalam kebijakan koperasi pun diperlukan berbagai deregulasi seperti yang menyangkut pembatasan wilayah operasi suatu KUD, pembatasan hak suara seorang anggota terlepas dari bagian modalnya dan pendekatan birokratik dalam penilaian keberhasilan koperasi. Dengan pembatasan-pembatasan ini akan sangat sulit bagi suatu koperasi untuk dapat berhasil menyaingi bangun usaha yang lain.

Kompromi Politikal

Setiap masyarakat, lebih-lebih yang belum maju, selalu dihadapkan pada imperatif pengejaran tingkat efisiensi maksimum statis dan dinamik di satu pihak dan tingkat keadilan yang maksimum di lain pihak. Kedua tujuan ini tidak selalu berlawanan. Seperti disinggung di depan, efisiensi yang tinggi sudah memungkinkan akumulasi modal yang cepat di banyak negara. Atas dasar akumulasi ini dimungkinkan terobosan-terobosan teknologi yang memungkinkan lingkaran yang semakin besar dari masyarakat untuk menikmati berbagai alat pemuas kebutuhan yang semula hanya dinikmati lingkaran kecil. Tetapi dalam banyak hal ada "trade off" antara efisiensi dan keadilan, apalagi ketika suatu ekonomi masih menghadapi kelebihan besar dari penawaran atas permintaan tenaga kerja.

Kompromi antara efisiensi maksimum dan keadilan maksimum adalah keputusan politikal. Karena itu, dalam suatu negara demokratik ia sering berubah jika terjadi

pergantian pemerintahan, walaupun semakin jarang secara ekstrim menyusul penguatan konvergensi dalam program ekonomi dan sosial dari partai-partai politik yang berpotensi membentuk mayoritas. Kejutan-kejutan masih tetap dapat terjadi, sekali suatu partai politik menjadi partai yang berkuasa. Namun di negara-negara yang sudah maju, ada sejenis aturan umum dalam pencarian kompromi antara efisiensi maksimum dan keadilan maksimum, yaitu pemisahan antara kebijakan alokasi sumber dan kebijakan sosial, walaupun tidak pernah secara murni. Penyelipan mekanisme sosial dalam mekanisme alokasi seperti pengaturan harga dalam sektor pertanian dan hambatan impor dalam industri yang sedang kehilangan daya saing internasional memang masih terus dicoba, tetapi hasilnya tidak saja inefisiensi, tetapi juga pemerataan terbalik dalam arti yang lebih menguntungkan kelas pendapatan atas.

Jabaran demokrasi ekonomi yang sedang dicari Indonesia dewasa ini mungkin tidak jauh berbeda dari kompromi antara maksimasi efisiensi dan maksimasi keadilan. Kalau demikian, yang harus dirumuskan lebih lanjut adalah sistem alokasi yang menjamin efisiensi dan sistem sosial yang menjamin keadilan. Rumusan ini tidak akan pernah tuntas. Dari partai-partai politik dalam Indonesia yang demokratik memang diharapkan komitmen terhadap efisiensi dan keadilan, tetapi adalah wajar kalau pemerintah yang dibentuk Golkar berbeda dari yang dibentuk PPP atau PDI dalam titik berat program masing-masing.

Sejarah yang sangat panjang sudah membuktikan keunggulan pasar terhadap perencanaan sentral dalam pengejaran tingkat efisiensi yang maksimum dalam alokasi sumber-sumber yang terbatas. Persaingan sem-

purna sering diidealkan dalam hubungan ini, walaupun di pihak lain ketidaksempurnaan sampai batas tertentu justru dianggap perlu bagi perbaikan efisiensi jangka panjang. Tetapi yang penting digarisbawahi dalam hubungan dengan efisiensi alokasi sumber adalah keberfungsian persaingan. Bisa saja dalam suatu industri seperti industri kapal terbang dan komputer hanya ada sedikit peserta, tetapi intensitas persaingan tetap tinggi. Karena itu, yang harus dicari selanjutnya adalah faktor-faktor yang mempengaruhi intensitas persaingan.

Transparansi adalah faktor yang pertama. Itu berarti ketersediaan informasi pasar dengan syarat dan biaya yang sama bagi setiap peserta persaingan. Maka itu perlindungan hak paten dan hak cipta pun tidak abadi. Efisiensi alokasi akan suboptimal kalau tata kota misalnya tidak terbuka untuk semua peserta dalam industri real estate. Hal yang sama akan terjadi kalau perubahan kebijakan tertentu diketahui lebih dulu oleh peserta tertentu karena koneksi politik misalnya, atau kalau peserta tertentu menikmati keistimewaan untuk melanggar ketentuan umum seperti ketentuan perburuhan, ketentuan perlindungan lingkungan, ketentuan kesehatan dan ketentuan keamanan, terlepas dari apakah keistimewaan itu berasal dari pengecualian resmi atau dari keputusan perusahaan untuk menjadi penunggang bebas (*free rider*).

Pintu terbuka (*free entry*) adalah faktor kedua. Yang terjadi dalam ekonomi Indonesia ketika banyak industri ditutup dengan niat untuk memungkinkan peserta yang sudah ada menikmati "economies of scale" sebenarnya adalah pemupukan rente yang tercermin dalam harga yang lebih tinggi daripada harga penjernih pasar (*market clearing price*). "Economies of scale" yang dinikmati

peserta yang diistimewakan pada waktu yang sama adalah "diseconomies" bagi ekonomi nasional yang dikenal sebagai "biaya tinggi" di Indonesia. Ironinya, perusahaan-perusahaan dalam industri yang tertutup jarang sekali yang efisien. Yang mereka lakukan justru adalah kasak-kusuk atau "lobbying" untuk mengabadikan ketertutupan industri, bukan karena mereka tidak mampu memperbaiki efisiensi, melainkan untuk memaksimalkan rente. Bahwa populasi pengusaha di Indonesia masih kecil, untuk sebagian kiranya adalah konsekuensi logis dari kebijakan "pintu tertutup" yang dianut sampai sesedikitnya pertengahan 1980-an dan sampai hari ini di banyak industri. Produk-produk yang di luar Indonesia merupakan pesaing yang keras, di Indonesia dapat bernaung di bawah satu keagenan seperti dalam hal industri otomotif dan kemajuan yang dikejar melalui pembatasan ini tidak kunjung terjadi.

Faktor ketiga adalah keterbukaan suatu pasar untuk ditingkatkan oleh peserta yang kalah persaingan. Memang banyak perusahaan di dunia ini yang tidak dibiarkan bangkrut oleh pemerintah dan masyarakat karena pertimbangan sosial dan politik seperti pertimbangan pemeliharaan kesempatan kerja atau pertimbangan pseudo-ekonomik seperti kehilangan kapasitas produktif karena kebangkrutan. Tetapi penyelamatan perusahaan yang hampir bangkrut yang juga sering terjadi di Indonesia, juga mempunyai dampak negatif terhadap efisiensi alokasi karena menghalangi peserta pasar yang unggul dalam pemanfaatan keunggulannya sampai maksimum.

Dari uraian di atas kiranya jelas bahwa mekanisme pasar adalah justru kebalikan hukum rimba. Berbeda dengan perang yang menghalalkan hampir setiap instrumen un-

tuk menaklukkan musuh, persaingan dalam pasar justru berlangsung di dalam aturan-aturan, baik yang berupa hukum positif maupun yang berupa kebiasaan. Maka itu, negara yang menganut ekonomi pasar seperti Amerika Serikat, Eropa Barat dan Jepang umumnya mengenal berbagai undang-undang yang secara langsung bermaksud untuk melindungi persaingan seperti UU Anti-trust atau secara tidak langsung bersifat demikian, seperti UU Perusahaan. Sesudah lima tahun deregulasi mungkin kedegaran janggal kalau dikatakan bahwa salah satu kelemahan dalam sistem ekonomi masih tetap terletak dalam kurangnya persaingan dan bukan sebaliknya. Persaingan di kebanyakan pasar di Indonesia kiranya masih sangat tidak sempurna. Koneksi antara perusahaan dengan pemerintah dan sesama perusahaan kiranya masih sangat penting dalam kemenangan persaingan. Di bawah kondisi ini, pemerataan kesempatan berusaha dihadapkan pada hambatan besar, lebih-lebih bagi pendatang baru dari lingkaran pengusaha kecil yang merasakan biaya koneksi terlalu tinggi untuk skala usahanya.

Kebijakan ekonomi yang mengarah pada penguatan persaingan bukanlah kebijakan yang asosial. Tetapi persaingan juga bukan "Lampu Aladin." Banyak persoalan-persoalan yang tidak dapat dipecahkan oleh mekanisme pasar, sebagian di antaranya bahkan pertanyaan alokasi seperti "eksternalitas." Seandainya keputusan pertahanan dipercayakan pada setiap orang, mungkin sekali produksinya tidak pernah terjadi karena setiap orang berharap untuk dilindungi oleh pasukan keamanan yang dibentuk tetangganya. Seandainya keputusan pendidikan dipercayakan kepada setiap orang, mungkin akan banyak sekali anak-anak usia sekolah yang dipekerjakan orang tuanya karena pendapatan masa kini yang

kecil pun bisa lebih menggiurkan daripada pendapatan masa depan yang lebih besar. Seandainya setiap buruh harus merundingkan sendiri syarat hubungan kerjanya dengan majikannya, mungkin sekali ia akan memperoleh perlakuan sub-standar, terutama kalau kelebihan penawaran menandai pasar ketenagakerjaan. Kalau setiap orang sakit harus memikul sendiri biaya pemulihan kesehatan yang terbentuk menurut mekanisme pasar, sejumlah besar penduduk Indonesia mungkin akan memilih bekerja walaupun sakit-sakitan daripada harus membayar biaya pemulihan kesehatan. Dan seandainya setiap orang Indonesia yang pensiun harus mencari pekerjaan baru untuk dapat membiayai hidup selama sisa umur, ketidaktenangan kerja akan sangat mengganggu perusahaan.

Jika melalui deregulasi efisiensi alokasi dalam ekonomi Indonesia sudah tampak membaik, maka dari kebijakan sosial diharapkan instrumen-instrumen yang dapat mengkompensasi dampak kepincangan yang sering menyertai mekanisme pasar. Ke dalam instrumen-instrumen ini termasuk APBN yang lebih berorientasi sosial daripada selama ini, baik dalam segi pemajakan maupun dalam pengeluaran. Jika progresivitas pajak diperkuat, pengaruhnya terhadap investasi mungkin akan negatif. Tetapi pengaruh negatif seperti ini dapat diminimasi melalui peningkatan kebebasan berusaha dan kepastian dalam kebijakan investasi. Jika kenaikan pengeluaran sosial seperti untuk pendidikan, jasa kesehatan dasar dan bantuan sosial bagi kelas pendapatan terendah menyebabkan kendala baru dalam pembiayaan dari apa yang selama ini dihitung sebagai infrastruktur, partisipasi swasta dalam berbagai modus dalam pengadaan infrastruktur ekonomik ini dapat diperkuat seperti sudah mulai terjadi dalam jalan raya

dan telekomunikasi. Perubahan ini tidak dapat didiskusikan secara rinci pada kesempatan ini. Tetapi penguatan demokrasi ekonomi di Indonesia kiranya memang perlu sangat mengandalkan APBN, baik segi penerimaan maupun segi pengeluaran.

Instrumen kedua adalah asuransi sosial yang dibangun secara bertahap. Yang terpenting dalam hubungan ini kiranya adalah asuransi kesehatan dan asuransi pensiun yang bersifat obligatoris. Pembiayaan premi dapat dibagi secara tripartit tanpa harus sama antara tertanggung, majikannya dan pemerintah. Tetapi dalam kondisi ekonomi Indonesia sekarang, pemasyarakatan asuransi sosial ini terbentur pada kenyataan bahwa bagian terbesar dari penduduk Indonesia yang bekerja adalah yang swakerja

dengan atau tanpa buruh keluarga, sementara pengusaha dengan pekerja tetap masih merupakan minoritas kecil seperti didiskusikan di bagian depan. Tetapi ini bukan hambatan yang mustahil untuk diatasi. Jasa yang dicakup oleh asuransi kesehatan misalnya dapat dibatasi pada yang mendasar pada tahap permulaan sesuai dengan kondisi ekonomi spesifik yang dihadapi.

Perubahan-perubahan yang diusulkan di atas kiranya tidak wajar diperlakukan sebagai perubahan yang rutin. Mereka menyangkut perubahan arah dan karena itu, memerlukan dukungan politik. Itu berarti bahwa dalam perumusannya diperlukan proses demokratis yang melibatkan tidak saja pemerintah dan parlemen, tetapi juga kalangan bisnis sendiri dan pusat-pusat lain dari pembentukan opini publik.

