

TANGGAPAN ATAS BUKU *THE SUM IS GREATER THAN THE PARTS*¹

Anwar Nasution²

1. Pengantar

Menurut hemat saya, buku ini sangat penting dan perlu dibaca bukan saja oleh para mahasiswa serta oleh para pengambil keputusan, baik dalam lingkungan Pemerintahan (Pusat dan Daerah) maupun dunia usaha: BUMN, BUMD, koperasi serta dunia usaha swasta. Buku ini juga perlu dibaca oleh khalayak umum yang ingin mengetahui berbagai pokok masalah perekonomian Indonesia dewasa ini. Buku ini juga disarankan untuk dibaca oleh anggota masyarakat yang punya perhatian pada perwujudan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Awalnya buku ini ditulis dalam Bahasa Inggris. Untuk menjangkau pembaca yang lebih luas buku ini kemudian di terjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia.

Waktu penerbitan buku ini juga tepat pada waktu diperlukan karena ditengah kesulitan politik-ekonomi nasional, regional dan global tersebut, tidak adanya ahli ekonomi makro, keuangan dan perdagangan internasional yang mumpuni dalam pemerintahan Presiden Joko Widodo. Berbeda dengan harapan, ternyata beliau masih jauh dibawah kelasnya Deng Xiaoping dari RRC ataupun Perdana Menteri Modi dari India. Ekonomi nasional mengalami kesulitan berkaitan dengan berakhirnya boom komoditi primer sejak tahun 2011. Indonesia belum siap menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN karena kelangkaan infrastruktur dan buruknya iklim investasi serta usaha untuk dapat mengundang modal asing yang diharapkan akan berperan mengaitkan produksi dan pemasaran regional. Kemampuan badan usaha Indonesia pun masih sangat terbatas untuk dapat memasuki pasar negara tetangga dan mapu bersaing dengan BUMN Singapura.

Pemerintah Jokowi tidak punya ahli untuk memantau dampak dari berakhirnya Quantitative Easing yang menguatkan nilai mata uang US Dollar dan meningkatkan suku bunga di Amerika Serikat. Bank Sentral Eropa melakukan Quantitative Easing membeli surat utang Pemerintah dan swasta secara besar-besaran untuk menurunkan tingkat suku bunga dan melemahkan nilai tukar mata uang Euro. Tapi dampaknya pada pengembangan ekonomi tidak jelas karena baik kebijakan fiskal maupun struktural tetap berada ditangan 18 negara-negara anggota Euro. Sementara itu, pendudukan Crimea oleh Rusia dan bantuannya pada pemberontakan di Kroasia telah menyebabkan Blok Barat melakukan embargo pada Rusia. Ketidak stabilan politik di Timur Tengah dan di berbagai negara di Afrika, Venezuela dan Brasil juga berdampak pada perekonomian dunia.

Para pengambil keputusan dalam pemerintahan dihadapkan pada persoalan bagaimana meningkatkan tingkat laju pertumbuhan ekonomi agar menjadi dua digit setiap tahun terus menerus supaya Indonesia mampu mewujudkan cita-cita menjadi negara berpenghasilan menengah tingkat atas pada tahun 2025. Pada saat ini, tingkat laju ekonomi nasional kita hanya sekitar 5 persen setahun. Dalam rangka otonomi daerah, para Gubernur, Bupati dan Walikota harus mampu bersaing untuk menarik sebanyak mungkin investasi ke daerahnya guna meningkatkan tingkat laju pertumbuhan

¹Perbaikan makalah pada diskusi buku *The Sum is Greater than the Parts* (Jakarta: Penerbit PT Gramedia Pustaka Utama, 2014), laporan penelitian *Harvard Kennedy School, Ash Center for Democratic Governance and Innovation*, pada hari Rabu, 28 Januari 2015 bertempat di Ruang Rapat SG3 Bappenas, Jl. Taman Surapati No 2, Jakarta.

²Guru Besar Emeritus Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. Alamat e-mail: nasution.a42@gmail.com

ekonomi dan penciptaan lapangan kerja yang meningkatkan kemakmuran ekonomi dan kesejahteraan Rakyatnya.

Indonesia harus mampu memanfaatkan globalisasi dan masyarakat ekonomi ASEAN untuk memperluas basis perekonomiannya seraya menguatkan strukturnya agar semakin meningkat pada industri manufaktur yang lebih canggih. Modal asing sekaligus diharapkan dapat meningkatkan penciptaan lapangan kerja, melakukan alih teknologi, memperluas dan meningkatkan basis industri manufaktur serta membuka pasar di luar negeri. Lapangan kerja di dalam negeri harus dapat diciptakan agar tidak terus menerus mengirim bahan mentah dan TKI yang kurang terampil serta tidak punya pendidikan ke seluruh dunia. Kesenjangan pendapatan harus dikoreksi sedangkan Negara Kesatuan yang berdasarkan Pancasila dengan celoka Bhinneka Tunggal Ika harus dapat diperkokoh dan bukan hanya menjadi semboyan politik.

Pemerintah perlu segera mengoreksi kebijakan dimasa lalu untuk memberikan prioritas pada pembangunan industri manufaktur. Industri manufaktur merupakan satu-satunya harapan untuk dapat menyerap angkatan kerja yang tumbuh pesat terutama di Pulau Jawa, Madura dan Bali yang berpenduduk padat. Karena dua alasan, pengembangan industri manufaktur juga penting untuk memacu pertumbuhan ekonomi agar Indonesia dapat keluar dari *low middle income trap*. Alasan pertama adalah karena tingkat produktivitas tenaga kerja adalah lebih tinggi di sektor ini dibandingkan dengan sektor lainnya. Alasan kedua adalah karena industri manufaktur lebih dinamis daripada sektor lainnya, apalagi dibandingkan dengan sektor non-formal.

Salah satu pelajaran yang dapat ditarik dari pengalaman RRC pada masa Revolusi Kebudayaan dibawah pemerintahan Mao Tse Tung dan pengalaman Kamboja dibawah Pol Pot adalah bahwa pemindahan penduduk dari kota-kota besar ke daerah pertanian di pedesaan justru telah menimbulkan kemelaratan dan kelaparan. Alasannya adalah karena produktivitas tenaga kerja di pedesaan justru jauh lebih rendah daripada di kota-kota. Program seperti ini disebut dengan Turun Kebawah (Turba) pada masa pemerintahan Orde Lama. Program transmigrasi di Indonesia di masa lalu juga bukan menyelesaikan persoalan karena hanya memindahkan tenaga kerja dari sektor pertanian dengan produktivitas rendah di Pulau Jawa ke sektor pertanian yang juga dengan produktivitas rendah ke luar Jawa. RRC menjadi lebih makmur setelah memindahkan penduduknya dari sektor pertanian dengan produktivitas kerja yang rendah di pedalaman ke daerah industri manufaktur di Pantai Timur dengan produktivitas tenaga kerja yang lebih tinggi. Oleh karena itu, menurut buku ini, Indonesia perlu berbenah agar dapat memanfaatkan peluang perpindahan investasi modal swasta dari RRC yang tengah berlangsung dewasa ini karena adanya kenaikan tingkat upah di negara itu. Negara-negara yang merupakan saingan Indonesia adalah termasuk India, Thailand dan Myanmar.

Bidang usaha dunia usaha nasional (swasta dan BUMN) perlu mulai masuk pada industri manufaktur dan bukan saja bergerak dalam industri ekstraksi sumber daya alam, apakah pertambangan, perkebunan, perikanan maupun lapangan golf serta *real estate* seperti sekarang ini. Belum ada diantara dunia usaha kita yang sejajar dengan Charun Pokphan yang menguasai pasar pakan ternak di Asia ataupun menguasai pengalengan ikan tuna kelas dunia seperti pengusaha ikan dari Thailand. Tidak seorang pun diantara 50 orang terkaya Indonesia menurut Majallah Forbes yang bergerak dalam industri manufaktur untuk pasaran dunia, apakah sebagai produsen suku cadang dan komponen industri manufaktur, apalagi berupa produk jadi. BUMN kita masih merupakan *public sector failures* yang terus menerus membebani anggaran negara karena masih jauh dibawah BUMN Singapura maupun Malaysia.

Karena tidak mampu mengelola sendiri, pengelolaan Hotel Indonesia kini diserahkan kepada Group Jarum, perusahaan rokok kretek dari Kudus yang meminta bantuan Hotel Kempinski dari Jerman. Koperasi belum diurus sebagai lembaga ekonomi yang mampu masuk pasar Singapura, misalnya, jualan salak maupun jambu air, apalagi jamu. Sayur dari Padang Panjang maupun Tanah Karo tidak bisa masuk Malaysia dan Singapura karena tidak memenuhi standar kesehatan maupun kemasan lokal.

2.Pasar yang terkotak-kotak

Bab Dua buku ini membahas fragmentasi atau segmentasi ataupun pengkotakan pasar dalam negeri sehingga Indonesia tidak punya pasar dalam negeri yang menyatu. Dengan demikian, dari sudut pandang ekonomi, NKRI hanya merupakan semboyan kosong belaka. Segmentasi pasar itu terjadi akibat dari berbagai hal, yakni, pertama, bentuk geografis Indonesia yang merupakan negara kepulauan dengan jumlah pulau sekitar 16.000. Kedua, pulau-pulau yang banyak itu tidak terhubung karena buruknya transportasi laut maupun udara. Kurangnya pelabuhan dan rumitnya proses keluar masuk barang di pelabuhansehingga membuat mahalnnya ongkos angkut. Ketiga, akibat dari adanya aturan pemerintah sendiri, apakah di tingkat Pusat maupun Pemda, baik mengenai aturan tentang perhubungan maupun lalu lintas barang dan jasa, pasar keuangan serta pasar tenaga kerja. Keempat, adanya penyeragaman pengendalian dan pengelolaan ekonomi makro dari Jakarta yang sama dan seragam untuk semua daerah yang sangat berbeda antara satu dengan lainnya.

Segmentasi di pasar uang terjadi karena proteksi yang berlebihan pada bank-bank negara serta BPD. Aturan Menko Perekonomian tahun 1967 mewajibkan penyimpanan kekayaan keuangan seluruh sektor negara (termasuk BUMN) hanya pada bank-bank negara. Kekayaan keuangan Pemda dan BUMD hanya boleh disimpan di BPD. Bapindo dan BPD itu sendiri adalah warisan gagasan yang populer pada tahun 1960an untuk mendirikan bank yang memobilisir tabungan jangka panjang (seperti obligasi) untuk membelanjai proyek jangka panjang, seperti infrastruktur. Gagasan ini gagal terwujudkarena ekonomi Indonesia dilanda oleh inflasi yang sangat tinggi hingga tahun 1966 sehingga tidak ada pemodal yang bersedia membeli Surat Utang Negara (SUN). Pasar obligasi baru mulai dikembangkan setelah krisis ekonomi tahun 1997 setelah Pemerintah mengeluarkan SUN untuk menambah modal bank-bank nasional yang sudah bangkrut dan menutup defisit APBN. Pada masa Orde Baru, Pemerintah tidak perlu mengeluarkan SUN karena membelanjai seluruh defisit APBNnya hanya dengan pinjaman lunak dari sumber resmi (*ODA-Official Development Aid*) dari negara-negara yang tergabung dalam IGGI/CGI maupun lembaga keuangan multilateral dan regional.

Karena adanya segmentasi pasar, Indonesia tidak dapat menikmati skala ekonomi pasar nasionalnya yang besar dengan jumlah penduduk sebesar 242.3 juta (2011), nomor empat terbesar didunia setelah RRC, India dan Amerika Serikat. BabDua buku ini menguraikan enam kerugian yang diderita oleh ekonomi Indonesia akibat dari segmentasi pasar dalam negeri itu. Pertama, pasar yang besar tersebut dinikmati oleh negara-negara tetangga. Karena jarak yang lebih dekat dan perhubungan yang lebih baik, ekonomi di sepanjang Pantai Timur Sumatra lebih terkait dengan ekonomi Malaysia dan Singapura. Ekonomi Kalimantan dan Sulawesi terkait dengan ekonomi negara-negara bagian Malaysia yang ada di Kalimantan maupun RRC. Ekonomi Papua terintegrasi dengan perekonomian Australia dan PNG serta RRC. Karena nilainya yang lebih stabil daripada Rupiah, banyak diantara para pelaku ekonomi di daerah itu yang sekaligus menggunakan mata uang negara tetangga sebagai alat pembayaran dan penyimpanan kekayaan.

Produktipitas dan efisiensi tidak mungkin dapat ditingkatkan melalui produksi skala besar serta spesialisasi karena pasar Indonesia yang besar itu telah terbagi dan tersekat-sekat menjadi pasar yang sempit. Ketiga, skala ekonomi yang terbatas membatasi penciptaan lapangan kerja serta peningkatan tingkat upah tenaga kerja. Keempat, pasar yang tersekat-sekat menghambat produktipitas melalui spesialisasi antar daerah sehingga memperbesar kesenjangan distribusi pendapatan antar daerah. Kelima, terbatasnya investasi publik seperti listrik, pelabuhan dan prasarana ekonomi lainnya yang membatasi kemampuan berproduksi daerah. Untuk mengatasi kelangkaan prasarana itu, Pemda dan pihak swasta perlu diikuti sertakan untuk membangun infrastruktur didaerahnya. Untuk memobilisir tabungan yang diperlukan, seyogyanya Pemda diperbolehkan mengeluarkan obligasi. Meniru negara-negara Eropa Barat, Jepang dan Singapura, Bank Tabungan Pos dapat digunakan untuk memobilisir dana murah untuk membangun infrastruktur tersebut karena kantor pos sudah memiliki jaringan kantor cabang diseluruh pelosok Tanah Air. Keenam, keseragaman pengendalian ekonomi makro untuk wilayah Indonesia yang sangat luas dan *bhinneka* menambah fragmentasi perekonomian tersebut.

Selain tidak terintegrasi secara nasional, perekonomian Indonesia juga kurang terintegrasi dengan jaringan internasional. Berbeda dengan negara-negara tetangganya, seperti Thailand, Malaysia, Singapura, Philipina, Vietnam dan Cambodia, Indonesia bukan merupakan bagian dari '*global supply chains*'(GSC). Dalam jaringan GSC, perusahaan manca Negara (MNC-*Multinational Corporation*) menghasilkan suku cadang dan komponen komoditi industri manufaktur di banyak negara dan merakitnya untuk menjadi produk akhir di negara lain yang kemudian mengekspornya ke pasar dunia. Negara-negara ASEAN diluar Indonesia kini menghasilkan suku cadang dan komponen otomotif dan elektronik untuk kemudian di rakit di RRC yang pada gilirannya memasarkannya ke pasar dunia.

Indonesia tidak ikut jaringan GSC karena buruknya infrastruktur maupun iklim usaha dan investasi. Penyatuan ekonomi ASEAN dalam Masyarakat Ekonomi ASEAN mulai tahun 2015 juga diharapkan dari pembagian kerja antar negara oleh investasi MNC tersebut. Tanpa adanya perbaikan infrastruktur dan iklim usaha Indonesia akan tetap ketinggalan dalam memanfaatkan proses globalisasi tersebut. Kontribusi Indonesia hanya merupakan pemasok bahan mentah hasil industri primer maupun pemasok TKI murahan tanpa keahlian serta pendidikan yang rendah.

Terkotak-kotaknya perekonomian nasional dan lemahnya integrasinya dengan perekonomian global membuat perekonomian Indonesia tetap merupakan *dual economy*. Dalam perekonomian seperti itu, tetap bersanding sektor tradisional dengan produktipitas yang rendah dengan sektor modern dengan produktipitas yang lebih tinggi. Perbedaan tingkat kedua sektor ekonomi itu terjadi karena perbedaan yang sangat menonjol pada keterampilan dan tingkat pendidikan tenaga kerja, akses pada barang modal serta teknologi maupun akses pada keuangan dan pemasaran.

Sementara itu, berbeda dengan di Jepang, Korea Selatan dan Taiwan, berbagai fasilitas perpajakan, subsidi bunga dan kurs devisa, proteksi dan kemudahan dari Pemerintah lainnya bukan diberikan untuk promosi industrialisasi yang berorientasi pada pasar ekspor. Di Indonesia, sejak Program Benteng tahun 1950 an hingga masa Orde Baru dan sekarang ini, berbagai kemudahan itu diberikan pada berbagai kegiatan di sektor *non-traded* yang merupakan pemangsa rente yang tidak bersaing dengan impor maupun berorientasi pada ekspor. Lihatlah daftar orang kaya Indonesia menurut Majallah Forbes yang pada umumnya merupakan pengusaha real estate, bank, perkebunan dan pertambangan skala kecil dan menengah. Tidak satu pun diantaranya yang berusaha di sektor industri manufaktur untuk di ekspor ke pasar dunia. Juga tidak ada pengusaha Indonesia yang sudah setara dengan Charun

Phokpan dari Thailand yang menguasai pasar pakan ternak di Asia ataupun perusahaan negara itu yang memiliki industri pengalangan ikan tuna terbesar di dunia.

3. Masalah institusional

Pasar nasional Indonesia yang terkotak-kotak menjadi semakin inefisien dan dengan biaya transaksi yang semakin mahal karena kelemahan institusional kita. Salah satu penyebab kelemahan institusional itu adalah karena lemahnya sistem hukum. Dewasa ini, sistem hukum nasional tidak mampu melindungi hak milik individu dan memaksakan berlakunya kontrak perjanjian. Padahal, keduanya ini adalah merupakan esensi pertukaran atau transaksi pasar. Karena tidak percaya pada penegak hukum, orang beralih pada penggunaan *debt collectors* dan preman. Skandal Bank Bali (1998), YPPI (2003) dan Bank Century (2008) mencerminkan adanya *market failures* karena aturan prudensial yang ada hanya sebagai berfungsi sebagai pajangan belaka yang tidak ditegakkan sebagaimana mestinya walaupun BI sudah diberikan posisi independensi yang kuat seperti Bundesbank, bank sentral Jerman. Perusahaan Negara termasuk BUMN dan BUMD, bank-bank negara dan BPD belum mampu bersaing di pasar regional dan global memberikan gambaran adanya *public sector failures*. Proses penanganan kepailitan usaha berjalan sangat lambat sehingga memperlambat pengembalian perusahaan yang pailit tersebut kembali menjalankan kegiatan produktif. Korupsi sudah melanda semua cabang pemerintahan: eksekutif, legislatif dan yudikatif pada semua tingkatan, mulai dari *inner circle* Presiden di lingkungan Istana hingga pejabat daerah. Sumpah jabatan dan pakta integritas yang marak pada era Presiden SBY, ternyata hanya bohong belaka.

4. Kebijakan Moneter

Buku ini mengkritisi kebijakan moneter BI yang sejak tahun 2000, meniru Jerman, yang tujuannya kini beralih hanya pada pencapaian sasaran tunggal, yakni untuk mencapai suatu target inflasi (*IT-inflation targeting*) saja. Berbeda dengan di berbagai negara, seperti Amerika Serikat, Inggris dan berbagai negara lain di Eropa, BI tidak lagi menaruh perhatian pada penanggulangan pengangguran dan mempercepat pertumbuhan ekonomi. Pada periode sebelumnya, Orde Lama dan Orde Baru, tujuan kebijakan moneter adalah sama dengan di berbagai negara lain itu yakni meredam tingkat laju inflasi sambil memacu pertumbuhan ekonomi dan menciptakan lapangan kerja.

Dalam sistem alokasi kredit yang serba negara masa Orde Baru dan sebelumnya, jumlah kredit, arah penggunaan, kelas nasabahnya maupun individu penerimanya kredit bank-bank negara, dan tingkat suku bunganya, adalah ditentukan oleh Pemerintah c.q BI. Sumber dananya pun disediakan oleh BI sedangkan risiko kredit ditanggung oleh Askrindo, perusahaan asuransi kredit milik negara. Tadinya kredit program hanya diawali dengan kredit Bimas untuk peningkatan produksi padi. Sejalan dengan perjalanan waktu, kredit program sekain meluas hamper pada seluruh cabang perekonomian.

Campur tangan negara yang berlebihan di masa lalu, dengan tingkat suku bunga yang rendah dan risiko kredit yang hampir tidak ada, telah menimbulkan praktek-praktek KKN (kolusi, korupsi dan nepotisme). Bank-bank negara semakin rusak selain karena modalnya yang kecil, karyawannya tidak terbiasa melakukan studi kelayakan, persaingan maupun pemantauan berbagai jenis risiko perbankan. Pokok perhatian mereka adalah pada pelaksanaan administratif kredit program. Aturan serta

pengawasan bank oleh Bank Indonesia juga diabaikan karena hanya terpaku pada pemantauan program. Persaingan antar bank pun tidak ada karena adanya aturan Pemerintah untuk mendepositokan kekayaan finansil seluruh instansi Pemerintah dan BUMN serta BUMD hanya pada bank-bank negara dan BPD.

Dalam kurs devisa tetap dimasa lalu, BI membeli dan menjual devisa pada kurs tertentu yang ditetapkan. Satu-satunya sasaran kebijakan moneter adalah untuk mempertahankan kurs devisa tetap tersebut. Dalam keadaan seperti itu, bank sentral dapat mengontrol jumlah uang primer atau *base money* atau *high powered money* karena bisa mengontrol komponen dalam negerinya maupun komponen luar negerinya, atau:

$$H = R + D \dots\dots\dots (1)$$

Dimana H adalah stok uang primer atau *base money* atau *high powered money*.

R stok cadangan luar negeri. Perubahan stok cadangan luar negeri, disingkat ΔR , adalah yang merupakan penjumlahan neraca berlaian (*current account*), singkat CA, dalam neraca pembayaran luar negeri dengan neraca modal (*capital account*), disingkat CAP. Melalui cadangan luar negeri neraca pembayaran luar negeri terkait dengan neraca otorita moneter.

Kaitan antara stok jumlah beredar dengan uang primer digambarkan dalam persamaan berikut:

$$M = m \cdot H \dots\dots\dots (2)$$

Dimana M adalah stok jumlah uang beredar dan m adalah koefisien pengganda uang (*money multiplier*).

Koefisien *money multilier* (m) ditentukan oleh perilaku tiga pihak. Pertama, perilaku masyarakat pengguna uang yang menetapkan rasio antara jumlah uang tunai yang digunakannya dengan jumlah uang giral (*demand deposit*) yang ditahannya (cdr). Semakin berkembang kemajuan teknologi pembayaran, seperti penggunaan kartu kredit, kartu debit dan transfer melalui *e-mail* semakin kecil permintaan masyarakat atas uang tunai. Kedua, perilaku dari perbankan komersil dalam menahan cadangan sebagai rasio terhadap jumlah deposito (rdr). Bank komersil memerlukan cadangan untuk memenuhi cadangan minimum sebagaimana ditetapkan oleh undang-undang. Selain itu bank komersil perlu menahan *excess reserves*, diatas cadangan minimum itu untuk berjaga-jaga jika nasabahnya perlu uang tunai dan melakukan pembayaran melalui chek pada nasabah bank lain. Perilaku perbankan menahan *excess reserve* juga dipengaruhi oleh teknologi sistem pembayaran. Pengenalan RTGS (*Real Time Gross Settlements*), misalnya, telah menurunkan *overdrafts* dan keperluan akan *excess reserves*.

Koefisien penganda uang tersebut dapat ditulis sebagai:

$$m = (1 + cdr)/(rdr + cdr) \dots\dots\dots (3)$$

Dalam sistem kurs devisa tetap yang digunakan sebelum krisis 1997, satu-satunya sasaran kebijakan moneter BI adalah untuk mempertahankan kurs devisa tetap tersebut. Karena kurs devisa tetap yang terlalu lama di pertahankan selama masa Pemerintahan Orde Baru, hampir tidak ada risiko perubahan kurs devisa. Inilah, antara lain, yang ikut memicu pinjaman besar-besaran baik perbankan

maupun sektor korporat atas pinjaman jangka pendek dalam bentuk valuta asing dengan tingkat suku bunga yang rendah dari pasar uang di luar negeri, terutama dari Singapura dan Hong Kong. Pinjaman luar negeri semakin marak karena lemahnya pelaksanaan aturan perbankan, seperti *net-open position* dan LLL (*legal lending limits*) atau BMPK, buruknya *governance* bank dan dunia usaha. Pada waktu itu, tidak adanya kewajiban bagi perusahaan non-bank untuk melaporkan pinjaman luar negerinya pada pemerintah walaupun untuk keperluan statistik saja. Buruknya tata kelola (*governance*) bank tercermin dari kasus kredit Edi Tansil dari Bapindo maupun kakaknya Hendra Raharja yang menilap BLBI melalui 2 buah banknya. Bagaikan ahli sulap, Edi Tansil mampu keluar dari *maximum security* penjara Cipinang dari lari ke luar negeri, entah kemana. Kakaknya lari ke Australia dan meninggal disana.

Pada umumnya pinjaman luar negeri bank dan sektor korporat Indonesia sebelum krisis 1997, dalam bentuk valas dan berjangka pendek tersebut, adalah digunakan untuk membiayai investasi jangka panjang yang menghasilkan pendapatan dalam Rupiah. Inilah yang menyebabkan *double currency and maturity mismatches* dalam istilah ekonomi. Gabungan antara buruknya kondisi industri perbankan, seperti lemahnya modal dan tata kelola yang buruk, dan *mismatches* pinjaman luar negeri inilah yang merupakan penyebab utama krisis ekonomi Indonesia pada tahun 1997.

Keterkaitan antara anggaran negara dengan neraca moneter bank sentral terjadi melalui pinjaman kredit bank sentral kepada sektor negara. Pada masa Orde Lama, hampir seluruh deficit APBN hanya dibelanjai dengan kredit dari BI atau pencetakan uang karena hingga tahun 1996, Departemen Keuangan masih mengedarkan uang tukaran kecil. Untuk mengendalikan tingkat laju inflasi, Pemerintah Orde Baru menggantikan cara pembelanjaan deficit APBN nya dengan pinjaman luar negeri berjangka panjang dan dengan persyaratan yang murah dari sumber resmi yakni negara-negara donor yang tergabung dalam IGGI/CGI. Inilah yang disebut sebagai APBN berimbang selama 32 tahun usia Orde Baru, 1966-1998.

Dalam sistem kurs devisa tetap sebelum krisis ekonomi tahun 1997, pusat perhatian kebijakan moneter Pemerintah adalah pada neraca otoritas moneter yang terkait dengan neraca pembayaran luar negeri serta anggaran belanja negara seperti diuraikan diatas. Perencanaan yang mengaitkan sistem moneter, fiskal dan neraca pembayaran luar negeri itu disebut sebagai *financial programming* untuk merancang stabilitas perekonomian nasional.

Setelah krisis tahun 1997, Indonesia beralih dari sistem kurs devisa tetap ke sistem kurs mengambang. Sasaran kebijakan moneter dalam sistem kurs devisa mengambang bukan lagi mempertahankan kurs tetap tapi sudah berganti dengan mencapai suatu target inflasi inti tertentu. Dengan demikian, BI tidak lagi dapat mengontrol komponen luar negeri uang primer yaitu R. Target inflasi inti yang akan dicapai oleh BI (*inflation targeting*) adalah ditetapkan sendiri olehnya. Inflasi inti (*core inflation*) tersebut adalah berupa Indeks Biaya Hidup (IHK) yang ditetapkan oleh BPS dikurangi dengan bahan makanan serta komoditas yang tingkat harganya dipengaruhi oleh iklim maupun kebijakan Pemerintah. Menurut perkiraan, hanya inflasi inti itu yang dipengaruhi oleh kebijakan moneter. Harga bahan makanan dipengaruhi oleh kondisi iklim dan cuaca sedangkan harga BBM dan listrik dipengaruhi oleh kebijakan subsidi oleh Pemerintah.

Inflation targeting didukung oleh aturan fiskal dan aturan berutang Pemerintah yang ketat. Mulai program IMF tahun 1997, Pemerintah mengganti aturan fiskal dan aturan berutangnya dengan aturan yang berlaku di Uni Eropa berdasarkan Perjanjian Maastricht. Aturan fiskal itu membatasi jumlah deficit anggaran negara maksimum sebesar 3 persen dari PDB dan aturan utang negara membatasi pagu

stok utang negara tidak boleh lebih dari 60 persen dari PDB. Sebagaimana telah disebut sebelumnya, pada masa Pemerintahan Orde Baru, 1966-1998, seluruh defisit APBN hanya dibelanjai oleh pinjaman lunak dari sumber resmi.

Berbeda dengan campur tangan langsung Pemerintah yang berlebihan pada masa sebelumnya, alokasi kredit perbankan setelah krisis ekonomi tahun 1997-98 adalah dilakukan melalui mekanisme pasar. Mekanisme operasional kebijakan IT adalah melalui penetapan tingkat suku bunga acuan oleh bank sentral. Pada gilirannya, melalui mekanisme pasar tersebut, tingkat suku bunga acuan BI itu mempengaruhi tingkat suku bunga antar bank, tingkat suku bunga deposito serta tingkat suku bunga kredit bank.

Berdasarkan rumus yang disusun oleh Professor John B. Taylor dari Universitas Stanford (1993), bank sentral menetapkan suku bunga acuan sebagai berikut:

$$i = \Omega + a \cdot (\text{INFLGAP}) + b \cdot (\text{PDBGAP}) \dots\dots\dots (4)$$

dimana: i adalah tingkat suku bunga acuan BI yang secara populer disebut sebagai *Taylor interest rate*;

Ω adalah tingkat suku bunga riil keseimbangan jangka panjang;

INFLGAP adalah perbedaan antara realisasi tingkat laju inflasi yang dicapai dengan sasaran atau target yang direncanakan;

PDBGAP merupakan perbedaan antara pendapatan nasional (PDB) riil dengan potensinya (*potential output*). *Potential output* adalah pendapatan nasional yang dapat dicapai jika seluruh faktor produksi dapat digunakan penuh atau *full employment*;

a dan b merupakan koefisien reaksi BI terhadap perbedaan realisasi tingkat laju inflasi dengan targetnya dan perbedaan antara realisasi pertumbuhan ekonomi (PDB) dengan potensi pertumbuhannya. Jumlah koefisien $a+b = 1$;

Rumus Taylor dibuat bukan berdasarkan kerangka teori ekonomi tapi berdasarkan pengamatan empiris dari Professor Taylor pada ekonomi Amerika Serikat. Rumus itu didasarkan pada gagasan bahwa tingkat laju inflasi yang tinggi dan perekonomian yang hampir mencapai tingkat *full employment* harus diimbangi dengan tingkat suku bunga jangka pendek yang lebih tinggi. Pada tingkat *full employment*, PDB *gap* sama dengan nol dan tingkat laju inflasi yang ditargetkan adalah persis sama dengan realisasinya. Dalam keadaan seperti itu, tingkat suku bunga adalah sama dengan tingkat suku bunga keseimbangan jangka panjang (Ω) sehingga kebijakan moneter tidak memerlukan perubahan apa-apa.

Ada berbagai masalah dalam penggunaan *Taylor rule* di negara-negara berkembang seperti Indonesia. Masalah pertama adalah apa yang dimaksud dengan tingkat suku bunga riil keseimbangan jangka panjang (Ω) dan bagaimana menghitungnya. Menurut pengamatan empiris Professor Taylor, tingkat suku bunga riil keseimbangan jangka panjang di Amerika Serikat adalah sebesar 2 persen. Tanpa alasan yang jelas, BI menyamakan tingkat suku bunga riil jangka panjang di Indonesia dengan di Amerika Serikat itu.

Masalah kedua adalah bagaimana menaksir *potential output* dalam keadaan keterbatasan informasi tentang stok barang modal, pasar tenaga kerja maupun pasar uang di pasar yang terkotak-kotak tersebut. Okun's law yang dikenal dalam teori ekonomi makro tidak langsung dapat digunakan di negara berkembang seperti Indonesia. Karena stok barang modal mencukupi, tingkat laju pertumbuhan ekonomi di negara-negara maju menurut Okun's law adalah ditentukan oleh tersedianya tenaga kerja yang masih menganggur. Sebaliknya di Indonesia, jumlah tenaga kerja adalah surplus dan dengan pendidikan serta keterampilan yang rendah. Yang menjadi masalah adalah kurangnya investasi yang menambah stok barang modal agar dapat menyerap surplus tenaga kerja dengan pendidikan serta keterampilan yang terbatas tersebut.

Masalah ketiga adalah karena rumus Taylor lebih cocok untuk perekonomian yang relatif tertutup. Dilain pihak ekonomi Indonesia adalah merupakan ekonomi yang terbuka pada dunia luar sehingga hampir tidak bisa menetapkan tingkat suku bunganya sendiri karena sangat dipengaruhi oleh perkembangan kurs devisa maupun tingkat suku bunga di pasar dunia. Menurut *macroeconomic trilemma* dalam model IS-LM, suatu negara hanya bisa memilih dua dari tiga sasaranberikut ini, yakni: (i) independensi kebijakan moneter dalam menetapkan tingkat suku bunga, (ii) menggunakan sistem kurs devisa tetap dan (iii) lalu lintas modal yang bebas.

Masalah keempat, peranan sektor non-formal masih cukup besar dalam ekonomi Indonesia yang bersifat dualistis. Produktipitas tenaga kerja di sektor non-formal itu adalah jauh lebih rendah dibandingkan dengan di sektor formal. Dinamika nya pun jauh dibawah sektor formal. Statistik industri manufaktur Indonesia, misalnya, menggambarkan bahwa usaha kecil dan menengah memang menyerap lebih dari 2/3 tenaga kerja tapi hanya menghasilkan kira-kira sepertiga dari nilai tambah. Demikian juga yang terjadi pada pertanian dan perikanan laut.

Masalah kelima adalah karena mekanisme pasar hanya dapat berjalan dengan baik jika ada pasar uang yang mempunyai instrumen yang cukup dan berfungsi secara efisien. Keduanya tidak dimiliki oleh Indonesia dewasa ini karena selain masih dangkal dan sempit pasar keuangan kita pun adalah terkotak kotak sebagaimana diuraikan diatas. Karena jumlah SPN (Surat Perbendaharaan Negara atau T-bills) berjangka pendek masih sangat terbatas, instrumen pasar yang digunakan oleh BI untuk melakukan operasi pasar (*OMO-open market operation*) adalah mengandalkan SUN yang hampir jatuh waktu dan SBI. Di negara-negara maju, *T-bills* merupakan instrumen utama yang digunakan oleh bank sentral untuk melakukan operasi pasar sehingga biaya operasi seperti itu adalah ditanggung oleh anggaran negara yang membayar bunga *T-bills* tersebut. Karena membayar bunga SBI, biaya operasi moneter yang menggunakan instrumen itu adalah ditanggung sendiri oleh BI.

4.1. Kurs devisa

Kurs devisa, yang merupakan harga satu unit mata uang asing dalam mata uang nasional, adalah merupakan kebijakan harga yang sangat ampuh dalam perekonomian, terutama di negara-negara berkembang, seperti Indonesia. Keluar negeri, kebijakan kurs devisa mempengaruhi daya saing suatu perekonomian di pasar dunia. Kurs yang melemah memberikan insentif finansil bagi eksportir dan produsen komoditi ekspor, terutama untu komoditas industri manufaktur. Di dalam negeri, kurs devisa mempengaruhi alokasi faktor-faktor produksi antara sektor *traded* yang lebih efisien dengan sektor *non-traded* yang kurang efisien. Sektor *traded* menghasilkan barang dan jasa yang diekspor dan diimpor ke

luar negeri. Sektor *traded* meliputi, antara lain, industri manufaktur, pertambangan dan pertanian maupun perikanan laut. Sektor *non-traded* menghasilkan barang dan jasa yang dikonsumsi dimana ia di produksi. Contohnya adalah, antara lain, konstruksi, mall atau pusat perbelanjaan, *real estates* serta lapangan golf, perdagangan eceran, jasa-jasa pemerintahan, listrik, gas dan air minum.

Kurs riil efektif (*REER-Real Effective Exchange Rate*) adalah merupakan perbandingan antara tingkat harga suatu kelompok barang yang sama dipasar luar negeri dengan dipasar dalam negeri diukur dalam satuan uang yang sama. Secara sederhana, REER diukur dengan perbandingan sebagai berikut:

$$REER = e.P^{T*}/P^T \dots\dots\dots (5)$$

Dimana: e merupakan kurs devisa atau harga satu unit mata uang asing dalam satuan mata uang nasional;

P^{T*} adalah tingkat harga barang dan jasa *tradable* asing dinyatakan dalam satuan mata uang nasional;

P^T adalah tingkat harga barang dan jasa *tradable* dalam negeri;

Untuk memudahkan analisis, disini diasumsikan bahwa indeks harga yang digunakan untuk mengukur tingkat laju inflasi adalah sama di seluruh dunia.

Ada tiga kemungkinan nilai REER:

- (1) Jika REER = 1 berlaku *Purchasing Power Parity* dimana harga *tradable goods and services* di pasar dunia adalah sama dengan tingkat harga komoditi yang sama di pasar dalam negeri;
- (2) REER lebih besar dari satu, artinya tingkat harga diluar negeri lebih tinggi daripada di pasar dalam negeri sehingga ekonomi daya saing ekonomi nasional tinggi di luar negeri. REER yang lebih besar dari satu itu disebut sebagai *undervaluation*;
- (3) REER lebih kecil dari satu karena tingkat harga di pasar dalam negeri lebih tinggi daripada tingkat harga di luar negeri. REER yang kurang dari satu itu disebut *overvaluation* menggambarkan ekonomi nasional tidak mampu bersaing di pasar dunia.

Di dalam negeri, kurs riil efektif merupakan perbandingan tingkat harga *traded goods* dengan *non-traded goods*, atau:

$$REER = P^T/P^{NT} \dots\dots\dots (6)$$

REER yang positif menggambarkan bahwa tingkat harga *traded goods* lebih tinggi daripada tingkat harga *non-traded goods*. Hal ini yang merangsang realokasi faktor-faktor produksi dari sektor *non-traded* ke sektor *traded*. Realokasi faktor-faktor produksi seperti ini akan meningkatkan produktipitas dan efisiensi perekonomian nasional secara keseluruhan karena produktipitas di sektor *traded* adalah lebih tinggi daripada di sektor *non-traded*.

Analisis diatas dapat dibuat menjadi lebih kompleks karena tingkat harga umum (P) adalah merupakan gabungan dari harga *traded goods* dan *non-traded goods* atau:

$$P = \alpha.P^T + (1-\alpha).P^{NT} \dots\dots\dots (7)$$

dimana α adalah merupakan timbangan *traded goods* dalam indeks harga umum dan $(1-\alpha)$ merupakan timbangan *non-traded goods* dalam indeks harga yang sama.

Persamaan (7) dapat dibuat menjadi lebih kompleks lagi dengan memasukkan berbagai bentuk hambatan perdagangan, seperti tarif bea masuk maupun kuota dalam persamaan (7).

4.2 Tingkat suku bunga

Tingkat suku bunga acuan yang ditetapkan oleh BI, pinjaman antar bank, bunga deposito serta bunga kredit di Indonesia adalah merupakan yang tertinggi di lima negara pendiri ASEAN (Thailand, Malaysia, Singapura dan Philipina). Biaya intermediasi perbankan yang merupakan selisih antara biaya dana dengan bunga kreditnya juga lebih tinggi di Indonesia dibandingkan dengan empat negara pendiri ASEAN lainnya. Bunga yang lebih tinggi, produk perbankan yang terbatasserta pelayannya yang buruk di Indonesia telah merupakan salah satu penyebab kenapa dunia usaha kita tidak mampu bersaing dengan negara-negara ASEAN lainnya. Itu juga sekaligus menjadi alasan lain kenapa sektor korporat Indonesia lebih suka menjadi nasabah bank asing di Singapura, baik dalam penempatan dana hasil ekspor maupun minta kredit. Hal lain yang merupakan penyebab kenapa perusahaan Indonesia membuka kantor di Singapura adalah untuk melakukan *transfer pricing* menghindari pajak dan pungutan liar yang lebih tinggi di Indonesia. Selain itu, mata uang negara tetangga, seperti Singapura, Hong Kong dan Malaysia, juga lebih stabil daripada Rupiah kita sehingga lebih aman melindungi kekayaan dalam mata uang Negara-negara asing itu.

Seperti yang terjadi pada tahun 1997, peningkatnya tingkat suku bunga secara terus menerus belakangan ini (baik di pasar dalam negeri maupun di luar negeri) yang diikuti oleh kemerosotan nilai tukar Rupiah telah menyulitkan dunia usaha. Kesulitan itu terutama dirasakan oleh perusahaan yang banyak meminjam dalam bentuk valuta asing dari luar negeri tapi penerimaannya adalah dalam Rupiah. Hutang luar negeri perusahaan seperti ini meningkat sesuai dengan erosi nilai tukar Rupiah tapi penerimaan dari penjualan produknya tidak dapat ditingkatkan sejalan dengan peningkatan beban hutang tersebut.

5. Peranan negara dalam UUD 1945

Peranan negara di Indonesia menurut UUD 1945 lebih luas daripada di berbagai negara-negara Barat dan Amerika Serikat. Selain dari memproduksi jasa-jasa publik, seperti ketertiban masyarakat dan pertahanan serta keamanan, Pemerintah di Indonesia juga memiliki lebih dari 150 BUMN dan ratusan BUMD serta menyediakan bantuan sosial, pemeliharaan kesehatan maupun penyediaan pendidikan. Pada awal pemerintahannya, Pemerintah Presiden Jokowi membagikan Kartu Berobat, Kartu Sekolah dan Bantuan bagi Orang Miskin. Yang tidak terpikirkan adalah dari mana sumber dana untuk membiayai kegiatan Pemerintah tersebut. Tax rasio Indonesia hanya sekitar 13 persen dari PDB. Negara-negara Barat yang membatasi diri pada tugas pertama dan ketiga saja, tanpa BUMN dan BUMD, memiliki tax rasio antara 45-50 persen.

Kemampuan Pemerintah masih sangat terbatas untuk mengelola BUMN dan BUMD sehingga belum ada yang sudah mampu bersaing di pasar regional dan global dan menyumbang pembagian laba pada kas negara. Pada saat ini, perusahaan negara tersebut adalah merupakan bagian dari kegagalan sektor Negara atau *public sector failures* yang justru membebani perekonomian nasional. Perkebunan negara yang diwarisi dari VOC tidak bertambah besar dan tetap merupakan produsen sawit dan karet

sedangkan pengolahan produknya dilakukan oleh pihak swasta ataupun pihak luar negeri. Kantor cabang bank-bank negara di luar negeri hanya melayani KBRI ataupun, seperti *Western Union* dan kantor pos, mengirim uang kiriman TKI ke kampung halamannya. Bank Mandiri atau Bank BNI masih belum setara dengan *Development Bank of Singapore*, Maybank maupun CIMB. Sebagian besar dari kekayaan BUMN dan BUMD kita adalah berada pada gedung perkantornya yang besar dan luas dan bukan pada kekayaan finansial ataupun sumber daya manusianya. Barangkali, kompleks perkantoran BI di Jakarta merupakan kompleks kantor bank sentral yang terluas di seluruh dunia. Karena tidak mampu mengurus sendiri, kini, Hotel Indonesia telah diserahkan kepada Group Jarum, pengusaha rokok kretek dari Kudus. Tadinya hotel tersebut sangat nyaman dengan taman yang luas kini sudah berubah menjadi pusat perbelanjaan.

6. Penutup

Gabungan antara bentuk geografis Indonesia dan kesalahan kebijakan Pemerintah telah membuat pasar Indonesia menjadi terkotak kotak. Secara geografis, Indonesia adalah merupakan suatu negara kepulauan yang terdiri dari sekitar 16.000 pulau besar dan kecil. Masing-masing pulau dan daerah menjadi terpisah karena buruk dan mahalnya biaya transportasi antar pulau dan daerah. Segmentasi juga terjadi sebagai akibat dari adanya aturan Pemerintah sendiri yang menghambat lalu lintas tenaga kerja, barang dan jasa serta keuangan antar daerah. Buruknya institusi, seperti penegakan sistem hukum maupun kegagalan pasar serta kegagalan sektor negara semakin membuat pasar nasional tersebut menjadi semakin terbelah dan sempit.

Karena tidak adanya pasar nasional yang menyatu, Indonesia gagal memanfaatkan potensi pasar dalam negerinya yang besar dengan jumlah penduduknya di atas 240 juta jiwa dewasa ini. Akibatnya, hukum skala ekonomi dan spesialisasi produksi tidak dapat dimanfaatkan untuk meningkatkan produktivitas dan produksi.

Selain membangun infrastruktur perhubungan antar pulau dan daerah yang lebih baik, juga diperlukan koreksi berbagai aturan yang menyekat pasar Indonesia baik di pasar barang dan jasa, tenaga kerja maupun pasar uang. Jika diperlukan, Pemerintah perlu memberikan subsidi agar pelayaran nasional dapat menghubungkan semua pulau-pulau itu untuk menciptakan suatu kesatuan pasar nasional. Pajak dan subsidi dalam hal upah dan gaji tenaga kerja, diskriminasi tingkat suku bunga maupun kurs devisa serta diskriminasi harga juga dapat digunakan untuk dapat mengoreksi segmentasi pasar nasional. Kurs Rupiah yang diperlukan oleh ekonomi Kalimantan Timur ataupun Papua, yang menghasilkan komoditi primer, adalah tidak sama dengan di Pulau Jawa yang merupakan pusat industri manufaktur Indonesia.