

Dr. Bustanul Arifin

**Formasi Makro-Mikro
EKONOMI INDONESIA**

INDEF

**FORMASI MAKRO-MIKRO
EKONOMI INDONESIA**

FORMASI MAKRO-MIKRO EKONOMI INDONESIA

Oleh:
Dr. Bustanul Arifin

Penerbit Pustaka INDEF

Jl. Wijayakarta II, No. A-4

Kuningan Barat, Jakarta 12710

e-mail: indef@indo.net.id

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam Terbitan (KDT)

Arifin, Bustanul -- Formasi Makro-Mikro Ekonomi Indonesia
Jakarta: Pustaka INDEF, 2002.

x + 182 hlm.; 14,5 x 21 cm

ISBN 979-97810-0-0

**FORMASI MAKRO-MIKRO EKONOMI
INDONESIA**

Oleh: Dr. Bustanul Arifin

ISBN: 979-97810-0-0

Cetakan Pertama: Juli 2002

Hak Cipta © pada Penulis

Diterbitkan oleh Pustaka INDEF

Desain sampul: Sarwo Edhie

*Dilarang keras mengutip, menjiplak, memfotokopi sebagian atau seluruh isi
buku ini serta memperjualbelikannya tanpa seijin tertulis dari penulis.*

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang

© Bustanul Arifin

KATA PENGANTAR

Empat tahun sudah perjalanan reformasi ekonomi Indonesia. Namun, pencapaian yang diharapkan masih jauh dari memuaskan, jika tidak dikatakan tanpa arah yang jelas. Kebijakan makroekonomi berjalan sendiri tanpa dapat dipengaruhi oleh kondisi dan fenomena tingkat mikro yang juga mencari format yang kompatibel dengan nafas agenda reformasi. Hal yang perlu dijadikan acuan adalah bahwa sistem dan kelembagaan ekonomi amat terkait dengan keberdaulatan negara. Apa pun ideologi yang dianut, tingkat keberdaulatan negara juga amat bergantung pada keberkerjaan (*workability*) sistem ekonomi dan proses-proses politik yang terjadi. Bentuk negara boleh saja berganti-ganti, namun keberdaulatan negara akan sangat menentukan perjalanan sistem dan kelembagaan ekonomi sesuai dengan pola interaksi dan keterkaitan antara pemerintah sebagai penyelenggara negara, sektor swasta sebagai pelaku ekonomi, masyarakat madani sebagai pengusung nilai-nilai yang dianut dalam suatu negara.

Buku yang berjudul “Formasi Makro-Mikro Ekonomi Indonesia” ingin menyampaikan pesan utama betapa pentingnya formasi makro-mikro dalam upaya membangun, merumuskan, melaksanakan dan mengevaluasi kebijakan ekonomi Indonesia. Perjalanan ekonomi Indonesia bukan semata persoalan manajemen bisnis di tingkat mikro namun sangat berkait dengan formasi kebijakan di tingkat makro dan kemampuan mensiasati dan menemukan terobosan strategi di tingkat entrepreneur. Keterpaduan formasi makro-mikro inilah yang diangkat menjadi tema sentral buku ini, yang dirangkai dalam struktur penyajian yang tidak rumit, namun tetap mengedepankan obyektivitas dengan metode analisis positif yang rasional

Buku ini benar-benar dimaksudkan untuk mengantar kepada pemahaman yang lebih komprehensif tentang formasi kebijakan makro dan strategi reposisi di tingkat mikro, yang amat memadai sebagai bahan rujukan atau pengantar diskusi yang lebih komprehensif. Materi yang dibahas juga mengandung dimensi yang aktual dan hangat dibicarakan di tengah masyarakat. Selain mudah dicerna, materi dalam buku ini tidak mengandung istilah teknis ekonomi yang rumit. walaupun kandungan ilmiah dan argumen akademik dipertahankan.

Penulis menyampaikan terima kasih yang tak terhingga pada berbagai pihak yang telah memberi inspirasi dan membantu penyelesaian buku ini. Penghargaan khusus pantas diberikan kepada teman-teman seperjuangan di dunia akademik, swasta dan pemerintah. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Pustaka INDEF yang telah mendorong penulis untuk menghasilkan karya-karya ilmiah dan pemikiran akademik yang lebih baik lagi. Saran dan kritik konstruktif senantiasa diharapkan untuk penyempurnaan di masa mendatang. Selamat menikmati buku ini.

Jakarta, Juli 2002

Penulis,

Dr. Bustanul Arifin

DAFTAR ISI

Bab		
Halaman		
	Kata Pengantar	v
1.	Pendahuluan: Ekonomi dan Keberdaulatan Negara	1
	<p style="text-align: center;">Bagian I. Indikator Makro</p>	
2.	Fondasi Pemulihan Ekonomi	9
3.	Ekonomi Makro dan Pertumbuhan Sektor	20
4.	Konsekuensi Integrasi dengan Ekonomi Global	31
5.	LoI-IMF dan Agenda Kebijakan Ekonomi	38
6.	Informasi Asimetris dalam Pengelolaan Anggaran Negara	45

***Bagian II.
Fenomena Mikro***

7.	Reforma BUMN: Prinsip Dasar dan Sekuensi Privatisasi	59
8.	Antiklimaks Skema PKPS	66
9.	Strategi Pemberdayaan Usaha Kecil Menengah	72
10.	Kelangkaan Pupuk dan Ketahanan Pangan	81
11.	Pengembangan Agribisnis di Era Globalisasi	88

***Bagian III.
Integrasi Kebijakan***

12.	Pengendalian Impor Beras dengan Bea Masuk	105
13.	Monopoli Struktural dan Korupsi Sistemik	112
14.	Restrukturisasi Korporasi Sumberdaya Alam	118
15.	DAU, Transfer Fiskal dan Keadilan Ekonomi	124
16.	Antisipasi Kekeringan: Kebijakan dan Prioritas	144
17.	Pembangunan Daerah Berbasis Permintaan	150
18.	Pengembangan Ekonomi Daerah melalui Kemitraan	160
19.	Penutup: Reformulasi Kebijakan Makro, Reposisi Strategi Mikro	170
	Daftar Pustaka	177

BAB 1

PENDAHULUAN

Ekonomi dan Keberdaulatan Negara

Setelah berlangsung empat tahun lebih, perjalanan agenda reformasi ekonomi Indonesia seakan tidak beranjak, masih berjalan di tempat dan menjadi arena diskusi publik, tanpa arah yang jelas yang dapat melegakan masyarakat. Sebagian masyarakat beranggapan bahwa pencarian format baru suatu sistem ekonomi tidak semudah menurunkan penguasa dan mengganti pemimpin politik, tapi memerlukan suatu penataan ulang (reformat) seluruh komponen yang berhubungan dengan kelembagaan ekonomi. Sebagian lagi tidak ragu-ragu untuk menyatakan bahwa beberapa “keteraturan” yang tercipta pada fase sebelum reformasi, perlu dipelajari secara cermat, direvisi dan disempurnakan sedemikian rupa agar dapat dimanfaatkan secara baik pada periode sekarang dan ke depan.

Titik temu dari kedua argumen di atas adalah bahwa sistem dan kelembagaan ekonomi amat terkait dengan keberdaulatan negara. Apa pun ideologi yang dianut, tingkat keberdaulatan negara juga amat bergantung pada ke bekerjaan (*workability*) sistem ekonomi dan proses-proses politik yang terjadi. Bentuk negara boleh saja berganti-ganti, namun keberdaulatan negara akan sangat menentukan perjalanan sistem dan kelembagaan ekonomi sesuai dengan pola interaksi dan keterkaitan (*linkages*) antara pemerintah sebagai penyelenggara negara, sektor swasta sebagai pelaku ekonomi, masyarakat madani (*civil society*) sebagai pengusung nilai-nilai yang dianut dalam suatu negara.

Bentuk negara Indonesia memang masih abstrak, dan sampai kapanpun suatu negara tidak akan pernah merasa memiliki suatu sistem ekonomi negara yang final. Banyak yang beranggapan bahwa sistem ekonomi kapitalisme ala Indonesia sangat percaya pada pasar sebagai suatu mekanisme yang menciptakan pilihan-pilihan sosial. Mereka memperlakukan pilihan-pilihan politik dan sosial agak jauh terlepas dari mekanisme pasar. Jika ekonomi politik dianggap saling mempengaruhi, maka tidak ada analisis dan penjelasan memuaskan yang mampu menjembatani keduanya.

Di tengah kegalauan seperti itu, para pendukung argumen ekonomi neoklasik senantiasa menganjurkan peran pemerintah seminimal mungkin. Mereka berada pada tingkat keragu-raguan yang hebat, walaupun sebenarnya cukup yakin bahwa kemunduran suatu bangsa merupakan kombinasi akibat dari suatu kegagalan politik pemerintah dan kegagalan pasar itu sendiri. Implikasinya adalah bahwa negara dapat dianggap sebagai suatu institusi yang berbahaya (*pernicious state*) bahkan menjadi negara predator (*predatory state*) karena kehadirannya sering menjadi faktor distortif dalam perekonomian.

Ekonomi Kelembagaan

Ketika perekonomian Rusia dan negara-negara Eropa Timur (eks Uni Soviet) hancur berantakan pada tujuh tahun terakhir ini, banyak sekali para ahli ekonomi (pasar) mulai yakin bahwa pasar yang mampu berfungsi dengan baik (*well-functioning markets*) hanya dapat tegak apabila dibangun di atas suatu negara yang berdaulat (*nation state*). Dengan kata lain, anggapan klasik di antara para ekonom arus tengah (*mainstream economists*) bahwa pasar akan tegak dan bekerja baik apabila tidak ada campur tangan pemerintah terlihat semakin hambar, jika tidak dapat dikatakan keliru sama sekali.

Krisis yang menimpa perekonomian Indonesia saat ini sangat identik dengan ketidak bekerjaan suatu sistem ekonomi

pasar yang terjadi di Rusia itu. Adanya suatu sistem ekonomi pasar dan kapitalisme semu, fenomena konglomerasi yang hampir tidak beradab, tingkah kolusi-korupsi dan koncoisme yang sangat kronis, penguasaan aset dan sumberdaya produktif di kalangan segelintir pelaku ekonomi yang mengatasnamakan efisiensi dan ekonomi pasar, gejala ketimpangan yang sangat meresahkan itu adalah sedikit saja dari sekian banyak ketidakmampuan atau ketidakhandalan suatu *nation state*.

Keterpurukan ekonomi sekarang ini jelas sekali merupakan suatu indikasi kuat bahwa pasar **hanya** mampu bekerja dengan mulus -- dengan biaya transaksi yang rendah -- apabila sistem pasar itu dibangun secara hati-hati dan terus-menerus direkonstruksi dan di-reformasi oleh suatu negara yang koheren (*coherent state*) -- legitim, demokratis, tidak terlalu bertumpu pada satu figur pemimpin saja. Di sinilah pentingnya presumsi bahwa suatu sistem ekonomi harus dilihat sebagai seperangkat hubungan keteraturan (*a set of ordered relations*) yang mampu menempatkan suatu domain (*realm*) otonomi individu. Permasalahan krusial dalam suatu organisasi ekonomi adalah bagaimana mampu mendesain suatu infrastruktur sinyal atau *signaling devices* yang mampu mempertukarkan peluang dan kesempatan. Sinyal pasar yang biasanya tergambarkan dalam suatu harga relatif itu diharapkan mampu menuntun suatu individu atau *self-interest agents* untuk berperilaku mengikuti kepentingan masyarakat banyak.

Pasar itulah yang dapat berfungsi sebagai mekanisme responsif dari sinyal-sinyal tadi. Akan tetapi perlu diingat bahwa, untuk mampu menjalankan fungsinya sebagai pemberi sinyal yang legitim, pasar harus dapat menekan biaya-biaya transaksi yang timbul dari suatu aktivitas ekonomi pasar. Oleh karena itu, suatu nilai-nilai yang terkandung dalam masyarakat, norma hidup yang dianut kelompok sosial tertentu, serta pranata formal yang melingkupi suatu tatanan kemasyarakatan akan saling menentukan aransemennya kelembagaan yang ada di tengah-tengah masyarakat. Pengkajian dan penelusuran lebih mendalam tentang aransemennya kelembagaan dalam memahami suatu perilaku ekonomi dan politik masyarakat itulah yang lebih banyak dipelajari dalam ekonomi

kelembagaan, suatu cabang “baru” ilmu ekonomi. Di sinilah mulai langkah pertama rekonstitusi sistem ekonomi nasional Indonesia.

Rekonstitusi Sistem Ekonomi

Rekonstitusi sistem ekonomi sebenarnya telah tercantum tegas dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999-2004, yang dengan rinci menjelaskan hal-hal berikut: kepentingan dan kedaulatan rakyat. Termaktub juga didalamnya suatu mekanisme mengartikulasikan kepentingan dan kedaulatan rakyat itu melalui sistem legal dan sistem politik, definisi dan ruang lingkup modal alami dan modal yang diciptakan (*natural and created capital*). Pembangunan ekonomi Indonesia diarahkan untuk mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan, dengan basis sumberdaya domestik, dan agribisnis dengan memanfaatkan potensi kelautan dan basis sumberdaya alam lainnya.

Dalam bahasa ekonomi kelembagaan, hal itu dapat ditafsirkan bahwa suatu *nation state* harus mampu secara rinci menciptakan aransemen kelembagaan yang menyalurkan aspirasi individu ke dalam keputusan sosial yang bermanfaat pada rakyat banyak. Artinya, suatu *nation state* memerlukan lebih dari sekedar adanya pemerintahan baru, walaupun dibentuk berdasarkan hasil keputusan sosial yang sangat demokratis sekalipun.

Ia sangat memerlukan peran dan tanggung jawab eksplisit dari pemerintah (dan lembaga kontrol legislatif dan yudikatif) sebagai agen dari entitas politik. Tanpa peran dan tanggung jawab itu, cikal bakal anarki akan tumbuh dengan subur. Rezim-rezim sebelum ini telah menjadi saksi bahwa hanya bermodalkan nyali dan agresivitas, seseorang dapat menjadi sangat kaya dengan cara memburu rente, mencampuradukkan kepentingan individu dan kepentingan kelompok, mengaburkan batasan negara dan masyarakat, mengklaim dan “menjual” sesuatu yang bukan miliknya, dan sebagainya. Kejadian serupa juga terjadi di negara

negara eks Uni Soviet dan Eropa Timur yang tidak jelas harus berbuat apa, ketika pasar dan demokrasi dianggap segalanya.

Dalam upaya rekonstitusi ekonomi seperti sekarang ini, negara wajib membangun suatu struktur kelembagaan yang mampu mendorong inisiatif agen ekonomi sebagai individu, dan sekaligus wajib menciptakan suatu proses dan kesempatan agar struktur kelembagaan itu dapat dimodifikasi jika kondisi sosial ekonomi memungkinkan. Sistem ekonomi akan dapat bekerja dengan baik dan menjadi *viable* apabila aransemen kelembagaan yang ada mampu secara jelas mencegah dan melarang dampak sosial yang sangat merugikan. Sistem hak dan kewajiban individu tidak akan pernah terwujud dengan baik apabila tidak ada struktur penegakan (*enforcement structure*) yang baik pula.

Inilah esensi *nation state* yang tidak lain adalah sistem otoritas yang berfungsi untuk memberikan legitimasi kepada seluruh transaksi, yang jelas-jelas bukan merupakan predator atau pemangsa sistem ekonomi pasar. Demikian pula negara adalah pemutus terakhir (*final arbiter*) dari semua hak dan kewajiban para individu dalam yurisdiksi negara tersebut. Apabila seseorang mempunyai hak, itu artinya bahwa negara wajib membela dan melindungi orang tersebut dalam mempertahankan hak-haknya. Di sini terlihat jelas bahwa negara adalah bagian atau partner dari setiap transaksi ekonomi. Persoalan yang tersisa adalah bagaimana suatu negara harus bertindak - sesuai dengan kapasitasnya -- untuk mempengaruhi hakekat dan esensi transaksi pasar itu.

Pesan utama yang ingin disampaikan dalam buku ini adalah betapa pentingnya formasi makro-mikro dalam upaya membangun, merumuskan, melaksanakan dan mengevaluasi kebijakan ekonomi Indonesia. Perjalanan ekonomi Indonesia bukan semata persoalan manajemen bisnis di tingkat mikro namun sangat berkait dengan formasi kebijakan di tingkat makro dan kemampuan mensiasati dan menemukan terobosan strategi di tingkat entrepreneur. Keterpaduan formasi makro-mikro inilah yang diangkat menjadi tema sentral buku ini, yang dirangkai dalam struktur penyajian yang tidak rumit, namun tetap mengedepankan obyektivitas dengan metode analisis positif yang rasional.

Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan yang tersaji dalam buku ini disusun sedemikian rupa yang mampu mengupas beberapa *entry* penting tentang ekonomi Indonesia dengan lebih menekankan pada upaya penemuan reformulasi kebijakan makro dan reposisi strategi mikro. Buku ini dipilah menjadi tiga bagian besar. Bagian pertama menguraikan beberapa indikator makro yang relevan untuk dapat menjelaskan perjalanan pemulihan ekonomi Indonesia. Bab-bab penting di sini adalah fondasi pemulihan ekonomi, indikator makro dan pertumbuhan sektoral, konsekuensi integrasi dengan ekonomi global, *letter of intent* (LoI) kepada Dana Moneter Internasional (IMF) dan agenda kebijakan ekonomi, dan informasi asimetris dalam pengelolaan anggaran negara.

Bagian kedua menganalisis beberapa fenomena mikro yang mewarnai perjalanan pemulihan ekonomi – kadang kontroversial – dengan menampilkan data, informasi dan fakta terakhir yang dapat dikumpulkan. Bagian ini terdiri dari bab-bab tentang prinsip dasar dan sekuensi privatisasi BUMN, antiklimaks skepa penyelesaian kewajiban pemegang saham (PKPS), strategi pemberdayaan usaha kecil dan menengah (UKM), kelangkaan pupuk dan ketahanan pangan, pengembangan agribisnis di era globalisasi, dan upaya pengendalian impor beras dengan bea masuk.

Bagian ketiga adalah potret terkini tentang upaya integrasi kebijakan makro dan mikro dalam perjalanan pemulihan ekonomi yang masih diliputi sekian macam kendala yang harus dipecahkan. Di sini disajikan analisis kebijakan tentang monopoli struktural dan korupsi sistemik, restrukturisasi korporasi berbasis sumber daya alam, dana alokasi umum (DAU), transfer fiskal dan keadilan ekonomi, antisipasi kekeringan, pembangunan daerah berbasis permintaan dan pengembangan ekonomi daerah melalui kemitraan tripartit. Penutup bab ini beberapa upaya melakukan reformulasi kebijakan makro dan reposisi strategi mikro untuk pemulihan ekonomi Indonesia.

Bagian I

INDIKATOR MAKRO

BAB 2

FONDASI PEMULIHAN EKONOMI

2.1 Pendahuluan

Sampai saat tulisan ini dibuat, perjalanan pemulihan ekonomi Indonesia masih belum menunjukkan arah yang jelas. Fondasi pemulihan cukup lemah, bahkan menghasilkan kondisi paradoksal yang membingungkan masyarakat. Dalam beberapa hal, kondisi anomali dan paradoksal seperti itu masih dapat ditoleransi. Namun, kondisi paradoks yang berlangsung terlalu lama, justru dapat mengaburkan seluruh aransemen yang telah dengan susah payah dirumuskan. Analisis dan prediksi yang berkembang pun dapat meleset dan jauh dari sasaran karena pola pergerakan sekian macam data inti dan indikator-indikator penunjang ekonomi makro dan mikro semakin tidak beraturan.

Kelemahan fondasi pemulihan ekonomi sekarang ini memang cukup merisaukan karena telah menjadi taruhan besar bagi jajaran elite kekuasaan dan para pakar di Indonesia untuk dapat berkontribusi memecahkan kebuntuan yang terjadi selama ini. Lebih khusus lagi, ketidakmampuan rejim sekarang untuk menemukan kembali tingkat keteraturan (*law and order*) -- yang sempat dijadikan bahan hujatan sebagai sistem komando yang amat sentralistik -- juga dipengaruhi oleh kapasitas berbagai komponen bangsa. Tingkat keteraturan yang membangun pola hubungan (*a set of ordered relations*) antara penyelenggara negara (*political society*), dunia usaha (*business society*) dan masyarakat madani (*civil society*) nyaris tidak terlihat sama sekali. Kalau pun ada, pola hubungan itu cenderung tidak terbuka, berlangsung di luar norma, aturan main dan aransemen kelembagaan yang berlaku.

Dalam teori ekonomi kelembagaan, ketidakteraturan antarvariabel ekonomi yang menghasilkan kinerja paradoksal seperti sekarang amat berhubungan dengan absennya suatu *property rights* (hak kepemilikan dan sistem tata nilai), dan penguasaan informasi yang amat tidak simetris pada segelintir aktor saja. Akibat yang paling signifikan dari fenomena di atas adalah munculnya biaya transaksi yang teramat besar, sehingga tidak mampu terjangkau oleh sistem ekonomi itu sendiri serta tidak berfungsinya struktur penegakan (*enforcement structure*) yang merupakan prasyarat amat penting bagi suatu perekonomian.

Sementara dalam teori ekonomi politik, pola interaksi antaraktor yang amat parsial, tidak terbuka atau berada di luar koridor hukum, norma dan kepatutan yang mewarnai suatu paradoks cenderung tidak mampu terpantau secara inheren oleh sistem ekonomi politik yang berlaku. Kelemahan basis pemulihan ini juga sangat berkait erat dengan suatu informalitas yang masih cukup dominan dan kadang “digemari” masyarakat. Namun kondisi yang berlangsung tanpa pencatatan yang memadai dan bahkan cenderung mengarah pada situasi *underground* yang serba *ad-hoc* dan tidak *sustainable* lebih sering meresahkan masyarakat dari pada dianggap sebagai suatu kenyamanan berinteraksi.

Bab ini membahas fondasi pemulihan ekonomi Indonesia, yang dilengkapi dengan argumen empiris berdasarkan data actual, paling tidak sampai awal tahun 2002 atau tepatnya pada periode pemerintahan dan administrasi Presiden Megawati Soekarnoputri. Analisis lebih mendalam juga dilakukan terhadap fenomena yang paradoksal di lapangan yang membingungkan. Kelemahan fondasi seperti ini jelas memerlukan pemecahan segera dalam jangka pendek, menengah dan panjang, terutama yang berhubungan penajaman bahkan penataan ulang (reformat) implementasi kebijakan yang nyaris tidak terintegrasi dengan baik.

2.1 Perjalanan Pemulihan

Secara singkat, perjalanan pemulihan ekonomi Indonesia secara empiris dapat diikhtisarkan sebagai berikut: Pada tahun 2001 ekonomi melambat dan hanya mencatat pertumbuhan 3,3 persen per tahun, dan diperkirakan terus melambat pada tahun 2002 sekarang ini yang hanya akan mencapai 2,9 persen per tahun. Kecilnya arus investasi masuk dianggap sebagai salah satu kontributor rendahnya pertumbuhan ekonomi tahun 2002 ini, disamping karena faktor melambannya ekonomi dunia dan regional karena tragedi 911 atau ambruknya World Trade Center di New York 11 September 2001 (Lihat Tabel 2.1).

Laju inflasi tahun 2002 masih diperkirakan cukup tinggi (dua digit) karena dorongan kenaikan harga-harga kebutuhan pokok sehari-hari terutama sejak kenaikan tarif dasar listrik dan harga bahan bakar minyak. Bahan makanan masih menyumbang porsi terbesar dari karakter inflasi di Indonesia, bukan semata karena perbedaan nilai tukar (*imported inflation*) yang sering dijadikan basis pengambilan keputusan oleh otoritas moneter (Bank Indonesia) untuk menjaga momentum suku bunga tinggi. Akibat tingginya suku bunga tabungan ini, ditambah perbedaan yang cukup besar dengan suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI), maka kemampuan perbankan untuk menyalurkan kredit dan berfungsi sebagai intermediasi perekonomian masih amat rendah.

Nilai tukar rupiah diperkirakan cukup baik dan berada pada kisaran Rp 9.200 per dollar AS, yang merupakan penguatan yang cukup signifikan dari kurs tahun 2001 yang berada di atas Rp 10.000 per dollar AS. Banyak analis mengaitkan penguatan ini dengan terciptanya “ketenangan politik” – bukan stabilitas politik – yang tidak memberi cukup ruang bagi para spekulan untuk memainkan rupiah di pasar valuta. Namun, karena volume uang yang diperdagangkan cukup kecil, hanya berada pada kisaran ratusan juta dollar AS, – bandingkan dengan kisaran miliar pada keadaan sebelum krisis – maka fluktuasi nilai tukar tidak sampai berdampak cukup serius bagi kondisi perekonomian secara umum.

Tabel 2.1 Perjalanan Pemulihan Ekonomi Indonesia

Indikator Makroekonomi	1998	1999	2000	2001	2002*
Pertumbuhan ekonomi (%)	-13,6	0,8	4,8	3,3	2,9
Laju inflasi kumulatif (%)	77,6	2,0	9,4	12,6	11,0
Suku bunga tahunan (%)	23,2	22,9	16,6	17,4	15,8
Nilai tukar (Rupiah per US\$)	8.025	7.100	9.595	10.400	9.200
Neraca transaksi (US\$ miliar)	4,1	5,8	8,0	6,4	6,0
Laju pengangguran total (%)	45,6	42,4	41,4	35,9	36,1
Rasio utang LN thd PDB (%)	67,3	91,5	68,6	102,1	95,7

*) Proyeksi INDEF

Sumber: BPS, Bank Indonesia, Database INDEF, dll.

Angka neraca transaksi berjalan yang biasanya negatif sekitar US\$ 5 miliar (1977), maka sejak tahun 1998 praktis positif (surplus) cukup tinggi sampai sekitar US\$ 6 miliar. Interpretasi terhadap angka transaksi berjalan yang positif harus hati-hati, karena impor Indonesia anjlok amat signifikan karena merosotnya kapasitas ekonomi nasional, tidak dibayarannya kewajiban utang luar negeri karena kesepakatan beberapa aransemen internasional seperti Paris Club, London Club dan lain-lain yang memberi keringan bagi Indonesia. Namun demikian, utang luar negeri Indonesia masih amat besar, berada di atas US\$ 1400 miliar atau sekitar Rp 1400 triliun, suatu jumlah yang amat mengkhawatirkan generasi mendatang.

Hal yang menarik untuk dianalisis dalam konteks fondasi pemulihan ekonomi adalah gejala menurunnya pengangguran, walaupun pertumbuhan ekonomi juga menurun. Kondisi ini tentu saja bertentangan dengan konvensi yang selama ini dipercaya oleh

para ahli ekonomi di Indonesia, yaitu bahwa setiap satu persen kenaikan pertumbuhan ekonomi identik dengan 400 ribu kesempatan kerja baru. Demikian sebaliknya, setiap satu persen penurunan pertumbuhan ekonomi akan membawa konsekuensi pada tambahan 400 ribu orang pengangguran baru.

Pertumbuhan ekonomi pada tahun 2000 mencapai 4,8 persen per tahun, sementara angka pengangguran terbuka tercatat 6,2 persen atau sekitar 5,9 juta orang. Namun, ketika ekonomi menurun sampai 3,3 persen pada tahun 2001, angka pengangguran terbuka juga menurun sampai 5,4 juta atau 5,4 persen dari total angkatan kerja. Para analis memang sepakat bahwa pertumbuhan ekonomi tinggi pada tahun 2000 lalu lebih banyak karena tingginya konsumsi atau pulihnya *consumer confidence* yang merasa “terbelenggu” dengan amat tingginya suku bunga tahun 1999 dan menurunnya pertumbuhan ekonomi tahun 2001 karena rendahnya investasi domestik dan investasi asing. Dengan gejala dan kinerja ketenaga kerjaan di tingkat, maka tidak mustahil laju pengangguran terbuka juga mengalami penurunan, minimal tidak menimbulkan angka pengangguran baru yang dapat meresahkan masyarakat.

Tabel 2.2 Angkatan Kerja dan Pengangguran , 1997-2001

Tahun	Angkatan Kerja (juta)	Pengangguran Terbuka		Pengangguran Terselubung		Total	
		juta	%	juta	%	juta	%
1997	91,4	4,3	4,7	34,3	37,5	38,6	42,2
1998	92,7	5,1	5,5	37,2	40,1	42,3	45,6
1999	99,8	6,0	6,0	36,3	36,4	42,3	42,4
2000	95,7	5,9	6,2	33,7	35,2	39,6	41,4
2001	98,8	5,4	5,4	30,2	30,6	35,5	35,9

Sumber: Badan Pusat Statistik, 2002

Implikasi yang lebih krusial dari penurunan angka-angka pengangguran di atas adalah bahwa karena begitu dahsyatnya beban krisis ekonomi dan kehidupan yang harus ditanggung masyarakat, maka banyak rumah tangga Indonesia telah mengerahkan hampir seluruh anggota keluarganya, termasuk isteri dan anak, untuk bekerja apa saja. Hal ini tentu amat membahayakan bagi tingkat kesehatan atau keberlanjutan ekonomi rumah tangga, karena mereka telah menggunakan cadangan terakhir dan terpenting dalam sistem pertahanan atau mekanisme penanggulangan krisis (*coping mechanism*) yang sebenarnya cukup fleksibel tersebut.

Definisi resmi mengenai pengangguran terbuka (*open unemployment*) yang saat digunakan oleh Badan Pusat Statistik (BPS) adalah angkatan kerja yang belum pernah bekerja dan sedang berusaha mendapat pekerjaan; atau sudah bekerja karena sesuatu hal berhenti atau diberhentikan dan sedang berusaha memperoleh pekerjaan, atau dibebastugaskan baik akan dipanggil kembali atau tidak, tetapi sedang berusaha untuk mendapatkan pekerjaan. Namun demikian, pengertian pengangguran terbuka tidak dapat disamakan dengan pencari kerja, karena seringkali terjadi diantara pencari kerja terdapat mereka yang tergolong bekerja, namun karena berbagai alasan masih mencari pekerjaan lain.

Sedangkan definisi angkatan kerja (*labor force*) adalah mereka yang selama seminggu yang lalu sebelum waktu pencacahan mempunyai pekerjaan; atau memiliki pekerjaan namun sementara tidak bekerja karena sesuatu sebab seperti menunggu panen, cuti dan sebagainya; atau tidak mempunyai pekerjaan tetapi sedang mencari pekerjaan atau mengharapkan dapat pekerjaan alias termasuk definisi pengangguran terbuka di atas. Jadi, angkatan kerja adalah kelompok penduduk usia kerja yang potensial untuk bekerja. Pengertian potensial dimaksudkan adalah kesiapan setiap orang untuk masuk di pasar kerja baik saat bekerja mengandung pengwertian lapangan pekerjaan atau kesempatan yang tersedia untuk bekerja akibat dari suatu kegiatan ekonomi (produksi). Dengan demikian pengertian kesempatan

kerja adalah mencakup lapangan pekerjaan yang sudah diisi dan semua lapangan pekerjaan yang masih lowong.

Diantara dua pengertian di atas muncullah definisi setengah penganggur (*disguised unemployment*). Pada umumnya dalam isu setengah penganggur dinyatakan dengan ukuran jam kerja. Secara umum dapat diasumsikan bahwa semakin banyak jam kerja yang digunakan, berarti akan semakin produktif. Ukuran bekerja penuh dan setengah penganggur ditetapkan berdasarkan produktivitas atau pendapatan. Berpedoman pada ketiga kriteria ini, maka bekerja penuh dapat diartikan setiap orang yang bekerja dan mampu memenuhi salah satu atau keseluruhan ukuran normal jam kerja, produktivitas dan atau pendapatan. Mereka yang tidak memenuhi standar tersebut digolongkan ke dalam kelompok setengah penganggur.

Dalam kaitan pengertian di atas konsep setengah penganggur dikembangkan menjadi: (a) setengah penganggur kentara, ialah orang yang bekerja dengan jumlah jam kerja di bawah jumlah jam kerja normal, dan (b) setengah penganggur tidak kentara, ialah orang yang bekerja memenuhi jam kerja normal, namun ia bekerja pada jabatan/posisi yang sebetulnya membutuhkan kualifikasi/kapasitas di bawah yang ia miliki; dan (c) setengah penganggur potensial, ialah orang yang bekerja memenuhi jam kerja normal dengan kapasitas kerja normal, namun menghasilkan output yang rendah yang disebabkan oleh faktor-faktor organisasi, teknis dan ketidakcukupan lain pada tempat/ perusahaan dimana ia bekerja.

Dalam prakteknya, karena kendala dalam ketersediaan data, maka sulit untuk mengukur setengah penganggur dilihat dari upah, produktivitas dan/atau pendapatan. Para analis umumnya menggunakan proxy definisi setengah penganggur dengan jumlah jam kerja di bawah normal, yaitu kurang dari 35 jam per minggu. Sedangkan pengukuran tingkat pengangguran terbuka yang digunakan Badan Pusat Statistik adalah bahwa tingkat pengangguran merupakan rasio antara banyaknya pencari kerja dengan jumlah angkatan kerja. Namun demikian sebetulnya pengukuran pengangguran ini masih dipertanyakan karena (a)

dengan ukuran apakah pengangguran tersebut dinyatakan; dan (b) belum ada batasan yang digunakan untuk dapat menyatakan bahwa seseorang itu menganggur.

Oleh karena itu, dalam kaitan dengan definisi yang “agak formal” seperti di atas, ukuran produktivitas nasional pasti akan berbanding terbalik dengan tenaga kerja yang berkategori bekerja sendiri (*self employed*). Apabila mereka yang berkategori bekerja sendiri menurun, maka ukuran produktivitas nasional akan meningkat, begitu pula sebaliknya. Apakah hal ini berimplikasi bahwa seluruh sektor informal akan difornalkan? Tidak sepenuhnya benar. Pertumbuhan ekonomi nasional dan aktivitas produksi nasional perlu tercatat dan terekam secara baik dalam statistik pembentukan nilai tambah dalam perhitungan produk domestik bruto nasional. Oleh karena itu, pemerintah masih diharapkan membuat perencanaan tenaga kerja nasional yang mampu mendorong dan berkontribusi pada pemulihan ekonomi (*employment-led recovery*).

2.3 Kondisi Mikro Dunia Usaha Besar dan Kecil

Di satu sisi, restrukturisasi dan penyelesaian utang dunia usaha besar masih amat lambat, bahkan terdapat gejala pengambilalihan (penjarahan?) oleh pemilik lama terhadap aset-aset produktif yang berada di bawah BPPN. Namun di sisi lain, muncul 1,4 juta unit usaha baru, selama periode 1997-1999 atau paling tidak selama proses reformasi berlangsung. Hal yang menarik adalah bahwa unit usaha baru tersebut memiliki ciri-ciri: tingkat pendidikan para pelaku lebih tinggi, berkembang di lingkungan yang sedikit memiliki beban usaha dan risiko. Kemudian, unit usaha yang semula berawal dari tindakan coba-coba tersebut memiliki infrastruktur dan jaringan kerja (*network*) yang lebih baik. Hal inilah yang juga berkontribusi pada berkembangnya format *partnership* baru dalam bidang kerjasama pemanfaatan sumber ekonomi.

Disamping itu, persepsi dunia usaha (besar) masih cenderung pesimistis, dan nyaris tidak pernah puas dengan langkah-langkah yang dilakukan pemerintah, apa pun. Mereka umumnya terus menuntut dan menuntut kepada pemerintah untuk memberikan berbagai fasilitas dan keringanan. Lapisan dunia usaha ini juga sering komplain tentang maraknya demonstrasi dan gerakan buruh dan penyelesaian ketegangan antara perusahaan, buruh (dan pemerintah) jarang sekali menemukan hasil yang memuaskan. Sesuatu yang dapat dipetik dari fenomena ini adalah bahwa tingkat adaptasi dari dunia usaha (besar) terhadap perubahan lingkungan eksternal dan turbulensi ekonomi-politik tidak lebih baik dari kelompok organisasi buruh yang dengan cepat mampu memanfaatkan keterbukaan yang terjadi dengan cara memperkuat posisi perjuangannya.

Di lain pihak, usaha (kecil dan menengah) secara keseluruhan terbergulir, sebagaimana tercermin pada angka pengeluaran rumah tangga yang mencapai Rp 79 triliun pada kuartal pertama 2002 atau mengalami peningkatan sebesar 1,02 persen dibandingkan Rp 78,3 triliun pada kuartal IV tahun 2001. Peningkatan ini lebih banyak disebabkan peningkatan konsumsi energi dan listrik, walaupun pemerintah telah menaikkan tarif dasar listrik per April 2002. Tingkat penggunaan ruang untuk usaha eceran (*retail space*) juga meningkat cukup pesat yang menandakan membaiknya persepsi masyarakat terhadap ekspektasi lingkungan bisnis yang lebih baik. Fenomena lain yang cukup spektakuler adalah peningkatan tajam penjualan barang-barang konsumsi tak tahan lama maupun tahan lama seperti sepeda motor, mobil, truk, yang juga menunjukkan bahwa dunia usaha (kecil dan menengah) telah cukup banyak belajar dalam lima tahun terakhir ini untuk lebih tahan terhadap turbulensi yang dihadapi.

Implikasi yang lebih penting adalah bahwa mereka inilah yang sebenarnya menjadi ujung tombak pemulihan ekonomi Indonesia atau yang mampu menggerek pertumbuhan ekonomi ke angka yang lebih prospektif. Artinya, tidak banyak hasil nyata dari serangkaian kebijakan yang telah dicanangkan pemerintah untuk menggerakkan sektor riil seperti diharapkan masyarakat. Oleh

karena itu, apabila pemerintah memang masih belum mampu membantu masyarakat dalam menggerakkan sektor riil, pemerintah dimohon tidak mengganggu masyarakat, misalnya dengan serangkaian pungutan, pajak dan retribusi yang amat meresahkan. Telah menjadi pola umum di Indonesia bahwa mekanisme pungutan yang resmi biasanya disertai pungutan yang tidak resmi dengan segala argumen dan tujuannya, yang menjadi celah baru bagi perburuan *rented an* penyalahgunaan wewenang dan jabatan publik.

Munculnya “modus baru” dalam kerjasama usaha dalam bentuk *franchise* yang amat pesat -- yang tidak tercatat dalam data persetujuan PMDN dan PMA -- sedikit banyak amat berhubungan dengan persepsi dunia usaha (kecil dan menengah) yang mulai lebih independen terhadap gejolak politik dan silang-pendapat argumen *low-politics* yang membosankan. Dalam bahasa yang lebih populer, dunia usaha harus mampu hidup di tengah tingkat *uncertainty* yang sangat tinggi dan kondisi ekspektasi menjadi agak runyam (*chaotic expectation*) seperti yang terjadi sepanjang satu semester tahun 2002 ini. Dunia usaha harus mampu menggali dan menguasai pasar, minimal mampu memperbaiki akses pasar, menghubungkan atau bahkan menciptakan pasar, di tingkat domestik dan internasional.

2.4 Penutup: Laksanakan Kebijakan, Perbaiki Institusi

Sebagai penutup, para elit di negeri ini sebaiknya memfokuskan seluruh energinya pada sekian macam landasan kebijakan yang telah dengan susah payah dirumuskan. Bangsa Indonesia sebenarnya -- melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) -- telah memberi mandat kepada pemerintah untuk menjalankan butir-butir langkah kebijakan yang terangkum dalam dokumen politik Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) 1999-2004. Kemudian instrumen kebijakan yang berada di bawahnya seperti Undang-Undang No. 25/2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) bahkan secara rinci memuat

butir-butir yang diturunkan dari GBHN tersebut. Di tingkat yang lebih operasional, Rencana Pembangunan Tahunan (Repeta) 2002 pun telah disampaikan secara terbuka kepada masyarakat.

Sebagai panduan dalam menjalankan kebijakan fiskal, Indonesia memiliki Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2002 berikut rincian program investasi pemerintah (*government expenditure*) sebagai stimulator pemulihan ekonomi. Disamping itu, Indonesia juga telah menandatangani suatu surat keseriusan (*Letter of Intent*) – bukan sekedar nota kesepahaman – kepada Dana Moneter Internasional (IMF) untuk menjalankan butir-butir kebijakan yang dituangkan, walaupun sampai sekarang masih menuai kontroversi. Anggaplah beberapa pendekatan buku teks (*text-book approach*) yang ditawarkan IMF untuk melakukan penyesuaian struktural masih tidak mampu diikuti secara baik oleh sistem dan aransemen kelembagaan yang berlaku di sini. Namun, momentum keseriusan pemerintah dalam menjalankan program dan pantauan *day-to-day* yang dilakukan oleh lembaga asing tersebut perlu dijadikan standar acuan pelaksanaan kebijakan dalam pemulihan ekonomi.

Rekomendasi yang diperlukan untuk mengatasi lemahnya fondasi pemulihan ekonomi adalah laksanakan kebijakan itu, tentukan prioritas sesuai dengan perkembangan realita dan antusiasme masyarakat, asalkan tidak terlalu menyimpang dari garis-garis besar yang dirumuskan. Misalnya, dalam mengemban amanat paling mendasar untuk pemulihan ekonomi, pengembangan ekonomi rakyat harus dirumuskan berdasarkan mekanisme pasar yang adil dan beradab. Artinya, institusi pasar harus diperjuangkan dan ditegakkan, karena ia tidak begitu saja datang dari langit (*spontaneous gifts*). Di tingkat akademik, banyak hasil studi menunjukkan bahwa pasar dapat bekerja dengan efektif apabila ditopang oleh kelembagaan yang tepat (*appropriate institutions*). Apabila dirasa masih terdapat kekurangan di sana-sini, perbaiki aransemen institusi sesuai dengan kapasitas yang dimiliki bangsa Indonesia. Jangan melakukan “terobosan kebijakan” apabila hal itu justru dapat memunculkan strain permasalahan baru dan menyakiti rasa dan tingkat keadilan rakyat.

BAB 3

EKONOMI MAKRO DAN PERTUMBUHAN SEKTORAL

Pendahuluan

Tahun 2001 telah menjadi saksi sejarah perubahan ekonomi politik di Indonesia dan dunia yang begitu cepat. Momentum pemulihan yang telah mencapai suatu tingkat pertumbuhan 4,8 persen pada tahun 2000 lalu, ekonomi Indonesia kembali mengalami kontraksi cukup signifikan sampai hanya sekitar 3,3 persen pada tahun 2001. Tanda-tanda perlambatan ekonomi mulai terlihat memasuki akhir semester pertama tahun 2001 ketika perekonomian global mengalami perlambatan, terutama karena semakin melambannya perekonomian Amerika Serikat dan Jepang, dua raksasa ekonomi dunia. Perekonomian Uni Eropa juga tidak kalah memburuknya, sehingga pemulihan ekonomi Indonesia semakin memperoleh ujian yang makin serius

Bab ini mengevaluasi ekonomi makro Indonesia 2001 dan prospeknya pada tahun 2002. Pertama, pembahasan mengenai karakter kinerja ekonomi yang memang rendah, pada semester pertama masa Presiden Abdurrahman Wahid dan semester kedua masa Presiden Megawati Soekarnoputri. Fokus analisis adalah pada lemahnya setting dan koordinasi kebijakan fiskal dan moneter, mungkin karena basis ekonomi atau landasan sebagai negara yang berdaulat (*nation state*) telah terinjak-injak oleh beberapa lembaga kreditor internasional yang sedang bereksperimen di Indonesia. Akibatnya adalah langkah kebijakan

(*policy actions*) yang diambil para politisi dan pejabat (*policy makers*) Indonesia semuanya serba tanggung dan tidak terarah.

Evaluasi Singkat 2001 dan Prospek 2002

Konflik politik dan sosial yang terus meninggi sejak awal tahun 2001 seakan mencapai antiklimaks ketika transfer kepemimpinan nasional dari Abdurrahman Wahid kepada Megawati Soekarnoputri berakhir secara damai pada akhir Juli 2001. Setelah terlambat lebih dua minggu, susunan Kabinet “Gotong Royong” yang membawa sentimen positif pasar dan politik. Tim ekonomi yang terdiri dari para pakar, teknokrat, dan teknisi yang dianggap amat mumpuni (*capable*) di bidangnya – sehingga sering dijuluki *The Dream Team* – memberikan secercah harapan bagi segenap lapisan bahwa perjalanan pemulihan ekonomi akan lebih mantap. Reaksi sesaat memang seakan mendukung semua argumen itu, terutama ketika nilai tukar Rupiah terhadap dollar AS menguat sampai mendekati Rp 8000, dan indeks harga saham di Bursa Efek Jakarta mendekati 4000, dan sebagainya.

Namun, belum selesai “masa bulan madu” dan reaksi positif atas Tim Ekonomi Kabinet Gotong Royong tersebut, tahun 2001 itu juga menjadi saksi tragedi besar ambruknya dua gedung kokoh Pusat Perdagangan Dunia (*World Trade Center*) di New York, Amerika Serikat, pada tanggal 11 September 2001. Ekonomi global yang menunjukkan tanda-tanda kelesuan, dipastikan akan mengalami kemunduran yang semakin signifikan. Agenda kebijakan pemerintah dan langkah kebijakan ragu-ragu dan tersamar tidak disampaikan secara terus terang kepada masyarakat. Akhirnya, masyarakat mulai mempertanyakan ketajaman dan efektivitas kebijakan, sampai pada kredibilitas para pembuat keputusan tersebut, terutama setelah instrumen kebijakan moneter dan kebijakan fiskal semakin jauh dari kebutuhan pemulihan ekonomi Indonesia.

Di bidang politik, tahun 2001 juga mencatat “prestasi” para wakil rakyat yang mampu meramaikan Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (ST-MPR) pada tanggal 1-9 November 2001. Hajatan politik yang diharapkan mampu menghasilkan terobosan berarti dalam perbaikan landasan konstitusi kehidupan bernegara ke depan belum secara optimal masih mengalami “*dead-lock*” dalam pasal-pasal penting Amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945, terutama mengenai pemilihan presiden secara langsung. Kemudian, para wakil rakyat yang berstatus Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) masih harus menyelesaikan pekerjaan besar yang tersisa sampai penghujung tahun 2001, seperti sekian macam Rencana Undang-Undang (RUU) yang terbengkalai, detail porsi pengeluaran negara dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2002, terutama Dana Perimbangan, dan sebagainya.

Tim Ekonomi Pemerintah masih harus menyelesaikan beberapa agenda penting seperti restrukturisasi korporasi, penjualan aset-aset strategis yang berada di bawah Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), penyehatan dan rekapitalisasi perbankan yang menyisakan beban, privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang sama sekali belum pernah terwujud, serta sekian macam terobosan yang harus diambil untuk mengantisipasi ancaman resesi global. Koordinasi kebijakan fiskal dan kebijakan moneter yang menjadi titik terlemah pemerintah, semenjak masa Presiden Abdurrahman Wahid, akan amat menentukan perjalanan pemulihan ekonomi ke depan. Pada tahun 2002 mendatang, masyarakat dan dunia usaha tentu saja berharap kepada Tim Ekonomi agar segera meresponnya dengan kebijakan yang benar-benar menyentuh seluruh lapisan ekonomi.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, pada tahun 2001 ini ekonomi Indonesia secara agregat diperkirakan hanya tumbuh 3,3 persen per tahun, jauh menurun dari angka 4,8 persen tahun 2000. Tabel 1 menggambarkan kinerja dan prospek pertumbuhan sektoral ekonomi Indonesia 2000-2002. Angka prospek pertumbuhan ekonomi tahun 2002 diambil dari hasil proyeksi Tim INDEF, yang dihitung berdasarkan beberapa kecenderungan

terakhir, dengan menggunakan model *business cycle* sesuai dengan basis data yang ada. Sektor-sektor ekonomi andalan seperti pertambangan, industri manufaktur dan bangunan, justru tidak dapat diandalkan banyak. Sektor keuangan dan jasa perbankan sama sekali masih belum menggeliat, karena program konsolidasi yang masih tertatih-tatih, sehingga tidak dapat diandalkan berfungsi sebagai intermediasi ekonomi Indonesia. Sektor gas, listrik dan air bersih diperkirakan tumbuh cukup tinggi, terutama karena kenaikan tarif listrik dan air, sehingga nilai tambah yang ditimbulkan juga cukup tinggi. Secara singkat, penjelasan tentang kinerja dan prospek ekonomi sektoral diuraikan dibawah ini.

Tabel 1. Pertumbuhan Ekonomi Sektoral 2000-2002

No	Sektor/Lapangan Usaha	2000	Proyeksi		
			2001 (BPS)	2001 (Indef)	2002 (Indef)
1.	Pertanian, Peternakan, Kehutanan dan Perikanan	1,67	1,48	1,09	1,87
2.	Pertambangan dan Penggalian	2,33	1,69	0,95	0,51
3.	Industri Pengolahan	6,20	4,18	5,91	4,38
4.	Listrik, Gas dan Air Bersih	8,77	8,62	9,07	8,17
5.	Bangunan	6,75	0,52	3,51	0,62
6.	Perdagangan, Hotel & Restoran	5,69	5,53	3,43	3,97
7.	Pengangkutan dan Komunikasi	9,38	6,68	5,10	4,39
8.	Keuangan dan Jasa Perbankan	4,69	2,68	0,01	1,82
9.	Jasa Lain (Pemerintah & Swasta)	2,22	1,46	2,07	1,43
	Ekonomi Indonesia (total)	4,77	3,37	3,32	2,86

Sumber: BPS (2001) dan INDEF (2001).

Pertanian, peternakan, kehutanan dan perikanan.
Tahun 2001, sektor basis ekonomi rakyat ini diperkirakan hanya tumbuh sebesar 1,09 persen, atau kontraksi yang cukup signifikan

dibandingkan angka pertumbuhan tahun 2000 yang tercatat 1,67 persen per tahun. Tahun 2002, sektor ini juga masih belum dapat menembus angka 2 persen karena beberapa hal berikut: seperti sifat musiman sektor pertanian, peternakan, kehutanan tersebut, masalah desentralisasi ekonomi, *country risks*, dan terhambatnya restrukturisasi korporasi agroindustri di bawah Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), terutama industri kayu, pulp and paper serta industri perikanan.

Pertambangan dan penggalian. Sektor dengan basis industri modern ini mengalami kontraksi yang sangat buruk, dan hanya mencatat pertumbuhan ekonomi 0,95 persen per tahun pada tahun 2001, jauh menurun dari angka pertumbuhan 2,33 persen per tahun pada tahun 2000. Tahun 2002, kontraksi pertumbuhan akan lebih parah, karena instabilitas harga dunia produk-produk pertambangan. Mesin pertumbuhan sektor ini adalah pertambangan minyak dan gas bumi yang tentu saja sangat rentan terhadap fluktuasi nilai tukar rupiah, serta faktor-faktor non-ekonomi lainnya. Demikian pula, kasus hancurnya tambang timah, yang pernah menjadi andalan Indonesia juga berkontribusi pada kontraksi tahun ini dan tahun depan.

Industri Pengolahan. Hampir sama dengan sektor lain, industri pengolahan juga mengalami kontraksi pertumbuhan, walaupun tidak begitu signifikan. Prakiraan pertumbuhan ekonomi 5,91 persen per tahun pada tahun 2001, atau sedikit lebih rendah dari 6,20 persen tahun 2000, sehingga tahun 2002 pertumbuhan sektor ini diperkirakan hanya 4,38 persen. Rendahnya pertumbuhan sektor industri pengolahan merupakan konsekuensi logis dari belum berputarnya roda perekonomian. Apabila faktor non-ekonomi tidak juga kondusif, yang menyebabkan para partner usaha dan investor asing masih menunggu dan menunggu, sektor industri pengolahan masih harus berbenah untuk mencapai suatu tingkat pertumbuhan yang dapat diandalkan untuk pemulihan ekonomi.

Listrik, Gas dan Air Bersih. Sektor strategis yang umumnya melibatkan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) ini diperkirakan tumbuh sebesar 9,07 persen tahun 2001, walaupun

akan sedikit berkontraksi menjadi 8,17 persen tahun 2002 mendatang. Nilai tambah pada sektor ini terbawa oleh beberapa ekspansi usaha dan kenaikan harga gas dan tarif listrik yang diperkirakan ikut mewarnai kinerja sektor strategis ini. Bagi sebagian besar rakyat, terutama konsumen rumah tangga, usaha kecil-menengah kenaikan harga-harga tarif listrik, gas dan air bersih, tentu saja cukup menyulitkan. Dampak inflatoir dari kenaikan harga-harga ini masih dapat ditolerir sepanjang tidak terlalu mempengaruhi daya beli konsumen kebanyakan.

Bangunan dan Konstruksi. Setelah mengalami pemulihan pertumbuhan pada tahun 2000 sebesar 6,75 persen per tahun, sektor bangunan dan konstruksi mengalami kontraksi pada menjadi 3,51 persen tahun 2001 dan anjlok menjadi 0,51 persen tahun 2002. Hal ini merupakan refleksi dari adanya sentimen negatif dari iklim investasi dan berusaha pada tahun ini dan tahun depan. Para analis umumnya menganggap bahwa pertumbuhan tinggi pada tahun 2000 lalu lebih banyak terbawa oleh faktor spekulatif, terlalu riskan untuk menganggap pulih dan mantapnya pasar properti dan konstruksi di Indonesia.

Perdagangan, Hotel dan Restoran. Secara mengejutkan, sektor andalan bangsa Indonesia pada tahun 2000 lalu, mengalami kontraksi cukup signifikan sampai pada tahun 2001 sekarang. Sektor ini hanya mencatat pertumbuhan 3,43 persen tahun 2001 dan diperkirakan hanya tumbuh 3,97 persen tahun 2002. Melambatnya pertumbuhan ekspor Indonesia sejak awal tahun 2001 sangat besar pengaruhnya terhadap perolehan devisa negara dari ekspor. Demikian pula, buruknya kinerja pariwisata yang juga berhubungan dengan situasi politik dan keamanan dan kerusuhan sosial amat memukul subsektor hotel dan restoran. Disamping itu, melambatnya kinerja sektor ini juga berhubungan dengan adanya *double burden* dari pengusaha hotel dan restoran terhadap ancaman kenaikan pajak pertambahan nilai, plus pajak lokal, retribusi dan pungutan lain yang dikenakan oleh beberapa daerah otonom di Indonesia.

Transportasi dan Komunikasi. Kontraksi pertumbuhan juga dialami oleh sektor transportasi dan komunikasi

yang hanya tumbuh sebesar 5,10 persen tahun 2001 dan 4,39 persen tahun 2002. Argumen yang paling masuk akal dari kontraksi sektor transportasi dan komunikasi adalah memburuknya sektor industri pengolahan dan sektor-sektor lain yang sangat erat kaitannya dengan sektor ini. Sedangkan kenaikan biaya transportasi dan komunikasi karena naiknya harga BBM serta tarif telepon diperkirakan hanya akan menyebabkan *shock* sesaat (2-3 bulan) untuk kemudian terjadi penyesuaian dengan pola pengeluaran dunia usaha dan masyarakat.

Keuangan dan Jasa Perbankan. Sektor keuangan dan jasa perbankan belum dapat diharapkan berperan besar dalam ekonomi Indonesia, yang juga merupakan konsekuensi logis dari buruknya kinerja kebijakan moneter serta perbankan pada saat ini. Sebenarnya, pertumbuhan rendah sektor keuangan dan perbankan lebih banyak disebabkan menurunnya keuntungan serta cukup besarnya perbedaan bunga negatif (*net negative interest margin*) karena tingginya suku bunga, terutama Sertifikat Bank Indonesia (SBI). Maksudnya, dunia perbankan dan jasa keuangan lainnya belum mampu menjalankan fungsi inter-mediasi bagi dunia usaha secara keseluruhan.

Jasa-Jasa Lain (Pemerintah dan Swasta). Walaupun relatif stabil, sektor jasa ini masih relatif baru. Sepanjang tidak terlalu banyak terobosan yang ditawarkan, misalnya dalam konsep pelayanan prima, atau standar mutu tinggi dalam konteks manajemen mutu terpadu, tentu saja tidak akan banyak nilai tambah yang dapat diperoleh dari sektor jasa-jasa lain. Karena masih belum berkembang pesat, sektor ini sukar digunakan digunakan sebagai motor pemulihan ekonomi.

Prasyarat Mutlak: Koordinasi Fiskal-Moneter

Kinerja ekonomi tahun 2001 yang cukup buruk serta prospeknya yang tidak begitu menggembirakan pada tahun 2002

sebenarnya adalah konsekuensi logis dari lemahnya basis atau landasan kebijakan yang diambil pemerintah. Hampir seluruh komponen kebijakan ekonomi Indonesia ternyata didekte oleh lembaga kreditor internasional, yang entah mengapa justru amat getol untuk menerapkan eksperimen berbahaya yang di negara-negara maju pun tidak dipakai. Ketika resesi mengancam Amerika Serikat, sejak bulan Juni 2001 *The Federal Reserve* telah mengurangi tingkat suku bunganya dari 6,5 menjadi 6 persen. Penurunan itu berlanjut dan terjadi 10 kali, terutama pasca tragedi WTC 11 September 2001, karena tingkat suku bunga di sana hanya 2 persen per tahun. Rendahnya suku bunga ini tentu saja untuk merangsang tingkat investasi, dan tentu saja untuk menyerap tambahan tenaga kerja, yang terpaksa banyak di-PHK karena lesunya perekonomian. Agak aneh apabila kebijakan moneter yang diterapkan Indonesia justru berlomba-lomba untuk menaikkan tingkat suku bunga, pada saat dunia usaha membutuhkan dana segar untuk investasi baru.

Tim Ekonomi pemerintah sebagai pemegang otoritas fiskal tidak memiliki keluasaan penuh, ketika APBN juga disusun atas “petunjuk” IMF dengan skema penyesuaian struktural yang dianutnya. Tim Ekonomi telah “dipaksa” untuk memilih langkah kebijakan penyehatan perbankan, dengan program obligasi dan rekapitalisasi yang terpaksa harus didanai dari anggaran negara. Karena banyak sekali variable-variabel ekonomi makro yang sukar dikontrol oleh otoritas fiskal, maka banyak angka realisasi APBN 2001 yang meleset dari perkiraan. Menariknya, perhatian masyarakat dan media massa juga segera tertuju dan bergeser kepada RAPBN 2002 dan melupakan detail pada realisasi APBN 2001. Masyarakat sering tidak peduli bahwa angka belanja rutin pemerintah pusat tahun ini telah 16 persen lebih tinggi dari yang dianggarkan, bahwa subsidi BBM juga 27 persen melebihi target, bahwa cicilan bunga utang membengkak karena tingkat SBI yang tetap bertengger sangat tinggi. Apabila ekonomi Indonesia memang ingin dipulihkan, prasyarat mutlak yang harus diupayakan adalah koordinasi kebijakan fiskal dan kebijakan moneter pada tahun 2001 mendatang. Kisah “perseteruan” Presiden

Abdurrahman Wahid dengan Gubernur Bank Indonesia Syahril Sabirin tidak boleh terjadi lagi pada tahun 2002. Ambisi politik boleh saja berbeda, tetapi pertikaian para elit jangan sampai mengorbankan rakyat banyak, yang masih harus menanggung beban kontraksi APBN dan cicilan bunga utang domestik dan luar negeri yang ditanggungnya.

Permasalahan basis kebijakan ekonomi atau yang amat berhubungan dengan kedaulatan negara adalah semakin jauhnya “intervensi” IMF, yang dikemas dalam paket penyesuaian struktural (*structural adjustment*) sebagai manifestasi dari *Letter of Intent* (LoI), dalam kebijakan di Indonesia. Fokus besar dalam skema penyesuaian struktural tersebut adalah target penurunan defisit anggaran, dengan mengedepankan pengurangan belanja pemerintah dan peningkatan pajak. Konon, tujuan utama dari intervensi seperti ini adalah untuk menjaga tingkat kesehatan anggaran – bersama-sama dengan tingkat laju inflasi dan jumlah uang beredar terkendali, tingkat kesehatan sektor perbankan dan suku bunga yang terjangkau -- sebagai salah satu prasyarat paket penyesuaian struktural. Disamping itu, privatisasi perusahaan negara juga sering diprioritaskan dalam paket penyesuaian, untuk membiayai defisit anggaran itu sendiri. Dalam kondisi pemulihan ekonomi Indonesia yang masih tertatih seperti sekarang, restrukturisasi korporasi dan penjualan aset-aset bermasalah yang berada pada Badan Penyelesaian Perbankan Nasional (BPPN) juga menjadi salah satu tumpuan pembiayaan defisit anggaran negara.

Penutup: Jangan Ganggu Masyarakat

Sebagai penutup, Tim Ekonomi pemerintah harus secara berani mengambil langkah kebijakan, jika perlu dengan terobosan khusus, tentunya dengan segala risiko yang akan terjadi. Setiap kebijakan publik tentu saja memiliki konsekuensi *outcome* ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan. Prinsip atau pertimbangan utama yang perlu dijadikan acuan adalah bahwa kebijakan publik itu harus berdimensi efisiensi, keadilan, kesejahteraan sosial dan

untuk kepentingan masyarakat banyak serta masa depan Indonesia yang lebih beradab. Seorang pejabat publik tidak perlu takut mengambil keputusan atau langkah kebijakan hanya karena sering diprotes oleh sebagian masyarakat yang merasa dirugikan atau terancam akan dirugikan. Silakan menggunakan kalkulasi politik dan kepentingan konstituen, namun basis atau prinsip pertimbangan obyektif ekonomis tidak boleh dikesampingkan. Misalnya, kebijakan untuk meningkatkan tambahan pajak masuk dan retribusi tidak dapat terlalu gegabah dan hanya berbasis kepentingan atau desakan sebagian kecil anggota elit masyarakat. Walau mungkin dapat menghasilkan tambahan penerimaan negara (daerah), kebijakan seperti itu pasti berdampak distortif dan inflatoir, yang tentu saja mengganggu kepentingan masyarakat dan perekonomian yang lebih luas.

Sekali lagi, langkah kebijakan yang perlu diambil pemerintah itu tidak boleh mengganggu aktivitas ekonomi masyarakat, yang sebenarnya telah memiliki antisipasi risiko dan mekanisme penanggulangan (*coping mechanism*) yang cukup mengagumkan. Masyarakat sebenarnya pasti cukup bergembira, apabila langkah kebijakan pemerintah tidak mengganggu aktivitas ekonomi dan kehidupan sosial lainnya. Kebijakan pada tahun 2002 harus mampu menciptakan stimulasi dan fasilitasi bagi kepentingan dunia usaha dan masyarakat luas untuk dapat melaksanakan fungsi ekonomi (dan sosialnya) secara baik dan benar. Tentu saja prasyarat lain bahwa pejabat dan aparat publik harus amanah, dapat dipercaya (*accountable*), juga harus disertai sistem pendukung (*supporting system*) berikut mekanisme pemantauan yang dapat diakses secara terbuka dan transparan oleh masyarakat luas.

Pada waktu menyampaikan pidato Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) 2002 tanggal 7 September 2001 di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Presiden Megawati Soekarnoputri kembali mengharapkan peran sektor swasta atau dunia usaha sebagai salah satu pendorong pemulihan dan pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, untuk dapat berperan sebagai salah satu pendorong

pemulihan ekonomi, dunia usaha paling tidak memerlukan dua langkah kebijakan berikut: (1) penghilangan hambatan struktural yang selama ini menjadi kendala serius dalam investasi, produksi dan distribusi, dan (2) pengembangan kapasitas institusi (*institutional strengthening*) yang mampu meningkatkan kualitas *governance*, terutama yang menyangkut kepastian hukum dan iklim usaha kondusif. Tanpa dua langkah kebijakan seperti itu, tentu saja cukup sulit bagi dunia usaha untuk dapat berkiprah lebih banyak bagi pemulihan ekonomi, apalagi di tengah ancaman ketidakpastian dan resesi global yang semakin nyata bahkan telah terjadi di beberapa belahan dunia.

Tidak ada yang salah, jika pemerintah bertekad untuk meningkatkan dan mengembangkan ekonomi domestik – karena ekonomi dunia yang sedang mengalami resesi. Akan tetapi, tekad Tim Ekonomi itu hanya akan menjadi sekedar tekad, jika tidak disertai langkah kebijakan yang memadai serta konsisten dengan kebijakan lain yang telah ada dan yang akan diambil. Agenda dan langkah kebijakan yang mengarah kepada reformasi struktural seperti itulah yang perlu segera dirumuskan, ditindaklanjuti dan dilaksanakan pada tahun 2002, apalagi nuansa pergeseran peran pemerintah dari pelaku utama mejadi fasilitator dan stimulator dalam perekonomian telah semakin menguat di tengah-tengah masyarakat. Mustahil ekonomi domestik akan menguat apabila pungutan (resmi dan tidak resmi), walaupun atas nama otonomi dan kewenangan daerah tidak dapat segera ditanggulangi. Mustahil ekonomi domestik akan dapat menjadi basis pemulihan dan landasan berinteraksi dengan ekonomi global, apabila infrastruktur fisik dan non-fisik masih menjadi ambur-adul, penghambat utama proses distribusi barang dan jasa, serta cenderung menjadi pemicu tingginya laju inflasi.

BAB 4

KONSEKUENSI INTEGRASI DENGAN EKONOMI GLOBAL

Pendahuluan

Ancaman resesi global hampir menjadi kenyataan, terutama setelah terstimulasi oleh tragedi ambruknya Pusat Perdagangan Dunia (WTC) di New York, Amerika Serikat. Indikator makroekonomi di tingkat global, regional dan nasional tidak hampir semuanya melemah, agak jauh dari prakiraan awal tahun 2001 ini. Pasca peristiwa besar tragedi 11 September 2001 tersebut, Dana Moneter Internasional (IMF) memprediksi pertumbuhan ekonomi Amerika Serikat (AS) akan kontraktif dan hanya mencapai -0,2 persen pada tahun 2001 dan -0.3 persen pada tahun 2002. Bahkan, J.P. Morgan memproyeksikan pertumbuhan negatif Jepang sampai -0.7 persen pada tahun 2001 dan -1,4 persen pada tahun 2002. Dampak buruk anjloknya perekonomian domestik Amerika Serikat yang telah menguasai hampir separuh dari perdagangan dunia, dan melemahnya ekonomi Jepang sebagai pusat pertumbuhan Asia tentu saja sangat besar kontribusinya pada resesi global. IMF memprediksi perlambatan ekonomi global sampai -0.6 persen pada tahun 2001 dan -0,4 persen pada tahun 2002.

Bank Dunia memprediksi perlambatan ekonomi kawasan Asia Timur menjadi 4,6 persen dari proyeksi sebelumnya 7,3 persen untuk tahun 2001. Selanjutnya, kawasan yang pernah paling progresif ini diperkirakan hanya akan tumbuh menjadi sekitar 5

persen pada 2002. Ekonomi Indonesia tahun 2001 diperkirakan akan tumbuh sekitar 3,3 persen, dan tahun 2002 diproyeksikan tumbuh sekitar 3,5 persen per tahun. Alasan yang dikemukakannya pun cukup realistis karena faktor stabilitas politik yang pernah dianggap menjadi kendala *country risks* yang cukup serius, tahun depan diperkirakan telah lebih baik.

Dalam kajian tengah tahun Juni 2001, jauh sebelum Tragedi WTC, lembaga kajian INDEF memperkirakan pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun 2001 hanya 3,3 persen. Angka itu sedikit lebih rendah dibandingkan perkiraan pemerintah sebesar 3,5 persen per tahun, yang juga digunakan sebagai basis “penyesuaian” Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2001. Sektor-sektor modern, industri dan jasa yang memiliki kandungan impor dan tergantung pada pasar internasional atau yang berhubungan erat dengan pasar valuta asing umumnya sangat sensitif terhadap stabilitas politik dan kemananan. Namun, sektor-sektor yang tidak terlalu ter-ekspose dengan konflik politik seperti sektor informal dan usaha kecil-menengah lain umumnya cukup tangguh dalam kondisi turbulensi dan instabilitas makroekonomi seperti sekarang.

Bab ini membahas beberapa konsekuensi logis langkah Indonesia berintegrasi dengan ekonomi (dan politik) global. Pertama, bab ini menguraikan kondisi faktual dinamika ekonomi global pada akhir-akhir ini, sebelum ditutup dengan politik ekonomi atau respons kebijakan ekonomi dan sedikit strategi bertahan bagi dunia usaha untuk menghadapi kondisi turbulensi dan perubahan lingkungan global yang demikian cepat.

Tingkat Kedalaman Resesi Global

Beberapa analisis tentang tingkat kedalaman dan keparahan ancaman resesi global karena peristiwa politik dan keamanan dunia akhir-akhir ini telah banyak bermunculan. Sebenarnya sejak Juli lalu perekonomian AS sendiri telah menunjukkan perlambatan yang cukup signifikan. Bank Sentral AS (*Federal Reserve*) telah melakukan pemotongan suku bunga bank 0,5 persen (dari 6,5 menjadi 6 persen) untuk menstimulasi

pertumbuhan ekonomi. Belum terasa dampak yang ditimbulkannya, terjadilah Tragedi 911 tersebut, yang tentu saja justru menstimulasi proses perlambatan ekonomi AS. Akibat yang paling nyata adalah bahwa Bursa Efek AS anjlok luar biasa, bukan hanya karena pernah ditutup satu minggu, tetapi benar-benar membawa resesi yang cukup parah bagi Amerika Serikat dan dunia lainnya. Bursa saham di Jepang, Hongkong, Eropa, dan lain-lain mengalami kerugian yang amat dahsyat. Laporan majalah *The Economist* juga mengupas indeks *consumer confidence* di AS yang anjlok setelah Tragedi 911, dari 114 persen menjadi sekitar 98 persen saja.

Di sektor riil, sektor transportasi (udara) adalah yang pertama harus menanggung dampak Tragedi 911 karena puluhan ribu karyawan perusahaan airlines terkemuka telah dirumahkan. Akibat berikutnya, sektor transportasi dunia, yang menjadi tumpuan kegiatan ekspor-impor, yang lebih banyak berhubungan dengan ekonomi AS mengalami penurunan drastis. Laporan SG Securities (Singapura) menunjukkan penurunan aktivitas ekspor pada kuartal keempat ini terjadi di seluruh negara-negara Asia Timur, kecuali Cina. Laju penurunan berkisar sekitar 8-9 persen di Korea, Malaysia, Thailand, dan India sekitar 16-20 persen di Singapura, Filipina, dan Indonesia. Gejala penurunan ini telah mulai merembet ke beberapa sektor strategis lain yang juga terancam, termasuk sektor usaha-kecil menengah (UKM) yang kebetulan berhubungan langsung dengan sistem ekonomi AS, seperti peternak ayam yang harus memasok daging ke Kentucky Fried Chicken, Mac Donald, dan sebagainya.

Tabel 2. Data Ekonomi Makro, perbandingan internasional

	GDP Nominal \$ milyar	GDP per kapita\$ juta	Popula si juta	Rata-rata pertumb uhan IHK	Rata-rata GDP	Pengang guran (% hutang)
	2000	2000	2000	1980-00	1980-00	2000
Americas						
United States	9873	35082	281.4	4.2	3.1	4.0
Canada	711	22732	31.3	4.3	2.7	6.8
Argentina	285	7698	37.0	391.9	1.6	14.7
Brazil	595	3585	166.1	565.0	2.5	7.1
Chile	70	4602	15.2	16.0	5.1	9.2
Colombia	81	1918	42.3	22.2	3.1	20.2
Ecuador	14	1076	12.7	39.4	2.1	12.8
Mexico	574	5900	97.4	43.0	2.7	2.2
Peru	54	2100	25.7	614.7	1.9	7.4
Venezuela	120	4985	24.2	34.1	1.0	13.8
Asia						
Japan	4751	37543	126.5	1.7	2.8	4.7
Australia	379	19782	19.2	5.4	3.5	6.3
New Zealand	50	13156	3.8	6.8	2.2	6.0
Hong Kong	163	23978	6.8	7.2	5.8	5.1
Singapore	92	23017	4.0	2.3	7.7	3.1
China	1079	845	1275.7	7.5	9.1	3.1
India	445	444	1002.1	9.1	5.4	...
Indonesia	154	729	210.5	11.8	5.0	12.8
Korea	457	9673	47.3	6.8	7.2	4.1
Malaysia	90	3855	23.3	3.6	6.6	3.1
Philippines	75	978	76.3	11.7	2.5	11.2
Taiwan	310	13899	22.3	3.6	7.2	3.0
Thailand	122	1960	62.3	5.2	6.0	3.6
Europe						
Germany	1843	22263	82.8	2.7	2.1	9.6
France	1299	21889	59.3	4.5	2.0	9.5
United Kingdom	1430	24035	59.5	5.4	2.3	3.6
Netherlands	369	23209	15.9	2.7	2.5	4.1
Russia	251	1724	145.5	10.4

• Data are for 1999.

Sumber: World Financial Market, 2001

Secara umum dapat dikatakan terdapat perbedaan tingkat “kedalaman dan keparahan” antara ancaman resesi global sekarang dengan krisis ekonomi Asia Timur, yang lebih banyak disebabkan oleh aspek moneter atau terjadi *double mismatch* krisis nilai tukar dan krisis perbankan tahun 1997. Dalam krisis moneter tersebut, sektor UKM tidak banyak terpengaruh karena memang tidak terlalu *ter-exposed* dengan dunia moneter dan perbankan. UKM tidak mengandalkan modal luar dari perbankan, tidak secara langsung menggunakan mata uang asing dalam aktivitasnya. Bahkan, di beberapa tempat di tanah air, tidak sedikit sektor UKM justru memperoleh *windfall profit* karena perbedaan drastis nilai tukar Rupiah terhadap Dollar AS. Petani kopi, cokelat, karet, nelayan penangkap udang dan ikan, justeru merasakan penerimaan karena tambahan nilai ekspor yang berlipat-lipat, walaupun secara riil juga terdapat penurunan daya beli yang menurun karena laju inflasi Indonesia pernah mencapai lebih 70 persen.

Resesi global yang dipicu oleh Tragedi 911 sekarang ini mengubah kekuatan permintaan dunia atau yang selama ini disebut “pasar” yang lebih luas. Penurunan ekspor (terutama non-migas) jelas sangat berpengaruh pada kinerja suatu sektor perekonomian dan ekonomi makro secara keseluruhan. Untuk dapat bertahan dan berkembang, sektor UKM pun pasti memerlukan tingkat serapan “pasar” yang lebih luas tersebut. Apabila dunia perdagangan dan distribusi melesu, maka keseluruhan industri dalam sektor UKM tersebut akan terkena dampaknya. Daya serap pasar yang lemah akan menyebabkan produksi menumpuk, yang tentunya akan membuat tingkat harga anjlok, dan penerimaan menurun. Apabila gejala ini sampai menjadi pemicu pengangguran baru, maka lengkap sudah fenomena resesi global tersebut sampai pada seluruh lapisan masyarakat.

Kelambanan dalam mengantisipasi ancaman resesi global ini tentu saja dapat membawa konsekuensi yang mungkin lebih parah dari sekedar menurunnya omzet dan aset usaha. Krisis sosial dapat saja menjadi suatu kenyataan dalam waktu yang tidak terlalu lama, jika dunia usaha tidak bahu membahu merapatkan barisan, meningkatkan kerjasama usaha *networking* yang lebih

sistematis, baik melalui kemitraan ataupun bentuk-bentuk kerjasama lainnya. “Keberhasilan” mengatasi krisis moneter dan ekonomi harusnya menjadi pengalaman yang berharga, minimal tentang strategi bertahan dan *coping mechanism* menghadapi segenap ketidakpastian.

Respons Kebijakan dan Antisipasi Dunia Usaha

Bagi Indonesia, pemerintah diharapkan dapat mengalokasikan suatu paket khusus atau dana spesial untuk mengantisipasi resesi global ini. Pada saat tulisan ini dibuat, pemerintah bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sedang membahas detail porsi pengeluaran dalam Rencana Anggaran dan Belanja Negara (RAPBN 2002), sesuatu yang tidak biasa karena secara garis besar, RAPBN 2002 itu telah disetujui Rapat Paripurna DPR-RI tanggal 25 Oktober yang lalu. Paket khusus seperti ini perlu dibedakan dengan program-program sejenis seperti dana Jaring Pengaman Sosial (JPS) yang pernah menghebohkan tersebut. Paket ini hanya bisa digunakan apabila dampak resesi global tersebut memang eksis dan dapat menjadi pemicu krisis sosial. Jumlahnya tidak harus terlalu eksesif, tetapi perlu lebih tinggi dari dana kompensasi sosial Rp 3,8 triliun karena pengurangan subsidi bahan bakar minyak.

Tanpa bermaksud membandingkan dengan negara lain, paket khusus tersebut memang amat penting sebagai wujud perhatian serius (dan sikap) pemerintah terhadap dampak sosial-ekonomi resesi global. Malaysia pun telah mengalokasikan sekitar 400 miliar Ringgit untuk dana khusus tersebut. Singapura, yang belum menunjukkan dampak resesi berarti, bahkan telah mengalokasikan dana sebesar 500 juta dollar Singapura. Kongress Amerika Serikat telah lama menyetujui tambahan anggaran 80 miliar dollar AS untuk menstimulasi perekonomian dan antisipasi resesi global dari sisi penawaran. Suku bunga bank AS saat ini tidak lebih dari 2,5 persen (telah diturunkan 9 kali!) sepenuhnya untuk memberi rangsangan baru bagi investasi. Bagi Indonesia,

suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI) yang masih saja dibiarkan jauh melambung di atas 17 persen pasti tidak akan dapat berperan banyak dalam stimulasi ekonomi dan antisipasi resesi global yang semakin nyata.

Bagi dunia usaha, meminta proteksi berlebihan kepada pemerintah seperti pajak ekspor dan pajak impor, tentu saja bukan merupakan langkah yang bijaksana. Dunia usaha perlu lebih tegar dan menerapkan strategi bertahan (*survival strategy*) yang selama ini tidak dikerahkan sepenuhnya. Dalam kondisi turbulensi seperti sekarang, proses seleksi alam (*natural selection*) akan tetap berlangsung, bahkan cenderung lebih cepat. Dunia usaha yang mampu melakukan reposisi terhadap strategi bisnisnya dan melakukan penyesuaian terhadap pusaran lingkungan eksternal makroekonomi (dan politik) dan lingkungan internal industrinya sendiri akan mampu lebih survive ke depan.

Dunia usaha perlu secara terus-menerus melakukan penginderaan pasar, tuntutan dan kebutuhan pasar, operasi *market intelligence* harus lebih sistematis dan terencana, tidak berdasarkan *feeling* semata, apalagi mengandalkan *katabelece* dengan membangun korporatisme tertutup dengan penguasa. Kembangkan aspek *research and development* (R&D) yang selama ini sering dianaktirikan. Penguasaan pasar akan menjadi lebih baik justru apabila dunia usaha mencentakkan fokus perhatiannya pada penguasaan mengenai informasi karakter pelaku dan struktur pasar. Upayakan kerjasama sinergis dengan sektor pemerintahan, bahkan jika perlu usahakan membentuk kemitraan tripartit pemerintah-swasta dan masyarakat madani (*public-private partnership*). Rasa saling mengerti dan memahami diantara *stakeholders* itu dianggap sebagai cikal-bakal pemerintahan bersih dan berwibawa (*good corporate governance*), sebagaimana amanat konstitusi dalam demokrasi ekonomi.

BAB 5

LOI-IMF DAN AGENDA KEBIJAKAN EKONOMI

Pendahuluan

Untuk kesekian kalinya, *Letter of Intent* (LoI) Indonesia kepada Dana Moneter Internasional (IMF) telah dilakukan revisi sesuai dengan perkembangan yang terjadi dalam kerangka progres dan kebijakan ekonomi di tanah air. Pada kesempatan revisi pada tahun 2001 atau masa pemerintahan Kabinet Gotong Royong pimpinan Presiden Megawati Soekarnoputri, Tim dari IMF membawa enam prioritas agenda (*priors action*) yang perlu dilakukan Pemerintah Indonesia. Prioritas agenda itu adalah: (1) mengontrol uang beredar guna mencapai tingkat suku bunga yang layak, (2) melaksanakan seluruh revisi (penyesuaian) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2001, (3) mengumumkan perolehan pendapatan Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) dan privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN), (4) mengumumkan hasil kaji ulang Komite Ombudsman (*Oversight Committee*) BPPN, (5) melakukan penyehatan atas Bank Internasional Indonesia (BII) dan (6) meneruskan penjaminan bank dengan mingisi rekening 502.

Dari keenam langkah di atas, dua hal yang paling mengganjal persetujuan revisi *Letter of Intent* (LoI) adalah: langkah privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan percepatan penjualan aset Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN), serta pengisian rekening dana penjaminan bank atau lebih dikenal dengan rekening 502. Keduanya amat menentukan tingkat

kesehatan anggaran negara (APBN) 2001 dan Rencana APBN 2002 yang harus segera diusulkan Pemerintah Kabinet Gotong Royong kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Hal teknis lain yang juga menghambat pencairan dana IMF sebesar US\$ 400 juta adalah target uang primer (*base money*) yang mempengaruhi tekanan laju inflasi beberapa bulan mendatang, yang belum mampu diredam oleh tingkat Sertifikat Bank Indonesia (SBI) yang terlanjur tinggi.

Di luar hal teknis di atas – yang selayaknya tidak terlalu dicampuri IMF – faktor penting yang amat disoroti IMF adalah tingkat kesehatan APBN, yang merupakan basis kebijakan fiskal negara. Sedikit saja kebijakan fiskal itu meleset, seluruh skenario paket penyesuaian struktural (*structural adjustment*) yang merupakan “mantra ajaib” dokter IMF dalam upaya memulihkan negara pasiennya menjadi berantakan. Oleh karena itu, tidaklah terlalu mengherankan apabila IMF sangat hati-hati (baca: rewel) untuk urusan-urusan yang berhubungan dengan anggaran negara.

Langkah Privatisasi BUMN

Menko Perekonomian Dorojatun Kuntjoro-Jakti agak menemui kesulitan ketika harus menjelaskan target privatisasi BUMN tahun 2001 sebesar Rp 6,5 triliun yang sama sekali tidak tercapai. Sangat mungkin bahwa target privatisasi tahun 2002 ini, sebesar Rp 5 triliun tidak akan tercapai apabila pemerintah, wakil rakyat dan seluruh elemen dalam tubuh BUMN itu tidak secara arif memahami proses privatisasi itu sebagai pilihan logis yang perlu dilakukan. Masyarakat awam pun sangat skeptis bahwa langkah privatisasi BUMN itu dapat terlaksana dengan baik. Pemerintah berada pada tingkat kegamangan luar biasa dalam menentukan sekuensi atau prioritas privatisasi BUMN. Di satu pihak, pemerintah masih terpaku pada upaya perbaikan kinerja atau tingkat kesehatan BUMN yang cukup buruk. Di lain pihak, pemerintah tetap berharap bahwa BUMN juga harus mencetak laba yang cukup besar untuk memenuhi tuntutan undang-undang

anggaran negara (APBN) sebagai penerimaan negara, setara dengan komponen penerimaan bukan pajak lainnya.

Di sinilah, agenda perubahan mendasar (*reform*) tentang pengelolaan BUMN menjadi makin kompleks ketika defisit anggaran negara tersebut juga harus dibiayai dari privatisasi BUMN, sementara aransemen institusi dan aturan main (*regulatory framework*) untuk itu masih amat lemah. Akibatnya, persoalan penyehatan atau peningkatan efisiensi BUMN tercampur-aduk dengan langkah privatisasi untuk menutup defisit anggaran negara tersebut. Privatisasi yang merupakan salah satu langkah saja dalam *reform* pengelolaan BUMN itu tidak mampu dilakukan oleh pemerintah.

Persoalan *reform* BUMN akhirnya menjadi semakin rumit ketika politisi terpaksa ikut campur dalam seluruh arah argumen dan perjalan kebijakan “pembinaan” BUMN. Di belahan manapun di dunia, politisi tidak memiliki “*sense*” untuk memaksimalkan laba, suatu prasyarat dasar dalam manajemen usaha berbasis bisnis obyektif. Politisi umumnya hanya terlatih untuk dapat memaksimalkan pengaruh dan membangun emporium kekuasaan, walaupun dengan alasan kerangka konstitusional, menjaga kepentingan nasional dan sebagainya. Oleh karena itu langkah restrukturisasi dan privatisasi asset BUMN menjadi pilihan rasional, dengan tetap menegakkan kedaulatan negara.

Kasus tarik-ulur langkah privatisasi BUMN berbasis telekomunikasi terkesan amat ironis, karena pertimbangan politisi telah masuk ke arena teknis implementatif. Alasan yang digulirkan tetap klasik tentang kepemilikan aset dan pengelolaan usaha oleh negara, atau terdapat “ketidakrelaan” apabila pengelolaan BUMN strategis itu pindah ke tangan mitra strategis (asing). Tidak salah apabila masyarakat berargumen bahwa terjadi deal politik di luar antara wakil rakyat dan wakil pemerintah, terutama departemen teknis yang berhubungan dengan BUMN yang akan diprivatisasi tersebut.

Restrukturisasi Korporasi dalam BPPN

Tidak jauh berbeda dengan proses privatisasi BUMN, langka restrukturisasi hutang dan korporasi perusahaan bermasalah yang berada dalam BPPN juga amat lambat. Kalaupun keputusan telah diambil, hal itu cenderung merugikan negara, atau minimal berkontribusi pada menyusutnya aset-aset BPPN secara signifikan. Di luar pertimbangan non-teknis yang sukar diketahui khalayak, misalnya pada kasus Chandra Asri, *Oversight Committee* BPPN menganggap terdapat perlakuan tidak sama antarkreditor (terutama asing dan domestik) sehingga terdapat selisih tingkat pengembalian hutang. Tingkat pengembalian BPPN akan lebih tinggi dengan menjual perusahaan atau melikuidasi, dibandingkan dengan mempertahankan Chandra Asri. Secara komersial, restrukturisasi utang Chandra Asri dinilai merugikan BPPN dan menguntungkan Marubeni, partnernya dari Jepang. Persoalan transparansi dalam Komite Kebijakan Sektor Keuangan (KKSK) pada pemerintah terdahulu dianggap sebagai salah satu penyebab “jomplang”-nya nilai akhir yang diterima BPPN.

Kasus terlalu rendahnya suku bunga pada restrukturisasi korporasi pada beberapa perusahaan besar seperti PT Tirtamas Majutama, PT Permadani Khatulistiwa Nusantara (pemilik *The Regent Hotel*), PT Seamless Pipe Indonesia Jaya adalah beberapa contoh masih simpang-sirunya proses restrukturisasi korporasi dalam BPPN. Faktor *conflict of interests* yang dialami oleh para konsultan *due diligence* dalam BPPN – seberapa pun profesional dan kredibilitasnya – juga dianggap merupakan salah satu faktor penting dalam lambannya restrukturisasi. Beberapa pihak bahkan secara ekstrim menganjurkan agar seluruh proses restrukturisasi yang merugikan negara itu dibatalkan saja, terutama apabila terbukti terdapat penyimpangan terhadap pedoman yang disepakati sejak awal.

Pelajaran amat berharga dari pengumuman hasil kajian *Oversight Committee* BPPN itu adalah bahwa kriteria setiap komponen dalam restrukturisasi harus jelas dan transparan, konsisten dan adil sehingga tidak mudah diinterpretasikan sesuai kepentingan dan subyektivitas. Ke depan, tidak perlu lagi ada sikap subyektif yang kontroversial untuk mempertahankan perusahaan tertentu hanya dengan alasan perusahaan tersebut bertujuan ekspor atau padat karya. Apabila kriteria padat karya atau orientasi ekspor masih akan dipertahankan, pemihakan secara politik harus didukung oleh seluruh rakyat karena menghasilkan biaya sosial-politik yang tidak sedikit. Terlalu besar kerugian negara apabila kriteria tujuan ekspor dan padat karya itu hanya bertujuan untuk melindungi beberapa perorangan atau kelompok tertentu yang dekat dengan kekuasaan.

Kontroversi Rekening 502

Hampir sama dengan persoalan kesehatan anggaran negara, stabilitasi industri perbankan juga menjadi perhatian utama IMF dalam seluruh paket penyesuaian struktural yang dianggap sebagai resep pemulihan ekonomi Indonesia. IMF meminta pemerintah untuk meneruskan penjaminan terhadap sektor perbankan dengan mengisi rekening nomor 502.000.002 (atau dikenal Rekening 502 saja). Dasar hukum program penjaminan perbankan (*blanket guarantee*) itu adalah Keputusan Presiden (Keppres) No.148/1998 yang dibuat pada masa Presiden Soeharto. Pertimbangannya waktu itu – juga atas saran IMF – adalah untuk menjaga kepercayaan masyarakat terhadap keseluruhan sistem perbankan, tentu saja di luar alasan subyektif yang kemudian berkembang.

Tim Kaji Ulang IMF juga begitu prihatin terhadap sisa dana dalam Rekening 502 yang hanya tinggal Rp 7 triliun dari semula berjumlah Rp 50 triliun, yang tidak akan cukup untuk menyetatkan Bank Internasional Indonesia (BII) dan beberapa

bank yang tidak memenuhi target internal kecukupan modal (CAR= *capital adequacy ratio*) serta tingkat kemacetan kredit (NPL=*non-performing loan*). Konsekuensinya adalah pemerintah harus menerbitkan surat obligasi baru sekitar Rp 40 triliun (atau sekitar 5 persen dari Rp 800 triliun) untuk mengisi Rekening 502 tersebut. Pada rapat konsultasi tertutup antara Tim Ekonomi Pemerintah dan Bank Indonesia dengan unsur Pimpinan Komisi IX DPR, nampaknya kesepakatan telah tercapai, walaupun secara formal masih tergantung pada hasil rapat kerja antara Pemerintah dan Bank Indonesia.

Namun demikian, banyak analis yang mengatakan bahwa skema *blanket guarantee* itulah yang menjadi salah satu ambruknya APBN 2001 lalu – walau telah disesuaikan – karena beban bunga utang yang harus ditanggung negara mencapai Rp 61 triliun. Apabila digabungkan dengan beban bunga utang luar negeri yang mencapai Rp 29 triliun, maka total beban pembayaran bunga yang menjadi pengeluaran rutin (Pemerintah Pusat) mencapai Rp 90 triliun atau 6 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB). Penghematan subsidi BBM, pengetatan di sana-sini, penambahan penerimaan dari pajak dan cukai nyaris tidak berarti apa-apa apabila beban *inherent* anggaran negara demikian besar, suatu pekerjaan rumah yang tidak ringan bagi Tim Ekonomi Kabinet.

Demikian pula, surat obligasi pemerintah untuk mengisi Rekening 502 itu tidak dapat serta-merta dapat dibeli oleh Bank Indonesia, karena bertentangan dengan prinsip-prinsip independensi Bank Indonesia. Menurut Undang Undang (UU) No. 23/1999 tentang Bank Indonesia, BI dilarang membeli surat-surat utang negara untuk diri sendiri kecuali di pasar sekunder. Artinya, BI memang boleh saja membeli obligasi di pasar tersebut apabila semata-mata untuk pelaksanaan kebijakan moneter. Persoalannya adalah pasar sekunder obligasi di Indonesia sama sekali belum berkembang, apalagi sosialisasi ke arah sana masih amat minim dilakukan oleh pemerintah. Cukup sulit bagi pemerintah untuk memenuhi keinginan IMF mengisi Rekening 502 tersebut karena lemahnya pasar sekunder di Indonesia.

Penutup: Langkah *Firm* dan Komitmen

Sudah saatnya bagi para juru runding Tim Ekonomi Pemerintah Kabinet Gotong Royong untuk lebih *firm* terhadap beberapa poin dalam *Letter of Intent* (LoI) kepada Dana Moneter Internasional (IMF). Apabila terpaksa, visi dan kepentingan jangka pendek seperti pada kasus pengisian rekening 502 itu boleh saja dilakukan untuk kepentingan strategis, asalkan langkah fundamental yang lebih bervisi jangka panjang harus juga dipertimbangkan. Di hampir setiap negara, terdapat suatu lembaga semacam penjaminan atau asuransi deposito yang dilengkapi dengan basis kelembagaan yang kuat pula, tidak sekedar basis Keppres, apalagi pada suatu kondisi panik luar biasa.

Dalam hal utang luar negeri, beberapa kesempatan perundingan di tingkat pertemuan Paris Club dan Kelompok Konsultatif untuk Indonesia (CGI) harus dimanfaatkan dengan baik oleh pemerintah. Pemerintah Indonesia harus lebih jeli memanfaatkan peluang pada setiap momen perundingan dan diplomasi seperti itu, terutama untuk menjaga kesehatan anggaran negara. Opsi penghapusan utang dengan prinsip-prinsip obyektif dan komersial biasa – tidak dengan mengiba – seperti pada skema *debt for nature swap* perlu lebih tegas diambil. Pada tahap awal, mungkin skema “tukar guling” hutang dengan penyehatan lingkungan hidup perlu dimulai dengan *pilot program*, melalui perundingan bilateral serius dengan negara-negara kreditor secara individual (bilateral), seperti Jepang, Kanada, Jerman dan Negara Eropa lainnya.

BAB 5

INFORMASI ASIMETRIS DALAM PENGELOLAAN ANGGARAN NEGARA

Pendahuluan

Bagi sebagian besar masyarakat, anggaran negara masih tetap berupa misteri. Walaupun beberapa bagian penting telah disampaikan secara terbuka, namun bagaimana suatu Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) disusun, dirumuskan, dibahas di tingkat legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat=DPR), dan dilaksanakan dalam program pembangunan, hanya sebagian kecil saja dari masyarakat yang mengetahuinya. RAPBN yang merupakan komponen tidak terpisahkan dari seluruh rangkaian kebijakan fiskal seharusnya tersedia secara terbuka kepada masyarakat, karena seluruh warga negara berhak memperoleh informasi yang sangat lengkap mengenai anggaran negara tersebut. Pada tingkat daerah, gejala ketertutupan terhadap informasi anggaran di daerah bukanlah merupakan hal baru, dokumen politik Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dianggap merupakan hak para elit penguasa (eksekutif dan legislatif), dan sedikit sektor swasta yang amat dekat dengan kekuasaan.

Semakin tidak terbuka informasi anggaran negara, semakin besar bagi para pemburu rente (*rent-seekers*) untuk melakukan manuver ekonomi dan politik yang hanya akan membawa

keuntungan bagi dirinya sendiri dan kelompoknya. Dalam bahasa Joseph Stiglitz, salah seorang penerima Hadiah Nobel Ekonomi 2001, informasi yang tidak simetris (*asymmetric information*) adalah refleksi dari kondisi pasar dan institusi yang tidak berkembang, alias primitif. Masyarakat yang tidak memperoleh informasi lengkap umumnya hanya secara tidak langsung meng-ekstrak informasi dari mereka yang memiliki informasi lebih lengkap, dengan “alternatif kontrak” sesuai dengan interpretasi dan spesifikasinya sendiri. Suatu struktur pasar dan institusi yang terlalu eksekif mengalami informasi yang tidak simetris pada umumnya juga tidak efisien dan bahkan cenderung mengarah pada melencengnya fungsi esensi pasar yang sebenarnya (*malfunctioning of markets*).

Bab ini menganalisis gejala informasi asimetris (*asymmetric information*) dalam pengelolaan anggaran negara, sebagai bagian tidak terpisahkan dalam kebijakan fiskal. Fokus permbahasan lebih banyak seputar kebijakan fiskal yang telah ditempuh sepanjang tahun 2001 dan tentang Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) 2002 yang telah disetujui oleh wakil rakyat (DPR) sebagai salah satu elemen penting dalam upaya pemulihan ekonomi Indonesia. Penutup tulisan ini adalah upaya penajaman kebijakan fiskal ke depan, terutama mengenai formulasi strategi menuju transparansi anggaran negara yang lebih beradab.

Esensi Kebijakan Fiskal

Sebagaimana yang terjadi dalam empat tahun terakhir, kebijakan fiskal yang diambil oleh Pemerintah Indonesia tidak dapat dipisahkan dari “intervensi” Dana Moneter Internasional (IMF), terutama dalam kerangka paket penyesuaian struktural (*structural adjustment*) sebagai manifestasi dari *Letter of Intent* (LoI). Fokus besar dalam skema penyesuaian struktural tersebut adalah target penurunan defisit anggaran, dengan mengedepankan pengurangan belanja pemerintah dan peningkatan pajak. Konon, tujuan utama dari intervensi seperti ini adalah untuk menjaga

tingkat kesehatan anggaran – bersama-sama dengan tingkat laju inflasi dan jumlah uang beredar terkendali, tingkat kesehatan sektor perbankan dan suku bunga yang terjangkau -- sebagai salah satu prasyarat paket penyesuaian struktural. Disamping itu, privatisasi perusahaan negara juga sering diprioritaskan dalam paket penyesuaian, untuk membiayai defisit anggaran itu sendiri. Dalam kondisi pemulihan ekonomi Indonesia yang masih tertatih seperti sekarang, restrukturisasi korporasi dan penjualan aset-aset bermasalah yang berada pada Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) juga menjadi salah satu tumpuan pembiayaan defisit anggaran negara.

Ketika pertama kali disampaikan pemerintah, IMF sempat “memuji” RAPBN 2002 karena dianggap lebih mementingkan kesinambungan fiskal, atau tepatnya prioritas pembayaran cicilan bunga dan pokok utang negara kepada kreditor asing tersebut. Akan tetapi, ketika beberapa asumsi yang telah dibahas bersama DPR diperkirakan tidak dapat tercapai pada tahun 2002 mendatang, dan ketika Tim Ekonomi belum menunjukkan langkah-langkah terfokus yang dapat memperlancar jalan pemulihan ekonomi, IMF pun bahkan menganjurkan untuk merevisi kembali APBN 2002 yang telah disetujui (sebagian) oleh DPR. Instrumen kebijakan fiskal tahun 2002 terkesan sangat hati-hati dan konservatif, sehingga tidak mengherankan apabila menghasilkan anggaran yang kontraktif, walaupun di tengah upaya pemulihan ekonomi yang masih tersendat. Pemerintah menganggap APBN 2002 ini adalah “upaya untuk mewujudkan konsolidasi fiskal dan stimulus fiskal” sekaligus, sesuatu yang dipertanyakan banyak kalangan karena kedua sasaran ini secara hakikat mengandung *trade-off* yang dapat saja menjadi konflik diantara keduanya.

Prinsip konsolidasi fiskal sebenarnya lebih mengarah pada kesehatan anggaran, minimal tidak terlalu bergantung pada komponen utang luar negeri, tetapi membenarkan komponen utang dalam negeri atau penerbitan obligasi pemerintah, disamping ketentuan “standar” berbasis pajak dalam negeri, cukai dan sebagainya. Dengan kondisi dan kemampuan negara saat ini,

prinsip konsolidasi fiskal tersebut mengandung implikasi anggaran yang kontraktif dan konservatif yang tentu saja amat sukar untuk dijadikan stimulasi ekonomi.

Agak janggal juga ketika pemerintah menggunakan asumsi pertumbuhan 5 persen per tahun pada 2002, suatu tingkat optimisme yang agak berlebihan karena perekonomian Amerika Serikat dan Jepang sedang mengalami kontraksi yang signifikan. Dengan kondisi dan respons kebijakan yang ada saat ini, pertumbuhan ekonomi Indonesia pada tahun 2002 mendatang sukar sekali untuk mencapai 3,5 persen per tahun sekalipun karena mesin investasi tidak akan begitu saja dapat berperan besar. Apalagi, kejadian dahsyat runtuhnya pusat perdagangan dunia, yang termanifestasi dari hancurnya World Trade Center pada tanggal 11 September 2001 diperkirakan sangat mempengaruhi kondisi ekonomi Amerika Serikat dan ekonomi global secara umum.

Tabel 1. APBN 2001, RAPBN dan APBN 2002 (Rp milyar)

URAIAN	2001		2002			
	APBN "P"	%PDB	RAPBN	%PDB	APBN	%PDB
A. PENDAPATAN NEGARA	286.006,1	19,5	289.432,0	17,1	301.874,2	17,9
I. Penerimaan Dalam Negeri	286.006,1	19,5	289.432,0	17,1	301.874,2	17,9
1. Penerimaan Pajak	185.260,0	12,6	216.748,5	12,8	219.627,5	13,0
a. Pajak Dalam Negeri	174.254,8	11,9	204.205,4	12,1	207.028,9	12,3
b. Pajak Perdagangan Interntl	11.005,4	0,7	12.579,1	0,7	12.698,6	19,5
2. Penerimaan Bukan Pajak	100.745,9	6,9	72.647,5	4,3	82.246,8	4,9
a. Penerimaan Sumber Alam	79.446,2	5,4	55.850,0	3,3	63.195,4	3,7
b. Bagian Laba BUMN	9.000,0	0,6	8.213,5	0,5	10.351,4	0,6
c. Pen Bukan Pajak Lainnya	12.299,7	0,8	8.584,0	0,5	8.700,0	0,5
B. BELANJA NEGARA	340.325,7	23,2	332.464,5	19,6	340.860,6	20,2
I. Anggaran Belanja Pem.	258.849,2	17,7	242.129,9	14,3	246.420,9	14,6
1. Pengeluaran Rutin	213.387,8	14,5	194.977,8	11,5	197.838,8	11,7
a. Belanja Pegawai	38.206,4	2,6	40.664,8	2,4	40.748,2	2,4
b. Belanja Barang	9.909,1	0,7	11.548,9	0,7	11.613,2	0,7
c. Pembayaran Bunga Utang	89.569,7	6,1	86.981,4	5,1	88.755,9	5,3
i. Utang dalam negeri	61.174,3	4,2	59.615,8	3,5	59.780,6	3,5
ii. Utang luar negeri	28.395,4	1,9	27.365,6	1,6	28.975,3	1,7
d. Subsidi	66.269,3	4,5	46.239,3	2,7	47.178,1	2,8
i. Subsidi BBM	53.774,0	3,7	32.289,4	1,9	32.920,0	2,0
ii. Subsidi non-BBM	12.495,3	0,9	13.949,9	0,8	14.258,1	0,8
e. Pengeluaran Rutin Lainnya	9.433,3	0,6	9.543,4	0,6	9.543,4	0,6
2. Pengel. Pembangunan	45.461,4	3,1	47.147,1	2,8	48.582,1	2,9
a. Pembiayaan pembang.	21.712,1	1,5	22.752,1	1,4	22.752,1	1,4
b. Pembiayaan proyek	23.749,3	1,6	24.395,0	1,4	25.830,0	1,5
II. Dana Perimbangan	81.476,6	5,5	90.339,7	5,3	94.439,7	5,6
1. Dana Bagi Hasil	20.259,3	1,4	23.203,7	1,4	24.477,6	1,5
2. Dana Alokasi Umum	60.516,7	4,1	66.364,1	3,9	69.144,8	4,1
3. Dana Alokasi Khusus	700,6	0,0	771,1	0,0	817,3	0,0
C. Keseimbangan Primer	35.250,0	2,4	43.948,9	2,6	49.769,6	3,0
D. SURPLUS DEFISIT (A-B).	-54.319,7	-3,7	-43.032,5	-2,5	-44.067,7	-2,6
E. PEMBIAYAAN BERSIH	54.319,7	3,7	43.032,5	2,5	43.032,5	2,5
1. Pembiayaan Dalam Negeri	34.386,7	2,3	25.434,0	1,5	25.434,0	1,5
1. Perbankan dalam negeri						
2. Non-perbankan dalam neg	34.386,7	2,3	25.434,0	1,5	25.434,0	1,5
2. Pembiayaan Luar Negeri	19.933,0	1,4	17.598,5	1,0	18.633,7	1,1
a. Pinjaman proyek	23.749,3	1,6	24.395,0	1,4	25.830,0	1,5
b. Pembayaran cicilan utang	-20.157,7	-1,6	-41.524,2	-2,5	-43.966,8	-2,6
c. Pinjam. Progr penundaan	16.341,4	1,1	34.727,7	2,1	36.770,5	2,2
Produk Domestik Bruto (PDB)	1.468.100,0	100	1.688.300,0	100	1.685.378,0	100
Asumsi-Asumsi yang Digunakan						
1. Pertumbuhan ekonomi	3,5		5,0		4,0	
2. Indeks harga konsumen	9,3		8,0		9,0	
3. Nilai tukar (Rp/dollar AS)	9.600		8.500		9.000	
4. Tingkat bunga SBI rata-rata (%)	15,0		14,0		14,0	
5. Harga minyak (dollar AS/barrel)	24,0		22,0		22,0	
6. Produksi minyak (juta barl/hari)	1.460,0		1.232,0		1.320,0	

Sumber: Nota Keuangan dan RAPBN 2002

Proses Legislasi Kebijakan Fiskal di DPR

Ketika para wakil rakyat di DPR memperoleh kesempatan untuk mempertajam RAPBN 2002 yang disampaikan pemerintah tanggal 7 September 2001, kesempatan itu tidak dapat digunakan sebaik-baiknya. Dengan waktu yang memang amat singkat, proses legislasi RAPBN nyaris tidak lebih dari agenda ritual biasa, walaupun “berhasil” memperbaiki asumsi-asumsi yang dianggap amat jauh dari realitas sebenarnya. Harapan masyarakat bahwa DPR mampu mengubah atau memberi arah dan esensi kebijakan fiskal itu sendiri tidak dapat dilakukan dengan baik. APBN 2002 akhirnya disetujui oleh Rapat Paripurna DPR, walaupun beberapa hal detail pengeluaran negara seperti subsidi dan dana perimbangan daerah dan lain-lain. Instrumen kebijakan fiskal dapat dikatakan efektif apabila mampu berfungsi sebagai stimulus pemulihan ekonomi, sebagai pembawa keadilan ekonomi dan sosial bagi masyarakat, sebagai pedoman dunia usaha menyusul *business plan* baik untuk kepentingan spesifik perusahaan maupun untuk memberdayakan pasar yang lebih luas.

Beberapa perubahan draft usulan dalam RAPBN 2002 memang telah dilakukan, seperti asumsi pertumbuhan ekonomi ditetapkan 4 persen per tahun (dari semula 5 persen), nilai tukar menjadi Rp 9000 per dollar AS (dari Rp 8500), laju inflasi 9 persen per tahun (dari 8 persen), dan produksi minyak bumi 1.320 juta barrel per hari (dari 1,232 juta barrel). Asumsi harga minyak bumi dan suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI) tidak mengalami perubahan, yaitu tetap US\$ 22 per barrel dan 14 persen per tahun. Sebagai konsekuensi dari perubahan asumsi tersebut di atas, maka total Produk Domestik Bruto (PDB) sedikit berubah menjadi Rp 1.685,3 triliun (dari semula Rp 1.688,3 triliun). Demikian pula, total penerimaan negara naik menjadi Rp 301,8 triliun (dari Rp 289,4 triliun), belanja negara menjadi Rp 344 triliun (dari Rp 332 triliun), sehingga defisit anggaran mengecil menjadi Rp 42,1 triliun (dari Rp 43 triliun) atau sekitar 2,5 persen PDB.

Dibandingkan dengan APBN 2001, dalam APBN 2002 terjadi kontraksi pos belanja negara dari Rp 340 triliun pada APBN 2001 menjadi Rp 344 triliun seperti disebutkan di atas. Penurunan ini terutama terjadi karena berkurangnya pos subsidi BBM secara tajam, dari Rp 53 triliun pada APBN 2001 menjadi Rp 32,9 triliun pada APBN 2002. Penurunan subsidi BBM sebesar 40 persen, yang berimplikasi pada kenaikan harga BBM sekitar 30 persen, dapat berkontribusi pada ancaman kenaikan laju inflasi, yang tentu saja dapat lebih tinggi dari 9 persen seperti diasumsikan. Sebenarnya, apabila target dan asumsi yang digunakan dikaji dan ditelaah lebih teliti lagi, fenomena inkonsistensi seperti tersebut di atas dapat dihindari. Upaya stimulasi ekonomi yang biasanya direpresentasikan dalam pos pengeluaran pembangunan, pada APBN 2002 tercatat hanya Rp 48,5 triliun (2,9 persen PDB), atau relatif tidak terjadi kenaikan dari Rp 45 triliun (3,1 persen PDB) pada APBN 2001. Sukar sekali untuk berharap terlalu banyak pada kebijakan fiskal yang begitu kontraktif untuk berfungsi sebagai stimulasi ekonomi dan pencipta tenaga kerja baru pada tahun 2002 mendatang.

Sektor riil perekonomian diperkirakan masih sulit bergerak karena suku bunga masih tetap tinggi. Otoritas moneter (dan IMF) masih menempuh kebijakan uang ketat, sehingga tingkat suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI) masih ditetapkan cukup tinggi (14 persen). Harapannya adalah bahwa sektor perbankan dapat menyerap dana masyarakat, sehingga pada waktunya kelak dapat disalurkan kembali sebagai kredit modal kerja untuk menjalankan usaha. Namun demikian, sampai September 2001 ini, tingkat uang primer bukannya turun, tetapi justru malah naik. Akibat berikutnya, dengan tingginya tingkat suku bunga SBI, sektor perbankan lebih senang menyimpannya dalam bentuk SBI. Fakta lain yang cukup mencolok adalah rasio pinjaman terhadap deposito (*LDR=loan to deposit ratio*) masih sekitar 30 persen atau sekitar 30 persen dana masyarakat yang disalurkan kembali menjadi kredit. Dengan kata lain, pada tahun 2002 kelak stimulasi ekonomi dari kegiatan investasi jangka menengah dan jangka panjang, masih sukar terjadi, yang tentu saja

amat berhubungan dengan misi penyesuaian struktural yang dicanangkan oleh IMF kepada otoritas fiskal dan otoritas moneter Republik Indonesia.

Melesetnya fungsi kebijakan fiskal sebagai stimulus pemulihan ekonomi sebenarnya telah terjadi sejak tahun APBN 2000 dan 2001 yang lalu. Beberapa pihak telah memberikan wanti-wanti (*warning*) cukup keras terhadap APBN 2001 karena dimensi stimulasi dan dimensi keadilan ekonomi dan sosial belum terlihat. Persoalan keadilan ekonomi menjadi amat dominan ketika ritual seluruh rangkaian proses penganggaran (*budgeting stage*), alokasi anggaran dalam pembahasan tingkat legislasi (*legislative stage*), komitmen implementasi atau pelaksanaan anggaran (*implementation stage*) tidak memberikan arah perubahan besar bagi terciptanya suatu nuansa keadilan dan sebagai stimulasi pertumbuhan ekonomi. Setidaknya, pengalaman pada APBN 2001 yang lalu tidak menampilkan keseriusan pemerintah dalam mengalokasikan anggaran untuk sektor-sektor vital dalam membangun suatu bangsa yang maju dan beradab seperti pada sektor pendidikan, kesehatan, dan peningkatan kualitas hidup seluruh bangsa Indonesia.

Semenjak APBN 2001, semangat yang dijadikan acuan dalam kebijakan fiskal adalah kesinambungan fiskal, yang sekaligus untuk memberikan stimulus, sebatas kemampuan keuangan negara terhadap kegiatan perekonomian. Pemerintah dan otoritas moneter sebenarnya berada pada tingkat kebimbangan yang berulang, tepatnya sejak APBN 2000, apakah harus ekspansif, sebagai salah satu prasyarat stimulasi ekonomi atau terpaksa harus konservatif untuk menggapai kesinambungan fiskal (*fiscal sustainability*) yang dapat saja menjadi jebakan. Disamping itu, para anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang baru terpilih saat itu – dengan semangat nasionalisme yang cukup tinggi – berusaha menggali potensi-potensi dalam negeri melalui intensifikasi dan ekstensifikasi perpajakan dan mengurangi utang luar negeri atau ketergantungan terhadap pembiayaan asing. Pemerintah sebenarnya sempat mengalami kesulitan karena potensi penerimaan pajak dalam negeri tidak akan besar apabila roda-roda

perekonomian dan pergerakan dunia usaha masih begitu lamban. *Pressure* kalangan lembaga swadaya masyarakat (LSM) untuk tidak tergantung utang luar negeri juga besar, sehingga pemerintah hanya memiliki ruang gerak yang amat terbatas untuk menempuh kebijakan fiskal yang ekspansif.

Kekhawatiran masyarakat akhirnya menjadi kenyataan ketika hampir seluruh rencana dan target dalam APBN 2001 sangat jauh dari realitas. Pemerintah dan DPR dipaksa membuat revisi – walaupun sering dikatakan sebagai “penyesuaian” saja, karena tidak harus mengubah Undang-Undang tentang APBN 2001 tersebut. “Kesepakatan” atau dukungan IMF terhadap pemerintah tentang manajemen defisit APBN 2001 yang dipatok pada kisaran Rp 53,8 triliun atau sekitar 3,7 persen dari PDB serta langkah-langkah yang perlu diambil pemerintah sebenarnya tidak terlalu mengejutkan, karena Indonesia tidak memiliki *luxury* untuk dapat melepaskan diri dari IMF.

Persoalannya adalah sejauh mana DPR dapat lebih pro-aktif dalam menjalankan fungsi budget-nya, yang selama ini sering dikritik keras oleh masyarakat tidak berfungsi secara optimal. Di luar fungsi kontrol yang sudah berjalan cukup baik – bahkan dianggap melebihi kapasitasnya – fungsi budget dan legislasi DPR ini memang perlu diperbaiki lagi. Oleh karena itu, kapasitas analitis teknis para anggota dewan beserta staf ahli dan pendukungnya masih perlu ditingkatkan lagi. Jika tidak, esensi sebenarnya dari suatu kebijakan fiskal, justru lebih banyak bergantung pada kreditor asing yang telah turut campur terlalu jauh pada manajemen ekonomi mikro Indonesia.

Penutup: Penajaman Fiskal dan Transparansi Anggaran

Dalam kondisi ketergantungan dengan IMF seperti sekarang ini, pola penajaman fiskal yang baik mungkin sangat sulit untuk diaplikasikan, mengingat prioritas utamanya adalah untuk segera dapat menyelamatkan anggaran tahun berjalan. Namun,

langkah-langkah produktif dan strategis, perlu juga dipertimbangkan untuk mencegah agar tidak membawa dampak berganda yang lebih dahsyat. Secara detail per sektor, tentu saja masih perlu dilakukan upaya yang lebih konkrit untuk menjadikan kebijakan fiskal ini sebagai salah satu stimulator pemulihan ekonomi Indonesia. Fokus penajaman kebijakan fiskal itu antara lain:

Pertama, kebijakan fiskal harus lebih ekspansif, terutama dalam suasana lesu dan resesi ekonomi seperti sekarang, walaupun tidak harus mengandalkan sepenuhnya pada utang luar negeri. Dalam kondisi yang negara yang telah masuk pada perangkap utang luar negeri yang sukar sekali dihindari, negara akan selalu berutang pada lembaga-lembaga internasional, hanya untuk melunasi utang-utang yang berjalan dan yang jatuh tempo. Langkah konkrit dalam strategi diplomasi untuk melakukan penghapusan utang luar negeri, tidak sekedar penundaan *grace period* pembayaran kembali utang-utang tersebut, harus segera dilakukan. Manfaat yang dapat dipetik dari langkah ini adalah peningkatan anggaran untuk belanja pembangunan sebagai bagian dari investasi negara untuk meningkatkan stimulus perekonomian. Dalam hal ini, alokasi pembayaran cicilan bunga utang yang berada pada pos belanja rutin dapat dikurangi dan dipindah ke pos dana belanja pembangunan.

Kedua, rasionalisasi subsidi yang ekksesif, apalagi yang tidak tepat sasaran. Di satu sisi, subsidi besar yang digunakan untuk program-program populis cenderung menciptakan distorsi baru dalam perekonomian. Subsidi-subsidi itu yang dimaksudkan untuk menciptakan suatu struktur insentif, ternyata menghasilkan suatu inefisiensi. Banyak sekali contoh-contoh subsidi yang justru dinikmati oleh mereka yang tidak berhak, seperti yang dialami subsidi BBM, tarif dasar listrik, subsidi bahan pangan dan sebagainya. Di tingkat teori dan strategis, pemberian subsidi masih dapat dibenarkan sepanjang dirancang untuk memenuhi sasaran yang tepat (*well-targeted*). Disamping itu, kebijakan insentif perekonomian dalam bentuk penegakan kebijakan persaingan sehat (UU No. 5/1999), program-program deregulasi dan

debirokratisasi menjadi sangat relevan untuk segera dapat diberlakukan lebih efektif.

Ketiga, dalam hal dana perimbangan, pemerintah pusat harus segera berfikir untuk merumuskan suatu sistem dan mekanisme dana perimbangan yang lebih sustainable, berdimensi keadilan dan keutuhan bangsa dalam suatu kerangka pengeluaran jangka menengah (*medium-term expenditure framework*) yang tidak rumit. Strategi dana perimbangan keuangan pusat-daerah tidak bisa dilakukan secara *ad-hoc*, tembel sana, tutup sini, tetapi perlu lebih sistematis dengan target dan kerangka waktu yang jelas dan transparan, termasuk rencana alternatif apabila satu langkah tertentu menemui kesulitan. Di sinilah pentingnya beberapa *exercise* komprehensif yang harus dilakukan pemerintah dan wakil rakyat, dan melibatkan banyak pihak, termasuk para ahli dari perguruan tinggi, lembaga penelitian atau *think-tank* independen, lembaga swadaya masyarakat yang tidak terlalu partisan untuk dapat menghasilkan terobosan yang diperlukan.

Beberapa langkah menuju transparansi anggaran perlu dirumuskan, didesiminasikan secara lebih luas sebagai bahan berharga advokasi dan perubahan kebijakan fiskal ke arah yang lebih demokratis dan menjunjung tinggi prinsip-prinsip keadilan ekonomi dan social bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pertama, menegakkan prinsip transparansi dan partisipasi masyarakat dalam penganggaran di tingkat nasional dan di tingkat daerah. Namun demikian, perlu diingat bahwa proses penganggaran (*budgeting*) hanya salah satu bagian dari proses perencanaan pembangunan yang lebih demokratis dan partisipatif. Seluruh aktivitas perencanaan dan pemrograman (*planning and programming*), pemantauan dan evaluasi (*monitoring and evaluation*), kontrol internal serta audit internal administrasi secara umum mungkin lebih penting dalam perjalanan pembangunan dan demokrasi.

Kedua, melakukan proses penyusunan (*drafting process*) anggaran secara lebih hati-hati sesuai ketentuan mekanisme dan disiplin anggaran. Penentuan jumlah total anggaran negara dan

daerah sebenarnya masih merupakan proses *top-down* secara politis. Oleh karena itu, pembahasan awal di tingkat departemen atau tingkat dinas di daerah yang lebih *bottom-up* perlu melibatkan komponen-komponen masyarakat madani yang lain. Dulu di zaman Orde Baru, proses ini dikenal dengan istilah “rapat koordinasi pembangunan” (rakorbang), yang saat ini terkesan tidak relevan. Kemudian, tahapan negosiasi dan ratifikasi sebelum pada penyusunan angka dan program, penggunaan asumsi dan target yang lebih realistis sesuai kemampuan potensi yang dimiliki.

Ketiga, melaksanakan proses pembahasan di tingkat legislasi (*legislative process*) mengikuti kerangka acuan dan jadwal waktu yang lebih disiplin. Pimpinan eksekutif (Presiden dan Kepala Daerah) umumnya menyampaikan rencana anggaran (RAPBN dan RAPBD) secara terbuka, kemudian lembaga legislatif (DPR dan DPRD) memahasnya per kelompok atau panitia kerja dan panitia khusus anggaran. Di sinilah debat publik di luar dan debat pemandangan umum di dalam ruang sidang terhadap isu-isu strategis dapat dilakukan. Para kelompok kepentingan ekonomi dan politik dapat melakukan dengar pendapat (*public hearing*) dengan lembaga legislatif sebelum rapat pleno dan pengesahan menjadi Undang-Undang atau Peraturan Daerah. Makin maju demokrasi suatu negara, peluang dan kesempatan advokasi makin terbuka. Legislatif umumnya membentuk komisi khusus untuk membahas isu strategis sebelum anggaran suatu program disepakati. Selain pertemuan maraton dan *public hearing* dengan legislatif advokasi “*public debates*” di media massa perlu juga dikedepankan. Langkah ini bermfaat untuk menggalang opini publik agar lebih berpihak pada kepentingan rakyat banyak, dan pertimbangan konsekuensinya baik-baik.

Bagian II

FENOMENA MIKRO

BAB 7

REFORMA BUMN

Prinsip Dasar dan Sekuensi Privatisasi

Pendahuluan

Diskusi publik mengenai perubahan mendasar (*reform*) dalam pengelolaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk pemulihan ekonomi berlangsung sangat intens. Satu sisi, banyak anggapan tertuju pada kinerja atau tingkat kesehatan BUMN yang cukup yang juga dianggap sebagai kontributor signifikan pada lambannya pemulihan ekonomi. Di sisi lain, BUMN juga harus mencetak laba yang cukup besar untuk memenuhi tuntutan undang-undang anggaran negara (APBN) sebagai penerimaan negara, setara dengan komponen penerimaan bukan pajak lainnya. Reforma BUMN menjadi semakin kompleks ketika defisit anggaran negara tersebut juga harus dibiayai dari privatisasi BUMN, sementara aransemen institusi dan aturan main (*regulatory framework*) untuk itu masih amat lemah. Akibatnya, persoalan penyehatan atau peningkatan efisiensi BUMN tercampur-aduk dengan sekuensi privatisasi untuk menutup defisit anggaran negara tersebut.

Bab ini membahas prinsip-prinsip dasar reforma BUMN itu, dikaitkan dengan pilihan sekuensi privatisasi yang perlu dilakukan untuk segera berkontribusi pada pemulihan ekonomi Indonesia. Kealpaan untuk memahami dan mengaplikasikan salah satu atau keduanya mungkin harus diibaratkan mahal dengan makin menjauhnya agenda pemulihan ekonomi yang juga tidak kalah kompleks.

Prinsip Dasar

Reforma BUMN adalah keniscayaan belaka mengingat secara filosofis dan empiris pengelolaan BUMN terlalu sarat dengan misi strategis, dan hanya sebagian saja yang secara obyektif berorientasi bisnis-ekonomis dengan prinsip-prinsip dasar persaingan usaha yang sehat. Pengalaman masa lalu tentang dominasi pemerintah atau birokrasi dalam manajemen BUMN sudah harus segera diubah mendasar menjadi dominasi profesionalisme biasa dengan pertimbangan bisnis rasional.

Dengan gelombang rasionalisasi atau liberalisasi dan penyesuaian struktural yang demikian besar pada abad 21 ini, argumen kepemilikan (*ownership*) dan manajemen usaha oleh negara menjadi makin melemah. Argumen lama yang sering dijadikan acuan utama eksistensi BUMN adalah prinsip-prinsip penyelamat kegagalan pasar (*market failure*) dan persoalan eksternalitas karena “keganasan” orientasi maksimisasi keuntungan pada perusahaan swasta dan konglomerat. Namun, basis teori ekonomi kesejahteraan menyebutkan bahwa manajemen oleh negara yang sedang menderita kegagalan negara (*state failure*) hanya akan menghasilkan dampak distortif yang boleh jadi lebih dahsyat dari sekedar kegagalan pasar dan eksternalitas di atas.

Dalam teori ekonomi kelembagaan, memang disebutkan bahwa peran negara yang berdaulat (*nation state*) sangat diperlukan untuk menjaga keberkerjaan pasar (*well-functioning markets*) dan dapat tegak mendekati sempurna. Dengan kata lain, adanya suatu sistem ekonomi pasar dan kapitalisme semu, fenomena konglomerasi yang hampir tidak beradab, tingkah kolusi-korupsi dan koncoisme yang sangat kronis, penguasaan aset dan sumberdaya produktif di kalangan segelintir pelaku ekonomi yang mengatasnamakan efisiensi dan ekonomi pasar, gejala ketimpangan yang sangat meresahkan itu adalah sedikit saja dari sekian banyak ketidakmampuan atau ketidakhandalan suatu *nation state*.

Di sinilah pentingnya presumsi bahwa suatu sistem ekonomi harus dilihat sebagai seperangkat hubungan keteraturan (*a set of ordered relations*) yang mampu menempatkan suatu domain (*realm*) otonomi individu. Permasalahan krusial dalam suatu organisasi ekonomi adalah bagaimana ia mampu mendesain suatu infrastruktur sinyal atau *signaling devices* yang mampu mempertukarkan peluang dan kesempatan, dan sinyal pasar yang biasanya tergambarkan dalam suatu harga relatif itu -- mampu menuntun suatu individu atau *self-interest agents* untuk berperilaku mengikuti kepentingan masyarakat banyak. Pasar itulah yang dapat berfungsi sebagai mekanisme responsif dari sinyal-sinyal tadi. Akan tetapi perlu diingat bahwa, untuk mampu menjalankan fungsinya sebagai pemberi sinyal yang legitim, pasar harus dapat menekan biaya-biaya transaksi yang timbul dari suatu aktivitas ekonomi. Prinsip dasar reforma BUMN seharusnya mengikuti falsafah itu.

Persoalan reforma BUMN menjadi semakin rumit ketika politisi terpaksa ikut campur dalam seluruh arah argumen dan perjalanan kebijakan “pembinaan” BUMN. Di belahan manapun di dunia, politisi tidak memiliki “*sense*” untuk memaksimalkan laba, suatu prasyarat dasar dalam manajemen usaha berbasis bisnis obyektif. Politisi umumnya hanya terlatih untuk dapat memaksimalkan pengaruh dan membangun emporium kekuasaan, walaupun dengan kerangka konstitusional dan sebagainya. Oleh karena itu langkah restrukturisasi (bahkan redistribusi) dan privatisasi asset BUMN menjadi pilihan rasional, dengan tetap menegakkan kedaulatan negara.

Studi empiris oleh Campos dan Esfahani (1996) terhadap 15 negara berkembang dalam rentang waktu observasi 20 tahun sampai pertengahan 1990-an menghasilkan beberapa temuan penting yang dapat dijadikan suatu panduan penyusunan prinsip dasar reforma atau privatisasi. Reforma BUMN cenderung terjadi pada beberapa keadaan berikut:

- (a) Apabila perekonomian mengalami krisis atau *shock* cukup serius. Penerimaan perusahaan negara itu menurun,

redistribusi mungkin saja tidak lebih mahal, dan pendapatan dari privatisasi itu umumnya meningkat;

- (b) Apabila pangsa sektor industri dan jasa (non-pertanian) dalam perekonomian cukup besar. Perusahaan negara sangat terkait dengan sektor modern tersebut, sehingga potensi perolehan pendapatannya pun cukup tinggi;
- (c) Apabila skala atau ukuran ekonomis perusahaan negara (terhadap ukuran perekonomian) cukup besar. Maksudnya, aktivitas perusahaan negara tersebut umumnya juga menghasilkan perolehan efisiensi (*efficiency gains*) yang lebih tinggi dari biaya-biaya redistribusi yang harus ditanggung;
- (d) Apabila kombinasi dari pangsa sektor industri-jasa dan ukuran perusahaan negara itu relatif tidak terlalu besar. Alasan utamanya dapat dilihat dari logika sisi lain. Bahwa redistribusi itu sangat kompleks, sehingga hambatan situasional dan informasional menjadi demikian besar apabila sebagian besar aktivitas ekonomi adalah badan usaha milik negara.
- (e) Apabila perekonomian lebih orientasi ke luar (*outward oriented*). Efisiensi akan lebih tinggi apabila produsen sifat permintaan produk cukup elastis (dari pasar internasional) dan tentu saja tekanan publik untuk meningkatkan efisiensi internal perusahaan negara itu cukup tinggi;

Sekuensi Privatisasi

Indonesia sebenarnya telah memiliki suatu strategi besar (*blue-print*) tentang privatisasi BUMN, yang telah dibuat pada tahun 1999. Penyusunan *blue-print* yang sempat membuat “heboh” pada saat itu – terutama karena melibatkan perusahaan asing ternama – sehingga argumen nasionalisme dan akuntabilitas menjadi *entry point* untuk membawa seluruh isu ke perdebatan politik yang tidak berujung pangkal.

Kini, *blue-print* itu lebih banyak berfungsi sebagai dokumen politik semata. Sekedar tidak menyebut karena pertimbangan politik dan kepentingan, saat ini terdapat berbagai argumen mengapa *blue-print* tidak diikuti dengan seksama, diantaranya: terlalu mengandalkan pertimbangan bisnis finansial biasa, prediksi tingkat *conduciveness* perekonomian Indonesia jauh meleset dari perkiraan, iklim investasi dan pasar modal masih tidak stabil, tingkat *country risks* yang masih belum dapat ditanggulangi dengan baik, ketidakjelasan arah desentralisasi ekonomi dan otonomi daerah dalam pengelolaan asset dan manajemen usaha dan sebagainya.

Jenis atau mekanisme privatisasi dapat bermacam-macam, dan dapat dikombinasikan prosedur satu dengan prosedur lainnya. Indonesia umumnya menempuh: aliansi strategis kepada mitra strategis (biasanya asing) yang telah menyatakan minatnya terlebih dahulu (*unsolicited bids*), penjualan saham biasa (*auction type process*) kepada mitra strategis, penawaran umum perdana (*initial public offering-IPO*), dan divestasi saham ke pasar modal melalui *roadshow*, terutama untuk BUMN yang telah *listing* di Bursa Internasional (New York, London, dsb) dan Bursa Nasional (BEJ). Jenis privatisasi pemilikan saham oleh karyawan (*employment stock-owner*) amat jarang atau tidak begitu populer dilakukan di Indonesia, mungkin karena terlalu berbelit dan memerlukan banyak energi. Padahal jenis atau mekanisme privatisasi seperti ini apabila ditekuni dengan seksama, langsung atau tidak langsung dapat

berkontribusi bagi peningkatan efisiensi atau penyehatan perusahaan secara umum.

Sekuensi privatisasi BUMN menjadi begitu penting ketika target-target penerimaan untuk anggaran negara dan pembiayaan defisit anggaran sangat mendesak. Ancaman krisis fiskal dapat terakumulasi lebih besar pada tahun-tahun mendatang apabila langkah-langkah penyelamatan tidak dilakukan pada saat ini. Namun sebaliknya, privatisasi yang hanya mengejar “setoran” anggaran negara jelas akan kehilangan nuansa untuk melakukan reforma BUMN yang lebih logis, transparan dan obyektif sekaligus membangun sektor swasta yang lebih sehat dan kompetitif.

Beberapa hal berikut perlu dipertimbangkan dalam sekuensi privatisasi BUMN. *Pertama*, secara makro privatisasi dapat segera dilakukan apabila aransemen institusi telah cukup kuat dan berwibawa atau apabila *regulatory framework* dapat ditegakkan dengan baik. Contoh penguasaan dan inovasi teknologi baru pada BUMN berbasis besi baja, sekuritisasi bahan baku dan pencarian/aplikasi produk dan pasar-pasar baru pada BUMN berbasis pupuk untuk domestik dan internasional. Apabila faktor kepemilikan (*ownership*) masih menjadi pertimbangan utama, maka mitra strategis dapat dipilih dan dibangun dengan obyektif, terutama mereka yang mampu melakukan stimulasi basis-basis aransemen institusi tersebut di atas.

Kedua, secara mikro privatisasi akan memperoleh dukungan publik yang memadai dimulai dari sektor hilir atau bersentuhan langsung dengan kehidupan masyarakat. Langkah tersendat pada privatisasi BUMN berbasis kimia mungkin lebih banyak karena aspek sektor hilir ini kurang menjadi pertimbangan. Demikian pula, kenaikan tarif yang dianggap kurang rasional oleh masyarakat pada BUMN berbasis energi dan utilitas publik serta pada BUMN berbasis telekomunikasi seharusnya dijadikan faktor utama untuk mempercepat dan memperjelas arah privatisasi.

Ketiga, privatisasi perlu segera dilakukan apabila monopoli (dan monopsoni) alamiah (*natural monopoly/monopsony*) tidak dapat dipertahankan. Pertimbangan kepemilikan seakan menjadi hambar

apabila persoalan inefisiensi karena tidak adanya persaingan dapat menciptakan distorsi ekonomi dan meresahkan masyarakat. Fungsi strategis menjadi kurang relevan lagi apabila persepsi masyarakat terhadap buruknya kinerja BUMN justru dapat menurunkan tingkat kepercayaan atau derajat akuntabilitas penyelenggara negara secara keseluruhan.

Keempat, apabila terkait dengan pemisahan *holding* perusahaan (*spin-off*), privatisasi dapat ditempuh secara individual dengan anak perusahaan. Tuntutan “masyarakat” di daerah untuk segera melakukan *spin-off* pada BUMN berbasis semen dapat disikapi dengan bijaksana, asalkan tidak mengganggu akses pasar dan teknologi yang telah dibangun dengan mitra strategisnya. Disinilah, mitra strategis dapat melakukan hubungan bisnis langsung secara individual, juga dengan pertimbangan obyektif dan logis yang dapat menyelamatkan tingkat efisiensi serta kelangsungan badan usaha.

BAB 8

ANTIKLIMAKS SKEMA PKPS

Pendahuluan

Debat publik tentang kebijakan perpanjangan Penyelesaian Kewajiban Pemegang Saham (PKPS), baik secara terbuka maupun secara tertutup, seakan mencapai antiklimaks ketika keputusan Sidang Kabinet tanggal 7 Maret 2002 justru mempertahankan pola lama PKPS bagi debitor bank beku operasi (BBO), bank beku kegiatan usaha (BBKU) dan bank *take-over* (BTO). Persoalannya adalah apakah kebijakan baru (tapi lama) tersebut mampu mempercepat agenda pemulihan ekonomi dan politik, atau tidak terlalu berpengaruh secara signifikan, atau justru memperlambat pemulihan.

Implikasi terbesar dari kebijakan baru PKPS tersebut adalah bahwa penyelesaian hutang di luar pengadilan (*out of court settlement*) yang lebih mengedepankan pertimbangan komersial dengan laju pengembalian (*recovery rate*) hutang konglomerat bermasalah tidak membawa hasil yang memuaskan bagi pemulihan ekonomi. Dengan kata lain, kebijakan PKPS yang diambil pemerintah sekarang adalah menempuh cara penyelesaian di tingkat pengadilan (*court settlement*) dengan melaksanakan prinsip-prinsip *law enforcement*, sebagaimana diharapkan segenap lapisan masyarakat, sekaligus sebagai *road-test* terbaru bagi pemerintah apakah dapat menjunjung tinggi wibawa hukum atau tidak.

Bab ini adalah suatu analisis naif tentang kebijakan baru (tapi lama) PKPS dan implikasinya bagi pemulihan ekonomi politik Indonesia. Analisis ini dikatakan naif karena domain dan

ruang gerak persoalan yang dihadapi telah bergeser jauh dari kerangka analisis ekonomi biasa (mainstream, neo-klasik) ke kerangka analisis ekonomi kelembagaan, bahkan lebih dekat kepada persoalan-persoalan legal dan penegakan hukum, yang sebenarnya tidak begitu dikuasai oleh sebagian besar ekonom. Artinya pemikiran-pemikiran yang ditawarkan para ahli atau pakar ekonomi, pakar pembangunan, pakar keuangan, pakar manajemen bisnis, pakar ekonomi politik mungkin saja tidak mampu memecahkan kebuntuan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia yang ingin mencapai tiga tujuan sekaligus: keadilan, stabilitas, dan efisiensi.

Disamping karena memang domain, areal atau bidang garapan yang telah semakin menjauh dari jangkauan dan kebiasaan analisis para ekonom, jarang sekali dalam sejarah, suatu bangsa mampu mencapai tiga tujuan strategis tersebut di atas. Apalagi, ketiga tujuan di atas sering terbatas oleh ruang waktu, kelembagaan dan suatu sistem politik yang berlaku. Maksudnya, bisa saja dalam suatu kurun waktu tertentu tujuan keadilan dapat dianggap tercapai, namun pada kurun waktu lain yang menganut suatu sistem politik dan ekonomi yang berbeda sama sekali, tujuan keadilan tersebut sama sekali dianggap tidak tercapai. Demikian pula, tidak jarang terdapat *trade-off* yang amat kental antara tujuan efisiensi dan tujuan stabilitas, antara tujuan efisiensi dan keadilan, antara tujuan keadilan dan stabilitas dan seterusnya.

Salah satu manfaat positif dari perambahan analisis oleh para ekonom terhadap persoalan-persoalan legal, politik dan bahkan psikologi masa adalah terjadinya konvergensi berbagai bidang disiplin ilmu sosial, yang selama ini memang semakin divergen, dan cenderung berjalan sendiri-sendiri. Artinya, sekedar *excuse*, apabila analisis yang dikeluarkan oleh para ekonom tentang kebijakan PKPS ini masih jauh dari memuaskan, hal itu tidak lain adalah karena ruang lingkup permasalahan dalam PKPS sekarang ini memang begitu kompleks dan berdimensi amat luas.

Kebijakan Terbaru PKPS (7 Maret 2002)

Seperti dapat diduga sebelumnya, pemerintah akhirnya membatalkan kebijakan perpanjangan PKPS yang diputuskan oleh KKSK (Nomor Kep 02/ K.KKSK/12/2001) setelah didesak oleh masyarakat begitu keras. Konon pertimbangan utamanya adalah untuk memenuhi rasa keadilan, kepastian hukum, dan perolehan dana. Beberapa poin penting dari kebijakan terbaru yang diumumkan tanggal 7 Maret 2002 dapat diikhtisarkan sebagai berikut:

- (a) Implementasi kebijakan PKPS dengan tiga komponen utama: MSAA (*Master of Settlement and Acquisition Agreement*) atau Penyelesaian Bantuan Likuiditas Bank Indonesia dengan jaminan aset, MRNIA (*Master Refinancing and Notes Issuance Agreement*) atau perjanjian penyelesaian BLBI hingga jaminan pribadi, APU (Akta Pengakuan Utang) dilaksanakan sesuai pola lama (1998);
- (b) Pemerintah akan mengambil tindakan tegas dan nyata terhadap debitor yang telah cedera janji dalam pelaksanaan PKPS dan atau perjanjian lain yang telah dibuatnya dengan negara. Tindakan tegas ini misalnya (tetapi tidak terbatas pada) pernyataan kepailitan, pengambilalihan aset, paksa badan dan atau pemeriksaan, penuntutan atas tindak pidana korupsi dan cekal. Pemerintah akan lebih dulu meneliti secara cermat pelaksanaan MSAA, MRNIA, dan APU, untuk mengidentifikasi debitor yang cedera janji dan debitor yang telah melaksanakan kewajiban. Pemerintah akan menunjuk konsultan hukum (melalui KKSK dan BPPN) untuk mengevaluasi kesesuaian secara teliti masing-masing syarat PKPS dalam waktu 30 hari ke depan. Pernyataan tertulis terhadap hasil kajian *legal counsel* disampaikan kepada debitor setelah mendapatkan kajian dari *Oversight Committee* (OC) BPPN;

- (c) Debitor yang telah melaksanakan kewajibannya namun belum menyelesaikan kewajiban tersebut **secara keseluruhan** harus menyelesaikannya sesuai dengan perjanjian.
- (d) Debitor yang cedera janji diberikan waktu paling lama **tiga bulan** sejak pernyataan tertulis untuk memenuhi kewajiban sesuai dengan perjanjian yang berlaku.
- (e) Debitor yang telah melaksanakan kewajibannya, sesuai dengan Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000, diberi jaminan kepastian hukum, atau dikenal dengan istilah *release and discharge* (R-D) dengan prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas publik.
- (f) Mekanisme dan tata cara tertulis mengenai R&D akan diselesaikan oleh Menteri Kehakiman dan Jaksa Agung sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku dalam waktu 30 hari ke depan.

Beberapa kalangan menilai bahwa pemerintah sekarang sedang mencoba meningkatkan rasa *self-confidence* terhadap penegakan hukum, yang secara ironi pernah tidak dipercaya oleh pemerintah sendiri pada masa lalu. Keputusan pemerintah dahulu justru menggunakan pendekatan komersial, bahkan dengan semangat menggebu untuk mengisi cadangan dan kas negara yang sedang berada pada puncak krisis finansial terparah. Kasus penahanan Ketua DPR Akbar Tanjung oleh Kejaksaan Agung tanggal 7 Maret 2002 malam tadi, konon paralel dengan upaya pengembalian kepercayaan masyarakat terhadap proses *law enforcement* itu sendiri.

Namun demikian, pemerintah sekali lagi diuji, apakah keputusan terbaru PKPS yang menggunakan pola lama MSAA, MRNIA, dan APU dengan kelemahan dan kontroversialnya tersebut mampu mencapai tiga tujuan keadilan, kepastian hukum (stabilitas), dan perolehan dana (efisiensi) sekaligus. Tidak heran pula, apabila skeptisme masyarakat terhadap tujuan-tujuan tersebut kembali muncul, karena selain secara hakikat amat sukar mencapai

ketiganya secara sekaligus, masyarakat yang baru mulai terbiasa untuk menikmati sikap berseberangan dengan pemerintah dan kaum elit akan mendapat beberapa amunisi baru untuk intensifikasi kritisi dan debat publik yang diperlukan.

Apakah beberapa hal tersebut di atas masih merupakan domain analisis ekonomi biasa? Jelas bukan, karena lebih dekat kepada kerangka analisis ekonomi politik, ekonomi kelembagaan dan analisis kebijakan, yang biasanya amat peduli terhadap interaksi keterkaitan (*linkages*) antara ke bekerjaan (*workability*) suatu sistem ekonomi dan proses-proses politik. Kerangka analisis yang semakin diminati akhir-akhir ini pada dasarnya amat percaya bahwa perbaikan aransemen kelembagaan yang juga meliputi penegakan hukum dapat berkontribusi amat signifikan terhadap pemulihan dan perbaikan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

Selama empat tahun terakhir ini, skema lama PKPS dalam MSAA, MRNIA dan APU yang melibatkan 33 konglomerat bermasalah konon bernilai Rp 126,51 triliun, hanya Rp 52.73 triliun (41,68%) yang dapat dilaksanaka dengan baik dan menjadi kontributor penting dalam perolehan dana BPPN untuk disetor kepada dan menutup defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Banyak pula yang beranggapan bahwa keengganan pemerintah selama ini untuk melakukan penuntutan secara hukum atas pelanggaran berat para konglomerat tersebut adalah sumber buruknya kinerja implementasi PKPS, bahkan menjadi bahan kritik paling signifikan terhadap pemerintah karena tidak melaksanakan Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) 2000-2004.

Walaupun telah berkali-kali diingatkan tentang inkonsistensi kebijakan yang diambil BPPN, tapi karena sinyalemen terlalu banyaknya intervensi (politik), membuat beberapa kebijakan dan langkah yang diambil BPPN tidak jarang menimbulkan kontriversi baru berikutnya.

Penutup: Persiapan yang Diperlukan

Pemerintah dan masyarakat perlu mempersiapkan secara mental dan realita bahwa, kondisi kesehatan negara (APBN) akan terpengaruh dengan keputusan kebijakan terbaru (tapi lama) PKPS tersebut. Ide lama untuk mengalokasikan cadangan khusus, jangan mengganggu struktur APBN tapi harus dengan tingkat akuntabilitas publik yang tinggi. Dalam waktu tidak terlalu lama, mekanisme dan tata cara *release and discharge* (R&D) perlu disampaikan dan didiskusikan dengan masyarakat. Demikian juga dengan mekanisme lain yang diperkirakan dapat berpotensi mengandung aspek perburuan rente yang dapat ditunggangi kepentingan politik sesaat. Namun, persoalannya apakah hal tersebut akan memperlambat seluruh proses, semuanya tergantung dari keseriusan pemerintah melaksanakan amanat konstitusi/kebijakan PKPS tersebut.

Tabel 7.1 Kondisi 10 Debitur Peserta Program PKPS (Rp)

Nama Debitur	Nilai buku aset	Nilai Likuidasi	Selisih
Grup Salim	52,0 triliun	20,0 triliun	32,0 triliun
Usman Admadjaja	12,5 triliun	1,0 triliun	11,5 triliun
Bob Hasan	5,1 triliun	1,5 triliun	4,6 triliun
Sjamsul Nirsalim	27,4 triliun	4,1 triliun	23,3 triliun
Kaharuddin Ongko	8,3 triliun	500 miliar	7,8 triliun
Bank Modern	2,6 triliun	300 miliar	2,3 triliun
Bank Hokindo	290 miliar	130 miliar	160 miliar
Ibrahim Risjad	636 miliar	260 miliar	376 miliar
Bank Beku Usaha	12,5 triliun	1,3 triliun	11,2 triliun
Bank Take Over	5,7 triliun	700 miliar	5,0 triliun

Sumber: BPPN, Februari 2002

BAB 9

STRATEGI PEMBERDAYAAN USAHA KECIL-MENENGAH

Pendahuluan

Strategi pemberdayaan usaha kecil menengah (UKM) Indonesia mengalami sejarah pasang surut yang sangat menarik untuk ditelusuri lebih dalam, baik di tingkat wacana maupun di tingkat empiris. Tim ekonomi Kabinet Gotong Royong pimpinan Presiden Megawati Soekarnoputri telah mencoba melakukan “lompatan” dalam pemberdayaan UKM ini dengan menawarkan skema pemotongan, restrukturisasi utang dan refinancing bagi UKM, sebagai salah satu bagian terpenting dari pemulihan ekonomi. Para politisi di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan mereka yang mengklaim sebagai pejuang UKM telah mendirikan berbagai macam “forum” dan “asosiasi” untuk memberdayakan UKM dengan lingkup dan fokus tindakan yang beragam pula. Namun demikian, respons masyarakat terhadap gagasan yang muncul dari birokrasi dan para politisi tersebut terkesan datar-datar saja, jika tidak dikatakan skeptis.

Sementara itu, upaya penyehatan sektor perbankan dan restrukturisasi korporasi masih tertatih-tatih karena keputusan dan langkah kebijakan yang *firm* masih mengalami inkonsistensi yang cukup serius. Sektor perbankan masih menanggulangi berbagai permasalahan internal organisasi, tingkat rasio kecukupan modal, perpacuan dengan tingkat bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI) serta permasalahan eksternal perekonomian yang amat berhubungan dengan iklim investasi dan pengembangan usaha. Akibatnya, fungsi utama perbankan sebagai intermediasi kreditor

dan debitor yang merupakan tumpuan harapan sektor riil atau aktivitas utama ekonomi masyarakat menjadi terganggu. Namun demikian, upaya pembiayaan atau skema kredit komersial yang *prudent* untuk mendukung pemberdayaan UKM juga harus dilakukan di tengah upaya penyehatan sektor perbankan di atas.

Bab ini mengupas langkah pemberdayaan UKM dengan mengambil fokus pada peningkatan keterkaitan (*linkages*) antara lembaga keuangan dan pelaku usaha. Dalam bab ini, terlebih dahulu akan diuraikan definisi, ruang lingkup dan misi strategis UKM dalam upaya pemulihan ekonomi Indonesia. Kemudian, strategi dan skema restrukturisasi kredit UKM yang lebih obyektif akan dicoba ditawarkan, minimal untuk mengurangi *moral hazard* yang mungkin timbul apabila langkah kebijakan yang diambil terlalu mengandalkan kalkulasi politik belaka.

Definisi UKM

Indonesia sebenarnya telah memiliki Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil yang dihasilkan pada zaman Presiden Soeharto. Dalam hal definisi dan ruang lingkup tentang usaha kecil sendiri, mungkin UU tersebut telah cukup memadai. Namun, sesuatu yang berhubungan dengan usaha menengah, UU No. 5/1995 tersebut terasa kurang akomodatif, karena memang tidak dirancang untuk itu. Ketika akhir-akhir ini banyak sekali pelaku usaha yang menghadapi persoalan dengan perbankan, terutama mengenai kredit macet, maka peraturan perundangan yang meng-*govern* usaha menengah terasa sekali amat diperlukan. Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 10 Tahun 1999 sebenarnya telah mengatur tentang usaha menengah, terutama dalam hal kekayaan (*asset*) dan volume (*omzet*) penjualan.

Tabel 1. Definisi dan Kriteria Usaha Kecil dan Menengah

Organisasi	Jenis Usaha	Keterangan Kriteria
Undang-Undang No. 9/1995 tentang Usaha Kecil.	Usaha Kecil	Aset \leq Rp 200 juta di luar tanah & bangunan; Omzet tahunan \leq Rp 1 milyar; Dimiliki oleh orang Indonesia; Independen, tidak terafiliasi dengan usaha menengah-besar; Boleh berbadan hukum,, boleh tidak.
Badan Pusat Statistik (BPS)	Usaha Mikro	Pekerja < 5 orang, termasuk tenaga keluarga yang tidak dibayar
	Usaha Kecil	Pekerja 5 – 19 orang
	Usaha Menengah	Pekerja 20 – 99 pekerja
Meneg Koperasi & PKM	Usaha Kecil (UU No. 9/1995)	Aset \leq Rp 200 juta di luar tanah & bangunan Omzet \leq Rp 1 milyar
	Usaha Menengah (Inpres 10/1999)	Aset Rp 200 juta – Rp 10 milyar
Bank Indonesia	Usaha mikro (SK Dir BI No. 31/ 24/ KEP/DIR tgl 5 Mei 1998)	Usaha yang dijalankan oleh rakyat miskin atau mendekati miskin. Dimiliki oleh keluarga Sumberdaya local dan teknologi sederhana Lapangan usaha mudah untuk <i>exit</i> dan <i>entry</i>
	Usaha Kecil (UU No.9/1995)	Aset \leq Rp 200 juta di luar tanah & bangunan Omzet tahunan \leq Rp 1 milyar
	Menengah (SK Dir BI No.30/ 45/Dir/UK tgl 5 Januari 1997)	Aset \leq Rp 5 milyar untuk sektor industri Aset \leq Rp 600 juta di luar tanah & bangunan untuk sektor non-industri manufacturing Omzet tahunan < Rp 3 milyar.
Bank Dunia	Usaha Mikro	Pekerja < 20 orang
	Kecil-Menengah	Pekerja 20 – 150 orang Aset \leq US\$ 500 ribu di luar tanah& bangunan

Sumber: dihimpun dari berbagai sumber

Demikian pula, tentang beragam ketentuan skema kredit kepada usaha kecil dan menengah juga telah diatur oleh produk hukum yang dikeluarkan oleh Bank Indonesia (BI). Akan tetapi, karena karakter dan ruang lingkup usaha menengah memang cukup beragam, serta permasalahan yang menyangkut restrukturisasi kredit macet UKM menjadi semakin kompleks, maka konsistensi definisi dan ruang lingkup akan sangat signifikan dalam seluruh perjalanan pemberdayaan UKM di Indonesia.

Definisi UKM yang lebih konsisten seharusnya memberikan signal peningkatan keterkaitan antara definisi dan ruang lingkup fisik, internal dan aspek statis lainnya dengan definisi atau ruang lingkup dari aspek pembiayaan UKM itu sendiri. Definisi yang mampu mengintegrasikan antara posisi dunia usaha dengan skema dan jenis kredit dalam konteks perbankan jelas amat diperlukan. Misalnya dalam hal ini, ketentuan jenis kredit yang ditetapkan oleh Bank Indonesia serta ketentuan skala ekonomi jenis industri yang ditetapkan oleh Departemen Perindustrian dan Perdagangan dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam mencari konsistensi definisi tersebut. Dalam hal kredit usaha, Bank Indonesia telah menggarisbawahi bahwa kredit usaha mikro adalah skema kredit dengan nominal lebih kecil dari Rp 50 juta, kredit usaha kecil berkisar antara Rp 50 juta dan Rp 500 juta; sedangkan kredit usaha menengah adalah kredit perbankan sebesar Rp 500 juta sampai Rp 5 miliar.

Kontroversi Restrukturisasi Utang UKM

Kebijakan restrukturisasi yang diambil oleh pemerintah seharusnya ditujukan agar sektor UKM kembali layak ditangani perbankan (*bankable*), sehingga lebih berperan dalam pemulihan ekonomi. Artinya, restrukturisasi kredit macet UKM harus dilakukan dengan hati-hati dan berasaskan pada kepentingan kedua belah pihak, baik perbankan maupun sektor UKM sendiri. Sektor perbankan yang diharapkan mampu menjadi lembaga intermediasi bagi UKM tidak harus membayar lebih mahal, karena

perbankan yang masih belum sehat secara kelembagaan tentu tidak harus menanggung beban baru dengan adanya restrukturisasi UKM. Apalagi, perbankan juga masih harus membayar dana pihak ketiga yang dipercayakan kepada perbankan. Selain, pemerintah juga sudah mengeluarkan biaya pemulihan perbankan dalam ukuran besar dalam bentuk obligasi pemerintah lebih dari Rp 657 triliun, sebagaimana diuraikan di atas. Penanganan perbankan pasca rekap yang kurang hati-hati akan memaksa perbankan dalam kondisi rawan, yang dapat memicu krisis perbankan kembali.

Restrukturisasi kredit macet UKM juga diarahkan bagi kelangsungan UKM yang lain yang lebih sehat untuk berkembang lebih besar, sehingga menjadi satu tingkat di atas UKM dengan cara memberikan akses keuangan yang lebih luas. Pendekatan insentif hanya diberlakukan bagi kalangan UKM yang benar-benar memenuhi kewajibannya dengan baik dan diberikan kepada UKM yang benar-benar mengalami kesulitan, tapi masih bisa dikembangkan oleh sektor perbankan. Kebijakan restrukturisasi UKM, sama halnya dengan restrukturisasi kredit pada umumnya, tidak bisa dilakukan dalam pola baku dan berlaku bagi seluruh UKM. Akan tetapi, restrukturisasi hanya bisa dilakukan dengan kasus per kasus. Hal ini dilihat dari tingkat masalah yang dihadapi oleh masing-masing UKM. Selain itu, pemilahan kredit kecil dengan kredit menengah perlu dilakukan, karena permasalahan kredit kecil dengan kredit menengah memang berbeda.

Rencana pemerintah mengeluarkan skema kebijakan restrukturisasi UKM meliputi langkah restrukturisasi keuangan dan permodalan, kepemilikan, manajemen, dan organisasi. Tidak hanya itu, kebijakan restrukturisasi juga meliputi pengembangan usaha baru yang lebih prospektif sampai bantuan rekayasa ulang strategi perusahaan. Restrukturisasi utang UKM diprioritaskan bagi portofolio kredit UKM kategori macet atau kurang lancar yang meliputi utang pokok sampai dengan Rp 5 miliar. Selain batasan itu juga disebutkan tidak termasuk kredit UKM yang berada di bawah grup usaha besar, walaupun tanpa menyebut secara rinci grup usaha besar itu, apakah di atas Rp 5 miliar atau di atas Rp 50 miliar.

Namun demikian, restrukturisasi UKM ternyata tidak sepenuhnya dapat dinikmati oleh UKM yang benar-benar kecil. Upaya restrukturisasi kredit yang sedang menjadi debat publik itu hanya akan dinikmati oleh keompok kredit antara Rp 1 miliar sampai Rp 5 miliar. Di sinilah spekulasi berkembang bahwa keinginan pemerintah untuk melakukan peremberdayan UKM telah ditumpangi kepentingan kelompok usaha menengah, yang memiliki Rp 1 miliar sampai Rp 5 miliar.

Tabel 2. Komposisi Debitur UKM di BPPN

Kelompok Utang	Jumlah Debitur	Jumlah Rekening	Nilai Pokok (Rp miliar)
Rp 0 – 10 juta	43.227	44.189	131,94
Rp 10 – 100 juta	11.496	12.848	399,00
Rp 100 juta – 1 miliar	4.467	7.008	1.332,26
Rp 1 – 3 miliar	662	1.639	1.150,80
Rp 3 -- 5 miliar	191	530	735,52
TOTAL	60.043	66.214	3.749,52

Sumber: Tim INDEF (2002)

Karena dalam batasan kredit UKM Rp 5 miliar tersebut tidak disebutkan tentang jenis penggunaannya, apakah kredit konsumtif atau kredit produktif, maka pemberian haircut dan restrukturisasi telah melanggar etika keadilan dan kepatutan. Alangkah tidak adilnya apabila kredit konsumtif -- misalnya, kartu kredit, kredit pembelian mobil dan kredit konsumtif lainnya -- mendapatkan restrukturisasi atau dengan mendapatkan *haircut*. Pertanyaan berikutnya adalah apakah kredit sebesar itu benar-benar kredit itu diperuntukkan untuk usaha? Apakah benar kredit itu murni dengan pokok Rp 5 miliar dan bukan sisa kredit besar. Misalnya, kredit awal Rp 50 miliar, di dalam perjalanan telah dibayar Rp 46 miliar, dan tersisa Rp 4 miliar.

Sementara restrukturisasi kredit diartikan upaya yang dilakukan oleh bank dalam kegiatan usaha perkreditan agar debitur dapat memenuhi kewajibannya yang dilakukan antara lain melalui: (a) penurunan suku bunga kredit, (b) pengurangan tunggakan bunga kredit, pengurangan tunggakan pokok kredit, (c) perpanjangan jangka waktu kredit, (d) penambahan fasilitas kredit, (e) perpanjangan jangka waktu kredit, (f) pengambil-alihan aset debitur sesuai dengan aturan yang berlaku, dan (g) konversi kredit menjadi penyertaan modal sementara pada perusahaan debitur.

Penutup: Rekomendasi Kebijakan

Melihat permasalahan yang berbeda antara kredit kecil dengan kredit menengah, seyogyanya penanganan kredit macet UKM ini dipisahkan, yaitu kredit kecil dimasukkan ke kelompok sendiri dan kredit menengah sendiri. Alasannya adalah bahwa karakteristik kredit Rp 10 juta dengan Rp 5 miliar tentu berbeda. Demikian pula, kredit sebesar Rp 500 juta tentu berbeda pendekatannya dengan yang Rp 5 miliar. Apalagi, kredit Rp 5 miliar yang bersumber dari kredit Rp 50 miliar. Dengan demikian penyelesaian kredit UKM itu hanya bisa dilakukan kasus per kasus, tidak bisa dibikin kebijakan borongan yang ternyata lebih banyak menjadi beban perbankan dari pada menyelamatkan UKM yang belum tentu dinikmati oleh UKM yang benar-benar UKM. Hal ini untuk menghindari bias dalam kebijakan yang akan diambil.

Selain penyelesaian kredit yang perlu dipisahkan dan dilihat kasus per kasus, penyelesaikan restrukturisasi kredit paling efektif diserahkan ke perbankan. Sebab, pada dasarnya, banklah yang tahu betul nasabahnya, dan pengalaman BPPN merestrukturisasi kredit macet menjadi sangat berharga dijadikan pelajaran yang mahal. Kebijakan restrukturisasi utang yang mengedepankan aspek pemotongan utang tidak relevan mendorong pemulihan perbankan, karena akan makin menambah beban perbankan. Untuk itu, dalam melakukan restrukturisasi kredit, bank-bank

perlu memerhatikan hal-hal yang sudah digariskan dalam kebijakan restrukturisasi kredit yang berlaku.

Upaya peningkatan *linkages* yang obyektif antara lembaga keuangan (sektor perbankan) dengan pelaku usaha (terutama UKM) tetap harus berbasis pada dua pilar utama, yaitu: (a) tegaknya sistem dan mekanisme pasar yang sehat, dan (c) berfungsinya aransemen kelembagaan atau regulasi pemerataan ekonomi yang efektif. Langkah afirmatif melalui implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Sehat seharusnya dapat dilihat sebagai misi pemberdayaan UKM yang amat strategis, minimal sebagai upaya langsung peredaman proses konglomerasi dan ekspansi usaha yang hanya berdasarkan visi perluasan pangsa pasar dan integrasi vertikal kepemilikan aset produktif. Disinilah betapa seluruh lapisan masyarakat mulai dari dunia usaha, pemerintah, politisi, perbankan, akademisi dan lapisan *civil society* yang lain perlu mewujudkan misi UKM sebagai basis paling signifikan dalam pemulihan ekonomi Indonesia.

Bagi individual UKM, bantuan teknis yang meliputi pembenahan internal manajemen, visi usaha dan pemupukan permodalan justru menjadi kata kunci untuk dapat lebih siap siaga menghadapi tantangan perubahan. Pemerintah, sektor perbankan, dunia akademik dan *civil society* lain perlu lebih aktif untuk meningkatkan rasa percaya diri UKM dalam menghadapi persaingan tidak sehat dan monopoli terselubung yang masih merajalela. Ekspektasi keberadaban dalam percaturan dunia usaha dapat segera tercipta, sehingga keadilan sosial dan kesejahteraan bangsa dapat dicapai.

Dalam situasi normal dimana kondisi perbankan optimal sebagai lembaga intermediasi, kelayakan usaha diharapkan merupakan pertimbangan utama dalam pemberian kredit bagi UKMK, sementara jaminan kredit hanya sebagai penunjang. Namun dalam kondisi perbankan saat ini dimana selain individu perbankan sendiri dalam keadaan sakit dan tingkat suku bunga Bank Indonesia (SBI) sangat tinggi -- sehingga mereka tidak perlu bersusah dan berisiko memberikan kredit kepada UKM -- maka

persyaratan agunan menjadi amat penting. Nilai agunan yang dimintakan oleh perbankan saat ini rata-rata sampai dengan 130 persen dari nilai kredit, dan agunan tersebut harus likuid. Persyaratan seperti itu tentu sangat menyulitkan sebagian besar UKM di Indonesia. Disinilah betapa pentingnya UKM untuk dapat diberdayakan secara maksimal, minimal untuk mengatasi kendala internalnya, dan kendala eksternalnya yang lebih dahsyat.

Bagi pemerintah, untuk meningkatkan akses UKM terhadap lembaga pembiayaan, khususnya bagi UKM yang tidak mungkin mengakses kredit dari lembaga keuangan konvensional, implementasi program bantuan dan dana bergulir harus dioptimalkan. Hindari *double counting* yang justru memungkinkan UKM atau kelompok masyarakat yang sama memiliki akses yang berlebihan kepada lembaga pembiayaan, sementara sebagian besar lainnya tidak memilikinya. Pemerintah perlu memperkuat lembaga pembiayaan non-bank seperti lembaga ventura, lembaga inkubator, lembaga penjaminan kredit dan lain-lain.

Akhirnya, keterpaduan antara bantuan keuangan dari sektor perbankan dengan bantuan teknis/program pendampingan dari sektor riil yang berhubungan langsung dengan UKM juga menjadi salah satu syarat mutlak dalam upaya peningkatan keterkaitan antara lembaga keuangan dengan pelaku usaha. Dalam bahasa ekonomi politik, pemberdayaan UKM memerlukan bantuan keuangan dan pendampingan secara bersamaan (*full pledge service*) yang tidak harus bertentangan dengan prinsip kehati-hatian perbankan (*prudential banking*) dan langkah afirmatif yang amat dibutuhkan oleh UKM di seluruh Indonesia.

BAB 10

KELANGKAAN PUPUK DAN KETAHANAN PANGAN

Pendahuluan

Kelangkaan pupuk yang menimpa beberapa daerah sentra produksi padi di Jawa sejak akhir April 2002 dapat berimplikasi serius pada ketahanan pangan nasional. Sebenarnya, pola kelangkaan pupuk yang terjadi saat ini tidak jauh berbeda dengan pola kelangkaan pada tahun 1998/1999 sesaat setelah pencabutan subsidi pupuk. Pupuk menghilang dari pasaran dan dari sentra-sentra produksi padi karena pola distribusi yang amat buruk, terjadi semacam oligopoli sistem pemasaran dan skema ekspor tidak dapat “dikontrol” sepenuhnya oleh sistem kelembagaan yang ada. Pada waktu itu masyarakat masih mampu memahaminya secara bijak – walaupun sempat terjadi gejolak di beberapa tempat – karena terdapat pola pergeseran kebijakan yang cukup fundamental. Memang masyarakat sempat protes keras terhadap pencabutan subsidi pupuk tersebut karena dilakukan pada saat krisis moneter sedang mencapai puncaknya, suku bunga dan laju inflasi jauh melambung tinggi di luar batas kewajaran dan bencana kekeringan El-Nino sedang mengganas di seluruh pelosok negeri.

Namun, karena beban defisit anggaran negara yang begitu berat dan ekspektasi menuju perbaikan dan Indonesia baru yang lebih beradab, masyarakat dengan besar hati menerima kenyataan tersebut, walaupun pahit. Artinya, masyarakat masih memberi

tenggat waktu pada perumus kebijakan di negeri ini untuk segera memperbaiki sistem produksi dan pola pemasaran dan kelembagaan distribusi pupuk, agar lebih kompatibel dengan perubahan dan pembaharuan yang terjadi. Kini, setelah hampir empat tahun kemelut kelangkaan pupuk masih saja terjadi dan dengan pola yang tidak jauh berbeda dari fenomena pada awal reformasi tersebut, masyarakat juga berhak menilai bahwa kinerja kelembagaan dan penegakan mekanisme pasar pada komoditas yang amat vital tersebut masih nol besar.

Satu-satunya *excuse* yang paling rasional atas kelangkaan pupuk sekarang ini adalah bahwa suatu perubahan fundamental memerlukan masa transisi. Namun, para perumus kebijakan seringkali sukar untuk memahami secara utuh, bahwa *excuse* seperti itu amat berbahaya bagi ketahanan pangan di tingkat nasional. Sedikit saja terdapat gangguan pada sistem provisi dan akses faktor produksi penting tersebut, ancaman terhadap penurunan produksi pertanian amatlah sangat besar.

Pupuk dan Produksi Pangan

Suka atau tidak suka, saat ini, pupuk anorganik, terutama yang berbahan baku Nitrogen (Urea) dan Phosphat (SP-36/TSP), merupakan salah satu pra-syarat penting dalam intensifikasi proses produksi pertanian. Sebagaimana diketahui, Indonesia sedang menghadapi ancaman penurunan produksi padi, terutama di tingkat mikro petani dan lokalitas produksi, karena rusaknya lahan akibat bencana banjir dan ancaman musim kering pada pertengahan tahun 2002 ini.

Secara nasional, produksi padi pada tahun 2001 mencapai 49,6 juta ton gabah kering giling (GKG) atau setara 28,7 juta ton beras setelah dikurangi susut dan kebutuhan benih. Apabila ancaman penurunan produksi itu sampai 3 persen, maka produksi padi pada tahun 2002 ini diperkirakan hanya 48,1 juta ton GKG atau setara 27,7 juta ton beras. Dengan tingkat permintaan beras yang mencapai 29,9 juta ton (untuk konsumsi rumah tangga 133

kg/kapita/tahun oleh 210 juta penduduk plus kebutuhan antara dan lainnya), maka impor beras tahun 2002 mencapai 2,2 juta ton, suatu jumlah yang merisaukan.

Tabel 1. Kebutuhan Beras Indonesia, 1990 – 2001 (Juta ton)

Tahun	Konsumsi Rmh tangga	Permintaan Antara	Pemakaian Lainnya	Jumlah Kebutuhan
1990	20.89	1.77	0.05	22.71
1991	21.12	2.21	0.31	23.64
1992	21.33	2.69	0.60	24.62
1993	21.58	3.11	0.85	25.54
1994	21.52	3.51	1.11	26.14
1995	21.46	4.26	1.59	27.31
1996	21.39	4.54	1.77	27.70
1997	21.43	4.86	1.96	28.25
1998	21.47	5.19	2.17	28.83
1999	21.51	5.52	2.38	29.41
2000	21.59	5.82	2.56	29.97
2001	21.62	6.00	2.67	30.29

Keterangan

Konsumsi r. tangga= konsumsi per kapita (Susenas) x jumlah penduduk (BPS); proporsi (I-O) x konsumsi RT

Permintaan lainnya = kebutuhan untuk perubahan stok, ekspor, penggunaan lain; proporsi (I-O) x konsumsi RT

Sumber: Bulog (2002)

Industri pupuk nasional sebenarnya telah faham di luar kepala bahwa apabila kebutuhan pupuk di pasar domestik tidak dapat dipenuhi maka tingkat ketahanan pangan Indonesia terganggu, seperti diuraikan di atas. Kebutuhan pupuk di dalam negeri juga meningkat cukup pesat walaupun sempat mengalami penurunan pada saat puncak krisis ekonomi. Misalnya, kebutuhan Urea yang telah mencapai 4,5 juta ton diperkirakan masih akan tumbuh sebesar 3 persen per tahun, terutama karena permintaan dari sektor pertanian (FertEcon, 2000).

Kebutuhan tersebut masih akan tumbuh pesat apabila konsumsi Urea oleh sektor industri juga mengalami peningkatan yang tinggi. Benar, bahwa total produksi Urea yang mencapai 6,2 juta ton telah melebihi tingkat kebutuhan di dalam negeri tersebut, sehingga alokasi distribusi pupuk untuk pasar ekspor seakan memperoleh justifikasi. Namun, industri pupuk nasional juga amat faham bahwa pemenuhan kebutuhan pupuk di pasar domestik amat spesifik menurut lokasi (*location specific*) dan memerlukan waktu pengiriman (*time delivery*) yang tepat dan akurat. Artinya, apabila pada waktu dan tempat yang amat dibutuhkan, tiba-tiba pupuk teralokasi untuk kebutuhan pasar ekspor – bukan kebutuhan di pasar domestik – berarti sistem dan pola distribusi yang ada amat tidak memadai untuk mengikuti perubahan sistem ekonomi politik yang demikian cepat.

Saat ini pola distribusi dan penjualan pupuk dilakukan oleh PT Pupuk Sriwijaya (Pusri) sebagai suatu *holding company* dari seluruh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) pupuk di tanah air. Kapasitas produksi 12 pabrik pupuk pada enam BUMN pupuk di Indonesia mencapai 6,95 juta ton dengan pangsa terbesar masih berada di tangan PT Pusri dan PT Pupuk Kaltim, yang masing-masing tercatat 2,26 juta ton (4 pabrik) dan 2,41 juta ton (4 pabrik). Selain pupuk Urea, pabrik pupuk PT Petrokimia Gresik juga memproduksi SP-36, ZA, dan pupuk majemuk untuk mengantisipasi kebutuhan pupuk pada masa mendatang. PT Pupuk Iskandar Muda (PIM) dan PT Pupuk Kujang merencanakan peningkatan kapasitas produksi sampai 1,2 juta ton dari sekitar 600 ribu ton masing-masing saat ini. Disamping itu,

sebesar 630 ribu ton pupuk dapat diproduksi oleh perusahaan patungan PT Asean Aceh Fertilizer (AAF) yang berada di daerah konflik Aceh. Dengan data seperti di atas, pola produksi pupuk di dalam negeri rasanya tidaklah banyak mengalami permasalahan berarti, walaupun beberapa gangguan sistem produksi di beberapa pabrik pernah di-klaim sebagai penyebab kelangkaan pupuk.

Tabel 2. Kapasitas Produksi Pupuk Urea di Indonesia

Produsen Pupuk	Jumlah Pabrik	Kapasitas Produksi (ton/tahun)
PT Pupuk Kaltim	4	2.410.000
PT Pupuk Sriwidjaja	4	2.262.000
PT Pupuk Iskandar Muda	1	600.000
PT Pupuk Kujang	1	587.000
PT Petrokimia Gresik	1	462.000
PT ASEAN Aceh Fertilizer	1	630.000
Jumlah	12	6.951.000

Sumber: PT Pupuk Sriwidjaja, 2000

BUMN pupuk yang ada saat ini boleh saja berkeluh kesah bahwa harga gas bumi yang digunakan sebagai bahan baku pupuk terlalu mahal, karena terdapat kenaikan dari US 1,0 menjadi US\$ 1,8 per MMBTU. Sebenarnya harga gas sebesar itu telah menurun dibandingkan US\$ 1,5 – 2,0 per MMBTU pada saat subsidi pupuk petani dihapuskan per Desember 1998, walaupun konon lebih tinggi dibanding US\$ 0.7 harga gas bumi yang dibayar industri pupuk negara lain. Sistem produksi pupuk di dalam negeri memang masih menghadapi beberapa kendala, namun permasalahan sistem distribusi dan pemasaran pupuk saat ini lebih penting untuk segera dipecahkan secara tuntas.

Pola distribusi pupuk dari Lini I (Pabrik-Pelabuhan) ke Lini II (Pelabuhan-UPP) dan ke Lini III (Distributor Kabupaten) dilaksanakan oleh PT Pusri. Dalam pelaksanaan distribusi dan penjualan pupuk, PT Pusri bermitra dengan penyalur yang terdiri dari koperasi, BUMN dan swasta lainnya. PT Pusri juga melakukan penjualan kepada penyalur di Lini II/UPP dan Lini III/Kabupaten. Sedangkan penjualan dari Lini III ke Lini IV/Kecamatan dilakukan oleh Penyalur, dan penjualan kepada petani dilakukan oleh pengecer di Lini IV.

Dalam kondisi tertentu, PT Pusri dapat menjual langsung ke pengecer dan kelompok tani. Disinilah drama kelangkaan pupuk di dalam negeri dapat dimulai. Beberapa studi tentang pola distribusi ini menemukan bahwa kinerja dan keragaan pasar (*market performance*) komoditas pupuk di beberapa tempat bersifat monopoli/oligopoli karena privilis para distributor dan penyalur dalam menentukan harga sehingga harga yang harus dibayar petani jauh lebih tinggi dari harga pabrik (Arifin, 2000). Sistem distribusi pupuk terasa amat kaku dan cenderung mengikuti pola komando yang amat jauh dari prinsip-prinsip persaingan yang sehat. Apakah karena kekakuan seperti inilah yang menyebabkan terjadinya “ekspor ilegal” pupuk ke luar negeri atau ke daerah-daerah yang tidak tercantum dalam ketentuan sistem distribusi yang disepakati, studi yang lebih mendalam masih perlu dilakukan.

Penutup: Perubahan Kebijakan

Pada tahun 1998, Tim INDEF pernah merekomendasikan pemerintah untuk tidak membentuk *holding company* BUMN produsen pupuk, karena akan mengarah pada perilaku monopoli/oligopoli. Struktur pasar yang tidak sehat pasti akan lebih mudah menentukan pola produksi dan suplai pupuk di pasar domestik (dan pasar ekspor), namun masyarakat konsumen harus membayar harga yang lebih mahal karena suplai yang tidak teratur tersebut. Kini, ancaman kelangkaan pupuk itu menjadi kenyataan dan perusahaan *holding* yang ditunjuk tidak dapat menunjukkan

kinerja yang diharapkan masyarakat karena persoalan inefisiensi tidak dapat dipecahkan begitu saja.

Sekarang inilah saat yang tepat untuk mempertimbangkan proses menuju otonomi sistem distribusi dan pemasaran pupuk. Langkah awalnya bisa dimulai dari pemisahan Divisi Pemasaran PT Pusri menjadi suatu institusi yang otonom, yang tentu saja harus diikuti oleh seperangkat pembenahan yang diperlukan menuju suatu profesionalisme, transparansi dan akuntabilitas yang memadai. Gagasan untuk memangkas rantai tata niaga pupuk dan menggantikannya dengan suatu badan pemasaran (*marketing board*) mungkin tidak *feasible* saat ini. Pengalaman beberapa badan pemasaran pada komoditas lain seperti minyak kelapa sawit (CPO), cengkeh, jeruk, dan sebagainya harus dijadikan pelajaran berharga bahwa efisiensi sistem distribusi tidak ditentukan dari panjang dan pendeknya rantai tataniaga, tetapi ditentukan oleh sistem balas jasa yang memadai pada seluruh aktor yang terlibat di dalamnya.

Apabila pemerintah memang serius ingin melakukan reposisi pengembangan industri pupuk nasional – tidak hanya untuk ketahanan pangan semata, tapi juga untuk meningkatkan kinerja industri manufaktur secara nasional – seharusnya pola persaingan yang sehat antar produsen pupuk juga perlu segera ditindaklanjuti. Teori ekonomi mengajarkan bahwa sistem kompetisi yang sehat akan menghasilkan suatu sistem ekonomi yang sehat pula. Analogi di dunia olah raga dapat dijadikan renungan, negara yang teratur menyelenggarakan sistem kompetisi yang baik, pasti menghasilkan kualitas tim nasional yang baik pula. Artinya, apabila prinsip-prinsip dalam teori persaingan itu jauh dari kenyataan hidup, hanya ada dua kemungkinan: basis teori ekonominya yang salah atau perangkat kelembagaan yang ada tidak mampu mengikuti dinamika hidup masyarakat yang berubah demikian cepat.

BAB 11

PENGEMBANGAN AGRIBISNIS DI ERA GLOBALISASI

Pendahuluan

Pengembangan agribisnis bukan semata-mata persoalan manajemen bisnis di tingkat mikro namun sangat berkait dengan formasi kebijakan di tingkat makro dan kemampuan mensiasati dan menemukan terobosan strategi di tingkat entrepreneur. Keterpaduan formasi makro-mikro ini amat diperlukan mengingat agribisnis adalah suatu rangkaian sistem usaha berbasis pertanian dan sumberdaya lain, dari hulu sampai hilir. Agribisnis mencakup sub-sistem sarana produksi atau bahan baku di hulu, proses produksi biologis di tingkat bisnis atau usahatani, aktivitas transformasi berbagai fungsi bentuk (pengolahan), waktu (penyimpanan atau pengawetan), dan tempat (pergudangan) di tengah, serta pemasaran dan perdagangan di hilir, dan subsistem pendukung lain seperti jasa, permodalan, perbankan, dan sebagainya. Memilah-milah suatu sistem agribisnis dalam satuan yang terpisah hanya akan menimbulkan gangguan serius dalam seluruh rangkaian yang ada, dan tidak mustahil dapat menciptakan permasalahan tingkat berikutnya yang lebih dahsyat.

Agribisnis memang mengedepankan suatu sistem budaya, organisasi dan manajemen yang amat rasional, dirancang untuk memperoleh nilai tambah (komersial) yang dapat disebar dan dinikmati oleh seluruh pelaku ekonomi secara fair, dari petani produsen, pedagang dan konsumen dari segenap lapisan masyarakat. Membangun agribisnis di tingkat mikro tentu saja amat berhubungan dengan peningkatan kapasitas (*capacity building*)

petani dan pelaku usahatani sebagai aktor terpenting dalam agribisnis. Namun, membiarkan para petani dan pelaku agribisnis terjerumus dalam kancuh perdagangan internasional yang makin tidak simetris ini tentu saja dapat melenyapkan seluruh upaya yang dilakukan secara susah payah di tingkat mikro tersebut. Kasus kontroversial tentang impor paha ayam asal Amerika Serikat adalah salah satu contoh kecil betapa langkah mikro di tingkat manajemen amat memerlukan dukungan kebijakan di tingkat makro yang lebih rasional dan serius.

Bab ini membahas beberapa siasat untuk merumuskan formasi makro-mikro yang saat ini amat dibutuhkan dalam upaya merealisasikan keinginan dan wacana terpenting pasca krisis ekonomi, bahwa Indonesia harus lebih serius dalam membangun basis sumberdaya alam dan potensi ekonomi domestik dengan langkah investasi yang menguntungkan. Upaya ini sekaligus akan mampu mengembangkan pasar dan pemasaran komoditas atau kluster penting dalam agribisnis, yang selama ini terpinggirkan secara sistematis.

Karakter Komoditas Agribisnis

Komoditas agribisnis atau yang berbasis sumberdaya alam lain umumnya memiliki karakteristik tertentu yang menjadi tantangan tersendiri bagi pelaku agribisnis dan perumus kebijakan. Karakteristik yang bersifat alamiah memang cukup sulit untuk dipecahkan secara tiba-tiba tanpa upaya intervensi manusia dan pengembangan teknologi, yang bisa saja amat mahal dan sukar terjangkau. Namun, karakteristik yang terbentuk karena kegagalan pasar (*market failures*) seharusnya dapat dipecahkan dengan intervensi kebijakan dan perbaikan aransemen kelembagaan yang menjunjung tinggi mekanisme pasar dan aturan main, norma dan sistem nilai yang lebih adil dan beradab. Beberapa karakteristik penting komoditas pertanian dan berbasis sumberdaya alam lain akan diuraikan sebagai berikut:

Pertama, bersifat musiman. Komoditas agribisnis dihasilkan melalui proses biologis yang sangat tergantung pada iklim dan alam. Karakteristik tersebut menyebabkan volume produksi berfluktuasi antar musim, terutama antara musim panen dan musim tanam (paceklik). Pada musim panen, suplai produk melimpah, sehingga apabila permintaan konstan, maka harga akan turun. Sedangkan pada musim tanam atau paceklik, suplai produk pertanian amat terbatas, sehingga pada tingkat permintaan yang konstan, harga akan melambung tinggi. Fluktuasi harga yang disebabkan oleh fluktuasi produksi tersebut merupakan sumber risiko dan ketidakpastian dalam proses transaksi antar partisipan dalam sistem agribisnis. Subsistem penyimpanan dan pergudangan dalam agribisnis menjadi amat penting agar fluktuasi harga tidak terlalu ekstrim, sehingga risiko dan tingkat ketidakpastian dapat dikurangi.

Kedua, mudah rusak. Komoditas agribisnis umumnya dihasilkan dalam bentuk segar yang siap untuk dikonsumsi dan/atau diolah lebih lanjut. Apabila tidak segera dikonsumsi, maka volume dan mutu produk cepat menurun seiring dengan bertambahnya waktu. Akibatnya, nilai ekonomi komoditas agribisnis cepat anjlok, bahkan tidak berharga sama sekali, dan menjadi sumber kerugian terbesar bagi produsen (petani). Dalam agribisnis, subsistem pengolahan menjadi sangat penting dalam menjaga kualitas/volume komoditas, yang sekaligus dapat berfungsi untuk meningkatkan nilai tambah komoditas tersebut.

Ketiga, makan tempat atau amba. Komoditas agribisnis umumnya bermassa besar dan makan tempat alias *amba*, walaupun mungkin bobotnya ringan. Subsistem pemasaran dalam agribisnis amat bergantung pada kepiawaian pelaku ekonomi dalam mengelola karakteristik amba ini. Dalam subsistem agribisnis, aktivitas transportasi dan penyimpanan bahkan dapat menjadi amat krusial dalam menentukan tingkat kesejahteraan seluruh pelaku agribisnis. Apabila pelaku ekonomi tidak memiliki akses dan tidak mampu menggapai biaya-biaya dalam subsistem transportasi dan penyimpanan tersebut, maka aktivitas pemasaran

menjadi tidak efisien dan tidak membawa manfaat bagi proses pengembangan agribisnis selanjutnya.

Keempat, amat beragam. Volume dan mutu komoditas agribisnis (di subsistem produksi) amat beragam antar waktu dan antar daerah atau antar sentra produksi. Faktor genetik dan faktor lingkungan mungkin amat menonjol dalam keberagaman tersebut. Akan tetapi, faktor penguasaan teknologi juga turut menentukan tingkat keberagaman volume dan mutu produk pertanian di beberapa tempat dan waktu tertentu. Karakteristik ini sangat menentukan besarnya biaya transaksi yang meliputi biaya informasi, biaya negosiasi, dan pengamanan kontrak. Semakin besar variabilitas dalam volume dan mutu produk, maka akan semakin rumitlah proses transaksi ekonomi yang menyertainya. Akibatnya, biaya transaksi yang ditimbulkan juga menjadi semakin mahal dan sukar terjangkau para pelaku ekonomi. Harga komoditas agribisnis di tingkat petani (*farm gate*) juga menjadi beragam, sehingga tingkat keuntungan dan kesejahteraan petani produsen pasti beragam.

Kelima, transmisi harga rendah. Komoditas agribisnis memiliki elastisitas transmisi harga yang rendah dan kadang searah. Kenaikan harga komoditas agribisnis di tingkat konsumen tidak serta-merta dapat meningkatkan harga di tingkat petani produsen. Namun sebaliknya, penurunan harga di tingkat konsumen umumnya lebih cepat ditransmisikan kepada harga di tingkat petani produsen. Marjin harga antara tingkat konsumen dan tingkat produsen – yang biasanya terdiri dari biaya dan keuntungan pemasaran – umumnya dinikmati atau tersebar pada pelaku pemasaran yang bukan petani. Petani lebih banyak ditempatkan pada posisi yang hanya mengandalkan kehidupan ekonomi usahatani dengan nilai tambah yang amat kecil. Implikasinya adalah bahwa aktivitas subsistem pemasaran dalam agribisnis masih ditantang untuk dapat berkontribusi dalam memberikan tambahan kesejahteraan pada petani sebagai pelaku sentral di sektor agribisnis.

Keenam, struktur pasar monopsonis. Komoditas agribisnis umumnya harus menghadapi struktur pasar yang monopsonis dan

jauh dari prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat. Petani produsen senantiasa dihadapkan pada kekuatan pembeli, yang terdiri dari pedagang pengumpul dan pedagang besar, yang cukup besar dan membentuk satu kekuatan yang dapat “menentukan” harga beli. Proses terciptanya kegagalan pasar (*market failures*) tersebut amat berhubungan dengan faktor ekonomi dan faktor non-ekonomi yang menyertai seluruh proses pemasaran. Ketidakkampuan petani produsen dan kepiawaian pelaku pemasaran lain dalam menguasai aset dan akses ekonomi dalam proses produksi dan pemasaran komoditas agribisnis merupakan salah satu faktor ekonomi yang terpenting. Namun, tingkat ketergantungan secara sosio-psikologis petani kepada para pedagang pengumpul dan pemberi atau peminjam modal usahatani juga menjadi krusial dan merupakan faktor non-ekonomi paling signifikan dalam fenomena struktur pasar yang amat monopsonis tersebut. Apakah suatu metode baru dalam membagi risiko (*risk sharing*) dan membagi keuntungan (*profit sharing*) akan mampu memperbaiki struktur pasar yang amat monopsonis ini, analisis dan pengkajian yang lebih mendalam dan hati-hati masih harus dilakukan dengan seksama. Kata kuncinya adalah ketersediaan suatu sistem informasi yang simetris dan berkualitas dan dapat diakses oleh seluruh pelaku agribisnis, terutama petani produsen.

Pengalaman Empiris Masa Lalu

Pengalaman empiris Indonesia masa lalu dalam mendesain dan melaksanakan suatu kebijakan agribisnis yang amat distortif tentu saja tidak harus terulang lagi di masa depan. Generalisasi beberapa studi empiris yang menyimpulkan bahwa rantai tantaniaga komoditas agribisnis terlalu panjang – sehingga harus diperpendek – telah menjadi salah satu penyebab ambruknya tingkat kesejahteraan petani dan melencengnya pembangunan agribisnis di Indonesia. Efisiensi pemasaran tidak hanya ditentukan dari panjang atau pendeknya rantai tantaniaga, tetapi

ditentukan oleh tingkat balas jasa yang fair sesuai dengan jasa yang dikeluarkan oleh sekian pelaku pemasaran yang terlibat. Artinya, solusi kebijakan untuk memangkas rantai tataniaga dan mendirikan suatu lembaga pemasaran baru – walau sering mengatasnamakan koperasi dan pembela kesejahteraan petani – haruslah diaplikasikan secara spesifik dan hati-hati. Apalagi, karakter perburuan rente (*rent-seeking*) dari pelaku ekonomi dan birokrasi yang amat sentralistis tidak begi saja mampu membawa visi kesejahteraan seperti diamanatkan oleh suatu tujuan kebijakan.

Contohnya misalnya, betapa petani cengkeh menderita dan seakan tidak punya masa depan karena “diganggu” oleh kebijakan pemasaran atau tataniaga yang dilakukan oleh Badan Penyangga Pemasaran Cengkeh (BPPC) yang terbentuk pada masa Presiden Soeharto berkuasa. Pada dekade 1980-1990-an itu, petani cengkeh Indonesia hanya menikmati harga beli cengkeh BPPC tidak lebih dari Rp 2.500 per kilogram. Masyarakat awam pun tahu pasti bahwa BPPC yang amat monopsonis itu akhirnya menjual cengkeh yang telah di-sortir dan dikeringkan kepada pabrik rokok dan bahkan pasar ekspor dengan harga yang berlipat-lipat. Kini, setelah rezim berganti dan BPPC telah dibubarkan, petani cengkeh di beberapa sentra produksi seperti di Manado, Maluku dan Maluku Utara, di Lampung dan propinsi lain di Sumatera telah menikmati harga beli sekitar Rp 80 ribu per kilogram.

Kisah keganasan lembaga tataniaga serupa untuk komoditas Jeruk Pontianak masa lalu tidak boleh terjadi lagi di masa mendatang. Aktivitas perburuan rente para pedagang dan tengkulak jeruk, oknum koperasi dan birokrasi yang tidak saja menyengsarakan petani, tetapi juga telah menghancurkan seluruh sistem komoditas andalan Kalimantan tersebut. Sejak kehadiran lembaga tataniaga pada periode pemerintahan Presiden Soeharto tersebut, banyak petani jeruk enggan memetik hasil panennya karena biaya produksi dan biaya panen terlalu tinggi untuk mampu ditanggung oleh petani karena harga jual jeruk di tingkat petani amatlah rendah. Di beberapa tempat di Kalimantan, petani bahkan menebangi pohon jeruknya dan menggantinya dengan komoditas lain yang memiliki nilai ekonomi lebih tinggi. Kehancuran sistem

komoditas jeruk tersebut benar-benar tidak dapat pulih (*irreversible*) karena saat ini amat sukar untuk menyediakan sistem insentif agar pelaku ekonomi pada seluruh rangkaian sistem agribisnis Jeruk Pontianak meningkatkan produksi dan produktivitasnya.

Selain dua komoditas di atas, komoditas perkebunan juga menderita inkonsistensi kebijakan yang cukup parah, yang tentu saja amat berhubungan dengan proses identifikasi permasalahan pemasaran dan kesimpulan yang diambil. Misalnya, sejak muncul sebagai salah satu penghasil devisa potensial, komoditas minyak kelapa sawit mentah (*crude palm oil*=CPO) telah menjadi ajang spekulasi dan kongkalikong bisnis dengan beralih badan pemasaran bersama. Akhirnya, masyarakat pun mafhum bahwa praktik usaha menyerupai kartel itu berorientasi hanya untuk memperjuangkan harga CPO murah sebagai bahan baku industri minyak goreng. Di sini amat terlihat bahwa petani kelapa sawit yang *nota bene* berskala kecil ternyata harus mensubsidi industri besar minyak goreng dan seluruh produk turunannya. Demikian pula, langkah kebijakan Presiden Soeharto untuk menstabilkan harga minyak goreng – sebagai salah satu kebutuhan pokok – dengan melakukan proteksi pada komoditas CPO sering menimbulkan distorsi ekonomi. Hal ini disebabkan karena struktur pasar minyak goreng amat berbeda dengan struktur pasar CPO dan elastisitas transmisi harga kedua komoditas tersebut amat rendah.

Kejadian yang menimpa komoditas tebu, kopi, karet dan lain-lain sebenarnya amat serupa. Bahwa upaya untuk meningkatkan tingkat kebersaingan (*competitiveness*) produk hilir atau produk turunan dari komoditas perkebunan strategis di atas, kadang harus berakhir dengan penderitaan petani. Tingkat harga petani (*farm-gate price*) masih saja cukup rendah dan amat jauh dari tingkat harga (acuan) internasional yang berlaku, sehingga produk pertanian Indonesia memang selalu kalah bersaing di pasar dunia. Fungsi nilai tambah (*added value*) sedikit sekali yang dapat dinikmati oleh petani karena minimnya insentif yang diberikan pemerintah kepada, lemahnya kapasitas kelembagaan dan sikap kewirausahaan yang dimiliki petani, kelompok dan masyarakatnya. Beberapa studi

telah menyimpulkan bahwa buruknya kinerja pemasaran beberapa komoditas perkebunan tersebut amat dipengaruhi oleh macetnya konsep kebijakan dualistik melalui pola inti-plasma yang amat populer tersebut (lihat Arifin, 2000).

Pemikiran dualistik itu berasal dari hipotesis Herman J. Boeke yang melakukan tentang perkebunan dan kolonisasi di Indonesia pada zaman penjajahan Belanda. Hipotesis itu menganjurkan bahwa sektor modern dan sektor tradisional dapat tumbuh dan berkembang bersama-sama apabila dikelola secara baik dan obyektif. Namun pada perjalanannya, pola inti-rakyat itu lebih banyak mempersubur terciptanya kegagalan pasar (*market failures*) yang ditunjukkan oleh struktur pasar yang sangat tidak sehat. Perusahaan inti yang diharapkan membina petani plasma, justru memanfaatkan *power* yang dimilikinya untuk menciptakan struktur pasar monopsonis. Inti menjadi penentu harga (*price determinator*) untuk produk-produk yang dihasilkan petani plasma, sedangkan para petani plasma hanya menjadi penerima harga (*price taker*) karena kemampuan tawar yang demikian rendah. Aktivitas pemasaran beberapa komoditas pertanian penting menjadi macet, alias tidak membawa kesejahteraan seperti diharapkan.

Konsekuensi dari kegagalan pasar dan struktur pasar yang tidak sehat tersebut adalah bahwa komoditas agribisnis Indonesia menjadi amat lemah dan tidak mampu bersaing di pasar internasional. Permasalahan struktural di tingkat domestik itulah yang menjadi faktor dominan lemahnya daya saing Indonesia, selain tentunya kemampuan menguasai tingkat teknologi dan informasi pasar yang dimiliki pelaku dan negara lain di arena perdagangan internasional yang jauh lebih besar. Kini, perekonomian dunia telah semakin “terbuka” dan semakin terintegrasi karena aktivitas perdagangan internasional dan sekian macam blok perdagangan serta kerjasama ekonomi kawasan yang semakin berkembang. Sejauh mana komoditas agribisnis Indonesia mampu memetik manfaat dari fenomena perdagangan internasional dan gerakan globalisasi yang semakin mendunia, semua tergantung pada kemampuan melakukan penguatan lini depan (*front line*) dari aktivitas pemasaran komoditas pertanian dan

seluruh rangkaian strategi pembangunan agribisnis yang dijalankan oleh pelaku ekonomi dan pemerintah.

Tantangan Baru di Era Globalisasi

Di era globalisasi sekarang ini, secara formal Indonesia telah berperan aktif dalam perundingan dan turut meratifikasi beberapa persetujuan perdagangan internasional itu, terutama dalam Organisasi Perdagangan Dunia (*World Trade Organization*=WTO). Indonesia telah mengikat diri dengan prinsip-prinsip dan ketentuan yang terdapat dalam detail peraturan WTO tersebut karena semangat keterbukaan telah terbentang demikian luas. Paradigma atau falsafah yang mendukung semangat keterbukaan itu adalah bahwa perkembangan perekonomian dunia yang semakin pesat sekarang ini, merupakan salah satu pemicu semakin terbukanya hubungan satu negara dengan negara lainnya sehingga sangat sedikit kemungkinan suatu negara terisolir dan tidak berhubungan dengan negara lainnya. Hal ini ditandai dengan semakin cepatnya aliran barang dan jasa antar negara.

Di tingkat teori perdagangan bebas antarnegara diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan negara yang ikut serta dalam perdagangan bebas dengan mengandalkan komoditas yang mempunyai keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif. Indonesia sebagai suatu negara terbuka mempunyai komitmen untuk ikutserta dalam perdagangan bebas di berbagai kawasan. Selain di kawasan Asia Tenggara sendiri (ASEAN) dengan AFTA (*Asean Free Trade Area*), Indonesia juga menandatangani perjanjian perdagangan bebas Asia Pasifik, yang dikenal dengan APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*). Diantara perundingan tersebut, perjanjian AFTA adalah yang paling cepat akan diimplementasikan yaitu pada tahun 2003, bahkan untuk beberapa komoditas tertentu telah dilaksanakan sejak tahun 2002 ini. Keanggotaan AFTA adalah eksklusif untuk negara-negara ASEAN (6 negara ditambah 4 anggota baru. Kesepakatan AFTA juga bersifat *involuntary*

(mengikat) sehingga AFTA cenderung menjadi blok perdagangan (*trading block*) diantara negara-negara Asia Tenggara.

Dengan perjanjian AFTA, perdagangan bebas akan terjadi antar negara ASEAN, sehingga diharapkan aliran perdagangan antar negara ASEAN semakin cepat dan secara terori lebih menguntungkan dan meningkatkan kesejahteraan negara-negara ASEAN. Sebagai anggota ASEAN, Indonesia menyepakati perjanjian AFTA pada pertemuan negara-negara ASEAN bulan Januari 1992 di Singapura. Pada perundingan tersebut disetujui pencapaian perdagangan bebas 15 tahun setelah 1 Januari 1993 atau pada tahun 2008. Pada permulaan perundingan, disetujui 15 grup komoditas yang akan diliberalisasi dengan cepat (*fast track*). Termasuk di dalamnya adalah minyak dari tumbuhan, pupuk dan produk dari karet. Pada produk *fast track* yang memiliki tarif lebih dari 20 persen, tarif secepatnya diturunkan menjadi 20 persen dan 0 – 5 persen dalam jangka waktu 10 tahun. Untuk komoditas *fast track* yang mempunyai tarif sama dengan atau dibawah 20 persen, tarif akan diturunkan menjadi 0 – 5 persen dalam 7 tahun.

Skema kesepakatan tarif untuk komoditas tertentu ini disebut sebagai skema kesepakatan tarif efektif atau *Common Effective Preferential Tariff* (CEPT). Pada kesepakatan tarif ini, produk pertanian yang belum diproses tidak termasuk kedalam perdagangan bebas. Kesepakatan terakhir dari perundingan tentang AFTA adalah bahwa untuk produk pertanian yang belum diproses (*unprocessed product*), tarifnya diturunkan sampai 5 persen saja per tahun 2003, untuk seterusnya diturunkan tarifnya hingga 0 persen pada tahun 2010. Khusus untuk Indonesia dan Filipina terdapat fleksibilitas untuk tetap menerapkan tarif di atas 5 persen setelah tahun 2010 pada komoditas beras dan gula samnil membuat kriteria pengamanan bagi petani produsen di dalam negeri.

Beberapa studi empiris tentang dampak perdagangan bebas ini bagi pertanian Indonesia tidak segemerlap seperti diperkirakan. Untuk komoditas ekspor asal Indonesia, masing-masing komoditas mempunyai pangasa pasar yang berbeda. Beberapa temuan dan kecenderungan penting dapat diikhtisarkan sebagai berikut: Untuk komoditas karet, hampir setengah dari nilai dan volume ekspor ditujukan ke Amerika Serikat dari tahun 1990 sampai dengan tahun

1995. Sedangkan untuk negara ASEAN, ekspor karet hanya ditujukan ke negara Singapura dengan kontribusi sekitar 10 persen dalam jangka waktu yang sama. Untuk kopi, 20 persen ekspor kopi adalah ke Jepang dan sekitar 10 persen ke Amerika Serikat. Satu-satunya negara ASEAN yang mengimpor kopi Indonesia adalah Singapura, sekitar 5 persen dari total ekspor kopi dalam waktu yang sama. Kecenderungan yang sama terjadi pada komoditas ekspor agribisnis lainnya, dengan tujuan ekspor terbesar adalah ke Amerika Serikat dan Jepang. Ekspor komoditas agribisnis Indonesia ke negara ASEAN relatif kecil, kecuali ke Singapura, yang sebenarnya juga melakukan aktivitas re-ekspor komoditas Indonesia tersebut.

Selain pangsa pasar yang relatif kecil, terdapat beberapa kesamaan produk ekspor agribisnis antara Indonesia dengan negara ASEAN lainnya. Sebagai contoh adalah minyak kelapa sawit (CPO), Indonesia adalah produsen terbesar kedua di dunia setelah Malaysia. Demikian juga untuk pangsa ekspor minyak kelapa sawit dimana Indonesia adalah negara eksportir terbesar kedua setelah Malaysia. Dengan ketersediaan, kesesuaian lahan dan iklim serta dengan masih rendahnya upah buruh dibanding dengan Malaysia, perdagangan bebas akan memberikan kesempatan bagi Indonesia untuk meningkatkan produksi dan ekspor minyak kelapa sawit.

Dari sisi impor, Indonesia sangat tergantung terhadap impor dari negara di luar ASEAN yaitu Amerika Serikat dan Jepang. Impor Indonesia terbesar dari negara sesama ASEAN adalah beras, terutama dari Thailand, yang memang mengalami peningkatan cukup signifikan dari tahun ke tahun. Sejak tahun 1995, impor beras Indonesia dari Thailand mencapai 30 persen dari total impor beras Indonesia. Tidaklah terlalu mengherankan apabila Indonesia mengusulkan penundaan tarif untuk 15 komoditas pertanian termasuk beras. Demikian pula, tidaklah terlalu mengejutkan apabila Thailand menentang usul penundaan tarif itu karena akan berimplikasi pada laju ekspor beras Thailand ke Indonesia. Suatu hal yang wajar pula apabila perbedaan kepentingan masing-masing negara-negara ASEAN masih mendominasi kesepakatan yang dibuat dalam AFTA (Oktaviani dan Arifin, 2001).

Bagi Indonesia, mengingatkan diri dari perjanjian AFTA haruslah dilihat sebagai suatu *exercise* mempersiapkan komoditas

andalannya, terutama di sektor basis sumberdaya alam ini, untuk dapat berperan lebih besar dalam skema APEC dan WTO. Perjanjian AFTA tidaklah serta merta dapat meningkatkan kesejahteraan petani Indonesai mengingat beberapa karakteristik yang telah disampaikan di atas. Fenomena perdagangan internasional ini dan gerakan globalisasi secara umum telah menjadi platform penting dalam memahami secara utuh dan menempatkan komoditas agribisnis secara proporsional. Tidak sedikit studi yang menunjukkan bahwa perdagangan internasional dan globalisasi masih belum mampu membawa kesejahteraan bagi banyak pelaku ekonomi, terutama di negara berkembang.

Mazur (2000) justru menyimpulkan bahwa globalisasi menyebabkan instabilitas di beberapa negara berkembang, bahkan secara dramatis meningkatkan ketidakmerataan (*inequality*) antar negara dan di dalam suatu negara. Suatu Dewan Asia Tenggara untuk Ketahanan Pangan dan Perdagangan Sehat (*Southeast Asia Council for Food Security and Fair Trade*) secara tegas menyatakan bahwa globalisasi telah banyak membawa keuntungan bagi negara-negara maju dan mengakibatkan kesengsaraan bagi negara-negara berkembang (SEACON, 1999). Peta perdagangan dunia komoditas pertanian menjadi makin tidak simetris karena subsidi yang diberikan oleh negara-negara maju kepada para petani amatlah besar, karena posisi politik mereka yang amat strategis. Demikian pula Forum Internasional untuk Globalisasi atau IFG (*International Forum on Globalization*) secara terang-terangan mengeluarkan deklarasi (*Sienna Declaration*) yang menyatakan bahwa globalisasi tidak membawa manfaat ekonomis bagi seluruh bangsa, tetapi telah menciptakan suatu katastrofi lingkungan hidup, keresahan sosial, stagnasi ekonomi beberapa negara berkembang, peningkatan angka kemiskinan, kelaparan, dan petani tidak berlahan, migrasi dan dislokasi sosial seperti pengungsian dan lain-lain. (IFG, 1999)

Namun sebagaimana biasa, IMF dan Bank Dunia sebagai pengawal terdepan globalisasi dan perdagangan internasional selalu membantah seluruh argumen di atas. Misalnya, beberapa argumen negatif di atas cenderung mempersamakan antara globalisasi atau

fenomena perdagangan internasional dengan sistem kapitalisme yang sering digunakan oleh negara-negara maju. Demikian pula, tidak sedikit argumen yang mendukung bahwa dengan semakin terbukanya ekonomi dunia karena perdagangan, maka pendapatan rata-rata seluruh negara di dunia juga meningkat amat pesat. Data makro menunjukkan bahwa peningkatan pendapatan per kapita suatu negara juga merupakan kontributor utama penglepasan status masyarakat dari kemiskinan. Argumen-argumen demikian memang memperkuat bahwa permasalahan sebenarnya tidak berada pada gerakan globalisasi dan perdagangan internasional itu sendiri, melainkan lebih banyak karena faktor domestik yang masih lebih dominan berkontribusi bagi perangkap kemiskinan yang diderita masyarakat kecil di sektor pertanian dan pedesaan.

Studi terbaru yang dihimpun Bhagwati (2001) juga menunjukkan betapa Washington (representasi Blok Barat yang juga menunjukkan IMF dan Bank Dunia) telah melakukan kesalahan dalam mengelola dan melaksanakan gerakan globalisasi. Perdagangan bebas dan adil menjadi jargon yang amat mahal di luar meja perundingan karena Jepang dan Amerika Serikat telah menguasai sebagian besar perdagangan dunia. Amerika Serikat (AS) juga memberlakukan standar ganda tentang korupsi karena terminologi teman (*friend*) yang berkonotasi positif ketika seorang pengusaha Asia berhubungan dagang dengan partner bisnisnya di AS tiba-tiba berubah menjadi kroni (*crony*) yang berkonotasi amat negatif ketika yang bersangkutan menjalankan usahanya di negara sendiri di Asia. Pernyataan paling keras dari Bhagwati adalah bahwa krisis ekonomi yang melanda Asia pada akhir 1990-an itu jelas-jelas disebabkan oleh kongkalikong tingkat tinggi antara Wall Street di New York, IMF, Bank Dunia dan Departemen Keuangan AS di Washington, yang terlalu prematur memaksakan liberalisasi pasar modal dan sektor perbankan pada negara-negara Asia, termasuk Indonesia.

Oleh karena itu, sekali lagi perlu ditekankan di sini bahwa pengembangan kapasitas pelaku agribisnis di tingkat mikro, tidak akan berarti apa-apa apabila dukungan kebijakan makro dan diplomasi di tingkat internasional dilupakan begitu saja.

Kelayakan usaha bidang agribisnis, terhadap komoditas potensial domestik yang begitu tinggi, dapat musnah begitu saja ketika “benteng” kebijakan dan intelijen pasar di tingkat global ternyata cukup rapuh. Sambil menunggu dan tumbuh bersama dengan evolusi dari fenomena globalisasi itu sendiri, langkah pengembangan agribisnis di tingkat mikro perlu diarahkan untuk mempersiapkan seluruh pelaku untuk menghadapi tuntutan persaingan yang lebih keras. Jargon-jargon tentang penguasaan informasi pasar, perluasan jaringan kerja, perbaikan kelembagaan dan seluruh rangkaian sistem agribisnis perlu dimanfaatkan sebaik-baiknya bagi pengembangan beberapa komoditas agribisnis penting Indonesia, terutama di arena internasional.

Catatan Penutup: Langkah ke Depan

Sebagai penutup, tingkat kelayakan usaha agribisnis sebenarnya dapat diukur dengan seberapa besar tingkat diversifikasi usaha ke arah penerimaan ekonomis yang lebih baik (*upward diversification*). Pergeseran komoditas agribisnis dari bahan pangan berbasis padi ke komoditas non-padi seperti hortikultura, buah-buahan, tanaman keras dan lain-lain adalah salah satu bukti tingkat kelayakan usaha ekonomis yang lebih tinggi dari komoditas non-padi tersebut. Namun demikian, langkah diversifikasi usaha ini pun tidak akan dapat berjalan mulus apabila pendapatan *overall* petani produsen masih rendah. Mereka memerlukan tambahan modal kerja dan investasi untuk adopsi teknologi baru, akses informasi, intensitas tenaga kerja proses produksi, manajemen pengolahan, pemasaran, dan pasca panen lain, baik secara individual maupun secara kelompok sebagaimana disyaratkan dalam sistem agribisnis. Apabila pilihan dan kesempatan tersedia, petani produsen pasti akan lebih leluasa melakukan diversifikasi usaha. Inilah perspektif mikro kelayakan usaha yang terus-menerus harus dibangun dan diberdayakan. Sedangkan dalam perspektif makro, negara (dan daerah) wajib untuk menyediakan atau

memfasilitasi “lapangan” diversifikasi usaha tersebut dengan serangkaian kebijakan yang afirmatif yang tepat sasaran.

Keputusan Indonesia untuk meratifikasi dan mengikatkan diri dengan ketentuan dan skema perdagangan dunia (WTO) telah membawa konsekuensi tantangan persaingan dunia yang semakin keras. Penguatan basis depan (*front-line*) sistem agribisnis Indonesia juga perlu diterjemahkan dengan langkah pemihakan yang sungguh-sungguh terhadap dunia agribisnis, terutama bagia petani sebagai pelaku terpenting. Daya saing agribisnis Indonesia ditentukan oleh keseriusan seluruh pelaku ekonomi, akademisi dan pemerintah dalam meningkatkan efisiensi, mutu produk dan intelijen pasar yang memang amat dibutuhkan di era keterbukaan. Membiarkan produk agribisnis Indonesia “dihantam” oleh produk agribisnis asing – apalagi di rumah sendiri – jelas bukan merupakan sikap dan langkah terpuji. Era keterbukaan tentu saja masih harus diikat dengan etika dan kesantunan yang menjunjung tinggi *level-palying field* yang lebih beradab.

Terakhir dalam konteks era desentralisasi ekonomi dan otonomi daerah yang semakin menggebu, pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus merangsang dunia usaha swasta untuk menggarap dan memanfaatkan inisiatif investasi baru di tingkat daerah untuk mengembangkan agribisnis dan basis sumberdaya alam lain. Pemerintah daerah dilarang keras membunuh inisiatif lokal itu, misal karena aparatnya berbeda partai atau ideologi politik dengan pelaku ekonomi yang melakukan investasi agribisnis di daerah. Pemerintah pusat perlu memberikan insentif yang lebih besar lagi untuk inisiatif investasi di tingkat daerah, demi masa depan pembangunan ekonomi Indonesia yang lebih cerah dan berkelanjutan.

Bagian III

INTEGRASI KEBIJAKAN

BAB 12

PENGENDALIAN IMPOR BERAS DENGAN TARIF BEA MASUK

Pendahuluan

Di Indonesia, debat publik seputar ekonomi (dan politik) beras mungkin menduduki ranking yang paling tinggi karena hampir seluruh rezim yang berkuasa, pernah jatuh dan bangun karena berkait langsung dan tidak langsung dengan masalah beras dan ketahanan pangan. Eskalasi kenaikan harga beras di tingkat konsumen yang amat tidak normal terjadi bulan Januari 2002 merupakan salah satu indikasi masih tidak berkembangnya (baca: primitifnya) pasar beras di tingkat domestik dan bahkan di tingkat internasional. Berbagai macam analisis telah bermunculan, mulai dari besarnya kesenjangan (*gap*) antara instrumen kebijakan dan realitas yang ada, sampai pada begitu tingginya peluang kolusi harga, penimbunan beras, dan perburuan rente lain yang amat berhubungan dengan sistem politik dan kerajaan birokrasi yang amat tertutup.

Ekonomi Indonesia pun harus menanggung beban tingginya harga eceran beras tersebut – yang pernah mencapai Rp 4000 per kilogram di beberapa kota besar – setelah angka laju inflasi bulan Februari 2002 mencapai rekor tertinggi 1,5 persen. Diskusi publik yang berkembang di seputar manajemen logistik beras yang masih ditangani Badan Urusan Logistik (Bulog) seakan mendapat “bumbu penyedap”, karena skandal Buloggate 1 dan 2

yang amat menghebohkan dan melibatkan beberapa pejabat tinggi negara. Tidaklah begitu mengherankan apabila masyarakat awam masih melihat dan menganggap bahwa Bulog masih merupakan lembaga negara yang perlu memperoleh perhatian khusus, tidak hanya dalam konteks stabilitas harga dan ketahanan pangan, tetapi juga dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan yang bersih.

Ketagihan pada Impor

Bulan Maret dan April, musim panen terjadi di beberapa sentra produksi padi di tanah air. Para petani tentu saja berharap pada setiap panen agar dapat meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraannya. Maksudnya, apabila terjadi penurunan harga di tingkat petani, penurunan itu tidak sampai menyebabkan harga jual gabah dan beras anjlok luar biasa. Demikian pula, bayang-bayang gagal panen karena bencana banjir yang melanda sentra produksi tersebut diharapkan tidak sampai mengganggu ketahanan pangan di tingkat lokal dan nasional. Pada saat seperti inilah, banyak kalangan berharap banyak pada mekanisme manajemen impor beras yang dilakukan pemerintah agar dapat lebih efektif dalam menjaga stabilitas harga di tingkat petani.

Sampai saat ini, kebijakan pengendalian impor beras itu masih mengikuti kebijakan lama yang tertuang dalam Surat Keputusan Menteri Keuangan Nomor 368/KMK.01/1999 tentang “Penetapan Tarif Bea Masuk atas Impor Beras dan Gula”. Kebijakan pengendalian impor yang berlaku sejak 1 Januari 2000 itu pernah amat menghebohkan, karena pihak kreditor asing seperti Dana Moneter Internasional (IMF) dan Bank Dunia tidak begitu bahagia (*respect*) atas tarif bea masuk beras sebesar Rp 430/kg atau sekitar 30 persen dari harga yang berlaku. Implementasi dari kebijakan pengendalian impor beras selama tiga tahun terakhir memang penuh misteri, jika tidak dikatakan mencapai anti-klimaks, karena tujuan utama kebijakan tersebut – untuk menjaga kepentingan petani dan konsumen dalam rangka stabilisasi pengadaan pangan dalam negeri – tidak tercapai dengan

baik. Sepanjang masa pemerintahan transisi tiga presiden terakhir, harga gabah tingkat petani justru anjlok sampai hanya 50 persen di bawah harga dasar gabah (HDG) yang ditetapkan pemerintah.

Hasil pengamatan lapang Tim Indef (2002) tentang implementasi tarif bea masuk impor beras dua pintu masuk utama di Pelabuhan Belawan (Sumatra Utara) dan Tanjung Priok, Jakarta menunjukkan bahwa tarif bea masuk itu tidak efektif dilaksanakan. Benar, bahwa administrasi pengenaan tarif bea masuk impor beras di Tanjung Priok lebih baik dibandingkan administrasi di Belawan, salah satunya karena di Tanjung Priok telah memanfaatkan sistem komputerisasi dan elektronik secara lebih baik dan konsisten. Data yang dikumpulkan juga menunjukkan bahwa tidak terdapat pengaruh yang amat signifikan antara pengenaan tarif bea masuk dan volume impor beras yang masuk di kedua pelabuhan tersebut. Volume impor beras tetap saja mengalir secara deras karena harga beras di tingkat internasional memang amat rendah, sekitar US \$150 per ton yang jelas jauh lebih dibandingkan harga rata-rata di pasar domestik, terutama dengan referensi Pasar Induk Cipinang (PIC), Jakarta.

Besarnya tarif bea masuk impor beras sebesar Rp 430/kg umumnya bukan merupakan penghalang yang serius dalam melakukan kegiatan impor, karena para importir akan membebankannya kepada pedagang grosir dan pengecer lainnya, sekaligus tentu saja kepada konsumen beras. Beras impor yang masuk melalui pelabuhan Belawan dan Tanjung Priok saat ini sebagian besar adalah beras dari Thailand dan terdapat sebagian kecil dari Vietnam. Para importir umumnya lebih menyukai satu patokan tarif impor seperti yang berlaku sekarang, bukan tarif impor variabel yang pernah menjadi wacana publik beberapa waktu lalu, yang justru lebih menyulitkan pada perhitungan *cash flow* dan *business plan* dan kegiatan usaha lainnya.

Namun demikian, gejala rendahnya pelaporan impor beras (*under-reporting*) dapat dengan mudah dijumpai di lapangan, yang amat berpengaruh pada rendahnya penerimaan negara dari sektor pajak impor ini dan pada efektivitas bea masuk impor beras secara umum. Beberapa faktor yang amat signifikan terhadap

tidak-efektifnya pajak impor tersebut antara lain: *pertama*, buruknya administrasi tentang identitas importir, sehingga beberapa importir tidak resmi amat leluasa beroperasi; *kedua*, adanya kartel perdagangan yang mengarah kepada mafia impor beras, bahkan satu-dua orang importir “menguasai” sekian banyak daftar importir yang tersebar di beberapa tempat; *ketiga*, kuatnya indikasi penyelundupan impor beras, terutama ke beberapa daerah “terbuka” seperti di Batam dan Dumai, karena terdapat disparitas harga yang amat besar (harga beras domestik yang berasal dari daerah sentra produksi di sekitarnya sangat tinggi, sedangkan harga beras impor dari Thailand dan Vietnam terkesan murah).

Tidaklah terlalu mengherankan apabila Departemen Keuangan (melalui Direktorat Bea dan Cukai) hanya mampu mengumpulkan penerimaan negara sebesar Rp 53,55 milyar pada tahun 2000 (April-Desember) atau hanya 18 persen yang seharusnya dapat dikumpulkan. Pada semester pertama tahun 2001, angka penerimaan negara dari impor beras mencapai Rp 96.65 milyar pada tahun 2001 (Januari-Juni) atau sekitar 62 persen dari yang seharusnya (data Bank Dunia, 2001). Tabel 1 berikut menampilkan data volume impor beras bulanan yang amat bervariasi menurut instansi (versi Bulog, Bea Cukai dan *The Rice Trader*) yang juga memberikan indikasi kuat telah terjadi fenomena *under-reporting* yang meresahkan. Semakin besar perbedaan antara volume impor beras yang dilaporkan dengan total impor beras yang sebenarnya, maka semakin besar pula kerugian yang diderita negara dan semakin jauh upaya penigkatan kesejahteraan petani melalui pengelolaan impor beras ini.

Tabel 1. Perkembangan Volume Impor Beras, 2000–2001
(dalam ton)

Bulan	Total Impor (Bulog)	Total Impor (Bea Cukai)	Total Impor (The Rice Trader)
2000	531.140	897.655	1.511.611
Januari	118.080	53.957	186.163
Februari	194.650	44.107	217.826
Maret	51.510	8.691	118.225
April	98.850	285.286	181.300
Mei	8.800	210.981	102.407
Juni	0	46.047	105.667
Juli	13.000	90.457	124.380
Agustus	17.250	35.676	134.872
September	20.000	39.382	110.659
Oktober	9.000	43.490	100.922
November	0	14.959	75.729
Desember	0	24.622	53.461
2001		286.481	838.459
Januari	0	120.546	98.319
Februari	0	29.666	89.041
Maret	0	71.951	90.041
April	0	14.073	67.530
Mei	0	47.595	54.139
Juni	0	2.650	73.837
Juli	0	ta	61.720
Agustus	0	ta	136.582
September	0	ta	167.250
Oktober	0	ta	ta
November	0	ta	ta
Desember	85.000	ta	ta

Sumber: Diolah dari Data Bulog (2002)

Oleh karena itu, tidak ada jalan lain dalam jangka pendek, agar pada musim panen bulan Maret dan April tidak menjadi petaka bagi petani dan ketahanan pangan nasional, pengendalian terhadap impor beras ini harus diperbaiki dan ditingkatkan efektivitasnya. Di tengah perdebatan seru dengan pihak kreditor asing seperti Dana Moneter Internasional (IMF) dan Bank Dunia yang selalu menganjurkan liberalisasi dan penurunan tarif bea masuk, perbaikan kapasitas kelembagaan dan aransemen institusi untuk mendukung upaya pembelaan dan perlindungan terhadap petani harus terus diupayakan.

Persoalan bea masuk impor beras menjadi semakin pelik ketika angka ramalan impor beras pada tahun 2002 ini diperkirakan melebihi angka impor tahun 2001 yang “hanya” tercatat 1,4 juta ton. Apakah tarif bea masuk impor beras sebesar Rp 430/kg (atau sekitar 30 persen) tersebut terlalu rendah atau terlalu tinggi dalam upaya memberikan perlindungan kepada petani pada saat musim panen bulan Maret-April 2002 ini? Jawaban atas pertanyaan ini harus dipikirkan secara matang dan hati-hati, dalam waktu yang tidak terlalu lama. Sekedar pelajaran berharga dari penetapan tarif bea masuk impor beras tahun 2001 lalu, kegagalan memperjuangkan tarif bea masuk impor beras variabel (65 persen pada musim panen dan 30 persen pada musim paceklik) mungkin saja amat berhubungan dengan lemahnya kapasitas institusi yang tidak mampu melaksanakan fungsinya dengan baik untuk hanya jenis instrumen tarif impor sederhana sebesar Rp 430/kg atau sekitar 30 persen tersebut.

Penutup: Pilihan Kebijakan

Sebagai penutup, pilihan untuk berubah dari rezim kebijakan “liberal” ke arah yang lebih “protektif” dengan bea masuk impor beras jelas tidak sederhana yang diperkirakan. Apabila pemerintah akan terus menerapkan bea masuk, atau justru meningkatkannya dari sekedar 30 persen seperti sekarang, tidak ada jalan lain kecuali meningkatkan perangkat dan aransemen kelembagaan, termasuk pengawasan dan penegakan hukum yang sangat berhubungan dengan kebijakan tersebut. Kebijakan kompelemen dan kebijakan pendukung di bidang produksi dan distribusi atau perdagangan haruslah kompatibel dengan strategi ekonomi perberasan secara umum. Hal yang perlu dicatat adalah bahwa biaya transaksi untuk suatu rezim perdagangan ini jelas sangat besar, karena hal itu sangat berhubungan dengan kemampuan atau fungsi birokrasi dan administrasi kebijakan publik yang menyertainya. Dengan kata lain, seluruh komponen dan pelaku ekonomi, serta masyarakat harus siap menanggungnya.

Demikian pula, apabila pemerintah akan mereview atau meninjau ulang kebijakan pengenaan tarif bea masuk, pilihan yang harus diambil hanya dua, yaitu menegakkan mekanisme pasar atau memperbaiki kebijakan “standar” harga dasar dan operasi pasar dan operasi pasar khusus. Implikasinya, keputusan politik untuk meningkatkan kesejahteraan pelaku ekonomi perberasan, terutama petani dan konsumen miskin, haruslah didukung oleh *technical analysis* yang memadai dan mempertimbangkan tegaknya mekanisme pasar dan bekerjanya sistem kelembagaan. Mengingat begitu strategisnya komoditas beras ini, baik secara politik, ekonomi, budaya, dan lain-lain, langkah ke depan sebaiknya diarahkan pada penajaman target kebijakan, terutama akan menerapkan segmentasi pasar untuk kelompok sasaran berbeda.

BAB 13

MONOPOLI STRUKTURAL DAN KORUPSI SISTEMIK

Pendahuluan

Ketika raksasa komputer dunia Microsoft mulai terseret ke pengadilan Amerika Serikat (AS) karena didakwa telah melanggar undang-undang anti-monopoli (*anti-trust law*) AS, diskusi publik juga merambah ke dunia akademik. Argumen yang mendukung menyakini bahwa monopoli memang menimbulkan distorsi ekonomi dan keresahan sosial, karena sebagai produsen tunggal yang sukar tersaingi, perusahaan memiliki kekuatan besar dan dapat secara leluasa menentukan harga jual dan jumlah produk yang harus dilempar ke pasaran. Masyarakat konsumen harus membayar harga produk yang jauh lebih mahal dari harga pasar yang sebenarnya.

Namun demikian, tidak sedikit argumen yang mentolerir suatu kekuatan monopoli tersebut, asalkan masih *natural* (alamiah) dan tidak terlalu eksekutif. Maksudnya, suatu perusahaan yang dikelola secara baik dan profesional dan kemudian tumbuh besar karena daya inovasi dan kreativitasnya, sudah selayaknya memperoleh penghargaan dari masyarakat, berupa pembayaran harga produk yang lebih tinggi. Suatu perusahaan tidak serta merta dapat dipersalahkan hanya karena keunggulannya berinovasi dan menemukan terobosan teknologi baru yang mengarah pada tingkat efisiensi tinggi yang amat diharapkan oleh suatu perekonomian.

Sampai saat ini, persidangan kasus Microsoft itu masih terus berlangsung dengan berbagai anak-kasus yang semakin menarik untuk diikuti oleh para ahli hukum dan ahli ekonomi.

Kabarnya, banyak profesor di jurusan bisnis, ekonomi, dan hukum bisnis dan hukum perdata lain di beberapa universitas AS mengharuskan mahasiswanya mengikuti lebih seksama setiap sidang yang sering ditayangkan *live* jaringan televisi setempat dan mengharuskan membuat resensi dan komentar terhadap perkara praktik persaingan usaha tersebut.

Praktik Monopoli di Indonesia

Gejala monopoli dan praktik persaingan tidak sehat yang terjadi di Indonesia amat jarang yang murni berbasis inovasi, kreativitas dan pengembangan teknologi baru semata. Struktur monopoli tidak jarang disertai suatu proses penumpukan aset, perluasan skala usaha karena konglomerasi saja, *doing all things about everything*, yang terfasilitasi oleh pusat-pusat kekuasaan. Domain bisnis dicampur-aduk dengan domain publik, karena praktik monopoli yang dibungkus proses konglomerasi itu menjanjikan suatu rente ekonomi bagi birokrasi dan akses politik bagi sektor swasta itu sendiri. Lebih mengesankan lagi, publik pun harus menanggung seluruh dampak distorsi ekonomi dan inefisiensi yang ditimbulkan karena sebagian besar aset-aset produktif dikuasai oleh segelintir orang atau kelompok elit ekonomi-politik yang sering menempel pada pusat birokrasi dan kekuasaan.

Tidaklah terlalu mengherankan apabila ada perusahaan atau kelompok usaha mampu menguasai jaringan produksi, distribusi, pengolahan lanjutan menjadi produk turunan sampai lebih dari 90 persen. Sang kelompok usaha juga mampu membuat sekian lapis pasar menjadi ter-integrasi secara vertikal dan horizontal, sehingga kelompok produsen bahan baku dan kelompok konsumen produk akhir dibuatnya amat tergantung baik secara ekonomis maupun secara bisnis. Tentu saja mudah diduga bahwa hampir semua nilai tambah di hulu dan di hilir jatuh dan dinikmati kelompok usaha tersebut. Fenomena seperti inilah yang dikenal sebagai monopoli struktural, yang jauh lebih buruk dari sekedar gejala monopoli usaha seperti dijelaskan sebelumnya.

Sebenarnya, sang kelompok usaha terkenal itu tidak dapat dipersalahkan begitu saja karena sebelum tahun 1999, Indonesia belum pernah memiliki perangkat hukum atau aransemen kelembagaan yang mengatur persaingan usaha dan pembatasan monopoli tersebut. Dengan kata lain, segala macam bentuk monopoli yang terjadi sebelum 1999 dapat disebut legal karena tidak ada suatu perundangan yang dilanggar secara eksplisit oleh praktik persaingan tidak sehat.

Di atas kertas, dengan diberlakukannya aransemen kelembagaan untuk kerangka langkah afirmatif terhadap Undang-Undang No. 5/1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Sehat, gejala konglomerasi dan ekspansi usaha yang mengarah pada monopoli – apalagi bentuk monopoli struktural – seperti masa lalu diharapkan tidak boleh terulang lagi. Tentu saja, implementasi dan *enforcement* dari aransemen kelembagaan itu tidak segampang yang diduga, karena persoalan ekonomi dan kebijakan yang terlihat telah berubah menjadi suatu persoalan legal-formal yang masih tergantung pada berbagai faktor, dari aparat penegak hukum, sampai pada perangkat pendukung lain seperti jaringan keterbukaan informasi yang dibutuhkan.

Akhirnya, seluruh langkah tentang penegakan aransemen kelembagaan itu tergantung pada sepak terjang Komisi Pemantau Persaingan Usaha (KPPU) yang terbentuk sehubungan dengan UU tersebut. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah perlu bahu-membahu menegakkan landasan hukum dan aransemen kelembagaan atau UU paling vital bagi terciptanya iklim usaha persaingan yang sehat dan terhindarnya praktik monopoli yang amat meresahkan perekonomian.

Perumisasi Bulog: Kembali Monopoli?

Perumisasi atau rencana perubahan status Badan Urusan Logistik (Bulog) dari lembaga non-departemen biasa menjadi suatu perusahaan umum (Perum) kembali menghangat setelah

menghilang dua tahun. Perdebatan kali ini seakan lebih seru dan mendebarkan, mungkin karena menyangkut lembaga Bulog itu sendiri, atau karena substansi Rencana Peraturan Pemerintah (RPP) yang dikhawatirkan dapat menimbulkan distorsi, atau karena dianggap terdapat muatan politis yang sarat dengan berbagai kepentingan jangka pendek.

Sebenarnya tidak ada yang perlu dipermasalahkan apabila Bulog akan diubah menjadi suatu Perum yang lebih berorientasi mengejar keuntungan. Saat ini Bulog tidak lagi memperoleh berbagai fasilitas seperti Kredit Likuiditas Bank Indonesia (BI), jaminan buga rendah, otoritas komando yang begitu kuat dari pusat pemerintahan untuk berkoordinasi dengan instansi lain, termasuk sektor perbankan. Untuk melakukan pengadaan dan distribusi pangan saja, konon Bulog harus menggunakan dana pinjaman senilai Rp 6 triliun dengan suku buga komersial 19 persen. Lagi pula, pencampuradukan antara fungsi bisnis (seperti pengadaan dan impor beras itu) dengan fungsi publik (seperti stabilisasi harga beras, operasi pasar dan penyaluran beras untuk orang miskin) tidak akan dapat bertahan lama. Fenomena perburuan rente (*rent-seeking*) di sekitar birokrasi cukup sukar untuk diberantas dalam waktu singkat karena masih primitifnya institusi pasar untuk komoditas yang amat strategis tersebut, sekedar tidak menyebut aspek moral.

Namun, karena cakupan bidang pangan yang diusulkan oleh Perum LPN nyaris tidak terbatas, skeptisme yang muncul di masyarakat adalah bahwa seluruh komoditas strategis selain beras seperti terigu, gula pasir, minyak goreng, kedelai, bawang putih akan berada dalam rengkuhan Perum baru tersebut. Masyarakat sebenarnya juga amat letih untuk menyaksikan praktik monopoli yang cenderung tidak beradab seperti masa lalu karena tidak terbatasnya akses dan penguasaan pangsa pasar.

Dari perspektif teori ekonomi politik, unsur monopoli itulah yang merupakan sinyal awal atau komponen terpenting dari perilaku, budaya dan penyakit korupsi yang diderita bangsa Indonesia. Pada kesempatan lain, penulis pernah membuat model sederhana tentang korupsi yang terbangun dari monopoli,

ditambah diskrepani, dikurangi transparansi ($K=M+D-T$). Model itu sekedar untuk mengkuantifikasi dampak sosial ekonomi korupsi, yang tentu membawa distorsi ekonomi, merusak sistem insentif yang dibangun melalui mekanisme pasar, serta menjadi sumber ekonomi biaya tinggi, yang menyebabkan inflasi tinggi, menurunkan daya beli masyarakat yang sedang tertimpa krisis ini (Arifin, 2002).

Masih segar dalam ingatan masyarakat, bahwa Bulog yang pernah amat “berjaya” pada masa lalu ternyata menjadi sumber inefisiensi sampai mencapai Rp 6,7 triliun sebagaimana dilaporkan hasil audit lembaga terkemuka Arthur Andersen. Apalagi, skandal demi skandal yang melibatkan pejabat tinggi negara karena dana non-budgeter yang bersumber dari Bulog juga telah menguras energi bangsa yang sedang tertatih-tatih mencoba bangkit dari krisis. Maksudnya, tidaklah pada tempatnya untuk berromantisasi menghidupkan kembali praktik-praktik menjalankan bisnis secara monopoli yang hampir pasti berujung pada korupsi, baik dalam domain publik maupun pasar.

Dalam hal urusan pangan ini, amanat yang diembankan rakyat melalui Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) kepada pemerintah sebenarnya relatif “sederhana”, yaitu tercapainya suatu tingkat ketahanan pangan (*food security*) dan kesejahteraan petani dan anggota masyarakat lainnya. Memang, ketahanan pangan dapat memiliki perspektif mikro tentang kecukupan pangan dan gizi bagi seluruh lapisan masyarakat, tapi dapat juga bermakna sangat makro tentang ketersediaan dan keterjangkauan bahan pangan dalam konteks pasar nasional, regional dan pasar lokal.

Oleh karena itu, pembahasan dan wadah aransemen kelembagaan yang meng-*govern* Perum Logistik Pangan itu lebih tepat apabila berada pada level undang-undang karena cakupannya begitu luas. Pembahasan yang berlangsung dapat lebih terbuka dan terpantau, minimal melibatkan para wakil rakyat yang terhormat di Senayan. Karena persoalan ketahanan pangan tidak hanya menyangkut aspek pengadaan dan distribusi semata, pemerintah wajib menunjuk suatu lembaga otoritas pangan yang

mampu menjalankan fungsi-fungsi ketahanan pangan dalam perspektif makro dan mikro di atas.

Misalnya, rusaknya areal persawahan dan pusat-pusat produksi padi di seluruh Indonesia karena bencana banjir, tentu saja tidak akan dapat hanya dengan solusi impor beras saja, yang amat berdimensi makro dan nasional. Inilah esensi sebenarnya peran yang ditunggu-tunggu oleh masyarakat dari suatu pemerintahan daerah yang otonom tersebut. Bagaimana pemerintah pusat mampu mendorong desentralisasi kebijakan rehabilitasi sentra-sentra produksi itu di tingkat daerah, dengan orkestrasi kebijakan yang tidak harus tersentralistis dari pusat, tapi memiliki visi ketahanan pangan di tingkat nasional. Mungkin, wacana pelibatan peran serta sektor swasta dan masyarakat madani yang lebih terbuka perlu lebih didorong kuat, terutama dalam kerangka *public-private partnership* yang lebih beradab, yang sekaligus dapat meningkatkan *governance*, transparansi serta akuntabilitas publik.

BAB 14

RESTRUKTURISASI KORPORASI BERBASIS SUMBERDAYA ALAM

Pendahuluan

Restrukturisasi korporasi berbasis sumberdaya alam yang dilakukan oleh Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) ternyata tidak semudah yang diduga. Penyebab utamanya tidak lain adalah karena *stakeholders* yang terlibat dan harus diakomodasi dalam proses permusan kebijakan restrukturisasi tersebut sangat banyak. Berbeda halnya dengan korporasi di sektor industri dan lainnya, faktor keterikatan antara para stakeholders dengan tanah atau basis lahan dari suatu perusahaan perkebunan, misalnya, jelas merupakan faktor penting yang tidak dapat diabaikan begitu saja.

Indonesia telah mengalami pelajaran berharga dalam hal ini ketika harus mengalami kontroversi berkepanjangan dalam transaksi penjualan kebun-kebun kelapa sawit eks milik Grup Salim yang berada dalam pengawasan BPPN kepada investor asal Malaysia, Kumpulan Guthrie Berhad. Bahkan, pernah dalam suatu periode proses transaksi itu, BPPN menyatakan tidak mampu membuat keputusan sendiri dan menyerahkan keputusan akhir kepada Pemerintah. Uang sebesar Rp 3,3 triliun hasil transaksi penjualan perkebunan kelapa sawit seluas 262.653 hektar sebenarnya telah disetorkan oleh pihak Guthrie ke dalam *escrow account* (sebuah rekening penampung atas nama pihak ketiga yang juga diawasi pihak ketiga), tetapi belum diterima BPPN.

Namun para wakil rakyat di DPR, terutama Komisi III dan Komisi IX juga telah membuat rekomendasi kepada Pemerintah untuk melakukan kaji ulang seluruh rangkaian transaksi itu. Diantaranya adalah tentang sinyalemen bahwa kebun eks Grup Salim tersebut masih dalam sengketa dengan petani Riau, proses penjualannya dinilai juga tidak melalui tender terbuka, yang cenderung tidak mengikutsertakan masyarakat lokal dan pengusaha nasional sekalipun. Sementara itu, semakin lama transaksi itu digantung, semakin besar pula biaya operasional yang harus ditanggung pemerintah atau BPPN dalam memelihara aset-aset eks Grup Salim itu, termasuk upah buruh dan perawatan lain, konon mencapai Rp 50 milyar per bulan.

Kasus kontroversial di atas layak untuk ditelusuri, ditelaah dan dianalisis dengan kerangka ekonomi politik yang lebih dalam dan lebih hati-hati, dengan mengedepankan tingkat obyektivitas kejernihan sikap. Manfaat yang sangat besar dari suatu kejernihan analisis adalah dihasilkannya suatu strategi restrukturisasi korporasi perusahaan-perusahaan pertanian atau *road-map* panduan yang lebih obyektif mengenai langkah divestasi, privatisasi dan penjualan aset-aset yang dikuasai BPPN, terutama untuk sektor pertanian dan basis sumberdaya alam lainnya.

Struktur dan Stimulasi Kontroversi

Beberapa kekusutan dan struktur permasalahan tentang kasus transaksi Guthrie atau rangkaian restrukturisasi korporasi perusahaan-perusahaan pertanian di BPPN dapat diikhtisarkan sebagai berikut:

Pertama, visi dan misi BPPN terlalu simplistik. Visi atau misi besar yang diemban oleh BPPN untuk menyetatkan perbankan dan merestrukturisasi korporasi – termasuk hutang-hutang korporasi kepada perbankan yang sedang dicoba disetatkan BPPN – masih terlalu simpel, jika tidak dikatakan kurang jelas,

karena lebih banyak berorientasi pada pemenuhan “setoran” pada anggaran negara (APBN). Pada beberapa kondisi, kesederhanaan seperti itu masih dapat dimaklumi. Akan tetapi, untuk perusahaan-perusahaan pertanian, BPPN perlu lebih lebih hati-hati, teliti, dan sedikit pro-aktif untuk melakukan penataan ulang atau restrukturisasi korporasi (*corporate restructuring*) perusahaan-perusahaan pertanian. Hal yang perlu dijadikan acuan oleh BPPN adalah bahwa restrukturisasi korporasi, divestasi dan privatisasi perusahaan-perusahaan pertanian memiliki dimensi sosial, ekonomi, psikologi yang sangat luas, berbeda dengan bidang usaha dan sektor-sektor lain dalam perekonomian.

Kedua, posisi komoditas kelapa sawit terlalu strategis. Nilai strategis komoditas minyak kelapa sawit itu terlalu strategis demikian tinggi, sehingga keputusan penjualan kebun-kebun dikhawatirkan dapat mengacaukan seluruh “skenario” dan prediksi pencapaian Indonesia sebagai produsen dan eksportir terbesar CPO di dunia, mengungguli Malaysia. Seperti diketahui, Indonesia adalah produsen CPO kedua terbesar dunia setelah Malaysia. Pangsa pasar Malaysia dalam minyak sawit dunia, baik produksi maupun ekspor, masih sangat dominan sampai saat ini. Produksi CPO diperkirakan mencapai 7.5 juta ton, dengan komposisi konsumsi dalam negeri dan pasar ekspor masing-masing sekitar 3.5 juta ton lebih. Dengan laju pertumbuhan produksi dan ekspor yang mencapai dua digit sejak pertengahan 1990-an, serta dengan stagnansi yang dialami Malaysia karena persoalan lahan dan tenaga kerja, beberapa estimasi optimis bahwa Indonesia akan mampu menggeser posisi Malaysia sebagai produsen dan eksportir minyak sawit dunia pada tahun 2005 kelak. Tahun 2000-2001 inilah merupakan titik kritis dan strategis bagi Indonesia dan Malaysia untuk berperan besar dalam ekonomi perkelapa-sawitan dunia.

Ketiga, aspek kebanggaan dan nasionalisme bernegara. Aspek kebanggaan (*pride*) dan nasionalisme sebagai suatu bangsa berdaulat sering terbawa-bawa dalam berbagai kontroversi restrukturisasi korporasi perusahaan-perusahaan yang berada dalam pengawasan BPPN. Apalagi untuk sektor pertanian dan perkebunan yang lebih banyak menyangkut hajat hidup orang banyak, serta

melibatkan aspek tata ruang (*spatial*), persoalan kebanggaan dan nasionalisme ini menjadi lebih pelik. Sukar dibayangkan dengan akal sehat, apabila petani dan pekebun ternyata hanya menjadi tamu atau bahkan buruh di tanah garapannya sendiri, karena pemilik “besar” –nya adalah investor luar negeri. Walaupun argumen ini akan terkesan agak naif di tengah maraknya globalisasi dan *borderless world* seperti sekarang, ikatan emosional antara petani dengan tanahnya menjadi demikian berharga, yang sukar untuk dapat dijelaskan dengan argumen-argumen teknis ekonomis semata. Kemudian, argumen kebanggaan dan nasionalisme, apalagi yang bervisi sempit, dapat menjadi pengahalang serius atau bumerang kontra produktif terhadap iklim investasi dan kepastian usaha bagi dunia internasional. Di tengah-tengah posisi risiko usaha, hukum dan politik (*country risks*) Indonesia yang masih cukup buruk di mata dunia internasional, kontroversi penjualan kebun eks Salim kepada Guthrie, Malaysia dikhawatirkan dapat menjadi preseden buruk. Pihak asing dapat saja menganggap bahwa berbisnis di Indonesia serba diliputi ketidakpastian, keputusan kebijakan publik dapat berubah-ubah tanpa dapat diprediksi dengan jelas.

Penutup: Strategi Restrukturisasi

Sebagai penutup, suatu strategi restrukturisasi korporasi perusahaan-perusahaan pertanian yang lebih komprehensif, tapi mudah dimengerti oleh seluruh lapisan pelaku ekonomi perlu segera diselesaikan. Strategi dan platform yang baik, yang disertai argumen analisis teknis yang memadai diharapkan dapat berkontribusi pada perbaikan penyusunan *road-map* restrukturisasi korporasi perusahaan-perusahaan pertanian, sebagai bagian tidak terpisahkan dari upaya pemulihan ekonomi Indonesia yang lebih beradab dan berkeadilan sosial. Langkah-langkah itu dapat diikhtisarkan sebagai berikut:

Pertama, re-identifikasi dan re-klasifikasi aset-aset korporasi eks konglomerat besar bermasalah berdasarkan lapangan ekonomi, bukan semata-mata berdasarkan kepemilikan saja. Hal ini menjadi begitu vital untuk sektor-sektor strategis dan melibatkan pelaku ekonomi besar dan menyangkut hidup orang banyak seperti sektor pertanian, perkebunan, perikanan, kehutanan dan basis sumberdaya alam lainnya. Sekali lagi, langkah ini memang cukup mahal dan *time consuming*, tapi akan dapat dijadikan peta berharga bagi siapa pun yang akan mengembangkan sumber daya alam dan perekonomian Indonesia. Langkah ini juga perlu didukung oleh upaya penyediaan arus arus informasi dan arena diseminasi tentang kondisi pasar kapital dan investasi di tingkat internasional, regional dan lebih-lebih di pasar domestik.

Kedua, pembaruan dan perumusan ulang strategi pengembangan komoditas-komoditas ekspor strategis atau kluster ekonomi dengan basis sumberdaya alam. Contoh kasus mengenai ketidakjelasan strategi industrialisasi komoditas kelapa sawit di atas hanya salah satu saja, karena korporasi perusahaan-perusahaan pertanian sebagai tambang devisa ekspor juga menghadapi risiko usaha dan risiko politik yang juga tidak kecil. Di dalam konteks ekonomi regional, terdapat suatu pendekatan atau strategi pengembangan kluster ekonomi berbasis permintaan (*demand-driven*) atau berbasis pasar (*market-driven*), yang masih jarang diaplikasikan di Indonesia. Suatu kluster ekonomi tidak akan pernah dikembangkan apabila permintaan ekspor atau pasar dunia dari komoditas itu belum teridentifikasi dengan baik. Lembaga atau forum yang dapat memfasilitasi pertukaran informasi (*information exchange*) antara pelaku ekonomi sektor swasta, birokrasi dan sektor publik, serta masyarakat madani dapat menjadi motor terdepan dalam pendekatan pengembangan kluster ekonomi tersebut. Aplikasi pendekatan dapat cukup mudah dilakukan, apabila suatu sistem *corporate governance* telah lebih tegak dan bekerja secara efektif, karena prinsip-prinsip demokrasi dan transparansi juga dijunjung tinggi.

Terakhir, perbaikan suatu sistem hukum dan aransemn kelembagaan yang meliputi peraturan prundangan, mekanisme dan

kerangka kerja serta penyempurnaan rambu-rambu aturan main tentang restrukturisasi korporasi. Dampak baiknya, langkah itu tidak saja dapat meningkatnya rasa kebanggaan dan nasionalisme sebagai bangsa yang berdaulat, karena pelaku ekonomi terbesar, minimal dapat menjadi tuan rumah di negeri sendiri, tetapi juga dapat mencegah tekanan-tekanan politis dan pertentangan kepentingan para petualang dan kaum elit yang sering berupaya memburu rente pada setiap kesempatan. Di tingkat operasional, hal itu dapat diterjemahkan sebagai pemberian insentif kepada pelaku pasar, pemberdayaan faktor kelembagaan yang secara langsung dan tidak langsung berhubungan dengan dunia korporasi atau perusahaan pertanian. Di sinilah, esensi sebenarnya dari amanat konstitusi tentang sistem perekonomian berbasis pertanian dan sumberdaya alam lain di Indonesia.

Tabel 14.1 Perkembangan Produksi Minyak Kelapa Sawit Dunia menurut Negara Produsen, 1980 - 2020 (dalam 000 ton)

Tahun	Nigeria	Indonesia	Malaysia	Lainnya	Total
1980	433	721	2.576	879	4.549
1985	307	1.243	4.133	1.215	6.832
1990	580	2.413	6.092	1.858	10.948
1991	605	2.657	6.139	1.998	11.415
1995	780	4.731	7.596	2.256	15.363
2000	1.016	7.465	8.751	2.730	19.962
2005	1.297	9.891	9.901	3.154	24.248
2010	1.623	12.293	11.052	3.603	28.571
2015	1.995	14.438	11.595	4.067	32.095
2020	2.412	17.137	12.009	4.548	36.106

Sumber: Oil World, 1994.

BAB 15

DAU, TRANSFER FISKAL, DAN KEADILAN EKONOMI

Pendahuluan

Kasus penetapan Dana Alokasi Umum (DAU) tahun 2001 dan 2002 yang serba kontroversial sebenarnya tidaklah terlalu istimewa. Duigaan penyalahgunaan (misalokasi) DAU di beberapa daerah sampai 40 persen adalah salah satu konsekuensi dari asimetri informasi mengenai anggaran negara. Kasus asimetri lain masih akan terjadi pada tahun 2002 ini karena kondisi asimetri itu nampaknya sengaja dipelihara karena perburuan rente (baca: percaloan) masih akan tumbuh subur, baik karena ketertutupan maupun karena ketidakacuhan (*ignorance*) sebagian besar masyarakat pada anggaran negara.

Faktor-faktor yang menjadikan pembagian DAU 2002 masih amat fragil dan membuka peluang ketidak-tepatan sasaran dana transfer fiskal ini masih amat banyak. Diantaranya adalah formula perhitungan DAU 2002 yang dianggap tidak terlalu efektif sehingga tidak disetujui (baca: tidak dihargai) secara penuh oleh Dewan dan masyarakat luas, prinsip DAU 2002 yang “tidak boleh lebih kecil” dari DAU 2001, lalu tuntutan keadilan ekonomi yang masih menggebu dari beberapa daerah dan tidak akan dapat diakomodasi oleh sekedar Dana Perimbangan ini. Beberapa faktor di atas akan dibahas agak detail dalam bab ini.

Formula Perhitungan DAU

Perhitungan DAU sebenarnya sangat sederhana, tetapi kadang sukar/malas untuk dipelajari dan dimengerti oleh masyarakat. Karena prinsip DAU adalah transfer fiskal dari pemerintah pusat ke pemerintah propinsi dan kabupaten/kota, maka basis utama perhitungan DAU adalah kesenjangan fiskal (*fiscal gap*) atau perbedaan antara kapasitas fiskal dan kebutuhan fiskal di masing-masing daerah. Angka kebutuhan fiskal dihitung dari indeks jumlah penduduk (40 persen), indeks luas wilayah (10 persen), indeks kepadatan penduduk (0 persen), indeks kemiskinan relatif (10 persen) dan indeks harga bangunan (40 persen). Sedangkan angka kapasitas fiskal dihitung dari estimasi pendapatan asli daerah (PAD), pendapatan sumberdaya alam (SDA) dan pendapatan dari pajak (PPH, PBB, BPHTB) dari daerah. Selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal inilah yang disebut kesenjangan fiskal.

Kemudian alokasi DAU 2002 adalah total penjumlahan antara jumlah alokasi minimum dan pembagian DAU berdasarkan formula. Alokasi minimum ini sendiri adalah lump sum propinsi (20 persen) ditambah proporsi untuk propinsi (30 persen total peruntukan DAU untuk propinsi). Sedangkan pembagian DAU berdasarkan formula adalah *fiscal gap index* atau indeks kesenjangan fiskal (rasio kesenjangan fiskal daerah terhadap total kesenjangan fiskal seluruh daerah) dikalikan total DAU propinsi.

Secara ringkas, perhitungan DAU dapat ditulis berikut

Komponen 1. Alokasi Minimum untuk propinsi

$$\begin{aligned} AM &= \text{Lump Sum} + \text{Proporsi untuk propinsi} \\ &= 20\% + 30\% \text{ total peruntukan DAU Propinsi} \end{aligned}$$

Komponen 2. Pembagian DAU berdasarkan Formula

$$\text{DAU Formula} = \text{Indeks } Fiscal\ Gap \times \text{Total DAU Propinsi}$$

$$\text{Indeks } Fiscal\ Gap = \frac{\text{Fiscal Gap daerah}}{\text{Total } Fiscal\ Gap \text{ Seluruh Daerah}}$$

$$\begin{aligned} \text{DAU 2002} &= \text{Komponen 1} + \text{Komponen 2} \\ &= \text{Alokasi Minimum} + \text{Pembagian DAU formula} \end{aligned}$$

Berdasarkan formula perhitungan di atas, maka pemerintah c.q. Departemen Keuangan mengusulkan simulasi DAU2002 tingkat propinsi di seluruh Indonesia, seperti terlihat pada Tabel 2. Di sana terlihat bahwa DKI Jakarta disimulasikan memperoleh DAU pada 2002 terbesar, yaitu Rp 481,5 triliun, sementara Propinsi Kalimantan Timur akan memperoleh DAU terkecil, yaitu Rp 69,4 trilion. Fenomena serupa juga terjadi pada DAU tahun 2001, karena DKI Jakarta memperoleh alokasi yang paling besar yaitu Rp 773 triliun, dan Propinsi Gorontalo menerima DAU terkecil, yaitu Rp 45,3 triliun. Sebanyak 9 (sembilan) propinsi mengalami kenaikan jumlah DAU, sementara 21 propinsi mengalami penurunan jumlah DAU yang diterima.

Tabel 15.1 Simulasi DAU 2002 tingkat Propinsi (Rp milyar)

No	Propinsi	Alokasi Minimum	DAU Formula	DAU 2002	DAU 2001	Selisih
1	DI Aceh	75.82	72.5	148.32	165.8	(17.48)
2	Sumatra Utara	113.30	134.7	248.00	264.42	(16.42)
3	Sumatra Barat	97.19	86.0	183.19	140.73	42.46
4	Riau	96.52	0.0	96.52	251.94	(155.42)
5	Jambi	80.33	106.2	186.53	109.29	77.24
6	Sumatra Selatan	121.46	104.3	225.76	153.17	72.59
7	Bengkulu	74.89	88.0	162.89	82.74	80.15
8	Lampung	90.70	116.7	207.40	180.3	27.10
9	DKI Jakarta	481.55	0.0	481.55	773.02	(291.47)
10	Jawa Barat	198.17	179.8	377.97	521.23	(143.26)
11	Jawaa Tengah	237.74	243.7	481.44	647.21	(165.77)
12	DI Yogyakarta	103.23	87.6	190.83	110.36	80.47
13	Jawa Timur	239.78	174.5	414.28	449.57	(35.29)
14	Kalimantan Barat	72.53	142.6	215.13	194.38	20.75
15	Kalimantan Tengah	74.42	135.7	210.12	153.31	56.81
16	Kalimantan Selatan	77.83	89.3	167.13	122.52	44.61
17	Kalimantan Timur	69.42	0.0	69.42	257.11	(187.69)
18	Sulawesi Utara	117.56	100.8	218.36	75.58	142.78
19	Sulawesi Tengah	75.72	116.7	192.42	126.45	65.97
20	Sulawesi Selatan	103.16	140.1	243.26	232.73	10.53
21	Sulawesi Tenggara	77.90	107.5	185.40	101.38	84.02
22	Bali	80.28	85.0	165.28	91.17	74.11
23	Nusa Teng. Barat	83.57	118.8	202.37	122.61	79.76
24	Nusa Teng. Timur	103.24	138.8	242.04	150.93	91.11
25	Maluku	78.79	104.6	183.39	101.29	82.10
26	Irian Jaya	84.30	241.7	326.00	331.03	(5.03)
27	MalukuUtara	53.41	98.7	152.11	74.11	78.00
28	Banten	57.14	92.4	149.54	142.15	7.39
29	Bangka-Belitung	50.03	115.3	165.33	65.64	99.69
30	Gorontalo	48.22	96.0	144.22	45.35	98.87
	Indonesia	3,318.2	3,318.2	6,636.41	6,237.51	

Sumber: Departemen Keuangan, Agustus 2001

Dengan logika yang sama, pemerintah juga melakukan simulasi DAU 2002 untuk pemerintah kabupaten/kota. (Tabel tidak dicantumkan karena mencakup 336 daerah kabupten/kota). Kabarnya, simulasi DAU itu telah dibahas dengan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD), yang bernaung di bawah Departemen Dalam Negeri.

Transfer Fiskal atau Prinsip “Harus Naik”?

Apabila DAU dipercaya sebagai upaya transfer fiskal (dahulu dikenal dengan istilah *block grant*) dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, mengapa banyak daerah-daerah di Indonesia tidak bahagia dengan formula tersebut? Berbagai jawaban bisa saja bermunculan, dari yang berupa reaksi karena merasa tidak diperlakukan adil secara ekonomi, sampai kepada skeptisme dan ketidak-tahuan terhadap esensi dari DAU itu sendiri. Ketika pemerintah (Departemen Keuangan) menyampaikan usulan formula perhitungan DAU 2002 di hadapan Panitia Anggaran DPR, reaksi keras pun bermunculan. Para wakil rakyat yang berasal dari beberapa daerah (propinsi dan kabupaten/kota) kaya atau daerah yang memiliki kapasitas fiskal (dari penerimaan sumberdaya alam) cukup tinggi seperti Riau dan Kalimantan Timur, sangat keberatan dengan formula di atas.

Alasannya pun terkesan logis, karena mereka telah berkontribusi dan menyumbang sangat besar pada penerimaan negara. Argumen semula bahwa DAU adalah upaya **perimbangan** keuangan pusat dan daerah, dan diharapkan juga terjadi perimbangan antar daerah di Indonesia dalam kerangka negara kesatuan, sama sekali tidak populer. Di sini, domain politik menjadi lebih dominan dari pada sekedar *exercise* akademik yang dilakukan oleh empat univesitas: Universitas Indonesia, Universitas Gadjah Mada, Universitas Hasanuddin dan Universitas Andalas yang telah “membantu” pemerintah mencari formula transfer fiskal tersebut.

Berhubung, faktor politik (baca: pengaruh kekuasaan dan lobi-lobi yang lebih dominan), pembahasan DAU antara pemerintah dan DPR sering mengalami jalan buntu. Akhirnya, ketika RAPBN 2002 sangat mendesak untuk disahkan oleh sidang paripurna DPR – karena para anggota DPR segera akan reses, berkunjung ke daerah dan bersiap-siap untuk Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) awal November lalu, maka “jalan tengah” pun diambil. Total angka DAU disepakati sebesar Rp 69,1 triliun, dari Rp 94,4 triliun Dana Perimbangan secara keseluruhan dalam RAPBN 2002. Kemudian, seluruh daerah di Indonesia akan menerima DAU pada tahun 2002 **tidak lebih kecil** dari DAU tahun 2001, termasuk dana kontingensi. Departemen Keuangan juga memperkuat “kesepakatan jalan tengah itu” dengan menyampaikan secara terbuka di dalam pertemuan Asosiasi Pemerintah Propinsi Seluruh Indonesia (APPSSI) di Manado 24 Oktober di Manado. Basis akademik yang betapa pun mengalami banyak kekurangan sama sekali tidak digunakan dan basis politiklah yang lebih dominan. Kini, pemerintah dan Panitia Anggaran ditugasi untuk menemukan angka final DAU 2002 sebelum akhir November ini. Dari sinilah berbagai macam peluang interaksi parsial antara pemerintah pusat, daerah dan wakil rakyat bisa terjadi. Apakah hal ini dapat berimplikasi pada praktik percaloan dan penyalahgunaan, hanya audit investigatif yang obyektif dan transparan di pusat dan di daerah yang akan dapat memberikan jawabannya.

Penutup: Penyempurnaan ke Depan

Sebagai penutup, prinsip dan perhitungan DAU memang masih banyak mengandung kelemahan, termasuk konsistensi dan akurasi basis data, serta beberapa persoalan keadilan yang tersisa. Basis data yang digunakan untuk formula kebutuhan fiskal (dalam perhitungan *fiscal gap*) tidak akurat karena tidak berdasarkan ketentuan dan perundangan yang berlaku. Misalnya, penggunaan data luas wilayah propinsi dan kabupaten/kota masih tidak seragam, ada yang menggunakan data kesepakatan yang dibuat

pada saat pertemuan dan pembahasan formula itu yang bersumber dari Badan Pusat Statistik (BPS), Badan Koordinasi Survey dan Pemetaan Nasional (Bakosurtanal), dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan lain-lain. Seharusnya, seluruh data luas wilayah harus mengacu pada data resmi negara yang berdasarkan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 13/2001.

Basis data yang lebih besar tentu saja akan mempengaruhi indeks kebutuhan fiskal yang lebih besar pula. Hal yang sama juga terjadi pada beberapa basis data lain seperti data pendapatan asli daerah (PAD), bagi hasil sumberdaya alam (SDA) dan lain-lain. Kemudian, simulasi dan usulan DAU 2002 masih menyisakan persoalan disinsentif yang cukup serius bagi daerah dan propinsi untuk berbuat maksimal dalam mengumpulkan pajak dan retribusi untuk keperluan PAD. Dari formula itu tampak jelas bahwa daerah-daerah dengan PAD tinggi menerima alokasi DAU 2002 yang lebih rendah. Begitu pula sebaliknya.

Agar kasus kontroversial tentang perhitungan DAU 2001 dan 2002 tidak terulang lagi, maka alokasi DAU ke depan harus disempurnakan sedemikian rupa agar dapat menciptakan keadilan ekonomi yang memuaskan seluruh daerah di Indonesia. DAU harus lebih mencerminkan keadilan dan pemerataan berdasarkan prinsip desentralisasi fiskal dan keadilan ekonomi, seperti diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Table 15.2 DAU dan Dana Penyeimbang Seluruh Indonesia, 2002

No.	Propins/Kabupaten	DAU 2002 ^{a)}	Dana Penyeimbang ^{b)}	Total	Simulasi DAU2002
01	Prop. Nanggroe Aceh				
0101	Kab. Aceh Barat	174.77	-	174.77	158.89
0102	Kab. Aceh Besar	167.02	-	167.02	142.98
0103	Kab. Aceh Selatan	137.35	0.14	137.49	137.52
0104	Kab. Aceh Singkil	99.82	1.71	101.53	106.92
0105	Kab. Aceh Tengah	146.11	-	146.11	126.24
0106	Kab. Aceh Tenggara	130.55	-	130.55	125.56
0107	Kab. Aceh Timur	180.10	-	180.10	184.13
0108	Kab. Aceh Utara	199.90	-	199.90	117.23
0109	Kab. Bireuen	138.87	-	138.87	132.67
0110	Kab. Pidie	233.02	-	233.02	182.79
0111	Kab. Simeuleu	87.27	-	87.27	64.29
0112	Kota Banda Aceh	137.95	-	137.95	115.39
0113	Kota Sabang	79.87	-	79.87	70.21
0114	Kota Langsa	57.48	-	57.48	
0115	Kota Loksumawe	62.72	-	62.72	
	Jumlah se Prop Aceh D	2,183.36	23.71	2,207.07	
02	Prop. Sumatera Utara	260.61	17.76	278.37	
0201	Kab. Asahan	233.55	2.53	236.08	229.81
0202	Kab. Dairi	132.13	3.42	135.54	140.54
0203	Kab. Deli Serdang	395.28	5.73	401.02	423.57
0204	Kab. Tanah Karo	142.47	5.11	147.58	154.21
0205	Kab. Labuhan Batu	218.44	5.04	223.48	216.10
0206	Kab. Langkat	238.84	3.95	242.79	263.07
0207	Kab. Mandailing Natal	140.42	0.17	140.59	138.31
0208	Kab. Nias	205.77	2.05	207.82	193.95
0209	Kab. Simalungun	276.26	-	276.26	266.49
0210	Kab. Tapsel	246.17	6.72	252.89	307.54
0211	Kab. Tapteng	122.53	1.95	124.47	119.96
0212	Kab. Taput	207.84	2.80	210.63	213.84

0213	Kab. Toba Samosir	141.91	2.05	143.96	178.37
0214	Kota Binjai	128.83	1.64	130.47	104.90
0215	Kota Medan	341.03	7.97	349.00	314.74
0216	Kota P. Siantar	125.38	3.77	129.15	124.65
0217	Kota Sibolga	82.51	5.44	87.95	98.18
0218	Kota T. Balai	99.96	2.89	102.85	85.31
0219	Kota T. Tinggi	105.76	4.28	110.04	117.89
0220	Kota Padang Sidempuan	70.30	-	70.30	
	Jumlah se Prop. Sumut	3,915.98	85.28	4,001.25	
03	Prop. Sumatera Barat	193.52	34.16	227.68	
0301	Kab. 50 Kota	135.42	3.99	139.41	144.11
0302	Kab. Agam	168.29	2.97	171.26	164.25
0303	Kab. Kep. Mentawai	95.02	4.23	99.25	83.28
0304	Kab. P. Pariaman	171.75	5.45	177.20	177.63
0305	Kab. Pasaman	175.63	1.82	177.45	172.28
0306	Kab. Pes. Selatan	155.93	3.95	159.88	162.07
0307	kab. S.Lunto Sij.	140.40	2.90	143.30	147.93
0308	Kab. Solok	169.17	1.76	170.93	168.72
0309	Kab. Tanah Datar	148.77	1.62	150.39	151.50
0310	Kota B. Tinggi	85.74	4.02	89.76	94.12
0311	Kota P. Panjang	64.55	3.12	67.67	73.03
0312	Kota Padang	233.83	3.49	237.32	230.42
0313	Kota Payakumbuh	103.27	3.68	106.96	113.59
0314	Kota Sawahlunto	70.34	2.06	72.41	75.46
0315	Kota Solok	68.95	3.22	72.17	77.73
	Jumlah se Prop Sumbar	2,180.58	82.44	2,263.02	
04	Prop. Riau	110.71	141.24	251.94	
0401	Kab. Bengkalis	206.72	-	206.72	91.07
0402	Kab. Indragiri Hilir	203.82	-	203.82	132.58
0403	Kab. Indragiri Hulu	162.26	-	162.26	92.92
0404	Kab. Kampar	185.11	-	185.11	109.85
0405	Kab. Karimun	117.65	-	117.65	52.88
0406	Kab. Riau. Kep	95.51	-	95.51	79.57
0407	Kab. Kuantan Singingi	118.23	-	118.23	88.96

0408	Kab. Natuna	147.58	-	147.58	69.03
0409	Kab. Pelalawan	109.95	-	109.95	70.59
0410	Kab. Rokan Hilir	91.85	-	91.85	38.06
0411	Kab. Rokan Hulu	104.15	-	104.15	69.12
0412	Kab. Siak	95.61	-	95.61	41.39
0413	Kota Batam	104.20	-	104.20	64.67
0414	Kota Dumai	93.48	-	93.48	63.03
0415	Kota Pekanbaru	143.01	-	143.01	128.29
0416	Kota Tanjung Pinang	53.16	-	53.16	
	Jumlah se Propinsi Riau	2,142.98	141.24	2,284.22	
05	Prop. Jambi	181.92	-	181.92	
0501	Kab. Batanghari	120.67	2.51	123.18	118.90
0502	Kab. Bungo	134.88	2.26	137.14	134.55
0503	Kab. Kerinci	163.10	4.64	167.75	176.02
0504	Kab. Merangin	131.35	5.29	136.64	135.05
0505	Kab. Muaro Jambi	100.18	3.74	103.92	110.66
0506	Kab. Sarolangun	112.11	2.02	114.13	103.25
0507	Kab. TG. Jabung	104.58	2.10	106.68	109.35
0508	Kab. Tj. Jabung Timur	97.44	5.30	102.74	101.73
0509	Kab. Tebo	99.93	4.80	104.73	111.02
0510	Kota Jambi	149.50	5.24	154.74	158.77
	Jumlah se Propinsi Jambi	1,395.68	37.90	1,433.57	
06	Prop. Sumatera Selatan	211.53	-	211.53	
0601	Kab. Lahat	143.72	0.55	144.28	185.05
0602	Kab. M. Banyuasin	249.92	-	249.92	230.88
0603	Kab. M. Rawas	135.24	3.30	138.54	179.85
0604	Kab. Muara Enim	158.43	2.07	160.49	175.55
0605	Kab. OKI	247.74	1.95	249.68	252.70
0606	Kab. OKU	260.20	2.86	263.05	258.64
0607	Kota Palembang	288.21	3.97	292.19	303.78
0608	Kota Prabumulih	44.48	-	44.48	
0609	Kota Pagar Alam	59.92	-	59.92	
0610	Kota Lubuk Linggau	78.86	-	78.86	
	Jumlah se Prop Sumsel	1,878.25	14.70	1,892.95	

07	Prop. Bengkulu	162.56	-	162.56	
0701	Kab. B. Selatan	178.00	0.43	178.43	161.41
0702	Kab. B. Utara	166.72	1.71	168.43	167.62
0703	Kab. Rejang Lebong	169.91	3.39	173.30	169.97
0704	Kota Bengkulu	129.37	6.86	136.23	137.98
	Jumlah se Pro Bengkulu	806.56	12.39	818.95	
08	Prop. Lampung	211.11	-	211.11	
0801	Kab. Lampung Barat	133.52	5.15	138.67	144.69
0802	Kab. Lampung Selatan	256.15	1.61	257.76	253.35
0803	Kab. Lampung Tengah	272.87	2.49	275.36	275.74
0804	Kab. Lampung Utara	200.31	-	200.31	181.20
0805	Kab. Lampung Timur	209.73	4.60	214.33	213.71
0806	Kab. Tanggamus	204.60	7.26	211.86	204.94
0807	Kab. Tulang Bawang	160.83	7.37	168.19	181.25
0808	Kab. Way Kanan	120.11	2.11	122.21	110.93
0809	Kota Bandar Lampung	199.35	4.18	203.54	210.89
0810	Kota Metro	111.46	0.0013	111.46	109.90
	Jumlah se Pro Lampung	2,080.03	34.77	2,114.80	
09	Prop. DKI Jakarta	535.70	237.32	773.02	
10	Prop. Jawa Barat	393.88	158.44	552.33	
1001	Kab. Bandung	654.79	-	654.79	672.15
1002	Kab. Bekasi	230.88	4.47	235.35	210.99
1003	Kab. Bogor	479.57	-	479.57	413.37
1004	Kab. Ciamis	361.76	5.23	366.99	373.70
1005	Kab. Cianjur	330.82	4.80	335.62	331.71
1006	Kab. Cirebon	324.51	3.94	328.45	321.12
1007	Kab. Garut	401.24	4.32	405.56	393.45
1008	Kab. Indramayu	275.51	6.22	281.73	279.68
1009	Kab. Karawang	265.41	6.26	271.68	270.11
1010	Kab. Kuningan	237.60	3.83	241.43	236.24
1011	Kab. Majalengka	245.94	4.06	250.00	254.93
1012	Kab. Purwakarta	163.18	4.63	167.82	162.91

1013	Kab. Subang	254.40	3.05	257.44	239.31
1014	Kab. Sukabumi	324.84	3.19	328.03	329.91
1015	Kab. Sumedang	250.27	7.30	257.58	261.90
1016	Kab. Tasikmalaya	338.88	9.30	348.18	429.74
1017	Kota Bandung	385.17	3.09	388.26	369.69
1018	Kota Bekasi	209.44	2.14	211.58	190.09
1019	Kota Bogor	165.87	2.81	168.68	175.89
1020	Kota Cirebon	123.46	4.31	127.77	135.20
1021	Kota Depok	160.11	7.13	167.24	179.19
1022	Kota Sukabumi	109.81	3.49	113.30	117.21
1023	Kota Tasikmalaya	129.09	-	129.09	
1024	Kota Cimahi	96.36	-	96.36	
	Jumlah se Prop Jabar	6,912.80	252.01	7,164.81	
11	Prop. Jawa Tengah	560.63	194.17	754.80	
1101	Kab. Banjarnegara	213.55	0.61	214.16	211.21
1102	Kab. Banyumas	316.65	3.25	319.90	317.38
1103	Kab. Batang	211.88	-	211.88	196.89
1104	Kab. Bora	285.25	-	285.25	215.73
1105	Kab. Boyolali	249.26	5.53	254.79	265.35
1106	Kab. Brebes	302.52	4.12	306.64	305.85
1107	Kab. Cilacap	326.11	2.15	328.26	327.17
1108	Kab. Demak	196.74	5.65	202.39	210.04
1109	Kab. Grobogan	263.51	2.98	266.49	262.59
1110	Kab. Jepara	231.36	-	231.36	212.93
1111	Kab. Karanganyar	219.44	1.70	221.14	220.17
1112	Kab. Kebumen	283.64	2.00	285.65	284.90
1113	Kab. Kendal	286.81	-	286.81	210.02
1114	Kab. Klaten	323.99	5.03	329.02	340.64
1115	Kab. Kudus	184.43	0.40	184.83	181.22
1116	Kab. Magelang	267.01	2.79	269.81	271.23
1117	Kab. Pati	266.50	3.50	269.99	253.17
1118	Kab. Pekalongan	205.22	-	205.22	191.37
1119	Kab. Pemalang	248.89	4.36	253.25	259.43
1120	Kab. Purbalingga	232.35	1.49	233.84	221.41
1121	Kab. Purworejo	225.78	2.68	228.46	230.95

1122	Kab. Rembang	170.70	1.54	172.24	201.59
1123	Kab. Semarang	215.29	3.34	218.63	224.21
1124	Kab. Sragen	238.90	3.70	242.60	239.63
1125	Kab. Sukoharjo	205.28	6.93	212.21	224.39
1126	Kab. Tegal	280.22	-	280.22	273.16
1127	Kab. Temanggung	196.61	2.14	198.75	195.99
1128	Kab. Wonogiri	250.13	2.03	252.17	252.21
1129	Kab. Wonosobo	213.52	1.25	214.77	201.45
1130	Kota Magelang	105.59	0.46	106.05	103.74
1131	Kota Pekalongan	99.27	2.39	101.65	104.74
1132	Kota Salatiga	97.41	2.85	100.27	98.30
1133	Kota Semarang	266.95	1.82	268.78	259.81
1134	Kota Surakarta	173.82	4.57	178.39	182.62
1135	Kota Tegal	178.27	-	178.27	105.59
	Jumlah se Prop. Jateng	8,593.49	275.45	8,868.94	
12	Prop. DI Yogyakarta	214.48	7.44	221.92	
1201	Kab. Bantul	258.68	9.18	267.86	261.77
1202	Kab. Gunung Kidul	209.50	5.99	215.49	222.74
1203	Kab. Kulon Progo	207.90	-	207.90	193.00
1204	Kab. Sleman	255.35	5.06	260.41	268.46
1205	Kota Yogyakarta	162.54	4.08	166.62	169.19
	Jumlah se DI Yogyakarta	1,308.45	31.75	1,340.19	
13	Prop. Jawa Timur	453.21	207.16	660.37	
1301	Kab. Bangkalan	199.54	2.02	201.56	196.27
1302	Kab. Banyuwangi	317.28	2.75	320.03	321.58
1303	Kab. Blitar	282.91	1.07	283.98	270.60
1304	Kab. Bojonegoro	257.29	1.99	259.29	254.61
1305	Kab. Bondowoso	251.72	-	251.72	181.78
1306	Kab. Gresik	199.74	3.62	203.36	192.81
1307	Kab. Jember	423.65	0.83	424.48	394.24
1308	Kab. Jombang	254.36	2.12	256.48	243.32
1309	Kab. Kediri	307.74	2.47	310.20	302.50
1310	Kab. Lamongan	262.71	2.26	264.96	255.47
1311	Kab. Lumajang	235.42	0.16	235.58	225.60

1312	Kab. Madiun	208.50	3.22	211.72	205.54
1313	Kab. Magetan	220.60	0.44	221.04	217.35
1314	Kab. Malang	439.17	2.12	441.29	452.34
1315	Kab. Mojokerto	257.22	-	257.22	223.93
1316	Kab. Nganjuk	253.28	4.79	258.07	252.40
1317	Kab. Ngawi	229.32	2.03	231.35	230.85
1318	Kab. Pacitan	197.36	-	197.36	177.69
1319	Kab. Pamekasan	202.95	0.47	203.42	200.82
1320	Kab. Pasuruan	378.25	-	378.25	302.74
1321	Kab. Ponorogo	243.00	1.46	244.46	253.13
1322	Kab. Probolinggo	242.60	4.54	247.14	223.73
1323	Kab. Sampang	179.00	0.14	179.14	175.86
1324	Kab. Sidoarjo	272.19	3.36	275.55	266.79
1325	Kab. Situbondo	206.73	-	206.73	175.37
1326	Kab. Sumenep	363.41	-	363.41	220.31
1327	Kab. Trenggalek	223.89	1.61	225.50	208.04
1328	Kab. Tuban	234.28	2.89	237.17	230.58
1329	Kab. Tulungagung	262.77	2.36	265.14	254.90
1330	Kota Blitar	96.91	1.90	98.82	95.62
1331	Kota Kediri	112.60	0.29	112.88	97.27
1332	Kota Madiun	207.32	-	207.32	119.93
1333	Kota Malang	183.42	0.29	183.71	180.07
1334	Kota Mojokerto	103.57	-	103.57	97.36
1335	Kota Pasuruan	125.07	-	125.07	100.06
1336	Kota Probolinggo	96.53	1.75	98.28	98.77
1337	Kota Surabaya	332.08	-	332.08	270.99
1338	Kota Batu	28.81	-	28.81	
	Jumlah se Prop Jatim	9,346.43	260.10	9,606.53	
14	Prop. Kalimantan Barat	228.28	-	228.28	
1401	Kab. Bengkayang	97.58	5.06	102.64	142.49
1402	Kab. Landak	120.72	4.72	125.44	133.32
1403	Kab. Kapuas Hulu	154.43	3.48	157.90	160.88
1404	Kab. Ketapang	200.77	3.28	204.04	203.43
1405	Kab. Pontianak	197.27	3.58	200.86	218.75
1406	Kab. Sambas	192.54	2.86	195.40	175.10

1407	Kab. Sanggau	204.63	1.77	206.40	205.23
1408	Kab. Sintang	194.54	4.11	198.66	199.60
1409	Kota Pontianak	176.00	-	176.00	176.42
1410	Kota Singkawang	59.56	-	59.56	
	Jumlah se Prop Kalbar	1,826.32	28.86	1,855.18	
15	Prop. Kalim. Tengah	204.84	-	204.84	
1501	Kab. Barito Sel	131.77	3.29	135.06	134.20
1502	Kab. Barito Utara	152.57	4.05	156.63	160.49
1503	Kab. Kapuas	263.55	3.75	267.30	281.66
1504	Kab. Kobar	141.74	3.35	145.08	146.65
1505	Kab. Kotim	243.03	1.82	244.85	242.29
1506	Kota Palangka Raya	119.18	4.59	123.76	132.02
	Jumlah se Propinsi Kalimantan Tengah	1,256.68	20.85	1,277.52	
16	Prop. Kalim. Selatan	161.80	-	161.80	
1601	Kab. Banjar	141.42	4.70	146.12	150.04
1602	Kab. Barito Kuala	111.47	3.55	115.01	121.26
1603	Kab. H.S. Selatan	119.57	2.86	122.42	125.83
1604	Kab. H.S. Tengah	125.35	2.14	127.49	130.64
1605	Kab. H.S. Utara	119.89	1.57	121.45	124.31
1606	Kab. Kota Baru	130.91	2.84	133.75	140.06
1607	Kab. Tabalong	98.61	2.41	101.02	106.30
1608	Kab. Tanah Laut	99.02	2.76	101.78	108.05
1609	Kab. Tapin	103.86	4.02	107.88	115.63
1610	Kota Banjar Baru	84.78	3.13	87.91	93.65
1611	Kota Banjarmasin	162.61	3.87	166.48	166.52
	Jumlah se Prop Kalsel	1,459.28	33.82	1,493.10	
17	Prop. Kalimantan Timur	96.96	160.15	257.11	
1701	Kab. Berau	123.95	-	123.95	74.60
1702	Kab. Bulungan	170.18	-	170.18	65.34
1703	Kab. Kutai	297.81	-	297.81	116.63
1704	Kab. Kutai Barat	116.62	-	116.62	71.79
1705	Kab. Kutai Timur	103.06	-	103.06	37.53

1706	Kab. Malinau	78.16	0.28	78.44	87.87
1707	Kab. Nunukan	81.63	-	81.63	47.37
1708	Kab. Pasir	148.55	-	148.55	76.34
1709	Kota Balikpapan	135.09	-	135.09	81.49
1710	Kota Bontang	75.72	-	75.72	27.46
1711	Kota Samarinda	194.48	-	194.48	112.77
1712	Kota Tarakan	72.99	-	72.99	43.84
	Jumlah se Prop Kaltim	1,695.21	160.43	1,855.64	
18	Prop. Sulawesi Utara	233.47	-	233.47	
1801	Kab. Bolmang	174.90	3.85	178.74	175.26
1802	Kab. Minahasa	311.61	5.08	316.69	287.63
1803	Kab. Sangihe Talaud	152.30	3.67	155.97	156.87
1804	Kota Bitung	105.29	4.86	110.16	115.38
1805	Kota Manado	141.81	2.43	144.24	141.92
	Jumlah se Prop Sulut	1,119.38	19.88	1,139.26	
19	Prop. Sulawesi Tengah	190.52	-	190.52	
1901	Kab. Banggai	150.17	2.22	152.38	153.86
1902	Kab. Banggai Kep.	89.83	1.81	91.64	88.68
1903	Kab. Buol	81.21	3.56	84.78	90.31
1904	Kab. Toli-Toli	112.27	1.31	113.58	113.76
1905	Kab. Donggala	260.86	2.09	262.95	258.00
1906	Kab. Morowali	119.82	4.70	124.52	126.06
1907	Kab. Poso	200.62	-	200.62	185.88
1908	Kota Palu	133.20	6.54	139.74	151.38
	Jumlah se Prop. Sulteng	1,338.50	22.23	1,360.73	
20	Prop. Sulawesi Selatan	257.41	-	257.41	
2001	Kab. Bantaeng	89.18	3.52	92.70	97.71
2002	Kab. Barru	105.47	2.98	108.45	124.91
2003	Kab. Bone	209.15	5.47	214.62	225.03
2004	Kab. Bulukumba	146.06	3.73	149.79	155.68
2005	Kab. Enrekang	101.97	3.33	105.30	115.82
2006	Kab. Gowa	173.91	2.48	176.39	182.42
2007	Kab. Jenepono	129.02	4.95	133.97	146.08

2008	Kab. Luwu	171.29	1.43	172.72	165.41
2009	Kab. Luwu Utara	139.79	4.55	144.34	153.30
2010	Kab. Majene	97.89	3.80	101.70	105.55
2011	Kab. Mamuju	157.52	7.01	164.54	154.08
2012	Kab. Maros	127.05	3.05	130.10	126.79
2013	Kab. Pangkep	125.62	3.70	129.31	136.50
2014	Kab. Pinrang	133.72	2.45	136.17	148.01
2015	Kab. Polewali Mamasa	158.63	3.71	162.34	167.65
2016	Kab. Selayar	89.79	2.69	92.48	97.63
2017	Kab. Sidrap	117.54	4.65	122.19	129.43
2018	Kab. Sinjai	112.85	3.91	116.76	119.07
2019	Kab. Soppeng	125.85	4.80	130.65	136.69
2020	Kab. Takalar	119.10	2.56	121.66	122.54
2021	Kab. Tana Toraja	168.54	3.17	171.71	173.27
2022	Kab. Wajo	139.92	4.68	144.59	159.75
2023	Kota Pare-Pare	89.93	2.81	92.74	98.31
2024	Kota Makasar	274.48	0.57	275.04	279.34
	Jumlah se Prop Sulsel	3,561.67	86.01	3,647.68	
21	Prop. Sulawesi Tenggara	179.37	-	179.37	
2101	Kab. Buton	188.54	3.44	191.98	219.46
2102	Kab. Kendari	225.32	2.10	227.41	221.16
2103	Kab. Kolaka	159.35	3.14	162.49	161.24
2104	Kab. Muna	170.31	1.06	171.37	170.41
2105	Kota Kendari	111.58	4.65	116.23	123.97
2106	Kota Bau-Bau	63.59	-	63.59	
	Jumlah se Prop Sultra	1,098.05	14.40	1,112.45	
22	Prop. Bali	168.17	-	168.17	
2201	Kab. Badung	146.57	3.59	150.16	156.45
2202	Kab. Bangli	98.61	3.79	102.40	111.96
2203	Kab. Buleleng	200.90	3.05	203.95	207.14
2204	Kab. Gianyar	189.54	-	189.54	167.66
2205	Kab. Jembrana	125.50	2.77	128.26	171.04
2206	Kab. Karangasem	142.75	4.15	146.90	161.48
2207	Kab. Klungkung	105.44	3.72	109.16	113.92

2208	Kab. Tabanan	193.88	4.29	198.17	204.93
2209	Kota Denpasar	166.77	1.46	168.24	198.24
	Jumlah se Propinsi Bali	1,538.13	26.83	1,564.96	
23	Prop. Nusa Teng. Barat	193.80	-	193.80	
2301	Kab. Bima	207.74	3.06	210.80	215.13
2302	Kab. Dompu	116.15	2.71	118.86	121.56
2303	Kab. Lombok Barat	197.28	3.45	200.73	205.94
2304	Kab. Lombok Tengah	221.34	2.48	223.82	204.92
2305	Kab. Lombok Timur	246.39	1.57	247.96	240.68
2306	Kab. Sumbawa	165.15	1.05	166.21	171.32
2307	Kota Mataram	116.81	3.41	120.21	137.13
	Jumlah se Prop. NTB	1,464.65	17.72	1,482.37	
24	Prop. Nusa Teng Timur	244.03	20.29	264.32	
2401	Kab. Alor	123.52	1.12	124.64	122.95
2402	Kab. Belu	167.60	2.82	170.43	169.82
2403	Kab. Ende	136.21	1.00	137.21	135.80
2404	Kab. Flores Timur	134.17	2.15	136.32	129.99
2405	Kab. Kupang	236.37	1.46	237.83	237.09
2406	Kab. Lembata	97.21	1.07	98.28	92.82
2407	Kab. Manggarai	206.84	-	206.84	152.66
2408	Kab. Ngada	141.16	-	141.16	127.30
2409	Kab. Sikka	133.33	1.13	134.46	129.59
2410	Kab. Sumba Barat	144.21	0.74	144.95	141.03
2411	Kab. Sumba Timur	128.34	0.33	128.67	131.83
2412	Kab. Timtengsel	193.26	-	193.26	183.80
2413	Kab. Timtengut	145.98	-	145.98	123.54
2414	Kota Kupang	117.71	3.06	120.77	135.20
	Jumlah se Prop. NTT	2,349.94	35.17	2,385.11	
25	Prop. Maluku	191.71	-	191.71	
2501	Kab. Mal. Tenggara Barat	127.56	6.63	134.19	167.76
2502	Kab. Mal. Tengah	250.26	3.88	254.13	240.15
2503	Kab. Mal. Tenggara	153.48	6.04	159.52	157.51
2504	Kab. Pulau Buru	107.96	1.64	109.60	115.48

2505	Kota Ambon	142.08	2.07	144.15	141.27
	Jumlah se Prop. Maluku	973.05	20.26	993.31	
26	Prop. Papua	345.53	-	345.53	
2601	Kab. Biak Numfor	155.07	-	155.07	144.47
2602	Kab. Fak-Fak	169.11	-	169.11	146.24
2603	Kab. Jayapura	259.76	1.49	261.25	263.61
2604	Kab. Jayawijaya	299.45	1.11	300.56	277.23
2605	Kab. Manokwari	203.85	-	203.85	194.56
2606	Kab. Merauke	416.61	-	416.61	375.58
2607	Kab. Mimika	126.89	4.87	131.76	135.27
2608	Kab. Nabire	167.90	3.98	171.88	176.91
2609	Kab. Paniai	170.68	-	170.68	127.56
2610	Kab. Puncak Jaya	134.57	5.21	139.78	179.74
2611	Kab. Sorong	203.45	2.04	205.49	210.02
2612	Kab. Yapen Waropen	156.73	0.73	157.46	155.91
2613	Kota Jayapura	141.28	3.78	145.06	129.96
2614	Kota Sorong	113.75	2.57	116.33	118.98
	Jumlah se Prop. Papua	3,064.63	25.77	3,090.41	
27	Prop. Maluku Utara	144.28	-	144.28	
2701	Kab. Halmahera Tengah	163.28	8.22	171.50	163.30
2702	Kab. Maluku Utara	232.71	3.37	236.08	248.93
2703	Kota Ternate	122.22	3.82	126.04	118.03
	Jumlah se Prop Malut	662.49	15.42	677.90	
28	Prop. Banten	155.59	-	155.59	
2801	Kab. Lebak	205.52	1.08	206.61	221.67
2802	Kab. Pandeglang	235.52	1.50	237.02	227.90
2803	Kab. Serang	260.52	2.30	262.82	261.31
2804	Kab. Tangerang	306.60	6.48	313.08	321.50
2805	Kota Cilegon	84.26	4.45	88.71	99.07
2806	Kota Tangerang	158.11	1.67	159.79	156.42
	Jumlah se Prop Banten	1,406.12	17.49	1,423.61	
29	Prop. Bangka Belitung	146.22	-	146.22	

2901	Kab. Bangka	165.57	3.56	169.14	175.09
2902	Kab. Belitung	101.37	3.75	105.12	111.79
2903	Kota P. Pinang	81.31	3.97	85.27	100.11
	Jumlah se Prop Babel	494.47	11.28	505.75	
30	Prop. Gorontalo	129.04	-	129.04	
3001	Kab. Boalemo	102.69	2.38	105.07	108.18
3002	Kab. Gorontalo	185.37	4.83	190.20	198.67
3003	Kota Gorontalo	108.18	2.03	110.21	108.93
	Jumlah se Pro Gorontalo	525.28	9.24	534.52	
	TOTAL DAU SE-INDONESIA	69,114.13	2,054.72	71,168.84	

Keterangan:

a) Keppres No. 131/2001 tentang DAU 2002

b) Keputusan Menteri Keuangan No. 685/KMK.07/2001 tentang Dana Penyeimbang

Sumber: Departemen Keuangan,

<http://www.djpkpd.go.id/dp/dau/hasil.htm>, diakses Maret 2002

BAB 16

ANTISIPASI KEKERINGAN: KEBIJAKAN DAN PRIORITAS

Pendahuluan

Bencana kekeringan yang melanda beberapa tempat di Indonesia, terutama pada sentra produksi pertanian dan daerah miskin atau marjinal di Jawa, merupakan *warning* serius bagi seluruh agenda pemulihan ekonomi. Kealpaan mengantisipasi kekeringan dan menentukan langkah-langkah rutin dan darurat (*emergency*) dalam konteks ketahanan pangan akan berakibat buruk pada seluruh upaya rekonstruksi kebijakan pangan dan pertanian yang sedang tertatih-tatih ini. Walaupun demikian, masyarakat tentu amat kecewa dan menganggap para elit terlalu amat naif apabila bencana kekeringan justru dijadikan amunisi politik untuk tujuan sesaat jangka pendek, yang amat jauh dari prinsip-prinsip kesejahteraan.

Di satu sisi, Pemerintah sibuk membantah – minimal menganggap sepele – bahwa kekeringan tahun ini tidak terlalu membahayakan produksi pangan karena sekian macam program dan proyek pompanisasi, sumur pantek, embung penampung air, dan lain-lain telah dilaksanakan. Program dan proyek di atas tentu saja tidak akan berarti apa-apa apabila volume air tanah dan air permukaan tanah telah menurun drastis karena perubahan iklim yang menjadi kurang bersahabat. Di sisi lain, pihak yang berseberangan dengan pemerintah seakan memperoleh amunisi baru untuk “mengolah isu” ancaman bencana kekeringan menjadi perdebatan politik, apalagi menjelang digelarnya suatu ritual

Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) bulan Agustus 2002.

Apa pun arah argumen yang berkembang pada pentas politik tersebut, petani dan masyarakat kecil akan menjadi korban dan yang paling berat harus menanggung bencana kekeringan ini apabila para elit tidak melakukan tindakan apa-apa. Petani Indonesia benar-benar mengalami pukulan yang bertubi-tubi sejak era transisi pemerintahan ini. Belum hilang rasa kecewanya karena harus menghadapi kelangkaan pupuk, kenaikan harga barang dan inflasi tinggi, mismanajemen kebijakan proteksi impor bea masuk dan lain-lain, kini petani harus berjuang keras untuk menanggulangi bencana kekeringan yang nyaris di luar jangkauan dan kemampuan sebagian besar dari mereka.

Dampak Kekeringan

Secara makro, salah satu dampak terburuk dari bencana kekeringan tahun ini adalah melesetnya angka ramalan (aram) II Badan Pusat Statistik (BPS) per Juni 2002 tentang produksi padi sebesar 50,84 juta ton pada tahun ini, yang belum mengakomodasi beberapa fenomena terakhir dari perubahan iklim dan cuaca. Bahkan tidak mustahil, produksi tahun ini dapat berada di bawah angka 50 juta ton karena faktor iklim dan cuaca yang amat mempengaruhi pola tanam bahan pangan di Indonesia, yang tentu saja harus ditutup dengan impor beras sekitar 1,5 juta ton atau lebih. Beberapa estimasi memang membenarkan bahwa efek perubahan suhu permukaan laut secara anomali (panas disebut El-Nino dan dingin disebut La-Nina) dan tekanan ketinggian laut (Osilasi Selatan) di Daerah Pasifik tidak akan separah seperti pada tahun 1997/1998 yang lalu. Namun, karena tingkat keganasan musim kering dan dampak sosial-ekonomi yang mungkin lebih buruk, ancaman kekeringan tahun ini tidaklah boleh dianggap ringan, apalagi jika pemerintah tidak melakukan tindakan apa-apa.

Misalnya, sampai saat ini tidak ada satu pun pihak yang merasa bertanggung jawab untuk melaksanakan sekedar tugas kecil

memberikan peringatan dini (*early warning*) kepada masyarakat dan petani tentang ancaman kekeringan ini. Tidak berlebihan apabila dikatakan bahwa sistem dan jaringan penyuluhan pertanian yang pernah amat rapi beberapa tahun lalu, dan menjadi salah satu kontributor utama pada keberhasilan kebijakan pangan, kini nyaris mati total karena hal-hal yang tidak prinsip, seperti pertentangan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah kadang terlalu resisten untuk mempersiapkan dan mengantisipasi segala sesuatu yang belum terjadi. Pemerintah umumnya baru bertindak setelah bencana benar-benar menjadi kenyataan dan masyarakat pun sibuk saling tuding antara satu dengan lainnya, seperti pada kasus banjir awal tahun ini.

Suatu studi amat lengkap tentang “data iklim El-Nino/Osilasi Selatan dan produksi pangan di Indonesia” yang dilakukan Rosamond Naylor, Walter Falcon dkk (2002) dari Stanford University (USA) perlu dijadikan rujukan. Mereka menggunakan Indeks ENSO (*El-Nino Southern Oscillation Index*) yang tidak terlalu ekstrim, yang dikenal dengan Nino 3.4 SSTA (*sea-surface temperature anomaly* atau anomali suhu permukaan laut) dengan rentang minus sampai plus 4 derajat Celcius. Perubahan iklim yang demikian ekstrim tersebut amat berpengaruh terhadap masa tanam (dan pola tanam) bahan pangan. Kekeringan atau curah hujan rendah pada bulan September-Desember akan memperlambat masa tanam, menurunkan areal panen pada Januari-April, dan tentu saja mempengaruhi produksi pangan, terutama padi (lihat Tabel 16.1).

Tabel 16.1 Areal Tanam Padi di Jawa pada Masa El-Nino dan La-Nina (ribu hektar)

Tahun	September	Oktober	November	Kumulatif
El-Nino				
1982	65	55	232	352
1994	67	83	510	660
1997	68	81	338	487
La-Nina				
1992	114	558	1050	1722
1996	98	458	1070	1626
1998	233	523	1065	1821

Sumber: BPS, dikutip Naylor, dkk (2002)

Dengan data areal panen dan pola produksi selama tiga dekade terakhir, studi itu menemukan bahwa musim kemarau atau anomali iklim pada El-Nino tersebut dapat mengurangi produksi padi sampai 4,8 juta ton gabah atau setara 3 juta ton beras. Tim Peneliti dari Stanford tersebut sampai pada kesimpulan bahwa setiap satu derajat Celcius kenaikan suhu anomali itu akan menyebabkan penurunan produksi gabah di Indonesia sampai 1,4 juta ton. Namun untuk jagung, Naylor dkk tidak menemukan pola yang relatif jelas tentang dampak kekeringan terhadap produksi jagung. Mungkin karena karakter jagung yang relatif lebih tahan terhadap perubahan iklim – bahkan menjadi komoditas substitusi padi pada musim kering – pola tanam yang tidak seragam, mayoritas jagung yang lebih banyak ditanam di Jawa Timur, sehingga aggregasi cukup sulit dilakukan secara baik.

Studi-studi sejenis tentang dampak kekeringan terhadap perekonomian rakyat sebenarnya telah banyak dilakukan. Pada kesempatan lain, penulis pernah melakukan estimasi dampak kekeringan dan kebakaran hutan dan lahan 1997/1998 yang kebetulan bersamaan dengan puncak krisis ekonomi (Arifin,

2000). Dengan fokus lokasi di Sumatra dan Kalimantan, hasil studi menyimpulkan bahwa ledakan pengangguran yang terjadi bersamaan dengan gejala pemiskinan masyarakat karena hilangnya aset-aset produktif yang dimilikinya dikhawatirkan dapat menimbulkan suasana sosiologis dan psikologis yang tidak kondusif pada sistem perekonomian rakyat secara keseluruhan. Tidak berlebihan apabila dikatakan bahwa *multiplier effects* dari fenomena kekeringan (El-Nino) tersebut turut berkontribusi pada beberapa peristiwa "*social unrest*" yang telah mengganggu stabilitas sosial-politik negara yang tengah tertimpa kesulitan multi-dimensi ini.

Persoalannya kini terletak pada "kelapangan dada" para perumus kebijakan di negeri ini untuk mau belajar, mendengar dan menggunakan hasil penelitian tersebut – yang kadang memang terlalu akademik – untuk melakukan antisipasi bencana kekeringan bagi agenda pemulihan ekonomi dan perencanaan pembangunan secara umum. Semakin diam pemerintah, semakin parahlah penderitaan masyarakat karena kekeringan. Bulan Agustus, yang sering dianggap sebagai puncak musim kemarau, sebentar lagi datang. Sungguh amat ironi, apabila pada masa-masa peringatan Hari Kemerdekaan, bangsa Indonesia justru harus bergulat berjuang keras mengatasi dampak kekeringan sendirian.

Penutup: Langkah Antisipatif

Langkah antisipatif yang perlu dilakukan pemerintah dan para elit sebenarnya relatif sederhana. Dalam jangka pendek, upaya-upaya konkrit seperti penyiapan dan pemberian bantuan darurat bahan pangan dan air minum/air bersih harus menjadi prioritas pemerintah, tanpa harus menunggu komando dan perdebatan tentang definisi bencana kekeringan itu sendiri. Di sinilah *test-case* paling krusial terhadap langkah preventif terhadap Tim Koordinasi Pelaksanaan Penanggulangan Bencana tanpa, harus menunggu suatu bencana sampai benar-benar datang, seperti dilakukan selama ini.

Dalam jangka menengah, pemerintah wajib memiliki suatu panduan umum tentang langkah kebijakan dan program aksi yang terintegrasi dalam rencana program tahunan yang tidak perlu menyimpang dari Program Pembangunan Nasional dan Daerah (Propenas dan Propeda) dan tentu saja wajib muncul dalam anggaran pusat dan anggaran daerah. Rencana kredit pedesaan untuk menyediakan aktivitas ekonomi dan alternatif lapangan kerja non-pertanian di pedesaan wajib pula direalisasikan, tanpa harus menterjemahkan menjadi isu-isu dangkal seperti perebutan proyek dan pengaruh politik dalam memikat hati para konstituen. Upaya dialog pusat-daerah tentang masa depan penyuluhan pertanian dan pendidikan kejuruan lain wajib ditindaklanjuti secara arif dan lebih produktif, bukan sekedar berkumpul beradu argumen tanpa hasil yang lebih konkrit. Akhirnya, masyarakat masih mempersilakan para elit menggunakan isu-isu lain dalam perdebatan politik untuk dan atas nama demokrasi, tapi tidak menggunakan bencana kekeringan 2002 ini sebagai amunisi politik.

Tabel 16.2 Produksi, Konsumsi dan Impor Beras, 1998-2001

Uraian	1998	1999	2000	2001
Produksi gabah kering (juta ton)	49.237	50.866	51.899	49.590
Produksi setara beras (juta ton)	28.006	28.933	29.520	28.207
Jumlah penduduk (juta jiwa)	204.392	207.437	210.485	213.537
Konsumsi beras per kapita (kg)	133.470	133.470	133.470	133.470
Total konsumsi beras (juta ton)	27.280	27.687	28.501	28.908
Total Impor beras				
Data resmi BPS (juta ton)	2.90	4.75	1.80	0.64
Data versi Bulog (juta ton)	7.10	5.04	1.87	0.68
Data versi Rice Trader (juta ton)	6.08	4.18	1.51	1.50
Data versi FAO (juta ton)	2.96	4.20	2.00	1.40
Data versi USDA (juta ton)	5.77	3.73	1.50	1.30

Catatan:

Faktor konversi gabah menjadi beras adalah 63.2%, dikurangi susut dan benih 10%

Data jumlah penduduk berdasarkan SUPAS (Survei Penduduk Antar Sensus) 1995

Data konsumsi beras berasal dari SUSENAS (Survei Sosial Ekonomi Nasional) 1996

Sumber: Diolah dari berbagai sumber (lihat Arifin, 2002)

BAB 17

PEMBANGUNAN DAERAH BERBASIS PERMINTAAN Antisipasi Perubahan Makro dan Mikro

Pendahuluan

Pengembangan ekonomi daerah bukan semata persoalan manajemen pemerintahan dan kelayakan potensi ekonomi daerah di tingkat mikro namun sangat berkait dengan formasi kebijakan di tingkat makro dan nasional, serta kemampuan mensiasati dan menemukan terobosan strategi dan intelijen pasar dalam menangkap peluang di tingkat yang lebih luas. Keserasian formasi makro-mikro ini amat diperlukan mengingat pengembangan ekonomi daerah, terutama dalam kerangka desentralisasi, melibatkan berbagai pemahaman mendasar tentang potensi dan peluang daerah, dan rangkaian kebijakan ekonomi-politik di tingkat nasional dan regional. Mengembangkan ekonomi daerah di tingkat mikro tentu saja amat berhubungan dengan peningkatan kapasitas (*capacity building*) para aparat, wakil rakyat, pengusaha dan warga daerah. Namun, membiarkan para aktor ekonomi dan pelaku usaha terjerumus dalam kancah perdagangan internasional yang makin tidak simetris ini tentu saja dapat melenyapkan seluruh upaya yang dilakukan berat di tingkat mikro tersebut

Sampai saat buku ini ditulis, perjalanan implementasi kebijakan otonomi daerah telah berlangsung satu setengah tahun. Tanggal 1 Januari 2001 adalah tonggak sejarah baru dalam pelaksanaan desentralisasi ekonomi yang terhimpun dalam paket

desentralisasi ekonomi Undang-Undang (UU) No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah. Diantara beberapa peraturan pemerintah (PP) pendamping kedua kebijakan itu, PP No. 25/2000 merupakan PP terpenting yang mendampingi UU No. 22/1999. Dalam PP itu, dijelaskan secara rinci pembagian urusan/kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam berbagai bidang di antaranya pertanian, perhubungan, kesehatan, pendidikan, dan kehutanan. Demikian pula PP No. 104/2000 sampai PP No. 107/2000 menjadi begitu penting sebagai pendamping UU No. 25/1999 karena menjelaskan rinci tentang berbagai dana perimbangan, pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, pelaksanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan, serta pinjaman daerah.

Dengan “kewenangan” yang demikian besar, persoalan desentralisasi ekonomi selanjutnya bergeser menjadi pemilihan beberapa strategi terobosan dan pendekatan pembangunan untuk pengembangan ekonomi daerah. Sampai pertengahan tahun 2002 ini, rasanya tidak terlalu banyak daerah otonom yang telah secara konsisten merencanakan, memilih dan menerapkan suatu strategi pengembangan ekonomi daerah. Bahkan, tidak jarang beberapa studi ilmiah dan laporan media massa menunjukkan fenomena yang cukup mengkhawatirkan terhadap arah perjalanan otonomi daerah. Kewenangan daerah baru diterjemahkan menjadi keleluasaan menetapkan beberapa peraturan daerah (perda) yang amat tidak kondusif bagi pengembangan ekonomi daerah. Fokus dari langkah dan kebijakan daerah masih seputar peningkatan pendapatan asli daerah (PAD), yang justru dapat berdampak *inflatoir*, jika tidak dikatakan justru menciptakan ketidakpastian baru di daerah yang sangat kontraproduktif bagi aktivitas investasi dan ekonomi lain di daerah.

Bab ini membahas formasi makro-mikro pengembangan ekonomi daerah dan menawarkan suatu pendekatan permintaan (*demand-driven*) atau pendekatan pasar (*market-driven*) dalam pengembangan ekonomi daerah yang lebih bertumpu pada perdagangan dan investasi. Manfaat yang dipetik tidak hanya

dapat dinikmati oleh daerah bersangkutan, tetapi lebih mempererat kesatuan intra-regional dengan basis ekonomi (dan politik-keamanan) dengan daerah-daerah lain sekitarnya.

Keniscayaan Pengembangan Ekonomi Daerah

Dalam konteks desentralisasi ekonomi, pengembangan ekonomi daerah merupakan suatu keniscayaan belaka karena sukar sekali diharapkan suatu pengembangan ekonomi yang dapat kompatibel dengan kebutuhan dan potensi daerah apabila nuansa sentralistik masih terlalu kental. Teori ekonomi pun mengajarkan bahwa konsep desentralisasi ekonomi itu tidak lain adalah tuntutan efisiensi dan skala ekonomi yang lebih adil antara pusat dan daerah, sehingga lebih menguntungkan secara ekonomi dan sosial dalam skala yang lebih makro. Untuk mendukung tuntutan efisiensi dan skala ekonomi dalam konteks desentralisasi itu, memang diperlukan suatu prasyarat utama yang harus dipenuhi, yaitu pengorganisasian negara yang efisien pula. Dengan kata lain, pengembangan ekonomi daerah juga menghendaki suatu tata pemerintahan bersih dan berwibawa (*good corporate governance*) baik di pusat, maupaun di daerah yang mampu menjalankan suatu kebijakan ekonomi secara efisien.

Saat ini sebenarnya diskusi publik dan wacana tentang manajemen kemandirian daerah masih sedang berlangsung, terutama apabila dikaitkan dengan keutuhan negara dan wawasan ke-Indonesiaan lainnya. *Pertama*, satu argumen menyatakan bahwa dalam konteks desentralisasi ekonomi, pemerintah pusat lebih merupakan dirijen dari suatu “orquestra” besar pemerintahan daerah. Komposisi “musik” pemerintah pusat, yang tidak dapat dijalankan oleh pemerintah daerah adalah fungsi-fungsi strategis mengenai kebijakan di moneter, diplomasi dan hubungan luar negeri, pertahanan dan keamanan, dan lain-lain yang amat strategis menjaga ke-Indonesiaan itu. Untuk hal-hal di luar itu, orkestra pemerintah pusat, dibantu pemerintah provinsi dalam fungsi dekonsentrasi, hanya berfungsi memberikan panduan besar

(*guidelines*) pembangunan ekonomi dan arah strategi keterkaitan antar-daerah, antara daerah dan pusat yang tetap harus mendorong kemandirian daerah. Kritik besar pada argumen ini adalah bahwa target dan tujuan efisiensi, skala ekonomi, dan pemerataan di atas, tidak akan pernah tercapai sampai kapan pun karena efisiensi agregat, tidak sama dengan akumulasi efisiensi individual.

Kedua, kemandirian daerah yang dapat mendukung pengembangan ekonomi daerah adalah suatu strategi kombinasi kewenangan daerah untuk dapat berdiri sendiri dengan basis atau berkah sumberdaya yang dimiliki dengan kemampuan menciptakan interaksi dan keterkaitan secara ekonomi dengan daerah lain di sekitarnya atau dengan wilayah ekonomi lain yang lebih luas. Memang sangat disayangkan apabila argumen ini tidak memperoleh porsi pembahasan dan ketentuan di dalam UU No. 22/1999 dan No.25/1999, sehingga sangat sukar untuk berharap suatu desentralisasi yang dapat mencapai tingkat otonomi daerah yang sesungguhnya. Maksudnya, paket kebijakan desentralisasi (dua UU plus sekian PP) itu tidak secara tegas menjelaskan suatu bentuk interaksi ketergantungan ekonomi antar daerah atau pada suatu lokalitas dalam satu daerah, yang akan mendorong tercapainya kemandirian ekonomi daerah. Kritik atau keberatan utama terhadap argumen keterkaitan seperti itu adalah bahwa suatu daerah otonom justru dapat terjebak ke dalam suatu hegemoni ketergantungan, yang tidak hanya diciptakan oleh pusat pertumbuhan ekonomi di wilayah yang berdekatan, di tingkat nasional dan tingkat internasional.

Ketiga, kemandirian daerah yang secara teoritis dan empiris mampu mengalirkan dan bahkan menciptakan dampak ganda aktivitas ekonomi lain di daerah dan sekitarnya adalah apabila melalui kombinasi strategi pemanfaatan suatu keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif suatu daerah. Kata kunci “kombinasi” kedua strategi di atas memang tidak mudah dilaksanakan, bukan karena nuansa “*trade-off*” diantara keduanya, tetapi lebih banyak karena keterbatasan sumberdana dan kemampuan, prioritas strategi pembangunan memang harus dipilih. Mungkin saja, karena basis keunggulan komparatif itu lebih

tua, maka *exercise* aplikasi strategi itu lebih memperoleh porsi perhatian dari peneliti ekonomi dan perdagangan internasional. Di tingkat paling sederhana, keunggulan komparatif adalah basis utama pertukaran komoditas dan perdagangan, karena suatu daerah akan mempertukarkan barangnya yang memiliki keunggulan komparatif relatif lebih besar dengan daerah lain dengan keunggulan komparatif lebih kecil. Sedangkan strategi keunggulan kompetitif relatif lebih baru dan lebih banyak dikembangkan oleh manajemen dan administrasi bisnis, yang secara praktis menterjemahkannya menjadi suatu strategi persaingan, minimal untuk dapat masuk dan berkiprah, atau bahkan dapat merebut dan menguasai pasar yang lebih luas.

Oleh karena itu, pemilihan dan aplikasi suatu strategi pengembangan ekonomi daerah menjadi begitu krusial dalam konteks desentralisasi ekonomi dan otonomi daerah seperti sekarang. Langkah awal ini seharusnya merupakan suatu prasyarat bagi setiap daerah otonom, terutama apabila suatu daerah otonom tidak persis mengetahui posisi dan berkah sumberdaya-nya (*resource endowments*) sendiri. Dengan logika paling sederhana pun, cukup sukar bagi suatu daerah untuk merumuskan arah dan sasaran pengembangan ekonomi daerah apabila tempat awal berpijaknya (*initial steps*) tidak diketahui atau tidak dikuasainya. Pendekatan permintaan yang akan diuraikan berikut ini adalah salah satu saja dari sekian banyak pilihan strategi perencanaan pembangunan, yang amat perlu dikuasai oleh seluruh aktor ekonomi dan *stakeholders* seperti pemerintah, sektor swasta dan masyarakat madani (*civil society*) yang sangat peduli terhadap pengembangan ekonomi daerah dalam kerangka desentralisasi ekonomi.

Pendekatan Berbasis Permintaan

Pendekatan, strategi atau paradigma perencanaan pembangunan ekonomi berbasis permintaan (*demand-driven*) ini sebenarnya telah lama dikembangkan oleh para ahli ekonomi regional, walaupun tidak pernah secara baik diterapkan di Indonesia. Dalam konteks pengembangan ekonomi daerah, pendekatan ini dilandasi dan diturunkan dari teori-teori ekonomi pembangunan yang sudah mapan, dan didukung dengan bukti empiris yang cukup.

Pada intinya, pendekatan berbasis permintaan ini meyakini bahwa untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang luas (*broad-base*) suatu daerah minimal harus memiliki dua kondisi berikut: *Pertama*, daerah tersebut harus mampu dan berhasil dalam memasarkan produk (barang dan jasa) ke wilayah lain dalam suatu negara atau ekspor ke luar negeri. *Kedua*, penerimaan ekspor itu harus menghasilkan dampak ganda atau perputaran tambahan pendapatan dalam perekonomian daerah, minimal melalui pembelian faktor produksi dan pengeluaran rumah tangga terhadap barang konsumen oleh segenap aktor ekonomi yang terlibat dalam aktivitas produksi dan ekspor. Kedua pra-kondisi ini hanya dapat terjadi apabila suatu daerah memiliki suatu keterkaitan yang efisien, yang menghubungkan produsen, pedagang dan *supplier* di daerah pedesaan dan perkotaan di daerah tersebut dan sekitarnya. Dalam kosa kata ekonomi regional, argumen seperti di dikenal dengan istilah pengembangan keterkaitan desa-kota atau *rural-urban linkages*.

Pengembangan ekonomi daerah dengan basis permintaan ini tentu saja diarahkan untuk meningkatkan tingkat keterkaitan atau integrasi daerah-daerah otonom di Indonesia – khususnya lagi daerah-daerah yang tertinggal – ke dalam pasar yang lebih luas atau ke dalam arus utama perekonomian. Oleh karenanya, pendekatan berbasis permintaan ini sering pula disebut pendekatan berbasis pasar (*market-driven*) karena orientasi utamanya adalah untuk memperbaiki akses pasar, minimal menghubungkan atau bahkan menciptakan pasar, di tingkat domestik dan

internasional, bagi aktor ekonomi produksi dan ekspor di daerah. Fokus pendekatan ini dapat bermacam-macam, namun yang sering dipilih dalam suatu disain implementasi pendekatan berbasis permintaan untuk pengembangan ekonomi daerah adalah dengan kluster komoditas (*commodity clusters*), terutama yang merupakan kunci atau *starting point* utama di daerah. Pertimbangan fokus kluster ekonomi – bukan semata wilayah geografis – adalah untuk menerapkan suatu kombinasi strategi keunggulan komparatif dan kompetitif sekaligus.

Istilah kluster ekonomi itu sendiri sebenarnya sangat sederhana, yaitu suatu aktivitas ekonomi yang agak sejenis atau berkelompok dan berbasis suatu komoditas yang sama. Pada tingkat yang lebih luas, kluster ekonomi suatu komoditas tertentu, pasti mencakup perusahaan besar, usaha kecil dan menengah, industri rumah tangga dan institusi pendukung lain yang terlibat dalam produksi, pengolahan, perdagangan dan ekspor dalam konteks integrasi dengan pasar yang lebih luas tersebut. Dengan sendirinya, istilah “ekspor” dalam konteks ini atau dalam ekonomi regional secara umum tidak hanya mencakup kegiatan perdagangan ke luar negeri saja, tetapi juga meliputi aktivitas perdagangan ke daerah lain dalam suatu wilayah ekonomi. Penekanan yang diperlukan adalah pada dampak berganda dari penerimaan perdagangan ekspor tersebut kepada aktivitas ekonomi lain, yang meliputi segenap sendi-sendi kehidupan masyarakat.

Untuk menjalankan fokus kluster ekonomi itu, seluruh aktor pengembangan ekonomi daerah haruslah memiliki informasi dan pengetahuan mendalam tentang beberapa hal kunci berikut: tingkat permintaan dunia, permintaan domestik, tingkat dan pasokan produksi primer (barang mentah), keterkaitan ke belakang dan ke depan (pengolahan, pengolahan lanjutan, pemasaran ekspor), serta jasa pendukung yang dapat menopang perputaran ekonomi daerah seperti jasa kredit, sarana dan infrastruktur lain yang relevan. Seluruh aktor ekonomi daerah harus pula memiliki pemahaman lebih mendalam tentang kendala dan peluang, tingkat keberkerjaan pasar atau institusi yang melingkupinya, derajat

inisiatif, aspek insentif dan disinsentif yang mempengaruhi laju investasi oleh sektor swasta, termasuk pula suatu strategi intervensi kebijakan – baik yang harus dirumuskan oleh pemerintah daerah, maupun oleh pemerintah pusat, plus serangkaian rencana aksi atau implementasi kebijakan tersebut beserta komponen evaluasinya.

Oleh karena itu, berikut disampaikan langkah awal atau kriteria untuk pemilihan kluster ekonomi yang dapat diterapkan pada pengembangan ekonomi daerah dengan basis atau pendekatan permintaan itu:

Pertama, potensi permintaan dari luar daerah (pasar ekspor) besar. Kriteria ini merupakan kriteria dasar dari suatu pendekatan *market-driven*. Informasi dasar mengenai potensi permintaan ini haruslah digali dan dikuasai, karena merupakan pra-syarat awal untuk menentukan strategi pembangunan berikutnya. Dengan kata lain, potensi pasar inilah yang sebenarnya basis informasi bagi pemilihan, perumusan dan implementasi strategi keunggulan kompetitif dengan pasar yang lebih luas. Tingkat permintaan pasar yang sebenarnya – bukan permintaan semu (*fake demand*) -- harus mampu diketahui secara baik dan dianalisis kecenderungan dan implikasinya kepada ekonomi daerah. Jika diperlukan, data rinci dan diidentifikasi lain mengenai pelaku ekonomi di pasar luar negeri itu harus juga dikuasai dan dijadikan acuan utama pengambilan keputusan.

Kedua, potensi mampu tumbuh tinggi di atas rata-rata dan *sustainable*. Kriteria ini secara implisit mengandung semangat strategi keunggulan komparatif, yang mungkin saja dapat kompatibel dengan komoditas unggulan daerah. Pada langkah awal ini pun tidaklah terlalu bijak apabila pengembangan ekonomi daerah masih berlandaskan unsur coba-coba dengan berbasis komoditas sama sekali baru, dengan tingkat pertumbuhan rendah, walaupun mungkin potensial. Komponen keberlanjutan (*sustainability*) juga perlu diperhatikan agar dampak berganda dari pengembangan kluster dapat diciptakan dan dipertahankan pada masa-masa mendatang.

Ketiga, melibatkan usaha kecil-menengah. Kriteria ini sebenarnya secara ekonomi dan politik dapat diterima secara luas, apalagi di tengah-tengah perubahan paradigma strategi pembangunan ekonomi untuk mengembangkan ekonomi rakyat, tidak bertumpu pada konglomerasi dan usaha besar semata. Dengan sendirinya, pengembangan ekonomi daerah dengan basis industri atau usaha besar seperti pertambangan minyak dan gas bumi, batu bara dan sebagainya yang cenderung terpusat pada beberapa aktor saja atau *enclave economy*, tidak termasuk dalam pendekatan berbasis permintaan ini. Tingkat keterkaitan kluster ekonomi industri besar ini umumnya telah cukup tinggi, sehingga tidak terlalu relevan untuk dibahas dalam pengembangan ekonomi daerah ini.

Keempat, menciptakan lapangan kerja produktif bagi kelompok rumah tangga miskin. Kriteria ini, selain berdasarkan pertimbangan ekonomi dan pembangunan, juga berdasarkan pertimbangan politik atau kebijakan pemihakan yang harus ditunjukkan oleh pemerintah daerah, dan sektor swasta beserta komponen masyarakat madani lainnya. Lapangan kerja produktif hanya dapat diciptakan apabila, pendapatan dari perdagangan itu menciptakan dampak ganda (*multiplier effects*) bagi aktivitas ekonomi lain, yang secara konsisten diharapkan meningkatkan pendapatan kelompok rumah tangga miskin di daerah. Dari sinilah, esensi pemihakan kepada kelompok pendapatan rendah dan upaya penciptaan lapangan kerja produktif dapat dikembangkan secara konsisten.

Penutup: Operasionalisasi di Lapangan

Pengalaman empiris penulis sebagai adviser pada UNDP-BAPPENAS dalam menjalankan program *Partnership for Local Economic Development* (PLED), kluster ekonomi yang dipilih sebagai *starter* tahun pertama aplikasi pendekatan permintaan ini adalah kluster ekonomi kelapa di Sulawesi Utara, kacang mete di Sulawesi Selatan, dan udang banana (tangkap) di Kabupaten Sorong-Irian

Jaya. Program PLED baru melakukan uji-coba (*pilot program*) di dua kabupaten di setiap propinsi dan di dua kecamatan di Sorong. Pada tahun kedua, PLED dikembangkan tiga daerah baru dan kluster ekonomi baru berikut: kopi di Lampung, kelapa di Jambi dan kacang mente di Sulawesi Tenggara. Disamping itu, pada tahun kedua itu, pengembangan kluster ekonomi juga dilakukan di tiga daerah lama sebagai berikut: perikanan di Sulawesi Utara, tambak udang di Sulawesi Selatan dan kelak mengarah ke bahan pangan di Sorong (Irian Jaya).

Salah satu langkah operasionalisasi pendekatan berbasis permintaan ini adalah pemberdayaan kemitraan atau forum tripartit pelaku ekonomi dan stakeholders: swasta, pemerintah dan masyarakat madani (*civil society*) seperti dijelaskan di atas. Paradigma perencanaan berbasis permintaan di atas akan sangat kompatibel dengan desentralisasi ekonomi atau otonomi daerah, karena merupakan suatu katalisator pada sistem atau tata pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*good corporate governance*) dan diharapkan lebih transparan dan *accountable* kepada masyarakat luas. Di sinilah para *stakeholders* dapat berpartisipasi aktif dalam perencanaan pembangunan pertanian, karena inisiatif harus lebih responsif terhadap pasar, bukan semata pada program pemerintah. Pemerintah dapat meningkatkan suatu intervensi pelayanan publik yang dirumuskan berdasarkan *target beneficiaries*, bukan pelaksana program atau unsur pemerintah/birokrasi semata.

BAB 18

PENGEMBANGAN EKONOMI DAERAH MELALUI KEMITRAAN

Pendahuluan

Strategi pengembangan ekonomi daerah melalui upaya pemberdayaan kemitraan (*partnership*) tripartit pelaku ekonomi dan *stakeholders*: penyelenggara negara (*political society*), dunia usaha (*business society*) dan masyarakat madani (*civil society*) adalah salah satu langkah aplikasi pendekatan berbasis permintaan yang telah diuraikan pada bab sebelumnya. Paradigma perencanaan berbasis permintaan di atas akan sangat kompatibel dengan desentralisasi ekonomi atau otonomi daerah, karena merupakan suatu katalisator pada sistem pemerintahan yang bersih dan berwibawa (*good corporate governance*) dan diharapkan lebih transparan dan *accountable* kepada masyarakat luas.

Selain basis atau keniscayaan dari suatu perjalanan proses demokrasi, esensi dari aspek kemitraan ini adalah harmoni dari hubungan keteraturan antara tiga komponen utama di atas, dan kesetaraan para aktor dalam pengambilan keputusan bersama (*shared-decision process*) yang amat dibutuhkan untuk “mengawal” perjalan agenda pemulihan ekonomi dan demokratisasi. Dalam demokrasi yang mengakomodasi pertentangan dan perbedaan pendapatan, proses penyelesaian perbedaan tersebut perlu lebih santun dan beradab, jika perlu selesaikan di ruang rapat/meja perundingan tanpa harus mengorbankan prinsip-prinsip tanggung jawab moral dan akuntabilitas publik.

Bab ini membahas beberapa pemikiran tentang upaya pemberdayaan kemitraan (*partnership*) tripartit pelaku utama pembangunan: dunia usaha, penyelenggara negara, dan masyarakat. Analisis terhadap beberapa kasus di lapangan juga akan disampaikan, terutama dalam keterkaitannya dengan strategi pengembangan ekonomi berbasis permintaan yang lebih berbasis pada peluang pasar yang lebih luas (*competitive advantage*). Sinergi dengan upaya pengembangan ekonomi berbasis suplai atau penggalian potensi ekonomi daerah (*comparative advantage*) dapat dilakukan dengan integrasi kebijakan daerah dan sektoral.

Falsafah Kemitraan Tripartit

Pelaku pembangunan di setiap negara demokrasi secara umum dapat dikelompokkan menjadi tiga komponen utama: dunia usaha (*business society*), penyelenggara negara (*political society*), dan masyarakat madani (*civil society*). Dunia usaha merujuk pada sektor swasta besar dan kecil yang seharusnya menjadi penggerak pembangunan ekonomi yang paling utama. Di Indonesia memang dikenal dengan berbagai bentuk dunia usaha atau sektor swasta (*private sector*) yang dilindungi dengan sekian macam perangkat undang-undang keperdataan, usaha kecil, dan perdagangan lainnya. Mereka memiliki falsafah besar maksimisasi keuntungan (*profit maximizer*) untuk mempertahankan kelangsungan hidup, mengembangkan usaha, dan secara langsung dan tidak langsung berkontribusi pada pembangunan ekonomi. Mereka umumnya dikritik karena sering kali melupakan falsafah moralitas dan tanggung jawab sosial, sampai akhirnya berkembang suatu paradigma *social corporate responsibility*, karena visi keberlanjutan dan kesejahteraan jauh lebih penting dari hanya mengeruk keuntungan.

Penyelenggara negara merujuk kepada komponen eksekutif (pemerintah), legislatif (wakil rakyat) dan yudikatif (penegak hukum). Bahkan ada yang mengatakan bahwa *political society* merujuk kepada dunia kepartaian (dan semua kepentingannya). Argumen ini percaya bahwa partai adalah satu-

satunya kendaraan yang dikenal untuk memperebutkan posisi di pemerintahan melalui pemilu. Kombinasi dan interaksi antara birokrasi dan dunia kepartaian amat menentukan posisi di pemerintahan dan proses perumusan kebijakan publik. Mereka seharusnya memiliki falsafah membuat dan menegakkan aturan main, basis peraturan (*rules of the game*) dalam mengisi, mewarnai dan menyelenggarakan pemerintahan dalam suatu negara.

Masyarakat madani (*civil society*) sebenarnya jauh lebih luas dari sekedar kelompok kepentingan masyarakat, karena berakar kata “madaniah” yang berarti menjunjung tinggi keteraturan dan keberadaban. Di Indonesia, *civil society* sering merujuk pada lembaga swadaya masyarakat (LSM), bahkan sampai perguruan tinggi, lembaga pengembang LSM, asosiasi dan lain-lain. LSM jelas bukan partai politik dan memang didirikan bukan untuk merebut kursi pemerintahan, baik di parlemen ataupun eksekutif. Falsafah sebuah *civil society* seharusnya mampu memperjuangkan nilai-nilai yang dipercaya dan dianutnya, tanpa harus tergoda untuk berpikir sempit, parsial dan kekanakan. LSM idealnya dibangun untuk memengaruhi atau mengontrol jalannya pemerintahan melalui area di luar dunia kepartaian. Sebagai kelompok kepentingan, LSM semestinya berhubungan dengan dunia kepartaian dan dunia usaha.

Di dunia demokrasi yang sudah maju, ketiga komponen tripartit ini sangat mesra berhubungan. Misalnya di Amerika Serikat, Partai Republik yang berkuasa saat ini sangat dekat dengan industri dan sektor swasta besar, sampai-sampai Presiden George W. Bush dikaitkan dengan skandal akuntansi Enron, World Com, Merck, Arthur Andersen dan lain-lain. Partai Republik juga amat dekat dengan LSM yang bergerak dalam isu agama, sebagaimana sikap konservatifnya yang tidak setuju terhadap aborsi. Sementara Partai Demokrat sangat dekat dan harmonis dengan *civil society* yang bergerak dalam isu perburuhan, lingkungan hidup, gender, dan multikulturalisme. Kebijakan President Clinton yang masih dikenang orang adalah langkah *affirmative action* yang amat relevan untuk mengembangkan usaha kecil menengah (UKM), termasuk kelompok minoritas kulit hitam yang memperoleh naungan

cukup memadai untuk berkiprah dalam dunia usaha dan pendidikan.

Pemberdayaan Kemitraan Tripartit di Indonesia

Di Indonesia, strategi pengembangan ekonomi daerah yang berbasis pemberdayaan kemitraan tripartit ini memang relatif baru, dan memperoleh simpati setelah era reformasi ekonomi. Salah satunya, yang melibatkan penulis mulai dari studi, perancangan dan sedikit pelaksanaan, adalah Program *Partnership for Local Economic Development* (PLED) yang mulai implementasi pada tahun 1999. Program ini didukung sepenuhnya oleh United Nations Development Programme (UNDP) dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan melibatkan berbagai komponen tripartit di tingkat pusat dan di tingkat daerah. Pada intinya, pemberdayaan kemitraan tripartit itu dilandasi pada tujuan dan semangat bersama untuk meningkatkan rasa kepemilikan dan tanggung jawab bersama dalam merumuskan suatu rencana dan kegiatan pembangunan di daerah untuk pengembangan ekonomi lokal. Komposisi kemitraan itu sangat bervariasi, tetapi merupakan representasi pelaku ekonomi seperti produsen, pedagang, eksportir, pengolah, pemerintah daerah/pusat, perguruan tinggi, lembaga riset lain, lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan sebagainya.

Pendekatan berbasis permintaan dimulai dari pengembangan kluster ekonomi yang kebetulan berupa komoditi ekspor andalan daerah, yang sekaligus unggulan daerah. Karena kluster ekonomi itu adalah suatu himpunan kegiatan yang secara luas terhampar melewati desa dan kota dari produsen primer hingga titik akhir penjualan, maka titik akhir penjualan tersebut bagi perdagangan dalam suatu daerah adalah konsumen. Sedangkan untuk kegiatan ekspor atau perdagangan ke luar daerah titik akhir ini adalah eksportir daerah. Untuk suatu kluster tertentu, aktor-aktor dari sektor swasta dan masyarakat umum dapat diibaratkan dengan suatu piramida, walaupun bidang operasional

mereka tidak dapat dibatasi ke dalam suatu yurisdiksi wilayah kecamatan, kabupaten, atau propinsi.

Di lapisan dasar dari piramid tersebut terletak banyak produsen-produsen primer (petani atau nelayan) yang tersebar luas di seluruh daerah, mungkin terpusat di suatu lokasi, atau mungkin terorganisasi dalam kelompok usaha bersama atau koperasi. Di lapisan atasnya, adalah berbagai pedagang eceran hasil bumi, dan usaha kecil yang memasok berbagai kebutuhan produsen primer dan sekaligus membeli hasil bumi mentah. Di lapisan tengah adalah pedagang menengah, grosir, distributor, dan usaha menengah yang terlibat dalam pengolahan komoditi primer tersebut. Di lapisan teratas dari piramid terletak beberapa pemain dari bidang usaha berbeda, seperti perusahaan pengolahan besar, eksportir, asosiasi usaha (Kadin Daerah), bank-bank umum, lembaga swadaya masyarakat yang menawarkan berbagai jasa, dan mungkin lembaga-lembaga penelitian dan fakultas tertentu di universitas daerah dengan pengetahuan dan keahlian tertentu.

Di sisi lain adalah suatu kelompok pemain yang merupakan penyelenggara negara, terutama dari unsur eksekutif. Mereka meliputi berbagai departemen dan instansi dari pemerintahan daerah maupun pusat. Dengan format piramida seperti di atas, pada lapisan paling bawah dari suatu pemerintahan daerah adalah kantor (perwakilan) dinas tingkat kecamatan di bawah Camat. Di tengah, kelompok ini terdiri dari berbagai kantor/dinas yang relevan dengan strategi pengembangan ekonomi daerah, yang tentunya berada di bawah kewenangan Bupati/Walikota. Di atasnya adalah instansi dan dinas propinsi di bawah Gubernur yang merupakan wakil pemerintah pusat di daerah dalam fungsi dekonsentrasi, sampai pada induk departemen sektoral di Jakarta. Mungkin unsur Bappeda perlu ada di setiap kluster karena lembaga ini cukup strategis untuk berperan besar dalam perencanaan dan koordinasi antar sektor, berikut berbagai aspek anggaran pembangunan.

Berikut disampaikan beberapa contoh kasus kegiatan aksi pemberdayaan kemitraan dalam pengembangan ekonomi daerah yang dijalankan oleh PLED UNDP/Bappenas:

(1) Partisipasi Institusi Daerah: Pelatihan Budidaya dan Kacang Mente

Beberapa institusi pemerintah dan swasta di daerah berpartisipasi dalam Program PLED pada bulan Juli 2000, khususnya dalam rangka pelatihan budidaya dan pengolahan kacang mente selama empat hari di Makassar, Sulawesi Selatan. Dinas Perkebunan, Perindustrian dan Perdagangan, PT Sucofindo Cabang Makassar, Lembaga Swadaya Masyarakat berpartisipasi memberikan materi pelatihan dalam pengendalian mutu produk olahan kacang mente, bersama-sama sekitar 40 orang peserta pelatihan.

Disamping itu, dua tenaga pelatih berpengalaman dari Balai Penelitian Tanaman Rempah dan Obat-Obatan (Balitro) yang berlokasi di Bogor telah secara memuaskan membimbing para peserta pelatihan mulai dari teknik agronomis budidaya jambu mente sampai pada proses pengolahan, pengendalian mutu dan pasca panen kacang mente yang dihenedaki oleh pasar ekspor internasional. Kunjungan lapangan sebagai pengamatan langsung dan visualisasi materi pelatihan menjadi sesi paling digemari oleh peserta pelatihan, dan dianggap mampu meningkatkan dukungan serta partisipasi institusi daerah terhadap kemitraan pemerintah-swasta dan masyarakat yang dikembangkan dan diberdayakan oleh Program PLED.

(2) PLED dan BUMN Mengembangkan Jambu Mente

Pada bulan Juli 2000, PLED bekerjasama dengan BUMN PT Semen Tonasa menyelenggarakan lokakarya bersama untuk mengembangkan kluster ekonomi jambu mente di Indonesia. Pada intinya, jambu mente dapat dikembangkan tidak sekedar sebagai tanaman penghijauan dan tanaman sambilan, tetapi sebagai sumber penghidupan ekonomi masyarakat di daerah. Program PLED memfokuskan kegiatannya pada pemberdayaan kemitraan pemerintah-swasta dan masyarakat dalam kerangka pengembangan ekonomi masyarakat di daerah. Sementara itu, PT Semen Tonasa juga memiliki komitmen untuk ikut berpartisipasi dalam pemberdayaan masyarakat (*community development*), terutama dalam mengembangkan usaha kecil-menengah, dan menciptakan lapangan kerja dan kesempatan berusaha.

Beberapa tokoh penting memberikan materi pada lokakarya satu hari tersebut, termasuk Bupati Pangkep yang berbicara mengenai otonomi daerah, Direktur PT Semen Tonasa mengenai pemberdayaan usaha kecil-menengah, Ketua Kadin Daerah Sulawesi Selatan mengenai prospek pasar kacang mente dan Wakil Kepala Dinas Perkebunan dan Koordinator PLED Propinsi Sulawesi Selatan. Hal yang lebih penting lagi adalah bahwa tim kemitraan pemerintah-swasta dan masyarakat di Sulawesi Selatan mampu memobilisasi dana dari sektor swasta dan BUMN untuk mendukung program-program PLED, terutama dalam hal pengembangan kapasitas *stakeholders* kacang mente. PT Semen Tonasa bahkan telah merencanakan kegiatan yang sama, membangun demonstrasi plot (*demplot*) budidaya dan pengolahan jambu mente di enam kabupaten (Maros, Pangkep, Barru, Sidrap, Wajo, and Bone).

(3) Manajemen Usaha Industri Rumah Tangga Pengolahan Kacang Mente

Para peserta lokakarya atau pelatihan manajemen usaha industri rumah tangga pengolahan kacang mente di Sulawesi Selatan 11-20 Oktober 2000 merasa lebih optimistis dalam mengelola usaha industri rumah tangga pengolahan dan pengkacipan kacang mente. Manajemen industri rumah tangga ini merupakan salah satu elemen penting dalam rangka pengembangan kluster ekonomi kacang mente, yang melibatkan usaha kecil menengah dan industri rumah tangga.

Beberapa topik menarik dibahas secara mendalam dalam pelatihan, pembukuan untuk mengelola industri rumah tangga, manajemen persediaan, manajemen produksi, pemasaran dan jalur distribusi, *sortasi* dan *grading*, manajemen sumber daya manusia, dan tata buku dan pelaporan keuangan. Sebagai bagian terpenting dari stakeholders yang menjadi focus pengembangan kapasitas Program PLED, peserta pelatihan diharapkan mampu mendiseminasikan pengetahuan dan teknik baru yang diperoleh selama pelatihan ini kepada rekan kelompok mereka di tempat.

(4) Petani Kelapa Menangkan Bibit Kelapa Berkualitas-Bersertifikat

Kelompok kerja tingkat kabupaten dan propinsi bekerjasama dengan PSU Parul Sulawesi Utara menyelenggarakan pelatihan penangkaran bibit kelapa berkualitas dan bersertifikat. Kegiatan yang berlangsung bulan September 2000 itu diantaranya dimaksudkan untuk memenuhi permintaan terhadap bibit kelapa dalam/daerah yang unggul, menciptakan kesempatan kerja baru bagi petani kelapa. Harapannya adalah bahwa dengan memperpendek waktu panen, maka fluktuasi harga kelapa kering (kopra karena sistem pemasaran masih belum efisien, penggunaan bibit kelapa berkualitas dan bersertifikat ini perlu digalakkan.

Program pelatihan dilaksanakan selama dua hari yakni di Kabupaten Gorontalo dan Boalemo di Kecamatan Batudaa dan Limboto. Tenaga pelatih adalah orang-orang yang mempunyai keahlian dan pratisi di bidang perkelapaan, yaitu ahli penangkaran bibit kelapa, dan ahli pengawasan dan pengujian mutu benih. Pelatihan pembibitan kelapa ini diselenggarakan atas kerja sama beberapa instansi publik di Sulawesi Utara, seperti Dinas Perkebunan, dan Kanwil Pertanian, sebagai bagian terpenting dari stakeholders yang menjadi fokus pengembangan kapasitas Program PLED. Akhirnya, peserta pelatihan diharapkan mampu mendiseminasikan pengetahuan dan teknik baru yang diperoleh selama pelatihan ini kepada rekan-rekan kelompok mereka..

Penutup: Langkah Modifikasi ke Depan

Strategi atau pendekatan permintaan untuk pengembangan ekonomi daerah berbasis perdagangan dan investasi ini jelas masih dalam taraf wacana dan ujicoba. Artinya, langkah pemberdayaan kemitraan pemerintah-swasta dan masyarakat masih harus terus menerus disempurnakan dan dimodifikasi sedemikian rupa untuk daerah-daerah lain di Indonesia masih harus dikerjakan. Sekedar prinsip, pemberdayaan kemitraan yang baik apabila pengambilan keputusan dilakukan secara otonom dan bersama-sama oleh seluruh stakeholders. Di banyak negara termasuk Indonesia pada saat ini, pemerintah memandang dirinya semata hanya bertanggung jawab pada pembuatan keputusan, dan kurang menanggapi pandangan dari produsen skala kecil dan pengusaha kecil secara umum.

Pada berbagai kasus, pemerintah hanya “memberitahu” masyarakat setelah keputusan dibuat. Dalam situasi semacam itu, masyarakat tidak mempunyai kesempatan mempengaruhi pemikiran dan pembuatan keputusan; hal ini berakibat dana yang langka digunakan secara tidak produktif. Pada kasus yang lain, pemerintah mungkin melakukan “konsultasi” dengan masyarakat atau mungkin mengundang wakil-wakilnya untuk berfungsi

sebagai penasehat dalam pengambilan keputusan. Pemberdayaan kemitraan pada pendekatan permintaan ini direncanakan untuk menyiapkan mekanisme yang lebih kuat agar masyarakat secara aktif dapat berbagi tanggung jawab dengan pemerintah untuk membuat inisiatif dan memobilisasi dana untuk pengembangan ekonomi daerah.

Sekali lagi, pendekatan permintaan ini tidak dilihat sebagai alat pemerintah, namun sebagai organisasi otonom yang bebas mengajukan proposalnya sendiri, lalu mampu mengimplementasikannya apabila ada sumber dana, melakukan advokasi pandangannya sendiri dan rekomendasi terhadap rencana dan kebijakan publik di daerah otonom. Cara pemikiran ini berbeda dengan pemikiran konvensional yang cenderung lebih sentralistik, dan membutuhkan perubahan fundamental cara pikir bagi individu pemerintah maupun swasta. Hal ini sekarang tengah dialami oleh Indonesia. Pengalaman menjalankan program PLED di UNDP-Bappenas memperlihatkan bahwa anggota kemitraan diluar pemerintah secara perlahan mulai menyadari bahwa mereka mempunyai peran baru. Tadinya, mereka menjadi penonton pasif dalam proses pembangunan. Sekarang mereka memperoleh kesempatan untuk berperan aktif sebagai agen perubahan. Anggota kemitraan dari pemerintah juga mulai belajar bahwa mereka tidak lagi membuat keputusan dari atas kebawah, namun mereka sekarang mendapat kesempatan untuk mengalokasikan sumber dana publik berdasar kebutuhan masyarakat dan pasar.

Disinilah langkah awal tentang formasi makro-mikro dalam pengembangan ekonomi daerah, yang juga melibatkan iklim perdagangan regional, internasional serta investasi yang kondusif. Nafas perekonomian rakyat di daerah, yaitu usaha kecil-menengah (UKM) tidak akan pernah berkembang apabila hanya mengandalkan pasar kecil di dalam daerah otonomnya sendiri saja. Terlalu kecil skala ekonomi yang dapat direngkuh apabila UKM hanya berkuat dengan aktivitas ekonomi yang berorientasi subsisten (*washing each other clothes*). Para pilar ekonomi rakyat ini menginginkan atau perlu dihubungkan dengan pasar yang lebih luas, baik intra, inter-regional maupun internasional.

BAB 19

PENUTUP

Reformulasi Kebijakan Makro, Reposisi Strategi Mikro

Dalam buku ini telah dibahas beberapa aspek yang amat berhubungan dengan formasi makro-mikro ekonomi Indonesia. Pemulihan ekonomi masih memerlukan reformulasi kebijakan makro yang efektif dan reposisi strategi mikro di lingkungan dunia usaha dan pelaku ekonomi yang mempertimbangkan faktor-faktor internal dan eksternal sekaligus. Misalnya, apabila porsi ekonomi domestik yang harus dikembangkan, pemerintah harus mengambil langkah kebijakan yang dapat memangkas berbagai pungutan, pajak dan retribusi di daerah dan di pusat yang dapat mengalami aliran barang dan jasa yang menjadi basis pengembangan ekonomi domestik.

Apabila benar konsolidasi perdagangan domestik yang akan dijadikan basis penting dalam persiapan menghadapi perdagangan internasional yang lebih bebas dalam skema AFTA, APEC WTO, dan lain-lain, pemerintah harus mengambil langkah kebijakan berani untuk menghilangkan hambatan struktural yang selama ini menjadi kendala serius dalam investasi, produksi dan distribusi. Tantangan perdagangan global yang makin keras tersebut harus direspons dengan langkah kebijakan yang disiplin dan bervisi jangka panjang pula. Artinya, salah satu komponen penting untuk memperkuat ekonomi domestik tersebut adalah

pengembangan kapasitas institusi yang mampu meningkatkan kualitas *governance*, kepastian hukum dan iklim usaha kondusif.

Bab penutup menekankan perlunya reformulasi kebijakan ekonomi di tingkat makro, yang dipadu dengan reposisi strategi dunia usaha di tingkat mikro. Bagi dunia usaha, meminta proteksi berlebihan kepada pemerintah seperti pajak ekspor dan pajak impor, tentu saja bukan merupakan langkah yang bijaksana. Dunia usaha perlu lebih tegar dan menerapkan strategi bertahan (*survival strategy*) yang selama ini tidak dikerahkan sepenuhnya. Dalam kondisi turbulensi seperti sekarang, proses seleksi alam (*natural selection*) akan tetap berlangsung, bahkan cenderung lebih cepat. Dunia usaha yang mampu melakukan reposisi terhadap strategi bisnisnya dan melakukan penyesuaian terhadap pusaran lingkungan eksternal makroekonomi (dan politik) dan lingkungan internal industrinya sendiri akan mampu lebih *survive* ke depan.

Reformulasi Kebijakan Makro

(1) Turunkan Suku Bunga Perbankan.

Ketika Amerika Serikat menyadari akan ancaman resesi tersebut, sejak bulan Juni 2001 *The Federal Reserve* telah mengurangi tingkat suku bunganya dari 6,5 menjadi 6 persen. Kemudian, ketika tragedi WTC 11 September 2001 meluluh-lantakan bursa saham regional dan internasional, penurunan suku bunga berlanjut (secara bertahap) sampai hanya 2 persen per tahun saat ini. Dengan kata lain sejak Juni 2001 *The Fed* telah menurunkan suku bunga sebanyak 10 kali!. Alasan utama dalam penurunan suku bunga ini adalah untuk merangsang tingkat investasi, dan tentu saja untuk menyerap tambahan tenaga kerja, yang terpaksa banyak di-PHK, terutama di sektor transportasi dan industri *manufacturing*.

Di tengah “haus”-nya investasi yang amat dibutuhkan untuk menggerakkan perekonomian seperti sekarang ini, Bank Indonesia justru tetap ngotot untuk menerapkan kebijakan uang

ketat. Tingkat suku bunga Sertifikat Bank Indonesia (SBI) malah tetap tinggi mendekati 18 persen per tahun, dengan argumen yang sukar dipertanggung-jawabkan, yaitu untuk menjaga laju inflasi, terutama dari unsur manajemen suplai uang beredar dan nilai tukar rupiah terhadap dollar Amerika Serikat. Padahal, tingginya laju inflasi tidak hanya berhubungan dengan uang beredar dan nilai tukar, tetapi sangat berkait erat dengan pergerakan harga bahan makanan dan kebutuhan pokok lain.

Laju inflasi tahun 2001 di atas 12 persen, atau sangat jauh dari 9,3 persen yang dipatok dalam APBN. Angka inflasi tertinggi terjadi pada bulan November dan Desember, atau pada bulan Ramadhan, dan hari-hari besar seperti Idul Fitri, Natal dan Tahun Baru. Laju inflasi di Indonesia amat berhubungan dengan aspek transportasi, perdagangan, dan distribusi barang dan jasa, yang tentu saja dipengaruhi oleh beban biaya pungutan, retribusi, pajak daerah (resmi dan tidak resmi). Tidak terlalu salah, apabila banyak yang menyimpulkan bahwa kebijakan uang ketat dan target inflasi (*inflation targeting*) yang dibebankan pada Bank Indonesia tidak tepat sasaran dan cenderung menimbulkan dampak negatif yang kontra-produktif bagi pemulihan ekonomi.

Dampak buruk lain dari kebijakan uang ketat tersebut adalah terjadinya disinsentif bagi sektor perbankan untuk segera berkiprah menjadi intermediasi bagi investasi, modal kerja dan aktivitas sektor usaha, yang amat dibutuhkan oleh perekonomian. Perbankan (swasta dan BUMN) menganggap “lebih aman” menyimpan uangnya dalam bentuk SBI yang relatif tanpa risiko dan sudah pasti menguntungkan, dari pada dilempar ke pasar kredit yang tentu saja masih penuh ketidak-pastian dan ancaman risiko lain. Disamping itu, kenaikan suku bunga SBI sangat berpengaruh pada besarnya cicilan bunga utang domestik (obligasi), yang menjadi salah satu beban terberat dalam APBN. Membengkaknya cicilan bunga utang domestik dari Rp 85,6 triliun dalam APBN 2001 menjadi Rp 95,5 triliun relaisasi, salah satunya disebabkan karena melonjaknya bunga SBI sampai 16,4 persen rata-rata, dari 14 persen yang direncanakan pada awal penyusunan APBN 2001.

(2) Jalankan Koordinasi Fiskal-Moneter

Apabila Tim Ekonomi pemerintah (dan Bank Indonesia) memang serius ingin memulihkan perekonomian, maka prasyarat mutlak yang harus diupayakan adalah koordinasi kebijakan fiskal dan kebijakan moneter pada tahun 2002 mendatang. Sukar dibayangkan beban yang harus ditanggung rakyat banyak (melalui APBN), apabila langkah kebijakan BI sebagai pemegang otoritas moneter tetap bergeming dengan bunga tinggi dan tidak peduli dengan desakan-desakan berbagai kalangan untuk menurunkan suku bunga. Demikian pula, sukar terbayangkan repotnya otoritas fiskal (dalam hal ini pemerintah) yang harus melakukan revisi APBN setiap bulan, karena asumsi-asumsi makro yang digunakan tidak mampu terpenuhi. Artinya Tim Ekonomi harus mempertaruhkan kredibilitasnya, karena sebagian besar dari besaran-besaran makro tersebut sukar dikontrol atau dikendalikan oleh otoritas fiskal.

Akibat tidak adanya koordinasi fiskal-moneter tersebut, maka rakyatlah yang harus menanggung beban APBN karena harus membayar pajak lebih tinggi, berikut kenaikan tarif dasar listrik, telepon, kenaikan harga BBM dan lain-lain. Demikian pula, utang luar negeri masih saja menjadi andalan untuk menutupi defisit anggaran negara yang mencapai Rp 54,7 triliun, walaupun hampir semua lapisan masyarakat telah sangat letih dengan beban-beban utang luar negeri ini. Pemerintah bias saja berkilah bahwa pembiayaan domestik untuk menutupi defisit anggaran itu juga diupayakan.

Namun, apabila privatisasi Badan Usaha Milik Negara (BUMN) hanya tertuju pada upaya “mengejar setoran” APBN, maka sektor usaha dan dunia swasta yang tangguh tidak akan pernah tercipta. Kasus super-kontroversial upaya pemisahan (*spin-off*) Semen Padang dan Semen Tonasa dari perusahaan induk-nya Semen Gresik adalah konsekuensi logis dari ketidak-jelasan arah dan strategi privatisasi BUMN yang ditempuh pemerintah. Demikian pula, kasus restrukturisasi kontroversial pejualan Indomobil dan beberapa korporasi lain yang berada pada Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) dapat dibaca terang-

gambang oleh masyarakat bahwa langkah kebijakan itu tidak dilandasi oleh basis atau landasan kebijakan yang memiliki visi penyehatan sektor usaha, yang sekaligus dapat berfungsi pada perbaikan sistem perbankan.

Reposisi Strategi Mikro

(1) Reposisi Strategi Orientasi

Reposisi strategi dunia usaha dari orientasi suplai dan produksi menjadi orientasi permintaan atau orientasi pasar. Strategi konvensional orientasi suplai itu pada umumnya didasarkan pada tingkat kepastian usaha (*predictability*) dan ekspektasi yang mampu terkontrol dengan baik (*managed expectation*). Pada tingkat turbulensi seperti sekarang, kepastian usaha sukar diprediksi karena tingkat *uncertainty* yang sangat tinggi dan kondisi ekspektasi menjadi agak runyam (*chaotic expectation*). Oleh karena itu, dunia usaha perlu menjadikan informasi potensi dan *trend* permintaan sebagai basis strateginya.

Dunia usaha harus mampu menggali dan menguasai pasar, minimal mampu memperbaiki akses pasar, menghubungkan atau bahkan menciptakan pasar, di tingkat domestik dan internasional. Tingkat permintaan pasar yang sebenarnya – bukan permintaan semu (*fake demand*) -- harus mampu diketahui dan dianalisis kecenderungan dan implikasinya kepada dunia usaha atau kepada perkembangan industri secara keseluruhan. Dalam ilmu ekonomi istilah “industri” biasanya merujuk pada kumpulan usaha-usaha yang sejenis. Jika diperlukan, data rinci dan diidentifikasi lain mengenai pelaku ekonomi di pasar di dalam negeri dan di luar negeri itu harus juga dikuasai dan dijadikan acuan utama pengambilan keputusan.

(2) Perbaiki Intelijen Pasar

Reposisi dari strategi konvensional *make and sell* (membuat dan menjual) menjadi *sense and respond* (mengendus dan merespon). Strategi ini sebenarnya tidak jauh berbeda dengan opsi strategi berorientasi permintaan di atas. Strategi konvensional “membuat dan menjual” sering menyusahkan aspek pemasaran dan penjualan, apalagi ketika produk perusahaan semakin tidak diminati pasar. Dunia usaha perlu secara terus-menerus melakukan penginderaan pasar, tuntutan dan kebutuhan pasar, operasi *market intelligence* harus lebih sistematis dan terencana.

Kemudian, respons terhadap kebutuhan pasar inilah yang harus dijadikan acuan utama untuk merumuskan strategi usaha dan perencanaan bisnis lain yang diperlukan. Terlalu riskan bagi dunia usaha dalam kondisi turbulensi ekonomi seperti sekarang ini untuk melakukan penetrasi dan penciptaan pasar-pasar baru yang belum dikuasai sepenuhnya. Penguasaan pasar akan menjadi lebih baik justru apabila dunia usaha mencentakkan fokus perhatiannya pada penguasaan mengenai informasi karakter pelaku dan struktur pasar yang ada.

(3) Tingkatkan Jaringan Kerja dan Partnership

Reposisi menempatkan pemerintah sebagai “*necessary evil and drag*” atau penyakit dan penghalang menjadi “*competitive ally*” atau partner berkompetisi. Terlalu banyak energi yang harus dikeluarkan oleh dunia usaha untuk menyekali setiap keputusan pemerintah, apalagi dengan tingkat inkonsistensi tinggi seperti rezim sekarang. Ke depan, kondisi ketidakpastian yang diciptakan oleh pemerintah dan elit politik lain harus ditempatkan sebagai partner berkompetisi menuju dunia usaha yang lebih tangguh.

Dalam wacana baru, kemitraan tripartit pemerintah-swasta dan masyarakat madani (*public-private partnership*) dianggap sebagai cikal-bakal tata pemerintahan bersih dan berwibawa (*good corporate governance*). Opsi ini memang berdimensi jangka panjang dan seharusnya juga merupakan komitmen semua pihak untuk perbaikan iklim usaha yang kondusif bagi pemulihan ekonomi.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, Bustanul. 2000. *Pembangunan Pertanian: Paradigma, Kinerja dan Opsi Kebijakan*. Jakarta: INDEF.
- Arifin, Bustanul. 2001. *Analisis Anggaran Negara: Prioritas, Realisasi dan Strategi menuju Transparansi*. Jakarta: FITRA.
- Arifin, Bustanul. 2002a. "Impor Beras dan Nasib Petani", *Jurnal Analisis Ekonomi, Politik, dan Bisnis*, Nomor 05 Tahun XIII, Mei 2002.
- Arifin, Bustanul. 2002b. *Urgensi Adaptasi Ekonomi Kelembagaan*. Refleksi Empat Tahun Perjalanan Reformasi. Makalah disampaikan pada Seri Diskusi Terbatas Kedutaan Besar Republik Indonesia tanggal 15 Juni 2002 di Ottawa, Kanada, 15 Juni 2002.
- Arifin, Bustanul. 2002c. "On the Domestic Management of Price Risk in the Context of Trade Reform in LDCs: Discussion". Paper presented at the Symposium of International Agricultural Trade Research Consortium (IATRC) "The Developing Countries Agricultural Trade and the WTO" on June 16-17, 2002 at Vancouver, Canada.
- Arifin, Bustanul dan Faisal Basri. 1999. "Telaah Kebijakan Fiskal Kabinet Persatuan Pembangunan". *Bisnis dan Ekonomi Politik*, Vol 3 (4), Desember 1999, pp: 49-57.
- Arifin, Bustanul dan Didik J. Rachbini. 2001. *Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik*. Jakarta: PT Grasindo
- Bhagwati, Jagdish. 2001. *The Wind of the Hundred Days: How Washington Mismanaged Globalization*. Cambridge: MIT Press.

Bates, Robert. 1992. *Beyond the Miracle of the Market*. New York: Cambridge University.

Bardhan, Pranab. 1989. "The New Institutional Economics and Development Theory: A Brief Critical Assessment", *World Development* Vol. 17 (9): 1289-1395

Basri, Faisal H. 1997. *The Political Economy of Business Environment*, *Bisnis & Ekonomi Politik*, Vol. 1, No. 3, Juli 1997.

Bromley, Daniel. 1989. *Economic Interests and Institutions*. New York: Basil Blackwell.

Bromley, Daniel, W. 1993a. "Institutional Economics Revisited: Discussion", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol 75, August 1993, pp: 837-839..

Bromley, Daniel, W. 1993b. "Reconstituting Economic Systems: Institutions in National Development", *Development Policy Review*, Vol. 11. pp:131-151.

Bromley, Daniel, W. 1995. "Development Reconsidered: The African Challenge. *Food Policy*, Vol. 20, No. 5, pp: 425-438.

Bromley, Daniel, W. 1997. "Rethinking Markets", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 79 (5). pp: 1383-1393.

Bromley, Daniel. 2001. "The Economics and Public Policy. The Essential Logic of Pragmatism". Paper presented at Lund School of Economic and Management, Lund University, Sweden, September 18, 201.

Buchanan, James and Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Buchanan, James, R. Tollison and G. Tullock. 1980. *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*. College Station: Texas A&M University Press.

Coase, Ronald. 1937. The Nature of Firm. *Economica*, Vol. 4, pp: 386-405.

Coase, Ronald. 1960. "The Problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics*, Vol. 3: pp 1-44.

Commons, John R. 1934. *Institutional Economics: Its Place in Political Economy*, Madison: University of Wisconsin Press.

Commons, John R. 1968. *The Legal Foundations of Capitalism*. Madison: The University of Wisconsin Press.

Campos, Jose E. dan Hadi S. Esfahani. 1996. "Why and When do Governments Initiate Public Enterprise Reforms?" *The World Bank Economic Observer*, Vol. 10 (3), September 1996, pp: 451-186.

Gylfason, Thorvaldur, T. Herbertsson, and G. Zoega. 2001. "Ownership and Growth", *The World Bank Economic Review*, Vol 15 (3), September 2001. pp: 431-450.

International Food Research Policy Institute. 2002. *Global Food Projections to 2020: Emerging Trends and Alternative Futures*.. Washington, D.C.: IFPRI.

International Food Research Policy Institute. 2002. *Achieving Sustainable Food Security for All by 2020*. Washington, D.C.: IFPRI.

International Forum on Globalization (IFG). 1999.. <http://www.twinside.org.sg/title/siena-cn.htm>.

Kahkonen, Satu. 1998. "Understanding Rural Institutions". Paper prepared for "World Bank Rural Week" in Virginia, March 25-27, 1998.

Maznur, Jay. 2000. "Does more international openness worsen inequality?" *Foreign Affairs*. January/February 2000.

Mishan, E.J. 1980. "How Valid Are Economic Evaluations of Allocative Changes?" *Journal of Economic Issues*, Vol. 14, March 1980. pp: 143-161.

Mishan, E. J. 1981. *Introduction to Normative Economics*. New York: Oxford University Press.

Mubyarto, 1988. *Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia*. Jakarta: LP3ES

Mubyarto. 2001. *Membangun Sistem Ekonomi*. Yogyakarta: BPFE Universitas Gadjah Mada.

Nazara, Suahasil dan Iyanatul Islam. 1999. *Consultative Forum on a Strategy for Employment-Led Recovery and Reconstruction in Indonesia*. Jakarta: International Labor Organization, Depnaker dan Bappenas.

Naylor, Rosamond, Walter Falcon, Nokolas Wada, and Daniel Rochberg. 2002. "Using El-Nino/Southern Oscillation Climate Data to Improve Food Policy Planning in Indonesia". Palo Alto, California: Center for Environmental Science and Policy, Institute for International Studies, Stanford University.

North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.

Oktaviani, Rina dan Bustanul Arifin. 2001. *AFTA dan Pertanian: Bagaimana Posisi Indonesia*. *Harian Kompas*, 30 Mei 2001.

Organization of Economic Cooperations for Development (OECD). 2001. *The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An Evaluation of its Implementation in OECD Countries*. Paris.

Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*. New York: Cambridge University Press.

Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Olson, Mancur. 1982. *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

Paarlberg, Don. 1993. "The Case for Institutional Economics", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol 75, August 1993, pp: 823-827.

Panggabean, Adrian. 1999. Tujuh Isu Pembentukan Fiskal, *Tempo*, Februari 1999.

Parsons, Kenneth. 1986. "The Veblen-Commons Award", *Journal of Economic Issues* Vol. 20 (2), June 1986, pp: 275-295.

Royal Swedish Academy of Science. 2001. "The 2001 Bank of Sweden Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel: Markets with Asymmetric Information". Press Release 10 October 2001. Stockholm: Kungl. Vetenskapsakademien.

Silalahi, Pande Radja. 2000. Pengaruh RAPBN 2000 terhadap Ekonomi Indonesia. *Analisis CSIS*, Tahun XXIX, April 2000.

Southeast Asia Council for Food Security and Fair Trade. 1999. *Proceedings of the Conference on the People's Response to the Food Security Crisis in Southeast Asia*. October 1999. Bangkok: SEACON.

Susanti, Hera, M. Ikhsan, dan Widyanti. 2000. *Indikator-Indikator Makroekonomi*. Edisi Kedua. Jakarta: LP dan LPEM-FEUI.

Tim INDEF. 2001. *Proyeksi Ekonomi dan Bisnis Indonesia 2002: Antisipasi Dunia Usaha Menghadapi Resesi Global*. Jakarta: INDEF.

Tim INDEF. 2002. “Antiklimaks Kebijakan Pengendalian Impor Beras Indonesia”. INDEF Policy Assessment, No. 2/2002, tanggal 11 Maret 2002

Tim INDEF. 2002. “ Mencari Formula Obyektif Restrukturisasi Kredit Macet Usaha Kecil-Menengah (UKM)”. INDEF Policy Assessment, No. 3/2002, tanggal 20 Maret 2002

Veblen, Thorstein. 1926. *The Theory of Leisure Class: An Economic Study of Institutions*. New York: Vanguard Press.

World Bank. 2000. *East Asia Recovery and Beyond*. Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank. 2000. *Global Economic Prospects and the Developing Countries*. Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank. 2000. *Public Finance in a Time of Change*. Washington, D.C. The World Bank.

World Bank. 2001. *The Quality of Growth*. Washington, D.C.: The World Bank.

World Bank. 2002. *Building Institutions for Markets*. World Development Report 2002. Washington, D.C. The World Bank.

Pemulihan ekonomi masih memerlukan reformulasi kebijakan makro yang efektif dan reposisi strategi mikro di lingkungan dunia usaha dan pelaku ekonomi yang mempertimbangkan faktor-faktor internal dan eksternal sekaligus. Tantangan ekonomi global yang makin keras harus direspons dengan langkah kebijakan yang disiplin dan bervisi jangka panjang. Dalam kondisi turbulensi, proses seleksi alam akan tetap berlangsung, bahkan cenderung lebih cepat. Dunia usaha yang mampu melakukan reposisi strategi bisnis dan penyesuaian terhadap pusaran lingkungan eksternal makroekonomi (dan politik) serta lingkungan internal industrinya akan mampu lebih survive ke depan.



BUSTANUL ARIFIN, dilahirkan di Bangkalan, 27 Agustus 1963, meraih Sarjana Ekonomi Pertanian dari Institut Pertanian Bogor tahun 1985, Master of Science (1991) dan Doctor of Philosophy (1995) bidang Resource Economics dari University of Wisconsin-Madison (AS). Mengawali karier profesionalnya sebagai dosen di Universitas Lampung, Universitas Indonesia dan Institut Pertanian Bogor; konsultan World Bank, USAID; Tim Ahli DPR-RI, Senior Policy

Adviser UNDP-Bappenas dan saat ini menjabat Direktur INDEF, Jakarta. Ia telah menulis beberapa buku, diantaranya: *Kontroversi Kebijakan dan Illusi Efisiensi* (Sinar Harapan 1997), *Korupsi di Indonesia* (INDEF, 1998), *Asian Agriculture Facing the 21st Century* (Asae 2000), *Pengelolaan Sumberdaya Alam Indonesia* (Erlangga, 2001), *Food Security and Markets in Indonesia* (MODE, 2001), *Ekonomi Politik dan Kebijakan Publik* (Grasindo, 2001) dan lain-lain. Ia juga telah menghasilkan ratusan artikel di jurnal ilmiah dan artikel populer di media massa.

ISBN: 979-97810-0-0

INDEF